



Wendelin Strubelt, Detlef Briesen (Hg.)

RAUMPLANUNG NACH 1945

*Kontinuitäten und Neuanfänge
in der Bundesrepublik Deutschland*



AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

campus

Wachstum, Innovation, Metropolregionen – ein epistemologischer Turn in der Raumordnungspolitik (1993–2006 ff.)?

Markus Hesse

Einleitung

Dieser Beitrag befasst sich mit dem jüngeren Leitbilddiskurs in der deutschen Raumentwicklungspolitik, wie er in den 1990er und 2000er Jahren geführt wurde. Ausgangspunkt ist ein Forschungsvorhaben, das im Auftrag des Präsidiums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) bearbeitet wurde. Unter dem Titel »Wachstum vs. Ausgleich – zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumordnungspolitik« wurde der Frage nachgegangen, in welchem Begründungszusammenhang die 2006 verabschiedeten neuen Leitbilder der Raumentwicklungspolitik stehen, insbesondere das Konzept der Metropolregionen, und wie dieser Zusammenhang kommunikativ erzeugt.¹ Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einen Überblick über diese Befunde zu geben. Darüber hinaus soll das Thema in zwei analytisch-konzeptionelle Richtungen weiterentwickelt werden: zum einen mit Blick auf das Tagungsthema »Technokratie vs. Demokratie«, zum anderen bezogen auf die Interaktion von Wissenschaft und Praxis, die entlang einer klassischen Schnittstelle dieser beiden gesellschaftlichen Systeme verläuft. Außerdem wird abschließend ein Blick auf den aktuellen Prozess der Fortschreibung der Leitbilder von 2006 geworfen.

Leitbilder im Planungsprozess

Leitbilder stellen von jeher ein bedeutendes Sujet für die Professionen der Stadt und- Raumplanung dar. Leitbilder dienen als Projektionen für jeweils

¹ Vgl. Hesse/Leick 2013

erwartete oder erwünschte Zukünfte, zudem speichern sie Ideen der Vergangenheit. Auch heute noch sehr wirkmächtig sind Ordnungsvorstellungen in der Raumordnungspolitik, wie das Zentrale-Orte Konzept, oder städtebauliche Leitbilder, wie die kompakte Stadt oder die funktional gegliederte, aufgelockerte Stadt. Solche Leitbilder sind jeweils in einem spezifischen gesellschaftlichen und auch zeitlichen Kontext entstanden, sie sind insofern – gerade aus der Ex-post-Perspektive – immer mit Bedacht zu bewerten. Grundsätzlich erfüllen Leitbilder verschiedene Funktionen:² Sie sollen handelnden Akteuren und Institutionen Orientierung geben, sie sollen diesbezügliche gesellschaftliche Kommunikationsprozesse koordinieren, und sie sollen Planende wie Dritte zum Handeln motivieren mit Blick auf Sinnstiftung, Legitimation und Konsensfindung. Im räumlichen Kontext sind Leitbilder vor allem auf zwei strategische Ziele gerichtet: Zum einen bündeln sie wichtige Handlungsfelder auf mittelfristiger Ebene und verschaffen der Planung damit Struktur und Übersichtlichkeit auf komplexer gewordenen Terrains. Zum anderen ermöglichen sie eine veränderte Wahrnehmung der materiellen räumlichen Entwicklung. Damit erlauben sie der Planung, auf absehbare oder sich bereits vollziehende Veränderungen mit einer Anpassung von Zielformulierung, Strategieentwicklung oder Instrumentierung zu reagieren.³ Die 2006 beschlossenen Leitbilder der Raumentwicklung dienten unter anderem dem Ziel, die Raumordnungspolitik gegenüber neuen Entwicklungen wie der europäischen Integration »sprachfähig« zu machen.⁴

Allerdings ist strittig, ob man Leitbilder auch an ihrem konkreten Einfluss auf materielle Entwicklungen messen kann; diesbezüglich gibt es sehr verschiedene Bewertungen. Einerseits ist es ziemlich unwahrscheinlich, dass randständige Themen oder Ziele durch das Lancieren eines neuen Leitbilds kurzfristig popularisiert und damit mehrheitsfähig gemacht werden können, mithin Gegenstand eines deliberativen Agenda-Settings sein können. Andererseits zeigt jedoch, um ein aktuelles Beispiel zu nennen, die Ideengeschichte der politischen Ökonomie im Allgemeinen und des Neoliberalismus im Besonderen,⁵ dass gesellschaftspolitisch hegemoniale Politikkonzepte immer auch diskursiv vorbereitet, angebahnt und eingebettet werden (müssen), um relevant sein zu können. Wenn es an dieser Stelle um

2 Vgl. Becker 2010: 308

3 Vgl. Diener et al. 2005 im Fall der Schweiz

4 Fürst 2010: 48

5 Vgl. Peck 2010

die Genese und Konstruktion neuer Leitbilder in der Raumentwicklung geht, dann wird einer solchen eher mittelbaren bzw. »weichen« Adaption von Annahmen und Zugängen zu einem neuen Verständnis von Großstadtregionen und ihrer veränderten Rolle im sozio-ökonomischen Kontext gefolgt. Es geht nicht um die kausal-deterministische Annahme, ein konzeptioneller oder normativer Kurswechsel der Raumordnungspolitik könnte praktisch »von oben« oktroyiert und anschließend auch effektiv implementiert werden.

Nichtsdestotrotz sind Leitbilder in der Raumplanung und -entwicklung mit der handlungsleitenden Annahme konfrontiert, dass sie Orientierung bieten bei der Suche nach einer Antwort auf zukünftige Herausforderungen – und zwar über die alltägliche Praxis und über den Einzelfall hinaus. Selbst wenn man Vorsicht gegenüber der Vermutung walten lässt, Leitbilder ließen sich eins zu eins umsetzen, dann existiert diese Erwartung zumindest in der Praxis doch nahezu flächendeckend. Damit ist bereits ein kritischer Punkt dieser Diskussion benannt, der vielen konkreten Leitbild-diskursen de facto vorgeschaltet ist: Oft geht es weniger um Leitbilder als solche denn vielmehr um die Erwartungen und Sehnsüchte, die in sie projiziert werden. Diese können aber weder von Leitbildern noch von konkreten Politiken ohne Weiteres bedient werden. Insofern sollte man an konkrete Leitbildentwürfe keine Anforderungen richten, die mit Blick auf ihre Möglichkeiten an sich unrealistisch oder unangemessen wären. Es geht wohl eher um die Frage, ob Leitbilder in sich konsistent und ihrem Gegenstand angemessen sind. In diesem spezifischen Kontext ist der vorliegende Beitrag situiert. Er zielt auf eine kritische, unvoreingenommene Diskussion von Leitbildern – beansprucht aber zugleich, ein faires, abgewogenes Urteil über das die entsprechende Praxis begleitende »Framing« zu treffen.

