

**Rainer Danielzyk und Jürgen Oßenbrügge,
Globale Bedingungen und lokale Perspektiven für Wettbe-
werbs- und Kooperationsformen in Metropolregionen**

aus:

Stadt – Raum – Natur

Die Metropolregion als politisch konstruierter Raum

herausgegeben von

E. Martin Döring, Gunther H. Engelhardt, Peter H. Feindt,

Jürgen Oßenbrügge

S. 17-37

Impressum für die Gesamtausgabe

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Diese Publikation ist außerdem auf der Website des Verlags Hamburg University Press *open access* verfügbar unter <http://hup.rrz.uni-hamburg.de>.

Die Deutsche Bibliothek hat die Netzpublikation archiviert. Diese ist dauerhaft auf dem Archivserver Der Deutschen Bibliothek verfügbar unter <http://deposit.ddb.de>.

ISBN 3-9808223-2-X (Printausgabe)

© 2003 Hamburg University Press, Hamburg

<http://hup.rrz.uni-hamburg.de>

Rechtsträger: Universität Hamburg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<i>von E. Martin Döring, Gunther H. Engelhardt, Peter H. Feindt und Jürgen Oßenbrügge</i>	
Globale Bedingungen und lokale Perspektiven für Wettbewerbs- und Kooperationsformen in Metropolregionen	17
<i>von Rainer Danielzyk und Jürgen Oßenbrügge</i>	
„Metropolregion Hamburg“ – Anmerkungen zu einer politischen Konstruktion von Raum	39
<i>von Peter H. Feindt</i>	
Global discourse, local struggle. Die Rekonstruktion des Lokalen durch Lokale-Agenda-21-Prozesse	53
<i>von Angela Oels</i>	
Raumerfahrung und Perspektiven räumlicher Entwicklung. Kommentar zu den Beiträgen von Angela Oels und Peter H. Feindt	69
<i>von Ingrid Breckner</i>	
Regional- und umweltökonomische Aspekte der hafenzentrierten Zukunftsorientierung der Metropolregion Hamburg	79
<i>von Heiner Hautau</i>	

Der Streit um das Mühlenberger Loch – ein Beispiel für die politische Konstruktion der Wissensgrundlage ökonomischer Politikempfehlungen	95
<i>von Horst Hegmann</i>	
Der mögliche Beitrag der Sozioökonomie zur Entschärfung von Naturschutzkonflikten	113
<i>von Ingrid Wilkens</i>	
Zwischen Globalismus und Populismus: Die Debatte um die Anmeldung des Wattenmeers als UNESCO-Welterbe	133
<i>von Werner Krauß und E. Martin Döring</i>	
Stadt, Land und Medien – Ansichten von Natur und Nordsee im Wandel kultureller Praxis	149
<i>von Wolfgang Settekorn</i>	
Stadt als erlebter und gelebter Raum – kein Sein ohne Handeln?	171
<i>von Jürgen Hasse</i>	
Metropolregion Hamburg – Perspektiven der Kooperation über Ländergrenzen	201
<i>von Jörg Knieling und Hellmut Körner</i>	
Schluss-Statement und Einschätzung wichtiger Ergebnisse des Workshops „Stadt – Raum – Natur: Die Metropole als politisch konstruierter Raum“	213
<i>von Klaus Müller</i>	
Adressen der Autorinnen und Autoren	217

Globale Bedingungen und lokale Perspektiven für Wettbewerbs- und Kooperationsformen in Metropolregionen

Rainer Danielzyk, Dortmund/Oldenburg, und
Jürgen Oßenbrügge, Hamburg

1 Einleitung

Die zunehmende Internationalisierung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verflechtungen zwischen Stadtregionen führt unter anderem zu einer Neubestimmung der Beziehungen im Siedlungssystem, die sowohl Aspekte der Konkurrenz als auch neue Möglichkeiten der Kooperation betreffen. Während bisher die Frage des Wettbewerbs zwischen den Regionen die wissenschaftliche und politische Debatte dominiert hat, sind die Chancen, die sich durch kooperative Handlungskoordinationen, Bildung von Netzwerken und strategischen Allianzen ergeben, nur ansatzweise beachtet worden. Ein Perspektivwechsel zugunsten kooperativer Orientierungen ist jedoch angebracht, denn Warnungen vor überzogener Konkurrenz lassen sich gut begründen. Insbesondere zeigen die bisherigen europäischen und amerikanischen Erfahrungen, dass eine isolierte und verengte Orientierung städtischer Politik auf Konkurrenzvorteile gegenüber anderen Metropolen problematisch sein kann. Beispielsweise sind die Erfolgsaussichten wettbewerbsorientierter Maßnahmen proportional von der Anzahl der Stadtregionen abhängig, die entsprechende Strategien aufnehmen. Weiterhin ist es offen, ob eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einer Metropole über *trickle-down*-Effekte zu einer Wohlfahrtserhöhung aller Regionsbewohner führt. Die überall in den deutschen und europäischen Metropolen zu beobachtende kostenintensive Standortkonkurrenz um Unternehmensansiedlungen, Festivals, Sportveranstaltungen usw. hat bisher keine nachweisbaren Effekte auf die Gesamtinvestitionen der gewerblichen Wirtschaft ausgelöst. Zugespitzt könnte man formulieren, dass Metropolenkonkurrenz zu unnötigen öffentlichen Ausgaben führen und eine Kultur der Mitnahme öffentlicher Mittel erzeugt. Dadurch werden die erwünschten *trickle-down*-Effekte noch unwahrscheinlicher.

Vor diesem Hintergrund stellt die Neuorientierung (groß)städtischer Politik auf die Kooperation eine sinnvolle Perspektive dar, um die unerwünschten Folgeeffekte der Wettbewerbssituation so gering wie möglich zu halten. Aus raumwissenschaftlicher Perspektive sind dabei zwei Kooperationsrichtungen zu unterscheiden. Zum einen sind die gegebenen politisch-administrativen Gebietsgliederun-

gen nicht mehr geeignet, die veränderten Aufgabenstellungen angemessen zu bewältigen. Die Flächenzuschnitte der Kommunen und Stadtstaaten basieren auf historischen Konstellationen, die längst durch umfassende raumstrukturelle Veränderungen überformt worden sind. Regionale Zusammenschlüsse sind daher Beispiele für die Suche nach neuen territorialen Organisationsformen und handlungsfähigen Akteurskonstellationen, die sich mit den gegenwärtigen Herausforderungen auseinandersetzen. Voraussetzung dafür sind solche Kooperationsformen zwischen kommunalen und länderstaatlichen Einheiten, die auf Nachbarschaft und enge funktionale Verflechtungen aufbauen. Damit wird das Zusammenspiel unterschiedlicher Integrationsfaktoren ausschlaggebend, die eine gewinnbringende räumliche Arbeitsteilung oder die identitätsstiftende Wahrnehmung einer zusammengehörigen Region erzeugen.

Zum anderen sind Formen der Zusammenarbeit zwischen Metropolregionen denkbar, die einen regionalen Bi- und Multilateralismus erzeugen können. In den letzten Jahren sind Städtenetze und Kooperationen zwischen Metropolregionen entstanden, in denen neue Formen der Zusammenarbeit erprobt werden. Dazu gehört der Austausch von Informationen und die Zusammenarbeit in sich komplementär ergänzenden Arbeitsfeldern. Derartige Praktiken können sich zu Normen, Regeln und Regimen verdichten und dauerhafte Kooperationsformen erzeugen (Heeg, Klagge, Oßenbrügge 2000).

