

Die Stadt-Umland-Problematik ist kein neues oder für die Metropolregion Hamburg spezifisches Thema, sondern eine der klassischen, bundesweiten raumordnungspolitischen Fragestellungen. Unter den Vorzeichen der aktuellen und künftigen demografischen Entwicklung, einer globalen Standortkonkurrenz und immer engerer öffentlicher Finanzspielräume geht es allerdings heute weniger um die Steuerung eines quantitativen Flächenwachstums, sondern vielmehr um die offensive und qualitative Entwicklung und Einbindung aller regionalen Potenziale. Klassische Planungsinstrumente stoßen dabei zunehmend an ihre Grenzen.

In dieser Publikation werden die Möglichkeiten neuartiger Formen kooperativer Strukturen umfassend aufgezeigt. Dies geschieht sowohl in einer Gegenüberstellung bisher bekannter Ansätze von stadt-regionalen Kooperationen wie auch, unter besonderer Berücksichtigung des ländergrenzenübergreifenden Aspektes, anhand der Metropolregion Hamburg.

Diese wird auf die siedlungsstrukturelle, regionalplanerische sowie politische Ausgangssituationen eingehend untersucht sowie die daraus resultierenden Stärken und Schwächen aufgezeigt und bewertet. Aufbauend auf diese Untersuchung wird für die Metropolregion Hamburg ein möglicher Ansatz stadtregionaler Kooperation, das Modell der Nachbarschaftsforen, vorgestellt, die möglichen Handlungsfelder sowie -konflikte benannt und auf einen spezifischen Teilraum der Region angewendet.

Stark allein oder gemeinsam stärker?

Jan-Philipp Stephan



Jan Philipp Stephan

Stark allein oder gemeinsam stärker?

Zur Neuorganisation der Stadt-Umland-Beziehungen am Beispiel der Metropolregion Hamburg

Arbeitsberichte
des Fachbereichs
Architektur
Stadtplanung
Landschaftsplanung
Heft 154

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

Jan Philipp Stephan

Stark allein oder gemeinsam stärker?

**Zur Neuorganisation der Stadt-Umland-Beziehungen
am Beispiel der Metropolregion Hamburg**

Universität Kassel 2004

Die vorliegende Veröffentlichung beruht auf der Nachbearbeitung einer Diplomarbeit, die im Sommersemester 2003 an der Universität Kassel als Diplomarbeit (Diplom I) eingereicht wurde.

Betreut und begutachtet wurde die Arbeit von Prof. Dipl.-Ing. Christian Kopetzki und Dipl.-Ing. Michael Glatthaar.

Herausgeber: Universität Kassel
 Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung

Arbeitsberichte: Heft 154

ISBN: 3-89117-134-X

Bezugsadresse: Infosystem Planung
 Universität Gesamthochschule Kassel
 Henschelstraße 2, 34109 Kassel
 Tel.: 0561 / 804-2016
 Fax: 0561 / 804-2232
 E-mail: info-isp@uni-kassel.de
 Internet: <http://www.isp.uni-kassel.de>

Druck: Unidruckerei

Titelbild: www.hamburg.de,
 www.salzkotten.de

Vorwort

Der Verfasser greift eines der heißesten planungspolitischen Themen, die Stadt-Umland-Beziehungen auf. Dieses Konfliktfeld stellt sich nochmals verschärft dar am Rande der Stadtstaaten, da hier überwiegend kleinere Gemeinden nicht nur auf eine Großstadt, sondern zugleich auf die Interessenlage eines Bundeslandes treffen. Am Beispiel der Metropolregion Hamburg diskutiert Jan Philipp Stephan Formen und Möglichkeiten kooperativer Strukturen mit dem Schwerpunkt "weicher" Ansätze, wie sie die aus Berlin-Brandenburg bekannten Nachbarschaftsforen darstellen.

Zum Stand der Modell-Diskussion stadtreionaler Kooperationsstrukturen bis zum Sommer 2003 liefert Jan Philipp Stephan einen sehr nützlichen Überblick, der in seiner übersichtlichen Gliederung in dieser Form erstmalig eine konzentrierte Rezeption der regional-politischen Debatten ermöglicht.

Die Fallstudie Hamburg enthält zunächst eine breite Analyse und bewertende Darstellung bisheriger Kooperationsansätze. Am Ende erfährt der Leser, dass gerade weiche Kooperationsformen, und hier wegen wichtiger Vorerfahrungen besonders mit dem schleswig-holsteinischen Umland, Sinn machen für die nächsten Schritte zu einer systematischen (später evtl. auch rechtlich formalisierten) Kooperation.

Folgerichtig beschäftigt sich der Verfasser in seinem konzeptionellen Teil mit dem Modell eines Nachbarschaftsforums, angelehnt an Erfahrungen aus Berlin-Brandenburg, aber den Hamburger Verhältnissen angepasst.

Dabei belegt er, dass es von großer Bedeutung für den Erfolg solcher Foren ist, den räumlichen Bezugsrahmen auf der Grundlage einer sorgfältigen Verflechtungsanalyse zu definieren. Die benannten Beispiele und Handlungsfelder für mögliche Kooperationen, aber auch die für absehbare Konflikte (z.B. Einzelhandelsstandorte) decken wohl im Wesentlichen die Thematik ab, die in einem Nachbarschaftsforum zu bearbeiten bzw. auszusparen ist.

Da die Ergebnisse der wissenschaftlichen Abschlussarbeit von Jan Philipp Stephan inzwischen von seinen Diskussions- und Kooperationspartnern in Hamburg und den untersuchten Umlandgemeinden sehr positiv aufgenommen wurden, kann man davon ausgehen, dass hier neben der Analyse ein sehr diskussionswürdiger Vorschlag für die Initiierung und Durchführung kooperativer Stadt-Umland-Abstimmungsprozesse erarbeitet wurde.

Prof. Dipl.-Ing. Christian Kopetzki

Januar 2004

Inhaltsverzeichnis

Einführung	7
<i>A Einleitung</i>	7
<i>B Aufgabenstellung</i>	11
<i>C Methodisches Vorgehen</i>	12
1 Aufbau der Arbeit	12
2 Basisliteratur	13
3 Methodische Erarbeitung des Konzepts	13
Metropolregion Hamburg	15
<i>A Überblick Metropolregion Hamburg</i>	15
1 Die Metropolregion Hamburg und ihre Lage im internationalen Städtesystem	15
2 Raumstruktur der Metropolregion Hamburg	16
<i>B Strukturanalyse der Metropolregion Hamburg</i>	20
1 Bevölkerungsentwicklung	20
2 Gliederung der Region	23
3 Wanderungen	24
4 Pendlerverflechtungen	28
5 Wohnungsbau	29
6 Vergleich mit anderen Regionen	31
<i>C Bewertung der Strukturanalyse</i>	32
1 Stadt-Umland-Wanderung	32
2 Weitere Ergebnisse der Strukturanalyse sind:	34
<i>D Analyse der Kooperationen in der Metropolregion Hamburg</i>	34
1 Organe der Metropolregion Hamburg	34
2 Verbindliche Planungsinstrumente in den einzelnen Ländern	36
3 Regionales Entwicklungskonzept	39
4 Kooperation der Kommunalen Ebene	49
<i>E Bewertung der Analyse der Kooperationen</i>	52
1 Problemlagen	52
2 Lösungsmöglichkeiten	58
<i>F Weitergehende Untersuchung</i>	60
Formen der regionalen Kooperation	63
<i>A Systematischer Überblick über regionale Kooperationsansätze</i>	63
1 Einführung und Erklärung	63
2 Informelle Ansätze	64
3 Formelle Ansätze	68
<i>B Allgemeine Bewertung</i>	76
<i>C Querschnitt über spezielle Kooperationsformen</i>	79
1 Auswahl der Beispiele	79
2 Regionalplanung in Berlin/ Brandenburg: kommunale Nachbarschaftsforen	80
3 Gebietsentwicklungsplanung Schleswig-Holstein	83
4 Raumordnerische Verträge	86
<i>D Weitergehende Untersuchung</i>	87

Konzeption der Nachbarschaftsforen in der Metropolregion Hamburg.....	89
<i>A Einführung.....</i>	<i>89</i>
<i>B Räumlicher Zuschnitt und Struktur.....</i>	<i>89</i>
1 Übertragbarkeit des Modell Berlin/Brandenburg	89
2 Kriterien.....	90
3 Folgerungen.....	92
<i>C Einbindung in die bestehende Organisationsstruktur.....</i>	<i>95</i>
<i>D Aufgabe der Nachbarschaftsforen.....</i>	<i>96</i>
<i>E Akteure der Nachbarschaftsforen.....</i>	<i>97</i>
<i>F Arbeitsweise der Nachbarschaftsforen.....</i>	<i>98</i>
<i>G Inhalte und Handlungsfelder der Nachbarschaftsforen.....</i>	<i>99</i>
1 Inhalte des Stadt-Umland-Dialogs.....	99
2 Handlungsfelder der Nachbarschaftsforen	100
<i>H Abstimmung der Handlungsfelder.....</i>	<i>101</i>
1 Prinzipielle Handlungsweisen.....	101
2 Konkretes Handlungsfeld: Einzelhandel.....	102
<i>I Machbarkeitsstudie der Nachbarschaftsforen.....</i>	<i>104</i>
<i>J Kosten und Nutzen der kommunalen Nachbarschaftsforen.....</i>	<i>106</i>
<i>K Realisierung.....</i>	<i>107</i>
Beispielhaftes Nachbarschaftsforum Ost	111
<i>A Auswahl des Teilraums.....</i>	<i>111</i>
<i>B Räumlicher Zuschnitt.....</i>	<i>111</i>
1 Festlegung des Kernbereichs.....	111
2 Anwendung der Kriterien	112
3 Folgerungen.....	115
<i>C Entwicklungstendenzen und qualitative Merkmale des Teilraums.....</i>	<i>119</i>
1 Allgemeine Charakteristika	119
2 Bevölkerung	121
3 Wanderungen	123
4 Pendler	124
5 Siedlungs- und Verkehrsfläche.....	127
6 Bewertung der Analyse	130
<i>D Kooperationskultur im Gebiet des Nachbarschaftsforums Ost.....</i>	<i>131</i>
<i>E Kooperationsfelder des Nachbarschaftsforums Ost.....</i>	<i>133</i>
1 Potenzielle Handlungsfelder	133
2 Aktuelle Handlungsfelder	134
<i>F Schlussbemerkung zum Nachbarschaftsforums Ost</i>	<i>135</i>
Resümee.....	137
Nachwort.....	141
Quellenverzeichnis	145
Abbildungsverzeichnis	157

Einführung

A Einleitung

Auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene gewinnen Regionen immer mehr an Bedeutung. Gründe für diesen Bedeutungsgewinn sind die stattfindende Globalisierung und die Regionalisierung ökonomischer Prozesse¹. Zudem erfolgt im Rahmen der europäischen Integration (und der Realisierung des Subsidiaritätsprinzips in der EU) eine Aufwertung der regionalen Ebene. Dies äußert sich u.a. in der Einrichtung eines „Ausschuss der Regionen“² in der EU sowie der Verabschiedung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK), aber auch in der Forderung nach der Aufstellung Regionaler Entwicklungskonzepte (REK) als Voraussetzung für die Förderung konkreter Vorhaben aus den diversen Förderprogrammen der EU zur Bewältigung regionaler Strukturschwächen³.

Der Begriff der Region ist nicht einwandfrei geklärt. „Es gibt kaum einen unklarereren, weniger umstrittenen Begriff in der Raumwissenschaft als den der Region“⁴. Im Handwörterbuch für Raumordnung und Raumforschung⁵ steht: „Allgemein versteht man unter einer Region einen durch bestimmte Merkmale gekennzeichneten, zusammenhängenden Teilraum mittlerer Größenordnung in einem Gesamtraum. In der Alltagssprache wird der Begriff ‚Region‘ oder das Attribut ‚regional‘ meist dann verwendet, wenn Gegebenheiten oder Vorgänge bezeichnet werden sollen, die mehr als den örtlichen Zusammenhang betreffen, aber unterhalb der staatlichen Ebene angesiedelt sind.“

Der Region kommt vor allem dann eine gesteigerte Bedeutung zu, wenn sie als nächsthöhere staatliche Ebene eine Aufgabe besser erfüllen kann als die Städte und Gemeinden alleine. Entsprechend wird auch im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen⁶ ausgeführt: „Die Verflechtungen zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen nehmen zu und werden immer komplexer. Deshalb ist die Aufgabe der Verbesserung regionaler Standortbedingungen differenzierter und in regionaler Sichtweise wahrzunehmen. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit einer verstärkten Regionalisierung der Lösungs- und Handlungsansätze und eine Stärkung der regionalen Planungsebene, um bei begrenzten Ressourcen eine höhere Effektivität raumwirksamer Maßnahmen und Programme zu erreichen“.

Im deutschen Föderalismus sind Regionen nur in seltenen Ausnahmefällen als Gebietskörperschaften verfasst. In der Regel sind sie vielmehr informelle räumliche Handlungseinheiten, deren verfasste Teilelemente die Städte und Gemeinden sind. Bekannteste Form der Region sind die Metropolregionen, die sich vor allem zusammengeschlossen haben, um sich für den Globalisierungswettbewerb zu rüsten. „Im Zuge der Globalisierung sind sie (Metropolregionen) zu

¹ Vgl. Kruse, Heinz 1992: S.188.

² Vgl. <http://europa.eu.int/inst/de/cdr.htm> (Zugriff 13.03.03)

³ Vgl. weiterführend Bullmann, Udo (Hrsg.) 1994.

⁴ Sinz, Manfred 1999: S.10.

⁵ Vgl. ARL (Hrsg.) 1995: S.805.

⁶ BMBau (Hrsg.) 1995: S.5.

„Knoten“ in globalen Netzwerken geworden und gelten für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes als „zentrale Räume“⁷. Ähnliches stellt auch das 1999 beschlossene EUREK⁸ heraus.

Allerdings ist zu beachten, dass durch den Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene die bisherige Planungspolitik nicht einfach auf einer neuen, großräumigeren „Maßstabsebene“ fortgesetzt wird. Vielmehr sind neue Formen der Planungs- und Strukturpolitik, d.h. des entwicklungsorientierten raumbezogenen Handelns des Staates und der Kommunen notwendig, um der Komplexität der Problemstellungen gerecht zu werden. Vielfach werden in den Regionen – wie es Förderbedingungen verlangen – Regionale Entwicklungskonzepte für die Gesamtregion erarbeitet. Das Hauptziel dieser Kooperation liegt in einer aufeinander abgestimmten regionalen Entwicklung zur Sicherung der regionalwirtschaftlichen Funktionen.

Neben der gemeinsamen Positionierung der Region nach Außen, kommt auf die Region ebenso die Aufgabe der Ordnung nach Innen zu. Während die gemeinsame Außendarstellung - das sogenannte Regionalmarketing - für sämtliche Beteiligten durchweg Vorteile liefert und deswegen auf eine breite Unterstützung stößt, trifft dies auf die intraregionale Kooperation in Teilräumen nicht in dieser Form zu. Auf dieser Ebene sind die Vorteile nicht so ersichtlich, bzw. werden von dem traditionellen Konkurrenzdruck im gegenseitigem Wettbewerb überdeckt.

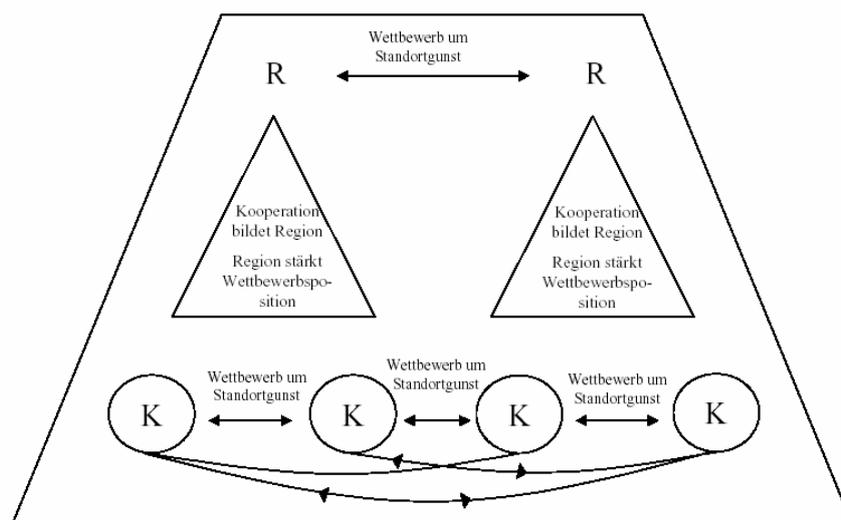


Abb. 1: Interaktion zwischen Kommunen und Regionen⁹

Für die einzelnen Teilräume der Region, besonders zu erwähnen ist hierbei der unmittelbare Stadt-Umland-Bereich, trifft das jeweilige REK wenig konkrete Aussagen. Dies resultiert aus den kaum rechtlich geregelten Kompetenzen des REK bzw. der Regionen, weswegen sich regionale Handlungsstrukturen und die Übertragung von kommunalen Aufgaben auf die Regionsebene im Rahmen freiwilliger Anpassungsprozesse der Kommunen ergeben müssen.

⁷ Fürst, Dietrich 1999: S.610.

⁸ Quelle: BMVBW 2003, www.bmvbw.de/cms-aussen-spezial/e_raumordnung/05_allgemein/de_allgemein_02.htm (Zugriff 10.03.03)

⁹ Entnommen aus: Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter 2001: S.475.

I. Einführung

Relativ einfach ist und war dies, wenn Aufgaben – zum Nutzen aller Beteiligten – gemeinsam kostengünstiger erfüllt werden konnten. Schwieriger war und wird dies, wenn mit der Erfüllung der jeweiligen Aufgaben Verluste zu verteilen sind oder wenn mit der Aufgabenerfüllung Einnahmen erwartet werden – wie etwa bei kommunaler Wirtschaftsförderung und Investorenakquisition. Erinnerung sei hier an die (ruinöse) Konkurrenz zwischen Gemeinden um die Ansiedlung großflächigen Einzelhandels oder um Freizeiteinrichtungen.

Nichtsdestotrotz nimmt die Bereitschaft der Kommunen zu regionaler Kooperation – nicht zuletzt unter den finanziellen Zwängen – zu. Die „Regionalisierung von unten“ ist von der Einsicht geprägt, dass einzelne Aufgaben nur im gemeindeübergreifenden Maßstab gelöst werden können¹⁰.

Allerdings findet freiwillige Kooperation auf kommunaler Ebene nur dann statt, wenn die gemeinsame Lösung für die einzelne Kommune gegenüber der alleinigen Lösung zumindest keine Nachteile aufweist. Je größer die mit der gemeinsamen Lösung verbundenen Vorteile sind, umso eher wird kooperiert. Vorteile sind vor allem dann zu erwarten, wenn die administrativen Grenzen nicht mit den Wirkungsgrenzen übereinstimmen.

Handlungsleitend für die Gemeinden können dabei die erzielbaren Skalenerträge durch u.a. abnehmende Durchschnittskosten sowie Verflechtungen sein.

Dieses Handlungsmotiv – reale Verflechtungen – gewinnt analog zur fortschreitenden Suburbanisierung stetig an Bedeutung. Einerseits führen vermehrt nicht abgestimmte Planungen und isolierte Problemlösungen zu nicht ausgelasteten Kapazitäten und verursachen somit Kosten. Andererseits machen insbesondere knappe Ressourcen, wie vor allem Flächenengpässe, Kooperationen notwendig - etwa bei der Ausweisung von Gewerbegebieten. Eher noch in den Anfängen stecken dagegen Kooperationen zur gemeinsamen Nutzung von Freiflächen (bspw. für Wasserversorgung, Naherholung oder ökologische Ausgleichsfunktionen).

Die notwendige Profilierung gegenüber anderen Standorten im Wettbewerb überfordert oft die Leistungsfähigkeit einzelner Gemeinden, weswegen die Kooperation von Gebietskörperschaften zur Sicherung ihrer Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Region und zu anderen Kommunen weit verbreitet ist.

Für die Standortwahl von Haushalten und Unternehmen wird zukünftig weniger der lokale Standort als das Ensemble von regionalen Standortbedingungen entscheidend sein, wie etwa Verfügbarkeit regionaler Zuliefer- und Dienstleistungsunternehmen, Netzwerke im Bereich Forschungs- und Wissenstransfer, regionale Wohn-, Kultur- und Freizeitangebote usw. „In dem Ausmaß, in dem es gelingt, eine abgestimmte intraregionale Arbeitsteilung (...) zu organisieren, steigt auch die Wettbewerbsfähigkeit. Das regionale ‚an einem Strang ziehen‘ wirkt nach außen auf jeden Fall überzeugender. Streitigkeiten zwischen Stadt und Umland vermitteln hingegen nicht das geschlossene Bild der Region, das im Standortwettbewerb positive Wirkungen entfalten würde“¹¹.

¹⁰ Vgl. Bergmann, Eckhard; Hardt, Ulrike 1999: S.632.

¹¹ Vgl. Bergmann, Eckhard; Hardt, Ulrike 1999: S.633.

Aus Sicht der einzelnen Gemeinde sind die konkreten Gründe für eine Kooperation vielfältig. Dies gilt allerdings auch für die Gründe, die die Kooperationsbereitschaft abschwächen bzw. gänzlich zum Erliegen bringen. Ein bedeutenden Hindernisgrund für die Kooperation stellen die externen Effekte, wie auch die mit ihnen zusammenhängenden, spezielleren „Spillover“-Effekte, dar. Externe Effekte „treten auf, wenn die Produktions- und Nutzenfunktionen der verschiedenen Regionen nicht unabhängig voneinander definiert, sondern von den Aktivitäten der Produzenten und/oder Konsumenten in anderen Regionen beeinflusst werden, ohne dass dies durch vertragliche Beziehungen gesteuert ist“¹².

Kooperationen werden nur eingegangen, wenn sich die Teilnehmer davon einen Vorteil versprechen. Wenn die Gemeinde jedoch ohne eigenes Zutun in den Genuss des Vorteils kommen kann, so sinkt automatisch ihre Kooperationsbereitschaft. Ohne die finanzielle Beteiligung der potenziellen Mitnutzer scheitern die Vorhaben jedoch zum Ungunsten aller. Insbesondere im Management von Freiflächen ist dies zu beobachten, können diese doch – wenn sie erst mal vorhanden sind - von allen ohne Einschränkungen genutzt werden. Man spricht in diesem Fall von den „Spillover“-Effekten, „d.h. die in einer Region angebotenen Leistungen beeinflussen nicht nur die Wohlfahrt der eigenen Bürger, sondern auch die der Einwohner anderer Regionen“¹³.

Gleiches gilt für die Probleme, die aus der nach wie vor anhaltenden Suburbanisierung entstehen. Die Abwanderung von Einwohnern und Unternehmen führt zu sinkenden Steuereinnahmen bei gleichzeitig wachsenden finanziellen Lasten in den Kernstädten. Hier einen angemessenen Ausgleich über Kooperation zu erreichen, erscheint außerordentlich schwierig, profitiert das Umland doch vermeintlich auch ohne eigenes Zutun von den städtischen Leistungen.

Neben diesen aus externen Effekten resultierenden Problemen gibt es weitere Hemmnisse. Die Gewinne aus der Kooperation müssen hoch genug ausfallen, um die entstehenden Kosten (Verhandlungs-, Informations- und Durchsetzungskosten) zu kompensieren. Der Faktor der Gewinne und Kosten ist auch noch mit dem zeitlichen Faktor verknüpft. So treten die Kosten, zumeist zusätzlich verbunden mit der Abgabe von politischem Einfluss zu Beginn der Kooperation auf. Dem stehen nicht leicht und teilweise erst mittel- bis langfristig kalkulierbare Nutzen gegenüber.

Ein weiteres, spezielles Problem kommt bei Gebietskörperschaften hinzu: Gerade kommunale Politiker fürchten, bei regionaler Kooperation eigene Handlungsspielräume und Machtressourcen zu verlieren. „Von daher neigen sie eher dazu, ihre Kirchturmspolitik weiter zu betreiben und vernünftige Kooperationen hintenan zu stellen“¹⁴. Diese Besitzstandwahrungshaltung resultiert zumeist aus einem Mangel an Informationen der kommunalen Politiker einerseits über die generellen Vorteile einer regionalen Kooperation als auch über die Geschehnisse in den Nachbarkommunen.

Die regionalpolitische Praxis lässt aber erkennen, dass sich interkommunale Kooperationen häufig nur dann entwickeln und langfristig erfolgreich arbeiten, wenn sie durch institutionelle und

¹² Vgl. Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter 2001: S.480f.

¹³ Peffekoven, Rolf 1980, S. 612.

¹⁴ Vgl. Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter 2001: S.483.

finanzielle Fördermaßnahmen initiiert und gestützt werden. Zudem müssen die Informationsdefizite behoben und die externen Effekte abgemildert werden.

Nur so lässt sich die intraregionale Kooperation auf ein Niveau heben, das über die in den Agglomerationsräumen bereits fest installierten Kooperationen - auf dem Bereich der technischen Infrastruktur begrenzt - liegt. Daraus resultiert eine Verbesserung der Stadt-Umland-Beziehungen.

B Aufgabenstellung

Thema der vorliegenden Arbeit ist die Entwicklung eines Konzeptes zur Neuorganisation der Stadt-Umland-Beziehungen am Beispiel der Metropolregion Hamburg. Die Metropolregion Hamburg wird dabei in das Zentrum der Aufgabenstellung gerückt, weil für sie die oben erwähnten Probleme in der Kooperation genauso gelten wie für andere Regionen, sie aber außerdem aus dem Stadtstaat Hamburg und Teilen der Flächenländer Niedersachsen und Schleswig-Holstein besteht, was die Kooperation um den ländergrenzenübergreifenden Aspekt bereichert und zusätzlich erschwert. Diesem Hemmnis, das zur Zeit die Stadt-Umland-Beziehungen merklich erschwert, wird in der Arbeit besonders Beachtung geschenkt.

Das Thema ist auch in der Metropolregion Hamburg derzeit aktuell. So hat sich die Metropolregion Hamburg das Ziel des weiteren Zusammenwachsens nach innen gesetzt¹⁵. Die bestehende trilaterale Zusammenarbeit auf der Ebene der Länder soll sich auf den darunter liegenden administrativen Ebenen fortsetzen. Naturgemäß steht dabei der Bereich zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und ihrem direkt angrenzenden Umland im besonderen Brennpunkt. Hier stößt, wenn man so will, die Metropole auf die Region. Dabei sind die strukturellen Ähnlichkeiten besonders groß, die Verflechtungen besonders hoch, man ist besonders aufeinander angewiesen – aber hier sind auch die Konkurrenzen besonders ausgeprägt.

Gleiches gilt für die externen Effekte, die wegen dem traditionellen Bedeutungsüberschuss Hamburgs - aufgrund der Größe und der bereitgestellten, zentralen Einrichtungen - gegenüber dem Umland besonders hervortreten.

Trotzdem oder gerade deswegen bestehen keine gemeinsamen, rechtsverbindlichen, übergeordnete Konzepte für die räumliche Entwicklung der Freien und Hansestadt Hamburg und seiner unmittelbaren Nachbarn.

Die folgenden Ausführungen nehmen sich dem Themenfeld „Zur Neuorganisation der Stadt-Umland-Beziehungen am Beispiel der Metropolregion Hamburg“ an. Da dieses Themenfeld aufgrund der Einbeziehung von drei Bundesländern mit jeweils anderen Bestimmungen und Regelungen sehr vielschichtig ist, richtet die Arbeit ihren Fokus vor allem auf die Abstimmung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein, da in diesem Gebiet die stärkeren strukturellen Verflechtungen zu erwarten sind. Das Bundesland Niedersachsen wird nur in Teilen ausführlich dargestellt.

¹⁵ Vgl. MRH 2000a: S.6f.

Das Thema der Stadt-Umland-Beziehung in der Metropolregion Hamburg bleibt, auch nach dem eingeschränkten Raumbezug, sehr komplex. Der Begriff des Umlandes lässt sich vom engeren Verflechtungsraum um die Kernstadt bis zur Peripherie der Region ausdehnen. Trotzdem oder gerade deswegen wird versucht, die Problemlagen und auch potenzielle Lösungsmöglichkeiten ganzheitlich aufzuzeigen.

Fragestellungen hierfür sind:

- „Was sind die Problemlagen in den Stadtregionen und speziell in der Metropolregion Hamburg?“
- „Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es für die Stadtregionen und speziell für die Metropolregion Hamburg?“

Die weitergehenden Fragestellungen befassen sich mit den Formen der Kooperationen.

- „Welche Formen der Kooperation bestehen bisher in der Metropolregion Hamburg?“
- „Inwieweit können die jeweiligen Stadtregionen durch eine (verbesserte) intraregionale Zusammenarbeit eine Effizienzsteigerung erfahren?“
- „Wie könnte so eine verbesserte intraregionale Kooperationsform aussehen?“

Bedeutender Aspekt der Stadt-Umland-Thematik ist die Situation im engeren Verflechtungsraum der Freien und Hansestadt Hamburg, worauf sich diese Arbeit auch fokussiert. Für diesen Bereich wird ein Konzept entwickelt, welches sich in die bestehende Kooperationskultur integriert und zu einer deutlichen Verbesserung führen kann. Gewichtige Fragestellungen hierbei sind:

- „Welchen Sinn und Zweck hat die Einrichtung einer weiteren Kooperationsebene für die Metropolregion Hamburg?“
- „Wie kann sie in die bereits bestehende Kooperationsstruktur integriert werden?“

Zudem werden weitere, im Verlauf der Arbeit entstehende, Fragestellungen aufgenommen und in einem Fazit resümiert.

C Methodisches Vorgehen

1 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in insgesamt sieben Kapitel. Auf die Einführung folgt im zweiten Kapitel eine umfassende Analyse der Metropolregion Hamburg, welches sowohl die strukturelle Entwicklung als auch die Fortentwicklung der (verschiedenen) Kooperationen in der Region beachtet. Die erzielten Erkenntnisse werden in einem Zwischenfazit am Ende des Kapitels aufgeführt und bilden das Fundament für die weiteren Schlussfolgerungen.

Bevor im Weiteren auf eine, auf den erarbeiteten Erkenntnissen beruhende Lösungsmöglichkeit eingegangen wird, führt das dritte Kapitel in die Thematik der regionalen Kooperationsformen ein. Dieses dient, angereichert mit praktischen Erkenntnissen und konkreten Handlungsempfehlungen zum Erlangen von Grundlagenwissen über die komplexe Thematik und scheint gerade

an dieser Stelle angebracht, bevor man sich mit der Konzeption der Lösungsmöglichkeit beschäftigt.

Diese wird im Anschluss im vierten Kapitel vorgestellt und schließlich im fünften Kapitel zur besseren Nachvollziehbarkeit auf einen exemplarischen Teilraum der Metropolregion Hamburg angewandt.

Damit schließt die Arbeit ab und wird von einem Gesamtfazit, in dem eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Reflexion der Inhalte auch in Bezug der generellen Realisierungschancen erfolgt, abgerundet.

Im Anschluss an die Arbeit steht ein Nachwort, welches die Arbeit nochmals in Bezug setzt, zu der mit Abschluss der Arbeit weiter fortgeschrittenen Weiterentwicklung der Arbeits- und Organisationsformen der Metropolregion Hamburg. Dieses erscheint notwendig, um die Aktualität dieser Arbeit trotz der sich ändernden Ausgangsbedingungen darzulegen.

2 Basisliteratur

Im Zentrum dieser Arbeit steht ein auf die Freie und Hansestadt Hamburg und seinem direktem Umland entwickeltes Kooperationskonzept sowie eine eingehende Auseinandersetzung und Aufbereitung mit der mittlerweile recht ausführlich vorhandenen Literatur zum Thema der regionalen Kooperation.

Besonders hervorzuheben sind hierbei die diversen Veröffentlichungen zur regionalen Zusammenarbeit der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (v.a. Arbeitsmaterialien sowie der Forschungs- und Sitzungsberichte) und die Schriftenreihen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (v.a. Information zur Raumentwicklung sowie Werkstatt Praxis). Das BBR betreut zudem das vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) aufgelegte Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“, das insbesondere das Erreichen einer nachhaltigen Regionalentwicklung durch regionale Kooperation verfolgt¹⁶. Diese Quellen werden sorgfältig untersucht.

Weiterhin werden zur theoretischen Fundierung aktuelle Veröffentlichungen sowohl von Einzelpersonen als auch von weiteren raumplanerischen Instituten (u.a. DIFU, IfR, DVAG) einbezogen.

Weitere Quellen sind die jeweiligen Internetauftritte der erwähnten Institutionen und der untersuchten Regionen. Zudem werden mit fachlichen Akteuren aller relevanten politisch-administrativen Ebenen auf beiden Seiten sowie mit wichtigen privaten als auch institutionellen Sachverständigen Fachgespräche in Form von Interviews geführt.

3 Methodische Erarbeitung des Konzepts

Kern der Arbeit ist das Kapitel Konzeption der Nachbarschaftsforen in der Metropolregion Hamburg, in dem die erarbeitete Konzeption der Nachbarschaftsforen vorgestellt wird. Diese setzt

¹⁶ Quelle: BBR 2003: <http://www.urban21.de/index.html?raumordnung/moro/moro.htm> (Zugriff: 22.03.2003)

sich aus den Erkenntnissen der vorangehenden Kapitel zusammen. Die Erarbeitung des Konzepts erfolgt durch die erwähnte umfassende Literatur- und Internetrecherche.

Besonderheit an der Entwicklung des Konzeptes sind jedoch die parallel zur Literatur- und Internetrecherche stattfindenden Fachgespräche mit Akteuren der Hamburger Behörde für Bau und Verkehr (BBV) und der Technischen Universität Hamburg-Harburg sowie Vertretern des Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus – Abteilung Landesplanung (MLR) in Kiel. Aus den gesammelten Gesprächen und den Erkenntnissen entsteht ein erster Konzeptentwurf für die Einrichtung von kommunalen Nachbarschaftsforen in der Metropolregion Hamburg. Zudem findet bereits die noch allgemein gehaltene räumliche Fokussierung auf den Teilraum Ost statt.

Der Entwurf wird den vorherigen Interviewpartnern (MLR SH, BBV SE, BBV LP) sowie relevanten Repräsentanten des Teilraumes (Bezirk Bergedorf, Stadt Reinbek und Kreis Herzogtum Lauenburg, ARGE Hamburg Randkreise) mit der Bitte um eine Stellungnahme vorgelegt.

Mit dem Rücklauf wird das Konzept weiter verfeinert. Die erhaltenen Stellungnahmen werden wiederum eingearbeitet und das Resultat erneut an die genannten Akteure geschickt. In diesem Konzeptentwurf wird bewusst auf die namentliche Kennzeichnung der Zitate verzichtet, um eine möglichst objektive Stellungnahme der Befragten zu erreichen. Diese Vorgehensweise ist an die Delphi-Methode angelehnt und verspricht eine hohe Wiedergabe der Gegebenheiten, wobei auf Sympathie- bzw. Antipathie beruhende Reaktionen der Akteure vermieden werden.

Die Reaktionen auf das Konzept werden kritisch geprüft, teilweise in Einzelgesprächen hinterfragt und münden schließlich in dem - in dieser Arbeit dargestellten - Konzept für die Metropolregion Hamburg.

Metropolregion Hamburg

A Überblick Metropolregion Hamburg

1 Die Metropolregion Hamburg und ihre Lage im internationalen Städtesystem

Der steigende europäische wie auch globale Wettbewerb der Regionen untereinander führt dazu, dass sich immer mehr Experten mit einer Hierarchie der Städte und Regionen beschäftigen. Die Systeme unterscheiden sich maßgeblich in ihrem Ansatz und sind oftmals aufgrund anderer Indikatoren und Abgrenzungen nicht miteinander vergleichbar.

In der vornehmlich von Wirtschaftsgeografen geführten Diskussion darüber, was Metropolregionen auszeichnet und in welcher hierarchischen Beziehung die Metropolen zueinander stehen, haben sich die Begriffe World City¹⁷ und Global City¹⁸ als Synonyme für moderne, in das Geflecht der globalen Wirtschaft integrierte Standorte durchgesetzt.

