



AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Rosenfeld, Martin T. W.:

Wie sind die mitteldeutsche Metropolregion und ihre Aktivitäten zu bewerten?

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4295096>

In:

Rosenfeld, Martin T. W.; Stefansky, Andreas (Hrsg.) (2021):
„Metropolregion Mitteldeutschland“ aus raumwissenschaftlicher Sicht.
Hannover, 194-206. = Arbeitsberichte der ARL 30.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-42954>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Martin T.W. Rosenfeld

WIE SIND DIE MITTELDEUTSCHE METROPOLREGION UND IHRE AKTIVITÄTEN ZU BEWERTEN?

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Was macht eine „gute“ Metropolregion aus?
 - 2.1 Wie sollte die „richtige“ räumliche Abgrenzung einer Metropolregion sein?
 - 2.2 Welche inhaltlichen Aufgaben sollte eine Metropolregion (als organisatorische Einheit) übernehmen?
 - 2.3 Wie sollten die institutionellen Entscheidungs- und Lenkungsstrukturen (Governance-Strukturen) sein?
 - 3 Anwendung der Bewertungskriterien
 - 3.1 Zur räumlichen Abgrenzung
 - 3.2 Zu den inhaltlichen Aufgaben
 - 3.3 Zur Organisationsstruktur
 - 4 Schlussfolgerungen
 - 4.1 Handlungsempfehlungen für die Zukunft der mitteldeutschen Metropolregion
 - 4.2 Perspektiven für die Metropolregionsforschung
- Literatur

Kurzfassung

Eine Ex-post-Evaluierung zur Abschätzung der „Metropolregions-Rendite“ für die an der Metropolregion beteiligten Städte, Kreise und sonstigen Akteure war im Rahmen der Arbeitsgruppe der ARL zur „Metropolregion Mitteldeutschland“ nicht möglich. Um dennoch zumindest ein vorläufiges Fazit hinsichtlich des Nutzens der Metropolregion ziehen zu können, wird der Ansatz einer Ex-ante-Evaluierung verfolgt. Es wird gefragt, welcher Erfolg auf der Basis der gegebenen Strukturelemente der Metropolregion (räumliche Abgrenzung, inhaltliche Aufgaben, Governance-Strukturen) erwartet werden kann. Grundsätzlich zeigt sich eine relativ große Übereinstimmung zwischen den normativen Anforderungen an Metropolregionen und den aktuellen institutionellen Ausprägungen der „Metropolregion Mitteldeutschland“. Zu kritisieren ist allerdings, dass die Aufgaben der Metropolregion bislang zum großen Teil wenig konkret und bisherige Erfolge nicht sichtbar sind, sowie dass die räumliche Abgrenzung nicht explizit verdeutlicht wird. Abschließend werden Perspektiven für die raumordnungspolitische Behandlung des mitteldeutschen Raums außerhalb der Metropolregion sowie für die weitere Forschung aufgezeigt.

Schlüsselwörter

Metropolregion Mitteldeutschland – Raumbeziehungen – Governance – Kooperation – Raumstruktur – Unternehmensnetzwerke – institutionelle Strukturen

The Central German Metropolitan Region (CGMR) and its Activities: An Ex-Ante-Evaluation

Abstract

As the resources for the ARL-Working Group on the Central German Metropolitan Region (CGMR) were quite limited, it was not possible to come to a comprehensive ex-post-evaluation for all categories of benefits produced by the CGMR. Instead, the final chapter of this book presents a kind of ex-ante-evaluation of the CGMR: It wants to answer the question how the major institutional settings of the CGMR (with regard to the spatial delimitation; the categories of services provided by the CGMR; aspects of governance) could have the potential to produce benefits for a successful future development in Central Germany. In general, the structures of the CGMR are really quite in accordance with normative criteria for a „good regime“ of Metropolitan Regions. But the main tasks or functions of the CGMR are, at the moment, not as concrete as it would be favorable for understanding why we need the CGMR. And the spatial delimitation is quite unclear. Finally, this chapter is discussing possible strategies for those cities and regions in Central Germany which are not members of the CGMR.

Keywords

Metropolitan region of Central Germany – spatial relationships – governance – cooperation – spatial structure – corporate networks – institutional structures

1 Einleitung

Wie sind die bisher von der „Metropolregion Mitteldeutschland“ durchgeführten Aktivitäten zu bewerten, was bringt die Metropolregion für ihre Mitglieder? Zur Beantwortung dieser Fragen wäre eigentlich eine Ex-post-Evaluierung erforderlich, die nur auf der Basis einer umfassenden empirischen Untersuchung erfolgen könnte. Eine solche Untersuchung war im Rahmen der von der ARL eingesetzten Arbeitsgruppe zur „Metropolregion Mitteldeutschland“ nicht möglich. Um dennoch zumindest ein vorläufiges Fazit hinsichtlich des Nutzens der Metropolregion ziehen zu können, wird im Folgenden der Ansatz einer Ex-ante-Evaluierung verfolgt. Es wird gefragt, welcher Erfolg auf der Basis der gegebenen Strukturelemente der Metropolregion erwartet werden kann. Damit ist der vorliegende Beitrag auch als eine Basis für Hypothesen zu verstehen, die im Rahmen zukünftiger Forschungsarbeiten empirisch überprüft werden sollten.¹

