

Baumheier, Ralph (Ed.)

**Research Report**

## Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 1: Metropolregionen in Nordwestdeutschland

Arbeitsmaterial der ARL, No. 335

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Baumheier, Ralph (Ed.) (2007) : Metropolregionen und Raumentwicklung, Teil 1: Metropolregionen in Nordwestdeutschland, Arbeitsmaterial der ARL, No. 335, ISBN 978-3-88838-335-9, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59887>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Metropolregionen und Raumentwicklung

Teil 1

# Metropolregionen in Nordwestdeutschland

Ralph Baumheier (Hrsg.)

# ARL

# Metropolregionen in Nordwestdeutschland

AM Nr. 335  
ISBN 978-3-88838-335-9  
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2007  
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:  
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH  
Postfach 47 38  
38037 Braunschweig  
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09  
Fax (05 31) 7 08-6 19  
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de  
Onlineshop der ARL: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)

Verlagsanschrift:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41  
E-Mail: [ARL@ARL-net.de](mailto:ARL@ARL-net.de)  
Internet: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Metropolregionen und Raumentwicklung

Teil 1

# Metropolregionen in Nordwestdeutschland

Ralph Baumheier (Hrsg.)

**Autoren**  
zugleich Mitglieder der Arbeitsgruppe  
"Metropolregionen in Nordwestdeutschland"  
der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen, Hamburg, Niedersachsen,  
Schleswig-Holstein der ARL

*Andrießen, Till*, Dipl.-Geogr., Dezernat Umwelt, Planung und Bauen, Region Hannover, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Baumheier, Ralph*, Dr., Senatsrat, Leiter der Stabsstelle Regionale und ressortübergreifende Kooperation und des Referats Raumordnung, Stadtentwicklung, Flächennutzungsplanung, Der Senator für Bau, Umwelt und Verkehr der Freien Hansestadt Bremen, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Leiter der Arbeitsgruppe

*Bernat, Erwin*, Dipl.-Sozialw., Ministerialrat, Leiter des Referats Grundsatzangelegenheiten, Regionalisierte Landesentwicklung, Raumordnungsrecht, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Hannover, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Diller, Christian*, Dr.-Ing., Prof., Professur für Kommunale und Regionale Planung am Institut für Geographie, Justus-Liebig-Universität, Gießen, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Knieling, Jörg*, Dr.-Ing., M. A., Prof., Institut für Stadt-, Regional- und Umweltplanung, HafenCity Universität, Hamburg, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Scholich, Dietmar*, Dr.-Ing., Prof., Generalsekretär der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

*Schulte, Wilhelm*, Dipl.-Ing., Erster Baudirektor, Leiter des Amtes für Landes- und Landschaftsplanung, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

*Sempell, Guido*, Dr., Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg

*Die Arbeitsgruppe hat die Entwürfe mehrfach mit den Autoren und mit den LAG-Mitgliedern diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Die von der Arbeitsgruppe verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch einen Expertenworkshop einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autoren.*

Sekretariat der ARL: Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich (ARL@ARL-net.de)

# INHALT

<b>Vorwort</b>	VI
<b>1 Genereller Einstieg</b>	1
1.1 Warum eine Metropolregionen-Diskussion? Rahmenbedingungen und Erklärungsansätze aus wissenschaftlicher Sicht	1
1.1.1 Einleitung	1
1.1.2 Verschiebungen zwischen Staat und Region: Neuer Regionalismus und Globalisierung	1
1.1.3 Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik: Wachstums- und Wettbewerbsorientierung	3
1.1.4 Definition von Metropolregionen	4
1.1.5 Theoretische Erklärungsansätze für den Bedeutungsgewinn von Metropolregionen	6
1.2 Metropolregionen in Deutschland	7
1.3 Ausgangslage in Nordwestdeutschland	11
<b>2 Handlungsfelder und Strategieansätze der bestehenden großräumigen Zusammenarbeit</b>	12
2.1 Überlagernde Strategieansätze der Flächenländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein als Rahmenbedingung	12
2.1.1 Strategieansätze in Schleswig-Holstein	12
2.1.2 Strategieansätze in Niedersachsen	21
2.2 Internationalisierung als Strategie zur Positionierung der nordwestdeutschen Metropolregionen	30
2.3 Metropolregionen im Kontext der EU-Förderung	33
<b>3 Entwicklungsperspektiven in den drei nordwestdeutschen Metropolregionen</b>	37
3.1 Metropolregion Hamburg	37
3.2 Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten	40
3.3 Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen	46
3.4 Quervergleiche der drei nordwestdeutschen Metropolregionen	49
<b>4 Handlungsempfehlungen für eine an Inhalten orientierte Politik der Metropolregionen in Nordwestdeutschland: Zusammenfassung und abschließende Empfehlungen</b>	52
Literatur	60
Kurzfassung / Abstract	63

## Vorwort

Besonders komplexe Forschungsthemen werden in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) seit langem und mit großem Erfolg im Verbund bearbeitet. Dadurch ist eine noch intensivere thematische Koordination und Vernetzung der betreffenden Gremien möglich. Zugleich können die Synergieeffekte konsequent genutzt werden.

Mittelfristige Forschungsverbünde der ARL behandeln vorrangig Querschnittsthemen. In den zurückliegenden Jahren bzw. Jahrzehnten standen vor allem Fragen der Ökologisierung der Raumplanung, der Flächenhaushaltspolitik, der nachhaltigen Raumentwicklung und zuletzt des demographischen Wandels und seiner räumlichen Konsequenzen im Mittelpunkt. Zahlreiche dieser Querschnittsthemen werden die ARL auch künftig intensiv beschäftigen. Es haben aber auch andere komplexe Forschungsthemen ihren Niederschlag in den jüngsten Arbeitsprogrammen der Akademie gefunden: Gleichwertige Lebensverhältnisse, europäische Raumentwicklung, Entwicklung peripherer, strukturschwacher ländlicher Räume, Entwicklung von Agglomerationen und Metropolregionen.

Die Rolle von Agglomerationen und Metropolregionen für die gesamtstaatliche Entwicklung ist seit dem Nachlassen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und auch durch die Erkenntnisse der Neuen Ökonomischen Geographie und der Neuen Wachstumstheorie wieder in den Blickpunkt raumbezogener Forschung geraten. Zum einen geht es um den grundsätzlichen Wandel des deutschen Städtesystems. Zum anderen ist zu prüfen, inwieweit Wachstumsimpulse für die Gesamtwirtschaft vorwiegend von den großen Metropolen ausgehen und ob es sinnvoll ist, diese Metropolen dann durch eine aktive Förderpolitik stärker zu unterstützen. Damit steht vor allem auch das Paradigma gleichwertiger Lebensverhältnisse im Raum auf dem Prüfstand. Zu klären ist dazu neben den theoretischen Grundlagen vor allem auch die empirische Performance von Agglomerationen und Metropolregionen im Vergleich, um herauszufinden, welche Faktoren eine im Regionenwettbewerb erfolgreiche Metropolregion ausmachen und welche Aufgaben in der Zukunft den übrigen Teilen des Städtesystems zukommen werden. Daran anknüpfend ist dann beispielsweise zu untersuchen, welche Instrumente einer aktiven räumlichen Entwicklungspolitik zur Förderung der Metropolregionen sinnvoll sind.

Diesem Themenfeld widmet sich in der Akademie der Arbeitskreis „Metropolregionen – Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit“, der seine Ergebnisse in die Wissenschaftliche Plenarsitzung (WP) Mitte Juni 2007 in Hamburg zum Thema „Metropolregionen und territoriale Kohäsion“ eingebracht hat und auch noch in diesem Jahr als Forschungs- und Sitzungsbericht der ARL vorlegen wird. Der Arbeitskreis wird ergänzt durch Aktivitäten der Landesarbeitsgemeinschaften (LAGs). Die LAGs sind Foren für regional orientierte Forschung und für den Informationsaustausch auf Länderebene. Daneben erbringen sie Dienstleistungen für Politik und Verwaltung in den betreffenden Ländern. Fragen der Landes- und Regionalentwicklung werden von zeitlich befristet eingesetzten Arbeitsgruppen der LAG behandelt. Mit Metropolregionen beschäftigen sich derzeit nahezu alle sieben LAGs.

Wie schon beim Querschnittsthema „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“ hat das Präsidium der ARL beschlossen, die Publikationen mit den Ergebnissen der Forschungen zu Metropolregionen unter dem gemeinsamen thematischen Dach

„Metropolregionen und Raumentwicklung“ zu veröffentlichen. Im Untertitel wird das jeweilige Teilvorhaben genannt. Jeder Band enthält eine Übersicht über die bereits vorliegenden Teile.

Die Arbeitsgruppe „Metropolregionen in Nordwestdeutschland“ der LAG Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein macht den Anfang (Teil 1) und legt mit diesem Band ihre Ergebnisse der interessierten Öffentlichkeit vor. Sie will damit einen Beitrag zu einer Diskussion leisten, die trotz zahlreicher Veröffentlichungen, Veranstaltungen und sonstiger Verlautbarungen erst am Anfang steht.

*Akademie für Raumforschung und Landesplanung*



## 1 Genereller Einstieg

### 1.1 Warum eine Metropolregionen-Diskussion? Rahmenbedingungen und Erklärungsansätze aus wissenschaftlicher Sicht

#### 1.1.1 Einleitung

Im April 2005 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) beschlossen, dass in Deutschland zukünftig elf Räume den Status einer Metropolregion haben sollen. In Nordwestdeutschland sind dies die Metropolregionen Hamburg, Bremen-Oldenburg im Nordwesten und Hannover-Braunschweig-Göttingen. Bereits Mitte der 1990er-Jahre hatte die Raumordnung Metropolregionen im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen als neue Raumkategorie verankert, das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) sah sie im Jahr 2000 auf europäischer Ebene ebenfalls vor. Gleichzeitig haben sich die deutschen Metropolregionen zu einem „Initiativkreis Metropolregionen in Deutschland“ zusammengeschlossen. Als „strategische Plattform“ dient ihnen das Positionspapier „Wachstumsmotor Metropolregionen – Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik“.

Die Ausweisung von Metropolregionen deutet an, dass in den vergangenen rund fünfzehn Jahren die großen Städte und die Ballungsräume für die Raumentwicklung an Bedeutung gewonnen haben. Wie sich dies auf nationaler und internationaler Ebene sowie in Nordwestdeutschland im Einzelnen darstellt, ist Thema der nachfolgenden Kapitel. An dieser Stelle soll es zunächst darum gehen, warum diese Veränderungen überhaupt eingetreten sind. Welche Rahmenbedingungen haben sich verändert, sodass Metropolregionen an Bedeutung gewonnen haben? Und welche Ansätze gibt es in der wissenschaftlichen Diskussion, die zur Erklärung beitragen können?

#### 1.1.2 Verschiebungen zwischen Staat und Region: Neuer Regionalismus und Globalisierung

Große Städte als Zentren des wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Lebens standen schon immer im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Sie sind seit jeher die Orte zur Mobilisierung, Konzentration und Kanalisierung von Kreativität. Diese kreative Energie findet ihren Niederschlag in technischen und kulturellen Innovationen, neuen Branchen und Dienstleistungen sowie der Veränderung von gesellschaftlichen Werten und Normen (Florida 2005).

In der internationalen wie in der deutschen Raumentwicklung ist seit den 1990er-Jahren eine Neubewertung der Raumkategorie „Metropolregion“ zu beobachten. Einer der Auslöser dafür ist eine allmähliche Verschiebung der Gewichte innerhalb des politischen Systems. Dies betrifft vor allem die Rolle des Staates und sein Verhältnis zu den Metropolregionen und steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Prozessen der Internationalisierung bzw. Globalisierung von Güter-, Finanz- und Kommunikationsströmen einerseits (die Rede ist von einem weltweit unbegrenzten „Raum der Ströme“ – „Space of Flows“, Castells 2001: 431 ff.) sowie mit Prozessen der Regionalisierung innerhalb der Nationalstaaten andererseits.

Traditionell hatte der Staat die Funktion, zwischen regionalen und internationalen Belangen eine Mittlerrolle einzunehmen und nationale Interessen nach außen zu vertreten. Entsprechend waren Regionen der staatlichen Ebene nachgeordnet und bewegten sich weitgehend in dem Rahmen, der ihnen von nationaler Ebene gesetzt wurde. Im Zuge der Internationalisierung bzw. Globalisierung ist die nationale Ebene aber von verschiedenen Seiten unter Druck geraten (Keating 1998: 75):

- Politische Internationalisierung: „Top down“ kommt es zu einer Beschneidung des Staates durch internationale und supranationale Institutionen. In Europa betrifft dies in zahlreichen Politikfeldern die Europäische Union, darüber hinaus aber beispielsweise auch die Vereinten Nationen, wie dies supranationale Abkommen bei der Kreditvergabe (Basel II), zu Fragen von Wettbewerb und Freihandel (GATT) oder des Klimaschutzes (Kyoto) zeigen. In diesen Fällen verlagert sich der Ort, an dem Entscheidungen getroffen werden, weg von der nationalen Ebene. Gewachsene Verbindungen zwischen Staat und Regionen sind davon unmittelbar betroffen, gewohnte Einflussmöglichkeiten und Wege der Kompromissfindung verschließen sich oder verlieren an Bedeutung. Dagegen entstehen neue Formen der Interessenvertretung, indem sich Netzwerke räumlicher Art – etwa Städtenetze und Regionenkooperationen – oder von wirtschaftlichen und sozialen Interessen bilden. In der Folge konkurrieren die demokratisch legitimierten staatlichen Institutionen mit neuen Formen der Entscheidungsfindung, bei denen diese Netzwerke Einfluss erlangen.
- Ökonomische Internationalisierung: Die Verschiebungen im politisch-institutionellen Gefüge werden durch die zunehmend global ausgerichtete Orientierung der Wirtschaft verstärkt. Globale Märkte im Bereich der Güter, Finanz- und Kommunikationsströme führen dazu, dass sich die gewohnten räumlichen Muster industrieller Fertigung auflösen: Große Unternehmen agieren zunehmend trans- und multinational. Sie sind durch eine steigende Mobilität geprägt und verlieren ihre Bindung an die angestammte Region. Steuerung, Produktentwicklung bzw. -fertigung und Vertrieb sind nicht mehr unbedingt räumlich eng miteinander verknüpft, wie dies in früheren Jahrzehnten der Fall war. Vielmehr kommt es zu einer internationalen Arbeitsteilung, sodass sich die unterschiedlichen Firmensegmente – je nach Kosteneffizienz – auf ganz unterschiedliche Standorte verteilen können (vgl. Porter 1998). Für die Stadtregionen intensiviert sich dadurch der Standortwettbewerb. Sie sind einer stärkeren Konkurrenz um Kapital, Wissen, Arbeit und Einwohner ausgesetzt (OECD 2001; Short, Kim 1999; Sassen 1991). Wirtschaftliche Interessen erhalten so eine gewichtigere Definitionsmacht, zugleich verlieren andere Belange der Stadt- und Regionalentwicklung an Stellenwert. Diese Entwicklung betrifft vor allem Metropolregionen, da sie unmittelbar in das System internationaler Standortkonkurrenz und Arbeitsteilung eingebunden sind.
- Ökonomische Regionalisierung: „Bottom up“ sieht sich der Staat gleichzeitig mit einem neuen Selbstbewusstsein des Lokalen und der Regionen konfrontiert. Zum einen trägt dazu bei, dass sich die Regionen auf ihre endogenen Potenziale besinnen (müssen), da einer staatlichen Wohlfahrtspolitik, die bundes- bzw. europaweit gleichwertige Lebensverhältnisse durch Finanzhilfen an benachteiligte Räume zu erreichen versucht, zunehmend engere finanzielle Grenzen gesetzt sind. Die endogene Ausrichtung wird dadurch unterstützt, dass bedeutsame Ansiedlungserfolge im Bereich der gewerblichen Wirtschaft eher die Ausnahme sind. Neben diesen Engpassargumenten ist zum anderen die Erkenntnis gewachsen, dass wirtschaftlicher Strukturwandel an den spezifischen Faktoren und Fähigkeiten in den jeweiligen Regionen ansetzen sollte, da es gerade diese Spezifika sind, die als Anknüpfungspunkte für erfolgreiche Regionalentwicklung dienen können. Konzentrierte sich die Wirtschaftsförderung früher auf einzelne Branchen, so gilt das Interesse heute vor allem den regionalen Standortbedingungen, wie Infrastruktur, Forschungs- und Entwicklungspotenziale (FuE), Produktionsstrukturen und Kooperationsbeziehungen. Konzepte wie Lernende Regionen, regionale Clusterbildung oder Innovationssysteme drücken dies aus. Metropolregionen spielen dabei auch für strategische Entscheidungen zunehmend eine wichtigere Rolle (Voelzkow 2000; Scharpf 1997).

In einer durch Globalisierung geprägten Wirtschaft verlieren physische Distanzen und Bindungen an Städte und Regionen an Bedeutung. Dagegen werden Menschen-, Güter-, Kapital-, Ideen- und Informationsströme sowie Organisations- und Interaktionsbeziehungen wichtiger (Castell 2001; Taylor 2001; Lash/Urry 1994). Diese unterschiedlichen und zugleich parallel verlaufenden Entwicklungen haben zu einer Aufwertung der regionalen Ebene, zu einem „New Regionalism“ (Keating 1998: 73; vgl. Läßle 2001) geführt. Metropolen bzw. Metropolregionen bilden „Knoten im globalen Netz“, d. h. dort laufen die Verflechtungen der neuen Netzwerk-Ökonomien zusammen. In den Metropolregionen konzentrieren sich die wirtschaftlichen ebenso wie die politischen Steuerungszentralen und kulturelle sowie die meisten Produkt- und Prozessinnovationen finden hier statt (Blotevogel 2005a; Taylor 2001; Sassen 1994).

Die Metropolregionen bewegen sich auch weiterhin innerhalb der Rahmenbedingungen der Nationalstaaten. Vor allem die Metropolregionen orientieren sich aber auf internationale Märkte und auf interregionalen ökonomischen Wettbewerb. In diesem Zuge gewinnen politische Strategien an Gewicht, wonach Wachstum durch Deregulierung erzielt und die Allokation von Produktion und Kapital durch Marktprozesse gesteuert werden soll, sodass bestehende nationale Ausgleichssysteme und Arbeitsteilungen an Bedeutung verlieren können. Mit Blick auf die großräumige Maßstabsebene „neue Regionen“ heißt das:

*The new regionalism is market and competition oriented. (...) This strategy represents a distinct change of course for many members of regional agreements and a weakening of formerly dominant models of domestically focused interventionism, such as neo-Keynesianism in Europe (...) (Schirm 2002: 2).*

Indem der „New Regionalism“ weitgehend der Logik der marktliberalen Modernisierung folgt, grenzt er sich zugleich von früheren Formen eines kulturell bezogenen Regionalismus ab:

*The new regionalism is modernizing and forward-looking, in contrast to an older provincialism, which represented resistance to change and defence of tradition. Yet both old and new regionalism continue to coexist in uneasy partnership, seeking a new synthesis of the universal and the particular. (Keating 1998: 73).*

Mit diesen Veränderungen und Verschiebungen ist nicht zwangsläufig eine gravierende Schwächung des Staates verbunden, da ihm weiterhin eine große Machtfülle verbleibt. Vielmehr weisen diese Entwicklungen zum einen darauf hin, dass die Aufgabe staatlichen Regierens an Komplexität gewonnen hat. Zum anderen deuten sie an, dass den Regionen – und insbesondere den international orientierten Metropolregionen – in diesem modifizierten System eine veränderte Rolle zukommt. Angesichts dieser neuen Anforderungen müssen die Regionen überprüfen, ob ihre bisherigen Formen der Steuerung und Organisation noch zeitgemäß sind.

### **1.1.3 Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik: Wachstums- und Wettbewerbsorientierung**

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten internationalen Standortkonkurrenz zeigt sich in der Regionalpolitik seit einiger Zeit ein Wandel der Leitbilder. Nachdem über lange Jahre der Grundsatz „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Vordergrund stand, gewinnen nun Konzentrationsstrategien an Bedeutung. Eine Förderung sollen vor allem diejenigen Regionen, Entwicklungskerne und Wirtschaftskluster erhalten, deren Wachstums-

chancen am größten sind. Zur Begründung wird auch auf die Engpässe der öffentlichen Haushalte verwiesen (Zimmermann 2003). Offen ist bisher allerdings die Frage, wie diese Entwicklung zu bewerten ist.

Verbunden mit dieser Wachstumsorientierung ist gleichzeitig ein ökonomischer Strukturwandel von der Warenproduktion zur Dienstleistungs- und Wissensökonomie zu beobachten. Dienstleistungen, Innovation sowie Steuerungs- und Kontrollfunktionen gewinnen an Bedeutung, während die industrielle Fertigung an Wichtigkeit verliert. Stadtregionen stehen vor der Anforderung, dass sie einen Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsregion bewältigen müssen, um nicht im Standortwettbewerb zurückzubleiben. Zugleich gilt es, den damit einhergehenden Wandel in der Organisation der Wirtschaft zu unterstützen, indem ein Wechsel von einer vertikal integrierten fordistischen Produktion zu einer postfordistischen, flexiblen Netzwerkorganisation stattfindet (Blotevogel 2005a; Castell 2001; Taylor 2001).

Metropolregionen steigen durch die Globalisierung zu strategischen Orten auf, an denen die weltweit verteilte Wirtschaftstätigkeit, Handel und Finanztransaktionen organisiert werden. Sie besitzen Ballungsvorteile, u. a. die Verfügbarkeit von Informationen und Qualifikationen, eine höhere Produktivität von Kapital und Arbeitskraft, hochgradig differenzierte Arbeitsmärkte sowie eine hohe Kontakt- und Kommunikationsdichte (vgl. Sassen 1996; Esser/Schamp 2001).

Für die Raumentwicklung ergibt sich durch die Wachstumsorientierung ein verstärkter Blick auf die internationale Maßstabsebene. Die Regionen sind gefordert, ein konkurrenzfähiges Standortprofil auszubilden. Im Idealfall gelingt es der Region, sich als „Knoten im internationalen Netz“ zu profilieren. Diese Beschreibung lässt erahnen, dass es eher große und leistungsstarke Regionen sein werden, die sich auf der internationalen Landkarte verankern können. Folglich rücken entsprechend ausgestattete Metropolregionen in den Blickpunkt, die übrigen Regionen laufen dagegen Gefahr, zu den Verlierern dieses verschärften internationalen Wettbewerbs zu werden.

#### 1.1.4 Definition von Metropolregionen

Vor dem Hintergrund dieser Veränderungsprozesse stellt sich die Frage, welche Räume mit den genannten Anforderungen korrespondieren und als Metropolregionen zu bezeichnen sind. Die Verwendung des Begriffs Metropolregion ist in Strategien der Raumentwicklung relativ jung, sodass sich noch kein einheitliches Begriffsverständnis herausgebildet hat. Unter Metropolregionen – oder Functional Urban Areas<sup>1</sup> – werden generell die Stadtregionen der höchsten Kategorie – allen voran London und Paris – verstanden. Sie sind Zentren der politischen und wirtschaftlichen Steuerung, zeichnen sich durch eine hoch entwickelte Infrastruktur und eine hohe Konzentration an spezialisierten Dienstleistungen aus (Blotevogel 2005b; Adam, Göttsche-Stellmann 2005).

Entsprechend ihrer internen Struktur können Metropolregionen nach monozentrischen und polyzentrischen Regionen unterschieden werden. Monozentrische Metropolregionen werden von einer einzelnen Kernstadt dominiert, die in Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft die anderen Gemeinden der Region deutlich überwiegt. Polyzentrische Metropolregionen bilden sich aus einer Gruppe metropolitaner Kerne (Blotevogel 2005b; Herrschel, Newman 2002; Read 2000).

---

<sup>1</sup> Da Metropolregionen im Englischen sprachlich metropolitan regions oder metropolitan areas entsprechen, die dem deutschen Begriff der Stadtregion gleichzusetzen sind, ist für die Bezeichnung im englischsprachigen Ausland der Begriff der Functional Urban Area eingeführt worden.

Im politisch-administrativen Sinne wird unter Metropolregionen ein mehr oder weniger institutionalisierter Kooperationsraum lokaler und regionaler Akteure verstanden, der in Form einer Metropolitan Governance sowohl öffentliche als auch privatwirtschaftliche und bürgerschaftliche Akteure einbezieht (DATAR 2004).

Die Abgrenzung von Metropolregionen gegenüber Stadtregionen erfolgt meist über statistische Kennzahlen, vor allem die Einwohnerzahl. Außerdem werden Metropolregionen insbesondere anhand ihrer Funktionen definiert.

### ***Abgrenzung von Metropolregionen nach statistischen Kennzahlen***

Nach Definition des europäischen Metrex-Netzwerkes (METREX o.J.) wird von gegenwärtig 120 Metropolregionen in der EU ausgegangen. In ihnen leben 60 % der Einwohner der Mitgliedsstaaten. Die METREX-Abgrenzung entspricht einer Einwohnerzahl der Kernstädte von mindestens 50.000 Einwohnern und in der Gesamtregion von 500.000 Einwohnern. In französischen Untersuchungen zu Metropolregionen wurden Stadtregionen mit einer Einwohnerzahl von mindestens 200.000 Einwohnern in der Agglomeration einbezogen, während in deutschen Studien meist eine Mindesteinwohnerzahl der Gesamtregion von 500.000 Einwohnern zugrunde gelegt wird (DATAR 2004; BBR 2005).

Zur Abgrenzung von Metropolregionen ist es nicht ausreichend, die Grenzen der Kernstädte – wie Paris, London oder Moskau – heranzuziehen. Um die Pendlerbeziehungen, wirtschaftliche Zulieferbeziehungen und andere Standortverflechtungen mit dem Umland abzubilden, sollte die Abgrenzung den funktionale Verflechtungsraum der Regionen berücksichtigen (ESWE 2004; BBR 2005).

### ***Abgrenzung von Metropolregionen nach Funktionen***

Aus raumwissenschaftlicher, analytischer Sicht besteht das Ziel, funktionale Ausstattungsmerkmale als Kriterien einer Definition von Metropolregionen zu nutzen. Wenngleich die wissenschaftliche Diskussion über Funktionen von Metropolregionen und ihren Indikatoren noch nicht abgeschlossen ist, besteht Einigkeit darüber, dass die Entscheidungs- und Kontroll-, die Innovations- sowie die Gateway-Funktion wichtige entwicklungsstrategische Funktionen sind (Blotevogel 2005b; BBR 2005). Außerdem erfährt die Symbolfunktion zunehmend Beachtung. Das Vorhandensein dieser Funktionen deutet einerseits auf das Bestehen einer Metropolregion hin und sichert andererseits ihre besondere Qualität und Leistungsfähigkeit.

#### ***Entscheidungs- und Kontrollfunktion***

Metropolregionen sind politische und ökonomische Machtzentren, in denen Finanz- und Informationsströme kontrolliert werden. In ihnen sind wichtige national und transnational agierende Steuerungszentralen der Politik und Wirtschaft verortet. In der Wirtschaft finden sich vor allem Headquarter von großen transnationalen Dienstleistungsunternehmen, wie Finanz-, Handels- und Logistikunternehmen, während die großen Industrieunternehmen häufig am Fertigungsort lokalisiert sind (Sassen 2001 und 1991; Short, Kim 1999).

#### ***Innovations- und Wettbewerbsfunktion***

Innovationen werden als Schlüssel zu wirtschaftlichem Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Die regionale Innovationsfunktion spricht die Fähigkeit an, Innovationen zu ermöglichen und in einem zweiten Schritt die Innovationen in neue Produkte und Dienstleistungen zu transformieren. Neben dem Humankapital sind dafür die Gene-

rierung und Verbreitung von Wissen, Toleranz und Offenheit für Entwicklungsprozesse wichtige Voraussetzungen (Florida 2000). Neben technischen und ökonomischen Innovationen spielen soziale und kulturelle Innovationen eine wichtige Rolle, da sie wesentlich zur Herausbildung von innovativen oder kreativen Milieus beitragen (Porter 1998; Camagni 1991).

Als Indikatoren für die Erfassung der Innovationsfunktion werden neben Beschäftigten in Forschung und Entwicklung sowie Studierenden an Hochschulen auch Theaterbesucher und die Anzahl der Eventlocations erfasst (BBR 2005). Um das kreative Milieu einer Stadt abzubilden, können der Index der Kulturschaffenden oder der Anteil der ausländischen Bevölkerung herangezogen werden (Florida, Gates 2003; Short 1996).

### ***Gateway-Funktion***

Mit der zunehmenden Vernetzung der Wirtschaft infolge der Globalisierung haben sich Stoff-, Kapital- und Personenströme in ihrer Ausbreitung und Intensität verstärkt (Castell 2001; Sassen 2001, 1991; Short, Kim 1999). Die Organisation der Ströme benötigt aber Knoten in den Netzen, die Anfangs- und Endpunkte der Ströme bilden. Metropolregionen übernehmen diese Knotenfunktion, indem sie den Zugang zu Menschen, Wissen und Märkten sichern. Sie sind durch Verkehrsinfrastruktur wie internationale Flughäfen und Bahnverbindungen miteinander verbunden, ermöglichen den Anschluss an Informationen, Dienstleistungen, Märkte und Ideen (Kujath 2000).

Kennzeichen für die Gatewayfunktion von Metropolregionen sind die Anbindung an den internationalen Flugverkehr und die Hochgeschwindigkeitsinfrastruktur von Bahn und Straße sowie das Vorhandensein von Logistikknoten. Der Zugang zu Wissen kann beispielsweise durch Messen, Kongresse, Ausstellungen oder Medieneinheiten in Bibliotheken abgebildet werden (Blotevogel 2005b; BBR 2005).

