

Wachstum, Innovation, Metropolregionen. Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik

Markus Hesse · Annick Leick

Eingegangen: 21. November 2012 / Angenommen: 12. Juni 2013 / Online publiziert: 29. Juni 2013
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013

Zusammenfassung Der Beitrag geht der Frage nach, in welchem Begründungszusammenhang die Neuorientierung der Raumentwicklungspolitik in Deutschland spätestens seit den 2000er Jahren steht. Dabei geht es um zwei Untersuchungsgegenstände: zum einen um die neuen Leitbilder der Raumentwicklung, die im Jahr 2006 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossen wurden, hier vor allem das Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“. Zum anderen geht es um die Metropolregionen in Deutschland – eine Kategorie der Raumordnungspolitik, die seit Mitte der 1990er Jahre in Politik, Raumplanung und -forschung zunehmend beachtet wurde. Beide Gegenstände bzw. die zugrunde liegenden Prozesse werden hier aus der Perspektive einer Diskursanalyse kritisch untersucht. Das heißt, thematische Neuorientierungen werden nicht isoliert von ihren ideologischen Kontexten betrachtet, in denen sie entstehen bzw. „gerahmt“ werden. Auch wissenschaftliche Perspektiven auf den Raum sind keineswegs deutungsunabhängig. Im Ergebnis wird das Konzept der neuen Leitbilder sowie der „politisch designierten“ Metropolregionen als theoretisch widersprüchlich, empirisch uneindeutig und konzeptionell fragil betrachtet. Daraus wird die Konsequenz einer stärkeren Pluralisierung der Diskussion abgeleitet. Diese Überlegungen sind auch als Beitrag zur Weiterentwicklung von Leitideen, Theorien und damit auch des Selbstverständnisses von Raumordnung an sich zu verstehen.

Schlüsselwörter Raumentwicklungspolitik · Leitbilder · Diskursanalyse · Planungstheorie

Growth, Innovation, Metropolitan Regions. Reconstructing the Recent Modernisation of Spatial Development Guidelines in Germany

Abstract This paper explores the background and justification of the process of re-orienting spatial development policies in Germany that occurred at the latest since the 2000s. Two subjects of research are investigated in certain detail: first, it focusses on the “New Guidelines for Spatial Development”, which were released in 2006 by the Conference of State and Federal Ministers responsible for Spatial Development in Germany, particularly Guideline No. 1 “Growth and Innovation”. Second, the category of Metropolitan Regions, which was introduced since the mid-1990s, is being assessed here. Both subjects and the underlying processes are critically discussed from a discourse analysis perspective. This means that research takes into account the ideological contexts within which such issues emerge and are being framed. It is certainly clear that even scientific perspectives on space are by far not independent from individual interpretations. The paper considers both the new guidelines and also the politically designated metropolitan regions as theoretically contradictory, empirically vague and conceptually fragile. Thus, a related claim evolving from our research demands a more pluralistic debate. Moreover, these ideas can also be understood as a contribution to further developing future guidelines for spatial development and thus also the self-conception of spatial policy as such.

Prof. Dr. M. Hesse (✉) · A. Leick
Arbeitsgruppe für Geographie und Raumplanung,
Universität Luxemburg, Campus Walferdange,
B.P. 2, 7201 Walferdange, Luxemburg
E-Mail: markus.hesse@uni.lu

A. Leick
E-Mail: annick.leick@uni.lu

Keywords Spatial development policy · Guidelines · Discourse analysis · Planning theory

1 Anlass und Ziele des Beitrags

Dieser Beitrag behandelt die neuen Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland aus dem Jahr 2006 sowie das Konzept der Metropolregionen aus einer konstruktivistischen Forschungsperspektive. Die Leitbilder galten seinerzeit als Mittel einer notwendigen Anpassung der Raumordnungspolitik an veränderte Rahmenbedingungen, kurz zusammengefasst in der Kombination aus Globalisierung und Wettbewerb, Demographie und Europa (BMVBS 2006). Metropolregionen galten – und gelten teilweise auch heute noch – als Ankerpunkte der Globalisierung, als Motor wirtschaftlichen Wachstums, sowohl national wie regional. „Im Zuge der Globalisierung können Metropolregionen ihre Rolle als Konzentrationspunkte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamik weiter festigen und sich zu Knotenpunkten der ökonomischen Kräfte entwickeln“ (BMVBS/BBR 2007: 1). Sie waren Kern des Leitbilds 1 mit seiner Orientierung auf „Wachstum und Innovation“.

Mittlerweile mehren sich die Indizien dahingehend, dass die Wachstumserwartungen übertrieben und die Annahmen zum wirtschaftlichen Potenzial der Metropolregionen zu pauschal, wenn nicht in sich inkonsistent waren (vgl. etwa Rusche/Oberst 2010 zum Wachstumsargument; Schulz 2012; außerdem die Daten des IKM-Monitoring, IKM 2006; IKM/BBR 2008; IKM/BBR 2010). Ziel dieses Beitrags ist es in diesem Zusammenhang, die Bestimmung der neuen Leitbilder und in Verbindung damit die Ausweisung „Europäischer Metropolregionen“ zu rekonstruieren und kritisch zu diskutieren.¹ Im Zentrum dieser Analyse steht die Frage, ob mit dieser inhaltlichen Neuorientierung ein Wandel von der traditionellen Ausgleichspolitik der Raumordnung zu einer Orientierung an Wachstum und Wettbewerb verbunden war – und zwar so, dass man ihn als Paradigmenwechsel bezeichnen kann. Hiervon wäre, in Anlehnung an Kuhn (1967), auszugehen, wenn es zu einer signifikanten Veränderung im Wertesystem, bei den Referenzmaßstäben und den kollektiv geteilten Annahmen über eine bestimmte Sache – hier die Raumentwicklungspolitik – kommt (Barnes 2009).

Die Neuausrichtung der Raumentwicklungspolitik an Wachstum und Wettbewerb wird theoretisch wie empirisch keineswegs einheitlich bewertet, sie erscheint vielmehr

widersprüchlich und brüchig. Dies zeigen der Verlauf des Leitbildprozesses wie auch die politischen Entscheidungen darüber, welchen deutschen Regionen das Etikett „Europäische Metropolregion“ verliehen wurde bzw. wie sich diese Regionen konstituiert haben. Beide Dimensionen werden hier in der These von einer „theory led by policy“ zusammengeführt (vgl. Lovering 1999). Sie geht davon aus, dass Politikziele und räumliche Images in solchen Prozessen oft eine größere Rolle spielen als konsistente Theorien und empirische Evidenz. Ziel dieses Beitrags ist es insofern, die Entstehungsbedingungen dieses Leitbildwandels unter Berücksichtigung seiner programmatisch-ideologischen Kontexte zu rekonstruieren. Dabei wird nicht nur das Ergebnis analysiert, sondern auch der Verlauf der Diskussion.²

Mögliche Konsequenzen aus dieser Diskussion ergeben sich nicht nur für die Reformulierung der Leitbilder oder eine Neujustierung des Diskurses um die Metropolregionen. Generell erscheint es sinnvoll, den Gegenstand der Raumforschung und -planung immer wieder neu zu bestimmen: im Hinblick auf veränderte Rahmenbedingungen, seine empirische Durchdringung und schlüssige Ansätze, Modelle und Theorien zur Interpretation dieser Entwicklung. Es geht um angemessene Begrifflichkeiten und Konzepte zur Kennzeichnung der Raumentwicklung, um die Übersetzung der komplexen Befunde in Empfehlungen an die Politik und um das Selbstverständnis der Raumordnung. Konstruktivistische Forschungsansätze lenken den Blick darauf, dass die wissenschaftliche Perspektive auf metropolitane Räume nicht deutungsunabhängig ist, sondern konkurrierenden Interpretationen und Akzentuierungen unterliegt. Diese Interpretationen mit dem Ziel einer Pluralisierung der Diskussion herauszuarbeiten ist das konkrete Anliegen dieses Beitrags – als Versuch der Öffnung einer Debatte, die man eine Zeit lang durchaus als einseitig empfinden konnte. Schließlich geht es hier auch um die Interaktion von Forschung und Praxis, die Nähe von Wissenschaft und Politik, die mit dieser Neuorientierung angestrebt wurde, und schließlich um das Selbstverständnis der Raumordnung an sich.

Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend kurz skizziert, welche Untersuchungsmethoden zur Beantwortung der Forschungsfragen eingesetzt wurden (Kapitel 2). Das anschließende Kapitel 3 dient der Verortung des hier verfolgten Ansatzes in der theoriegeleiteten Debatte. In Kapitel 4 werden die wesentlichen Ergebnisse unserer empirischen Forschung – Literaturlauswertung, Dokumentenanalyse, Experteninterviews – zusammengefasst. Es orientiert sich an den zentralen erkenntnisleitenden Fragestellungen des Vorhabens. Kapitel 5 dient der zusammenfassenden Bewer-

¹ Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen des Forschungsauftrages der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover, zum Thema „Wachstum vs. Ausgleich. Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik“ (Nr. 030023), der von den Verfassern zwischen September 2010 und August 2012 bearbeitet wurde. Wir danken den anonymen Gutachtern der Zeitschrift für ihre kritischen und konstruktiven Kommentare zu einer ersten Fassung des Manuskripts. Unser besonderer Dank gilt unseren Interviewpartnern für ihre Gesprächsbereitschaft und Offenheit, ebenso den Vertretern des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Ministerkonferenz für Raumordnung für die Bereitstellung wichtiger Dokumente und Unterlagen.

² Die beiden zentralen Untersuchungsfelder „Leitbild 1 – Wachstum und Innovation“ und „Metropolregionen“ werden nachfolgend jeweils separat abgehandelt, wo immer dies sinnvoll und möglich ist. Sie können jedoch nicht immer eindeutig voneinander getrennt werden, auch weil sie dem gleichen diskursiven, programmatisch-ideologischen Kontext unterliegen.

tung der Befunde und gibt einen Ausblick auf weiterführende Fragen.

2 Methodisches Vorgehen

Unser Erkenntnisinteresse richtet sich auf die Rekonstruktion von Zielen und Verlaufsformen der Neuformulierung der Leitbilder der Raumentwicklung, auf ihre theoretische Begründung sowie ihre empirische Unterfütterung. Auch wird versucht einzuschätzen, ob diese Neuorientierung als Paradigmenwechsel zu bewerten ist oder nicht. Zur Klärung dieser Fragen sind wir methodisch in drei Schritten vorgegangen.

Erstens wurde eine Sekundäranalyse durchgeführt, bestehend aus einer Literaturschau (Leitbilder der Planung, Raumtheorien, Metropolregionen) sowie einer Dokumentenanalyse, vor allem im Hinblick auf die Auswertung von Unterlagen der am Leitbildprozess unmittelbar beteiligten Institutionen und Personen, insbesondere des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Die zentralen Dokumente und Protokolle wurden durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bereitgestellt.³

Zweitens wurden vertiefende Interviews mit sieben Akteuren aus Praxis und Forschung durchgeführt, die seinerzeit am Leitbildprozess unmittelbar beteiligt waren. Ein weiterer mittelbar Beteiligter hat seine Einschätzung dieses Prozesses bzw. des Ergebnisses in einer schriftlichen Stellungnahme niedergelegt und uns übersandt. Die Gesprächspartner wurden als Akteure identifiziert, die an unterschiedlicher Stelle zentral in den Leitbild- bzw. Metropolregionsprozess involviert waren (Vertreter der Politik von Bund und Ländern, Angehörige von Ressortforschungseinrichtungen, Mitarbeiter in Planungsbüros, Mitglieder des Beirats für Raumentwicklung).

Zum Schluss wurden die empirischen Ergebnisse ausgewertet. Methodisch wurde sowohl auf qualitative nicht-standardisierte als auch auf standardisierte Verfahren der Textanalyse (Frequenzanalyse, Codierung, Textstrukturanalyse) zurückgegriffen. Die quantitative Textanalyse des Leitbilddokuments gab Auskunft über die Repräsentanz bestimmter Schlüsselbegriffe und das entsprechende Deutungsspektrum.