Zunächst ist es erforderlich, ein normatives Bezugssystem i.S. von Bewertungskriterien für die Qualität von Metropolregionen zu entwerfen (Abschnitt 2). Diese beziehen sich auf die räumliche Abgrenzung einer Metropolregion, auf ihre inhaltlichen Aufgaben sowie auf ihre Governance-Strukturen. Bei der anschließenden Durchführung der Bewertung im Abschnitt 3 wird hinsichtlich der räumlichen Abgrenzung auf die von der Arbeitsgruppe der ARL zur „Metropolregion Mitteldeutschland“ erarbeiteten und

¹ Grundlage der Bewertung ist der Entwicklungsstand der „Metropolregion Mitteldeutschland“ im Januar 2019.

in diesem Sammelband enthaltenen Beiträge Bezug genommen. Es wird geprüft, ob und inwieweit die gegebenen Strukturen der Metropolregion mit den normativen Kriterien übereinstimmen. Schlussfolgerungen für die Politik sowie für die Forschung zu Metropolregionen werden sodann im Abschnitt 4 gezogen.

2 Was macht eine „gute“ Metropolregion aus?

2.1 Wie sollte die „richtige“ räumliche Abgrenzung einer Metropolregion sein?

Aus ökonomischer Sicht sollten Gebietskörperschaften grundsätzlich nach der Reichweite der Nutzen aus der Erfüllung öffentlicher Aufgaben abgegrenzt werden: Zur Gewährleistung allokativer Effizienz sollten alle Nutzer einer öffentlichen Leistung über deren Gestaltung entscheiden können sowie zu deren Finanzierung beitragen müssen (dies entspricht dem von Olson postulierten Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, vgl. Olson 1969: 479 ff.). Nutzen aus öffentlichen Leistungen sind zumeist distanzabhängig. Je geringer die (räumliche und/oder zeitliche) Distanz zwischen zwei Orten A und B ist, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass Nutzer aus A auch Leistungsangebote aus B nutzen et vice versa. Stark ausgeprägte Arbeitspendlerbeziehungen zwischen zwei Orten deuten darauf hin, dass zahlreiche Personen Nutzen aus den Leistungsangeboten beider Orte realisieren (Leistungen, die am Wohnort angeboten werden, z.B. Kinderbetreuung; Leistungen, die am Arbeitsort angeboten werden, z.B. Wirtschaftsförderung). Indirekt empfangen auch die Nicht-Pendler Vorteile aus dem jeweils anderen Ort (Steuerzahlung am Wohnort; Wertschöpfung am Arbeitsort). Demgemäß kann das Ausmaß der Arbeitspendlerbeziehungen zwischen verschiedenen Orten als ein möglicher Indikator für die Größe der Nutzerkollektive für kommunale Leistungen gelten. Allerdings bleibt dabei dann offen, ab welchem Schwellenwert zwei Orte als „nutzenmäßig verbunden“ gelten können. Wenn ein hohes Ausmaß an Arbeitspendlerbeziehungen zwischen verschiedenen Orten gegeben ist, lässt sich die Gruppe dieser Orte auch als „räumlich integriert“ bezeichnen.

Auch andere Verflechtungen zwischen zwei Orten weisen auf interlokal verbundene Nutzen hin, nicht zuletzt die diversen Formen von Unternehmensnetzwerken, speziell Lieferbeziehungen, für die es allerdings zumeist an empirischen Daten fehlt. Andere Daten über Unternehmensnetzwerke können ersatzweise herangezogen werden. Infrage kommen z.B. Daten zu „Formellen Unternehmensnetzwerken“ (FUN) i.S. von (regionalen) Vereinigungen von Firmen aus jeweils einer Branche zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke.

Aus der allgemeinen Motivation für die Einrichtung von Metropolregionen² lässt sich ableiten, dass eine Intensivierung der räumlichen Arbeitsteilung als Maßnahme zur Verbesserung der Ressourcenallokation angesehen werden kann. Dies ist für die normative Bestimmung der Größe einer Metropolregion aber unerheblich. Für eine An-

2 Zur Motivation für die Etablierung von Metropolregionen sei hier verwiesen auf Rosenfeld (in diesem Sammelband).

wendung des Kriteriums „Verflechtungsraum“ (oder „Nutzerkollektiv“) kann nur vom Status quo der Beziehungen zwischen den jeweils betrachteten Orten ausgegangen werden.

Ein weiterer relevanter Aspekt für die räumliche Abgrenzung einer Metropolregion ist jedoch die Überlegung, dass nach Möglichkeit solche Kommunen mit einbezogen werden sollten, in denen einige der besonderen Funktionen von Metropolen vorhanden sind, die in jedem Fall über die Bedeutung einfacher Oberzentren hinausreichen. In diesem Zusammenhang werden in der Literatur die Entscheidungs- und Kontrollfunktion, die Innovations- und Wettbewerbsfunktion sowie die Gateway-Funktion von Metropolen genannt (vgl. die Darstellung in Rosenfeld, in diesem Sammelband).