Der vorliegende Beitrag zielt auf den zuerst genannten Aspekt ab. Er untersucht die Konstruktionsbedingungen von Metropolregionen vor dem Hintergrund aktueller Globalisierungsprozesse. Dazu wird am Anfang ein knapper Überblick über gängige Interpretationen gegeben (Kap. 2). Anschließend werden wichtige Gründe für die Ausbildung von Metropolregionen im deutschen Kontext angesprochen (Kap. 3). Wir unterscheiden dabei zwischen strukturellen Veränderungen der Raumorganisation und Handlungsansätzen zur Bildung integrierter Metropolregionen. Anschließend wird vor dem Hintergrund der Sondersituation der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg (Kap. 4) der Prozess zum Aufbau der Metropolregion Hamburg näher betrachtet und bewertet. Es zeigt sich hier, dass die intraregionale Kooperation im starken Maße durch das Moment der interregionalen Konkurrenz befördert wird (Kap. 5). Vor- und Nachteile dieser Orientierung werden abschließend diskutiert (Kap. 6).

2 Globalisierung und Metropolenbildung: theoretische Diskurse

Die räumliche Konzentration der Menschen in Stadtregionen stellt angesichts neuer Informations- und Kommunikationstechnologien einen Anachronismus dar, denn die Bedeutung physischer Nähe und unmittelbarer Nachbarschaften

nimmt für viele Daseinsfunktionen ab. Mit der Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten werden zunehmend weit entfernte Standorte zu Netzwerken der Produktion und Distribution, aber auch der Wissensgenerierung und Innovation verknüpft. Trotz dieser erheblichen Potentiale zur Dekonzentration haben die zunehmenden weltweiten Interaktionen jedoch zu einer Aufwertung einzelner Stadtregionen beigetragen. Metropolen formieren sich zu den strategischen Knoten für die Realisierung weltweiter Aktivitäten und werden daher häufig als *world* oder *global cities* bezeichnet. Hierbei handelt es sich nicht nur um einzelne Städte wie New York, London oder Tokio, die eine wichtige Rolle in der Vernetzung der Weltwirtschaft spielen, sondern generell um die Bündelung von Funktionen in den Globalisierungsprozessen, die eine Vielzahl von Städten übernehmen.

In dem noch jungen, erst in den 90er Jahren entstandenen Forschungsfeld *global cities* werden folgende Ursachen für die lokale Konzentration global orientierter wirtschaftlicher Aktivitäten herausgestellt (Storper 1997, Castells 2001, Sassen 2001). *Global cities* sind häufig Standorte der Zentralen von transnationalen Unternehmen, aber auch der internationalen Regierungsorganisationen und anderen Institutionen. Durch die räumliche Konzentration von weltweit wirksamen Management- und Kontrollfunktionen entstehen gleichsam zentrale Orte im Weltmaßstab. Damit verbunden sind vielfältige unternehmensorientierte Dienstleistungen und Branchen mit einer hohen Wertschöpfung wie Finanzdienstleistungen, Wirtschafts-, Steuer- und Rechtsberatung, Werbung und Marketing, Forschung und Entwicklung sowie Informations- und Logistikdienstleistungen. Diese Ballung von Entscheidungs- und Servicefunktionen setzt auch eine Verdichtung hochtechnologischer Infrastruktur voraus, wie leistungsfähige Rechnerkapazitäten und „Datenautobahnen“, um die hohe Mobilisierungs- und Transferfähigkeit von Information sicherzustellen.

Einige Metropolen haben ausgeprägte Spezialisierungen aufzuweisen wie z. B. London als globales Finanzzentrum, New York als Standort mit den meisten Firmensitzen transnationaler Unternehmen und einem entsprechendem Dienstleistungsbesatz, Miami als Handelszentrum Südamerikas oder Brüssel als Sitz der meisten internationalen Organisationen. *Global Cities* beinhalten daher besondere wirtschaftliche Potentiale und Ressourcen und generieren räumlich gebundenes Wissen (*tacit knowledge*), das nicht handelbar und schwer transferierbar ist. Sie werden dadurch nicht nur besonders interessante Standorte für transnationale Akteure, um ihre Leistungen anzubieten, sondern sie bieten selber Ressourcen an, die für Unternehmen bedeutsam sind und die multinationale Konzerne in ihre Produktionssysteme zu integrieren versuchen, um so ihre internationalen Wettbewerbsvorteile zu erhöhen (z. B. Investitionen der Pharmaindustrie in die weltweit führenden Biotechnologieregionen). Schließlich bilden *global cities* auch ein transnationales Städtenetz, das weltweite Wanderungsströme bündelt und strukturiert. Dieses betrifft sowohl die Gruppe der gut be-

zahlten *urban professionals*, die im globalen Dienstleistungssektor Beschäftigung finden, als auch Migranten, die sich eine Partizipationschance in den expandierenden Wirtschaftsräumen erhoffen.

Vor dem Hintergrund der neuen Funktion der Metropolregionen werden Städte als entscheidende Standorte angesehen, die Globalisierungsprozesse erzeugen, vermitteln, interpretieren und formen. *Global Cities* seien neben den multinationalen Unternehmen und den souveränen Staaten die dritte strukturbestimmende Kraft der Weltwirtschaft, durch die gegenwärtige und zukünftige Trends bestimmt werden (Sassen 2001). Auch wenn diese Position die Bedeutung großer Städte möglicherweise überschätzt, besteht in der Regionalforschung ein weitgehender Konsens darüber, dass die Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten eng mit der urbanen Dynamik verknüpft ist. Umstritten ist hingegen, welche konkreten Folgen in den einzelnen Städten zu erwarten sind (Hamnett 2001). Beispielsweise wird häufig auf eine verschärfte soziale Polarisierung auf Grund des Nebeneinanders hoch bezahlter Jobs in der globalen Dienstleistungsökonomie und prekäre, zumeist von Migranten eingenommene Beschäftigungsverhältnisse in den angegliederten Bereichen hingewiesen.

Es bestehen verschiedene Versuche, die Bedeutungsunterschiede der *global cities* in Rangstufen auszudrücken. Neben theoretischen Problemen, die sich auf die Bestimmungsfaktoren der wirtschaftlichen Aktivitäten beziehen, die global, national oder lokal sind, bestehen erhebliche Defizite in der vergleichenden Statistik. Daher werden in der Tab. 1 die vorläufigen Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Globalisation and World Cities“ der Loughborough University (UK) lediglich aus illustrativen Gründen wiedergegeben. Die für die Zentralitätsstufen ausschlaggebenden Bedeutungsunterschiede werden hier auf Standortnetze globaler Dienstleistungsunternehmen der Rechtsberatung, Werbung, Bank- und Finanzdienstleistungen und der Buchhaltung zurückgeführt.

Obwohl die Vergabe derartiger Ränge ein beliebtes „Spiel“ einzelner Wissenschaftsgruppen und der wirtschaftspolitischen Fachpresse ist, bleiben die daraus ableitbaren Aussagen oberflächlich. Sie unterstreichen jedoch den Bedeutungsgewinn, den Stadtregionen im Globalisierungsprozess erhalten haben. Damit werden nicht nur neue wissenschaftliche Fragestellungen eröffnet wie beispielsweise die Auseinandersetzung mit dem Wettbewerb der Stadtregionen und stadtregionalen Kooperationsformen (Leitner und Sheppard 1999) oder mit den sozioökonomischen Folgen des globalisierungsbedingten Strukturwandels der Städte, sondern es ergeben sich auch neue Herausforderungen für die Raumordnung und die planerische Gestaltung von Stadtregionen. Der zuletzt genannte Punkt hat in den 90er Jahren zu einer neuen Debatte über die Konstruktionsbedingungen von Metropolregionen in Deutschland geführt.