In den gängigen Untersuchungen werden immer wieder London, New York und Tokio – mit Abstrichen auch Paris – als Weltmetropolen genannt. Deutsche Städte tauchen lediglich in tieferen Abstufungen auf¹⁹.

Unterhalb dieser Ebene bestehen auf nationaler wie auf europäischer Ebene allerdings andere Klassifizierungen, die den Stellenwert deutscher Metropolen und Metropolregionen und speziell der Metropolregion Hamburg verdeutlichen:

Auf der nationalen Ebene gilt die Freie und Hansestadt Hamburg als Metropole, weiterhin wird sie – zusammen mit ihrem Umland - von der deutschen Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) als Metropolregion eingestuft. Als weitere Metropolregionen laut MKRO- Beschluss vom 8. März 1995 gelten Berlin, München und Stuttgart mit ihrem jeweiligen Umland, sowie Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Halle/Leipzig-Sachsendreieck (mit Chemnitz und Dresden).

Weiterhin gibt es im europäischen Städtesystem unterschiedliche Hierarchien. Drei der anerkanntesten für die Darstellung und Entwicklung des europäischen Städtesystems sind die „Blaue Banane“²⁰, das „Pentagon“²¹ sowie der „Blaue Stern“²²; in den beiden letzteren spielt die Metropolregion Hamburg eine Rolle, beim „Pentagon“ nimmt sie sogar eine tragende Stellung ein.

¹⁷ Vgl. weiterführend Friedmann, John 1986. S.69–84.

¹⁸ Vgl. weiterführend u.a. Sassen, Saskia 1996.

¹⁹ Vgl. Adam, Brigitte 2002: S.516.

²⁰ Die „Blaue Banane“ wurde 1989 von dem Franzosen Brunet entwickelt. In dem Gebiet der „Blauen Banane“ befinden sich die wichtigsten Industrieregionen und ca. 40% der europäischen Bevölkerung. (vgl. Brunet, Robert 1989.)

²¹ Mit „Pentagon“ wird graphische Figur zwischen den europäischen Städten Hamburg, London, Paris, Mailand und München bezeichnet. In diesem Raum leben ca. 40% der Menschen die ca. 50% des BSP auf einer Fläche von ca. 20% in Europa erwirtschaften.

²² Der „Blaue Stern“ umfasst im Vergleich zu den beiden anderen Systemen, das flächenmäßig größte Gebiet Europas sowie die meisten Metropolregionen. (vgl. IAURIF 1991).

Folglich kommt der Metropolregion Hamburg eine europäische, wenn nicht sogar globale Bedeutung²³ zu. Dies bestätigten 1995 auch die Minister für Raumordnung und Regionalpolitik der EU in ihrem Trendszenario für das EUREK²⁴, in dem sie Hamburg als „große Metropole von internationaler Bedeutung“ einstufen und dessen Global-City-Funktionen, Finanz-, Dienstleistungs- und Messenfunktionen sowie internationale Transport- und Distributionsfunktionen (Main Ports) weiter expandieren sahen.

Genährt werden diese Erwartung von den Ergebnissen der regelmäßig erscheinenden Regionen-/Städterankings²⁵, die den Metropolregionen im Vergleich zu den anderen Räumen eine bessere wirtschaftliche Entwicklung prognostizieren. „Am Ende der Dekade werden die untersuchten Regionen knapp 20 Prozent mehr Waren und Dienstleistungen produzieren als am Anfang. Der Rest Deutschlands wächst dagegen im selben Zeitraum nur um 14 Prozent“²⁶.

2 Raumstruktur der Metropolregion Hamburg

Für einen Besucher der Freien und Hansestadt Hamburg ist es schwer eine Grenze zwischen der Stadt Hamburg und seinem Umland zu ziehen, zu sehr ist Hamburg mit seinem Umland verflochten. Dies ist auch auf einem Satellitenbild oder einem Schwarzplan der Region erkennbar.

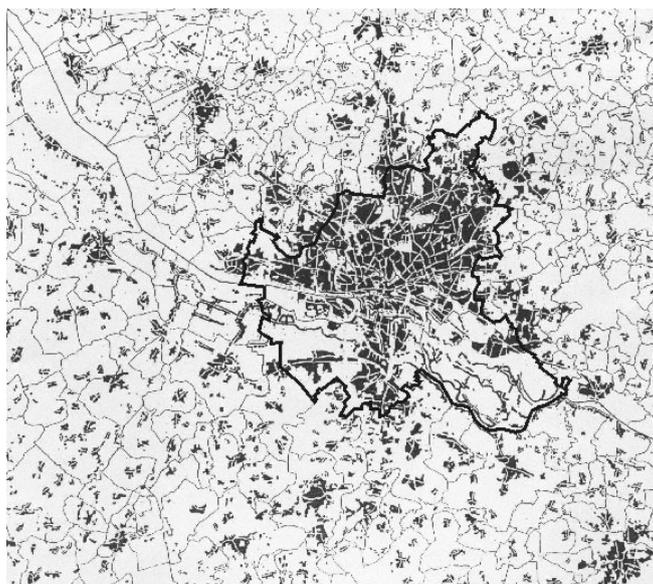


Abb. 2: Schwarzplan Hamburgs und Umland (mit Stadtgrenze von Hamburg)

²³ Dies wurde auch im Rahmen der nationalen Olympia-Ausscheidung deutlich, wo nach einhelliger Expertenmeinung Hamburg - vor der Entscheidung für Leipzig aber auch danach noch - auf internationalem Parkett die meisten Siegchancen eingeräumt wurden. (Quelle: Interview Harry Valerien am 11.04.03 mit www.sport1.de/ Zugriff 11.04.03, Interview IOC-Vorstandsmitglied Denis Oswald am 07.04.03 mit www.spiegel-online.de/ Zugriff 08.04.03, „Vermutlich wäre es mit Hamburg einfacher gewesen(...)“, Interview NOK-Präsident Klaus Steinbach am 13.04.2003 mit www.spiegel-online.de/ Zugriff 13.04.03).

²⁴ Europäische Kommission (Hrsg.) 1999.

²⁵ Vgl. u.a. Städte Ranking der Bertelsmann-Stiftung.

²⁶ Vgl. Baethge, Henning 2003: S.21.

II. Metropolregion Hamburg

Auch die nicht zum direkten Siedlungskörper der Kernstadt Hamburgs gehörenden Gemeinden sind mit jener funktional verflochten. Hamburg besitzt eine Ausstrahlungskraft weit in die Region hinein.

Der Metropolregion Hamburg gehören neben der Freien und Hansestadt Hamburg, die niedersächsischen Landkreise Cuxhaven, Harburg, Lüchow-Dannenberg, Lüneburg, Rotenburg (Wümme), Soltau-Fallingb., Stade und Uelzen sowie die schleswig-holsteinischen Landkreise Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg, Steinburg, Stormarn und der Wirtschaftsraum Brunsbüttel (Landkreis Dithmarschen) an. Die Ausdehnung beträgt von West nach Ost ca. 200km und von Nord nach Süd ca. 150km. Insgesamt schließt die Metropolregion Hamburg 800 Gemeinden mit einer Fläche von annähernd 19.000km² und eine Bevölkerung von rund 4,1 Mio. ein. Hamburg nimmt hierbei eine dominierende Stellung ein, so leben fast die Hälfte der Einwohner der gesamten Region in der Kernstadt Hamburg, die aber von der Fläche nur einen geringen Teil der Region ausmacht.

Die Metropolregion Hamburg beschreibt einen zusammenhängenden, aber nicht einheitlichen Siedlungs- und Wirtschaftsraum mit dem Kern Hamburgs als überregional bedeutendes Dienstleistungs- und Arbeitsmarktzentrum²⁷.

Die Entwicklung Hamburgs wird durch die von Fritz Schumacher 1928 entwickelte Achsenkonzeption gelenkt. Nach der Achsenkonzeption gliedert sich der Hamburger Raum durch fünf (inklusive der Verzweigungen: acht) Regionalachsen, zwei städtische Hauptachsen und vier städtische Nebenachsen. Ziel ist es, die Bebauung entlang der Achsen zu verdichten und offene Landschaftsräume bis an die Kernstadt heranreichen zu lassen.

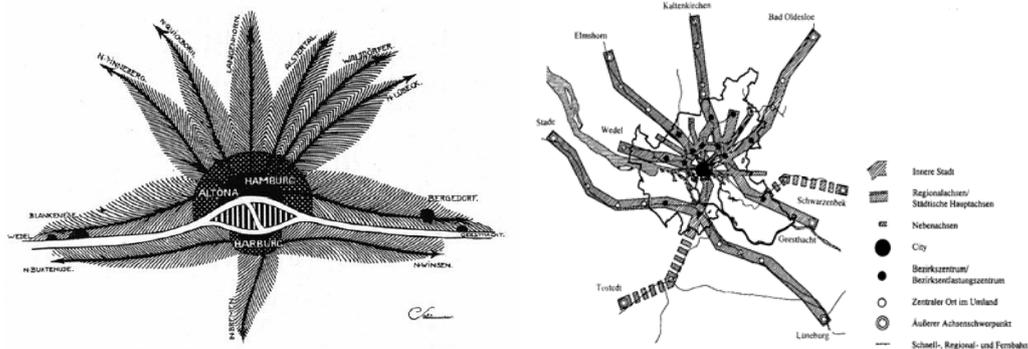


Abb. 3: Das Hamburger Achsenkonzept nach Fritz Schumacher²⁸ (links) sowie in der heutigen Form²⁹ (rechts)

In dieses System greifen das System der zentralen Standorte bzw. Zentralen Orte sowie das Dichtemodell ein:

²⁷ Vgl. MRH 2000a: S.9.

²⁸ Entnommen aus: Fürst, Franz; Himmelbach, Ursus; Potz, Petra 1999: S.28.

²⁹ Entnommen aus: FHH 1997. S.11.

Das System der zentralen Standorte bzw. Zentralen Orte sieht Standorte unterschiedlicher Zentralität entlang der Achsen vor, um so eine Konzentrierung der Siedlungsentwicklung auf die Achsen zu ermöglichen. Neben der baulichen wird auch die wirtschaftliche Entwicklung auf die Siedlungsachsen, entlang der von und nach Hamburg führenden und der überregionalen Verkehrswege, ausgerichtet³⁰.

Unterstützt wird dies durch das im Rahmen des Entwicklungsmodell (EM69)³¹ konzipierte Dichtemodell³². Im Einzugsbereich von Schnellbahnhaltestellen soll eine Verdichtung erfolgen, die mit der Entfernung zu diesen abnimmt. Ziel ist eine möglichst hohe Auslastung aller Infrastruktureinrichtungen. 1980 wurde das Dichtemodell fortgeschrieben und den neuen Entwicklungen angepasst. Mittlerweile wurden die der Freiraumentwicklung vorbehaltenen Achsenzwischenräume aufgewertet. Sie gelten mittlerweile nicht mehr als „Zwischenräume“, sondern sind mit den Siedlungsachsen gleichgestellt und in Landschaftsachsen umbenannt worden³³.

Achsenkategorie	Achsenverlauf (Orte im Umland = fett)	axialer Entwicklungsraum ³⁴
Regionalachse	Eimsbüttel – Pinneberg - Elmshorn	Achse Nord-West
Regionalachse	Eppendorf – Fuhlsbüttel – Kaltenkirchen	Achse Nord
Regionalachse	Wandsbek – Ahrensburg – Bad Oldesloe	Achse Ost
Regionalachse	Horn – Billstedt – Bergedorf –	Schwarzenbek
		Geesthacht
Regionalachse	Wilhelmsburg – Harburg -	Lüneburg
		Buchholz i.d.N.
		Stade
Hauptachse	Altona – Elbvororte – Rissen/ Wedel	Achse West
Hauptachse	Barmbek – Bramfeld – Poppenbüttel	Achse Nord-Ost
Nebenachse	Altona – Bahrenfeld – Lurup – Schenefeld	-
Nebenachse	Hoheluft – Lokstedt – Niendorf	-
Nebenachse	Wandsbek – Farmsen/ Berne – Walddörfer	-
Nebenachse	Billstedt – Oststeinbek - Glinde	-

Abb. 4: Die Achsenkonzeption³⁵

Weiteres Ordnungselement der Raumentwicklung in der Metropolregion Hamburg ist die Einteilung der Regionsteile in den Verdichtungsraum, den Ordnungsraum, die dünner besiedelten, ländlich geprägte Gebiete sowie den weiteren Ordnungsraum³⁶.

³⁰ Vgl. MRH 2000a: S.18f.

³¹ Vgl. Bose; Michael 1995b.

³² Vgl. weiterführend: Bahr, Gerhard; Meldau, Jürgen 1984.

³³ Vgl. Ebert, Klaus-Dieter 1997: S.43ff.

³⁴ Laut Ausweisung des Hamburger Stadtentwicklungskonzeptes (FHH 1996: S.92-97).

³⁵ Vgl. Bose; Michael 1995: S.162ff.

³⁶ Vgl. MRH 2000a: S.9.

II. Metropolregion Hamburg

Der Verdichtungsraum³⁷ zeichnet sich durch einen besonders fließenden Übergang von Stadt zu Umland aufgrund hoher Siedlungsdichte und Arbeitsplatzkonzentration aus. Die Verflechtungen und strukturellen Ähnlichkeiten mit dem Umland werden durch zunehmende Suburbanisierung immer stärker. Gerade in den Bereichen von Siedlung, Verkehr und Wirtschaft wird diese Entwicklung besonders deutlich.

Der Ordnungsraum³⁸ erstreckt sich entlang der Siedlungs- und Regionalachsen von Hamburg aus weit in das Umland. Er ist gekennzeichnet durch eine durchgehend hohe Bevölkerungskonzentration, anhaltende Suburbanisierungs- und wirtschaftliche Wachstumstendenzen insbesondere entlang der transeuropäischen Verkehrsachsen. Zudem verfügt er - vor allem die Siedlungsschwerpunkte und zentralen Orten auf den Achsen - über einen hohen Anteil von Arbeitsstätten und starken Pendlerströmen in und aus der Kernstadt.

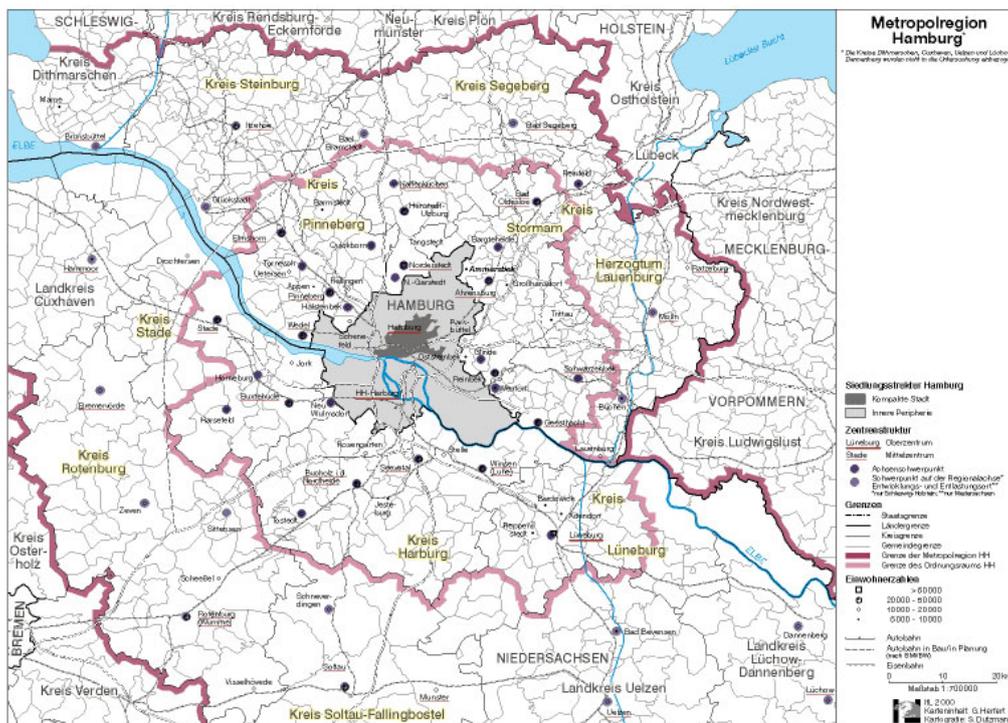


Abb. 5: Übersicht über die Metropolregion Hamburg³⁹

Der weitere Ordnungsraum beschreibt die größtenteils ländlich geprägten Verflechtungsräume benachbarter Kernstädte (Hannover, Bremen, Bremerhaven, Neumünster und Lübeck) am Rande der Metropolregion.

³⁷ Verdichtungsraum beschreibt eine Gebietskategorie, die auf Grundlage erhöhter Konzentration von Einwohnern, Arbeitsstätten und Einrichtungen der Infrastruktur abgegrenzt ist. Die Verdichtungsräume werden durch die Ministerkonferenz für Raumordnung nach einheitlichen Kriterien festgelegt.

³⁸ Ordnungsraum: der Ordnungsraum ist ein Begriff der Raumordnung und umfasst den Verdichtungsraum mit seinen Randgebieten. Abgrenzungskriterium ist insbesondere eine starke Pendlerverflechtung des Verdichteten Gebiets mit den Randgebieten.

³⁹ Entnommen aus: Herfert, Günter 2003.

Die außerhalb der beschriebenen Räume liegenden Gemeinden befinden sich im weiteren Einzugsgebiet Hamburgs mit Verflechtungen zu den kleineren und mittleren Dienstleistungs- und Arbeitsmarktzentren und sind gekennzeichnet durch eine relative dünne Besiedlung, günstige landwirtschaftliche Produktionsbedingungen, ausgeprägter Wohn- und Erholungsfunktion oder besonderer Attraktivität für den Tourismus. Teilweise verfügen sie über industriell-gewerbliche Schwerpunktbildungen, aber ebenso über anhaltende wirtschaftliche Strukturprobleme. Dies betrifft insbesondere die verkehrsfüreren Räume an der Unterelbe und im ehemaligen Zonenrandgebiet.

B Strukturanalyse der Metropolregion Hamburg

1 Bevölkerungsentwicklung

Für die Einordnung der Bevölkerungsentwicklung der Metropolregion Hamburg ist es notwendig sich vorher mit der Situation in Deutschland allgemein auseinander zusetzen.

1.1 Deutsche Entwicklung

Die Entwicklung der gesamtdeutschen Einwohnerzahl⁴⁰ lässt sich in drei Phasen einteilen. Zwischen 1950 (68,4 Mio.) und 1974 (79 Mio.) nahm sie erst kräftig und später schwächer zu. Seit Mitte der 70er Jahre bis Mitte der 80er Jahre folgte dann eine Phase des Rückgangs der Einwohnerzahl um insgesamt ca. 1,4 Mio. Seit 1986 hat die Bevölkerung wieder kontinuierlich zugenommen und Ende Januar 2003 mit 82,6 Mio. Einwohnern ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Lediglich 1998 hat es einen leichten Rückgang der Bevölkerungszahl gegeben.

Laut der amtlichen Bevölkerungsvorausschätzung für Deutschland⁴¹ wird diese leichte Wachstumsphase mittel- bis langfristig von einer erneuten Phase des Rückgangs abgelöst, die jedoch länger andauern wird. Bereits für 2015 wird für Deutschland nach Variante 2 - mit einem Zuwanderungssaldo von 200.000 - ein Rückgang um über 1 Mio. Einwohner (- 1,23 %) auf 81 Mio. erwartet. Nach Variante 1 - mit einem Zuwanderungssaldo von 100.000 - wird ein Rückgang um fast 2 Mio. Einwohner (- 2,4 %) auf 80 Mio. prognostiziert. Dieser Trend verstärkt sich mit der Zeit. So wird für 2030 laut Variante 2 ein Rückgang um 4 Mio. Einwohner (- 4,9 %) auf unter 78 Mio. erwartet. Das käme der Einwohnerzahl von 1987 gleich. Nach Variante 1 - mit einem Zuwanderungssaldo von 100.000 - wird ein Rückgang um fast 7 Mio. Einwohner (- 8,4 %) auf 75 Mio. vorausgesehen.

1.2 Derzeitige Entwicklung in der Metropolregion Hamburg

Der gesamtdeutsche Trend in der Vergangenheit wie auch der Zukünftige lässt sich nicht ohne weiteres auf die Metropolregion Hamburg übertragen. Die Kernstadt Hamburg erreichte ihre höchste Einwohnerzahl bereits 1964 und hatte bis 1987 kein Jahr mit Bevölkerungszuwachs, sondern verlor in diesem Zeitraum ca. 300.000 Einwohner. Da diese Einwohner sich mehr innerregional verteilten, als die Region zu verlassen und die Region an sich und Hamburg im Beson-

⁴⁰ Quelle: DESTATIS: <http://www-zr.destatis.de/dok/sqz685.htm> (Zugriff 04.03.2003).

⁴¹ Vgl. DIW 1999. (9. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung für Bund und Länder sowie Szenarien [Variante 1 und 2] zur Bevölkerungsvorausschätzung).

II. Metropolregion Hamburg

deren Fernwanderungsgewinne zu verzeichnen hatte⁴², wuchs die Region in diesem Zeitraum kontinuierlich und besaß Ende 1987 über 3,6 Mio. Einwohner. Der Anteil der Kernstadt Hamburg an dieser Einwohnerzahl betrug, trotz des in den Jahrzehnten zuvor erlittenen massiven Rückgangs der Einwohner, über 40%. Die restlichen Einwohner verteilten sich in fast gleiche Teile auf Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Von 1987 an wuchsen sämtliche Teile der Metropolregion Hamburg auch im Zuge der politischen Umwälzungen deutlich an. Die Hamburgfernen⁴³ Gebiete entwickelten sich schwächer als die Kernstadt Hamburg bzw. die direkten Umlandkreise. Ab 1993 verlangsamte sich das Wachstum von Hamburg, während es in Schleswig-Holstein und Niedersachsen auf ungefähr gleichem Niveau blieb. Allerdings verlagerte sich das Wachstum mehr und mehr in die Hamburgfernen Gemeinden, während es sich in den Hamburgnahen verlangsamte. Dieser Trend verstärkte sich in dem Zeitraum von 1996-2000. Für die Metropolregion Hamburg insgesamt bedeutete dies bis Ende 2000 einen weiteren Bevölkerungszuwachs auf knapp 4,1 Mio. Einwohner, der sich jedoch unterschiedlich stark verteilte.

Für den Zeitraum von 1987 bis 2000 wuchs die Kernstadt um 11%, der schleswig-holsteinische Regionsteil um 14% und der niedersächsische sogar um 16%. Die Metropolregion Hamburg konnte einen Bevölkerungsgewinn von insgesamt 13% verbuchen.

Die durchaus restriktiven Ausweisungen des Regionalplans I⁴⁴ gegenüber den nicht-axialen Gemeinden in Schleswig-Holstein konnten die überdurchschnittliche Zuwachsraten in der Bevölkerungsentwicklung mancher dieser Gemeinden nicht verhindern. Eine ähnliche Bevölkerungsentwicklung ist auch in den nicht-axialen Gemeinden in Niedersachsen, mit einer weniger restriktiven verbindlichen Regionalplanung, zu beobachten. Insofern konnte die Bevölkerungsentwicklung im Umland innerhalb des Ordnungsraumes nur bedingt in Übereinstimmung mit den raumordnerischen Zielen geschehen. In den äußeren und mittleren Siedlungsschwerpunkten ist es zu einem starken absoluten und prozentualen Einwohnerzuwachs gekommen (Elmshorn, Tornesch, Henstedt-Ulzburg, Kaltenkirchen, Bargteheide, Bad Oldesloe, Schwarzenbek, Geesthacht in Schleswig-Holstein; Neu Wulmstorf, Buxtehude, Buchholz i. d. N., Tostedt und Winsen in Niedersachsen). Gleichzeitig war in einigen Hamburgnahen Achsenswerpunkten eine unterdurchschnittliche Entwicklung zu beobachten (Halstenbek, Rellingen, Großhansdorf, Reinbek, Wentorf b. Hamburg).

Aufgeschlüsselt nach Entfernungszonen zeigt sich, dass die relativen Einwohnerzuwächse im Zeitraum Anfang 1994 bis Ende 1999 um so größer waren, je weiter man sich vom Zentrum Hamburgs entfernt, d.h. der Suburbanisierungsprozess setzt sich über die direkt an Hamburg angrenzenden Bereiche fort. Anfang der 90er profitierte vor allem das schleswig-holsteinische Umland von den Einwohnerzuwächsen, mittlerweile hat sich dieser Trend geändert und die niedersächsische Umlandkreise weisen die stärksten Einwohnerzuwächse auf.

Doch auch die Bevölkerungszuwächse in der Region und in den Siedlungsschwerpunkten im Besonderen, änderten nichts an der Dominanz der Kernstadt Hamburg. Der Anteil an der Bevölkerung der Region lag auch Ende 2000 deutlich über 40%. Mit über 1,7 Mio. Einwohnern ist Ham-

⁴² Siehe Kapitel: Wanderungen: S.24ff.; Vgl. empirica 2000.

⁴³ Als hamburgferne Gemeinden sind Gemeinden im „2. Ring“ um Hamburg gemeint, die über keine direkte Grenze mit Hamburg verfügen. Es handelt sich hierbei um den Kreis Steinburg und den Wirtschaftsraum Brunsbüttel in Schleswig-Holstein, sowie den Kreisen Cuxhaven, Rotenburg (Wümme), Soltau-Fallingb., Uelzen und Lüchow-Dannenberg.

⁴⁴ Siehe zu Regionalplan Kapitel: Verbindliche Planungsinstrumente in den einzelnen Ländern: S.36ff.

burg deutlich größer als andere Städte der Metropolregion wie Lüneburg und Norderstedt mit jeweils ca. 70Tsd. Einwohnern. Auch den Landkreisen ist Hamburg an Bevölkerung deutlich überlegen. So weist der bevölkerungsstärkste Kreis Pinneberg mit fast 300.000 Einwohnern immer noch fast sechsmal weniger Einwohner auf wie die Kernstadt. Zwar kann die Metropolregion Hamburg über 4 Mio. Einwohner vorweisen, womit Kernstadt und Umland insgesamt in etwa gleiche Bevölkerungsanteile besitzen, dies entspricht jedoch nicht den real existierenden Verflechtungen. Das Bild gleichstarker Partner spiegelt eine verzerrte Wirklichkeit wider.

1.3 Zukünftige Entwicklung

Folgt man der amtlichen Vorausberechnung der Einwohnerzahlen für die Länder Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein⁴⁵ auf Basis der 9. Koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung des Bundes und der Länder so wird sich an diesem Kräfteverhältnis nichts ändern. Zwar gibt es in der Vorausberechnung bis 2015 Landkreise mit Einwohnerzuwächsen von fast bis zu 10%, allerdings handelt es sich hierbei nicht um die einwohnerstärksten Landkreise. Für deren Entwicklung wird für den Zeitraum der nächsten 15 Jahre insgesamt zumeist ein Wachstum prognostiziert, im letzten Drittel des Zeitraums jedoch überträgt sich die Entwicklung Hamburgs auf sie. Laut der Prognose, verliert Hamburg bis 2015 in zunehmendem Maße Bevölkerung und schrumpft um 2,1% auf insgesamt 1.666.800 Einwohnern und läge knapp über den Bevölkerungswerten von 1993 (1.661.278EW) sowie 1978 (1.664 305EW).

Ungeachtet dessen wird für die Region insgesamt weiter ein Wachstum prognostiziert. Lediglich im letzten Drittel von 2010 bis 2015 zeigt das Entwicklungsszenario einen Rückgang auf, der jedoch nur ein Viertel der Gewinne der ersten zwei Dritteln ausmacht. Insgesamt wird für die Region von 2000 bis 2015 von einem Bevölkerungswachstum um 1,1% ausgegangen. Von 2000 bis 2010 sogar von 1,5%.

Um dem Schrumpfungsprozess innerhalb der Stadt Hamburg entgegen zu wirken, stellte die Stadt Hamburg 2002 das neue Leitbild „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“⁴⁶ vor. Zentrale Zielsetzungen sind hierbei die Steigerung der Einwohnerzahl, die Förderung von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, die Erhöhung der Verfügbarkeit von Wohnbau- und Gewerbeflächen, die Familienförderung sowie die Steigerung der internationalen Attraktivität und Bekanntheit Hamburgs⁴⁷.

Dies geschah auch vor dem Hintergrund, dass Hamburg 2000 sowie 2001 – entgegen der Prognose - eine Steigerung der Einwohnerzahl um ca. 25.000 verzeichnen konnte⁴⁸. Ausschlaggebend für diese Entwicklung ist die positive Wanderungsbilanz: die gestiegene Zahl der Zuzüge aus der Fernwanderung und die geringere Fortzugszahl. So sind im Jahr 2001 rund 83.000 Personen von außerhalb der Metropolregion Hamburg nach Hamburg zugezogen. Dies ist das höchste Volumen seit 1993. Diese Zahlen verleihen dem neuen Leitbild: „Wachsende Stadt“ des Hamburger Senats weiteren Nachdruck, gleichwohl wird in der restlichen Fachöffentlichkeit nicht von einer Umkehr der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung ausgegangen, sondern die erhöhten Fernwanderungszahlen im Jahre 2000 und 2001 als temporäre Erscheinung be-

⁴⁵ Zitiert aus: MRH 2000a: S. 10. Auf Basis der Annahmen der 9. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung für Bund und Länder von 1999, ohne Angabe der Variante.

⁴⁶ Siehe zu Leitbild Kapitel: Regionales Entwicklungskonzept: S.39ff.

⁴⁷ Vgl. FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.1.

trachtet. Ein Grund für die gesunkene Fortzugszahl ist die allgemeine Rezession in Deutschland, die dazu führt, dass die Umzugswilligen (vor allem ins Umland) von dem Kauf eines Hauses und den dazugehörigen finanziellen Belastungen Abstand nehmen. Zudem sinkt die Zahl der Fortziehenden aufgrund eines Arbeitsplatzwechsels. Die Arbeitsmarktsituation könnte ebenso ein Grund für die hohe Zuzugsrate sein, da die Chancen und die Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt einer Großstadt höher sind, als in anderen Gebieten. Förderlich ist sicherlich noch die im Vergleich zu anderen Städten bessere wirtschaftliche Lage Hamburgs.

2 Gliederung der Region

2.1 Verteilung in der Region

Nach Aring⁴⁹ lassen sich Städte (und Stadtregionen) im Grunde in drei Zonen – „Innenzone“, „Zwischenzone“ und „Außenzone“ – einteilen. Diese Einteilung lässt sich mit einer weitergehenden Ausdifferenzierung der Zwischenzone und der Außenzone auch auf die Metropolregion Hamburg übertragen.

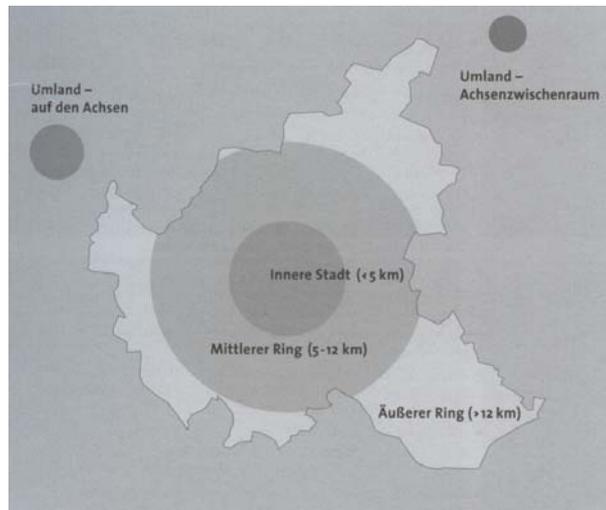


Abb. 6: Fünf Raumtypen zur Differenzierung der Region⁵⁰

2.2 Innenzone

Die Innere Stadt („Innenzone“) wird dominiert durch Altbauten und in die Strukturen eingepasste Neubauten in zentralen Lagen. Wohnprojekte werden, wenn überhaupt, als Baulückenerschließung realisiert und ausschließlich als Geschosswohnungsbau.

⁴⁸ Vgl. FHH, Statistisches Landesamt 2003.

⁴⁹ Vgl. Aring, Jürgen 2001: S.2f.

⁵⁰ Vgl. empirica 2000: S.27.

2.3 Zwischenzone

Die „Zwischenzone“ lässt sich aufteilen in Mittlerer Ring und Äußerer Ring, die beide ähnliche Strukturen haben. Städtebaulich sind diese Bereiche äußerst heterogen, weil hier von suburbanen Vorstädten bis zum Leitbild „Urbanität durch Dichte“ unterschiedlichste städtebauliche Varianten ausprobiert und realisiert wurden. Gleichzeitig ist sie mit Gewerbeflächen und sperriger Großinfrastruktur durchsetzt und von vielbefahrenen Straßen durchzogen. Im Mittlere Ring dominiert der Geschosswohnungsbau, während im Äußeren Ring mehr die Einfamilienhausbebauung dominiert. Zudem ist der Leerstand im Mittleren Ring höher, vor allem im Geschosswohnungsbau. Die Zwischenzone weist die größten Reserven für Nachverdichtung auf, gleichzeitig existieren in der Bevölkerung die größten Vorbehalte gegen sie, da sie oftmals als Durchgangssituation wahrgenommen wird und dadurch unter Vermarktungsschwierigkeiten leidet.

2.4 Außenzone

Aufgrund der planerischen Struktur der Metropolregion Hamburg muss bei der „Außenzone“ nach „Auf den Achsen“ und „Im Achsenzwischenraum“ differenziert werden:

Auf den Achsen	Einfamilienhausbebauung dominiert in den Siedlungsschwerpunkten auch Geschosswohnungsbau vereinzelt Leerstände
Achsenzwischenräumen	Wohnprojekte werden durchgehend als Einfamilienhausbebauung im dörflichen Umfeld verwirklicht kein Leerstand

3 Wanderungen

3.1 Suburbanisierung

Als Zentrum und mit Abstand größte Stadt der Metropolregion Hamburg hat Hamburg die größte Außenwirkung und profitiert am meisten von der Fernwanderung. Allerdings verliert Hamburg bei der Stadt-Umland-Wanderung ständig und in bedeutender Höhe. Davon profitieren auch die selbst von der Stadt-Umland-Problematik betroffenen Mittelzentren des Umlandes. Durch die Stadt-Umland-Wanderung innerhalb des Umlandes wird jedoch lediglich die Höhe des Zuwachses der einzelnen Gemeinde beeinflusst. Die Gemeinden des Umlandes können demzufolge beträchtliche Einwohnerzuwächse in den letzten Jahrzehnten aufweisen.

(1) Finanzielle Effekte

Besonderes Problem ist, dass Hamburg sowohl Stadt als auch Bundesland ist und somit bei Einwohnerverlusten nicht nur als Stadt finanzielle Einbußen hinnehmen muss, sondern auch noch als Land. Insofern beziffert Hamburg die steuerabhängigen Einnahmen pro Einwohner (Steuern, Länderfinanzausgleich⁵¹ und Bundesergänzungszuweisungen) auf 3.000€⁵² während

⁵¹ In dem „Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern – Finanzausgleichsgesetz (FAG)“ vom 28. August 1969 ist die Einwohnerwertung für jedes Bundesland festgelegt worden. Die Grundüberlegung einer höheren Einwohnerwertung in den Stadtstaaten liegt im Ausgleich für stadtspezifische Mehraufwendungen (z.B. Universitäten, Spezialkrankenhäuser, Theater), die auch für die Bewohner des Umlandes von Nutzen sind. Die fiskalischen Effekte der Sub-

II. Metropolregion Hamburg

andere Großstädte diese Steuer Mehreinnahmen bei ungefähr der Hälfte und darunter beziffern (Stuttgart 1999: 1.700,- DM/EW/a; Nürnberg 2000: 4.000,- DM/EW/a)⁵³. Der, für den Vergleich mit der Freien und Hansestadt Hamburg besser geeignete, Stadtstaat Bremen befindet sich mit seinen Annahmen für die steuerabhängigen Einnahmen pro Einwohner mit 5.900DM/EW/a⁵⁴ auf gleichem Niveau wie Hamburg. Gleiches kann auch für Berlin angenommen werden. Der Wert dieser Mehreinnahmen ist relativ konstant, unabhängig vom realen Einkommen⁵⁵ des betreffenden Einwohners.

