

# Die Metropolregion

---

Markus Hesse

Mit dem Begriff der Metropolregion werden traditionell große Verdichtungsräume und ihr Einzugsbereich bezeichnet, gelegentlich auch Millionenstädte. Im europäischen Raum wurde der Begriff der Metropolregion seit den 1990er Jahren für die räumliche Planung und Forschung zunehmend relevant. Lag die klassische Rolle der Raumforschung im Metropolenkontext bei Fragen der Identifikation, Abgrenzung und inhaltlichen Bestimmung von Raumeinheiten, wurde die Metropolregion zunehmend zum Gegenstand räumlicher Entwicklungspolitik gemacht. Dazu bediente man sich einer diskursiven Rahmung, eines *framings*, das spezifische Assoziationen um diesen Begriff konstruierte: die Verbindung von Großstadt und Moderne, die Konnotation von Region mit Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, der Anschluss der Raumplanung an den Geist der Zeit. Mehr als 25 Jahre nach Einführung der Metropolregionen als Kategorie der deutschen Raumordnung bietet sich eine kritische Reflexion dieser Praxis an: Welchen Einfluss hat diese Rahmung auf politische Diskurse ausgeübt, welcher Regionsbegriff wurde zugrunde gelegt, wie wurde diese Setzung empirisch begründet? Auf diese Weise werden das Metropolenkonzept und sein diskursives *framing* problematisiert. Außerdem wird gefragt, ob es alternative wissenschaftliche Ansätze zur Analyse des Wandels von der Region zur Metropolregion gibt.

## Metropole und Metropolregion: Historische und aktuelle Facetten des Begriffs

Der Begriff der Metropole kennzeichnet üblicherweise große Städte, die durch die Kombination von hoher Bevölkerungszahl, wirtschaftlicher Stärke und kultureller Ausstrahlung geprägt sind. Der etymologisch vom griechischen *Mutterstadt* abgeleitete Begriff der Metropole erhielt seine entscheidenden Impulse durch den Prozess der industriegesellschaftlichen Urbanisierung im sogenannten »langen 19. Jahrhundert« (Osterhammel 2009). Die Konzentration der Produktionsfaktoren – neben Kapital war das insbesondere Arbeitskraft – ging mit einer Konzentration der Wohnbevölkerung einher, die vor allem durch internationale Migration

befördert wurde. Dieser Prozess sollte zu einem bis dahin nicht bekannten Wachstum der Städte führen. Großstädte wie Berlin oder London galten an der Wende zum 20. Jahrhundert als Metropolen, wenn nicht gar als Weltstädte par excellence.

Die forcierten Verstädterungsprozesse, die sich seit den 1980er Jahren auf globaler Ebene vollziehen, haben dem Gegenstand der Großstadt beziehungsweise der Metropole eine neue Bedeutung zugewiesen und neue Sichtbarkeit verschafft. Dazu haben seitens der Stadtforschung insbesondere Friedmanns (1986) These von den *World Cities* sowie Sassens (1991) Arbeit zu den *Global Cities* beigetragen. Sie legten den Grundstock für eine Forschungstradition, die den Blick weg von den Nationalstaaten, hin zu den Metropolen lenkte. Diese wurden als Befehls- und Kontrollzentren der globalen Ökonomie betrachtet, und ihr Wachstum signalisiert zugleich die demographischen und sozioökonomischen Verschiebungen, die sich in der jüngeren Vergangenheit im Weltmaßstab ereignet haben: Die Mehrzahl der Metropolen lag in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bis in die 1980er Jahre hinein in der alten Welt des Westens (sieht man etwa von Tokio ab). Die dynamische Entwicklung von China, Indien sowie Südostasien bzw. Ozeanien hat in den letzten Dekaden neue Metropolen hervorgebracht, die heute das Portfolio der globalen Verstädterung anführen.