Anlass, Hintergrund und Methode

Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung von 2006 markierten den Abschluss einer Verständigung in der Raumordnungspolitik auf neue Ziele, die Anfang der 1990er Jahre mit Vorlage des Raumordnungspolitischen Orientierungrahmens (ORA) begonnen hatte (BMBau 1993). Ziel war die Anpassung der Raumordnung an veränderte sozio-ökonomische Rahmenbedingungen. Es ging um neue Themen wie Globalisierung und Wettbe-

werb, Demografie und Europa, um Anspruch und Möglichkeiten staatlichen Handelns. Metropolregionen galten als Ankerpunkte der Globalisierung, als Motor wirtschaftlichen Wachstums, national wie regional. Sie waren später dann auch Kern des Leitbilds 1 »Wachstum und Innovation«,⁶ das eine markante Veränderung raumordnungspolitischer Programmatik mit sich brachte: zum einen einen Fokus auf Wachstums- statt Ausgleichsorientierung, zum anderen die These, dass es vor allem Großräume und insbesondere metropolitanen Räume seien, die besondere ökonomische Wachstumsbeiträge leisten würden und insofern die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und des Landes insgesamt erhöhen würden.

Mittlerweile gehört es zum Common Sense, dass die Annahmen über das wirtschaftliche Potenzial der Metropolregionen mindestens zu pauschal, wenn nicht sogar in sich inkonsistent waren.⁷ Es ging im Forschungsvorhaben an dieser Stelle jedoch nicht primär bzw. in der Hauptsache um die Ex-post-Überprüfung dieser Annahmen. Dazu liegen bereits andere Analysen vor. Der Anspruch war es, den Leitbildwandel hin zu den »Europäischen Metropolregionen« als solchen zu rekonstruieren und kritisch zu diskutieren. Damit verband sich die Öffnung und Pluralisierung einer Debatte, die man eine Zeit lang als durchaus einseitig empfinden konnte. Ein zentraler Punkt der Analyse war die Frage, ob sich mit den neuen Leitbildern zutreffenderweise und absichtsvoll ein Wandel weg von der traditionellen Ausgleichspolitik der Raumordnung und hin zur Orientierung an Wachstum und Wettbewerb assoziieren ließ. Soweit ein solcher Wandel feststellbar ist (die Community ist sich hier sehr uneins), war er weniger gut begründet als auf den ersten Blick erkennbar; dies hat der Verlauf des Leitbildprozesses gezeigt, ebenso die politischen Entscheidungen darüber, welche deutschen Regionen den Titel der Europäischen Metropolregion verliehen bekamen und wie diese Regionen konstituiert wurden. Unseren Befund haben wir in der These von einer »theory led by policy« gebündelt, d. h. Politikziele und räumliche Images haben offenkundig eine größere Rolle gespielt als konsistente Theorien und empirische Evidenz.

Zur Überprüfung dieser These wurde methodisch wie folgt vorgegangen:

6 BMVBS 2006: 8

7 Vgl. z.B. Rusche/Oberst 2010

- Erstens erfolgte eine Sekundäranalyse, mit Literaturauswertung (Leitbilder der Planung, Raumtheorien, Metropolregionen) sowie eine Dokumentenanalyse (z. B. Unterlagen der MKRO).
- Zweitens erfolgte eine vertiefende Feldforschung, insbesondere eine Reihe von Interviews mit seinerzeit Beteiligten aus Praxis und Forschung.
- Zum Schluss wurden die empirischen Ergebnisse anhand nicht-standardisierter Verfahren ausgewertet. Unsere Interpretationen sollen später mit einem Teil der Befragten noch einmal diskutiert werden.

Aus naheliegenden Gründen ist dieses Vorhaben einer konstruktivistischen Perspektive gefolgt, die in der Vergangenheit in den Kultur- und Sozialwissenschaften und auch in den Planungswissenschaften zunehmend Beachtung gefunden hat. Sie analysiert Metropolregionen als Diskursgegenstand, also als Gegenstand kommunikativer Praxis. Dieser Perspektive folgend werden Objekte nicht als per se gegeben aufgefasst (»taken for granted«), sondern im Zusammenhang individueller (subjektiver) Wahrnehmungen, kommunikativer Settings und konkurrierender Deutungsmuster verstanden.⁸ Sie werden damit Teil einer veränderten Wahrnehmung und somit womöglich auch Gegenstand einer veränderten Realität. Diese Sichtweise hat den Vorteil, dass Deutungsmuster und Interpretationen offengelegt und im Zweifel divergierende Interessen transparent gemacht werden. Sie erlaubt somit ein besseres Verständnis der jeweiligen Gegenstände, ihrer Genese und konkurrierender Interpretationen. Raum und Region werden dabei durch eine relationale Perspektive betrachtet.⁹ Sie versteht die sozio-ökonomische Entwicklung nicht mehr als räumlich determiniert, sondern im Kontext raum-zeitlicher Positionierungen und Zuschreibungen, die in hohem Maße abhängig von – oder verbunden mit – Entwicklungen an anderem Ort sind.