Umso schwerer ist die Entwicklung der Einwohnerzahlen von Hamburg zu bewerten. 1964 konnte Hamburg den bis jetzt höchsten Einwohnerstand seiner Geschichte vermelden. Bis 1986 hatte Hamburg kein Jahr mit Bevölkerungszuwachs, sondern verlor kontinuierlich Einwohner. Die Verluste, bedingt durch den Suburbanisierungsprozess in das Umland, lagen Jahr für Jahr bei rund 10.000 Einwohnern. In den 70er Jahren lag dieser Rückgang sogar bei 15.000 und mehr pro Jahr, wurde in den 80er aber wieder schwächer.

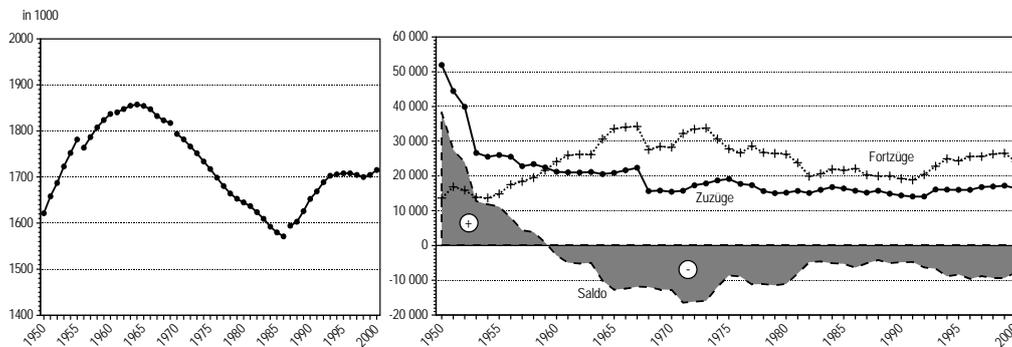


Abb. 7: Bevölkerungsentwicklung in Hamburg seit 1950⁵⁶ (links);
Wanderungsbilanz zwischen Hamburg und den Umlandkreisen seit 1950⁵⁷

Der Suburbanisierungsprozess sorgte dafür, dass sich die Einwohnerzahl der Metropolregion Hamburg kaum veränderte, sondern lediglich innerregional umverteilt zugunsten des Umlandes. In dieser Zeit wurde der Begriff des „Speckgürtels“ geprägt.

(2) Fernwanderungen

Auch nach 1987 verlor die Stadt Hamburg durch den Suburbanisierungsprozess beständig Einwohner an das Umland, jedoch konnten diese durch ein starkes Ansteigen der Fernwanderungen ausgeglichen werden. Es setzte ein Austauschprozess ein, bei dem in der Kernstadt der

urbanisierungstendenzen der Bevölkerung werden durch die „Veredelung“ von Einwohnern in den Stadtstaaten somit zusätzlich verstärkt.

⁵² Vgl. FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.10.

⁵³ Vgl. Mading, Heinrich 2001: S. 110f.

⁵⁴ Quelle: Finanz-Bericht Bremen 1/97, http://www.bremen.de/finanzsenator/frames.html?Seite=/finanzsenator/Kap3/Kap3_6_1.html /Zugriff: 08.05.2003.

⁵⁵ Grund hierfür ist die Systematik des Länderfinanzausgleichs, die dazu führt, dass höhere Einkommen zu einem Großteil durch erhöhte Zahlungen im Länderfinanzausgleich kompensiert werden.

⁵⁶ Vgl. FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.3.

⁵⁷ Vgl. FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.4.

Verlust an deutscher Bevölkerung durch Zuwanderungen vornehmlich von Ausländern sowie den Geburtenüberschuss der ausländischen Bevölkerung überkompensiert wurde. Der massive Anstieg der Fernwanderung wurde durch die im Rahmen der politischen Umwälzungen von 1989 eingetretene Sonderentwicklung begünstigt. Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre hatte Hamburg bei der Fernwanderungen einen jährlichen Positivsaldo von 30.000 Menschen und mehr. Dem gegenüber standen zum gleichen Zeitraum ein jährlicher Negativsaldo von 5.000 Menschen bei der Umlandwanderung, so dass Hamburg in diesen Jahren Wanderungsgewinne von über 25.000 Einwohner verzeichnen konnte. Dieser Trend ist offenbar vorüber und Fernwanderungsgewinne und Umlandwanderungsverluste pendelten sich auf dem gleichen Niveau von annähernd 10.000 Menschen pro Jahr ein.

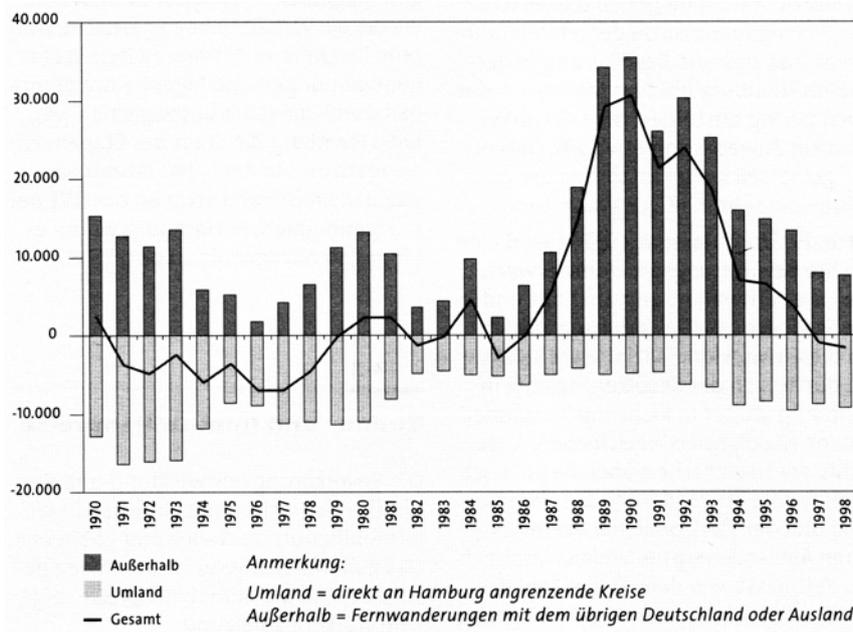


Abb. 8: Wanderungssalden der Stadt Hamburg 1970-1998 – differenziert nach Umland- und Fernwanderung⁵⁸

Für die Stadt Hamburg betrug die Zahl der Zuzüge im Jahre 2000 von außerhalb der Region, also aus anderen Bundesländern (ohne die Umlandkreise) und dem Ausland 65.961, die der Fortzüge lag bei 45.588. Daraus ergibt sich ein Saldo von +20.373 Einwohnern aus Fernwanderungsgewinnen⁵⁹. Für die vier schleswig-holsteinischen Umlandkreise⁶⁰ liegen keine speziellen Daten über Fernwanderungen von außerhalb der Region vor. Es wird lediglich unterschieden nach Wanderungen innerhalb der Landesgrenzen und über die Landesgrenzen – also auch Hamburg – hinweg. Die Zahl der Zuzüge im Jahre 2000 in dieser Kategorie betrug 34.439, die

⁵⁸ empirica 2000: S.7.

⁵⁹ FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.3.

⁶⁰ Gemeint sind hierbei die Kreise Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn. Für Niedersachsen liegen keine Daten zu Wanderung auf Kreisebene vor, es wird jedoch vermutet, dass sie ähnlich ausfallen würden. Einzig das in Niedersachsen liegende Oberzentrum Lüneburg dürfte einen größeren Fernwanderungsgewinn erreichen.

II. Metropolregion Hamburg

der Fortzüge lag bei 26.207. Daraus ergibt sich ein Saldo von +8.292 Einwohner aus Wandergewinnen über die Landesgrenze hinweg⁶¹. Berechnungen anhand der Stadt-Umland-Wanderungen Hamburgs mit seinen Umlandkreisen lassen den Schluss zu, dass über zwei Drittel der jährlichen Zuzüge ins Umland aus Hamburg (ca. 23.000) kommen. Bei den Fortzügen liegt dieser Anteil bei fast der Hälfte (ca. 13.000). Dies lässt den Schluss zu, dass die Stadt Hamburg deutlich von der Fernwanderung profitiert, während Fernwanderungen für das Umland eher eine untergeordnete Rolle spielen.

(3) Kaskadenwanderung

Zwar steigt die Anzahl der Menschen die aus anderen Regionen kommen und sich im Umland niederlassen an, doch vorrangiges Ziel der Zuwanderer von außen ist und bleibt die Innere Stadt Hamburgs⁶². Diese Kontaktzone gewinnt Einwohner durch Zuwanderung von außen, die sich nach einer Orientierungsphase oder in einer stabileren Phase des Lebenszyklus neue Wohnorte in der Stadt oder der Region suchen. Somit verliert die Innere Stadt ständig Einwohner an die angrenzende zweite Entfernungzone (5-10km), die dritte Entfernungzone (10-20km) und Gebiete im Umland. Die zweite Entfernungzone erreicht einen Zuwanderungsgewinn fast ausschließlich durch die Zuwanderung aus der Inneren Stadt. Gleichzeitig verliert diese Zone Abwanderer an die Peripherie.

Dieser Vorgang der Wanderungsverteilung wird als Kaskadenwanderung bezeichnet.

Raumkategorie	Entfernungszonen	Hamburg		Umland	
		absolut	%	absolut	%
Verdichtungsraum	bis 5 km	- 22.119	- 4,8	---	---
	5-10 km	- 4.282	- 0,6	---	---
	10-20 km	+ 42.794	+ 4,6	+ 14.749	+ 4,1
Ordnungsraum	20-30 km	---	---	+ 27.925	+ 6,4
weiterer Ordnungsraum	30-40 km	---	---	+ 28.589	+ 8,7
	Insgesamt	+ 16.393	+ 0,5	+ 71.263	+ 6,3

Abb. 9: Bevölkerungsentwicklung 31.12.1993-31.12.1999 nach Raumkategorien und Entfernungszonen⁶³

3.2 Motivlagen der Wanderungen

Die oben betrachteten Wanderungssalden geben das quantitative Ergebnis aus dem Umland Zuziehender bzw. in das Umland Fortziehender wieder. Zu den Wanderungsstrukturen und -motiven liegen mehrere empirische Untersuchungen vor, die auf Befragungen bei in das Umland Abgewanderten bzw. in die Stadt zuziehenden Personen basieren. Ohne an dieser Stelle

⁶¹ Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein 2003, http://www.statistik-sh.de/M4/PDF/03%20Bev%C3%B6lkerungsbewegung/m4_01k03t11.pdf (Zugriff 17.04.03).

⁶² Die Statistik Hamburgs teilt die Stadt in drei Entfernungszonen radial vom Zentrum ausgehend. Die Innere Stadt ist räumlich durch einen Kreis mit Radius 5km um die City definiert. Daran schließt sich die zweite Entfernungzone im Bereich 5-10km an. Der Abschluss ist die dritte Entfernungzone mit der Abgrenzung 10-20km. (Siehe Kap. 2.2.4 Wohnungsbau).

⁶³ Eigene Darstellung nach: MRH 2000a: S.11.

auf Detailergebnisse der ausgewerteten Wanderungsstudien⁶⁴ einzugehen, sind folgende Grundmuster der Zu- bzw. Fortziehenden festzustellen⁶⁵:

Die in die Stadt Zuziehenden sind in der Regel jüngere Einpersonenhaushalte mit geringem bis mittlerem Einkommen, die zur Ausbildung bzw. zum Start in das Berufsleben in die Stadt ziehen und zu einem höheren Anteil als bei den Fortziehenden ihren neuen Wohnort nur als befristete Übergangslösung ansehen. Das bedeutendste Wanderungsmotiv ist die Nähe zum Ausbildungs- bzw. Arbeitsort. Zusätzlich werden die räumliche Nähe zu Freunden und Bekannten sowie zu kulturellen Angeboten und Freizeiteinrichtungen genannt.

Die Fortziehenden sind in der Regel Mehrpersonenhaushalte. Dabei handelt es sich um Paare oder Paare mit Kind bzw. Kindern aus mittleren Altersgruppen, die erwerbstätig sind und über höhere Haushaltseinkommen verfügen. Wesentliche Wanderungsmotive sind die Verbesserung der unmittelbaren Wohnsituation und des Wohnumfeldes. Dabei werden die besseren Wohnbedingungen des Umlandes mit der großstädtischen Infrastruktur des Zentrums (z.B. Theater, Museen) kombiniert. Die damit verbundenen Konsequenzen wie erhöhte Mobilitätsanfordernisse werden in Kauf genommen.

Diese Darstellung entspricht weitgehend den bekannten klassischen Wanderungsmustern, die klischeehaft als „Abiturient geht zum Studieren in die Stadt“ bzw. „Familie sucht ein Haus im Grünen“ umschrieben werden können. Allerdings haben sich die Wanderungsstrukturen immer stärker ausdifferenziert. Derzeit zieht nicht mehr nur die Familie in der Gründungsphase aus dem Zentrum in das Umland, sondern auch das kinderlose Paar oder die alleinstehende Person⁶⁶. Dabei bestimmt das Angebot die Nachfrage. So kommen inzwischen Einfamilienhäuser auf den Markt (auch zur Miete), die von den Umlandwanderern der 60er und 70er Jahre erstellt worden sind. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich im Zentrum und im Umland sowohl die Nachfrage als auch das Angebot von attraktivem Wohnraum bzw. Baugrundstücken stärker als bisher nach qualitativen Aspekten weiterentwickeln werden. Dieser Prozess wird vermutlich auch bei einer „Übersorgung“ mit Wohnraum vonstatten gehen. Als Beispiel dafür gelten die ostdeutschen Bundesländer. Viele Städte in Ostdeutschland haben massive Probleme mit Wohnungsleerständen in den, teilweise erst vor kurzem vollsanierten, Plattenbausiedlungen und Gründerzeitvierteln. Gleichzeitig sind Suburbanisierungstendenzen und starke Bauaktivitäten im Umland der Städte zu beobachten. Verstärkt tritt das Umland auf den Mietwohnungsmarkt auf und eröffnet somit eine weitere Perspektive für die Umzugswilligen.

4 Pendlerverflechtungen

Die Kernstadt Hamburg ist das dominierende Arbeitsmarktzentrum der Region. Mit seinen 774.900 sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen (Stand Juni 2001) verfügt es über weitaus mehr Arbeitsplätze als die restliche Metropolregion Hamburg zusammengenommen (jeweils ca. 300.000 im Regionsteil Schleswig-Holstein und Niedersachsen). Die Pendlerdaten ergeben sich

⁶⁴ Vgl. u.a. empirica 2000; GEWOS (Hrsg.) 1996; IMU-Institut für Medienforschung und Urbanistik 2002; Hinrichs, Wilhelm 1999; Landeshauptstadt Hannover (Hrsg.) 1994; Stadt Dortmund (Hrsg.) 1998; Stadt Karlsruhe (Hrsg.) 1998.

⁶⁵ Vgl. auch: Heitkamp, Thorsten 2002a: S.163-171; Heitkamp, Thorsten 2002b: S.9-14; Ismaier, Florian 2002: S.19-29.

⁶⁶ Vgl. Aring, Jürgen; Herfert, Günter 2001: S.49ff.

II. Metropolregion Hamburg

aus dem Abgleich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten⁶⁷ nach dem Wohn- und Arbeitsort. 277.700 Arbeitnehmer (35,8% der Arbeitsplätze) pendelten Ende Juni 2001 nach Hamburg zur Arbeit. Dies bedeutet, dass zwei von drei in Hamburg Beschäftigten auch in der Hansestadt wohnen. Die Hälfte aller Einpendler kam aus Schleswig-Holstein, insbesondere aus den vier Umlandkreisen Pinneberg, Stormarn, Segeberg und aus dem Herzogtum Lauenburg. Aus Niedersachsen kamen ein Drittel der Einpendler, vor allem aus den beiden Umlandkreisen Harburg und Stade. Hamburg entfaltet auch auf Gebiete außerhalb der Metropolregion Hamburg diesbezüglich eine Sogwirkung. So kamen knapp 20% der Einpendler bzw. 7% aller in Hamburg sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus dem restlichen Bundesgebiet.

Von 1993 bis 2001 ist die Zahl der nach Hamburg Einpendelnden um 11%, die Zahl der Auspendler aus Hamburg um 28% gestiegen. Die Zahl der Auspendler beträgt zwar nur ein Viertel des Volumens der Einpendler, jedoch wächst ihr Anteil deutlich stärker an. Dies zeigt, dass ein Suburbanisierungsprozess auch bei den Arbeitsplätzen stattfindet.

Pendler 2001	Einpendler nach HH		Auspendler aus HH	
	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Herzogtum Lauenburg	18.400	6,6%	2.900	3,7%
Pinneberg	38.900	14,0%	10.900	14,0%
Segeberg	29.100	10,5%	10.900	14,0%
Stormarn	33.400	12,0%	13.500	17,3%
Schleswig-Holstein	141.100	50,8%	43.500	55,8%
Harburg	39.400	14,2%	k.A.	k.A.
Stade	17.300	6,2%	k.A.	k.A.
Niedersachsen	82.400	29,7%	11.600	14,9%
restl. Bundesgebiet	54.200	19,5%	22.800	29,3%
Gesamt	277.700	100%	77.900	100%

Abb. 10: Ein- und Auspendlerstatistik Hamburg am 30.06.2001⁶⁸

5 Wohnungsbau

5.1 Baufertigstellungen

Über zehn Prozent Bevölkerungszuwachs in den 90er Jahren und ein durchschnittlicher Wohnflächenzuwachs um etwa 2m² führten zu einer erheblichen Wohnungsnachfrage und einer Erhöhung der Baufertigstellungen. Die Baufertigstellungen in der Metropolregion Hamburg verblieben die 90er Jahre über auf hohem Niveau. Seit 1987 konnten die Fertigstellungsergebnisse im Wohnungsbau von Jahr zu Jahr gesteigert werden und erreichten 1994 mit 33.100 neuen Wohnungen ein Rekordergebnis. Dies war auch das erste Jahr in dem Hamburg bei den Fertigstellungen in dem Beobachtungszeitraum von 1981 bis 1999 erstmals über den Durchschnittswerten ebenfalls untersuchter Großstädte lag und auch bis Ende der 90er blieb.

⁶⁷ Die Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erfasst nicht sämtliche Erwerbspersonen. Sie enthält z.B. nicht die Beamten und Soldaten, die Selbstständigen oder die geringfügig Beschäftigten außerhalb der Sozialversicherungspflicht. Dieser Anteil beträgt ca. 20 bis 25%. (Vgl. Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW (Hrsg.) 2000).

⁶⁸ Landesarbeitsamt Nord 2002.

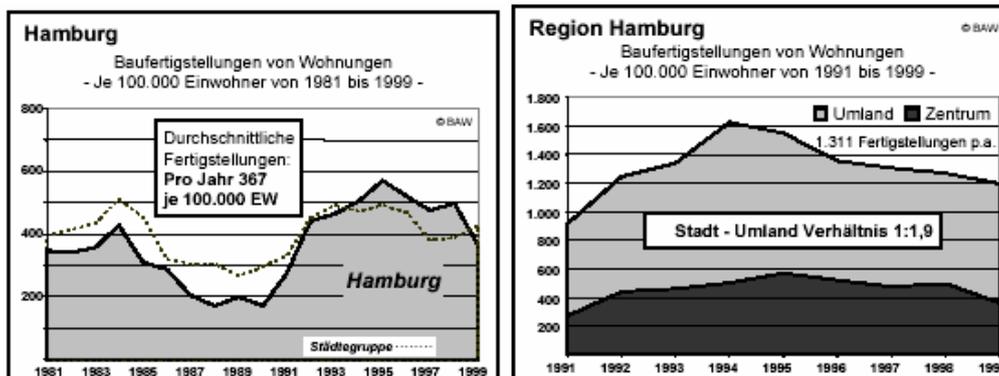


Abb. 11: Baufertigstellungen von Wohnungen in Hamburg 1981-1999⁶⁹ (links);
Baufertigstellungen von Wohnungen im Stadt-Umland-Verhältnis 1991-1999⁷⁰ (rechts)

Nachdem gegen Ende der 90er ein langsames Bevölkerungswachstum einsetzte, gingen die Fertigstellungen in der Region insgesamt ebenfalls kontinuierlich zurück; sie blieben allerdings noch immer auf hohem Niveau.

Das Verhältnis fertiggestellter Wohnung zwischen der Stadt Hamburg und dem Umland blieb über die Jahre gesehen fast unverändert, profitierten doch beide von den Bevölkerungszuwächsen und somit von mehr benötigter Wohnfläche. Auf die Einwohner bezogen bedeutet dies, dass für jede in Hamburg fertiggestellte Wohnung ca. zwei im Umland entstanden sind.

5.2 Art des Wohnungsbaus

In der Stadt Hamburg kommt dabei der Schaffung von neuem Wohnraum durch Baumaßnahmen (Umbau-, Ausbau-, Erweiterungs- oder Wiederherstellungsmaßnahmen) eine weitaus höhere Bedeutung zu als im schleswig-holsteinischen und niedersächsischer Teil der Region. Durch diese nachhaltigere Variante des Wohnungsbaus sind allerdings lediglich ein Sechstel aller Wohnungen entstanden.

Bei den Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden dominiert in Hamburg mit etwa 80 % erwartungsgemäß der Mehrfamilienhausbau, während im übrigen Teil der Region rund 54% aller Wohnungen in neuen Ein- und Zweifamilienhäusern entstehen. Betrachtet man die einwohnerbezogene Baufertigstellung von Ein- und Zweifamilienhäusern, so sind in Hamburg (zwischen 1991 bis 1999) pro Jahr 80 dieser Wohnungsformen je 100.000 Einwohner entstanden. Im gleichen Zeitraum sind im Umland 360 und in der Region sogar 440 Ein- und Zweifamilienhäuser je 100.000 Einwohner zwischen 1991 bis 1999 fertiggestellt worden⁷¹.

⁶⁹ Vgl. BAW (Hrsg.) 2001: S.7; in der genannten Untersuchung wurden die Städte Bremen, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Nürnberg, München und Stuttgart untersucht und miteinander verglichen. Zum Vergleich zeigt die Grafik den Vergleichswert (gepunktet) dieser Städtegruppe an.

⁷⁰ Vgl. BAW (Hrsg.) 2001: S.8; mit Umland sind hierbei die sechs an Hamburg angrenzenden Kreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn, Herzogtum Lauenburg, Stade sowie Harburg gemeint.

⁷¹ Vgl. BAW (Hrsg.) 2001: S.9.

6 Vergleich mit anderen Regionen

Vergleicht man die Metropolregion Hamburg mit anderen deutschen Metropolregionen so fallen mehrere Punkte auf, an denen sich die Metropolregion Hamburg von anderen Regionen abgrenzt. Zum Einen ist die hohe Monozentralität zu nennen, die zudem mit einer geringen Einwohnerdichte einhergeht.

Allerdings ist die geringe Einwohnerdichte der Region nicht nur auf die geringe Dichte der ländlichen Teile der Region zurückzuführen, sondern auch auf die Kernstadt Hamburg. Hamburg gilt als Grüne Metropole am Wasser und ein Vergleich der Einwohnerdichte zwischen den verschiedenen Kernstädten unterstützt diese Annahme. So ist Hamburg mit einer Einwohnerdichte von fast 2.300 Einwohner je km² deutlich hinter deutschen Metropolen wie z.B. Frankfurt (ca. 2.700EW/km²), Berlin (ca. 3.900EW/km²) oder München (ca. 4.000EW/km²). Auch europäische Metropolen wie z.B. Wien (ca. 3.700EW/km²), Mailand (ca. 3.800EW/km²), London (ca. 4.300EW/km²), Kopenhagen (ca. 5.300EW/km²) oder Madrid (ca. 6.000EW/km²) verfügen über eine deutlich dichtere Besiedlung⁷².

Zum weiteren Vergleich zwischen den deutschen Metropolregionen bieten sich die Strukturdaten des Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland⁷³ an. Die in der Tabelle dargestellten Kategorien „Freifläche in m²“ und „Siedlungs- und Verkehrsfläche in % der Gesamtfläche“ bestätigen das obige Bild der Grünen Metropole; der Vergleich der Einwohnerdichten der verschiedenen Regionen verdeutlicht die relativ geringe Bevölkerungsdichte in der Metropolregion Hamburg⁷⁴.

Besonders auffällig ist das starke Bevölkerungswachstum in der Metropolregion Hamburg entgegen dem allgemeinem Trend. Wobei das Wachstum nicht nur auf die Region zurückzuführen ist, sondern auch die Kernstadt konnte weiter an Einwohnern zulegen. Dies ist umso höher zu bewerten, als „nach einer Untersuchung des Deutschen Städtetages (...) 98% der Städte in Deutschland mit mehr als 200.000 Einwohnern in den 90er Jahren deutliche Bevölkerungsverluste hinnehmen (mussten). Neben der Stadt Hamburg konnten danach nur die Städte Köln, Bonn, Wiesbaden und Freiburg Gewinne verzeichnen“⁷⁵.

⁷² Vgl. FHH 1996: S.49

⁷³ Die sieben im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen genannten Metropolregionen haben sich im Rahmen des Modellvorhabens „Netzwerk Regionen der Zukunft“ des BMVBW und BBR zum „Initiativkreis Europäische Metropolregionen“ zusammengeschlossen. Die Namensgebung erfolgte auf der 2.Sitzung am 11. September 2001 in Potsdam. Mittlerweile ist noch die Region Hannover in den Kreis aufgenommen worden.

⁷⁴ Zum weiterführenden Vergleich zwischen den deutschen Metropolregionen vergleiche das Zentralitätsgefüge deutscher Metropolregionen: Bevölkerungsanteile ihrer Gemeinden mit zentralen Funktionen 1992, 1996, 2000 in: Adam, Brigitte 2002: S.519.

⁷⁵ Zitiert nach: FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.8.

Region	Fläche km ²	Bev. der Region	Bev.- entw. in Prozent		EW/km ²	Anteil der Bevölkerung in der größ- ten Stadt	Siedlungs- und Ver- kehrsf. in % der Ges.fläche	Freifläche in m ² je EW
			1992- 1996	1996- 2000				
	2000	2000			2000	2000	2000	2000
Hamburg	18.796	4.083.930	2,9	2,81	217	42,00	12,52	4.021
Rhein-Ruhr	7.034	10.233.227	0,05	-0,75	1.455	9,41	41,58	402
Rhein-Main	13.396	5.239.327	1,81	1,16	391	12,34	16,78	2.124
Stuttgart	3.649	2.613.379	0,74	1,37	716	22,34	21,20	1.102
München	5.503	2.446.014	0,59	1,92	444	49,48	14,93	1.914
Berlin	5.377	4.320.179	0,96	0,81	803	78,29	23,98	945
Sachsendreieck	12.634	3.503.466	-2,01	-2,31	277	14,08	12,01	3.173
Hannover	3.074	1.424.087	1,25	0,12	463	36,16	20,72	1.711
Westdeutschland	248.491	65.027.485	2,06	0,94	262		13,67	3.299
Ostdeutschland	108.617	17.232.045	-1,46	-2,06	159		9,20	5.721
Bundesgebiet	357.108	82.259.530	0,94	0,07	230		12,31	3.806

Abb. 12: Ausgewählte Strukturdaten europäischer Metropolregionen in Deutschland⁷⁶

C Bewertung der Strukturanalyse

Bei der Bewertung der vorangegangenen Strukturanalyse der einzelnen Punkte fällt vor allem der Punkt der Stadt-Umland-Wanderung, als Kernpunkt der Verflechtung der Stadt mit der Region, auf.

1 Stadt-Umland-Wanderung

Die Höhe der aus Hamburg ins Umland Ziehenden ist im Vergleich zum gesamten Umzugsvolumen innerhalb Hamburgs eher gering. Zudem konnten die Stadt-Umland-Verluste weitestgehend durch erhebliche Fernwanderungsgewinne ausgeglichen werden. Trotzdem ergeben sich durch die Stadt-Umland-Wanderung umfangreiche Probleme. Dazu zählt die Veränderungen in der Sozialstruktur in der Kernstadt⁷⁷. Zugezogen sind vermehrt diejenigen, die in ihrer alten Heimat wenig Perspektiven hatten oder die lebenszyklisch am Berufsbeginn standen. Weggezogen sind überwiegend eher Etablierte, die in der Region fußgefasst haben, ordentliche Einkommen erzielen und Vermögen aufbauen, die sogenannten „deutschen Mittelschichten“⁷⁸. Probleme

⁷⁶ Quelle: Strukturdaten und Belastungsfaktoren des Initiativkreis Europäische Metropolregionen: <http://www.zukunftsregionen.de/modellregionen/main.htm#metropol>.

⁷⁷ Vgl. MRH 2000a: S.11.

⁷⁸ Vgl. Aring, Jürgen 2001: S.1.

II. Metropolregion Hamburg

me der sogenannten fehlenden sozialen Durchmischung, die schon aktuell in der Kernstadt auftreten und sich in den Bezeichnungen „Schmuddelstadtteil“ oder sozial benachteiligte Gebiete widerspiegeln, werden zukünftig – allerdings anders geartet - erst noch auf das Umland zu kommen. Die massiven Stadt-Umland-Wanderungen vor allem in den 70er Jahren wurden noch durch den Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel in die Region mit finanzieller Hilfe Hamburgs gefördert. So sehr diese Hilfestellung vom Umland begrüßt wurde, so sehr wurde der Versuch Hamburgs eine bessere Verteilung der sozial benachteiligten Schichten in der Region durch Finanzierung von sozialem Wohnungsbau im Umland zu erreichen, blockiert⁷⁹.

Die Fehler jener Dekade wird das Umland als demographische und infrastrukturelle Auswirkungen noch zu spüren bekommen. So hat eine Untersuchung für Harburg⁸⁰ ergeben, dass der Landkreis Harburg als Zielgebiet für die Stadt-Umland-Wanderungen besonders in der Zeit nach 1974 diente. Diese temporäre, altergruppenspezifische Bevölkerungssuburbanisierung verhinderte eine Heterogenität der Bevölkerungsentwicklung in Harburg und führt zur jetzigen Altersstrukturverschiebung und dem derzeitigen Geburtenüberschuss. Dieses Phänomen wird von Heuwinkel⁸¹ als Ungleichzeitigkeit im Infrastrukturbedarf bezeichnet und beschreibt die in den besonders betroffenen Städten und Gemeinden im Zeitraffer stattfindende Überalterung der Bevölkerung und die damit einhergehende notwendige Anpassung der Infrastruktureinrichtungen an die neu eintretenden Verhältnisse. Dies lässt sich auch in den anderen Umlandkreisen nachweisen.

Die verschiedenen Wanderungsuntersuchungen kamen zu dem Ergebnis, dass der vormalige Wohnstandort in der Stadt die Wanderungsrichtung entscheidend mitbestimmt. Offensichtlich orientieren sich viele Haushalte bei der Wohnungssuche im Umland an den individuellen Lebensmittelpunkten und Aktionsräumen der Haushaltsmitglieder, die sich um den Wohnsitz in der Stadt entwickelt haben. Die Wohnstandortwahl im Umland erfolgt unter der Prämisse, möglichst nahe an jenen Orten zu bleiben, an denen sich wesentliche Bereiche des täglichen Lebens abspielten (Arbeit, Freizeit, Schule, Versorgung, etc.)⁸². Insofern wird zumeist nur der Wohnsitz ins Umland gelegt, der Arbeitsplatz im Stadtgebiet aber beibehalten. Die Sozialstruktur der ins Umlandgezogenen spiegelt sich auch in den nach Hamburg Einpendelnden wieder. So sind die Einpendelnden überwiegend gut qualifiziert. Zwei Drittel von ihnen haben eine Berufsausbildung, 11 Prozent verfügen über eine Fach-hochschul- oder Hochschulausbildung. Diese Zahlen unterstreichen, dass gerade die qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit höheren Einkommen ins Umland der Kernstädte ziehen und für günstiges Wohnen im Grünen das tägliche Pendeln zur Arbeit in Kauf nehmen. Mit rund 17,4 % stellen die 30- bis 34-Jährigen die größte Gruppe unter den Pendelnden.

⁷⁹ Die Finanzierung der Verlängerung der U-Bahnstrecke nach Norderstedt wird von Hamburger Seite nachträglich als Fehler eingestanden. Die Verlängerung hatte als Haupteffekt gehabt, dass noch mehr steuerzahlende Hamburger ins nun noch besser erschlossene Umland gezogen sind. Zudem wird dem Umland vorgeworfen in Hinblick auf die Förderung von sozialem Wohnungsbau durch Hamburg im Umland Eigensinn vorgeworfen. Hamburg wollte jährlich 200 – 400 Wohnungen aus seinen Fördermitteln in Schleswig-Holstein finanzieren. Vgl. Kossak, Egbert 1997: S.55ff.

⁸⁰ Vgl. Jansen, Burkhard 1997: S.31-44.

⁸¹ Vgl. Heuwinkel, Dirk 1995.

⁸² Vgl. speziell: IMU-Institut für Medienforschung und Urbanistik 2002:S.10.

2 Weitere Ergebnisse der Strukturanalyse

- „Der Prozess der Alterung führt zu einer erheblichen Verschiebung der Altersstruktur in unserer Gesellschaft. Der Anteil der älteren Menschen über 60 Jahre wird in Zukunft in Deutschland stark zunehmen und zwar von derzeit gut 20 % auf fast 35 % bis 2030. Der Anteil der Erwerbsfähigen (15-65 Jährige) wird sich deutlich von 56 % auf unter 50 % vermindern. Auch der Anteil der Kinder und Jugendlichen wird abnehmen und zwar von über 20 % auf nur noch 17 %“⁸³. Dieser demographische Wandel ist auch schon heute für die Metropolregion Hamburg absehbar. In den Umlandgemeinden wird diese Altersstrukturverschiebung aufgrund der temporären, altersgruppenspezifischen Bevölkerungszuwächsen sogar in verschärfter Form erwartet⁸⁴.
- Die enge Verknüpfung von Kernstadt und Umland durch die strukturelle Verflechtung führt dazu, dass ausschließlich lokal orientierte Konzepte und Maßnahmen zur Gewerbeflächenentwicklung, Wohnungspolitik und Verkehrsplanung, zum Freiraumschutz und zur Sicherung der Erholungsfunktion kaum geeignet sind, eine verträgliche und nachhaltige Entwicklung der Stadtregion zu erreichen.
- Aus den bereits heute erkennbaren und zukünftig verstärkt wirksamen Veränderungen der Arbeitswelt resultieren erhebliche Konsequenzen für die Arbeitskräftemobilität. Die weitergehende Suburbanisierung der Arbeitsplätze, die beschleunigte Ausweitung von Teilzeitarbeit in unterschiedlicher Form, die teilweise Verlagerung beruflicher Tätigkeiten in den Wohnbereich (Telearbeit), zunehmende Häufigkeit von Arbeitsplatz- und Berufswechsel (befristete Beschäftigung) und wachsende Qualifikations- und Anforderungssegmentierung der Erwerbstätigen und Arbeitsplätze erzeugen bei den Erwerbspersonen neue Zwänge, aber auch neue Freiheitsgrade ihrer räumlichen Entscheidungen. In der Folge sind gegenwärtig und insbesondere in den nächsten Jahren Veränderungen der Mobilitätsbereitschaft und -hemmnisse und des räumlichen Musters der Pendlerströme zu erwarten⁸⁵.

D Analyse der Kooperationen in der Metropolregion Hamburg

1 Organe der Metropolregion Hamburg

Die Umsetzung und Weiterentwicklung der trilateralen Zusammenarbeit auf der Grundlage des REK wird koordiniert und befördert in den Gremien der Gemeinsamen Landesplanung. Die Arbeitstruktur dieser Gremien ist mehr mit einem strukturierten Netzwerk als mit einer festen Organisationsstruktur zu vergleichen. Sie besteht aus Planungsrat, Regionalkonferenz, Lenkungsausschuss, bilateralen Förderausschüssen und regionalen Arbeitsgemeinschaften.