Die nicht exklusiv, aber doch zentral mit dem Begriff der Metropolregion argumentierende neue Raumentwicklungspraxis entstand in Europa in Reaktion auf massive geopolitische Veränderungen zu Beginn der 1990er Jahre. Sie ist kein deutsches Spezifikum, sondern wurde und wird zum Beispiel intensiv in Frankreich diskutiert (vgl. Brunet 1989). Auslöser dieser Debatten waren die Einführung des europäischen Binnenmarktes 1988, die Auflösung der alten Blockkonfrontation infolge des Falls der Berliner Mauer 1989 und der deutschen Vereinigung 1990, schließlich die in mehreren Schritten vollzogene Erweiterung der Europäischen Union sowie der Entwurf einer europäischen Perspektive für die territoriale Entwicklung. Parallel dazu wurden wissenschaftliche Theorien popularisiert, die den Begründungszusammenhang für eine Neuorientierung der Raumordnungspolitik – und darin für einen Fokus auf Wachstum, Wettbewerb und Metropolen – lieferten. Dazu gehörten beispielsweise solche Ansätze, die ökonomisches Wachstum primär durch Agglomerationsvorteile erklären, etwa aus der Neuen Ökonomischen Geographie (NEG) (vgl. Krugman & Venables 1995; kritisch: Martin 1999). Politikwissenschaftliche Beobachtungen zielten auf die Gleichzeitigkeit von Prozessen der De- und Re-Territorialisierung und ihre Folgen für das Institutionensystem (Brenner 1999). Dabei stand einem vermuteten Bedeutungsverlust der Nationalstaaten eine Aufwertung der regionalen (nicht lokalen) Ebene gegenüber. Spiegelbildlich zu der allgemein wahrgenommenen Auflösung räumlicher Zusammenhänge im Licht von beschleunigter Globalisierung sowie wachsender Einflussnahme der EU wurden Potenziale einer kleinmaßstäblichen Regionalisierung gesehen; mitunter wurde die Region auch als Alternative

zu großräumigen Trends propagiert (vgl. Lindner 1994). Aus der Perspektive der Nationalstaaten wurde jedoch den großen Verdichtungsräumen, hier den Metropolregionen und vor allem ihren Kernen, eine besondere Rolle zugewiesen.

Diese Entwicklung setzte die Rahmenbedingungen für einen neuen Zugang zum Sujet der Metropole, sie bot die Bühne für einen Verständniswandel der Raumordnung. Infolgedessen konnten sich Stadtregionen weit unterhalb der Größenordnung von Millionen- oder Weltstädten als metropolitan positionieren. Im deutschen Diskurs, der durch die historisch gewachsene Kulisse eines polyzentrischen Städtesystems geprägt ist, verlief diese Entwicklung seit Anfang der 1990er Jahre beschleunigt. Metropolregionen fanden über den raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen von 1993 sowie den raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 Eingang in die offizielle Nomenklatur der Raumordnung (BMBau 1993; 1995). Definitionsgemäß zielt der Begriff der Metropolregion auf

»räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen« (BMBau 1995, S. 27).

Zu den Metropolregionen gehörten zunächst sechs bzw. sieben der größten Verdichtungsräume Deutschlands: Berlin, Hamburg, Hannover, der Raum Rhein-Ruhr (bestehend aus Metropole Ruhr und dem Rheinland), Frankfurt/Rhein-Main, Stuttgart sowie München. Diesem ersten konzeptionellen Schritt folgten eine gute Dekade später die *Neuen Leitbilder der Raumentwicklung* (BMVBS 2006), mit denen der Kreis der Metropolregionen um weitere kleine bis mittelgroße Stadtregionen ergänzt wurde; dies waren die Räume Bremen/Oldenburg, Rhein-Neckar, Nürnberg sowie Mitteldeutschland. Später wurden die Leitbilder dann noch einmal angepasst (MKRO 2016); unterdessen wandelte sich der Zuschnitt vieler Metropolräume. Außerdem konstituierten sich vier grenzüberschreitende Metropolregionen: Euregio Maas-Rhein, Großregion Saar-Lor-Lux, Oberrhein und Bodensee.

## Die zentralen Annahmen im Metropolendiskurs

Die Metropolregion als Instrument räumlicher Entwicklungsvorstellungen entstand als gemeinsames Resultat politischen *framings* einerseits und wissenschaftlicher Evidenzproduktion beziehungsweise Sinngebung andererseits (Aring & Sinz 2006). Ohne das enge Zusammenwirken von Raumordnungspolitik und raumbezogener Forschung wäre das Konzept der Metropolregionen nie so populär geworden, wie es Mitte/Ende der 2000er Jahre war. Beide Ebenen, Wissen-

schaft und Praxis, spielten sich in einem wohlvorbereiteten diskursiven Raum die Bälle zu: Raumforschung orientierte sich an Theoremen einer wachstums- und agglomerationsbasierten Sicht der Dinge. Raumordnung übernahm die seinerzeit hegemonialen (das heißt mehrheitlich geteilten) Erklärungsmodelle von Wirtschafts- und Wohlstandswachstum sowie die Wettbewerbsorientierung in der lokalen, überörtlichen Entwicklung.