3 Theoretischer Hintergrund

Dieser Beitrag bedient sich einer konstruktivistischen Forschungsperspektive, die in der Vergangenheit in den Kultur- und Sozialwissenschaften und nicht zuletzt in der Geographie („cultural turn“, „spatial turn“) zunehmend Beachtung gefunden hat (vgl. Glasze/Mattisek 2009; am Beispiel Reurbanisierung vgl. Hesse 2008; Hesse 2012). Diese Perspektive nähert sich den Metropolregionen als Diskursgegenstand, also als Gegenstand kommunikativer Praxis. Dadurch lassen sich die jeweiligen Objekte nicht nur spezifisch deuten, sondern sie werden Teil einer veränderten Wahrnehmung und somit womöglich auch Gegenstand einer veränderten ‚Realität‘. Diese veränderte Wahrnehmung lässt sich am Beispiel der Metropolregionen recht gut veranschaulichen, da diese offenkundig sehr verschiedene Erscheinungsformen aufweisen: unter anderem eine jüngere, auf der Basis von Indikatoren objektivierte Form, und eine klassische Identität als Wachstumsraum, die nahezu performative Eigenschaften besitzt. Das heißt: Diese Eigenschaften sind dem Gegenstand nicht *per se* und *à priori* zu eigen, sondern werden ihm durch kommunikative Praxis zugewiesen.

Folgt man zum Beispiel Autoren wie Link (1986) oder Jäger (2009), wird in der Analyse dieser kommunikativen Praxis zwischen den Spezialdiskursen der Wissenschaft(en) und dem Interdiskurs differenziert, der als stark selektives kulturelles Allgemeinwissen („senso commune“) angesehen werden kann (Jäger 2009: 131, 159). Jäger (2009: 129 ff.) definiert den Diskurs als Fluss von Wissen durch die Zeit, in dem sich unterschiedliche Diskurse bzw. Diskursstränge verschränken, beeinflussen, überschneiden, überlappen. Dabei fließen ständig Elemente der wissenschaftlichen Diskurse (Spezialdiskurse) in den Interdiskurs ein. Die verschiedenen Diskursebenen (akademische Ebene, Politik, Medien, Alltag, Erziehung) sind eng miteinander verflochten und wirken aufeinander ein (Jäger 2009: 163). So kann zum Beispiel die politische Ebene auf die wissenschaftliche Ebene Einfluss nehmen. Hier ist dies der Fall, weil einige Autoren von wissenschaftlichen Beiträgen im politischen Prozess der Leitbilderstellung aktiv beteiligt waren. Insofern haben sie laut eigener Aussage die Beiträge aus einer Binnenperspektive verfasst.

Jeder Diskurs impliziert Regeln, die eingehalten werden müssen. Ein Gegendiskurs bildet sich, wenn sich in Bezug auf einen hegemonialen Diskurs Regelverstöße entwickeln, die wiederum diskursiv geregelt sind (Jäger 2009: 129). So werden beispielsweise in der akademischen Kommunikation bestimmte Konventionen akzeptiert, die sich auf die Argumentationsweise oder begriffliche Klarheit beziehen. Sie sind teils explizit ausformuliert, teils werden sie implizit unterstellt. Auch in der Alltagssprachlichen Kommunikation gibt es *codes*, deren Einhaltung gewünscht bzw. deren

³ In Bezug auf den im weitesten Sinn politischen, das heißt nicht rein fachlichen Diskussionsprozess in der Ministerkonferenz für Raumordnung wurden uns die Beschlüsse und Entschließungen des Hauptausschusses übergeben. Die Protokolle derjenigen Sitzungen, in denen sich der Hauptausschuss mit den Leitbildern auseinandergesetzt hat, wurden jedoch nicht zugänglich gemacht.

Nicht-Einhaltung sanktioniert wird (etwa im Gespräch unter Fremden, in sozialen Zusammenhängen). Auch wenn im Rahmen des Leitbildwandels neben den wissenschaftlichen Akteuren politische oder politisch-administrative Akteure den Diskurs stark mitgeprägt haben, wird hier der Begriff „Spezialdiskurs“ benutzt, um den hegemonialen Diskurs zu kennzeichnen, nicht der Begriff „Interdiskurs“. Denn die Diskussion bezieht sich auf fachspezifisches Wissen und spiegelt nicht das Alltagswissen wider.

Es wurde demnach gefragt, ob während des Leitbildprozesses bzw. nach dessen Abschluss auf der Ebene der Wissenschaft ein hegemonialer Diskurs existierte und wie sich jeweils Spezialdiskurs und Gegendiskurs zueinander verhielten. Anhand der Dokumente wurde in einem zweiten Schritt versucht zu analysieren, ob eines dieser verschiedenen Deutungsschemata der Leitbilder bzw. der entsprechenden Diskurse als plausibler galt als andere – somit eine Art Objektivität beansprucht, die diesem Gegenstand nicht notwendigerweise angemessener ist. Auch wurde analysiert, ob zu Beginn des Prozesses ein Paradigmenwechsel eindeutiger zu erkennen war als zum Schluss.

Der Vorteil einer solchen konstruktivistischen Forschungsperspektive ist auf verschiedenen Ebenen sichtbar: Sie legt Deutungsmuster und Interpretationen offen (Subtexte), sie macht verschiedene, im Zweifel divergierende Interessen transparent und sie ermöglicht auf diese Weise ein besseres Verständnis der Sachverhalte. Dabei unterscheiden wir in der Diktion von Weichhart (2008: 326 ff.) „matter“ und „meaning“, also Sachverhalte als solche und die Bedeutung, die ihnen zugeschrieben wird. Im Hinblick auf die räumliche Dimension wird eine absolute, essenzialistische Raumauffassung von einem relationalen Raumverständnis abgelöst. Dieses versteht die sozio-ökonomische Entwicklung nicht als räumlich determiniert, sondern im Kontext raumzeitlicher Positionierungen (Werlen 2009).

Der Forschungsgegenstand – Leitbilder im Kontext raumbezogener Politiken, neue Raumkategorien – erscheint prädestiniert für eine konstruktivistische Forschungsperspektive: Leitbilder bestehen aus individuellen (subjektiven) Wahrnehmungen, kommunikativen „settings“ und konkurrierenden Deutungsmustern (vgl. Becker 1998: 472). Im räumlichen Kontext transportieren sie utopische Entwürfe für eine ferne Zukunft, sie bündeln strategische Handlungsfelder auf mittelfristiger Ebene und sie sollen Sinnstiftung bzw. Konsensfindung im Hinblick auf aktuell anstehende Aufgaben ermöglichen. Weiterhin machen sie eine veränderte Wahrnehmung der materiellen räumlichen Entwicklung möglich (vgl. Diener/Herzog/Meili et al. 2005).

Strittig ist, ob man Leitbilder auch an ihrem Einfluss auf materielle Entwicklungen messen kann; auch diesbezüglich gibt es sehr verschiedene Bewertungen. Einerseits ist es ziemlich unwahrscheinlich, dass randständige Themen oder Ziele durch das Lancieren eines neuen Leitbilds kurz-

fristig popularisiert und damit mehrheitsfähig gemacht werden können. Andererseits zeigen die Ideengeschichten der politischen Ökonomie und des Neoliberalismus, dass gesellschaftspolitisch hegemoniale Politikkonzepte immer auch diskursiv vorbereitet, angebahnt und eingebettet werden (müssen), um relevant sein zu können (vgl. Peck 2010). Unsere Analyse der Genese und Konstruktion neuer Leitbilder in der Raumentwicklung folgt einer solchen ‚weichen‘ Adaption von Zugängen zu einem neuen Verständnis von Großstadregionen. Es geht hier nicht um die kausal-deterministische Annahme, ein normativer Kurswechsel der Raumordnungspolitik könnte praktisch ‚von oben‘ oktroyiert und anschließend effektiv implementiert werden.

4 Ergebnisse

4.1 Ausgangspunkt und Begründung der neuen Programmatiken

Der jüngere Leitbildwandel in der deutschen Raumordnungspolitik und vorgeschaltet dazu die Ausweisung von erst sechs, dann sieben und zuletzt elf Metropolregionen⁴ wurde mit stark veränderten politisch-ökonomischen Randbedingungen (Globalisierung, Sozialstaat im Wandel, Europäisierung) begründet, außerdem mit dem Unvermögen der Raumordnung, räumliche Disparitäten unter diesen veränderten Bedingungen mit ihrem klassischen Repertoire effektiv auszugleichen (Aring 2005: 40 ff.). In einem umfangreichen Diskussionsprozess wurde zunächst versucht, eine konsensuale Standortbestimmung der Raumentwicklung vorzunehmen. Danach wurden mögliche Konsequenzen zur programmatischen Neuorientierung der Raumordnungspolitik diskutiert.

Die Notwendigkeit zur Formulierung neuer Leitbilder der Raumentwicklung entstand aus dem Bedürfnis heraus, die Raumordnung anschlussfähig an den veränderten regionalpolitischen Diskurs zu machen. Dieser sei, so ein Interviewpartner, sehr stark vom wirtschaftspolitischen Standortdiskurs bestimmt gewesen (I 5 Abs. 13).⁵ Der vermeintlich tradierte, „soziale“ Charakter der klassischen Raumordnung sollte abgelegt, die traditionelle Wahrnehmung der Disziplin als Element einer Art „räumlicher Sozialpolitik“ überwunden werden. Man habe auf der Höhe der Zeit mitreden und nicht „immer nur Ausgleich und Ökologie“ thematisieren wollen. Eine Rolle spielte dabei die Befürchtung, die Raumordnung würde auf Bundesebene

⁴ Die elf Metropolregionen sind: Rhein-Ruhr, Berlin-Brandenburg, Rhein-Main, Stuttgart, München, Mitteldeutschland, Hamburg, Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg, Nürnberg, Bremen-Oldenburg, Rhein-Neckar.

⁵ Die Kennziffern dienen der Verschlüsselung der vertraulich geführten Interviews.

nicht mehr ernst genommen. Die Raumordnung sollte sich neu positionieren (I 5 Abs. 13).

Im ersten Workshop zu Beginn des Prozesses wurden dazu vier unterschiedliche Szenarien zur Raumentwicklung diskutiert: Das erste Szenario A „Deregulierung und raum- und siedlungsstrukturelle Polarisierung“ stellt das Ergebnis der dominanten Trends dar. Die raumordnungspolitischen Handlungsansätze der 1990er Jahre werden zugunsten einer Deregulierung aller Politikbereiche, also auch der Raumordnung, abgelehnt. Geschlussfolgert wurde von den Verfassern der Szenarien, dass das Szenario A zum einen am wahrscheinlichsten ist und zum anderen auf jeden Fall verhindert werden sollte. Das Szenario B „Großregion der Verantwortung“ entspricht ungefähr den Ideen der Raumordnungspolitik der 1990er Jahre. Die Raumentwicklung soll sowohl einen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum leisten als auch einen gewissen Ausgleich anstreben und „ganz nebenbei auch noch das Nachhaltigkeitsziel berücksichtigen“ (BMVBS/BBR 2003: 120).

