

Patrick Küpper

Metropolen-orientierte Politik und territoriale Kohäsion – Notwendigkeit oder Widerspruch?

Metropolitan-oriented Policy and Territorial Cohesion – An Imperative or a Contradiction?

Keywords: Europäische Metropolregionen, territoriale Kohäsion, regionale Disparitäten, Raumentwicklungstheorie, Ausstrahlungseffekte

Keywords: European metropolitan regions, territorial cohesion, regional disparities, theory of spatial development, spill over effects

Kurzfassung

In regelmäßigen Abständen findet eine raumordnungspolitische Debatte darüber statt, wie sich der Raum entwickeln soll: aktive oder passive Sanierung, ausgeglichene Funktionsräume oder großräumige Arbeitsteilung, Ausgleichs- oder Wachstumsziel. Aktuell spielen die Begriffe Europäische Metropolregionen und territoriale Kohäsion eine herausragende Rolle. Der Beitrag geht der Frage nach, wie die metropolen-orientierte Politik theoretisch fundiert werden kann und welche möglichen Effekte, die zum territorialen Zusammenhalt beitragen können, sich aus den theoretischen Ansätzen ableiten lassen. Dabei werden die Möglichkeiten Ausgleichszahlungen, Ausstrahlungseffekte und Arbeitsteilung identifiziert und kritisch analysiert. Im Ergebnis werden die Lücken in der theoretischen Diskussion deutlich und es zeichnet sich der Widerspruch zwischen Ziel und politischem Konzept ab.

Abstract

Regularly, new concepts on how the territory should develop arise in spatial planning politics. Previous ideas include: active or passive restructuring, functionally balanced territories or interregional specialization, target for balance or growth. Current discussions are concerned with European metropolitan regions and territorial cohesion. This contribution seeks a theoretical foundation of the metropolitan-oriented policy. Three main implications for territorial cohesion are derived from these theories and concepts. The possibilities of compensation payments, spill over effects and interregional specialization are identified and critically analysed. Thus, the article demonstrates the lack of clarity in theory and the conflicts between the objective and the concept.

1 Problemstellung

Die Europäischen Metropolregionen (EMR) erfahren seit einiger Zeit eine Aufwertung in der raumordnungspolitischen Diskussion in Deutschland und Europa. In Deutschland wurde bereits im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 ihre Bedeutung als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung hervorgehoben.

Im ersten Leitbild „Wachstum und Innovation“ der „Leitbilder und Strategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, die im Juni 2006 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedet wurden, spielen die Metropolregionen eine herausgehobene Rolle. Ähnliches findet sich z.B. in der Raumordnungspolitik Frankreichs, der Schweiz oder Belgiens wieder.

Ein Grund für den Bedeutungsgewinn in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion liegt in der anhaltenden Wachstumsschwäche und den daraus resultierenden Arbeitsmarktp Problemen. Der Kerngedanke einer metropolen-orientierten Politik besteht darin, diese Regionen durch investive und organisatorische Maßnahmen zu stärken. Auf diese Weise soll das wirtschaftliche Wachstum beflügelt werden, wovon auch die strukturschwachen Regionen profitieren sollen. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass das Geld, das verteilt werden soll, zunächst verdient werden muss. Damit wird eine metropolen-orientierte Politik zu einem Handlungsansatz der Förderung territorialer Kohäsion.

In der raumordnungspolitischen Diskussion wird die Hinwendung zu den EMR mit den gewandelten Rahmenbedingungen begründet. Dabei werden häufig die folgenden Schlagwörter aufgeführt, die hier nur kurz angerissen werden können. Als entscheidender Prozess wird die Globalisierung (Müller 2002) genannt, die zu einer Intensivierung des internationalen Standortwettbewerbs führt. Durch den Abbau von Handelsschranken, die Deregulierung der internationalen Kapitalmärkte und die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien hat die Globalisierung seit den 70er Jahren einen neuen Schub bekommen und betrifft nun neben den Güterströmen auch die Finanzströme. Eng verbunden mit der Globalisierung ist der Prozess der Regionalisierung, die die Herausbildung regionaler Produktions- und Kooperationszusammenhänge zur Effizienzsteigerung beschreibt (Swyngedouw 1997). Im Zuge dieser Prozesse findet eine Neubewertung der Standorte und damit eine Veränderung räumlicher Strukturen statt. In den Hocheinkommensländern wandelt sich entsprechend komparativer Kostenvorteile die Produktion weg von standardisierten Industriegütern hin zur Wissensökonomie: Informationsgüter, Güter mit hohem Anteil enthaltenem Wissen, Forschung und Entwicklung, Logistik, Finanzdienstleistungen und Marketing (Kujath 2005). Daraus resultiert das Wachstum höherwertiger unternehmensorientierter Dienstleistungen, die zunehmend die Basis wirtschaftlichen Wachstums ausmachen (Motzkus 2000). Diese Entwicklung, die vom Wachstum der Steuerungsfunktionen und Finanzdienstleistungen (Sassen 1996) sowie dem Wandel zur Ökonomie der Zeichen auf Grund des Bedeutungsgewinns der identitätsstiftenden Funktion von Konsumgütern (Helbrecht 2001) getragen wird, konzentriert sich vor allem in den Metropolen.

Eine weitere Konsequenz der Globalisierung ist die abnehmende Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Hand, da das Kapital die Möglichkeit hat, nachteiligen natio-

nal Regelungen auszuweichen (Genschel 2003). Die Folge ist eine Selbstbeschränkung des Staates durch Einschränkungen der Leistungen des Wohlfahrtsstaates, Steuersenkungen, verstärkte Wirtschaftsförderung, Liberalisierung und Deregulierung. Neben dem internationalen Steuerwettbewerb schränken demographische Veränderungen die finanziellen Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Akteure ein (Birg 2001: 170 ff.). Die europäische Integration erzeugt eine Kompetenzzersplitterung und Verflechtung zwischen den einzelnen Ebenen. Aus spieltheoretischer Sicht droht damit die Verflechtungsfalle¹ (Scharpf 1985). Im Bereich der räumlichen Planung sind die traditionellen, hoheitlichen Steuerungsinstrumente in die Kritik geraten, da sie über Ge- und Verbote lediglich unerwünschte Entwicklungen verhindern, aber kaum neue positive anstoßen können. Außerdem wird die Region als geeignete Ebene für die Steuerung und Förderung der räumlichen Entwicklung angesehen (Benz et al. 1999). Damit wird eine Ebene aufgewertet, die in vielen europäischen Ländern in einer handlungsfähigen Form fehlt.

Die genannten Entwicklungen haben die Situation der Metropolregionen stark verändert. Auf Grund ihrer internationalen Ausrichtung sind die Metropolregionen besonders stark dem globalen Wettbewerbs- und regionalen Spezialisierungsdruck ausgesetzt. Gleichzeitig werden ihnen die besten Standortbedingungen beigemessen, um von den sektoralen, technologischen und gesellschaftlichen Trends zu profitieren (Rosenfeld/Kronthaler/Kawka 2004). So wird auch in Trendszenarien von einem verstärkten Wachstum dieser Regionen und einer zunehmenden Konzentration der Wirtschaftsleistung und Bevölkerung auf diese Gebiete ausgegangen (ESPON 2006; Stiens 2005; Tönnies 2001). Es werden wachsende regionale Disparitäten beobachtet und für die Zukunft prognostiziert, so dass es immer schwieriger wird, territoriale Kohäsion zu gewährleisten. In Deutschland wird daher aktuell eine Debatte um das raumordnerische Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse geführt und seine Realisierungschancen zunehmend in Frage gestellt (Beirat für Raumordnung 2005; Brake 2007; Hahne 2005; Hübler 2005).

Angesichts abnehmender staatlicher Steuerungsmöglichkeiten wird mit der metropolen-orientierten Politik nicht versucht, dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sondern sie soll in der Hoffnung auf positive Effekte für den Gesamttraum gefördert werden. Damit entspricht dieser Ansatz auch neueren Entwicklungen innerhalb der Regionalpolitik, neben dem Ausgleichsziel das Wachstumsziel zu stärken und nicht mehr nur die strukturschwachen, sondern alle Gebiete zu fördern (Bachtler 2001). Ein Beispiel stellt die europäische

Regionalpolitik dar, die sich in der aktuellen Förderperiode mit der Förderung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation stark in den Dienst der Lisbon-Strategie stellt (s. Strukturfondsverordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006).