2.2 Welche inhaltlichen Aufgaben sollte eine Metropolregion (als organisatorische Einheit) übernehmen?

Eine Metropolregion ist eine spezielle Form der interkommunalen Kooperation. Aus ökonomischer Sicht gelten deshalb für die Abgrenzung der Aufgaben von Metropolregionen die gleichen Kriterien, die auch allgemein zur Begründung von interkommunaler Kooperation herangezogen werden;³ demnach sollte eine Metropolregion zuständig sein für

- a Aufgaben (oder Leistungen), die nicht zu den Aufgaben der Länder zählen (abgeleitet aus dem bereits erwähnten Prinzip der fiskalischen Äquivalenz) mit einem Nutzerkreis, der in räumlicher Hinsicht über die Grenzen einer Stadt und ihrer unmittelbaren Umlandkommunen deutlich hinausgeht.
- b Aufgaben (Leistungsangebote) der Kommunen, für die sich durch eine Erweiterung des Nutzerkreises über die Grenzen einer Stadt und ihrer unmittelbaren Umlandkommunen hinaus eine Steigerung der Effizienz (Senkung der Kosten der Produktion durch höhere Fallzahlen) und/oder eine höhere Qualität und Effektivität (z.B. aufgrund des Einsatzes von Spezialisten) erreichen lässt.

2.3 Wie sollten die institutionellen Entscheidungs- und Lenkungsstrukturen (Governance-Strukturen) sein?

Grundsätzlich bietet sich für eine Metropolregion die Rechtsform des Vereins mit den Organen „Mitgliederversammlung“ (quasi legislative Körperschaft) und „Vorstand“ (quasi Exekutive) an.

Die Zusammensetzung des legislativen Entscheidungsorgans: Gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollten (sofern keine Direktwahl eines legislativen Gremiums stattfindet) die Leiter aller zur Metropolregion gehörenden Kommunen (Oberbürgermeister, Bürgermeister, Landräte) der legislativen Körperschaft der Metropolregion angehören. Hinsichtlich der konkreten Entscheidungsregeln stellt sich u.a. die Frage,

³ Siehe hierzu Rosenfeld (2013:141 ff.).

ob eine Gewichtung der Stimmen gemäß den Einwohnerzahlen der Kommunen erfolgen sollte. Dies kann allerdings bei kleineren Kommunen zu Frustrationen führen und sie könnten von den größeren Städten dominiert werden. Deshalb könnte eine Gleichverteilung der Stimmen zwischen den Mitgliedern von Vorteil sein. Damit wäre zwar dann (umgekehrt) tendenziell die Gefahr einer Ausbeutung der größeren Städte durch ihr Umland verbunden, die faktisch stärkere Bedeutung der größeren Städte dürfte diese Gefahr jedoch in der Praxis verhindern.

Zur Einbeziehung nicht-kommunaler Vertreter in die Entscheidungsgremien: Es kann für eine Metropolregion von Vorteil sein, Vertreter der Länder, großer Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen sowie von Kultur- und Sporteinrichtungen aus der Region in die Organisation einzubinden, um sich ihrer Unterstützung zu versichern. Sofern die Organisation dem Modell „Verein“ folgt, kann grundsätzlich jede Person und jede private oder staatliche Organisation Mitglied werden und muss dann hinsichtlich der Entscheidungsrechte und Finanzierungsbeiträge mit allen anderen Mitgliedern gleichbehandelt werden. Allerdings leidet die demokratische Legitimation unter der Einbeziehung nicht-kommunaler Vertreter; hier liegt also ein Trade-off vor.

Finanzierungsregeln: Auch hier ist zu fragen, ob eine Gewichtung gemäß den Einwohnerzahlen der beteiligten Kommunen stattfinden sollte. Wenn keine Gewichtung der Stimmrechte erfolgt, dürfte eigentlich auch bei der Finanzierung keine Gewichtung erfolgen. Es stellt sich aber die Frage, ob in der Praxis die kleineren Gemeinden eine solche Regelung akzeptieren würden. Sie könnten sich stattdessen wie „Trittbrettfahrer“ verhalten, der Metropolregion fernbleiben, aber dennoch einen Teil der mit der Metropolregion verbundenen Nutzen erhalten.⁴ Dies spricht für die Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips („Ability to Pay Principle“), dann würden größere Städte (mit einem höheren Haushaltsvolumen) höhere Beiträge als kleinere Kommunen zahlen müssen. Auch für die nicht-kommunalen Mitglieder könnte dann eine Abstufung der Beiträge nach der jeweiligen Leistungsfähigkeit (z.B. nach der Höhe der Umsätze privater Firmen) erfolgen.