Die Szenarien C „Raumentwicklung der rationalen Steuerung und sozialen Sicherung“ und D „Gesellschaft und Raumstruktur der Nachhaltigkeit“ stellten Alternativszenarien dar. Sie sind dadurch gekennzeichnet, dass mit ihnen, wenn auch auf unterschiedliche Weise, den Prinzipien ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeit nachgegangen wird. Allerdings wurde den Szenarien C und D in der Diskussion nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet, mit einer für einen Leitbildprozess durchaus eigenwilligen Begründung: „Es sei wichtig, die aktuellen Trends zur Kenntnis zu nehmen und darauf zu reagieren. Entwicklungen (Szenarien), die neue Trendbrüche voraussetzen, sollte man (...) nicht über Leitbilder fixieren“ (BfAG 2004a: 13). Unter anderem diese Art von Setzungen wurde von Experten in Stellungnahmen explizit kritisiert (BfAG 2005a: 6 f.), vor allem weil Rahmenbedingungen schon so skizziert worden wären, dass sie zwangsläufig eine eindeutige Orientierung der Leitbilder begründen: „Während die Auflistung der veränderten Rahmenbedingungen scheinbar plural ökonomische, soziale und ökologische Herausforderungen gleichermaßen benennt, ist der Subtext dominiert von der Wachstums- und Wettbewerbslogik. Es ist kein Zufall, dass Sozialstaatsreform, bundesstaatliche Ordnung und Wachstumsprobleme an erster Stelle genannt werden“. In dieser Diktion gleicht das Papier sehr auffällig solchen ‚Reform‘-Konzepten, die im politischen Raum lange Zeit Konjunktur hatten. „Wenn man diese Themen als Aufhänger nennt, dann müsste man schon wissen, ob die zugrunde liegende Problemsicht richtig ist und auf welche Weise denn mögliche Lösungen diese Probleme beheben könnten“ (BfAG 2005a: 62).

Im Allgemeinen werden die Rahmenbedingungen in diesem diskursiven Kontext als nicht anfechtbare Grundannah-

men dargestellt. Die untersuchten Beiträge bilden in Bezug auf die Darstellung der Rahmenbedingungen in dem Sinne einen Diskurs, dass bestimmte Regelmäßigkeiten bei der Beschreibung dieses Gegenstandes befolgt wurden. Stiens hebt schon 2000 eine bestimmte Diskurskultur im Kontext des Regionalisierungsprozesses hervor (gemeint ist damit die Metropolregionspolitik):

Seit einigen Jahren verschwindet die politische Dimension des gegenwärtigen neoliberalen Umbruchs in den meisten Bereichen der Raumplanung immer mehr hinter einem typischen neoliberalen Vokabular und einer entsprechenden Rhetorik. Hierzu gehört der Begriff und Fetisch „Globalisierung“. Zumeist ist der Begriff kein analytischer, vielmehr hauptsächlich durch eine ideologische Dimension gekennzeichnet, bei der Globalisierung als naturwüchsiger und damit von Gesellschaften unabhängiger Sachzwang betrachtet wird. (Stiens 2000: 527)

In der Grundlegung dieser Argumentation wurde durchaus selektiv vorgegangen:

Aus der Sicht der Diskussion über *evidence-based planning* [Hervorhebung im Original] muss man (...) festhalten, dass der Leitbildprozess nicht auf ‚eine Produktion von *evidence*‘ als Basis für zukünftige Politik zielte, sondern auf die Formulierung von Politik. Dieser Prozess ist nicht losgelöst von Fakten und insofern *evidence-based*. Er lebt aber auch von einem selektiven Umgang mit *evidence*, weil Deutungen und Gewichtungen erforderlich waren. Dies zeigte sich auch später wieder bei der Nutzbarmachung des Raumordnungsberichtes für den Leitbildprozess. (Aring/Sinz 2006a: 51 f.)

4.2 Zur theoretischen und empirischen Fundierung der Neuorientierung

Zur theoretischen Abbildung der Leitbilder wurden Ansätze wie die „New Economic Geography“ oder die neue Wachstumstheorie diskutiert. Als Ausgangspunkt wurde angenommen, dass es in der Raumentwicklung eine „natürliche Tendenz der Akkumulation“ gebe (Aring 2005: 45).⁶ Diese Ansätze beziehen sich jedoch auf ein hypothetisches vereinfachtes Modell, das nicht zwingend den realen Gegebenheiten entspricht (Blotvogel 2006: 467; Küpper 2008:

⁶ Das vollständige Zitat lautet: „Diese Erfahrungen werden durch ökonomische Theorien reflektiert, die im Gegensatz zur neoklassischen Theorie nicht von einer natürlichen Tendenz zum Ausgleich, sondern einer natürlichen Tendenz zur räumlichen Akkumulation bzw. Konzentration ausgehen. Ökonomen wie Krugman haben solche Überlegungen als ‚New Economic Geography‘ in das neoklassische Modell integriert (...)“ (Aring 2005: 45).

352; Martin 2008: 7 ff.). Auch in Bezug auf die Agglomerationseffekte in der neuen Wachstumstheorie gebe es keine eindeutigen empirischen Befunde (Heimpold 2006: 62). Zudem wird die Identifikation der richtigen Stadtregionen für gezielte Wachstumsstrategien als schwierig angesehen (Heimpold 2006: 62; Küpper 2008: 352). Die Theorie erlaube es überdies nicht zu folgern, dass das Prinzip der gleichwertigen Lebensbedingungen aufgegeben werden sollte (Blotevogel 2006: 467). Neben diesen Theorien wurden zudem konzeptionelle Begrifflichkeiten der *Global City*-Diskussion aufgenommen (vgl. Sassen 2012), ohne jedoch ein theoretisches Verständnis dafür zu entwickeln (I 3 Abs. 4; I 1 Abs. 14) bzw. eine eindeutige Verbindung zwischen diesen Diskursen und dem Metropolregionskonzept herzustellen (I 5 Abs. 84).

Ein Interviewpartner spricht insofern von der „mangelnden theoretischen Einbindung“ der Diskussion (I 1, Abs. 66). Gemeint ist damit, dass kein Bezug auf verschiedene Denkrichtungen in der Regionalwissenschaft genommen wurde. Dort würden nämlich unterschiedliche Positionen – verteilungspolitische und wachstumspolitische Ideen – existieren, zu denen sich die unterschiedlichen Beteiligten bekennen würden. Es sei jedoch nicht beweisbar, dass das eine besser funktioniere als das andere. Es sei zudem nicht die Rolle z. B. des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, unterschiedliche ökonomische Denkmodelle zu kommentieren. Dazu bräuchte man Wissenschaftler. Es sei auch nicht Ziel des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung gewesen, sich in diesem Feld zu bewegen bzw. zu positionieren (I 1 Abs. 120–128). Ein anderer Interviewpartner ist der Meinung, es sei regionalökonomisch nicht belastbar, Metropolräume mit Wachstumsräumen gleichzusetzen; er verweist auf die frühzeitig formulierte Kritik von Bade (2007) (I 4 Abs. 38–42). In den verschiedenen raumordnungspolitischen Dokumenten (Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen, Raumordnungspolitische Handlungsrahmen, Leitbilder) sei „das Normative immer ein Stückchen vor dem Empirischen“ gewesen und „das Empirische vergleichsweise wenig theoretisch begründet“ (I 1 Abs. 66).

Empirisch geleitete Arbeiten diskutieren die Schlüssigkeit des Konzepts der Metropolregionen durchaus kritisch. Die Anerkennung der ersten sechs bzw. sieben Metropolregionen erfolgte bereits 1995 bzw. 1997 (Blotevogel/Schmitt 2006: 60). Zu dieser Zeit gab es aber noch keine empirische Fundierung (Adam/Göddecke-Stellmann 2002: 515; Köppen 2006: 292; Heimpold 2006: 62). Nach Sinz (2010: 329) hatten „in einer ersten Phase Mitte der 1990er Jahre der raumordnungspolitische Orientierungs- und Handlungsrahmen ORA und HARA seine Strategie zunächst eher intuitiv formuliert und begründet (...), während die theoretische und empirische Aufarbeitung dem nachfolgte“. In den Interviews wurde bestätigt, dass die ersten sieben Metropolregionen aufgrund der Phasenver-

schiebung praktisch ohne empirische Grundlagen definiert wurden (I 2 Abs. 24). Die Ernennung des Sachsendreiecks als Metropolregion ginge ausdrücklich auf politische Rationalitäten zurück (I 1 Abs. 38–40). „Natürlich spielt die Theorie im engeren Sinne oder gar eine sorgfältige Empirie da keine Rolle, aber es werden Begrifflichkeiten aufgenommen, die (...) auch im wissenschaftlichen Diskurs, der, wie wir wissen, auch von Moden geprägt ist, gerade eine Rolle spielen, und die werden ja assoziativ und so konnotativ aufgenommen“ (I 5 Abs. 84).

Erst im Rahmen des begonnenen Leitbildprozesses wurden empirische Forschungen initiiert, um die Metropolregionen anhand von Funktionen zu identifizieren. Das entsprechende Resultat ergibt sich nicht ausschließlich aus der wissenschaftlichen Interpretation der Daten, sondern auch aus den Setzungen der Ministerkonferenz für Raumordnung. Darauf deuten Aussagen im Raumordnungsbericht 2005 hin (vgl. BBR 2005: 177). Im Raumordnungsbericht 2005 wurde erstmals ein *Ranking* von Standorten anhand von Metropolfunktionen erstellt. Dabei wurden fünf Großstadtregionen identifiziert: Frankfurt am Main, München, Berlin, Düsseldorf und Hamburg, mit überdurchschnittlichen Werten in allen Teilfunktionen (BBR 2005: 177). Diese unterscheiden sich allerdings immer durch Struktur-differenzen. In einem zweiten Schritt wurden die Indikatoren auf der Ebene von Metropolregionen aggregiert.

4.3 Institutionen und Träger des Diskurses

Neben der inhaltlichen Neuausrichtung der Raumentwicklungspolitik interessiert hier natürlich, welche institutionellen Kategorisierungen vorgenommen wurden. In Anlehnung an Jensen (1997) hat Schmitt (2007) ein Analyseraster vorgeschlagen, mit dessen Hilfe die Träger spezifischer Diskursstränge und ihre Artikulationsformen analysiert werden können. Dabei unterscheidet er zwischen der Analyse der Sprache und benutzten Bilder (*mapping languages and images*), der Praktiken (*mapping practices*) und der Macht-Rationalitäten (*mapping power-rationalities*). In Bezug auf den letztgenannten Aspekt wurde hier untersucht, wer wann und auf welche Weise im Prozess der Leitbilderstellung involviert war und wer nicht (Schmitt 2007: 32 f.). Entsprechendes gilt für die Benennung von Regionen als (Europäische) Metropolregionen und – in weiterer Detaillierung – die Frage ihrer jeweiligen Abgrenzung.

Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen und Raumordnungspolitische Handlungsrahmen kann man praktisch als interne Produkte der Administrationen auffassen, die seinerzeit durch das zuständige Ressort (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) sowie die Ressortforschungseinrichtung (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung) unter Mitwirkung der Länder erstellt und durch die Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossen wurden. Im

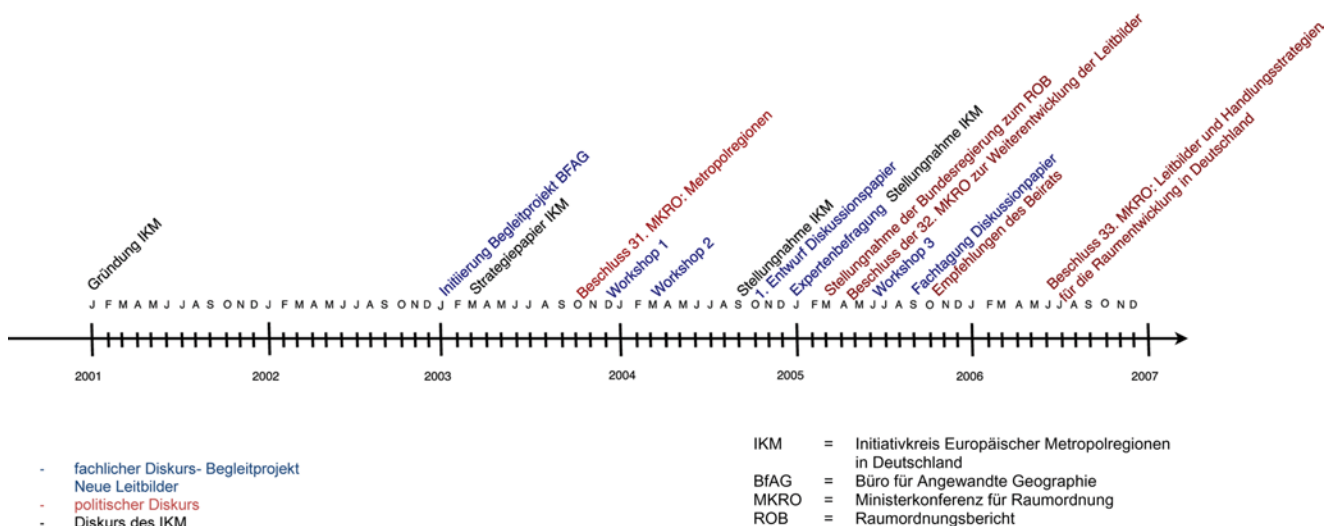


Abb. 1 Entstehungsprozess der neuen Leitbilder

Gegensatz dazu sollten die neuen Leitbilder in einem breit angelegten Diskussionsprozess entstehen. Raumentwicklungspolitik sollte als Netzwerkpolitik funktionieren, in der sowohl der Bund als auch die Länder, die Fachressorts, die Behörden und andere Akteure einbezogen werden. Dazu wurde ein zweijähriges Begleitprojekt vergeben. Ziel war es, einen fachwissenschaftlichen Diskurs zur Erstellung eines Dokuments zu organisieren, der dann als Grundlage für den anschließenden politischen Diskurs dienen sollte (Aring/Sinz 2006a: 49; Aring 2006: 614). Als Organisationsform wurde eine projektbezogene Zusammenarbeit des federführenden Bundesministeriums mit einer Ressortforschungseinrichtung sowie einem freien Büro gewählt. Eine Serie von Workshops, Veranstaltungen und Konsultationen sollte eine breite Konsensbildung ermöglichen (vgl. die Zeitachse in Abb. 1).