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag der Frage nachgegangen, ob eine metropolen-orientierte Politik bei einer konsequenten Anwendung die territoriale Kohäsion fördern könnte, wie ihre Befürworter behaupten. Dazu sollen anhand theoretischer Überlegungen mögliche Einflussfaktoren identifiziert und diskutiert werden. Zunächst werden in Kapitel 2 die zentralen Begriffe der Fragestellung Europäische Metropolregion, die entsprechende Politik sowie territoriale Kohäsion definiert. In Kapitel 3 wird der Versuch einer theoretisch-konzeptionellen Fundierung des Politikansatzes unternommen und in Anlehnung an die angeführten Theorien die Bezüge zur territorialen Kohäsion herausgearbeitet. Anschließend werden in Kapitel 4 Thesen zu den möglichen positiven Auswirkungen des Politikansatzes im Hinblick auf die territoriale Kohäsion aufgestellt. Abschließend werden Schlussfolgerungen für die weitere wissenschaftliche und politische Diskussion gezogen.

2 Begriffsklärung

2.1 Europäische Metropolregionen

Blotevogel (2002a: 346) schlägt eine Definition von Metropolen nach Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion sowie Gateway-Funktion vor (s. Tab. 1). Dieser Ansatz entspricht

den neueren Typologisierungen in der Metropolenforschung (Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink 2005: 421). Der Zusammenhang zwischen Metropolfunktion und Bevölkerungszahl ist nur indirekt, so dass Städte wie Luxemburg und Basel zumindest teilweise metropolitane Funktionen aufweisen.

Die Metropole wird also bestimmt durch hochrangige internationale Funktionen, die räumlich eher punktuell als flächig erbracht werden (z.B. Frankfurter Bankenviertel, Hamburger Hafen oder Berliner Regierungsviertel). Adressat dieser Leistungen ist nicht primär die Metropole oder die Metropolregion, sondern die überregionale Wirtschaft und Gesellschaft. Die Metropole ist, wie jede andere Großstadt auch, funktional eng mit ihrem Umland verflochten. Die Erfüllung der Metropolfunktionen ist nur durch Arbeitsteilung in der Stadtregion möglich. „In diesem Sinne kann die Metropolregion als die Stadtregion der Metropole angesehen werden, die vorrangig dazu beiträgt und daran partizipiert, dass die Metropole die Metropolfunktionen erbringen kann; sie ist aber nicht im gleichen Maße als Region auch primär Adressat dieser Leistungen“ (Schön 1996: 361).

Das verwendete Verständnis von Metropolregion orientiert sich am Abgrenzungsansatz des BBR, der Indikatoren für die oben genannten metropolitenen Funktionen ermittelt und regionalisiert (Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink 2005: 421 ff.). Der Begriff Europäische Metropolregion macht deutlich, dass es sich nicht um Regionen der höchsten Hierarchiestufe – den Global Cities wie London und Paris – handelt, sondern um die darauf folgende Stufe mit europaweiter Ausstrahlung.

Tabelle 1

Funktionen von Metropolen und daraus abgeleitete Merkmale (eigene Darstellung nach Blotevogel 2002a: 346)

Entscheidungs- und Kontrollfunktion	
Wirtschaft	Headquarter großer Unternehmen, Banken und Börsen, breites Spektrum hochspezialisierter Dienstleister
Staat	Regierungssitz
Sonstige Organisationen	Supranationale Organisationen (EU und UN), internationale NGO's
Innovations- und Wettbewerbsfunktion	
Wirtschaftlich-technische Innovationen	FuE-Einrichtungen, Universitäten, wissensintensive Dienstleister
Soziale und kulturelle Innovationen	Kulturelle Einrichtungen (Theater, Museen, Großveranstaltungen, ...), Orte sozialer Kommunikation (Gaststätten, Sport, ...)
Gateway-Funktion	
Zugang zu Menschen	Verkehrsknoten, insbesondere Luftverkehr, Schienenfernverkehrsknoten und Autobahnknoten
Zugang zu Wissen	Medien, Kongresse, Bibliotheken, Internet-Server
Zugang zu Märkten	Messen, Ausstellungen

2.2 Die metropolen-orientierte Politik

Die Raumpolitiken in Deutschland und Europa haben die in Kapitel 1 genannten Entwicklungen aufgegriffen und sich den EMR zugewandt. Im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993 wird die Bedeutung der größeren deutschen Stadtregionen als Wachstumsmotoren sowie für die Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit des Gesamtgebietes hervorgehoben. Daraus wird eine Politik zur Stärkung und Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit abgeleitet. Im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 taucht dann der Begriff der europäischen Metropolregionen auf. Hier wird ein EMR-Konzept entwickelt, dass durch eine MKRO-Arbeitsgruppe 1997 konkretisiert wurde. In den Leitbildern und Strategien für die Raumentwicklung in Deutschland von 2006 wird das Konzept wieder aufgegriffen und um einen weiteren metropolitanen Verflechtungsraum ergänzt. Zudem werden auch Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume ausgewiesen.

In der europäischen Raumentwicklungspolitik spielen die Metropolregionen ebenfalls eine herausgehobene Rolle. Das Europäische Raumentwicklungskonzept EUREK von 1999 regt die Schaffung eines dezentralen Netzes von Metropolregionen (hier auch verstanden als die zweite Stufe der Städtehierarchie unterhalb der Weltstädte) an. Diese Politik soll zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Disparitätenausgleichs beitragen.

In Anlehnung an die genannten strategischen Dokumente wird eine metropolen-orientierte Politik hier als ein raumordnungspolitisches Konzept verstanden, das auf die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EMR abzielt (z. B. Blotevogel 2002a; Stiens 2000). Die metropolitanen Funktionen sollen dabei nicht in einer großen Metropole konzentriert, sondern polyzentral über den gesamten Raum von Europa verteilt werden. Es sollen nicht nur die Metropolregionen selbst, sondern auch die übrigen Räume durch Ausstrahlungseffekte profitieren.

Eine Grundannahme besteht darin, dass die bisherige raumstrukturelle Organisation von Oberzentren nicht ausreicht, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Daher sollen Regionen, die auch mehrere Oberzentren umfassen können, geschaffen werden, um die Funktion einer Metropole gemeinsam anbieten zu können. Aber selbst diese Maßstabserweiterung reicht nicht aus, so dass die einzelnen Metropolregionen, abgesehen von London und Paris, sich spezialisieren sollen. Die interregionale Arbeitsteilung soll einen ruinösen Wettbewerb der EMR untereinander verhindern. Voraussetzung ist die geeignete institutionelle Kapazi-

tät, so dass die Region nach außen vertreten werden kann und nach innen legitimiert ist. Dazu sollen alle relevanten politisch-administrativen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure zusammenarbeiten.

Um die Ziele internationale Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliches Wachstum im Gesamtgebiet zu erreichen werden in den genannten Dokumenten insbesondere Maßnahmen und Strategien genannt, die zu den folgenden Handlungsschwerpunkten² zusammengefasst werden können:

- *Stärkung der Region als funktionsfähigen Netzknoten:* Ausbau und Koordination internationaler Infrastrukturen (kulturelle Angebote, Verkehrserschließung, Messen, Tagungsinfrastruktur, hochwertige Wohn- und Gewerbestandorte etc.), Regionalmarketing, Förderung der Standortbedingungen für höherwertige Dienstleistungen, Abstimmung bei der Sicherung von ökologischen Ausgleichsräumen, Sicherung und Entwicklung einer hohen Umweltqualität, Organisations- und Institutionenentwicklung
- *Verbesserung der Vernetzung und Kooperation zwischen den EMR:* Ausbau der Verkehrs- und Telekommunikationsinfrastruktur, Kooperation und Arbeitsteilung z. B. in den Feldern Flugverkehr, Standortfindung von Behörden, Infrastrukturpolitik für Forschung und Entwicklung
- *Verknüpfung der EMR mit den nicht-metropolitanen Räumen:* verkehrliche Anbindung kleinerer und mittlerer Zentren im weiteren Umfeld der EMR

Andere europäische Länder verfolgen in ihren Raumpolitiken teilweise ähnliche Ansätze. Dazu gehören z. B. die Agglomerationspolitik in der Schweiz, die *projets métropolitains* in Frankreich oder die *Europole* in Polen.

2.3 Territoriale Kohäsion

Der Begriff territoriale Kohäsion stammt aus der französischen Raumentwicklungspolitik und hat die Diskussion der europäischen Regional- und Raumentwicklungspolitik maßgeblich geprägt (Faludi 2004). Seit dem Vertrag von Amsterdam wurde der Begriff explizit im Art. 16 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) zur Begründung der Bereitstellung von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse durch die Gemeinschaft und ihre Mitglieder herangezogen. Neben dieser eher unbedeutenden Erwähnung wurde der territoriale Zusammenhalt bislang aus einem der Hauptziele des EGV – der Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion (Art. 2) – abge-

leitet. In Verbindung mit den Art. 158 und 159 wurde impliziert, dass Menschen – unabhängig davon, wo sie in der Union leben oder arbeiten – nicht benachteiligt werden dürfen und dass die Unterschiede im Entwicklungsstand zwischen den Regionen zu verringern sind, wodurch die europäische Regionalpolitik legitimiert wird. Der Vertrag von Lissabon nennt nun den territorialen Zusammenhalt explizit in Art. 2 Abs. 3 EGV als Ziel der EU.