Ranking der <i>global cities</i>			
Zentralitätsstufe	Deutschland	Übriges Europa	Welt
Höchste Zentralität	Frankfurt	London Paris Mailand	New York, Tokio, Chicago, Hongkong, Los Angeles, Singapur
Hohe Zentralität		Zürich Brüssel Madrid Moskau	San Francisco, Sydney, Toronto, Mexico-Stadt, São Paulo, Seoul
Mittlere Zentralität	Berlin Düsseldorf Hamburg München	Amsterdam Genf Prag Rom Stockholm Warschau Barcelona Budapest Kopenhagen Istanbul	Boston, Caracas, Dallas, Houston, Jakarta, Johannesburg, Melbourne, Osaka, Santiago, Taipei, Washington, Bangkok, Peking, Montreal, Shanghai, Atlanta, Buenos Aires, Kuala Lumpur, Manila, Miami, Minneapolis
Untere Zentralität	– weitere 55 Städte – darunter Stuttgart, Köln, Dresden		
Quelle: Taylor 2000: 15 (verändert).			

3 Metropolregionen: Strukturen, Prozesse, Handlungsansätze

Die Prozesse, die zur Ausbildung von Stadtregionen bzw. Verdichtungsräumen führen und den damit verbundenen Fragen nach ökonomischer, politischer und kultureller Zentralität haben in der Stadtforschung und Raumordnung bereits lange Konjunktur. Das neue Interesse an der Entwicklung und den politisch-planerischen Gestaltungsmöglichkeiten in Stadtregionen ist neben den gerade ge-

schilderten Zusammenhängen, d. h. dem Bedeutungszuwachs bzw. -wandel der Metropolregionen im Kontext der Globalisierung, auch auf zwei andere Prozesse zu beziehen.

Dabei handelt es sich zum einen um die „klassische“ Suburbanisierung, d. h. um das schon seit über 100 Jahren in unterschiedlicher Intensität zu beobachtende Phänomen einer wachsenden Bedeutung des Umlandes im Hinblick auf die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung der Stadregionen. Sie resultiert aus Wanderungen der Haushalte und der Unternehmen aus der Kernstadt in das Umland. Neben den im weitesten Sinne ökologischen Folgen der Suburbanisierung (Zunahme der Flächenversiegelung, des Verkehrsaufkommens usw.) finden auch die soziale Selektivität der Entwicklungen in Kernstadt und Umland sowie die finanziellen Auswirkungen (Polarisierung zwischen Kernstadt und Umland) zunehmend Beachtung.

Zum anderen ist die Regionalisierung der Lebensweisen zu erwähnen, d. h. größere Teile der Bevölkerung verfügen über höheres Einkommen, größere Freizeit und bessere technische Ausstattung als je zuvor. Das erlaubt eine „Befreiung“ aus raumstrukturellen Zwängen und die Orientierung insbesondere der Wohnstandortwahl, aber auch der Orte für Freizeitaktivitäten, nach individuellen Präferenzen.

Die bisher angesprochenen Prozesse, d. h. der Wandel der Metropolregionen im Rahmen der Globalisierung, die Suburbanisierung und die Regionalisierung der Lebensweisen lassen sich allenfalls analytisch auseinanderhalten. Jeweilige Folgen und planerisch-politische Aufgabenstellungen überlagern sich und steigern damit die Komplexität öffentlicher Aufgabenwahrnehmung.

Gegenwärtig nimmt die Aufmerksamkeit für derartige Prozesse in der raumbezogenen Planung zu. Das wird nicht zuletzt dadurch unterstrichen, dass Mitte der 90er Jahre (im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung – MKRO) erstmals so genannte Europäische Metropolregionen (EMR) für das Gebiet der Bundesrepublik benannt wurden (neben Hamburg noch Berlin/Brandenburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr, Stuttgart sowie als potentielle EMR Halle/Leipzig-Sachsendreieck). Diese sollen „als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen“ (MKRO 1995: 27).¹

¹ Ein weiterer Indikator für die wachsende Bedeutung der Metropolregionen ist die Empfehlung des Arbeitskreises der Akademie für Raumordnung und Landkunde zur „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Systems“ an die Ministerkonferenz für Raumordnung im Herbst 2001. Sie beinhaltet den Vorschlag, das klassische Zentrale-Orte-System (mit

Ehe auf inhaltliche Leitbilder und Organisationsvorschläge aus dem planungspolitischen Bereich zur Gestaltung der Entwicklungen in den Metropolregionen näher eingegangen wird (Kap. 3.2, 3.3), soll zunächst versucht werden, aktuell vorfindbare Strukturen und Prozesse in diesen Räumen näher zu beschreiben.

3.1 Strukturen und Prozesse

Die gegenwärtig in den Stadtregionen ablaufenden Prozesse sind von einer anderen Qualität als die klassische Form der Suburbanisierung. Bislang ist es in der fachwissenschaftlichen Diskussion allerdings noch nicht gelungen, dieses Geschehen wirklich überzeugend „auf den Begriff“ zu bringen.² Die bisweilen, gerade mit Blick auf ostdeutsche Stadtregionen wie Halle/Leipzig, formulierte These einer „Amerikanisierung“ scheint für Mitteleuropa allerdings nicht zuzutreffen. Die Dichte der Besiedlung sowie des traditionellen Systems städtischer Zentren, aber auch die Existenz flächendeckender Systeme gebietskörperschaftlicher Verwaltungen und räumlicher Planung stellen doch grundlegend andere Rahmenbedingungen als in den USA dar. Mit diesem Hinweis soll allerdings nicht über die qualitative Verschiedenheit der gegenwärtigen Prozesse gegenüber der klassischen Suburbanisierung hinweggetäuscht werden. Denn vielfach hat sich das Umland aus der Rolle als Ergänzungsraum der Kernstädte gelöst und weist eigenständige Entwicklungsdynamiken von bemerkenswerter Quantität und Qualität auf, gerade im Bereich der Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung. Insoweit ist auch die Bezeichnung als „Umland“ nicht mehr angemessen.

„Die Ränder als Grenzflächen zwischen ‚Stadt‘ und ‚Land‘ sind genauso wichtig geworden wie die Zentren. [...] Die Stadt wandelt sich von einem in Kern und Peripherie gegliederten System in ein strukturell nur schwach hierarchisch geordnetes Netz mit eher gleichförmig verteilten, unterschiedlichen, sich gegenseitig funktional ergänzenden Funktionen unterschiedlicher Zentralität an den Netzknoten und mit Wohn- bzw. Arbeitsinseln in den Netzfeldern“ (Sieverts 1998: 461).

An den Rändern der Kernstädte und zunehmend auch in immer größerer Entfernung von ihnen entstehen heterogene, patchworkartige Strukturen aus Clustern unterschiedlicher Funktionen und Niveaus. Exemplarisch und bewusst eher assoziativ seien hier genannt:

Ober-/Mittel-/Grundzentren) „nach oben“ um eine vierte Stufe, eben die Metropolregionen, zu ergänzen.

² Vgl. dazu und zu den vielfältigen Prozessen in den Stadtregionen z. B. Aring 1999, Brake/Dangschat/Herfert 2001, Informationen zur Raumentwicklung Heft 7/8 (1998).

- *malls*, d. h. Agglomerationen des großflächigen Einzelhandels, die mit weiteren Dienstleistungs- und Freizeitfunktionen (*entertainment center*, *event parks* usw.) „angereichert“ werden;
- *airport cities*;
- Medien- und Hochtechnologie-Standorte (Technoparks);
- Ballungen von *back offices*.

