

Die Europäische Metropolregion Nürnberg

„Das Konzept der Metropolregion ist eine raumordnungspolitische Erfolgsgeschichte. Eine ganze Reihe deutscher Großstadtregionen hat erkannt, dass es notwendig ist, sich im europäischen Wettbewerb zu positionieren und die regionalen Kräfte über die kommunalen Grenzen hinweg zu bündeln. Die Raumentwicklungspolitik von Bund und Ländern unterstützt diese Initiativen und wird sie in die anstehende Fortschreibung der Leitbilder und Handlungsstrategien einbeziehen“.¹ Die Großstadtregion Nürnberg gehört zu denen, die sich auf diesen Weg² gemacht haben, der im Folgenden (II) beschrieben werden soll, wobei zunächst Metropolregionen konzeptionell vorgestellt (I) und abschließend die Verortungen des Konzepts im System des bayerischen Rechts der Raumordnung und Landesplanung untersucht (III) werden.

I.

1. Mit zunehmendem Fortschreiten der europäischen Integration büßen die klassischen nationalen Gliederungsebenen mehr und mehr an Bedeutung ein,³ der Einheit „Region“ indes

¹ So der für Raumordnung zuständige Abteilungsleiter im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Manfred Sinz in der Einführung (S. I) zum Heft 7/2005 „Metropolregionen“ der vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung herausgegebenen Informationen zur Raumentwicklung (IzR), welches zusammen mit den Vorgängerheften 6/7/2002 „Die großräumigen Verflechtungen deutscher Metropolregionen“ und 11/12/2000 „Europäische Metropolregionen“ das Fundament einer deutschen Theorie der Metropolregion legt, der numehr auch im *Raumordnungsbericht 2005 des BBR* ein eigenes Kapitel (Teil I 6.1) gewidmet ist. Vom BBR vgl. zuletzt auch *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland – Diskussionspapier zur Fachtagung Neue Leitbilder der Raumentwicklung* am 12.09.2005 (www.bbr.bund.de).

² Der Weg ist wiedergegeben in den Studien, Gutachten, Dokumenten, die die Metropolregion Nürnberg in eigener Sache bisher veranlasste:

1998: *Entwicklungsleitbild der WirtschaftsRegion Nürnberg*, hrsg. von IHK/HWK Nürnberg, DGB und PV IReg. Mfr., PV Westmfr., RP Mfr.

Frommer, Die Region Nürnberg, Das Beispiel einer Konsensregion, in: *Der Bürger im Staat* H. 4/1998, S. 198 ff.

2003: Frommer, Eine Region sprengt ihre Grenzen – Die Region Nürnberg auf dem Weg zum Europa der Regionen, In: *Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg* S. 3/2002, S. 3 ff.

Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken, Die Wirtschaftsregion Nürnberg – Stärken einer Metropolregion, Schriften und Arbeitspapiere Nr. 206/04, Nürnberg 2003

2004: Beck, Die Region Nürnberg – eine europäische Metropolregion?, In: *Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg* S. 2/2004, S 29 ff.

Bomba und Frommer, Metropolregion Nürnberg, In: *Statistische Nachrichten der Stadt Nürnberg* S. 2/2004, S. 4 ff.

Stadt Nürnberg, Wirtschaftsreferat (Hrsg.), Eine Metropolregion tritt an, Vorlage zur Regionalkonferenz am 24. Juni 2004, Nürnberg, 2004 mit Neuauflage 2005

Stadt Nürnberg, Geschäftsstelle Metropolregion Nürnberg (Hrsg.), Eine Metropolregion tritt an, Tagungsdokumentation zur Regionalkonferenz vom 24. Juni 2004, Nürnberg, Oktober 2004

2005: Liebel, Das Konzept der Europäischen Metropolregionen – Analyse und Bewertung der potentiellen Metropolregion Nürnberg, Diplomarbeit im Studiengang Diplom in Geographie (Raumplanung) an der Universität Bayreuth, 2005

Stadt Nürnberg, Geschäftsstelle Metropolregion Nürnberg (Hrsg.), Metropolregion seit 2005, 2005

³ Knemeyer, *Europa der Regionen – Europa der Kommunen*, 1994, S. 25 f.; vgl. Kujath, in: *IzR* 2002, S. 289, 296; anders noch Schink, in: *DÖV* 1992, S. 385, 392, der die Länder der Bundesrepublik als die zukünftigen Regionen in Europa ansehen will. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (Entwurf vom 18.07.2003) erwähnt neben den regionalen Behörden (Ziff. 5 des Subsidiaritätsprotokolls), der regionalen Ebene (Präambel zu Teil II) und den regionalen Körperschaften (Art. I – 31 [2]) die regionale Selbstverwaltung (Art. I – 5 [1]), die begriffsnotwendig keine Staatsverwaltung sein kann. Im Entwurf ist auch der Bundesrat als Zweite Kammer des nationalen Parlaments anerkannt (vgl. Oppermann, *DVBl.* 2003, S. 1171 – mit Anm. 38 –) und die Rolle der nationalen Parlamente in der Union entscheidend

kommt eine Schlüsselrolle zu: Das geeinte Europa soll mehr noch als bisher vornehmlich ein Europa der Regionen werden.⁴ So sieht das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)⁵ eine Raumentwicklung unter Berücksichtigung der „wirtschaftlichen Potentiale aller Regionen der EU“⁶ vor. Angestrebt wird eine polyzentrische Gestaltung des EU-Raumes, in dem vor allem den Metropolregionen eine Schlüsselrolle zugeordnet wird: Ziel ist die „Stärkung eines polyzentrischen und ausgewogenen Systems von Metropolregionen, Stadtgruppen und Städtenetzen durch engere Zusammenarbeit bei der Strukturpolitik und der Politik der Transeuropäischen Netze sowie durch Verbesserung der Verbindungen zwischen internationalen/nationalen und regionalen/lokalen Verkehrsnetzen“.⁷

2. Im deutschen Raumordnungsrecht bestimmt § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 ROG, dass gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen sind. Als Grundsatz der Raumordnung legt § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG dementsprechend fest: „In den jeweiligen Teilräumen sind ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben.“ Gleichwohl haben die Entschlüsse der deutschen Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) die Diskussion um die Bedeutung der Metropolregionen zur Kenntnis genommen und Konsequenzen aus ihr gezogen. Im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen 1993 wurden erstmals „11 Agglomerationen mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung“ in Deutschland ausgewiesen.⁸ In dem von der MKRO 1995 beschlossenen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen heißt es dann: „Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie [sc. die Metropolregionen] die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten.“⁹ Zwei Jahre später folgte der Beschluss „Bedeutung der großen Metropolregionen Deutschlands für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa“¹⁰, der als Metropolregionen von europäischer Bedeutung Berlin/Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart und (potentiell) die Stadtregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck aufzählt und in der Vielzahl dieser Regionen einen bedeutsamen Standortvorteil gegenüber anderen europäischen Staaten erblickt. Das Konzept der MKRO verfolgt eine doppelte Zielrichtung: Einerseits soll durch das polyzentrische Netz potenter Metropolregionen die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas in der globalisierten Weltwirtschaft, andererseits das Zusammenwachsen Europas gefördert werden.¹¹

gestärkt worden. Die Vertretung der deutschen regionalen Körperschaften durch die Bundesländer im Rat der Regionen erscheint deshalb nach Inkrafttreten der EU-Verfassung nicht mehr gerechtfertigt.

⁴ Vgl. z. B. *Berg*, in: BayVBl. 2001, S. 257 ff.; *Häberle*, in: AöR Bd. 118 (1993), S. 2 ff.; *Kotzur*, in: JöR Bd. 50 (2002), S. 257 ff.; *Schink*, in: DÖV 1992, S. 385 ff.

⁵ Im XIX. Titel des EG-Vertrags, der sich mit dem Thema Umwelt befasst, finden sich auch Regelungen zur Raumordnung auf europäischer Ebene. Gem. Art. 175 Abs. 2, 3. Spiegelstrich EGV n. F. erlässt der Rat „Maßnahmen im Bereich der Raumordnung“, gem. Art. 175 Abs. 3 EGV n. F. beschließt er „allgemeine Aktionsprogramme“ sowie die zur Durchführung dieser Programme erforderlichen Maßnahmen. 1999 wurde im Hinblick darauf von den für die Raumordnung zuständigen Ministern der Europäischen Union das „Europäische Raumentwicklungskonzept“ (EUREK – Luxemburg 1999, abgedruckt auch bei *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Bd. I B 570) verabschiedet. Dieses rechtlich nicht verbindliche Dokument stellt den Rahmen einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des EU-Raumes dar.

⁶ EUREK, Tz. 67

⁷ EUREK, Tz. 79 - Zur Unterstützung der Zielsetzungen des EUREK besteht seit 1996/97 ein Förderprogramm der Kommission, das sich – im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG – ausdrücklich der transnationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung annimmt (INTERREG II C, inzwischen als INTERREG III B fortgeführt - ABl. der EG Nr. C 200/23-28 v. 10.7.1996 und Nr. C 266/2 vom 10.09.2004; vgl. hierzu näher *Ulrich*, in: Aktuelle Aufgaben für die Landes- und Regionalplanung in Bayern, 2003, S. 15, 17 f.

⁸ Die dazugehörige Karte (A) ist nunmehr wieder abgedruckt in IzR 2005, S. 466.

⁹ Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung v. 8.3.1995, veröffentlicht vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1995.

¹⁰ Beschluss der MKRO v. 3.6.1997, abgedruckt z. B. in: *Bielenberg/Runkel/Spannowsky*, (Fn. 5) Bd. I B 320 Nr. 32.

¹¹ Vgl. *Blotevogel*, in: IzR 2002, S. 345. Inzwischen hat die Europäische Kommission den MKRO-Beschluss insoweit moniert, als er nicht dem Gebot einer flächendeckenden großräumigen Polyzentralität entspricht, was die Notwendigkeit der Einbeziehung jedenfalls der Großräume Hannover und Nürnberg begründet (*Stiens*, IzR 2004, S. 88).

Obwohl eine staatliche Förderung der Metropolregionen zum oben genannten tradierten raumordnungs- und regionalpolitischen Grundsatz der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ in einem gewissen Widerspruch steht, gibt es gute Gründe, die Entwicklungspolitik des Bundes und der Länder auf eben eine solche Förderung der Funktionsfähigkeit der Metropolregionen auszurichten:¹² Insbesondere die Eigenschaft, als Schrittmacher und Impulsgeber für wirtschaftlich und gesellschaftliche Entwicklungen zu dienen, kommt auf lange Sicht auch dem gesamtstaatlichen Fortschritt zugute. In diesem Zusammenhang gilt es außerdem zu beachten, dass aufgrund der Vielzahl der Metropolregionen in Deutschland von einer gezielten Förderung der Großstadtregionen nicht nur ein einzelnes Gebiet profitiert, sondern jeweils die Einzugsbereiche jeder Region: Zwar sind die Metropolregionen hierzulande nicht derart interkontinental bedeutend wie etwa London oder New York; vielmehr gehören sie in mehrfacher Hinsicht nur zur zweiten Liga der Metropolregionen.¹³ Dafür allerdings verstößt eine gezielte Förderung dieser Regionen nicht offensichtlich gegen das Prinzip der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse, wie dies dann der Fall wäre, wenn etwa bundesweit nur eine Stadtregion bevorzugt unterstützt würde.

3. Metropolregionen sind „Agglomerationsräume mit hohem Bevölkerungs- und Wirtschaftspotenzial, die sich besonders dynamisch entwickeln und sich in ihrer gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leistungsfähigkeit dem internationalen Wettbewerb stellen“.¹⁴ Als Hauptkriterium für Metropolregionen (bzw. „World Cities“ oder „Global Cities“)¹⁵ ist die Spitzenstellung im Siedlungssystem nach Größe, Integration in das globale Städtesystem und nationaler sowie internationaler Bedeutung anzusehen.¹⁶ Diese Position lässt sich an einer hohen Konzentration von politischen und wirtschaftlichen Steuerungsfunktionen, einer großen Dichte spezialisierter Dienstleistungsunternehmen des sogenannten Advanced Producer Service sowie einer hoch entwickelten Infrastruktur ablesen.¹⁷ Die Erfüllung sämtlicher Metropolfunktionen ist in der Regel nur von Regionen mit mind. 1,5 Millionen Einwohnern zu erwarten, wobei allerdings viele Einwohner allein für die Stellung als Metropolregion noch nicht genügen.¹⁸ Empirisch lassen sich – abgesehen von Zwischenformen - Regionen feststellen, die sich um eine Metropole gebildet haben, die für sich schon die Merkmale einer Metropolregion besitzt (London, Paris), und solche, die sich aus einem Städtenetz zusammensetzen, das erst in der Verknüpfung die Kriterien für eine Metropolregion erfüllt, also eine „Metropolregion ohne Metropole“ bilden.¹⁹ Nicht alle Metropolregionen erfüllen zudem sämtliche Merkmale gleich stark, was v. a. für Deutschland gilt, wo sich ein arbeitsteiliges System zwischen den Großregionen herausgebildet hat. Dieser Polyzentrismus der hiesigen Metropolregionen beruht auf den Besonderheiten der deutschen Geschichte.²⁰ Anders als z. B. im stark zentralistisch geprägten Frankreich mit seiner alle anderen Regionen überragenden Kapitale Paris gibt es in Deutschland, bedingt durch seine Vielstaatigkeit in Geschichte und Gegenwart, seit jeher keine derart übermächtige Hauptstadtregion, vielmehr eine Vielzahl mehr oder weniger bedeutender Großstadtregionen. Am Beziehungsge-

¹² Vgl. *Blotevogel*, in: *IzR* 2002, S. 345, 347.

¹³ Vgl. z. B. die Ergebnisse der Forschergruppe „Globalization and World Cities Study Group and Network“ (GaWC), die zwischen Alpha, Beta und Gamma World Cities unterscheidet, wobei zur Alpha-Gruppe in Europa nur London, Paris, Frankfurt a. M. und Mailand gezählt werden; diese Kategorisierung beruht allerdings ausschließlich auf einer Erhebung über die Anzahl der Niederlassungen von „Advanced Producer Service“-Unternehmen; vgl. näher zu den Forschungen der GaWC *Adam/Göddecke-Stellmann*, in: *IzR* 2002, S. 513, 515 f.

¹⁴ So die „offizielle“ Definition im Glossar vom *Raumordnungsbericht 2005 des BBR*, S. 366.

¹⁵ Vgl. *Sassen*, *The Global City: New York, London, Tokyo* 1991; zur grundlegenden Bedeutung der Forschungen von Saskia Sassen für die Metropolregion vgl. *Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrink*, in: *IzR* 2005, S. 419.

¹⁶ Eine gute Zusammenfassung des derzeitigen Erkenntnisstandes zu Definition und Funktion der Metropolregionen findet sich bei *Schäfer/Stachelberg/Stellmacher*, *Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen*, 2004, S. 13-16.

¹⁷ Vgl. *Adam/Göddecke-Stellmann*, in: *IzR* 2002, S. 513, 515; *Kujath*, in: *IzR* 2002, S. 325, 326.

¹⁸ Vgl. *Blotevogel*, in: *IzR* 2002, S. 345, 346.

¹⁹ Vgl. *Adam/Göddecke-Stellmann*, in: *IzR* 2002, S. 513, 517; *Stiens*, in: *IzR* 2004, S. 77 ff.

²⁰ Vgl. *Blotevogel*, in: *IzR* 2002, S. 345, 348.

flecht der wichtigsten deutschen Großstadregionen haben auch viele nicht-metropolitane Räume insofern Anteil, als sie durch Auslagerung metropolitaner Funktionen „arbeitsteilig mit den dynamischen Metropolräumen verflochten werden.“²¹

Zusammenfassend sind es vor allem drei Funktionen, die als typisch für eine Metropolregion angesehen werden:

- Die *Entscheidungs- und Kontrollfunktion* zeigt sich daran, dass die Region Sitz von bedeutsamen Organisationseinheiten großer öffentlicher oder privater Institutionen ist. Charakteristisch ist hier etwa eine Vielzahl von Zentralen großer Unternehmen, Banken, Dienstleistern (v. a. des gehobenen Sektors), höherer staatlicher Einrichtungen, große Verwaltungen, sowie die Vertretung sonstiger Organisationen, etwa supranationaler (EU, UN) oder nicht-gouvernementaler (sog. NGOs).
- Die *Innovations- und Wettbewerbsfunktion* von Metropolregionen umfasst die Schaffung und Verbreitung von Wissen, Werten und Produkten (materiellen und immateriellen). Kennzeichnend in dieser Hinsicht sind ein hochausdifferenzierter Arbeitsmarkt und die Anwesenheit von Einrichtungen der Forschung und Entwicklung, insbesondere von Universitäten und anderen Hochschulen. Charakteristisch ist ferner die Existenz kultureller Einrichtungen (Theater, Museen etc.) und solcher für gesellschaftliche Ereignisse (Sportstadien, Kongresszentren u. ä.).
- Die *Gateway-Funktion* (deutsch: „Zugangs-/Torweg-Funktion“) bedeutet, als allgemeiner Knotenpunkt zu dienen. Deutlich wird dies an der Existenz herausragender Verkehrsinfrastruktur. Die Gateway-Funktion meint zudem die Ermöglichung des Zugangs zu Wissen (kennzeichnend sind insoweit z. B. Medienvertretungen), die Veranstaltung von Großereignissen und die Existenz großer Bildungseinrichtungen. Dieses Kriterium ist teilweise kongruent mit der Innovations- und Wettbewerbsfunktion.

II.

1. Ausgangspunkt der kommunalen Zusammenarbeit im Großraum ist die bayerische Verwaltungsreform 1970/78. Im Verfolg des Landesplanungsgesetzes von 1973 wurden den nunmehr als (gemeinsame) Oberzentren anerkannten Städten Ansbach, Bamberg, Bayreuth, Nürnberg-Fürth-Erlangen, jeweils eigene Stadt-Umland-Bereiche zugeordnet,²² die sich tief in das Gebiet der vergrößerten Landkreise erstreckten. Der notwendigen Koordination der Planung in den Landkreisen und den kreisfreien Städten dient seither die Regionalplanung der Planungsverbände, die sich inzwischen auch als Ebene weiterer kommunaler Kooperation bewährt haben.²³

Die größte Dynamik entfalteten jedoch zwei von der „offiziellen“ Landesplanung nicht vorgesehene Strukturen:

- Zum einen handelt es sich um die *Städteachse Erlangen-Fürth-Nürnberg-Schwabach* mit insgesamt 0,75 Millionen Einwohnern auf 367 km². Die Zusammenarbeit wird bestimmt durch die regelmäßigen Nachbarschaftskonferenzen²⁴ der Oberbürgermeister sowie der Rechts-, Bau-, Kultur- und Wirtschaftsreferenten. Ergänzt wird diese Kooperation durch das Wirtschaftsforum Nürnberg und eine Reihe weiterer halböffentlicher und privater Initiativen auf dem Gebiet wirtschaftlicher Innovation. Seit 2002 haben die

²¹ Kujath, in: IzR 2002, S. 325, 335.

²² In den bisherigen Publikationen (vgl. zuletzt *Bomba-Frommer* – Fn. 2 – S. 14) als „Kooperationsbereich II“ bezeichnet und durch Zusammenarbeit bei Ver- und Entsorgung, ÖPNV, Schule, Kultur, Soziales und Naherholung charakterisiert. Bedeutendster Erfolg im Stadt-Umland-Bereich der Stadt Nürnberg ist der gemeinsam mit den Märkten Feucht und Wendelstein seit 1993 aus einer Konversionsfläche im ausmärkischen Gebiet entwickelte Gewerbepark Nürnberg-Feucht-Wendelstein.

²³ Von den im Großraum Nürnberg belegenen Planungsregionen 4 – 8, 11 gehören allerdings nur die Industrieregion Mittelfranken (7) und Westmittelfranken (8) zur Gänze dazu. Für die kommunale Zusammenarbeit vgl. beispielhaft den „Kooperationsbereich III“ in der Planungsregion 7 bei *Bomba-Frommer* (Fn. 2), S. 15.

²⁴ Vgl. die Zusammenstellung bei *Bomba-Frommer* (Fn. 2), S. 13 zum „Kooperationsbereich I“.

vier Städte sogar damit begonnen, Teile ihrer Verwaltungen zusammenzulegen.²⁵ Die enge Zusammenarbeit erstreckt sich auch auf die angrenzenden Landkreise: mehrmals im Jahr findet eine Runde der (4 + 4) beteiligten Oberbürgermeister und Landräte statt, bei der alle gemeinsamen Probleme behandelt werden.

- Zum anderen zeigte sich seit den Achtzigern des vergangenen Jahrhunderts, dass den Herausforderungen der Zeit nicht einmal mehr auf der Ebene des Regierungsbezirkes (auf der auch die Kammern, die Bezirke und zahlreiche Verbände organisiert sind) begegnet werden kann. Den neu gewachsenen sozio-ökonomischen Verflechtungen entsprechend bildete sich so der *Großraum Nürnberg*²⁶ heraus.

Als das davon dem einzelnen Bürger Erfahrbare kann zurecht der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg genannt werden, der es mehr als 2 Mio. Einwohnern ermöglicht, jeden Ort der von ihm abgedeckten Fläche von ca. 12.000 km² in einem einheitlichen Tarifsysteem mit S-, Regional-, U- und Straßenbahn oder Bus zu erreichen. Im VGN sind - unter Beteiligung des Freistaats Bayern - neben den kreisfreien Städten und Landkreisen Mittelfrankens die Landkreise Forchheim und z. T. Bayreuth (Oberfranken) sowie Neumarkt, Amberg-Sulzbach und die Stadt Amberg (Oberpfalz) zusammengeschlossen, ebenso eine Reihe von Verkehrsunternehmen (u. a. VAG Nürnberg und DB Regio). Im Großraum finden neben vielen anderen Kooperationen auch die Fusionen der regionalen Energieversorger und Sparkassen statt.

1996 brach sich die Erkenntnis Bahn, dass der Großraum einer eigenen Darstellung nach innen und außen bedarf: Unter dem Namen Die Region Nürnberg e. V. hat sich ein Marketingverein mit inzwischen 340 Mitgliedern gebildet (darunter alle kreisfreien Städte und Landkreise Mittelfrankens sowie die Landkreise Forchheim und Neumarkt i. d. OPf., außerdem Gewerkschaften, Verbände und 280 Unternehmen), der seither mit großem Erfolg („Raum für starke Köpfe“) die Region bewirbt.

2. Warum der Großraum Nürnberg trotz bester Positionierung als „Konsensregion“²⁷ und „WirtschaftsRegion“²⁸ bis dahin weder auf Bundes- noch auf Landesebene offiziell als Metropolregion anerkannt wurde, ist nicht verständlich, zumal das neuere Schrifttum ihn z. B. als „wichtigen High-Tech-Standort“²⁹, „Großregion und Metropole der Korridor-Kreuzen“³⁰ wahrnimmt. Die Tatsache, dass die MKRO-Entscheidung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 03.06.1997³¹ die Region Nürnberg nicht berücksichtigte, wurde denn auch zu Recht kritisiert,³² und ist umso erstaunlicher, als die Region im „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ der MKRO von 1993 als „Agglomeration mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung“ gekennzeichnet worden war.³³ Nachdem der EUREK-Entwurf 1997 (auf der Karte „Diversität, Komplementarität und Kooperation“)³⁴ Nürnberg zwar nicht als Metropole, wohl aber ausdrücklich als Gateway-Stadt auswies, bezeichnete sich der Großraum fortan als „Gateway-Region“³⁵, die als Impulsgeberin vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht für die MOE-Staaten Zugang zur EU bot.³⁶ Durch den Erfolg der EU-Osterweiterung war dann aber der Weg zur Metropole im Zentrum des „neuen“ Europas vorgegeben.

²⁵ Teilerfolge sind bisher erzielt bei der Beihilfeabrechnung und den Statistikämtern, geprüft werden z. Zt. Feuerwehr und Datenverarbeitung.

²⁶ Die Bezeichnung wurde offiziell erstmals – mit Zustimmung des Freistaats Bayern - bei Gründung des VGN im Jahre 1987 verwendet. Zum Kooperationsbereich IV (Großraum) vgl. die Zusammenstellung bei *Bomba-Frommer* (Fn. 2), S. 16 sowie dort die Karte S. 17.

²⁷ Vgl. *Frommer*, Das Beispiel einer Konsensregion (Fn. 2) S. 198.

²⁸ Vgl. *Entwicklungsleitbild der WirtschaftsRegion Nürnberg* (Fn. 2).

²⁹ Vgl. *Kujath*, in: *IzR* 2002, S. 325, 328.

³⁰ *Stiens*, in: *IzR* 2004, S. 89, 95.

³¹ Vgl. Fn. 10

³² Vgl. z. B. *Kunzmann*, in: *IzR* 2002, S. 341

³³ Vgl. die Fn. 8 zitierte Karte.

³⁴ Die Karte ist abgedruckt in *IzR* 2005, S. 473.

³⁵ Zuerst Planungsverband Industrieregion Mittelfranken in einer Presseerklärung vom November 1997.

³⁶ Vgl. EUREK (Fn. 5) Tz. 80.

Die Region hat ihren Anspruch, eine Europäische³⁷ Metropolregion zu sein, zuerst nach außen dadurch dokumentiert, dass sie sich der Vereinigung METREX³⁸ angeschlossen hat. Diese wurde 1996 mit Unterstützung der Europäischen Kommission gegründet und versteht sich als „Netz der europäischen Großstadtreionen und Großräume“. METREX steht für „Metropolitan Exchange“ und will Erkenntnisse zu Themen der metropolitanen Raumplanung austauschen und einen Beitrag zur europäischen Raumordnung leisten. Die Metropolregion Nürnberg ist das 38. METREX-Mitglied und wird dort von den beiden Regionalen Planungsverbänden Industrieregion Nürnberg und Westmittelfranken sowie dem Verein „Die Region Nürnberg e. V.“ vertreten, nachdem diese drei Institutionen im Rahmen der METREX-Frühjahrstagung 2003 in Stuttgart gemeinsam in das metropolitane Netzwerk aufgenommen worden sind. Im Juni 2005 fand erstmals in Nürnberg unter großer internationaler Beteiligung eine METREX-Konferenz statt.

Aufgrund zahlreicher Initiativen gelang im Sommer 2003 der Durchbruch in Bayern: mit Beschlüssen vom 10.07., 22.07. und 23.07. stellten sich Landtag³⁹, Staatsregierung und Nürnbergs Stadtrat einmütig hinter die Sache der Metropolregion Nürnberg. Die Staatsregierung verwies darauf, dass der Großraum „hohe wirtschaftliche, technologische, wissenschaftliche und kulturelle Kompetenz aufweist. Zudem ist der Raum Nürnberg ein Verkehrsknoten im europäischen Verkehrswegenetz und daher als Metropolregion für eine ausgewogene Raumentwicklung in Europa bestens geeignet. Ziel ist es daher, neben München auch den Großraum Nürnberg als zweite Metropolregion Bayerns für die Entwicklung Bayerns in einem erweiterten Europa zu nutzen“. Der Landesentwicklungsminister wurde beauftragt, bei der nächsten MKRO zu beantragen, „dass der Großraum Nürnberg als Metropolregion ausgewiesen wird“.

Am 13.10.2003 bestätigte dann auf Antrag Bayerns hin die MKRO die wachsende Bedeutung der Metropolregionen für die Raumentwicklung in Deutschland und Europa und beauftragte ihren Hauptausschuss mit einer Überarbeitung des Metropolregionen-Beschlusses vom 03.06.1997⁴⁰. Im Überprüfungsprozess wurde das Nürnberger Anliegen nicht nur vom Bundesbauministerium und dem nunmehr zuständigen Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, sondern auch von der Region Nürnberg selbst – mit tatkräftiger Unterstützung der Region München – offensiv und mit Nachdruck vertreten. Sehr deutlich wurde dies in den Referaten von Oberbürgermeister Dr. Maly, Staatsminister Dr. Wiesheu, Staatssekretär Braune und Abteilungsleiter Sinz aus dem Bundesbauministerium sowie Direktor Breu des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum München in der Nürnberger Regionalkonferenz am 24.06.2004, die mit der einstimmig gefassten Resolution „Die Metropolregion Nürnberg in Europa“ endete.⁴¹ Nachdem sich dieser Resolution auch die mit dem Großraum schon bisher eng verbundenen Städte und Landkreise Bamberg und Bayreuth anschlossen, hat der Kern der Metropolregion damit seine derzeit gültige Gestalt gefunden, die mit weiteren Beitritten zu einer nach außen offenen Vernetzung ergänzt wird.

In einer gemeinsamen Sitzung des MKRO-Strukturausschusses und des Initiativkreises

³⁷ Das Prädikat „europäisch“ erfordert Internationalität und Weltoffenheit. Alle wichtigen EU-Länder unterhalten in Nürnberg (General-)Konsulate; der Exportanteil der Wirtschaft und der Ausländeranteil der Bevölkerung sind sehr hoch. Viele der Kommunen in der Region besitzen Partner in allen Ländern Europas. Besonders hervorzuheben sind die Partnerschaften des Bezirkes Mittelfranken mit dem Limousin und der Europäischen Metropolregion Danzig/Pommern sowie der Stadt Nürnberg mit den Metropolen Glasgow, Krakau, Prag und Venedig. Die Stadt Nürnberg gehört auch dem Netzwerk von 117 europäischen Großstädten Eurocities an (vgl. hierzu Eberl, apf 2003, S. 221 ff., 2004, S. 21 ff.).

³⁸ Vgl. zu dieser „relativ exklusiven Vereinigung der Metropolregionen“ (Sinz, IzR 2005, Heft 7/II die ausführlichen Informationen im Internet unter www.eurometrex.org).

³⁹ Vgl. Landtags-Drucksache 14/12773. Hier mag auch der beginnende Landtagswahlkampf eine positive Rolle gespielt haben: Nachdem die SPD Mittelfranken in ihrer ersten Wahlkampfbroschüre im April 2003 die Initiative des Planungsverbandes Industrieregion Mittelfranken inhaltsgleich übernahm, griff sie der CSU-Bezirksparteitag vom 31.05.2003 einstimmig für sich auf. Vgl. auch Beck – Fn. 2 – S. 29.

⁴⁰ Vgl. Fn. 11

⁴¹ Zur Vorlage und Tagungsdokumentation der Regionalkonferenz vgl. Fn. 2

Europäischer Metropolregionen in Deutschland⁴² am 19.01.2005 in Berlin konnte dann die Region Nürnberg (neben anderen) demonstrieren, dass die Voraussetzungen für die Anerkennung als Metropolregion gegeben sind. Damit war der Weg frei für die Entscheidung der MKRO vom 28.04.2005 zur Unterstützung der „Initiative der Großstadtregionen Nürnberg, Hannover-Braunschweig-Göttingen, Rhein-Neckar und Bremen/ Oldenburg, sich als Metropolregionen im europäischen Wettbewerb zu positionieren und im regionalen Kontext zu kooperieren. Die MKRO beschließt, die genannten Großstadtregionen bei der anstehenden Verabschiedung der Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in den Kreis der europäischen Metropolregionen aufzunehmen.“ Die Region begrüßte ihre Anerkennung mit Emphase durch die „Charta der Metropolregion Nürnberg“, die im festlichen Rahmen der Orangerie des Erlanger Schlosses von 60 Vertretern der Kommunen, Wirtschaft, Kultur und Verwaltung unterzeichnet wurde. Die Gründung der Metropolregion Nürnberg fand am 27.07.2005 in der konstituierenden Sitzung ihres Rates und dem einstimmigen Beschluss der die regional governance regelnden Geschäftsordnung ihren Abschluss.⁴³

3. Die Anerkennung durch die MKRO erfolgte, weil die Region Nürnberg die oben (1.3) dargestellten Kriterien einer europäischen Metropolregion erfüllt.⁴⁴

Entscheidungs- und Kontrollfunktion werden im öffentlichen Bereich weniger deutlich als im privatwirtschaftlichen Bereich wahrgenommen:

- Im öffentlichen Sektor ist an oberen Bundesbehörden die wichtige Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg angesiedelt, ferner das Bundesamt für Migration und Flüchtlingswesen. Mit Landeszentralstellen ist dieser Sektor aufgrund der zentralistischen Organisation Bayerns nicht sehr dicht belegt.⁴⁵ Anders sieht es bei den Obergerichten aus: Neben einigen Senaten des BayVGH sowie einem Finanzgericht ist die Region Sitz von zwei Oberlandesgerichten und einem Landesarbeitsgericht. Das Klinikum der Stadt Nürnberg ist das größte kommunale Krankenhaus in Deutschland; mit den Erlanger Universitätskliniken und Siemens Medical Solutions ergibt sich daraus das solide Fundament eines deutschen medical valley.
- Im privatwirtschaftlichen Sektor haben zahlreiche große Firmen ihre Zentralen oder wichtige Niederlassungen in der Region, die ein Zentrum v. a. in den Sparten Kommunikations-, Verkehrs-, Energie-, Automatisierungs-, Mess- und Regeltechnik sowie Unterhaltungselektronik ist. So sind allein in der Stadt Nürnberg im Bereich Energiewirtschaft in 500 Unternehmen mehr als 50.000 Mitarbeiter beschäftigt, in der Sparte Verkehr und Logistik 74.000, im Bereich IT in 8.000 Betrieben sogar 90.000 Personen. Traditionell stark sind Einzelhandel, Nahrungs- und Genussmittelindustrie⁴⁶ und Spielwaren- und Schreibgeräteproduktion, ferner das Druck- und Medienwesen (über 150 Betriebe). Viele wichtige Dienstleister insb. des Versicherungs- und Consultingbereiches haben ihre Zentrale in der Region Nürnberg. Ein Drittel aller Marktforscher in

⁴² Zu diesem Forum für die Interessenvertretung der Metropolregionen vgl. *Adam/Göddecke-Stellmann/Heidbrinck*, IzR 2005, S. 417 f. Auf Grund des MKRO-Beschlusses vom 28.04.2005 ist nunmehr auch die Europäische Metropolregion Nürnberg Mitglied.

⁴³ Resolution vom 24.06.04, MKRO-Beschluss vom 28.04.05, Charta vom 12.05.05 und Geschäftsordnung vom 27.07.05 finden sich – ebenso wie weiteres Material zur Europäischen Metropolregion Nürnberg - im Internet unter www.industrieregion-mittelfranken.de/

⁴⁴ Die wichtige Stellung der Region innerhalb der deutschen Metropolregionen erhellt der Datenvergleich von Bevölkerungs- und Wirtschaftsindikatoren bei *Stadt Nürnberg*, Vorlage 2004 – Fn. 2 – S. 9.

⁴⁵ Immerhin beherbergt die Region die Landesgewerbeanstalt Bayern, das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit in Erlangen, die Landesagentur für Arbeit, die Wasserschutzpolizeidirektion Bayern, eine im Bundesbereich für Gesamtbayern, im Landesbereich für Franken und die Oberpfalz zuständige Oberfinanzdirektion sowie Autobahndirektion und Luftamt Nordbayern. Die staatlichen Mittelstufenbehörden haben ihre Schwerpunkte in den Regierungsstädten Ansbach und Bayreuth.

⁴⁶ Mit Nürnberger Lebkuchen und Nürnberger (Rost-)Bratwürsten besitzt die Stadt zwei von der Europäischen Kommission „geschützte geographische Angaben“, deren Imagewert nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Der Schutz der Nürnberger Rostbratwurst erfolgt nunmehr durch die Verordnung (EG) Nr. 1257/2003 vom 15. Juli 2003, Amtsblatt der EG L 177/3 vom 16.07.2003.

Deutschland arbeitet in Nürnberg, außerdem ist die Region der größte Call-Center-Standort in Bayern (über 10.000 Beschäftigte).

Innovations- und Wettbewerbsfunktion erfüllt die Region in jeglicher Hinsicht:

- Mit der Schaffung und Verbreitung von Wissen ist in der Region primär die Universität Erlangen-Nürnberg befasst, die mit ca. 30.000 Studierenden die zweitgrößte Universität Bayerns und darüber hinaus die Hochschule mit dem breitesten Fächerspektrum in Deutschland ist.⁴⁷ Auch im Bereich der Forschung und Entwicklung macht sich die informations- und kommunikationswirtschaftliche Ausrichtung der Region bemerkbar. Mit einer Patentanmeldung pro 1000 Einwohner und Jahr rangiert Nürnberg an dritter Stelle innerhalb der 97 deutschen Raumordnungsregionen.
- Ein hochausdifferenzierter Arbeitsmarkt sichert die Innovationsfunktion: Die Region Nürnberg weist hier hervorragende Daten auf, insbesondere beim Anteil der in High-Tech-Branchen beschäftigten Spezialisten.⁴⁸ Gemessen am Anteil der Ingenieure liegt die Region bundesweit an der Spitze.
- Im Bereich Kultur finden drei Museen in Nürnberg (Germanisches Nationalmuseum, Neues Museum und das Dokumentationszentrum Reichsparteitagsgelände⁴⁹), die als Weltkulturerbe anerkannte Bamberger Altstadt und Anlage des römischen Limes, das historisch-reichsstädtische Rothenburg o.d.T., die Bayreuther Wagner-Festspiele und der Nürnberger Christkindlesmarkt weltweite Beachtung. Ebenfalls eine national bedeutsame Rolle spielen das Staatstheater Nürnberg, der Windsbacher Knabenchor, die Bamberger und die Nürnberger Symphoniker sowie die Internationale Orgelwoche Nürnberg und die Bachwoche in Ansbach. Als weitere Großveranstaltungen sind das Bardentreffen sowie Rock im Park in Nürnberg und die Bergkirchweih in Erlangen zu nennen.

In sportlicher Hinsicht ist in erster Linie das als Austragungsort der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 frisch renovierte Frankenstadion und das ebenfalls in Nürnberg stattfindende Norisring-Tourenwagen-Rennen ebenso zu nennen wie der Triathlon Quelle Challenge in Roth.

- Neben den kulturellen begründen die landschaftlichen Attraktionen der Region (mit Fränkischer und Hersbrucker Schweiz, Neuem Fränkischen Seenland und Altmühltal) sowie die Kurstadt Bad Windsheim und die Spielbank Feuchtwangen einen sehr intensiven Tourismus.⁵⁰

⁴⁷ Die Region Nürnberg beheimatet darüber hinaus in Bamberg und Bayreuth zwei weitere Universitäten, drei Kunsthochschulen, eine Theologische Hochschule, sechs Fachhochschulen sowie viele weitere Einrichtungen des ersten und zweiten Bildungsweges (z. B. die Akademie für Absatzwirtschaft und die Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie).

⁴⁸ Dieser liegt – bezogen auf die Stadt Nürnberg – mit 18,3 % der Gesamtbeschäftigung im Vergleich von 211 europäischen Wirtschaftsregionen an 6. Stelle.

⁴⁹ Nürnberg übernimmt damit einen offenen und kritischen Umgang mit der übelsten Epoche seiner Geschichte. Die Bemühungen der Stadt, in Auseinandersetzung mit ihrer Rolle im Nazi-Reich Verantwortung für die Zukunft zu übernehmen, stehen auch beispielhaft für den Aspekt „Schaffung von Werten“. Wegen der Nürnberger Kriegsverbrecherprozesse besitzt Nürnberg eine wichtige internationalrechtliche Reputation, die heute vor allem in der „Stadt des Friedens und der Menschenrechte“ (mit der Verleihung des hochangesehenen Nürnberger Menschenrechtspreises im zweijährigen Turnus) zum Ausdruck kommt. Dementsprechend hatte sich Nürnberg um den Internationalen Strafgerichtshof beworben. Wenn auch (aus Praktikabilitätsgründen) Den Haag der Vorzug gegeben wurde, so steht doch Nürnberg als Sitz internationaler Einrichtungen vergleichbarer Zweckbestimmung weiter an. Mit der Außenstelle des UNHCR-Flüchtlingskommissars beim BAMF ist ein erster Anfang gemacht.

⁵⁰ Allein die Stadt Nürnberg liegt mit 3,8 Übernachtungen pro Einwohner und Jahr noch vor Stuttgart (3,7), Köln (3,4) und Berlin (3,3); 1999 wurde ein Rekord von fast 1,8 Mio. Übernachtungen erreicht. Mit Rothenburg o. d. T. besitzt die Region darüber hinaus einen absoluten Renner im internationalen Tourismusgeschäft.

Die *Gateway-Funktion* bezieht sich primär auf die Eigenschaft, Zentrum von Verkehrswegen zu sein, was das Drehkreuz Nürnberg in besonderer Weise erfüllt. In der Region kreuzen sich drei der wichtigsten europäischen Fernstraßen (die Autobahnen A 3, A 6 und A 9), die mit der europäischen Osterweiterung zunehmend an Bedeutung gewinnen (v. a. die A 6, deren Verlängerung nach Prag führen wird) sowie drei der wichtigsten Strecken des Transeuropäischen Eisenbahnnetzes.⁵¹ Die Bedeutung als Logistikzentrum wird durch das große Güterverkehrszentrum am Hafen unterstrichen, der Teil des Main-Donau-Kanals ist.⁵² Der Großflughafen Nürnberg erschließt alle wichtigen kontinentalen Ziele und ist der einzige internationale Airport Nordbayerns.⁵³ Will man den Begriff „Gateway“ weiter verstehen, nämlich unter Einschluss des Zugangs zu Know-How und Handel so ist im Allgemeinen auf das oben zum Wissenstransfer ausgeführte, besonders aber auf das „Gateway to Eastern Europe“⁵⁴ das „Gateway to Far East“⁵⁵ und die Nürnberg Messe⁵⁶ hinzuweisen.

4. Die Metropolregion bedarf – wie jede Region⁵⁷ – eines territorial abgrenzbaren Gebietes, das eine gewisse eigenständige Organisation aufweisen muss. Die Anforderungen sind nicht so starr wie im staatlichen Bereich: in Abkehr vom reinen Etatismus sind Regionen sehr viel stärker in der Zivilgesellschaft verankert. Mit den anderen europäischen Metropolregionen sieht sich Nürnberg deshalb dem System der „regional governance without government“⁵⁸ verpflichtet. Dabei bildet die reiche Erfahrung im Netzwerk der vier Kooperationssebenen die Basis des Regionalmanagements.⁵⁹ Wenn die Region Nürnberg „Kon-

⁵¹ Vgl. die Graphik bei *Adam/Göddecke-Stellmann*, in: *IzR* 2002, S. 513, 514 sowie bei *Stiens*, in: *IzR* 2004, S. 95, wo Nürnberg als „Metropole der Korridorkreuzer“ dargestellt ist. Neben dem Nürnberger spielt auch das Feuchtwanger Autobahnkreuz von A 6 und A 7 eine wichtige Rolle.

⁵² Im GVZ Hafen Nürnberg werden derzeit 9 Mio. t Fracht jährlich umgeschlagen. 2007 soll die Verlegung des DB-Container-Bahnhofs Nürnberg in das GVZ abgeschlossen sein. Von da an können dort jährlich bis zu 120.000 Container zwischen Schiff, Schiene und Straße verladen werden (trimodal goods handling facility). Das GVZ Hafen Nürnberg wird dann einer der wichtigsten Güterumschlagplätze in Deutschland sein.

⁵³ Nicht zu unterschätzen auch das überproportional wachsende Frachtaufkommen von derzeit jährlich (2002) 64000 t.

⁵⁴ Die Region Nürnberg ist aufgrund ihrer geographischen Lage (nur ca. 100 km Entfernung zur tschechischen Grenze) hervorragend geeignet, als eine dem Erweiterungsgebiet nahegelegene Großregion einen wesentlichen Beitrag zum „Zugang“ insb. Tschechiens zur EU zu leisten. Dies stellt auch eine historische Verpflichtung dar, sind doch die Verbindungen der beiden Regionen Nürnberg und Prag traditionell sehr eng: So erinnert z. B. ein Bildstock an der B 14 am östlichen Nürnberger Stadende, der noch heute als „Böhmische Grenze“ bezeichnet wird, daran, dass sich die (neu-)böhmischen Lande Kaiser Karls IV. im ausgehenden Mittelalter bis vor die Tore Nürnbergs erstreckten, die damals geschaffene Straße von Prag nach Nürnberg lebt noch heute als „Goldene Straße“ bzw. „Via Carolina“ fort. Zu den übrigen Osteuropaverbindungen der Region vgl. *Stadt Nürnberg*, Vorlage 2004 – Fn. 2 – S. 6.

⁵⁵ Dieses ist wesentlich begründet durch die recht intensive Partnerschaft zwischen der Region Nürnberg und der Chinesischen Sonderwirtschaftszone Shenzhen. Im übrigen wird - als Weltpremiere - der gefeierte „Ring des Nibelungen“ der Nürnberger Staatsoper 2006 in China gastieren.

⁵⁶ Mit der NürnbergMesse (12 Hallen, 150.000 m²) Ausstellungsfläche) bietet die Region einen Veranstaltungsort für nationale und internationale Fachmessen, deren wichtigste die Spielwarenmesse ist. Nach der Anzahl der abgehaltenen Fachmessen steht die Region Nürnberg bundesweit an sechster Stelle – Nürnberg und Erlangen sind auch begehrte Veranstaltungsorte überregionaler und weltweiter Kongresse.

⁵⁷ Vgl. *Berg*, in: *BayVBl.* 2001, S. 257; *Häberle*, in: *AöR* Bd. 118 (1993), S. 2, 25 f.; *Kotzur*, in: *JöR* Bd. 50 (2002), S. 257, 26; *Preschel*, in: *DÖV* 2004, S. 421 ff.; *Weckel*, in: *DÖV* 2001, S. 837 ff..

⁵⁸ Vgl. hierzu *Read*, Welche Form der „Governance“ für die europäischen Ballungsräume? Internet-Bericht von der METREX-Konferenz Stuttgart 3./5.4.2003 – www.eurometrex.org. – sowie Resolution der Regionalkonferenz vom 24.06.2004 in: *Stadt Nürnberg*, Tagungsdokumentation 2004 – Fn. 3 - S. 5.

⁵⁹ Die deutschen Metropolregionen sind bislang institutionell schwach verfasst; vgl. *Kujath/v. Schlippenbach*, in: *IzR* 2002, S. 381, 382. Die „vier großen Regionalverbände“ (Rautenberg in: *DVBl.* 2003, S. 768 ff.) Frankfurt/Main, Hannover, Ruhr, Stuttgart decken nur Teilbereiche der jeweiligen Metropolregion ab. Für die „Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen von europäischer Bedeutung“ (vgl. hierzu *Priebs*, *Neues Archiv* 2004, S. 101-111) wurde am 20.04.2005 allerdings ein „vorläufiges Statut“ beschlossen, aus dem sich eine Art Koexistenz von Regionalverband und Metropolregion ergibt. Den Metropolregionen Bremen/Oldenburg und Rhein/Neckar liegen Länderverträge vom 08.06.2001 bzw.

sensregion“, also ein freiwilliger Zusammenschluss bleiben will, bietet sich für die demokratische Legitimation der internen Willensbildung und der Vertretung nach außen sozusagen als Spinne im Kooperationsnetz ein Rat der gewählten Vertreter der beteiligten Kommunen an. Der „Rat der Europäischen Metropolregion Nürnberg“ – bestehend aus 11 Oberbürgermeistern, 19 Landräten und ebenso vielen Ober-/Bürgermeistern der jeweils größten Landkreismunicipalitäten hat in seiner konstituierenden Sitzung am 27.07.2005 zur regional governance die Geschäftsordnung der Metropolregion beschlossen.⁶⁰ Sie bestimmt (1.2.), dass die „Rechtsträger“ der Europäischen Metropolregion die 5 kreisfreien Städte und 7 Landkreise Mittelfrankens, dazu Stadt/Landkreis Bamberg und Bayreuth mit dem Landkreis Forchheim (Oberfranken) und Stadt Amberg mit den Landkreisen Amberg-Sulzbach und Neumarkt aus der Oberpfalz sind.⁶¹ Diese bilden zusammen den Kern der Metropolregion, der als Gebiet abgrenzbar und deshalb Statistiken/Rankings zugrunde zu legen ist. Dieser Kern wird umgeben vom Netz derjenigen Städte (derzeit Coburg, Hof und Würzburg) und Landkreise (derzeit Coburg, Hassberge, Kronach, Kulmbach, Tirschenreuth und Wunsiedel i. Fichtelgebirge), die willens sind, ihre Potenziale zur Stärkung des Raums einzubringen.⁶² Im Rat sind alle gleichberechtigt, wobei für Abstimmungen das Konsensprinzip gilt.⁶³ Der Rat bestellt den Ratsvorsitz für jeweils drei Jahre⁶⁴ Der Ratsvorsitzende vertritt die Metropolregion nach innen und außen und bedient sich zur Erledigung der laufenden Angelegenheiten einer Geschäftsstelle.⁶⁵

Bei ihren Arbeitsfeldern beachtet die Metropolregion die Kriterien der Exzellenz, der internationalen Bedeutung und der Subsidiarität.⁶⁶ Für die aktive und kontinuierliche Zusammenarbeit mit herausragenden Akteuren aus Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Administration sind eingerichtet das

- Forum Wirtschaft und Infrastruktur
- Forum Wissenschaft
- Forum Verkehr und Planung⁶⁷

26.07.2005 zugrunde, die sich wesentlich auf Regionalplanung beziehen. Auch wenn das Statut von Hannover-Braunschweig-Göttingen Parallelen zu Nürnberg aufweist, so ist doch mit Breyer (*Stadt Nürnberg*, Tagungsdokumentation 2004 – Fn. 2 – S. 41) als zukunftssträchtige Organisationsform der Metropolregionen der bayerische Weg kommunaler Zusammenarbeit zu sehen. Während für die monozentrale Metropolregion München hier die auf der Ebene eines Planungsverbandes gegebenen Möglichkeiten passen, sind im polyzentrischen Raum Nürnberg neue Strukturen geboten.

⁶⁰ Gem. § 5 der Geschäftsordnung (vgl. Fn. 43) wurden zwei Mitglieder der Staatsregierung, ein Regierungspräsident und ein Bezirkstagspräsident in den Rat kooptiert.

⁶¹ Es handelt sich also um eine kommunale (und damit öffentlich-rechtliche) Gemeinschaft eigener Art, der zwar Rechte zustehen können, aber selbst noch nicht rechtsfähig ist (ein Hinweis auf die kommunalen Spitzenverbände führt in die richtige Richtung, wobei die außerbayerische Rechtslage zeigt, dass diese auch ohne Satzung und Körperschaftsrechte gut auskommen). Das KommZG findet deshalb keine Anwendung. Zur Gemeinschaft gehören auch die kreisangehörigen Gemeinden.

⁶² Die Unterscheidung von „Kern“ und „Netz“ beruht auf Vorstellungen des Bundesbauministeriums (vgl. Schreiben Bundesminister Dr. Stolpe an MdB Blank v. 10.06.05), die Abteilungsleiter Sinz auf der Regionalkonferenz v. 24.06.05 (*Stadt Nürnberg*, Tagungsdokumentation 2004 – Fn. 2 – S. 38) näher gebracht hat. Danach stellt Bildung und Abgrenzung der Metropolregion einen dynamischen Prozess dar, der den Verflechtungsraum als Netz nach Maßgaben seiner Potenzen und Kapazitäten mit einbezieht (*Sinz*, IZR H. 7/2005, S. III).

⁶³ Gem. 8. der Geschäftsordnung sind in den Gremien der Metropolregion Kampfabstimmungen zu vermeiden. „Dissenting Votes sind nicht nach der dahinter stehenden Zahl, sondern nach der Überzeugungskraft der Argumente zu würdigen.“

⁶⁴ Für die 1. Periode wurden Oberbürgermeister Dr. Maly/Nürnberg zum Ratsvorsitzenden, Landrat Dr. Denzler/Bamberg und 1. Bürgermeister Gaismann/Sulzbach-Rosenberg zu seinen beiden Stellvertretern bestimmt.

⁶⁵ Mit einer hauptamtlichen Geschäftsstellenleiterin (aus dem Personal der Stadt Nürnberg als Anstellungskörperschaft des Ratsvorsitzenden) gilt extremes „lean management“!

⁶⁶ Vgl. 6. der Geschäftsordnung und Teil B der Charta – Fn. 43 -: Exzellenz bedeutet herausragende Qualität, Internationalität die europaweite bzw. globale Relevanz des Themas, Subsidiarität den Verzicht auf alle Projekte unterhalb dieser Stufe.

⁶⁷ Auch wenn sich insgesamt ein ökonomisch-funktionales Verständnis der Metropolräume durchgesetzt hat (*Raumordnungsbericht 2005 des BBR*, S. 177), darf Raumordnung und Landesplanung nicht

- Forum Kultur und Sport
- Forum Tourismus

sowie als Dienstleister für alle Foren das Service-Forum Marketing.⁶⁸ Jedes Forum hat einen fachlichen und einen politischen Sprecher sowie einen Geschäftsführer, die gemeinsam mit dem Ratsvorsitz den Steuerungskreis der Metropolregion bilden. Eine breitere politische, ökonomische und zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit wird durch Regional Konferenzen hergestellt.⁶⁹ Zur Finanzierung des Aufwands für die Metropolregion ist ein Jahresbeitrag von 10 ct/5 ct im Netz pro Einwohner vorgesehen.⁷⁰

III.

„Europäische Metropolregionen sind keine Zielkategorien im Rahmen des Zentrale-Orte-Systems in Deutschland. Sie ergänzen es vielmehr hinsichtlich einiger herausragender internationaler Raumfunktionen, die im Rahmen der Landesentwicklungsprogramme der Länder zu berücksichtigen sind.“ Bayern hat sich mit der Umsetzung dieses von ihm mitgetragenen Beschlusses der MKRO von 1995⁷¹ bisher sehr schwer getan. Während die erste Gesamtfortschreibung des LEP aus dem Jahr 1994 immerhin in Ziel A II 2.4.4 München als europäische Metropole benannte⁷², taucht im LEP 2003 nur noch (einmal) die „Metropolfunktion“ auf, die im „großen Verdichtungsraum“ München gesichert und entwickelt werden soll (Ziel A II 2.1.4). Nach dem erfolgreichen Einsatz der bayerischen Staatsregierung für die Anerkennung auch der zweiten bayerischen Metropolregion und der Versicherung des im BayStMWIVT zuständigen Ministerialdirigenten Prof. Dr. Goppel, die Bemühungen um Ausbau der Metropolregion als Entwicklungspole kollidierten „keineswegs mit dem Leitziel wertgleicher Lebensbedingungen“⁷³, waren die Erwartungen an die durch die Regierungserklärung von Ministerpräsident Dr. Stoiber vom 06.11.2003 notwendig gewordene Straffung/Neubearbeitung des LEP groß. Sie sind vom im September 2005 den Kommunen und Planungsverbänden zur Stellungnahme übermittelten Entwurf nur teilweise erfüllt.⁷⁴

A I 3.1.4 bestimmt zum verbindlichen Ziel die „großen Verdichtungsräume Augsburg, Nürnberg/Fürth/Erlangen und München“; für die beiden letzteren ist grundsätzlich die „Weiterent-

gänzlich verdrängt werden. Nachdem die Regionalplanung sich nur partiell mit Projekten der Exzellenz bzw. Internationalität befasst, wird die seit 1973 bestehende Struktur von der Metropolregion nicht angetastet, obwohl sie bei Einbeziehen des Netzes die Planungsregionen 2 bis 8 und 11 berührt (vgl. auch Fn. 23). Soweit es jedoch um metropolitane Interessen geht, soll – erstmals bei der Stellungnahme zum neuen LEP – eine Arbeitsgemeinschaft der interessierten Planungsverbände die Koordination und Kooperation mit dem Forum sichern. Im Bereich des ÖPNV bietet sich eine vergleichbare Zusammenarbeit mit den VGN-Gremien, insbesondere mit dem kommunal verfassten VGN-Zweckverband an. Bei der Verkehrsplanung steht Ausbau der Verbindungsqualitäten zu den anderen Metropolregionen in Deutschland und Europa insbesondere im Flugverkehr und bei den transeuropäischen Netzen im Vordergrund.

⁶⁸ Die Frage der Migration des oben II/1. genannten Die Region Nürnberg e. V. (und anderer in der Metropolregion bestehenden Marketingeinrichtungen) in das Serviceforum ist noch nicht abschließend gelöst; Ziel ist ein einheitlicher Marketingverein Europäische Metropolregion Nürnberg.

⁶⁹ Als Vorbild zu 6. der Geschäftsordnung ist die in § 16 der Satzung des Planungsverbandes Industrie-region Mittelfranken vorgesehene Regionalkonferenz ebenso herangezogen worden, wie der jüngst vom Kommunalwissenschaftlichen Forschungszentrum Würzburg vorgeschlagene Stadt-Umland-Senat (vgl. *Knemeyer*, Der Stadt-Umland-Senat, S. 25 ff.).

⁷⁰ Die Finanzierungsregelung (7. der Geschäftsordnung) tritt erst dann in Kraft, wenn die Finanzierung des Regionalmarketings (und damit die „Migration“ gem. Fn. 68) geklärt ist.

⁷¹ Vgl. Fn. 9

⁷² 1997 berichtete Bayern der MKRO sogar vom Plan eines Regionalmarketings für die europäische Metropolregion München-Augsburg-Ingolstadt.

⁷³ In: *Förtsch/Hrabak/Maier* (Hrsg.), *Ideen, Visionen und Konzepte zur Stadt- und Regionalentwicklung*, 2004, S. 22: Metropolregionen „tragen dazu bei, um auf Landes- und regionaler Ebene im internationalen und nationalen Standortwettbewerb bestehen zu können, fördern die Integration des Landes in die deutschen, europäischen und weltweiten Wirtschaftsnetze und strahlen in ihrer Funktion als „Impulsgeber“ weit ins Umland aus, das in gegenseitig befruchtenden Wechselwirkungen mit den Zentren steht.“

⁷⁴ Die erste Enttäuschung besteht darin, dass der Entwurf (Begründung zu A I 3.1.4) offenbar noch nicht weiß, dass die Anerkennung der Europäischen Metropolregion Nürnberg durch die MKRO bereits erfolgt ist.

wicklung als Kern einer europäischen Metropolregion anzustreben.“ Das mag für die sich monozentrisch verstehende Metropolregion München noch angehen⁷⁵, für die Metropolregion Nürnberg ist es nicht akzeptabel. Als polyzentrischer Raum besteht sie aus einem gemeinsamen Oberzentrum dreier Großstädte, fünf weiteren Oberzentren, zwei möglichen Oberzentren – alle jeweils mit eigenem Stadt-Umland-Bereich – und umgebenden ländlichen Teilräumen. Alle gehören dazu, eine Abschichtung in Kern und Peripherie ist hier ausgeschlossen.⁷⁶ Die Bezugnahme auf den „großen Verdichtungsraum Nürnberg-Fürth-Erlangen“⁷⁷ ist systematisch falsch⁷⁸ und von der Sache her willkürlich⁷⁹. Es bleibt dem LEP deshalb nur, nach dem Grundsatz der Selbstorganisation der Metropolregionen⁸⁰ und dem Gegenstromprinzip⁸¹ die Metropolregion Nürnberg ungefähr so zu übernehmen wie sie sich selbst gebildet und ihre Anerkennung durch die MKRO⁸² gefunden hat. Dies führt notwendig auch zur Überarbeitung von Teil A 3.2 und 4.2,3, da die raumstrukturelle Entwicklung in metropolitanen Teilräumen sich different darstellt.

Als gelungen ist dagegen A I 6.2 „Metropolregionen in Bayern“ anzusehen.⁸³ In Verbindung mit der Umwandlung von 6.1 (bisher Ziel A I 2.1) in einen Grundsatz ist damit sichergestellt, dass der Freistaat einer Teilhabe der „Großräume“⁸⁴ München und Nürnberg am Europa der Regionen zustimmt. Nur im konstruktiven Miteinander von Freistaat und seinen beiden Metropolregionen wird die positive Entwicklung des Landes auch im vereinten Europa glücken.

⁷⁵ Allerdings erscheint die Ausstattung als bloßer Grundsatz (gem. § 3 Nr. 3 ROG), der „anzustreben“ ist, nicht vertretbar. Vorbildlich legt bei vergleichbarer Situation der LEPlan von Baden-Württemberg 2002 in 6.2.2. das Ziel (gem. § 3 Nr. 2 ROG) fest, dass die Europäische Metropolregion Stuttgart „weiterzuentwickeln und zu stärken ist“.

⁷⁶ Vgl. auch hier LEPlan Baden-Württemberg 2002, der a. a. O. den drei Oberzentren Stuttgart, Heilbronn und Reutlingen/Tübingen ihre jeweils besondere Funktion in der Metropolregion zuweist. Ähnlich auch die Ziele 2.2 des LEPlan Sachsen 2003 für die vier Oberzentren des „Sachsendreiecks“.

⁷⁷ Im Entwurf wird der große Verdichtungsraum nur noch durch die Strukturkarte (Anhang 3) festgeschrieben. Nachdem aber lt. Begründung IV/2 keine Änderung eintreten soll, können die einzelnen Gemeinden weiterhin dem Anhang 1 des LEP 2003 entnommen werden.

⁷⁸ Weil die Metropolregion selbst keine Gebietskategorie ist, darf sie nicht mit einer solchen gleichgesetzt werden. Sie überlagert vielmehr die vorhandenen Gebietskategorien und verändert in gewissem Umfang diese im metropolitanen Bereich.

⁷⁹ Der „große Verdichtungsraum Nürnberg-Fürth-Erlangen“ ist als Raum kommunaler Zusammenarbeit gänzlich bedeutungslos; vgl. hierzu die Auflistung der Kooperationsbereiche oben II 1.

⁸⁰ Beschluss der MKRO vom 03.06.1997 (vgl. Fn. 9).

⁸¹ § 1 Abs. 3 ROG, Art. 11 Abs. 1 BayLplG

⁸² Vgl. das Fn. 62 zitierte *Schreiben Bundesminister Dr. Stolpe*

⁸³ Allerdings sollten unbedingt auch der erste und dritte Satz in ein strikt verbindliches Ziel umgewandelt werden.

⁸⁴ Als Großraum Nürnberg ist der Umgriff anzusehen, der jetzt die Metropolregion bildet (vgl. oben II.1 – Kooperationsbereich IV – und 1.2 der Geschäftsordnung der Metropolregion). Die Verwendung „Großraum Nürnberg/Fürth/Erlangen“ in der Begründung zu 6.2 ist fehlsam: einen solchen „Großraum“ gibt es bisher nicht noch machte seine Neuschaffung irgend einen Sinn.