Im dritten Kohäsionsbericht wird der territoriale Zusammenhalt wie folgt definiert: „Das politische Ziel besteht darin, durch Abbau von Disparitäten, Verhindern territorialer Ungleichgewichte sowie Durchführung sektoraler Politiken mit räumlichen Auswirkungen einerseits und einer kohärenteren Regionalpolitik andererseits zu einer ausgewogeneren Entwicklung beizutragen“ (Kom 2004: 27). Das Ziel ähnelt in Deutschland der Leitvorstellung der Raumordnung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (ROG Art. 1, Abs. 2) sowie dem Ausgleichsziel der regionalen Wirtschaftsförderung (Teil I, Abschnitt 2.1 des 36. Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“).

3 Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen der metropolen-orientierten Politik und Bezüge zur territorialen Kohäsion

Die metropolen-orientierte Politik fußt auf einer Vielzahl von Raumentwicklungstheorien und -konzeptionen. Davon werden nun die für die Begründung des Konzeptes und der Notwendigkeit zur Metropolisierung häufig herangezogenen Ansätze (z.B. Blotvogel 1998; Niegisch 1999; ÖROK 2005; Zimmermann 2004) skizziert und in ihrer Bedeutung für diese Politik und die territoriale Kohäsion dargestellt. Abschließend wird eine kritische Würdigung vorgenommen.

3.1 Agglomerationstheorien

Die *Agglomerationseffekte* wurden bereits von Weber 1909 diskutiert und von Hoover 1939 zu Größen-, Lokalisations- und Urbanisationsvorteilen konkretisiert. Darüber hinaus wird ein großer Arbeitsmarkt als vorteilhaft sowohl für Nachfrager als auch für Anbieter angesehen (Niegisch 1999: 83). Die Unternehmen finden geeignete Arbeitskräfte und Arbeitnehmer können leicht eine neue Stelle finden, die besser bezahlt ist oder eher den eigenen Fähigkeiten entspricht.

Agglomerationstheorien beschäftigen sich mit Rückkopplungen zwischen dem Standortverhalten von Unternehmen und Haushalten. Im Wesentlichen lassen sich zwei neuere Ansätze unterscheiden. Zum einen

beziehen sie sich auf Henderson (1988). Unternehmen realisieren Ballungsvorteile durch Spezialisierung zwischen Betrieben, Reduktion der Suchkosten für Arbeitskräfte, schnellere Innovationsausbreitung sowie an die Bedürfnisse der Industrie angepasste öffentliche Infrastrukturen. Die Konzentration wird hingegen durch Flächenknappheit und damit verbundenen höheren Lohnforderungen zur Kompensation weiter Pendeldistanzen begrenzt. Außerdem steigen die Bodenkosten, die Verkehrsinfrastruktur wird überlastet und Fühlungsvorteile nehmen ab.

Zum anderen stehen Agglomerationstheorien in der Tradition der *Neuen Ökonomischen Geographie* (Krugman 1991). Die Bildung von Agglomerationen wird durch Größenvorteile, Transportkosten und Faktormobilitäten modelliert, wobei unterschiedliche Annahmen zu entgegengesetzten Ergebnissen führen können. Meist wird davon ausgegangen, dass bei abnehmenden Transport- und Handelskosten, wie bei der Globalisierung, Agglomerationen zunächst wachsen und anschließend Dezentralisierung stattfindet.

Die Agglomerationstheorien sind Gleichgewichtstheorien, da die Ballung nur so lange anhält, bis sich zentripetale und -fugale Kräfte ausgleichen. Zu den Ballungskosten gehören die direkten Kosten (höhere Boden-, Miet- und Immobilienpreise, höhere Lebenshaltungskosten und höhere Löhne) und die sozialen Kosten (Umweltschäden, Gesundheitsschäden, Kriminalität und Überlastung der Verkehrsinfrastruktur). Da die sozialen Kosten nicht in den Marktpreis eingehen, begrenzen lediglich die direkten Kosten die Größe der Agglomeration, so dass die optimale Größe in der reinen Marktwirtschaft überschritten wird (Niegisch 1999: 148 f.). Die metropolen-orientierte Politik versucht daher, die metropolitanen Funktionen zu dezentralisieren, um die Überlastungserscheinungen einer dominierenden Metropole zu vermeiden. Außerdem wird die Metropolfunktion auf die gesamte Region ausgedehnt, da im Stadtumland auch die positiven Agglomerations-effekte und die negativen schwächer wirken. Darüber hinaus begründen die Theorien, warum Investitionen in wachsende Agglomerationen in Zeiten der Konzentration besonders effizient sind.

Die Agglomerationstheorien erklären die Ballung von wirtschaftlicher Produktion und Bevölkerung, was zu einer ungleichen Entwicklung führt und somit der territorialen Kohäsion entgegenwirkt. Auf der anderen Seite wirken zentripetale Kräfte einer zu starken Ballung entgegen, so dass abgelegene Regionen von Dezentralisierungsprozessen profitieren können. Außerdem kann durch Produktivitätsvorteile in den Agglomerationen erzeugtes Wachstum für die Umverteilung zu strukturschwachen, peripheren Regionen genutzt werden.

3.2 Polarisierungstheorien

Im Gegensatz zu den Agglomerationstheorien begründen die Polarisierungstheorien eine sich dauerhaft verstärkende Konzentration der wirtschaftlichen Produktion. Eine *motorische Einheit* – ein stark wachsendes, innovatives Unternehmen oder Unternehmen einer stark wachsenden, innovativen Branche – in einer Region verursacht über Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen eine sektorale Entwicklung (Perroux 1964). Ein steigendes Einkommen in diesem Sektor wirkt sich über Multiplikatoreffekte positiv auf andere regionale Sektoren aus. Die Produktionsfaktoren wandern in diese Region, während die übrigen Regionen sich entleeren (*Backwash-Effekt*) (Myrdal 1959). Damit steht die Theorie im Widerspruch zur neoklassischen Theorie, die von einer Umkehrung des Prozesses ausgeht, wenn die Arbeitskräfte in den entleerten Regionen knapp werden und die Löhne steigen. Eine Umkehr ist in Anlehnung an die Polarisierungstheorie ausgeschlossen, da in den Entleerungsräumen keine qualifizierten Arbeitskräfte mehr zur Verfügung stehen und die Infrastrukturausstattung unzureichend ist.

Mit der metropolen-orientierten Politik wird versucht, die guten Bedingungen für die derzeit stark wachsenden Branchen der höherwertigen unternehmensorientierten Dienstleistungen und wissensintensiven Industrien in den Metropolregionen zu nutzen, um Wachstumseffekte zu erzielen. Darüber hinaus kann begründet werden, warum Investitionen in Wachstumsräume besonders starke Effekte verursachen. Dieses zusätzliche Wachstum kann dann wiederum für Ausgleichszahlungen verwendet werden, was die territoriale Kohäsion einerseits stärken könnte. Andererseits zeigt die Theorie, dass das Wachstum in den Metropolregionen auf Kosten der übrigen Regionen erfolgt und dass die dortigen Voraussetzungen für eine eigenständige Entwicklung zunehmend erodieren.

3.3 Neuere wirtschaftsgeographische Ansätze

Mit der *Neuen Wachstumstheorie* werden Innovationen, Wissen und Humankapital zu den treibenden Kräften wirtschaftlichen Wachstums (Bröker 1994). Einige neuere wirtschaftsgeographische Ansätze beschäftigen sich damit, wie diese in räumlicher Hinsicht erzeugt werden. Dies sind im Wesentlichen Ansätze zu *Netzwerken* (Maillat/Crevoisier/Lecoq 1994), *Milieus* (Fromhold-Eisebith 1995) und *Clustern* (Porter 1990). Damit rückt das Umfeld von Unternehmen (Kooperationspartner, Institutionen, soziale Kontakte etc.) in den Mittelpunkt der Betrachtung.

Der Faktor räumliche Nähe wird aufgewertet, da die Vernetzung von Güter-, Kapital- und Informationsströ-

men zu gemeinsamen Lernprozessen, geringen Transaktionskosten, Fühlungs- und Agglomerationsvorteilen führt. Räumliche Nähe erleichtert persönliche und informelle Kontakte, wodurch sich Informationen und Innovationen schneller ausbreiten können und die Wissensproduktion angekurbelt wird.