### ***Symbolfunktion***

Neben den ökonomisch basierten Funktionen werden Metropolregionen als Zentren der kulturellen und sozialen Innovation definiert. Als Konzentrationspunkte von Bevölkerung verschiedenster Herkunft, Prägung und Orientierung wird ihnen ein größeres Potenzial zur Generierung von Innovationen zugeschrieben als anderen Raumtypen. Deshalb produzieren Metropolregionen Symbole und Zeichen, Moden und Zeitgeist, Normen und Interpretationsmuster in vielfältigsten Formen.

Merkmale zur Abbildung der Symbolfunktion sind beispielsweise prägnante, unverwechselbare Gebäude und Ensembles in Architektur und Städtebau. Auch Medienstandorte, markante Hochschulen, Theater oder Ausstellungen können dazu zählen (Short 1996).

## **1.1.5 Theoretische Erklärungsansätze für den Bedeutungsgewinn von Metropolregionen**

Die Veränderungen im Zuge der Globalisierung führen nicht zu einer „Enträumlichung gesellschaftlicher Beziehungen“, sondern zu einer wachsenden Bedeutung konkreter Räume und der Standortfrage. Die folgenden Erklärungsansätze liefern Argumente und Begründungen dafür und insbesondere in Bezug auf die Raumkategorie der Metropolregion:

Erklärungsansätze für die besondere Rolle von großen Agglomerationen bzw. Metropolregionen findet man in der Raumökonomie und Wirtschaftsgeographie. Räumliche Konzentrationsprozesse und den Bedeutungsgewinn von Metropolregionen erklären

insbesondere die Theorieansätze der „Neuen Ökonomischen Geographie“ und der „New Regional Growth Theory“. Danach streben Unternehmen in Metropolregionen, da sie dort von lokal verortetem Humankapital, Wissensvorsprüngen, Innovationen und Agglomerationseffekten profitieren können. Vorteile ergeben sich dadurch, dass der Aufwand der Wissensaneignung geringer ist und dass sich Angebot und Nachfrage – aufgrund der Größe der Märkte – besser aufeinander abstimmen können (Howells 2002; Sternberg 2001; Fujita et al. 1999; Krugman 1998; Storper 1997; Romer 1994).

Institutionenökonomie und organisationstheoretische Konzepte betonen die Vorteile der räumlichen Nähe (Bathelt, Glückler 2002; Schamp 2000). Wegen der hohen Bedeutung von Wissensanreicherung und Innovation gewinnen Partnerschaften, Kooperationen und Netzwerke an Bedeutung (Kujath 2000; Storper 1997). Räumliche Nähe ist die Grundlage für gemeinsame Verhaltens- und Deutungsmuster, die Unsicherheiten reduzieren, Transaktionen erleichtern und Kontaktnetzwerke knüpfen. Kontaktnetzwerke wiederum bieten den Zugang zu Wissen, beispielsweise über Marktlücken und Nachfrageänderungen, und zu Innovationen (Maskell, Malmberg 1999; Malecki 1991).

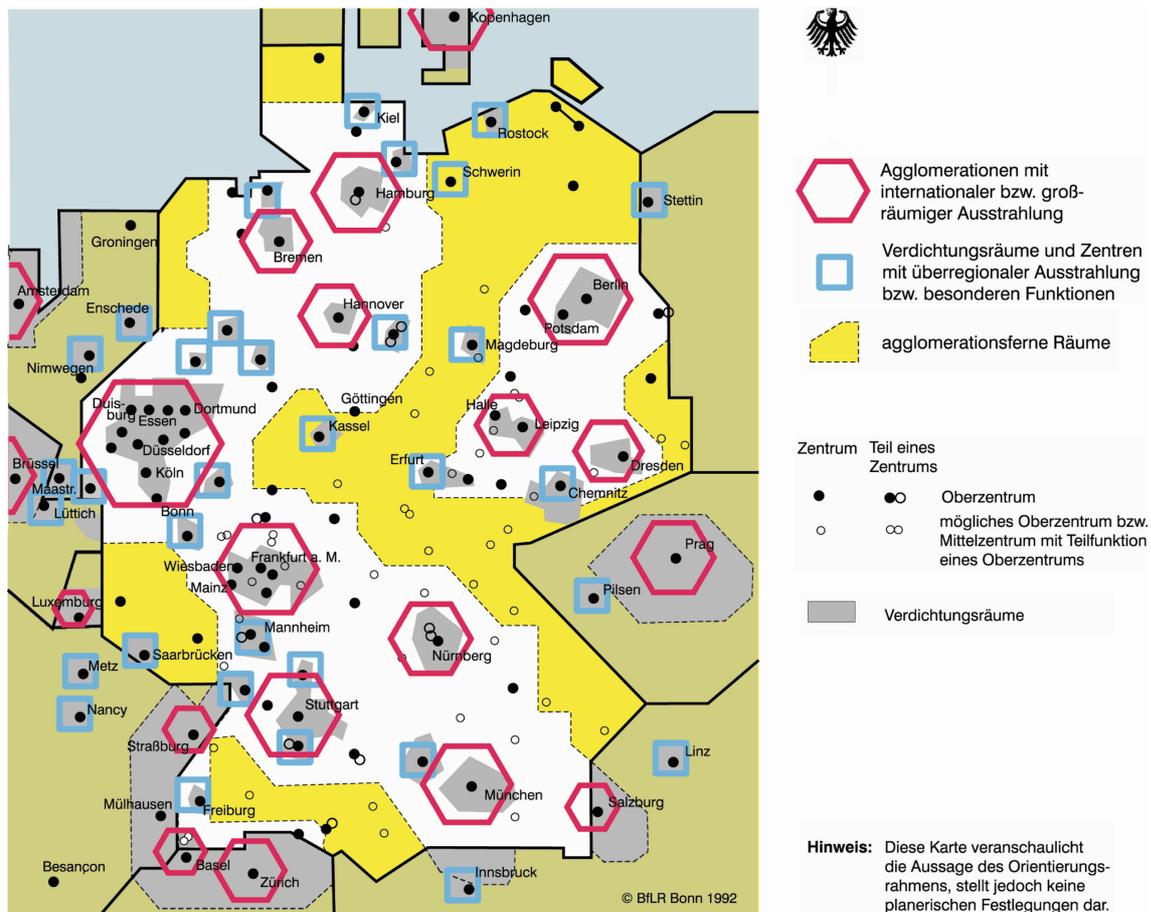
Andere Theorieansätze betonen die Bedeutung von Humankapital und der Konzentration von hoch qualifizierten Arbeitskräften für das Wachstum und die Entwicklung von Regionen. Waren es einstmals Rohstoffe und Verkehrsinfrastruktur, so gelten heute hoch qualifizierte Arbeitskräfte bzw. Humankapital als wichtigste Standortfaktoren (Florida 2005; Florida, Gates 2003; Simmie 2001). In Bezug auf die Fähigkeit, Talente und Qualifizierte anzuziehen, zu halten und zu fördern, zeichnen sich erfolgreiche Regionen dadurch aus, dass sie ihre kulturellen, Umwelt- und Lebensqualitäten ausbauen und in das Bewusstsein des politischen Handelns rücken (Florida, Gates 2003). „Weiche“ Standortfaktoren wie Umweltqualitäten, Wahlmöglichkeiten in der Freizeitgestaltung sowie kulturelle Toleranz und Offenheit einer Region fließen stärker als bisher angenommen in die Standortwahl von hoch qualifizierten Arbeitskräften ein (Florida 2000; Grabow et al. 1995).

## 1.2 Metropolregionen in Deutschland: Die empirische Ausgangslage

Im Kontext der bundesdeutschen Raumentwicklungsdiskussion fanden sich bis in die Mitte der 1990er-Jahre hinein allenfalls versteckte Hinweise auf Metropolregionen als räumliche Kategorie oder Zielsetzung. Auch in dem 1992 von der MKRO verabschiedeten Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen tauchte die Bezeichnung noch nicht auf. Als „Positionsbestimmung für die weitere räumliche Entwicklung des Bundesgebietes“ (BMBAU 1993: 1) wurden vielmehr fünf Leitbilder zu den Themenfeldern Siedlungsstruktur, Umwelt und Raumnutzung, Verkehr, Europa sowie Ordnung und Entwicklung vorgelegt. Dem Leitbild Siedlungsstruktur quasi vorgeschaltet war eine Darstellung der siedlungsstrukturellen Ausgangssituation, die drei grobe Kategorien der Siedlungsstruktur enthielt:

- Agglomerationen mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung
- Verdichtungsräume und Zentren mit überregionaler Ausstrahlung bzw. besonderen Funktionen
- agglomerationsferne Räume

Abb. 1: Siedlungsstrukturelle Ausgangssituation



Quelle: BMBau (1991): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen

Zur erstgenannten Kategorie der Agglomerationen wurden die folgenden Stadtregionen gezählt: Hamburg, Bremen, Hannover, Berlin, Leipzig, Dresden, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Nürnberg, Stuttgart, München. Diese Stadtregionen wurden programmatisch aufgegriffen sowohl unter dem Aspekt zunehmender Beeinträchtigung ihrer Funktionsfähigkeit (BMBau 1993: 6 f.) als auch hinsichtlich ihrer internationalen Funktionen und Ausstrahlungen (BMBau 1993: 18).

Dieser zweite Ansatzpunkt wurde im programmatischen Nachfolgedokument des Raumordnungspolitischen Handlungsrahmens von 1995 konkretisiert aufgegriffen und erstmalig mit dem Begriff „europäische Metropolregionen“ verbunden (BMBau 1995: 27 ff.). In dem Beschluss wurde zunächst die Bedeutung europäischer Metropolregionen als räumliche Standorte mit herausragenden internationalen Funktionen herausgestellt: „Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen.“ (BMBau 1995: 27). Erst in der Begründung zu diesem Beschluss, der zunächst vorrangig auf die Integration des Themas in das damals in Aufstellung befindliche EUREK abzielte, fand sich dann übrigens die konkrete Benennung europäischer Metropolregionen in Deutschland: Berlin/Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart sowie als potenzielle Metropolregion Halle/Leipzig-Sachsendreieck.

Dieser „Ausweisung“ zugrunde gelegt wurden verschiedene Orientierungsmerkmale zur Abbildung der vorwiegend qualitativen raumwirksamen Funktionen von Metropolregionen:

- Lagegunst im europäischen Verkehrs- und Kommunikationsnetz
- Bevölkerungszahl und -dichte, Wirtschaftskraft, außenwirtschaftliche Bedeutung
- politisches und wirtschaftliches Entscheidungszentrum
- Dienstleistungs- und Finanzzentrum
- international bedeutsame Institutionen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Wissenschaft und Lehre
- international ausgerichtetes kulturelles Angebot

Diese Merkmale wurden durch generelle Einstufungen ergänzt, „wie z. B. internationaler Bekanntheitsgrad, weltstädtisches Niveau“ – also noch deutlicher qualitative Bewertungen. (BMBau 1995: 28)

Neben dieser ersten innerdeutschen Ausdifferenzierung des Systems der Stadtregionen – die in einer weiteren Entschließung der MKRO 1997 bekräftigt wurde – zielte der Beschluss des Handlungsrahmens primär auf die europäische Ebene und die in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre anstehende erstmalige Erstellung des EUREK, das unter deutscher Präsidentschaft 1999 beim Informellen Rat der europäischen Raumordnungsminister in Potsdam verabschiedet werden konnte. Mit dem EUREK gewann die sog. „territoriale Dimension“ der Gemeinschaftspolitik Eingang in offizielle programmatische Dokumente der EU. Die Verankerung der Metropolregionen in diesem Kontext ist gleichwohl nur vergleichsweise knapp erfolgt, indem der „Ausbau der strategischen Rolle der Metropolregionen und 'Gateway-Städte' mit einem besonderen Augenmerk auf die Entwicklung der Randgebiete der EU“ (EUREK 1999: 24) als eine politische Option hervorgehoben wurde.

Während auf europäischer Ebene das Thema damit einerseits „angekommen“ war, andererseits auch nicht allzu prioritär verfolgt wurde, stellte sich die innerdeutsche weitere Beschäftigung mit dem Ansatz Metropolregionen vielschichtiger dar: Zum einen ist auf den – sehr unterschiedlichen – Umgang mit der „Auszeichnung“ in den von der MKRO ausgewiesenen Metropolregionen (und den zugehörigen Ländern) hinzuweisen und einzugehen, zum anderen ist seit einiger Zeit ein verstärktes wissenschaftlich-analytische Interesse am Thema festzustellen. Nicht zuletzt sind hierbei das BBR mit vielfältigen Beiträgen in Vorbereitung des Raumordnungsberichtes 2005 sowie der anstehenden Überarbeitung des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens, die ARL mit verschiedenen grundlegenden und regionalen Forschungsinitiativen sowie auf europäischer Ebene die gemeinsamen Bemühungen europäischer Raumforschungsinstitute um ein sog. Europäisches Raumbeobachtungsobservatorium (ESPON) hervorzuheben.

Betrachtet man zunächst den konkreten regionalen und landespolitischen Umgang mit den durch die MKRO benannten sieben Metropolregionen, so sind ausgeprägte Unterschiede festzustellen. Während Regionen wie Rhein-Main oder München zweifelsohne metropolitane Funktionen im größeren Umfang vorhalten, wird dort aber offenbar ein aktiver Umgang mit einem Instrument Metropolregion nicht für erforderlich gehalten – sei es aus der Einschätzung heraus, die Potenziale und Funktionen auch ohne ein solches Instrument weiterentwickeln zu können, sei es aus der Überlagerung mit der Her-

ausbildung neuer regionaler Organisationsansätze heraus, die eine zusätzliche metropolitane Ebene nicht auch noch „verkräften“.

Andere Regionen gehen – wiederum aus sehr unterschiedlichen regionalen Ausgangslagen heraus – deutlich aktiver mit der Auszeichnung Metropolregion um: Die Region Stuttgart nutzt ihre leistungsfähigen regionalen Strukturen intensiv in eine europäische Ausrichtung als Metropolregion, die Region Hamburg mit ebenfalls umfangreichen metropolitanen Funktionen hat besonders frühzeitig die Umbenennung und interne Ausrichtung der regionalen Strukturen auf das Label Metropolregion betrieben.

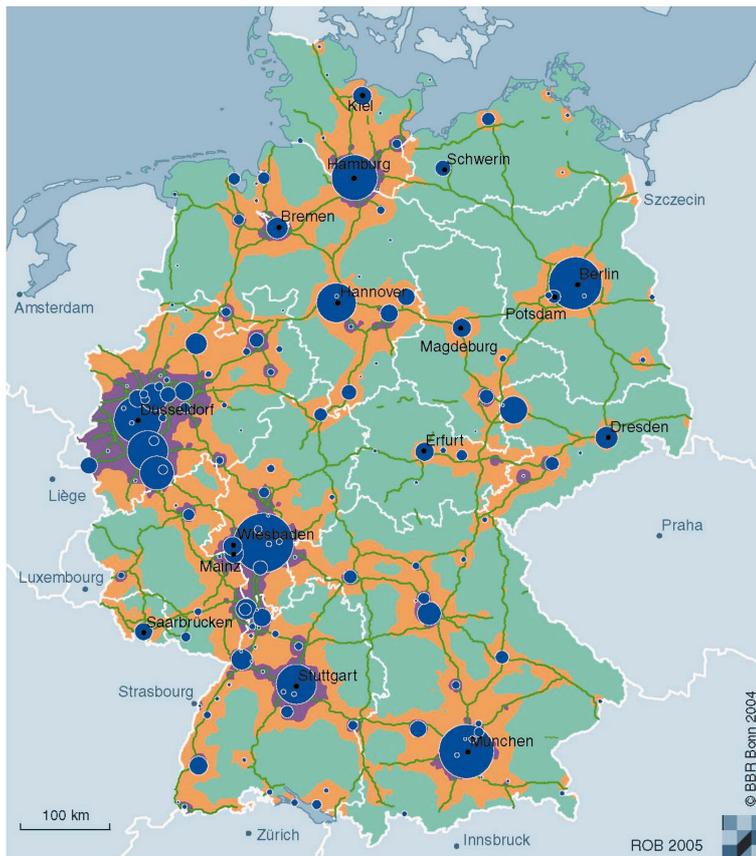
Regionen sehr eigener Art stellen die Großräume Berlin/Brandenburg sowie Rhein-Ruhr dar: Während in Berlin/Brandenburg das Thema durch die länderübergreifende Gemeinsame Landesplanungsabteilung intensiv unterstützt wird, stellt der große und in sich heterogene Rhein-Ruhr-Raum zunächst faktisch keine gemeinsame Region dar. Besonders ausgeprägt sind hier nicht immer gleich gerichtete Zielsetzungen der Landesebene und wichtiger regionaler Akteure festzustellen.

Ein Bindeglied zwischen den jeweiligen regionalen Ansätzen zur Umsetzung des Themas Metropolregion und den bundesseitigen Aktivitäten zur weiteren analytischen und programmatischen Unterfütterung stellt der vom Bund ausgeschriebene Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ dar, an dem sich einige der Metropolregionen beteiligt haben und in dessen Folge sich der „Initiativkreis Metropolregionen“ gebildet hat, dem neben den bereits ausgewiesenen Metropolregionen auch der Raum Hannover angehört. Dieser Initiativkreis hat die weitere bundesdeutsche Diskussion intensiv begleitet und beeinflusst. Hervorzuheben ist das 2003 vorgelegte Positionspapier, in dem teilweise weitreichende Forderungen formuliert wurden.

In der Vorbereitung der Überarbeitung und Aktualisierung des Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens sowie des vorlaufenden Bundesraumordnungsberichtes 2005 hat das BBR das Kriterienraster zur Auswahl und Einstufung von Metropolregionen deutlich verfeinert und ausgeweitet. Mit jeweils mehreren Indikatoren differenziert das BBR nunmehr drei relevante Bereiche metropolitaner Funktionen: Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen, Gateway-Funktionen.

Als (Zwischen-)Ergebnis der politischen Diskussion auf dem Wege zu einem neuen Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen hat die MKRO im April 2005 Leitlinien der künftigen Ausrichtung beschlossen und in diesem Zusammenhang die Aufnahme von vier weiteren Regionen in den Kreis der Metropolregionen europäischer Bedeutung beschlossen. Vorangegangen waren (unterschiedlich früh einsetzende) Bemühungen in den Regionen Nürnberg, Rhein-Neckar, Hannover-Braunschweig-Göttingen sowie Bremen-Oldenburg um entsprechende Anerkennung ihrer jeweiligen metropolitanen Funktionen und – in der Konsequenz – um Anerkennung als Metropolregion: „Insbesondere die Bemühungen der Stadtregionen Nürnberg, Hannover, Rhein-Neckar und Bremen haben die Leitbilddebatte (des Bundes und der Länder insgesamt; Anm. RB) entscheidend vorangetrieben.“ (Aring; Sinz 2006: 58)

Abb. 2: Metropolfunktionen in Städten



Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, Seite 185.

### 1.3 Ausgangslage in Nordwestdeutschland

Durch den Beschluss der MKRO vom April 2005 hat sich die Ausgangslage in Nordwestdeutschland zumindest formal deutlich verändert: Neben die bislang einzige Metropolregion Hamburg sind die Metropolregionen Hannover-Braunschweig-Göttingen und Bremen-Oldenburg getreten. Die jeweiligen Entwicklungsperspektiven der drei Regionen werden ausführlicher in Kapitel 3 dargestellt, an dieser Stelle soll es vorrangig um eine zusammenfassende Bewertung der Ausgangslage insgesamt gehen:

Generell ist festzustellen, dass im nordwestdeutschen Raum eine ausgesprochene Intensität und Vielfalt metropolitaner Funktionen gegeben ist, der allerdings auch eine ausgeprägte Vielfalt der regionalen Zusammenarbeitsformen entspricht, die durch die besondere administrative Struktur des Raumes noch erschwert wird. Neben dem Umstand, dass zwei – unterschiedlich große – Stadtstaaten in der Region liegen, sind auch die beiden beteiligten Flächenländer nicht nur unterschiedlich groß, sondern auch intern unterschiedlich regional organisiert. Durch das Zusammenspiel von Stadtstaaten und Flächenland haben sich bereits längerfristig eigene Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickelt, die grundsätzlich geeignete Ansatzpunkte für das Thema Metropolregionen darstellen und in beiden Regionen – unterschiedlich weit bereits institutionalisiert – auch entsprechend genutzt werden. Für den Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen gibt es diesen Vorlauf vorhandener Formen großräumiger Kooperation nicht, sodass hier neue eigene Wege beschritten werden mussten.

## 2 Handlungsfelder und Strategieansätze der bestehenden großräumigen Zusammenarbeit

Metropolregionen als vergleichsweise neuer Ansatz der großräumigen Kooperation müssen sich einfügen in die bestehenden großräumigen Formen der regionalen Zusammenarbeit. Dies gilt insbesondere für die norddeutschen Flächenländer, deren generelle Strategieansätze zur regionalen Zusammenarbeit nachfolgend näher dargestellt und diskutiert werden sollen.

### 2.1 Überlagernde Strategieansätze der Flächenländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein als Rahmenbedingung

#### 2.1.1 Strategieansätze in Schleswig-Holstein

Wichtige Rahmenbedingungen für die Diskussion zum Thema Metropolregionen ergeben sich aus den von der Landesregierung Schleswig-Holstein formulierten Zielen und den damit im Zusammenhang stehenden Neuorientierungen einzelner Politikfelder. Dabei überlagert die Debatte um eine umfassende Kreisreform, die zunächst als Diskussion um neue Verwaltungsregionen begonnen hatte, derzeit sämtliche Prozesse der Regionbildung.

#### *Regionale Strukturpolitik: Neuaustarierung von Wachstums- und Ausgleichsziel*

Mit den Eckpunkten der neuen Strukturpolitik für die nächste Förderperiode wurde das Verhältnis zwischen den beiden Leitgedanken der Ausgleichsorientierung und der Wachstumsorientierung neu austariert, wobei der Wachstumsgedanke nunmehr stärker akzentuiert wurde. Die Rahmenseetzungen der EU-Strukturpolitik ermöglichen es dem Land, grundsätzlich von dem traditionellen Ansatz der gebietskulissenbezogenen Förderung hin zu einer clusterbezogenen Förderung zu gehen, die räumlich auch die ohnehin wachstumsstarken Räume umfassen kann.

Die Rahmenseetzungen stellen sich nunmehr folgendermaßen dar, dass die aus der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur stammenden Strukturfördermittel (Volumen ca. 150 Mio. €) nach wie vor in erster Linie ausgleichsorientiert eingesetzt werden, wobei hier die Abgrenzung der Gebietskulissen eine räumliche Orientierung gibt. Die Mittel der EU-Strukturfonds (Volumen ca. 300 Mio. €) dagegen können sowohl ausgleichs- als auch wachstumsorientiert im ganzen Land eingesetzt werden. Damit ist das politische Signal in Richtung eines Qualitätswettbewerbs um die Mittel der staatlichen Strukturförderung gesetzt. Wenn Projekte den – noch näher zu definierenden – Qualitätskriterien entsprechen, können Strukturfördermittel auch in den wachstumsstarken Teilen des Landes, in erster Linie den Hamburg-Randkreisen, eingesetzt werden. Gleichzeitig bleibt aber ein nicht unbeträchtlicher Teil der Fördergelder für die strukturschwächeren Räume reserviert. Wie sich dann die Mittelverteilung faktisch darstellt, wird im Rahmen einer Schlussbilanz zum Ende der Förderperiode zu beurteilen sein.

#### *Das Geflecht regionaler Kooperationen*

Schleswig-Holstein ist durch eine Reihe regionaler Kooperationsbeziehungen gekennzeichnet. Die Wichtigste stellt die Metropolregion Hamburg dar, in der sich sechs Kreise des Landes befinden. Der Stand in den großräumigen regionalen Kooperationen um die Oberzentren des Landes ist dabei sehr unterschiedlich:

- Am weitesten vorangeschritten ist die 1991 gegründete Technologie-Region K.E.R.N. Die Entwicklungsziele der als Verein organisierten Technologieregion, die räumlich die kreisfreien Städte Kiel und Neumünster sowie den Kreis Rendsburg-Eckernförde mit insgesamt rund 600.000 Einwohnern umfasst, sind die Intensivierung der Kooperation zwischen den Kommunen, die Förderung der technologischen Entwicklung, die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Wissenschaft, Wirtschafts- und Arbeitnehmerorganisationen und die Darstellung der Region nach innen und außen. Einen wichtigen Aktivitätsschwerpunkt stellt dabei das Cluster Maritime Wirtschaft dar. Nach dem Austritt des Kreises Plön 2004 und durch die aktuelle politische Debatte um die kommunalen Verwaltungsregionen befindet sich die K.E.R.N-Region derzeit allerdings in einem labilen Zustand. Es bleibt abzuwarten, wie sich die vom Verein getragenen Aktivitäten zu den Aufgaben der neuen Verwaltungsregion, die neben den Gebietskörperschaften der K.E.R.N-Region auch den Kreis Plön und den hamburgnahen Kreis Bad Segeberg umfassen wird, darstellen wird.
- Im Südosten des Landes sind die Kooperationsbeziehungen deutlich schwächer ausgeprägt. Hier hat die Stadt Lübeck zwar mit ihren Nachbarkommunen das „Entwicklungskonzept Region Lübeck“ erarbeitet. Konkrete Gestalt hat diese Region aber bisher nicht angenommen. Vielmehr hat Lübeck seit 2003 immer nachdrücklicher einen Anschluss an die Metropolregion Hamburg betrieben, bislang ohne Erfolg.
- Positiver sind demgegenüber die aktuellen regionalen Kooperationsansätze im äußeren Norden einzuschätzen. Der Landesteil Schleswig orientiert sich einerseits – auch aufgrund der grenzüberschreitenden INTERREG-Förderung – in Richtung Dänemark. Andererseits ist aber, maßgeblich von der Stadt Flensburg getragen, eine Intensivierung der Kooperation mit den Umlandgemeinden in Richtung einer geräumigeren strategischen Ausrichtung („Region Nord“) zu beobachten, die zunehmend von dem Gedanken, ein strategisches Gegengewicht zum Süden des Landes zu bilden, getragen wird.
- Diese regionsbezogenen Kooperationen, in denen z. T. regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet wurden, werden durch eine Vielzahl kleinräumiger und oft projektbezogener Ansätze überlagert und ergänzt (Regionale Entwicklungskonzepte, Stadt-Umland-Planungen, Städtekooperationen, ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen, Leaderplus-Regionen). In anderer Richtung sind Kooperationsbeziehungen in den Ostseeraum, insbesondere die Öresund-Region zu nennen, die weiter vorangetrieben werden.

Abb. 3: Regionale Entwicklungskonzepte in Schleswig-Holstein



Quelle: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung – IV 922

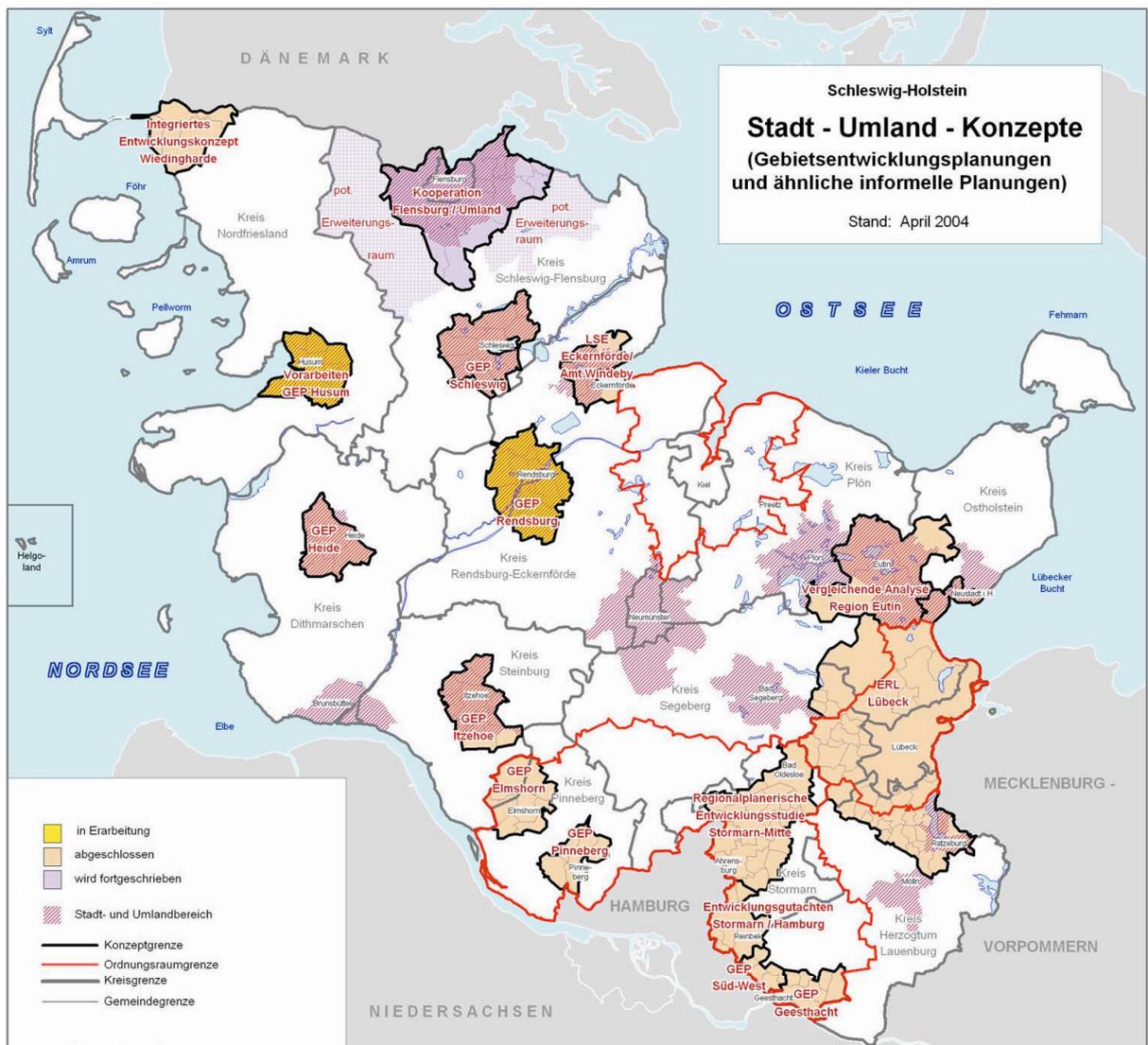
**Neue Impulse durch Clusterpolitik, Clustermanagement und regionale Wachstumsinitiativen**

Ein wesentliches Instrument der Strukturpolitik des Landes Schleswig-Holstein dazu ist die gezielte Förderung von wirtschaftlichen Schwerpunkten. Damit wird der strategische Ansatz der Clusterpolitik der vorangegangenen Landesregierung fortgeführt (vgl. [www.clusterinitiative-sh.de](http://www.clusterinitiative-sh.de), [www.ideen-werden-wirtschaft.de/de/cluster/index.htm](http://www.ideen-werden-wirtschaft.de/de/cluster/index.htm)). Folgende Cluster wurden, zum Teil auch mit räumlichen Schwerpunkten, definiert:

- Chemie/Mineralöl (Brunsbüttel)
- Ernährungswirtschaft (landesweit)
- Informationstechnologie, Telekommunikation und Medien (landesweit)
- Maritime Wirtschaft (K.E.R.N-Region, vgl. Abb. 6)
- Medizintechnik/Life Science (Lübeck, vgl. Abb. 5)
- Mikrotechnologie (Itzehoe)
- Tourismus (landesweit mit Schwerpunkten an der Küste)
- Windenergie/erneuerbare Energie (landesweit)

Auch die Cluster, für die räumliche Schwerpunkte definiert wurden, sollen landesweite Ausstrahlung erhalten. Ein wichtiger Schritt zur Konkretisierung der Clusterpolitik ist nun die Vernetzung relevanter Betriebe und Akteure. Dafür wurden für die einzelnen Schwerpunkte sog. Clustermanagements eingesetzt.

