

## Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen: Entwicklung, Strategien und Neuausrichtung

Hartz, Andrea

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hartz, A. (2018). Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen: Entwicklung, Strategien und Neuausrichtung. In K. Pallagst, A. Hartz, & B. Caesar (Hrsg.), *Border Futures - Zukunft Grenze - Avenir Frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit* (S. 88-114). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57356-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

*Andrea Hartz*

## **Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen: Entwicklung, Strategien und Neuausrichtung**

URN: urn:nbn:de:0156-4097075



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 88 bis 114

Aus:

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.):

**Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière:  
Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit**

Arbeitsberichte der ARL 20

Hannover 2018

**ARL** AKADEMIE  
FÜR RAUMFORSCHUNG  
UND LANDESPLANUNG  
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

[www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)

Andrea Hartz

# Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen: Entwicklung, Strategien und Neuausrichtung

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Das Konzept der Metropolregionen
- 3 Merkmale Metropolitaner Grenzregionen
- 4 Metropolierungsstrategien in Grenzregionen
- 5 Metropolitan Governance in Grenzregionen
- 6 Die Rolle der Raumplanung
- 7 Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen als Chance?

Literatur

## Kurzfassung

Die Herausforderungen von Globalisierung und europäischer Integration wie auch eine verstärkte Regionalisierung führten in den letzten Jahrzehnten zu einer Neubewertung von Metropolregionen. In Deutschland gaben insbesondere die MKRO-Leitbilder (2006) Anlass, die Rolle der Grenzregionen im Kontext des Metropolendiskurses zu überdenken. Die metropolitanen Potenziale der Grenzregionen werden jedoch bei Weitem noch nicht ausgenutzt. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die grenzüberschreitende Raumentwicklung. Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen (MGR) könnte einen Erfolg versprechenden Weg zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation und territorialen Integration aufzeigen. Voraussetzung ist, Metropolierungsstrategien über Schlüsselmaßnahmen offensiv voranzutreiben und die bestehenden Kooperationsstrukturen im Sinne einer „metropolitanen“ Governance weiterzuentwickeln.

## Schlüsselwörter

Metropolitane Grenzregionen – Grenzregionen – Metropolregionen – Metropolitan Governance – Metropolierungsstrategien – Metropolräume – (Grenzüberschreitende) Regionalentwicklung

## The concept of metropolitan border regions: development, strategies and new directions

### Abstract

In recent decades the challenges of globalisation, European integration and strengthened regionalisation have led to a reassessment of metropolitan regions. In Germany the guiding principles issued by the Conference of Ministers for Spatial Planning in 2006

provided a stimulus to rethink the role of border regions in the context of the metropolitan discourse. The metropolitan potentials of border regions are far from fully exploited. This is particularly true in relation to cross-border spatial development. The concept of metropolitan border regions could be a promising way of intensifying cross-border cooperation and territorial integration. A precondition is that metropolitanisation strategies are offensively pursued using key measures and that existing structures of cooperation are further developed towards 'metropolitan' governance.

## Keywords

Metropolitan border regions – border regions – metropolitan regions – metropolitan governance – metropolitanisation strategies – metropolitan area – (cross-border) regional development

## 1 Einleitung

Grenzregionen erscheinen aus nationaler Perspektive oftmals als periphere Räume. Nationalstaatliche Grenzen entfalten bis heute eine Barrierewirkung, die eine auf funktionale Integration ausgerichtete kohärente Raumentwicklung erschweren. Dennoch ist festzustellen, dass sich in einigen Grenzregionen intensive Verflechtungsbeziehungen, polyzentrische Strukturen mit grenzüberschreitenden Agglomerationen und hohem innerregionalen Pendleraufkommen ausbilden konnten.

Dabei sind die strukturellen Unterschiede zwischen den nationalen Teilräumen, die u. a. aus nationaler Politik und Gesetzgebung resultieren, ein wesentlicher Motor für grenzüberschreitende Verflechtungen. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzregionen nutzen die Vielfalt und Unterschiedlichkeit von Angeboten an Arbeitsplätzen, Dienstleistungen, Wohnraum, Freizeit und Kultur dies- und jenseits der Grenzen. Allerdings zeigt sich auch nach über vier Jahrzehnten grenzüberschreitender Kooperation, dass nationalstaatliche Grenzen im Wesentlichen ein Entwicklungshemmnis geblieben sind. Dies wiegt insbesondere dort schwer, wo Funktionen in den jeweiligen nationalen Teilräumen zu erkennen sind, die sich mit Blick auf die gesamte Grenzregion zu einem metropolitanen Potenzial verdichten (können).

Dieser Beitrag befasst sich mit dem Konzept der Metropolitanen Grenzregionen (MGR), den raumstrukturellen Voraussetzungen, den Handlungsrahmen regionaler Akteure und der möglichen (Neu-)Ausrichtung regionaler, nationaler und europäischer Politiken auf deren spezifische Erfordernisse. Dabei wird u. a. auf die Ergebnisse der beiden Modellvorhaben der Raumordnung zu grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen und Metropolitanen Grenzregionen zurückgegriffen (Hartz/Damm/Köhler 2010; BMVBS 2011, 2013<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> 2008 wurde durch das ehemalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Kooperation mit dem Zweckverband Region Aachen, den Regionalverbänden Mittlerer Oberrhein, Südlicher Oberrhein, Hochrhein-Bodensee und Bodensee-Oberschwaben sowie dem Saarland ein Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) auf den Weg gebracht, das sich mit der Rolle der grenzüberschreitenden Verflechtungsräume auseinandersetzte (BMVBS 2011). Ein zentrales Ergebnis dieses MORO war die Gründung des „Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (IMeG)“ am 17. März 2011 in Berlin. Die Anfangsphase des IMeG wurde vonseiten des Bundes durch ein weiteres Modellvorhaben zwei Jahre lang begleitet (BMVBS 2013). Seither arbeitet der IMeG eigenfinanziert ([www.metropolitane-grenzregionen.eu](http://www.metropolitane-grenzregionen.eu)).

## 2 Das Konzept der Metropolregionen

Die Herausforderungen von Globalisierung und europäischer Integration wie auch eine verstärkte Regionalisierung (*New Regionalism*) führten in den letzten Jahrzehnten zu einer „Neubewertung der Raumkategorie Metropolregion“, da sich gerade Metropolregionen am interregionalen ökonomischen Wettbewerb ausrichten (Blatter/Knieling 2009: 232 f.). Mit der Ausbildung raumgreifender Stadtregionen und Agglomerationen entstanden starke Player – nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf europäischem und internationalem Parkett. Sie gelten als „wichtige Motoren der sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen einer Region und eines Landes“ (BMVBS/BBR 2006: 39). Vor diesem Hintergrund wird den Metropolregionen in Deutschland und Europa „eine Schlüsselstellung für die Raumentwicklung“ zugewiesen (BMVBS/BBR 2007: 1).

Funktionale Verflechtungen und politisch-administrative Verantwortungsbereiche fallen in diesem Prozess mehr und mehr auseinander. Die Neuorganisation des Raumes im Zusammenspiel von Standortentscheidungen der Unternehmen und Arbeitsplatzangeboten, von anhaltender (Sub-)Urbanisierung der Einzugsbereiche und zunehmenden Pendlerströmen fördert die Entstehung neuer regionaler Handlungsräume. Dabei ist zwischen *Metropolen* als monozentrisch auf eine Kernstadt ausgerichteten Stadtregionen mit ausgeprägt metropolitanen Funktionen und der *Metropolregion* zu unterscheiden. Letztere bezeichnet im analytischen Sinne „einen regionalen Standortcluster metropolitaner Einrichtungen“, im politisch-planerischen Sinne einen regionalen Kooperationsraum zwischen Städten und ihrem regionalen Verflechtungsbereich (Blotevogel/Danielzyk 2009: 24). Die Raumzuschnitte, die sich aus einer Analyse metropolitaner Standortcluster ergeben, weichen dabei in der Regel von den politisch institutionalisierten Kooperationsräumen ab (u.a. BBSR 2010). Die Metropolfunktionen werden im Wesentlichen über strategische Funktionen definiert und operationalisiert: Innovations- und Wettbewerbsfunktion, Entscheidungs- und Kontrollfunktion, Gateway- und Symbolfunktion (Blotevogel/Danielzyk 2009: 25 f.; s. auch Federwisch 2012: 49 f.).

Auch in Deutschland mit seiner ausgeprägt polyzentrischen Struktur verändern Metropolisierungstendenzen das urbane Gefüge. Jedoch waren im „Unterschied zu Frankreich oder auch den Niederlanden [...] Metropolen bzw. Metropolregionen in der deutschen Raumordnungspolitik bis 1995 kein Thema“ (Schmitt 2009: 62). Dieser Prozess beginnt deutlich später und verfolgt einen anderen Ansatz: Im Gegensatz zu den Nachbarstaaten setzt die deutsche Raumordnungspolitik auf großräumige Abgrenzung von Metropolregionen und deren Verflechtungsräumen (Hartz/Damm/Köhler 2010: 505).

Die veränderte Rolle großer, meist polyzentrischer Agglomerationen wurde vonseiten der Raumordnung (zunächst) aus analytischer Perspektive nachvollzogen (BBR 2005; BBSR 2010) und mit dem Beschluss der Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland durchaus auch aktiv begleitet (MKRO 2006). Das Konzept der „Europäischen Metropolregionen in Deutschland“, das im Leitbild „Wachstum und Innovation“ von 2006 sowohl inhaltlich als auch räumlich konkretisiert wurde, führte eine neue Hierarchieebene im urbanen System ein. „Stärken stärken“, „Kräfte bündeln und vernetzen“ sind wesentliche Strategieelemente, aber auch gemeinsam Verantwortung im Rahmen (über-)regionaler Partnerschaften wahrnehmen: „Jedem Entwicklungszentrum muss seine Verantwortung für sein Umland bewusst sein, denn die Entwicklung braucht eine stärker werdende Region als wirtschaftliches Hinterland“ (BMVBS/BBR 2006: 39).

Die elf Metropolregionen in Deutschland wurden in zwei Phasen – 1997 und 2005 – vonseiten der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) anerkannt und in das Kon-

zept integriert. Dabei sind sowohl die raumstrukturellen Rahmenbedingungen als auch die ökonomischen Perspektiven sehr unterschiedlich; dies gilt gleichermaßen für die etablierten Formen metropolitaner Governance, die von gesetzlich institutionalisierten regionalen Verbänden über informelle kommunale Zusammenschlüsse bis hin zu gemeinsamen Behördenstrukturen reichen (Ludwig/Mandel/Schwieger et al. 2008: 183 f.).

Wie erwartet führte das Konzept der Metropolregionen zu intensiven Kontroversen. Die Akteure in peripheren Räumen betrachteten die Entwicklung mit Sorge: Es wurden eine (noch) stärkere Fokussierung der Politiken auf wirtschaftsstarke Regionen sowie eine Umverteilung insbesondere der europäischen und nationalen Fördermittel befürchtet. Zudem stellten die Akteure in den weiteren Verflechtungsräumen der Metropolregionen die Frage nach dem Mehrwert dieses „Labels“ für die Gesamtregion und deren unterschiedliche Teilräume, v. a. denjenigen außerhalb der Kernräume. Zunächst jedoch zeigte alleine das Bemühen vieler Regionen um eine Anerkennung als Metropolregionen, dass diese sich von Konzept und Label einiges versprechen. Sie initiierten und durchliefen dafür teilweise sehr aufwendige Institutionalisierungsprozesse, wie beispielsweise die Region Nürnberg oder die Region Rhein-Neckar. Das Konzept und seine Umsetzung gelten auf Bundesebene als „Erfolgsgeschichte“ (BBSR 2009).

Großräumige Kooperationsverbünde bedeuten allerdings auch erhöhte Transaktionskosten, vor allem dann, wenn Metropolregionen polyzentrisch organisiert sind: „Eine Win-win-Situation wird umso schwerer erreicht, je mehr Partner einbezogen werden, je stärker die Konkurrenzsituation ist und je unterschiedlicher die Zielsetzungen der Partner sind. Das Vorhandensein mehrerer ähnlich starker Zentren in einer polyzentrischen Metropolregion erhöht daher die Herausforderung, eine Win-win-Situation zu erreichen“ (BMVBS/BBR 2007: 36). Auch wirtschaftliche, politische oder historisch gewachsene Konkurrenzen bzw. Ressentiments erschweren das Erreichen von Win-win-Situationen.