Die Konzentration ist insbesondere in wissens-, technologie- und designintensiven Branchen relevant. Die Bedingungen für Innovationen sind in den Agglomerationsräumen besonders günstig (Zimmermann 2004: 18 f.). Daher soll eine Förderung der Metropolregionen die Innovationsfähigkeit und somit die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft verbessern. In Bezug auf die territoriale Kohäsion ermöglicht das innovationsbedingte Zusatzwachstum in den EMR Ausgleichszahlungen. Außerdem können auch Unternehmen aus nicht-metropolitanen Regionen Innovationen dort erzeugen lassen und dann davon bei ihrer Produktion profitieren.

3.4 Theorie der Städtesysteme

Das Städtesystem wird gebildet aus den Städten, die durch funktionale Beziehungen (komplementäre Funktionen) oder Interaktionen (Ströme von Menschen, Gütern, Informationen und Geld) miteinander verbunden sind. Das Städtesystem lässt sich nach einer ökonomisch-funktionalen Hierarchie gliedern. Dieses System ist dynamisch, so dass der Auf- und Abstieg möglich ist. Die Globalisierung und der erweiterte europäische Binnenmarkt führen zu einer neuen Ausgestaltung der Hierarchie mit den Gewinnerstädten im Zentrum und den Verliererstädten in der Peripherie (Krätke 1995: 131 ff.). Die regional und national bedeutsamen Städte müssen kämpfen, um ins europäische Netz von Metropolen aufgenommen zu werden und nicht zu abhängigen Stadtregionen abzusinken.

Die *Global-City-These* geht davon aus, dass die Globalisierung zur Aufwertung der Rolle bestimmter Großstädte (Global Cities) führt, weil sich hier die wichtigen Steuerungsfunktionen, die postindustriellen Produktionsstätten der führenden Branchen und ihre internationalen Marktplätze konzentrieren (Sassen 1996). Global orientierte Finanz- und Dienstleistungskomplexe weisen ein enormes Wachstumspotential auf und höherwertige, unternehmensnahe Dienstleistungen sind für die Einordnung in die Städtehierarchie entscheidend. Daher gilt es, entsprechende Standortfaktoren wie hochrangige Infrastrukturen, hochqualifizierte Arbeitskräfte, Urbanität, Landschaftsqualität und ein differenziertes Wohnungsangebot bereitzustellen.

Die metropolen-orientierte Politik kann als ein Versuch angesehen werden, durch die Bündlung der Potentiale

in der gesamten Region die Position im Städtesystem zu halten bzw. auszubauen. Die entstehenden Wachstumsmöglichkeiten sollen genutzt und die Konkurrenz zwischen den Metropolregionen durch verstärkte Kooperation vermindert werden. Außerdem sollen die EMR in die Lage versetzt werden, die Funktionen einer Global City arbeitsteilig anzubieten.

Aus der Sicht territorialer Kohäsion bleibt festzuhalten, dass die übrigen Städte die geforderten Standortbedingungen nicht bereitstellen können und somit vom Wachstum der führenden Branchen abgekoppelt werden. Die peripheren Städte müssen sich mit den restlichen Wirtschaftssektoren begnügen und bleiben von der Steuerungsleistung der Metropolregionen abhängig. Wenn jedoch die Metropolregionen mehr gewinnen als andere Städte verlieren, vergrößert sich die potentiell zu verteilende Masse.

3.5 Theorie und Konzept zentraler Orte

Nach der Theorie der zentralen Orte bildet sich ein sechseckiges Schema von zentralen Orten unterschiedlicher Hierarchiestufen heraus, um eine optimale Versorgung der Bevölkerung mit zentralen Funktionen zu gewährleisten (Christaller) bzw. um der Konkurrenz anderer Anbieter aus dem Wege zu gehen (Lösch). Je höherrangiger und seltener ein Dienst nachgefragt ist, desto geringer ist die Anzahl der Anbieter und desto wahrscheinlicher ist die Ansiedlung an Standorten mit einer im funktionalen Sinne zentralen Position im Siedlungsgefüge (ÖROK 2005: 35).

Theoretisch ist die funktionale Hierarchie nach oben hin bis zur Weltstadt offen. Die EMR stellen eine Hierarchiestufe oberhalb der Oberzentren des Konzepts in Deutschland dar³. Das Zentrale-Orte-Konzept strebt eine polyzentrale Siedlungsstruktur an, was auch durch die Förderung der EMR auf großräumigerer Ebene erreicht werden soll. Anders als im Konzept der zentralen Orte bezieht sich die Zentralität jedoch nicht nur auf die Kernstadt, sondern wird wie in der Theorie funktional bestimmt, was zu einer Ausweitung auf die Metropolregion führt.

Der Effekt in Bezug auf die territoriale Kohäsion besteht darin, dass hochrangige Funktionen, wie z. B. Messezentren, internationale Flughäfen und Containerhäfen gleichmäßig über den Raum verteilt werden sollen. Damit sollen diese Einrichtungen auch aus peripheren Gebieten optimal erreichbar sein, so dass auch Unternehmen aus diesen Räumen möglichst einfach auf diese Leistungen zugreifen und möglichst effektiv von ihnen profitieren können.

3.6 Konzept der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung

Das raumordnerische Konzept räumlich-funktionaler Arbeitsteilung wurde als Gegenentwurf zu den *ausgeglichene Funktionsräumen* entwickelt (Hübler 1977). Mit diesem Konzept soll die Wohlfahrt maximiert werden, indem jedem Raum die Funktionen zugewiesen werden, für die er komparative Kostenvorteile aufweist. Dies bedeutet, dass in den strukturschwachen, peripheren Räumen nur noch die sog. Restfunktionen, wie flächenextensive Freizeit- und Erholungsfunktionen, ökologische Ausgleichsfunktionen, wasser-, land- und forstwirtschaftliche Funktionen sowie Reservefunktionen, gefördert werden. Im Gegensatz dazu sollen Produktion, Dienstleistungen und Forschung und Entwicklung in den Agglomerationen konzentriert werden.

Die Grundannahme des Konzeptes besteht darin, dass die räumliche Arbeitsteilung ohnehin nicht verhindert werden kann und sie deshalb unterstützt werden sollte, um eine effiziente Raumstruktur zu fördern und keine Mittel im Dagegen-Ankämpfen zu vergeuden. Das Konzept räumlich-funktionaler Arbeitsteilung ist in der metropolen-orientierten Politik enthalten, wenn es um die Spezialisierung innerhalb und zwischen den Metropolregionen sowie zwischen EMR und den übrigen Regionen geht. Damit wird das Ziel territorialer Kohäsion bewusst aufgegeben. Eine räumlich-funktionale Arbeitsteilung kann der territorialen Kohäsion dennoch nützen, wenn sich die nicht-metropolitanen Räume in Abstimmung mit den Metropolregionen auf Funktionen spezialisieren, bei denen sie komparative Kostenvorteile aufweisen. Die Voraussetzung besteht allerdings darin, dass solche Funktionen existieren, die auch einen entsprechenden Marktwert aufweisen, da Kompensationszahlungen von Seiten der Metropolregionen nicht vorgesehen sind.

3.7 Kritische Würdigung

Auf der Grundlage der dargestellten Theorien scheint die metropolen-orientierte Politik durchaus plausibel. Die theoretischen Ansätze weisen darauf hin, dass die räumliche Konzentration von Unternehmen gewisse Vorteile für die wirtschaftliche Entwicklung bietet. Unklar bleibt jedoch, wann eine Agglomeration zu groß oder zu klein ist und wie weit die Effekte reichen. Bezieht sich die räumliche Ballung auf Weltregionen (z. B. die Triade), globale Integrationszonen (z. B. das Pentagon der EU), eine Metropolregion, eine Großstadt oder reicht bereits ein Technologiezentrum? Es bleibt offen, warum andere Standorte nicht genauso innovativ, international und wettbewerbsfähig sein können. McCann (2001: 53) bezweifelt gar, dass eine wachstumsoptimale Raumstruktur existiert, da der optimale Standort von

den spezifischen Anforderungen eines Unternehmens, seinen Erwartungen sowie seinem Informationsstand abhängen und sich individuellen Einschätzungen mit dem Verdichtungsgrad und mit dem Alter eines Unternehmens verändern.