Begriffe wie „Zwischenstadt“ oder *postsuburbia* sind Versuche, die qualitative Differenz dieser Entwicklungen zur klassischen Suburbanisierung herauszustellen. Angesichts der Spezifik und funktionalen Differenziertheit der jeweiligen funktionalen Ballungen (Cluster) überrascht es nicht, dass sie zunehmend ein Interesse an eigenständiger Profilierung, an Imagebildung usw. entwickeln. Sicher sind diese neuen Strukturen nicht ähnlich abhängig von der Kernstadt wie der klassische Einfamilienhaus-Vorort. Gleichwohl stehen sie in mehr oder minder enger funktionaler Verflechtung mit der jeweiligen Metropole. Diese Verflechtungen sind zwar in der Praxis konkret erfahrbar und empirisch-analytisch darstellbar, werden aber gerade von der Lokalpolitik der Umlandgemeinden und Landkreise oft übersehen. Einzelne Kommunen, die die mit ihrer Lage zusammenhängenden Rahmenbedingungen tatkräftig genutzt haben, sehen sich dabei gerne als „erfolgreiche Unternehmen“, die sich im Markt behaupten und unter verschiedenen Entwicklungsoptionen bewusst auswählen können.

Während Umlandgemeinden im politischen Kräftespiel eher als „Gewinner“ auftreten, wirken die Kernstädte vielfach wie „Verlierer“ der Entwicklungen, zumal sie in manchen Fällen allein schon aufgrund von schlichtem Flächenmangel metropolitane Funktionen gar nicht mehr in ihrem eigenen Territorium realisieren können. Gleichwohl wäre es verfehlt, trotz z. T. gegebenen Bedeutungsverlustes die elementaren Funktionen der Kernstädte zu übersehen:

- Als Knotenpunkte der wirtschaftlichen Verflechtungen, insbesondere als diejenigen Orte, an denen die Potentiale für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft vorhanden sind („Urbanität“ hat immer auch – nicht zuletzt wegen der Begegnung mit den „Fremden“³ – viel mit der Fähigkeit zu sozialer und wirtschaftlicher Innovation zu tun);
- als Orte der soziokulturellen Integration und des Diskurses über das Selbstverständnis der jeweiligen Gesellschaft;

³ Vgl. Siebel 1999.

- als „Imageträger“, die der jeweiligen Stadtregion vielfach nicht nur den Namen, sondern auch ein „Gesicht“ geben, das für die Außenwahrnehmung maßgeblich ist.

Diese knappe Skizze der aktuellen Entwicklungen sollte verdeutlichen, dass offenkundig gerade wegen der neuen Qualität der stadtreionalen Entwicklungsmuster und -tendenzen im Kontext des Globalisierungsprozesses eine integrative Betrachtung von Stadt und Umland, d. h. der Stadtregionen als „Ganzes“ in ihrer Heterogenität und Differenziertheit, notwendig ist. In diesem Sinne sollten auch planungspolitische Strategien aus einer integrativen Sichtweise formuliert werden. Exemplarische Ausschnitte der Leitbilddebatte und der möglichen Organisationsformen stehen in dem folgenden Abschnitt im Vordergrund.

3.2 Handlungsansätze I: Gestaltung der Raumstrukturen (Leitbilddebatte)

Seit Jahrzehnten gibt es ein raumplanerisches Leitbild zur „Ordnung“ des suburbanen Raumes, das allerdings nicht zuletzt angesichts der neuen Qualität der stadtreionalen Entwicklungen zunehmend in die Kritik gerät. Die klassische raumplanerische Antwort auf die Gefahr des *urban sprawl* ist – gerade in Hamburg bestens bekannt – das so genannte punkt-axiale System. Darum sollen sich raumstrukturell wirksame Entwicklungen aus der Kernstadt heraus entlang von so genannten Entwicklungsachsen vollziehen, die voneinander durch Grünzüge oder Grünkeile getrennt werden. Als „Rückgrat“ der Entwicklungsachsen werden Schnellbahnstrecken präferiert, an deren Haltepunkten in so genannte Siedlungsschwerpunkten Verdichtungen von Wohnungen, Arbeitsstätten, Dienstleistungseinrichtungen, Einzelhandel usw. realisiert werden sollen. Die Regionalpläne vieler mitteleuropäischer Stadtregionen werden von diesem Leitbild bestimmt (vgl. Bose 1997).

Aufgrund unübersehbarer Umsetzungsprobleme⁴ und aufgrund der oben dargestellten veränderten Qualität der stadtreionalen Entwicklungen wird das Leitbild der punkt-axialen Siedlungsstruktur (bzw. der dezentralen Konzentration) seit einiger Zeit heftig kritisiert. Dem wird das bislang allerdings noch keineswegs konsistente Leitbild einer „Gestaltung der Zwischenstadt“, der bewussten Planung der Stadtlandschaft, entgegengestellt (vgl. Sieverts 1997). Dazu bislang vorgetragene Vorstellungen reichen von der Idee einer „Urbanisierung des Stadtrandes“, d. h. der bewussten funktionalen und ästhetischen Gestaltung der post-suburbanen Cluster, bis zum Vorschlag einer weitgehenden Aufgabe flächende-

⁴ In den letzten Jahren hat vielfach das größte Bevölkerungs-, z. T. auch Arbeitsplatzwachstum in den Zwischenräumen der Achsen stattgefunden.

ckender Regionalplanung und der Konzentration auf die qualitätsvolle, aber eben nur exemplarisch noch mögliche Gestaltung markanter Raumpunkte in der Zwischenstadt (vgl. z. B. Christ 1998). Umsetzungsvorschläge dazu umfassen ein weites Spektrum (von der Einrichtung von Landmarken durch Künstler bis zum städtebaulichen Rahmenplan und Architektenwettbewerben für Gewerbeparks am Autobahnkreuz).

3.3 Handlungsansatz II: Stadtregionale Organisations- und Kooperationsformen

Neben der Debatte über städtebauliche Leitbilder für die Gestaltung der neuen stadtreionalen Entwicklungen hat gerade in den 90er Jahren auch die Diskussion über geeignete Organisations- und Kooperationsformen für Planungspolitik, Wirtschaftsförderung, Marketing usw. in den Stadtregionen zugenommen. Wichtige Aspekte bzw. Kriterien für die Gestaltung entsprechender Organisationsformen sind integrative Perspektiven, Möglichkeiten planungsrechtlich verbindlicher Festlegungen, Berücksichtigungen der finanziellen Dimension (insbesondere im Sinne eines intraregionalen Vorteils- und Lastenausgleichs) und Arten der politischen Legitimation. Vor diesem Hintergrund werden derzeit sechs verschiedene Varianten stadtreionaler Organisations- bzw. Kooperationsformen diskutiert und realisiert (vgl. Danielzyk/Priebs 2001):

- Eingemeindungen (zzt. allenfalls in Ostdeutschland relevant);
- „weiche“ Organisations-/Kooperationsformen ohne Möglichkeiten zu öffentlich-rechtlichem Handeln, d. h. auch planungsrechtlich verbindlichen Festlegungen (zum breiten Spektrum dieser Art gehören z. B. Regionalkonferenzen, Regionalforen, Regionalagenturen, Städtenetze);⁵
- Zweckverbände zur Erfüllung spezifischer Aufgaben (z. B. ÖPNV, Trägerchaft von Einrichtungen des Gesundheits-, und Bildungswesens, der Abfallwirtschaft, der Naherholung usw.);
- Planungsverbände, wobei hier zwischen „Nachbarschaftsverbänden“ zur Erarbeitung gemeinsamer Flächennutzungspläne (bestehend aus mehreren Gemeinden)⁶ und regionalen Planungsverbänden zur Erarbeitung von Regionalplänen (bestehend aus Kernstadt und Umlandkreisen) zu unterscheiden wäre⁷;

⁵ Beispiele sind der „Grüne Ring Leipzig“, die Regionalkonferenz für den Raum Chemnitz/Zwickau und das Städtenetz „MAI“ (München/Augsburg/Ingolstadt).