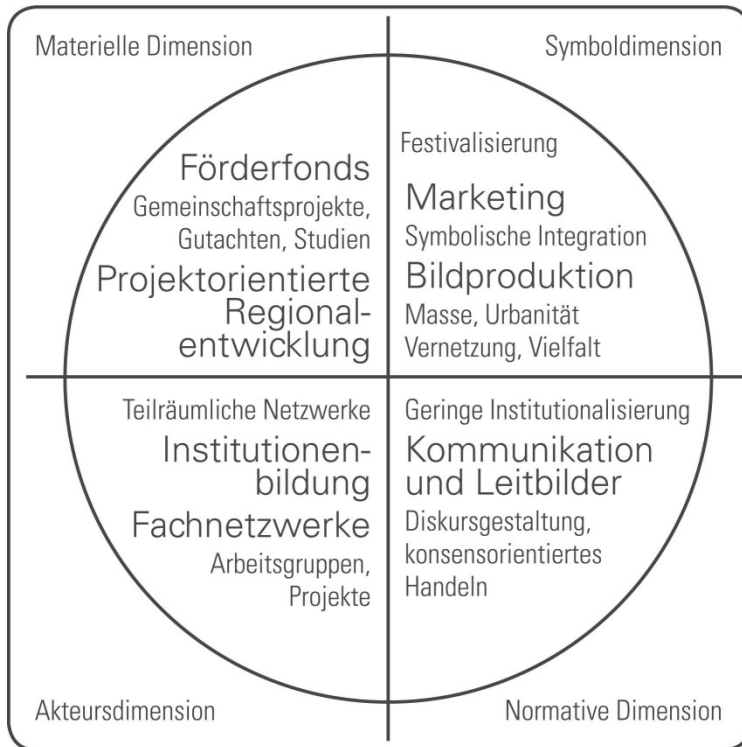
Lässt sich der Mehrwert für die Kernstädte in den Metropolregionen noch gut nachvollziehen, steht dieser für den (weiteren) Verflechtungsbereich und periphere Teilräume durchaus auf dem Prüfstand. Zumindest für die Region Hamburg zeigt Matern (2013) Mehrwerte auch für periphere Teilräume auf: Die Verbesserung von Erreichbarkeiten können Abwanderungstendenzen abbauen; „das negative Image als strukturschwacher Raum [kann] durch das Bild einer prosperierenden wettbewerbsfähigen Region ersetzt werden“ (Matern 2013: 330 f.; s. Abb. 1). Gleichzeitig stellt Matern kritisch fest: „Metropolregionen fördern territorialen Zusammenhalt, jedoch keinen Ausgleich“. Ziel müsse sein, strukturelle Unterschiede stärker zu berücksichtigen, damit sich Disparitäten in großräumigen Kooperationen nicht verstärken (Matern 2013: 355). Rusche/Oberst (2010: 252) gehen zumindest für regionalökonomische Spillover-Effekte davon aus, dass sich diese innerhalb der großräumig gefassten Metropolregionen auf das Umland der Agglomerationskerne beschränken und periphere Teilräume davon nicht profitieren. Diese müssten sogar eher in Kauf nehmen, aufgrund der Zugehörigkeit zur Metropolregion kein eigenständiges Profil aufbauen zu können.

Federwisch beschreibt Metropolisierungsprozesse darüber hinaus als zeit- und raumbezogene „Coping-Strategien“, deren Erfolg u. a. durch konkurrierende Phänomene von Beschleunigung und Beharrung, durch Integrations- und Legitimationsdefizite sowie Konsolidierungsschwierigkeiten gefährdet wird (2012: 213 ff.). Wenngleich das Konzept der Metropolregionen dazu dienen soll, „den Prozess der kollektiven Wiederverankerung zu begünstigen und die Resynchronisation der Politik an die beschleunigten sozialen Sphären zu fördern“, diagnostiziert Federwisch einen „Quasi-Protektionismus“ als

## ■ Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen

Reaktion auf „entgrenzte“ gesellschaftliche Bedingungen (2012: 228). Zudem „kann ein ‚Rasender Stillstand‘ (Rosa 2005) beobachtet werden, der trotz einer Steigerung der Aktivitäten eine anspruchsvolle und gerichtete politische Entwicklung vermissen lässt sowie auf der individuellen Ebene Frustrationseffekte im Sinne des *Frustregional Governance* hervorruft“ (Rosa 2005).

Abb. 1: Potenzielle Mehrwerte für beteiligte Akteure

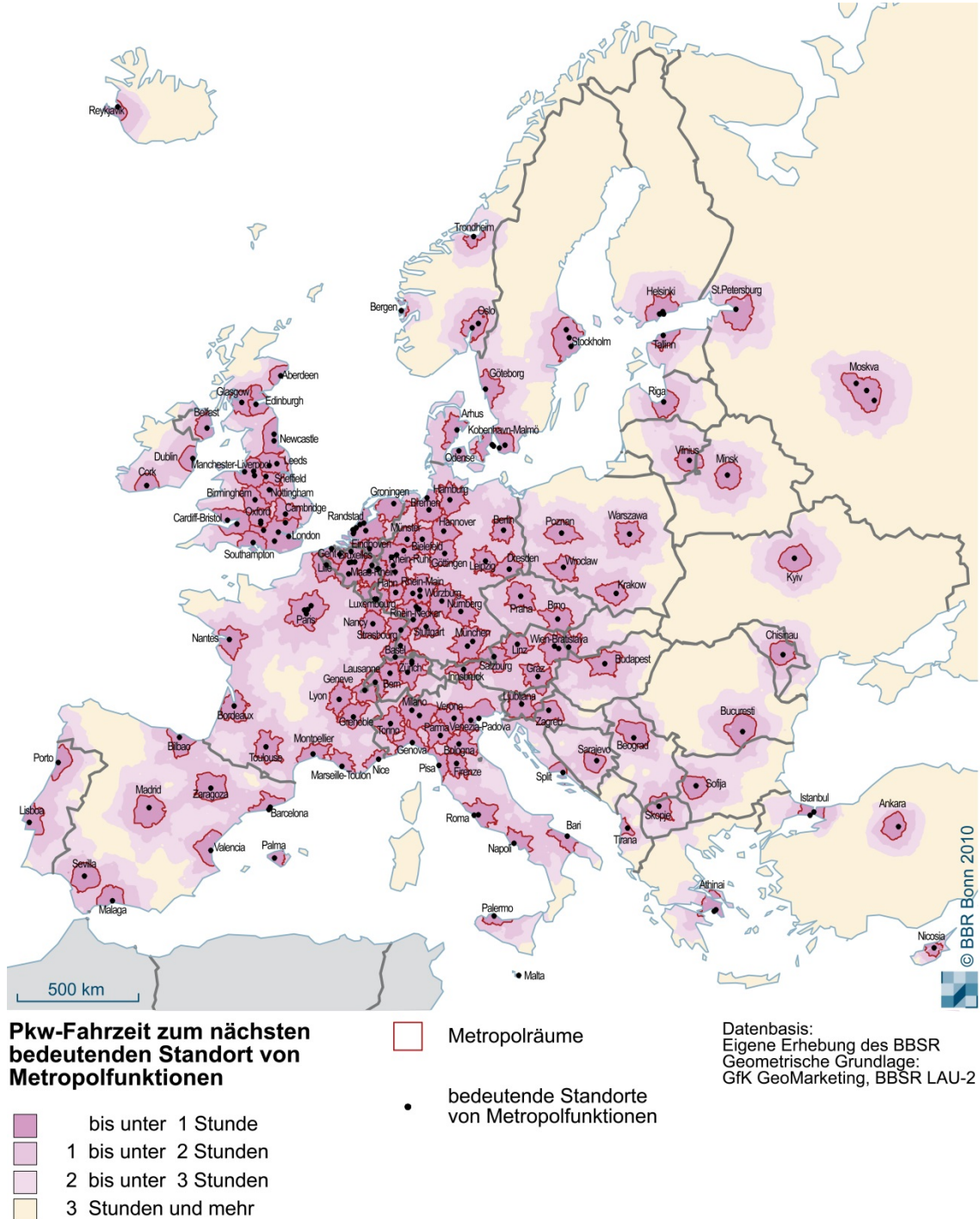


Quelle: Matern 2013: 330; eigene Darstellung

Widerstand gegen das Leitbild „Wachstum und Innovation“ von 2006 regte sich auch aus der Perspektive der Grenzregionen. Hier ging es jedoch in erster Linie darum, dass sich insbesondere die „starken“ Grenzregionen an der (Süd-)Westgrenze Deutschlands nicht angemessen berücksichtigt sahen (u. a. Köhler 2007). Dies wurde auch von Bundeseite erkannt und die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des raumordnerischen Metropolregionenkonzepts „u. a. vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung grenzüberschreitender europäischer metropolitaner Verflechtungsräume, wie z. B. am Oberrhein und im deutsch-belgisch-niederländischen Grenzraum“ eingeräumt (BMVBS/BBR 2006: 44). Bereits die ersten grundlegenden Analysen zur Identifikation und Lokalisierung von Metropolfunktionen auf der Basis eines einheitlichen Indikatorensets zeigten, dass eine rein nationale Betrachtung an ihre Grenzen stößt, da in „grenznahen Gebieten [...] teilweise wichtige Metropolfunktionen außerhalb Deutschlands“ liegen (BBR 2005: 185). Das heißt, nur in der Betrachtung aller nationalen Teilräume einer Grenzregion lässt sich deren metropolitanen Potenzial erfassen. Diese Einschätzung bestätigte 2010 die BBSR-Studie zu Metropolräumen in Europa (BBSR 2010; s. Abb. 2), die die Konzentration von Metropolfunktionen in Europa untersuchte, wie auch die Analyse des ESPON-Projekts Metroborder (ESPO/University of Luxembourg 2010: 15 ff.) auf Basis der „Functional Urban Areas“ (FUA). Die Analyseergebnisse unterstützten die politischen Initiativen auf nationaler wie auf europäischer Ebene, das Konzept der Metropolregio-

nen in einer europäischen Perspektive zu entwickeln und damit die Grenzregionen einzubeziehen (s. Abb. 3). Insgesamt verändert die metropolitane Perspektive den Blick auf Europa: Nationalstaatliche Grenzen rücken in den Hintergrund.

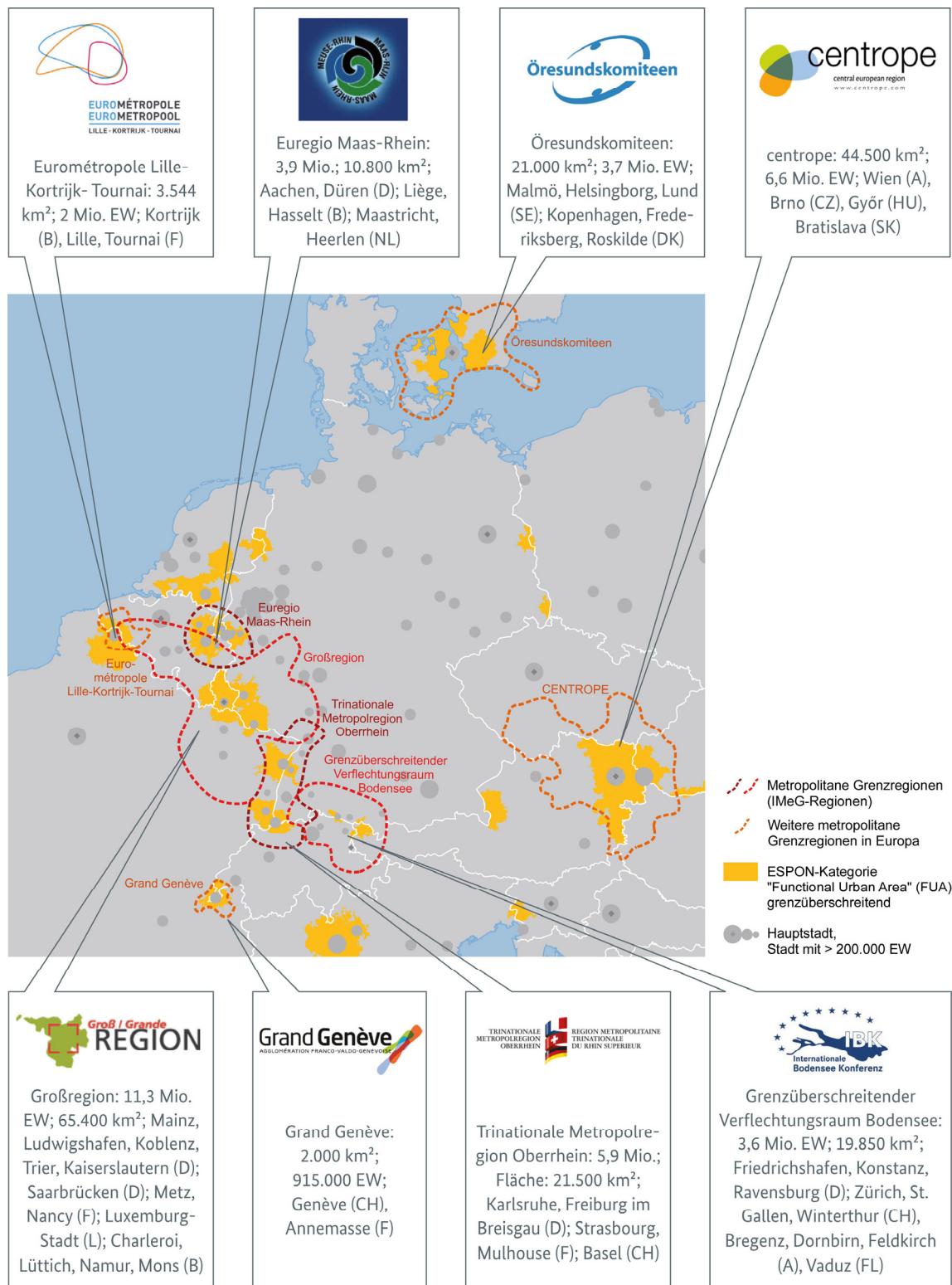
Abb. 2: Metropolräume und bedeutende Standorte von Metropolfunktionen in Europa