Ausführung der metropolregionalen Aufgaben: Ob für die Ausführung der Aufgaben ein eigener Verwaltungsunterbau des Regions-Vorstands erforderlich ist, hängt von den konkreten Aufgabenübertragungen ab. Sieht man mit Franz die Konstituierung von Metropolregionen als einen Prozess an, in welchem verschiedene Stufen der Kooperation erreicht werden können (vgl. Franz 2011: 387-394), so ist mit der Einrichtung einer eigenen Verwaltung für bestimmte Aufgaben (z.B. Regionalplanung für die gesamte Region; Vertretung der gesamten Region auf EU-Ebene) erst auf einer recht späten Entwicklungsstufe zu rechnen. Für rein organisatorische Aufgaben und ggf. für die strategische Planung der Aufgaben dürfte allerdings zumindest eine kleine Anzahl von festangestellten Mitarbeitern erforderlich sein.

4 Die kleineren Umlandgemeinden könnten z.B. nach außen damit werben, innerhalb der Metropolregion zu liegen, auch wenn sie selbst keine Mitglieder wären.

Sicherung einer hinreichenden Transparenz: Wie bei jeder Form der interkommunalen Kooperation ist auch durch die Übernahme bestimmter Aufgaben durch die neue Ebene der Metropolregion ein Kontroll- und Legitimationsverlust zu erwarten. Deshalb besteht eine zentrale Anforderung an Metropolregionen darin, dass hinsichtlich der Entscheidungsstrukturen, der Aufgaben und ihrer Finanzierung sowie der Darstellung der Ergebnisse (Output bzw. Outcome) ein möglichst hoher Grad an Transparenz gewährleistet werden sollte. Hierzu gehört auch die Forderung nach einer klaren (langfristig gesicherten)⁵ räumlichen Abgrenzung der Metropolregion – dies schließt nicht aus, dass in bestimmten Bereichen auch mit Gebietskörperschaften kooperiert werden kann, die außerhalb der Metropolregion liegen. Gegen eine feste räumliche Abgrenzung kann zwar das Argument angeführt werden, dass sich Verflechtungen in das vom Kern einer Metropolregion entferntere Umland im Zeitverlauf ausweiten könnten (vgl. Knieling/Rahlf/Frahm et al.: 2007: 5). Dieses Argument gilt aber letzten Endes auch für jede vorhandene Gebietskörperschaft; es ist jedoch nicht möglich, ständig alle Gebietsgrenzen neu zu ziehen. Deshalb überwiegen doch die Argumente für eine grundsätzlich feste territoriale Abgrenzung von Metropolregionen. Konkurrierende regionale Kooperationsgremien sollten nach Möglichkeit nicht vorhanden sein; sie mindern die Transparenz (wer ist für was zuständig?) und könnten zudem Aktivitäten der Metropolregion konterkarieren oder zu Konflikten zwischen den Mitgliedskommunen führen.

Sicherung der Stabilität: Von Kritikern der traditionellen Formen der interkommunalen Kooperation wird vielfach auf die fehlende Stabilität der Organisation hingewiesen. Jeder Wechsel im Amt der beteiligten Bürgermeister oder allgemein aufkommende Differenzen zwischen den Kommunen könnten – so die Argumentation – rasch zur Aufkündigung der Kooperation führen. Dies spräche für eine gesetzliche Festlegung der Mitgliedschaft in einer Metropolregion, was aber zu negativen Effekten auf die Motivation dezentraler Vertreter zur Mitarbeit führen kann (vgl. Franz 2011: 391). Je weniger Mitglieder eine Metropolregion hat, desto niedriger sind (*ceteris paribus*) die Konsensfindungskosten. Ebenso kann eine Homogenität der Interessen förderlich sein. Hier spielen u.a. wieder die Ausprägungen der intraregionalen Verflechtung eine Rolle. Sind die Verflechtungsbeziehungen zwischen bestimmten Kommunen sehr deutlich ausgeprägt, so dürfte das Interesse dieser Kommunen an einer Kooperation höher sein als bei eher schwachen Verflechtungen.

5 Franz (2011: 391) verweist auf das Problem, dass der Austritt von Kommunen aus einer Metropolregion zu einer Schädigung des Images der Metropolregion führen kann – so wie der „Brexit“ dem Image der EU Schaden zugefügt hat.

3 Anwendung der Bewertungskriterien

Im Folgenden wird die aktuelle (Stand Januar 2019) räumliche und organisatorische Struktur der „Metropolregion Mitteldeutschland“ bewertet, auf die früheren Modelle der Zusammenarbeit in Mitteldeutschland wird nur am Rande eingegangen.

3.1 Zur räumlichen Abgrenzung

Derzeit sind neben Leipzig und Halle die folgenden Städte und Kreise offizielle Mitglieder der „Metropolregion Mitteldeutschland“: Die Städte Chemnitz, Dessau-Roßlau, Gera, Jena und Zwickau; die Kreise Altenburg, Burgenlandkreis, Leipzig, Mansfeld-Südharz, Saalekreis sowie Wittenberg (vgl. Website Mitteldeutschland).