⁶ Z. B. Nachbarschaftsverband Karlsruhe, Zweckverband Kassel-Umland.

⁷ Z. B. Regionalverband Südlicher Oberrhein (um Freiburg/Br.).

- Mehrzweckverbände, die neben der Aufgabe der Regionalplanung auch für die Stadtregion bedeutsame Planungen und Trägerschaften im Bereich des ÖPNV, der Wirtschaftsförderung und des Regionalmarketing, der Naherholung usw. übernehmen⁸;
- Regionale Gebietskörperschaften, insbesondere Regionalkreise, d. h. die Zusammenfassung von (ehemals) kreisfreier Kernstadt und Umlandkreis(en), wobei die einzelnen Städte und Gemeinden selbstständig bleiben und z. T. sogar durch Aufgabenverlagerung eine Aufwertung erfahren⁹.

Eine integrative und zudem auf regionaler Ebene politisch legitimierte Arbeitsweise ist am ehesten bei letztgenannten Varianten (Mehrzweckverbände und regionale Gebietskörperschaften) zu erwarten. Die Direktwahl der Verbandsversammlung eines Mehrzweckverbandes (z. B. VRS; vgl. Steinacher 2000) oder des Regionalparlaments einer regionalen Gebietskörperschaft im Rahmen der allgemeinen Kommunalwahlen gewährleistet dabei in ganz besonderer Weise, dass eine regionale politische Verantwortlichkeit entsteht, sich auch die politischen Parteien regional artikulieren und positionieren müssen und „starke“ Akteure aus dem politischen Bereich die regionale Ebene attraktiv finden.

Ein Ergebnis der bisherigen Erfahrungen und Diskussionen ist aber auch, dass ausschließlich öffentlich-rechtliche Organisationsformen (wie Mehrzweckverbände und regionale Gebietskörperschaften) gerade für die (Mit-)Gestaltung wirtschaftlicher bzw. wirtschaftsnaher Prozesse und Strukturen nicht ausreichend sind. Dafür sind flexiblere Organisationsformen, wie z. B. Regionalagenturen oder regionale Wirtschaftsfördergesellschaften zusätzlich erforderlich. Insoweit läuft die aktuelle Diskussion darauf hinaus, dass sich gerade für Metropolregionen mit ihren sehr komplexen Aufgabenstellungen und hohen Anforderungen an Reaktionsgeschwindigkeit und Flexibilität eher Holding-Strukturen eignen würden. Damit ist gemeint, dass die „große politische Linie“, d. h. die generellen Vorgaben, durch ein politisch verantwortliches Gremium (z. B. Regionalparlament) gemacht werden müssen, dem andere, auch privatrechtlich organisierte Organisationseinheiten nachgeordnet sind. Dabei kommt es natürlich auf eine angemessene Gestaltung von Kontrollmöglichkeiten, Zielvereinbarungen u. ä. zwischen politisch steuernder und operativer Ebene an.

Ein kaum lösbares Problem bleibt dabei aber, dass politisch-administrative Territorien und ökonomische bzw. soziale Verflechtungsmuster („Aktionsräume“) selten deckungsgleich sind. Gerade deshalb ist auch die vorgeschlagene Ver-

⁸ Z. B. Kommunalverband Großraum Hannover, Verband Region Stuttgart (VRS).

⁹ Z. B. die zum 01.11.2001 eingerichtete Region Hannover.

knüpfung „harter“ und „weicher“ (ggf. nicht eindeutig territorial definierter) Kooperationsformen so wichtig.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Übertragung betriebswirtschaftlichen Gedankenguts und unternehmerischer Organisationsvorstellungen auf Metropolregionen ihre Grenzen hat. Die liegen u. a. darin, dass sich eine letztlich immer auch territorial definierte Stadtregion ihre „Geschäftspartner“, strategischen Allianzen, „Märkte“ usw. eben nicht – wie ein Unternehmen – frei wählen kann. Schon gar nicht kann man sich, wie ein Großkonzern, von unrentablen Teilen trennen und auf das viel beschworene „Kerngeschäft“ konzentrieren.

Zu betonen ist aber, dass weder die Diskussion zur Gestaltung der stadtregionalen Raumstrukturen noch diejenige zu den Organisations- und Kooperationsformen planerische „Sandkastenspiele“ sind, die nur aus den Besonderheiten einer ansonsten irrelevanten Planungsrationaltät zu erklären wären. Bemerkenswert ist vielmehr, dass gerade in Metropolregionen wie Stuttgart und Frankfurt/Rhein-Main vor allem von wirtschaftlicher Seite in den letzten Jahren massiv darauf gedrungen wurde, eine „politisch starke“ Handlungsebene für die jeweilige Metropolregion zu schaffen, um die innere Anpassung und äußere Darstellung im Hinblick auf die aus dieser Sicht gesehenen Erfordernisse im Kontext der Globalisierung zu gewährleisten (vgl. auch Brenner/Heeg 1998). Die Verteilungskämpfe und daraus resultierenden Blockaden einer egoistischen Kommunalpolitik sind aus dieser Sicht ebenso wenig nachvollziehbar und akzeptabel, wie sie der Realisierung des Leitbildes einer nachhaltigen Raumentwicklung in Metropolregionen sowie dem Gedanken einer „solidarischen Region“ (mit intraregionalen Vorteils- und Lastenausgleich) im Wege stehen. Damit soll nun nicht behauptet werden, dass die Realisierung einer stadtregionalen Handlungsperspektive in Metropolregionen alle Probleme löst. Ohne diese Perspektive können die vorhandenen Aufgaben aber überhaupt nicht adäquat bearbeitet werden.

4 Sondersituation: Stadtstaaten-Regionen

Gegenüber den schon komplexen Anforderungen der Gestaltung von Raumstrukturen und funktionalen Verflechtungen in Metropolregionen angesichts der Globalisierungsprozesse verschärfen sich die Aufgaben in Regionen mit Stadtstaaten noch einmal deutlich. Zwar sind auch in diesen Regionen (neben Hamburg noch Bremen und Berlin, aber etwa auch Wien) raumstrukturelle Entwicklungen und funktionale Verflechtungen in der oben skizzierten Weise zu beobachten. Während sich also auch hier aus Sicht der Unternehmen und Haushalte Aktivitäten und Funktionen zunehmend regionalisieren, in heterogenen Räumen dezentrale Schwerpunktbildungen und funktionale Differenzierungen entstehen, sind die Akteursstrukturen gerade im politisch-administrativen Bereich noch erheblich

komplizierter als in Metropolregionen, die innerhalb eines Flächenstaates gelegen sind.

Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass Verwaltungsaufbau, Politikverständnis und Wahrnehmungen zwischen Flächenländern und Stadtstaaten grundsätzlich differieren. Während in Flächenländern, wie z. B. Niedersachsen, ein mehrstufiger Verwaltungsaufbau (Land/Regierungsbezirk/Landkreis/kreisangehörige Gemeinde) vorhanden ist und die Verwaltungen auf jeder Ebene eindeutig hierarchisch ausgerichtet sind (auf Ministerpräsidenten/Regierungspräsidenten/Landrat/Bürgermeister), haben Stadtstaaten i. d. R. nur eine „relevante“ Verwaltungs- und Politikebene, den Senat, der sich wiederum viel stärker als Kollegialorgan mit einer starken Rolle der Ressorts versteht. Diese Differenz hat vielfältige Folgen: Sowohl im Rahmen „hoher Verhandlungsdiplomatie“ wie auch des schlichten Tagesgeschäftes ist es oft schwierig, wechselseitig jeweils adäquate Ansprechpartner zu finden. Darüber hinaus kann gerade in Flächenländern aufgrund der grundsätzlichen Autonomie von Landes- und Kommunalebene nicht ein konsistentes Handeln erwartet werden – eher im Gegenteil.