Des Weiteren bleiben viele Fragen ungeklärt. Die deduktiven Ansätze (Agglomerationstheorien und Theorie der zentralen Orte) gelten nur unter sehr restriktiven Annahmen und beschäftigen sich mit wenigen ausgewählten Einflussfaktoren. Sie beziehen sich auf Industrieunternehmen oder auf haushaltsnahe Dienstleistungen, denen aber in der metropolen-orientierten Politik nur eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Außerdem spielen regionale Nachfrage und Transportkosten eine dominante Rolle, obwohl die Transportkosten in der heutigen Zeit gegen null tendieren und die Nachfrage weltweit bedient werden kann (Mainz 2005: 103). Die induktiv gewonnenen Theorien (Polarisationstheorien, Theorie der Städtesysteme und die neueren wirtschaftsgeographischen Ansätze) beschreiben lediglich räumliche Prozesse, deren Ursachen weitgehend ungeklärt bleiben. Daher kann die künftige Entwicklung kaum abgeschätzt werden und politische Handlungsempfehlungen können kaum abgeleitet werden.

Beim Bezug zum Zentrale-Orte-Konzept kann kritisiert werden, dass es sich auf die Versorgung der Wohnbevölkerung bezieht und somit nicht auf die metropolen-orientierte Politik, die auf wirtschaftliches Wachstum und internationale Verflechtungen abzielt, übertragen werden kann. Dennoch scheint plausibel, dass angesichts begrenzter finanzieller Mittel hochrangige Funktionen nicht ubiquitär angeboten werden können. Ihre gleichmäßige Verteilung im Raum optimiert deren Erreichbarkeit für alle Teilräume. Im Gegensatz dazu lässt sich das Konzept der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung nur schwer begründen, da unklar ist, welcher Raum für welche Funktionen komplementäre Kostenvorteile aufweist.

Zusammenfassend kann geschlussfolgert werden, dass zum aktuellen Stand der Forschung aus den genannten Theorien kaum eindeutige regionalpolitische Implikationen ableitbar sind. Es konnten lediglich einige Hinweise identifiziert werden, die eine metropolen-orientierte Politik stützen. Die normative Begründung mittels raumordnungspolitischer Konzepte ist ebenfalls nur teilweise befriedigend.

Mit Blick auf die territoriale Kohäsion können aus den angeführten Theorien zum einen Hinweise abgeleitet werden, dass eine Förderung der EMR auf Kosten der übrigen Standorte geschehen würde. Agglomerations- effekte und Polarisationstheorien begründen die Bal-

lung von wirtschaftlicher Produktion und Bevölkerung. Die Theorie der Städtesysteme und das Konzept der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung weisen darauf hin, dass sich die Wachstumsbranchen in den Metropolregionen konzentrieren und die übrigen Räume abgekoppelt werden.

Zum anderen lassen sich drei mögliche positive Einflussfaktoren identifizieren, die durch eine Anwendung der metropolen-orientierten Politik zur territorialen Kohäsion beitragen könnten. Erstens weisen Erkenntnisse der Agglomerationstheorien, der Polarisations- theorie, neuere wirtschaftsgeographische Ansätze sowie die Theorie der Städtesysteme darauf hin, dass die Förderung der EMR zu einer Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums führt. Damit können höhere Ausgleichszahlungen durch strukturpolitische Maßnahmen und Transferleistungen finanziert werden. Zweitens können periphere Gebiete von Ausstrahlungseffekten profitieren, die durch Innovationsdiffusion (neuere wirtschaftsgeographische Ansätze) und durch verbesserte Erreichbarkeit (Theorie und Konzept zentraler Orte) entstehen. Drittens ergibt sich aus dem Konzept räumlich-funktionaler Arbeitsteilung die Realisierung von Spezialisierungsvorteilen durch eine räumliche Arbeitsteilung zwischen Metropolregion und peripherem Umland. Darüber hinaus werden in den Agglomerationstheorien Dezentralisierungsprozesse angesprochen, die durch Überlastungseffekte und zu hohen Konkurrenzdruck auftreten können. Auf Grund der aktuell zu beobachtenden Konzentrationstendenz auf die Metropolregionen (s. Kap. 1) wird dieser Effekt nicht weiter aufgegriffen. Die drei übrigen Effekte werden im folgenden Kapitel vertieft analysiert und einer kritischen Prüfung unterzogen.

4 Thesen zum Beitrag der metropolen-orientierten Politik zur territorialen Kohäsion

Nachdem im vorherigen Kapitel gezeigt wurde, dass sich die metropolen-orientierte Politik nur schwer aus bestehenden Theorien ableiten lässt, werden in diesem Abschnitt die drei identifizierten Möglichkeiten eines Beitrags dieser Politik zum Ziel des territorialen Zusammenhalts näher betrachtet. Da eine eindeutige theoretische und empirische Fundierung teilweise noch aussteht, sind die folgenden Aussagen eher als Thesen zu verstehen.

4.1 Die Finanzierbarkeit höherer Ausgleichszahlungen

Der erste mögliche Effekt impliziert zwei Bedingungen. Zum einen sollte durch die Anwendung der Politik die Verteilmasse ansteigen und zum anderen sollte dieses

Geld über Strukturförderung und Finanzausgleichssysteme den strukturschwachen, peripheren Gebieten zu Gute kommen. Ersteres ist, wie oben beschrieben, theoretisch nicht eindeutig fundiert. Darüber hinaus lässt sich eine Reihe von praktischen Einwänden aufführen, die dieser Aussage widersprechen. Zunächst besteht die Gefahr von Fehlinvestitionen und der Verschwendung öffentlicher Mittel. Eine solche Entwicklung ist absehbar, wenn die angestrebte regionsinterne Koordination und interregionale Arbeitsteilung nicht funktioniert. Die interne Koordination gestaltet sich als schwierig, da die Metropolregionen keine Gebietskörperschaften darstellen, sondern durch eine Vielzahl von Verwaltungs- und teilweise Staatsgrenzen zerschnitten werden. Zur Lösung dieses Problems wird gerne auf *Regional Governance* verwiesen, wobei die traditionelle *Top-down-Steuerung* durch Partnerschaften der relevanten Akteure abgelöst wird (Healey 2000). Empirische Erfahrungen (z. B. Diller 2001) sowie Erkenntnisse aus der *Spieltheorie* und der *Theorie der Verhandlungssysteme* (z. B. Benz/Scharpf/Zintl 1992) schränken diese Erwartungen stark ein. Demnach ist die Kooperation auf Grund ihrer Freiwilligkeit und ihres auf Konsens ausgelegten Entscheidungsmodus mit hohen Transaktionskosten verbunden. Die Ergebnisse sind oft wenig innovativ und bleiben vorwiegend auf weiche Effekte beschränkt. Das Erfordernis von Situationen, in denen alle Beteiligten möglichst gleich viel gewinnen, führt dazu, dass konfliktträchtige Themen (Beschränkung der Flächenausweisung, Standortwahl von Infrastrukturen etc.) ausgeklammert werden. Standortkonkurrenzen bleiben bestehen und ein wohlfahrtsoptimaler Mitteleinsatz ist unwahrscheinlich.

Die Arbeitsteilung zwischen den EMR gestaltet sich ebenfalls auf Grund des Wettbewerbsdrucks schwierig. Außerdem ist nicht operationalisierbar, welche Region in welchen Bereichen Kostenvorteile besitzt. Ein Kampf um die wachstumsstärksten Branchen, der öffentliche Mittel verschlingt, ohne mit Sicherheit Wachstumsimpulse zu setzen, ist absehbar. Es besteht die Gefahr, dass die Metropolregionen die weltweiten Herausforderungen gleich wahrnehmen und somit gleich reagieren. So können immer wieder dieselben Versuche beobachtet werden, das Image und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen: mehr Wissenschaft, mehr Kultur, mehr äußere Attraktivität, bessere Erreichbarkeit und Anziehung von Großereignissen. Die Wirkung dieser Maßnahmen kann nicht bewiesen werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass trotz erheblicher öffentlicher Investitionen kaum Standortvorteile entstehen, wenn die übrigen Wettbewerber ähnlich verfahren.

Des Weiteren wird der gesamtwirtschaftliche Effekt der Förderung von Metropolregionen durch Standort-

verlagerungen in diese Räume beeinflusst. Wenn die Konzentration der Produktion Vorteile bietet, führt dies zur Produktivitätssteigerung und damit zu mehr Wachstum. Davon muss allerdings der nötige Infrastrukturaufbau abgezogen werden. Der Wertverlust von Sachkapital in den Abwanderungsräumen vermindert ebenfalls das gesamträumliche Wachstum.