Damit sollte die Disziplin der Raumplanung modernisiert werden, deren historisches Erbe mehrfach belastet war: Sie trug nicht nur Reputationslasten aus der Gründerzeit der Raumordnung im NS-Staat mit sich, sondern hatte auch ein etatistisch-verteilungspolitisches Image aus ihrer Blütezeit im Wohlfahrtsstaat. Nun wurde der Raumordnung ein neues, von Markt und Wettbewerb durchzogenes Äußeres gegeben. Diese Neuausrichtung, mit der nicht zwingend eine radikal neue *inhaltliche* Ausrichtung verbunden war, gründete auf mehreren Axiomen. Dem Geist der Zeit folgend, waren sie vom Individualismus der neoklassischen Ökonomie, der Entfesselung von Marktkräften und dem Abbau der Staatstätigkeit geleitet. Zentrale Elemente waren erstens die Akzeptanz von Ungleichheit als *natürliches Phänomen* offener Gesellschaften, die zugleich als notwendige Rahmenbedingung für die Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit auch unter Gebietskörperschaften galt; zweitens wurde im Fahrwasser der NEG auf die Mobilisierung von Agglomerationsvorteilen als Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung gesetzt. Metropolen galten insofern als Motoren räumlich konzentrierten Wachstums, mit dem sich auch in aggregierter Form (das heißt aus volkswirtschaftlicher Perspektive) erhebliche Wohlfahrtsgewinne mobilisieren lassen würden.

Dies waren die programmatisch-ideologischen Leitideen, über die dann auch die Praxis der Raumordnungspolitik neu formuliert wurde. Anstelle des primär auf räumlichen Ausgleich setzenden klassischen Zielkatalogs der Raumordnung (Überlastung der Kernräume vermeiden, Peripherien stärken) wurde nun, mit der Metropolregion als Kern, im ersten von drei Leitbildern auf »Wachstum, Innovation und Wettbewerb« gesetzt; als Leitmetapher sollte sich »Stärken stärken« durchsetzen (Aring & Sinz 2006; BMVBS 2006). Gegen mögliche Kritik an einer solchen Ausrichtung wurden diesem Ansatz, praktisch vorsorglich, zwei weitere Leitbilder hinzugestellt. Sie befassten sich zum einen mit räumlicher Kohäsion (»Daseinsvorsorge sichern«), zum anderen mit dem Ziel »Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften sichern«. Einer Art entschiedenen Unentschiedenheit der Raumordnung folgend, sollte das eine (das Wachstumsziel) ins Zentrum gerückt werden, ohne das andere (die Resträume) zu vernachlässigen (Danielzyk 2012). Rein quantitativ gemessen standen zwei Begrifflichkeiten im Mittelpunkt der neuen Leitbilder: Metropolregion beziehungsweise Region waren die im Leitbild dokument am häufigsten verwendeten Begriffe.

Schließlich wurde regionale Kooperation mit dem Ziel lokaler und überörtlicher Initiativen propagiert, sowohl im metropolitanen Raum, später auch allge-

mein handlungsleitend. Auf diese Weise sollte die tradierte Praxis der hoheitlichen Planung und Förderung aufgemischt und der als wenig effektiv angesehenen Regionalplanung eine aktivierende, aus der Perspektive der Regionen selbst ermächtigende Entwicklungspolitik zur Seite gestellt werden. Die Metropolregion mit ihrer spezifischen Mischung aus Kernstadt und Umlandgemeinden sowie Landkreisen stellte die passende räumliche Konstellation für diese Initiative dar. Entsprechendes gilt für die nun favorisierte Einführung des Wettbewerbsprinzips in die Sphäre öffentlicher (Förder-)Politiken. Auch hier ließ sich beobachten – ähnlich wie bei der Wachstums- statt Ausgleichsorientierung der Raumordnung – dass die immanent unvollkommene Welt der Planungspraxis durch die neuen Leitideen eine Art Modernisierungsschub erfahren sollte. Nun fragt sich, ob dieses Versprechen durch die metropolitane Strategie eingelöst wurde bzw. ob es überhaupt einlösbar war. Dies lässt sich mangels empirischer Untersuchungen nicht auf dem Wege einer ex-post Beweisführung klären; dies bliebe im Licht des komplexen Gegenstands und seines evident politischen Charakters womöglich auch immer einseitig oder unvollständig. Allerdings ist die avisierte Wachstumsorientierung der Metropolregion, ihre zugesagte Rolle als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung, offensichtlich ambivalent. Auch besteht der Eindruck, dass im Prozess der Definition und Ausweisung von Metropolregionen ein Phänomen zum Tragen kam, das Lovering (1999) anhand der Regionalpolitik in Wales als »theory led by policy« klassifiziert hat: Die normativen Ziele der neuen Leitbilder gingen ihrer empirischen Fundierung deutlich voraus.