Abb. 4: Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein



Quelle: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung – IV 922

Abb. 5: Cluster Medizintechnik/Life Sciences in Schleswig-Holstein



Quelle: Landesplanung Schleswig-Holstein

Abb. 6: Cluster Maritime Wirtschaft in Schleswig-Holstein

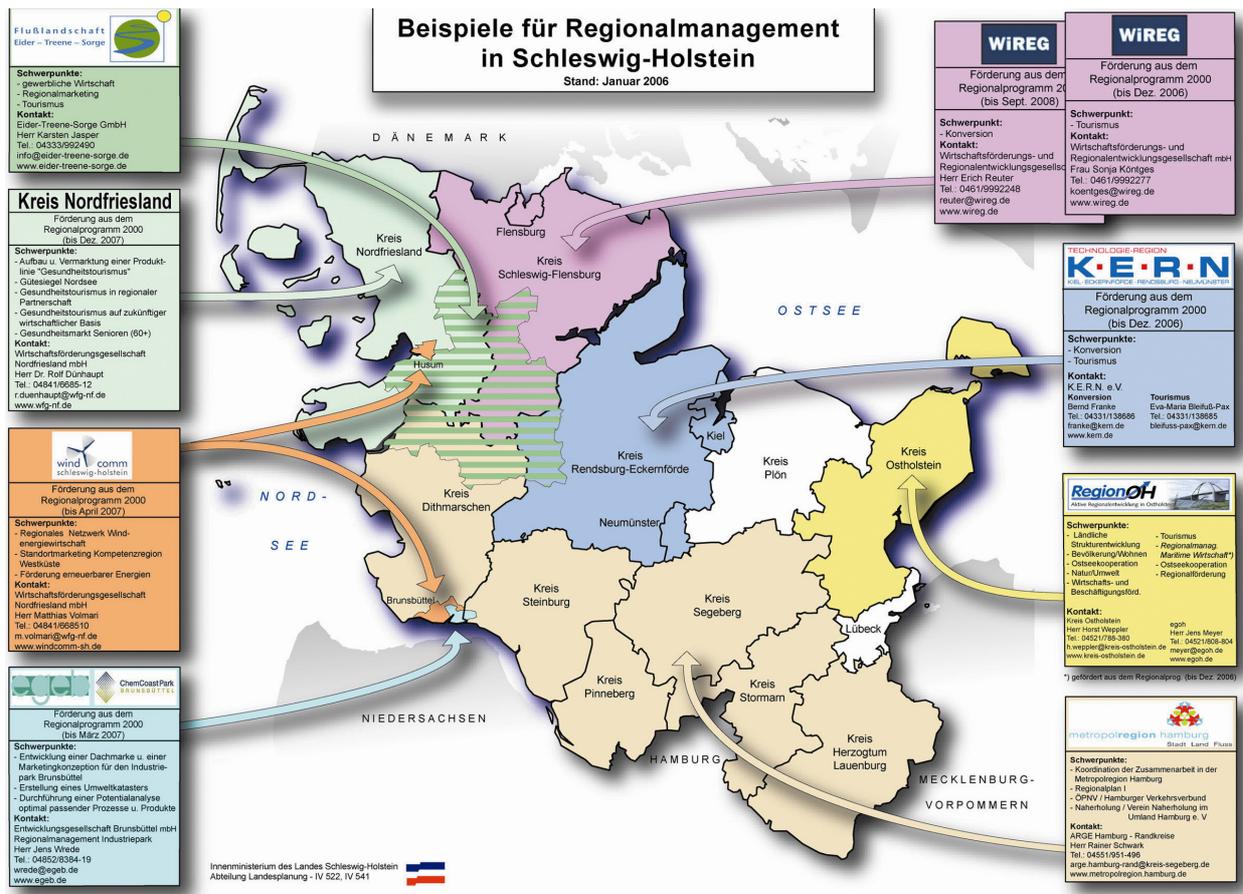


Quelle: Landesplanung Schleswig-Holstein

Diese neuen Akzente in der Clusterpolitik des Landes treffen auf regionale Clusterinitiativen, die von unten getragen werden. Die größte Entwicklungsdynamik weist dabei derzeit die in der Wachstumsinitiative Norderelbe (WIN) auf, in der die nördlichen Hamburg-Randkreise sowie die Hamburger Bezirke Altona und Bergedorf zusammenarbeiten. Diese Wachstumsinitiative hat das Ziel, den Wirtschaftsraum nördlich der Elbe als starken, aktiven Partner innerhalb einer prosperierenden, internationalisierten Metropolregion Hamburg zu positionieren, die regionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch Mobilisierung der endogenen Wachstumspotenziale langfristig zu sichern und zu steigern sowie in entstehenden wie traditionellen Branchen Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen. Aufgabe der Wachstumsinitiative Norderelbe ist es in diesem Zusammenhang, über Kreis- und Ländergrenzen hinweg sektorale Wachstumspotenziale zu identifizieren, diese durch bereits bestehende oder anzustoßende regionale Netzwerke und Kooperationen zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung zu fördern sowie geeignete unternehmerische Projekte zur Verbesserung der Standortattraktivität zu realisieren. Kompetenzfelder sind: Europäisches Handelstor (mit Großhandel, Nachrichtenübermittlung Luftfracht, Schiffsfracht, Landverkehr); Life Science (Pharma, Medizintechnik, Gesundheitswesen, Ernährungsgewerbe); Medien (Papiergewerbe, Verlag, Druck, Hörfunk, Fernsehen); Luftfahrt; Chemie und Mineralöl; IT/Mikrotechnologie (Datenverarbeitung, Rundfunk-, Fernseh-, Nachrichtentechnik). Als Zukunftsfelder wurden identifiziert: Maritime Wirtschaft (Meerestechnik, Biologie); erneuerbare Energien (Wind, Wasser, Brennstoffzelle); Nanotechnologie.

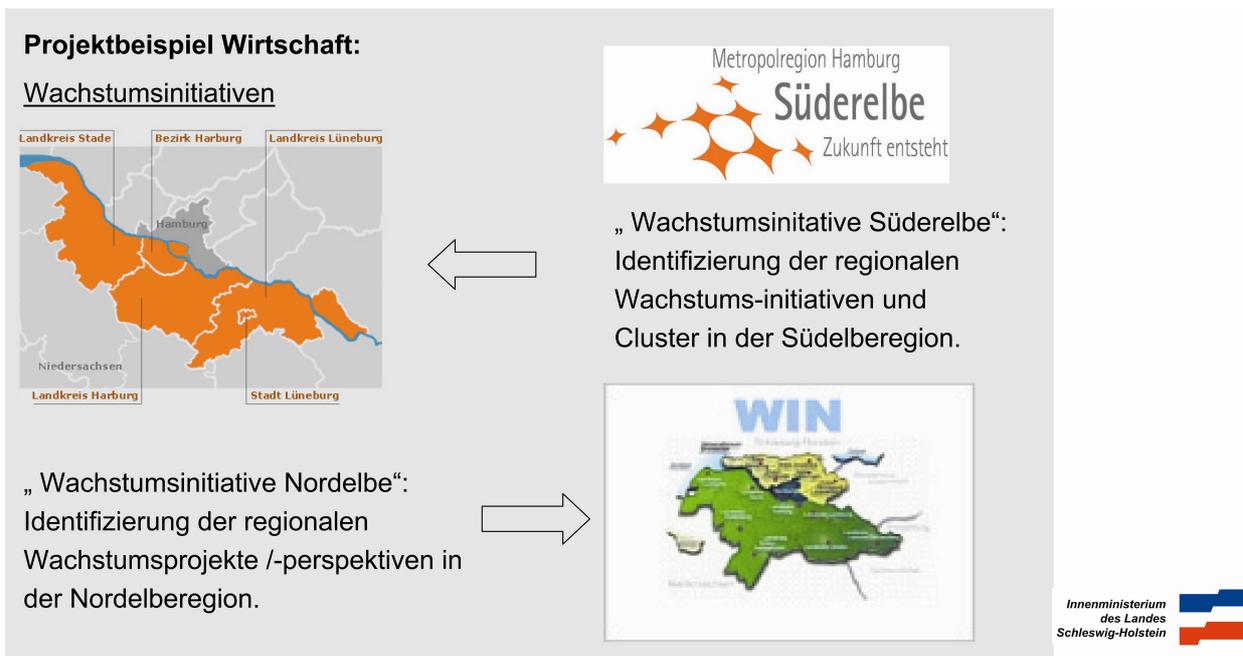
Mit dem Clustermanagement wird eine neue Ebene der Steuerung regionaler Kooperation installiert, die sich auf bestimmte Wirtschaftszweige konzentriert und die in der Verantwortlichkeit des Wirtschaftsressorts liegt. Dem Clustermanagement stehen die Ansätze des Regionalmanagements gegenüber, die in Schleswig-Holstein seit einigen Jahren staatlich gefördert werden. Verglichen mit den Clustermanagement-Ansätzen sind diese thematisch breiter angelegt, sie umfassen das gesamte Spektrum der Regionalentwicklung.

Abb.7: Regionalmanagement in Schleswig-Holstein



Quelle: Landesplanung Schleswig-Holstein

Abb. 8: Clustermanagement und Kompetenzzentren in Schleswig-Holstein



Quelle: Landesplanung Schleswig-Holstein

Abb. 9 : Aktuelle Planungsräume in Schleswig-Holstein



Quelle: Landesplanung Schleswig-Holstein

### ***Baustein zu einer großräumigen Verantwortungsgemeinschaft: Das Wachstumsmodell Schleswig-Holstein***

Mit dem Bericht „Schleswig-Holstein – ein starker Partner im Norden Deutschlands“ hat die Landesregierung Anfang 2006 eine gemeinsame Positionierung zur Stärkung des Standortes Schleswig-Holstein vorgelegt. Mit diesem Papier wird in erster Linie und erstmalig eine Gesamtdarstellung der regionalen, überregionalen und internationalen Initiativen des Landes zur Förderung von Wachstum und Arbeitsplätzen vorgenommen. Ansätze wie norddeutsche Kooperation, bilaterale Kooperation mit Hamburg, die Metropolregion Hamburg und die Förderung anderer regionaler Kooperationen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Dänemark und in den weiteren Ostseeraum werden bekräftigt.

Darüber hinaus enthält das Papier aber auch neue weiterführende Überlegungen. Zu nennen ist hier vor allem das „Wachstumsmodell Schleswig-Holstein“, in dem erstmalig die Ausstrahlung der Metropolregion Hamburg in die anderen Landesteile systematisch thematisiert wird.

Um die Entwicklungsdynamik der Metropole Hamburg nicht nur in die zur Metropolregion Hamburg gehörigen Landesteile, sondern auch in die weiter nördlich gelegenen Landesteile zu lenken, wird in dem Papier der Prüfauftrag zur Festlegung von drei Entwicklungsachsen (vgl. Abb. 10) entlang der nördlich führenden Autobahnen – insbesondere zur Anbindung der schleswig-holsteinischen Oberzentren – erteilt. Bereits das Regionale Entwicklungskonzept, 2000 der Metropolregion hatte sog. „Entwicklungs- und Entlastungsorte“ innerhalb der Metropolregion als besondere Wachstumsträger benannt. Im Papier wird angeregt diesen Ansatz der drei Entwicklungsachsen großräumiger auf ganz Schleswig-Holstein auszudehnen:

- Entwicklungssachse Ost: Ausgehend von der bestehenden Siedlungsachse „Ahrensburg/Bad Oldesloe/Reinfeld“ würde diese Entwicklungssachse entlang der A 1 über Lübeck und Fehmarn die Verbindung zur Öresund-Region sicherstellen.
- Entwicklungssachse Mitte: Ausgehend von der bestehenden Siedlungsachse „Norderstedt/Kaltenkirchen“ würde diese Entwicklungssachse entlang der A 7 über Neumünster – mit einem Zweig über die A 215 zur Landeshauptstadt Kiel (mit ihren Fährverkehren nach Skandinavien) – weiter über Rendsburg und Schleswig nach Flensburg reichen und an die dänische Grenzregion anbinden.
- Entwicklungssachse West: Ausgehend von der bestehenden Siedlungsachse „Pinneberg/Elmshorn“ würde diese Achse entlang der A 23 über Itzehoe und Heide führen und über die B 5 zum Industriestandort Brunsbüttel und sodann entlang der B 5 bis nach Husum und Niebüll sowie weiter nach Esbjerg reichen.

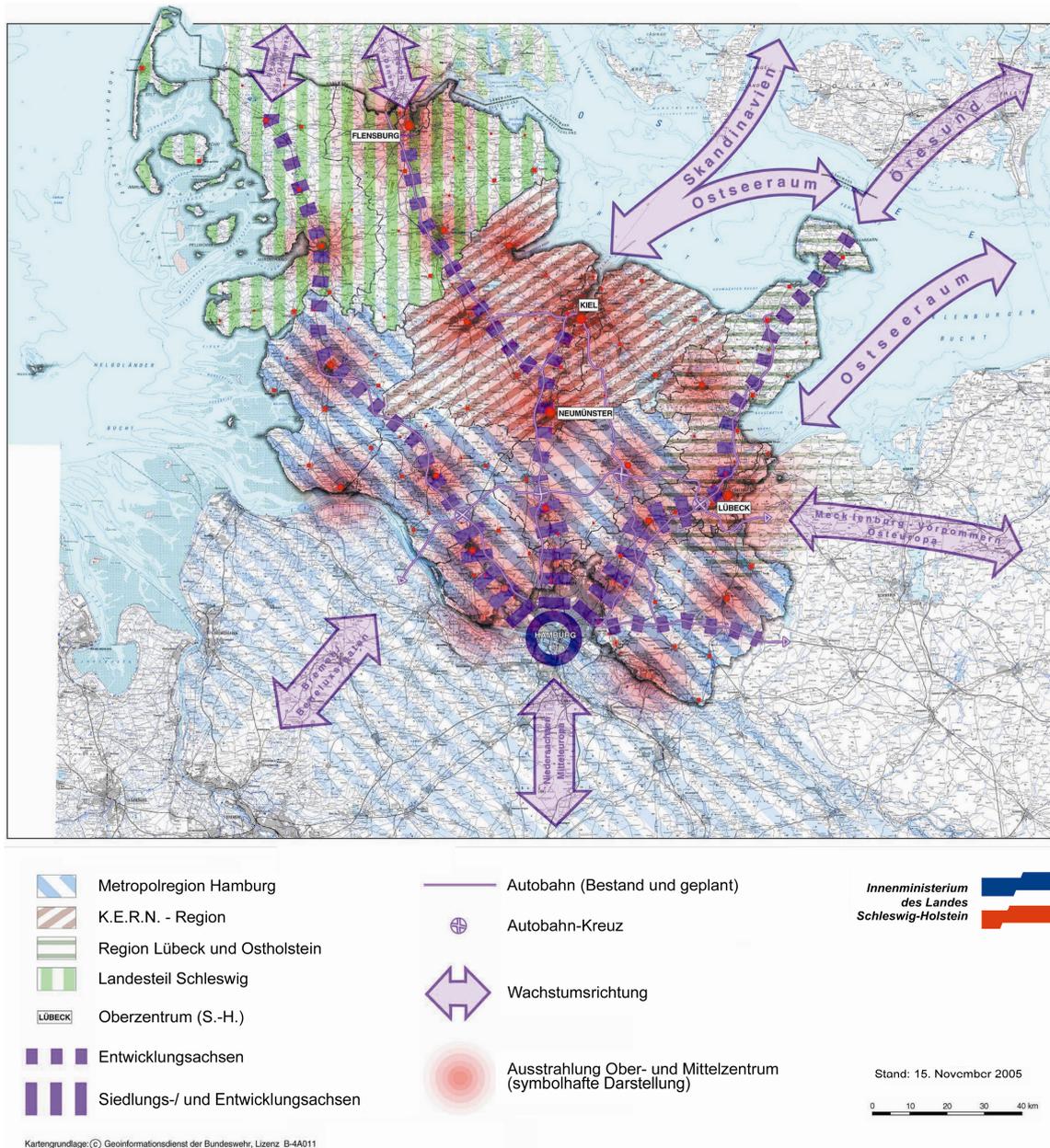
Zu diesen Nord-Süd-Entwicklungssachsen kommt die zukünftige A 20, die in Ost-West-Richtung die drei o. g. Entwicklungssachsen miteinander verbindet und hierdurch an den Schnittstellen Knotenpunkte entstehen lässt, für die jeweils besondere siedlungsbezogene Entwicklungsperspektiven zu prüfen sein werden. Mit der vorgesehenen Elbquerung der A 20 bei Glückstadt würde die westliche Entwicklungssachse zugleich eine bessere Verkehrsanbindung Richtung Süden, aber auch direkt in die Metropolregion gewährleisten.

Von ihrer Funktion sollen diese Entwicklungssachsen – ausgehend von der Metropolregion entlang der benannten Autobahnen – mögliche Wachstumspfade Richtung Norden skizzieren. Die Prüfung ihrer landesplanerischen Bedeutung und Operationalisierung, insbesondere auch ihr Verhältnis zu den traditionellen Siedlungsachsen im Ordnungsraum um Hamburg, wird im Rahmen der Fortschreibung des Landesraumordnungsplanes/Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein erfolgen.

In den Überlegungen zum Wachstumsmodell Schleswig-Holstein werden auch die ersten Positionen zum Thema der großräumigen Verantwortungsgemeinschaft formuliert:

Gegenüber Hamburg wird eingefordert, dass die Kernstadt sich nicht nur als Kooperationspartner der Metropolregion Hamburg versteht, sondern bereit ist, über die Gebietskulisse der Metropolregion Hamburg hinaus auch mit den nördlichen Teilräumen in Schleswig-Holstein zusammenzuarbeiten und insoweit auch für diese Teilräume Verantwortung zu übernehmen. Damit sollen bestehende Ansätze (Kontakte zwischen der Metropolregion zur Stadt Lübeck und zur K.E.R.N.-Region; bilaterale Kooperationsvereinbarungen zwischen der Stadt Hamburg und den Städten Lübeck und Kiel) weiter vertieft und auf andere Räume ausgedehnt werden. Komplementär zu dieser Forderung an Hamburg müssen jedoch auch die nördlichen Landesteile ausreichend attraktive Angebote für eine Zusammenarbeit unterbreiten können. Aufgrund dieser Notwendigkeit wird die Landesregierung den nördlichen Teilräumen weiterhin anbieten, sie bei der Erstellung einer Stärken- und Potenzial-Analyse hinsichtlich möglicher Kooperationen mit der Metropolregion zu unterstützen.

Abb. 10: Großräumige Entwicklungsachsen im Wachstumsmodell Schleswig-Holstein



Quelle: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein

## 2.1.2 Strategieansätze in Niedersachsen

### *Regionalisierung der Landesentwicklungspolitik*

Zu den zentralen Rahmenbedingungen im Findungs- und Selbstorganisationsprozess, aber auch für die weitere thematische und organisatorische Ausgestaltung der Metropolregionen, gehört die Vorprägung durch die Entwicklung und die anhaltende Dynamik in der niedersächsischen regionalen und interkommunalen Kooperationslandschaft.

In einem vielgliedrigen und mehrschichtigen Prozess seit Beginn der 1990er-Jahre ist in Niedersachsen eine Landschaft und Infrastruktur von fast flächendeckenden regionalen Kooperationen und Netzwerken gewachsen. Diese stehen in einer Wechselbeziehung zu einer Regionalisierungsprozesse fördernden Landesentwicklungspolitik und

wirken ihrerseits zugleich prägend auf die weitere Politikgestaltung. In diesem Sinne bestimmt sich auch das iterative Verhältnis in dem Findungs- und Ausgestaltungsprozess der landesrelevanten Metropolregionen. Einerseits beeinflussen die bestehenden Akteursnetzwerke maßgeblich deren Bildung, räumliche Abgrenzung und inhaltliche Zielsetzungen, andererseits bewirken die übergreifenden Ziele der Metropolstrukturen eine Neuausrichtung der bestehenden oder auch neue Initiativen für die Bildung von Netzwerken.

Dabei ist der niedersächsische Weg einer regionalisierten Landesentwicklungspolitik in den weitgehend konsensualen europäischen wie auch nationalen Mainstream der Regional- und Raumentwicklungspolitik eingebettet, wie er sich in der Neuausrichtung der EU-Strukturfonds und den von der MKRO verabschiedeten neuen Leitbildern zur Raumentwicklung abbildet. Ein weiterer relativ aktueller, möglicherweise noch nicht in voller Bedeutung wahrgenommener Querbezug erwächst aus der an Dynamik gewinnenden Diskussion der Verwaltungsmodernisierung auf der kommunal-regionalen Ebene. Hier gilt verstärkte interkommunale Zusammenarbeit derzeit als wichtiger Handlungsansatz. Die niedersächsische Landesregierung wirbt nachdrücklich für flexible und freiwillige Kooperationsformen anstelle struktureller Lösungen (Gebietsreform, neue Körperschaften). Damit könnten wesentliche Elemente im Sinne von „Regional Governance“ eingebracht werden.

Die Überlegungen zur Neuausrichtung der Landesentwicklungspolitik werden nicht unerheblich mitbestimmt durch die tief greifende Verwaltungsreform mit ihrer grundsätzlichen Ausrichtung auf zwei Ebenen (Kommunen und Land), insbesondere durch die Abschaffung der traditionellen Ebene der Mittelinstanz (Bezirksregierungen). Als neue Mittler zwischen der kommunal-regionalen und der Landesebene sind mit Wirkung vom 1. Januar 2005 vier Regierungsvertretungen eingerichtet worden, mit der vorrangigen Aufgabe, die Entwicklung in der Fläche und insbesondere die Stärkung der ländlichen Räume zu unterstützen. Sie verfügen allerdings nicht über hoheitliche Befugnisse oder den Einsatz von Fördermitteln.

Bereits zu Beginn der 1990er-Jahre hat die niedersächsische Landesregierung neue Formen regionaler Zusammenarbeit als Eckpunkt einer regionalisierten Landesentwicklungs- und Strukturpolitik unterstützt. Das Handlungskonzept zur Regionalisierung der Strukturpolitik der damaligen rot-grünen Landesregierung wurde programmatisch im Landes-Raumordnungsprogramm 1994 verankert. Die Förderung des Regionalisierungsprozesses wurde als ressortübergreifender Reformansatz der Regionalpolitik und als wesentlicher Teil der Neuorientierung der Landesentwicklungspolitik verstanden, die dabei von den Prinzipien der Freiwilligkeit und der grundsätzlichen Selbstverantwortung der Regionen für ihre Entwicklungsprozesse ausging.

Die in diesem Zusammenhang genannten Kernziele und Kooperationsprinzipien erscheinen weitgehend unverändert aktuell. Dies gilt für die Zielsetzungen, die regionale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zu stärken, regionale Ressourcen zu mobilisieren und zu bündeln und durch politikfeldübergreifende Entwicklungsprozesse die verschiedenen regionalen Akteure in die Mitgestaltung und Mitverantwortung einzubeziehen. Regionale, die Landkreisgrenzen übergreifende Entwicklungs- und Handlungskonzepte sollten als Grundlage und Orientierungshilfe für einen effizienten und regional gezielten Ressourcen- und Fördermitteleinsatz genutzt werden. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ stützte in ihrem 24. Rahmenplan diesen Gedanken und führte als Instrument das förderbare REK auf der Ebene der Arbeitsmarktregion ein.

Insgesamt sollte eine intensive regionale Kooperation die Voraussetzungen für eine differenzierte, regional angepasste und effizientere Strukturpolitik schaffen, die die Standortattraktivität, die Lebens- und Umweltqualität und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Teilräume des Landes sichert und weiterentwickelt.

Die sich entwickelnde Vielfalt von räumlichen Zuschnitten, Organisationsformen und thematischen Schwerpunkten war als Ausdruck der regionspezifischen Gegebenheiten und der Prinzipien der Freiwilligkeit und Selbstorganisation gewollt.

In den folgenden Jahren durchliefen die regionalen Kooperationen einen Entwicklungs- und „Reifeprozess“, der insbesondere im Wechsel der Kooperationsthemen-schwerpunkte, wie er in der Ablösung von klassischen Infrastrukturfeldern hin zu innovationsbezogenen Bereichen wie Technologietransfer, Forschung und Entwicklung, Bildung und Qualifizierung, Bereitstellung regionalen Risikokapitals sichtbar wird. Parallel dazu veränderten sich die Akteursstrukturen, vorrangig durch die verstärkte Einbeziehung und die Werbung für das Engagement der Wirtschaft.

Mit der Umressortierung der Landesentwicklung in die Staatskanzlei im Jahre 2001 durch die Regierung Gabriel war der Anspruch verbunden, diesen Aufgabenbereich zu einem Schwerpunkt der Landespolitik aufzuwerten. Generell sollte die Strukturpolitik des Landes besser mit den spezifischen regionalen Bedingungen durch eine abgestimmte, verzahnte Ressort- und Fachpolitik in Einklang gebracht werden. Die Landesregierung setzte auf eine integrative und kooperative Regionalpolitik zur Stärkung und Profilierung der Regionen. Die Stärken und Möglichkeiten der Regionen und das Gewinnen neuer, bisher nicht ausgeschöpfter Handlungsspielräume sollten in den Mittelpunkt der Politik rücken (Gabriel 2002). In neuen Formen der Kooperationen mit dem Ziel, landesweit wettbewerbsfähige und innovationsfähige Regionen zu schaffen, sah sie die richtige Antwort auf zentrale Herausforderungen, insbesondere durch die Globalisierung.

Im Sinne eines neuen kooperativen Staats- und Planungsverständnisses, das die gesellschaftlichen Akteure als Mitgestaltende und Mitverantwortende einbezieht, wollte die Landesregierung die Initiativen und Entwicklungsvorstellungen aus den Regionen aufgreifen und mit den Regionen in einen partnerschaftlichen Dialog treten. (Gabriel 2002) Zur Förderung des Regionalisierungsprozesses wurde ein eigener Fonds aufgelegt. Verbunden wurde dies mit dem politischen Anspruch, mit den EU-Strukturfonds und den Gemeinschaftsinitiativen eine nachhaltige, innovative und auch integrative Regionalpolitik aktiv zu gestalten. Die aus den Regionen erarbeiteten Strategien, Handlungskonzepte und Leitprojekte galten dabei als eine wesentliche Grundlage, um die regionalen Entwicklungschancen, durch landespolitische Initiativen und Maßnahmen flankiert, gezielt zu verbessern.

In der Umsetzung sollten die vier Bezirksregierungen ihre bisherige Bündelungs- und Koordinierungsfunktion, auch im Bereich des regional gezielten Fördermitteleinsatzes, zu einer professionellen Regionalmanagementbehörde ausbauen und damit eine zentrale Rolle spielen. In der Mittlerfunktion bestand die Regionalmanagementaufgabe vor allem darin, die verschiedenen strukturwirksamen Fachpolitikbereiche so gut wie möglich für den regionalen Gesamterfolg miteinander zu verknüpfen.