Ogleich die Stadtstaaten zweifellos die wichtigsten Zentren für die sie umgebenden Anteile der Flächenländer sind, sind deren politisch-administrativen Gliederungen (oft bewusst) nicht auf die Kooperation mit den Stadtstaaten als Kernstädten ausgerichtet. Beispielhaft sei hier auf besonders extreme Situationen im Raum Bremen (angrenzend drei niedersächsische Regierungsbezirke und mehrere sektoral geschnittene Landkreise) und Berlin („Tortenstück“-Landkreise und entsprechende Planungsregionen in Brandenburg) hingewiesen.¹⁰

Ein zusätzliches Problem im Hamburger Raum stellen die extrem unterschiedlichen Organisationsformen der Regionalplanung dar: in Niedersachsen auf Ebene der Landkreise und in Schleswig-Holstein zentral durch das zuständige Landesministerium in Kiel. Diese beiden Varianten markieren die extremen Pole des Spektrums der Möglichkeiten in Deutschland!

Diese grundsätzliche Problematik ist durch zwei Gutachten für die norddeutschen Stadtstaaten-Regionen – für Hamburg durch Scharpf/Benz (1991) und für Bremen durch Fürst/Müller/Schefold (1994) – grundlegend aufgearbeitet worden. Dabei heben Scharpf/Benz (1991) hervor, dass gerade für Hamburg Lösungsansätze auf zwei „Maßstabsebenen“ gefunden werden müssen: Für die Stadt-Umland-Problematik im engeren Sinne sowie für die weiterreichende Bedeutung Hamburgs als überragenden Oberzentrum für weite Teile Norddeutschlands (etwa im Bereich der großräumigen Verkehrswegeplanung, der Hochschul-

¹⁰ Mehr anekdotisch sei erwähnt, dass das die Metropole Wien umgebende Bundesland Niederösterreich die Planungen für den südlich von Wien gelegenen und extrem eng mit der Metropole verflochtenen Teilraum in Form eines Regionalen Entwicklungskonzeptes „Nördliches Industrieviertel“ betreibt!

und Forschungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik, der Wirtschaftsförderung usw.). Beide Gutachten arbeiten auch heraus, dass es trotz der gerade skizzierten problematischen Akteursstrukturen im politisch-administrativen Bereich Kooperations- und Organisationsformen gibt, die – als Alternative zur Neugliederung (Scharpf/Benz 1991) – eine deutliche Verbesserung der Zusammenarbeit in diesen Räumen ermöglichen würden. Allerdings sind in beiden Stadtstaaten-Regionen diese Vorschläge nur ansatzweise aufgegriffen worden. Um ein realistisches Bild der Situation als Diskussionsgrundlage zu gewinnen, soll deshalb im Folgenden näher auf die Metropolregion Hamburg eingegangen werden.

5 REK: Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg

Zwischen den Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg gab es im Rahmen der 1955 bzw. 1957 gegründeten bilateralen Gemeinsamen Landesplanungen Hamburg/Schleswig-Holstein bzw. Hamburg/Niedersachsen Ansätze, abgestimmte Raumordnungsvorstellungen zu erarbeiten (vgl. ARL 2001, Oßenbrügge 1993). Seit 1997 wurden diese Kooperationsformen zu einer trilateralen Zusammenarbeit, der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein/Niedersachsen, unter starker Beteiligung der kommunalen Ebene weiterentwickelt. Der Bezugsraum, d. h. die so genannte Metropolregion Hamburg, umfasst das Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg sowie die niedersächsischen Landkreise Cuxhaven, Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Rotenburg (Wümme), Soltau-Fallingb., Stade, Uelzen und aus Schleswig-Holstein die Kreise Steinburg, Pinneberg, Segeberg, Stormarn, Herzogtum Lauenburg und Dithmarschen. Anfang der 1990er Jahre wurde für diesen Raum ein Regionales Entwicklungskonzept erarbeitet (Leitbild, Orientierungsrahmen und Handlungsrahmen). Relativ rasch, in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre, wurde dieses REK überarbeitet und aktualisiert. Ein Grund dafür war ein Perspektivenwechsel in der Orientierung der Zusammenarbeit: Die klassischen raumordnerischen Fragen der Stadt-Umland-Planung treten seither stärker in den Hintergrund, während das Ziel in den Mittelpunkt gerückt ist, die Metropolregion Hamburg im Wettbewerb mit anderen Metropolregionen zu positionieren. Die Überarbeitung des REKs wurde Ende 2000 abgeschlossen. Parallel erfolgte, im Rahmen der verstärkten Regionalmarketing-Bemühungen, die Einigung auf ein gemeinsames Logo der Metropolregion.

Obwohl sich durch die Erarbeitung des REKs eine kontinuierliche Erweiterung und Vertiefung der Zusammenarbeit im Bereich der Metropolregion beobachten lässt, bleibt die regionale Integrationsleistung insgesamt bislang eher begrenzt. Der REK-Prozess ist primär durch die verschiedenen Planungsinstanzen initiiert und vorangetrieben worden, hat jedoch nur punktuell den Bereich der Verwal-

tung überschritten. Allerdings ist darin auch ein gewisser Fortschritt zu sehen, denn zuvor bestanden erhebliche Kommunikationsdefizite und Vorbehalte zwischen den Akteuren in Hamburg sowie in den nördlichen und südlichen Umlandkreisen.

Dennoch sind strukturelle Defizite des REK-Prozesses unübersehbar. Die Metropolregion Hamburg ist wegen ihrer Größe und ihres Zuschnitts äußerst heterogen strukturiert. Sie umfasst einerseits periphere, strukturschwache ländliche Regionen und Gebiete mit stark zunehmender Arbeitslosigkeit und Armutskonzentration insbesondere in Teilen der Stadt Hamburg, andererseits aber auch äußerst dynamische Standorte in Klein- und Mittelstädten, insbesondere im engeren Hamburger Umland. Entsprechend vielfältig sind die Aufgabenstellungen, die sich prinzipiell der regionalen Zusammenarbeit stellen würden. Deren Bewältigung würde allerdings eine organisatorische Komplexität voraussetzen, die bisher nicht existiert und unter den gegebenen Rahmenbedingungen (z. B. sehr unterschiedliche Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg, starke Stellung der kommunalen Ebene in den Flächenländern) auch nicht realisiert werden kann.