## **Empirische Ambivalenz und politisches Bargaining**

Die Praxis der raumbezogenen Planung war bereits vor der deutschen Vereinigung mit fundamentalen Koordinations-, Implementations- und Wirkungsgrenzen konfrontiert. Die Annahme, dass eine zunehmend komplexe, nach außen offene und vielfältig vernetzte Gebietskulisse nicht primär beziehungsweise ausschließlich mit territorial konstituierten Kriterien, Kennwerten und Handlungsstrategien steuerbar sein würde, traf schon in den 1990er Jahren zu. Ursächlich hierfür sind nicht nur veränderte Rahmenbedingungen der sozioökonomischen Entwicklung sowie der Druck eines als global wahrgenommenen Wettbewerbs; dazu tragen auch innere Widersprüche im System von Raumordnung und -planung selbst bei, vor allem der Anspruch, Impulse für Kontrolle und Entwicklung gleichzeitig setzen zu wollen. Insofern gab und gibt es sowohl Steuerungsgrenzen als auch stetigen Bedarf an Neuorientierung in der Raumentwicklungspraxis. Darauf sollte mit den neuen Leitbildern der Raumentwicklung reagiert werden. In Frage steht, ob der Leitbildwandel und die in seinem Zentrum stehende Metropolregion hierfür angemessene Strategien und Instrumente sind bzw. zu jener Zeit waren.

Die Debatte um wirtschaftliches Wachstum als zentrale Zielkategorie und die Metropolregion als ihr Vehikel hatte sich über die Aufstellung, Kommunikation und Verhandlung der neuen Leitbilder hinweg klar verändert. In einem sehr frühen Stadium des Prozesses hatte die Motivation der Initiatorinnen und Initiatoren (Bundesregierung, Ministerkonferenz für Raumordnung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, moderierendes Büro) durchaus den Geist des Neoliberalen. Im Zuge der weiteren Diskussion musste dieser Geist praktisch wieder eingefangen werden. Zu stark waren die Interessen der kleineren Stadtregionen sowie der Flächenländer, als dass man sich umstandslos beziehungsweise ohne Gegenleistung auf diese Bahn hätte begeben wollen. De facto wurde die anfängliche Zielsetzung per Aufweitung des inhaltlichen Zielkatalogs durch die beiden weiteren Leitbilder sowie durch Expansion der Metropolräume modifiziert. Aus Sicht der Initiatorinnen und Initiatoren hieß dies: verwässert. Hier liegen aber nicht die Ursachen dafür, dass das Konzept der Metropolregionen in jüngster Zeit erkennbar an Esprit eingebüßt hat. Zumindest sind sie in raumplanerischen Diskursen heute deutlich weniger präsent als zu jener Zeit – auch gemessen an der Euphorie, mit der diese Kategorie einst eingeführt wurde.

Auch der aus heutiger Sicht eher ambivalente Blick auf die Metropolregionen resultiert aus veränderten Rahmenbedingungen einerseits und der Konstitution des planerischen Systems andererseits. Die mit den Metropolregionen assoziierte, im Kern Kausalität unterstellende Annahme, es handle sich bei den Metropolen per se um Lokomotiven wirtschaftlichen Wachstums, war aus drei Gründen schon damals ziemlich gewagt: a) wachsen nicht alle Metropolregionen automatisch und gleichermaßen, und sie sind in sich sehr heterogen; b) finden sich zahlreiche wachstumsstarke Regionen auch im metropolenfernen Raum lokalisiert; schließlich ist c) hinterfragbar, ob das *Stärken stärken* aus der Logik der zu erwartenden Effekte überhaupt sinnvoll ist bzw. ob stattdessen nicht Potenziale für mehr Wachstum in bis dato wachstumsschwachen Räumen zu erwarten wären. Die Verbindung zwischen Größe, Prosperität und Förderwürdigkeit erscheint zumindest als konstruiert. Damit steht auch der Anspruch des Konzepts der Metropolregion an sich auf empirisch unsicherer Basis. Möglicherweise hat man im Begründungszusammenhang für das deutsche Konzept der Metropolregionen den seinerzeit freimütig eingeräumten »selektiven Umgang mit evidence« durch »Deutung und Gewichtung« (Hesse & Leick 2013, S. 347) auch nur übertrieben. Das Bemühen um Anschlussfähigkeit an den wirtschaftsliberalen Geist der Zeit war größer, als es die wissenschaftliche Erkenntnislage nahegelegt hätte; auch gilt für die Regionen, dass sie heterogener sind, als dass sie sich jeweils auf einen einheitlichen Nenner bringen ließen.