Strategisch war die Regionalisierungspolitik ein zentraler Ansatzpunkt, um über wettbewerbsfähige, handlungs- und marketingfähige Regionen optimale Voraussetzungen für die Entwicklung des Landes insgesamt zu schaffen. Dabei sollten regionale Identität und regionales Bewusstsein auch als emotionale Komponente gezielt genutzt und entwickelt werden und zugleich die „gefühlten“ Gegensätze zwischen Metropolen, Bal-

lungszentren und Flächenregionen überwunden werden. Die Entwicklung solcher regionalen Strukturen sollte mit dem gezielten Einsatz von Fördermitteln – auch als Anreiz zur Kooperation – verbunden werden. Am Ende sollten gerade auch in den strukturschwächeren und ländlichen Räumen sich selbst tragende regionale Strukturen stehen, die dann unabhängig von diesen Fördermitteln handlungsfähig geworden sind. Als „Vision mittlerer Reichweite“ entstand das Bild Niedersachsens als Land der starken profilierten Regionen, die in der Summe das Standortprofil des Landes bestimmen.

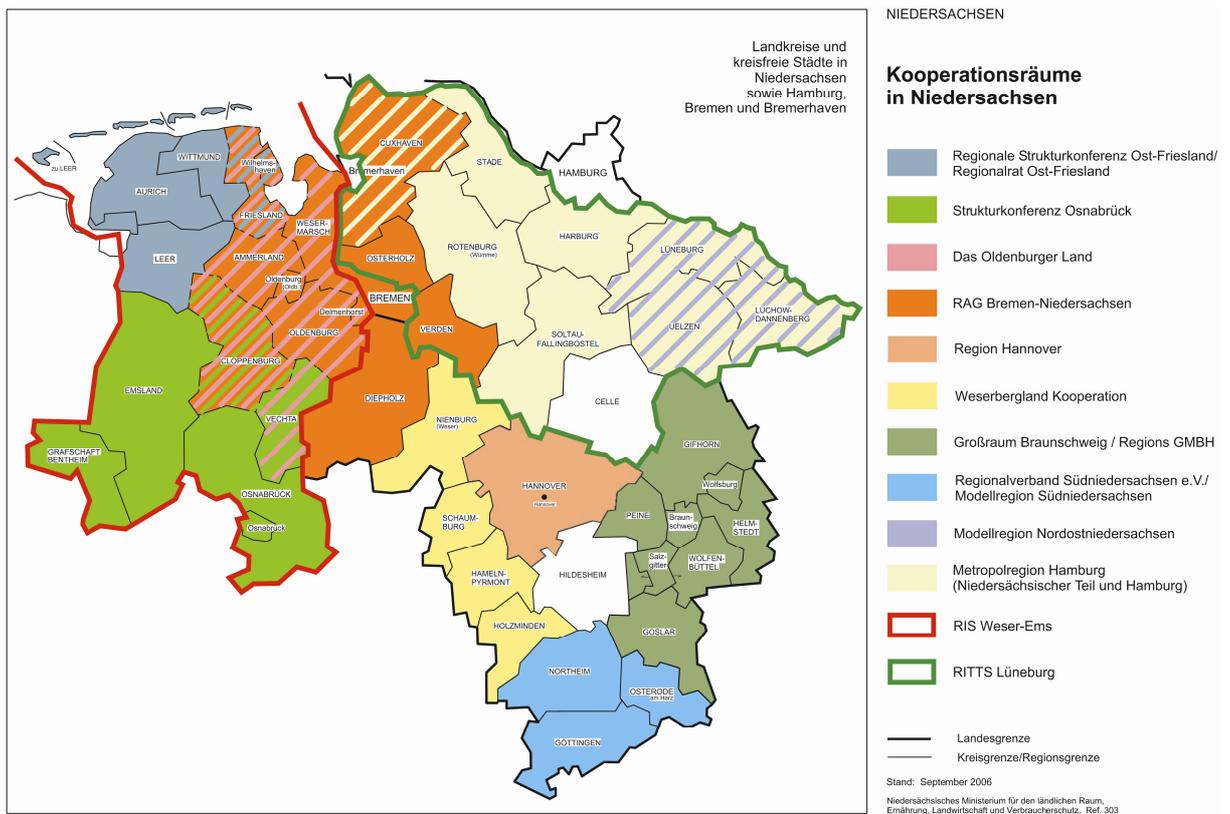
Die Ausdifferenzierung von Bezugsräumen für regionale Entwicklungspolitik erreichte auch wirkungsvoll die kleinräumige Ebene (so mit der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER, der Einführung von integrierten ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEKs) nach der GA Agrarstruktur und den Regionalen Entwicklungskonzepten der GA Regionale Wirtschaftsstruktur auf der Ebene der kreisgrenzenscharfen Arbeitsmarktregionen). Wenngleich ihre Bedeutung als überlagerndes Strategieelement für die Metropolregionen gering ist, haben sie doch zur Einübung von konzeptionellen und integrativen Sichtweisen beigetragen und verfügen im Gegensatz zu freiwilligen Netzwerken mittlerer Größe über einen förderrechtlich abgesicherten Status, Instrumente zur Konzept- und Projektentwicklung und deren Umsetzung sowie ein eigenes Budget. In der kommenden Förderperiode 2007–2013 ist durch das niedersächsische Ministerium für den ländlichen Raum beabsichtigt, solche Netzwerke flächendeckend als konzeptionelle Bausteine zur Projektentwicklung mit Förderungsmöglichkeiten aus dem ELER, ergänzend auch aus dem EFRE und dem ESF, zu etablieren.

### ***Vielfalt der regionalen Kooperationen***

Als typisch für die erste Welle der freiwilligen Kooperationen, die bereits zu Beginn der 1990er-Jahre auf eine querschnittsbezogene Regionalentwicklung ausgerichtet waren, können die Strukturkonferenzen im westlichen Niedersachsen und der Regionalverband Südniedersachsen gelten. Diese kreisgrenzenübergreifenden Kooperationen der „mittleren Ebene“ sind teilweise überformt durch großräumige Netzwerke, wie die aus EU-Programmen geförderten Regionalen Innovationsstrategien (RIS) auf der NUTS-2-Ebene (ehemalige Regierungsbezirke), die vorrangig über thematische Netzwerke, z. B. in der Form von Kompetenzzentren, auf die Ziele Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ausgerichtet sind. So konnten beispielsweise mit den Kompetenzzentren der RIS Weser-Ems beachtliche Erfolge mit PPP-finanzierten Projekten erzielt werden. Diese haben eine relative thematische und organisatorische Nähe zu den später vom niedersächsischen Wirtschaftsministerium propagierten clusterorientierten Wachstumskonzepten. Als Kooperation der Kooperationen reklamiert RIS Weser-Ems für sich eine Dach- und Klammerfunktion für kleinräumigere Initiativen und Netzwerke.

Generell konnten sich gerade die Kooperationen der mittleren Ebene, aber auch die großräumigen Innovationsnetzwerke als Dialogpartner der Landesregierung etablieren. In den RIS-Netzwerken übernahmen die Bezirksregierungen in Absprache mit den Akteuren zentrale Managementaufgaben. Die Kooperationen wurden zunehmend zur Herausforderung für die Landesregierung, auf die Entwicklungsvorstellungen und Projektvorschläge möglichst ressortabgestimmt zu reagieren. Zugleich boten sie gute Ansatzpunkte, in der strukturschwachen Fläche Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen. (NIW 2003, 2004, 2005: 75; Staatskanzlei 2002)

Abb. 11: Regionale Kooperationen in Niedersachsen



Quelle: Landesplanung Niedersachsen

Daneben drängte sich in der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik ein neuer Ansatz auf, der seinen wesentlichen Anreiz durch das bundesweit beachtete und ganz offensichtlich erfolgreiche Modell der Wolfsburg AG (Projekt der Stadt Wolfsburg/VW Wolfsburg) gewann. Dieser clusterbasierte Ansatz suchte rasch im eigenen Lande nach weiterer Anwendung. Überraschenderweise gelang die erste Etablierung in einer mittelständisch geprägten ländlichen Region mit erheblichen Strukturproblemen mit der Gründung der Weserbergland AG.

### ***Ressortübergreifend abgestimmte Politik für ländliche Regionen***

Mit dem Regierungswechsel im März 2003 hat die Landesregierung den Aufgabenbereich Raumordnung und Landesentwicklung in das Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) verlagert. Diese Verlagerung wurde mit der prioritären Zielsetzung, die Fläche und den ländlichen Raum zu stärken, verbunden. Die Verknüpfung mit der regionalisierten Landesentwicklungspolitik der Vorgängerregierung wurde dabei nicht infrage gestellt. Sie bleibt mit einer gewollten Unschärfe in der Kontinuität der Vorgängerregierungen und wird zugleich in Teilbereichen durchaus konstruktiv weiterentwickelt. So wurde im September 2003 ein neuer interministerieller Arbeitskreis „Landesentwicklung und ländliche Räume“ (IMAK) konstituiert, der unter Federführung des ML die entwicklungs- und strukturbestimmenden Politik- und Handlungsansätze einschließlich eines regional gezielten und koordinierten Fördermittelansatzes auf gemeinsame Ziele zur Regionalentwicklung abstimmen soll. Land und Regionen sollen gezielt und in enger Partnerschaft miteinander kooperieren. In diesem Schritt könnte man auch einen Paradigmenwechsel sehen, indem

erstmals in der Geschichte Niedersachsens alle Ressorts ihre Beiträge auf gemeinsam verabredete regionale Ziele ausrichten sollen.

Auftrag und Ziele des IMAK sind:

- Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für eine koordinierte Entwicklungspolitik
- Abstimmung und Begleitung regionaler Entwicklungsstrategien, Handlungskonzepte und Projekte mittels Zielvereinbarungen zwischen Land und kommunal-regionalen Kooperationen
- Empfehlungen für einen regional orientierten, koordinieren und effizienten Fördermitteleinsatz.

Im Ergebnis sind bisher neben der Aufarbeitung zentraler Themen, wie Mittelstandspolitik, Bildung und Fördermitteldatei und –koordinierung, vor allem die auf Initiative des IMAK etablierten Modellregionen von besonderem Interesse. Die Effizienz des IMAK wird unter Hinweis auf das Ergebnisse erschwerende Konsensprinzip und die Unberührtheit ressortbezogener Entscheidungsprozesse teilweise kritisch bewertet (Hesse 2006).

In einem gemeinsamen Aktionsplan haben die im IMAK vertretenen Ressorts sich darauf verständigt, ihren Auftrag für eine alle Ressorts einbeziehende, regional abgestimmte Politik beispielhaft mit den regionalen Akteuren in den strukturschwachen ländlichen Modellregionen Südniedersachsen und Nordostniedersachsen im Sinne einer Entwicklungspartnerschaft Land – Region umzusetzen.

In der Gesamtbetrachtung der niedersächsischen Kooperationslandschaft zeigt sich eine (subjektiv) als Überinstrumentierung und „Übermöblierung“ wahrgenommene Vielfalt als Ergebnis erfolgreicher Kooperationsanimation und eine gewisse Schwäche in der dezentralen Steuerung und Koordinierung. Die gewollte Unschärfe landespolitischer Ziele, Verzicht auf klare Verabredungen und Anreize, die sich auf der parlamentarischen Ebene mit einer eher lokal-kommunalen als regionalen Interessenlage verknüpfen, die zudem jeden Anschein vermeiden möchten, auf eine Gebietsreform hinzuwirken, könnten dazu beigetragen haben, dass die guten Ausgangsbedingungen bisher nicht optimal genutzt werden konnten. (Hesse 2006b)

### ***Neuausrichtung der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik – Regionale Wachstumskonzepte***

Eine zentrale Rolle bei der regionalpolitischen Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung spielt auch die zum 1. Januar 2004 neu eingerichtete Investitions- und Förderbank Niedersachsen GmbH (Nbank), die als zentrales Instrument des Landes alle Wirtschaftsförderaktivitäten und -instrumente bündeln soll und das Fördercontrolling im Hinblick auf die Zielsetzung des konsequenten Mitteleinsatzes nach seiner „nachweisbaren Wirkung“ übernehmen soll.

In der Erkenntnis, dass Innovationen das Wachstum bestimmen, versteht Niedersachsen seine Innovationspolitik als nach vorne gerichtete sektorale Strukturpolitik in den Regionen. Die Innovationskraft einzelner Unternehmen, aber auch die Innovationskompetenz der Regionen soll gestärkt werden, insbesondere über die derzeit bestehenden sechs netzwerkbezogenen Landesinitiativen in den Schwerpunkttechnologiefeldern Mikrosystemtechnik, neue Materialien, Biotechnologie, Biophotonik, Brennstoffzelle und Telematik.

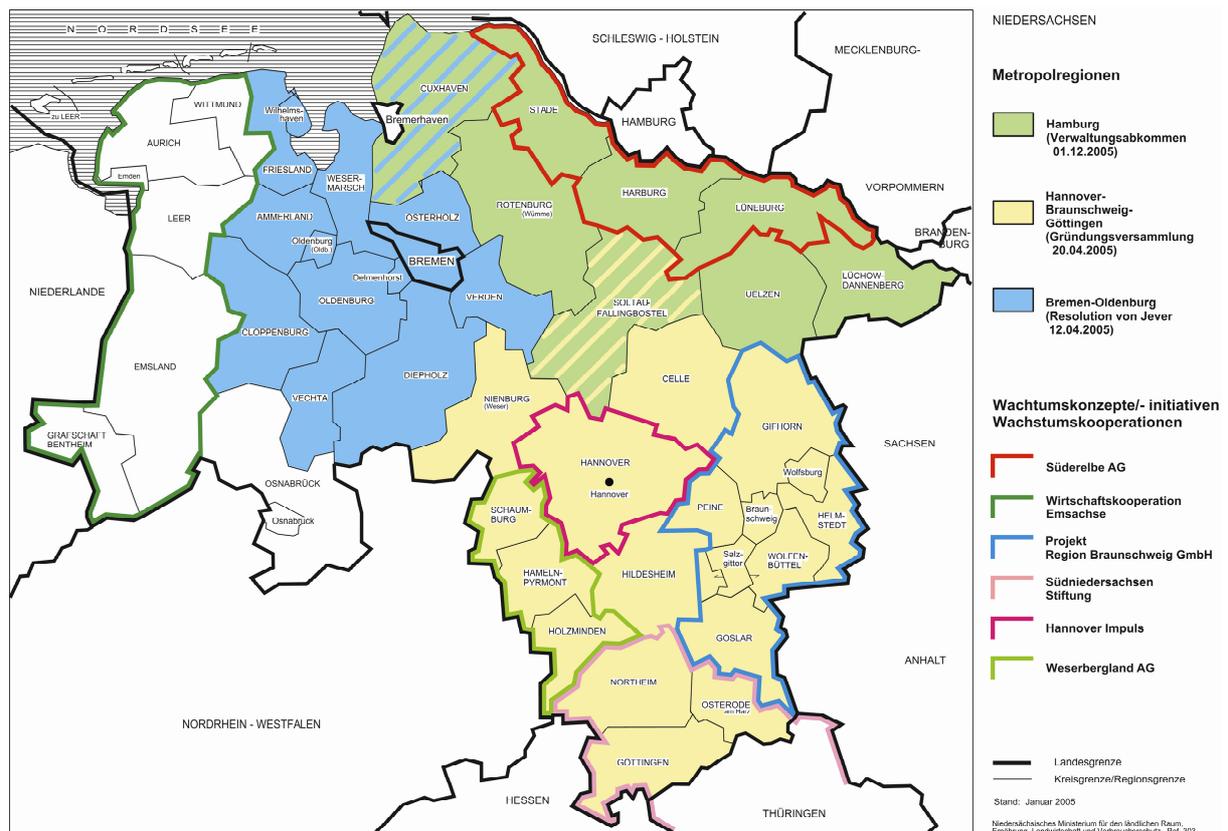
Die operativen Ziele der Innovationspolitik verbinden sich mit der wirtschaftsnahen Infrastruktur, den geschlossenen Wertschöpfungsketten, den Schwerpunkttechnologiefeldern und dem Humankapital in der Hochtechnologie.

In der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik Niedersachsens hat es Anfang 2005 einen grundlegenden Paradigmenwechsel gegeben. Nach dem „Eckwertepapier – Regionale Strukturpolitik für Wachstum und Arbeitsplätze“ des Wirtschaftsministeriums (MW) werden Fördermittel nur noch an regionale Vorhaben gegeben, die ihren Fokus auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung legen. Die Vergabe öffentlicher Finanzmittel wird über die Prüfung einer nachweisbaren Wirkung mit Hilfe eines Rasters von Qualitätskriterien (sogenannte Eckwerte) abhängig gemacht (von Natzmer 2004). Zentraler Bestandteil dieser Neuausrichtung sind Regionale Wachstumskonzepte (RWK). Dies sind nach dem Vorbild des Projekts AutoVison der VW/Stadt Wolfsburg AG clusterbasierte Konzepte im Sinne einer Stärken-stärken-Strategie. Durch sie sollen innovative regionale Wachstumskerne entstehen, die im internationalen Vergleich konkurrenzfähig sind. Sie werden als Schwerpunkt-Instrument der Ziel 2-Förderung 2007–2013 genannt. Aus der Eigeninitiative kreisgrenzenübergreifender Kooperation – gestützt durch Führungspersönlichkeiten aus Unternehmen, Verwaltung und Politik – werden durch Expertennetzwerke aus Gebietskörperschaften und privater Wirtschaft, insbesondere von Unternehmen, Wissenschaft u. a. umsetzungsreife Businesspläne erarbeitet, die in der Regel über ebenfalls Public-Private-Partnership-finanzierte, renditeorientierte Projekte umgesetzt werden.

Die bisher etablierten sechs Regionalen Wachstumskonzept-Prozesse bewegen sich in ihrer räumlichen Dimension auf der Ebene langjährig vorgelaufener regionaler Kooperationsprozesse und Netzwerke: hannoverimpuls GmbH der Region Hannover, die Weserbergland AG der Weserbergland Kooperation (Landkreise Hameln, Schaumburg, Holzminden), Projekt Region Braunschweig im Netzwerkbereich von reson des Zweckverbands Großraum Braunschweig und der Region Braunschweig Marketing GmbH. Die länderübergreifende Wachstumsinitiative Süderelbe/Süderelbe AG (Landkreise Stade, Harburg, Lüneburg sowie der Bezirk Harburg der Stadt Hamburg) ist organisatorisch und finanziell als Leitprojekt der Metropolregion Hamburg verankert.

Im Bereich Südniedersachsens ist insbesondere auf Initiative der Südniedersachsenstiftung der Prozess für die Erarbeitung eines Regionalen Wachstumskonzeptes angegangen. Jüngstes RWK ist die „Emsachse“, die sich mit den Netzwerken von RIS Weser-Ems und mehreren Strukturkonferenzen überlagert. In der aktuellen Diskussion der Positionierung zu metropolitanen Räumen sieht sich die „Emsachse“ als starker eigenständiger Raum, der keine metropolitane Einbindung benötigt.

Abb. 12: Regionale Wachstumskonzepte in Niedersachsen



Quelle: Landesplanung Niedersachsen

Kennzeichnend für alle bisherigen Regionalen Wachstumskonzepte ist, dass sie (nur) dort entstanden sind, wo bereits Kooperationen und Netzwerke zur Regionalentwicklung vorhanden waren. Sie sind insofern zumindest potenziell eingebettet in regionale Entwicklungsprozesse und Entwicklungsstrategien. Als neue, Impuls gebende Bausteine können Regionale Wachstumskonzepte über den engeren wirtschaftsstrukturellen Projektbezug hinaus die Regionalentwicklung insgesamt voranbringen. Dazu kann die erfahrungsgemäß schwierige Einbindung der Wirtschaft und der Unternehmen in das Kooperationsnetzwerk und deren Engagement für die Gesamtregion beitragen.

Regionale Wachstumskonzepte dürften für ihren nachhaltigen Erfolg auf komplementäre Maßnahmen verschiedener Politikfelder angewiesen sein. Auch das niedersächsische Wirtschaftsressort betont die Bedeutung weiterer wesentlicher Rahmenbedingungen für die Wettbewerbsfähigkeit, die Attraktivität der Region sowie Bildung und Qualifikation, die als Ziele mitzuverfolgen seien.

Aus der Sicht des Wirtschaftsministeriums sind die Wachstumskonzepte grundsätzlich und weitgehend in der Lage, in fast jeder Region Wachstum- und Beschäftigungsimpulse freizusetzen. Allerdings zeigen sich an konkreten Beispielen im Küstenraum (MW 2006: 58) oder in Nordostniedersachsen relativ rasch die „Grenzen der Adaptionsfähigkeit der Wachstumskonzepte“ bei der Lösung der Aufgabe, strukturschwächere Regionen und ländliche Räume zu konsolidieren oder gar weiterzuentwickeln.

### *Umsetzung der EU-Strukturpolitik – Chancen aus den EU-Strukturfonds*

Die niedersächsischen Strukturfondsprogramme von EFRE und ESF sollen im Sinne der Lissabon-Strategie konsequent auf die Schaffung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung ausgerichtet sein. Daneben soll jedoch der Ausgleich regionaler Ungleichgewichte insbesondere im Ziel 1 Beachtung finden. Insgesamt sind fünf Programmdokumente – jeweils ein EFRE- und ein ESF-Programm für Ziel 1 und Ziel 2 sowie ein ELER-Programm zur Landentwicklung für Niedersachsen und Bremen – erstellt und bei der EU-Kommission zur Genehmigung eingereicht worden.

Zu den herausragenden strukturpolitisch mitgestaltenden Rahmenbedingungen gehört die Festlegung der Region Lüneburg (Nuts 2 – Gebiet des ehemaligen Regierungsbezirks) als Ziel-1-Übergangsgebiet, als bisher einziger westdeutschen Region. Durch die Lage zwischen den Ballungsräumen Bremen, Hamburg und Hannover sind alle elf Landkreise, zum Teil auch überlagernd, in die drei umgebenden Metropolregionen eingebunden. Allein acht der elf niedersächsischen Landkreise dieser Nuts-2-Region gehören der Metropolregion Hamburg an.

Von den 2,5 Mrd. Euro, die Niedersachsen an Mitteln der europäischen Union in der kommenden Förderperiode 2007–2013 erhält, entfallen rund 1Mrd. Euro (EFRE-, ESF-, ELER-Mittel) allein auf den ehemaligen Regierungsbezirk. Daraus erwächst dieser Region ein beachtlicher förderpolitischer Gestaltungsspielraum für die Realisierung anspruchsvoller strukturwirksamer Projekte, der durch die für die Ziel-1-Gebiete noch erweiterten Fördertatbestände (z. B. im Bereich der Infrastrukturförderung) und die höhere maximale Förderquote von 75 % weiter vergrößert wird.

Aus Sicht der angrenzenden Bundesländer, aber auch niedersächsischer Kommunen, insbesondere im Grenzgebiet zu den neuen Ländern, wirft das neue Fördergefälle nicht unerhebliche Probleme auf. Die niedersächsische Landesregierung sucht nach Akzeptanz fördernden Lösungen mit diesen benachbarten Gebieten innerhalb und außerhalb Niedersachsens. Hamburg hat mehrfach angeboten, sich an der Kofinanzierung von Projekten, die auf niedersächsischem Gebiet liegen, zu beteiligen, wenn diese im Interesse der Metropolregion und Hamburgs liegen.

Aus niedersächsischer Sicht ergibt sich aus der Zugehörigkeit zu einer Metropolregion, wie auch zu jeder anderen Kooperation, noch kein Anspruch oder auch keine Priorität in der Projektförderung. Vielmehr kann jede Kooperation Wachstumsprojekte erarbeiten, die auf der Grundlage eines schlüssigen Businessplans als Projekt der Private-Public-Partnership gefördert werden können. Die Auswahl der förderfähigen Projekte soll grundsätzlich und konsequent an ihrer nachweisbaren Wirkung in enger Orientierung an den „Eckwerten zur Wirtschaftsstrukturpolitik“ erfolgen.

Allerdings will die Landesregierung die Interessen der interkommunalen Kooperationen in der Förderung besonders berücksichtigen und legt besonderen Wert auf die Einbeziehung der Projekte in regionale Strategien.

Ein optionales Instrument bilden die sogenannten „Regionalisierten Teilbudgets“, die es den Regionen ermöglichen sollen, in einem festgelegten Rahmen die Auswahl von förderfähigen Projekten weitgehend selbst zu steuern. Die Einführung erfolgte zunächst nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass derartige Lösungen zu deutlichen Motivationssteigerungen der beteiligten Akteure führen und deren Bereitschaft, regional zu kooperieren sowie Kofinanzierungsmittel zur Umsetzung der Programme zur Verfügung zu stellen. Nunmehr hat die Landesregierung beschlossen, allen Landkreisen und kreisfreien Städten ein einheitliches Teilbudget von 2,5 Mio. € in Ziel-2- und 3,75 Mio. € in Ziel-1-Gebieten einzuräumen. Zugleich wird empfohlen, die Umsetzung über die bereits

bestehenden kommunalen Kooperationen durchzuführen und dazu ggf. auch neue Kooperationen aufzubauen. Derzeit ist allerdings bei den Kommunen kaum die Bereitschaft zu erkennen, diese Option anzunehmen.

### *Ausblick*

Der Prozess der Etablierung und Entwicklung der Metropolregionen und die Auseinandersetzung um räumliche Zuschnitte und Aufgaben fördert die konstruktive Diskussion um komplementäre Rahmenbedingungen und Instrumente der Regionalpolitik. Er ist zugleich eine Herausforderung, die Ebenen regionaler Entwicklungspolitik im Zusammenspiel von Aufgaben und Verantwortung in ihren Schnittstellen zu definieren und ggf. neu zu ordnen. Unvermeidlich wird in allen strategischen Ansätzen die Diskussion um ihre inhaltliche Ausrichtung auf Wachstums- und/oder Nachhaltigkeits- bzw. Ausgleichsziele.

In der wichtigen Phase der Entwicklung einer Gesamtstrategie für die Landesprogramme und der Formulierung operationeller Programme der EU-Strukturfonds werden sich die Strategieansätze konkretisieren und letztlich die Chancen der zielgerechten Entwicklung der Teilräume und auch der Metropolregionen beeinflussen. In welcher Qualität und wie der politische Anspruch, mit den EU-Strukturfonds und den Gemeinschaftsinitiativen eine nachhaltige, innovative und auch integrative Regionalpolitik aktiv zu gestalten, umgesetzt werden kann, muss sich in der Praxis der Projektentwicklung und -förderung auf der Grundlage noch zu erstellender Förderrichtlinien erweisen. Vieles deutet auf eine eher kleinräumig orientierte Ausrichtung hin.

## **2.2 Internationalisierung als Strategie zur Positionierung der nordwestdeutschen Metropolregionen**

Durch die internationale Standortkonkurrenz ergibt sich für die Metropolregionen zunehmend die Aufgabe, sich im Wettbewerb der „Global Player“ zu positionieren. Eine Voraussetzung dafür ist, dass die jeweilige Metropolregion ausreichende internationale Leistungsfähigkeit und Attraktivität besitzt. Diese reichen beispielsweise von der Sprachenkompetenz in Politik, Verwaltung und Wirtschaft über internationale Beziehungen und Netzwerke der Region bis hin zu Angeboten, die zur Integration ausländischer Bevölkerung und zu einer hohen Wohn- und Lebensqualität beitragen können.

Aus der Globalisierung stellen sich also sowohl Anforderungen an verschiedene Handlungsfelder innerhalb der Metropolregion als auch an die Art und Weise, wie diese – im Rahmen eines internationalen Metropolmarketings – nach außen kommuniziert werden. Diese beiden Handlungsstränge werden im Folgenden als „Internationalisierungsstrategie“ zusammengefasst.

Ausgangspunkt der Überlegungen sind Entwicklungen der Entgrenzung, Beschleunigung und Flexibilisierung, die unter dem Begriff der Globalisierung zusammengefasst werden können. Gründe sind u. a. veränderte Wettbewerbsbedingungen auf globaler Ebene:

- Intensivierung der weltweiten Kommunikations-, Wirtschafts- und Finanzbeziehungen („Raum der Ströme“),
- Etablierung des Weltmarkts durch Echtzeit-Kommunikation (Verlust von Standortbindungen der Wirtschaft),
- Entstehung einer „global village“ durch Raum-Zeit-Kompression (die Welt ist heute quasi 50x kleiner als im Jahr 1500),

- Ausdifferenzierung der internationalen Arbeitsteilung,
- Entgrenzung des ökonomischen Handelns der Global Player (global sourcing, global production, global service and support)

Ergänzt werden diese globalen Entwicklungen durch spezifische Rahmenbedingungen für die deutschen Metropolregionen, v. a. die EU-Osterweiterung als Maßstabsvergrößerung des europäischen Raumes und eine Politik der Konzentration öffentlicher Fördermittel, die zu einer Orientierung an Wachstumspolen führt.

Die Globalisierung verstärkt die Konkurrenz zwischen (Standort-)Regionen und rückt zugleich die internationale Ebene des Wettbewerbs in den Vordergrund. Auf regionaler Ebene folgt u. a., dass traditionelle Standortbindungen der Wirtschaft verloren gehen und dass ein Wettbewerb um Investitionen (Kapital) und hoch qualifizierte Arbeitskräfte entsteht. Dieser erhält in Deutschland durch den demographischen Wandel zusätzliche Bedeutung.