8 Vgl. Richardson/Jensen 2003

9 Vgl. Werlen 2009

Der Befund in vier Punkten

Leitbildwandel als ökonomisch geleitete Modernisierung

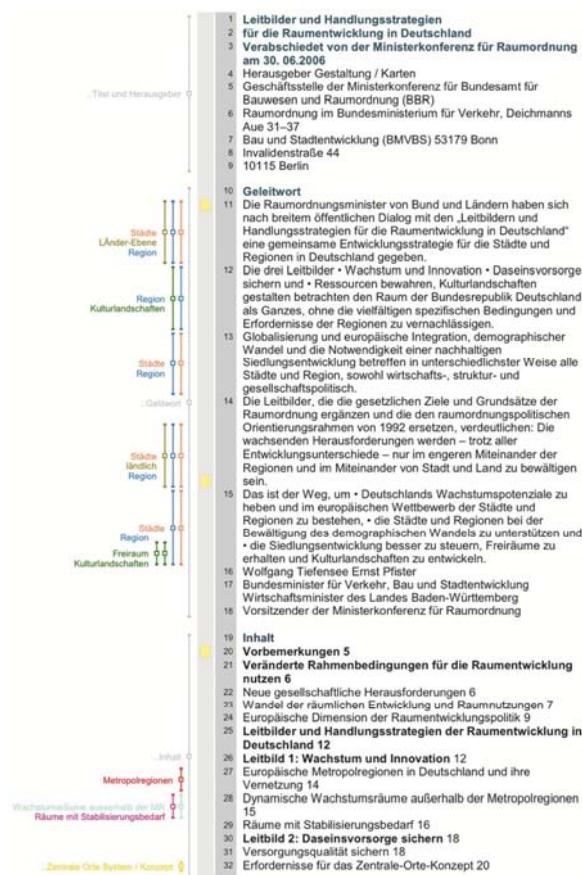
Der jüngere Leitbildwandel in der deutschen Raumordnungspolitik und die Ausweisung von erst sechs, dann sieben und zuletzt elf Metropolregionen wurde seinerzeit begründet mit veränderten ökonomischen Randbedingungen (Globalisierung, Sozialstaat, Europa) sowie dem Unvermögen der Raumordnung, räumliche Disparitäten effektiv auszugleichen. Metropolregionen spielten darin eine Schlüsselrolle: »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.«¹⁰. Handlungsleitend war eine ökonomische Modernisierungsstrategie mit wettbewerbsorientierter Logik, die sich in der Bezugnahme auf Metropolregionen manifestiert hat.¹¹ Basis dieser Aussage ist das Leitbild dokument von 2006, das wir über eine strukturierte Inhaltsanalyse, ein Codierungsverfahren sowie eine lexikometrische Analyse ausgewertet haben.¹² Abbildung 1 zeigt beispielhaft das methodische Vorgehen; an der linken Randspalte sind die Schlüsselbegriffe vermerkt, mit denen der Dokumenteninhalt abgeprüft wurde. Auf diese Weise lässt sich die Sinngebung im Zuge der Erstellung des Dokumentes recht differenziert rekonstruieren. Als Ergebnis der qualitativen Auswertung werden die vorgefundenen Schlüsselbegriffe entsprechend der Häufigkeit ihrer Verwendung im Text sortiert.

10 BMVBS/BBR 2007: 1

11 Vgl. Arting 2009

12 Vgl. BMVBS 2006

Abbildung 1: Auswertungsschema Leitbilder

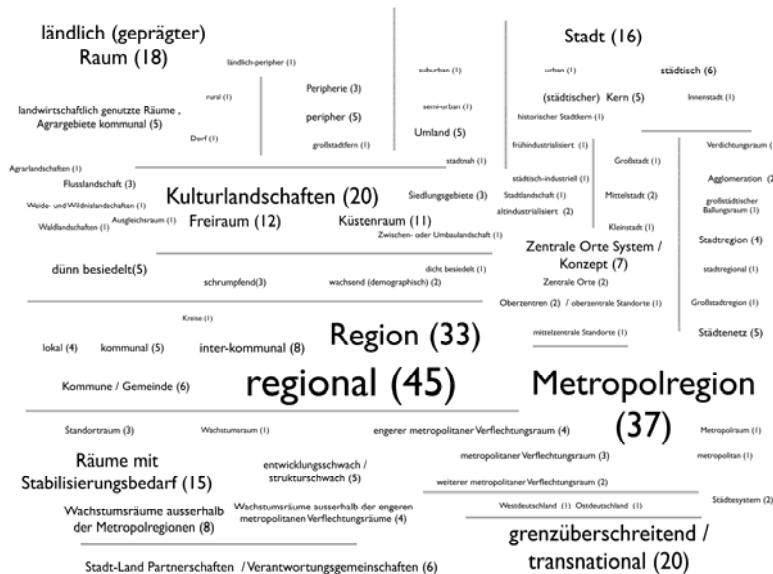


Quelle: Annick Leick, unveröffentlicht

Dabei drehte sich vieles um zwei Begrifflichkeiten, wie Abbildung 2 zeigt: »Region« und »Metropolregion« sind die Schlüsselbegriffe, die das Dokument über alle drei Leitbilder insgesamt – nicht nur bezogen auf Leitbild 1 – prägen. Alle anderen Termini sind dagegen deutlich unterrepräsentiert. Es wurde klar, dass der Fokus dieses Prozesses bzw. des Dokuments auf einer ökonomischen Modernisierungsstrategie lag, die abgefedert wurde durch regionale Selbstorganisation. Diese Sichtweise wurde durch die Interviews mit Prozessbeteiligten – wenn auch unterschiedlich nuanciert – insgesamt doch relativ klar bestätigt. Man hat eigentlich nie ein Geheimnis

daraus gemacht, dass man Teil einer Modernisierungsbewegung sein wollte, statt immer nur die These von der Notwendigkeit eines räumlichen Ausgleichs (wie ein Gesprächspartner meinte: »das Soziale«) vertreten zu müssen.

Abbildung 2: Begriffsklud Nene Leitbilder



Quelle: Hesse/Leick 2013, 355

Politische Motivation vs. theoretische und empirische Fundierung

Die im Leitbild vorgenommenen Setzungen waren indes weit weniger durch empirische Substanz gedeckt, als es das aufwendige Indikatoren-System der Raumbeobachtung vermuten lässt bzw. suggeriert hat. Anhand von Dokumentationen und Veröffentlichungen ist zudem gut nachvollziehbar, dass die Ausrichtung der Raumordnungspolitik an Wachstum und Wettbewerb von Beginn an keineswegs einheitlich bewertet wurde und dass es hier eine Reihe ungeklärter Punkte gab. Dies gilt a) in theoretischer

Hinsicht, dies gilt b) mit Blick auf die empirische Befunde, dies gilt c) mit Blick auf die Frage: »Wer gehört dazu und warum?«.