Wie ist diese räumliche Abgrenzung zu beurteilen? Hierfür können nur die Ergebnisse der in diesem Sammelband enthaltenen Beiträge von Gather (zu den Verkehrsverflechtungen in Mitteldeutschland), Kauffmann (zu den Pendlerströmen in Mitteldeutschland) sowie von Rosenfeld und Hornych (zu Formellen Unternehmensnetzwerken [FUN]) herangezogen werden; weiterführende Untersuchungen liegen bislang nicht vor. Eine zusammenfassende Betrachtung dieser bisherigen Ergebnisse zeigt Folgendes:

Aus der Untersuchung der FUN ergibt sich eine besonders enge Vernetzung zum einen für die Gruppe der thüringischen, zum anderen für die Gruppe der sächsischen Städte. Dresden und Magdeburg sind im Bereich der FUN wenig mit den anderen Städten in Mitteldeutschland vernetzt, liegen eher isoliert. Zudem zeichnet sich speziell die Stadtregion Dresden durch eine besonders hohe regionsinterne Vernetzung von Firmen aus, was für die Möglichkeit einer „autarken“ Eigenentwicklung sprechen dürfte. Tendenziell weist auch die Untersuchung von Gather in diese Richtung, wonach der Großraum Dresden und der Großraum Leipzig jeweils getrennte Einzugsbereiche haben. Fazit: Die derzeitige Abgrenzung der Metropolregion kann durchaus als passend betrachtet werden. Dem Beitrag von Kauffmann zufolge scheint die frühere Metropolregion „Halle/Leipzig-Sachsendreieck“ (bestehend aus den sächsischen Großstädten plus Halle) eher als die heutige Metropolregions-Abgrenzung mit den Pendlerströmen übereinzustimmen. Die stark ausgeprägten Pendlerbeziehungen zwischen Halle und Leipzig ließen aber auch eine räumliche Fokussierung der Metropolregion auf diese beiden Kernstädte plausibel erscheinen.

Schwächen bei der aktuellen Abgrenzung der „Metropolregion Mitteldeutschland“ sind hinsichtlich der Anforderung „Einbeziehung von Kommunen, in denen wesentliche Funktionen von Metropolen angesiedelt sind“ zu verzeichnen. Die staatlichen Entscheidungsfunktionen liegen überwiegend außerhalb der jetzigen Metropolregion in Dresden, Erfurt und Magdeburg; hinsichtlich der Innovations- und Wettbewerbsfunktion (gerade auch in Bezug auf kulturelle Einrichtungen und Begegnungsstätten) wäre jedoch speziell die Integration von Dresden wünschenswert.

3.2 Zu den inhaltlichen Aufgaben

Oberziel der „Metropolregion Mitteldeutschland“ ist laut Satzung die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Region Mitteldeutschland (vgl. § 2 der Satzung des „Europäische Metropolregion Mitteldeutschland e.V.“). Aus der gegenwärtigen, relativ unsystematischen Darstellung auf der eigenen Website wird nur bedingt deutlich, was die Metropolregion selbst als ihre konkreten Aufgaben (zur Erreichung des Oberziels) ansieht (vgl. Website Mitteldeutschland). So werden „Projekte der Metropolregion“ angeführt, zudem gibt es eine Reihe von „Arbeitsgruppen“, (die teilweise auch wiederum „Projekte“ durchführen). Zusätzlich werden „Handlungsfelder“ genannt, denen jeweils bestimmte Projekte zugeordnet sind.

Die meisten der heutigen Aufgaben der „Metropolregion Mitteldeutschland“ – die sich aus der Internetpräsenz extrahieren lassen – stehen mit den oben angeführten Anforderungen an Aufgaben von Metropolregionen im Einklang. Dies gilt insbesondere für die folgenden Leistungen, durch die – im Vergleich zu einer isolierten Aufgabenerfüllung durch einzelne Mitgliedskommunen – eine Steigerung der Effektivität zu erwarten sein dürfte:

- > „Standortmarketing für Mitteldeutschland“, speziell die Einrichtung eines Metropolregions-Standes auf der Immobilienmesse „EXPO REAL“,
- > „Gewerbeimmobilienbank ImmoSIS“, in welcher (von den Mitgliedskommunen gemeldete) Industrie- und Gewerbeflächen präsentiert werden, für die Interessenten gesucht werden,
- > „Vergabe des „IQ Innovationspreises“,
- > „Initiierung von mitteldeutschen Clustern (Chemie, Automotive, Solar, IT)“,
- > „Karriereportale für Fach- und Führungskräfte“,
- > „Metropolregionsticket“,
- > „Mitteldeutscher Kulturwegweiser“,
- > „Ausgezeichnet – digitale Plattform mit kulturhistorisch bedeutsamen Orten“,
- > „Projektgruppe Industriekultur“,
- > „Projektgruppe Gewässerlandschaft“.

Bei einigen dieser Aufgaben ist der Stand der Bearbeitung allerdings sehr rudimentär, d.h. es handelt sich offenbar eher um Absichtserklärungen, wonach bestimmte Aktivitäten als erstrebenswert betrachtet werden. Diese Kritik gilt speziell für das „Metropolregionsticket“, den „Mitteldeutschen Kulturwegweiser“ sowie für „Ausgezeichnet“.

