

# 1. Einleitung

*„Die ländlichen Regionen können sich wie die Waggons an eine Lokomotive hängen. Aber die Lokomotive braucht Kraft, um die Waggons ziehen zu können.“*

Wolfgang Tiefensee, 12.03.2006,  
Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung

## 1.1 Einführung

Mit diesem Zitat formulierte der damalige Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee die Neuausrichtung der Raumentwicklungspolitik. Die Europäischen Metropolregionen, zentraler Bestandteil der am 30.06.2006 erschienenen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (BMVBS 2006), werden hier als Lokomotiven der wirtschaftlichen Entwicklung bezeichnet. Die Neuausrichtung der Raumentwicklungspolitik besteht in einer Stärkung dieser Wachstumsregionen, damit sie die notwendige Kraft haben, um die ländlichen Regionen wie Waggons mitziehen zu können. Diese Ausrichtung steht im Gegensatz zur bisherigen Raumentwicklungspolitik, die eine direkte Förderung der wirtschaftlich rückständigen Regionen vorsah.

Vorangegangen waren dieser Neuausrichtung unterschiedliche Entwicklungen. Sowohl der demographische Wandel als auch die sich verschärfende fiskalische Situation von Bund, Ländern und Gemeinden ließ ein Festhalten an bestehenden Konzepten nicht zu. Durch die Folgen des demographischen Wandels steigen zunehmend die Kosten für die immer älter werdende Bevölkerung. Des Weiteren verschärfen die Abwanderung aus strukturschwachen Gebieten und ein im Vergleich zu den 70er und 80er Jahren sinkendes Wachstum ebenfalls die finanzielle Situation des Staates. Hinzu kommen überregionale Entwicklungen wie die EU-Integrationspolitik und die Globalisierung. Durch die Globalisierung verschärft sich der Wettbewerb, da zunehmend Konkurrenz aus günstiger produzierenden Ländern in etablierte Märkte vordringt. Durch die EU-Integrationspolitik sinken EU-Fördergelder, da die wirtschaftliche Situation in osteuropäischen Ländern noch schlechter als in den strukturschwachen Gebieten Deutschlands ist.

Die „Leitbilder und Handlungsstrategien“ orientieren sich an den aktuellen Entwicklungstrends und leiten hieraus Empfehlungen für die Raumentwicklungspolitik ab. Besondere Aufmerksamkeit erhielt in diesen Strategien das erste Leitbild „Wachstum und Innovation“. Die Raumordnung stand in der Vergangenheit noch für die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen, also für Ausgleich und nicht für Wachstum. Mit diesem neuen Leitbild erhielt das Wachstum ein deutlich höheres Gewicht als zuvor. Das zentrale Element dieses ersten Leitbildes sind die Europäischen Metropolregionen (EMR), denen als Wachstumszentren eine besondere Bedeutung zugesprochen wird.

Mit der Ausrichtung der Raumentwicklungspolitik am Wachstumsziel erhalten auch die Entwicklungen in der Wachstumstheorie eine entscheidende Rolle. So wurde in der Neuen bzw. Endogenen Wachstumstheorie der Faktor Wissen als endogene Größe für das langfristige Wachstum eingeführt und sie löste die bisher zentrale Theorie der Neoklassik, die das Wissen nur exogen einbezieht ab. Die Theorie der Neuen Ökonomischen Geografie berücksichtigt räumliche Aspekte und führt erstmals auch formale Modelle ein, die über die Ansätze der Polarisierungstheorie hinaus gehen.