Aus den genannten Veränderungen infolge der Globalisierung ergibt sich für Metropolregionen die Anforderung, sich auf internationaler Ebene mit einem wettbewerbsfähigen Profil zu behaupten. Dies bezieht sich zum einen darauf, die eigene Leistungsfähigkeit im Hinblick auf internationale Erfordernisse zu verbessern (z. B. internationale Sprachkompetenz, kulturelle Offenheit und internationale Vernetzung), und zum anderen darauf, diese Kapazitäten nach außen zu kommunizieren (Metropolmarketing).

Für eine Internationalisierungsstrategie stehen Metropolregionen folglich vor der Aufgabe, ihre spezifischen Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken in Bezug auf die Globalisierung zu identifizieren (SWOT-Analyse) sowie Ziele, Zielgruppen, strategische Handlungsfelder und Maßnahmen zur Umsetzung zu benennen (Produktentwicklung).

### ***Analyse des Internationalisierungsprofils der Metropolregion***

Für die Analyse erscheint es naheliegend, sich an den Metropolfunktionen zu orientieren, da die Funktionen zugleich Anforderungen aus Sicht der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Region abbilden (Blotevogel 2005b; BBR 2005):

- *Entscheidungs- und Kontrollfunktion*

Metropolregionen sind politische und ökonomische Machtzentren, in denen Finanz- und Informationsströme kontrolliert werden (Sassen 2001, 1994). In ihnen sind wichtige national und transnational agierende Steuerungscentralen der Politik und Wirtschaft verortet. In der Wirtschaft finden sich vor allem Headquarter von großen transnationalen Dienstleistungsunternehmen wie Finanz-, Handels- und Logistikunternehmen, während die großen Industrieunternehmen häufig am Fertigungsort lokalisiert sind (Sassen 1991; Short, Kim 1999).

- *Innovationsfunktion*

Innovationen werden als Schlüssel zu wirtschaftlichem Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Die regionale Innovationsfunktion spricht die Fähigkeit an, Innovationen zu ermöglichen und diese in einem zweiten Schritt in neue Produkte und Dienstleistungen zu transformieren. Neben dem Humankapital sind dafür die Generierung und Verbreitung von Wissen, Toleranz und Offenheit für Entwicklungsprozesse wichtige Voraussetzungen (Florida 2000). Neben technischen und ökonomischen Innovationen spielen soziale und kulturelle Innovationen eine wichtige Rolle, da sie wesentlich zur Herausbildung von innovativen oder kreativen Milieus beitragen (Porter 1998; Camagni 1991).

Als Indikatoren für die Erfassung der Innovationsfunktion werden neben Beschäftigten in Forschung und Entwicklung sowie Studierenden an Hochschulen auch Theaterbesucher und die Anzahl der Eventlocations erfasst (vgl. BBR 2005). Um das kreative Milieu einer Stadt abzubilden, können der Index der Kulturschaffenden oder der Anteil der ausländischen Bevölkerung herausgezogen werden (vgl. Florida, Gates 2003; Short 1996)

■ *Gateway-Funktion*

Als Knoten im globalen Städtesystem sind Metropolregionen durch Verkehrsinfrastruktur wie internationale Flughäfen und Bahnverbindungen miteinander verbunden und ermöglichen so den Anschluss an Informationen, Dienstleistungen, Märkte und Ideen (Kujath 2000).

Kennzeichen für die Gateway-Funktion von Metropolregionen sind die Anbindung an den internationalen Flugverkehr, Hochgeschwindigkeitsinfrastruktur von Bahn und Straße und das Vorhandensein von Logistikknoten. Der Zugang zu Wissen kann beispielsweise durch Messen, Kongresse, Ausstellungen oder Medieneinheiten in Bibliotheken abgebildet werden (Blotevogel 2005b; BBR 2005).

■ *Symbolfunktion*

Neben den ökonomisch basierten Funktionen werden Metropolregionen als Zentren der kulturellen und sozialen Innovation definiert. Als Konzentrationspunkte von Bevölkerung verschiedenster Herkunft, Prägung und Orientierung haben sie ein größeres Potenzial zur Generierung von Innovationen als andere Raumtypen. Deshalb produzieren Metropolregionen Symbole und Zeichen, Moden und Zeitgeist, Normen und Interpretationsmuster in vielfältigsten Formen.

Merkmale zur Abbildung der Symbolfunktion sind beispielsweise prägnante, unverwechselbare Gebäude und Ensembles in Architektur und Städtebau. Auch Medienstandorte, markante Hochschulen, Theater oder Ausstellungen können dazu zählen (Short 1996).

### ***Handlungsfelder und Organisation der Internationalisierung***

Mit Blick auf Handlungsfelder der Internationalisierung lassen sich verschiedene Strategievarianten unterscheiden, die je nach spezifischer Situation der jeweiligen Metropolregion komplementär eingesetzt werden können:

- Leistungskernstrategie: Was hat die Metropolregion zu bieten? (Branchen, Branchencluster als Kerne der internationalen Entwicklung)
- Segmentierungsstrategie: Wer sind mögliche Zielgruppen der Internationalisierung?
- Stimulierungsstrategie: Wie kann die Metropolregion in der Internationalisierung bestehen? Vorgehensweise zur Marktbeeinflussung sind beispielsweise Events („Festivalisierung“: Olympia 2012), Großprojekte oder Leitbilder.
- Arealstrategie: Wo könnten räumliche Schwerpunkte innerhalb der Region liegen?
- Kooperationsstrategie: Mit wem kann die Metropolregion auf internationaler Ebene kooperieren? (Z. B. EU-Netzwerke, Metropolpartnerschaften.) Wo sollen räumliche Schwerpunkte der Kooperation liegen? (Z. B. sind gegenwärtig China und Südostasien sehr beliebt, andere Regionen setzen auf Südamerika oder bauen einzelne Kontakte zu Regionen in den USA oder Kanada auf.)

Bei der Umsetzung der Internationalisierungsstrategie sind institutionelle und akteursbezogene Aspekte zu berücksichtigen. In Bezug auf einen organisatorischen Kern kann an Diskussionen über intermediäre Akteure angeknüpft werden, da die Internationalisierung eine neue Aufgabe ist, für die zunächst keine Institution originär zuständig ist. Da es sich gleichzeitig um eine Aufgabe handelt, die quer zu den Fachressorts liegt und sich auf nahezu alle Handlungsfelder auswirkt, sei es die Wirtschaftsförderung, die Kultur- und Bildungspolitik oder die Stadtplanung, erscheint es sinnvoll, diese der Verwaltungsspitze zuzuordnen. Folgende Fragen sind somit aus Sicht der Organisation zu beantworten:

- Welche sektoralen Handlungsfelder der metropolitanen Stadt- und Regionalentwicklung berührt die Internationalisierung?
- Welche Mechanismen regionaler Selbstorganisation können die Internationalisierung unterstützen?
- Welche Formen von Vernetzung – regional und international – sind denkbar?

### **2.3 Metropolregionen im Kontext der EU-Förderung**

Erfolgreich hat der Bund es lediglich mit einem neuen strategischen Leitbild, aber ohne den Einsatz zusätzlicher Fördermittel, geschafft, neue regionale Initiativen zu initiieren. Aber nachdem sich die Zahl der anerkannten deutschen Metropolregionen von europäischer Bedeutung im Jahre 2005 auf elf erhöht hat, stellt sich für die Regionen die Frage, inwieweit Gelder zur (Weiter-)Entwicklung und Positionierung für diese Regionen generiert werden können, insbesondere vor dem Hintergrund, dass den Metropolregionen die Funktion als Motor der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung zugeschrieben wird und sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands wie Europas erhalten und stärken sollen. Gerade in Anbetracht der Diskussion um die Ausgestaltung der neuen Förderperiode der Europäischen Union von 2007–2013 ist ein Blick nach Brüssel wichtig, um die Frage zu erörtern, ob den Metropolregionen größeres Gewicht in der zukünftigen Förderpolitik beigemessen wird.

Mit der neuen Förderperiode hat die EU einen Paradigmenwechsel in ihrer Förderpolitik eingeleitet. Durch diese Reform sollen die Strukturmaßnahmen gezielter auf die strategischen Schwerpunkte der EU ausgerichtet werden. Neben die (an einem Ausgleich struktureller Nachteile orientierte) Regionalpolitik tritt nun eine an den Verpflichtungen von Lissabon und Göteborg orientierte regionale Innovationspolitik. Ein Großteil der Fördermittel soll zukünftig der Unterstützung von Wettbewerbsfähigkeit, der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie dem Ausbau der wissensbasierten Gesellschaft dienen. Die Regionen sind aufgefordert, einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der EU zu leisten. Insgesamt werden durch die neue Strategie die Mittel der europäischen Politik ab 2007 auf drei Hauptziele der Strukturmaßnahmen konzentriert: Konvergenz, regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie europäische territoriale Zusammenarbeit. Dadurch werden die noch aktuell verfolgten drei Ziele „Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1)“, „Wirtschaftliche und soziale Umstellung von bestimmten Gebieten (Ziel 2)“ sowie „Bildungssysteme und Beschäftigungsförderung (Ziel 3)“ abgelöst.

Die drei Ziele für die Förderperiode 2007–2013 gliedern sich wie folgt:

### ***Ziel „Konvergenz“***

Dieses Ziel ist relevant für Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf weniger als 75 % des EU-25-Durchschnitts umfasst und die einen besonders hohen Nachholbedarf aufweisen sowie für Regionen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 % des für die EU-15 berechneten Gemeinschaftsdurchschnitts liegt. Mit diesen Mitteln soll die wirtschaftliche Konvergenz der Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand beschleunigt werden. Der größte Anteil der Gesamtmittel der Fonds entfällt auf dieses Ziel. Finanzinstrumente dieses Ziel sind ESF, EFRE und der Kohäsionsfonds.

### ***Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“***

Das neue Ziel umfasst die heutigen Ziele 2 und 3. Die Maßnahmen sollen vorrangig zur Verwirklichung der Ziele der Lissabonstrategie beitragen. Hierzu wird ein doppelter Ansatz verfolgt, bei dem es einerseits gilt, anhand regionaler Entwicklungsprogramme (EFRE) die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Regionen zu stärken, und andererseits mit Hilfe nationaler oder regionaler Programme (ESF) die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und der Unternehmen zu unterstützen. Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist flächendeckend einsetzbar. Bezogen auf die Mittelverteilung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) gibt die Europäische Kommission keine Förderkulisse mehr vor, was zu einer Regionalisierung von Förderstrukturen führt, bisher aber leider nicht zu einer Förderstruktur, die sich anstelle von administrativen Grenzen an Funktionsräumen (z. B. Metropolregionen) orientiert.

### ***Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“***

Dieses Ziel ist die Fortführung der erfolgreichen Gemeinschaftsinitiative INTERREG. Es soll, wie auch schon bei INTERREG, die Kooperation auf den Ebenen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der Zusammenarbeit in transnationalen Räumen sowie im Rahmen von Netzwerken und des Erfahrungsaustausches vertiefen bzw. ermöglichen. Finanzinstrument dieses Ziels ist EFRE.

Wie eingangs dargestellt, werden in der neuen Förderperiode die Schwerpunkte der Programme der Tatsache Rechnung tragen, dass weniger Gewicht als bisher auf den „Nachteilsausgleich“ zwischen den Regionen gelegt wird und es verstärkt darum gehen wird, die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union zu stärken. Hier findet die maßgebliche Verknüpfung zu den Zielen der Lissabonstrategie statt. Dies wurde 2000 vom Rat in Lissabon verabschiedet und beinhaltete das ehrgeizige Ziel, Europa bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu entwickeln. Der Europäische Rat ergänzte bzw. erweiterte 2001 in Göteborg die Lissabonstrategie neben der wirtschaftlichen und sozialen Dimension um eine dritte, die Umweltdimension (Nachhaltigkeitsstrategie). In einem Zwischenbericht über die Umsetzung der (erweiterten) Lissabonstrategie im Jahre 2004 wurden die bis dahin erzielten Fortschritte überprüft. Im Rahmen der Überprüfung wurde konstatiert, dass die Strategie bis dahin bei Weitem nicht ausgeschöpft und die darin festgelegten Ziele nicht erreicht werden würden. 2005 beschloss die EU dennoch, an dem Wachstumsziel der Lissabon-Strategie festzuhalten, aber die Maßnahmen wurden auf Teilziele begrenzt. Die Kernziele der erneuerten Strategie sind folgende (vgl. KOM 2005):

- Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte, z. B. durch Erweiterung und Vertiefung des Binnenmarktes, Gewährleistung offener und wettbewerbsorientierter Märkte, Entlastung von Bürokratie und unnötigen Vorschriften,

- Wissen und Innovation für Wachstum, z. B. durch gezieltere Investitionen in Forschung und Entwicklung;
- mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen, z. B. durch bessere Bildung und Qualifikation, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte.

Dass in der zukünftigen Förderung den Zielen der Strategie von Lissabon starkes Gewicht beigemessen wird, ist ein positiver Umstand für die Metropolregionen. Hierdurch ist erkennbar, dass das Gewicht zugunsten der metropolitanen Verflechtungen verschoben worden ist. Der starke Fokus auf Lissabon und Göteborg ist auch durchaus gerechtfertigt, da hinsichtlich der Durchführung und Umsetzung der Strategien die Metropolregionen zweifelsohne eine Schlüsselfunktion haben und die treibenden Kräfte sind. Die Metropolregionen sind die Zentren für Wissen, Innovation, Wirtschaft und Infrastruktur in Europa. Folglich drängt das Netzwerk der europäischen Ballungs- und Großräume METREX bereits seit geraumer Zeit darauf, die Dimension der Metropolregionen im Haushalt und in den Förderprogrammen der Europäischen Union für den Zeitraum 2007–2013 zu berücksichtigen (vgl. METREX 2005). Auch der Initiativkreis deutscher Metropolregionen (IKM) hat die Rolle der Metropolregionen in der erneuerten Lissabonagenda beschrieben (IKM 2005) und fordert ähnlich wie METREX, die Metropolregionen (großstädtische Ballungsräume) sowohl als räumliche Ebene wie als Akteur in die Politikbereiche der EU verstärkt aufzunehmen (IKM 2006). Zudem stellt der IKM heraus, dass die Metropolregionen nicht nur wichtige Beiträge zur Entwicklung der Metropolkerne, sondern auch ihrer umgebenden Stadtregionen und ländlichen Räume leisten. Die hiermit schon angedeutete Verantwortung der Metropolkerne für die Entwicklung der jeweiligen Verflechtungs- und Kooperationsräume ist deckungsgleich mit den Zielen der Bundesraumordnung. Denn eine mögliche Förderung des Gesamtgebietes nimmt damit Bezug zu den im Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005) postulierten großräumigen Verantwortungsgemeinschaften und dient, im Sinne einer „metropol-regionalen“ Standortpolitik, der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. In diesem Zusammenhang befördern die Ziele der Lissabonstrategie die gewollte Funktion der Metropolregionen, wobei hier die Betonung auf „Region“ liegt, als Motor der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung.

Wie stellt sich nun die konkrete Fördersituation der Metropolregionen in der neuen Förderperiode dar? Eingangs ist dargestellt, dass die neu gestaltete Förderprogrammatische inhaltlich bzw. thematisch etwas stärker auf Metropolregionen ausgerichtet ist als das bisher der Fall war. Aber sie stellen weiterhin eindeutig keinen Fördertatbestand dar. Obwohl zum jetzigen Zeitpunkt noch Möglichkeiten bestehen, die Metropolregionen ein wenig besser zu positionieren, wird dennoch kein eigenes Förderinstrument zu erwarten sein. Positiv ist im Gesamtkontext zu bewerten, dass die neue Förderkulisse eine flächendeckende Förderung zulässt und auf festgelegte Gebietskulissen verzichtet. Von besonderer Relevanz für die Bewerbung um Fördermittel werden die neuen Ziele 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ sowie 3 „Territoriale Zusammenarbeit“ sein. Hier bietet sich eine Vielzahl von Inhalten, die in Projekten aufgegriffen und gefördert werden können (s. u.). Die programmatischen Schwerpunkte für das Ziel 2 werden im Rahmen des „nationalen strategischen Rahmenplans“, der von den jeweiligen Mitgliedsstaaten zu erstellen ist und durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaft genehmigt werden muss, formuliert. Hierbei sind bisher folgende Schwerpunkte zu erkennen:

***EFRE:***

- Förderung der unternehmerischen Basis, also Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (insbes. für kleine und mittlere Unternehmen)
- Förderung von Wissen und Innovation
- Ausgleich von Disparitäten und Ausbau spezifischer Entwicklungspotenziale

***ESF:***

- Steigerung der Anpassungs- und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen
- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, Verbesserung der sozialen Eingliederung und des Zugangs zu Beschäftigung von benachteiligten Personen
- Steigerung der Investitionen in das Humankapital

Da das Ziel „Territoriale Zusammenarbeit“ im Wesentlichen die Fortführung der erfolgreichen Gemeinschaftsinitiative INTERREG ist, werden hier die künftigen Ziele im Grundsatz den bisher verfolgten ähneln. Dadurch können die Metropolregion ihre Stärke als Netzwerk und als Partner in der europaweiten Zusammenarbeit nutzen und mit anderen Regionen innovative Projekte zur Regionalentwicklung und zum Erfahrungsaustausch generieren. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass dies in dem neuen zu grunde liegenden Programm auch dementsprechend verankert wird, d. h., dass die Metropolregionen in der Strategieplanung von Bund und Ländern Berücksichtigung finden müssen.

Sofern die Metropolregionen an der europäischen Förderung partizipieren wollen, bleibt nach der Beschreibung des Status quo die aussichtsreiche Möglichkeit, im Zuge ihrer verbesserten regionalen Zusammenarbeit gemeinsam die Chancen der sektoralen Förderung (über das Ziel 2 und im Ziel 3) zu nutzen.

Eine Schwierigkeit könnte sich für die norddeutschen Metropolregionen aus der Reform der Kohäsionspolitik für das Land Niedersachsen ergeben, denn der ehemalige Regierungsbezirk Lüneburg ist Fördergebiet für das Ziel „Konvergenz“. Dadurch bietet sich einerseits die Möglichkeit, die Entwicklungspotenziale und die Wettbewerbsfähigkeit in dieser Region zu fördern. Andererseits liegt dieses Ziel-1-Fördergebiet in seiner geographischen Situation zwischen den drei norddeutschen Metropolregionen, was zu erheblichem Abstimmungsbedarf auf der Ebene der drei Bundesländer führen wird.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass es keine eigene europäische Programmatik für Metropolregionen gibt. Die Forderung dessen, im Sinne von METREX und des IKM, bedarf also der Fortführung durch alle beteiligten Akteure. Die operativen Programme müssen durch die Metropolregionen mitgestaltet werden, sodass ihren Handlungsfeldern und vor allem ihren Potenzialen Rechnung getragen wird.

### 3 Entwicklungsperspektiven in den drei nordwestdeutschen Metropolregionen

Wie fügen sich nun die drei nordwestdeutschen Metropolregionen in das dargestellte generelle Gefüge der landespolitischen Strategieansätze zur Regionalentwicklung ein? In jeweils eigenen Unterkapiteln werden zunächst die bisherige Entwicklung und die absehbaren nächsten Aktivitätsfelder der drei Metropolregionen in Nordwestdeutschland dargestellt sowie zusammenfassend in einem abschließenden Quervergleich bewertet.

#### 3.1 Metropolregion Hamburg

Die Metropolregion Hamburg hat sich aus der Gemeinsamen Landesplanung der Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen und der Freien und Hansestadt Hamburg entwickelt, die – nach ersten Überlegungen zu Anfang des 20. Jahrhunderts (Fritz Schumacher) – Mitte der 1950er-Jahre entstanden ist. Traditionell zielte die Gemeinsame Landesplanung als freiwillige, ländergrenzenübergreifende Kooperation auf die Steuerung des Siedlungswachstums und die Gestaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge im Hamburger Raum ab.

Abb. 13: Metropolregion Hamburg



Quelle: [www.metropolregion-hamburg.de](http://www.metropolregion-hamburg.de)

Zum Anfang der 1990er-Jahre hat sich die Gemeinsame Landesplanung dann verstärkt dem Entwicklungsgedanken geöffnet und die Unterstützung regionaler Projekte (Leit- und Modellprojekte, Norddeutsche Projektbörse) in den Mittelpunkt ihrer Arbeit

gestellt. Das 1996 verabschiedete Regionale Entwicklungskonzept, die damit verbundene territoriale Erweiterung des Kooperationsraumes sowie die Festigung der Gremienstruktur (1997) i. S. einer freiwilligen, aber handlungsbezogenen regionalen Steuerungsinstanz, dokumentieren diesen entwicklungsorientierten Ansatz. Somit gehört die Metropolregion Hamburg zur ersten Generation der bundesdeutschen Metropolregionen, die bereits im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen des Bundes (BMBau 1993) definiert worden waren.

Nach einer Phase, in der Aktivitäten der innerregionalen Vernetzung und der Umsetzung von Leitprojekten aus einem breiten Themenspektrum sowie erste Ansätze eines Regionalmarketings im Vordergrund standen (Diller, Knieling 2003), in der aber grundsätzliche Überlegungen zur institutionellen Stärkung der Metropolregion (Baumheier, Danielzyk 2002) noch auf wenig Resonanz bei den regionalen Akteuren stießen, ging 2002 ein wesentlicher Impuls von dem Konzept „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ des neu gewählten Hamburger Senats aus. Durch diese, auf Kompetenzen und eine Wachstumsorientierung setzende Strategie intensivierten sich die Debatten in Richtung einer inhaltlichen Neuausrichtung und organisatorischen Neustrukturierung der Metropolregion Hamburg. Dieser Diskussionsprozess fand seinen vorläufigen programmatischen Endpunkt durch den Beschluss eines trilateralen Verwaltungsabkommens und eines Staatsvertrags im Rahmen einer gemeinsamen Kabinettsitzung Ende 2005.

Im Vordergrund der strukturellen und inhaltlichen Neuausrichtung steht die verbesserte Positionierung der Metropolregion Hamburg im internationalen Standortwettbewerb um Investitionen und qualifizierte Arbeitsplätze. Diesem strategischen Ziel werden Fragen der räumlichen Planung, der Daseinsvorsorge und der Verbesserung der Lebensqualität i. S. „weicher“ Standortfaktoren zu- bzw. untergeordnet. Vor diesem Hintergrund strebt die Metropolregion Hamburg eine thematische Konzentration an, d. h. die Zahl der regional getragenen Projekte soll reduziert und stärker auf die zentralen Ziele ausgerichtet werden. Auf operativer Ebene ist insbesondere die trilaterale Geschäftsstelle zu nennen, die die Verbindung zu den Leit- und Modellprojekten herstellt. Als Beitrag zur Regionalisierung ist die Erweiterung des Kreises der Träger der Kooperation auf alle Landkreise (Regionsrat) zu nennen.

Der zukünftigen Ausrichtung der Metropolregion Hamburg am Ansatz der „Regional Governance“ entsprechen sowohl das Festhalten an den Prinzipien Konsens und freiwillige Mitwirkung der regionalen Aufgabenträger als auch die Absicht, mehr Verbindlichkeit in den Entscheidungen herzustellen und die gemeinsame Arbeit zu professionalisieren.

Wichtiger Bestandteil der Kooperation bleibt die Orientierung an regionalen Projekten, wenngleich diese stärker als bisher an Kompetenzen der Region (Cluster, Wachstumsinitiativen Norder- und Süderelbe) ausgerichtet werden und zu wechselnden, problemadäquaten Allianzen führen sollen. Diese „variable Geometrie“ kann auch Partner außerhalb der Gebietskulisse der Metropolregion einschließen.

In diesem Zusammenhang sind die beiden bilateralen Förderfonds zu erwähnen, die von den drei Ländern finanziell ausgestattet werden (Freie und Hansestadt Hamburg: ca. 50 %, Niedersachsen und Schleswig-Holstein je 25 %) und zur Kofinanzierung regionaler Projekte eingesetzt werden. Es ist entschieden, dass die Fonds und die sie verwaltenden Geschäftsstellen 2008 zu einem regionalen Förderinstrument der Metropolregion Hamburg verschmolzen werden.

Während der Förderschwerpunkt bislang bei Investitionen in den Bereichen Naherholung, Tourismus und ÖPNV lag, zeichnet sich in der Zukunft eine verstärkte Förderung von wirtschaftsnahen und marketingbezogenen Projekten ab.

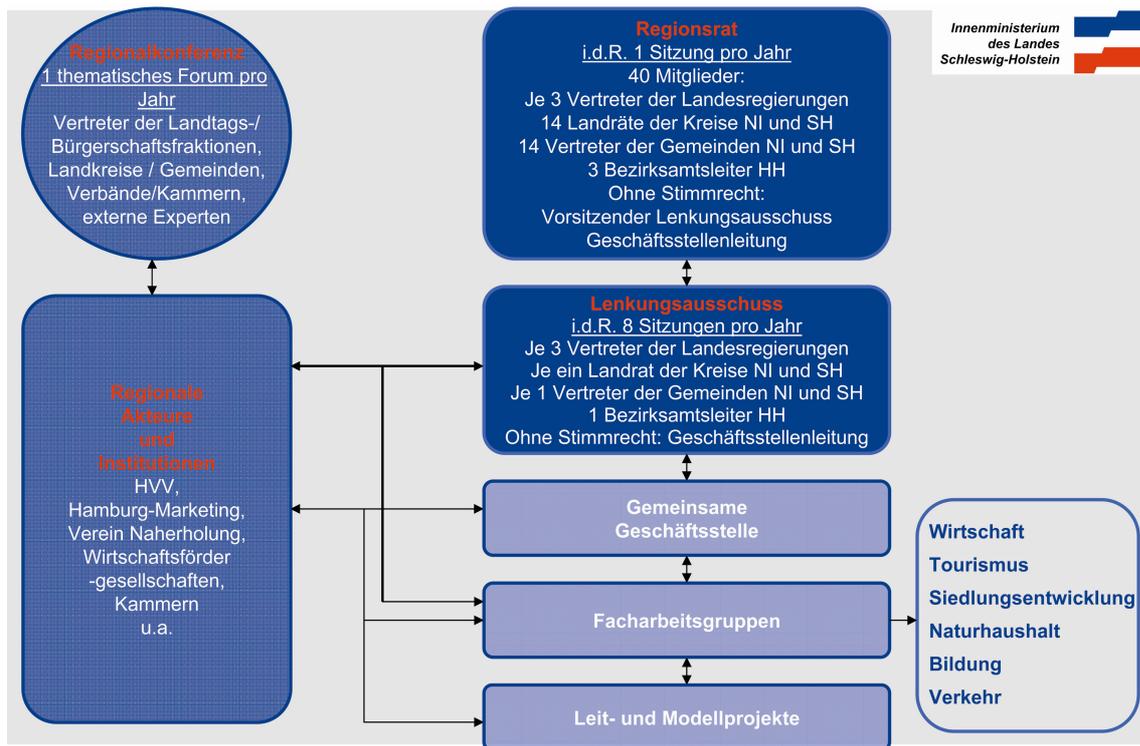
Auf der Akteursebene verfolgt die Metropolregion seit Mitte der 1990er-Jahre eine netzwerkbasierte Zusammenarbeit, die zwar immer noch maßgeblich von Vertretern der hoheitlichen Planung geprägt ist, aber grundsätzlich Raum bietet für jede Art von regionalen Partnern. Als neues Element regionalisierter Wirtschaftsförderung i. S. des Clusteransatzes, haben sich 2004/2005 die Wachstumsinitiativen Süder- und Norderelbe (unter Beteiligung einzelner Hamburger Bezirke) gebildet. Sie sind mit der Metropolregion Hamburg assoziiert und stimmen ihre Projekte untereinander ab.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Metropolregion Hamburg stellen sich derzeit wie folgt dar:

- Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Metropolregion Hamburg hat angesichts der arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Anforderungen an Region und Kommunen eine besondere Bedeutung. Darunter fallen Einzelthemen wie Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Regionalmarketing, Verkehr und Tourismus, Wissenschaft und Forschung sowie die stärkere EU-Orientierung der Metropolregion. Die inhaltlichen Ziele werden in einer „Internationalisierungsstrategie“ zusammengefasst, deren Entstehung von Hamburg ausging, mittlerweile aber von der gesamten Region unterstützt wird.
- Die Daseinsvorsorge wird in den kommenden Jahr(zehnt)en durch den demographischen Wandel und die Finanzprobleme der kommunalen Haushalte vor allem für das Umland der Metropole ein besonderes Thema werden. Dabei wird es um interkommunale Lösungen bei der technischen, sozialen und kulturellen Infrastruktur sowie um Verwaltungsmodernisierung (z. B. im Leitprojekt „E-Government“) gehen.
- Das Themenfeld Raumstruktur und Flächenmanagement knüpft an die raumplanerischen Kompetenzen der Metropolregion Hamburg an. Es beinhaltet zuallererst die notwendige Verbesserung der Planungsdaten und raumbezogenen Informationsgrundlagen in der Region, um darauf aufbauend eine regionale Standortentwicklung und -vermarktung betreiben zu können. Darüber hinaus besteht das Ziel weiterhin darin, raumwirksame Vorhaben und strategische Projekte abzustimmen, etwa durch die Realisierung großräumiger Infrastrukturprojekte oder natur- und landschaftsbezogener Planungen.