Theoriegeleitet war die Diskussion von den Metropolräumen bezogen auf die Neue Wachstumstheorie sowie die Modelle der New Economic Geography (NEG). Beide haben zu einer neuen Fokussierung der Forschung auf Verdichtungsräume beigetragen. Diese Modelle, so das Argumentationspapier zum Leitbildprozess von 2005, würden eine »natürliche Tendenz zur Akkumulation und Agglomeration¹³ ausdrücken. Diese Aussage weist einen problematischen Hang zum Naturalismus auf, der mit der heutigen Diversität von Stadtregionen und Kontingenz von Urbanisierungsprozessen wohl kaum vereinbar ist. Ebenfalls ist es diskussionswürdig, inwiefern die formal eleganten Modelle der NEG erstens empirisch anwendbar sind und zweitens kausale Ableitungen für die Politik erlauben. Im wissenschaftlichen Diskurs wurde denkbar klar auf die Grenzen dieser abstrakten Theoriefamilie hingewiesen und ihre praktische Verwertbarkeit bezweifelt.¹⁴ Entsprechendes gilt für *empirische Arbeiten*, wie sie aus der regionalen Strukturanalyse in die Leitbilddiskussion eingebracht wurden.¹⁵ So gaben Auswertungen der Statistik der Erwerbstätigen wenig Anlass zu vermuten, dass die Wachstumsschwerpunkte per se in den Verdichtungszentren liegen und dies eine Neustützung der Wirtschaftspolitik nahelegen würde. Diese These löste auch einen normativen Disput mit dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft aus, das sich vehement gegen eine Neuformulierung der Förderansätze bzw. eine Abkehr von tradierten Instrumenten gewehrt hatte.

Vielsagend ist hier die Formulierung der Initiatoren der Leitbilder, ihre Formulierung lebe von einem »selektiven Umgang mit evidence, weil Deutungen und Gewichtungen erforderlich« seien.¹⁶ Dass dieses Thema weit weniger eindeutig und klar ist, also nicht so eindimensional und orthodox behandelt werden sollte, wurde auf einem Workshop am IWH in Halle im Juni 2005 deutlich, der im Rahmen des Ressortforschungsvorhabens »Bundesstaatliche Ordnung und Bedeutung finanzieller Ausgleichssysteme für die Raumordnung« des BBR durchgeführt wurde. Dort wurde gefragt, »wie aus der Sicht der Theorie und der empirischen Agglomerationsforschung eine Unterstützung für Wachstumszentren aussehen könnte und

13 BFAG et al. 2005: 45

14 Vgl. Martin 2008

15 Vgl. Bade 2007

16 Aring/Sinz 2006: 51

wie man solche Wachstumszentren identifizieren kann«.¹⁷ Das Fazit dieser Diskussion:

»Die Notwendigkeit einer Neuorientierung in der Raumentwicklungspolitik wurde auf dem Workshop weithin bejaht. Bei der Beantwortung der Frage, wie eine stärkere Wachstumsorientierung erreicht werden soll, stößt die Politik unverändert auf das Problem der Identifikation der richtigen Wachstumsräume, und es lassen sich aus der Empirie bislang kaum praktikable instrumentelle Ansatzpunkte für eine räumliche Wachstumspolitik ableiten.«¹⁸

Bisher ist nicht erkennbar, dass sich an dieser Einschätzung Substanzielles geändert haben sollte. Die Debatte zu der Frage *Wer gehört zum Club und warum?* ist zwangsläufig hochpolitisch und unter den hier zu Diskutierenden sicher in vergleichsweise geringem Maße von wissenschaftlichen Argumenten durchdrungen. Sehr vielsagend ist die auf o. g. Tagung in Halle vertretene Position des Bundes zur Auswahl der Metropolregionen. Sie wären danach in einem Verfahren identifiziert worden, bei dem es sich – so wörtlich – um eine »Mischung aus Analytik, Imaginisierung und Politisierung handele«.¹⁹ Der Charakter der Regionen als politisch konstruiert wurde durch diese Äußerung offensichtlich gemacht.

Ähnliches gilt auch für die interne Konstituierung der Metropolregionen. Aufgrund des nachvollziehbaren Wunsches vieler Gebietskörperschaften, diesem Club beizutreten, wurden zwangsläufig Verhandlungsprozesse in Gang gesetzt, an deren Ende die Metropolregionen immer größer wurden – erkennbar an der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, der Metropolregion Halle-Leipzig/Sachsendreieck und der Metropolregion Hamburg. Neuerdings wird auch für Nordrhein-Westfalen eine Flächendeckung der Signatur »Metropolregion« für das gesamte Landesgebiet diskutiert. Je inklusiver und zwangsläufig größer die Regionen geraten, umso fraglicher ist allerdings auch ihr Leistungsvermögen – zumindest gilt dies so lange, wie man der Theorie der Agglomerationsvorteile und den vermuteten Wachstumseffekten einer Politik des »Stärken stärken« folgt. Sieht man Metropolregionen in erster Linie als Akteurskonstellationen an, die sich weitgehend unabhängig von theoretischer Schlüssigkeit bzw. empirischer Fundierung im politischen Raum bewegen, dann hat diese Frage womöglich nur noch sekundäre Bedeutung. Ob solche immer größer werdenden Konstrukte aber auch politische Handlungsfähigkeit als solche

17 Heimpold 2006: 62

18 Ebd.: 65

19 Ebd.: 62

erlangen können, dürfte fraglich sein. Eine positive Antwort auf diese Frage ist aber für die reklamierte Relevanz der Metropolregionen sicher mitentscheidend.