Hinsichtlich der folgenden Leistungen gibt es Zweifel, ob es sich bei ihnen wirklich um Aufgaben handeln kann, die auf der Ebene einer Metropolregion erfüllt werden sollten:

- > „V-Faktor – Verantwortungsvoll Wirtschaften in Mitteldeutschland“,
- > „Innovation im Revier – Förderung des Strukturwandels im Braunkohlenrevier“,
- > „Projektgruppe Elektromobilität“,
- > „Industrieprojekt Hypos“.

Verantwortungsvolles Wirtschaften ist überall und jederzeit erforderlich. Der „Metropolregion Mitteldeutschland“ könnte ein besonderer Vorteil nur dann erwachsen, wenn z.B. im Rahmen der Konkretisierung dieser Aufgabenstellung für alle Teile der Region besonders ehrgeizige Ziele beim Klimaschutz angestrebt würden, was sich positiv auf die Außenwahrnehmung der Region auswirken könnte. Gleiches gilt für den Bereich „Elektromobilität“. Auch die Innovationsförderung könnte im überörtlichen Kontext ggf. besser als auf der kommunalen Ebene gelingen, weil Vernetzungsvorteile genutzt werden können. Es bleibt aber unklar, weshalb sich entsprechende Aktivitäten nur auf das Braunkohlerevier (als Teil der Gesamtregion) beschränken sollten. Das Projekt „Hypos“ fällt hingegen vollständig aus dem Rahmen. Das Ziel ist offenbar eine praxisnahe Forschung zur wirtschaftlichen Wasserstoff-Produktion im Kontext mit der Energiewende. Der Bezug zur Metropolregion bleibt aber unklar. Insgesamt entsteht der Eindruck einer eher unsystematischen Festlegung der Aufgaben der Metropolregion.

Über die angeführten Bewertungen hinaus stellt sich auch die folgende Frage: Sind die angegebenen Aufgaben tatsächlich diejenigen, die für die „Metropolregion Mitteldeutschland“ im Zentrum stehen sollten, oder werden darüber andere, eigentlich wichtigere Aufgaben vernachlässigt? Hier sei nur exemplarisch auf die verkehrliche Erreichbarkeit der Region von außen verwiesen, speziell für Städte wie Chemnitz oder Jena. Die Metropolregion könnte z.B. auch darauf hinwirken, dass die Politik der drei mitteldeutschen Länder in Bezug auf die Entwicklung der Metropolregion stärker harmonisiert werden sollte. Da sich bei der Entscheidungs- und Kontrollfunktion mittelfristig nichts ändern lassen dürfte, sollte vor allem die Gateway-Funktion verbessert werden. Zumindest perspektivisch könnte eine Agentur für die gemeinsame Wirtschaftsförderung ins Auge gefasst werden.

3.3 Zur Organisationsstruktur⁶

Entscheidungsrechte

Jedes „Vollmitglied“ hat eine Stimme, es wird mit einfacher Mehrheit entschieden (vgl. § 7.4 der Satzung). Damit wird den oben erörterten normativen Anforderungen entsprochen.

⁶ Die folgenden Bewertungen basieren auf der Satzung des „Europäische Metropolregion Mitteldeutschland e.V.“

Einbeziehung nicht-kommunaler Vertreter

Die in der Metropolregion praktizierte Aufnahme speziell von Wirtschaftsvertretern in den Verein bietet – wie oben erläutert – wichtige Vorteile, ist aber hinsichtlich der demokratischen Legitimation der Metropolregion auch kritisch zu beurteilen.

Finanzierung

Die Beitragsordnung vom 17. März 2014 steht grundsätzlich im Einklang mit den oben entwickelten normativen Überlegungen. Sie sieht eine Staffelung der Beiträge von Unternehmen gemäß ihrer Umsatzhöhe vor; für die Gebietskörperschaften ist ein Jahresbeitrag von 13 Cent je Einwohner auf der Basis der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember des jeweiligen Vorjahres vorgesehen (vgl. Website Mitteldeutschland).

Ausführung

Die Aufspaltung der Metropolregions-Organen in einen (Träger-)Verein und eine GmbH, die die eigentlichen Aufgaben erfüllt (vgl. § 5 der Satzung des „Europäische Metropolregion Mitteldeutschland e.V.“ vom 17.03.2014: Der Verein entsendet Mitglieder in den Aufsichtsrat der Metropolregion Mitteldeutschland Management GmbH), kann dazu führen, dass die Vereinsmitglieder die konkrete Aufgabenerfüllung nicht hinreichend kontrollieren können. Hier entsteht der Eindruck eines möglichen Übergewichts der Exekutive i.S. des Vereins-Vorstands gegenüber den Vereinsmitgliedern.