In den Berichten dieses Begleitprojektes finden sich keine klaren Hinweise darauf, dass im fachwissenschaftlichen Prozess grundsätzliche Kritik geäußert worden wäre. Diese hat es jedoch gegeben – bezogen auf das Konzept der Großregion als Verantwortungsgemeinschaft und die Gleichsetzung von Metropolregionen und Wachstum. In den Berichten wurde dies jedoch nicht gesondert thematisiert. Ein erhebliches Konfliktfeld war die vertikale und horizontale politische Koordination. Während die Abstimmung zwischen Bund und Ländern offenbar gut gehandhabt wurde, war die Einbindung weiterer Ressorts wie des Landwirtschafts- und Wirtschaftsministeriums in erheblichem Maße konfliktträchtig (I 4 Abs. 27–32). Laut I 4 ist in der Ministerkonferenz für Raumordnung monatelang heftig über die Leitbilder diskutiert worden. Kontroverse Formulierungen, die in früheren Versionen noch enthalten waren und die in Richtung Paradigmenwechsel gedeutet werden konnten, seien entschärft worden.

Weil das Leitbild 1 mit dem Metropolregionskonzept verknüpft wurde, hat sich die Frage als kritisch erwiesen, wer in den Kreis der Metropolregionen aufgenommen wurde und wer nicht. In der Ministerkonferenz für Raumordnung sei die Akzeptanz des Leitbildes höher gewesen, als nahezu flächendeckend Metropolregionen ausgewiesen waren (I 4 Abs. 264). Die Kerne der Metropolregionen – somit die Zahl der elf anerkannten Metropolregionen – waren von der Ministerkonferenz für Raumordnung vorgegeben (BBR 2005: 184 f.). Diese Interpretation konnte durch die Interviews bestätigt werden. Die Erweiterung des Kreises der Metropolregionen sei vor allem auf die erfolgreiche Lobbyarbeit regionaler und lokaler Akteure auf Bundesebene zurückzuführen: Einige Regionen hätten unbedingt das *Label* der Metropolregion erhalten wollen. Dazu wurde offenbar großer Druck auf die Ministerkonferenz für Raumordnung ausgeübt (I 5 Abs. 170; I 6 Abs. 40; I 7 Abs. 130–132). „Es war ein Riesendruck da, ohne (...) dass man sich klar war, was das überhaupt ist und was das überhaupt bringt“ (I 6 Abs. 40).

Ein Interviewpartner bezeichnet die Aufnahme der mittleren und kleineren Standorte als Metropolregionen ausdrücklich als „politische Setzung“ (I 2 Abs. 26). Sowohl Bremen-Oldenburg als auch Rhein-Neckar seien „Grenzfälle“ gewesen, das Sachsendreieck wurde zwecks Repräsentation der neuen Bundesländer aufgenommen. Dies wurde damit begründet, dass man starke regionale Initiativen nicht bremsen solle (I 2 Abs. 26–48). Diese Frage wurde seinerzeit auch auf einem Workshop am Institut für Wirtschaftsforschung in Halle (2005) diskutiert. Der Vertreter der Bundesraumordnung wird dort damit zitiert, die Metropolregionen seien durch eine Mischung aus „Analytik, Imaginierung und Politisierung“ identifiziert worden (Heimpold 2006: 62). An anderer Stelle heißt es, die Leitbildkarten seien empirisch unterfüttert, würden aber zudem

„visionäre Strategieansätze“ enthalten (Einig/Kawka/Lutter et al. 2006: 621). Die Dokumentenanalyse zeigt, dass die Ausweisung der Metropolregionen schon beim zweiten Workshop weniger mit ihrem aktuellen Leistungsvermögen begründet wurde, sondern als „Zukunftsperspektive“ galt. Die Erweiterung des Kreises der Metropolregionen hat ferner die Frage aufgeworfen, ob das Konzept nicht zur hohlen Metapher würde (BfAG 2004b: 14). Ein Interviewpartner kritisierte in diesem Zusammenhang auch, dass sich die Ressortforschung beim Vergleich von Städten bzw. Stadtregionen auf administrative Grenzen bezogen habe. Solche Analysen würden im Widerspruch zur „Theorie“ stehen, weil es sich um Agglomerationseigenschaften und nicht um Eigenschaften von administrativen Gebietseinheiten handle (I 1 Abs. 16–18).

Aufgrund des nachvollziehbaren Wunsches vieler Gebietskörperschaften, dem Kreis der Metropolregionen beizutreten, wurden zwangsläufig Verhandlungsprozesse in Gang gesetzt, an deren Ende der Umriss der Metropolregionen immer größer wurde. Auf politischer Ebene wolle man „niemanden ausschließen“ (I 1 Abs. 94). Mit den neuen *Governance*-Modellen bzw. den eigentlich positiv bewerteten „Bottom-up“-Prozessen geht einher, dass sich das Konzept der Metropolregion auf politischer Ebene verselbstständigt hat und dass die Metropolregionen immer größer werden. So büßen sie aber ihre Funktion als potenzielle Wachstumsmotoren ein (I 4 Abs. 244). Was heute als Metropolregion betrachtet wird – vorwiegend basierend auf politischer Netzbildung – habe mit Raumordnung auch eher wenig zu tun (I 4 Abs. 244). Daher würde heute zwischen Metropolräumen und Metropolregionen unterschieden: Der Begriff Metropolräume wäre dann sinnvoll, wenn anhand von Indikatoren die metropoliten Funktionen der Räume ermittelt werden. In der *Governance*-Forschung würde der Begriff Metropolregionen bevorzugt, ohne dabei regionalökonomisch zu werten (I 1 Abs. 84; I 4 Abs. 59–61). Die Assoziation von Metropolraum und Wachstum sei aber Bedingung dafür gewesen, lokale Akzeptanz für die Aufforderung zur Selbstorganisation zu erzielen (I 2 Abs. 200–202) – was Ursache und (angestrebte) Wirkung dieser Prozesse auf bemerkenswerte Weise umkehrt.

4.4 Leitbildwandel oder Paradigmenwechsel? Einschätzungen

Literaturanalyse und Interviewauswertung zeigen, dass sowohl der Verlauf des Prozesses als auch das Ergebnisdokument der neuen Leitbilder der Raumentwicklung von den jeweiligen Akteuren sehr differenziert rezipiert und interpretiert wurden. In der ausgewerteten Literatur kann zwischen verschiedenen Gruppen von Beiträgen unterschieden werden: So sind Beiträge von Autoren verfasst worden, die die neuen Leitbilder eindeutig befürworten und verteidigen;

dann liegen Beiträge von Autoren vor, die scharfe Kritik an den Leitbildern ausüben; schließlich sind Beiträge enthalten, die eine unentschiedene Haltung bezogen auf die Ausgangsfrage einnehmen.

Die unmittelbar am Prozess der Leitbilderstellung beteiligten Autoren haben den Spezialdiskurs geprägt. Die Autoren, die dem Gegendiskurs zugeordnet werden können, waren entweder für andere Bundesministerien oder im akademischen Bereich tätig. Der Spezialdiskurs geht nicht von einem Paradigmenwechsel, sondern von einer Neujustierung bzw. Neuorientierung oder Neuausrichtung der Raumordnung aus (Aring/Sinz 2006a: 48; Blotevogel 2006: 464; Heinrichs 2006: 653; Sinz 2006: 605, Kawka 2007: 49; Sinz 2010: 329 ff.). Es ist die Rede von einem neuen Aufgabenverständnis, das sich durch einen neuen Akzent auf das Entwicklungsziel und die Neugewichtung des Ausgleichsziels auszeichne (Aring/Sinz 2006a: 46; Aring 2006: 618 f.; Kawka 2007: 49). Nach dieser Lesart solle nicht von der Aufgabe der Zielkategorie der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gesprochen werden (Blotevogel 2006: 472; Kawka 2007: 49), sondern von einer neuen Balance zwischen den Zielen des Ausgleichs- und des Wachstums (Zimmermann 2005: 23; Heinrichs 2006: 658). Aus den Leitbildern gehe hervor, dass sie alle Räume gleichzeitig ansprechen und somit Aufgaben statt Raumkategorien in den Vordergrund stellen würden (Aring/Sinz 2006b: 455, 458; Aring 2006: 619; Einig/Kawka/Lutter et al. 2006: 623, 627; Heinrichs 2006: 653; Sinz 2006: 607; Sinz 2010: 330). Daher ginge mit den neuen Leitbildern auch keine neue Förderpolitik zugunsten der Raumkategorie der Metropolregionen einher (Sinz 2006: 605, 608; Kawka 2007: 49; Sinz 2010: 330). Auch wird die These vertreten, dass die neuen Leitbilder der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung folgen (Blotevogel 2006: 463; Sinz 2006: 606).

Die Autoren des Gegendiskurses sind der Meinung, dass die Leitbilder einen Paradigmenwechsel einleiten (Richter 2006: 665; Knieling 2006: 481; Leber/Kunzmann 2006: 59). Sie sprechen von der Abkehr vom Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse, das durch das Entwicklungsziel ersetzt würde (Richter 2006: 665; Leber/Kunzmann 2006: 59; Augustin 2006: 661; Küpper 2008: 356). Weiterhin interpretieren sie die Leitbilder als Aufforderung zum Entwurf einer neuen Förderpolitik zugunsten der Metropolregionen (Richter 2006: 665; Knieling 2006: 481; Hahne/Glatthaar 2007: 117 f.). Richter (2006: 665) ist der Ansicht, dass durch die neuen Leitbilder die klassische Regionalpolitik und die Agrarpolitik für die ländlichen Räume infrage gestellt werden. Auch wird bezweifelt, dass die neuen Leitbilder dem Anspruch an Nachhaltigkeit gerecht werden (Knieling 2006: 481; Hahne/Glatthaar 2007: 117 f.).