Sinz (2006, S. 605) beschreibt die Herausbildung von Metropolregionen als Folge von Konzentrationsprozessen aufgrund veränderter Standortpräferenzen, die in die Wachstumsstrategie integriert werden sollen. Er betont, dass die Förderpolitik keine „Umschichtung von strukturschwachen in strukturstarke Regionen“ sein soll, sondern aus der „Kräftigung solcher Funktionen, die [...] nur in Metropolregionen [...] ausgebaut werden können, um dann Wachstumsimpulse in die übrigen Räume auszustrahlen“ bestehen muss. Somit beinhaltet für Sinz die Wachstumsorientierung keine Beeinträchtigung des Gleichwertigkeitskonzepts (ebd., S. 607), sondern eine Ergänzung. Auch John (2006, S. 675) verweist auf Erfolge der Regionalpolitik in Ostdeutschland, die auf Förderung der Zentren beruhen. Sowohl Sachsen mit der Förderung der Zentren Dresden und Leipzig als auch Thüringen mit der Unterstützung der Städte Eisenach, Erfurt und Jena entlang des Verkehrsknotens Autobahn A4, konnten positive Erfolge mit dieser Strategie erzielen. Auch Brandenburg hat

sich mittlerweile von der Gießkannenpolitik<sup>1</sup> entfernt und Förderzentren im Berliner Umland vorgesehen.

Nach Augustin (2006, S. 659-660) lassen sich dagegen mit der Förderung von Metropolregionen die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme nicht lösen, da die Ausstrahlungseffekte lediglich auf den „Speckgürtel“, nicht aber auf weiter entfernte ländliche Räume wirken. Insbesondere unter dem Aspekt der Chancengleichheit strukturschwacher Räume ist eine wachstumsorientierte Förderung für Augustin nicht widerspruchlos hinnehmbar. Die regionale Vielfalt lässt es auch nicht zu, nur „eine“ Strategie anzuwenden. Den Regionen muss ein eigener Entscheidungsspielraum zugesprochen werden. Für Richter (2006, S. 665-667) führt die Verfolgung der Leitbilder zu steigenden Disparitäten in Deutschland. Richter kritisiert ebenfalls die einseitige Hervorhebung eines Raumtyps (Metropolregion), der den verschiedenen Raumtypen nicht gerecht wird. Die Raumentwicklung verfolgt nach dem Motto: „Starke [...] stärken“ (BMVBS 2006, S. 12) nicht das Ziel in den schwachen Regionen die Stärken zu fördern, sondern die Starken (Metropolregionen) zu stärken.

Die Hinwendung zur Wachstumspolitik bedeutet gleichzeitig eine Abwendung von der bisher betriebenen Ausgleichspolitik, insbesondere den bereits im Grundgesetz Art. 72 Abs. 2 geforderten gleichwertigen Lebensverhältnissen bzw. dem Ziel der territorialen Kohäsion auf EU-Ebene. Diese Arbeit untersucht unter der Fragestellung „Wachstum versus Ausgleich“ den neuen zentralen Raumtyp Metropolregion mit empirischen Methoden. Insbesondere wird die Verfolgung des Wachstumsziels thematisiert sowie die Vorteilhaftigkeit dieser raumentwicklungspolitischen Ausrichtung betrachtet. Außerdem werden die Chancen und Risiken der unterschiedlichen Regionen in Deutschland durch diese Neuorientierung thematisiert.

---

<sup>1</sup> Hierunter versteht man eine flächendeckende Förderung von Regionen. Das Gegenteil stellt eine gezielte Förderung von Projekten oder Gebieten dar.