Planungsrat und Regionalkonferenz bilden die programmatische Ebene, der Lenkungsausschuss, operativ unterstützt vom Arbeitsstab, die strategische und die Förderausschüsse die operative Ebene der Zusammenarbeit. In den trilateralen Gremien ist die Kommunalebene zwar vertreten, die Federführung liegt jedoch bei den Vertretern der Landesebene.

⁸³ FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.8.

⁸⁴ Vgl. Jansen, Burkhard 1997: S.40f.

⁸⁵ Vgl. Institut für Regionalforschung der Universität Kiel (2001): S.1.

II. Metropolregion Hamburg

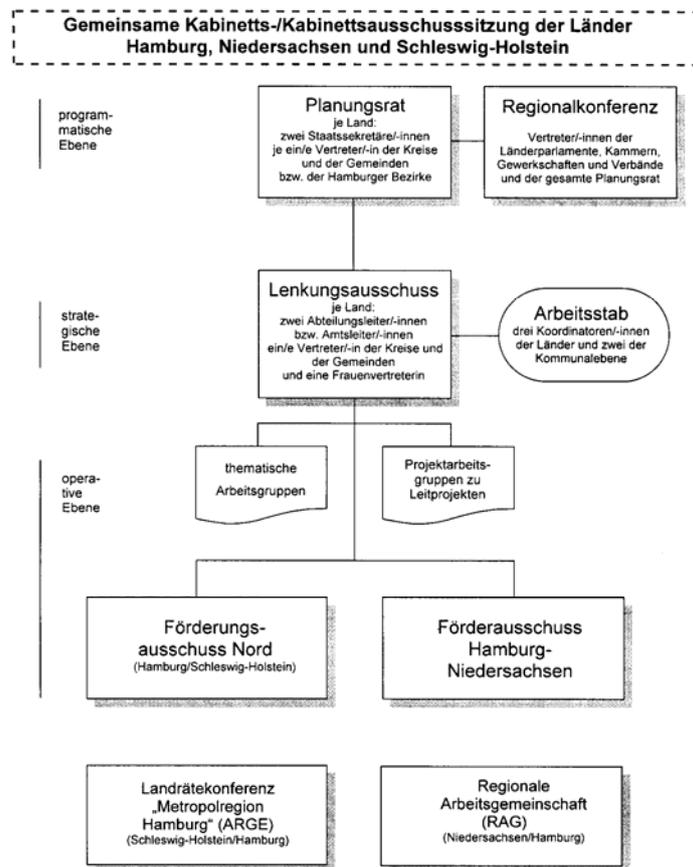


Abb. 13: Arbeitsstrukturen der Metropolregion Hamburg⁸⁶

Der **Lenkungsausschuss** nimmt in der Arbeitsstruktur die dominierende Rolle ein. Im Lenkungsausschuss werden die wichtigsten Weichenstellungen der Kooperation getroffen, er ist das entscheidende Gremium des Informationsaustauschs. Der formal über dem Lenkungsausschuss stehende **Planungsrat** (Ebene der für Raumordnung zuständigen Staatssekretäre/Staatsräte) ist – in enger Rückkopplung mit der Regionalkonferenz - verantwortlich für die programmatische Steuerung der Zusammenarbeit und beschließt über das vom Lenkungsausschuss auszuarbeitende Programm. Zudem ist er die Verknüpfungsstelle zwischen der trilateralen Zusammenarbeit und den einzelnen Länderparlamenten. Jedoch tagt er mit weitaus geringer Intensität als der Lenkungsausschuss und nimmt in der Regel die Ergebnisse der Arbeit des Lenkungsausschusses zustimmend zur Kenntnis. Gleiches gilt für die **Regionalkonferenz** (Einbindung von Parteipolitik und Interessenverbänden), die ebenfalls formal über dem Lenkungsausschuss steht und in deren Rahmen die Länderparlamente, die Kammern, Gewerkschaften und Verbände ihre Meinungen artikulieren können. Aufgabe der Regionalkonferenz ist die Beratung über die Entwicklung der Region, über Abstimmungserfordernisse und die vom Planungsrat beabsich-

⁸⁶ Eigene Darstellung nach: MRH 2000a: S.79.

tigten Weichenstellungen, sowie die Formulierung von Empfehlungen zur trilateralen Zusammenarbeit an den Planungsrat. Strategische Meilensteine wie z. B. das REK 2000 werden von der nur anlassbezogen tagenden Gemeinsamen Kabinettsitzungen der Länder verabschiedet. Die fachliche Detailarbeit erfolgt in den thematischen Arbeitsgruppen der einzelnen Themenfelder sowie in den projektbezogenen Arbeitsgruppen für einzelne Leitprojekte⁸⁷. Diese Gremien werden vom Lenkungsausschuss je nach Bedarf zu seiner Unterstützung eingesetzt. Ergänzt werden die Strukturen durch **doppelt-bilaterale Gremien**. Einerseits durch die Gremien der Kommunalvertreter Arbeitsgemeinschaft Hamburg Rand (Schleswig-Holstein) und Regionale Arbeitsgemeinschaft (Niedersachsen), in denen Hamburg Gaststatus besitzt. Andererseits durch die beiden **Förderausschüsse** Hamburg-Niedersachsen und Hamburg-Schleswig-Holstein, die von 1992 bis 2001 immerhin 440 kommunale Projekte mit einem Volumen von insgesamt 33,5 Mio. Euro gefördert und dadurch ein gesamt Investitionsvolumen von 173,6 Mio. Euro bewirkt haben⁸⁸. Keine Landesplanung in Deutschland hat einen vergleichbaren nahezu direkten Einfluss auf solche Summen von investiven Mitteln⁸⁹.

Neben den Gremien der Metropolregion Hamburg im engeren Sinne sind hier auch die Plattformen der Kooperation der norddeutschen Länder von Bedeutung: an erster Stelle ist die **Norddeutschlandkonferenz** zu nennen, in der zentrale strukturpolitische Fragen der vier norddeutschen Bundesländer (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen) behandelt werden.

2 Verbindliche Planungsinstrumente in den einzelnen Ländern

Die Länder Norddeutschlands, die zu Teilen der Metropolregion Hamburg angehören, sind von unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Raumordnung gekennzeichnet. Der Kernstadt und dem außerhalb der Stadtgrenzen liegenden Umland fehlt es an einem rechtsverbindlichen regionalplanerischen Überbau.

2.1 Hamburg

Hamburg ist Stadtstaat, d.h. Land und Stadt zugleich. Dieser Status Hamburgs hat weitreichende Konsequenzen für das alltägliche Verwaltungshandeln. Die Bürgerschaft ist Gemeinderat und Landesparlament in einem. Der Senat und die Fachbehörden müssen sich um lenkende, eher ministerielle Aufgaben genauso kümmern, wie um detaillierte Verwaltungsaufgaben.

In Hamburg existiert eine zweistufige Verwaltung durch die Einrichtung von sieben Verwaltungsbezirken (Mitte, Nord, Bergedorf, Wandsbek, Eimsbüttel, Altona und Harburg), die keine selbständigen Gemeinden und ohne Selbstverwaltungsrecht sind⁹⁰. Vielmehr sind sie als dezentrierte staatliche Verwaltungsstelle zu sehen, für die auch Art. 28 Absatz 2 des Grundgesetzes „Bundesgarantie für die Landesverfassungen, Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung“ nicht anwendbar ist. Die Bezirke haben eigene Parlamente (Bezirksversammlungen), verfügen zur besseren Erreichbarkeit über ein bis vier Ortsämter und sind – als unterste Ebene – in verschiedene Stadtteile unterteilt. Sie entsprechen dem eigentlichen Charakter nach Kreise. Die Hamburger Bezirke haben zwar nicht die vollständigen Planungskompetenzen wie sie die

⁸⁷ Vgl. MRH 2003: S.10-27.

⁸⁸ Vgl. MRH 2003: S.30f.

⁸⁹ Vgl. Diller, Christian 2002a: (Manuskript).

II. Metropolregion Hamburg

Umlandgemeinden haben, dennoch sind auch sie für ihre räumliche Entwicklung mitverantwortlich.

Bezirke bzw. die Ortsämter nehmen in fast allen Fachbereichen Aufgaben der Verwaltung gegenüber den Bürgern wahr. Das Aufgabenspektrum und die Standards der Aufgabenerfüllung werden in der Bezirksverwaltung außer durch Gesetze und Rechtsverordnungen insbesondere durch Senatsentscheidungen und Globalrichtlinien der Fachbehörden vorgegeben.

„Von der Bezirksverwaltung wird erwartet, Beschlüsse des Senats und Zielvorgaben der Fachbehörden umzusetzen; sie hat zugleich die Beschlüsse der Bezirksversammlung zu berücksichtigen und vor allem ein Gleichgewicht bei der Durchführung aller vorgegebenen Aufgaben zu bewahren“⁹¹.

Konflikte mit Fachbehörden über den Vorrang von Sachbereichen sowie mit dem Senat über Zuständigkeiten, nötige Finanzen und erforderliches Personal, Arbeitsschwerpunkte und dergleichen mehr, prägen oftmals die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten. Hinzu kommen die örtlichen Besonderheiten, die lokale Probleme zum Teil mit erheblichem politischen Gewicht aufwerfen, und die besonders gelöst werden müssen.

Um die Abstimmung innerhalb der Hamburger Verwaltung zu verbessern bzw. die Angelegenheiten und Interessen der Bezirke im Senat zu vertreten, wurde das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten eingeführt. Damit wird die Steuerung durch die Fachbehörden ergänzt, die sektoral auf die jeweiligen Fachbereiche begrenzt ist und sich nicht auf die innere Organisation der Bezirksämter bezieht⁹².

Für das Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg enthält der Flächennutzungsplan auch regionalplanerische Aussagen. Bebauungspläne werden durch die Einheitsgemeinde Hamburg mit teilweise abgegebenen Kompetenzen zur Bebauungsplanung bei den Bezirken aufgestellt. Durch die Bezirksverwaltungsreform nach Maßgabe des Gesetzes zur Reform der Verwaltung vom 11. Juni 1997 und des Gesetzes zur Reform der Bezirksverwaltung vom 4. November 1997 wurde die Kompetenz zur Feststellung von Bebauungsplänen und Landschaftsplänen weitestgehend auf die Bezirksämter verlagert (Bezirkspläne). Ausgenommen sind die Fälle von gesamtstädtischer Bedeutung, die im sogenannten 8er-Katalog festgehalten sind. Diese Aufteilung in sogenannte Bezirkspläne und sogenannte Senatspläne geht von einer Zielvorgabe im Verhältnis 80 zu 20. Bei den Senatsplänen wird der entsprechende Bezirk um eine Stellungnahme gebeten und kann so indirekt auf die Entwicklung und Gestaltung Einfluss nehmen.

⁹⁰ Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1998: S.56.

⁹¹ Quelle: FHH, Senatsamt für Bezirksangelegenheiten:
<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/bezirksangelegenheiten/start.templateId=render.html> (Zugriff 15.04.2003)

⁹² Quelle: FHH, Senatsamt für Bezirksangelegenheiten:
<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/bezirksangelegenheiten/start.templateId=render.html> (Zugriff 15.04.2003)

2.2 Schleswig-Holstein

Im Flächenland Schleswig-Holstein wird die Regionalplanung durch die Landesplanung unter intensiver Mitwirkung der Kreise getätigt⁹³. So gilt der Landesraumordnungsplan für das gesamte Land, während die Regionalpläne sich jeweils auf einen der fünf Planungsräume beziehen.



Abb. 14: Planungsräume in Schleswig-Holstein⁹⁴

Die Feststellung der Regionalpläne erfolgt durch die Landesregierung. Sie entstehen in enger Zusammenarbeit zwischen dem Land und den Regionen⁹⁵. Eine Besonderheit der schleswig-holsteinischen Landesplanung ist das Zentrale-Orte-Konzept, welches über das allgemein bekannte System von Orientierungspunkten für die öffentliche und private Standortwahl hinausgeht. Es ist noch mit zwei besonderen Vorzügen ausgestattet, „nämlich mit:

⁹³ Vgl. Steuler, Jörg 1996: S.66.

⁹⁴ LEG Schleswig-Holstein (Hrsg.) 1999: S.8.

⁹⁵ Vgl. LEG Schleswig-Holstein (Hrsg.) 1999: S.8ff.

II. Metropolregion Hamburg

- einer planungsrechtlichen Besserstellung der zentralörtlichen Gemeinden bzw. einer Sanktionierung Nicht-Zentralörtlicher-Gemeinden (...) im Hinblick auf ihre bauliche Entwicklungsmöglichkeiten sowie
- einer Verknüpfung mit dem kommunalen Finanzausgleich (...), worin Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben abgestuft nach der Zentralitätstufe gewährt werden⁹⁶.

Die Hamburger Randbezirke befinden sich in einer (Planungs-)Region und verfügen somit über ein gemeinsames rechtsverbindliches Planungswerk. In Niedersachsen existiert ein vergleichbares Planungswerk nicht. Im Gegensatz zu Niedersachsen gibt es in Schleswig-Holstein keine Landesmittelbehörden⁹⁷. Die Einzelgemeinden haben die Kompetenzen zur gesamten Bauleitplanung inne.

2.3 Niedersachsen

In Niedersachsen sind seit der Kreisreform von 1998 die Kreise Träger der Regionalplanung anstelle der Bezirke⁹⁸. Die Feststellung als Satzung erfolgt durch die Kreistage und die Genehmigung durch die jeweilige Bezirksregierung (4 Regierungsbezirke in Niedersachsen). Im weiteren existiert ein differenziertes System von selbstständigen Gemeinden und sogenannten Samtgemeinden, in denen mehrere Mitgliedsgemeinden zusammengefasst sind. Ca. 20 selbstständige Gemeinden und 30 Samtgemeinden mit 160 Mitgliedsgemeinden gehören zur Metropolregion Hamburg. In den selbstständigen Gemeinden werden sowohl die Flächennutzungspläne für ihre Gemarkung als auch die einzelnen Bebauungspläne aufgestellt. Die Mitgliedsgemeinden besitzen nur die Kompetenz zur Aufstellung eines Bebauungsplans. Die Samtgemeinden sind kraft Gesetzes befugt, Flächennutzungspläne aufzustellen (dagegen nicht die Ämter in Schleswig-Holstein).

3 Regionales Entwicklungskonzept

3.1 Historie

Die Metropolregion Hamburg kann auf eine fast 100 Jahre alte Geschichte der Kooperation zurückblicken. Diese Kooperation war von wechselndem Kooperationswillen der Beteiligten und somit von einem stetigen Auf und Ab geprägt. Zudem setzte gegen Ende der 80er Jahre die Diskussion um den Nordstaat ein. „Der norddeutsche Raum mit Hamburg im Focus müsse sich, das war schon damals in aller Munde, im Globalisierungswettbewerb rüsten und das ginge nur durch verstärkte Kooperation“⁹⁹. Der Nordstaat war - u.a. politisch - nicht umsetzbar und auch wenn er zyklisch im Rahmen einer geforderten Länderneugliederung¹⁰⁰ wieder auftaucht, ist seine kurz- bis mittelfristige Realisierungschance als gering einzuschätzen.

⁹⁶ Hahne, Ulf; Rohr, Götz von 1999: S.9.

⁹⁷ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1998: S.38

⁹⁸ Vgl. Niedersächsische Landtag 2001: §26.

⁹⁹ Diller, Christian 2002a: (Manuskript).

¹⁰⁰ Die Diskussion um eine Länderneugliederung hat wieder an Aktualität gewonnen, nachdem führende Politiker aus Koalition und Opposition (u.a. CDU-Politiker Wolfgang Schäuble, der stellvertretende FDP-Vorsitzende Walter Döring und die Grünen-Bundestagsabgeordnete Christine Scheel) forderten, die Zahl der Bundesländer durch Zusammenschlüsse zu verringern. Vgl. stern-online: „Politiker fordern Zusammenlegung von Bundesländern“, erschienen am 19.01.2003 (Zugriff: 23.04.2003).

Die bestehende Kooperation war bis zum Aufkommen der Nordstaatsdiskussion Ende der 80er Jahre von der jeweiligen bilateralen Kooperationsstruktur Hamburgs mit seinem nördlichen und südlichen Nachbarn geprägt. Aus der Diskussion um einen Nordstaat trat als Ergebnis die Bildung der Metropolregion Hamburg und die damit verbundene programmatische Öffnung der bisherigen Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/ Schleswig-Holstein und Hamburg/ Niedersachsen zur Regionalentwicklung hervor¹⁰¹.

Die trilaterale Zusammenarbeit von Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen begann Anfang der 90er Jahre mit Schaffung einer gemeinsamen Gremienstruktur und dem Beschluss zur Erarbeitung eines Regionalen Entwicklungskonzeptes (REK):

„Die drei Landesregierungen verfolgen gemeinsam das Ziel, ihre Zusammenarbeit in der Metropolregion zu verstärken und auf eine neue, langfristige Grundlage zu stellen. Die Regierungen sind sich darin einig, dass in einem ersten Schritt zügig ein länderübergreifendes regionales Entwicklungskonzept erarbeitet werden soll, das die erste Stufe zur angestrebten verstärkten institutionalisierten Zusammenarbeit bildet. Das Entwicklungskonzept soll insbesondere einen Zielrahmen mit grundsätzlichen räumlichen Festlegungen, Eckwerten und Prognosedaten zur Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Wohnen, Verkehr (ÖPNV), Naturschutz und Umwelt enthalten und – soweit erforderlich – Aspekte des technischen Umweltschutzes, der Energieversorgung, von Freizeit, Bildung, Kultur und des Gesundheitswesens mit einbeziehen.“¹⁰²

1994 lagen Leitbild und Orientierungsrahmen vor, Ende 1996 folgte der Handlungsrahmen¹⁰³. Im Jahr 1997 wurde die bis heute gültige trilaterale Gremienstruktur festgeschrieben und die Metropolregion vor allem im niedersächsischen Teil erweitert. Gleichzeitig begann man mit einer Überarbeitung des REK, das auch die neuen Gebiete mit einbeziehen sollte sowie eine thematische Erweiterung beinhaltete. Das neue REK¹⁰⁴ wurde im Oktober 2000 vorgelegt und von den Kabinetten der drei Länder beschlossen.

Anfang der 90er Jahre war die Region Hamburg durch die Schaffung der Metropolregion und der damit zusammenhängenden Einrichtung von Plattformen einer kooperativen Regionalentwicklung Vorreiter der Entwicklung einer neuen regionalen Raumordnung, die nicht nur auf eher restriktive Ordnungsfunktionen und klassische Themen wie Siedlungsentwicklung und Sicherung von Freiraumfunktionen beschränkt war. Die Metropolregion Hamburg besann sich danach darauf diese Strukturen zu festigen. Die Fachöffentlichkeit diskutierte in der Zwischenzeit andere, fortschrittlichere Modelle der regionalen Kooperation, wie z.B. die Region Stuttgart oder die Region Hannover während sich die Metropolregion Hamburg eher im Stillen kontinuierlich weiterentwickelte und als Erfolge der Kooperation einen der ersten Preise im Bundeswettbewerb „Regionen der Zukunft – regionale Agenden für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung“ 1995 – 2000 vorweisen kann. Mit dieser Platzierung noch vor den anderen Großstadregionen wie München, Hannover, Frankfurt und Stuttgart hat sich die Metropolregion Hamburg mit ihren Schlüsselprojekten und der Vielzahl von „best practice“-Beispielen durchgesetzt. So hat die unabhängige Jury in ihrer Bewertung Folgendes zum Ausdruck gebracht:

¹⁰¹ Vgl. Scharpf, Fritz W.; Benz, Arthur 1991.

¹⁰² Mantell, Jürgen; Strauf, Hans-Georg 1997: S. 65.

¹⁰³ Vgl. MRH 1994. Sowie MRH 1996.

¹⁰⁴ MRH 2000a.

II. Metropolregion Hamburg

„Die Region erreichte im Wettbewerbszeitraum eine Weiterentwicklung ihrer Strukturen, da die gemeinsame Landesplanung gestärkt wurde. (...) Die Organisations- und Dialogstrukturen sind langfristig angelegt und haben sich im Wettbewerbszeitraum deutlich verbessert. Die Integration neuer Akteure und die Einbindung der Bevölkerung wurden deutlich verbessert. Insgesamt: Die Region verfügt über ein stimmiges Konzept, das der Region eine nachhaltige Perspektive gibt. Dabei wurde der Wettbewerb bewusst als Mobilisierungsinstrument genutzt, um eine regionale Dynamik auszulösen“¹⁰⁵.

Durch die Formulierung von ehrgeizigen Arbeitszielen im Operativen Programm zum REK2000, welches jährlich fortgeschrieben wird, bekommt die Kooperation einen neuen Schub¹⁰⁶. Ein Auftrag des Operativen Programms ist die mittlerweile abgeschlossene Evaluierung der insgesamt 34 im REK aufgeführten Leitprojekte¹⁰⁷. Zudem wurde der Wettbewerb „Neue Leitprojekte und Modellprojekte für die Metropolregion Hamburg“¹⁰⁸ ins Leben gerufen.

Die Zielaussagen im REK haben jedoch keine direkten Konsequenzen auf die rechtsverbindlichen, regionalen Planungen (Flächennutzungsplan Hamburg, Regionalplan I Schleswig-Holstein, Regionalpläne der niedersächsischen Landkreise) und damit auch nicht indirekt auf die kommunalen Bauleitplanungen. Von wissenschaftlicher Seite wird vor allem dem informellen räumlichen Modell für die Siedlungsentwicklung des Hamburger Umlandes ein „weitgehendes Scheitern“ attestiert¹⁰⁹. Diese Einschätzung kann in dieser Härte nicht geteilt werden. Zumindest der rechtsverbindliche Regionalplan I für den Schleswig-Holsteiner Teil des Hamburger Umlandes trifft in Teilen restriktive Ausweisungen gegenüber den nicht-axialen Gemeinden, die vom Land gegenüber den Kommunen auch weitgehend durchgehalten werden¹¹⁰. Dies verhinderte zwar nicht die überdurchschnittliche Zuwachsraten in der Bevölkerungsentwicklung mancher nicht-axialer Gemeinden, aber die Siedlungsstruktur konnte vor der vollkommenen Zersiedlung bewahrt werden.

3.2 Handlungsfelder

Die Erfolge einer Kooperation definieren sich über die angedachten und vor allem über die umgesetzten Projekte. Die Dauerkoopeation auf informeller und förmlicher Basis lebt von den projekt- und umsetzungsorientierten Kooperationserfolgen, die zugleich Stimulanz für die Intensivierung der Dauerkoopeation sind. Die Übereinkunft über die Realisierung von kurz- und mittelfristig zu realisierenden Projekten, Maßnahmen und Handlungen sorgt dafür, dass die Kooperation sich verdichtet und eine verlässliche Entwicklungsgrundlage geschaffen wird¹¹¹.

¹⁰⁵ Zitiert aus: Schleswig-Holsteinischer Landtag 2001: S.4f.

¹⁰⁶ Vgl. MRH 2001.

¹⁰⁷ Vgl. MRH 2002b.

¹⁰⁸ Modellprojekte sind Vorhaben, die auf lokaler Ebene zur Umsetzung von regional oder teilträumlich bedeutenden Aufgabenstellungen beitragen und dabei die Ziele und Empfehlungen des REK 2000 in beispielhafter Weise berücksichtigen. Sie sollen je nach räumlicher und funktionaler Reichweite in Kooperation der betroffenen Aufgabenträger bearbeitet werden und geeignet sein, Vorbildwirkungen für Akteure in anderen Teilen der Metropolregion zu entfalten. Das Prädikat Leitprojekte ist jenen vorbehalten, die in länderübergreifender Zusammenarbeit realisiert werden und/oder in funktionaler Hinsicht besonders geeignet sind, die Entwicklung der Metropolregion oder länderübergreifender Teilräume davon im Sinne des REK 2000 nachhaltig zu beeinflussen.

Quelle: Institut Raum+Energie : <http://www.raum-energie.de/Home/Projekte/Strategien/NeueLeitprojekte/> (Zugriff 23.04.2003).

¹⁰⁹ Vgl. Bose, Michael 1994: S.348.

¹¹⁰ Diller, Christian 2002a: (Manuskript).

¹¹¹ Vgl. Willy Spannowsky 1999: S.42.

Entscheidenden Anteil am Erfolg der Kooperation in der Metropolregion Hamburg haben die 34 im REK 2000 aufgeführten Leit- und Modellprojekte, die sich über die gesamte Themenpalette erstrecken. Die Leit- und Modellprojekte werden zumeist aktiv und kooperativ vorangetrieben, einige sind bereits erfolgreich abgeschlossen. Dafür kommen immer wieder neue Projekte hinzu, so wie aktuell das Projekt E-Government, ein wichtiger Schritt zu einer kooperativen Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen in der Metropolregion. Per Definition der Leit- und Modellprojekte erhalten diese eine höhere Wertigkeit und nehmen eine Schlüsselrolle bei der Vermittlung der regionalen Akzeptanz der einzelnen, teilweise abstrakten Themenfelder ein.

REK- Themenbereich	Anzahl der Projekte gesamt	davon in Bewertungskategorien				
		A: Projekt ist abgeschlossen	B: Projekt wird (*unter Auflagen) weitergeführt als		C: Projekt wird ausgesetzt	D: Projekt wird aufgegeben
			Leitprojekt	Modellprojekt		
Abfallwirtschaft	2			1	1	
Arbeitsmarkt	1		1*			
Baggergut						
Berufliche Bildung und Weiterbildung	1		1			
Landwirtschaft/Gartenbau	4	1	0/2*			1
Naturhaushalt und Naherholung	10	4	3/1*	1		1
Regionale Stoffströme						
Siedlungsentwicklung	2	1	1			
Verkehr	5		4		1	
Wasserversorgung						
Wirtschaft	6	1	1	2/1*	1	
Wissenschaft und Forschung	3		2/1*			
Wohnungsversorgung						
Gesamt	34	7	12/5*	4/1*	3	2

Abb. 15: Bewertung der Leit- und Modellprojekte der MRH nach Themenbereichen^{1/2}

Bei der Weiterentwicklung des bisherigen Handlungsrahmen von 1996 sollte der umsetzungsorientierte Ansatz der Kooperation durch eine größere Anzahl von Leitprojekten und Handlungsstrategien gestärkt werden. Dazu wurden auch die kooperativ bearbeiteten Handlungsfelder erweitert. Neu hinzugekommen sind die Bereich: Berufliche Bildung und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung sowie Arbeitsmarktpolitik.

Allerdings ist die Verteilung der Leit- und Modellprojekte sowie die generelle Zusammenarbeit nicht in allen Bereich von gleich hoher Intensität. In einzelnen Themenbereichen (Wasserversorgung, Abfallentsorgung und Baggergut) ist es bisher nur zu einer gemeinsamen Standortbestimmung im Verlauf der Erarbeitung des REK 2000 gekommen. Andere, wie die gemeinsame Wohnungsversorgung, sind nur kurzzeitig verfolgt worden. Eine hohe Intensität der Zusammenarbeit ist in den Themenbereichen Naturhaushalt/Naherholung (Tourismus), Verkehr, und Wirtschaft zu beobachten.

II. Metropolregion Hamburg

Diese Bereiche stellen auch die meisten Leitprojekte im REK- Prozess, zudem flossen ihnen in den letzten Jahren mit drei Viertel aller bewilligter Mittel ein Großteil des Förderfonds zu.

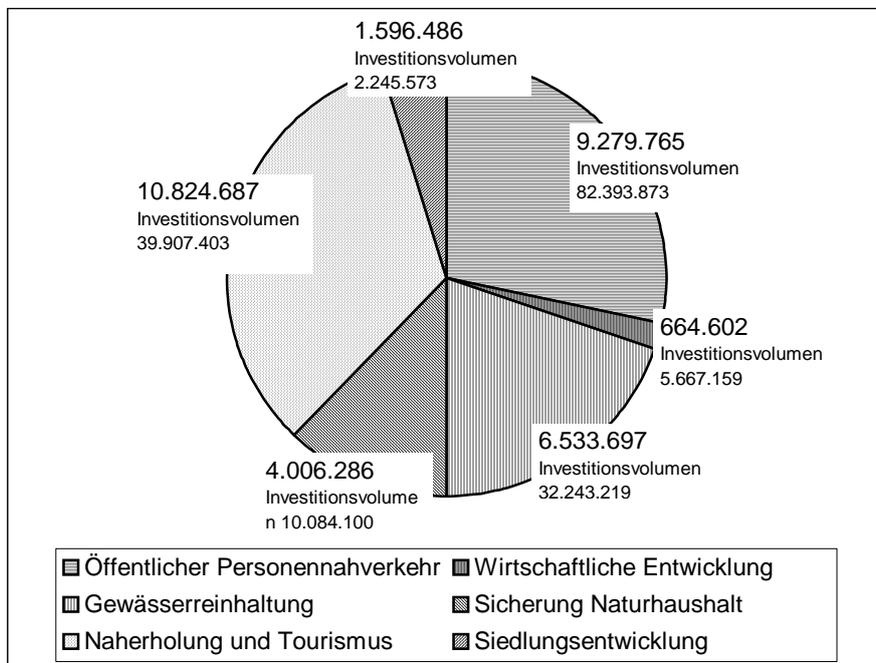


Abb. 16: Förderfonds Gesamt 1992 - 2001¹¹³

Der Grund, warum gerade in diesen Handlungsfeldern viele sichtbare Erfolge erzielt werden, liegt an der Gemeinsamkeit der umgesetzten oder in der Umsetzung befindlichen Projekte. Ihr Nutzen ist dem Bürger einfach zu vermitteln und sie sind im Interesse der Länder wie auch der Kommunen und haben somit eine breite Basis hinter sich. Zudem erleichtert die finanzielle Unterstützung des Förderfonds die Zusammenarbeit erheblich. Der Ausblick auf finanzielle Hilfen bindet die Kommunen wirkungsvoller als abstrakte programmatische Zielsetzungen.

Sichtbar wird dies an dem Themenfeld Siedlungsentwicklung. Der Themenbereich Siedlungsentwicklung ist – berücksichtigt man, dass dies ein landesplanerisches Kernthema ist – bei den Projekten der Metropolregion Hamburg nur schwach vertreten. Hier fällt auf, dass im Rahmen des Operativen Programms über den Bereich Siedlungsentwicklung zahlreiche, wichtige Veranstaltungen im Sinne eines Informationsaustausches stattfinden, sich aber wenig konkrete Ansätze für neue Leit- und Modellprojekte abzeichnen. Vielmehr wird die Plattform des REK für einen gemeinsamen innerregionalen Austausch von „Best Practices“ genutzt. Die Hoffnung dabei ist ein gegenseitiges Lernen und Informieren über Möglichkeiten des Umgangs z. B. mit den Themen soziale Segregation, flächensparendes Bauen und Innenentwicklung. Auf der anderen Seite ist jedoch der politische Auftrag für eine tatsächlich verbindlich abgestimmte Siedlungsentwicklung in der Region insgesamt deutlich begrenzt. Es gibt kein gemeinsames zwischen den

¹¹² Eigene Darstellung nach: MRH 2002b.

¹¹³ Eigene Darstellung nach: MRH 2003a. S.30f.

Ländern abgestimmtes verbindliches Konzept für die Gestaltung der Siedlungsstruktur der Region¹¹⁴. Somit bleibt das Gegenstromprinzip zur kommunalen Bauleitplanung in der Hand der einzelnen Länder, stadregionale Leitbilder der Siedlungsentwicklung kommen damit in den einzelnen Teilräumen der Region unterschiedlich zur Geltung. Dies betrifft vor allem die Grenzgebiete zwischen den einzelnen Ländern, bei denen der unabhingestimmte Themenbereich der Siedlungsentwicklung besonders schwer zum Tragen kommt. Ansätze, wie das REK-Leitprojekt der Vereinbarung zur vorzeitigen Information über Einzelhandels- und Freizeitgroßeinrichtungen, ein bereits 1994 abgeschlossenes länderübergreifendes Strukturkonzept („Südstormarn-Gutachten“) sowie die punktuelle Thematisierung einzelner Bauleitplanungen und das routinemäßige abgewickelte wechselseitige Beteiligungsverfahren der Bauleitplanungen Hamburgs und seiner Umlandgemeinden nach § 2 BauROG sind angesichts der vielen nicht behandelten Aspekte zu wenig um wirklich als Erfolg zu gelten.

Weiterhin fällt bei den einzelnen Handlungsfeldern auf¹¹⁵:

- Der Themenbereich Naturhaushalt und Naherholung verliert seine bislang dominante Position bei der Zahl der Leit- und Modellprojekte, dies aber aus dem positiv zu bewertenden Grund, dass in diesem Themenfeld besonders viele Projekte erfolgreich abgeschlossen wurden. Zu nennen sind gemeinsame Ausweisungen zu Naturschutzgebieten, aber auch sehr erfolgreiche Projekte wie die Eröffnung des Elberadwegs.
- In den Vordergrund tritt bei den weiterzuführenden Leitprojekten vor allem der Themenbereich Verkehr. Die im REK als Leitprojekt genannten Schienenverkehrsprojekte werden kontinuierlich umgesetzt, sind aber noch nicht abgeschlossen. Besonders erwähnenswert sind dabei Ausweitungen gegenüber den ursprünglichen Planungen, wie die S-Bahn-Verlängerung von Neugraben, die nun bis Stade führen soll.
- Die Verkehrsinfrastrukturprojekte waren schon immer kritisches Thema in der Metropolregion Hamburg. Dafür sorgte vor allem die restriktive Verkehrspolitik des im Jahr 2001 abgelösten Hamburger Senats gegenüber jeglicher Autobahnplanung, die eine Entwicklung des Unterelberaums und eine damit befürchtete weitere Zersiedlung des Raumes gefördert hätte, sorgte für ein angespanntes Kooperationsklima in der Region. Hamburg und insbesondere der Elbtunnel gelten als Nadelöhr auf dem Weg über die Elbe, trotzdem verhinderte bzw. unterstützte Hamburg nicht die großräumige Umfahrung Hamburgs und die Einrichtung einer weiteren Elbquerung.
- Themenbereiche, die Ende 2000 (Veröffentlichung des REK) mit relativ wenigen Leitprojekten starteten, entwickeln sich unterschiedlich: Während das Leitprojekt zum Themenbereich Regionale Arbeitsmarktpolitik noch einer weiteren Konkretisierung bedarf, haben sich im Bereich Berufliche Bildung und Weiterbildung die Aktivitäten in Richtung eines Projektes „Lernende Metropolregion Hamburg“ sehr positiv entwickelt.
- Vor allem im Themenbereich Wirtschaft ist ein großer Teil der bisherigen Leitprojekte zu Modellprojekten umgestuft worden, da die Projekte zwar durch den innovativen und andernorts nachahmenswerten Projektansatz bestehen, aber eher lokaler denn regionaler Bedeutung sind.

¹¹⁴ Vgl. Diller, Christian 2002a: (Manuskript).

¹¹⁵ Für eine genauere Auswertung der einzelnen Themenfelder vergleiche: MRH 2002b; Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002.