Die Abb. 2 und 3 fassen die verschiedenen Deutungen und Argumente der jeweiligen Autoren kumuliert zusammen. Sie stellen auf stark vereinfachte Weise den hegemo-

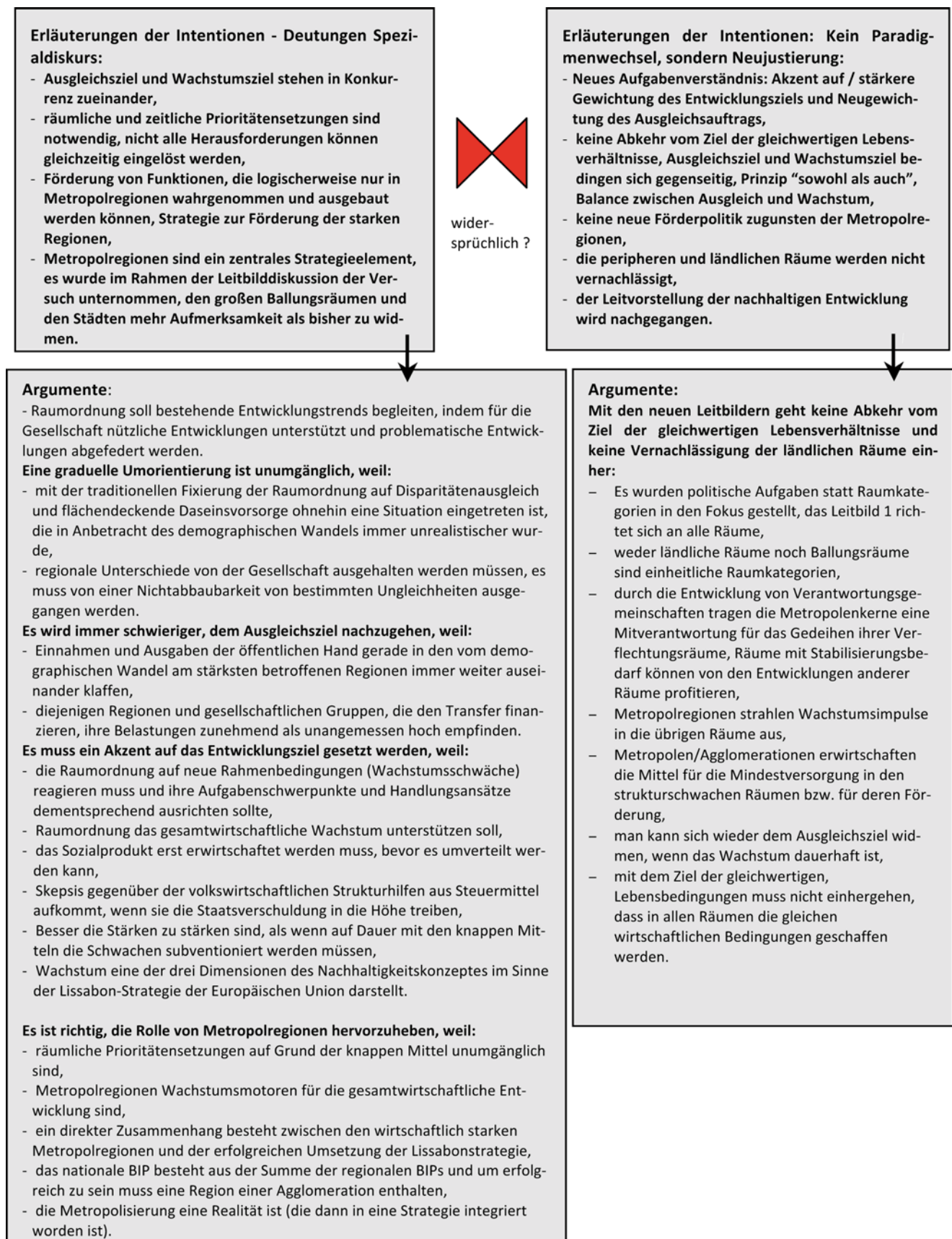


Abb. 2 Deutungen und Argumente des Spezialdiskurses

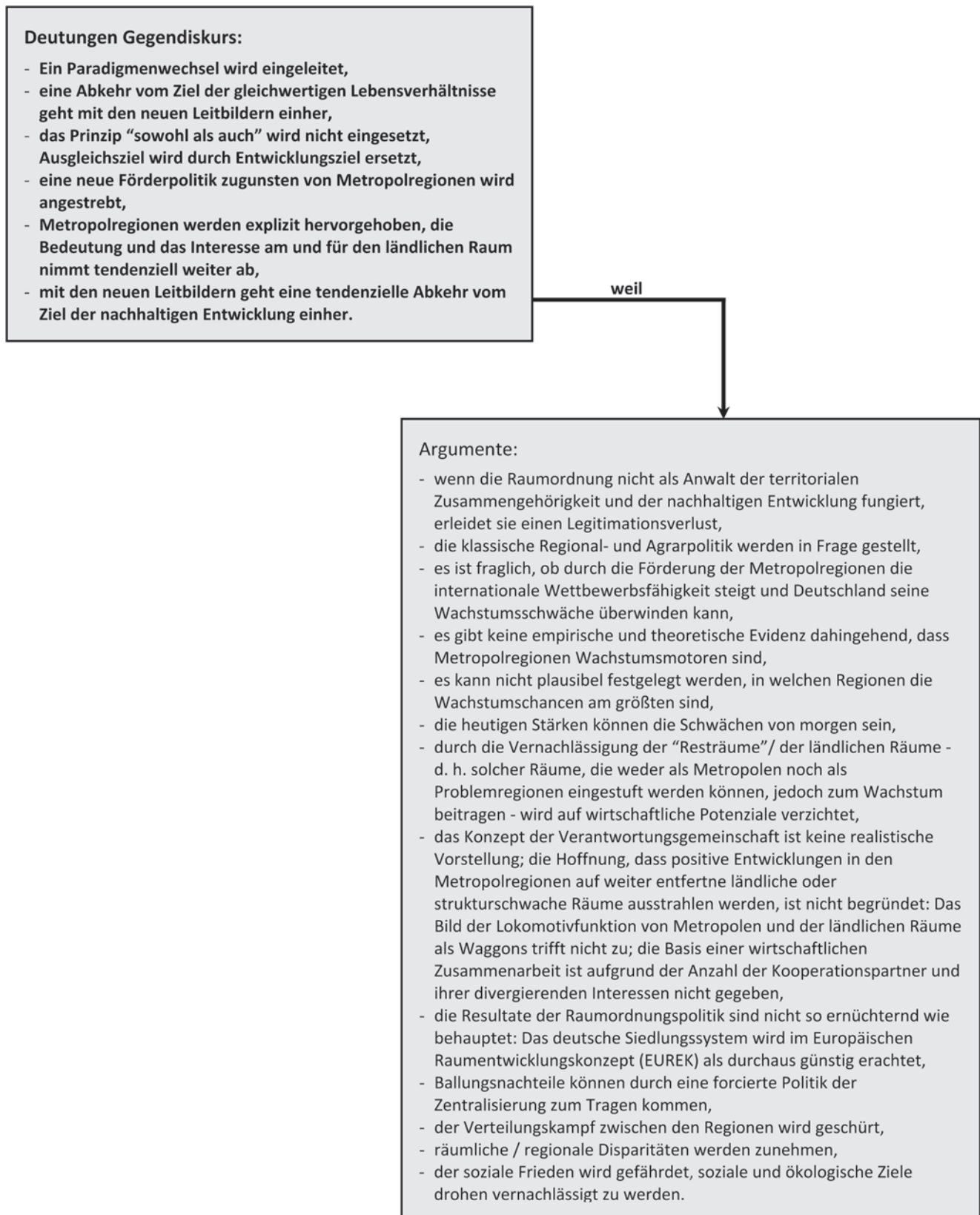


Abb. 3 Deutungen und Argumente des Gegendiskurses

nialen wissenschaftlichen Diskurs – Spezialdiskurs – und den Gegendiskurs dar. Das Schema zeigt, dass anhand von ‚Regeln‘ und ähnlichen Interpretationen der Leitbilder und Argumente in Bezug auf verschiedene Themen zwischen einem hegemonialen Spezialdiskurs und einem Gegendiskurs unterschieden werden kann.

Auch wenn es kaum möglich ist präzise zu bestimmen, ob die Neuorientierung der Leitbilder den Charakter eines Paradigmenwechsels hat, wurde der Leitbildwandel von den zum damaligen Zeitpunkt hegemonialen gesellschaftlichen und ökonomischen Diskursen geprägt. Die starke Betonung der wettbewerbsorientierten Logik, die sich in den Metropolregionen manifestiert, verleiht den Leitbildern den Status der ökonomischen Modernisierungsstrategie (Aring 2009). Auf die Frage, ob die Metropolraum- bzw. Wachstumsorientierung einer hegemonialen Wettbewerbsrhetorik geschuldet war, hat ein Großteil unserer Interviewpartner mit „ja“ geantwortet (I 6 Abs. 18–22; I 5 Abs. 82 und 163; I 4 Abs. 55–56, 192–196; I 2 T 2 Abs. 207–216; I 3 Abs. 25). Im Kontrast zum Leitbilddokument wird diese Neuorientierung von einigen Autoren als kritiklose Einreihung in einen *Mainstream* bzw. als Nachvollzug von ohnehin ablaufenden Trends angesehen (Knieling 2006: 481 f.; Hahne/Glatthaar 2007: 118). Leber und Kunzmann (2006: 60) sind sogar der Meinung, die neue raumordnerische Schwerpunktsetzung würde sich einer neoliberalen Wirtschaftspolitik „unterwerfen“.

Ein Teil der Interviewpartner ist nicht der Auffassung, dass das Ausgleichsziel vom Entwicklungsziel abgelöst wurde, also *de facto* ein Paradigmenwechsel verfolgt würde (I 2; I 5; I 6; I 7). Dabei erläutern einige Interviewpartner, weshalb diese Frage nicht pauschal beantwortet werden könne: Zu Beginn des Prozesses hätte man möglicherweise zu Recht einen Paradigmenwechsel als Zielkorridor vermuten können. Durch den politischen Diskussionsprozess in der Ministerkonferenz für Raumordnung seien jedoch kontroverse Formulierungen, die noch in den ersten Entwürfen des begleitenden Forschungsprojektes enthalten waren, abgeschwächt worden. Aufgrund einer typischen „Jein“-Haltung der Raumordnung sei es nicht eindeutig, ob hier ein Paradigmenwechsel eingeleitet wurde oder nicht (I 5 Abs. 15). Die Dreigliedrigkeit der Leitbilder würde die klassische Haltung der Raumordnung darlegen, offen für alle Diskurse zu sein. Außerdem sei in gewisser Weise schon ein Paradigmenwechsel eingeleitet worden, aber eher subtil formuliert, um Widerstand im politischen Raum zu vermeiden (I 3 Abs. 17).

Diese Deutungen wurden durch die Dokumentenanalyse bestätigt. Im Zuge des Prozesses hat sich die Tonlage in Bezug auf das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse stark verändert. Der Bericht zum ersten Workshop ging davon aus, dass der verteilungspolitische Ansatz „zur Disposition“ stehe (BfAG 2004a: 5). In den Leitbildern

wurde dagegen bereits in den Vorbemerkungen klargestellt, dass diese dem Ziel der Gleichwertigkeit verpflichtet seien (MKRO 2006: 5). Anhand des Berichts des ersten Workshops sowie von *Inputs* beim zweiten Workshop kann einerseits gezeigt werden, dass bereits am Anfang des Leitbildprozesses der Fokus auf das Konzept der Metropolregionen gelenkt wurde. Bezug nehmend auf die *New Economic Geography* wird den Ballungsgebieten eine besondere Rolle zugesprochen. Andererseits waren sich die Initiatoren von Anfang an bewusst, dass eine primäre Metropolregionspolitik auf Widerstand stoßen würde und die Unterscheidung von Metropolregionen und ‚Resträumen‘ problematisch sein könnte.

Als Ausweg aus diesem Dilemma diene die Idee der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften, auf der Basis der Szenarien von Stiens (vgl. BfAG 2004a: 5, 10 ff.; BfAG 2004b: 3 ff.). Obwohl das Konzept der Verantwortungsgemeinschaften schon während des ersten Workshops und auch später immer wieder kritisch betrachtet wurde (BfAG 2004a: 14; BfAG 2004b: 10 f.; BfAG 2005a: 12; BfAG 2005b: 5 f.), wird dieses Konzept durchgängig herangezogen, um zu zeigen, dass alle Räume angesprochen wären bzw. „niemand vergessen“ werde (BfAG 2004a: 14; BMVBW 2004: 5; MKRO 2005: 1 f.; BfAG 2005b: 29 ff.; MKRO 2006: 16). Schon im ersten Workshop wurde dies auch als „Etikett zur politischen Beruhigung“ bezeichnet (BfAG 2004a: 14). Die Einführung abstrakter, nicht klar definierter Begriffe führte dazu, dass die Leitbilder auf Basis der Kritik kaum nachvollziehbar neuformuliert wurden (vgl. Abb. 4).