## 1.2 Problemstellung

Der Stand der Metropolenforschung beschränkt sich in dem noch relativ jungen Forschungsgebiet meist auf verbale Beschreibungen. Die Rolle der Metropolregionen für die Raumentwicklung und insbesondere die Bedeutung für die umliegenden ländlichen und peripheren Regionen, wird weitläufig als bedeutend bezeichnet. Daher wird diese Raumkategorie auch gerne mit einer Lokomotive verglichen, die die Waggons hinter sich her ziehen soll. Dieser in der Literatur häufig zu findende Vergleich umschreibt die von Metropolregionen – als Kerne von Innovation und Fortschritt - ausgehenden Überschwappeffekte, auch Wissensspillover genannt. Untersuchungen zu Eigenschaften von Metropolregionen auf deskriptiver Ebene wurden schon sehr weitreichend untersucht<sup>2</sup>, ebenso wurden die Funktionen zuletzt von Blotevogel/ Schulze (2009) mit Hilfe der Faktorenanalyse detailliert analysiert. Weitere Methoden, wie zum Beispiel die Shift-Analyse, wurden bei Eltges (2008) und Rusche/ Oberst (2009) eingesetzt, ein Indikatorenindex wurde von Gödecke-Stellmann et al. (2010) verwendet. Eine Quantifizierung der Spillover-Effekte von Metropolregionen in Deutschland, ist trotz der schon weit entwickelten Methodik, wie sie zum Beispiel in Konvergenzuntersuchungen verwendet werden, noch nicht erfolgt. Ein Grund hierfür könnte die Abgrenzung der Metropolregionen sein. Die Abgrenzung der Metropolregionen in Deutschland entspricht in den meisten Fällen nicht einer funktionalen Abgrenzung, wie sie für eine Untersuchung von Spillover-Effekten notwendig ist, sondern spiegelt eher politische Wünsche wieder. In einigen Fällen werden Zentren verknüpft, ohne umliegende Gebiete zu berücksichtigen, wirtschaftlich starke Kerne nicht integriert oder ein Gebiet als EMR ausgewiesen, dessen Kerne rund 150 km auseinander liegen. Dadurch wird die mögliche Reichweite von Spillovern, die für Deutschland in Untersuchungen gemessen wurden, hier um ein Vielfaches überschritten. Am Beispiel der Metropolregion Sachsendreieck erscheint es fast willkürlich, wie weitere Städte in die Metropolregion aufgenommen wurden, ohne auf bestimmte Kriterien Rücksicht zu nehmen. Vielfach scheint die Etablierung von Metropolregionen eher politisch strategischen Entscheidungen zu folgen, als sich an den in der Raumentwicklung beschriebenen funktionalen Verflechtungen zu orientieren. Seit der Etablierung dieser Raumkategorie 2006

---

<sup>2</sup> Vgl. zum Beispiel Pütz (2009).

wurden erst wenige Abgrenzungsversuche vorgenommen, die funktional sind. Auch die neueren Abgrenzungsversuche von Eltges (2008), Rusche/ Oberst (2009) und Götdecke-Stellmann et al. (2010) zeigen, dass bestehende funktionale Abgrenzungen für eine empirische Untersuchung von Überschwappeffekten noch unzureichend sind.

Voraussetzung für eine empirische Untersuchung von Spillover-Effekten ist eine angemessene Abgrenzung der Metropolregionen, die auf diesem Gebiet allerdings noch nicht vorliegen. Der Ansatz der vorliegenden Arbeit beginnt daher bei der Abgrenzung. Vor diesem Hintergrund werden verschiedene quantitative Methoden eingesetzt, um möglichst objektiv und mit nachvollziehbaren Analysen die Grenzen der Metropolregionen zu ermitteln. Neben den Verflechtungsgebieten werden in der Abgrenzung auch Wachstumskerne, sogenannte Leuchttürme, denen in den Leitbildern, neben den Metropolen, ebenfalls ein großer Stellenwert zugesprochen wurde, aufgedeckt. Diese Leuchttürme zeichnen sich dadurch aus, dass sie lediglich ein Kern ohne Umland sind, da zu ihrer Umgebung ein deutliches wirtschaftliches Gefälle besteht. Für die Abgrenzung werden bestimmte Kriterien aufgestellt, nach denen diese vorgenommen wird. Hierzu werden die Funktionen der Metropolregionen in den Mittelpunkt gerückt und stellvertretend geeignete Variablen ausgewählt. Bei den Abgrenzungsmethoden nehmen die Cluster- und die Faktorenanalyse einen hohen Stellenwert ein, da dies Standardmethoden sind und bereits vielfach für die Abgrenzung von funktionalen Arbeitsmarktregionen verwendet wurden. Darüber hinaus sind nach dem heutigen Kenntnisstand der räumlichen Ökonometrie auch weitere Methoden verfügbar, die dank leistungsfähigeren Computern in der jüngeren Vergangenheit berechenbar wurden.