Auf der anderen Seite ist fraglich, ob die möglichen zusätzlichen Mittel in die strukturschwachen, peripheren Gebiete fließen, da einerseits durch die Wachstumsfixierung in den Metropolregionen neue ökologische und soziale Probleme entstehen könnten, die zu behandeln wären. Andererseits ist nicht objektiv zu bestimmen, wann die EMR ausreichend gefördert wurden, so dass mehr Geld für die Peripherie eingesetzt werden könnte. Solch ein Phasenmodell, das zunächst auf die Förderung der großen Zentren und anschließend der Peripherie setzt, wurde in einem Positionspapier der ARL (2004: 5) vorgeschlagen und ist zur Unterstützung einer Entwicklung nach der *Polarization-Reversal-Hypothese* (Richardson 1980) angebracht. Dieses Modell lässt befürchten, dass in der zweiten Phase die entscheidenden Träger der Regionalentwicklung – die Gutsausgebildeten, Unternehmer und Kreativen – bereits in die Zentren abgewandert und als Potential einer Trendumkehr verloren gegangen sind.

4.2 Ausstrahlungseffekte

Die metropolen-orientierte Politik formuliert die Hoffnung, dass periphere Gebiete über Ausstrahlungseffekte, die durch eine Verbesserung der verkehrlichen Anbindung verstärkt werden, vom Wachstum in den EMR profitieren können. Verkehrsinfrastrukturinvestitionen gelten seit langem als geeignetes Instrument zum Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede, was immer noch bei der Bewertung von Verkehrsplanungen, wie z. B. im Bundesverkehrswegeplan, eine wichtige Rolle spielt. Begründet wird diese Annahme mit den traditionellen Ansätzen der *neoklassischen Wachstums- und Außenhandelstheorie* (Borts/Stein 1964) sowie der *Export-Basis-Theorie* (North 1955). Eine Verbesserung der Verkehrserschließung dient hierbei der Erhöhung der Faktormobilität und des interregionalen Handels, um damit die „natürlichen“ Konvergenzprozesse zu unterstützen.

Erkenntnisse aus der *Neuen Ökonomischen Geographie* weisen aber darauf hin, dass die Senkung der Transportkosten nicht zwangsläufig der Peripherie zu Gute kommt (s. Kap. 3.1). Darüber hinaus bestehen sogar theoretische und empirische Erkenntnisse über unerwünschte Effekte, insbesondere in peripheren, strukturschwachen Gebieten (Gather 2004; Lutter

1980). Zu Entleerungseffekten kommt es, wenn Regionen durch den Anschluss an Netze in den Sogbereich großer Wirtschaftszentren geraten, d.h. Arbeitnehmer oder auch die bisher örtlich gebundene Kaufkraft zum Ballungsgebiet hin abgezogen werden. Es wird auch von *Tunnel-* und *Pumpeffekten* gesprochen, da sich wirtschaftliche Aktivitäten lediglich an die beiden Endpunkte einer verbesserten Verkehrsinfrastruktur verlagern. Darüber hinaus kann bezweifelt werden, ob sich in Industrieländern mit einem dichten Verkehrsnetz – in Deutschland ist bspw. kaum eine Region weiter als zwei Stunden Fahrt von einer Agglomeration entfernt – durch einen Infrastrukturausbau überhaupt noch positive Effekte erzielen lassen. Schließlich weisen neuere regionalökonomische Forschungsergebnisse zunehmend daraufhin, dass die Erreichbarkeit wenn überhaupt nur einen geringen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung ausübt, während andere Faktoren, wie z.B. Wirtschaftsförderung, Gebühren und Steuern, Kooperationsbereitschaft der Institutionen etc., bedeutsamer sind (Blume/Eickelpasch/Geppert 2003; Banister/Berechman 2000).

Dennoch erleichtert ein Ausbau der verkehrlichen Verbindung zwischen Metropole und Peripherie die Nutzung der metropolitanen Funktionen. Grundsätzlich kann bezweifelt werden, dass die äußerste Peripherie davon profitieren kann. Ähnliches gilt für Ausstrahlungseffekte, die einerseits erfolgen, wenn in der Peripherie Vorprodukte hergestellt werden, und andererseits, wenn das höhere Einkommen, das im Zentrum erwirtschaftet wird, in den abgelegenen Gebieten ausgegeben wird (z.B. durch Suburbanisierung und Tourismus). Angesichts der großen Entfernungen und konkurrierender Angebote innerhalb des engeren Verflechtungsraumes der Metropolen dürften sie jedoch kaum bis in die Peripherie reichen.

Eine weitere Möglichkeit von Ausstrahlungseffekten besteht in der Wissensdiffusion. Auf diese Weise könnten auch periphere Gebiete von der Wissensproduktion in den Metropolregionen profitieren. Die Voraussetzung besteht darin, dass die metropolitanen Wissensarbeiter das Wissen kodifizieren und es dann z.B. mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien oder von Schulungsangeboten ubiquitär verfügbar machen. Wenn es sich dabei um international stark nachgefragtes Wissen handelt, wird allerdings auch der Preis entsprechend hoch sein und somit ist es fraglich, ob die vielfach kleinen, finanzschwachen Unternehmen aus strukturschwachen, peripheren Gebieten diese Leistungen in Anspruch nehmen können. Ein weiteres Problem besteht bei dem nicht-kodifizierbaren Wissen (*tacit knowledge*), das besonders wichtig ist, um einen Wettbewerbsvorteil bei zunehmendem

internationalen Konkurrenzdruck und sich verkürzender Produktlebenszyklen zu erlangen. Diese Wissensform ist an Face-to-face-Kontakte und informelle Beziehungen gekoppelt, so dass die räumliche Distanz als Kontakthemmnis eine zunehmende Rolle spielt. Bei der Ausbreitung des Wissens fungiert allerdings nicht nur der räumliche Abstand als Barriere, sondern auch die kulturelle und soziale Distanz zwischen Sender und Empfänger. Dabei ist von einem Unterschied zwischen den urbanen, internationalisierten Milieus in den Metropolregionen und den peripheren Gebieten auszugehen. So lässt sich nicht nur theoretisch, sondern auch empirisch die räumlich begrenzte Wirkung der Wissensdiffusion nachweisen (Döring 2004).

Insgesamt bleibt eher ungewiss, wie die strukturschwachen, peripheren Gebiete von Ausstrahlungseffekten profitieren sollen. Daher spricht Stiens (2000: 528) auch von Gesundheitsbetriebe im Voraus und der Appellation an anonyme Kräfte.

4.3 Arbeitsteilung in Verantwortungsgemeinschaften

In jüngster Zeit hat die metropolen-orientierte Politik in der deutschen Diskussion eine Erweiterung um sog. Verantwortungsgemeinschaften erfahren. Damit wird eine Partnerschaft zwischen Zentrum und Peripherie in metropolitanen Großregionen bezeichnet, die weit über den engeren Verflechtungsraum der Metropolregion bis in die peripheren Gebiete hinausreichen. Die Funktionsteilung soll auch der Peripherie nutzen. Im Einzelnen werden Support-, Entlastungs-, Schutz-, Ressourcenbereitstellungs- sowie Erholungsfunktionen genannt. Die Basis einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit sehen Glatthaar/Hahne (2006: 6) allerdings als nicht gegeben an, da die Entwicklung anders als in den 1970er Jahren nicht durch Dekonzentration im Zuge von Engpässen in den Zentren, sondern durch Konzentration gekennzeichnet ist. In der Folge beschränkt sich die Verantwortung der EMR darauf, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu maximieren. Die Funktionen, die die peripheren Regionen im Gegenzug übernehmen könnten, scheinen hingegen begrenzt zu sein, da hierbei die Nähe zur Metropolregion wichtig ist, Funktionen bereits heute übernommen werden, ohne dass Gegenleistungen erbracht werden, oder entsprechende Bestände schon existieren. Infolgedessen zeichnen sich bestenfalls punktuelle Kooperationen ab.

Hinzu kommt der Zwang zu Verhandlungen zwischen politischen und administrativen Einheiten, die ihrer jeweiligen Bevölkerung gegenüber verantwortlich sind. Aus Sicht der *Vetospielertheorie* ist besonders problematisch, dass die Anzahl und die Interessensunter-

schiede der Kooperationspartner auf Grund der Größe und Heterogenität des Gebietes erheblich zunehmen. „(T)he greater the distance among and the number of veto players, the more difficult it is to change the status quo“ (Tsebelis 2002: 19). Wer also die Idee der Verantwortungsgemeinschaft ernst nimmt, müsste über eine umfangreiche Reform der Gebietsabgrenzungen nachdenken, so dass politische Einheiten mit einer entsprechenden Solidarität zwischen Zentrum und Peripherie entstehen könnten und wo Vertreter des einen Raumes nicht ohne die des anderen regieren könnten.