Quelle: BBSR 2010: 82



Abb. 3: Die Metropolitanen Grenzregionen in Europa

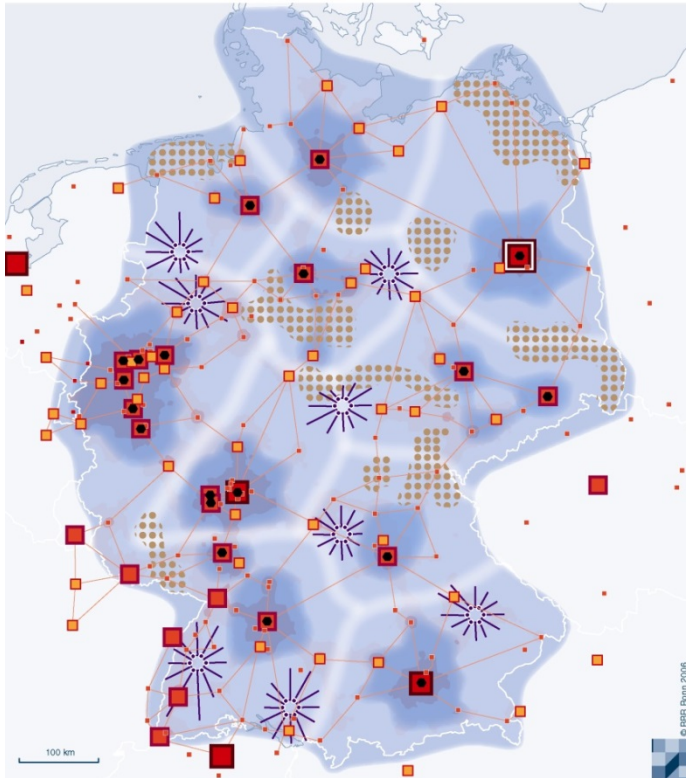


Quelle: BMVBS 2013: 23

Mit der Weiterentwicklung der Leitbilder in Deutschland wird diesen Erkenntnissen Rechnung getragen: Das im März 2016 beschlossene Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ ersetzt das Leitbild „Wachstum und Innovation“ von 2006 und integriert die Metropolitanen Grenzregionen als neue Gebietskategorie (MKRO 2016; s. Abb. 4).

Abb. 4: Im Vergleich: das Leitbild „Wachstum und Innovation“ von 2006 sowie das Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ von 2016

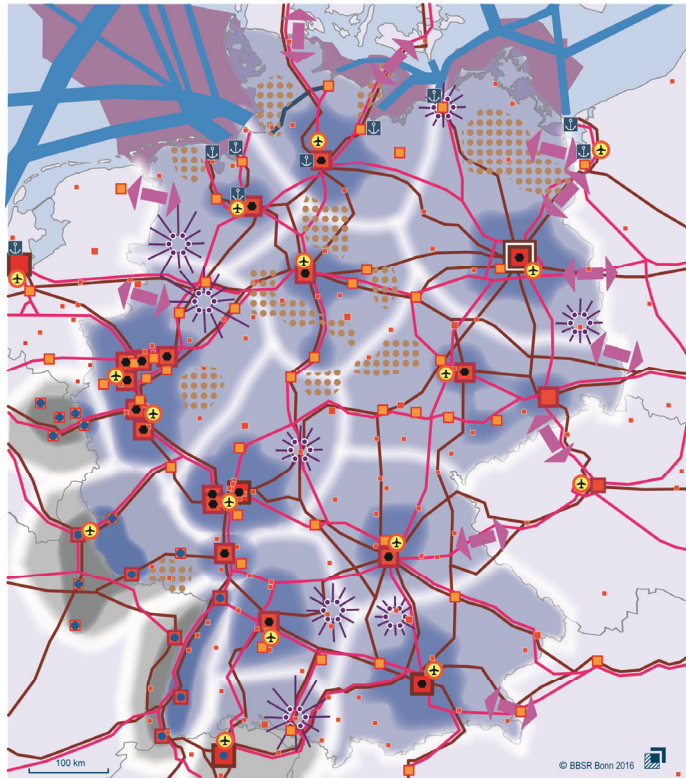
**Leitbild Wachstum und Innovation**



- Metropolräume**
- Kerne der Hauptstadtdregion und der bestehenden europäischen Metropolregionen
  - weitere Standorte von Metropolfunktionen
  - engerer metropolitaner Verflechtungsraum
  - weilerer metropolitaner Verflechtungsraum einschließlich ländlicher Räume
  - Übergangszonen zwischen metropolitanen Verflechtungsräumen
- Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitaner Verflechtungsräume**
- Wachstumsräume
- Stabilisierungsräume**
- Stabilisierungsräume
- Raumstruktur**
- hochverdichteter Zentralraum
  - verdichteter Zwischenraum

Die Karte veranschaulicht das Leitbild. Die Signaturen stellen jedoch keine planerischen Festlegungen dar.

**Wettbewerbsfähigkeit**



- Metropolräume**
- Kerne der Hauptstadtdregion und der europäischen Metropolregionen
  - weitere Standorte von Metropolfunktionen
  - engerer metropolitane Verflechtungsräume
  - weilerer metropolitane Verflechtungsräume einschließlich ländlicher Räume
  - Übergangszonen zwischen metropolitane Verflechtungsräumen
  - Kerne der metropolitane Grenzregionen (IMeG, Stand 2015)
  - engerer metropolitane Verflechtungsräume in metropolitane Grenzregionen (IMeG, Stand 2015)
  - Metropolitane Grenzregionen (IMeG, Stand 2015)
- Beispiele potenzieller grenzüberschreitender Verflechtungsräume
- Ländliche und verstärkte wirtschaftliche Wachstumsräume**
- Wachstumsräume
- Räume mit besonderem strukturellen Handlungsbedarf**
- Räume mit besonderem strukturellen Handlungsbedarf
- Verkehrsinfrastruktur**  
(gemäß Transzeuropäisches Verkehrsnetz 2013)
- Straße
  - Schiene
  - Internationaler Flughafen
  - Internationaler Seehafen
  - Hauptschiffahrtswege
  - Nord-Ostsee-Kanal
  - maritimer Planungsraum

Die Karte veranschaulicht lediglich beispielhaft das Leitbild. Die Signaturen stellen keine planerischen Festlegungen dar.

Quellen: MKRO 2006, 2016

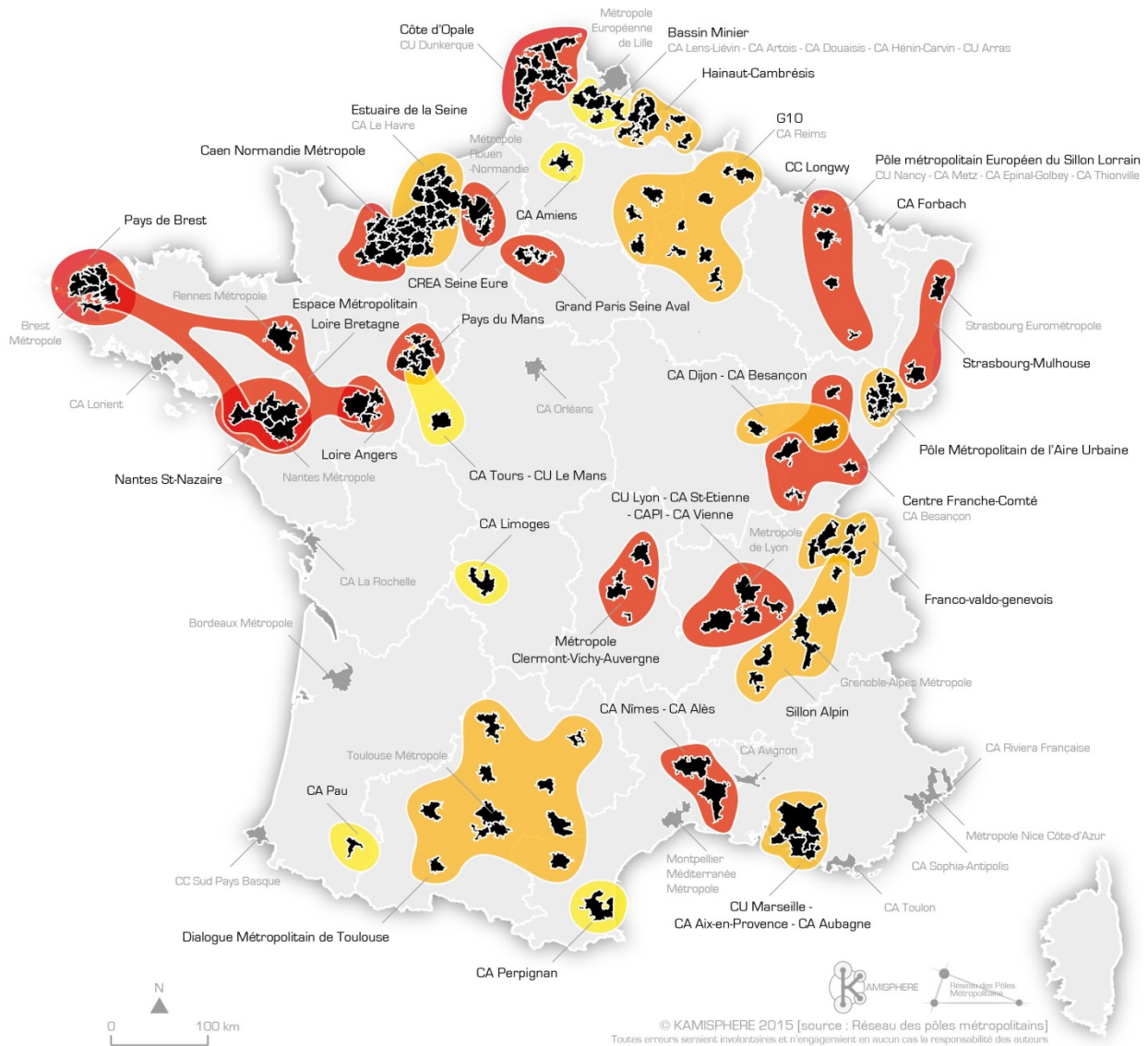
Grundsätzlich bleibt die „Konstruktion“ von Metropolregionen den nationalen Logiken von Raumentwicklung verhaftet: „Die Konzepte der Nachbarstaaten unterscheiden sich zum Teil sehr deutlich von dem durch die deutsche Raumordnung eingeschlagenen Weg“ (Hartz/Damm/Köhler 2010: 503). So wird im französischen System ein eher zentralisierter, programmorientierter und funktionaler Ansatz verfolgt. Aktuelle Reformen zielen auf eine nationale Stärkung dezentraler Metropolisierungsansätze in den Regionen ab. Der französische Staat initiierte im Zuge seiner Dezentralisierungsprozesse einen Wettbewerb, um – jenseits der *Ile de France* – Impulse für metropolitane Kooperationen und Projekte in den Regionen zu setzen. 2004 wurden daraufhin 15 *métropoles* ausgewählt, die mit nationaler Unterstützung ihre Wettbewerbsfähigkeit und regionale Wirtschaft stärken sollten. Die Konstituierung der *pôles métropolitains* erfolgte dann schließlich auf Basis von Artikel 20 des Gesetzes RCT vom 16. Dezember 2010 (Réseau des Pôles Métropolitains 2015). Alleine acht davon beziehen sich auf grenzüberschreitende Agglomerationen wie beispielsweise das *Sillon lorrain* oder die *Agglomération Strasbourg-Mulhouse* (s. Abb. 5).

Das „Raumkonzept Schweiz“ weist prioritäre Handlungsräume aus, darunter die Metropolitanräume Zürich, Basel und die *Métropole Lémanique* wie auch die Hauptstadtregion Schweiz (Schweizerischer Bundesrat/KdK/BPUK et al. 2012). Grenzüberschreitende Ansätze finden sich insbesondere auf der konkreteren Ebene der schweizerischen Agglomerationspolitik, die insgesamt 50 Agglomerationen einschließt: Im Rahmen des „Agglomerationsprogramms Basel“ wurde ein trinationales Zukunftsbild 2030 grenzüberschreitend erarbeitet (Geschäftsstelle Agglo Basel 2016).

In Luxemburg findet derzeit eine Neuorientierung räumlicher Strategien auf Landesebene statt. Dies betrifft u. a. „a reorientation from rather rural development perspectives to an adoption of actual urban policies, including the aspiration for further metropolitanization of the urban landscape – both within the country (e. g. through large scale projects such as Belval, Ban de Gasperich or the ‘Nordstad’) and at the interregional level (i. e. cross-border polycentric metropolitan development as guiding principle for the Greater Region – see METROBORDER“ (Chilla/Schulz 2014: 17). Luxemburg spielt in Bezug auf die Umsetzung metropolitaner Strategien nicht nur national, sondern auch grenzüberschreitend eine entscheidende Rolle (Vidal/Niedermeyer 2011; Sohn 2012).