- Die stadt-regionale Entwicklung wird vor allem durch herausragende Projekte gelenkt. Diese Entwicklung wird als Festivalisierung der Stadtpolitik bezeichnet¹¹⁶ und trifft auch auf die Metropolregion Hamburg zu. Die Planung durch Projekte kann jedoch auf Dauer nicht die flächendeckend-konzeptionelle Bearbeitung von Politikfeldern ersetzen. Es sind erste Tendenzen im Lenkungsausschuss zu erkennen, die dieses Problem erkannt haben und dazu anregen z.B. im Bereich der Daseinsvorsorge/ Sozialen Infrastruktur von Einzelprojekten wieder zur abgestimmten flächendeckenden Planungen zu kommen.
- Das Potenzial des Instruments Projekt ist in der Metropolregion Hamburg noch längst nicht ausgeschöpft. Als Vorbild für den zielgerichteten und systematischen Einsatz von Projekten auf hohem Qualitätsniveau kann u.a. die IBA Emscher Park herangezogen werden¹¹⁷. Im Vergleich dazu befindet sich die Metropolregion Hamburg erst am Anfang, die beispielgebenden und identitätsstiftenden Wirkungen von Projekten auszunutzen. Allerdings sind bereits Maßnahmen getan, um dieses Defizit auszugleichen. Anzuführen sind hierbei die Verständigung über gemeinsame Bewertungskriterien und die Durchführung eines Wettbewerbes um neue Leitprojekte herauszufinden sowie die systematischere Promotion von Projekten in der Region.
- Neben der Arbeit in Facharbeitsgruppen und an Projekten sind auch Fortschritte in politikfeldübergreifenden Bereichen zu verzeichnen. Hervorzuheben ist hierbei besonders das Handlungsfeld Regionalmarketing. In Zusammenarbeit mit der Handelskammer Hamburg wurde u.a. eine gemeinsame Themenmarke entwickelt, die als zentraler Baustein einer Corporate-Identity-Strategie helfen soll die Außendarstellung der Metropolregion als auch die Akzeptanz „nach innen“ zu verbessern. Erste Maßnahme in diese Richtung war die Einführung eines Quartalsweise erscheinenden Newsletter, der zudem die Akzeptanz und Bekanntheit der Themenmarke steigert. Schleppend verläuft die Nutzung des Logos durch die Behörden und Betriebe der Metropolregion insgesamt, wobei Betriebe aus dem Hamburger Umland in ihrer Außendarstellung eher auf das Etikett „Metropolregion Hamburg“ zurückgreifen, während Hamburger Betriebe das Label „Hamburg“ als scheinbar vollkommen ausreichend empfinden. Geringe Erfolge gibt es bislang auch in der Steigerung der Akzeptanz der Metropolregion Hamburg für die Bürger. Allerdings sind in diesem Feld bisher auch nur geringe Bemühungen zu erkennen. Zwar fand in den Jahren 2001 und 2002 jeweils ein bürgerorientiertes Fest der Region statt, andererseits ist das „Produkt Metropolregion“ noch zu abstrakt, um für die Bürger wirklich attraktiv und mit Hilfe eines solchen Events vermittelbar zu sein. Größere Akzeptanz der regionale Kooperation kann nur über Projekte mit konkreten Bürgernutzen im Alltag erreicht werden.

3.3 Vorstellung ausgewählter Projekte in der Metropolregion Hamburg

Neben den geordneten und gewöhnlich initiierten Projekten der einzelnen Handlungsfelder gibt es immer wieder politisch brisante Einzelthemen, die im regionalen Kontext erfolgreich bearbeitet werden, etwa vor einiger Zeit die Airbus-Ansiedlung in Finkenwerder, die ein regional abgestimmtes Vorgehen bei der Suche nach Ausgleichsflächen erforderte¹¹⁸. Abgesehen von der Air-

¹¹⁶ Vgl. Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (Hrsg.) 1993.

¹¹⁷ Vgl. u.a. Deutsches Institut für Urbanistik, difu-Berichte 1/1999: http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/difu-berichte/1_99/artikel08.shtml

¹¹⁸ Vgl. MRH 2003a: S.18.

bus-Ansiedlung gibt es noch weitere Projekte von der Kernstadt Hamburg, die – obwohl von regionaler Bedeutung – nicht mit dem Umland abgestimmt werden. Hierzu zählen insbesondere:

- Das neue Leitbild des Hamburger Senats „Wachsende Stadt“,
- der Zuschlag für die Ausrichtung der IGA 2013,
- die Bewerbung um die Ausrichtung der olympischen Sommerspiele 2012 sowie
- die Entwicklung der Hafencity.

(1) Wachsende Stadt

Im Sommer 2002 stellte der Hamburger Senat sein neues Leitbild „Wachsende Stadt“ vor. „Neben der quantitativ ausgerichteten Steigerung der Bevölkerungszahl stehen Ziele eines qualitativen Wachstums“¹¹⁹. Innerhalb der „Strategie zur Umsetzung des Leitbildes der wachsenden Stadt“¹²⁰ werden 83 konkrete Arbeitsaufträge an die einzelnen Fachbehörden formuliert. Diese richten sich auf die zentralen Zielsetzungen:

- Flächenangebot und Ressourcenmanagement,
- Förderung des Wirtschafts- und Beschäftigtenwachstums,
- Familienförderung,
- Mobilitätsmanagement,
- Steigerung der internationalen Attraktivität und Bekanntheit Hamburgs,
- Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg und Kooperationen mit anderen Metropolregionen,
- Einbeziehung der Öffentlichkeit,
- Arbeitsstrukturen zur Umsetzung des Leitbildes der wachsenden Stadt sowie
- Einrichtung eines Innovationsfonds Wachsende Stadt.

Zur Bekräftigung des Leitbildes hat der Hamburger Senat das Sofortprogramm Gewerbeflächen für die wachsende Stadt Hamburg sowie das Sofortprogramm Wohnbauflächen für die wachsende Stadt Hamburg ins Leben gerufen.

Mit dem Sofortprogrammen Wohnbauflächen¹²¹ wird vor allem auf die drängende Umlandwanderung reagiert. Insgesamt können auf den 10 Wohnungsbauflächen des Sofortprogramms knapp 1.700 Wohneinheiten, davon gut 1.400 Einfamilienhäuser zusätzlich errichtet werden. Die einzelnen Wohnungsbauflächen sind ausgewogen über dem gesamten Stadtgebiet verteilt. Dazu kommt noch die bereits beauftragte Neuplanung von Neugraben-Fischbek 15 mit 1.250 Wohneinheiten, davon ca. 1000 Einfamilienhäuser.

Derzeit betragen die kurz und mittelfristig frei verfügbaren gewerblichen Flächenreserven lediglich ca. 140ha, die zudem ungleich über die Stadt verteilt sind. Das Sofortprogramm Gewerbe-

¹¹⁹ Knieling, Jörg 2003: (Manuskript).

¹²⁰ FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.24ff.

¹²¹ Vgl. FHH 2002a: (unveröffentlicht).

II. Metropolregion Hamburg

flächen¹²² reagiert hierauf mit der vorgezogenen planerischen Aufbereitung von 9 Flächen, die einen Gesamtumfang von ca. 188 ha haben.

Sofortprogramm Wohnbauflächen (Stadtteil)	Sofortprogramm Gewerbeflächen (Fläche/ Bezirk)
1. Haferblöcken (Billstedt)	1. Südliches Flughafenumfeld (26,8ha/ Nord)
2. Suurheid (Rissen)	2. Plaggenkamp (10,9ha/ Wandsbek)
3. Königskinderweg (Schnelsen)	3. Mittlerer Landweg (40,0ha/ Bergedorf)
4. Dieselstraße (Barmbek-Nord)	4. Obergeorgswerder (44,2ha/ Harburg)
5. Immenhorstweg (Bergstedt)	5. Ehemaliger Huckepackbahnhof Rothenburgsort (11ha/ Mitte)
6. Hoisbüttler Straße - Auf der Strenge (Wohldorf-Ohlstedt)	6. Holsteiner-Chaussee (4,5ha/ Eimsbüttel)
7. Hinsensfeld (Lehmsahl-Mellingstedt)	7. Lettow-Vorbeck-Kaserne (k.A./ Wandsbek)
8. Allemöhe-West (Bergedorf)	8. Güterbf. Wandsbek (4,0ha/ Wandsbek)
9. Rönneburger Kirchweg (Rönneburg)	9. Südlich Brookdeich (33,9ha/ Bergedorf)
10. Elfenwiese (Marmstorf)	

Abb. 17: Lage der Flächen der Sofortprogramme

Zielsetzung der beiden Sofortprogramme ist die Bereitstellung eines angemessenen Flächenangebots in der Stadt, um den Menschen - als auch den Betrieben - eine Alternative zum Umland bieten zu können.

Sowohl die Steigerung der Einwohnerzahl Hamburgs (durch den Rückgang der Stadt-Umland-Wanderung) als auch die verstärkte Ansiedlung von Betrieben soll auf Kosten des Umlands geschehen. Trotzdem reagierte die schleswig-holsteinischen und niedersächsischen Vertretern gelassen auf das hamburgspezifische Leitbild und begrüßten die Zielsetzung und Strategie des Leitbildes sowie das Angebot zur Zusammenarbeit in der Metropolregion ausdrücklich¹²³.

Die Gelassenheit des Umlandes resultiert einerseits aus der Tatsache, dass dem Leitbild quantifizierten Ziele und Zeithorizonte – was soll bis wann um wie viel wachsen? - fehlen. Die in der öffentlichen Diskussion genannte Zahl von 2 Mio. Einwohnern (Erster Bürgermeister von Beust) bzw. 2,2 Mio. (Finanzsenator Peiner) findet sich in der Senatsdrucksache nicht, hat sich aber in den Köpfen der Hamburger festgesetzt. Sie würde eine zusätzliche Hamburger Bevölkerung innerhalb der bestehenden Stadtgrenzen bedeuten, die der Einwohnerzahl von Karlsruhe (276.000) bzw. Dresden (477.000) entspricht¹²⁴.

Andererseits ist das Konzept der „Wachsenden Stadt“ mit attraktiven Events garniert, die der Region im Ganzen zu Gute kommen und dafür sorgen, dass das Umland das Konzept nicht nur toleriert, sondern auch durchaus aktiv mitträgt¹²⁵.

¹²² Vgl. FHH 2002b: (unveröffentlicht).

¹²³ Vgl. MRH 2003b: Lenkungsausschuss der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/ Niedersachsen/ Schleswig-Holstein: Protokoll der 42.Sitzung des Lenkungsausschusses der Metropolregion Hamburg am 23.08.03. Hamburg.

¹²⁴ Vgl. MRH 2002c: S.6.

¹²⁵ Vgl. Diller, Christian 2002a: (Manuskript).

An erster Stelle ist hierbei die – gescheiterte – Olympiabewerbung zu nennen. Auch wenn das Konzept dieser kaum die Region miteinbezogen hat, so hätte das Umland von der internationalen Aufmerksamkeit und den Besucherströmen profitiert. Aber auch die anderen Schlüsselprojekte¹²⁶ – von der Hafencity über die neue städtebauliche Achse von der City über Wilhelmsburg nach Harburg bis hin zur Ausrichtung der Internationale Gartenbauausstellung 2013 - erhalten bei ihrer Umsetzung Chancen und Vorteile für das Umland.

(2) Internationale Gartenbauausstellung

Der Hamburger Stadtteil Wilhelmsburg wird nach der einstimmigen Entscheidung der Deutschen Bundesgartenschau-Gesellschaft (DBG) 2013 für 170 Tage auf rund 200 Hektar Fläche die flächenmäßig größte Gartenschau bisher präsentieren. Strittig ist noch der Name des Projektes. Zwar hat sich Hamburg für die Ausrichtung einer Internationalen Gartenbauausstellung (IGA) beworben, aber den Zuschlag nur für eine Bundesgartenschau (BuGa) bekommen¹²⁷.

Die Gartenausstellung wird rund 78 Mio. Euro für Investitionen in den sozial benachteiligten Stadtteil bringen. Hinzu kommen noch die bereits angekündigten Investitionen der Wohnungsgesellschaften in ihren Wohnungsbestand. Durch die Aufwertung des Umfelds steigt die Vermarktungsqualität der Immobilien und damit auch die Bereitschaft der Wohnungsgesellschaften zur Investitionen in den „Schmuddelstadtteil“¹²⁸.

Inhaltliche Schwerpunkte der Gartenschaukonzeption sind die soziale Stadtentwicklung, die Aufwertung des Standortes Wilhelmsburg als Wohn- und Arbeitsort sowie wirtschaftsstrukturelle Impulse für die Elbinsel und den ganzen Süderelbraum. Für Impulse Wilhelmsburg und für die Region generell werden auch die erwarteten fünf Millionen Besucher sorgen.

(3) Olympia 2012

Mit dem Leitmotto Feuer und Flamme für Hamburg 2012 und einem Konzept der „Kurzen Wege“ und der „Spiele am Wasser“ ist Hamburg in die nationale Ausscheidung für den Bewerber Deutschlands für die Olympischen Sommerspiele 2012 gegangen. Hamburg erhoffte sich durch die Ausrichtung der Olympischen Spiele neben den sportpolitischen Effekten einen entscheidenden Schub für seine stadt-regionale Entwicklung. Infrastrukturvorhaben, die ohnehin geplant sind, könnten schneller realisiert und der Bekanntheitsgrad der Stadt national wie international erhöht werden. Zudem sind die Olympischen Spiele von großer sportpolitischer Bedeutung und somit eine Chance, um Hamburgs Image im Spitzensport zu verbessern¹²⁹.

¹²⁶ Vgl. FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.1.

¹²⁷ Hintergrund ist eine europäische Einigung, dass zwischen internationalen Gartenschauen ein Mindestabstand von fünf Jahren zu liegen hat. Da 2012 eine internationale Floriade in Holland geplant ist, darf eine IGA frühestens 2017 stattfinden. Allerdings ist das Zustandekommen der Floriade noch nicht gesichert, weswegen Hamburg noch auf den IGA-Zuschlag hoffen kann.

¹²⁸ Die Welt 2003. Artikel erschienen am 13.04.2003.

¹²⁹ Vgl. FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.67f.

Die Bewerbung Hamburgs bildet damit einen wichtigen Eckpfeiler für die Umsetzung des Leitbilds des Hamburger Senats, die Hansestadt zu einer „wachsenden und pulsierenden Metropole mit internationaler Ausstrahlung“ zu entwickeln¹³⁰.

(4) HafenCity

Die HafenCity ist derzeit das größte stadtentwicklungspolitische Bauvorhaben der Metropolregion Hamburg. Der Beschluss zur Realisierung wurde bereits Ende der 80er Jahre gefasst, „als der Senat und die Bürgerschaft den Beschluss fassten, den Bereich südlich der Speicherstadt zwischen Kaiserhöft und Elbbrücken zu einem innerstädtischen Quartier umzunutzen“¹³¹. Die Entwicklung eines Quartiers in so zentraler Lage stellt höchste Ansprüche an Stadtplanung und Städtebau. Der Masterplan¹³² sieht deshalb einen Planungs- und Realisierungshorizont von 25 Jahren vor, der in sechs Tranche im zeitlichen Abstand von fünf Jahren umgesetzt werden soll und sich somit den wechselnden zukünftigen Anforderungen flexibel anpassen lässt. Insgesamt sollen laut Masterplan auf einer Bruttogeschossfläche von rund 1,5 Mio. qm 5.500 Wohnungen für 12.000 Menschen und 20.000 Arbeitsplätzen vornehmlich im Dienstleistungssektor entstehen. Das neue Stadtviertel soll als attraktives innerstädtisches Angebot zum Wohnen und Arbeiten helfen die Stadt-Umland-Wanderungen einzudämmen¹³³, zudem soll die Nachfrage nach großstädtischen Dienstleistungsfunktionen, Kultureinrichtungen und Tourismusangeboten befriedigt werden¹³⁴.

Im Rahmen des neuen Leitbildes „Wachsende Stadt“ soll die Entwicklung der HafenCity forciert werden, um möglichst schnell neue Wohn- und Gewerbeflächen innerhalb Hamburgs anbieten zu können. Ursprünglich war es geplant, die Olympia 2012 hauptsächlich im Gebiet der HafenCity stattfinden zu lassen. Nach der Entscheidung gegen Olympia 2012 in Hamburg wird die HafenCity weiterhin nach dem vorher beschlossenen Masterplan entwickelt.

4 Kooperation der Kommunalen Ebene

Erfolg oder Scheitern eines Entwicklungskonzeptes ist eng mit der Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen verbunden, weil auf der kommunalen Ebene die Maßnahmen zur Zielerreichung durchgesetzt werden. Dies gilt auch für die Metropolregion Hamburg und findet Erwähnung im REK: „Die Kooperation auf kommunaler Ebene ist von grundlegender Bedeutung für die Verankerung der Ziele des REK in der Region und damit für den Erfolg der trilateralen Zusammenarbeit“¹³⁵.

Allerdings wird eine intensive Kooperation von mehreren Gemeinden auf formeller und informeller Ebene derzeit kaum ausgeübt. Insofern weist die bisherige Zusammenarbeit und gegenseitige Information der Gemeinden untereinander sowie mit Hamburg erhebliche Defizite auf. Verfügen die Gemeinden in Schleswig-Holstein mit dem RegionalplanI wenigstens über ein verbindliches, abgestimmtes Planungswerk und mit der Kreisebene über eine einheitliche übergeordnete

¹³⁰ Vgl. Knieling, Jörg 2003: (Manuskript).

¹³¹ Knieling, Jörg 2003: (Manuskript).

¹³² Vgl. GHS Gesellschaft für Hafen und Standortentwicklung (Hrsg.) 2000: Der Masterplan.

¹³³ Weitere Wohnbauflächen werden im Rahmen des Sofortprogramms: „Wohnbauflächen für die wachsende Stadt Hamburg“ ausgewiesen. Die HafenCity bildet das attraktive Herzstück des Programms.

¹³⁴ Vgl. GHS (Hrsg.) 2001: S.9.

¹³⁵ MRH 2000a: S.78.

te Ebene sofern die interkommunale Kooperation sich innerhalb der Kreisgrenzen bewegt (gleiches gilt für die Gemeinden in Niedersachsen), so wird die formelle Kooperation mit Hamburg durch die administrativen Grenzen stark behindert. Es sind zwar erste Formen von interkommunaler Zusammenarbeit entwickelt und zum Teil mit Erfolg umgesetzt worden, jedoch beschränken sich diese mit wenigen Ausnahmen ausschließlich auf ein Land und sind auch nicht mit einer dauerhaften flächendeckenden Kooperation in Teilräumen zu vergleichen.

Betrachtet man die bestehenden Kooperationsbeziehungen, so fällt auf, dass die Kontakte der Hamburger Verwaltung als auch der Hamburger Bezirke mit den Verwaltungen der benachbarten Kreise und Gemeinden weit hinter der Intensität der Kontakte auf der zwischenstaatlichen Ebene zurückbleiben.

Vor allem die Konkurrenzen zwischen Hamburg und dem Umland, die sich aufgrund der Suburbanisierungsprozesse ergeben, behindern nachhaltig die Beziehung untereinander und somit auch eine übereinstimmende Zusammenarbeit. Die einzige verbindliche und damit auch praktizierte Abstimmung mit Nachbargemeinden/Bezirken auch anderer Bundesländer stellt die gesetzlich vorgeschriebene formelle Beteiligung nach BauGB §2 Absatz 2¹³⁶ und §4 Absatz 1¹³⁷ dar. Dies bezieht sich aber lediglich auf den Bereich der technischen Infrastruktur und der Bauleitplanung. Diese formalisierten Prozesse sind jeweils vorhabensbezogen und beinhalten nur das Recht der Nachbargemeinden auf Zuspruch oder Einwände.

Vor allem die Nachbargemeinden klagen jedoch über den mangelnden Informationsaustausch und die ungleiche Stellung gegenüber Hamburgs beim Beteiligungsverfahren. So werden die Nachbarkommunen von der Stadt Hamburg nur bei direkt angrenzenden Flächen oder Großprojekten (z.B. IKEA in Moorfleet) an den Bauleitplänen beteiligt. Bei mittelgroßen Vorhaben, die sich ebenfalls auf die Anrainergemeinden auswirken, findet keine formelle Beteiligung statt.

Andererseits schränkt die Blockadehaltung Hamburgs gegenüber den Bauleitplänen der Umlandgemeinden deren Planungshoheit ein. Oftmals werden Bauleitverfahren durch Beanstandungen von Seiten Hamburgs verzögert, weil die Abwanderung von mittelständischen Familien und Gewerbebetrieben und somit ein Verlust an Steuereinnahmen befürchtet wird. Zwar können sich die Gemeinden je nach Planungsfall trotz der Einwände von Seiten Hamburgs eine Plangenehmigung durch ihre zuständige Landesplanungsbehörde erteilen lassen, jedoch kann es in Einzelfällen ohne der Zustimmung der Hansestadt zu keiner Planverabschiedung kommen.

Problematisch ist auch, dass es zwischen den einzelnen Hamburger Bezirken und dem schleswig-holsteinischen oder niedersächsischen Umland keine direkte Abstimmung gibt. Entweder läuft der Abstimmungsprozess z.B. bei großflächigen Einzelhandelsvorhaben über die Gremien der Metropolregion Hamburg oder im Falle von Bebauungsplänen zwischen der Fachbehörde (Behörde für Bau und Verkehr) und den Umlandgemeinden. Dieser wird im letzteren Fall von der Behörde für Bau und Verkehr (BBV) lediglich um eine Stellungnahme gebeten, selber verbindliche Abstimmungsgespräche kann er jedoch nicht führen. Kontakte zwischen Gemeinden und Bezirken gibt es nur immer mal wieder bei Einzelthemen wie z.B. einer Umgehungsstraße

¹³⁶ BauGB § 2 Absatz 2: „Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen.“

¹³⁷ BauGB § 4 Absatz 1: „Bei Bauleitplänen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind die Gemeinden und Träger öffentlicher Belange des Nachbarstaates, nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu unterrichten.“

II. Metropolregion Hamburg

oder Tourismuskonzepten. Diese Kontakte laufen meistens auf der Ebene Bürgermeister/Bezirksamtsleiter ab und sind nicht institutionalisiert. Allerdings gibt es gerade in letzter Zeit – bedingt auch durch eine verstärkte finanzielle Förderung - den Versuch, die Kontakte auf dieser Ebene zu intensivieren und in feste Arbeitsgemeinschaften münden zu lassen.

Das interkommunale Kooperation durchaus auf informeller Basis funktionieren kann, beweisen die - nicht ländergrenzübergreifenden - Gebietsentwicklungsplanungen (GEP) in Schleswig-Holstein¹³⁸. Diese integrierte, flächenorientierte und in zwischengemeindlicher Zusammenarbeit erarbeiteten Entwicklungskonzepte sind oberhalb der vorbereitenden Bauleitplanung und unterhalb der Regionalplanung anzusiedeln. Gebietsentwicklungsplanungen sind bei Flächenengpässen insbesondere in den Stadtumlandbereichen und in den Ordnungsräumen anzustreben¹³⁹.

Ländergrenzenübergreifend ist das sogenannte Südstormarngutachten¹⁴⁰, welches 1992 durch den Kreis Stormarn und die Stadt Hamburg in Auftrag gegeben wurde. Mit dem Gutachten konnte eine Verbesserung der Abstimmung benachbarter Städte und Gemeinden über den im Baugesetzbuch festgelegten Rahmen hinaus und damit ein Anknüpfen an die Praxis der 60er Jahre (bis Anfang der 70er Jahre bestand zwischen Barsbüttel, Oststeinbek, Glinde und Reinbek ein Planungsverband für die gemeinsame Flächennutzungsplanung; Anfang der 60er wurde ein Stadtgrenzen überschreitendes Gewerbegebiet Reinbek/Glinde erschlossen) erreicht werden. Besonders hervorzuheben ist der aufgrund des Gutachtens eingetretene qualitative Dialog mit Hamburg¹⁴¹.

Ein weiteres zukunftsweisendes Konzept ist die „regionale Arbeitsgruppe Bildungsplanung“, die sich 1994 konstituiert hat, um die Schulstandorte im südstormarner Raum unter Berücksichtigung der mit Hamburg bestehenden Ausbildungsverflechtungen den geänderten demographischen, finanziellen und schulpolitischen Rahmenbedingungen anzupassen. Beteiligt sind hierbei das Land Schleswig-Holstein, der Kreis Stormarn, die Städte Reinbek und Glinde sowie die Gemeinden Barsbüttel und Oststeinbek, die Freie und Hansestadt Hamburg sowie der (an Stormarn grenzende) Bezirk Hamburg-Bergedorf¹⁴².

Erwähnenswert sind auch die anderen Ansätze einer interkommunalen Kooperation, wie z.B. im Rahmen des LEADER+, der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE) oder des Wettbewerbs Region Aktiv in der Metropolregion Hamburg¹⁴³.

Es ist davon auszugehen, dass die oben beschriebenen informellen Ansätze in abweichender Form ebenfalls in anderen Teilräumen existieren, bzw. auf der Ebene der Bürgermeister über die Probleme und (gemeinsamen) Lösungsmöglichkeiten gesprochen wird, ohne dass diese Kontakte und ihre Ergebnisse öffentlich werden.

Das gewachsene Bewusstsein für die Notwendigkeit intensiver Kooperation auf kommunaler Ebene und die daraus resultierenden Vorteile werden auch auf den von der Metropolregion Hamburg organisierten Workshops deutlich. So fand am 16.05.2002 in Elmshorn ein Workshop zum

¹³⁸ Siehe Kapitel: Gebietsentwicklungsplanung Schleswig-Holstein: S.83ff.

¹³⁹ Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) 1998: S.51.

¹⁴⁰ FHH 1994.

¹⁴¹ Vgl. Pohle, Michael 1997: S.50.

¹⁴² Pohle, Michael 1997: S.52.

Thema „Innerregionale Vernetzung“ statt, der unter der Leitidee veranstaltet wurde, dass regionale Kooperation nur dann vollen Erfolg haben kann, wenn alle Möglichkeiten der Zusammenarbeit ausgeschöpft werden. Der Workshop sollte die Akteure der Region anhand von exemplarischen Projekten zu engagierter Kooperation motivieren und professionelle Unterstützung anbieten.

An dem Workshop nahmen über 120 Teilnehmer teil, hauptsächlich Bürgermeister und Kommunalpolitiker sowie Mitarbeiter der Kommunalverwaltung aus der Metropolregion. Die gezeigten Beispiele wurden intensiv diskutiert und darüber hinaus ein persönlicher Erfahrungsaustausch zwischen den Teilnehmern hergestellt. Einstimmigkeit bestand vor allem in der Einsicht, dass ländliche Kooperation über sektorale Programme hinaus dauerhaft unterstützt und vor allem die Stadt-Umland-Zusammenarbeit mit innovativen Verfahren weiter verstärkt werden müsse¹⁴⁴.

Welches Niveau dabei erreicht werden kann bzw. für alle Teilräume erstrebenswert ist, zeigt sich an dem aktuellen Beispiel der erfolgten Abstimmung mittels eines städtebaulichen Vertrags zwischen der Stadt Hamburg und der Gemeinde Barsbüttel. Gegenstand des öffentlich-rechtliche Vertrages - der erste dieser Art nachbarschaftlicher Kooperation – ist die Verpflichtung Hamburgs, das Planrecht für den Anschluss der südlichen Umgehung Barsbüttel an das Hamburger Straßennetz zu schaffen. Im Gegenzug wird die Gemeinde Barsbüttel auf ihrem Gebiet ein Kleingartengelände planungsrechtlich ausweisen, das Hamburger Einwohnern zur Verfügung stehen wird¹⁴⁵.

Barsbüttel beabsichtigt, eine südliche Umgehung zu bauen, die auf Hamburger Gebiet an das örtliche Straßennetz angeschlossen werden soll. Als Ausgleich für die in Anspruch genommene Fläche erhält Hamburg eine Kleingartenfläche für circa 100 Parzellen.

Jeder Vertragspartner finanziert „sein“ Vorhaben auf dem Gebiet des anderen. Das bedeutet, dass der eigentlich Inhalt des Vertrages ein Tausch einer Verkehrsfläche gegen eine Freifläche ist. Von dieser Art der Kooperation profitieren vor allem die jeweiligen Bewohner. Die Bewohner von Hamburg erhalten die Möglichkeit der Freiflächennutzung, und die Bewohner von Barsbüttel profitieren durch die Reduzierung des Verkehrsaufkommen in der Gemeinde.

E Bewertung der Analyse der Kooperationen

1 Problemlagen

Baumheier/ Danielzyk¹⁴⁶ erkennen in ihrer Ausarbeitung zum aktuellen Stand der Zusammenarbeit in den Räumen Bremen und Hamburg frühzeitig den kritischen Punkt, der mit der Eigenschaft des Stadtstaates einhergeht:

¹⁴³ Quelle: www.raum-energie.de (Zugriff: 22.04.2003).

¹⁴⁴ MRH 2002a: S.7.

¹⁴⁵ Quelle: FHH, Staatliche Pressestelle 2003:

<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/pressemeldungen/2003/april/28/pressemeldung-2003-04-28.html> (Zugriff: 05.05.2003).

¹⁴⁶ Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002:, S.3.

II. Metropolregion Hamburg

„Die Problemlage ist, zumindest aus planerischer Sicht (...), vor allem geprägt durch die fehlenden Landesgrenzen überschreitenden Regelungsmöglichkeiten. Der Vergleich mit der Situation in den Großräumen Braunschweig und insbesondere Hannover zeigt, welche Formen institutionalisierter Zusammenarbeit in Stadtregionen grundsätzlich möglich sind, die aber durch die Besonderheit Stadtgrenze gleich Landesgrenze im Umland (...) Hamburgs nicht ohne weiteres realisierbar sind“.

Die Probleme allerdings nur an dieser Situation festzumachen, bedeutet es sich zu einfach zu machen. Vielmehr fällt bei einer genaueren Betrachtung auf, dass der REK- Prozess scheinbar ins Stocken geraten ist bzw. keine Impulse mehr von ihm und für ihn ausgehen. Es scheint als würde die viel zitierte Hamburger Pfeffersack-Mentalität die Regionalpolitik bestimmen, ein Ausruhen auf dem bisher Erreichten eingesetzt haben. Die Stadt Hamburg ist gerade dabei die Umstrukturierung der Behördenlandschaft zu vollenden und konzentriert sich verstärkt auf sich. Der „neue“ Senat scheint – auch in Hinblick auf die Stadtfinanzen – mehr fürs eigene Wohlergehen zu tun (Umstrukturierung der Behörden, Leitbild: „Wachsende Stadt“, Olympia 2012, Finanzausgleich Hamburger Schulen für Schüler aus dem Umland). Schon der Wahlkampf war sehr von diesen Hamburg-relevanten Themen geprägt, die sich nun in der Umsetzung befinden. Zweites Standbein ist die Internationalität Hamburgs, die verstärkt forciert wird (Ostseeraum, China). Dies geschieht sehr zum Leidwesen des Umlandes, welches in den Planungen Hamburgs nur eine periphere Stellung einnimmt. Das Hamburger Umland hingegen hält sich mit Impulsen für die Region ebenso zurück, wobei beachtet werden muss, dass die Impulse frühere Zeit zu meist von Hamburg ausgegangen sind und weitestgehend Folgerungen aus den Problemlagen Hamburgs waren (Flughafen, Probleme der Suburbanisierung). Dagegen sind die – meistens nur punktuellen - Probleme des Umlandes im Vergleich zu den Problemen der Kernstadt für diese von eher geringer Bedeutung.

Impulse sind aber dringend vonnöten, wenn man den Problemlagen begegnen möchte. Positive Beispiele und Elemente Regionaler Kooperation, deren konzeptionelle Übernahme sich lohnt, gibt es in anderer Regionen genug¹⁴⁷, es scheint an der Einsicht der Notwendigkeit und dem Willen zur Optimierung der Metropolregion Hamburg zu mangeln. Zwar kann man nicht von einem Stillstand der Region sprechen – dem widersprechen die Erfolge der Vergangenheit, wie z.B. der erste Preis im Modellwettbewerb „Regionen der Zukunft“ – trotzdem scheint in der Metropolregion Hamburg derzeit nicht der Elan vorhanden zu sein, den aufgetretenen Problemlagen entsprechend zu begegnen.

Unter Berücksichtigung der Struktur- und der Kooperationsanalyse lassen sich nun mehrere Problemlagen der Metropolregion Hamburg herausfiltern. Sie lassen sich an folgenden Oberbegriffen festmachen:

- Ebene der Gemeinsamen Landesplanung,
- Regionszuschnitt,
- Monozentralität sowie
- Kommunale Ebene.

¹⁴⁷ Siehe weiterführend hierzu Kapitel: Formen der regionalen Kooperation: S.63ff.

1.1 Ebene der Gemeinsamen Landesplanung

Die Gremien der Metropolregion Hamburg ermöglichen (z. B. Landesplanungsabteilungen) bzw. unterstützen (Kanzleien, Fachressorts) einen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen den einzelnen Ressorts der Länder. Zudem ist die kommunale Ebene nicht außen vor, sondern in den Prozess mit eingebunden. Die allgemeine Kooperationskultur hat sich in der Metropolregion Hamburg stetig fortentwickelt. Sie hat an Stabilität gegenüber personellen Zufälligkeiten, als auch gegenüber Konfliktthemen gewonnen. Selbst politische Wechsel – wie in der jüngeren Vergangenheit geschehen – können der Kooperationskultur nichts anhaben.

Außerdem lässt sich feststellen, dass die Länder und zunehmend auch die Kreise/ Landkreise die Gremien der Gemeinsamen Landesplanung nutzen, um Probleme anzusprechen und Lösungsvorschläge zu formulieren. Viele Städte und Gemeinden hingegen verhalten sich – von Ausnahmen abgesehen – dem REK- Prozess gegenüber relativ neutral, weil ihre kommunalen Aufgaben und Zuständigkeiten durch das REK kaum berührt werden¹⁴⁸.

Es ergeben sich noch weitere Problemfelder in der Arbeitstruktur der Gemeinsamen Landesplanung. So ist die Rolle des Lenkungsausschusses als kritisch zu betrachten. Er ist das Gremium mit der höchsten Arbeitsintensität, die Ebenen darunter und auch darüber arbeiten mit weitaus geringerer Intensität, was dazu führt, dass einerseits vom Lenkungsausschuss zu viele Impulse auf die Ebene der Facharbeitsgruppen und der kommunalen Gremien ausgehen müssen und andererseits die höhere Ebene (Planungsrat, Regionalkonferenz, Gemeinsame Landesplanung) keine strategischen Impulse an den Lenkungsausschuss abgibt, sondern vielmehr die Aktivitäten nur bestätigend zur Kenntnis nimmt. „Etwas pointiert ausgedrückt: die operative Ebene formuliert sich ihre Arbeitsaufträge selbst...“¹⁴⁹.

Weiteres Problem ist die scheinbare Trilateralität, die 1997 im REK- Prozess festgeschrieben wurde. Diese Trilateralität macht sich hauptsächlich in dem unregelmäßig tagendem Gremium der Gemeinsamen Landesplanung bemerkbar. Auf der Stufe der Förderfonds oder der kommunalen Interessensvertretung sind nach wie vor die doppelt bilateralen Strukturen existent. Auch auf der höheren Ebene sind die Personalkapazitäten nicht vereint, sondern nach wie vor in den drei Landesverwaltungen, z.T. auf der kommunalen Ebene angesiedelt. Vorteil ist eine enge Rückkopplung mit den Fachverwaltungen der einzelnen Länder und der Kommunen, führt jedoch auch zu Ineffizienzen.

Zudem ist die Arbeitsstruktur der Metropolregion, indem sie die verbindlichen Kompetenzen unangetastet lässt, nicht in der Lage politische und konflikthafte Themen regelrecht kleinzuarbeiten, sondern ist darauf bedacht eindeutige Win-Win-Situationen zu schaffen. Der Metropolregion Hamburg fehlt ein gemeinsames rechtsverbindliches übergeordnetes Konzept für die räumliche Entwicklung der Freien und Hansestadt Hamburg und seiner unmittelbarer Nachbarn. Da das REK keine konkreten verbindlichen Aussagen für die einzelnen Planungsräume trifft, wird es in den entsprechenden rechtsverbindlichen Raumordnungsplänen unterschiedlich und zum Teil widersprüchlich ausgelegt¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Vgl. Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.5.

¹⁴⁹ Diller, Christian 2002a: (Manuskript).

¹⁵⁰ Vgl. Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.22f.