4.5 Häufigkeiten im Gebrauch von Schlüsselwörtern

Das Leitbilddokument wurde im Hinblick auf die erkenntnisleitende Frage nach der Dimension des Leitbildwandels auch quantitativ ausgewertet, und zwar auf der Ebene der Wörter, der Sätze und der Kapitel bzw. Unterkapitel. Zunächst wurde eine lexikometrische Frequenzanalyse durchgeführt, um die Häufigkeit aller benutzten Wörter zu ermitteln.⁷ Bei der Analyse standen diejenigen Begriffe im Zentrum, die sich auf Raumkategorien beziehen. Der Begriff „regional“ kommt zusammen mit seinen Flexionsformen 57 mal vor, das Wort „Metropolregion“ 42 mal, das Wort „Region“ 40 mal. Sie stehen an der Spitze der benutzten Wörter, die einen Bezug zu Raumkategorien aufweisen. Das Wort „ländlich“ und seine Flexionsformen

⁷ Mithilfe des Programms Wordsmith wurde eine Wortliste erstellt, in der die einzelnen Grapheme, d. h. die unterschiedlichen grammatischen Formen eines Wortes, einzeln ausgezählt wurden. Darauf folgte eine Lemmatisierung, d. h. eine Reduktion der verschiedenen Flexionsformen, die alle dasselbe Grundwort darstellen (Dzudzek/Glasze/Mattiscek et al. 2009: 240, 255). Die Gruppe von Wörtern wird Lexem genannt, die Grundform eines Wortes wird Lemma genannt.

Untergliederung bezieht sich auf die Leitbilder im Allgemeinen	Workshop 1 (noch keine klare Untergliederung nach Raumtypen)	Metropolräume als Teilkonzept / Motoren	Ausstrahlungsräume	dünn besiedelte Schrumpfungsräume / andere Räume	Großregionen als Verantwortungsgesellschaft
	Workshop 2	Metropolräume von europäischer Bedeutung	intermediäre Räume oder Brückenräume	dünn besiedelte nicht zentrale / periphere Schrumpfungsräume	Grenzräume-Ost*
Untergliederung bezieht sich auf das erste Leitbild	Diskussionspapier (20.10.2004)	Metropolitane Kernnetze	Metropolitane Ergänzungsnetze (in den äußeren Metropolräumen)	Räume zwischen den metropolitanen Kern- und Ergänzungsräumen	Metropolitane Großregionen
	Fortschrittsbericht 24.02.2005 / Workshop 3	Metropolregionen und metropolitane Netze	Ergänzung des Ansatzes der Metropolregionen und metropolitanen Netze: • Vernetzung der Metropolregionen mit Städten / Clustern außerhalb dieser • Wachstumsmotore außerhalb der Metropolregionen • Wissenscluster • (dünn besiedelte periphere Räume)		Großräumige Verantwortungsgemeinschaften
	Diskussionspapier (01.09.2005)	Metropolregionen und metropolitane Netze	Ergänzung des Ansatzes der Metropolregionen und metropolitanen Netze: • Vernetzung der Metropolregionen mit Städten / Clustern außerhalb dieser • Wachstumsmotore außerhalb der Metropolregionen • Wissenscluster • (dünn besiedelte periphere Räume)		Großräumige Verantwortungsgemeinschaften
	beschlossene Leitbilder	Europäische Metropolregionen in Deutschland und ihre Vernetzung (+ Verantwortungsgemeinschaft)	Dynamische Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen	Räume mit Stabilisierungsbedarf	

* Diese Kategorie wurde in der entsprechenden Sitzung behandelt, letztlich aber verworfen und nicht in das Ergebnis übernommen.

Abb. 4 Gliederung der Leitbilder/des Leitbilds 1 anhand von Raumkategorien

wurden nur 17 mal verwendet, „peripher(en)“ sieben mal. In einem zweiten Schritt wurde der Leitbild-Text mit Hilfe des Programms MAXQDA kodiert.⁸ Das Resultat dieser Häufigkeitsanalyse ist in Abb. 5 illustriert. Die Anzahl der Sätze, die die regionale Ebene (regional als Adjektiv 45 mal, Region als Substantiv 33 mal) ansprechen, ist am größten. Die Metropolregionen werden in 37 Sätzen – relativ häufig – angesprochen. Ländlicher Raum wird explizit nur in 18 Sätzen erwähnt.

In einem dritten Schritt wurde die Struktur des Textes untersucht, indem der Umfang der Kapitel und Unterkapitel sowie deren Verknüpfung mit Raumkategorien ermittelt wurden.⁹ Im Vergleich zu den Leitbildern 2 und 3 und ihren jeweiligen Handlungsansätzen (56 Sätze bzw. 79 Sätze) ist das Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ zusammen mit seinen Handlungsansätzen mit 91 Sätzen am umfangreichs-

ten. Die Summe aller Sätze mit Bezug auf die verschiedenen Raumkategorien im Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ und dessen Handlungsansätzen zeigt, dass Metropolregionen als Schlüsselement dieses Leitbilds fungieren. Diese Raumkategorie wurde in 41 Sätzen angesprochen (33 mal als Metropolregion, sieben mal als metropolitaner Verflechtungsraum, einmal als Metropolraum). Die „Wachstumsräume außerhalb der Metropolregionen“ wurden 12 mal, die „Stabilisierungsräume“ 14 mal, die „ländlichen Räume“ sieben mal, die „regionale Ebene“ acht mal und die „Verantwortungsgemeinschaft“ fünf mal in Sätzen aufgegriffen. Die quantitative Auszählung zeigt, dass dem Leitbild 1 weit mehr Raum zukommt als den anderen Leitbildern und dass die Metropolregionen überproportional stark vertreten sind. Die kritische Einschätzung unserer Gesprächspartner findet hier eine Bestätigung.

4.6 Begriffliche Konstruktion des metropolitanen Raums

Diskursive Muster zeigen den Grad der sprachlichen Aufladung oder Konstruktion eines Gegenstandes an. „Der Begriff ‚Metropole‘ hatte plötzlich eine merkwürdige Strahlkraft, dies konnte man an dem Interesse der Städte sehen“ (I 4 Abs. 56). Die Erfinder des Konzeptes seien selbst davon überrascht worden, dass das Konzept in diesem Maße aufgegriffen wurde. Dies sei der Raumordnung „noch nie passiert“ (I 4 Abs. 189). Das „Bildversprechen“ des Metropolitanen bietet Verheißungen für die Zukunft, wie Modernität, Wachstum, Bedeutung.

⁸ Als Kode wurden in einem ersten Schritt verschiedene Raumkategorien identifiziert. Im Unterschied zu der vorherigen Analyse können die Raumkategorien aus mehreren Wörtern bestehen wie z. B. „metropolitaner Verflechtungsraum“. Kleinsten und größter Materialbestandteil ist der Satz. Es wurden demnach Sätze kodiert, in denen ein Bezug auf eine bestimmte Raumkategorie genommen wurde. Daraufhin wurden eine Häufigkeitsanalyse durchgeführt und die Anzahl der Sätze mit Bezug auf die verschiedenen Raumkategorien addiert.

⁹ Da die drei Leitbilder die unterschiedlichen Themen „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften entwickeln“ behandeln, konnte analysiert werden, welche Raumkategorien jeweils bevorzugt im Kontext eines Themas angesprochen wurden.

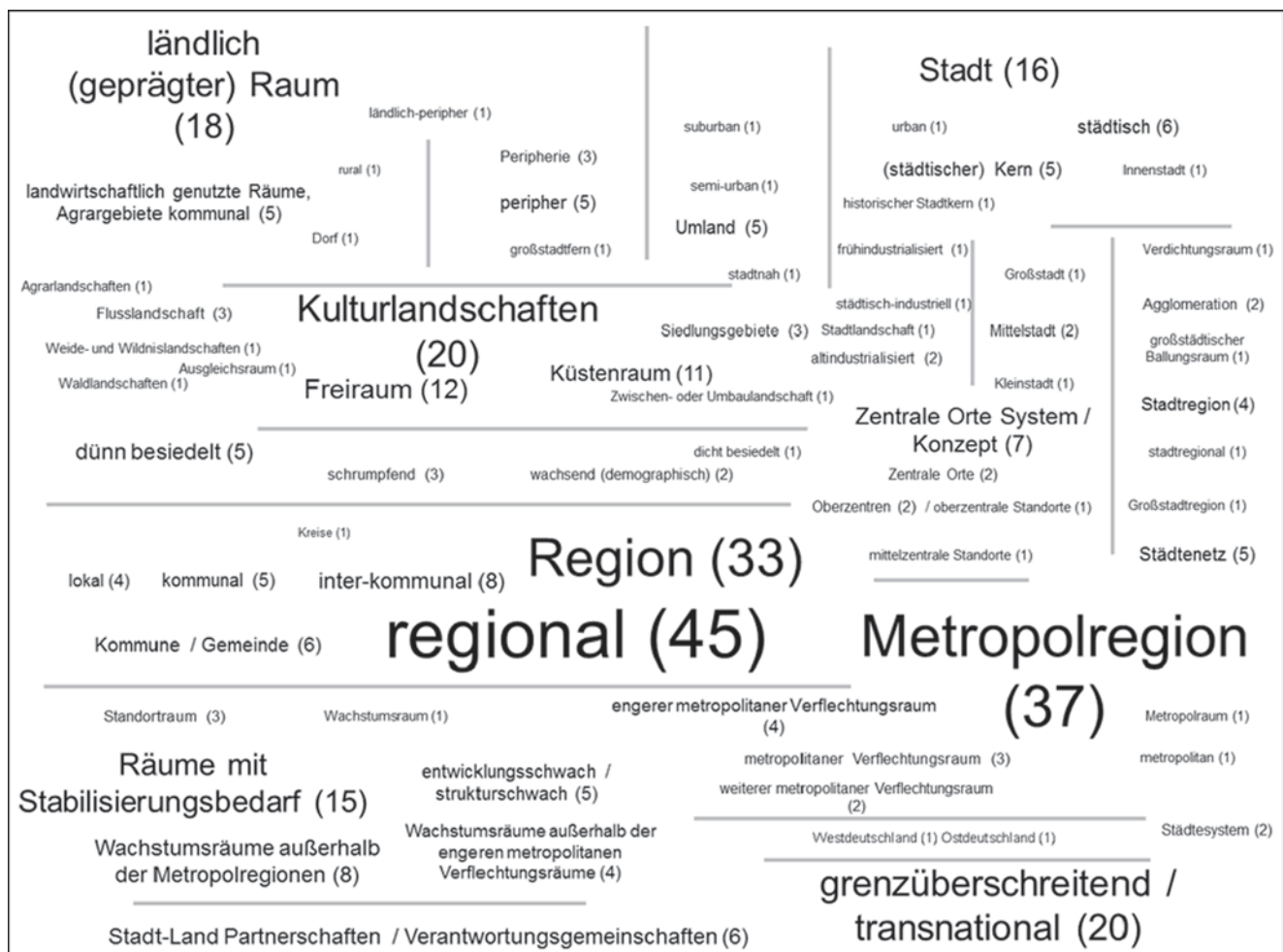


Abb. 5 Bedeutung unterschiedlicher Raumkategorien in den Leitbildern

Das Metropolitane demonstriert hier auf ähnliche Weise wie andere Begriffe und Deutungsmuster den Hang zur Größe im raumpolitischen Diskurs (vgl. Petrin/Knieling 2009 zur symbolischen Dimension).