4.4 Fazit: Notwendigkeit oder Widerspruch?

Die aufgeführten Argumente lassen äußerst bezweifeln, dass die strukturschwachen, peripheren Gebiete von einer Förderung der EMR profitieren können. Auch vor dem Hintergrund, dass Geld nur einmal ausgegeben werden kann und daher die Strukturhilfen für die EMR in anderen Räumen fehlen, sind sich verstärkende Disparitäten und eine abnehmende territoriale Kohäsion zu befürchten. Das Ausgleichsziel wird zu Gunsten eines ungewissen Wachstumseffekts aufgegeben, wobei das Wachstum in den Metropolregionen nicht zuletzt auf Grund von Absaugeffekten aus den übrigen Gebieten erfolgt. Der Politikansatz scheint sich mit sozialer Erosion, zunehmender Multilokalität, der Verschlechterung der Versorgungs- und Infrastruktursysteme in diesen Räumen abzufinden und auf die Nutzung ihrer wirtschaftlichen Potentiale zu verzichten.

Fraglich bleibt, ob die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregionen mit dieser Politik dauerhaft gesichert werden kann. Denn durch die Fixierung auf wirtschaftliche Entwicklung und internationale Attraktivität für Investitionen drohen soziale und ökologische Ziele vernachlässigt zu werden, so dass steigende Ballungskosten absehbar sind. Die Lebensqualität als ein zentraler Standortfaktor könnte sich – in der Hoffnung auf wirtschaftliches Wachstum – in allen Regionen verschlechtern.

5 Folgerungen für die weitere Diskussion

Der wirtschaftliche Strukturwandel, demographische Veränderungen und der gleichzeitige Verlust traditioneller staatlicher Steuerungsmöglichkeiten erfordern neue Strategien und Konzepte in der räumlichen Planung. Das Konzept der Förderung Europäischer Metropolregionen als Motoren der Raumentwicklung versucht, eine Antwort auf diese Herausforderungen zu geben. Die theoretischen Betrachtungen haben gezeigt, dass es gute Gründe gibt, den Metropolregionen eine wichtige gesamträumliche Funktion für die Innovation, für die Einbindung in die Weltwirtschaft und

als Eingangstor zum globalen bzw. regionalen Markt zuzuweisen. Beim aktuellen Forschungsstand wäre es aber zu kurz gegriffen, von den Theorien auf die Notwendigkeit der Förderung der EMR zu schließen, um das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu maximieren. Die Ausführungen zum Einfluss auf die territoriale Kohäsion haben verdeutlicht, dass eine Anwendung des Konzeptes mit einer Vielzahl von Risiken und Nebenwirkungen verbunden ist. Es besteht die Gefahr wachsender Disparitäten und der Induzierung neuer Probleme in den Metropolregionen selbst, so dass von einem Widerspruch zur territorialen Kohäsion ausgegangen werden muss.

Mit den formulierten Bedenken kann und soll eine metropolen-orientierte Politik nicht abgelehnt werden. Es ist wichtig, die Probleme zu kennen, um sie bei der Umsetzung zu berücksichtigen. Vor allem die verstärkte innerregionale Koordination bietet vielfältige Potentiale, die bereits seit langem im Zuge von Stadt-Umland-Fragen behandelt werden und nun durch die Metropolendiskussion belebt werden könnten. Damit lässt sich aber kein Rückzug des Staates aus der Verantwortung für die territoriale Kohäsion begründen, denn ohne staatliche Unterstützung – einem geeigneten institutionellen Kontext (Schatten der Hierarchie, Finanzausgleich, ausgleichs- und nachhaltigkeitsorientierte Förderpolitik) – dürften die Kooperationserfolge gering bleiben und die strukturschwachen Gebiete, die dabei wenig einzubringen haben, weiter an den Rand gedrängt werden.

Die Konzentration auf die Metropolregionen birgt die Gefahr, Chancen in anderen Räumen auszulassen. So scheinen auch fernab der Metropolregionen innovative und wachstumsstarke Räume möglich (Köhler 2007). Bisher hat sich das dezentrale Städtesystem bewährt und scheint wegen seiner Vielfalt sehr anpassungsfähig gegenüber sich verändernden Rahmenbedingungen zu sein. Darüber hinaus bietet es ein hohes Versorgungsniveau mit einer guten Erreichbarkeit und relativ hoher Lebensqualität in allen Teilräumen. Damit soll aber kein einfaches „weiter so“ begründet werden. Es ist davon auszugehen, dass eine ausgleichsorientierte Politik von ähnlichen Problemen wie die metropolen-orientierte betroffen ist (Fehlinvestitionen, Mitnahmeeffekte und Verlagerungen) und auch hier der Wachstumsbeitrag bezweifelt werden kann. So hatte bspw. das ESPON-Projekt große Schwierigkeiten, die Wirkung der europäischen Regionalpolitik auf die territoriale Kohäsion nachzuweisen (ESPON 2005). Vor dem Hintergrund des Bedeutungsgewinns von Innovationen und Wissensökonomie stellt sich die Frage, ob nicht immer noch zu viel Geld in die „Hardware“ (Gebäude, Maschinen, Straßen, Schienen, etc.) fließt und

zu wenig in die „Software“ (Bildung, Forschung, Beratung, Risikokapital, etc.). Fraglich ist weiterhin, ob die Anreizinstrumente richtig gestellt sind, ob sie untereinander und mit den spezifischen Anforderungen der Regionen in Einklang stehen. Somit könnten auch bei der ausgleichsorientierten Politik noch Effizienz- und Effektivitätsreserven mobilisiert werden.

Der Unterschied zur metropolen-orientierten Politik besteht aber darin, dass zu einem möglichen Wachstumseffekt eine normative Begründung hinzukommt. Es ist die Idee des territorialen Zusammenhalts, dass auch die Menschen in den strukturschwachen Gebieten nicht wegen ihres Wohnortes benachteiligt, sie nicht zum Verlassen ihrer Heimat gezwungen und daher das erforderliche Mindestmaß an Infrastruktur, Erreichbarkeit, Erwerbsmöglichkeiten und Umweltqualität geschaffen werden sollte. Dieses Ziel bleibt auch dann richtig, wenn Effekte eines Aufholungsprozesses nicht nachweisbar sind. Vielleicht geht es auch nur um den symbolischen Wert für die Bewohner, dass die peripheren, strukturschwachen Regionen nicht abgeschrieben werden.

An dieser Stelle wird die Normativität der Diskussion deutlich. Da starke Theorien fehlen und vor dem Hintergrund komplexer räumlicher Entwicklungsprozesse nicht absehbar sind, können diese Konzeptfragen nicht objektiv beantwortet werden und es ist von der normativen Einstellung abhängig, welchen Argumenten Vorrang gegeben wird. Demnach ist es in einer demokratischen Gesellschaft Aufgabe der politisch Verantwortlichen, sich für bestimmte Ziele und Konzepte zu entscheiden. Dabei scheinen Metropolregionen eine große Faszination auf Politiker auszuüben, die von einem so technokratischen Begriff wie Oberzentren nicht ausgeht. Die Aufgabe der Wissenschaft besteht dann darin, auf die möglichen Probleme und Gefahren hinzuweisen sowie Alternativen zu diskutieren. Dieser Artikel geht in diese Richtung und versucht anhand theoretischer Überlegungen zu verdeutlichen, dass die veränderten Rahmenbedingungen nicht als Sachzwang dienen können, die metropolen-orientierte Politik zu begründen und anderen Konzepten, wie z. B. der ausgeglichenen Funktionsräume, der nachhaltigen Regionalentwicklung oder der endogenen Potentiale, vorzuziehen.

Dieser Beitrag wurde im Rahmen des Werner-Ernst-Preises 2007 des Förderkreises für Raum- und Umweltforschung (FRU) zum Thema „Metropolregionen und Territoriale Kohäsion“ mit dem 2. Preis ausgezeichnet.

Anmerkungen

(1)

Die Politikverflechtungsfalle bezieht sich auf die Abhängigkeit von Entscheidungen auf höherer Ebene von Regierungen unterer Ebenen, deren Eigeninteresse nicht durch ein Repräsentationsprinzip gefiltert wird. Beispiele sind Felder der Bundes- und EU-Politik. Die Politikverflechtung ermöglicht einerseits den Zugriff auf Ressourcen der anderen Ebene. Außerdem können Vertreter beider Ebenen Erfolge für sich verbuchen, während unbeliebte Entscheidungen der anderen Ebene zugeschrieben werden können. Andererseits werden problemunangemessene Entscheidungen wahrscheinlich, da auf Grund der Anzahl der Vetospieler eine Abweichung vom Status quo schwierig ist. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass sich die Verhandlungsstrategie der Akteure nicht am problem solving, sondern am bargaining orientiert. Das heißt, dass nicht die beste Lösung für den Gesamttraum im Mittelpunkt steht, sondern dass jede Regierung den Nutzen für den eigenen Zuständigkeitsbereich maximieren möchte. Die Politikverflechtung wird zur Falle, da der einmal gewährte Einfluss der unteren Ebene als Ursache der Steuerungspathologien nur noch mit deren Zustimmung aufgehoben werden kann. Unter der Annahme rationaler Akteure bleiben die Steuerungspathologien bestehen, da kein Akteur den eigenen Einfluss und die daraus resultierenden Vorteile aufgeben möchte.