Die Arbeit der bestehenden Gremien erstreckt sich auf die Erarbeitung des allgemeinen, unverbindlichen Handlungsrahmen und auf die Entwicklung und Umsetzung der Leitprojekte. Kleinteiligere Themen, wie Bauleitplanung, teilräumliche Strukturkonzepte und kleine Infrastruktureinrichtungen können mit den vorhandenen Ressourcen und Strukturen nicht behandelt werden. Die institutionalisierten Kontakte auf politischer Ebene zwischen Hamburg und seinem direkten Umland durch die Arbeitsgemeinschaft Hamburg- Randkreise und der regionalen Arbeitsgemeinschaft Niedersachsen erfüllen diese Aufgabe ebenfalls nicht. Weil Hamburg dort nicht als Mitglied sondern als singulärer Gast der Landkreise auftritt und nur in Schleswig-Holstein in einem formalen Abstimmungsprozess beteiligt wird. In Niedersachsen hat Hamburg lediglich das Recht zur Meinungsäußerung. Eine gleichberechtigte Zusammenarbeit und gemeinsame Konzeptentwicklung ist also auch in dieser Einrichtung nicht möglich. Zudem berühren jene Themen die kommunale Planungshoheit der Kommunen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen, was zu einer deutlichen Vorsicht bei der Behandlung derartiger Fragestellungen in den Kooperationsgremien führt.

Schwerpunkte liegen mehr in den Handlungsfeldern Wirtschaft und Verkehr entsprechend der Erkenntnis, dass sich die wirtschaftliche Realität nur wenig an vorgegebenen administrativen Grenzen innerhalb der Kooperationsregionen orientiert. Die Fokussierung auf den Wirtschaftsraum und dessen Außendarstellung geht zu Lasten der eigentlich bei der Initiierung des regionalen Entwicklungskonzeptes angestrebten Lösung der Kernstadt-Umland Probleme¹⁵¹. Jene Themen lassen sich leichter nach außen darstellen, als andere Themenfelder, die ein hohes Maß an interner Verständigung und Abstraktion enthalten. Solche sind gegenüber vielen kleineren Kommunen, den Bürgerinnen und Bürgern und nicht zuletzt gegenüber der Presse erläuterungsbedürftig. Es mangelt noch an wirklich identifikationsstiftenden Projekten, die auch kurzfristig Erfolge aufzeigen. Reibungslose Zusammenarbeit im Tagesgeschäft ist selten medienwirksam, berichtet wird „lieber“ über politische oder fachliche Konflikte (Nordstaat, Flughafen Fuhlsbüttel)¹⁵².

1.2 Regionszuschnitt

Das REK gibt einen Handlungsrahmen zur Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Wohnen, Verkehr und Umweltschutz für den Raum der Metropolregion mit einer Fläche von fast 19.000 km² und vier Millionen Einwohnern vor. Von der Einwohnerzahl her würde die Metropolregion Hamburg, wäre sie ein Bundesland, fast sämtliche neuen Bundesländer (Ausnahme Sachsen), sowie einige alte Bundesländer (Schleswig-Holstein, Bremen und Rheinland-Pfalz) hinter sich lassen. Von den bundesdeutschen Metropolregionen sind nur Berlin-Brandenburg (geringfügig) und Rhein-Ruhr größer. Die Erweiterung der räumlichen Grenzen und damit der Gebietskulisse der Metropolregion Hamburg Mitte der neunziger Jahre lag vor allem im Interesse Niedersachsens, das seinen zweiten Ring von Landkreisen um Hamburg u.a. in der Förderkulisse des Förderfonds platzieren wollte. Aber auch aus der Sicht der beiden anderen Länder war sie seinerzeit sinnvoll, um die „kritische Masse“ zur Metropolregion zu erreichen, sich auch im europäischen Kontext positionieren zu können und so gemeinsam strukturpolitische Fragen anzugehen.

Aufgrund der Ausdehnung der Region stellt das REK jedoch nur ein Grobkonzept dar, das für kleinteilige Räume und Strukturen keine konkreten Aussagen trifft. Eine intensive Kooperation

¹⁵¹ Vgl. Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.29f.

als Ganzes in allen Themenfeldern der Raumentwicklung über die Grenzen der Bundesländer hinaus ist aufgrund der Größe der Metropolregion nicht möglich. Zudem sieht Hamburg seine wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale verstärkt im sich öffnenden Ostseeraum. Zugleich möchte Lübeck in die Metropolregion aufgenommen werden. Dadurch wird u.a. auch der Siedlungsdruck in dem bisher vernachlässigten Ostteil Hamburgs und die benachbarten Landkreise wachsen¹⁵³. Hierfür müssen Strategien gefunden werden. Dies führt allerdings - unter dem Gesichtspunkt der Vergrößerung des Regionszuschnittes - eher zu einer Ausweitung der generellen Problematik als zu ihrer Lösung. Schon jetzt profitieren die Hamburgfernen Landkreise in Niedersachsen von der Zugehörigkeit zur Metropolregion, in dem sie in den „Genuss“ von Fördergeldern des Förderfond kommen, ohne eine „wirkliche“ Verflechtung mit der Kernstadt Hamburg zu haben.

Auf der anderen Seite ist es unter dem Aspekt der engen funktionalen Verflechtungen, der kulturellen Verbindungen und gemeinsamen Interessen im Ostseeraum kaum zu verstehen, dass die traditionell und aktuell mit Hamburg verflochtenen Teile Westmecklenburgs kaum in den Kooperationsprozess der Region integriert sind¹⁵⁴.

1.3 Die Monozentralität

Die Kernstadt Hamburg dominiert mit 1,7 Mio. Einwohnern der Größe nach das Umland eindeutig; die nächstgrößeren Städte der Metropolregion (Lüneburg, Norderstedt) sind mit ca. 70Tsd. Einwohnern deutlich kleiner. Das hat zwar den Vorteil, dass man sich schneller als polyzentrische Regionen wie z.B. der Raum Bremen/Bremerhaven/Oldenburg auf einen gemeinsamen Namen (Metropolregion Hamburg) einigen konnte, allerdings führt es auch oftmals in die Situation, dass Hamburg ungeliebte Projekte des Umlandes verhindern und wiederum eigene Projekte gegen den Willen des Umlandes durchsetzen kann. Es ist vor allem oft schwer, den Hamburger Akteuren den Mehrwert einer Zusammenarbeit mit dem Umland zu verdeutlichen. Themen bei denen die Kernstadt nicht glaubt, es im Grunde auch alleine schaffen zu können, sind deutlich dünner gesät als in polyzentrischen Regionen. Projekte der Stadt Hamburg beziehen nur selten ausdrücklich das Umland mit ein. Bei dem Leitbild der Wachsende Stadt richten sich nur zwei der 83 Arbeitsaufträge an die Region, der Gewinn für die Region fällt mehr unwillkürlich ab, als das er gewollt und gesteuert ist. Gleiches gilt auch für die - gescheiterte - Olympiabewerbung.

1.4 Kommunale Ebene

Die Schwerpunkte der erwähnten Kooperationen sind gekennzeichnet durch Begriffe wie Synergieeffekt, Vernetzung, Dezentralisierung, Nachhaltigkeit, Funktionsmischung usw., führen aber gleichzeitig - wegen ihrer Vielfältigkeit und ihren unterschiedlichen Ansätzen - in eine „Neue Unübersichtlichkeit“¹⁵⁵. Zumindest für die Gemeinden im direkten Umland von Hamburg sollte dieser Aspekt berücksichtigt werden, um Kompetenzüberschneidungen zu minimieren. Zur „Neuen Unübersichtlichkeit“ trägt auch die in den vergangenen Jahren stattgefundene funktionale Anreicherung und Differenzierung der zentralen Standorte im Umland - wie die gewachsene Zahl insbesondere von Einzelhandels-, Freizeit- und Bildungseinrichtungen belegen - bei. Die

¹⁵² Vgl. Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.15.

¹⁵³ Vgl. Herfert, Günter 2003: (unveröffentlicht).

¹⁵⁴ Vgl. Danielzyk, Rainer; Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg 2003: (Manuskript).

II. Metropolregion Hamburg

Zentralität der Kernstadt - obgleich immer noch dominant - nimmt in dem Maße ab, wie die Aktionsmöglichkeiten der Privathaushalte in der Region zunehmen. Dieser seit etwa 30 Jahren anhaltende und hauptsächlich entlang der Achsen weiter in den Raum ausgreifende Suburbanisierungsprozess betrifft zunehmend auch die größeren Mittelzentren in der Region und wird auf absehbare Zeit eine der wichtigsten Determinanten der Regionalentwicklung sein¹⁵⁶.

Obwohl dieser Entwicklungstrend erkannt worden ist, herrschen nach wie vor hohe Ressentiments von Seiten der kommunalen Ebene, wie auch von Hamburg gegenüber potenziellen Lösungsmöglichkeiten: „Der Aufbau einer zusätzlichen regionalen Ebene wird insbesondere von kommunaler Seite in Niedersachsen und Schleswig-Holstein konsequent abgelehnt und von Hamburg auch nicht propagiert“¹⁵⁷.

„Die zumindest in der Anfangsphase der Kooperationsintensivierung des Regionalen Entwicklungskonzeptes festzustellende Dominanz von strukturpolitischen Länderthemen hatte zur Folge, dass die Einbindung der kommunalen Akteure auf Kreis- und Gemeindeebene relativ unproblematisch war und gezielt betrieben wurde. Zur Erörterung von Fragen der regionalen Entwicklungspolitik bietet es sich an und stößt weder bei den Ländern noch bei Kommunen auf Vorbehalte, sich an einen gemeinsamen Tisch zu setzen. (...) Allerdings darf das kommunale Engagement nicht überbewertet werden, da es durchgängig um Themen geht, die nur selten auf der Tagesordnung der kommunalen Gremien stehen. Das Tagesgeschäft der Kreise und Gemeinden wird kaum berührt. Dementsprechend ist die Bereitschaft schnell herzustellen, einzelne besonders engagierte Vertreter der kommunalen Ebene mit der Wahrnehmung des kommunalen Parts zu betrauen“¹⁵⁸.

Zwar ist auf der kommunalen Ebene das Bewusstsein zur Kooperation mit Hamburg vorhanden, jedoch sollte diese Kooperation keine Nachteile mit sich führen. Auf der kommunalen Ebene herrscht zumeist ein bestandsorientiertes Denken und das Beharren auf dem Status Quo vor. Dies äußert sich vor allem bei der Abstimmung von Stadterweiterungsvorhaben, die in der Regel auf wenig Gegenliebe im Umland stoßen, da es eine Beeinträchtigung der eigenen Stadt- und Landschaftsqualität, dem Verlust von Freiraum sowie ein steigendes Verkehrsaufkommen befürchtet. Zudem fühlen sich die Bürger der Kommunen für vermeintliche oder tatsächliche Ansprüche des Zentrums im Verdichtungsraumes funktionalisiert und reagieren deshalb von vornherein ablehnend. Diese Ablehnung äußert sich u.a.

- in der Verteidigung dörflich-kleinstädtischer Lebensräume gegen Entwicklungen zu urbanen Strukturen;
- im Widerstand der Kommunalpolitik gegen größere Baulandausweisungen, die auch bei eklatantem Wohnraummangel und dadurch bedingten sozial unverträglichen Bodenpreissteigerungen kaum noch mehrheitsfähig sind;
- in dem Ignorieren der Erfordernisse aus der regionalplanerischen Bedeutung eines zentralen Ortes, indem man den mit der zentralörtlichen Funktion verbundenen Verpflichtungen, wie z.B. vorausschauende, überdurchschnittliche Wohnbau- und Gewerbebauflächenausweisungen, ausweicht;

¹⁵⁵ Vgl. Thaler, Andreas; Kurt, Florian 1997: S.27f.

¹⁵⁶ Vgl. MRH 2000a: S.11.

¹⁵⁷ Vgl. Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.4.

¹⁵⁸ Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.29f.

-
- in der Überlagerung regionaler Verantwortlichkeit durch lokale Interessen¹⁵⁹.

Verbreitet ist diese Auffassung vor allem in den Kommunen des Ordnungsraumes und drückt sich weiterhin im mangelnden persönlichen Engagement der Umlandkommunen aus. Die Vermutung liegt nahe, dass diese Einstellung aus dem Umstand herrührt, dass das Umland vermeintlich auch ohne eigenes Zutun von städtischen Leistungen der Kernstadt profitiert.

„Die Vorteile der Beziehungen zwischen Kernstadt und Umland werden andererseits fehlbewertet oder als selbstverständlich vorausgesetzt, ohne wahrzunehmen, dass die Entwicklungsfähigkeit der Umlandgemeinden mit der ökonomischen Dynamik sowie der infrastrukturellen Qualität der Kernstadt in einem engen Verhältnis steht“¹⁶⁰.

Diese Haltung kann allerdings das genaue Gegenteil bewirken, wenn aufgrund fehlender finanzieller Beteiligung der potenziellen Mitnutzer das - auch von ihnen als wertvoll angesehene - öffentliche Gut nicht oder in verminderter Form bereitgestellt wird¹⁶¹.

2 Lösungsmöglichkeiten

Viele Lösungsmöglichkeiten ergeben sich bereits aus dem Abstellen der in der Analyse aufgezeigten Schwächen. Generell sind aber auch die komplexeren Problemlagen in der Metropolregion Hamburg nicht einzigartig, so dass sich aus den Erfahrungen von anderen Regionen und Erkenntnissen aus der Forschung¹⁶² differenzierte Lösungsvorschläge für die einzelnen Problemlagen übernehmen bzw. ableiten lassen. Da die aufgezählten Lösungsmöglichkeiten verschiedene Aspekte und Probleme abdecken, wird von einer hierarchischen Auflistung abgesehen.

- **Eine festere und komplexere Netzwerkstruktur:** In der Metropolregion Hamburg gibt es bereits eine Vielzahl von regional aktiven, unterschiedlich gearteten Organisationen (zum Beispiel der Hamburger Verkehrsverbund, zahlreiche Abwasserzweckverbände, Verein für Naherholung), die manchmal über wenige Berührungspunkte verfügen, jedoch oftmals sich in Bezug auf Aufgabenbereiche oder räumlichen Zuschnitt gegenseitig überschneiden. Dieser Problematik kann mit dem in der regionalpolitischen Diskussion relativ neuen Begriff der „Holding-Struktur“ begegnet werden. Strenggenommen ist dieser zwar für politisch-administrative Strukturen nicht ganz passend, da eine Holding qua Aktienmehrheit Unternehmen regelrecht beherrscht, was bei einer Holding „Metropolregion Hamburg“ allerdings nicht angestrebt wird. Gemeint ist jedoch damit, dass unter dem Dach eines (möglichst direkt) demokratisch legitimierten Regionalrats operative Einheiten die regional wahrzunehmenden Aufgaben übernehmen sollen¹⁶³. Mit diesem Modell ist es möglich, an die bestehenden Strukturen anzuknüpfen und das derzeit sehr lose Netzwerk, der meist schon existenten operativen Einheiten weiter zu verdichten und enger an die Kernstruktur der Metropolregion anzukoppeln, vor allem durch – das ist das eigentliche neue Element - verbindlichere Zielvereinbarungen mit den Aufgabenträgern. In diesen müssten sehr differenziert die gegenseitigen Nutzen definiert und Verpflichtungen festgelegt werden.

¹⁵⁹ Vgl. Pohle, Michael 1997: S.51f.

¹⁶⁰ Pohle, Michael 1997: S.51f.

¹⁶¹ Vgl. Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter 2001: S.476.

¹⁶² Vgl. u.a. Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002; Diller, Christian 2002a: (Manuskript).

- **Die adäquate räumliche Strukturierung** der Region: Darunter würde vor allem fallen, den noch nicht ausreichend definierten Status des mit Hamburg verflochtenen Teil Westmecklenburgs (insbesondere Landkreis Ludwigslust) verbindlicher festzulegen; auch eine Erweiterung der Region in Richtung des Raumes Lübeck wird bisweilen schon andiskutiert. Aber auch die Frage der Dualität der Hamburgnahen und Hamburgfernen Landkreise vor allem im niedersächsischen Teil der Metropolregion ist durchaus noch brisant. Generell gilt: in einer solch großen Region wie der Metropolregion Hamburg müssen für die unterschiedlichen Räume Teilregionen definiert werden. Ansätze dafür sind durch Überlegungen zu Wirtschaftsklustern und teilräumlichen Strukturkonzepten bereits vorhanden, müssen aber noch konkretisiert und multipliziert werden.
- **Die Schaffung weiterer dezentraler Plattformen der Kooperation.** In einem widerspruchsfrei abgestuften Planungssystem sollten alle Maßstabebenen vertreten sein und die Berücksichtigung teilräumlicher Interessen, Identitäten und Potenziale sichergestellt werden¹⁶⁴. Dies könnte ähnlich wie in der Region Berlin-Brandenburg durch die Installation von Nachbarschaftsforen zwischen den Bezirken der Kernstadt und ihren Umlandkreisen und -gemeinden geschehen. Die Nachbarschaftsforen in Berlin-Brandenburg können bereits auf eine mehrjährige erfolgreiche Zusammenarbeit zurückblicken und tragen dazu bei, das Problem des Machtgefälles zwischen der großen Kernstadt und den kleineren Umlandgemeinden abzumildern. In diesen Plattformen könnten z. B. auch teilräumliche Strukturkonzepte, die die Lücke zwischen Regionalplänen und Kommunalen Bauleitplanung füllen, abgestimmt werden.
- Die stärkere **Einbeziehung regionaler Akteure**, die mit dem Regionalen Entwicklungskonzept bisher weniger in Berührung kamen. Neben den Kammern, Verbänden und Gewerkschaften, die teilweise bereits Möglichkeiten zur Stellungnahme gefunden haben, sind dies vor allem die Bürger der Region. Sie erwarten von Politik und Verwaltung und von dem für sie nicht „greifbaren“ REK- Prozess zukunftsweisende Konzeptionen für die Entwicklung und Vereinfachung ihres Lebens- und Arbeitsraumes¹⁶⁵. Diese passive Rolle sollte gegen eine aktive ausgetauscht werden.
- **Die Aufwertung von Planungsrat und Regionalkonferenz:** Die nur punktuelle Einbindung der politischen Entscheidungsträger ist einer der zentralen Schwachpunkte der Metropolregion Hamburg. Ein höherer Ereigniswert der Regionalkonferenz durch Inszenierung ist jedoch nur ein Mittel, diese für politische Entscheidungsträger attraktiv zu machen. Vielmehr muss die Politik zunehmend dazu gebracht werden, sich auch als konkreter Auftraggeber für die administrativen Arbeitsstrukturen der Metropolregion zu verstehen, nicht nur als deren „Abnicker“. Das Dilemma der aktiven Verwaltungsakteure in der Metropolregion ist aber, dass sie dieses kaum stärker fordern können ohne selbst ihren strategischen Einfluss auf die Arbeit in der Metropolregion zu beschneiden.
- **Die Schaffung einer Gemeinsamen operativen Geschäftsstelle**, die die Tätigkeit des Arbeitsstabs zum Teil ersetzen würde. Durch eine relative Unabhängigkeit von den Verwaltungen und die Bündelung der Kapazitäten könnte sie die Gesamtinteressen der Metropolregion Hamburg besser vertreten. Aufgabenfelder könnten sein: Regio-

¹⁶³ Vgl. Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.75.

¹⁶⁴ Vgl. Pohle 1997: S.50.

¹⁶⁵ Vgl. Smeddinck, Frank 1996: S.61.

nalmarketing und Öffentlichkeitsarbeit Projektcontrolling, ggf. sogar die Abwicklung der Förderfonds. Die bestehenden Entscheidungsstrukturen blieben aber unangetastet.

- **Die Trilateralisierung bilateraler Arbeitsstrukturen:** insbesondere wäre hier an einen Zusammenschluss der beiden Gremien der kommunalen Interessenvertretung von Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu denken. Aber auch die beiden weitgehend isoliert arbeitenden Förderfonds könnten effizienter gestaltet werden.
- Nach Selle¹⁶⁶ liegt der Kern der neuen Vermittlungsaufgaben im „**Prinzip des fairen Prozesses**“. „Entscheidungsprozesse müssen fair ablaufen. Dies ist der Grundsatz. Er ist notwendig, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für Entwicklung und Anwendung neuer Arbeits- bzw. Organisationsformen. Er ist Grundsatz für Planungsprozesse generell“. Voraussetzung hierfür sei das Prinzip der gleich langen Spieße, welches u.a. für alle Betroffenen die Möglichkeit der Beteiligung einräumt sowie den gleichen Zugang zu Informationen und gleiche Verhandlungsmacht einfordert.

F Weitergehende Untersuchung

Betrachtet man die Metropolregion Hamburg so wird schnell klar, dass die Freie und Hansestadt Hamburg als Kernpunkt dieser Region auf der einen Seite den Vorteil - gegenüber beispielsweise Frankfurt/M - hat, als Stadt und Bundesland in Einem im nationalen wie auch im internationalen Rahmen Kooperationen einzugehen und sich auf der Ebene der Europäischen Union Gehör zu verschaffen. Diese Möglichkeiten hat Hamburg in der Vergangenheit genutzt (Ostseeraum, China¹⁶⁷) und die Auswirkungen hatten maßgeblichen Anteil an der jetzigen Stellung Hamburgs und seines Umlandes im nationalen und internationalen Kontext.

Andererseits ist Hamburg - im Gegensatz zu München und Hannover, die als Landeshauptstädte in der Lage sind, auf allen wirtschaftspolitischen, planerischen und institutionellen Ebenen die Vernetzung der Region zu optimieren – auf den Kooperationswillen seiner Nachbarländer und –gemeinden angewiesen. Da die gesamte Region und nicht nur die Kernstadt Hamburg im internationalen Wettbewerb steht, kommt es darauf an, dass sich die Kernstadt und die sie umgebende Metropolregion nicht mehr oder weniger unvermittelt dem Wettbewerb stellen, sondern als eine integrierte und handlungsfähige Einheit¹⁶⁸.

Aus dem vorangegangenen Kapitel wird deutlich, wie eng die Kernstadt Hamburg sowohl strukturell als auch „kooperativ“ mit dem Umland verflochten ist und welche Lösungswege bereits eingeschlagen wurden und wie sie sich in der Praxis generieren. Als Problemgebiet mit besonderem Handlungsbedarf sticht hierbei vor allem das nähere Umland Hamburgs hervor. Bestätigung hierfür liefert auch das bisher unveröffentlichte DFG- Forschungsprojektes "Neue Entwicklungen an der Peripherie europäischer Großstadregionen - die Stadregion Hamburg" des Institut für Länderkunde Leipzig, welches Entwicklungstendenzen europäischer Großstadregionen untersucht und miteinander verglichen hat¹⁶⁹. Die Feststellungen für die Stadregion Hamburg des Forschungsprojektes bestätigen die Erkenntnisse dieser Arbeit. So liegen die Räume mit dem stärksten Wachstum im Umland. Diese Wachstumsräume gliedern sich einerseits in die

¹⁶⁶ Selle, Klaus 1996: S.105f.

¹⁶⁷ Quelle: Beust, Ole von 2002: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/senat/reden-und-dokumente/2001-09-18-beust-europa.html> (Zugriff 06.05.2003).

¹⁶⁸ Vgl. FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.9.

¹⁶⁹ Herfert, Günter 2003: (unveröffentlicht)

II. Metropolregion Hamburg

ausgeprägten Wachstumsräume, die entlang der hamburgischen Grenze relativ unabhängig von der Lage der Siedlungsachsen liegen und andererseits in die potenziellen Wachstumsräume, die entlang der Siedlungsachsen innerhalb des Ordnungsraumes liegen. In diesem Ordnungsraum und speziell in dem Verdichtungsraum sind aufgrund der empirisch festgestellten raumstrukturellen Entwicklungen und der ausgeprägten Interessenskonflikten zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden sowie wegen der sehr komplexen Verwaltungs- und Planungsstrukturen der Bedarf an verbesserter interkommunaler und regionaler Abstimmung alltäglich spürbar¹⁷⁰.

Hieraus – wie auch aus der oben beschriebenen Analyse - ist deutlich geworden, dass gerade in Verdichtungsräumen mindestens zwei Probleme vielfach ungelöst geblieben sind: Zum einen führt die Suburbanisierung des Wohnens, des Gewerbes und der Dienstleistungen zu einem erheblichen Anstieg des Flächenverbrauchs gerade in den Teilräumen, die nicht als Zentrale Orte ausgewiesen sind, fern von Nahverkehrsachsen liegen und von der Planung eher für Freiraumfunktionen (Landschaftsachsen) gedacht sind. Zum anderen benachteiligt das gegenwärtige kommunale Finanzsystem eindeutig die größeren Kernstädte, die zentrale Infrastrukturen vorhalten müssen und zugleich mit immer größeren sozialen Problemen infolge der sozialen Polarisierung konfrontiert sind. Gerade die finanzielle Polarisierung zwischen Kernstädten und prosperierenden Umlandgemeinden ist ein Problem, das dringend einer Lösung bedarf, denn sonst können die Kernstädte ihre Aufgaben für die Region und für die gesamte Gesellschaft nicht mehr wahrnehmen¹⁷¹. Dabei scheinen „für den Hamburger Raum (...) offensichtlich nur freiwillige teilräumliche Kooperationen möglich, die in die formellen Zuständigkeiten der jeweiligen Handlungsträger nicht eingreifen“¹⁷².

Insofern kommt der oben erwähnten Lösungsmöglichkeit der Schaffung weiterer dezentraler Plattformen der Kooperation eine Schlüsselposition zu. Dadurch werden die Umlandgemeinden stärker in das Gremiennetz eingebunden und die Probleme im Verdichtungsraum können effektiver gelöst werden. Vor allem vor dem Hintergrund der mittlerweile bestehenden Voreingenommenheiten der Umlandgemeinden gegenüber dem Interesse der Gesamtstadt Hamburg für die kommunalen Bedürfnisse scheint eine Kooperation der Umlandgemeinden mit einem ebenbürtigerem Kooperationspartner, wie es die Hamburger Bezirke darstellen, sinnvoll. Für diese Art der Kooperation gibt es erste Ansätze mit den kommunalen Nachbarschaftsforen in der Region Berlin/ Brandenburg. Bei der Entwicklung eines ähnlich konzipierten Modells für Hamburg und sein näheres Umland sollte der Fokus nicht ausschließlich auf den scheinbar positiven Beispielen gerichtet sein, vielmehr lohnt es sich auch die Regionalen Kooperationsformen anderer Regionen zu betrachten und durch eine kritische Auseinandersetzung die Defizite und Schwachstellen bisheriger Kooperationsformen zu analysieren. Die unzureichende Funktionsfähigkeit bestehender Kooperationsansätze beruht vielfach weniger auf konzeptionelle Unzulänglichkeiten als vielmehr auf politisch, fiskalisch wie auch individuell begründeten Widerstände maßgeblicher Akteure¹⁷³.

¹⁷⁰ Vgl. Danielzyk, Rainer 1999: S.583.

¹⁷¹ Vgl. Danielzyk, Rainer 1999: S.586.

¹⁷² Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.75.

¹⁷³ Vgl. Heinz, Werner 2000b: S.558.

Formen der regionalen Kooperation

A Systematischer Überblick über regionale Kooperationsansätze

1 Einführung und Erklärung

Regionale Kooperationsansätze gliedern sich in informelle und formelle Ansätze. Oftmals werden sie auch als „weiche“ und „harte“ Kooperationsformen bezeichnet. Diese Systematisierung ist zwar nicht wissenschaftlich exakt definiert, ist aber durch Frido Wagener¹⁷⁴ in der fachlichen Diskussion zu einem feststehendem Begriff geworden.

Eine eindeutige Trennung zwischen den beiden Kategorien ist schwer vorzunehmen, vielmehr handelt es sich um eine gleitende Skala, „deren Extrempunkte auf der einen Seite gebietskörperschaftliche Organisationen (...) auf der anderen Seite informale Netzwerke sind“¹⁷⁵. Der Unterschied zwischen den beiden Kategorien lässt sich auf die Entscheidungsgewalt reduzieren. So verfügen informelle Kooperationen im Gegensatz zu den formellen lediglich über minimale eigene Entscheidungsrechte. Typisch für jene Kooperationsform ist vielmehr, dass die von ihnen getroffenen Entscheidungen nur auf Basis von Selbstverpflichtungen der Mitglieder bindend wirken.

Einen genaueren Überblick über die einzelnen Arten der informellen und formellen Kooperationsansätze bieten die sich anschließenden Kapitel sowie die Tabellen über regionale Kooperationsansätze.

In den Kapiteln werden die grundsätzlichen Charaktereigenschaften der „weichen“ sowie „harten“ Kooperationsansätze aufgeführt, während die Tabelle die einzelnen Ansätze und Aspekte gegenüber stellt und vergleichbar macht. Hierbei ist zu beachten, dass sich vor allem bei den informellen Ansätzen viele Charakteristika ähneln. Grund hierfür ist, dass bei der Entwicklung eines neuen informellen Ansatzes die Erfahrungen aus den bereits existierenden Ansätzen mit eingeflossen sind. Es wird versucht, die positiven Erfahrungen zu übernehmen und die negativen zu verbessern. Gleichzeitig wurde zumeist ein neuer Name mit regionalem Bezug gewählt, der nicht in irgendeiner Form behaftet ist. Durch die scheinbare Neuartigkeit des Kooperationsansatzes und dem darausfolgendem Abbau von Ressentiments soll eine Schmälerung des Kooperationserfolges von Beginn an verhindert werden.

In der Tabelle kann es vorkommen, dass bei offensichtlich ähnlich aufgebauten Ansätzen sich unterschiedliche Vor- und Nachteile ergeben. Ursache hierfür ist, dass die Vor- und Nachteile in der Tabelle aus dem Erfahrungsgewinn durch die Umsetzung und weniger aus dem strukturellen Aufbau resultieren. So verfügen z.B. viele informelle Kooperationsansätze über keine eigenen finanziellen Mittel. Während dies allerdings bei der Gebietsentwicklungsplanung in Schles-

¹⁷⁴ Wagener, Frido 1982: S.420f.

¹⁷⁵ Fürst, Dietrich 1999: S.609.

wig-Holstein in der Praxis nicht als negativ gesehen wurde, so wurde dies bei anderen, ähnlichen Ansätzen als negativ moniert.

Die Übersicht liefert einen umfassenden Einblick in bestehende Kooperationsformen, kann aber nicht erschöpfend alle Ansätze integrieren, da diese teilweise eine Melange aus den bereits aufgeführten sind.

2 Informelle Ansätze

Informelle oder auch „weiche“ Kooperationsformen sind eine sinnvolle Ergänzung für formelle Strukturen, ein Ersatz sind sie nicht, da sie keine bindende Wirkung haben und kein festes, verlässliches Regelwerk bieten. Sie stehen meist im Schatten bestehender härterer Institutionalisierungen und sind problembezogen organisiert. Des Weiteren lassen sie sich über folgende Merkmale definieren:

- Gemeinsames Ziel,
- dialogorientierte Verhandlungen,
- Gleichberechtigung,
- Freiwilligkeit,
- Beteiligung der Betroffenen,
- Konsensprinzip,
- Selbstbindung,
- geringe demokratische Kontrolle.

Informelle Kooperationsformen werden verstärkt in den Verdichtungsräumen eingerichtet, vor allem da diese sich besonders dem EU-weiten Regionenwettbewerb und der Regionalisierung der Strukturpolitik stellen müssen. Voraussetzung für die Zuwendung von EU- Förderungsmittel aus diesem Bereich ist das Vorliegen regionaler Entwicklungskonzepte. Auch auf anderer Ebene werden diese Regionen vorrangig gefördert bzw. erhalten bessere Förderungskonditionen (etwa im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“)¹⁷⁶. Dies ist sicherlich ein notwendiger Impuls, um gerade die Eingangshürden bei freiwillig initiierten informellen Kooperationen zu überwinden.

Ein Nachteil der informellen Kooperation ist ihre Unverbindlichkeit. „Sie vertrauen daher im großen Umfang auf die Selbstbindung der beteiligten Akteure, die letztlich nur politisch einzufordern ist. Auch aus privatrechtlich gestalteten Kooperationsformen, wie dem eingetragenen Verein, ist ein ‚Austritt‘ ein rasch vollzogener Vorgang. Ihr Vorteil ist aber zweifellos, dass sie gerade bei komplexen Problemlagen gewisse Handlungsspielräume ermöglichen, da sie nicht an planungsrechtlich normierte Verfahren bei ihrem Vorgehen gebunden sind, eine flexiblere Haushaltsführung ermöglichen und außerdem private, gerade für Umsetzungsfragen relevante Akteure gleichberechtigt einbeziehen können“¹⁷⁷. Es ist zu beobachten, dass an der Kooperation Teilnehmende auch motiviert sind, die gemeinsamen Projekte umzusetzen. Vor allem die zu-

¹⁷⁶ „Die Länder verwenden die regionalen Entwicklungskonzepte als Beurteilungsraster bei ihren Entscheidungen über die vorgelegten Förderanträge. Anträge, die sich in schlüssige Konzepte einfügen, werden vorrangig gefördert“. Quelle: BT-DRS: S.13. <http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm> (Zugriff: 12.05.2003).

¹⁷⁷ Danielzyk, Rainer 1999: S.581.

III. Formen der regionalen Kooperation

sätzlich – speziell aus dem Wirtschaftsbereich - einbezogenen Akteure lassen die Kooperation zielgerichteter und ergebnisorientierter arbeiten.

Trotzdem werden Aufgaben der allgemeinen regionalen Entwicklungssteuerung von vielen Kommunen noch nicht als kooperationsbedürftig empfunden. Zwar gibt es durchaus Gegenbeispiele, wo die Kooperation alleine aus der Bereitschaft zur Kooperation entstanden ist, weiter verbreitet sind jedoch Kooperationszusammenschlüsse durch Anstöße von Dritten. Gelegentlich beruhen diese Anstöße auf Initiativen aus der Wirtschaft oder Universität¹⁷⁸ sowie von weiteren nicht-staatlichen Organisationen (wie z.T. Agenda- Prozesse). Hauptanreiz für interkommunale Kooperationen bleiben die staatliche¹⁷⁹ wie auch die länderspezifischen¹⁸⁰ Anreizsysteme (s.o.), ohne sie können solche Kooperationen nur mühsam angestoßen werden. Durch finanzielle Unterstützung übergeordneter staatlicher Stellen ist es zum einen möglich Kooperationsprozesse zu initiieren und moderieren und zum anderen ein interkommunaler und innerregionaler Interessenausgleich anzuregen, bei dem für alle Beteiligten eine Win-Win-Situation entsteht¹⁸¹. Es eröffnen sich hierdurch sehr unterschiedliche, angepasste Kooperationsmöglichkeiten, die problemorientiert und immer weniger an administrativen Grenzen orientiert sind.

Wird die Kooperation von den Kommunen initiiert und werden nicht-kommunale Akteure einbezogen, so sind diese Kooperationsformen anfangs besonders wenig institutionalisiert.

Problematischer als die tatsächliche Zusammenarbeit gestaltet sich das Wecken der Kooperationsbereitschaft. Besondere Hemmnisgründe sind das Desinteresse regional wichtiger Akteure oder die „Kirchturmmentalität“ politischer Mandatsträger, die sich auch von den augenscheinlichen Vorzügen der Kooperation nicht gänzlich überzeugen lassen¹⁸².

Beispiele für Informelle Kooperationsformen sind u.a. Städtenetze, Foren, Regionalkonferenzen, Regionale Arbeitsgemeinschaften bzw. Arbeitskreise, zudem gibt es diverse länderspezifische oder sogar lediglich regionsspezifische informelle Zusammenschlüsse, die sich von der Struktur her ähneln, jedoch unter verschiedenen Namen bekannt sind.

¹⁷⁸ Universitäre Einrichtungen gehörten z.B. in Braunschweig bei der Regionalen Entwicklungsagentur RESON zu den Initiatoren.

¹⁷⁹ So hat der Bund in den letzten Jahren mit dem ExWoSt-Programm „Städtenetze“ und dem Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ Anreize für regionale Kooperation gesetzt.

¹⁸⁰ Bei den Bundesländern bietet vor allem das Land NRW eine Vielzahl von möglichen Förderprogrammen. Quelle: ILS: www.ils.de; Vgl. Momm, Achim; Löckener, Ralf; Danielzyk, Rainer; Priebs, Axel (Hrsg.) 1995.