Die nationalen Raumordnungspolitiken in Europa unterstützen Metropolisierungsprozesse und verfolgen damit vergleichbare Ziele und strategische Ansätze: „Die, von wenigen Ausnahmen abgesehen, durchweg schwache Institutionalisierung funktional eng verflochtener Stadtregionen wird von staatlicher Seite zunehmend als Defizit wahrgenommen“ (Wiechmann 2009: 127). Unterschiede ergeben sich sowohl im „Konstruktionsprozess“ als auch in der Implementierung. Die grenzüberschreitende Perspektive im Konzept der Metropolregionen fußt auf jüngeren Analysen, politischen Initiativen und Interventionen. Auch hier stellt sich die Frage nach dem Mehrwert gegenüber tradierten Formen grenzüberschreitender Kooperation: Geht es lediglich um ein *Branding* von Regionen oder schöpfen diese einen Gewinn für die funktionale und territoriale Integration? Und: Wie können diese Konzepte im Rahmen bestehender grenzüberschreitender Kooperationen erfolgreich implementiert werden?

Abb. 5: Die *pôles métropolitains* in Frankreich



# LES PROJETS DE POLES METROPOLITAINS

## ETAT D'AVANCEMENT DES POLES

en l'état actuel des remontées faites au réseau au 02 juin 2015

- Pôles créés
- Statuts déposés
- Structuration en cours
- Réflexion en cours

## STATUT DES EPCI

- Inclus dans un projet
- Sans projet connu

Quelle: Réseau des Pôles Métropolitains 2015

### 3 Merkmale Metropolitaner Grenzregionen

Was zeichnet Metropolitanen Grenzregionen aus? Diese Frage stand im Fokus des ersten Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) zu grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Untersucht wurden die Euregio Maas-Rhein (EMR), die Großregion, die Trinationale Metropolregion Oberrhein (TMO) sowie die Bodenseeregion. Grundlagen lieferten mehrere Workshops der Projektpartner und Expertisen (TU Dresden 2009, 2010a, 2010b; BBSR 2010; ESPON/University of Luxembourg 2010; BMVBS 2011).

Ausgangspunkt war zunächst ein Vergleich metropolitaner Funktionen der beteiligten Grenzregionen mit ausgewählten europäischen Metropolregionen in Deutschland (TU Dresden 2009, 2010a): „Die vorliegenden Ergebnisse belegen, dass große Teilgebiete der untersuchten Grenzregionen Potenziale aufweisen, die sich mit denen kleinerer deutscher Metropolregionen wie Nürnberg, Hannover oder Mitteldeutschland vergleichen lassen“ (BMVBS 2011: 37; s. Tab. 1). Allerdings entfalten diese Funktionen und Kompetenzen nur eine begrenzte Wirksamkeit für eine integrierte (metropolitane) Entwicklung der Grenzregionen, da komplexe Mehrebenen-Verflechtungen gemeinsames Handeln und Verwaltungsabläufe erschweren und Ansiedlungs- und Förderpolitiken für Unternehmen ebenso wie die Forschungs- und Entwicklungspolitik oder die Verkehrspolitik weiterhin überwiegend national ausgerichtet sind (TU Dresden 2010a; BMVBS 2013).

Neben metropolitanen Standortfaktoren lag ein besonderes Augenmerk auf den funktionalen Verflechtungen über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Ein hervorragender Indikator sind die Pendlerbeziehungen zwischen den nationalen Teilräumen. Die Pendlerströme in der Großregion erreichen europäische Spitzenwerte (ESPO/University of Luxembourg 2010: 38 f., 44). Auch die anderen am MORO beteiligten Regionen kennzeichnen intensive Arbeitsmarktverflechtungen. Allerdings, so das Ergebnis der Studie der TU Dresden (2010b: 8), bleiben intensive funktionale Verflechtungen auf die grenznahen Bereiche beschränkt und lassen sich aus analytischer Perspektive für den räumlichen Umgriff der sehr großräumig verfassten Grenzregionen wie die Großregion oder die Trinationale Metropolregion Oberrhein nicht belegen.

Gerade die Grenze kann zwischen den nationalen Teilräumen zu einem „Motor“ für eine Intensivierung funktionaler Verflechtungen werden. Starke wirtschaftliche Standorte und insbesondere das Strukturgefälle zwischen den nationalen Teilräumen sind hier maßgebliche Treiber. Sohn (2013: 2) stellt die Hypothese auf, „that the opening-up of borders represents a fresh opportunity for urban border areas to reinforce their positions within the networks of a globalized economy and to assert their autonomy as cross-border regional entities. As harnessed by actors (e.g. organizations, groups, interests) that exploit the benefits of position or of difference, as spaces of hybridization or as objects of recognition, borders can be seen as a resource. Without minimizing their possible obstructive effects, it is helpful to recognize that borders can also represent an advantage in the composition of CBMRs“<sup>2</sup> (s. Tab. 2).

---

<sup>2</sup> CBMR = Cross-Border Metropolitan Region.

Tab. 1: Vergleich der MORO-Regionen mit Metropolregionen in Deutschland  
(Hauptstädte und Landeshauptstädte, Ausstattung mit Top 500-Universitäten  
(Shanghai-Ranking), UNESCO-Welterbestätten)

Vergleichsregion	Hauptstädte, Landeshauptstädte	Top 500-Universitäten	UNESCO-Welterbestätten
Europäischer Verflechtungsraum Bodensee	7 (Bregenz, Vaduz, St. Gallen, Frauenfeld, Schaffhausen, Zürich, Aarau)	3 (Konstanz, ETH Zürich, Universität Zürich)	Klosterinsel Reichenau im Bodensee Stiftsbezirk in St. Gallen
Trinationale Metropolregion Oberrhein	2 (Basel, Straßburg)	4 (Basel, Freiburg, Straßburg, Karlsruhe)	Die Grande Île von Straßburg Festungsanlage von Vauban in Neuf-Brisach
Großregion SaarLorLux	4 (Luxemburg, Mainz, Metz, Saarbrücken)	2 (Nancy, Mainz)	Dom zu Speyer Römische Baudenkmäler, Dom und Liebfrauenkirche in Trier Völklinger Hütte Oberes Mittelrheintal Die Plätze Stanislas, de la Carrière, d'Alliance in Nancy Altstadtviertel und Festungen von Luxemburg Schiffshebewerke des Canal du Centre Mittelalterliche Glockentürme in Flandern und Wallonien Jungsteinzeitliche Feuersteinminen bei Spiennes (Mons) Liebfrauenkathedrale in Tournai
Euregio Maas-Rhein	3 (Eupen, Lüttich, Maastricht)	3 (Aachen, Maastricht, Lüttich)	Aachener Dom Flämische Beginenhöfe Mittelalterliche Glockentürme in Flandern und Wallonien
Metropolregion Nürnberg	0	3 (Würzburg, Erlangen-Nürnberg, Bayreuth)	Altstadt von Bamberg
Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg	1 (Hannover)	4 (Braunschweig, Medizinische Hochschule Hannover, Universität Hannover, Göttingen)	Dom St. Mariae und Michaeliskirche in Hildesheim
Metropolregion Mitteldeutschland	3 (Dresden, Magdeburg, Erfurt)	4 (Halle-Wittenberg, Leipzig, Jena, Dresden)	Die Bauhaus-Stätten in Dessau und Weimar Ensemble Klassisches Weimar Dessau-Wörlitzer Gartenreich Wartburg bei Eisenach Luthergedenkstätten in Eisleben und Wittenberg Stiftskirche, Schloss und Altstadt in Quedlinburg

Quelle: BMVBS 2011: 34 ff., eigene Darstellung

Tab. 2: The Border as a resource

Types of benefit	Border functions involved	Rationales	Examples of CBMRs*
Positional benefit	Delimitation	Territorial gateway Cross-border delocalization (metropolitan overflow)	Basel, Geneva Geneva, Hong Kong, Singapore
Differential Benefit	Differentiation	Exploitation of cost differentials (value capture)	El-Paso Ciudad Juarez, Hong Kong, Luxembourg, San Diego-Tijuana, Singapore
Locus of hybridization	Differentiation	Confrontation of differences resulting in (1) cultural or (2) institutional innovation	(1) San Diego-Tijuana (2) Basel, Geneva, Lille
Object of recognition	Affirmation	Staging of the international character of a city-region (territorial marketing) Political recognition of peripheral actors	Basel, Copenhagen-Malmö, Strasbourg  Geneva

\* The list of CBMRs mentioned here is meant to be illustrative and is by no means exhaustive.

Quelle: Sohn 2013: 12; eigene Darstellung

Gegenüber den (meisten) Binnenmetropolregionen in Deutschland blicken die untersuchten Grenzregionen auf eine seit Jahrzehnten erprobte Kooperationskultur zurück und verfügen über vielfältige etablierte institutionelle Kooperationsstrukturen. Sie sind politisch-administrativ verfasst und damit räumlich klar definiert. Das kann Vorteile mit sich bringen, wenn neue Konzepte in bestehende Strukturen eingebettet werden können. Es kann sich als Nachteil erweisen, wenn dies nicht gelingt und vorhandene Organisationen und Akteure diesen bzw. den damit induzierten Veränderungen kritisch gegenüber stehen.

Dies trifft gleichermaßen für die räumliche Verfasstheit der Grenzregionen zu, wenn Konzepte wie das der „Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion“ (GPMR) der Großregion sich in erster Linie auf einen Kernraum beziehen (s. Beitrag Schelkmann in diesem Band). Das Konzept der variablen Geometrie, d. h. also der flexiblen Zuschnitte von Kooperations- und Handlungsräumen entsprechend den jeweiligen Handlungserfordernissen, kommt hier an seine Grenzen. Denn die Akteure nicht beteiligter peripherer Teilräume können sich bei einer auf den Kernraum bezogenen Umsetzung eines derart symbolträchtigen Konzepts wie dem der Metropolitanen Grenzregion benachteiligt fühlen. Gleichzeitig zeigen großräumige, stark polyzentrische Ballungsräume Defizite in ihrer Wahrnehmbarkeit und Überschaubarkeit (BMVBS/BBR 2007: 70), wie auch in der Überbrückung von Konkurrenz- bzw. divergierenden Entwicklungszielen in den unterschiedlichen Teilräumen zugunsten gemeinsamer Strategien. Die Ergebnisse von Rusche/Oberst (2010: 252 f.) zu regionalökonomischen Aspekten in Metropolregionen scheinen diese Befürchtungen zu bestätigen und legen überdies nahe, dass sehr großräumig verfasste Regionen den Erwartungen an ihre ökonomische Performance nicht immer gerecht werden können.

Im Rahmen des MORO verständigten sich die Projektpartner auf zentrale konstituierende Merkmale Metropolitaner Grenzregionen (BMVBS 2011: 40 ff.; BMVBS 2013: 15 ff.):

- „1. Metropolitanen Grenzregionen zeichnen sich durch intensive grenzüberschreitende funktionale Verflechtungen und Gemeinsamkeiten aus.
2. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beruht auf tradierten institutionellen Arrangements.
3. Großräumigkeit und polyzentrische Raumstruktur prägen die Regionalisierung.
4. Die Metropolitanen Grenzregionen integrieren metropolitane Funktionen und besitzen besondere Potenziale für Wachstum und Innovation.“

(BMVBS 2013: 15)

#### **4 Metropolierungsstrategien in Grenzregionen**

Wenngleich Grenzregionen wie die Großregion oder die TMO gute Ansatzpunkte für Metropolierungsstrategien bieten, zeigt sich, dass einer angemessenen funktionalen und territorialen Integration sowie einem erfolgreichen Ausschöpfen vorhandener Wirtschafts- und Innovationspotenziale trotz oftmals jahrzehntelanger grenzüberschreitender Zusammenarbeit die Barrierewirkung nationalstaatlicher Grenzen bis heute entgegensteht. Unterschiedliche Rechts-, Steuer- und Planungssysteme, Unterschiede in den Verwaltungskulturen und die komplexe Multi-Level-Governance im Grenzraum, konkurrierende Doppelstrukturen und nicht zuletzt Sprachbarrieren wirken sich häufig hemmend auf die Umsetzung grenzüberschreitender Strategien und Programme aus. Trotz Erfolg versprechender Konzepte und Planungen scheitern viele grenzüberschreitende

Projekte. Gerade in Grenzregionen mit intensiven Verflechtungsbeziehungen machen sich diese Defizite in der Regionalentwicklung deutlich bemerkbar.

Wo liegen nun die „Stellschrauben“ für eine Stärkung metropolitaner Qualitäten und Entwicklungen in Grenzregionen? Hilfreich ist hier sicherlich der Blick auf die Positionierungen des Initiativkreises Europäischer Metropolregionen in Deutschland, kurz IKM (IKM o.J.), der sich 2001 gründete und seither die Interessen der Binnenmetropolregionen vertritt. Der IKM versteht sich als Interessensvertretung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Er sieht wesentliche Handlungsfelder des Netzwerks in einer Verbesserung der verkehrlichen Vernetzung zwischen den Metropolregionen in Deutschland und den benachbarten Ländern, in der Ausgestaltung leistungsfähiger metropolitaner Governanceformen wie auch im Bereich Wissensregionen und Wissensmanagement bzw. in einem gemeinsamen Regional-Monitoring.

Einen besonderen Stellenwert nehmen die Fragen der Erreichbarkeit sowie der Zugang zu Wissen und Information, aber auch eine „metropolitane Außenpolitik“ und das gemeinsame Marketing ein. Prinzipiell verbindet sich mit dem Metropolisierungsprozess eine Priorisierung spezifischer Aktionsfelder, wodurch eine „Verschiebung des Aufgabenspektrums“ erfolgt: „Die eher auf die interne Koordination bezogenen Aufgaben der Flächenplanung rücken in den Hintergrund [...], dafür gewinnen Standortentwicklung und Marketing an Bedeutung“ (Blatter/Knieling 2009: 252).