(2)

Kujath (2002a, S. 297; 2002b, S. 337 f.) kommt auf der Basis einer Analyse räumlicher Verflechtungen deutscher Metropolregionen zu vergleichbaren politischen Handlungsempfehlungen.

(3)

Eine entsprechende Empfehlung zur Erweiterung des Zentrale-Orte-Konzeptes in Deutschland um Europäische Metropolregionen oberhalb der Oberzentren hat der ARL Arbeitskreis „Zentrale Orte“ ausgesprochen (Blotevogel 2002b, S. 235 ff.).

Literatur

Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, S. 417–430.

ARL = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2004): Notwendigkeit einer Europäischen Raumentwicklungspolitik. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 60.

ARL = Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 69.

Bachtler, J. (2001): Where is Regional Policy Going? Stand: 05.04.2007. http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_01_Papers/EoRPA_01-5.pdf

Beirat für Raumordnung (Hrsg.) (2005): Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Stand: 05.04.2007. http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der-Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf

Benister, D.; Berechman, J. (2000): Transport investment and economic development. London.

- Benz, A.; Scharpf, F. W.; Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Frankfurt, New York.
- Benz, A. et al. (1999): Regionalisierung. Opladen.
- Birg, H. (2001): Die demographische Zeitenwende. München.
- Blotevogel, H. H. (1998): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Dortmund.
- Blotevogel, H. H. (2002a): Deutsche Metropolregionen in der Vernetzung. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 345–351.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002b): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 217.
- Blume, L.; Eickelpasch, A.; Geppert, K. (2003): Einzelfallstudien ausgewählter Regionen. In: Blien, U. Nürnberg (Hrsg.): Die Entwicklung der ostdeutschen Regionen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 267, S. 255–359.
- Borts, G. H.; Stein, J. L. (1964): Economic growth in a free market. New York.
- Brake, K. (2007): „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung. Raumforschung und Raumordnung, H. 3, S. 175–185.
- Bröker, J. (1994): Die Lehren der neuen Wachstumstheorie für die Raumentwicklung und die Regionalpolitik. In: Blien, U.; Herrmann, H.; Koller, M. (Hrsg.): Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 184, S. 29–50.
- Diller, C. (2001): Zwischen Netzwerk und Institution. Opladen.
- Döring, T. (2004): Räumliche Wissens-Spillovers und regionales Wirtschaftswachstum. Schmollers Jahrbuch. Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 124, H. 1, S. 95–137.
- ESPON = European Spatial Planning Observation Network (2005): ESPON 2.2.1 The Territorial Effects of the Structural Funds. Stand: 5.4.2007. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/330/file_510/fr-2.2.1-full_final-vers_aug2006.pdf
- ESPON = European Spatial Planning Observation Network (2006): ESPON project 3.2 Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy. Stand: 5.4.2007. http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/260/716/file_2786/fr-3.2_April2007-full.pdf
- Faludi, A. (2004): Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? Urban Studies 41, H. 7, S. 1349–1365.
- Fromhold-Eisebith, M. (1995): Das „kreative Milieu“ als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung. Geographische Zeitschrift 83, H. 1, S. 30–47.
- Gather, M. (2004): Erreichbarkeit, Verkehrsinfrastrukturen und regionale Entwicklung. Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 48, H. 1, S. 34–48.
- Genschel, P. (2003): Die Globalisierung und der Wohlfahrtsstaat. = MPIfG Working Paper 03/5. Stand: 5.4.2007. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-5/wp03-5.html>
- Glathhaar, M.; Hahne, U. (2006): Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. RaumPlanung, H. 124, S. 5–10.
- Healey, P. (2000): New Partnerships in Planning and Implementing Future-oriented Development in European Metropolitan Regions. Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12, S. 745–750.
- Helbrecht, I. (2001): Postmetropolis: Die Stadt als Sphinx. Geographica Helvetica 56, H. 3, S. 214–222.
- Henderson, J. V. (1988): Urban Development: Theory, Fact and Illusion. Oxford.
- Hübler, K.-H. (1977): Großräumige Vorranggebiete als Gegenkonzept zu Ausgeglichenen Funktionsräumen. In: Ernst, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Beiträge zum Konzept der Ausgeglichenen Funktionsräume. Münster. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15, S. 73–90.
- Köhler, S. (Hrsg.) (2007): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 334.
- Kom = Europäische Kommission (Hrsg.) (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Luxemburg.
- Krätke, S. (1995): Stadt, Raum, Ökonomie. Basel.
- Krugman, P. R. (1991): Geography and Trade. Cambridge.
- Kujath, H. J. (2005): Knoten im Netz. Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie. Münster.
- Kujath, H. J. (2002a): Die Logiken internationaler und nationaler ökonomischer und politischer Verflechtungen zwischen Metropolräumen. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 289–300.
- Kujath, H. J. (2002b): Auswirkungen der transnationalen Verflechtungen deutscher Metropolräume auf die nationale Raumstruktur und Raumpolitik. Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 325–339.
- Lutter, H. (1980): Raumwirksamkeit von Fernstraßen. Bonn. = BfLR Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 8.
- Maillat, D.; Crevoisier, O.; Lecoq, B. (1994): Innovation Networks and Territorial Dynamics – Tentative Typology. In: Johannsson, B. et al. (Hrsg.): Patterns of a Network Economy. Berlin, S. 157–165.
- McCann, P. (2001): Urban and Regional Economics. Oxford.
- Motzkus, A. (2000): Zur Bedeutung höherwertiger Dienstleistungen für die Entwicklung der Metropolregionen Westdeutschlands. Raumforschung und Raumordnung 58, H. 4, S. 265–275.
- Mainz, M. (2005): Ökonomische Bewertung der Siedlungsentwicklung. Göttingen.
- Müller, K. (2002): Globalisierung. Frankfurt.
- Myrdal, G. (1959): Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart.
- Niegisch, C. (1999): Raumbegriff, Raumordnung und Zentralität. Frankfurt.
- North, D. C. (1955): Location theory and regional economic growth. Journal of Political Economy 63, H. 3, S. 243–58.
- ÖROK = Österreichische Raumordnungskonferenz (Hrsg.) (2005): Zentralität und Raumentwicklung. Wien.
- Perroux, F. (1964): L'économie du XXème siècle. Paris.

- Porter, M. E. (1990): The competitive advantage of nations. London.
- Richardson, H. W. (1980): Polarization Reversal in Developing Countries. *Papers in Regional Science* 45, H. 1, S. 67–85.
- Rosenfeld, M. T. W.; Kronthaler, E.; Kawka, R. (2004): Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland. In: Rosenfeld, M. T. W.; Schlömer, C. (Hrsg.): Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 312, S. 37–79.
- Sassen, S. (1996): Metropolen des Weltmarkts. Frankfurt.
- Scharpf, F. W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle. *Politische Vierteljahresschrift* 26, H. 4, S. 323–356.
- Schön, K. P. (1996): Agglomerationsräume, Metropolen und Metropolregionen Deutschlands im statistischen Vergleich. In: Strubelt, W.; Schön, K. P. (Hrsg.): Agglomerationsräume in Deutschland. Hannover, S. 360–401. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 199.
- Stiens, G. (2000): Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10, S. 517–536.
- Stiens, G. (2005): Aktuelle deutsche Raumentwicklungsszenarien im Vergleich mit Szenarien aus benachbarten Staaten. *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 1/2, S. 77–106.
- Swyngedouw, E. (1997): Neither Global Nor Local: “Glocalization” and the Politics of Scale. In: *Spaces of Globalization – Reasserting the Power of the Local*. Hrsg.: COX, K. R. London, New York, S. 137–166.
- Tönnies, G. (2001): Konzepte und Szenarien zur Raumentwicklung in Europa. In: *Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)*. Hrsg.: Wolf, K; Tönnies, G. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 216, S. 108–137.
- Tsebelis, G.: *Veto Players* (2002): How Political Institutions Work. New York.
- Zimmermann, H. (2004): Agglomerationstendenzen und gesamtwirtschaftliches Wachstum Stand: 27.03.2007. www.wiwi.uni-marburg.de/Lehrstuehle/VWL/FiWi/f2/Forschung/Arbeitspapiere/dfg/Paper4-de.pdf
- Patrick Küpper
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Weberplatz 1
01217 Dresden
E-Mail: p.kuepper@ioer.de