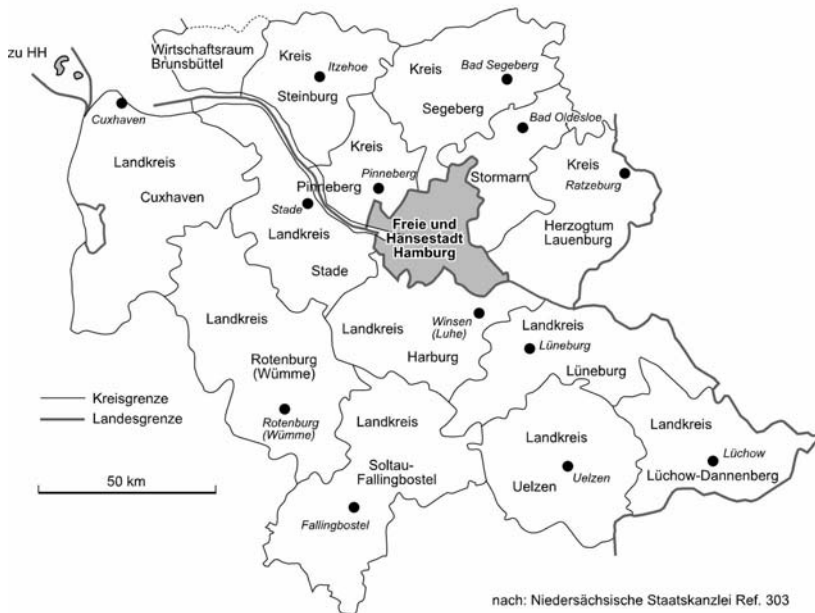
Somit ist eine zentrale Frage, wie angesichts der Vielzahl von Problemlagen, unterschiedlichen Interessenkonstellationen und Zuständigkeiten eine „Identität der Metropolregion Hamburg“ herausgebildet werden kann. Obwohl Vorteile einer regionalen Kooperation leicht zu benennen sind, fällt es offenkundig schwer, kooperative Verhaltensweisen in den zivilgesellschaftlichen Gruppen, den Unternehmen sowie Parteien und Verbänden der Region zu initiieren. Daher werden professionelle Öffentlichkeitsarbeit, identitätsstiftende Leitprojekte und Regionalmanagement als vorrangige Aufgabenstellungen gesehen.

Eine entsprechende Aufbruchstimmung versucht aktuell vor allem eine Regionalmarketing-Kampagne zu vermitteln. Elemente dieser Strategie sind neben dem schon erwähnten gemeinsamen Logo z. B. auch die Durchführung eines ersten „Festes der Region“ im Sommer 2001. Als wichtigster „Integrationsmotor“ wird derzeit die Airbusindustrie herausgestellt, da der Ausbau des Standortes in Hamburg-Finkenwerder durch Beschäftigungseffekte und den Ausbau regionaler Zuliefernetze als entscheidender Impuls für die Regionalentwicklung angesehen wird.

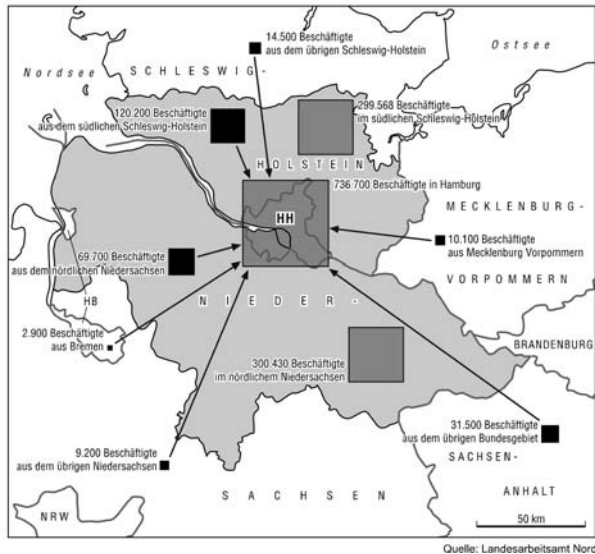
Vor dem Hintergrund der am Beginn dieses Beitrags aufgezeigten regionalen bzw. regionalökonomischen Implikationen der Globalisierung wird der Diskurs in der und über die Metropolregion Hamburg zunehmend vom Kontext der Konkurrenz der Städte und Regionen bestimmt. Die damit zusammenhängende Ausrichtung nach außen kann durchaus eine integrierende Wirkung nach innen entfalten, da auf diese Weise eine klare Ausrichtung des Handelns der beteiligten Akteure erzielt werden kann. Die regionale Wettbewerbsfähigkeit derart in den Mittelpunkt zu stellen, ist aber kein besonderes Kennzeichen der Metropolregion

Hamburg. Viele Regionen verfolgen derzeit ähnliche Konzepte. Der damit verbundene Konkurrenzkampf der Regionen dürfte v. a. die Position international agierender Investoren verbessern, da sie „um nahezu jeden Preis“ angesiedelt werden sollen. Die negativen externen Effekte und volkswirtschaftlich wie gesamtwirtschaftlich problematischen Folgen eines derartigen Wettbewerbs von Standortregionen sind in den letzten Jahren häufig bilanziert worden. Von daher stellt sich die Frage, ob ein derartiges Vorgehen heute noch unbefragt als richtig bezeichnet werden kann.

Metropolregion Hamburg



**Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Metropolregion Hamburg
und Einpendler nach Hamburg am 30.06.1999**



Durch die Konzentration auf Regionalmarketing treten die zweifellos gegebenen Konflikte und Konkurrenzen zwischen Kernstadt und Umland und auch zwischen Teilräumen in den Flächenländern in den Hintergrund und werden nicht unbedingt substantiell gelöst. Die Diskussion über intensivere und verbindlichere stadtreionale Kooperations- und Organisationsstrukturen, die in anderen (Metropol-)Regionen wie Stuttgart, Frankfurt/Rhein-Main und Hannover zzt. intensiv geführt wird (Danielzyk/Priebs 2001), ist im Hamburger Raum geradezu tabuisiert. Zu groß sind die Befürchtungen, dass in der Konsequenz derartiger Diskussionen eine neue, aufreibende und vermutlich doch wieder folgenlose Debatte über eine Neuorganisation der Verwaltungseinheiten bis hin zur Länderneugliederung entstehen könnte.

Eine weitere, sinnvolle und erfolgversprechende Ebene der Kooperation wäre die intensivere Zusammenarbeit zwischen Metropolregionen, um gemeinsame Probleme und Unsicherheiten zum Nutzen aller Beteiligten zu bewältigen. Bestehende Ansätze zur Zusammenarbeit mit der Öresund-Region und Berlin könnten ersten Schritte zu einem kooperativ geführten Wettbewerb sein (vgl. Heeg/Klagge/Oßenbrügge 2000).

6 Schlussbetrachtung

Ausgangspunkt unseres Beitrags war die Überlegung, dass sich die Beziehungen zwischen Städten und innerhalb von Stadtregionen im Kontext der vielfältigen Globalisierungsprozesse verändern. In der Summe ist von einer Bedeutungszunahme der städtischen und regionalen Ebene auszugehen. Damit entsteht zum einen ein struktureller Handlungsdruck für lokale Akteure, der sich aus den wirtschaftlichen und politischen Formen der Reorganisation räumlicher Beziehungen herleiten lässt. Im Kern geht es hier um die abnehmende Kapazität der Territorialstaaten, die Auswirkungen globaler Kapital-, Waren- und Personenströme zu regulieren und für die subnationale Ebene abzufedern. Diese neuen Formen externer Abhängigkeit werden häufig als Grund für gravierende Probleme in den Metropolregionen herangezogen wie die zunehmende Arbeitslosigkeit, verschärfte soziale Exklusion sowie die Wirkungslosigkeit der eingeleiteten politisch-administrativen Maßnahmen. Angesichts globalisierungsbedingter Sachzwänge erscheint die lokale Ebene als handlungsunfähig und nur zu reaktiven Anpassungsleistungen in der Lage. Diese Haltung charakterisiert die „passive Seite“ der globalen Integration.

Jedoch besteht auch eine „aktive Seite“, die sich im Wesentlichen aus den dynamischen Merkmalen des Globalisierungsprozesses herleiten lässt. Städte und Regionen können sich zu Motoren in der globalen Netzwerkgesellschaft transformieren, indem sie sich ökonomisch spezialisieren, erfolgreiche Verfahren der *urban governance* entwickeln und ein innovatives soziokulturelles Milieu bereitstellen. Denn Globalisierungsvorteile haben auch immer eine lokale Dimension, die in den letzten Jahren deutlich sichtbar geworden ist. Die Debatte über *global cities*, kreative Milieus und lernende Regionen verweist auf entsprechende Ansätze.