Für die Grenzregionen ergeben sich hieraus zusätzliche Herausforderungen: Die „kleine Außenpolitik“ wird im grenzüberschreitenden Kontext aufgrund der direkten oder indirekten Beteiligung staatlicher Behörden schnell zu einer nationalen Angelegenheit (Euro-Institut 2010). Damit stellt sich eine „metropolitane Außenpolitik“, für Berlin, Hamburg oder Frankfurt selbstverständlich, für Grenzregionen als äußerst sensitives Politikfeld dar.

Auch die grenzüberschreitende Koordination und Abstimmung „harter“ Infrastrukturmaßnahmen kollidiert allzu schnell mit nationalen Interessen. So wird die zunehmende Mobilität in den Grenzregionen zwar begrüßt; gleichzeitig wachsen aufgrund mangelnder infrastruktureller Erschließung im Grenzraum und eines nicht an den Bedarfen der Pendler ausgerichteten öffentlichen Personennahverkehrs die Verkehrsprobleme.

Mobilitätsplanung im Sinne einer Einbindung der Grenzregionen in die transnationalen europäischen Netze wie auch der Verbesserung der Binnenmobilität ist sicherlich eine Schlüsselpolitik. Hier zeigt sich, stellvertretend für viele raumrelevante Politikfelder, der spezifische Handlungsbedarf im Kontext von Metropolisierungsstrategien in Grenzregionen.

In der Großregion wurde eine Liste von Verkehrsprojekten, die für die metropolitane Entwicklung der gesamten Region prioritär sind, genehmigt (KARE/Gipfel der Großregion/WSAGR 2014: 1; s. Beitrag Schelkman in diesem Band). Noch im gleichen Jahr wurde die Erstellung eines Raumentwicklungskonzepts für die Großregion beschlossen, „das den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt im Dienste eines intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Wachstums fördert und damit zur Stärkung der metropolitanen, polyzentrischen und grenzüberschreitenden Dimension im Gesamten beiträgt“ (Gipfel der Großregion 2014: 5). Die Entwicklung der Mobilität wird eine tragende Rolle im Regionalen Entwicklungskonzept spielen. Dennoch stellen Chilla/Schulz (2014: 13) mit Blick auf die Initiative Metroborder oder Strategien zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Verkehrssituation (im Rahmen der SMOTs „Schéma de mobilité transfrontalière“) fest: „Nevertheless, these initiatives remain non-binding instruments of



concertation. To date, these were not able to remedy the obvious ‘institutional void’ in this cross-border context, requiring further efforts for formal ‘supra-regionalization’ of spatial development policies (Evrard: 2013) while certain actors deliberately profit from the opportunities of an underregulated border regime, e.g. in the field of large retailing infrastructure (Affolderbach: 2013)“.

Darüber hinaus legen die Diskussionen zum *New Regionalism* nahe, dass sich Regionalisierungsprozesse als „Gegengewicht“ zu Globalisierung und Ent-Territorialisierung nicht nur auf ökonomische Aspekte beziehen sollten. Erst durch eine umfassendere Berücksichtigung ihrer endogenen Potenziale und deren Einbettung in territoriale Strategien können sich (Metropol-)Regionen zu starken Playern mit eigener Gestaltungsmacht entwickeln. Allerdings bleibt auch der *New Regionalism*, so die Kritik, dem Wettbewerbsdenken und einer Optimierung der ökonomischen Performance verhaftet (Zimmermann/Heinelt 2012: 23).

## 5 Metropolitan Governance in Grenzregionen

Eine besondere Bedeutung für eine erfolgreiche Implementierung von Metropolisierungsstrategien wird der Ausbildung angemessener Governanceformen beigemessen: „Metropolitan Governance kennzeichnet ein verändertes Verständnis stadtreionaler Steuerung. Dabei bezieht sich ‚Governance‘ auf die Akteure, Institutionen und Prozesse, die die stadtreionale Entwicklung sowie die Art und Weise ihrer Steuerung ausmachen“ (Blatter/Knieling 2009: 234). Blatter/Knieling (2009: 263) sehen *Metropolitan Governance* „als ein komplexes Regelungssystem mit zahlreichen und parallelen Stellschrauben. Ein unmittelbares Wechselspiel besteht zwischen Aufgabe und Organisation („form follows function“); weitere maßgebliche Einflussgrößen sind die strategische Ausrichtung, die geographische Abgrenzung, funktionale Differenzierung bzw. Integration, die Beteiligung privater Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft, das Planungsverständnis, die eingesetzten Instrumente, die Einbindung in das Mehrebenensystem und die Kontextsteuerung“. Aus ihrer Sicht kristallisieren sich zwei idealtypische Formen der *Metropolitan Governance* mit in sich konsistenten Ausprägungen der einzelnen Merkmale heraus (s. Tab. 3).

Tab. 3: Modelle metropolitaner Governance

Metropolitan Governance Typ I	Metropolitan Governance Typ II
<b>Externe</b> Profilierung	<b>Interne</b> Steuerung und Integration
<b>Funktionale Differenzierung</b> /spezialisierte Zweckverbände und andere Organisationen	<b>Funktionale Integration</b> / umfassende Organisation
<b>Weiche</b> Institutionalisierung	<b>Harte</b> Institutionalisierung
<b>Integration</b> privater/zivilgesellschaftlicher Akteure	<b>Konsultierung</b> privater/zivilgesellschaftlicher Akteure
<b>Selektiv:</b> (Groß-)Projekte/Leuchttürme/Festivalsierung	<b>Integrativ:</b> Leitbilder/Entwicklungskonzepte
<b>Kommunikative</b> Instrumente/ Organisationsentwicklung	<b>Regulative</b> Elemente
Symbolisches Kapital	Rechtliche Rahmensetzungen

Quelle: Blatter/Knieling 2009: 26; eigene, veränderte Darstellung

Der Blick auf die elf Binnenmetropolregionen in Deutschland zeigt die Vielfalt von Governanceformen und damit deren Kontextabhängigkeit (vgl. IKM 2013), sodass sich dabei keine zwingende Entwicklung auf einen „bestimmten optimalen Zustand“ von metropolitaner Governance erkennen lässt (Ludwig/Mandel/Schweiger et al. 2008: 186). Zimmermann/Heinelt (2012: 136 ff.) kommen bei der Analyse ausgewählter Metropolregionen zu dem Schluss, dass weniger institutionelle und strukturelle Unterschiede diese Vielfalt begründen als vielmehr Akteurskonstellationen und -kompetenzen. Dazu zählen insbesondere:

- das „Aufbrechen verharschter Akteurskonstellationen“, um Routinen und Blockaden zu durchbrechen (149);
- die Ausbildung von *metropolitan leadership*, um fragmentierte Strukturen zu überwinden und eine „grundlegende Verständigung über gemeinsame Herausforderungen und Handlungsoptionen“ zu initiieren (141);
- konsensorientiertes Verhalten, um gemeinsam Bewältigungsstrategien zu entwickeln. Hierzu sind Plattformen oder „Koppelinstanzen“ erforderlich, die „die Akteure zwingen, sich zu treffen, zu interagieren und ihre jeweiligen Entscheidungen zu erklären oder zu rechtfertigen“ (143);
- Positivsummenspiel, um Verteilungskonflikte zwischen den Akteuren und unterschiedlichen Teilräumen der Metropolregion zu überwinden oder zu minimieren (144 f.).

Hinzu kommt, dass sich das Akteursspektrum in der Regionalentwicklung seit den 1990er Jahren durch eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen gesellschaftlichen Akteuren wie Sozial- und Wirtschaftspartnern sowie durch eine intensivere Einbindung der Zivilgesellschaft stetig erweitert. Insbesondere in Metropolregionen mit ihrer unübersichtlichen Vielfalt von Akteuren, Akteursnetzwerken und ihren Arenen ergibt sich hieraus eine erhöhte Komplexität von Governanceprozessen mit steigenden Anforderungen. Hohe Nutzungsdichten, konkurrierende Interessenlagen und gut organisierte Interessensvertretungen führen zu einem deutlich erhöhten Konfliktniveau. Mit Blick auf die räumliche Planung bedeutet dies einen *instrumental shift*, der einen neuen Fokus auf kommunikative und kooperative Instrumente legt. Ggleichzeitig erfordern vielschichtige Konfliktlagen wirksame raumordnungspolitische Instrumente, sozusagen einen „Schatten der Hierarchie“ (Blatter/Knieling 2009: 238).

Für die erforderlichen Prozesse der horizontalen Selbstorganisation in Metropolregionen spielen nach Zimmermann/Heinelt (2012: 151 f.) zudem eine „flexible politische Geometrie“ und eine „lose Kopplung mittels verschiedener Kohärenzmechanismen“ – hierzu gehören „zunächst Leitbilder sowie Regeln des Informationsaustauschs und der Handlungskoordination“ – eine entscheidende Rolle. Metropolitan Governance ist immer auch *Multi-Level-Governance*, und gerade in komplexen, lose gekoppelten Steuerungssystemen bedarf es einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung (*Meta Governance*), die rahmensetzend für das Handeln der beteiligten Institutionen ist (*Second Order Governance*) (Zimmermann/Heinelt 2012: 29 ff.).

Als Erfolgsfaktoren metropolitaner Governance benennt v. Löwis (2012):

- eine starke Koordination im Sinne des *Metropolitan Leadership*; damit verbindet sich ein effektives Netzwerkmanagement und Schlüsselakteure, die Vertrauen schaffen
- eine „variable Geometrie“ – in Raum, Zeit und Politik, und damit eine stärkere horizontale und vertikale Verflechtung

## ■ Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen

- Strategien, die lokal und regional relevant sind und eine symbolische Wirkung entfalten
- eine Übersetzung bzw. einen Transport von Strategien in konkrete Bezüge – für lokale und regionale Akteure in soziale Praxis
- eine Mobilisierung regionaler Ressourcen – materielle wie immaterielle und auf allen Ebenen
- Regelungen über Verhaltensstandards und Kosten-/Nutzenausgleich in Form von Rahmenvereinbarungen oder Koppelgeschäften
- „strukturelle Löcher“, damit „autonomes Handeln“ möglich bleibt bzw. möglich wird und Bottom-up-Aktivitäten entstehen (können)

Die im Rahmen des MORO untersuchten Grenzregionen zeigen, vergleichbar den Binnenmetropolregionen in Deutschland, regional sehr unterschiedliche Kontextbedingungen wie auch unterschiedliche Logiken im Aufbau der grenzüberschreitenden Kooperation. Allerdings lassen sich die Entwicklungsphasen in allen Regionen gut parallelisieren (BMVBS 2011: 61; Euro-Institut 2010; s. Tab. 4).

Tab. 4: Phasen der Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Kooperation am Beispiel der Großregion und der TMO

Phase	Zeitraum	Merkmal	Ausprägung in den MORO-Regionen
Administrative Institutionenbildung	späte 1960er bis frühe 1970er Jahre	Die Sammlung erster experimenteller Erfahrungen und Aufbau punktueller Beziehungen führt zur Gründung offizieller Regierungskommissionen mit teilträumlichen Regionalausschüssen bzw. Regionalkommissionen und entsprechenden thematischen Arbeitsgruppen, bzw. zur Gründung von Stiftungen	<b>Euregio:</b> Gründung der Stiftung Maas-Rhein 1975 <b>Großregion:</b> Gründung der Deutsch-Französisch-Luxemburgischen Regierungskommission und der Regionalkommission Saarland-Lothringen-Luxemburg-Trier/Westpfalz, 1969-1971 <b>Oberrhein:</b> Gründung der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Regierungskommission und der späteren Oberheinkonferenz 1975 <b>Bodensee:</b> Gründung der Internationalen Bodenseekonferenz 1972 mit ihrer Konferenz der Regierungschefs und thematischen Kommissionen
Gouvernementale Differenzierung	späte 1980er bis frühe 1990er Jahre	Schaffung legislativer Organe	<b>Euregio:</b> 1995 Euregiorat <b>Großregion:</b> 1986 Interregionaler Parlamentarierrat, dem ein Interregionaler Wirtschafts- und Sozialausschuss folgte <b>Oberrhein:</b> 1997 Oberrheinrat <b>Bodensee:</b> 1991 Bodenseerat
Projektorientierte Professionalisierung	ab Beginn 1990er Jahre	Durchführung grenzüberschreitender Projekte	Insbesondere befördert durch die Implementierung und erfolgreiche Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG in allen vier Grenzregionen
Ebenenspezifische Differenzierung	ab 2000	Gründung von Eurodistrikten, Städtenetzen, Durchführung von Agenda-Prozessen	<b>Euregio:</b> Eurodistrict Aachen-Heerlen (Projekt) <b>Großregion:</b> Eurodistrict SaarMoselle, Städtenetz QuattroPole <b>Oberrhein:</b> 4 Eurodistrikte (REGIO PAMINA, Strasbourg-Ortenau, Freiburg/Centre et Sud Alsace, Trinationaler Eurodistrict Basel) <b>Bodensee:</b> Bodensee Agenda 21

Quelle: BMVBS 2011: 61 auf der Basis der Querschnittsanalyse zu Kooperationsstrukturen des Euro-Instituts 2010

Insgesamt stehen Finanzausstattung, Organisationsgrad und Professionalisierung in einem ausgeprägten Missverhältnis zur Aufgabenvielfalt – es gibt keine einfachen grenzüberschreitenden Fragen – und zu steigenden Herausforderungen grenzüberschreitender Kooperation in intensiv verflochtenen Grenzregionen. Es lässt sich eine deutliche Abhängigkeit von europäischen Förderkulissen (v.a. der INTERREG-Förderung) erkennen; die Ausstattung mit eigenen Budgets ist vergleichsweise gering. Grenzüberschreitend tätige Akteure bleiben meist in ihren nationalen politisch-administrativen Bezügen verankert; zudem folgen die Zuständigkeiten nationalen Ressortlogiken und sind damit

stark fragmentiert. Eine Ausnahme stellt die Oberrheinregion dar, die im Rahmen der grenzüberschreitenden Einrichtungen erhebliche Personalkapazitäten aufgebaut hat (BMVBS 2011: 62 f.).