Transparenz

Wie bereits im Abschnitt 3.2 erläutert wurde, finden sich unter den „Projekten“ kaum klare Beschreibungen der konkreten Aktivitäten. Auch die Finanzmittel, die für diese Aktivitäten eingesetzt werden, werden nicht verdeutlicht. Besonders intransparent ist die räumliche Abgrenzung der Region. Auf den Internetseiten der Metropolregion wird durch entsprechende Formulierungen teilweise der Eindruck erweckt, die „Metropolregion Mitteldeutschland“ würde den gesamten mitteldeutschen Raum umfassen (Laut § 4 der Satzung ist der Verein darum bemüht, die bedeutenden Unternehmen und Gebietskörperschaften aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen als Mitglieder zu gewinnen). Eine eindeutige räumliche Abgrenzung wird nicht dargestellt, wodurch sowohl die Transparenz als auch die Vermittelbarkeit an die Öffentlichkeit („Was ist die Metropolregion Mitteldeutschland eigentlich? Was macht die Metropolregion z.B. für die Stadt Dresden, die kein Mitglied ist?“) erheblich leidet. Wenn sich die Metropolregion als Vertreterin oder „Anwältin“ des gesamten mitteldeutschen Raums sieht, müsste dies ganz explizit verdeutlicht werden. Es müssten dann auch zumindest Beispiele für Aktivitäten beschrieben werden, die sich zugunsten von Teilräumen oder Städten außerhalb der heutigen Metropolregion positiv ausgewirkt haben bzw. auswirken können. Zu kritisieren ist auch, dass es verschiedene mit der „Metropolregion Mitteldeutschland“ konkurrierende regionale Initiativen gibt, so z.B. die „Invest Region Leipzig GmbH“, die sich nur auf die Stadt Leipzig und ihr unmittelbares sächsisches Umland konzentriert. Grundsätzlich positiv zu beurteilen ist, dass die frühere „Wirtschaftsinitiative Mitteldeutschland“ in die „Metropolregion Mitteldeutschland“ integriert worden ist. Allerdings entsteht der Eindruck, dass der Preis hierfür die – zuvor kritisierte – unklare räumliche Abgrenzung ist.

Stabilität

Hinsichtlich der Frage nach der Stabilität der Metropolregion sei auf die Ausführungen zur räumlichen Abgrenzung der Metropolregion gemäß den gegebenen Verflechtungsbeziehungen verwiesen. Soweit hier zumindest tendenziell eine Deckungsgleichheit gegeben ist, dürfte die Stabilität der Organisation mittelfristig gesichert sein – zumindest besser, als dies bei früheren Abgrenzungen der mitteldeutschen Metropolregion der Fall gewesen ist.

4 Schlussfolgerungen

4.1 Handlungsempfehlungen für die Zukunft der mitteldeutschen Metropolregion

Grundsätzlich konnte eine relativ große Übereinstimmung zwischen den normativen Anforderungen an Metropolregionen und den aktuellen institutionellen Ausprägungen der „Metropolregion Mitteldeutschland“ konstatiert werden. Zu kritisieren ist allerdings, dass die Aufgaben der Metropolregion bislang zum großen Teil wenig konkret und bisherige Erfolge nicht sichtbar sind, sowie dass die räumliche Abgrenzung nicht explizit verdeutlicht wird.

In räumlicher Hinsicht ist bei einer zusammenfassenden Betrachtung der im Abschnitt 3.1 diskutierten Verflechtungsbeziehungen tendenziell nur die Region Halle/Leipzig als Kern von Mitteldeutschland zu betrachten. Allerdings fehlt es in diesem Kernraum – der deutlich kleiner und kompakter als die heutige Metropolregion ist – an wesentlichen Potenzialen, die zu den üblicherweise erwarteten Funktionen von Metropolen gehören. Dies gilt insbesondere für die politische Steuerungsfunktion, da sich die Landesregierungen ausnahmslos in anderen Kernstädten Mitteldeutschlands befinden. In Bezug auf die Aufgaben der Metropolregion ist festzuhalten, dass die derzeitigen Aufgabenstrukturen zwar im Wesentlichen den Anforderungen an Metropolregion-Aufgaben entsprechen, mit den bisherigen Aufgabenschwerpunkten aber die Integration und die wirtschaftliche Entwicklung der Metropolregion nur bedingt gefördert werden können. Auf konkurrierende regionale Koordinierungsgremien wie die „Invest Region Leipzig GmbH“ sollte verzichtet werden, um alle Kraft auf die Gesamtregion (soweit die Metropolregion ihre heutige räumliche Dimension behalten soll) zu konzentrieren.

Weitet man den Blick über die Grenzen der heutigen Metropolregion hinaus, so stellt sich die Frage nach den Beziehungen zwischen der Metropolregion und den übrigen Zentren in Mitteldeutschland sowie nach den Entwicklungsperspektiven für diese übrigen Zentren selbst. Für Dresden, Erfurt und Magdeburg sowie das jeweilige Umland dieser Städte bietet sich die Entwicklung zu jeweils einer Regiopole an. Dies könnte zukünftig explizit so kommuniziert und von den Städten sowie der Landesplanung umgesetzt werden. Speziell Dresden hat allerdings als mitteldeutsches Innovations- und Wachstumszentrum eine hohe Bedeutung – nicht zuletzt für die Netzwerkpartner aus den FUN in den meisten anderen mitteldeutschen Städten. Deshalb liegt es im Interesse der anderen Städte und des Metropolkerns, Dresden (wieder) in ihre Kooperationsbeziehungen zu integrieren. Dies muss aber nicht unbedingt im Rahmen einer

Mitgliedschaft Dresdens in der „Metropolregion Mitteldeutschland“ erfolgen. Für die drei mitteldeutschen Länder insgesamt bietet sich folglich das raumordnungspolitische Leitbild einer „kooperativen Metropolregion mit starken Regiopolen“ an. Mögliche Integrations- und Kooperationsbeziehungen zwischen dem Regionskern (der „Metropolregion Mitteldeutschland“) sowie den drei Regiopolen sollten ausgelotet werden. Bestimmte Aufgaben lassen sich vermutlich gemeinsam angehen.