Die Metropolregion Hamburg hat damit in den letzten beiden Jahren – zumindest in der Programmatik – den wohl größten Wandel seit ihrem Bestehen erfahren. Wie sich diese strategische Neuausrichtung in der Umsetzung ausgestalten wird, bleibt abzuwarten. Die Prozesse werden nicht frei von Konflikten sein, weil damit nicht unbeträchtliche Verschiebungen in der Akteurskonstellation und bei der Ressourcenverteilung in der Metropolregion selbst verbunden sind und sich auch das Verhältnis von Metropolregion zu den anderen Teilen ihrer Länder neu gestaltet. Insbesondere stellt sich mittlerweile der Mangel einer Stadt-Umland-Planung als Steuerungsdefizit und Gefahr für die Kooperation auf anderen Ebenen heraus.

Abb. 14: Organigramm Metropolregion Hamburg



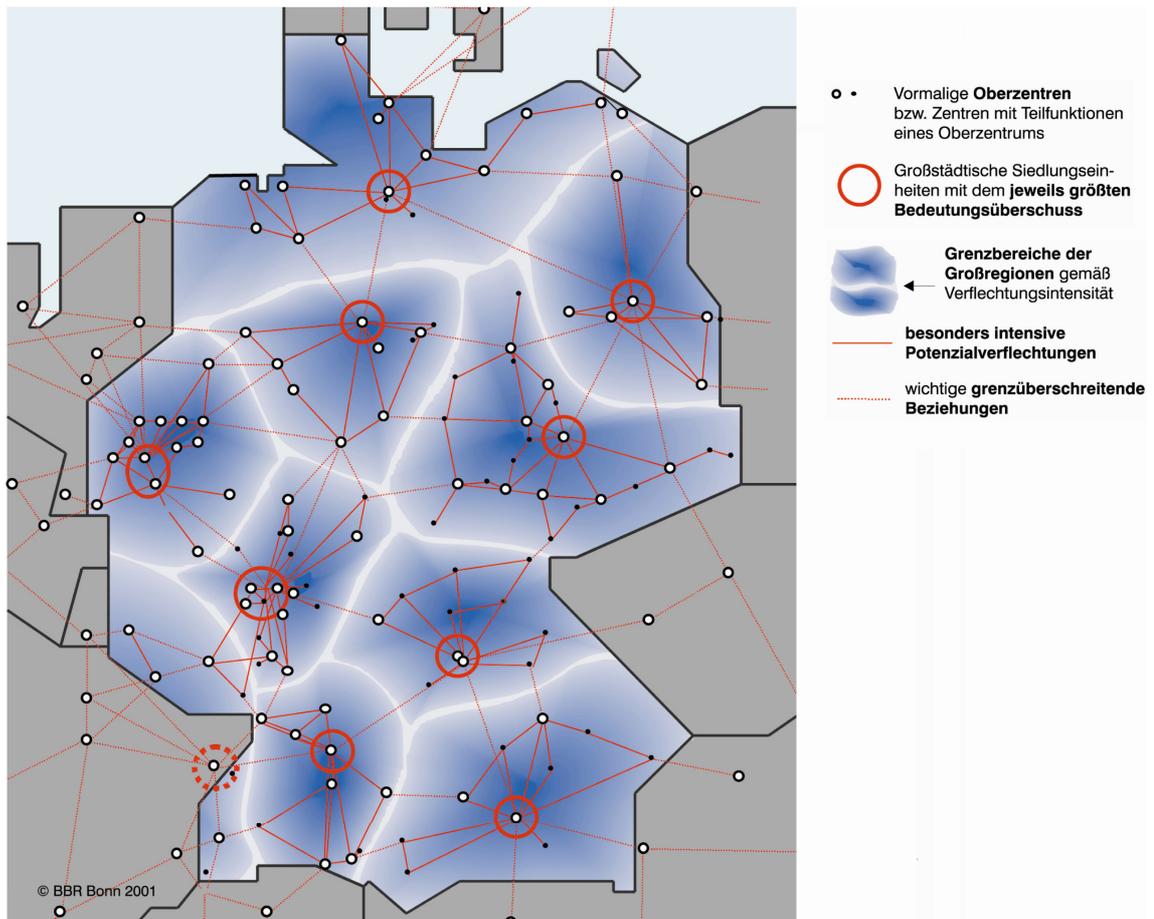
Quelle: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein

### 3.2 Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten

Die politische Diskussion um eine Anerkennung als Metropolregion hat im Raum Bremen-Oldenburg im Vergleich zu Hannover-Braunschweig-Göttingen (aber auch im Vergleich zu Nürnberg) deutlich später eingesetzt. Dies war weniger norddeutscher Zurückhaltung geschuldet, sondern basierte wesentlich auf dem Umstand, dass seit einigen Jahren – konkret seit der Neuausrichtung der ehemaligen Gemeinsamen Landesplanung als Regionale Arbeitsgemeinschaft im Jahre 2002 – die großräumige Zusammenarbeit unter dem Label Nordwest-Region intensiv vorangetrieben wurde. Diese laufende Diskussion wollte man zunächst nicht überlagern mit einer neuen Begrifflichkeit, zumal thematisch-inhaltlich in anderen Regionen keine vollständigen anderen Themen unter dem Label Metropolregion bewegt wurden.

Diese Einstellung änderte sich mit der weiteren programmatischen und kartographischen Konkretisierung der ersten Leitbildentwürfe auf Bundesebene, auf denen der norddeutsche Raum insgesamt als metropolitane Großregion dargestellt und hergeleitet wurde. Eine solche Überlagerung der eigenen großräumigen Kooperationsanstrengungen durch eine noch deutlich größere und insofern auch deutlich weniger handlungsfähige Region wurde in der Region Bremen/Niedersachsen außerordentlich kritisch und ablehnend aufgenommen.

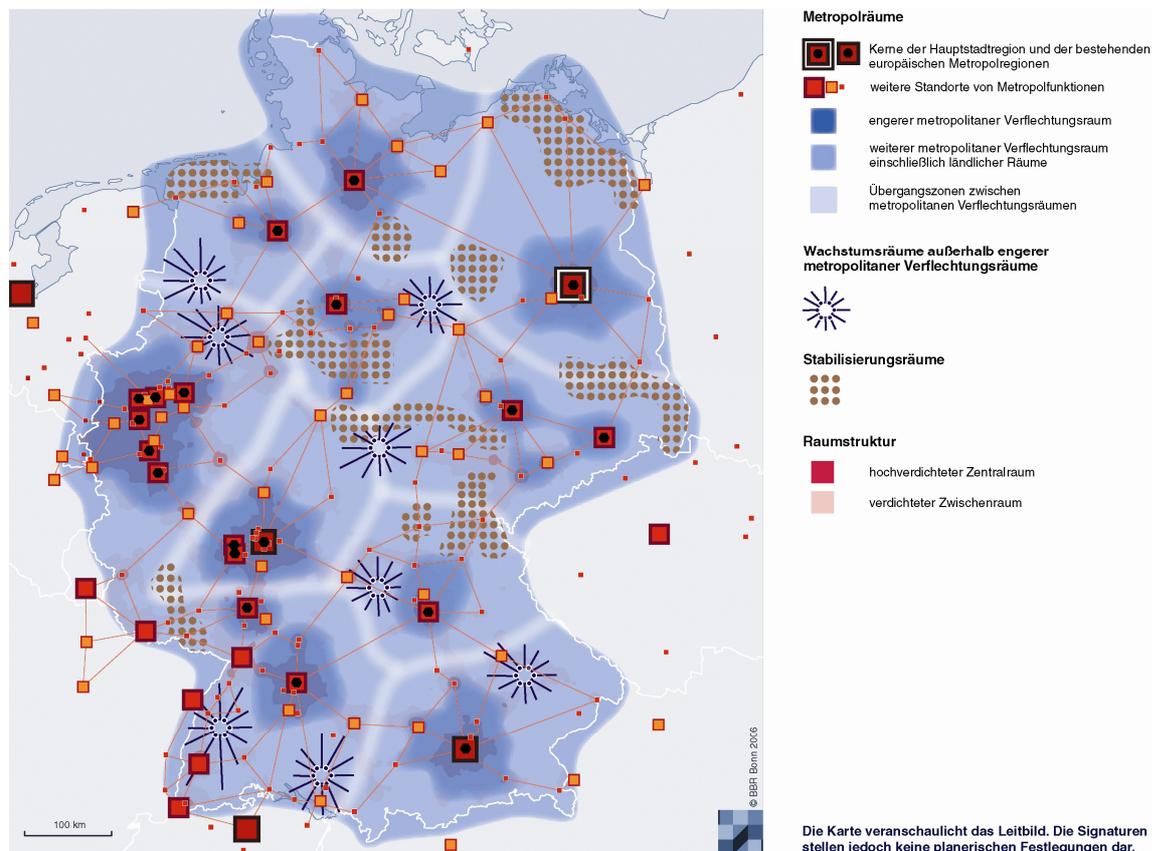
Abb. 15: Leitbild Wachstum – ursprüngliche Fassung



Quelle: BBR Bonn 2001

In (zumindest für regionale Prozesse) äußerst zügiger Art und Weise erfolgte dann zu Beginn des Jahres 2005 die Erarbeitung und breite Abstimmung einer Resolution regionaler Institutionen und Zusammenschlüsse, in der nicht nur auf die real gegebenen metropolitanen Funktionen im Nordwestraum abgestellt wurde, sondern auch auf die im Grundsatz bereits bestehende großräumige Kooperationsstruktur. Diese Resolution wurde Mitte April 2005 durch hochrangige Vertreter von 16 regionalen Institutionen unterzeichnet und dem Bund überreicht. Zeitlich weitgehend parallel fanden im niedersächsischen Landtag und in der Bremischen Bürgerschaft Debatten über die Nordwestzusammenarbeit generell und die Anerkennung als Metropolregion im speziellen statt. Schließlich konnte ebenfalls noch ein gemeinsames Schreiben des niedersächsischen Ministerpräsidenten und des Bremer Senatspräsidenten zur Unterstützung der Aufnahme in den Kreis der Metropolregionen an den Bund gerichtet werden. Insgesamt hat sich damit in erstaunlich kurzer Zeit ein breites Bündnis hinter den Wunsch nach Anerkennung als Metropolregion gestellt, auf dem nach erfolgter Anerkennung durch die MKRO weiter aufgebaut werden konnte.

Abb. 16: Leitbild Wachstum – endgültige Fassung



Quelle: BBR Bonn 2006

In der Resolution werden als grundsätzliche inhaltliche Ziele formuliert:

- verbesserte Positionierung der Region durch gemeinsamen Außenauftritt/Regionalmarketing
- Profilierung der Region in der nationalen und europäischen Raumentwicklung und Strukturpolitik
- gemeinsame Europastrategie in der Förderkulisse der EU

Aus wirtschaftsstrukturpolitischer Sicht lassen sich diese Ziele noch weiter konkretisieren:

- die Positionierung der Region auf der europäischen Landkarte, sowohl mit Blick auf europäische strukturpolitische Entscheidungen als auch für Standortentscheidungen großer Unternehmen;
- die Schaffung der Voraussetzungen, sich im Wettbewerb der Regionen unter den führenden europäischen Standorten zu platzieren;
- die wirkungsvollere Vertretung regionaler Anliegen bei zukünftigen Infrastrukturvorhaben, z. B. im Rahmen der transeuropäischen Verkehrsnetze;
- die verbesserte Ausnutzung regionaler Kooperationsvorteile.

Erste konkrete Schritte zur inhaltlichen Konkretisierung dieser Ziele liegen mit dem aktuellen Handlungsrahmen der RAG für die Zusammenarbeit in der Metropolregion im

Zeitraum 2006/07 vor, der sechs vorrangige Handlungsfelder (mit jeweiligen Leitprojekten) definiert:

- Identität und Regionalmarketing
- Drehscheibe Nordwest
- interregionale und transnationale Kooperationen
- Energieregion Nordwest
- Wissens- und Innovationsregion Nordwest
- Tourismus im Nordwesten

Neben der Fortführung vorhandener sektoraler Vernetzungen – z. B. in den Bereichen Tourismus oder auch E-Government – zielt dieses Arbeitsprogramm vor allem auf die zwingend gebotene verbesserte Außendarstellung im Sinne eines leistungsfähigen und wirkungsvollen gemeinsamen Regionalmarketings.

Generell deutlich wird der eindeutige Fokus auf strukturpolitische Handlungsfelder einer gemeinsamen Regionalentwicklung mit entsprechend deutlichem Gewicht wirtschaftlicher Belange. Die Resolution greift dies auch in organisatorischer Hinsicht auf, indem eine verstärkte Einbindung der Wirtschaftsakteure im Nordwesten eingefordert wird. Darüber hinaus werden in organisatorischer Hinsicht der Abbau von Doppelzuständigkeiten und die Schaffung effektiverer Arbeitsstrukturen gefordert.

Sowohl in räumlicher als auch in organisatorischer Hinsicht gehen die Unterzeichnerinstitutionen der Resolution dabei davon aus, dass die RAG den geeigneten organisatorischen Ausgangspunkt der Entwicklung der Metropolregion darstellt. Ergänzungsbedarf wird in folgenden Richtungen gesehen:

- intensivere Einbindung der Wirtschafts- und Wissenschaftsakteure
- Klärung der Beteiligungsart und -tiefe der kreisangehörigen gemeindlichen Ebene
- Klärung der Rückkopplungsart und -tiefe zur Landesebene

Vor diesem Hintergrund erarbeitete der Vorstand der RAG einen Vorschlag für die künftige Organisationsstruktur, der Grundlage der weiteren Diskussion wurde.

Der Organisationsvorschlag geht von folgenden Rahmenzielsetzungen aus:

- Die vorhandenen regionalen Institutionen sollen neu und optimiert aufeinander bezogen werden.
- Die Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten soll als Dach der regionalen Zusammenarbeit insgesamt ausgestaltet werden („Holding“).
- Im Rahmen dieser „Holding“ sollen gemeinsame gesamtäumliche Zielsetzungen verfolgt werden; gleichzeitig muss es aber Raum für teilräumliche Vertiefungen – insbesondere für die jeweiligen Stadtumlandbereiche der Oberzentren – geben.
- Angestrebt werden soll eine leistungsfähige Prozessgestaltung durch gemeinsame oder optimal vernetzte Strukturen, um so teilweise vorhandene inhaltliche und organisatorische Überlappungen abzubauen.

Grundgedanke des Organisationsvorschlages ist die gleichberechtigte Beteiligung der Länder und der kommunalen Ebene, der Wirtschaft und der Wissenschaft in einer gemeinsamen Metropolversammlung, die als Mitgliedergremium des Vereins „Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten“ ausgestaltet ist.

Grundvoraussetzung für die gleichberechtigte Beteiligung ist eine entsprechende Mitfinanzierung der Kooperationsinfrastruktur (insb. Geschäftsstelle) ebenso wie der konkreten gemeinsamen Projekte. Seitens der bisherigen RAG und der Länder stehen hierfür die bisherigen RAG-Beiträge sowie die Mittel des Förderfonds zur Verfügung.

Die kommunale Beteiligung sowie die Einbindung der Länder in dieser Metropolversammlung wird durch die bisherige RAG (und den bisherigen Parlamentarischen Beirat der RAG) abgebildet, die insofern integraler Bestandteil der neuen Metropolregion werden. Die durch die bestehenden Verwaltungsabkommen bereits dauerhaft der RAG angehörenden kommunalen Gebietskörperschaften sind damit automatisch Mitglieder der Metropolregion; die Mitgliedsbeiträge für die Metropolregion sind für die kommunalen Mitglieder sowie die Länder identisch mit den jeweiligen RAG-Finanzierungsbeiträgen.

Die RAG tritt damit künftig nach außen nicht mehr eigenständig als Organisation und Gremium auf, sondern bildet die Beteiligung der Kommunen und Länder in der Metropolregion ab. Für die Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden ist ein repräsentatives Modell vorgesehen, d. h. je beteiligtem Landkreis wird eine kreisangehörige Gemeinde stellvertretend für die Gemeinden des Landkreises Mitglied der Metropolversammlung.

Die Beteiligung der Wirtschaft wird durch die im Gebiet der Metropolregion zuständigen Industrie- und Handelskammern koordiniert, die zur unmittelbaren Beteiligung von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden einen eigenständigen Förderverein „Wirtschaft pro Metropolregion“ gegründet haben.

Die Beteiligung der Wissenschaft erfolgt durch Vertreter der in der Region ansässigen Universitäten und Hochschulen sowie relevante weitere Forschungseinrichtungen, die gemeinsam mit weiteren gesellschaftlich relevanten Gruppen einen eigenständigen Metropolbeirat bilden.

Aus der Metropolversammlung wird ein alle Mitgliedergruppen (und Teilräume) repräsentierender Vorstand gewählt, dessen Vorsitzende als Sprecher der Metropolregion nach außen legitimiert sind.

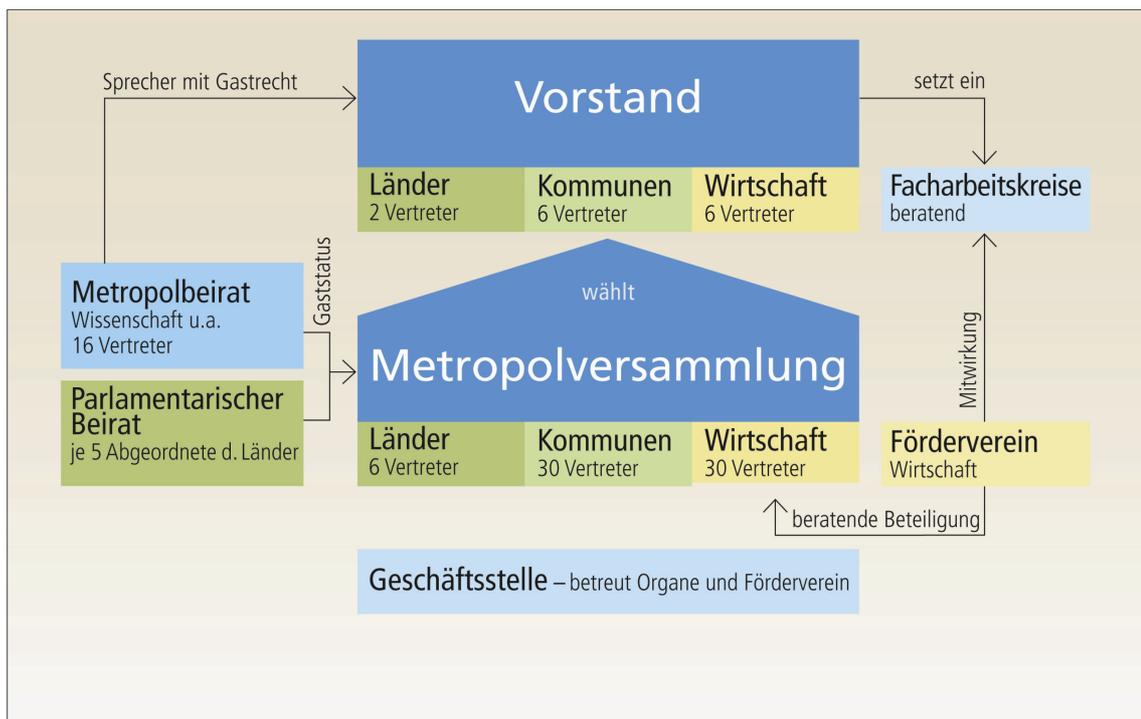
Während die Metropolversammlung die grundsätzlichen Beschlüsse über Arbeitsschwerpunkte und Budget fasst, kommt dem Vorstand die operative Steuerung der Zusammenarbeit zu.

Unterstützt werden Vorstand und Metropolversammlung durch eine leistungsfähige Geschäftsführung, die im Kern durch die bestehende Geschäftsstelle der RAG übernommen werden kann. Wegen der zusätzlichen Aufgaben in einer Metropolregion ist zu prüfen, wie diese Geschäftsstelle mithilfe der zusätzlichen Mitgliedsbeiträge aus Wirtschaft und Wissenschaft (ggfs. auch jeweils nur projektbezogen) noch leistungsfähiger ausgestaltet werden kann.

Insgesamt ergibt sich damit eine Organisationsstruktur, die Abb. 17 verdeutlicht.

Die Organisationsstruktur verknüpft somit die Vorteile der bestehenden, auf Dauer ausgerichteten Verwaltungsabkommen zur RAG mit einer deutlich verbesserten Einbindung sowohl der Wirtschaft, der Wissenschaft als auch der kreisangehörigen Gemeindeebene. Es stellt damit sowohl ein innovatives als auch konsequent auf vorhandenen Potenzialen aufbauendes zukunftsfähiges Modell dar. Insgesamt kommt es zu einer schlanken, schlagkräftigeren und effektiveren Struktur der großräumigen Zusammenarbeit.

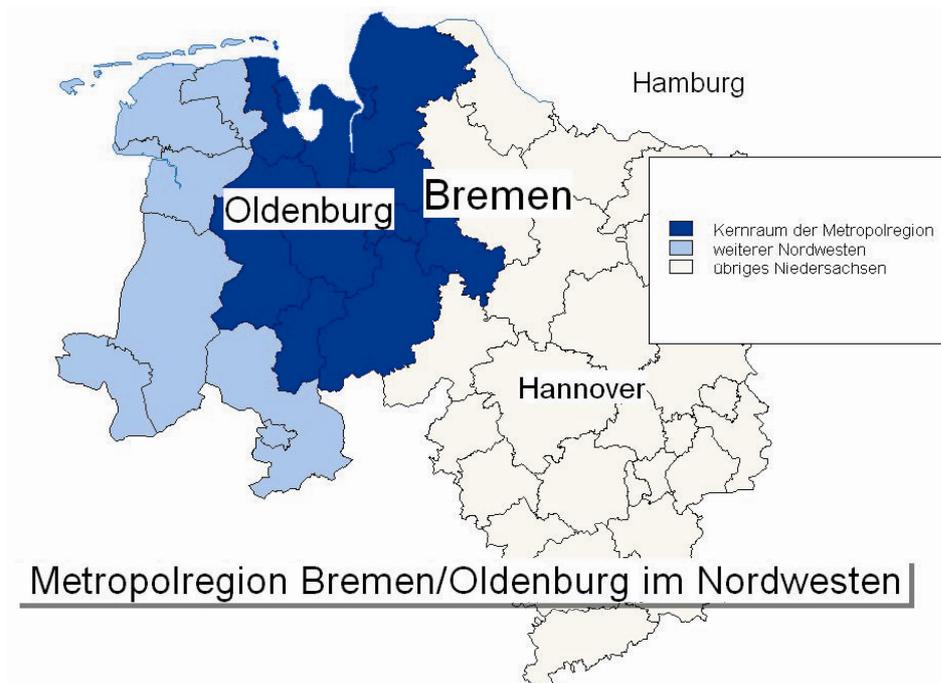
Abb. 17: Organigramm Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten



Quelle: SBUV Bremen

Diese neue Organisationsstruktur wurde am 4. Juli 2006 durch die Gemeinsame Kabinettsitzung der Länder Bremen und Niedersachsen beschlossen; die formelle Gründung des Vereins „Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten“ hat – gemeinsam mit der zweiten Verleihung des NordWestAwards der Bremischen Landesbank – am 22. November 2006 in der International University Bremen stattgefunden.

Abb. 18: Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten



Quelle: SBUV Bremen

### 3.3 Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen

Hannover-Braunschweig-Göttingen stellt gemeinsam mit Bremen-Oldenburg nach der Anerkennung durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 28. April 2005 für den Raum Nordwestdeutschland den jüngsten Zuwachs im Konzept der Metropolregionen in Deutschland dar. Die Entstehungsgeschichte der Metropolregion reicht in diesem Raum nicht so weit zurück wie dies z.B. bei der Metropolregion Hamburg der Fall ist, aber die Überlegungen und Bestrebungen sind bereits seit einigen Jahren evident. Darüber hinaus ergeben sich bei näherer Betrachtung unterschiedliche bzw. charakteristische Wege, die die einzelnen norddeutschen Regionen auf dem Weg zur Metropolregion beschritten haben. Während die Metropolregionen Hamburg und Bremen bereits erheblichen Kooperationsvorlauf durch die Zusammenarbeit auf Ebene der Bundesländer hatten, verlief der Prozess in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen ohne diese Vorgeschichte. Die Kooperationsbestrebungen sind hier vielmehr in den Substrukturen der einzelnen Teilräume zu sehen. Diese Entwicklung gleicht also mehr einem „Bottom-up-Ansatz“ von kommunaler Seite.

Abb. 19: Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen



Quelle: [www.Metropolregion.de](http://www.Metropolregion.de)

Trotz der in allen Teilräumen der Metropolregion vorhandenen und gelebten Kooperationslandschaft, die von weichen (z. B. Regionalverband Südniedersachsen) bis zu harten Formen der Kooperation reicht (z. B. Zweckverband Großraum Braunschweig, Region Hannover), gestaltete sich der Entstehungsprozess der Metropolregion schwieriger, als dieses aufgrund der genannten Tatsache erscheinen könnte. Thematisch angestoßen wurden die Bestrebungen, den Raum in den Status als anerkannte Metropolregion zu bringen (Priebis 2000), nachdem das Städtenetz EXPO-Region und der damalige Kommunalverband Großraum Hannover an dem vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im September 1997 ausgelobten Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ teilgenommen hatten. In der Nachbereitung des Wettbewerbes bildete sich 2001 der „Initiativkreis Metropolregionen in Deutschland“, in dem neben den im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen benannten sieben Metropolregionen je ein Vertreter des EXPO-Städtenetzes und der Region Hannover mitarbeiteten. Da der Raum des Städtenetzes und die verfasste Region Hannover noch zu wenig metropolitane Substanz aufwies, wurde 2002 mit Unterstützung der Staatskanzlei des Landes Niedersachsen nach leistungsfähigen Partnern gesucht. Bei der Betrachtung des Gesamttraumes erwiesen sich hierfür z. B. die Oberzentren Braunschweig, Göttingen, Salzgitter und Wolfsburg als geeignet. Nachdem die Oberbürgermeister dieser Städte für das Projekt gewonnen worden waren, erfolgten die Konzipierung und der Aufbau der notwendigen Handlungsstrukturen. Die eingangs genannten Schwierigkeiten resultierten daraus, dass – an der Nennung der einzelnen Partner deutlich zu erkennen – die Landkreise bis zu diesem Zeitpunkt zu wenig Beachtung fanden und sie gleichzeitig dem Projekt selbst, da städtisch initiiert, kritisch gegenüberstanden. Eine Metropolregion ohne die Landkreise wäre jedoch weder realistisch noch würde damit der Verpflichtung bzw. Verantwortung der Metropolkerne für die im Metropolraum liegenden Zentren und ländlichen Räume nachgekommen. Durch erfolgreiche Vermittlungsbemühungen wurde die Situation im Verlauf des Jahres 2004 entschärft.

Die Unterzeichnung des Statuts der Metropolregion am 20. April 2005 durch nahezu alle relevanten Gebietskörperschaften verdeutlicht, dass sich die Beteiligten trotz gewisser Vorbehalte (s. o.) entschlossen haben, die Metropolregion gemeinsam zu etablieren und zu gestalten. Derzeit sind der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen 61 Gebietskörperschaften und 12 wissenschaftliche Institutionen beigetreten, aber noch keine privatwirtschaftlichen Unternehmen. Das Statut bildet die Geschäftsgrundlage der Zusammenarbeit. Es enthält Regelungen zu Zielsetzung und Aufgaben, Organisation und Gremien sowie zur Finanzierung. Den Kern des Statuts stellen die Regelungen zur Organisation bzw. zu den Gremien der Metropolregion dar; die Zusammensetzung, die Stimmanteile und der Aufgabenbereich für jedes der Gremien sind detailliert festgelegt.

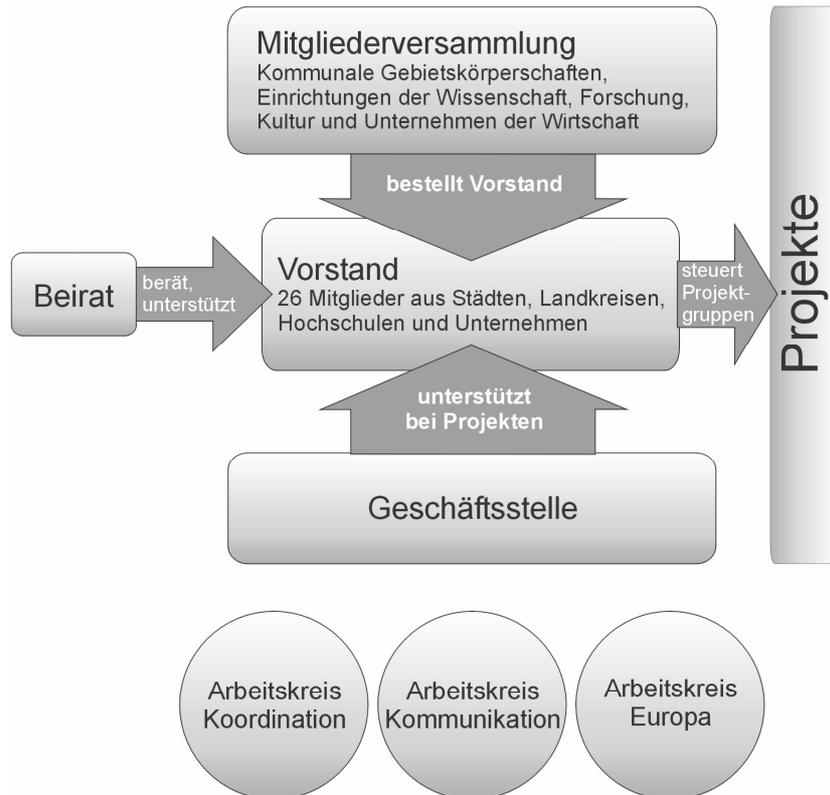
Die Organisation ist in ihrer Struktur zur besseren Übersichtlichkeit in folgendem Schaubild dargestellt. Die Mitgliederversammlung bestellt den Vorstand für zwei Jahre. Aufgrund des personellen Umfangs des Vorstandes, der sich aus 26 Personen zusammensetzt, gibt es einen gewählten engeren bzw. geschäftsführenden Vorstand aus sechs Personen. Der Beirat, der den Vorstand beraten und unterstützen soll, ist aktuell noch nicht besetzt. Die Geschäftsstelle, derzeit bei der Landeshauptstadt Hannover angesiedelt, bildet mit den beiden permanenten Arbeitskreisen Koordination sowie Marketing und Kommunikation die operative Ebene. Der AK Koordination nimmt eine wichtige Funktion ein, da in diesem Gremium die Beschlüsse des Vorstandes vorbereitet werden.