In der grenzüberschreitenden Kooperation dominieren, schon aus ihrer historischen Entwicklung heraus begründet, staatliche und kommunale Akteure. Förderprogramme wie INTERREG manifestieren diese Akteurskonstellationen. Auch wenn, wie in der Großregion oder der TMO, Wirtschafts- und Sozialpartner sich im Rahmen der Gremienarbeit an der grenzüberschreitenden Kooperation beteiligen, bleibt die Integration gesellschaftlicher Akteure doch weit hinter der Praxis der Binnenmetropolregionen zurück.

Zudem kennzeichnet ein ausgeprägter *Multi-Level-Mismatch* die Grenzregionen: In den Gremien der Großregion treffen nationale, regionale und kommunale Akteure aufeinander, was ein starkes Ungleichgewicht von Entscheidungskompetenz und -reichweite mit sich bringt. Sowohl in lokalen als auch in (makro-)regionalen Kooperationsverbänden über nationalstaatliche Grenzen hinweg gilt: „Due to disparities in competences across the various borders, the political governance of local crossborder spaces requires the involvement of higher territorial levels [...]“ (Peyrony/Denert 2012: 237).

Die etablierten Strukturen zeigen eine starke Beharrung, so wirken das Einstimmigkeitsprinzip in Entscheidungsprozessen und der „Zwang zur Parität“ aufgrund der starken nationalen Rückbindung Innovationen in der grenzüberschreitenden Kooperation tendenziell entgegen; die *Principal-Agent*-Problematik führt zu langwierigen Abstimmungs- und Rückkopplungsprozessen (Euro-Institut 2010: 14). Es gibt kaum Routinen zur Aushandlung konfliktreicher Interessenlagen, vielmehr wird gerne „Schönwetterpolitik“ betrieben, nicht nur in der Ausrichtung gemeinsamer INTERREG-Projekte (Schniedermeier 2010). Eine Steuerung im „Schatten der Hierarchie“ ist lediglich im politisch-administrativen Kontext der nationalen Teilräume möglich: „When it comes to crossborder cooperation, governance has to serve as substitute for government, because the latter remains within a national framework“ (Peyrony/Denert 2012: 236). Insofern wird ohne eine vereinbarte grenzüberschreitende Ausrichtung der Regionalentwicklung (*Meta Governance*) sowie deren Einbettung in die politisch-administrativen und planerischen Systeme der nationalen Teilräume eine kohärente territoriale und funktionale Integration deutlich erschwert. „Die Kooperation autonomer Akteure statt integrierter Strukturen und Verfahren sowie punktuelle Projektarbeit statt Verstetigung auf Basis gemeinsamer Ziele führen in Verbindung mit dem Mangel an gemeinsamen Arbeitsinstrumenten zu einer tendenziell niedrigeren Effizienz [...]“ (BMVBS 2011: 65).

Die Bilanz ist durchaus ernüchternd: Tradition und Praxis der grenzüberschreitenden Kooperation lassen sich scheinbar nur schwer mit den Erfordernissen einer metropolitanen Governance in Einklang bringen. Allerdings gilt es zu bedenken, dass die bekannten Hemmnisse stets auch „Auslöser“ und „Motor“ grenzüberschreitender Kooperation waren und sind.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass für eine erfolgreiche Implementierung von Metropolisierungsstrategien ein Schwerpunkt auf einer Neuausrichtung der grenzüberschreitenden Governance liegen muss. Die Empfehlungen auf Basis der Analysen und Diskussionen im Rahmen des MORO-Vorhabens (BMVBS 2011: 67 ff.; Euro-Institut 2010) beziehen sich auf

... **eine Stärkung des grenzüberschreitenden Strategiebezugs** (als Verständigungsprozess im Rahmen der *Meta Governance*): Wenngleich für alle untersuchten Grenzregionen strategische Konzepte vorliegen, bleibt deren Bindungswirkung für die Akteure in

den nationalen Teilräumen gering. „In der Praxis herrscht nach wie vor ein sektoraler, auf Einzelprojekte bezogener Politikansatz vor, bei dem die Bezüge zu einer integrierten grenzüberschreitenden Raumentwicklung oftmals hinter einzelthematischen Initiativen zurücktreten“ (BMVBS 2011: 67).

... **eine subsidiäre Ausdifferenzierung von Handlungsebenen:** Damit verbindet sich eine vertikale Aufgabenverteilung, die den unterschiedlichen Ebenen und funktionalen Verflechtungen Rechnung trägt. Die Vorteile einer variablen Geometrie müssten hierzu nicht nur in räumlicher, sondern auch in zeitlicher Perspektive interpretiert werden. Sowohl in der Großregion als auch in der TMO lassen sich erste Ansätze nachvollziehen: „erstere durch die Untergliederung des INTERREG-Programms in eine gesamträumliche Programmlinie und fünf Teilprogramme, letztere durch die konzeptionelle Differenzierung zwischen TMO und den Eurodistrikten bzw. dem Städtenetz“ (BMVBS 2011: 68). Allerdings wird im grenzüberschreitenden Kontext schnell deutlich: „defining and concretising a perimeter of action is a sensitive topic. In particular, the differentiation between institutional perimeter and the political focus can be crucial“ (ESPON/University of Luxembourg 2010: 10). In Grenzregionen lassen sich zudem nationale Handlungskompetenzen schon vielfach aus verfassungsrechtlichen Gründen nur schwer auf grenzüberschreitende Institutionen übertragen: „In den meisten Fällen wäre es bereits hilfreich, wenn sich die zuständigen Akteure gemeinsam auf die Ermöglichung von integrierten grenzüberschreitenden Trägerschaften nach wie vor national definierter und verantworteter Aufgaben verständigen könnten“ (BMVBS 2011: 67).

... **eine Differenzierung der Akteursstrukturen:** Im nationalen Kontext ist es bereits gängige Praxis, Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Zivilgesellschaft in Governanceprozessen auf unterschiedlichen Ebenen einzubeziehen. Im grenzüberschreitenden Kontext ist dieser Schritt außerordentlich voraussetzungsvoll, nicht nur aufgrund von Sprach- und kulturellen Unterschieden, sondern auch aufgrund der historischen Entwicklung der Kooperationen. Damit ließe sich jedoch die Dominanz öffentlicher Akteure in der grenzüberschreitenden Kooperation besser ausbalancieren. Darüber hinaus ist eine aktive und systematische Vernetzung der vielfältigen Akteurs- und Entscheidungsarenen erforderlich, um die *Principal-Agent*- wie auch die *Multi-Level-Mismatch*-Problematik zu minimieren.

... **eine Weiterentwicklung des bestehenden institutionellen Gefüges in Richtung „metropolitaner“ Governance.** Dazu stehen aus Sicht des Euro-Institutes (2010) unterschiedliche Modelle zur Diskussion (BMVBS 2011: 72):

- „das integrierte Zentralmodell: Bündelung aller Steuerungskompetenzen auf der gesamträumlichen Ebene mit lose gekoppelten dezentralen, projektbezogenen Einheiten auf der teilräumlichen Durchführungsebene
- das vertikale Kaskadenmodell: Konkretisierung der Gestaltungskompetenzen über verschiedene Handlungsebenen hinweg, von der gesamträumlichen über die teilräumliche bis zur lokalen Ebene
- ein Modell der dezentralen Konzentration: Bündelung der primären Steuerungs- und Durchführungskompetenzen auf der teilräumlichen Ebene, Vermittlung guter Praktiken, Erfahrungsaustausch und Gestaltung von Rahmenbedingungen auf der gesamträumlichen Ebene
- ein Modell der funktionalen Vernetzung: synergetische Vernetzung bestehender Organisationen und Initiativen ohne eigentlichen institutionellen Steuerungskern“.

Das Karlsruher Abkommen im Jahr 1996 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und öffentlichen Stellen zwischen Frankreich, Luxemburg, Deutschland und der Schweiz setzte wesentliche Impulse in den betroffenen Grenzregionen zur Intensivierung und Institutionalisierung der Kooperation (Dörrenbächer 2014: 170). Eine entscheidende Weichenstellung für die gesamte Europäische Union bedeutete jedoch die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Einführung des Europäischen Verbunds für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Die Möglichkeiten, die der EVTZ als rechtliche Grundlage für territoriale Kooperation in Europa bietet, setzen neue Impulse für eine Restrukturierung rechtlich verfasster Grenzregionen. Hier besteht die Hoffnung, dass dieses Instrument „die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auf eine dauerhafte, stabile Basis stellen“ wird (Gabbe 2011: 99). Hier zeigen neuere Forschungsergebnisse zur Großregion jedoch, dass es eine „grundlegende Skepsis der Akteure gegenüber einer Kompetenzübertragung auf grenzüberschreitende Institutionen“ gibt (Henn 2016: 226).

Die Modernisierungsdiskurse zu zeitgemäßen Formen grenzüberschreitender Kooperation führten am Oberrhein im Januar 2008 zu einem Beschluss des 11. Dreiländerkongresses, die Oberrheinregion zu einer Trinationalen Metropolregion Oberrhein weiterzuentwickeln. Die Gründungserklärung wurde am 9. Dezember 2010 unterzeichnet. Die Kooperation wurde strukturell und institutionell auf eine Vernetzung der vier Säulen Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft ausgelegt. Darüber hinaus soll eine vertikale Arbeitsteilung zwischen der Metropolregionsebene (interregional) und den Eurodistrikten (interkommunal) erfolgen (TMO 2010; Abb. 6).

Abb. 6: Institutionelle Kooperationsstrukturen in der Trinationalen Metropolregion Oberrhein



Quelle: BMVBS 2011: 31, Basis: Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz; verändert

Nach anfänglicher Euphorie stellte sich rasch Ernüchterung ein: Wesentliche Aspekte metropolitanen Governance konnten nicht realisiert werden. Vielmehr blieben die (neuen) Governanceprozesse tradierten Problemen verhaftet. Frey (2010: 343 f.) resümiert, dass eine „Kompetenzübertragung auf zwischenstaatliche oder grenznachbarschaftliche Koordinierungsstrukturen der regionalen Ebene [...] bislang nicht stattgefunden“ habe: Aufgrund der damit verbundenen *Principal-Agent*-Problematik würden die Beschlüsse

grenzüberschreitender Koordinierungsstrukturen häufig die Kompetenzgrenzen der einzelnen Partner im nationalen Rahmen überschreiten; zudem führe das Konsensprinzip „zu einer ausgeprägten (Vor-) Verhandlungs- und Kompromisskultur“.

Auch in der Großregion führen das GPMR-Konzept und eine mögliche Konzentration metropolitaner Governance auf den Kernraum (s. Beitrag Schelkmann in diesem Band) zu kontroversen Diskussionen. Wenngleich Luxemburgs zentrale Rolle in der Großregion – als wirtschaftlicher Motor wie auch als Standort metropolitaner Funktionen – weit hin anerkannt ist, „stehen die Akteure innerhalb der Governance-Arrangements einer Fokussierung auf einen Kernraum um Luxemburg kritisch gegenüber“ (Henn 2016: 221).

Was Megerle (2009: 37) zur institutionellen Neuorganisation der Metropolregionen resümiert, gilt somit in besonderem Maße für die Grenzregionen: „the problem that German metropolitan regions have in attaining the ability to act both externally and internally is largely due to their comparatively weak institutionalisation (BBR 2002: 127), as well as to the lack of interest of the German administrative culture in integrated, interdisciplinary planning (John 2006: 676). In order to reveal the full strengths of the metropolitan regions ‘institutional restructuring of these regions’ would be required (Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink 2005: 418)“.

## 6 Die Rolle der Raumplanung

Eine aktive Gestaltung von Metropolregionen als attraktive Lebensräume, mit dem Ziel, ökologische, ökonomische und soziokulturelle Aspekte im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung auszubalancieren, erfordert angemessene Steuerungsmechanismen und Instrumente. In diesem Kontext stellt sich die Frage nach Aufgaben und Rolle der räumlichen Planung. Preisung (2013: 188 f., 200 f.) differenziert Chancen, Risiken und mögliche Aufgaben einer metropolregionalen Raumplanung nach vier grundsätzlichen Handlungsdimensionen (vgl. hierzu Blatter 2005: 126): normorientiertes Handeln, nutzenorientiertes Handeln, kommunikatives Handeln und dramaturgisches Handeln. Tabelle 5 beschäftigt sich vor diesem Hintergrund mit den spezifischen Chancen und Hemmnissen einer Raum(entwicklungs)planung in metropolitanen Grenzregionen.