Dass das Schlaglicht raumwissenschaftlicher Diskurse in jüngerer Zeit weniger stark auf die Metropolregionen fällt, ist auch der Entwicklung nicht-metropolitana Räume geschuldet, die sowohl positive als auch negative Vorzeichen der demo-

graphischen und sozioökonomischen Entwicklung aufweisen können. Vor allem die krisenhafte Entwicklung in ländlich-peripheren, durch den montan-industriellen Strukturwandel massiv getroffenen Räumen hat im letzten Jahrzehnt zu einer spürbaren Abkehr von Ansätzen geführt, die einseitig auf Agglomeration als Erklärungsmodell und Ansatzpunkt für Handlungsstrategien setzen. Empirische Arbeiten haben die Deprivation sogenannter *places left behind* offenbart, als komplexe Reaktion auf De-Industrialisierung, Austerität und Auszehrung öffentlicher Budgets (Rodríguez-Pose 2018). Die damit einhergehenden Herausforderungen, die weit in Politik und Gesellschaft ausstrahlen, haben auch in Deutschland eine Neuformulierung der Raumentwicklungspolitik ausgelöst (MKRO 2016). Ihr materielles Fundament war die Aufwertung des ländlichen Raums in den programmatischen Leitlinien der Raumordnung. Ihre symbolische Entsprechung war die Einrichtung von Heimat-Ministerien in deutschen Bundesländern (2013 in Bayern, 2017 in Nordrhein-Westfalen) sowie 2018 auf Bundesebene. Dies wurde von konservativen Parteien forciert, die ihre Wählerbasis vor allem im ländlichen Raum verankert sehen. Von dieser eher fragwürdigen Instrumentalisierung von Heimat abgesehen, ist es in vielen Flächenstaaten mit ausgeprägten räumlichen Disparitäten zu einer Neubewertung des peripher-ländlichen Raums gekommen. Entsprechend intensive Debatten über räumliche Ungleichheit werden derzeit auch in Frankreich und Großbritannien geführt, so wie die Europäische Union das Thema *Territoriale Kohäsion* auf ihre Agenda gesetzt hat.

Robuste Analysen zu den Effekten der Ausweisung von Metropolregionen liegen indes nur in sehr allgemeiner Art vor (vgl. die Monitorings der Metropolregionen selbst oder BBSR 2021). Allgemein wird auf der Habenseite der neuen Raumentwicklungspolitik nicht das Metropolitane an sich, sondern vielmehr die Neuformierung der regionalen Handlungssarenen genannt. Die Bildung von Gemeinde- und Sektorgrenzen überschreitenden Allianzen gilt allgemein als der bleibende Erfolg der neuen Raumentwicklungspolitik. Bei der Konstituierung und Zusammensetzung der Metropolregionen hat man sich zwangsläufig politischer Kriterien bedient und gar nicht erst suggeriert, es würden evidenzbasierte Entscheidungen getroffen. Natürlich kann nur eine Formierung der Metropolregionen vor Ort dem Anspruch auf Selbstermächtigung (*empowerment*) und Selbstorganisation der Regionen gerecht werden. Allerdings wollten so viele Gebietskörperschaften diesem Kreis beitreten, dass die Allianzbildung zulasten der forcierten ökonomischen Leistungsfähigkeit (Agglomeration, Spezialisierung) gehen musste (Grove 2019, S. 1513). Insofern gibt es logische Brüche zwischen den beiden Maßstabsebenen im Konzept der Metropolregionen: der Außenorientierung im metropolitanen Wettbewerb einerseits und der Binnenorientierung in Richtung regionaler Kooperation, gemeinsamer Fördermittelbeantragung etc. andererseits. Die Schnittmenge zwischen beidem bilden Wirtschaftsförderung und Vermarktung der Regionen auf Immobilienmessen wie der *Expo-Real* in München oder der *Mipim* in Cannes.

Als Ausdruck der komplexen Interessenlagen zwischen Bund, MKRO und den regionalen Akteurinnen und Akteuren wurden indes eigendynamische Prozesse in Gang gesetzt, an deren Ende einige Metropolregionen immer größer wurden – erkennbar an den Abgrenzungen der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg, der Metropolregion Mitteldeutschland oder der Metropolregion Hamburg.

Fast 30 Jahre nach Veröffentlichung des raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens und gut 15 Jahre nach Neuformulierung der Leitbilder hat sich das Konzept der Metropolregion im politisch-planerischen Kontext einerseits zweifellos etabliert. Es hängt jedoch nicht zwingend vom Status der Region als Metropolregion ab, ob innerhalb der Regionen regional- und siedlungsplanerische bzw. infrastrukturelle Sachverhalte erfolgreich aufgesetzt und realisiert werden können. Dies ist wohl eher ihrem institutionellen Gefüge und den erprobten Praktiken geschuldet, die die Beteiligten in die neue Konstellation eingebracht haben. Es gibt nur wenige Beispiele genuin regionaler Politik und Planung, die auf längerfristig erfolgreiche Aktivitäten zurückgehen, wie dies in Deutschland etwa für die Regionen Hannover und Stuttgart (vgl. Fricke 2020) oder Aachen und Saarbrücken gilt. Gehörten die ersten beiden von Beginn an zum Kreis der Metropolregionen, wurden die beiden letztgenannten erst später Teil der grenzüberschreitenden Metropolregionen. Metropolitan klassifiziert zu sein ist nicht zwingende Voraussetzung für gelungene Kooperation.