Ergänzt wird diese feste Organisationsstruktur durch zeitlich begrenzte Projekte. Mit bzw. in den Projekten wird die praktische Arbeit in der Metropolregion geleistet, sie sollen das Profil schärfen und die Region weiterentwickeln. Aktuell gibt es acht Projek-

■ **Entwicklungsperspektiven**

te: Internationalisierung, regionale Wissensvernetzung, China, Mobilitätswirtschaft, Kultur, Metropolticket, Radverkehrsstrategie und Klimaschutz. In den Projektgruppen sind Repräsentanten der öffentlichen Institutionen aus den einzelnen Teilräumen vertreten, die fachlichen Bezug zum jeweiligen Projektthema haben, und Vertreter von Wirtschaftsunternehmen. Generell sind sie aber offen für weitere Mitglieder, die Sachbezug zum jeweiligen Thema haben und die Metropolregion aktiv weiterentwickeln wollen. Anträge zu neuen Projekten werden im AK Koordination beraten und, sofern als zielführend und gewinnbringend erachtet, dem Vorstand zur Entscheidung vorgelegt.

Abb. 20: Organigramm Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen



Quelle: Region Hannover auf Grundlage von [www.metropolregion.de](http://www.metropolregion.de)

Insgesamt ist festzustellen, dass nach einem Jahr metropolitaner Kooperation viel erreicht worden ist, aber auch noch sehr viel zu tun bleibt. Dass sich der gesamte Prozess, sei es der Aufbau der Organisationsstruktur, die Umsetzung des Statuts oder das Fortkommen in den einzelnen Projekten, langsamer entwickelt als von vielen Beteiligten erwartet wurde und wird, ist sicher der enormen Zeitintensität in der Abstimmung geschuldet. In Anbetracht der Größe des Kooperationsgebietes, bzw. der Vielzahl der Beteiligten und somit der vielfältigen Interessen, verwundert dies aber nicht. Auch wenn, wie eingangs geschildert, Kooperation in allen Teilräumen der Metropolregion seit Jahren praktiziert und gelebt wird, ist die Kooperation in der Metropolregion de facto ein neues und wesentlich größeres Kapitel. Im Vergleich zu der Mehrzahl der anderen deutschen Metropolregionen kann das bisher Erreichte durchaus als bedeutsamer erster Schritt betrachtet werden. Von Wichtigkeit werden im weiteren Prozess die erfolgreiche Bearbeitung der Projekte sowie die Verfestigung der Kooperationsstruktur und -beziehungen sein. Die Professionalisierung von Geschäftsstelle und Organisationsstruktur ist im Jahr 2007 zentrales Thema der Weiterentwicklung der Metropolregion.

### 3.4 Quervergleiche der drei nordwestdeutschen Metropolregionen

#### *Entstehungsgeschichte*

Hinsichtlich ihrer Entstehungsgeschichte unterscheiden sich die Metropolregionen Hamburg und Bremen von der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen. Die Metropolregionen Hamburg und Bremen-Oldenburg konnten sehr stark auf den jahrzehntelang eingespielten bilateralen Landesplanungen aufbauen. Bei der jungen Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen handelt es sich dagegen stärker um eine Bottom-up-Vernetzung der drei kommunal getragenen Regionen Hannover, Braunschweig und Südniedersachsen. Ging es bei den Umstrukturierungsprozessen in den „hanseatischen“ Metropolregionen in den letzten Jahren (Bremen-Oldenburg Anfang, Hamburg Mitte dieses Jahrzehnts) darum, kommunale Bodenhaftung zu erlangen, wurde in Hannover-Braunschweig-Göttingen daran gearbeitet, zunächst die „kritische Masse“ zu erreichen und eine metropol-regionale Kooperationsstruktur zu festigen.

#### *Thematische Ausrichtung*

In allen Metropolregionen ist eine thematische Prioritätensetzung auf die Handlungsfelder Internationalisierung, Innovations- und Clusterpolitik, Marketing, Wissen, „große“ Infrastruktur erkennbar. Mit dieser deutlichen Außenorientierung stellt sich die Frage der Gewichtung anderer Themen zur Verbesserung der innerregionalen Lebensqualität, insbesondere auch der klassischen Raumplanungsthemen wie Siedlungssteuerung, Freiraumentwicklung und Naherholung. In der Metropolregion Bremen-Oldenburg scheinen diese Themen durch Projekte wie INTRA (interkommunales Siedlungsstrukturkonzept) oder IMAGE (Interkommunales Moderationsverfahren zur Abstimmung der Einzelhandelsflächen) für die engere Stadtregion Bremen ausreichend gewichtet. In der Metropolregion Hamburg, in der auf Ebene der Länder die Akteure der Landesplanungen im Zuge der Umstrukturierungsprozesse an Gewicht verloren haben, sind diese Themen in den operativen Programmen zwar ausreichend verankert und wurden neue Projekte wie etwa ein Forum zur Einzelhandelsentwicklung im Raum Hamburg-Bergedorf/Reinbek initiiert. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie solche Themen im Zuge der operativen Umsetzung (Finanzierung aus den Förderfonds) umgesetzt werden. In der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen sind ebenfalls Themen der inneren Regionalentwicklung (Radverkehrsstrategie, Metropolticket) verankert. Hierdurch stellt sich insbesondere die Frage der Schnittstellen zu den ähnlichen Themen, die in den regionalen Substrukturen bereits seit langem bearbeitet werden.

#### *Institutionalisierung*

Die Institutionalisierung der Metropolregionen fällt unterschiedlich aus:

- Die Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen ist eine lockere netzwerkartige Struktur, die von drei unterschiedlich, aber überwiegend relativ stark institutionalisierten Regionen (Gebietskörperschaft, Regionalverband, Zweckverband) getragen wird. Konkrete Überlegungen für eine weitergehende Institutionalisierung der Metropolregion bestehen seit Ende 2006/Anfang 2007 in der Gründung eines e. V. und/oder einer GmbH.
- Die Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten ist – aufbauend auf den unbefristeten Verwaltungsabkommen zur RAG Bremen/Niedersachsen – seit November 2006 als Verein organisiert, in dem neben den Ländern und Kommunen auch die Wirtschaft (vertreten durch die Industrie- und Handelskammern) der Region unmittelbar mitwirkt.

- Die Metropolregion Hamburg basiert auf einem Ende 2005 neu verabschiedeten trilateralen Staatsvertrag und Verwaltungsabkommen zwischen den drei Ländern. Die Arbeits- und Organisationsstruktur soll 2007/2008 einer Evaluation unterzogen werden, auf deren Grundlage weiter reichende Veränderungen möglich sind.

### ***Verhältnis der Metropolregionen zu anderen Regionen und teilregionalen Substrukturen***

Die Metropolregionen stehen nicht nur im Verhältnis zu den in Kapitel 2 beschriebenen landespolitischen Strategien, sondern auch zu anderen Regionen in den Ländern bzw. teilregionalen Substrukturen. Unterscheiden lassen sich dabei:

- benachbarte Regionen oder übrige Landesteile, deren Verhältnis zum Kernraum der Metropolregionen definiert ist (z. B. „weiterer Nordwesten“ im Verhältnis zum Kernraum der Metropolregion Bremen-Oldenburg), das aber auch bei formal klarer räumlicher Abgrenzung nicht ohne Dynamik ist (z. B. Metropolregion Hamburg zu Lübeck und zur K.E.R.N-Region in Schleswig-Holstein).
- etablierte fest institutionalisierte Subregionen, wie insbesondere in der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen die drei Teilregionen oder in der Metropolregion Bremen-Oldenburg der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen. Weitere Substrukturen sind z. T. ausschließlich als Gremien des politischen Austauschs konzipiert (z. B. RAG der niedersächsischen Landkreise in der Metropolregion Hamburg), z. T. bilden sie aber auch mit operativen Kapazitäten (ARGE Hamburg Rand) ausgestattet wichtige Scharnierfunktionen zur kommunalen Ebene.
- thematisch fokussierte teilregionale Projekte, die von der Metropolregion wesentlich unterstützt werden und vor allem die Funktion haben, kleinteiligere Themen zu bearbeiten und für die Metropolregion konkretere Ergebnisse hervorzubringen und damit den Nutzen der Metropolregionen für die kommunale Ebene zu verdeutlichen (z. B. Clusterinitiativen Süder- und Norderelbe, das drei Länder übergreifende Leitprojekt Maritime Landschaft Unterelbe in der Metropolregion Hamburg oder das INTRA-Projekt in der engeren Stadtregion Bremen).

In den ersten Phasen der Metropolregionsbildung kann dieses Neben- und Übereinander unterschiedlicher Strukturen zwar zu Irritationen führen, mit zunehmender Dauer zeigt sich jedoch, dass diese Substrukturen im Sinne einer variablen Binnengeometrie unterschiedliche Funktionen übernehmen und damit die Handlungsspielräume der Metropolregionen erweitern können.

### ***Akteure***

Während in den Metropolregionen Hamburg und Hannover-Braunschweig-Göttingen öffentliche Akteure dominieren, ist mit der Gründung des Vereins Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten eine sehr weit gehende Form der Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure gefunden worden.

Innerhalb des öffentlichen Sektors sind die Gewichte zwischen kommunalen und staatlichen Akteuren in den drei Regionen unterschiedlich ausgeprägt. In der kommunal getragenen Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen spielen staatliche Akteure von Anfang an eine (wohlwollend) beobachtende Rolle, in der Metropolregion Bremen-Oldenburg haben die Länder künftig wieder mehr eigenständige Mitwirkungsmöglichkeiten, wenn auch das Schwergewicht auf der kommunalen und der wirtschaftlichen Seite liegt, in der Metropolregion Hamburg erhielten durch die Umstrukturierung 2005 die kommunalen Akteure im Vergleich zu vorher deutlich höheres Gewicht. Die

Ländervertreter haben jedoch im Lenkungsausschuss und Regionsrat weiterhin einen erheblichen Einfluss, Entscheidungen können nur im Konsens mit ihnen getroffen werden.

Alle Metropolregionen haben sich das Ziel gesetzt, im Sinne des Begriffs „Regional Governance“ Akteure vor allem aus der Wirtschaft, aber auch aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft einzubeziehen. Dies wird jedoch in unterschiedlichem Maße und unterschiedlicher Weise verfolgt.

In der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen ist es erklärtes Ziel, nicht nur Interessenvertreter der Wirtschaft, sondern auch Unternehmen selbst einzubinden. In der Organisationsstruktur hat sich dies jedoch, abgesehen von der Einbringung privatwirtschaftlicher Akteure in einzelne Projektgruppen, noch nicht niedergeschlagen. In der Metropolregion Bremen-Oldenburg sind Akteure aus der Wirtschaft durch die gewählte Vereinslösung hingegen unmittelbar in die Grundstruktur eingebunden. In der Metropolregion Hamburg wiederum erfolgt die Einbindung der Interessenvertreter der Wirtschaft in der Gesamtstruktur nur in Ansätzen (Sitz der Kammern im Regionsrat), vor allem in den Facharbeitsgruppen. Betriebe werden punktuell in Form projektbezogener Aktivitäten (z.B. Mitfinanzierung der Clusterinitiative und Anzeigen im Regionsmagazin) eingebunden.

Im Hinblick auf andere Akteursgruppen erfolgen Einbindungen in allen Metropolregionen zumeist in Form von Beiratsmodellen bzw. in beratender Funktion.

### ***Operative Ressourcen***

Die RAG als Vorläuferin der Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten hat bereits 1997 eine eigene Geschäftsstelle eingerichtet (drei Planstellen), der zum einen „Bordmittel“ in Höhe von rd. 100.000 € p. a zur Verfügung stehen und zum andern auch die Verwaltung des Förderfonds (Volumen rd. 550.000 € p. a.) überantwortet wurde. In der Metropolregion Hamburg hatte die Neuorganisation 2005 die Einrichtung einer von den Ländern und Kommunen getragenen Geschäftsstelle (derzeit sechs Planstellen, Mittel 251.000 € p. a.) und die operative Zusammenlegung der beiden bilateralen Förderfonds (Volumen ca. 2,9 Mio. € p. a.) zur Folge. Die Ausstattung der Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen fällt demgegenüber noch deutlich geringer aus (1/2 Planstelle, relativ geringe jährliche Mittel), eine weitere Professionalisierung wird jedoch gefordert und angestrebt (s. o.).

## 4 Handlungsempfehlungen für eine an Inhalten orientierte Politik der Metropolregionen in Nordwestdeutschland: Zusammenfassung und abschließende Empfehlungen

### *Erwartungen an und Selbstverständnis von Metropolregionen*

Das wachsende Gewicht großer Städte und Ballungsräume in den vergangenen Jahrzehnten hat in Deutschland bereits in den 1990er-Jahren zur ersten programmatischen Annäherung an das Thema Metropolregionen geführt: Im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen wurden erstmals Metropolregionen europäischer Bedeutung ausgewiesen und mit hohen Erwartungshaltungen ausgestattet („Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung“).

Im Rahmen der aktuellen Neuentwicklung der Bundesleitbilder erfährt dieses Leitmotiv noch eine weitere Ausdehnung, indem quasi flächendeckende Verantwortungsgemeinschaften rund um den – erweiterten – Kreis der Metropolregionen im engeren Sinne postuliert werden.

Diesen weitreichenden Erwartungen an Metropolregionen steht ein mittlerweile wachsendes Selbstverständnis der Metropolregionen insgesamt gegenüber, das sich u. a. in gemeinsamen Positionierungen gegenüber der Landes- und Bundespolitik sowie gegenüber der EU ausdrückt. Ungeachtet dieses wachsenden Selbstverständnisses nach außen ist zugleich weiterhin die Notwendigkeit eines wachsenden inneren Zusammengehörigkeitsgefühls zu beachten. Angesichts des in der Regel bereits recht großräumigen Zuschnitts der Metropolregionen erscheinen hierzu kleinräumigere, kommunal getragene Substrukturen regionaler Zusammenarbeit sinnvoll und erforderlich.

### *Wandel der Ausgangslage in Nordwestdeutschland*

Im Netzwerk bundesdeutscher Metropolregionen war der nordwestdeutsche Raum bis 2005 ausschließlich durch die bereits in den 1990er-Jahren ausgewiesene Metropolregion Hamburg vertreten. Seit der Erweiterung des Kreises bundesdeutscher Metropolregionen insgesamt sind auch die Räume Bremen-Oldenburg und Hannover-Braunschweig-Göttingen beteiligt, der nordwestdeutsche Raum ist somit mittlerweile fast flächendeckend durch Metropolregionen geprägt. Von unterschiedlichen Ausgangslagen kommend sind alle drei Metropolregionen aktuell in einem Prozess der inhaltlichen Weiterentwicklung und Konkretisierung sowie der organisatorischen Entwicklung (teilweise im Sinne einer Optimierung, teilweise im Sinne einer grundsätzlicheren Findungsphase).

### *Metropolregion Hamburg: Leitbild Wachsende Region*

Die Metropolregion Hamburg kann (als Gemeinsame Landesplanung) auf eine lange Tradition grenzüberschreitender Zusammenarbeit auf Ebene der Länder verweisen: Die jeweils bilateralen Gemeinsamen Landesplanungen mit den benachbarten Flächenländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben über Jahrzehnte hinweg großräumige Kooperation eingeübt. Mit der Neukonstituierung als trilaterale Metropolregion konnte Mitte der 1990er Jahre ein erster wichtiger Schritt zu einer tatsächlich die gesamte Metropolregion in den Blick nehmenden Aufstellung erreicht werden. Parallel zu dieser räumlichen Veränderung haben sich auch die Akteursstrukturen verändert, da der Beteiligung der kommunalen Ebene deutlich stärkeres Gewicht im Vergleich zur Vergangenheit zukommt, wenngleich die steuernde Rolle der Länder weiterhin prägend für die Metropolregion Hamburg ist.

In räumlicher Hinsicht ist angesichts der großräumigen Ausstrahlungen für die Metropolregion Hamburg zudem das Thema der bundesländerübergreifenden Verflechtungen mit der Region Westmecklenburg und weiteren Teilräumen in Schleswig-Holstein von Bedeutung.

### ***Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten: Strukturwandel durch neue Akteure***

Trotz der grundsätzlich vergleichbaren Vorgeschichte mit einer langjährigen Gemeinsamen Landesplanung gilt die für den Hamburger Raum gegebene starke Rolle der Länderebene für die großräumige Kooperation Bremen/Niedersachsen schon länger nicht mehr. Vielmehr ist die Kooperation bereits seit Mitte der 1990er-Jahre sehr viel nachdrücklicher auf die regionale Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte verlagert worden.

Eine weitere zentrale Veränderung der Akteursstruktur ist im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der bisherigen Regionalen Arbeitsgemeinschaft (RAG) Bremen/Niedersachsen zur Metropolregion erfolgt, nämlich die gleichberechtigte Mitwirkung der Wirtschaft. Hinsichtlich der vorgesehenen Mitspracherechte für die private Wirtschaft nimmt die Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten eine bundesweit einzigartige Position ein: Die private Wirtschaft wird künftig, gebündelt und koordiniert durch die Industrie- und Handelskammern der Region, in gleicher Intensität und Höhe wie die kommunale Beteiligung die regionale Kooperation finanzieren und entsprechend auch in gleicher Intensität und Ausprägung wie die kommunale Seite in den neuen Entscheidungsgremien der Metropolregion mitwirken.

### ***Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen: Aufbau großräumiger Vernetzung***

Im Gegensatz zu den beiden „hanseatischen“ Metropolregionen kann die dritte Metropolregion im Nordwesten, der Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen, nicht auf eine vergleichbar lange Tradition großräumiger Kooperation zurückgreifen. Hier gilt es vielmehr, grundlegende inhaltliche und organisatorische Aufbauarbeit der großräumigen Zusammenarbeit zu leisten. Andererseits ist zu beachten, dass diese Metropolregion über eine besonders ausgeprägte polyzentrale Struktur mit stabilen teilräumlichen institutionellen Strukturen verfügt (u. a. Regionen Hannover, Braunschweig, Südniedersachsen und Weserbergland).

### ***Metropolregionen und Landespolitik: Synergie statt Konkurrenz?***

Der von außen (Bundesraumordnung) und von innen selbst gesetzte Anspruch der Metropolregionen als wesentlichem Akteur in der Regionalentwicklung steht in einem nicht immer klar zu Tage tretenden immanenten Spannungsverhältnis zur gesamttraumbezogenen Politik der Flächenländer. In Nordwestdeutschland wird dieses Spannungsverhältnis in den beiden Flächenländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen unterschiedlich deutlich betont: Während in Schleswig-Holstein politisch durchaus prominent ein Missverhältnis in der Entwicklung der Landesteile innerhalb der Metropolregion und denen außerhalb befürchtet wird (und mit dem „Wachstumsmodell Schleswig-Holstein“ durch die Landesregierung ein erster Antwortvorschlag entwickelt wurde), erfolgt in Niedersachsen keine derart eindeutige Positionierung.

Erkennbar ist aber in beiden Fällen keine unumschränkte Unterstützung der Metropolregionen durch die jeweilige Landesebene: Aktuell erfolgt in Schleswig-Holstein beispielsweise die Diskussion um die Neuschneidung der Kreisgrenzen quer zur Ab-

grenzung der Metropolregion sowie eine von administrativen Grenzen unabhängige wachstumsorientierte regionale Clusterpolitik; ebenso erfolgt in Niedersachsen eine parallele Landesunterstützung zu räumlich und inhaltlich überlappenden regionalen Initiativen, wie bspw. der RIS Weser-Ems.

### ***Metropolregionen und ländliche Regionen: Großräumige Verantwortungsgemeinschaften?***

Das aktuelle Leitbild der Bundesraumordnung zur Unterstützung des Wachstums geht implizit von einem flächendeckenden Ansatz der großräumigen Verflechtungsräume mit einer wesentlichen Rolle der (engeren) Metropolregionen aus. Auf diese Flächendeckung im Bundesmaßstab bezieht sich auch der durch die Bundesraumordnung formulierte Anspruch von regionalen (im Sinne von großräumigen) Verantwortungsgemeinschaften.

Zumindest aus norddeutscher Sicht erscheint diese sehr großräumige Zuordnung aber nicht durchweg sinnvoll und „alltagstauglich“: Für alle drei nordwestdeutschen Metropolregionen ist bereits für den jeweils formal abgegrenzten Raumzuschnitt festzustellen, dass auch sehr ländlich geprägte Regionsteile zur jeweiligen Metropolregion gehören. Der Anspruch einer Verantwortungsgemeinschaft stellt sich also bereits für diese aktuell gegebenen Regionszuschnitte.

Gleichwohl stellt sich diese Frage nach dem Verhältnis für Teilräume, etwa die Metropolregion Hamburg und die nördlich angrenzenden Landesteile, durchaus. Ob und inwieweit darüber hinaus der Blick auch auf die Landesteile der Flächenländer zu richten ist, die (noch) nicht zu den Metropolregionen gehören, erscheint aber nicht nur als Thema der Metropolregionen, sondern (und zum Teil sogar eher) als Aufgabe der Landesebene in den Flächenländern. Eine völlig neue Facette und auch Blickrichtung erhält diese Thematik in Niedersachsen durch den ab 2007 gegebenen Umstand, dass der ehemalige Regierungsbezirk Lüneburg, der genau zwischen den drei nordwestdeutschen Metropolregionen liegt, als einziges westdeutsches Ziel-1-Gebiet besonders ausgeprägte Möglichkeiten der EU-Strukturfondsförderung besitzen wird.

### ***Chancen und Potenziale der nordwestdeutschen Metropolregionen***

Metropolregionen bieten für die Raumentwicklung in Nordwestdeutschland eine Reihe von Chancen und Potenzialen:

- *Konkurrenzfähigkeit* im internationalen Standortwettbewerb: Ein wichtiger Grund zur Bildung von Metropolregionen ist das Ziel, dass sich Städte und Regionen in der zunehmenden internationalen Standortkonkurrenz behaupten wollen. Mit Blick auf international mobiles Kapital oder hoch qualifizierte Arbeitsmigranten („High-Potentials“) sollen die nordwestdeutschen Metropolregionen die gewünschte internationale Aufmerksamkeit erzielen.
- Folglich ist das *Metropolmarketing* in der neuen „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ ein maßgebliches Handlungsfeld für die nordwestdeutschen Metropolregionen. Dabei stellt sich die besondere Aufgabe, eine Vorgehensweise zu finden, wie sich das Metropolmarketing mit den bestehenden Marketingstrategien der Städte und Teilregionen in eine positive und ergänzende Beziehung setzen kann. Andernfalls drohen Konkurrenzen unterschiedlicher Akteure, die den Erfolg gefährden würden. Dem Metropolmarketing stellt sich zudem die nicht einfache Anforderung, das Besondere der jeweiligen Metropolregion zu kommunizieren, das diese als Alleinstellungs-

merkmal von der Konkurrenz abhebt und zugleich die gewünschten Zielgruppen in geeigneter Weise anspricht.

- *Kooperationsvorteile bei Strategie- und Projektentwicklung* sind aber auch in anderen Handlungsfeldern zu erwarten. Dies gilt vor allem für die polyzentralen Metropolregionen Bremen-Oldenburg und Hannover-Braunschweig-Göttingen. Die Zusammenarbeit innerhalb der Metropolregionen kann in ausgewählten Handlungsfeldern Vorteile für alle Beteiligten bringen, wenn das Vorgehen strategisch abgestimmt wird und daraus Projekte abgeleitet werden. Die Metropolregion Bremen-Oldenburg verfügt bereits über die langjährige Kooperationserfahrung der Gemeinsamen Landesplanung und späteren Regionalen Arbeitsgemeinschaft (RAG). Die Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen steht dagegen am Beginn der Zusammenarbeit, übergreifende Handlungsfelder sind sondiert und erste gemeinsame Projekte konzipiert worden. Beispiele für metropolitane Handlungsfelder sind Tourismus, Standortprofilierung, Qualifizierung und Weiterbildung, Bildung, Wissenschaft und Forschung oder Internationalisierung.
- *Interessenvertretung auf Bundes- und Europaebene:* Die Handlungsebene der Metropolregionen soll auch dazu beitragen, die Interessen der Großstadtregionen auf Bundes- und Europaebene deutlicher zu vertreten. Dies kann sich bspw. auf Infrastrukturvorhaben, den Stellenwert von Wissenschaft und Forschung oder die Ausrichtung von Förderprogrammen beziehen. Die Metropolregionen haben sich dazu im Initiativkreis der Metropolregionen in Deutschland zusammengeschlossen, auf europäischer Ebene übernimmt der Zusammenschluss METREX diese Funktion. Hamburg und Hannover-Braunschweig-Göttingen sind METREX 2006 beigetreten.

### ***Herausforderungen und Risiken der nordwestdeutschen Metropolregionen***

Den Chancen und Potenzialen gegenüber stehen Herausforderungen und mögliche Risiken: In erster Linie zu nennen, wenn auch keineswegs spezifisch für den nordwestdeutschen Raum, ist die mit der neuen Akteursstruktur einhergehende mögliche Eingrenzung auf bestimmte Themen der Regionalentwicklung und auch auf bestimmte Akteursgruppen. Den öffentlichen Akteuren in den Metropolregionen kommt insofern eine besonders gewichtige und bedeutsame Rolle der gesamtgesellschaftlichen Interessenwahrung zu. Im Einzelnen zu nennen sind insbesondere die folgenden Aspekte:

- *Selektivität auf die Metropolfunktionen:* Die Diskussion über Metropolregionen bezieht sich in erster Linie auf die drei Metropolfunktionen Steuerungs- und Kontrollfunktion, Innovations- und Wettbewerbsfunktion sowie Gateway-Funktion. Diese betonen in erster Linie wirtschaftliche Aspekte, sodass das breitere Verständnis einer integrierten und nachhaltigen Regionalentwicklung an Gewicht verlieren kann. Dieses breitere Verständnis ist aber die Grundlage dafür, dass die Metropolregionen im Bereich der weichen, auf Lebensqualität bezogenen Standortfaktoren ein wettbewerbsfähiges Profil entwickeln können. Die Befürchtung der Selektivität ist auch in Bezug auf die Akteure zu erkennen, wenn ökonomische Akteure an Stellenwert gewinnen, andere gesellschaftliche Interessen dagegen in den Hintergrund treten.
- *Austauschbarkeit der Metropolregionen:* Da alle Metropolregionen versuchen, sich im internationalen Maßstab zu profilieren, laufen sie Gefahr, dass sie im Metropolmarketing auf ein Set von recht ähnlichen Ausstattungselementen und Qualitätsmerkmalen setzen, die dem jeweiligen Zeitgeist entsprechen. So sind zum Beispiel die Schwerpunkte regionaler Cluster häufig sehr ähnlich (bspw. Medizintechnik,

Logistik). Im ungünstigen Fall kann damit das angestrebte Besondere zur Beliebigkeit führen.

- *Großprojekte:* Der internationale Wettbewerb der Standorte um Aufmerksamkeit hat in den vergangenen Jahren dazu beigetragen, dass Großprojekte und Großveranstaltungen als strategische Vorgehensweise an Bedeutung gewonnen haben. Sie versprechen Erfolg, um eine Region auf der globalen Landkarte zu verankern („to be on the map“). In den Kernen der nordwestdeutschen Metropolregionen liegen bereits eine Reihe von (sehr unterschiedlichen) Erfahrungen mit Großprojekten vor. Großprojekte können für die Stadt- und Regionalentwicklung aber zweifelhafte Folgen nach sich ziehen, vor allem wenn zu viele Ressourcen gebunden werden, nur Partikularinteressen zum Zuge kommen und die Langfristperspektiven unklar sind.
- *Verhältnis zu bestehenden Kooperationen:* Aus organisatorischer Sicht stellt die Bildung von Metropolregionen in denjenigen Räumen eine besondere Herausforderung dar, in denen eine neue Organisationseinheit gebildet und diese in Beziehung zu den bestehenden Kooperationsformen gesetzt werden muss. Die Metropolregion Hamburg besteht als solche bereits seit den 1990er-Jahren und die Zusammenarbeit hatte auch davor über mehrere Jahrzehnte als Gemeinsame Landesplanung Bestand. In Bremen-Oldenburg wird die RAG in veränderter und deutlich erweiterter Form als Metropolregion fortgeführt, sodass eine ähnliche Situation wie in Hamburg gegeben ist. Anders ist die Lage dagegen in Hannover-Braunschweig-Göttingen. Hier gibt es mit der Region Hannover, der Region Braunschweig, Südniedersachsen und der Weserbergland AG vier teilräumliche Kooperationen, denen gegenüber sich die Handlungsebene der Metropolregion als organisatorische Einheit erst noch finden muss. Im günstigen Fall deckt die Metropolregion diejenigen Felder ab, in denen auf übergeordneter Ebene ein Mehrwert erzielt werden kann, ohne dass sie in Konkurrenz zu den teilräumlichen Kooperationen gerät.