Auf die Abgrenzung aufbauend wird die Untersuchung der Spillover-Effekte angeschlossen. In den meisten Quellen werden die Spillover-Effekte als ein zentraler Bestandteil der Metropolentheorie ausgewiesen. Hieran anknüpfend stellt der empirische Teil der Arbeit mit seinen Betrachtungen zu den Spillover-Effekten, eine Erweiterung der Metropolen- und Agglomerationsforschung dar. Schon 1920 wurden Effekte, die heute als Agglomerationsexternalitäten bezeichnet werden, von Marshall beschrieben. Agglomerationsvorteile sind heute so präsent wie nie, da man mittlerweile von der Existenz dieser Effekte überzeugt ist und sie zu instrumentalisieren versucht. Den Einzug in ein politisches Konzept erhielten die Agglomerationsexternalitäten in den Leitbildern und Handlungsempfehlungen (BMVBS 2006) durch die Festlegung

der Metropolregionen als Ausgangspunkt für positive Effekte auf umliegende Regionen. Um einen sinnvollen Einsatz beziehungsweise eine Lenkung der Agglomerationsvorteile zu erreichen, muss man die Wirkung jenseits der Theorie besser verstehen. Da bisher in der Metropolregionenforschung die Überschwappeffekte noch für keine Abgrenzung empirisch untersucht wurden, erfolgt eine räumliche Betrachtung, die u. a. eine Unterscheidung von intra- und interregionalen Spillover-Effekten, das heißt Ausstrahlung innerhalb und über die Grenzen hinaus, ermöglicht. Des Weiteren wird der Fragestellung der Reichweite von Überschwappeffekten nachgegangen. Insbesondere vor dem Hintergrund, wie weit Wachstumskerne ausstrahlen und wie weit der Verflechtungsbereich einer Metropolregion maximal reichen kann, erfolgt eine Untersuchung der neu abgegrenzten Metropolregionen. Anschließend wird die Untersuchung der Ausstrahleffekte vor dem Hintergrund der Reduzierung räumlicher Disparitäten mit Hilfe von Konvergenzrechnungen weitergeführt. Hier soll insbesondere geklärt werden, welchen Beitrag Wachstumsregionen zur wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt leisten können.

Anknüpfend an diese Ergebnisse erfolgt eine Betrachtung, ob die ermittelten Europäischen Metropolregionen in Deutschland den vielfach ausgeführten Ansprüchen gerecht werden können. Dies wird im abschließenden Kapitel der wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen thematisiert, das insbesondere die Problematik der Regionen beleuchtet, die weit von dem Einflussbereich einer Wachstumsregion entfernt liegen. Anhand der vorangegangenen Untersuchung der Überschwappeffekte ist es somit möglich, konkrete Aussagen zu den Einflüssen und den daraus resultierenden Möglichkeiten für eine Raumentwicklungspolitik mit Ausrichtung auf Metropolregionen zu treffen. Da bisher lediglich auf theoretischen Vermutungen basierende politische Schlussfolgerungen gezogen wurden, stellt die Ableitung von politischen Handlungsempfehlungen, basierend auf den empirisch überprüften Eigenschaften von Metropolregionen, eine deutliche Erweiterung des Forschungsgebiets der EMR dar. Im Hinblick auf das Wachstumsziel wird die Frage betrachtet, welche Regionen von dieser Politik benachteiligt werden und in wie weit eine Ausrichtung der Politik auf Förderung der Metropolregionen vorteilhaft ist. Einen besonderen Schwerpunkt der Handlungsempfehlungen bildet die abschließende Betrachtung zur Bedeutung von Wachstum und Ausgleich im Konzept der Metropolregionen. Die Entwickler der Leitbilder vertreten in diesem Zusammenhang die These, dass eine Förderung von

---

Metropolregionen zusätzliches Wachstum generiert, das wiederum dem Ausgleich zugute kommt. Dagegen bemängeln die Kritiker, dass kaum Effekte auf das Umland ausstrahlen und somit die peripheren Regionen abgekoppelt werden. Hierzu werden ausführlich die unterschiedlichen Thesen gegenübergestellt und mit den ermittelten Ergebnissen aus Kapitel 3.2, Überschwappeffekte der Metropolregionen, verglichen.