4.2 Perspektiven für die Metropolregionsforschung

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, sollten die in diesem Beitrag durchgeführten normativen Bewertungen als Hypothesen in zukünftige Ex-post-Evaluierungen der „Metropolregion Mitteldeutschland“ einfließen. Damit ließe sich zeigen, wie hoch die mögliche „Metropolregions-Rendite“ insgesamt ist. Die zukünftige Forschung sollte auch prüfen, ob es innerhalb der „Metropolregion Mitteldeutschland“ Gewinner und Verlierer gibt – oder ob sich die „Metropolregions-Renditen“ in etwa gleichmäßig auf alle teilnehmenden Gebietskörperschaften verteilen. Damit eng verbunden ist die Frage nach der Entwicklung von jenen Regionen, die eher peripher in Mitteldeutschland angesiedelt sind – an dieser Stelle sei auf die Beiträge von Kaps und Gather in diesem Sammelband verwiesen. Insbesondere der Befund von Gather sollte zu denken geben, wonach die Erreichbarkeitsdefizite für periphere Regionen in Richtung auf die Kernstädte Leipzig und Dresden weiter fortbestehen dürften. Bewirkt die „Metropolregion Mitteldeutschland“ also insgesamt eine weitere Polarisierung oder kann sie auch Beiträge für einen interregionalen Ausgleich leisten? Werden die Entleerung der Peripherie und der Stadt-Land-Konflikt weiter gefördert?

Literatur

Egermann, M.; Opitz, J.: Nichts ist beständiger als der Wandel: Verlauf, Hintergründe und Perspektiven des Institutionalisierungsprozesses der Metropolregion Mitteldeutschland von 1993 bis 2020, in diesem Sammelband.

Europäische Metropolregion Mitteldeutschland e.V.:

<https://www.mitteldeutschland.com/sites/default/files/uploads/2016/02/11/140317satzungmetropolregionmitteldeutschlandfinalohnelogo.pdf>. (28.01.2019).

Franz, P. (2011): Politische Institutionalisierung und Governance-Formen der deutschen Metropolregionen im Vergleich. In: *Wirtschaft im Wandel*, Jg. 17 (11), 387-394.

Gather, M.: Äußere Abgrenzung und innere Erreichbarkeit der Metropolregion Mitteldeutschland, in diesem Sammelband.

Kaps, M.: Der Nordthüringer Kulturraum und die Europäische Metropolregion Mitteldeutschland: Möglichkeiten und Wege der Zusammenarbeit, in diesem Sammelband.

Kauffmann, A.: Befindet sich die Metropolregion Mitteldeutschland auf dem Weg zur räumlich integrierten Region? Eine empirische Untersuchung der Berufspendlerverflechtungen, in diesem Sammelband.

Knieling, J.; Rahlf, S.; Frahm, T.; Hanebeck, K.; Brömer, C.; Wiechmann, T.; Egermann, M.; Rosenfeld, M. T.W.; Franz, P.: (2007): *Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation*, Bonn (Werkstatt: Praxis Heft 54).

Website Mitteldeutschland:

<https://www.mitteldeutschland.com> (27.01.2019).

Olson, M. (1969): The Principle of “Fiscal Equivalence” – The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government. In: *American Economic Review*, Bd. 59, 479 ff.

Region Leipzig:

<https://www.invest-region-leipzig.de/de/ueber-uns> (28.01.2019).

Rosenfeld, M.T.W.: „Metropolregion Mitteldeutschland“ aus raumwissenschaftlicher Sicht – Agenda einer Arbeitsgruppe der ARL, in diesem Sammelband.

Rosenfeld, M.T.W. (2013): Interkommunale Kooperation – Weshalb? In: Thomas Brockmeier und Winfried Kluth (Hrsg.), 100 Jahre Genossenschafts- und Kooperationsforschung in Halle, Halle an der Saale, 141 ff.

Rosenfeld, M.T.W., und Hornych, C.: Wie vernetzt sind die privaten Firmen in Mitteldeutschland? Räumliche Muster der Kooperation im Rahmen Formeller Unternehmensnetzwerke (FUN), in diesem Sammelband.

Autor

Martin T.W. Rosenfeld, Prof. Dr., Forschungsstelle Innovative Kommunalentwicklung und Daseinsvorsorge an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
martin.rosenfeld@wiwi.uni-halle.de