¹⁸¹ Vgl. Bunzel, Arno; Reitzig, Frank; Sander, Robert 2002: S.314

¹⁸² Vgl. Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter 2001: S. 432

Informelle Ansätze der regionalen Kooperation		nicht-rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen				
Bezeichnung	Gebietsentwicklungsplanung Schleswig-Holstein	Foren	Regionalkonferenzen	Regionaler Arbeitskreis	Regionalmanagement/ Regionalmarketing	Städtenetze
Auslösende Faktoren	Flächenengpässe im Bereich Wohnbau- und Gewerbeflächen, zudem Verkehrsstraßenabstimmung, wertvolle Naturflächen und Erholungsgebiete	Diskussions- und Informationsbedarf in Bezug auf regionale Probleme der kommunalen Ebene; FNP-Aufstellungsverfahren mit Beteiligung der angrenzenden Gemeinden (Berlin)	zunehmender Positionskampf auf EU-Ebene, Notwendigkeit der Erarbeitung von regionsspezifischen Problemlösungsvorschlägen	Als Reaktion auf den Bonn-Berlin-Beschluss vom 20. Juni 1991 wurde ein Prozess der interkommunalen Kooperation zur Koordination der regionalen Wohnbaulandentwicklung eingeleitet	Diskussions- und Informationsbedarf in Bezug auf regionale Probleme, Erfordernis gemeinsamer Leitlinien	Entlastungsstrategie für Ballungsräume, Strategie der Stabilisierung und Entwicklung in ländlichen Räumen; Zusammenschluss zu Städtenetzen zur Effizienzsteigerung
Initiatoren, zuständige Akteure für Einrichtung	Instrument geschaffen vom Land Schleswig-Holstein. Häufig ist die Fortschreibung eines Regionalplans Anlass, dass Landesplanung, Kreis und Kernstadt die Initialzündung geben, Initiative liegt letztlich bei der Kernstadt	Kommunale Ebene, tw. Vertreter der Wirtschaft	Kommunale Verwaltungsspitzen und Landesregierungen sowie Vertreter der Wirtschaft	Kommunale Ebene	Kommunale Verwaltungsspitzen und Landesregierungen sowie Vertreter der Wirtschaft	Kommunale Verwaltungsspitzen und Landesregierungen sowie Vertreter der Wirtschaft
Aufgabenbereiche	ganzheitlicher Problemlösungsansatz (integrierte Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung) im Problembereich Stadt-Umland	Breites inhaltliches Spektrum; unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte: von der Analyse bis zur Strategie- und Maßnahmenformulierung, Formulierung gemeinsamer Ziele, Entwicklung von Räumlichen Strukturkonzepten; (Berlin) Harmonisierung der Gemeinsamen Landesplanung mit rechtlichen Planwerken	Breites inhaltliches Spektrum, allerdings Dominanz wirtschaftlicher Fragestellungen; unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte: von der Analyse bis zur Strategie- und Maßnahmenformulierung; Entwicklung von REK	Abstimmung kommunaler Baulandpolitik	projektbezogenes, auf kooperative Netzwerke ausgerichtetes Verfahren zur Bearbeitung konkreter Probleme in der Region; "Querschnittsmanagement": Ausgleichs-, Mittler- und Koordinierungsfunktion im Planungs- und Entwicklungsprozess.	zwei wesentliche Aufgaben: - Sicherung der Konkurrenzfähigkeit des Standortes Deutschland und seiner Regionen sowie Gewährleistung der Funktionsfähigkeit im Inneren z.B. Arbeitsteilung bei der Bereitstellung raumbedeutsamer Infrastruktur
Organe	Offen, "round table" durchgeführt und moderiert von einem externen Planungsbüro/ Moderator; tw. Rolle des Kreises als Quasi-Geschäftsstelle	Offen	Offen, abhängig von den jeweiligen Akteuren	Offen	Offen, abhängig von den jeweiligen Akteuren	a) Chefrunde (Treffen von Entscheidungen: Ziele, Handlungsfelder und Projekte der Vernetzung); b) Arbeitsebene (Auseinandersetzung über festgelegte Themenbereiche in Form v. AKs)
Beteiligte	Vertreter der beteiligten Gemeinden, der betroffenen Kreise und der Landesplanung SH (fachliche Begleitung)	kommunale Verwaltungsspitzen, Vertreter organisierter Interessengruppen, Einbindung oberer Verwaltungsspitzen (Ministerien), (Berlin) GL Berlin/Brandenburg, Senatsverwaltung Berlin	relevante "regionale Kräfte": obersten kommunalen und Kreisverwaltungsbeamten sowie Vertreter der Kammern der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der Arbeitsverwaltung sowie der Hoch- und Fachhochschulen; zusätzlich: Einbindung kommunaler Politiker in die Arbeit der Konferenz	leitende Verwaltungsmitarbeiter der beteiligten Gebietskörperschaften sowie ständige Vertreter der IHK	Verwaltung, Unternehmen, Institutionen, Verbände, private Akteure	Städte und Gemeinden bzw. von ihnen gebildete öff.-rechtliche Institutionen wie Zweckverbände, Arbeitsgemeinschaften u.ä.; ständige Vertreter: kommunale Verwaltungsspitzen, Vertreter aus privatem und öffentlichen Bereich, Vertreter von Fachbehörden
Fördermittel	Landesmittel (Regionalprogramm 2000), Mittel des Förderfonds der Metropolregion Hamburg sowie (zu ca. 20%) Mittel der Beteiligten gestaffelt nach Einwohnerzahl	keine Fördermittel zur Einrichtung	Landesmittel sowie Mittel der Beteiligten, Entwicklung von REK sind Bedingung für Aufnahme in das EU-Förderprogramm LEADER+	Landesmittel sowie Mittel der Beteiligten	Landesmittel sowie Mittel der Beteiligten	Förderung durch MKRO, Bundesmittel, Einrichtung von Modellvorhaben
eigene Finanzmittel	keine	keine	keine, teilweise Einrichtung eines Förderfonds zur Förderung von Projekten des REK bzw. mit regionalen Bezug	(rak Bonn) Zusammenlegung der kommunalen Wohnungsbauförderung		keine

nicht-rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen (Fortsetzung)						
Bezeichnung	Gebietsentwicklungsplanung Schleswig-Holstein	Foren	Regionalkonferenzen	Regionaler Arbeitskreis	Regionalmanagement/ Regionalmarketing	Städtenetze
Räumliche Abgrenzung	Gemarkungsgrenzen der angeschlossenen Gebietskörperschaften	an keine Verwaltungsgrenzen gebunden, Abgrenzung erfolgt nach "Verflechtung" (siedlungsstrukturell wie wirtschaftlich)	Ballungsraumweit, in der Regel aufgaben- und akteursabhängig	Gemarkungsgrenzen der angeschlossenen Gebietskörperschaften	Räumliche Abgrenzung unterschiedliche, aufgaben- und akteursabhängig	unterschiedliche Dimensionen: Metropolregion; Polyzentren; grenzüberschreitend; Vernetzung ländlicher Räume
Häufigkeit der Verbreitung	13 GEPs in Schleswig-Holstein	seit den 90er Jahren gewinnen Foren immer mehr an Bedeutung, vor allem in Ballungsräumen	ab den späteren 80er Jahren zunächst in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, inzwischen auch in anderen Bundesländern verbreitet	geringe Verbreitung	Ausgehend von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen inzwischen in mehreren Bundesländern	in mehreren Ballungsräumen, aber auch als Zusammenschluss von mehreren kleineren Städten im ländlichen Raum
generelle Übertragbarkeit	Übertragbarkeit der Durchführung ist hoch, allerdings ist durch die Beauftragung eines externen Planungsbüros eine relativ hohe Anschubfinanzierung vonnöten (Abschreckung)	generelle Übertragbarkeit ist hoch, allerdings Entstehung innerhalb schon bestehender regionaler Strukturen. Nicht als singulärer Kooperationsansatz.	Regionalkonferenzen sind auf jeden Raum mit regionalen Verflechtungen übertragbar, Voraussetzung ist die Einigung auf ein gemeinsames Leitbild	Die Übertragbarkeit ist hoch und wird zudem in NRW z.T. vom Land gefördert. Der rak Bonn soll als Prototyp für NRW gelten.	generell auf jeden Raum übertragbar	Zwar ist das Konzept der Städtenetze nicht als isolierte "Stadtpolitik" zu verstehen, trotzdem Konzentration auf Synergieeffekte für die Städte, Stadt-Umland-Problematik wird ausgeblendet
Vorteile	Möglichkeit des Konsens auf hohem Niveau; wegen dem Bündelungseffekt für das langfristige Effizienzsteigerungen für das Land	Öffnung politisch-administrativer Strukturen, Einbindung weiterer Akteure in die Ziel- und Entscheidungsfindungsprozesse	Die örtlichen Kräfte werden in den regionalen Politikprozess mit eingebunden, Herausbildung eines regionalen Bewusstseins, Förderung von regionalen Zusammenhängen	Aufbau eines gemeinsamen Baulandpools, Einhaltung gewisse Qualitätskriterien bei der Baulandentwicklung.	Zeiteinsparung von Verwaltungsabläufen, Synergieeffekte der "Aufgabenkooperation".	Erschließung von Synergieeffekten zwischen Städten, Kostensenkung durch Arbeitsteilung raumbedeutsamer Infrastruktur
Nachteile	kurzfristiger, hoher Aufwand für alle; u.U. werden tw. Ziele der Landesplanung . ausgehöhlt	häufige Dominanz privatwirtschaftlicher Akteure und wirtschaftlicher Fragestellungen, mangelnde demokratische Legitimation, Beschränkung auf "machbare" Aufgaben (konsensorientiert), keine finanziellen Mittel zur Maßnahmendurchführung vorhanden	Schwachpunkte sind die tw. willkürliche Regionsabgrenzung, einseitige Auswahl der Teilnehmer und deren mangelnde demokratisch Legitimation sowie Auswahl der jeweiligen Handlungsfelder; zudem haben die Ergebnisse keine bindende Wirkung	Entstanden als Reaktion auf die Verlegung der Bundeshauptstadt nach Berlin. Somit Initiierung nur möglich gewesen, durch die in den Kommunen entstandenen Ängste und Befürchtungen nachteiliger Entwicklungen.	erhöhte Anforderungen an den Regionalplaner (Moderation), begrenzte Konfliktregelungskapazität.	Konzentration auf "Kernstädte", kaum Einbindung des direkten Umlandes. Gewinn für das Umland nur aufgrund bestehender Verflechtungen, keine finanziellen Mittel zur Maßnahmendurchführung vorhanden
Bemerkungen	Ansatz auf Schleswig-Holstein begrenzt. Ähnliche Ansätze unter anderen Namen auch in anderen Bundesländern.	Foren gelten gemeinhin als der am wenigsten institutionalisierte Kooperationsansatz. In der Praxis wird dem nicht immer entsprochen.	"idealtypischer Aufbau: -Analyse der Region, ggf. in Szenarien; -Leitbild zur Darstellung der "Entwicklungsphilosophie"; -Orientierungsrahmen mit einer problemspezifischen, fachbezogenen und ggf. teils räumlichen Ausdifferenzierung der allg. Zielvorstellungen; - Handlungsrahmen mit der Benennung konkreter Handlungsfelder und Projekte	ländergrenzenübergreifende Abstimmung; der Kooperationserfolg in der Region Bonn ist ein Beispiel dafür, dass eine gemeinsame Abstimmung kommunaler Baulandpolitik auch im Zusammenspiel einer größeren Zahl von Gemeinden gelingen kann.	Übertragung betriebswirtschaftlicher Grundlagen auf die Regionalplanung, um somit das starre und unflexible Instrumentarium der Regionalplanung durch ein handlungsorientiertes Konzept zu ergänzen.	obwohl informelle Form doch recht formalisiert (Ähnlichkeiten mit der KAG). Festen Regeln unterworfen, v.a. bedingt durch Förderung durch Bundesmittel. Erwähnung im RO-PO+ROPH, u.U. Festsetzung im ROG als raumordnerisches Instrument.
bekannteste Beispiele	In Schleswig-Holstein derzeit 13 GEP.	"Arbeits- und Initiativkreis" (München), "Nachbarschaftsforen (Berlin)", "Wirtschaftsforen (Nürnberg/Fürth/Erlangen), IHK Forum (Rhein-Main)	Regionalkonferenz Aachen, REK Hamburg, RAG Bremen, Biosphärenreservat Rhön	Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/ Rhein-Sieg/ Ahrweiler (rak Bonn)	K.E.R.N. Technologie-Region Kiel- Eckernförde- Rendsburg- Neumünster- Plön	11 Modellregionen, u.a.: MAI-Kooperation, ANKE (grenzüberschreitend, NL+D), K.E.R.N., SEHN, ...

Abb. 18: Nicht-rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen

3 Formelle Ansätze

Die formellen Kooperationsansätze bieten gegenüber den informellen ein breiteres Spektrum in vielerlei Hinsicht. So umfassen formelle Kooperationsformen Ansätze nach dem öffentlichen Recht, wie auch nach dem Privatrecht, ferner Verbands- und Körperschaftsmodelle. Ihr Aufgabenspektrum reicht von monofunktionalen Ansätzen, bei denen es um die gemeinsame Erfüllung nur einer Aufgabe geht, bis zu umfassenden, vielfältige Aufgaben kommunaler Gebietskörperschaften. Gegenüber den informellen Kooperationsansätzen zeichnet sie eine weitaus höhere demokratische Legitimierung aus. Die Mitglieder der Entscheidungsorgane sind mittel- oder unmittelbar demokratisch legitimiert. Zudem verfügen sie in der Regel über eine operative Einheit (Geschäftsstelle). Sie lassen sich grob in: **Rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen, Zusammenarbeit aufgrund gesetzlichen Zwanges** sowie **Durch Gesetz neu geschaffene Gebietskörperschaften** einteilen.

3.1 Rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen

Diese Gruppe stellt die häufigste Form interkommunaler Zusammenarbeit dar. Ähnlich wie bei den informellen Ansätzen handelt es sich um eine freiwillige Zusammenarbeit, die allerdings durch verschiedene Formen der Regelung Bindungswirkung gegenüber den Beteiligten besitzt. Die Akteure besitzen zumeist keine direkte demokratische Legitimierung (Ausnahme z.B. Region Stuttgart mit ihrer direkt gewählten politischen Vertretung), jedoch werden sie in den meisten Fällen von der jeweils direkt demokratisch gewählten Regierung gestellt oder berufen und sind somit an diese gekoppelt. Zudem sind sie auch mit gewissen politischen Kompetenzen ausgestattet. Weitere Unterschiede zu den informellen Kooperationsformen sind die Entscheidungen per Mehrheitsentscheid, die - gekoppelt mit ihrer Bindungswirkung - die Zusammenarbeit nicht nur auf Win-Win-Situationen beschränken sondern auch die Regelung von Verteilungskonflikten zulassen.

Die Einrichtung dieser formellen Kooperationsformen erfolgt entweder durch die Kooperationspartner oder die jeweils zuständigen landes- oder zentralstaatlichen Behörden. Die Kooperationsformen reichen von funktionalen oder aufgabenorientierten Ansätzen bis hin zu territorialen oder großraumorientierten Ansätzen.

funktionale oder aufgabenorientierte Ansätze	territoriale oder großraumorientierte Ansätze
<ul style="list-style-type: none">▪ Aufgabenspezifische Zweckverbände▪ Öffentlich- oder privatrechtliche Vereinbarungen▪ Kommunale Arbeitsgemeinschaften	<ul style="list-style-type: none">▪ Mehrzweck-Pflichtverbände▪ Mehrzweckverbände mit gebietskörperschaftlichen Elementen▪ Planungsverbände

Abb. 19: Unterscheidung der rechtlich gestalteten freiwilligen regionalen Ansätze¹⁸³

Bei den **funktionalen oder aufgabenorientierten Ansätzen** stehen die Aufgabenspezifische Zweckverbände hervor:

„Aufgabenspezifische Zweckverbände als häufigste Form interkommunaler Zusammenarbeit kommen zwischen Städten aller Größenordnungen vor; in verstädterten Regionen bestehen oft

¹⁸³ Vgl. Heinz, Werner 2000a: S.202ff.

mehrere dieser Verbände nebeneinander, oft werden sie auch mit anderen Kooperationsansätzen kombiniert¹⁸⁴.

Potenziell können diese Verbände die unterschiedlichsten lokalen Aufgaben übernehmen. In der kommunalen Praxis stehen allerdings Funktionen und Leistungen im Vordergrund, die aus technischen und/oder wirtschaftlichen Gründen sinnvollerweise gemeindegrenzenübergreifend erbracht werden. Dies gilt vor allem für die Bereiche der technischen, der kulturellen und der Freizeitinfrastruktur: Trinkwasser- und Energieversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, ÖPNV, Planung und Bewirtschaftung von Kultur- und Sporteinrichtungen.

Die **territorialen oder großraumorientierten Ansätzen** gewinnen mehr und mehr an Bedeutung. Gerade in Zeiten, in denen die funktionalen Verflechtungen von Kernstädten mit ihrem Umland weiter zunehmen und sich die Aufgaben- und Problemstellungen in der Region geändert haben, sind räumlich wie auch sektoral umfassende regionsorientierte Lösungsstrategien zur Kooperation gefordert. Die höchste Verbreitung haben hierbei die Mehrzweck-Pflichtverbände mit weitreichenden Kompetenzen und eigenen Ressourcen inne¹⁸⁵.

3.2 Zusammenarbeit aufgrund gesetzlichen Zwanges

Die zuständige Aufsichtsbehörde kann Zweckverbände sowie Planungsverbände ohne Zustimmung der beteiligten Gemeinden schaffen. Dieser gesetzliche Zwang ist für die Kooperation verständlicherweise nicht sehr förderlich, weswegen diese Form selten eingesetzt wird. Am häufigsten bzw. mit den bekanntesten Beispielen sticht bei dieser Form der Kooperation das Bundesland Baden-Württemberg mit seinen Nachbarschaftsverbänden sowie Regionalverbänden hervor.

Häufiger tritt jedoch der abgeschwächte Fall auf, dass sich eine Gemeinde weigert mit anderen zu kooperieren, beziehungsweise sich einer Kooperation anzuschließen. Diese Gemeinden können gezwungen werden mit anderen bereits kooperierenden Gemeinden auf diesem Gebiet zusammen zu arbeiten. Beispiele für diese Form ist die verordnete Angliederung an eine bestehende Kooperation zur gemeinsamen ÖPNV-Planung.

Weiteres Beispiel für diese Kooperationsform sind die zwischen einzelnen Bundesländern abgeschlossenen Staatsverträge, die eine Einigung zwischen den Bundesländern als Vertragspartner darstellen. Die kommunale Ebene, die kooperieren soll, wird zumeist nicht mit einbezogen und bekommt die Kooperation, sowie die Zielvorstellungen „verordnet“. Bekannteste Beispiele hierfür sind:

- Staatsvertrag zwischen den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz vom 3. März 1969 zur Gründung des „Raumordnungsverbandes Rhein-Neckar“;
- Staatsvertrag zwischen den Bundesländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 1974 zur Regelung der Zusammenarbeit in der Raumordnung zwischen der Region Mittlerer Oberrhein und dem Raum Südpfalz;
- Staatsvertrag zwischen den Bundesländern Sachsen-Anhalt und Sachsen vom 27.08.1993 zur Bildung einer gemeinsamen Raumordnungskommission sowie regionaler Arbeitsgemeinschaften.

¹⁸⁴ Heinz, Werner 2000b: S.525.

¹⁸⁵ Vgl. Heinz, Werner 2000b: S.529.

Gegenstand aller drei Staatsverträge ist die Regionalplanung. Im Falle der Regionen Mittlerer Oberrhein/ Südpfalz und Halle/ Leipzig ist die Regelung der Gremienzusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Akteuren der Regionalplanung Gegenstand des Staatsvertrages. Im Falle des Rhein-Neckar-Raumes wird die Gründung eines gemeinsamen Raumordnungsverbandes geregelt, der als eigenständige Behörde tätig wird und die vorher bestehende Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar GmbH ablöst, die mit Kompetenzproblemen gegenüber den beteiligten Ländern und gegenüber den beteiligten Städten und Landkreisen zu kämpfen hatte. Dieses Beispiel zeigt auch, dass selbst mit dieser Konstellation und ihrer per Vertrag geregelten Ordnung Arbeitsergebnisse erzielt werden konnten. Umso mehr sollte dies jedoch möglich sein, wenn die Beteiligten der Kooperation konstruktiv gegenüberstehen¹⁸⁶.

Nicht unerwähnt bleiben soll der planungsorganisatorische Sonderfall Berlin-Brandenburg, wo seit Jahresbeginn 1996 – gebildet mit dem Rückenwind der geplanten Länderfusion, jedoch unbeeinflusst von deren Scheitern – auf staatsvertraglicher Basis eine gemeinsame Landesplanungsbehörde beider Länder¹⁸⁷ tätig ist, die derzeit die weitreichendste Kooperationsform¹⁸⁸ auf staatlicher Ebene in Deutschland darstellt¹⁸⁹.

3.3 Durch Gesetz neu geschaffene Gebietskörperschaften

Dies ist keine Kooperationsform im eigentlichen Sinne, sondern eine Veränderung der gebietskörperschaftlichen Struktur und damit eine Erweiterung des räumlichen Aufgabenbereichs. Notwendig ist dies, wenn eine einzelne Kommune Aufgaben nicht mehr selbstständig, bzw. mit zweckmäßigem Aufwand erfüllen kann und ein fester Zusammenschluss mehrere Kommunen eine Effizienzsteigerung nach sich zieht. Das Aufgabenspektrum des Zusammenschluss reicht von sämtlichen vormals der örtlichen Ebene obliegenden Aufgaben bis hin zu einzelnen definierbaren Aufgaben, für die eine einzelne Gemeinde „zu klein“ ist. Die neuen Gebietskörperschaften verfügen über eigene Finanzmittel und direkt demokratisch legitimierte Entscheidungsträger.

Aktuelle Beispiele für per Gesetz neu geschaffene Gebietskörperschaften sind die Kooperationsformen des Regionalkreises bzw. der Regionalstadt. Bei der Regionalstadt handelt es sich um regionale „Einheitskommunen“, die deutlich größer als die meisten Großstädte sind und deren Untergliederungen (Bezirke) nicht Träger der Selbstverwaltungshoheit im Sinne der Kommunalverfassung sind¹⁹⁰.

Im Regionalkreis – bekanntestes Beispiel ist die Region Hannover - behalten die regionsangehörigen kommunalen Gebietskörperschaften ihre eigene Selbstverwaltungshoheit. Der gegenüber anderen Reformvorschlägen neue und weiterführende Ansatz ist, dass die regionsangehörigen Kernstädte ihren kreisfreien Status aufgeben. Dadurch lässt sich der materielle Nutzen- und Lastenausgleich in Stadtregionen besser organisieren¹⁹¹.

Eine weitere Form der per Gesetz neu geschaffenen Gebietskörperschaften sind die vor allem in dünn besiedelten ländlichen Räumen vorkommenden Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene. Dabei werden mehrere, grundsätzlich selbständige Gemeinden, deren Leistungsfähigkeit

¹⁸⁶ Vgl. Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.43f.

¹⁸⁷ ARL (Hrsg.) 1998: S.65.

¹⁸⁸ Vgl. Priebs, Axel 1996: S.15.

¹⁸⁹ Vgl. Priebs, Axel 1999: S.622f.

¹⁹⁰ Vgl. Danielzyk, Rainer 1999: S.582.

¹⁹¹ Vgl. Danielzyk, Rainer 1999: S.582.

III. Formen der regionalen Kooperation

nicht den Anforderungen einer modernen Verwaltung genügt, zu Verbandsgemeinden, Samtgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften, „Ämtern“ o.ä. zusammengefasst. Geprägt ist diese Form durch eine Fülle von länderspezifischen Eigenarten und Sonderformen; die generellen Vorteilen sind eine effektivere Wahrnehmung der kommunalen Aufgaben, insbesondere bei der Abstimmung der Flächennutzungsplanung, sowie ein besserer Vorteils- und Lastenausgleich¹⁹².

Bekanntestes Beispiel für durch Gesetz neu geschaffenen Gebietskörperschaften sind die kommunalen Gebietsreformen. Mit dieser Form wurde erstmals in den 70er Jahren den über die Gemeindegrenzen hinausgehenden Aufgaben und Problemen begegnet. Es ging vor allem darum, die „Verwaltungsorganisation, vor allem im kommunalen Bereich, an die inzwischen eingetretenen und längere Zeit nicht berücksichtigten sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungen (anzupassen)“¹⁹³. Im Zuge dieser Reform wurde die Zahl der Gemeinden in Westdeutschland von 24.278 auf fast ein Drittel (8.514), die Zahl der Kreise von 425 auf 235 reduziert¹⁹⁴. Die meisten Gemeindezusammenschlüsse bzw. Eingemeindungen fanden im ländlichen Raum bzw. in den Vorortstädten statt, die Grenzen der Verdichtungsräume bzw. Kernstädte blieben weitestgehend unberührt. Somit waren vor allem die Vorortstädte die Gewinner, während die Kernstädte am wenigsten von der Reform profitierten¹⁹⁵. Nach der deutschen Einigung setzte eine ähnliche Reform in Ostdeutschland ein. Im Jahre 1993 belief sich die Zahl der Städte und Gemeinden noch auf 7.563 (von denen 47 Prozent unter 500 Einwohnern zählten) und die Anzahl der Kreise auf 189¹⁹⁶. Bis Ende 2000 führte die Gebietsreform zu einer Reduktion der Zahl der Städte und Gemeinden um über ein Viertel auf 5.324, die der Kreise um über ein Drittel auf 112¹⁹⁷.

Regionalkreis und Regionalstadt beleben die Diskussion um die interkommunale Kooperation neu und verdeutlichen die signifikanten Veränderungen und Schwerpunktverlagerungen hierbei. Weder die Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene noch eine weitere kommunale Gebietsreform (abgesehen von eventuell weiteren notwendigen Anpassungen in Ostdeutschland) spielen hierbei eine Rolle. Vielmehr werden sie in den Diskussionen zur Kooperation als extreme Variante der Problemlösung ins Spiel gebracht - als „Drohung“, die zu kooperativen Ansätzen zwingt¹⁹⁸.

¹⁹² Vgl. Danielzyk, Rainer 1999: S.582.

¹⁹³ Scheuner, Ulrich 1981: S.126.

¹⁹⁴ Thieme, Werner; Prillwitz, Günther 1981: S.74ff

¹⁹⁵ Wagener, Frido 1982: S.416.

¹⁹⁶ Damaskis, Horst 1993: S.13

¹⁹⁷ Eigene Berechnungen nach: BBR: Gemeinde- und Kreisbevölkerung Deutschlands, Stand: 31.12.2000

¹⁹⁸ Vgl. Danielzyk, Rainer 1999: S.579f.

Formelle Ansätze der regionalen Kooperation		rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen				
Bezeichnung	Zweckverband/ Mehrzweckverband ("Frei-" sowie "Pflichtverband")	öffentlich-rechtliche Kooperationsverträge	privat-rechtliche Kooperationsformen (meist GmbH-Ansätze)	kommunale Arbeitsgemeinschaft	Planungsverband (§ 205 BauGB)	Ballungsraumgesetz (BallrG)
Auslösende Faktoren	Gemeindegrenzenübergreifende Probleme und Aufgaben, zunehmende funktionale Verflechtung zwischen Kernstadt(en) und Umlandgemeinden, Sicherung einer geordneten Entwicklung im Verbandsgebiet	Gemeindegrenzenübergreifende Probleme und Aufgaben, Kompetenzbündelung	Beschleunigung, hohe Gestaltungsfreiheit, Verwaltungsunabhängigkeit	aufgabenspezifischer Zusammenschluss auf Basis öff.-rechtlicher Vereinbarungen	funktionale Verflechtung zwischen Gemeinden, Sicherung einer geordneten Entwicklung im Verbandsgebiet	Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung und Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt
Initiatoren, zuständige Akteure für Einrichtung	Aufgabenspezifisch: Gemeinden, Gemeindeverbände ("Freiverband"), zuständige Aufsichtsbehörden (Landrat, Regierungspräsident, Innenminister; "Pflichtverband")	Aufgabenspezifisch: Gemeinden, Gemeindeverbände, zuständige Aufsichtsbehörden	Kommunalverwaltungen	Kommunale Verwaltungsspitzen (gesetzliche Grundlage geschaffen 1969 durch Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GVBl. I))	Kommunale Ebene	Zuständige Landesregierung
Aufgabenbereiche	Grundsätzlich können alle kommunalen Aufgaben auf den Zweckverband übertragen werden, in der Praxis aber v.a. im Bereich der technischen und sozialen Infrastruktur. Auch die Aufstellung, Änderung, Ergänzung von Bauleitplänen kann übertragen werden.	Potenzielle alle der örtlichen Ebene obliegenden Aufgaben; Schwerpunkte im Bereich der technischen Infrastruktur und öffentlicher Großprojekte v.a. im Bereich Betrieb und Nutzung bestimmter öff. Einrichtungen	Insbesondere Aufgaben im Bereich der technischen Infrastruktur, keine gemeindehoheitlichen Befugnisse; es lassen sich fast alle Selbstverwaltungsaufgaben auf Gesellschaften übertragen	aufgabenspezifisch (gemeinsam bearbeitende Angelegenheiten, z.B. Flughafenplanung, Abstimmung über Gebührenerhöhung, etc)	Sämtliche Aufgaben der Gemeinden können dem Planungsverband übertragen werden, allerdings zumeist nur unterstützende Funktion; Erstellung Regional- und FNPlan (BFR)	soziale und technische Infrastruktur, Standortmarketing und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, Planung, Errichtung und Unterhaltung des Regionalparks Rhein-Main, regionale Verkehrsplanung und regionales Verkehrsmanagement
Organe	Hauptorgan ist die Verbandsversammlung. Weitere Organe variieren in ihrer Bezeichnung und Funktion in den Bundesländern. In der Verbandsatzung (Mindestinhalt ist vorgeschrieben) ist die Anzahl der Vertreter pro jeweiligem Verbandsmitglied sowie das Stimmrecht zu regeln.	Organe der Aufgabenträger, gemeinsame Trägerschaft aller oder einer beteiligten Gemeinde	Bei GmbH-Ansätzen: Gesellschafter und Gesellschafterversammlung	oberstes Organ ist der Arbeitsausschuss ohne Bindungswirkung	Verbandskammer (Vertreter der Verbandsmitglieder) und Verbandsvorstand	Rat der Region jedoch ohne exekutive Entscheidungsbefugnisse, da nicht nach Regeln des repräsentativen Wahlrechts zusammengesetzt
Beteiligte	Kommunale Selbstverwaltungskörperschaften wie Gemeinden und Gemeindeverbände, darüber hinaus auch: andere Körperschaften, Anstalten des öff. Rechts und private Personen	Vor allem Gemeinden und Gemeindeverbände	Öffentliche und private Akteure	Vertreter der beteiligten Gemeinden sowie sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und private Personen	Vertreter der beteiligten Gemeinden gewichtet nach "Größe" der Gemeinde (z.B. Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (BFR): FFM mit 12 Stimmen, kleinere Gemeinden mit 1 Stimme)	Oberbürgermeister und Landräte, Auswahl von Bürgermeistern der Gemeinden, gewählte Vertreter der Kreistage/Stadterordnetenversammlung
Fördermittel	Landeszuschüsse (im Falle des VRS)					
eigene Finanzmittel	Verbandsumlagen (mit jeweils unterschiedlichen Bemessungskriterien), Beiträge und Gebühren, staatliche Zuweisungen, Liegenschaftsverwaltung	Freie Vereinbarung der Kosten- und Ertragsaufteilung	Kapitaleinlagen der Gesellschafter	Regelung über öff.-rechtl. Vertrag, dem alle zustimmen müssen (in BY+TH auch Mehrheitsentscheid), Finanzierung durch Gemeinde- und Kreismittel	Finanzierung durch Verbandsumlage von den Verbandsmitgliedern	Finanzierung durch Umlage des zugehörigen Planungsverbandes
Räumliche Abgrenzung	Gemarkungsgrenzen der angeschlossenen Gebietskörperschaften	Gemarkungsgrenzen der angeschlossenen Gebietskörperschaften	Aufgabenspezifisch	Gemarkungsgrenzen der angeschlossenen Gebietskörperschaften	Gemarkungsgrenzen der angeschlossenen Gebietskörperschaften	Gemarkungsgrenzen der angeschlossenen Gebietskörperschaften, Teile von angrenzenden Landkreisen

rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen (Fortsetzung)						
Bezeichnung	Zweckverband/ Mehrzweckverband ("Frei-" sowie "Pflichtverband")	öffentlich-rechtliche Kooperationsverträge	privat-rechtliche Kooperationsformen (meist GmbH-Ansätze)	kommunale Arbeitsgemeinschaft	Planungsverband (§ 205 BauGB)	Ballungsraumgesetz (BallrG)
Häufigkeit der Verbreitung	Zweckverbände sind die häufigste Form interkommunaler Zusammenarbeit	Mittlerer Verbreitungsgrad (vor allem in Flächenländern)	Zunehmend	Hoher Verbreitungsgrad im gesamten Bundesgebiet; in 7 Ländern (BY, BB, NW, RP, SA, HE, TH) als formelle, restliche Ländern rein informelle Form	mittlere Verbreitungsgrad z.B. Frankfurt, München	entstanden im Zusammenspiel mit dem Planungsverband Frankfurt
generelle Übertragbarkeit	Aufgrund der hohen potenziellen Aufgabenbereiche Übertragbarkeit auf jeden interkommunalen Kontakt	generell auf jeden Raum übertragbar	generell auf jeden Raum übertragbar	Kommunale Arbeitsgemeinschaften bieten eine hohe Übertragbarkeit auf projektbezogene gemeinsame Planungsvorhaben	generell auf jeden Raum übertragbar	generell übertragbarer Ansatz, jedoch politisch gestaltete und eingetragene Sonderform
Vorteile	Kriterien wie Einwohnerzahl oder Steuerkraft können im Stimmrecht berücksichtigt werden, gesetzlich geregelte Verfassung, Effizienzgewinn, Bündelung von Kompetenzen, längerfristige Kooperation, interessensgerechte Finanzierung	Entlastung der Kommunen, Effizienzsteigerung, feste Strukturen - flexible Vereinbarungsmöglichkeiten	relativ einfach Gründung, geringer Finanzierungsbedarf, geringe regeldichte, verwaltungsunabhängig, hohe Gestaltungsfreiheit bei Satzung und Aufgabenstellung, zudem uneingeschränkte Beteiligung weiterer privater Akteure möglich	zumeist Vorläufer intensiverer Formen der Zusammenarbeit (Zweckverband/Planungsverband), keine Schaffung neuer Institutionen, Beteiligung sonstiger öff.-rechtl. Körperschaften sowie privater Institutionen möglich	Mögliche Vereinfachung des Planungssystems durch die Zusammenführung von Regionalplan und FNP zu "regionaler Flächennutzungsplan", hohe fachliche und technische Kompetenz, lässt Raum für andere Kooperationen	theoretischer Ebenenabbau (beim Bsp. nicht gelungen), Einbeziehung aller kommunalpolitischer Akteure der Region
Nachteile	durch Mitgliedschaft von anderen Akteuren neben Gemeindevertretern mögliche Einflussnahme jener auf B-Pläne bzw. FNP, zumeist aufwändige Gründung und Verwaltung, Kompetenzverlust der Kommunen durch Auslagerung spezifischer Aufgaben aus der kommunalen Selbstverwaltung	Gefahr der eindeutigen Dominanz einer Gebietskörperschaft	Verkümmerung der Gemeinden zu bloßen "Holdingeinheiten" entspricht nicht dem Leitbild der kommunalen Selbstverwaltung, zudem: zusätzlicher Verwaltungsaufwand, Gegensatz gemeinwohlorientierter Zwecksetzung und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen, keine Übertragung gemeindehoheitlicher Aufgaben	Beschlüsse des Arbeitsausschusses haben keine Bindungswirkung nach außen, lediglich unverbindliche Anregungen und Empfehlungen (Ausnahme u.U. BY, HE, TH), keine finanziellen Mittel zur Maßnahmedurchführung vorhanden	als alleiniges Instrument mit der Komplexität von Stadt-Umland-Problemen überfordert, keine formal festgeschriebene Überordnung gegenüber den Mitgliedsgemeinden, Autorität basiert auf der fachlichen und technischen Kompetenz	willkürliche Regionsabgrenzung, Durchschneidung von Kreisen; Rat der Region ohne Durchsetzungskompetenzen; operative Ebene kooperiert nicht untereinander
Bemerkungen	ZV lassen sich mit anderen Kooperationsformen verbinden. Ein ZV kann anstelle eines Planungsverbandes die Bauleitplanung für die Mitgliedsgemeinden übernehmen. Zweckmäßig ist dies, wenn der ZV neben der Bauleitplanung noch andere Aufgaben wahrnehmen soll	Private Akteure können an einer öff.-rechtl. Vereinbarung oder Zweckvereinbarung nicht beteiligt werden	Einrichtung nur wenn nicht eine Rechtsform des öff. Recht die Aufgabe ebenso erfüllen kann; insofern einzig praktikable Möglichkeiten: GmbH oder AG	Kommunale Arbeitsgemeinschaften eignen sich im Aufgabenbereich Bauleitplanung v.a. zur Institutionalisierung der interkommunalen Abstimmungspflicht nach §2 Abs. 2 BauGB. Mitunter treten KAG auch als informelle Kooperationsform auf, z.B. in Form von Städtenetzen, die vom Aufbau und Struktur den KAGs sehr ähneln.	Ein Zusammenschluss nach dem Zweckverbandsrecht oder durch besondere Landesgesetze wird durch diese Vorschriften nicht ausgeschlossen. Ein Planungsverband kann auch ein Zweckverband sein.	Das Ballungsraumgesetz ist als Bündelungsorgan diverser unterschiedlich organisierter Zweckverbände zu verstehen. In der Region bestehen teilweise hohe Widerstände gegen die Kooperation.
bekannte Beispiele	diverse Verkehrsverbände (HE), Verbände zu GE-gebietsabstimmung (BY), Schulverbände (BB), Kulturzweckverbände (SN), regionale Umweltschutzverbände (SA), Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR), Zweckv. "Großraum Braunschweig", "Umlandverband Frankfurt (UVF)", Verband Region Stuttgart (VRS), Zweckv. Raum Kassel (ZRK)		KVR-Tochter Abfallbeseitigungsgesellschaft Ruhrgebiet mbH, Stuttgarter Wirtschaftsförderungs-GmbH, rak Bonn Strukturförderungsgesellschaft, Wirtschaft / Regionalmarketing Rhein-Neckar-Dreieck GmbH, Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar GmbH	Nachbarschaftsbereiche des Landes RP, Nachbarschaftsausschüsse in SH, AG Kultur im Großraum Nürnberg-Erlangen-Fürth-Schwabach	Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (bestehend aus einem Planungsverband und dem BallrG), Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München	Ballungsraum Frankfurt am Main (bestehend aus einem Planungsverband und dem BallrG)