Hieraus ergibt sich das erste Zwischenfazit: Wir haben es im Fall der politisch designierten Metropolregionen weniger mit theoretisch und empirisch durchweg validen Annahmen und Befunden zu tun, sondern mit Entscheidungen, die in hohem Maße Ausdruck politischer Setzungen waren. Diese gingen im Zuge der Leitbilderstellung der aufwendigen Definition und Messung von Indikatoren für Metropolregionen bzw. -räume – und erst recht der vorherigen Ausweisung von Metropolregionen – voraus. Aus unserer Sicht²⁰ ist dies kein Zufall, sondern entspricht im Grunde der Beobachtung von Lovering (1999), der im Kontext des New Regionalism eine Art »theory led by policy« vermutet hat, also ein Politikmuster, dessen Zieldefinition den empirischen Befunden weit vorausgeseilt ist.

Leitbildwandel und das Selbstverständnis der Raumordnung

Dieser Punkt wurde im seinerzeitigen Leitbildprozess sehr intensiv diskutiert, ohne dass es dazu einen Konsens unter den Beteiligten gab. Vielleicht haben viele Autoren deshalb in der Fachöffentlichkeit diese Frage auf eine Art »entschiedene Unentschiedenheit« beantwortet: Bei den einen Beobachtern ist die Wachstums- und Wettbewerbsorientierung ein Paradigmawechsel der Raumordnungspolitik, bei anderen Kommentatoren eher nicht. Wortreich wurde erklärt, das Gleichwertigkeitsprinzip würde nicht aufgegeben; ebenso wortreich wurde dies verworfen. Nur wenige Beiträge waren ähnlich präzise wie der von Stiens (2000). Er prognostizierte als Konsequenz der Metropolraumorientierung bereits frühzeitig eine »faktische Auflösung der überregionalen Raumordnung«, die dann durch eine Art »marktimmanente Raum-Unordnung« abgelöst würde. Ausgangspunkt seiner Thesen war eine durchaus nennenswerte Kontroverse innerhalb des BBR, die jedoch kaum nach außen drang. Deutlich konturierter war die Auseinandersetzung zwischen dem federführenden BMVBW und dem Bundesministerium für Wirtschaft über die regionale Wirtschaftspolitik. Hier zeigt sich idealtypisch der Konflikt zwischen dem Unwillen bzw.

20 Hesse/Leick 2013

(zitiert aus dem Konzept dieser Tagung:) »der Unfähigkeit, neue gesellschaftliche oder politische Strömungen überhaupt zu erkennen ... um dann zu versuchen, sie entsprechend zu gestalten« einerseits und der proaktiv betriebenen, nachholenden Modernisierung der Zunft durch Anpassung an aktuelle Paradigmen andererseits. Es ist im Grunde ein schmaler Grat zwischen Modernisierung und Opportunismus, der dem Versuch innenwohnt, tradierte und weithin akzeptierte Leitvorstellungen an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen. Eine solche Anpassung ist daher zwingend auf einen soliden Begründungszusammenhang angewiesen, um überzeugen zu können. Ein solcher belastbarer Begründungszusammenhang ist wiederum nur durch einen offenen, kritischen Austausch und Äquidistanz zwischen Wissenschaft und Praxis sichergestellt.

Es bleibt weiterhin strittig, ob ein weicher Paradigmawechsel auf dem Wege der Leitbildmodernisierung konkrete, gewissermaßen harte Folgen haben kann, etwa bezogen auf Finanztransfers. Hier stehen Meinung und Gegenmeinung, Text und Subtext nebeneinander. Wachstums- und Metropolenorientierung sollte ja einen Ausweg aus der selbst verschuldeten Unmündigkeit von Teilläufen und aus ihrer Abhängigkeit von Transferleistungen bieten. War die Position der Metropolregionen zu Beginn primär wettbewerbsorientiert, so ist die Forderung nach Unterstützung der Metropolregionen (Fördermittel) mittlerweile schon formuliert. Die dahinterliegende Ereigniskette ist im Grunde banal: Der Besetzung der Begriffe folgt die Popularisierung von Deutungen, daran schließt sich auch die Gestaltung der harten politischen Agenda an.

Die Förderung regionaler Selbstorganisation im expandierenden, institutionell asymmetrischen Handlungsräum der Stadtregionen – und insofern ein verändertes Selbstbild der Raumordnung – wird allgemein als Erfolg der neuen Leitbilder und der Metropolregionen herausgestellt. Hierzu liegen allerdings aus den Regionen selbst sehr unterschiedliche Einschätzungen vor – von dynamischer Selbstorganisation und erfolgreicher regionaler Governance einerseits bis zu Verselbstständigung der Metropolregionen in Richtung Wirtschaftsförderung andererseits. Kritisiert wird hier insbesondere, dass Ziele der Raumordnung gegenüber anderen, insbesondere ökonomischen Aspekten der Raumentwicklung vernachlässigt würden und die regionalen Politikkonstellationen primär zur Standortpromotion genutzt würden.

Zur Symbolhaftigkeit der diskursiven Praxis

Diskursive Muster zeigen den Grad der sprachlichen Konstruktion eines Gegenstandes an. Dies zeigen plakative Einschätzungen à la »Metropolregionen haben Konjunktur²¹ ebenso wie subtile »Bildversprechen« des Metropolitanen: Es bietet Verheißen für die Zukunft, wie Modernität, Wachstum, Bedeutung. Nicht umsonst hält sich der Anfangsverdacht des Metropolitanen besonders hartnäckig im Ruhrgebiet, wo er nach landläufiger Fachmeinung vielleicht am wenigsten hinpasst. »Metropole« demonstriert hier auf ähnliche Weise wie andere Begriffe und Deutungsmuster den Hang zur Größe im raumpolitischen Diskurs.²² Neben dem diskussionswürdigen Begründungszusammenhang für eine andere Raumentwicklungs-politik artikuliert sich in den Metropolregionen auch eine territorial eindeutige Zuschreibung des Metropolitanen. Sie spiegelt im Kern esenzialistisches Denken wider: Denn ab wann und wie weit trägt Metropole? Bei den hier betrachteten Räumen handelt es sich m. E. um Stadtregionen oder Agglomerationen, die eingebettet sind in 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, bei zugleich wachsender interner Ausdifferenzierung. Aber sind es damit gleich, expressis verbis, Metropolen, Metropolregionen, Metropolräume? Es ist m. E. vielmehr angemessen, zwischen dem Prozess als solchem und seinem raumbezogenen Resultat zu differenzieren und Letzteres nicht zu verabsolutieren. Auch dies scheint Konsens zu sein in der heutigen Diskussion, die stärker unterscheidet zwischen Metropolräumen als analytischer Kategorie und Metropolregionen als politisch-planerischem Setting.