Der Zwang, eigenständige Perspektiven auf städtischer und regionaler Ebene aufzubauen, wird in der Europäischen Union durch die Vereinheitlichung des Ordnungsrahmens verstärkt. Die rechtliche Homogenisierung des Wirtschaftsraums differenziert sich in regionaler Hinsicht entlang der Handlungsmuster der Unternehmen, die mit ihren Standortentscheidungen eine neue Wirtschaftsgeographie der EU hervorbringen. Dabei ist zu beachten, dass unternehmerisches Handeln nicht nur nach rein betriebswirtschaftlichen Kalkülen erfolgt, sondern auch wesentlich durch die jeweilige soziokulturelle und politische Einbindung gesteuert wird, die auf der lokalen und regionalen Ebene bestehen. Dieses versucht die regionale Wirtschaftsförderung in den Metropolregionen zu nutzen, um so Integrationsgewinne zu realisieren und um ihre Region zu einem wichtigen Standort im zusammenwachsenden Europa umzuformen. Mit gezielten Maßnahmen verstärkt die EU diesen Trend zum dynamischen Wettbewerb auf regionaler Ebene. Sie macht ihre Förderung von regionalen Strategien abhängig, die eine optimale Inwertsetzung regionaler Potentiale versprechen. Voraussetzung

für die erfolgreiche Beteiligung der Metropolregionen an entsprechenden Programmen ist eine handlungsfähige Akteurkonstellation, die für das Territorium der Metropolregion sprechen kann.

Neben einer derart konfliktträchtigen Auseinandersetzung, die durch die passive und aktive Seite der Globalisierung gestaltet werden, wird der Handlungsrahmen der Akteure in den europäischen Metropolregionen auch durch die bereits länger bestehenden, sich derzeit aber wandelnden Trends der Suburbanisierung und der Ausweitung individueller Aktionsräume bestimmt. Als Reaktion auf diese strukturierenden Bedingungen sind in den 90er Jahren verschiedene Versuche zu beobachten gewesen, regionale Zusammenschlüsse politisch zu konstruieren. Allerdings sind perspektivgebende stadt-regionale Kooperationsformen in Deutschland noch die Ausnahme. Die Tradition der Eigenständigkeit und der hierarchischen Abhängigkeit der kommunalen und föderalen Aufgabenwahrnehmung steht einer eher horizontal organisierten, offenen und auf Integration zivilgesellschaftlicher Akteure ausgerichteten Kooperation entgegen.

Wir haben in dem vorliegenden Beitrag die Barrieren und die Potentiale benannt, die besonders auch im Hinblick auf die Situation in der Metropolregion Hamburg zu beachten sind, um eine verbesserte „Kooperationslandschaft“ aufzubauen. Neben den Aspekten, die möglicherweise die wirtschaftlichen Perspektiven im Norden voran bringen, ist aber darauf hinzuweisen, dass die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit nur einen Aspekt unter anderen darstellt. Erfolgreiche Kooperationen sind immer auch von legitimer politischer Teilhabe aller Beteiligten und sich eigenständig entfaltenden Prozessen regionaler Identitätsbildung getragen. Nur wenn es gelingt, in der Metropolregion Hamburg partizipatorische Verfahren der Entscheidungsfindung und integrative Projekte zur Schaffung eines öffentlichen Bewusstseins über die Region zu realisieren, werden sich die derzeit im Vordergrund stehenden Absichten zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit realisieren lassen. Kooperationen im Bereich des Regionalmarketings sind zu wenig, um dauerhaft innovativ und flexibel zu werden. Sie sind mit der Erprobung neuer Formen regionaler Demokratie und Angeboten sozialer Verankerung zu verbinden.

Literatur

Anderson, H. T. / Kempen, R. v.: (Hgg.) (2001): *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, Aldershot.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (2001): *Regionale Zusammenarbeit im Bereich der norddeutschen Stadtstaaten Bremen und Hamburg*, Hannover.

- Aring, J. (1999): Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt. Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgerungen für die regionale Planung und Steuerung (= Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterial Nr. 262), Hannover.
- Bose, M. (1997): Aktuelle Leitbilder, Konzepte und Strategien im ideengeschichtlichen Kontext, in: Bose, M. (Hg.): Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region? Kritische Betrachtungen neuer Leitbilder, Konzepte, Kooperationsstrategien und Verwaltungsstrukturen für Stadtregionen (= Harburger Berichte zur Stadtplanung Bd. 9), Hamburg.
- Brake, K. / Dangschat J. / Herfert, G. (Hgg.) (2001): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen, Opladen.
- Brenner, N. / Heeg, S. (1998): Leistungsfähige Länder, konkurrenzfähige Stadtregionen? Standortpolitik, Stadtregionen und die Neugliederungsdebatte in den 90er Jahren, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 10. 1998, 661-672.
- Castells, M. (2001): Das Informationszeitalter. Bd. 1: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft, Opladen.
- Christ, W. (1998): Zur Gestalt und Gestaltung der künftigen Siedlungsräume: Bricolage statt Plan Voisin, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8. 1998, 475-482.
- Danielzyk, R. / Prieb, A. (2001): Suburbia und stadtregionale Kooperation, in: Brake, K. / Dangschat, J. / Herfert, G. (Hgg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen, Opladen, 261-269.
- Fürst, D. / Müller, B. / Schefold, D (1994): Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen (= Veröffentlichungen der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen Nr. 2-94), Hannover/Bremen.
- Hamnett, Ch. (2001): Social Segregation and Social Polarization, in: Paddison, R. (Hg.): Handbook of Urban Studies, London, 162-176.
- Heeg, S. / Klagge, B. / Oßenbrügge, J. (2000) Kooperativer Wettbewerb zwischen den Metropolregionen Hamburg und Berlin. Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei der FHH, Ms. Hamburg.
- Heeg, S. / Oßenbrügge, J. (2001): Geopolitische Gesichter des Europäischen Projektes, in: Kritische Geographie 14: Geopolitik. Zur Ideologiekritik politischer Raumkonzepte, Wien, 183-198.

- Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8 (1998): Themenheft Stadt-Landschaft. Orientierungen und Bewertungsfragen zur Entwicklung der Agglomerationsräume.
- MKRO: Ministerkonferenz für Raumordnung (Hg.) (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluß der MKRO vom 08.03.1995. Bonn.
- Oßenbrügge, J. (1993): Umweltrisiko und Raumentwicklung. Wahrnehmung von Umweltgefahren und ihre Wirkung auf den regionalen Strukturwandel in Norddeutschland, Heidelberg u. a.
- Sassen, S. (2001): Cities in the Global Economy, in: Paddison, R. (Hg.): Handbook of Urban Studies, London, 256-272.
- Scharpf, F. W. / Benz, A. (1991): Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern, Baden-Baden.
- Siebel, W. (1999): Ist Urbanität eine Utopie?, in: Geographische Zeitschrift 87, 116-124.
- Sieverts, Th. (1997): Zwischenstadt – zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Wiesbaden.
- Sieverts, Th. (1998): Die Stadt in der zweiten Moderne, Eine europäische Perspektive, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 7/8. 1998, 455-474.
- Steinacher, B. (2000): Zukunftsperspektiven für die Region Stuttgart, in: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 24, Heft 2, 18-24.
- Storper, M. (1997): The Regional World. Territorial Development in a Global Economy, New York.
- Taylor, P. (2000): World cities and territorial states under conditions of contemporary globalization, in: Political Geography 19, Heft 1, 5-32.