### ***Nordwestdeutschland im Spiegel der bundesdeutschen Leitbilder der Raumentwicklung***

Im Vergleich mit anderen Teilen der Bundesrepublik ist der Nordwesten durch gleich drei Metropolregionen geprägt, was ebenfalls zugleich Chance wie Herausforderung darstellt: Chance insofern, als durch einen produktiven Wettbewerb der Regionen die jeweiligen Potenziale nachhaltiger ausgeschöpft werden können; Herausforderung insofern, als es zumindest in bestimmten Themenfeldern auch darum gehen muss, über den jeweiligen engeren Zuschnitt der Metropolregion hinaus gemeinsame Handlungsoptionen im Sinne eines metropolitanen Verbundes zu entwickeln. Hier sind sicherlich zwischen den beiden „hanseatischen“ Metropolregionen um Hamburg und um Bremen besondere Möglichkeiten verstärkten interregionalen Austausches zu sehen. Unklar bzw. nicht zwingend geboten erscheint bei diesen großräumig-sektoralen Verknüpfungen aber, ob dies in jedem Fall instrumentell-organisatorisch mit den Metropolregionen verknüpft sein muss oder ob es nicht auch andere Ebenen der Vernetzung, bspw. im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz der norddeutschen Länder, oder von Ressortkooperationen erfolgen kann.

### ***Abschließende Empfehlungen der Arbeitsgruppe***

Nordwestdeutschland sollte das Konzept der Metropolregionen offensiv aufgreifen, um seine Position im internationalen Standortwettbewerb und seine Ansprüche gegenüber der deutschen und europäischen Raumentwicklungspolitik zu verankern.

Im Rahmen einer nordwestdeutschen Metropolregionen-Politik sollten die folgenden Empfehlungen Berücksichtigung finden:

*(a) Verhältnis zwischen Landespolitik und Metropolregionen*

Einerseits erfordert die Realisierung der Chancen einer verbesserten regionalen Zusammenarbeit in den Metropolregionen neben einer optimierten metropol-regionalen Aufstellung auch, dass die Landesebene der beteiligten Flächenländer die Entwicklung der Metropolregionen eindeutiger und klarer unterstützt.

Andererseits müssen die Länder aber auch das Verhältnis der Metropolregionen zu den anderen Landesteilen deutlicher herausarbeiten und regionsübergreifende Vernetzungen fördern.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt eine ausgeprägt pro-aktive Politik der norddeutschen Länder zur Stärkung der drei norddeutschen Metropolregionen.

*(b) Integrierte Regionalentwicklung als breites Themenspektrum der Metropolregionen*

Metropolregionen sind keine „one-issue-Kooperationen“ mit entsprechend eingeschränktem Themen- und Zielspektrum. Für eine langfristig erfolgreiche Entwicklung der Metropolregionen ist es vielmehr zwingend geboten, eine umfassende integrierte Regionalentwicklung als Ziel- und Aufgabenbereich der Metropolregionen zu definieren. Die internationale Ausstrahlungskraft und Wettbewerbsfähigkeit hängt nicht nur von „harten“ nach außen gerichteten ökonomischen Standortfaktoren, sondern wesentlich auch von „weichen“ Standortfaktoren, die die innere Lebensqualität der Regionen umfassen, ab. Je nach interner Struktur der Metropolregionen kann es allerdings sein, dass Teile der integrierten Regionalentwicklung nicht flächendeckend im Gesamtgebiet der Metropolregion bearbeitet werden, sondern teilträumlich in den jeweiligen teilregionalen Substrukturen.

Generell empfiehlt die Arbeitsgruppe, weiterhin einer thematischen Eingrenzung vorzubeugen und eine breit angelegte und zukunftsfähige Politik der Profilierung der einzelnen Metropolregionen zu verfolgen, die sowohl ökonomische Standortfaktoren als auch die Lebensqualität gleichgewichtig berücksichtigt.

*(c) Beteiligte Akteursgruppen*

Mit der empfohlenen inhaltlich-thematischen Breite einher geht eine möglichst umfassende Berücksichtigung von bzw. Rückkopplung mit relevanten Akteursgruppen. Die Konkurrenzfähigkeit einer Metropolregion hängt maßgeblich davon ab, ob es den öffentlichen Akteuren – Ländern, Städten und Gemeinden – gelingt, die privaten Partner verantwortlich in die Regionalentwicklung einzubeziehen. Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sind endogene Potenziale einer Metropolregion, die für die Gestaltung ihrer Zukunft als Ko-Produzenten gewonnen werden sollten.

Partnerschaften stellen zugleich aber auch Anforderungen an die öffentlichen Akteure: Erforderlich sind Anreize, Kompetenzen und Entscheidungsspielräume für die privaten Partner. Die Zusammenarbeit sollte sowohl im Rahmen der Institutionen erfolgen, um Kontinuität zu erreichen, als auch auf zeitlich begrenzte Projekte bezogen sein, für die sich Kräfte gezielt mobilisieren lassen.

Dabei sollte die öffentliche Hand sicherstellen, dass sich die Kooperationen im Rahmen der politisch legitimierten Strukturen bewegen. Da auf der Ebene der Metropolre-

gion Strategien und Projekte – beispielsweise im Bereich der Verkehrsinfrastruktur oder von Events und Großprojekten – unterstützt werden, die hohe Kosten und widerstrebende Interessen nach sich ziehen können, sollte sichergestellt werden, dass die Organisationsstruktur der Metropolregion in ausreichendem Maße politisch legitimiert ist. Um der zugleich zu berücksichtigenden Anforderung nach möglichst schlanken und transparenten Strukturen zu genügen, ist es aber nicht erforderlich, alle entsprechenden Gruppen auch dauerhaft-institutionell einzubinden. Sinnvoll erscheint eher eine jeweils variierende projekt- bzw. themenbezogene Einbindung. Die Arbeitsgruppe empfiehlt insofern, im Sinne einer möglichst breiten Anbindung der regionalen Kooperation relevante Akteursgruppen themenbezogen intensiv einzubeziehen und zugleich eine weniger flexible dauerhafte Institutionalisierung der Einbindung aller Akteursgruppen zu vermeiden.

*(d) Individuelle Profilbildung der Metropolregionen und „variable Geometrie“*

Ziel sollte sein, dass sich die drei Metropolregionen mit jeweils eigenen Profilen nebeneinander darstellen und damit unnötige Konkurrenz untereinander vermeiden können.

Ähnlich wie teilweise innerhalb der Metropolregionen diskutiert, sollte auch für die Zusammenarbeit zwischen den nordwestdeutschen Metropolregionen das Prinzip einer variablen Geometrie die Richtschnur sein. Dies bedeutet, dass neben der Zusammenarbeit mit den nordwestdeutschen Partnern auch andere Kooperationen möglich und gewünscht sein sollten, wenn dies aus Sicht einer Metropolregion als zweckmäßig erachtet wird. Gründe können etwa besondere Verbindungen oder spezifische Marketingziele sein. Beispiele sind die Kooperationen, die zwischen Hamburg und der Öresund-Region, Toulouse oder Berlin bestehen, ebenso sind Verbindungen von Hannover-Braunschweig-Göttingen in Richtung NRW und Nordhessen oder von Bremen-Oldenburg in Richtung Niederlande oder Nordsee-Anrainer denkbar.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass die nordwestdeutschen Metropolregionen jeweils spezifische Profile entwickeln. Sie sollten dabei flexibel – im Sinne einer variablen Geometrie – themen- und projektbezogene Kooperationen auch über den nordwestdeutschen Raum hinaus eingehen und so ihre Position im Standortwettbewerb behaupten.

*(e) Vorschlag Modellvorhaben Nachhaltigkeit*

Gegenwärtig gewinnt im Rahmen der Metropolregionen-Diskussion die ökonomische Orientierung deutlich an Vorrang. Durch die Vielzahl vergleichbarer Metropolregionen in Deutschland und Europa erscheint es sinnvoll, die „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ mit spezifischen regionalen Profilen zu bedienen. Für Nordwestdeutschland könnte dies darin bestehen, dass sich eine der drei nordwestdeutschen Metropolregionen gezielt das Profil einer nachhaltigen, zukunftsfähigen Metropolregion gibt und entsprechende intelligente Konzepte erarbeitet (die durchaus sehr zukunftsweisend sein sollten: Wissensgesellschaft, Energie- und Mobilitätskompetenz etc.).

Die Arbeitsgruppe empfiehlt, in Nordwestdeutschland ein Modellvorhaben „Nachhaltige Metropolregion“ durchzuführen und dieses im internationalen Standortwettbewerb als Alleinstellungsmerkmal offensiv zu vertreten.

*(f) Internationalisierung*

Die Ausrichtung auf die internationale Maßstabebene ist ein wesentliches Aufgabenfeld in einer Vielzahl deutscher Metropolregionen. Diese zweifelsohne mit Blick auf die Außenwahrnehmbarkeit wichtige Zielrichtung sollte allerdings nicht im Sinne von Regionalmarketing begrenzt werden, für eine erfolgreiche metropol-regionale Entwicklung sind auch im Inneren entsprechende Aktivitäten notwendig: Eine wirklich „internationalisierungsfähige“ Region muss auch „zu Hause“ international aufgestellt sein, d. h. es bedarf eines entsprechend offenen Umgangs mit Migration und ausländischer Bevölkerung.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, in den Metropolregionen den Blickwinkel auf das Thema Internationalisierung deutlich zu weiten und vor allem auch die regionalen Fähigkeiten zu einer Internationalisierung zu entwickeln.

*(g) Wechselspiel großräumiger Aktivitäten und teilträumlicher Aufgaben*

Innerhalb einer Metropolregion gilt es, ein möglichst umfassendes Aufgaben- und Themenfeld im Sinne einer integrativen Regionalentwicklung anzugehen. Nicht alle entsprechenden Aufgaben sind allerdings zwangsläufig auf einer großräumigen Ebene angesiedelt, teilweise sind sie vielmehr eher kleinräumig-stadtregional. Dies betrifft insbesondere die regionalplanerischen Aufgaben im engeren Sinne und um die notwendige Siedlungs- und Freiraumplanung im engeren Umfeld der Kernstädte. Die Handlungsfähigkeit einer Metropolregion zeigt sich auch darin, inwieweit es in ihr durch geeignete Formen (einer regional governance oder der klassischen Regionalplanung) gelingt, regionalverträgliche Ergebnisse der lokalen Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung zu erreichen.

In den Metropolregionen Nordwestdeutschlands gibt es eine Vielzahl funktionierender teilträumlicher Kooperationen, beispielsweise die Region Hannover und das EXPO-Städtenetz, den Zweckverband Großraum Braunschweig und die projekt Region Braunschweig GmbH, den Regionalverband Südniedersachsen, den Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen und RIS Weser-Ems. Die Zusammenarbeit der Metropolregionen sollte mit diesen Kooperationen von Beginn an eine produktive Form suchen, um unnötige Konkurrenzen oder Blockierungen zu vermeiden und bei der Umsetzung von Maßnahmen und Projekten eine gegenseitige Unterstützung zu gewährleisten.

Die Arbeitsgruppe unterstützt die Strategien in den Regionen, nicht alle regionalen Aufgaben in einer Metropolregion auch zwangsläufig nur auf der großräumigen metropol-regionalen Ebene zu verorten, sondern auch weiterhin kleinräumigere Aufgaben (insbesondere der stadtregionalen Siedlungsentwicklung) als relevant für die Regionalentwicklung insgesamt anzuerkennen und entsprechend in eigenständigen Organisationsstrukturen zu bearbeiten.

## Literatur

- Adam, B.; Göttsche-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven, Informationen zur Raumforschung, H. 7, S. 417-430.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs, DISP, Nr. 165, H. 2, S. 43-60
- Bathelt, H. Glückler, J. (2002): Wirtschaftsgeographie. Stuttgart.
- Baumheier, R. (2006): Regionsbildung in einem Raum der Regionen. Zur regionalen Zusammenarbeit im Raum Bremen/Niedersachsen. In: DIFU (Hrsg.): Brennpunkt Stadt. Festschrift für Heinrich Mading. Berlin, S. 199-214.
- Baumheier, R.; Danielczyk, R. (Hrsg.) (2002): Stadt – Staat – Region, Regionale Zusammenarbeit im Bereich der norddeutschen Stadtstaaten Bremen und Hamburg, Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 289, Hannover.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Raumordnungsbericht, Berichte, Bd. 21, Bonn.
- Binnewies, H. (2002): Regionalisierte Landesentwicklung. In: NST-Nachrichten, Niedersächsischer Städtetag, H. 3.
- Blotevogel, H. H. (2005a): Vom Ballungsraum zur Metropolregion. In: Meffert, H.; Steinbrück, P. (Hrsg.): Trendbuch NRW. Gütersloh, S. 47-69.
- Blotevogel, H. H. (2005b): Metropolregionen. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 462-467.
- BMBau (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn: BMBau.
- BMBau (1995): Raumordnungspolitische Handlungsrahmen, Bonn.
- BMVBS (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung, Berlin.
- Bundesregierung (2005): Stellungnahme der Bundesregierung zum Raumordnungsbericht 2005 des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. [http://www.bbr.bund.de/raumordnung/download/02\\_Stellungnahme\\_Bundesreg.pdf](http://www.bbr.bund.de/raumordnung/download/02_Stellungnahme_Bundesreg.pdf) (17.06.2005, 12.30Uhr).
- Camagni, R. (1991): Innovation networks. Spatial perspective, London, New York.
- Castells, M. (2001): Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft, Teil 1 der Trilogie „Das Informationszeitalter“, Opladen.
- DATAR (2004): Appel à coopération métropolitaine, [http://www.metropoles.org/metropole/IMG/pdf/Appel\\_a\\_cooperation\\_metropolitaine-2.pdf](http://www.metropoles.org/metropole/IMG/pdf/Appel_a_cooperation_metropolitaine-2.pdf), Zugriff 13. Juli 2005
- Diller, C. (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Berlin.
- Diller, C.; Knieling, J. (2003): Metropolregion Hamburg – Stand und Perspektiven, Raumforschung und Raumordnung, H. 3, S. 198-210.
- Esser, J.; Schamp, E. W. (Hrsg.) (2001): Metropolitane Region in der Vernetzung. Der Fall Frankfurt/Rhein-Main, Campus Forschung, Bd. 836, Frankfurt/New York.
- ESWE (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) (2004): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die großstädtischen Ballungsgebiete: sozioökonomische Auswirkungen auf die Zukunft Europas“ Initiativstellungnahme, ECO/120, 1. Juli 2004, Brüssel; <http://www.eurometrex.org/Docs/Bulletins/ces968de.pdf>, Zugriff 20.07.2005.
- EUREK (1999): Europäisches Raumentwicklungskonzept, Brüssel.
- Florida, R. (2000): Competing in the Age of Talent – Quality of Place and the New Economy. Pittsburgh.
- Florida, R. (2005): Cities and the Creative Class. New York, London.
- Florida, R.; Gates, G. (2003): Technology and Tolerance – the Importance of Diversity to High-Technology Growth. In: The City as an Entertainment Machine, Research in Urban Policy, Bd. 9, S. 199-219.
- Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A. (1999): The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade. Cambridge (MA).
- Fürst, D. (2001): Selbststeuerungsfähigkeit der Regionen. In: <http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/publ/fuerst/selbsteu.pdf> (17.07.2005, 17.00 Uhr).
- Gabriel, S. (2002): Regionalisierung aus landespolitischer Sicht in Südostniedersachsen, Ringvorlesung der TU Braunschweig 2001/02, Braunschweig.
- Gabriel, S. (2001): Der ländliche Raum – ein Raum mit Zukunft. Die Niedersächsische Gemeinde, H. 5.

- Grabow, B. et al. (1995): Weiche Standortfaktoren, DIfU Schriften, Bd. 89, Berlin.
- Herrschel, T.; Newman, P. (2002): Governance of Europe's City Regions, London, New York.
- Hesse, J. J. (2006). Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung, Untersuchung im Auftrag des niedersächsischen Ministeriums für Inneres.
- Hesse, J. J.; Götz, A. (2006): Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen, Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Hannover.
- Howells, R. L. (2002): Tacit Knowledge, Innovation and Economic Geography, Urban Studies, Jg. 39, H. 5-6, S. 871-884.
- IKM (Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland) (2005): Stellungnahme des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland zur erneuerten Lissabon-Agenda vom 30. August 2005, Stuttgart.
- IKM (2006): Stellungnahme des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland zum Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen; Die Kohäsionspolitik und die Städte: Der Beitrag der Städte zu Wachstum und Beschäftigung in den Regionen vom 16.02.2006, Stuttgart.
- Keating, M. (1998): The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Knieling, J. (Hrsg.) (2007): Metropolregionen und Raumentwicklung, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Hannover (im Erscheinen).
- Knieling, J. (2006a): Leitbilder und strategische Raumentwicklung – Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung, Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 473-485.
- Knieling, J. (2006b): Metropolregion Hamburg: Auf dem Weg zu einer Metropolitan Governance? Forum Wohneigentum – Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft des vhw, H. 1, S. 101-106.
- KOM (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (2005): Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates, Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze, Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM (2005) 24, Brüssel.
- Krugman, P. (1998): What's new about the new economic geography? Oxford Review of Economic Policy, Jg. 14, S. 7-17.
- Kujath, H. J. (Hrsg.) (2005): Knoten im Netz – Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie. Münster.
- Kujath, H. J. (2000): Hoffnungsträger Wirtschaftscluster – Unternehmensnetzwerke und regionale Innovationssysteme. Berlin.
- Läpple, D. (2001): Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung, Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jg., Bd. 2, S. 12-36.
- Lash, S.; Urry, J. (1994): Economies of Sign and Space. London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Malecki, E. (1991): Technology and economic development: the dynamics of local, regional, and national change. Harlow.
- Maskell, P.; Malmberg, A. (1999): Localized Learning and Industrial Competitiveness. Cambridge Journal of Economics, Bd. 23, S.167-185.
- METREX (2005): Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze, Diskussionsvorlage für eine METREX-Stellungnahme „Der Beitrag der Raumplanung und -entwicklung“, Stuttgart.
- ML (Hrsg.) (2005): Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik. Hannover.
- ML (Hrsg.) (2006): Ländliche Entwicklung für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Niedersachsen; Handlungsempfehlungen für die EU-Förderperiode 2007-2013 im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Hannover.
- MW (Hrsg.) (2006): Handlungsoptionen für den niedersächsischen Küstenraum, Untersuchung im Auftrag des MW, Hannover.
- Natzmer, W. v. (2004): Regionale Wachstumskonzepte – eine effektive Methode der regionalen Wirtschaftsstrukturpolitik, Neues Archiv für Niedersachsen, H. 2.
- NIW (2003/2004/2005): Regionalmonitoring Niedersachsen, Regionalreports 2003, 2004, 2005; im Auftrag des Niedersächsischen ML, Hannover.

## ■ Literatur

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001): *Cities for Citizens – improving metropolitan governance*, Paris.
- Porter, M. (1998): *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*, London.
- Priebs, A. (2004): Raum Hannover-Braunschweig-Göttingen auf dem Weg zur Europäischen Metropolregion. *Neues Archiv für Niedersachsen*, H. 2.
- Read, R. (2000): Chances and Potentials of Networks in Supporting Future-oriented Development in Metropolitan Regions. *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 11/12, S. 737-743.
- Romer, P. (1994): The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No. 1, S. 3-22.
- Sassen, S. (1991): *The Global City*. New York, London, Tokio.
- Sassen, S. (1994): *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Sassen, S. (1996): *Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities*, Frankfurt.
- Sassen, S. (2001): *Global Cities and Global City-Regions: A Comparison*. In: Scott, Allen: *Global City-Regions*, Oxford, New York, S. 78-95.
- Schamp, E.W. (2000): *Vernetzte Produktion: Industriegeographie aus der institutionellen Perspektive*. Darmstadt.
- Scharpf, F. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado/Oxford.
- Schirm, S. (2002): *Globalization and the New Regionalism, Global Markets, Domestic Politics And Regional Co-Operation*, London.
- Short, J. (1996): *The Urban Order*. Oxford.
- Short, J.; Kim, Y.-H. (1999): *Globalization and the City*. New York.
- Simmie, J. (2001): *Innovative Cities*. London, New York.
- Sinz, M. (2005): *Metropolregionen – Einführung*. *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 7, S. I-IV.
- Staatskanzlei Niedersachsen (Hrsg.) (2002): *Regionale Kooperationen in Niedersachsen*. Hannover.
- Staatsvertrag 2005: *Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein über die Finanzierung der Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg und die Fortführung der in den Jahren 1960 und 1962 eingerichteten Förderfonds*, Hamburg/Hannover/Kiel.
- Sternberg, R. (2001): *New Economic Geography und neue regionale Wachstumstheorie aus wirtschaftsgeographischer Sicht*. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, H. 3-4, S. 159-180.
- Stiens, G. (2004): *Aktuelle deutsche Raumentwicklungsszenarien im Vergleich mit Szenarien aus benachbarten Staaten*. *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 1-2, S. 77-106.
- Storper, M. (1997): *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. New York; London.
- Taylor, P. J. (2001): *Being economical with the geography*. *Global and World Cities Study Group and Network. Research Bulletin 39*, [www.lboro.ac.uk/departments/gy/research/gawc/rb/rb39.html](http://www.lboro.ac.uk/departments/gy/research/gawc/rb/rb39.html).
- Verwaltungsabkommen (2005): *Verwaltungsabkommen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem Land Niedersachsen, dem Land Schleswig-Holstein, den niedersächsischen Landkreisen Cuxhaven, Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Rotenburg (Wümme), Soltau-Fallingb., Stade und Uelzen sowie den schleswig-holsteinischen Kreisen Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg, Steinburg und Stormarn über die Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg und die Errichtung einer Gemeinsamen Geschäftsstelle*, Hamburg.
- Voelzkow, H. (2000): *Regieren im Europa der Regionen*. *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9-10, S. 507-516.
- [www.clusterinitiative-sh.de](http://www.clusterinitiative-sh.de)
- [www.ideen-werden-wirtschaft.de/de/cluster/index.htm](http://www.ideen-werden-wirtschaft.de/de/cluster/index.htm)
- [www.kern.de](http://www.kern.de)
- [www.metropolregion.de](http://www.metropolregion.de)
- [www.metropolregion-bremen-oldenburg.de](http://www.metropolregion-bremen-oldenburg.de)
- [www.metropolregion-hamburg.de](http://www.metropolregion-hamburg.de)
- Zimmermann, H. (2003): *Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden*. In: Thüringer Innenministerium, Abteilung Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): *Thüringer Raumordnungsministerkonferenz*, Erfurt, S. 19-43.

## Kurzfassung / Abstract

### Metropolregionen in Nordwestdeutschland

#### *Metropolitan Regions in north-western Germany*

Während die Metropolregion Hamburg bereits seit Mitte der 1990er Jahre zu den deutschen Metropolregionen europäischer Bedeutung zählt, sind die Räume Hannover-Braunschweig-Göttingen und Bremen-Oldenburg im Nordwesten durch Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom April 2005 dazugekommen. Welche Voraussetzungen bringen die drei Großräume mit? Welche besonderen Qualitäten zeichnen sie als Metropolregionen aus? Und schließlich: Welche realistischen Möglichkeiten einer über diese Metropolregionen hinausreichenden Zusammenarbeit im nordwestdeutschen Küstenraum lassen sich erkennen?

Der Band diskutiert zunächst die generellen Rahmenbedingungen der laufenden bundesdeutschen Diskussion um Metropolregionen, bewertet sodann die Handlungsfelder und Strategieansätze der bestehenden großräumigen Zusammenarbeit und entwickelt schließlich konkrete Handlungsempfehlungen für eine an Inhalten orientierte Politik der Metropolregionen in Nordwestdeutschland.

*Whilst the Hamburg Metropolitan Region has ranked among German metropolitan regions of European importance ever since the mid-1990s, it was only as a result of the resolution adopted in April 2005 by Germany's federal state ministers with responsibility for spatial planning that this list was extended to include the Hanover-Brunswick-Göttingen and Bremen-Oldenburg regions of north-western Germany. What are the attributes that make these three regions eligible for inclusion? What special qualities mark them out as metropolitan regions? And finally: What signs are evident of any realistic possibility of co-operation throughout the greater coastal region of north-western Germany extending beyond these three metropolitan regions?*

*This collection of papers begins with a discussion of the general conditions which frame the on-going national discussion in Germany on metropolitan regions; it goes on to assess the areas for action and the strategies currently being adopted to foster co-operation at regional level; it concludes by developing a number of concrete recommendations for action for a content-oriented policy for metropolitan regions in north-western Germany.*

# Verbundforschungsprojekt „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“

**ARL** AKADEMIE  
FÜR RAUMFORSCHUNG  
UND LANDESPLANUNG

## Teil 1

### Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Bernhard Müller,  
Stefan Siedentop (Hrsg.)

Hannover 2003  
Arbeitsmaterial Nr. 303  
154 S., 21,- EUR  
ISBN 978-3-88838-303-8

## Teil 2

### Planung und Migration

Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität

Thorsten Wiechmann,  
Oliver Fuchs (Hrsg.)

Hannover 2004  
Arbeitsmaterial Nr. 307  
(vergriffen)

## Teil 3

### Landesentwicklung bei Bevölkerungsrückgang – Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg

Erika Spiegel (Hrsg.)

Hannover 2004  
Arbeitsmaterial Nr. 310  
(vergriffen)

## Teil 4

### Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland

### Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland

Martin T. W. Rosenfeld,  
Claus Schlömer (Hrsg.)

Hannover 2004  
Arbeitsmaterial Nr. 312  
(vergriffen)

## Teil 5

### Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir?

Gemeinsamer Kongress 2004 von ARL und BBR

Wendelin Strubelt,  
Horst Zimmermann (Hrsg.)

Hannover 2005  
Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 225  
154 S., farb. Abb., 19,- EUR  
ISBN 978-3-88838-054-9

## Teil 6

### Demographische Trends in Deutschland

Folgen für Städte und Regionen

Paul Gans,  
Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.)

Hannover 2006  
Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 226  
384 S., farb. Abb., 25,- EUR  
ISBN 978-3-88838-055-6

## Teil 7

### Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland

Hans-Jürgen Back (Hrsg.)

Hannover 2006  
Arbeitsmaterial Nr. 328  
68 S., 11,- EUR  
ISBN 978-3-88838-328-1

## Teil 8

### Demographischer Wandel in ausgewählten Regionstypen Nordrhein-Westfalens

Herausforderungen und Chancen für regionale Politik

Rainer Danielczyk,  
Heiderose Kilper (Hrsg.)

Hannover 2006  
Arbeitsmaterial Nr. 329  
162 S., farb. Abb., 25,- EUR  
ISBN 978-3-88838-329-8

## Teil 9

### Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland

Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven

Hans Joachim Kujath,  
Suntje Schmidt (Hrsg.)

Hannover 2007  
Arbeitsmaterial Nr. 330  
298 S., farb. Abb., 38,- EUR  
ISBN 978-3-88838-330-4

**NEU**

## Teil 10

### Umdenken – Umplanen – Umbauen

Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungbedingungen

Peter Sedlacek (Hrsg.)

Hannover 2007  
Arbeitsmaterial Nr. 331  
258 S., farb. Abb., 36,- EUR  
ISBN 978-3-88838-331-1

Bestellmöglichkeiten über den Buchhandel  
Auslieferung über VSB-Verlagsservice  
Postfach 47 38, 38037 Braunschweig  
Tel. 0 18 05/7 08-7 09, Fax 05 31/7 08-6 19  
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG  
Hohenzollernstr. 11, 30161 Hannover  
Tel. 05 11/3 48 42-13, Fax 05 11/3 48 42-41  
E-Mail: Berswordt@ARL-net.de  
www.ARL-net.de

Während die Metropolregion Hamburg bereits seit Mitte der 1990er-Jahre zu den deutschen Metropolregionen europäischer Bedeutung zählt, sind die Räume Hannover-Braunschweig-Göttingen und Bremen-Oldenburg im Nordwesten durch Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom April 2005 dazugekommen. Welche Voraussetzungen bringen die drei Großräume mit? Welche besonderen Qualitäten zeichnen sie als Metropolregionen aus? Und schließlich: Welche realistischen Möglichkeiten einer über diese Metropolregionen hinausreichenden Zusammenarbeit im nordwestdeutschen Küstenraum lassen sich erkennen?

Der Band diskutiert zunächst die generellen Rahmenbedingungen der laufenden bundesdeutschen Diskussion um Metropolregionen, bewertet sodann die Handlungsfelder und Strategieansätze der bestehenden großräumigen Zusammenarbeit und entwickelt schließlich konkrete Handlungsempfehlungen für eine an Inhalten orientierte Politik der Metropolregionen in Nordwestdeutschland.

Whilst the Hamburg Metropolitan Region has ranked among German metropolitan regions of European importance ever since the mid-1990s, it was only as a result of the resolution adopted in April 2005 by Germany's federal state ministers with responsibility for spatial planning that this list was extended to include the Hanover-Brunswick-Göttingen and Bremen-Oldenburg regions of north-western Germany. What are the attributes that make these three regions eligible for inclusion? What special qualities mark them out as metropolitan regions? And finally: What signs are evident of any realistic possibility of co-operation throughout the greater coastal region of north-western Germany extending beyond these three metropolitan regions?

This collection of papers begins with a discussion of the general conditions which frame the ongoing national discussion in Germany on metropolitan regions; it goes on to assess the areas for action and the strategies currently being adopted to foster co-operation at regional level; it concludes by developing a number of concrete recommendations for action for a content-oriented policy for metropolitan regions in north-western Germany.