Ideologische Dimensionen des Leitbilddiskurses

Das Konzept der politisch designierten Metropolregionen Deutschlands kann man als theoretisch widersprüchlich, empirisch uneindeutig und konzeptionell fragil betrachten. Es sollte daher analytisch und normativ nicht überschätzt werden. Eine wichtige Konsequenz ist aber, Leitbilder nicht

21 BBSR 2009: 1

22 Vgl. Schmitt 2007

isoliert von ihren ideologischen Kontexten zu betrachten. Denn auch dieser Leitbildwandel stand in enger Verbindung zur Hegemonie neoklassischer bzw. neoliberaler Paradigmen in der Ökonomie, die bis vor Kurzem auch den Mainstream der Diskurse in Politik, Gesellschaft und Raumplanung bildeten. Ungleiche räumliche Entwicklung, Deregulierung und Wettbewerb sind zentrale Merkmale dieser »Neoliberal Reason«, wie dies z. B. Peck (2010) genannt hat. Diese Sinngebung manifestierte sich m. E. auch in den neuen Leitbildern. Ihre Problemsicht war zeitgebunden, und im Licht aktueller Krisen darf man vermuten, dass sie heute ganz anders formuliert bzw. begründet würden.

Damit kommen wir zu zwei weiterführenden Interpretationen des jüngeren Leitbildwandels der Raumordnungspolitik. *Zum einen* ist dieser Leitbildwandel sicher einschlägig bezogen auf das Verhältnis von Technokratie zu Demokratie: Er entstand aus einem Expertendiskurs über eine neue Rolle der Raumordnung im wirtschaftsräumlichen Prozess. Dieser Diskurs war zweifellos außerordentlich breit und intensiv, er war mit Blick auf die »Scientific Community« und die »Community of Practice« der involvierten Planungspraktiker durchaus inklusiv.²³ Und doch trägt der Diskurs die Merkmale technokratischer Performanz, insbesondere mit Blick auf die folgenden vier Eigenschaften: Es wurde sehr dezidiert in den Kategorien des Unumstrittenen und Unausweichlichen argumentiert (TINA – There is no alternative); es gab erklärtermaßen eine selektive Nutzung empirischer Evidenz zur Begründung des gewählten Vorgehens (und zum Ausschluss möglicher Alternativen); es wurde ein ideeller Gesamtnutzen durch das vorgeschlagene Vorgehen unterstellt, während die immanenten Widersprüche und Zielkonflikte des Leitbildkonstrukts nicht thematisiert wurden. Es darf vermutet werden, dass die wirtschaftspolitische Großwetterlage, situiert nach dem Beschluss des Maßnahmenpakets der Agenda 2010 der Bundesregierung und vor der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 ff., einen stärkeren Einfluss auf die Leitbildformulierung ausgeübt hat, als dies den maßgeblichen Akteuren bewusst war.

Darüber hinaus signalisiert dieser Fall – möglicherweise erstmals seit der Diskussion um das Bundesraumordnungsprogramm 1965 – eine treibende Rolle des Bundes gegenüber Ländern und Kommunen. Das Angebot an Letztere war, die Beteiligung an Metropolregionen mit symbolischer Währung zu vergüten: Für die Bereitschaft zur Mitwirkung an kooperati-

23 Vgl. die Aufzählung bei BFAG et al. 2005: 3

ven Formaten der Bundesraumordnung wurde den Regionen eine Mitgliedschaft im Kreis der »Großen« offeriert und damit ein entsprechender Bedeutungszuwachs in Aussicht gestellt. Allerdings ist die ursprünglich sehr klare Zielsetzung der Initiatoren des Leitbildwandels im politischen Raum insgesamt stark modifiziert, wenn nicht herunterverhandelt worden – ein Resultat, zu dem primär die großen Flächenländer beigetragen haben. Eine sehr dezidierte Hinwendung zu den Metropolräumen war bei den Flächenländern mit hohen Gebietsanteilen ländlicher Räume nicht mehrheitsfähig – ein Indiz dafür, dass der politisch-ideologische Gehalt der Leitbilder doch nicht so unumstritten und allseits geteilt war wie suggeriert wurde.

Schließlich ist dieser Prozess *zum anderen* durchaus beispielhaft für die Interaktion von Forschung und Praxis. Denn die Wissenschaft hat eine spezifische Rolle gespielt bei der Produktion selektiven Wissens und damit bei der Verbreitung bestimmter Theoreme, Leitbilder und Denkstile. Es gab hier wohl so etwas wie die Formierung einer »Epistemic Community«, von gemeinsamen Auffassungen einer Sache, die durch Gemeinsamkeit hegemonial werden können. Jedes Paradigma ist Kind seiner Zeit, und dies gilt auch für Leitbilder der Raumentwicklung. Wissenschaft hat in diesem Prozess als Rat- und Stichwortgeber fungiert. Dies ist prinzipiell auch das Kerngeschäft der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), und insofern ist es, einerseits, legitim. Doch hat man dabei, andererseits, m. E. schon eine eher einseitige Sicht der Dinge verfolgt. Sowohl Beteiligte aus den Reihen der Akademie als auch das BBR waren Motoren dieses Prozesses, agierten als Schnittstellenakteure oder »Boundary Spanning Institutions« im Interessengeflecht föderaler Akteure, und sie haben ganz wesentlich zum inhaltlichen »Framing« der Diskussionsgrundlagen beigetragen.