Mit Blick auf die wirtschaftliche Lokomotivfunktion ist das Bild, andererseits, wenig stringent. Interessanterweise wurden Wettbewerbsfähigkeit und Metropolregionen zu Aufmacher-Themen des jüngsten Raumordnungsberichts der Bundesregierung gemacht (BBSR 2021) – zu einem Zeitpunkt, als internationale Diskurse schon lange um Fragen der räumlichen Kohäsion und Gerechtigkeit oszillierten. Die empirischen Diagnosen, die der Bericht zum aktuellen Zustand der Metropolregionen gibt (BBSR 2021, S. 56ff.), lesen sich dann auch eher wie eine pflichtschuldige Legitimation der einst maßgeblichen politischen Raison, weniger wie ein überzeugender Beleg dafür, dass die hohen Erwartungen an das neue Instrument auch sichtbar erfüllt wurden. Entsprechendes gilt für die Ausführungen des Berichts zur Bedeutung der Landesplanung im Kontext der Metropolregionen (BBSR 2021, S. 66). Sie illustrieren die wohlbekannten Grenzen der überörtlichen Planung beim Versuch der Steuerung kommunalen Eigensinns beziehungsweise privater Investitionen. Natürlich löst die Umwidmung der Region zur Metropole nicht die latenten Nutzungs- und Interessenkonflikte, mit deren Handhabung und Abwägung räumliche Planung umgehen muss. Ob das semantische *Upscaling* der Regionen auf das Niveau des Metropolitanen einen Beitrag zur Strategiebildung und institutionellen Neuaufstellung leisten kann, ist nicht generalisierend (das heißt über eine ganze Kategorie) zu bewerten. Es lässt sich nur im Einzelfall belastbar klären.

## Von essenzielistischen Metropolenkonzepten zu Metropolisierung als Prozess

Mit Blick auf die skizzierten empirischen Ambivalenzen und im Licht der konstruktivistischen Setzungen im Sujet der Metropolregion stellt sich dieser Gegenstand als durchaus schillernd dar. Dieses Konzept weist eine Reihe von Unklarheiten und Inkonsistenzen auf, die seine Umsetzung herausfordern. Deshalb wurde das Konzept im jüngeren Diskurs auch taktisch zweigeteilt (vgl. Growe 2019): Dient die Metropolregion fortan als analytische Raumeinheit, deren Stellenwert auf der Basis quantitativer Indikatoren messbar gemacht wurde, definiert man den Metropolraum als Objekt einer (raum)entwicklungspolitischen Handlungsstrategie (Growe 2019, S. 1513). Damit könnte ein Ausweg aus dem Dilemma gewiesen werden, dass Regionen hochkomplexe Aggregate darstellen, die sich zugleich historisch-spezifisch, gleichsam pfadabhängig entwickeln. Zumindest bietet diese Zweiteilung die Chance, das Konzept gegen zu hohe Erwartungen zu schützen und wissenschaftliche Analysen besser von normativen Ansätzen zu trennen. Damit verbinden sich unterschiedliche Bewertungen des Konzepts der Metropolregion.

Zur ersten Facette, der Konstitution der Metropolregionen: Der Prozess, in dem aus Regionen Metropolregionen gemacht wurden, lebt im Kern von territorialen Zuschreibungen. Diese waren von Beginn an weder selbsterklärend noch unumstritten. Entsprechend war ihre empirische Fundierung anhand quantitativer Indikatoren ein bemühter Versuch der Objektivierung, die ursprünglich auch erst erfolgte, als die Metropolregionen bereits benannt waren. Dagegen führten die steigige Moderation und Modifikation des Prozesses auf dem Verhandlungsweg zur Akzeptanz sachfremder Erwägungen in einem größeren Ausmaß, als die Initiatoren und Initiatoren es im Sinn hatten. Die Metropolregion als solche war jedoch keineswegs bedeutungslos. Sie hat vielleicht ihre größte Wirkung als Imagination oder »Raumbild« (Blotevogel 2001), als Signifikant für assoziative Deutungen (wie Wachstum und Modernität) sowie als Instrument, mit dem Raumplanung und Raumforschung Anschluss an aktuelle Zeitdiagnosen und Problemlagen gewinnen konnten. Die Metropolregion eignet sich aber nicht als Maschine, die komplexe Raumstrukturen umstandslos modernisiert oder optimiert.