Den vielfältigen Chancen einer Raum(entwicklungs)planung in metropolitanen Grenzregionen stehen erhebliche Hemmnisse gegenüber, die teilweise den strukturellen Rahmenbedingungen grenzüberschreitender Kooperation geschuldet sind. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass ohne gesamtregionale Zielsetzungen für die grenzüberschreitende Regionalentwicklung eine Implementierung ambitionierter Metropolierungsstrategien wenig erfolgversprechend erscheint. Zumindest wird so nicht der gewünschte Mehrwert erzielt bzw. Ungleichgewichte in der Grenzregion werden verstärkt.

Auch wenn eine formale Regionalplanung im Sinne des deutschen Raumordnungsrechts für Grenzregionen kaum anwendbar ist, können gesamtäumliche Entwicklungskonzepte trotz fehlender rechtlicher Bindungswirkung eine grundsätzliche strategische Klammer und ein koordiniertes Handlungsprogramm für die grenzüberschreitende Kooperation bieten. Voraussetzung ist die Akzeptanz von Entscheidungsträgern in den nationalen Teilräumen, sich auf thematische und räumliche Schwerpunktsetzungen sowie metropolregionale Schlüsselprojekte zu verständigen. Auch strittige Themen müssen zur Sprache kommen und ein „Fahrplan“ oder zumindest Optionen zu deren Lösung aufgezeigt werden. Voraussetzung hierzu ist, dass die handelnden Akteure integrierenden und kompensatorischen Ansätzen zustimmen und „Paketlösungen“ zum Ausgleich von Inte-

ressen schnüren (können). Zudem muss im Rahmen der gemeinsamen (informellen) Raumplanung aufgezeigt werden, wie sich Metropolisierungsstrategien und Handlungsempfehlungen zur Raumentwicklung in den formalen Planungen der nationalen Teilräume niederschlagen sollen. Unter anderem in der Großregion hat man den Mehrwert informeller Planungskonzepte erkannt und die Aufstellung eines Raumentwicklungskonzepts für die Großregion (REK-GR) initiiert (s. Beitrag Schelkmann in diesem Band).

Tab. 5: Chancen und Hemmnisse einer Raum(entwicklungs)planung für metropolitane Grenzregionen

Chancen	Hemmnisse
<b>Nutzenorientiertes Handeln</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Der gemeinsame Blick auf die Grenzregion</b> zum Erkennen gesamtregionaler Herausforderungen, Potenziale und Handlungsfelder der grenzüberschreitenden Raumentwicklung</li> <li>• <b>Die gemeinsame Bearbeitung raumrelevanter Themen</b> als Impuls zum Aufbau grenzüberschreitender Datengrundlagen und gemeinsamer Expertise</li> <li>• <b>Relationen zwischen den (nationalen) Teilräumen erkennen</b> als Grundlage für arbeitsteilige wie auch integrierende Ansätze sowie Strategien für „Paketlösungen“</li> <li>• <b>Vereinbarte Leitbilder, Zielsetzungen und Strategien</b> als Grundlage eines akzeptierten Regionsprofils und eines koordinierten Handlungsrahmens im Sinne einer „Agenda für die Grenzregion“</li> <li>• <b>Bündelung (sub)regionaler Ressourcen; nationale und europäische Fördermittel</b> für gemeinsame Schlüsselprojekte, die Metropolisierungsstrategien unterstützen</li> <li>• <b>Ein abgestimmter Handlungsrahmen für die Grenzregion</b> als Investitionssicherheit für staatliche und kommunale Akteure, für Unternehmen und Bevölkerung, für die Kopplung von Raumentwicklung und Förderpolitiken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Komplexe Strukturen der Zusammenarbeit</b> mit langwierigen Arbeitsprozessen und erforderlicher Rückbindung in nationale Entscheidungsstrukturen</li> <li>• <b>Ungleichgewichte im Mehrebenensystem</b> zwischen den nationalen Teilräumen (nationale Ebene trifft z.B. auf kommunale Ebene)</li> <li>• <b>Die Dominanz staatlicher Akteure und die geringe Repräsentanz von Sozial- und Wirtschaftspartnern</b> als wesentliche Akteure und Ressourcen für Metropolisierungsstrategien</li> <li>• <b>Die Größe metropolitane Grenzregionen und ihre komplexe Raumstruktur</b> mit unübersichtlichen Akteurskonstellationen und konkurrierenden Interessenlagen</li> <li>• <b>Mangelnde Verfügbarkeit und Kompatibilität von Datengrundlagen</b> zur Bewertung von Potenzialen der grenzüberschreitenden Raumentwicklung</li> </ul>
<b>Normorientiertes Handeln</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ein akzeptiertes Leitbild für die Grenzregion</b> als „Identifikationskern“ und Orientierungsrahmen mit gesamtregionalen Zielen sowie als „Gegengewicht“ zu teilträumlichen und nationalen Interessen</li> <li>• <b>Eine gemeinsame Raum(entwicklungs)planung</b> als „Roadmap“ für eine grenzüberschreitende Raumentwicklungspolitik zur Einbettung von Metropolisierungsstrategien sowie als Referenzebene für themenorientierte oder teilträumliche Netzwerk- und Projektarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>„Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners“</b> als Resultat des „Ausweichens“ auf informelle Raumentwicklungskonzepte, da eine formale und bindende Raum(entwicklungs)planung in Grenzregionen kaum umsetzbar sein wird</li> <li>• <b>Unterschiede in Planungsrecht, Planungssystemen und -kulturen</b> der nationalen Teilräume, die eine Übereinkunft zu raumplanerischen Strategien erheblich erschweren</li> <li>• <b>Fehlende Akzeptanz für räumliche wie thematische Schwerpunktsetzungen</b>, da gerade in Grenzregionen eine Verstärkung des Gefälles zwischen Kern und Peripherie befürchtet wird</li> <li>• <b>Fehlende Einbindung der kommunalen Akteure</b> in der grenzüberschreitenden gesamtregionalen Kooperation als „Sollbruchstellen“ in der Planungshierarchie</li> <li>• <b>Die geringe Ressourcenausstattung</b> bei gesamtregionalen Planungsvorhaben als Widerspruch zur Komplexität der Planungsaufgabe in Grenzregionen</li> </ul>
<b>Kommunikatives Handeln</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Vertieftes Verständnis</b> der unterschiedlichen (Planungs)Kulturen und Entscheidungs-routinen, der Problemwahrnehmung und Themensetzung in der Grenzregion durch eine gesamtregionale Planung</li> <li>• <b>Vermittlung des Mehrwerts des Konzepts der metropolitane Grenzregion</b> nach „innen“ durch eine abgestimmte Raumentwicklungspolitik, konkrete Aktionsprogramme und Schlüsselprojekte</li> <li>• <b>Die gemeinsame Raum(entwicklungs)planung als „Ansprechpartner“</b> für raumrelevante und insbesondere „metropolregionale“ Themen, der den verantwortlichen Akteurskreis der nationalen Teilräume bündelt</li> <li>• <b>Verbreiterung und Verstetigung des Planungsdialogs</b> durch Beteiligungsprozesse, die gesamtregionale bzw. Metropolisierungsstrategien auf alle Planungsebenen und in unterschiedliche Akteursarenen „transportierten“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Widerstand gegen neue Themen und Strategien</b> (wie z.B. Metropolisierungsstrategien) durch ein tradiertes Verständnis von und Konzepte der grenzüberschreitenden Kooperationen</li> <li>• <b>Widerstand gegen die Öffnung für einen erweiterten Akteurskreis</b> durch die Konstruktion bestehender grenzüberschreitenden Gremien, Dialog- und Abstimmungsprozesse</li> <li>• <b>Sprachbarrieren, unterschiedliche Planungs- und Dialogkulturen sowie die Größe der verfassten Grenzregionen</b> als besondere Hemmnisse für eine Verständigung im Rahmen der Raumentwicklung sowie für die Kommunikation von Raumentwicklungsstrategien</li> </ul>
<b>Dramaturgisches Handeln</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Starke symbolische Wirkung</b> einer gemeinsamen Raum(entwicklungs)planung und gemeinsamer Raumbilder, die Aufmerksamkeit erzeugen und zur Identitätsbildung beitragen</li> <li>• <b>Ein starkes Signal nach „innen“</b> für grenzüberschreitend und themenübergreifend abgestimmte Strategien, für eine verstärkte Handlungsorientierung über nationalstaatliche Grenzen und unterschiedliche Planungsebenen hinweg</li> <li>• <b>Eine gemeinsame Interessenvertretung nach „außen“</b>, auch im europäischen und nationalen Kontext, durch „sichtbare“ Raum(entwicklungs)politik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Eindruck einer fehlenden Bindungswirkung und politischen Durchsetzbarkeit</b> durch informelle Raumentwicklungskonzepte</li> <li>• <b>Eindruck des „Stillstands“</b> durch das Verhandeln „harter“ oder strittiger Themen und damit langwierige Abstimmungsprozesse, gerade im grenzüberschreitenden Kontext</li> <li>• <b>Verschiebung des Fokus auf Kernräume</b>, v.a. im Kontext von Metropolisierungsstrategien, sodass Ungleichgewichte zwischen den Akteuren in der Grenzregion entstehen oder sich verstärken können bzw. so wahrgenommen werden</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung



Die Schlüsselakteure der Raumentwicklung sollten über einen stringenten Kommunikationsprozess regelmäßig in einen verstetigten Planungsdialog einbezogen werden. Aufgabe wird es sein, Formen des Dialogs zu entwickeln, die einen besseren Zugang von Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie von Kommunen und Bevölkerung eröffnen.

Nicht zuletzt stellt sich bei der Analyse von Grenzregionen die Frage nach der Verfügbarkeit der erforderlichen Datengrundlagen, um belastbare Ergebnisse zu erzielen: „At present, there exist no relevant statistical indicators for most of the cross-border territories. Such indicators are nevertheless essential for performing appropriate analyses of these territories, their handicaps and assets, as well as for establishing evidence and making shared diagnoses on which to base joint policies and actions“ (Peyrony/Denert 2012: 231). Insbesondere für grenzüberschreitende Verflechtungsräume scheint es unabdingbar, grenzüberschreitend konsistente Datengrundlagen als Ausgangsbasis für ein gemeinsames Raumverständnis und eine abgestimmte Regionalentwicklung zur Verfügung zu stellen. Sowohl in der Großregion als auch am Oberrhein wurden bereits vor Jahren Projekte auf den Weg gebracht: Am Oberrhein ersetzt seit 2015 GeoRhena das Geographische Informationssystem für das Gebiet des Oberrheins (GISOR); seit Mai 2017 bietet GeoRhena ein eigenes Geoportal an. In der Großregion konnten in den letzten Jahren vielfältige Datengrundlagen im Rahmen des Projekts „Geografisches Informationssystem für die Großregion“ (GIS-GR) zusammengetragen und zahlreiche Kartenwerke erstellt werden. Im November 2015 fand ein Treffen zwischen Vertretern beider Informationssysteme statt, auf dem eine Intensivierung der strategischen Zusammenarbeit beider Projekte vereinbart wurde (GeoPortal der Großregion 2015). Auch der Bund setzt seit Ende 2015 auf einen stärkeren Austausch in der grenzüberschreitenden Raumbearbeitung und hat dazu das MORO „Raumbearbeitung Deutschland und angrenzende Regionen“ (2015–2017) auf den Weg gebracht. Das Land Rheinland-Pfalz und die Oberrheinregion wurden u. a. als Modellvorhaben ausgewählt; sie haben z. B. Strategien für die grenzüberschreitende Datenbereitstellung, -aufbereitung und -harmonisierung erarbeitet und ihre Erfahrungen mit dem Bund und den anderen Modellregionen ausgetauscht.

## 7 Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen als Chance?

Grundsätzlich bietet das Konzept der Metropolregionen auch im grenzüberschreitenden Kontext die Chance, Kooperationsstrukturen und Raumentwicklung auf die Erfordernisse einer sich immer stärker vernetzenden Welt, eines zusammenwachsenden Europas und einer zunehmenden intraregionalen Konkurrenz auszurichten. Die gemeinsame Leitvorstellung einer Metropolitanen Grenzregion kann auch Rahmenbedingungen schaffen, um (nationale) Raumentwicklungspolitiken stärker an den Bedarfen eng verflochtener Grenzregionen mit hohem Grenzpendleraufkommen zu orientieren.

Gleichwohl wurde in der letzten Dekade deutlich, dass Metropolisierungsstrategien in Grenzregionen auf erhebliche strukturelle wie politische Hemmnisse treffen. Die Implementierung des Konzepts der Metropolregionen im grenzüberschreitenden Kontext geht nur schleppend voran. Für die Großregion kommentiert Lorig (2016: 2), dass „das Ziel *best practice* für die europäische Regionalpolitik sein zu wollen, bislang nicht erreicht werden“ konnte und es Anzeichen dafür gebe, dass „die politisch-praktische Bedeutung des Projekts Großregion [...] schwindet“. Er stellt die Frage, inwieweit die Neukonstruktion der Region *Grand Est* in Frankreich mit dem Leitbild der Großregion in Einklang gebracht werden kann und auch inwieweit das Konzept der grenzüberschreitenden poly-

zentrischen Metropolregion (GPMR) eine Fortführung oder einen Bruch mit den bisherigen Zielvorstellungen einer grenzüberschreitenden Raumentwicklung bedeutet.