Dieses Agieren hatte zur Konsequenz, dass eine bestimmte Form wissenschaftlicher Kritik an den neuen Leitbildern auf der Suche nach politischem Effekt seinerzeit auf der Strecke blieb – dies sollte erlaubt sein anzumerken, ohne dass es wie Ex-post-Rechthaberei klingt. In der Forschungsarbeit, die diesem Beitrag zugrunde liegt, ging es auch nur begrenzt darum, den zurückliegenden Prozess kritisch zu rekonstruieren. Es sollten darüber hinaus auch weiterführende Fragen formuliert werden, insbesondere zwecks Positionierung der Raumforschung gegenüber künftigen Leitbildprozessen: Mit welchen Begrifflichkeiten und Konzepten kann man aktuelle Veränderungen angemessen kennzeichnen? Wie sind komplexe

Befunde der Forschung in Empfehlungen an die Politik zu übersetzen? Muss auch die Raumordnung – die gesellschaftlich infrage gestellt ist und eher verzagt auftritt – dem Zeitgeist huldigen? Absicht der Arbeit war es aufzuzeigen, dass wissenschaftliche Perspektiven auf Raum NICHT deutungsunabhängig sind, dass sie konkurrierenden Interpretationen, macht-politischen Zielen unterliegen und dass diese mehr sind als nur inhaltliche Akzentuierung. Solche Interpretationen kritisch zu diskutieren, ist der Kern von Raumforschung, nicht zuletzt auch mit dem Ziel der Pluralisierung einer Debatte, die lange Zeit auch als einseitig empfunden werden konnte.

Leitbilder 2.0: Zur Erneuerung der Leitbilder der Raumentwicklung

Im Jahr 2013 haben die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) und die Bundesregierung einen Prozess zur Aktualisierung der Leitbilder der Raumentwicklung gestartet. Einen entsprechenden Beschluss hat die MKRO am 3.6.2013 veröffentlicht und in einen zweistufigen fachöffentlichen bzw. öffentlichen Konsultationsprozess gegeben.²⁴ Der zu diskutierende Entwurf hat eine Verschlankung der Leitbildkonstruktion zum Inhalt. Die drei Teilleitbilder lauten nun »Wettbewerbsfähigkeit stärken«, »Daseinsvorsorge sichern« und »Raumnutzungen steuern«. Statt der ursprünglich vorgesehenen sektoralen Aufstockung der Leitbilder gibt es konkrete Ergänzungen mit Blick auf das Themenfeld Klimawandel und Energiewende, das nun einen herausgehobenen Stellenwert hat; in prozeduraler Hinsicht wird der Versuch gemacht, neben der Anhörung von Experten und Verbänden (Phase 1) auch die interessierte Öffentlichkeit in den Prozess der Leitbildformulierung und -abstimmung einzubeziehen (Phase 2), u. a. über eine webbasierte Plattform. Im Vergleich zum Dokument von 2006 reflektiert diese Überarbeitung der Leitbilder veränderte Rahmenbedingungen wie insbesondere die Energiewende, die seit den Vorfällen im japanischen Fukushima zu einer Neuorientierung in der deutschen Energiepolitik geführt hat. Diese hat bekanntlich erhebliche räumliche Implikationen. Zum anderen haben die Konflikte um das Großvorha-

24 Vgl. MKRO 2013

ben des neuen Stuttgarter Hauptbahnhofs (Stuttgart 21) eine breite Diskussion dahingehend entfacht, dass partizipative Verfahren in der raumbezogenen Planung stärker als zuvor Anwendung finden sollen. Diese Überarbeitung der Leitbilder ist insofern nicht nur als Versuch zu verstehen, aufs Neue eine Position zwischen Wahrung des Bestehenden und Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen zu finden. Es geht auch darum, angemessene Antworten auf diese beiden komplexen Herausforderungen zu finden.

Mit Blick auf den Kontakt mit der Öffentlichkeit fällt in diesem Verfahren das Maß der bislang praktizierten Transparenz ins Auge. Auf der Internetseite des zuständigen Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) sind alle 47 Stellungnahmen einsehbar, die im Rahmen der ersten Konsultationsphase durch die Fachöffentlichkeit abgegeben wurden.²⁵ Unter diesen Kommentaren gibt es durchweg positive Einschätzungen mit Blick auf die Tatsache, dass es den neuen Entwurf überhaupt gibt; auch Partizipation findet durchweg lobende Anerkennung, niemand ist dagegen. Ob diese Ambition in eine klar erkennbare Richtung weist und in ein überzeugendes Konzept von Governance eingebunden wird, muss sich aber erst im weiteren Verlauf dieses Verfahrens zeigen. Mit der Publikation sehr unterschiedlicher Stellungnahmen zum Leitbildentwurf dient dieser Prozess zumindest dem Ziel der internen Selbstverständigung der Fachcommunity. Mit Blick auf den Gestaltungsanspruch der Raumordnung ist das Dokument indes eher verzagt als gewagt.²⁶ Selbst wenn man primär das bisher von Raumordnung und Regionalentwicklung auf den verschiedenen Handlungsebenen Erreichte zum Maßstab nimmt (etwa in Modellvorhaben der Raumordnung) und ausdrücklich nicht zu hohe Erwartungen von außen formuliert, dann fällt dieses Dokument doch eher schwach aus. Im Vergleich dazu hatte der Leitbildentwurf von 2006 in der Tat eine Kontur und entsprechende Ambitionen, ganz gewiss zu Beginn des Prozesses. Ob diese Ambition immer gut begründet war, ist eine ganz andere Frage, die man – wie dieser Beitrag zeigt – kritisch diskutieren muss. Doch die Verzagtheit des vorliegenden Entwurfs ist schon offensichtlich.²⁷ Sie wird vermutlich dazu führen, dass Raumordnung im politischen Prozess auch dann keine nennenswerte Rolle spielen wird, wenn es im Kern um raumbezogene Probleme geht (wie etwa im Fall der Energie-

25 Vgl. BMVI 2014

26 Vgl. ARL 2014

27 Vgl. Aring 2014

wende bei Netzinfrastrukturen, Standortfragen, Leitungstrassen). Im Leitbildentwurf hat man sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, für den Versuch entschieden, es möglichst vielen, wenn nicht allen recht zu machen. Man könnte diese Haltung auch als »Post-Politik« bezeichnen.²⁸