Zum zweiten Aspekt, den Metropolräumen als politisch-planerische Konstellation: Bei der Mehrzahl der hier betrachteten Räume handelt es sich um Stadtregionen oder Agglomerationen, die nicht nur in sich sehr heterogen sind, sondern deren einzelne Teile ein ganz unterschiedliches Vermögen haben, sich in horizontale und vertikale Kooperationen einbringen zu können. Einige von ihnen, wie etwa München, werden angesichts ihrer wirtschaftlichen Prosperität mit Leichtigkeit der gefühlten Sinngebung des Labels Metropolregion gerecht. Andere, wie etwa das Ruhrgebiet, bleiben aufgrund der kommunalen Eigeninteressen mit den latenten Widersprüchen aus Wunsch und Wirklichkeit der Planung konfrontiert; Drit-

te wiederum agieren in einer Allianz aus großer Metropole und weniger großen, meist auch weniger durchsetzungsfähigen Umlandgemeinden oder gar ländlichen Kreisen (vgl. BBSR 2021, S. 58). Sie sind also Bündnisse eingegangen, die ungleiche Kräfteverhältnisse aufweisen und damit auch anfällig für interne Zielkonflikte sind. Wenig überraschend wird der Praxis der Metropolregionen eine Präferenz für strategische ökonomische Positionierungen der Regionen unterstellt. Dagegen sind die sperrigen Fragen der planerischen Ausgestaltung des überörtlichen Raums deutlich weniger populär. Die sorgfältigen Analysen von Fricke (2020) oder die internationale Zusammenstellung von Zimmermann & Feiertag (2022) bestätigen die Pertinenz, mit der die Stadtregionen ungelöste Governance-Probleme mit sich tragen.

Wo liegen künftige Aufgaben der Metropolregion als analytische Einheit sowie des Metropolraums als Movens der raumordnerischen Praxis? Der empirisch überprüfbare Stand der Urbanisierung deutet darauf hin, dass Stadtregionen – die eine mehr, die andere weniger – seit geraumer Zeit Gegenstand *forcierter* Veränderungsdynamiken sind. Damit sind demographische und sozioökonomische Wandlungsprozesse gemeint, die Stadtregionen verstärkt externen Verflechtungen und Interdependenzen aussetzen, bei zugleich wachsender interner Ausdifferenzierung (Nelles 2021). Bonneville (1994) hat diese Veränderungen seinerzeit als »Internationalisierung« der Städte verstanden. Dabei zielte er nicht nur auf die Teilhabe der Städte an mehr oder weniger unausweichlichen Tatbeständen wie der Globalisierung der Ökonomie oder den dadurch ausgelösten Wettbewerbsdynamiken. Er sprach von einem Prozess, den die Städte proaktiv für sich besetzen sollten: »(O)ur approach considered internationalization as a progressive process which opens local actors, urban economies and societies, to the international arena« (Bonneville 1994, S. 268).

Diese Veränderungen kann man daher auch als Ausdruck einer *Metropolisierung* verstehen, und zwar unabhängig davon, inwieweit die Regionen tatsächlich formale Kriterien zur Einstufung als Metropolregion erfüllen oder nicht. Hier kommen umfassende Prozesse der Aufwertung, Ausdifferenzierung und verstärkten Außenorientierung großer Stadtregionen ins Spiel. Diese sind zumindest primär beziehungsweise ursächlich nicht an ihre Ausstattung mit bestimmten metropolitanen Merkmalen gebunden. Entsprechend kann man diese Beobachtungen auch zum Anlass eines Perspektivenwechsel nehmen: Weniger die Klassifikation und das Ranking der Raumeinheit an sich sind hier die relevante Ebene der Beobachtung, sondern die ablaufenden Prozesse der Urbanisierung und Metropolisierung. Cardoso & Meijers (2021, S. 4) definieren diesen Prozess wie folgt: »Metropolisation refers to the series of events through which institutionally, functionally, and spatially fragmented urbanized regions become integrated along various dimensions and emerge as connected systems at a higher spatial scale.« Damit zielen die Autoren nicht nur auf die Herausbildung der Stadtregion als Ergebnis einer Regio-

nalisierung der Stadt, sondern auch auf die Urbanisierung ihrer Ränder – der (wie sie es nennen) »cification of the region«. Sie ist Ausdruck des Wachstums der Stadt auf der horizontalen Ebene, in die Region, aber eben auch ihre zunehmende Integration in übergeordnete Logiken und Funktionssysteme, einer Art *vertikalen* Urbanisierung.