In der territorial eindeutigen Zuschreibung des Metropolitane und der verbreiteten Hoffnung auf eine klare Kausalbeziehung zwischen dem Raum und seinem Inhalt (hier: wirtschaftliches Wachstum) artikuliert sich in den Metropolregionen insofern auch eine Art essenzialistisches Denken. Ob die hier betrachteten Räume Metropolregionen sind, ist insofern eine Deutungsfrage; ob sie als Motoren wirtschaftlichen Wachstums gelten können, ist zweifellos kontextabhängig. Unseres Erachtens handelt es sich um Stadtregionen oder Agglomerationen (vgl. die Terminologie des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens (BMBau 1993)) – eingebettet in einen mehrschichtigen Kontext von Entwicklungen auf unterschiedlichen Skalenniveaus. Diese Stadtregionen befinden sich, die eine mehr, die andere weniger, seit einiger Zeit im Prozess der Metropolisierung, d. h. unter dem steigenden Einfluss externer Verflechtungen und interner Ausdifferenzierung. Dies spielt

in den heutigen Verdichtungsräumen eine größere Rolle als in der industriellen Stadt, wenn auch nicht überall. Aber sind es damit gleich Metropolen?

Also wenn ich (...) Impulse dazu geben würde, würde ich sagen, dieses Leitbild 1 mit den Metropolregionen, wir rudern von dem Metropolitane etwas zurück und nennen und betonen die Rolle der regionalen Governance-Strukturen, also (...) sozusagen die Überwindung von Grenzen, von starren Ressortprinzipien durch eine systematische Vernetzung zur Entwicklung von Qualitäten und Potenzialen. Ich glaube das hat sich letztlich aus dem Metropolregionen-Diskurs als etwas zumindest mal Positives, Anregendes und Nützlich entwickelt, und das würde gleichzeitig erlauben, von dieser Starrheit Metropole versus Nicht-Metropole wegzukommen und, das auf diese Städte in der zweiten und dritten Reihe (...) auszuweiten, also wenn man sozusagen nicht so sehr das Metropolitane, was eben immer noch als Orden empfunden wird, wegholt, zu diesem Thema, Leute organisiert euch

(...) und zwar nicht nur in euren territorialen Grenzen, sondern über Ressort und Raumgrenzen hinaus und über staatliche Grenzen hinaus. Also das wäre für mich das, was für die reale (...) Entwicklung etwas gebracht hat und was man sinnvoll weiter entwickeln könnte. (I 3 Abs. 28)

Die offizielle Terminologie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) schwankt hier, trotz feinkörniger Ausweisung und Messung von metropolitanen Indikatorensets, zwischen Metropolregionen und Metropolräumen. In einigen Dokumenten wird der Begriff „Metropolraum“ bzw. „Metropolräume“ nicht benutzt, sondern es wird von „Metropolregionen“ gesprochen (IKM 2006; IKM/BBR 2008). Bei den Dokumenten, in denen beide Begriffe auftauchen, muss zwischen zwei Gruppen von Texten unterschieden werden. Einerseits gibt es jene Texte, die meistens den Begriff der Metropolregion benutzen und in denen die Bezeichnung Metropolraum nur ein oder zweimal vorkommt, beispielsweise das Schlussdokument der neuen Leitbilder (BMVBS 2006: 13,15), der BBSR-Bericht zur Positionierung Europäischer Metropolregionen (BBSR 2009: 2), das Monitoring der Europäischen Metropolregionen in Deutschland von 2010 (BBSR 2010: 5, 30).

Andererseits liegen jene Texte vor, die beide Begriffe häufiger benutzen. Im Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005: 176 ff.), im Beitrag von Einig/Kawka/Lutter et al. (2006: 624) sowie in einem Aufsatz von Michel (1998: 58) werden beide Termini mehrmals verwendet. Jedoch kann aus dem Inhalt der Texte nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Begriffe quasi synonym benutzt würden. Auch ist unklar, wann bzw. wofür jeweils eher der eine Begriff oder der andere Begriff benutzt wird. In mehreren Veröffentlichungen werden Erklärungen für die unterschiedliche Verwendung dieser beiden Begriffe gegeben (Lutter 2006: 448 f.; Blotevogel 2007: 8 f.; BBSR 2010: 11). Der Unterschied liege in der Abgrenzung dieser Räume: Die „Metropolregionen“ seien politisch abgegrenzte Kooperationsräume, die „Metropolräume“ würden analytisch abgegrenzt und stellen die Standortcluster metropolitaner Funktionen dar. Auch in den Interviews wurde für eine klarere Abgrenzung zwischen den Begriffen plädiert (I 4 Abs. 59–61; I 1 Abs. 84).

5 Diskussion und Ausblick

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung und darin das Konzept der Metropolregionen stellen sich aus unserer Sicht sehr widersprüchlich dar. Gestartet waren sie als Versuch, der Raumordnung dezidiert ein neues Paradigma zu verleihen, in sich relativ widerspruchsfrei und schlüssig in ihrem ökonomisch geleiteten Begründungszusammenhang, mithin praktisch alternativlos. Als programmatische Leit-

vorstellung lassen sie sich aber – Absicht oder nicht – sehr vielseitig deuten. Das 2006 beschlossene Leitbilddokument ist Resultat einer ausgeprägten Verhandlungssituation. Im Laufe dieses Prozesses wurde die relativ eindeutige Anfangsposition zugunsten eines politischen Konsenses modifiziert. Man könnte auch sagen: der Spezialdiskurs wurde vom Gegendiskurs beeinflusst und aufgrund der geäußerten Kritik angepasst. Im Bewusstsein des politischen Widerstandes gegen eine dezidierte Metropolregionspolitik wurde frühzeitig nach Gegenargumenten (Verantwortungsgemeinschaften, Leitbilder 2 und 3) gesucht – auch um zu zeigen, dass Befürchtungen in Richtung eines Paradigmenwechsels der Raumordnungs politik unberechtigt seien.

Hier spielt vermutlich auch die traditionelle Konsensorientierung der Raumordnung eine Rolle, die darauf bedacht ist, Formeln und Konzepte zu produzieren, mit denen möglichst viele Akteure ‚leben‘ können. Wenn diese Beobachtung zutrifft, dann stellt sich die Frage, ob solche mehr oder minder kontingenten, flexibel interpretierbaren Leitbilder zielführend sind, ob sie dem Stellenwert der Raumordnung dienen oder diese tendenziell unscharf, politisch womöglich obsolet machen.

Bei der Formulierung von Leitbild 1 und der Bedeutung, die den Metropolregionen darin zugesprochen wird, konnten weiterhin theoretisch und empirisch valide Annahmen und Befunde nur begrenzt eine Rolle spielen: zum einen in Ermangelung schlüssiger theoretischer Konzepte, zum anderen aufgrund der zeitversetzten Entscheidungsfindung. Insofern sind diese Prozesse sehr viel stärker Ausdruck politischer Setzungen, als seinerzeit offenbart wurde. Sie gingen im Zuge der Leitbilderstellung und erst recht der zeitlich vorgeschalteten Ausweisung der Metropolregionen der Definition und Messung von Indikatoren für Metropolregionen bzw. -räume voraus – „theory led by policy“ (vgl. Lovering 1999).

Genese und Begründungszusammenhang von Leitbilderstellung und Metropolregionen sollte man nicht isoliert von ihren jeweiligen ideologischen Kontexten betrachten. Offenbar standen beide Diskurse in Verbindung zu neoklassischen bzw. neoliberalen Paradigmen in der Ökonomie, die bis vor kurzem hegemonial für Politik, Gesellschaft und auch die Raumplanung waren. Ungleiche räumliche Entwicklung, Deregulierung und Wettbewerb sind zentrale Merkmale dieser „neoliberal reason“, wie dies Peck (2010) genannt hat. Diese Sinnggebung manifestiert sich unseres Erachtens auch in den neuen Leitbildern. Wenn ihre Problemsicht zeitgebunden sein sollte, dann könnte man vermuten, dass sie zum heutigen Zeitpunkt womöglich anders formuliert würden (siehe beispielsweise die in jüngster Zeit zu beobachtende Renaissance von Ausgleichsideen und die neuerliche politische Hinwendung zum ländlichen Raum).

Die enge Kopplung von Metropolregion und Wachstum werde heute nicht mehr als zutreffend bewertet und praktisch zur Disposition gestellt (I 4 Abs. 26). Gelegentlich

wird die Förderung regionaler Selbstorganisation in einem größer gewordenen, institutionell asymmetrischen Handlungsraum der Großstadregionen als unstrittiger Erfolg der neuen Leitbilder und der Metropolregionen herausgestellt. Dies dürfte fallweise überprüfbaren Nutzen stiften. Es wird zugleich aber auch, so einige Interviewpartner, von einer Verselbstständigung der Europäischen Metropolregionen (EMR) in Richtung Wirtschaftsförderung gesprochen, die an der Raumordnung vorbei ginge (I 4 Abs. 76–78). Auf diese Weise würden nicht-ökonomische Aspekte der Raumentwicklung vernachlässigt. Die sich weiter wandelnde Gebietskulisse der Europäischen Metropolregionen, etwa durch die erhebliche Expansion der Raumbezüge in Berlin/Brandenburg, Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen und Hamburg/Mecklenburg-Vorpommern, legt die Interpretation nahe, dass eine „neoliberal reason“ hier verteilungspolitisch ausgehebelt werden soll – durch schlichte räumliche Expansion der Gebietszuschnitte. Interessenbedingt strittig ist auch die Diskussion in der Metropole Ruhr, die einerseits auf die Errichtung eines einheitlichen Ruhrgebiet-Regionsteils zielt, zum anderen von der drohenden Abspaltung der rheinischen Regionsteile Düsseldorf-Köln-Bonn geprägt ist.

Welche Konsequenzen ergeben sich daraus? Aus Sicht der hier vorgenommenen diskursanalytischen Betrachtung stellen sich primär epistemologische und konzeptionelle Fragen, etwa nach der Angemessenheit von Begriffen und Kategorien, nach der Verschränkung von theoretischen Konzepten und empirischem Wissen, nach der Schnittstelle von Forschung und Praxis. Insofern ist hier die Rolle der Wissenschaft bei der Produktion selektiven Wissens und damit bei der Verbreitung von ganz bestimmten Theoremen, Leitbildern und Denkstilen direkt berührt: Die Formierung des Metropolendiskurses ging unseres Erachtens mit der Herausbildung einer „epistemic community“ einher, das heißt, dieser Diskurs entstand auf der Basis gemeinsamer Auffassungen von einer Sache, die durch diese geteilte Perspektive erst hegemonial werden konnte. Dieses Phänomen ist von der Entstehung verschiedener Schulen wissenschaftlichen Denkens her einschlägig bekannt (vgl. etwa Miller/Fox 2001; für die Raumplanung vgl. Faludi 2002). Eine solche selektive Prägung wissenschaftlichen Wissens ist durchaus problematisch. Wissenschaft hat in dem hier untersuchten Prozess als Rat- und Stichwortgeber fungiert, einer konkreten Anwendungsorientierung folgend. Allerdings waren die normativen Interessen dem theoretisch-empirischen Gehalt klar übergeordnet. Die Nähe wissenschaftlicher Akteure zur politisch-planerischen Praxis, oft als Vorteil disziplinübergreifender Tätigkeit gewürdigt, kann sich hier auch als Nachteil in Folge zu enger Kopplung erweisen.

In Anlehnung an Arbeiten aus der jüngeren Leitbildforschung (Giesel 2007; Streich 2011: 98 ff.) geht es vielmehr darum, den konstituierenden und intentionalen Gehalt von Leitbildern zu bestimmen, also sich differenziert ihren

inhaltlich-materiellen Dimensionen, normativen und diskursiven Kategorien zu nähern. Dazu sind dem jeweiligen Gegenstand angemessene theoretische Konzepte zu diskutieren, jeweils rückgekoppelt mit empirischen Befunden. Nicht-standardisierte und insbesondere konstruktivistische Forschungsansätze können hierzu wichtige Voraussetzungen schaffen, auch wenn – oder gerade weil – sich ihr Untersuchungsgegenstand wie im vorliegenden Fall als sehr differenziert und subtil herausstellt. Möglicherweise gibt die Hinterfragung der kommunikativen Dimension von Raumforschung und Raumplanung aber auch Hinweise darauf, wie die komplexen und zweifellos nicht deutungsunabhängigen empirischen Befunde in die – bevorzugt eindeutigen – Empfehlungen an die Politik übersetzt werden können.