Paradoixerweise kann dieser Eindruck durch das an sich läbliche Verfahren der Partizipation verstärkt werden. Denn das Bemühen, möglichst viele Anregungen aufzunehmen, führt schnell dazu, dass ein Leitbild schlussendlich alles und nichts enthält – vor allem dann, wenn keine klare eigene Position sichtbar wird. (Dieser Sachverhalt dürfte dann auch den Umgang mit den Rückläufen zur öffentlichen Konsultation erschweren.) Dabei wird niemand erwarten, dass ein raumordnerisches Leitbild präzise Vorgaben zur »Umsetzung« machen würde. Auch ein solches Dokument muss notwendigerweise offen sein, damit es die Diskussion nicht präjudiziert oder gar determiniert. In dieser Hinsicht spiegelt der vorliegende Entwurf – bei aller inhaltlichen Unschärfe – ziemlich exakt die Mentalitäten und Kräfteverhältnisse in der raumbezogenen Politik und in der Politik insgesamt wider. Auch die aktuellen Leitbilder sind insofern ein getreues Abbild ihres politischen Raums, und diesem Widerspruch zwischen der gewünschten stärkeren Pointierung in der Sache einerseits und den Begrenzungen des politischen Raums andererseits muss man Rechnung tragen. Auch diese jüngste Etappe im Prozess der Formulierung von Leitbildern der Raumentwicklung ist stark in gesamtgesellschaftliche und politisch-ökonomische Rahmenbedingungen eingebunden. Eine entsprechend »neutrale« Positionierung kann sich der Raumordnungsdiskurs eigentlich nicht leisten. Was der Entwurf von 2006 an politischer Ambition womöglich zu viel hatte, ist im aktuellen Prozess erkennbar unterentwickelt. Die Diskussion um die »richtigen« bzw. dem jeweiligen Problem angemessenen Leitbilder wird insofern weitergehen – auch hier allerdings weniger als Suche nach einem Idealtyp, einem Blueprint für die Raumentwicklung an sich, sondern vielmehr als Folie, auf der konkurrierende Vorstellungen von Wirklichkeit ausgetauscht und ausgetragen werden.

28 Allmendinger/Haughton 2012

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (2014), *Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013*. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 96. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00963>
- Allmendinger, P.; Haughton, G. (2012), *Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus?* Transactions of the Institute of British Geographers 37 (1), 89–103.
- Aring, J. (2009), Europäische Metropolregionen – Annäherung an eine raumordnerische Modernisierungsstrategie, in: Knieling, J. (Hg.) (2009), *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeiten*, 20–21. Hannover.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006), *Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs*. disP 2/165, 43–60.
- Aring, J. (2014), *Wenig Mut für Innovation*. ARL-Nachrichten 2/2014, 20–24.
- Bade, F.-J. (2007), *Waggon oder Lokomotive? Zur wirtschaftlichen Bedeutung der ländlichen Regionen*. Stadt und Gemeinde 6/2007, 230–232.
- BBSR (2009), *Positionierung Europäischer Metropolregionen in Deutschland*. BBSR-Berichte KOMPAKT, 3/2009. Bonn: BBR.
- Becker, H. (2010), Leitbilder, in: Henckel, D; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher (Hg.): *Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch*. Wiesbaden, 308–312.
- BFAG/BBR/BMVBS (2005), *Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung*. Diskussionspapier, 01. September 2005. Manuskript (o. O.).
- BMBau (1993), *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- BMVBS (2006), *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Berlin.
- BMVBS/BBR (2007), *Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation*. Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperationen in den großen Wirtschaftsräumen der neuen Länder am Beispiel der Metropolregion Sachsendreieck. Werkstatt: Praxis, Heft 54, Bonn: BBR.
- BMVI (2014), *Stellungnahmen zum Entwurf der Leitbilder*. <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/B-SW-die-bleiben/raumentwicklung-stellungnahmen.html> (Zugriff 12.09.2014).
- Diener, R.; Herzog, J.; Meili, M.; de Meuron, P.; Schmid, C. (2005), *Die Schweiz. Ein städtebauliches Portrait. Grenzen, Gemeinden. Eine kurze Geschichte des Territoriums*. ETH Studio Basel/Institut Stadt der Gegenwart. Basel.
- Hesse, M.; Leick, A. (2013), *Wachstum, Innovation, Metropolregionen – Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungs politik*. Raumforschung und Raumordnung 71 (4), 343–359.
- Fürst, D. (2010), *Raumplanung – Herausforderungen des deutschen Institutionensystems*. Detmold.
- Heimpold, G. (2006), *Neue Orientierung für die deutsche Raumentwicklungs politik*. Wirtschaft im Wandel 12 (2), 60–65.

- Lovering, J. (1999), *Theory led by policy: The inadequacies of the ›New Regionalism‹ (Illustrated from the case of Wales)*. International Journal of Urban and Regional Research 23 (2), 379–95.
- Martin, R. (2008), *National growth versus spatial equality? A cautionary note on the new ›trade-off thinking in regional policy discourse*. Regional Science Policy & Practice 1 (1), 3–13.
- MKRO (2013), *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013*. (MKRO-Beschluss vom 03.06.2013). (o. O.)
- Peck, J. (2010), *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford.
- Priebs, A. (2014), *Was ist neu an den neuen Leitbildern?* ARL-Nachrichten 2/2014, 12–15.
- Richardson, T.; Jensen, O. B. (2003), *Linking discourse and space: Towards a cultural sociology of space in analysing spatial policy discourses*. Urban Studies 40 (1), 7–22.
- Rusche, K.; Oberst, C. (2010), *Europäische Metropolregionen in Deutschland*. Eine regionalökonomische Evaluation. Raumforschung und Raumordnung 68 (4), 243–254.
- Schmitt, P. (2007), *Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen – Eine Spurensuche im Verdichtungsraum Rhein-Ruhr*. Detmold.
- Sinz, M. (2010), Metropolregionen, in: Henckel, D; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher (Hg.): *Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch*. Wiesbaden, 325–330.
- Stiens, G. (2000), *Regionale Regulation und faktische Auflösung überregionaler Raumordnung? Die deutschen ›Europäischen Metropolregionen‹ als Fall*. Informationen zur Raumentwicklung 9/10.2000, 517–535.
- Werlen, B. (2009), Geographie/Sozialgeographie, in: Günzel, S. (Hg.): *Raumwissenschaften*. Frankfurt a. M., 142–158.