Diese Sichtweise des Metropolitanen erscheint dem Gegenstand der komplexen Verstädterung angemessener als eine essenzialistische Perspektive, die mit vermeintlich eindeutigen räumlichen Abgrenzungen und Bedeutungszuweisungen operiert. Der Mehrwert dieser Sichtweise für die Praxis bestünde darin, dass der Disput um die Fragen *Was genau ist eine Metropolregion?* und *Welche Region gehört legitim dazu und warum?* obsolet würde. Stattdessen könnten sich regionale Akteurinnen und Akteure auf die Frage konzentrieren, welche Dynamiken ihren Raum prägen und wie sie diese Herausforderungen proaktiv annehmen können. Ob eine Region sich Metropolregion nennen darf oder nicht, ist dann nicht entscheidend, sondern es geht darum, was die treibenden Kräfte einer Region aus dieser Situation machen und auf welchen Feldern sie dazu ihre Schwerpunkte setzen. Dies wird mit temporären Formaten wie Internationalen Bauausstellungen (IBA) oder den REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen quer durch alle Raumkategorien durchaus erfolgreich praktiziert. Ob der entsprechende Prozess (Weg) dann auch jeweils mit dem Ziel der regionalen Aktivierung gleichzusetzen ist, diese Bewertung bleibt den Beteiligten vor Ort selbst überlassen.

## Literatur

- Aring, J. & Sinz, M. (2006). Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. *disP*, 2(165): 43-60. <http://doi.org/10.1007/BF03183111>.
- BBSR (2021). *Raumordnungsbericht 2021. Wettbewerbsfähigkeit stärken*. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hg.) (1993). *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: BMBau.
- BMBau – Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hg.) (1995). *Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*. Berlin: BMBau.
- BMVBS (2006). *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Berlin: BBR.
- Blotevogel H.-H. (2001). Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands: Ein neues strategisches Raumbild? *Geographica Helvetica*, 56(3): 157-168. <https://doi.org/10.5194/gh-56-157-2001>.

- Bonneville, M. (1994). Internationalization of non-capital cities in Europe: Aspects, processes and prospects. *European Planning Studies*, 2(3): 267-285. <https://doi.org/10.1080/09654319408720268>.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3) : 431-451. <https://doi.org/10.1080/0042098993466>.
- Brunet, R. (1989). *Les Villes Européennes*, RECLUS-DATAR. Paris: Documentation Francaise.
- Cardoso, R. & Meijers, E. (2021). Metropolisation: The winding road toward the citification of the region. *Urban Geography*, 42(1): 1-20. <https://doi.org/10.1080/02723638.2020.1828558>.
- Danielzyk, R. (2012). Der raumordnungspolitische Metropolendiskurs – Konstruktion von (neuen) Peripherien? *disP*, 48(2): 27-33. <https://doi.org/10.1080/02513625.2012.721601>.
- Fricke, C. (2020). *European Dimension of Metropolitan Policies: Policy Learning and Reframing of Metropolitan Region*. Cham: Springer.
- Friedmann, J. (1986). The world city hypothesis. *Development & Change*, 17(1): 69-83. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1986.tb00231.x>.
- Grove, A. (2019). Metropolregion. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. 1507-1515. Hannover: ARL.
- 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. <https://doi.org/10.1007/s13147-013-0243-x>.
- Krugman, P. & Venables, A. (1995). Globalization and the Inequality of Nations. *Quarterly Journal of Economics*, 110(4): 857-880. <https://doi.org/10.2307/2946642>.
- Lindner, R. (1994). *Die Wiederkehr des Regionalen: über neue Formen kultureller Identität*. Frankfurt a.M..
- 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. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00202>.
- Martin, R. (1999). The New ›Geographical Turn‹ in Economics: Some Critical Reflections. *Cambridge Journal of Economics*, 23(1): 65-91. <https://doi.org/10.1093/cje/23.1.65>.
- MKRO/Ministerkonferenz für Raumordnung (Hg.) (2016). *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*. Beschlossen auf der 41. Sitzung der MKRO am 9. März 2016. Berlin: BBSR.
- Nelles, J. (2021). Alternative manifestations of metropolisation: Spatial dissimilarity and the tensions between heuristics and realities of metropolisation. *Urban Geography*, 42(1): 21-36. <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1670572>.

- Osterhammel, J. (2009). *Die Verwandlung der Welt*. München: C. H. Beck.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1): 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.
- Sassen, S. (1991). *The Global City*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Zimmermann, K. & Feierberg, P. (Hg.) (2022). *Governance and City Regions. Policy and Planning in Europe*. London, New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003201922>.