Auch die grundsätzliche Kritik am Konzept der Metropolregionen (s. Kap. 2) greift im Kontext der grenzüberschreitenden Kooperation: Welche Transaktionskosten bringt das Konzept mit sich? Wie werden periphere bzw. strukturschwache Räume integriert? Wie lässt sich ein konsensorientierter Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Teilräumen erzielen? Wo entstehen Legitimationsdefizite und wie steuert man ihnen entgegen? Diese (offenen) Fragen stellen sich aktuell sowohl in der Oberrhein- als auch in der Großregion (s. Beitrag Schelkmann in diesem Band).

Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen ist somit kein „Selbstläufer“. Ohne eine breit getragene politische Unterstützung, eine offensive Umsetzung von Schlüsselmaßnahmen und Metropolierungsstrategien sowie ohne eine mutige Weiterentwicklung bestehender Kooperationsstrukturen hin zu einer „metropolitanen“ Governance wird eine erfolgreiche Implementierung nicht gelingen.

## Literatur

- Adam, B.; Gödecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung (7), 417-430.
- Affolderbach, J. (2013): Negotiating border regions: Retail development in Luxembourg and the greater region. In: Gilles, P.; Koff, H.; Maganda, C.; Schulz, C. (eds.): Theorizing Borders Through Power Relationships. Brussels, 125-148.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2010): Metropolräume in Europa. Bonn. = Analysen Bau. Stadt. Raum. Band 1.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009): Positionierung Europäischer Metropolregionen in Deutschland. Bonn. = BBSR-Berichte KOMPAKT 3/2009.
- Blatter, J. (2005): Metropolitan Governance in Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze. In: Swiss Political Science Review 11 (1): 119-155.
- Blatter, J.; Knieling, J. (2009): Metropolitan Governance: institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen und Raumentwicklung; Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 224-269.
- Blotevogel, H. H.; Danielzyk, R. (2009): Leistungen und Funktionen von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen und Raumentwicklung; Teil 3: Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 22-29.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Metropolitan Grenzregionen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen“. Berlin/Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Initiativkreis deutscher Regionen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen. Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO). Berlin/Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. Bonn. = Werkstatt: Praxis, Heft 54.

## ■ Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin.
- Chilla, T.; Schulz, C. (2014): Spatial Development in Luxembourg: Mimetic Evolution or Emergence of a New Planning Culture? In: *European Planning Studies* 23 (3), 509-528.
- Dörrenbächer, H. P. (2014): Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregionen im deutsch-französischen Grenzraum. In: Gilzmer, M.; Lüsebrink, H.-J.; Vatter, C. (Hrsg.): 50 Jahre Elysée-Vertrag (1963–2013). Traditionen, Herausforderungen, Perspektiven / Les 50 ans du traité de l'Elysée (1963–2013). Traditionen, Herausforderungen, Perspectives. Bielefeld, 161-179.
- Euro-Institut (Hrsg.) (2010): Kooperations- und Governancestrukturen in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen – Analyse der bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen der Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen und räumlichen Zuschnitten. Schlussbericht der Expertise im Rahmen des MORO „Grenzüberschreitende Verflechtungsräume“, bearbeitet von Beck, Joachim in Kooperation mit Pradier, Eddie; Unfried, Martin; Gengler, Claude; Wittenbrock, Rolf. Kehl.
- ESPON; University of Luxembourg (Hrsg.) (2010): Grenzüberschreitende Polyzentrische Metropolregionen, ed. MDDI, 202p.  
[http://www.dat.public.lu/publications/documents/metroborder/metroborder\\_final\\_report\\_de.pdf](http://www.dat.public.lu/publications/documents/metroborder/metroborder_final_report_de.pdf) (14.03.2017).
- Evrard, E. (2013): Suprarégionalisation Transfrontalière? Grande Région Saar-Lor-Lux. PhD thesis, defended at the University of Luxembourg (unpublished).
- Federwisch, T. (2012): Metropolregionen 2.0. Konsequenzen einer neoliberalen Raumentwicklungspolitik. Stuttgart. = Sozialgeographische Bibliothek, Band 15.
- Frey, M. (2010): Les Concepts d'une gouvernance régionale transfrontalière: L'exemple de la région trinationale du Rhin supérieur. In: Wassenberg, B. (ed.): *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1): Les régions frontalières françaises. Contributions du cycle de recherche sur la coopération transfrontalière de l'Université de Strasbourg et de l'Euro-Institut de Kehl.* Stuttgart, 331-345.
- Gabbe, J. (2011): Konflikte und Sensibilitäten in europäischen Grenzregionen. In: Wassenberg, B.; Beck, J. (ed.): *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume IV): les régions sensibles. Contributions du cycle de recherche sur la coopération transfrontalière de l'Université de Strasbourg et de l'Euro-Institut de Kehl.* Stuttgart, 93-104.
- GeoPortal der Großregion (Hrsg.) (2015): Aktuelles. GIS-GR trifft GeoRhena.  
[http://www.gis-gr.eu/portal/aktuelles/meldungen/aktuelles-folgeseite.html?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=1259&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=197&cHash=1917667e794f95d61b6ce34eb9f08548](http://www.gis-gr.eu/portal/aktuelles/meldungen/aktuelles-folgeseite.html?tx_ttnews%5Btt_news%5D=1259&tx_ttnews%5BbackPid%5D=197&cHash=1917667e794f95d61b6ce34eb9f08548) (08.04.2016).
- Geschäftsstelle Agglo Basel (2016): Agglomerationsprogramm Basel, 3. Generation. Liestal.  
<http://www.agglobasel.org/id-3-generation.html> (07.07.2017).
- Gipfel der Großregion (Hrsg.) (2014): 14. Gipfel der Großregion. Gemeinsame Erklärung. 4. Dezember 2014. Mainz.
- Hartz, A.; Damm, G.; Köhler, S. (2010): Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume – Ein „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO) des Bundes. In: *Raumforschung und Raumordnung* (6), 499-513.
- Henn, S. (2016): Restriktionen grenzüberschreitender Kooperation in der Großregion. Ergebnisse einer empirischen Studie. In: Lorig, W. H.; Regolot, S.; Henn, S. (Hrsg.): *Die Großregion Saar-LorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven.* Wiesbaden, 211-232.
- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.) (2013): *Governance-Modelle der Europäischen Metropolregionen in Deutschland im Überblick.* Stuttgart.
- IKM – Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.) (o. J.): *Aktivitäten des IKM.*  
<http://www.deutsche-metropolregionen.org/aktivitaeten> (18.06.2015).

- John, G. (2006): Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland – eine finanzpolitische Betrachtung. In: Informationen zur Raumentwicklung 32 (11/12), 671-676.
- KARE – Koordinierungsausschusses für Raumentwicklung; Gipfel der Großregion, Arbeitsgruppe Verkehr; WSAGR – Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion, Arbeitsgruppe Verkehr (Hrsg.) (2014): Besonders vorrangige Verkehrsprojekte im Hinblick auf die metropolitane Entwicklung der Großregion.  
<http://www.granderegion.net/content/download/1321/file/Vorrangige%20Verkehrsprojekte.pdf> (14.03.2017).
- Köhler, S. (2007): Wachstumsregionen fernab der Metropolen – Zusammenführung und Ausblick. In: Köhler, S. (Hrsg.): Wachstumsregionen fernab der Metropolen. Chancen, Potenziale und Strategien. Hannover, 116-118. = Arbeitsmaterial der ARL 334.
- Lorig, W. H.; Regolot, S.; Henn, S. (Hrsg.) (2016): Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven. Wiesbaden.
- Ludwig, J.; Mandel, K.; Schwieger, C.; Terizakis, G. (Hrsg.) (2008): Metropolregionen in Deutschland. 11 Beispiele für Regional Governance. Baden-Baden.
- Löwis, S. von (2012): Governance in Stadtregionen zwischen Stabilität und Wandel. Entwicklung der räumlichen Steuerungsstrukturen in der Metropolregion Hamburg von 1989 bis 2009. Hamburg.
- Matern, A. (2013): Mehrwert Metropolregion. Stadt-Land-Partnerschaften und Praktiken der Raumkonstruktion in der Metropolregion Hamburg. Bielefeld.
- Megerle, H. E. (2009): Metropolitan Regions as a New Spatial Planning Concept. Aspects of Implementation, Using the Example of South-Western Germany. Hannover.
- MKRO – Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im BMVBS (Hrsg.) (2006): Beschluss der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006 in Berlin: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin/Bonn.  
[http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2006/DL\\_Leitbilder.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2006/DL_Leitbilder.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (18.01.2018).
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, Geschäftsstelle (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 09. März 2016. Berlin/Bonn.  
[https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.pdf?__blob=publicationFile) (18.01.2018).
- Peyrony, J.; Denert, O. (2012): Planning for Cross-Border Territories: The Role Played by Spatial Information. In: Raumforschung und Raumordnung 70 (3), 229-240.
- Preisig, T. (2013): MetropolRegionalPlanung: Chancen und Risiken einer Zusammenführung von Metropolregionen und Raumplanung. Detmold.
- Réseau des Pôles Métropolitains (Hrsg.) (2015): Pôles et projets de pôles.  
<http://www.poles-metropolitains.fr/cartographie-des-poles> (18.01.2018).
- Rosa, H. (2005): Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt am Main.
- Rusche, K. M.; Oberst, C. A. (2010): Europäische Metropolregionen in Deutschland – eine regionalökonomische Evaluation. In: Raumforschung und Raumordnung 68 (4), 243-254.
- Schmitt, P. (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen in Deutschland – Positionen, Kontroversen, Perspektiven. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Metropolregionen und Raumentwicklung. Hannover, 59-100.
- Schniedermeier, L. (2010): Die Bedeutung des INTERREG-Prozesses für die grenzüberschreitende Kooperation am Beispiel der Regionen Oberrhein und Großregion. Dortmund.
- Schweizerischer Bundesrat; KdK – Konferenz der Kantonsregierung; BPUK – Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz; SSV – Schweizerischer Städteverband; SGV – Schweizerischer Gemeindeverband (Hrsg.) (2012): Raumkonzept Schweiz. Bern.
- Sohn, C. (ed.) (2012): Luxembourg: An Emerging Cross-border Metropolitan Region. Brussels.

## ■ Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen

- Sohn, C. (2013): The Border as a Resource in the Global Urban Space. A Contribution to the Cross-Border Metropolis Hypothesis. *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (5), 1697-1711.
- TMO – Trinationale Metropolregion Oberrhein (Hrsg.) (2010): TMO – Strategie 2020.  
[https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiAk-CSodbSAhXLCcAKHbi9BygQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.regbas.ch%2Fde%2Fassets%2Ffile%2Fdownloads%2FTMO\\_strategie\\_2020\\_DE\\_Dezember\\_2013.pdf&usq=AFQjCNGND2PASpMXT7XOpZTXi24Sso-eWw](https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiAk-CSodbSAhXLCcAKHbi9BygQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.regbas.ch%2Fde%2Fassets%2Ffile%2Fdownloads%2FTMO_strategie_2020_DE_Dezember_2013.pdf&usq=AFQjCNGND2PASpMXT7XOpZTXi24Sso-eWw) (14.03.2017).
- TU Dresden (Hrsg.) (2009): Definition und Abgrenzung grenzüberschreitender Verflechtungsräume – Analysen zu Verflechtungsindikatoren und Datenverfügbarkeit in vier Grenzräumen. Expertise. Dresden.
- TU Dresden (2010a): Standortvor- und -nachteile grenzüberschreitender Verflechtungsräume. Endbericht der Expertise. Dresden.
- TU Dresden (2010b): Grenzüberschreitende Verflechtungsräume – Potenziale und offene Fragen. Synthese aus den Expertisen zu Definition und Abgrenzung sowie zu Standortvorteilen und -nachteilen grenzüberschreitender Verflechtungsräume. Dresden.
- Vidal, M. J.; Niedermeyer, M. (2011): Le développement territorial et sa dimension transfrontalière – expériences du Luxembourg et de la Grande Région. In: Chilla, T.; Schulz, C. (Hrsg.): Raumordnung in Luxemburg – Aménagement du Territoire au Luxembourg, Luxembourg, 296-316.
- Réseau des Pôles Métropolitains (Hrsg.) (2015): Pôles et projets de pôles.  
<http://www.poles-metropolitains.fr/cartographie-des-poles> (18.06.2015).
- Wiechmann, T. (2009): Raumpolitische Diskurse um Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen und Raumentwicklung; Teil 3. Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, 101-132. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 231.
- Zimmermann, K.; Heinelt, H. (2012): Metropolitan Governance in Deutschland: Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung. Wiesbaden.

## Autorin

Dipl.-Geogr. **Andrea Maria Hartz** (\*1962), Saarbrücken, Diplom-Geographin, eingetragene Stadtplanerin IKS (Ing. Kammer Saarland), seit 1993 Partnerin in der agl | Hartz • Saad • Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung. Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Regionalentwicklung, Transformationsprozesse und Standortkonversion, Kooperation/Konfliktmanagement in der räumlichen Planung und Bürgerbeteiligung, transnationale und grenzüberschreitende Kooperation. Mitgliedschaften u. a. in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL).