

Metropolisierung und Peripherisierung in Europa – eine Einführung

MANFRED KÜHN und THILO LANG

Zusammenfassung

Der in das Themenheft „Metropolen und Peripherien: neue räumliche Polarisierungen in Europa“ einführende Beitrag klärt die Begriffe der „Metropolisierung“ und „Peripherisierung“ und skizziert die Raumpolitiken der EU im Umgang mit sozialräumlichen Disparitäten. Zunehmende Unterschiede in der sozial-räumlichen Entwicklung bestehen in einigen Ländern vor allem zwischen den Metropolräumen und Hauptstadtregionen – die durch Zuwanderungen, Ausbau von Infrastrukturen und Investitionen dynamisch wachsen – und ländlichen sowie altindustriellen Regionen, die durch Abwanderungen, infrastrukturelle Abkopplungen, politische wie wirtschaftliche Abhängigkeiten und ausbleibende Investitionen peripherisiert werden. Die Prozesse der Metropolisierung und Peripherisierung werden dabei in ihren empirischen, normativ-politischen und diskursiven Dimensionen beschrieben. Im Weiteren geht der Beitrag auf die relevanten EU-Politiken ein und stellt die Ziele der informellen Raumordnungspolitik (EUREK, Territoriale Agenda 2020), aber auch der Wirtschafts- und Regionalpolitik zur Sicherung der territorialen Kohäsion dar. Da in vielen Ländern Europas den Metropolen und Metropolregionen durch die Politik eine normative Bedeutung als „Wachstumspole“, „Motoren“ oder „Lokomotiven“ zugeschrieben werden, fragt der Beitrag nach den Auswirkungen für die nicht-metropolitanen Räume. Unter Bezug auf klassische Polarisierungstheorien werden die Möglichkeiten der Politik diskutiert, auf die sozialräumliche Entwicklung und aktuelle Formen der Polarisierung Einfluss zu nehmen.

Metropolisierung; Metropolregionen; Peripherisierung; Polarisierung; Raumordnungspolitik; Europäische Raumentwicklungspolitik

Abstract

Metropolisation and peripheralisation in Europe – an introduction

The introductory article of our special issue “Metropoles and peripheries: new spatial polarisations in Europe” discusses the concepts of “metropolisation” and “peripheralisation” and provides a discussion of EU spatial policies regarding spatial disparities. Increasing disparities in social-spatial development can be observed throughout several European countries. On the one hand, metropolitan areas and capital city regions are growing rapidly, boosted by in-migration, infrastructural development and investment. On the other, rural and former industrial regions are suffering from peripheralisation ensuing from out-migration processes, infrastructural fragmentation/disconnection, political and economic dependency as well as investment insufficiency. Processes of metropolisation and peripheralisation are thereby analysed from an empirical, normative-political and discursive perspective.

Further along, the article touches upon relevant EU policies and exposes the goals of both informal policies of regional planning (EUREK, Territorial Agenda 2020) and of other economical and regional policies enforcing territorial cohesion. In many European countries, normative terms such as “growth poles”, “engines” and “locomotives” are ascribed to metropolises and metropolitan regions. The article questions the impact of such a policy on non-metropolitan areas. Drawing on classical polarisation theories, the discussion focuses on how policy-making can influence the trajectory of social-spatial development and effectively tackle polarisation in all its dimensions.

Metropolisation; Metropolitan Regions; Peripheralisation; Polarisation; Regional Planning; European Regional Policy

Metropolisierung und Peripherisierung in Europa

In Europa haben sich in den letzten Jahrzehnten, aktuell verstärkt durch die noch andauernde Finanzkrise, die sozialräumlichen Ungleichheiten verschärft. In vielen Ländern, insbesondere in Ostmitteleuropa, ist dabei eine Polarisierung zwischen wachstumsdynamischen Metropol- und Hauptstadtregionen und schrumpfenden ländlichen Regionen oder altindustriell geprägten Räumen zu beobachten. Durch die Attraktion von internationalen Zuwanderungen, Tourismus und Kapitalinvestitionen sowie den Ausbau der Infrastrukturen boomen nicht nur klassische westeuropäische Metropolen wie z. B. London und Paris, sondern auch osteuropäische Hauptstädte wie Bratislava, Budapest, Prag oder Warschau. Die Kehrseite dieser Zentralisierungsprozesse scheint eine wachsende Zahl von Städten und Regionen zu sein, die von der ökonomischen und sozialen Entwicklungsdynamik in den großen Agglomerationsräumen zunehmend peripherisiert werden. Eine graduelle Abkopplung peripherisierter Räume kann beispielsweise durch Prozesse wie Deindustrialisierung, selektive Abwanderung und Desinvestitionen erfolgen. Im digitalen Zeitalter der Wissensgesellschaft werden vor allem dünner besiedelte Regionen auch abgekoppelt, indem sie keinen Anschluss an das schnelle Internet erhalten. Peripherisierungsprozesse von Städten und Regionen haben nicht nur eine sozioökonomische, sondern auch eine politische Dimension. In vielen peripherisierten Städten und Regionen entsteht bei der verbleibenden Bevölkerung oftmals das Gefühl, von der Politik in den Hauptstädten benachteiligt, „vergessen“ oder „abgehängt“ worden zu sein. So entsteht in vielen dieser Orte ein politisches Milieu, das sich von dem etablierten demokratischen System nicht mehr vertreten fühlt, an Wahlen nicht mehr teilnimmt oder rechtspopulistische Parteien unterstützt.

Das Nebeneinander von sozialräumlichen Prozessen der Metropolisierung und Peripherisierung in Europa und der Umgang der raumbezogenen

Planungspolitiken damit auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene ist das Leitthema des vorliegenden Themenheftes „Metropolen und Peripherien: neue räumliche Polarisierungen in Europa“. Das Heft umfasst konzeptionelle, methodische und empirische Beiträge, die sich mit dem Verhältnis von Metropolen und Peripherien auf verschiedenen Maßstabsebenen in Europa auseinandersetzen. Die Beiträge gehen auf eine Fachsitzung auf dem Deutschen Kongress für Geographie im Oktober 2015 in Berlin zurück. Neben einem Aufsatz zur Analyse sozialräumlicher Disparitäten auf der Maßstabsebene der EU enthält der Band auch Beiträge zur Metropolisierung und Peripherisierung in Frankreich, Deutschland und Russland. Die Beiträge gehen folgenden Leitfragen nach:

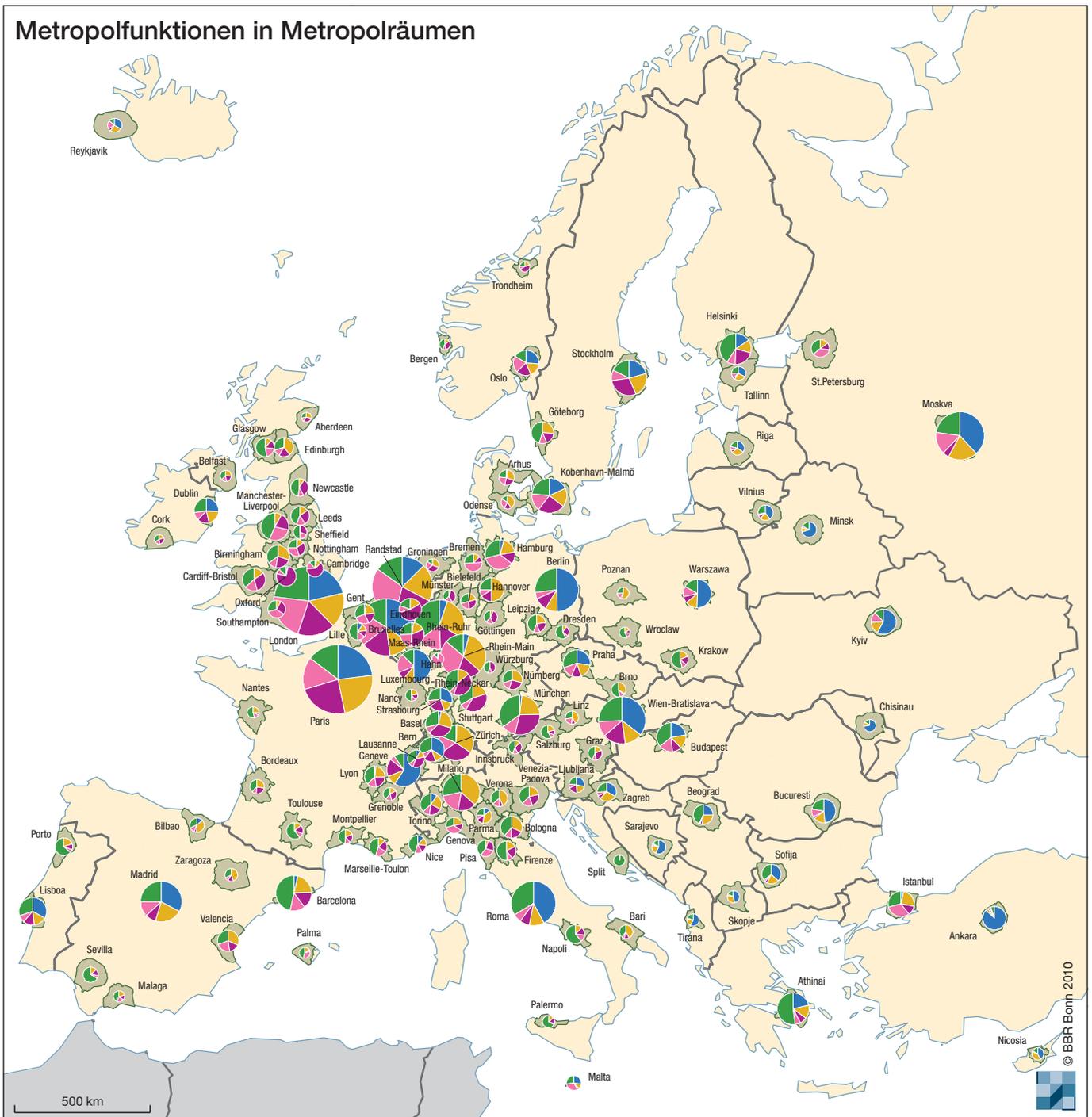
- Welche Metropolisierungs- und Peripherisierungsprozesse sind in Europa und in einzelnen europäischen Staaten festzustellen?
- Welche Metropolenpolitiken verfolgen einzelne Länder und inwieweit werden damit sozialräumliche Disparitäten verstärkt oder ausgeglichen?
- Welche Unterschiede zwischen zentralistischen und föderalistischen Staaten gibt es im Hinblick auf den Umgang mit räumlichen Disparitäten?

Mit dieser Einführung klären wir zunächst die beiden Leitbegriffe der Metropolisierung und Peripherisierung und skizzieren, wie die Raumordnungspolitik der EU damit umgeht. Im ersten Teil gehen wir auf Metropolisierungsprozesse ein, diskutieren kurz den Begriff der Metropole und stellen dar, welche Funktionen Metropolen und Metropolregionen in der Raumforschung und Raumordnungspolitik zugeschrieben werden und wo diese in Europa verortet werden. Im zweiten Teil gehen wir auf Peripherisierungsprozesse ein, die wir relational und prozessual verstehen und von planerischen Peripherie-Definitionen der abgelegenen Lage abgrenzen. Außerdem stellen wir dar, durch welche sozialen Prozesse Peripherien gesellschaftlich produziert und reproduziert werden können. Im dritten Teil gehen wir

schließlich auf staatliche Planungspolitiken ein und beschreiben den Umgang der EU-Kohäsionspolitik sowie ausgewählter EU-Länder mit sozialräumlichen Disparitäten. Dabei stellt sich insbesondere die Frage, welche Rolle den in vielen Fällen boomenden Hauptstadt- und Metropolregionen als „Wachstumsmotoren“ und Triebfedern für Aufholprozesse der nicht-metropolitanen Räume in den einzelnen EU-Ländern zugeschrieben wird. Weiter fragen wir welche Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungspolitiken betrieben werden und wie Wachstums- und Ausgleichspolitiken ausbalanciert werden. Die Beiträge des Themenheftes beziehen sich dabei auf stärker zentralistische Staaten (Frankreich und Russland) und föderale Staaten (Deutschland).

Metropolisierung

Wann wird eine Großstadt zur Metropole? Der zeitgenössische Begriff der Metropole ist nicht eindeutig definiert. Umgangssprachlich wird eine Stadt als Metropole bezeichnet, wenn sie den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Mittelpunkt eines Landes bildet. Oft wird eine Metropole auch mit einer „Weltstadt“ oder „Global City“ gleichgesetzt (REIF 2006). Metropolen wird meist internationale oder globale Bedeutung als wirtschaftliche, politische oder kulturelle Zentren zugeschrieben. Durch die unterschiedlichen Bedeutungen, die dem Metropolenbegriff zugeschrieben werden, gibt es auch verschiedene Konzepte zur Messung von Metropolität (VOLGMANN 2013). In Europa gibt es keine einheitlichen Vorstellungen davon, was Metropolen und Metropolregionen sind (vgl. KAWKA 2012). In den deutschsprachigen Planungswissenschaften werden mit dem Begriff der Metropole zentrale Orte der höchsten Hierarchiestufe im Städtesystem bezeichnet. Metropolen entstehen dabei durch die Ausprägung politischer, wirtschaftlicher oder infrastruktureller Zentrums-Funktionen. In der deutschsprachigen Raumforschung werden häufig folgende drei Metropolfunktionen unterschieden: Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und



Indexwert der Metropolräume
(normiert, Maximum = 100)



Anteile nach Funktionsbereichen



Bedeutende Metropolräume

London	100,0
Paris	97,9
Randstad	74,5
Bruxelles	66,8
Rhein-Ruhr	51,1
Moskva	47,2
Wien-Bratislava	45,1
Rhein-Main	41,2
Roma	40,8
Berlin	38,7

Metropolraum

Datenbasis: Eigene Erhebung des BBSR
Geometrische Grundlage: GfK GeoMarketing,
BBSR LAU-2

Quelle: BBSR 2010, S. 12

Abb. 1: Metropolfunktionen in Metropolräumen

Wettbewerbsfunktionen und Gateway-Funktionen (BLOTEVOGEL 2005). Als vierte Funktion von Metropolen wurde in den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland ab 2006 die „Symbolfunktion“ ergänzt und später von raumwissenschaftlichen Autoren übernommen (BLOTEVOGEL u. DANIELZYK 2009). Eine Studie zu den Metropolräumen in Europa (BBSR 2010) unterscheidet wiederum fünf metropolitane Funktionsbereiche, die sich in unterschiedlichen Ausprägungen überschneiden: Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Verkehr und Kultur.

Die Karte zeigt auf der Basis von 38 Indikatoren in den fünf Funktionsbereichen die wichtigsten Metropolräume in Europa (BBSR 2010). Diese sind nicht identisch mit den oft politisch definierten und normativ abgegrenzten Metropolregionen (s. Kap. 3). Die Studie des BBSR kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass rund die Hälfte aller Standorte mit Metropolfunktionen im zentraleuropäischen „Pentagon“ lokalisiert sind (BBSR 2010, S. 9).¹ Weiterhin konzentrieren sich etwa 80 Prozent der metropolitanen Funktionen auf 10 Prozent der Fläche mit 50 Prozent der Bevölkerung und 65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (KAWKA 2012). Die Karte zeigt die Ungleichgewichte, die nach wie vor zwischen den west- und osteuropäischen Metropolen bestehen. In den osteuropäischen Staaten konzentrieren sich die Metropolfunktionen weitgehend auf die Hauptstädte. Aufgrund der geringeren Wirtschaftskraft in Osteuropa dominieren die Hauptstädte als „primate cities“ die jeweiligen Länder.

Zu den politischen Metropolfunktionen zählen die Sitze nationalstaatlicher Regierungen und überstaatlicher Organisationen. Diese Funktion ist in der Regel in den Hauptstädten verortet. Neben den nationalen Hauptstädten sind Brüssel, Luxemburg und Straßburg die Sitze der EU-Institutionen, Genf und Wien die Sitze von

UN-Institutionen. Die fünf bedeutendsten *Politikmetropolen* in Europa nach dieser Studie sind Brüssel, Paris, London, Berlin und Moskau. Um die wirtschaftliche Bedeutung von Metropolen zu erfassen, wird meist auf die Konzentration von global und international agierenden Unternehmenszentralen, Banken, Börsen und Messen verwiesen. Die weitaus bedeutendsten *Wirtschafts-Metropolen* in Europa sind Paris und London, daneben zählen Frankfurt am Main und Mailand zu den Zentren in Zentraleuropa. In Osteuropa finden sich – mit Ausnahme von Moskau – keine herausragenden Wirtschaftszentren. Durch die Dichte von Universitäten, Forschungseinrichtungen und unternehmensbezogene Forschungsabteilungen entstehen *Wissenschaftsmetropolen*, die in der Wissensgesellschaft heute als Basis für Innovationen und Wachstum gelten. Die bedeutendsten Wissenschaftszentren sind nach der bereits zitierten Studie wiederum London und Paris. Aus dieser Perspektive können auch kleinere Städte wie z. B. Eindhoven, Cambridge und Oxford als Beispiele für spezialisierte (Wissenschafts-)Metropolen gesehen werden, die trotz geringer Größe eine internationale Zentralität entwickelt haben.

Durch ihre infrastrukturelle Funktion als Knotenpunkte im Personen-, Güter- und Datenverkehr sind Metropolen häufig Gateways von globalen und europäischen Austauschprozessen. Bei den Verkehrsinfrastrukturen kommt dem Luftverkehr und den Standorten internationaler Flughäfen eine besondere Bedeutung zu. Die *Verkehrsmetropolen* sind über ganz Europa verstreut. Frankfurt am Main nimmt noch vor London, Amsterdam und Paris eine Spitzenstellung ein. Verkehrsmetropolen sind allerdings auch außerhalb des europäischen Zentralraums zu finden, zum Beispiel große Touristikflughäfen wie Palma de Mallorca, Antalya und Malaga. Die *Kulturmetropolen* zeichnen sich durch internationale Angebote in den Bereichen Kunst (u. a. Theater, Oper, Musik-Events) und Sport (Stadien, Events) aus. Diese Angebote machen die Städte auch für den internationalen

Tourismus attraktiv. In diesem Feld besteht ebenfalls eine breite räumliche Streuung über Europa auf viele Standorte, eine Konzentration auf den zentraleuropäischen Raum ist nicht vorhanden.

Während Metropolen also in der Regel über ihre internationalen Funktionen definiert werden können, verweist der Begriff der „Metropolisierung“ auf die dynamischen Prozesse der Herausbildung von Metropolen. Unter dem Begriff der „Metropolisierung“ werden häufig Prozesse verstanden, die zu einer Konzentration der Bevölkerung eines Landes in der Metropole bzw. den Metropolen beitragen. Dazu zählen vor allem die internationale Migration sowie die Zuwanderung aus ländlichen Gebieten, die auch als „Landflucht“ bezeichnet wird. Neben diesen demografischen Aspekten lassen sich jedoch auch weitere Prozesse der Metropolisierung unterscheiden. Die Wirtschaftsforschung versteht unter der Metropolisierung in erster Linie die Konzentration von Wirtschaftsunternehmen sowie Forschungs- und Innovationskapazitäten in urbanen Agglomerationen (KRÄTKE 2007; KUJATH u. ZILLMER 2012). Eine infrastrukturelle Metropolisierung erfolgt durch den Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen wie Flughäfen, Bahnhöfe oder Autobahnen oder von internationalen Messen und Ausstellungen. All diese Prozesse stärken die Zentrumsfunktionen und tragen zum Boom von Metropolen bei.

Die wissenschaftliche Bestimmung von Metropolen und Metropolräumen nach funktionalen Kriterien ist von der politischen Definition von „Metropolregionen“ zu unterscheiden. Die Definition von Metropolregionen ist nur teilweise – im Sinne der dargestellten Funktionen – analytisch und zu größeren Teilen politisch (normativ) oder symbolisch (dazu auch: ARL 2007, S. 3) zu verstehen, im Sinne einer *erwünschten* Bedeutung. Ein Schlüsselement bei der Definition von Metropolregionen ist auch hier ihre internationale oder europäische „Bedeutung“ (oder potentielle Bedeutung). Der aktuelle Trend zur Förderung von Metropolregionen basiert dabei nur zum Teil auf empirischen Beobachtungen, die eine

¹ Das „Pentagon“ ist eine Raumkonstruktion, die das dicht besiedelte Fünfeck zwischen London, Hamburg, München, Mailand und Paris umfasst. In ihm liegen nicht zufällig auch die Sitze der EU mit den Städten Brüssel, Luxemburg und Straßburg. Außerhalb des „Pentagon“ ist eine wesentlich geringere Dichte von Metropolen zu erkennen.

immer stärker werdende Konzentration von ökonomischen Aktivitäten und Bevölkerung auf wenige metropolitane Räume in der Welt ausmachen. Die Idee, durch die Proklamation von Metropolregionen international anerkannte und wettbewerbsfähige Stadtregionen zu schaffen, sollte unserer Meinung nach auch als eine Form der politischen Regulierung auf nationaler und europäischer Ebene gesehen werden (vgl. auch KÜBLER 2012). Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund eines Paradigmenwechsels in der Stadt- und Regionalpolitik von einer Ausgleichs- hin zu einer Wettbewerbspolitik. Sowohl die empirischen, als auch die normativen Aspekte der Metropolisierung sollten im Kontext eines weit verbreiteten Enthusiasmus für große Städte und eines „Metropolenfiebers“ gesehen werden, was die diskursive Dimension dieses Themas verdeutlicht (MORGAN 2014). Die Idee, dass *global cities* starke wirtschaftliche Macht auf sich konzentrieren und ein dominanter Diskurs, der die großen Agglomerationen als die internationalen, kulturellen, innovativen und ökonomischen *hot spots* zeichnet, hat in den letzten Jahren auch Befürchtungen vor einer steigenden sozialräumlichen Polarisierung und vor allem vor der Benachteiligung von peripheren Räumen geschürt (LEBER u. KUNZMANN 2006; LANG 2011).

In diesem Kontext verstehen wir Metropolisierung als einen vielschichtigen Prozess, der empirische, normativ-politische und diskursive Dimensionen gleichermaßen vereint: die Konzentration von Bevölkerung und von ökonomischen Aktivitäten in den großen Agglomerationsräumen, der politische Rahmen zur Förderung der Entwicklung von Metropolregionen und Diskurse über bestimmte Werte, Vorstellungen (bspw. über ein gutes Leben) und Relationen (z. B. Stadt-Land-Dichotomien), die verdeutlichen, dass (Metropol-) Regionen letztlich vor allem soziale Konstrukte sind (vgl. LANG u. TÖRÖK i.E.).

Während die Bildung von Metropolregionen in der Vergangenheit im Kontext von Kommunalreformen gesehen werden muss, die darauf ausgerichtet

waren, eine effektivere Verwaltung zu schaffen (z. B. für England: REDCLIFF MAUD 1969), ist das derzeitige politische Interesse an der Bildung von Metropolregionen in der Regel mit Motiven wie der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums im Kontext der Globalisierung verbunden (KÜBLER 2012; KNIELING 2012).

Peripherisierung

Die klassischen Polarisierungstheorien vom Myrdal, Hirschman, Friedmann, Lasuén und anderen Autoren legen einen direkten Zusammenhang zwischen der Metropolisierung und Peripherisierung von Städten und Regionen nahe. So ist das Bevölkerungswachstum der Metropolräume im Kontext rückläufiger Bevölkerungszahlen auf nationaler und europäischer Ebene nur durch Zuwanderung aus anderen Regionen und aus dem Ausland möglich. Und im Fall stagnierender oder sogar rückläufiger Staatsausgaben wie in der jüngsten Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise führt die Konzentration von staatlichen Investitionen und Fördermitteln in wenigen Agglomerationen und Metropolräumen zwangsläufig zu Desinvestitionen in anderen Räumen, was Peripherisierungsprozesse auslösen oder verstärken könnte.

Internationale Forschung zu Prozessen des Niedergangs von Städten und Regionen als Folge von Schrumpfung, Abwanderung und Strukturschwäche haben zu einer neuen Konjunktur des Begriffs „Peripheralisation“ (HERRSCHEL 2011; DANSON u. DE SOUZA 2012; LANG 2012; FISCHER-TAHIR u. NAUMANN 2013; LANG et al. 2015) geführt. In Deutschland bezieht sich die Forschung über Peripherisierung bisher fast ausschließlich auf ländliche Räume (KEIM 2006; BARLÖSIUS u. NEU 2008; BEETZ 2008; NAUMANN u. REICHERT-SCHICK 2012). Am Beispiel peripherer ländlicher Räume werden die Probleme der demographischen Alterung und Schrumpfung, der Abwanderung sowie wirtschaftlichen Strukturschwäche vielfach beschrieben. Die Dynamik der Schrumpfung in peripheren ländlichen Räumen wird dabei häufig als eine sich

verstärkende „Abwärtsspirale“ (DEHNE et al. 2008, S. 3; BBSR 2012, S. 81) dargestellt.

Doch Abwärtsspiralen sind kein Phänomen, das ausschließlich für peripher gelegene ländliche Räume relevant ist. Vielmehr kämpfen auch altindustriell geprägte Städte und Stadtregionen, welche die Krise als Folge der Deindustrialisierung nicht bewältigt haben, mit Bevölkerungs- und Beschäftigungsverlusten, städtebaulichem Verfall, Rückbau von Infrastrukturen, sozialer Verarmung und kommunaler Finanznot. Gleichzeitig gibt es durchaus auch wachsende und wirtschaftlich prosperierende ländliche Regionen. Das alte Bild von städtischen Zentren als Motoren für Innovationen und wirtschaftliches Wachstum und ländlichen Peripherien, die sich entleeren, ist vor diesem Hintergrund immer weniger zutreffend. Geographische Strukturindikatoren wie Lage, Erreichbarkeit und Siedlungsdichte reichen deshalb nicht aus, um Aufstiegs- und Abstiegsprozesse von Städten und Regionen zu erklären.

Entsprechend wird folgend ein Erklärungsansatz dargestellt, der Peripherisierung als sozialräumlichen Prozess konzeptualisiert (vgl. LANG 2015; KÜHN 2016). Im Unterschied zu einer räumlich peripheren Lage oder dünnen Besiedlung, die sich als Strukturfaktoren nur schwer verändern lassen, können Peripherisierungsprozesse durch das Handeln der Akteure beeinflusst werden. Dies schließt auch gegenläufige Prozesse der „Entperipherisierung“ (KÖHLER 2012) ein: neue Prozesse der Zentralisierung sind möglich. Gegenüber einer statischen Definition von Peripherie als geographische Lage rücken die dynamischen Prozesse in den Fokus, durch welche Peripherien produziert werden. Peripherisierung wird dabei als ein mehrdimensionaler und multi-skalärer Abstiegsprozess verstanden, der wirtschaftliche, infrastrukturelle, politische und sozial-kommunikative Prozesse umfassen kann. Die Prozesse der Peripherisierung können in Städten und Regionen unterschiedlich ausgeprägt sein, wirken jedoch in der Regel multipel zusammen.

In der deutschsprachigen Forschung werden bisher folgende Dimensionen bzw. Teilprozesse der Peripherisierung intensiver diskutiert: Abwanderung, Abkopplung, Abhängigkeit und diskursive Zuschreibungen negativer Merkmale, die mit einer Stigmatisierung verbunden sein können (vgl. KÜHN u. WECK 2012). Diese Teilprozesse betrachten wir im Folgenden immer auch im Hinblick auf die gegenläufigen Prozesse der Zentralisierung.

Abwanderung: Nach dem Sozialwissenschaftler Gerd VONDERACH sind peripherisierte Regionen in Deutschland nur zum Teil durch geographische Randlagen und dünne Besiedlung gekennzeichnet. Als gemeinsames Merkmal sieht er vielmehr die Abwanderung (VONDERACH 2006, S. 29). Abwanderungen sind „Abstimmungsprozesse mit den Füßen“, die auf Defizite auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten hinweisen. Abwanderungen schwächen die Innovationsfähigkeit von Städten und Regionen, weil im Zuge eines *brain drain* vor allem die jungen, gebildeten und qualifizierten Bevölkerungsgruppen abwandern. Solche selektiven Abwanderungen führen daher insgesamt zu einer Schwächung von Städten und Regionen. Eine weitere Folge der Abwanderung ist – bei gleichzeitig fast überall vorhandenen Geburtendefiziten – die demographische Schrumpfung und überdurchschnittliche Alterung der Wohnbevölkerung.

Während viele Regionen durch Sterbeüberschüsse, Abwanderungsprozesse und fehlende Zuwanderung peripherisiert werden, führen komplementär die räumlich stark selektiven Wanderungen zum Bevölkerungswachstum der Zentren und forcieren somit bereits bestehende Prozesse der Metropolisierung. Im Ergebnis ist in vielen Ländern Europas eine Polarisierung in Zuwanderungs- und Abwanderungsregionen bzw. wachsende und schrumpfende Regionen festzustellen (BBSR 2012; PoSCoPP 2015; CHILLA u. NEUFELD 2015).

Abkopplung: Eine weitere Dimension der Peripherisierung stellt die „Abkopplung“ dar (KEIM 2006). Dies bedeutet, dass sich die Integration bestimmter Räume in die übergeordneten Systeme

von Markt und Staat lockert. Eine Abkopplung kann ökonomische, politische, kulturelle und infrastrukturelle Dimensionen umfassen. Eine ökonomische Abkopplung von Städten und Regionen kann beispielsweise durch Innovationsschwäche erfolgen, wodurch Unternehmen den internationalen Anschluss verlieren oder ihre Wettbewerbsfähigkeit vernachlässigen. Diese Innovationsschwäche kann sich u. a. in sinkenden industriellen FuE-Aktivitäten, einem sich abschwächenden Bildungs- und Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte oder einer geringeren Investitionstätigkeit der Unternehmen in neue Produkte und Verfahren ausdrücken. Abkopplung kann aber auch die sozio-technischen Infrastrukturnetze betreffen (NAUMANN u. REICHERT-SCHICK 2012). Hier haben die staatlichen Politiken einen großen Einfluss, je nachdem ob das Ziel gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen zu gewährleisten oder stärker die Förderung von Wachstumsregionen in den Vordergrund gerückt wird. Insbesondere die Konzentration und Schließung von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge – wie z. B. Schulen, Krankenhäusern oder Sport- und Kulturinstitutionen – oder die Stilllegung von Haltestellen und Strecken im öffentlichen Bahnverkehr sind staatliche Politiken, welche die Peripherisierung von Räumen fördern (vgl. den Beitrag von KÜPPER u. STEINFÜHRER). Eine Abkopplung kann jedoch nicht nur als aktiver Vorgang, sondern auch als passives „Zurückfallen“ von Räumen gegenüber gesellschaftlichen Entwicklungen verstanden werden. So haben einige dünn besiedelte Regionen bisher noch keinen Zugang zu schnellen Internetverbindungen („digital divide“), da sich der Ausbau zunächst auf die städtischen Zentren konzentrierte und in dünn besiedelten Räumen weniger rentabel ist.

Komplementär zur ökonomischen Abkopplung entstehen Zentralisierungsprozesse durch Innovationen auf der Basis von Forschung und Entwicklung, hochqualifizierten Beschäftigten sowie Technologie- und Wissenstransfer. Infrastrukturelle Prozesse der Zentralisierung entstehen durch den Ausbau von

Flughäfen, Fernverkehrsbahnhöfen und -strecken und Autobahnanschlüssen. Nicht zufällig werden nach diesen Merkmalen auch die „Innovations- und Wettbewerbsfunktionen“ sowie „Gatewayfunktionen“ von Metropolregionen bestimmt (BLOTEVOGEL u. DANIELZYK 2009).

Abhängigkeit: Die Dimension der Abhängigkeit peripherisierter Räume lässt sich unter anderem auf die neomarxistische Dependenztheorie zurückführen, welche auf globaler Maßstabsebene die „Unterentwicklung“ von Entwicklungsländern und früheren Kolonien durch die kapitalistischen Zentren erklärt (WALLERSTEIN 1974). Charakteristisch für Peripherien ist demnach ein Mangel an Autonomie, der diese abhängig von Entscheidungen der Zentren macht (FRIEDMANN 1973). Eine wirtschaftliche Abhängigkeitsform, welche bereits die Dependenztheorie beschrieben hat, bezieht sich auf regionale Zweigwerke mit überwiegenden Fertigungsfunktionen („verlängerte Werkbänke“), die von den Entscheidungszentralen externer Unternehmen abhängen. Die Headquarter von Konzernen und Großunternehmen außerhalb der Region kontrollieren und steuern die Wirtschaftsentwicklung von Städten und Regionen, indem sie über Ausbau oder Schließung von Zweigwerken bestimmen. Da peripherisierte Kommunen meist struktur- und finanzschwach sind, sind sie politisch weitgehend machtlos und besonders stark von Investoren abhängig (BLOWERS u. LEROY 1994; KÜHN 2016). „Sich nicht (mehr) gegen Benachteiligungen wehren zu können, das bedeutet Peripherie“ (NEU 2006, S. 13).

Komplementär zur Abhängigkeit peripherisierter Räume lassen sich Zentralisierungsprozesse durch die räumliche Konzentration von Entscheidungszentralen der Wirtschaft und Politik beschreiben. So zählen die „Entscheidungs- und Kontrollfunktionen“ der Headquarter nationaler und internationaler Unternehmen sowie der Sitz von Parlamenten, Regierungen, Gerichten und Behörden sowie Nichtregierungsorganisationen zu den Merkmalen von Metropolregionen (BLOTEVOGEL u. DANIELZYK 2009).

Diskursive Zuschreibungen: Einige Autoren betonen neben der funktionalen und relationalen Perspektive vor allem die diskursive Dimension des Peripheriebegriffs (z. B. MEYER u. MIGGELBRINK 2013). Peripherisierung beschreibt gleichermaßen eine sozialstrukturelle Entwicklung und deren Wahrnehmung und „Etikettierung“ (BEETZ 2008, S. 11). Durch die diskursive Verhandlung von Raumkategorien, Raumstrukturen und Raumnutzungen werden Räume und Raumkategorien normativ aufgeladen – und im Falle von Peripherien meist negativ besetzt (z. B. als „Verliererregionen“, „sterbende Städte“, „Verödung ländlicher Räume“). So macht beispielsweise Abwanderung an sich einen Raum noch nicht zum Verliererraum, sondern erst die Stigmatisierung im gesellschaftlichen Diskurs und im Gegensatz zu anderen Räumen. Peripherien bleiben oder werden im gesellschaftlichen Diskurs bedeutungslos, ihre Akteure finden in der (regional-)politischen Diskussion kein Gehör und bleiben in relevanten Entscheidungsprozessen außen vor bzw. finden zu den relevanten Netzwerken keinen Zugang. Bei der Ansiedlung von Firmen, Funktionen und Infrastrukturen werden – auch aufgrund solcher diskursiver Zuschreibungen – andere Regionen bevorzugt, Entwicklungsprobleme werden von außen nicht erkannt oder nicht als relevant bzw. drängend eingeschätzt. Als äußerst relevant erscheinen in diesem Kontext auch Fragen der (kollektiven) Eigenwahrnehmung der Akteure in peripherisierten Räumen, die bis zu negativ wirkenden mentalen lock-ins reichen können. Werden solche kognitiven Entwicklungen dominant, können sie ganze Regionen lähmen und gleichsam innovationsfeindlich wirken. Komplementär zu negativen Zuschreibungen werden Zentralisierungsprozesse auch durch positive Zuschreibungen auf Räume (z. B. „Innovationszentren“, „Wachstumspole“ oder „Motoren“) verstärkt.

Mit dem konzeptionellen Begriff der Peripherisierung versucht die Raumforschung in jüngerer Zeit auf diese Kritikpunkte und Fragen sowie auf die damit verbundenen theoretischen

Herausforderungen zu reagieren und dem eher klassischen Verständnis von Peripherie eine prozessuale Perspektive an die Seite zu stellen. Mit dieser Perspektive können soziale Entwicklungen thematisiert werden, die im Ergebnis zur Produktion (oder Reproduktion) von Peripherien führen (KÜHN 2014; KEIM 2006, PAASI 1995). Wie der immanente Bezug der Peripherie zum Zentrum, impliziert auch der Begriff der Peripherisierung Prozesse der Zentralisierung: „Es sind die Logik und die Dynamik der räumlichen Zentralisierungen (...), die in erheblichem Maße die Peripherisierungen der übrigen Räume bestimmen, und zwar dadurch, dass sie Menschen, wirtschaftliche Produktivität und Infrastrukturfunktionen bündeln und so den übrigen Regionen entziehen“ (KEIM 2006, S. 3).

Metropolen und Peripherien: Zentralisierungs- und Dezentralisierungspolitiken in der EU

Metropolen und Metropolregionen werden als räumliche Kategorien in der europäischen Raumforschung und Raumbewertung seit Mitte der 1990er Jahre verwendet (vgl. ESPON 2006), stellen in der EU jedoch keine formelle Raumkategorie in der Förderpolitik dar. In der EU gibt es aus politischen Gründen auch keine Hinweise, dass entsprechende Förderprogramme aufgelegt werden, da Vertreter von ländlichen Räumen eine Benachteiligung befürchteten (KAWKA 2012). Da Metropolisationsprozesse die räumlichen Disparitäten zwischen Hauptstädten, Second Tier Cities und anderen Räumen verstärken, werden Metropolregionen in den einzelnen Mitgliedsländern der EU politisch unterschiedlich bewertet und sie werden nicht in allen Ländern spezifisch adressiert.

Frühe Promotoren des Konzepts von Metropolregionen waren Deutschland, England, Frankreich und die Niederlande. Auch in der Schweiz, sowie in Ungarn, Polen und Rumänien wurde das Konzept aufgegriffen (LANG u. TÖRÖK i.E.). Im zentralistischen Frankreich wurden bereits in den 1990er Jahren durch die Planungspolitik starke Metropolregionen

gefordert, um ein Gegengewicht zur Dominanz von Paris herzustellen. Doch erst mit den jüngsten Gebietsreformen hat die Politik eine „Metropolenwende“ eingeleitet (vgl. den Beitrag von BEYER in diesem Heft). In Deutschland hat die Ministerkonferenz für Raumordnung erstmals 1995 Metropolregionen als informelle Raumkategorien anerkannt. Dies löste in einigen Städten eine Phase des „Metropolenfiebers“ aus (LEBER u. KUNZMANN 2006). Die ursprünglich sechs Metropolregionen wurden 2005 um weiter fünf erweitert. Im Ergebnis werden heute 60 Prozent des Bundesgebietes in elf Metropolregionen dargestellt (BBSR/IKM 2012). In den Leitbildern der Raumentwicklung aus dem Jahr 2006 wurde den Metropolregionen eine Funktion als „Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“ zugeschrieben (KNIELING 2009; KAWKA 2012). Damit scheint das Konzept der Metropolregionen in Deutschland zumindest „der hegemonialen Rhetorik des Wachstums geschuldet“ zu sein (HESSE u. LEICK 2016, S. 27) und zumindest diskursiv das Ausgleichsziel räumlicher Politik vernachlässigt worden zu sein.

In der Praxis der Planungspolitik haben sich allerdings unter den elf Metropolregionen einige, polyzentrische Regionskonstrukte – z. B. „Mitteldeutschland“ und „Rhein-Ruhr“ – nicht gegen ausgeprägte interkommunale Konkurrenzen etablieren können. Andere Metropolregionen wie z. B. Berlin-Brandenburg wurden durch die Politik in ihren räumlichen Grenzen überdehnt (HESSE 2010). Doch auch die Metropolregionen sind in Deutschland lediglich informelle Raumkategorien geblieben, die maßgeblich auf der Initiative und Selbstorganisationsfähigkeit der Akteure von unten beruhen (ZIMMERMANN u. HEINELT 2012). Einen Status als staatliche Förderkategorie haben sie aufgrund von kritischen Diskussionen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht erhalten (DANIELZYK 2012), die symbolische Wirkung ist allerdings nicht zu unterschätzen.

Erklärtes Ziel der EU-Regionalpolitik (jetzt „Kohäsionspolitik“) war und ist es,

den „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten“ (Artikel 3, Absatz III EUV) zu stärken. Um räumliche Disparitäten zwischen reicheren und ärmeren Regionen auszugleichen, sollen wirtschaftlich „rückständige“ Regionen und sozial benachteiligte und ausgegrenzte Gruppen besonders gefördert werden. Der fünfte „Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt“ der Europäischen Kommission unterscheidet dafür Räume nach ihrem Entwicklungsstand: danach gibt es „weniger entwickelte“, „mäßig entwickelte“ und „hoch entwickelte“ Staaten und Regionen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2010). „Weniger entwickelte“ Gebiete werden im Kohäsionsbericht auch als „rückständige Regionen“ bezeichnet. Der einzige Maßstab dafür ist das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, also ein Indikator für die Wirtschaftsleistung (vgl. den Beitrag von NEUFELD in diesem Heft). Strukturschwache Regionen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegen, werden als „weniger entwickelte“ Regionen gezielt gefördert. Sie werden als Zielgebiete der Regionalförderung definiert und erhalten Gelder über verschiedene Programme wie z. B. EFRE. Durch die Erweiterung der EU im Jahr 2004/7 haben sich die EU-Fördergebiete stark nach Osteuropa verlagert. Der Bericht selbst zeigt, dass die strukturschwächsten Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 50 Prozent des EU-Durchschnitts in den osteuropäischen Staaten Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Polen liegen. Die baltischen Staaten in Nordosten der EU, weite Teile von Tschechien, der Slowakei sowie einige Regionen in den südeuropäischen Staaten Griechenland, Süditalien und Portugal fallen unter den Schwellenwert von 75 Prozent (ebenda, S. 12). Auffallend an den Dokumenten der Generaldirektion Regionalpolitik ist, dass in den neueren Kohäsionsberichten der Begriff „Peripherie“ für die „weniger entwickelten“ Regionen nicht mehr explizit auftaucht, während er in älteren Dokumenten noch verwendet wurde. So enthielt der zweite Kohäsionsbericht noch eine Karte, in der

„zentrale Regionen“, „periphere Regionen“ und „sonstige Regionen“ nach dem Pro-Kopf-BIP dargestellt wurden (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2006, Anhang, S. 10).

Während die Regional- und Kohäsionspolitik der EU einen Ausgleich von räumlichen Disparitäten anstrebt, hat die Lissabon-Strategie ab dem Jahr 2000 stärkere Akzente auf die Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit gesetzt. Mit den Wachstumszielen ging eine stärkere räumliche Fokussierung auf die Metropolregionen als den angenommenen Wachstumsmotoren einher. Zwischen den Wachstums- und Ausgleichspolitiken der EU entstanden gewisse Zielkonflikte (AVDIKOS u. CHARDAS 2016). Aufgrund der latenten Konflikte mit den Kohäsionszielen und der uneinheitlichen Positionen der Mitgliedsstaaten hat die EU bisher keine entsprechenden Förderprogramme für Metropolregionen aufgelegt (KAWKA 2012). Der Umgang mit räumlichen Disparitäten in der Europäischen Union wird hauptsächlich durch die Wirtschafts- und Regionalpolitik der EU bestimmt. Eine eigene Raumordnungskompetenz existiert in Europa bisher nur auf informeller Ebene (FALUDI 2011). So wurde 1999 das Europäische Raumentwicklungskonzept als informelles Dokument verabschiedet, das eine räumlich „ausgewogene“ Entwicklung und ein „polyzentrisches Städtesystem“ anstrebt (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999). Ein ebenfalls informelles, aber aktuelleres Dokument ist die „Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020“, welche auf einem informellen Treffen von den Ministern für Raumplanung im Jahr 2011 unterzeichnet wurde. Die Territoriale Agenda spricht die Herausforderung einer „Zentrum-Peripherie-Teilung“ (TA 2011, S. 4) in Europa explizit an. Diese Teilung wird auf zwei räumliche Ebenen bezogen: die europäische und die nationalstaatliche. Auf europäischer Ebene bezeichnet die Territoriale Agenda das „Pentagon“ (ebd.: 6) als den Kernraum Europas, indem sich die wichtigsten Zentren und Metropolfunktionen Europas konzentrieren.

Auf nationalstaatlicher Ebene weist die Territoriale Agenda auf die Gefahr einer

„Polarisierung zwischen Hauptstädten, Metropolregionen und Mittelstädten“ (TA 2011, S.6) hin. Tatsächlich zeigen Analysen, dass sich bisher insbesondere in den mittelosteuropäischen Staaten die sozialräumlichen Disparitäten zwischen den Hauptstädten und den übrigen Städten verschärfen (ESPON & EUROPEAN INSTITUTE OF URBAN AFFAIRS 2012). Zu den wirtschaftlichen und demographischen Wachstumszentren zählen in erster Linie die Hauptstädte Sofia (Bulgarien), Bratislava (Slowakei), Vilnius (Litauen), Tallinn (Estland), Bukarest (Rumänien) und Prag (Tschechien). Diese Hauptstädte bzw. Hauptstadtregionen entwickeln sich aufgrund von Zuwanderungen, dem Ausbau der Infrastrukturen und internationalen Finanzinvestitionen immer mehr zu prosperierenden Zentren, in denen nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Bevölkerung durch regionale, nationale und teilweise auch internationale Zuwanderung wächst. In manchen Ländern ist deshalb bereits von einer „Dominanz“ der Hauptstädte die Rede (ESPON & EUROPEAN INSTITUTE OF URBAN AFFAIRS 2012, S. 24). Demgegenüber werden viele altindustrielle Städte, ländliche Regionen und Grenzregionen durch Abwanderungen, Alterung und Desinvestitionen von der Wachstumsdynamik abgekoppelt.

Diese Polarisierung zwischen den Hauptstadtregionen und den restlichen Landesteilen wirft die Frage nach dem Umgang mit sozialräumlichen Disparitäten zwischen Metropolen und Peripherien in der Planungspolitik auf nationaler Ebene auf. Dabei lassen sich zwei idealtypische Positionen unterscheiden:

1. Zentralisierung und Konzentration: Eine neoliberale Position setzt primär auf die Förderung des Wachstums in Metropolen, um die internationale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Nationalstaaten insgesamt zu verbessern. In vielen Fällen konstruiert die nationale Planungspolitik die Metropolregionen als „Wachstumsmotoren“, „Entwicklungspole“ und „Lokomotiven“ für die Wirtschaftsentwicklung des gesamten Landes.

Entsprechend wird eine Politik der Förderung von Metropolregionen – insbesondere der Hauptstadtregionen – verfolgt, in denen öffentliche Investitionen konzentriert werden. Die implizierte Verstärkung von Peripherisierung wird dabei als Kehrseite dieser Politik billigend in Kauf genommen, oder die Förderung der peripherisierten Räume wird auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Im letzteren Fall ist damit die Hoffnung auf zentrifugale Ausbreitungs-Effekte aus den Metropolen verbunden, die in den Polarisierungstheorien als „spillover“ oder „trickling-down“-Effekte konzipiert wurden. Vor allem in den post-sozialistischen Ländern Ostmitteleuropas, welche die staatlichen Planwirtschaften überwiegend zugunsten einer marktwirtschaftlich-liberalen Politik aufgegeben haben, gelten sozialräumliche Disparitäten als notwendige Übergangsphase, um zunächst den nationalen Anschluss an den EU-Durchschnitt zu erreichen (vgl. die Beiträge von NEUFELD und KINOSIAN in diesem Heft).

2. Distribution/Dezentralisierung:

Eine sozialstaatlich-planerische Position setzt dagegen stärker auf den Ausgleich von sozialräumlichen Disparitäten, indem eine polyzentrische Siedlungsentwicklung im Land angestrebt wird. Mit einer stärker ausgleichs- statt wachstums-orientierten Raumordnungspolitik soll einerseits die Dominanz von Metropol- und Hauptstadtregionen, andererseits die Peripherisierung abgehängter Räume vermieden werden. Staatliche Planungspolitiken der Dezentralisierung fördern ausgewählte Städte als (Sub-) Zentren in den Peripherien, indem dort beispielsweise Universitäten, Forschungseinrichtungen oder Verwaltungen angesiedelt werden. Ein Beispiel für eine solche Ausgleichspolitik der Dezentralisierung ist Frankreich, das die traditionelle Dominanz von Paris durch die Förderung regionaler Metropolen ausgleichen will (vgl. den Beitrag von BEYER in diesem Heft).

Diese idealtypischen Positionen treten in der Planungspolitik einzelner europäischer Staaten teilweise auch in Mischformen auf. Aus der Unterscheidung beider Typen ergibt sich die Frage, welchen Einfluss unterschiedliche Staatstypen auf die Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungspolitiken haben (NEUFELD in diesem Heft). Die Föderalismusforschung hat gezeigt, dass föderal organisierte Staaten in Europa ein geringeres Maß an regionalen Disparitäten aufweisen als zentralistische Staaten (EZCURRA u. PASCUAL 2008).

Zu den Beiträgen des Heftes

Der folgende Beitrag in diesem Heft geht auf sozialräumliche Disparitäten in der EU ein und stellt eine Methode der quantitativen Datenanalyse vor, um Disparitäten und Polarisierungsprozesse auf verschiedenen räumlichen Maßstabsebenen zu messen. Markus NEUFELD stellt in seinem Beitrag „Polarisierung und Kohäsion – eine Frage des Maßstabs?“ dar, dass auf der Maßstabsebene der EU durchaus eine Kohäsion im Sinne eines Aufholprozesses der weniger entwickelten Länder festzustellen ist, auch wenn das politische Ziel der territorialen Kohäsion insgesamt unscharf bleibt. NEUFELD weist allerdings auch nach, dass sich auf der nationalstaatlichen Maßstabsebene in vielen Ländern, besonders in Ostmitteleuropa, die Disparitäten zwischen Hauptstädten und den übrigen Regionen verstärken.

Die weiteren Beiträge des Themenheftes widmen sich einzelnen Ländern bzw. Aspekten der Metropolisierung und Peripherisierung in Europa. Antoine BEYER beschreibt in seinem Beitrag „Die Rolle der Metropolendynamik in der gegenwärtigen Gebietsreformen Frankreichs“ eine „Metropolenwende“ in der französischen Planungspolitik. Nachdem der französische Zentralstaat über lange Zeit eher anti-urban eingestellt war und die ländlich und kleinstädtisch orientierten Departments förderte, erhalten die regionalen Metropolen wie z. B. Lyon, Marseille oder Bordeaux im Rahmen der aktuellen Gebietsreformen eine Stärkung ihrer Kompetenzen und eine bevorzugte finanzpolitische Stellung. Da diese

Metropolen von der Regierung und der Raumforschung als Wachstums- und Innovationsmotoren sowie als „Lokomotiven“ angesehen werden, wurden im Rahmen der jüngsten Gebietsreformen 13 Großregionen gebildet, die jeweils durch eine starke Metropole geprägt sein sollen. Der Beitrag beschreibt nicht nur die Unzulänglichkeiten der Reformen, sondern auch die Gefahr einer weiteren Vertiefung von Disparitäten innerhalb der neu gebildeten Metropolregionen.

Der Beitrag „Peripherisierung durch Abbau der Daseinsvorsorge? Befunde zur Gleichzeitigkeit von Ausdünnung und Ausbau in den ländlichen Räumen Deutschlands“ von Patrick KÜPPER und Annett STEINFÜHRER zeigt, dass in Deutschland nicht von einer systematischen Benachteiligung agglomerationsferner Räume gesprochen werden kann. Die Untersuchung der Autoren zeigt am Beispiel von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Niedersachsen und einer Auswertung von deutschlandweiten Befragungsdaten zu Ausstattungs- und Bewertungsunterschieden, dass über alle Siedlungsstrukturtypen hinweg Verbesserungen und Verschlechterungen wahrgenommen werden. Abschließend geben die Autoren Anregungen für eine bessere empirische Untersetzung der Peripherisierungsforschung, vor allem in vergleichender Perspektive.

Der Beitrag von Nadir KINOSAN „The cart before the horse: state-led metropolitanisation in Russia“ verlässt den geographischen Rahmen der EU und skizziert die aktuelle Metropolpolitik im früheren Mutterland des Staatssozialismus. Die aktuelle Planungspolitik im zentralistisch organisierten Russland strebt die Bildung von 20 Metropolregionen „von oben“ an. Durch die Fusion von benachbarten Städten und Gemeinden sollen Metropolregionen entstehen, die eine Mindestgröße von einer Million Einwohnern aufweisen. In diesen Regionen sollen die staatlichen und privaten Investitionen konzentriert werden mit dem Ziel die Innovationskraft des gesamten Landes zu stärken. Auch hier gelten die Metropolregionen als „Lokomotiven“ der Entwicklung. Die

Peripherisierung der übrigen Landesteile wird in Kauf genommen, da auch hier „trickling-down“-Effekte aus den Metropolen erwartet werden.

Schlussfolgerungen

Das Themenheft versucht, sozialräumliche Zusammenhänge zwischen den Prozessen der Metropolisierung und Peripherisierung in Europa aufzuzeigen. Kausale Zusammenhänge zwischen beiden im Sinne der räumlichen Polarisierungstheorien können jedoch nur sehr bedingt empirisch belegt werden. Plausibel erscheint, dass bei einer insgesamt rückläufigen Bevölkerung in Europa sich die Zuwanderung in die Metropolen aus den Abwanderungen peripherisierter Regionen speist und sich damit räumliche Disparitäten verstärken. Den Metropolen und Metropolregionen wird in vielen Ländern eine wichtige Bedeutung als „Wachstumsmotoren“ und „Lokomotiven“ zugeschrieben. Die Politik folgt damit einem Narrativ, das hochverdichteten Agglomerationen wirtschaftlich, kulturell und sozial die besten Entwicklungschancen zuschreibt und damit letztlich auch das Handeln individueller und kollektiver Akteure beeinflusst. Die Beiträge in diesem Heft wecken Zweifel, ob alle Metropolen die an sie gesetzten Erwartungen tatsächlich erfüllen können und verdeutlichen auch, dass viele Metropolregionen eher politisch-normative Konstrukte darstellen.

Ob und inwieweit nicht-metropolitane Städte und Regionen tatsächlich von den Metropolregionen „abgehängt“ werden, ist nicht zuletzt eine Frage der konkreten Ausgestaltung räumlicher Politiken, die eine Balance zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, Wachstum und Ausgleich herstellen können. Wie die Beispiele aus Frankreich, Deutschland und Russland zeigen, gibt es in der Ausgestaltung dieser Politiken deutliche Unterschiede zwischen zentralistischen und föderalen Staaten in Europa. Dabei ergeben sich aus den verschiedenen Städtesystemen eines Landes auch unterschiedliche Rollenzuschreibungen für die Metropolen. Im monozentrischen

Städtesystem Frankreichs spielen die regionalen Metropolen die Rolle eines Gegengewichts zur Dominanz von Grand Paris. Im polyzentrischen Städtesystem Deutschlands spielt die Hauptstadt Berlin aufgrund ihrer Strukturschwäche bisher noch keine dominante Rolle. Im dezentralen Städtesystem Deutschlands müssen sich viele Städte erst mit Nachbarstädten zusammenschließen, um überhaupt auf europäischer Ebene als Metropole wahrgenommen zu werden. Zugleich wird dadurch ihr Charakter als politisches Konstrukt deutlich. Im Vergleich von mono- und polyzentrischen Städtesystemen, scheinen dezentrale Siedlungs- und Politiksysteme eher in der Lage, sozialräumliche Disparitäten zwischen Metropole und Peripherien auszugleichen. Um die Verschärfung oder den Abbau sozialräumlicher Disparitäten besser verstehen und erklären zu können, sind deshalb zukünftig stärker Forschungsansätze erforderlich, welche den Einfluss von Mehrebenenpolitiken auf die räumliche Entwicklung berücksichtigen.

Literatur

ARL – AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (2007): Metropolitan Regions-Innovation, Competition, Capacity for Action, Position Paper from the ARL No. 71. Hannover.

AVDIKOS, V. u. A. CHARDAS (2016): European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion. In: Territory, Politics, Governance, 4 (1), S. 97–117.

BARLÖSIUS, E. u. C. NEU (Hrsg.) (2008): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume – LandInnovation. Berlin. = Materialien Nr. 21.

BBSR/IKM – BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) IM BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG – INITIATIVKREIS EUROPÄISCHE METROPOLREGIONEN IN DEUTSCHLAND (Hrsg.) (2012): Regionales Monitoring

2012. Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland. Bonn.

BBSR – BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG IM BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2010): Metropolräume in Europa. Kurzfassung einer neuen Studie des BBSR, BBSR-Berichte KOMPAKT 4/2010. Bonn.

BBSR – BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG IM BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg. 2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Analysen Bau.Stadt.Raum Band 10. Bonn.

BEETZ, S. (2008): Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit. In: Barlösius, E. u. C. Neu (Hrsg.): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften. Berlin, S. 7–16. = Materialien Nr. 21.

BERNT, M. u. H. LIEBMANN (Hrsg.) (2013): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden.

BLOTEVOGEL, H. H. u. R. DANIELZYK (2009): Leistungen und Funktionen von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, S. 22–29. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 231.

BLOTEVOGEL, H. H. u. K. SCHULZE (2009): Zum Problem der Quantifizierung der Metropolfunktionen deutscher Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Hannover, S. 30–58. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 231.

BLOTEVOGEL, H. H. (2005): Metropolregionen. In: Handwörterbuch zur Raumordnung. Hannover, S. 642–647.

BLOWERS, A. u. P. LEROY (1994): Power, Politics and Environmental Inequality: A Theoretical and Empirical Analysis of the Process of Peripheralisation. In: Environmental Politics, Vol. 3, No. 2, S. 197–228.

- CHILLA, T. u. M. NEUFELD (2015): Cohesion as a multi-scalar challenge: The EU-wide perspective. In: Lang, T., S. Henn, K. Ehrlich u. W. Sgibnev (eds.): *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization. Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*. Basingstoke, S. 199–216. = *New Geographies of Europe*.
- COPUS, A. K. (2001): From Core-periphery to Polycentric Development: concepts of Spatial and Aspatial Peripherality. In: *European Planning Studies*, Vol. 9, No. 4, S. 539–552.
- DANIELZYK, R. (2012): Der raumordnungspolitische Metropolendiskurs – Konstruktion von (neuen) Peripherien? In: *disP – The Planning Review*, 189, S. 27–33.
- DANSON, M. u. P. DE SOUZA (eds.) (2012): *Regional Development in Northern Europe. Peripherality, Marginality and Border Issues*. Abingdon. = *Regions and Cities*.
- DEHNE, P. et al. (2008): Politik für peripherie, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. ARL Positionspapier Nr. 77. Hannover.
- EHRlich, K., A. KRISZAN u. T. LANG (2012): Urban Development in Central and Eastern Europe – Between Peripheralization and Centralization? In: *disP – The Planning Review*, 189, S. 77–92.
- ESPON (ed.) (2006): *Potentials for polycentric development in Europe*. Project report. Luxembourg. [URL: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf, 09.03.16]
- ESPON & EUROPEAN INSTITUTE OF URBAN AFFAIRS (eds.) (2012): *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, Final Report. [URL: http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/SGPTD/SGPTD_Scientific_Report_-_Final_Version_27.09.12.pdf, 09.03.2016]
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): *EU-REK – Europäisches Raumentwicklungskonzept*. Auf dem Weg zu einer räumlichen ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der europäischen Union. Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006): *Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*. Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010): *In Europas Zukunft investieren*. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Luxemburg.
- EZCURRA, R. u. P. PASCUAL (2008): Fiscal decentralization and regional disparities: evidence from several European Union countries. In: *Environment and Planning, A* 40, S. 1185–1211.
- FALUDI, A. (2011): *Cohesion, Coherence, Cooperation*. European Spatial Planning Coming of Age? RTP Library Series. London/New York.
- FISCHER-TAHIR, A. u. M. NAUMANN (2013) (eds.): *Peripheralization. The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice*. Wiesbaden.
- FRIEDMANN, J. (1973): *A Theory of Polarized Development*. In: (Ibid.): *Urbanization, Planning, and National Development*. Beverly Hills. London, S. 41–67.
- HERRSCHEL, T. (2011): *Regional Development, Peripheralisation and Marginalisation – and the Role of Governance*. In: Herrschel, T. u. P. Tallberg. (eds.): *The role of regions? Networks, Scale, Territory*. Kristianstad, S. 85–102.
- HESSE, M. (2010): *Metropolitane Peripherien in Deutschland: Ein empirischer Überblick*. In: *disP – The Planning Review*, 181, S. 69–79.
- HESSE, M. u. A. LEICK (Hrsg.) (2016): *Wachstum vs. Ausgleich – Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik*. Hannover. = *Forschungsberichte der ARL* 5. URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-07927>.
- KAWKA, R. (2012): *Metropolregionen in Europa*. In: Gebhardt, H., R. Glaser und S. Lentz (Hrsg.): *Europa – eine Geographie*. Wiesbaden, S. 395–400.
- KEIM, K.-D. (2006): *Peripherisierung ländlicher Räume*. Essay. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 37/2006 (11. September 2006), S. 3–7. = Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*.
- KNIELING, J. (2012): *Metropolregionen – Strategische Handlungsfelder für eine zukunftsfähige Stadt- und Regionalentwicklung*. In: Monstadt, J., K. Zimmermann, T. Robischon u. B. Schöning (Hrsg.): *Die diskutierte Region. Probleme und Handlungsfelder der Metropolregion Rhein-Main*. Frankfurt, S. 13–40.
- KNIELING, J. (2009): *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*, Hannover. = *Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL*, Band 231.
- KÖHLER, S. (2012): *Peripherie muss nicht Peripherie bleiben*. *Entperipherisierung am Beispiel der Region Bodensee-Oberschwaben*. In: *disP – The Planning Review*, 189, S. 55–62.
- KRÄTKE, S. (2007): *Metropolisation of the European Economic Territory as a Consequence of Increasing Specialisation of Urban Agglomerations in the Knowledge Economy*. In: *European Planning Studies*, vol. 15, No. 1, S. 1–27.
- KÜBLER, D. (2012): *Introduction: Metropolitanisation and metropolitan governance*. In: *European Political Science*, vol. 11, number 3, S. 402–408.
- KÜHN, M. (2016): *Peripherisierung und Stadt*. *Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg*. Bielefeld.
- KÜHN, M. (2014): *Peripheralization: Theoretical concepts explaining socio-spatial inequalities*. In: *European Planning Studies*, 23, 2, S. 367–378.
- KÜHN, M. u. S. WECK (2012): *Peripherisierung – Prozesse, Probleme und Strategien in Mittelstädten*. In: *disP – The Planning Review*, 189, S. 14–26.
- KUJATH, H. J. u. S. ZILLMER (2010): *Räume der Wissensökonomie. Implikationen für das deutsche Städtesystem*. Münster (Stadt- und Regionalwissenschaften/Urban and Regional Sciences, Band 6).
- LANG, T. u. I. TÖRÖK (2016): *Metropolitan region policies in the European Union: following national, European or neoliberal agendas?* [submitted to *International Planning Studies*]
- LANG, T. (2015): *Socio-economic and political responses to regional polarisation and socio-spatial peripheralisation in*

- Central and Eastern Europe: a research agenda. In: *Hungarian Geographical Bulletin*, 64, 3, S. 1–15.
- LANG, T., S. HENN, K. EHRLICH u. W. SGIBNEV (eds.) (2015): *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization. Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*. Basingstoke. = *New Geographies of Europe*.
- LANG, T. (2011): *Regional development issues in Central and Eastern Europe: shifting research agendas from a focus on peripheries to peripheralisation?* In: Kocsis, K., Á. Erőss u. D. Karácsonyi (eds.): *Regional Socio-Economic Processes in Central and Eastern Europe – 20 Years in Transition and 2 Years in Global Economic Crisis*. Budapest, S. 57–64.
- LANG, T. (2012): *Shrinkage, Metropolization and Peripheralization in East Germany*. In: *European Planning Studies*, Vol. 20, No. 10, S. 1747–1754.
- LEBER, N. u. K. R. KUNZMANN (2006): *Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers*. In: *disP – The Planning Review*, 166, S. 58–70.
- MEYER, F. u. J. MIGGELBRINK (2013): *The subject and the periphery: about discourses, loopings and ascriptions*. In: Fischer-Tahir A. u. M. Naumann (eds.): *Peripheralization: The Making of Spatial Dependencies and Social Injustice*. Wiesbaden, S. 207–223.
- MORGAN, K. (2014): *The Rise of Metropolitans: Urban Governance in the Age of the City-Region*. In: Bradford, N. u. A. Bramwell (eds.): *Governing urban economies: innovation and inclusion in Canadian city-regions*. Toronto, S. 297–318.
- NAUMANN, M. u. A. REICHERT-SCHICK (2012): *Infrastrukturelle Peripherisierung ländlicher Räume. Das Beispiel Uecker-Randow (Deutschland)*. In: *disP – The Planning Review*, 188, S. 27–45.
- NEU, C. (2006): *Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 37/2006 (11. September 2006), S. 8–15. = Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*.
- NITZ, H.J. (1997): *Der Beitrag der historischen Geographie zur Erforschung von Peripherien*. In: Nolte, H.H. (Hrsg.): *Europäische Innere Peripherien im 20. Jahrhundert*. Stuttgart, S. 17–36.
- NOLTE, H.H. (Hrsg.) (2001): *Innere Peripherien in Ost und West*. *Historische Mitteilungen*. Beiheft 42. Stuttgart.
- PAASI, A. (1995): *The social construction of peripherality: The case of Finland and the Finnish-Russian border area*. In: Eskelinen, H. u. F. Snickars (eds.): *Competitive European peripheries*. Berlin, S. 235–258.
- POSCOPP – RESEARCH GROUP PRODUCTION OF SPACE IN THE CONTEXT OF POLARIZATION AND PERIPHERALIZATION (2015): *Understanding New Geographies of Central and Eastern Europe*. In: Lang, T., S. Henn, K. Ehrlich u. W. Sgibnev (eds.): *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization. Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*. Basingstoke, S. 1–21. = *New Geographies of Europe*.
- REDCLIFFE-MAUD (1969): *Royal Commission on Local Government in England 1966–1969, Volume I: Report* (Cmd. 4040). London.
- REIF, H. (2006): *Metropolen. Geschichte, Begriffe, Methoden*, CMS Working Paper Series, No. 001–2006. [URL: https://www.geschundkunstgesch.tu-berlin.de/uploads/media/001-2006_03.pdf, 09.03.2016]
- TA (2011): *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Gödöllő.
- VOLGMANN, K. (2013): *Metropole. Bedeutung des Metropolenbegriffs und Messung von Metropolität im deutschen Städtensystem*. Detmold.
- VONDERACH, G. (2006): *Perspektiven regionaler Peripherisierung*. In: Bohler, K. F., G. W. Oesterdiekhoff u. G. Vonderach (Hrsg.): *Sozialwissenschaftliches Journal* Nr. 2. Aachen, S. 9–35.
- WALLERSTEIN, I. (1974): *The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York.
- ZIMMERMANN, K. u. H. HEINELT (2012): *Metropolitan Governance in Deutschland*. Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung, Wiesbaden.

Dr. Manfred KÜHN
Leibniz-Institut für Raumbezogene
Sozialforschung e.V. (IRS)
Flakenstraße 29–31
15537 Erkner
manfred.kuehn@leibniz-irs.de

Dr. Thilo LANG
Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL)
Schongauerstr. 9
04328 Leipzig
t_lang@ifl-leipzig.de

Резюме

МАНФРЕД КУН, ТИЛО ЛАНГ

Метрополизация и периферизация в Европе – введение

В специальном выпуске „*Metropolen und Peripherien: neue räumliche Polarisierungen in Europa*“ во вступительной статье объясняются термины «метрополизация» и «периферизация» и рассматривается территориальная региональная политика ЕС по решению социально-пространственных проблем. Возрастающие различия в области социально-пространственного развития в ряде стран существуют прежде всего между мегаполисами, столичными регионами, которые динамично растут за счёт иммиграции, развития инфраструктуры и увеличения инвестиций, и сельскими и старопромышленными районами, периферизирующимися в результате оттока населения, инфраструктурных нестыковок, политических и экономических проблем и недостатка инвестиций. При этом в статье процессы метрополизации и периферизации описываются эмпирически, нормативно-политически и дискурсивно. Кроме того рассматривается соответствующая релевантная политика ЕС и демонстрируются цели неформальной политики территориального планирования (*EUREK, Territoriale Agenda 2020*), а также экономической и региональной политики, направленной на сокращение межрегиональных социальных и экономических разрывов. Поскольку во многих европейских странах именно метрополии и метрополитенские регионы нормативно отнесены в политике к «полюсам роста», «двигателям» или «локомотивам», в статье рассматривается вопрос о соответствующем развитии территорий за пределами этих регионов. Обращаясь к классическим теориям поляризации, обсуждаются возможности политики по влиянию на социально-пространственное развитие и текущие формы поляризации.

Метрополизация; метрополитенские регионы; периферизация; поляризация; политика в области пространственного планирования; Европейская политика территориально-регионального развития

Résumé

MANFRED KÜHN, THILO LANG

Introduction à la métropolisation et à la périphérisation en Europe

L'article d'introduction du cahier thématique «Métropoles et périphéries: nouvelles polarisations géographiques en Europe» clarifie les notions de «métropolisation» et de «périphérisation», et esquisse les politiques territoriales de l'UE quant aux disparités socio-spatiales. Dans certains pays, les écarts de développement socio-territorial se creusent de plus en plus notamment entre, d'une part, les régions métropolitaines et situées autour des capitales (qui connaissent une croissance dynamique grâce aux immigrations, au développement des infrastructures et aux investissements) et, d'autre part, les régions rurales et les anciennes zones industrielles, marginalisées par l'exode, le découplage des infrastructures, les dépendances politiques et économiques et le manque d'investissements. Les processus de métropolisation et de périphérisation seront décrits dans leurs dimensions empirique, politico-normative et discursive. L'article traite ensuite des politiques européennes pertinentes et décrit les objectifs de la politique informelle d'aménagement du territoire (SDEC, agenda territorial 2020) mais également de la politique économique et régionale visant à assurer la cohésion territoriale. Dans de nombreux pays d'Europe, une signification normative de «pôles de croissance», «moteurs» ou «locomotives» a été attribuée par la politique aux métropoles et aux régions métropolitaines; l'article en examine donc les conséquences sur les régions non métropolitaines. Sur la base de théories de polarisation classiques, les possibilités de la politique d'agir sur le développement socio-spatial et sur les formes actuelles de polarisation seront débattues.

Métropolisation; régions métropolitaines; périphérisation; polarisation; politique d'aménagement du territoire; développement de l'espace communautaire européen