Dies führt zur Frage nach dem Selbstverständnis von Raumordnungspolitik und Raumforschung. Auch die Raumordnung ist mit der widersprüchlichen Anforderung konfrontiert, einerseits ‚auf der Höhe der Zeit‘ bleiben und sich modernisieren zu sollen, aber andererseits ihren normativen Kern (und damit ihre Legitimation) nicht aufzugeben. Mit den Leitbildern der Raumentwicklung war genau dieser Spagat beabsichtigt. Aufgrund der seit 2006 vergangenen Zeit steht eine Fortschreibung dieser Leitideen im Raum. Dazu sind im Raumordnungsbericht 2011 erste konkrete Formulierungen enthalten, die auf eine Aktualisierung der bestehenden drei Leitbilder sowie die Ergänzung um neue Leitbilder („Klima und Energie“, „Mobilität und Logistik“) zielen (vgl. BBSR 2012: 210 ff., 216 ff.). Im Licht dieser zunehmenden thematischen Auffächerung wird es zur Herausforderung, einerseits eine differenzierte Diskussion zu führen und andererseits den eindeutigen, normativen Charakter von Leitbildern beizubehalten. Aus unserer Analyse der jüngeren Entwicklungen leiten wir die Schlussfolgerung ab, die anstehenden Prozesse pluralistisch und mit einem Sinn für offenkundig bestehende Widersprüche und Vielfalt der Positionen zu organisieren – ohne dabei auf selektive Weise konsensuale Oberflächen zu produzieren, die vermutlich genau das nicht leisten, was man sich von ihnen verspricht: Raumentwicklungen und Raumpolitiken so abzubilden, dass sie den heutigen Rahmenbedingungen angemessener sind als tradierte Leitbilder und Konzepte.

Literatur

- Adam, B.; Götdecke-Stellmann, J. (2002): Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung 9, 513–525.
- Aring, J. (2005): Arbeitsgruppe 1: Zwischen „dezentraler Konzentration“ und Metropolförderung? Strategien für die Regionen Nordrhein-Westfalens. Modernisierung der Raumordnung. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW am 04. November 2004 im Wissenspark Gelsenkirchen. Dortmund, 39–49.

- Aring, J. (2006): Der Entstehungsprozess der neuen Leitbilder der Raumentwicklung. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 11/12, 613–620.
- Aring, J. (2009): Europäische Metropolregionen – Annäherungen an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, 10–21. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 231.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006a): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. In: *disP* 165 (2), 43–60.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006b): Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Ein Impuls zur Modernisierung der Raumordnung? In: *Raumforschung und Raumordnung* 64 (6), 451–459.
- Augustin, T. (2006): Bundespolitische Handlungsmöglichkeiten – Politik für Ländliche Räume. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 11/12, 659–663.
- Bade, F.-J. (2007): Waggon oder Lokomotive? Zur wirtschaftlichen Bedeutung der ländlichen Regionen. In: *Stadt und Gemeinde* 62 (6), 230–232.
- Barnes, T. J. (2009): Paradigm. In: Gregory, D.; Johnston, R.; Pratt, G.; Watts, M.; Whatmore, S. (Hrsg.): *Dictionary of Human Geography*. Malden/Oxford, 518–519.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): *Raumordnungsbericht 2005*. Bonn. = Berichte, Band 21.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2009): *Positionierung Europäischer Metropolregionen in Deutschland*. Bonn. = BBSR Berichte Kompakt 3/2009.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): *Metropolräume in Europa. Kurzfassung einer neuen Studie des BBSR*. Bonn. = BBSR Berichte Kompakt 4/2010.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): *Raumordnungsbericht 2011*. Bonn.
- Becker, H. (1998): Städtebau zur Sprache bringen – Leitbildentwicklung und -umsetzung in Deutschland. In: Becker, H.; Jessen, J.; Sander, R. (Hrsg.): *Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa*. Stuttgart, 453–474.
- BfAG – Büro für Angewandte Geographie (2004a): *Neue Leitbilder der Raumordnung? Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus einem Expertengespräch beim BBR am 09.12.2003*. Unveröffentlichter Bericht. Meckenheim.
- BfAG – Büro für Angewandte Geographie (2004b): *Neue Leitbilder der Raumordnung? Ergebnisse vom Workshop beim BBR am 23.03.2004 in Bonn*. Unveröffentlichter Bericht. Meckenheim.
- BfAG – Büro für Angewandte Geographie (2005a): *Experteneinstellungnahmen zum Diskussionspapier „Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien“ (Fassung vom 07.02.2005)*. Unveröffentlichter Bericht. Meckenheim.
- BfAG – Büro für Angewandte Geographie (2005b): *Neue Leitbilder der Raumentwicklung. Bericht zum Workshop „Handlungsansätze“ am 01.06.2005 in Bonn*. Unveröffentlichter Bericht. Meckenheim.
- 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. (2007): Metropolräume und ländliche Räume – Interessengegensatz oder Partnerschaft? In: *Institut für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens* (Hrsg.): *19. Heiligenstadter Gespräche 2006: Metropolregion – Segen oder Fluch für den ländlichen Raum?* Bamberg, 4–18.
- 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.
- BMBAu – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): *Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen*. Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): *Szenarien zur Raumentwicklung. Raum und Siedlungsstrukturen Deutschlands 2015/2040*. Bonn. = Forschungen, Heft 112.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): *Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation*. Bonn. = Werkstatt: Praxis, Heft 54.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004): *Diskussionspapier (Stand 20.10.2004) „Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien“*. Berlin.
- Diener, R.; Herzog, J.; Meili, M.; de Meuron, P.; Schmid, C. (2005): *Die Schweiz. Ein städtebauliches Portrait. Grenzen, Gemeinden. Eine kurze Geschichte des Territoriums*. Basel.
- Dzudzek, I.; Glasze, G.; Mattisek, A.; Schirmel, H. (2009): Verfahren der lexikometrischen Analyse von Textkorpora. In: Glasze, G.; Mattisek, A. (Hrsg.): *Handbuch Diskurs und Raum: Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung*. Bielefeld, 233–257.
- Einig, K.; Kawka, R.; Lutter, H.; Pick, D.; Pütz, T.; Spangenberg, M. (2006): Analytische Grundlagen der Leitbilder. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 11/12, 621–636.
- Faludi, A. (2002): Positioning European Spatial Planning. In: *European Planning Studies* 10 (7), 898–909.
- Giesel, K. (2007): *Leitbilder in den Sozialwissenschaften. Begriffe, Theorien und Forschungskonzepte*. Wiesbaden.
- Glasze, G.; Mattisek, A. (2009): Diskursforschung in der Humangeographie: Konzeptionelle Grundlagen und empirische Operationalisierungen. In: Glasze, G.; Mattisek, A. (Hrsg.): *Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung*. Bielefeld, 11–60.
- Hahne, U.; Glatthaar, M. (2007): Nachhaltige Strategien für den Standort Deutschland. Vages und Gewagtes in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung. In: *RaumPlanung* 132/133, 113–118.
- Heimpold, G. (2006): Neue Orientierung für die deutsche Raumentwicklungspolitik. In: *Wirtschaft im Wandel* 12 (2), 60–65.
- Heinrichs, B. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 11/12, 653–658.
- Hesse, M. (2008): Reurbanisierung? Urbane Diskurse, Deutungskonkurrenzen, konzeptuelle Konfusion. In: *Raumforschung und Raumordnung* 66 (5), 415–428.
- Hesse, M. (2012): Sprachspiel Reurbanisierung – Formationen, Kritik und Potenziale eines urbanen Diskurses. In: Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.): *Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland*. Wiesbaden, 46–60.
- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (2006): *Regionales Monitoring 2006. Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland*. Stuttgart.
- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008): *Regionales Monitoring 2008. Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland*. Stuttgart/Bonn.

- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland; BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): Regionales Monitoring 2010. Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland. Stuttgart/Bonn.
- Jäger, S. (2009): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. Münster.
- Jensen, O. B. (1997): Discourse Analysis & Socio-Spatial Transformation Processes: A Theoretical Framework for Analysing Spatial Planning. Aalborg. = Working Paper 61, University of Aalborg.
- Kawka, R. (2007): Wachstumsregionen in Deutschland – empirische Befunde. In: Köhler, S. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen: Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, 36–50. = Arbeitsmaterial der ARL, Band 334.
- Knieling, J. (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung. Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 473–485.
- Köppen, B. (2006): Metropolregionen ohne Metropolen? Kritische Anmerkungen zur Bewertung des deutschen Städtesystems in aktuellen Strategie- und Planungsdiskursen. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2006. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden, 286–299.
- Küpper, P. (2008): Metropolen-orientierte Politik und territoriale Kohäsion – Notwendigkeit oder Widerspruch? In: Raumforschung und Raumordnung 66 (4), 346–359.
- Kuhn, T. (1967): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Frankfurt am Main.
- Leber, N.; Kunzmann, K. R. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: disP 166 (3), 58–70.
- Link, J. (1986): Noch einmal: Diskurs. Interdiskurs. Macht. In: kultuR-Revolution – Zeitschrift für angewandte Diskurstheorie 11, 4–7.
- Lovering, J. (1999): Theory led by policy: The inadequacies of the 'New Regionalism' (Illustrated from the case of Wales). In: International Journal of Urban and Regional Research 23 (2), 379–395.
- Lutter, H. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6), 441–450.
- Martin, R. (2008): National growth versus spatial equality? A cautionary note on the new 'trade-off' thinking in regional policy discourse. In: Regional Science Policy and Practice 1 (1), 3–13.
- Michel, D. (1998): Das Handlungskonzept der Ministerkonferenz für Raumordnung für europäische Metropolregionen und seine Umsetzung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Deutschland in der Welt von morgen. Die Chancen unserer Lebens- und Wirtschaftsräume. Hannover, 55–61. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 203.
- Miller, H. T.; Fox, C. J. (2001): The epistemic community. In: Administration and Society 32 (6), 668–685.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2005): Weiterentwicklung raumordnerischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluss der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006. Berlin.
- Peck, J. (2010): Constructions of Neoliberal Reason. Oxford.
- Petrin, J.; Knieling, J. (2009): Das Bildversprechen der Metropolregion – Potenziale und Risiken einer bildmächtigen Raumkategorie. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 300–322. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 231.
- Richter, M. (2006): Quo vadis Regionalpolitik? Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung aus Sicht der regionalen Strukturpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 665–669.
- Rusche, K.; Oberst, C. (2010): Europäische Metropolregionen in Deutschland. Eine regionalökonomische Evaluation. In: Raumforschung und Raumordnung 68 (4), 243–254.
- Sassen, S. (2012): Cities in a World Economy. Los Angeles.
- Schmitt, P. (2007): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen. Eine Spurensuche im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr. Dortmund.
- Schulz, C. (2012): La politique des „Metropolregionen“ en Allemagne. In: Bulletin de l'Association de Géographes Français 88 (4), 512–522.
- Sinz, M. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung. Anmerkungen zu einem politischen Diskurs. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 605–612.
- Sinz, M. (2010): Metropolregionen. In: Henckel, D.; von Kuczowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, 325–330.
- Stiens, G. (2000): Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen „Europäischen Metropolregionen“ als Fall. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 517–535.
- Streich, B. (2011): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft: Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Weichhart, P. (2008): Entwicklungslinien der Sozialgeographie. Stuttgart.
- Werlen, B. (2009): Geographie/Sozialgeographie. In: Günzel, S. (Hrsg.): Raumwissenschaften. Frankfurt am Main, 142–158.
- Zimmermann, H. (2005): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Hrsg.): Ausgleich versus Wachstum – Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung? 10. Konferenz für Planerinnen und Planer NRW am 04. November 2004 im Wissenspark Gelsenkirchen. Dortmund, 12–27.