Abb. 20: Rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen

	Durch Gesetz verordnete regionale Kooperationen		Durch Gesetz neu geschaffene Gebietskörperschaften			
Bezeichnung	Nachbarschaftsverbände	Regionalverbände	Kommunale Gebietsreformen (Eingemeindungen, Gemeindegemeinschaften)	Regionalkreis sowie Stadtverband Saarbrücken	Regionalstadt sowie Region Hannover	Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene (Samtgemeinden)
Auslösende Faktoren	Stadt-Umland-Probleme	Übergemeindliche flächendeckende Planung im Landeskontext, Koordination von Einzelplanungen	Gebietsreformen in West- und Ostdeutschland; Diskrepanz zwischen siedlungsstrukturellen Grenzen und sozioökonomischer Verflechtung	Gebietsreform, gemeindliche Integration im Verdichtungsraum	Interregionale Konkurrenz, Diskrepanzen der innerregionalen Lasten- und Einnahmenverteilung	übergemeindliche flächendeckende Planung
Initiatoren, zuständige Akteure für Einrichtung	Landesregierung Baden-Württemberg	Landesregierungen mehrerer Bundesländer	Landesregierungen	Landesregierung	Kommunale Ebene, Landesregierung	Landesregierung
Aufgabenbereiche	Förderung der geordneten Entwicklung des Nachbarschaftsbereichs, Entwicklung eines Interessensausgleichs; Aufstellung eines gemeinsamen FNP, weitere Aufgaben können übertragen werden	Formulierung großräumiger Ziele der Raumordnung und Landesplanung, Analyse regionsspezifischer Entwicklungsprobleme	Alle der örtlichen Ebene obliegenden Aufgaben	FNP-Aufstellung, alle Selbstverwaltungsaufgaben eines Landkreises, Aufgaben der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde	Breites Aufgabenspektrum im übertragenen und eigenem Wirkungskreis, Regionalplanung sowie mehrere Trägerschafts-funktionen	Aufgaben für die eine einzelne Gemeinde "zu klein" ist, werden der "Samtgemeinde" übertragen (z.B. gemeinsame FNP-Aufstellung)
Organe	Verbandsversammlung (Vertreter der Verbandsmitglieder und Verbandsvorsitzender); tw. Verwaltungsrat	Verbandsversammlung (Vertreter der Verbandsmitglieder und Verbandsvorsitzender; Zusätzliche Organe in Bayern)	Die nach den Gemeindeverfassungen/ -verordnungen der Bundesländer jeweils vorgesehenen Gemeindeorgane	zweistufige Verwaltungsgliederung; Organisation nach dem "Kreismodell" mit Stadtverbandstag, -ausschuss und -präsident, zusätzlich Planungsrat wg. FNP-Aufstellung (Saarbrücken)	Regionalversammlung, -ausschuss und -präsident sowie Gemeindegemeinschaft	nach Gemeinderecht organisiert
Beteiligte	Kernstädte und Umlandgemeinden, Landkreise (nur Beratungsfachträger)	Landkreise und kreisfreie Städte, zusätzlich kreisangehörige Gemeinden in Bayern	Kernstadt und Umlandgemeinden oder mehrere benachbarte Gemeinden	Saarbrücken und neun weitere Städte und Gemeinden	Hannover und die dem Kreis Hannover angehörenden Städte und Gemeinden	nach Gemeinderecht organisiert
Fördermittel			Steuern, (Real-, Verbrauchs- und Aufwandsteuern), Finanzaufweisungen, Gebühren	Verbandsumlage, Schlüsselzuweisungen des Landes und Zuschüsse sowie zusätzliche Steuereinnahmen	Verbandsumlage, Schlüsselzuweisungen des Landes und Zuschüsse sowie zusätzliche Steuereinnahmen	Landesmittel
eigene Finanzmittel	Verbandsumlagen von den Kommunen sowie Landeszuschüsse und -zuweisungen jedoch keine Kreismittel	Verbandsumlagen sowie Landeszuschüsse und -zuweisungen				

Durch Gesetz verordnete regionale Kooperationen (Fortsetzung)			Durch Gesetz neu geschaffene Gebietskörperschaften (Fortsetzung)			
Bezeichnung	Nachbarschaftsverbände	Regionalverbände	Kommunale Gebietsreformen (Eingemeindungen, Gemeindezusammenschlüsse)	Regionalkreis sowie Stadtverband Saarbrücken	Regionalstadt sowie Region Hannover	Gemeindeverbände unterhalb der Kreisebene (Samtgemeinden)
Räumliche Abgrenzung	Gemarkungsgrenzen von Kernstädten und ihrem jeweiligen Umland	Gemeindegrenzen der Verbandsmitglieder, häufig auch Einbeziehung ländlicher Räume	Gemarkungsgrenzen der zusammengeschlossenen kommunalen Gebietskörperschaften	Gemarkungsgrenzen der verbandsangehörigen Gebietskörperschaften	Gemarkungsgrenzen der beteiligten Gemeinden; Gemarkungsgrenzen des Kommunalverbandes Großraum Hannover	Grenzen der beteiligten Gebietskörperschaften
Häufigkeit der Verbreitung	Sechs Verbände in Baden-Württemberg	38 Verbände in vier Bundesländern	Mehrere Tausend in allen Bundesländern: in Westdeutschland zwischen 1967 und 1977 von 24278/ 425 (Gemeinden/ Kreise) auf 8514/ 235, in Ostdeutschland ab 1993 von 7563/ 189 auf 5324/ 112 (2000)	Ein Gemeindeverband, weitere in Diskussion (Durchsetzung gescheitert)	Ein Gemeindeverband	häufige Verbreitung in ländlichen Gebieten im gesamten Bundesgebiet (z.B. NI, SH, RP, MV, BB)
generelle Übertragbarkeit	aufgrund der Verordnung per Gesetz auf heutige Zeiten nicht mehr übertragbar	möglich in Bundesländern mit einer gesonderten Unterteilung in Regionen (BW, BY, MV, SN, mit Einschränkungen: [RP, NW])	praktische Übertragbarkeit gering: Länderneugliederung nach Artikel 29 des Grundgesetzes erfordert die jeweils getrennte positive Volksabstimmung beider beteiligter Länder. 1994 wurde der Art. geändert und die bedingte Möglichkeit der Regelung durch Staatsverträge geschaffen. Beide Wege sind mit hohen (politischen) Ressentiments und Hürden verbunden.	hohe politische Ressentiments wegen Kompetenzbescheidung	hohe politische Ressentiments wegen Kompetenzbescheidung	nur übertragbar auf Gemeinden, die ihren Aufgaben nicht mehr gewachsen sind
Vorteile	Erstellung eines gemeindegrenzenübergreifenden Flächennutzungsplan	umfassende Regionalplanung, in verdichteten Räumen mögliche Koordinierung von Einzelplanungen	Bündelung von Kompetenzen, direkte demokratische Legitimation	Bündelung von Kompetenzen, Abbau der Konkurrenzsituation, erhebliche Effizienzsteigerung	Bündelung von Kompetenzen, Abbau der Konkurrenzsituation, erhebliche Effizienzsteigerung	Einsparung von Kosten, direkter Effizienzgewinn
Nachteile	ohne Weisungsbefugnis, Beschränkung auf Empfehlungen, hohe Dominanz der Kernstadt, räumliche Abgrenzung (politisch motiviert und nicht strukturell)	Skepsis und Ablehnung der Umlandgemeinden, räumliche Abgrenzung zu gross, Diskrepanz zwischen Ordnungs- und Verflechtungsraum	hohe politische Ressentiments, nicht realisierbar	Widerstand der Landräte, Bürgermeister und politischer Mandatsträger wegen Kompetenzverlustes	Widerstand der Landräte, Bürgermeister und politischer Mandatsträger wegen Kompetenzverlustes	Interessen jeder Gemeinde müssen gewährt werden (Kompromiß auf niedrigster Stufe), wenig Steuerung
Bemerkungen	Nachbarschaftsverbände gelten als Träger öffentlicher Belange	ähnlich den Zweckverbänden; keine spezifische Einrichtung zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen	Bei der Gebietsreform wurde entweder die Gemeinden zusammengeschlossen oder eine neue institutionelle Schicht gemeinsamer Verwaltungseinheiten mit sämtlichen Kompetenzen geschaffen und die kleinen Gemeinden als Träger politischer Selbstverwaltung beibehalten	Vorhandene Kreise, höhere Kommunalverbände und Regierungsbezirke werden aufgelöst, kreisfreie Städte verlieren ihren Status	Kooperation in Hannover erfolgreich, weil Kooperation unter Gleichen (je 500.000EW) und von oberster Verwaltungspitze stark forciert	Beim gemeinsamen Aufstellen eines Planwerks müssen alle dem Plan abschliessend zustimmen, keine Gemeinde darf übervorteilt sein
bekannte Beispiele	Heidelberg/Mannheim, Karlsruhe, Pforzheim, Reutlingen/Tübingen, Stuttgart (aufgelöst) und Ulm mit jeweils ihrem Umland	Regionalverband Stuttgart (1994 aufgelöst), München, Industrieregion Mittelfranken		Stadtverband Saarbrücken (umgesetzt); Regionalkreis Rhein-Main, Stuttgart (Diskussionstatus, Durchsetzung gescheitert)	Region Hannover	

Abb. 21: Durch Gesetz verordnete regionale Kooperationen und neu geschaffene Gebietskörperschaften

B Allgemeine Bewertung

Der erstellte Überblick über die verschiedenen Kooperationsansätze als auch die Darstellung der Kooperationsmodelle in bestimmten Stadtregionen¹⁹⁹ suggerieren möglicherweise ein homogeneres Bild, als es in dem Themenfeld tatsächlich der Fall ist.

Letztlich müssen alle Versuche einer Systematisierung der regionalen Kooperation²⁰⁰ und der Konstruktion „idealer“ Kooperationsansätze unvollständig bleiben, da in jedem Raum spezifische Rahmenbedingungen, Aufgabenstellungen, Kooperationserfahrungen und „politische Kulturen“ vorzufinden sind²⁰¹.

Deshalb steht im Mittelpunkt der Diskussionen in der Fachöffentlichkeit derzeit vermehrt die Frage, wie „hart“ oder „weich“ Kooperationsformen auf regionaler Ebene gestaltet sein sollten²⁰².

„Allgemeine (organisationstheoretische) Überlegungen sprechen angesichts der Komplexität der Aufgabenstellung, des Problemdrucks und der Notwendigkeit flexiblen Handelns in Partnerschaft mit privaten Akteuren für weiche Formen. Aus diesem Grunde sind in den letzten Jahren in vielen Regionen Regionalkonferenzen, Arbeitskreise, Foren usw. eingerichtet worden, die nicht zuletzt die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Dynamik des jeweiligen Raumes verbessern sollen“²⁰³. Die Suche nach der optimalen regionalen Organisationsstruktur darf sich nicht eindimensional auf die Alternative „harte“ oder „weiche“ Organisationsformen reduzieren. Vielmehr sind „weiche“ Kooperationsformen (Regionalkonferenzen, etc.) notwendige Ergänzungen „harter“ Strukturen, nicht zuletzt, um das breite Spektrum der gesellschaftlichen Akteure in die Gestaltung der Region einzubeziehen. In vielen Regionen mit einer schwach ausgebildeten Kooperationskultur bzw. mit besonders schwierigen administrativen Strukturen (z.B. den Stadtstaaten Bremen und Hamburg) sind sie auch erforderlich, um überhaupt eine Basis für regionales Bewusstsein und gemeinsame Zukunftsdiskussion zu schaffen. Diese „weichen“ Kooperationsformen stoßen jedoch schnell an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit, da sie unfähig sind wirkliche Verteilungskämpfe zu lösen. „Standort- und Investitionsentscheidungen für ‚sperrige‘ bzw. ‚unbequeme‘ regionale Infrastrukturprojekte – von Deponien über Güterverkehrszentren bis zum Flughafenausbau – können nicht von informellen Gremien gefasst werden. Ebenso wenig können rechtsverbindliche Planungen, die den notwendigen Rahmen für kapitalintensive Projekte der Wirtschaft bilden, in solchen Gremien beschlossen werden“²⁰⁴. Hierfür sehr viel besser geeignet sind die „harten“ Kooperationsformen, die aber nur für einen Teil der Aufgabenstellung Lösungsansätze bieten. Insofern kommt es letztlich auf eine geeignete Verknüpfung von „harten“ und „weichen“ Kooperationsformen an. Die adäquate Form der Verknüpfung wird dabei für jeden Raum individuell politisch entschieden werden müssen.

Unstrittig ist die Notwendigkeit - sowohl aus einer am Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung orientierten Perspektive als auch unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit von

¹⁹⁹ Siehe Kapitel: Problemlagen: S.52ff.

²⁰⁰ Vgl. Priebs, Axel 2001: S.8ff.

²⁰¹ Vgl. Danielzyk, Rainer 1999: S.583.

²⁰² Vgl. Fürst, Dietrich 1999: S.609f.

²⁰³ Vgl. Danielzyk, Rainer 1999: S.586.

III. Formen der regionalen Kooperation

Regionen im europäischen bzw. globalen Standortwettbewerb - einer Verbesserung der Kooperation auf regionaler Ebene. „Da die regionale Ebene und ihre Organisationsform in der Bundesrepublik – im Gegensatz zu den Ebenen der Kommunen und Länder – verfassungsrechtlich nicht eindeutig bestimmt sind, ergibt sich ein großer Spielraum – auch für experimentelle Ansätze“²⁰⁵.

Aufgrund der hohen Komplexität der Probleme, organisatorischen Strukturen und Interessenslagen hat sich in den Stadtregionen zunehmend die Überzeugung durchgesetzt, dass fachliche und politische Prioritätensetzung erforderlich und verstärkt teilraumspezifische Kooperationsformen notwendig sind, die kaum auf eine Formel gebracht werden können. Die wichtigsten Aufgabenstellungen und relevanten Kriterien für geeignete Kooperationsformen werden an dieser Stelle noch einmal zu genannt.

Die wichtigsten Handlungsfelder für eine verbesserte regionale Zusammenarbeit sind²⁰⁶:
<ul style="list-style-type: none">▪ Strukturpolitik/ Regionalmarketing,▪ Siedlungs- und Freiraumplanung,▪ finanzieller Vorteils- und Lastenausgleich,▪ Zusammenarbeit in Fachplanungen wie z.B. Verkehr, Ver- und Entsorgung, Tourismus und Naherholung.

Zu beachten dabei ist, dass der Raumbezug dieser Handlungsfelder sehr unterschiedlich ist: Während Siedlungs- und Freiraumplanung eher kleinräumig arbeiten muss, erfordern auf europäischer Ebene Strukturpolitik und Regionalmarketing Raumbezüge, die oftmals die gegenwärtigen Abgrenzungen der bestehenden Regionen eher noch überschreiten. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass Kooperation nur dort entsteht, wo es auch notwendig ist. Eine Kooperation aus moralischen Gründen wird nicht stattfinden, insofern müssen die strategischen Handlungsfelder jeder Region herausgefunden und benannt werden²⁰⁷.

Bei der Einrichtung oder Entstehung von Kooperationen müssen deswegen gewisse Restriktionen und strittige Aspekte in Bezug auf die Realisierung von Kooperationsansätzen beachtet werden:

Eindeutige Ebenentrennung	Kooperationsansätze sollten nicht additiv, sondern integrativ in vorhandene Verwaltungsstrukturen eingefügt werden. Sowohl die bestehenden, als auch die neuen Strukturen müssen sich der jeweils andere anpassen. Transparente Verantwortlichkeiten und nachvollziehbare Entscheidungsstrukturen sind auf der regionalen Ebene besonders notwendig, da ansonsten das Interesse der Öffentlichkeit, aber auch gestaltungstarker Politiker auf Dauer kaum gewonnen werden kann. Deswegen kann die Einführung neuer Strukturen auch mit einer umfassenden Verwaltungsstrukturreform einhergehen.
----------------------------------	--

²⁰⁴ Priebs, Axel 1999: S.621.

²⁰⁵ Vgl. Danielzyk, Rainer 1999: S.586.

²⁰⁶ Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S. 81f.

²⁰⁷ Vgl. Eckhard Bergmann, Ulrike Hardt 1999: S. 632ff.

Finanzierung und finanzielle Mittel	Förderlich für den Kooperationsansatz ist, wenn sie über eine eigene Finanzierung und finanzielle Mittel verfügt. Günstigster Weg zur Finanzierung ist hierbei die Finanzierung über eigene Steuereinnahmen oder Mischfinanzierungen aus Gebühren, Umlagen und Zuweisungen unterschiedlicher Ebenen. Die Abhängigkeit von nur wenigen Mittelgebern oder Mitgliedskommunen sollte vermieden werden. Eigene finanzielle (Förder-) Mittel unterstützen die schnelle Umsetzung der Projekte.
Demokratische Legitimation	Eine hohe demokratische Legitimation (=Direktwahl) sorgt für eine Steigerung des Interesses und Engagement der Bürger für regionale Belange, eine höhere Verpflichtung der politisch legitimierten Akteure sowie für eine Eingrenzung der potenziellen Dominanz spezifischer Interessengruppen.
Räumlicher Zuschnitt	Die räumlichen Grenzen von Kooperationsansätzen sollten sich an den räumlich-funktionalen Beziehungen und den konkreten Problemen und Aufgaben der jeweiligen Stadtregion orientieren. Grenzziehungen aufgrund von Sympathie und Antipathie bzw. politische Zweckmäßigkeitüberlegungen und die in der Regel vorhandenen Widerstände kommunaler Akteure haben zumeist eine dauerhafte Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit von Kooperationsansätzen zur Folge.
Klare Aufgabentrennung	Die Aufgaben und Kompetenzen übergreifender Kooperationsansätze einerseits und der kommunalen Ebene andererseits (von kommunalen Gebietskörperschaften bis zu aufgabenspezifischen Funktionseinheiten) sollten klar voneinander abgegrenzt, Überschneidungen weitgehend vermieden werden. Regionsweit orientierte Ansätze sollten mit strategischen, konzeptionellen, koordinierenden wie auch regulierenden Kompetenzen in allen für den Einzelfall relevanten Funktionsbereichen ausgestattet sein; operative und Bürgernähe erfordernde Aufgaben und Dienstleistungen sollten der kommunalen Ebene vorbehalten bleiben.
Beteiligte Akteure	Einer Kooperation wird erst durch das Engagement der beteiligten Akteure Leben eingehaucht. Dieses lässt sich zwar nicht direkt steuern, jedoch können gewisse Voreinrichtungen getroffen werden. So sollte die Zahl der Akteure überschaubar bleiben, um den Abstimmungs- und Arbeitsaufwand gering zu halten. Zudem ist eine einseitige Besetzung durch z.B. nur politische Vertreter zu vermeiden. Vielmehr sollten auch Interessensvertreter der Wirtschaft, der Bürger sowie von Institutionen/ Vereinen eingebunden werden. Förderlich für die Kooperation ist das Vorhandensein von einzelnen Machtpromotoren, dieses kann jedoch nicht gesteuert werden.
Impulse übergeordneter Verwaltungsebenen	Die Einrichtung stadtrationaler Kooperation sollte nicht der Freiwilligkeit kommunaler Gebietskörperschaften überlassen werden. Kooperationsansätze mit weitergehenden – in vorhandene Strukturen und Interessen eingreifenden – Kompetenzen bedürfen der Unterstützung staatlicher, für die Einrichtung dieser Ansätze verfassungsrechtlich ohnehin zuständiger Ebenen. Eine Neuverteilung von Kompetenzen und Finanzmitteln ist allein durch eine freiwillige Kooperation von Gemeinden nicht zu erreichen.
Flankierende Maßnahmen	Einhergehend mit der Einrichtung regionaler Kooperationsansätze bietet es sich an – auch zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit und zur Realisierung der mit ihnen verbundenen Ziele – diese mit einer Reform vorhandener Verwaltungsstrukturen im Sinne ihrer Vereinfachung und zur Vermeidung von Kompetenzüberschneidungen zu verknüpfen. Weiterhin empfiehlt es sich nachzudenken über: die Überführung einzelner, die interkommunale Konkurrenz maßgeblich beeinflussender Steuern auf die regionale Ebene oder die Einrichtung von übergreifenden, an spezifische Steuereinnahmen gebundenen Regionalfonds.

III. Formen der regionalen Kooperation

Frühzeitige Bürgerbeteiligung	Bei der Einrichtung regionsorientierter Kooperationsansätze sollten die jeweiligen Gebietsbewohner frühzeitig in den Prozess der Konzipierung und Entwicklung einbezogen werden. Damit lassen sich Engagement und Interessen der Bürger für geplante Reformansätze erhöhen, welches gleichzeitig die Gefahr eines späteren Scheiterns minimiert.
Vermeidung punktueller Ansätze	Stadtregionale Kooperationsansätze sollten mit dem jeweiligen Bundesland abgestimmt werden und Teil eines ganzheitlichen Konzeptes sein. So bleibt einerseits die Übersichtlichkeit für die Landesplanung gegeben. Andererseits wird eine Konzentration stadtreregionaler Kooperationsansätze auf die jeweils wirtschaftsstärksten Räume unter Vernachlässigung der übrigen Landesteile mit einhergehender Verstärkung der sich vollziehenden räumlichen Konzentrationsprozesse in wirtschaftlicher und demographischer Hinsicht sowie die Verschärfung bestehender regionaler Disparitäten reduziert. Das Bundesland kann über die Einrichtung von Modellvorhaben und eine entsprechende Förderung derselben für diesen Ausgleich selber sorgen.
Flexibilität	Dialog und Kooperation dürfen sich nicht auf kurzfristige, temporäre Aktionen beschränken. Sie müssen langfristig angelegt sein und sollen nicht nur die Umsetzung, sondern auch die Fortschreibung und Erfolgskontrolle der Konzepte umfassen. Zudem sollten stadtreregionaler Kooperationsansätze so konzipiert sein, dass sie sich den tiefgreifenden Strukturveränderungen anpassen lassen und auch unter veränderten Bedingungen funktionsfähig sind. Gleichzeitig sollte allerdings auf diese Bedingungen eingewirkt, das heißt versucht werden, innerregionale Siedlungstätigkeit und räumlich-funktionale Entwicklungsprozesse so zu steuern, dass diese die räumlichen Zuständigkeitsbereiche von Kooperationsansätzen nicht bereits kurz nach ihrer Einrichtung veraltet erscheinen lassen.

Abb. 22: Maßgebliche Elemente bei der Einrichtung von Kooperationen²⁰⁸

C Querschnitt über spezielle Kooperationsformen

1 Auswahl der Beispiele

Auch wenn keine Idealform eines Kooperationsansatzes existiert, so lohnt es sich auf ähnlichen Strukturen basierende Ansätze kritisch zu analysieren und positive Elemente zu übernehmen bzw. aus den negativen Erfahrungen zu lernen. Die folgende Auswahl zeigt besonders hervorzuhebende Kooperationsansätze und Instrumente, die helfen können die Stadt-Umland-Beziehungen innerhalb der Metropolregion Hamburg auf ein höheres Niveau zu heben.

An erster Stelle sind hierbei die Nachbarschaftsforen Berlin/Brandenburg zu nennen, die innerhalb einer ähnlichen Struktur (monostrukturelle Metropolregion) ländergrenzenübergreifend handeln. Das Instrument der Gebietsentwicklungsplanung findet Erwähnung, da es bereits erfolgreich (wenn auch begrenzt auf Schleswig-Holstein) innerhalb der Metropolregion Hamburg operiert und sich sein Ansatz auch zur Kooperation über Landesgrenzen hinweg eignet. Die Raumordnunglichen Verträge gewinnen immer mehr an Bedeutung, da sie die Möglichkeit bieten, innerhalb einer informellen Kooperation zu fest verbindlichen Regelungen zu kommen.

²⁰⁸ Vgl. Heinz, Werner 2000b: S.558-562.

In vielerlei Hinsicht als gute Beispiele gelten weiterhin die ländergrenzenübergreifende Kooperation bei dem *rak bonn*²⁰⁹, die beweist, „dass eine gemeinsame Abstimmung kommunaler Baupolitik auch im Zusammenspiel einer größeren Zahl von Gemeinden gelingen kann“²¹⁰ und andererseits der Raumordnungsverband Rhein-Neckar²¹¹, mit seiner flexiblen, zweistufigen Planungsorganisation, die vergleichsweise geringe landesrechtliche Grundlagen und Abstimmungen erfordert. Zur genaueren Erläuterung der beiden Beispiele sei auf die einschlägige Literatur zu den beiden Kooperationen hingewiesen.

2 Regionalplanung in Berlin/ Brandenburg: kommunale Nachbarschaftsforen

Die jahrzehntelange, einander ignorierende, getrennte Stadtentwicklungspolitik der beiden Teile Berlins endete mit der Wiedervereinigung Deutschlands und dem Zusammenschluss Berlins. Ost-Berlin, dessen Stadtentwicklung auch das östliche Umland mit einbezogen hatte, besaß nun wieder eine Verbindung zum westlichen Teil Brandenburgs – in dem sich Potsdam als regionales Zentrum herausgebildet hatte - und West-Berlin verfügte wieder über ein Umland, die Jahre der Trennung sind an der Grenze jedoch noch klar zu erkennen. Erst nachdem die infrastrukturellen Lücken geschlossen waren, setzte auch hier die Normalität der europäischen Großstadregionen ein²¹². Es galt nun auch hier den negativen Folgewirkungen der Verstädterung und Suburbanisierung durch neue Planungsstrategien entgegenzuwirken. Die gemeinsame Landesplanung Berlin/ Brandenburg begann frühzeitig mit dem provisorisch eingerichteten Regionalausschuss Berlin – Brandenburg (1989) und der Planungsgruppe Potsdam (1990). Darauf folgte 1994/ 1995 die Gebietsreform in Brandenburg, infolgedessen mehrere Kreise zu wenigen Großkreisen zusammengefasst wurden. Im April 1995 wurde, einmalig in der Bundesrepublik, für den Gesamttraum zweier Länder eine dauerhafte Zusammenarbeit in der Landesplanung staatsvertraglich vereinbart. Die Aufgaben der Landesplanung werden durch die am 1.1.1996 gegründete gemeinsame Landesplanungsabteilung wahrgenommen. Diese ist zugleich Bestandteil der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin und des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg²¹³. Sie handelt nach dem Prinzip der Einvernehmlichkeit. Bei nicht zu lösenden Konflikten ist ein Konsens auf höherer politischer Ebene zu erreichen. Selbst konfliktträchtigste Probleme konnten bisher erfolgreich gelöst werden. Die gemeinsame Landesplanungsabteilung stellte in den beiden ersten Jahren nach ihrer Entstehung in über zweitausend Fällen das Einvernehmen her; nur in ganz wenigen Fällen waren Entscheidungen der politischen Ebenen notwendig²¹⁴. Letztlich tagt die Landesplanungskonferenz unter dem Vorsitz der beiden Regierungschefs. Die Beschlüsse der Landesplanungskonferenz werden durch die Gemeinsame Landesplanung vorbereitet.

Anfang der 90er Jahre bildeten sich neben der formellen Ebene der beiden Länder eine neue – informelle – Kooperationsform, getragen und entwickelt von den Bezirken und Kommunen des

²⁰⁹ Quelle: Greiving, Stefan; et al. 2001: <http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/pz/f16-2001/> (Zugriff: 17.04.2003)
Quelle: www.staedtenetzeforum.de/bonn.html (Zugriff: 14.03.2003)

²¹⁰ Quelle: MORO: Regionales Flächenmanagement – Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/ Rhein-Sieg/ Ahrweiler: <http://www.urban21.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/rak.htm> (Zugriff: 14.03.2003)

²¹¹ Vgl. ARL (Hrsg.) 1998: S.57ff; Vgl. Danielzyk, Rainer 1999: S.583; Vgl. Priebs, Axel 1999: S.622f; Quelle: www.region-rhein-neckar-dreieck.de (Zugriff 15.05.03).

²¹² Vgl. Röber, Manfred; Schröter, Eckhard 2002: S.320f.

²¹³ Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg; Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin (Hrsg.) 1998: S.12.

²¹⁴ Vgl. ARL (Hrsg.) 1998: S.65.

III. Formen der regionalen Kooperation

engeren Verflechtungsraumes. Zu dieser Zeit war das Verhältnis zwischen Berlin und Brandenburg merklich abgekühlt und wurde von der Fachöffentlichkeit mit der Formel „Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen Staates“²¹⁵ beschrieben. Die Pionierleistung ist hierbei dem Bezirk Tempelhof zu zuweisen, der bereits 1992 mit den angrenzenden Kreisen und Kommunen im Süden das Gespräch gesucht hatte. Dies geschah aus der Feststellung heraus, „dass es eigentlich auf beiden Seiten eine ganze Reihe von Informationen gab, die auf Grund der bisherigen Sprachlosigkeit nicht ausgetauscht worden waren“²¹⁶. Auf Grund dieser bezirklichen Initiative, der Aufgeschlossenheit der anderen Bezirke und Kommunen sowie mit Hilfe der brandenburgischen Ministerien entstanden 1996 schließlich die Kommunalen Nachbarschaftsforen Nord, Süd, Ost und West. Die Akteure der Nachbarschaftsforen sind im Wesentlichen die für die Planung verantwortlichen: die Planungsdezernenten der Landkreise, die entsprechenden Stadträte der Berliner Außenbezirke, die Amtsdirektoren, die Bürgermeister der Städte und Gemeinden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie fungiert als Geschäftsstelle aller vier Nachbarschaftsforen. Beteiligt sind ferner die regionalen Planungsstellen sowie – in Abhängigkeit von den Themen auf der Tagesordnung – wechselnde Gäste²¹⁷. Ungefähr in jedem Vierteljahr findet ein Treffen statt, wobei sich die Beteiligten als Gastgeber abwechseln.

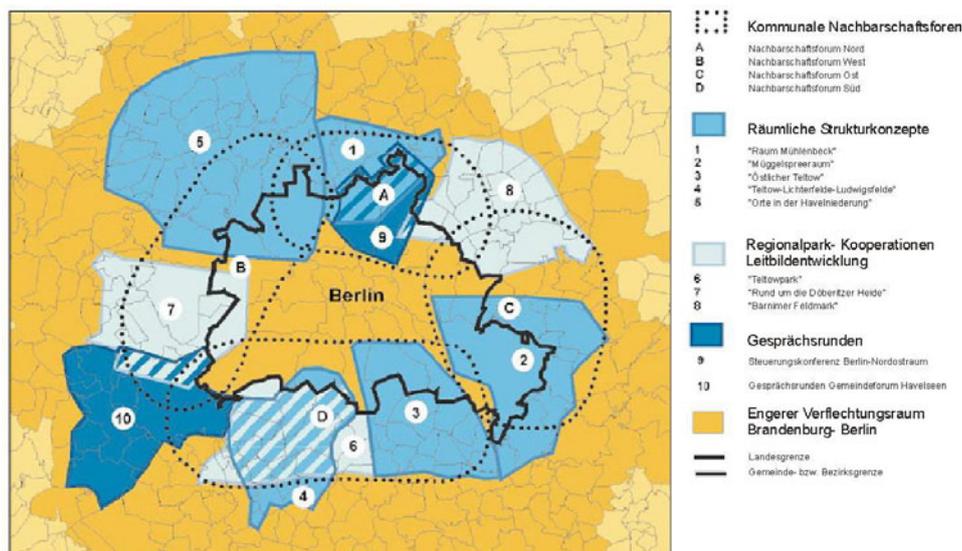


Abb. 23: Interkommunale Kooperation im engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (Stand 1998)²¹⁸

War in der ersten Initiative im Südraum Berlins noch der reine Informationsaustausch Zweck der Verbindung, so bekamen die nun offiziell eingerichteten Foren auch weitergehende Inhalte übergeben:

²¹⁵ Röber, Manfred 1996: S.23.

²¹⁶ Reipert, Klaus-Ulrich 1999: S.17.

²¹⁷ Eggeling, Rolf 1999: S.23.

²¹⁸ Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg; Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin (Hrsg.) 1998: S.12.

Inhalte der Kommunale Nachbarschaftsforen: AG Süd, West, Nord, Ost:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Information über die jeweilige Gemeinde, das Amt oder den Bezirk, ▪ gegenseitiger Informationsaustausch über aktuelle Planungsfragen und –themen, ▪ Verständigung über teilräumliche Zusammenhänge (teilräumliche Identität), ▪ Erörterung von Planungsthemen von und mit den Fachverwaltungen, Entwicklungsgesellschaften, öffentlichen Planungsträgern, ▪ Meinungsbildung über gemeinsame Leitvorstellungen, ▪ Initiierung und Steuerung interkommunaler Räumlicher Strukturkonzepte (RSK), ▪ Erarbeitung umsetzungsorientierter, gemeindeübergreifender Kooperationsprojekte.

Abb. 24: Inhalte der Kommunale Nachbarschaftsforen

Die einzelnen Foren wurden weiter aufgeteilt und für insgesamt elf Teilräume Strukturkonzepte erarbeitet, deren Initiierung und Steuerung im Rahmen der jeweiligen Kommunalen Nachbarschaftsforen erfolgte. Weiter wurden gemeinsame Zieldiskussionen geführt, Entwicklungsvorstellungen konkretisiert und vielfältige Überlegungen zur Umsetzung mittels Projekten ausgearbeitet. Die Inhalte und Erkenntnisse sollen in die formellen Planungen der Verfahrensbeteiligten einfließen. Mittlerweile liegen für den engeren Verflechtungsraum rings um Berlin flächendeckend die sogenannten Räumlichen Strukturkonzepte (RSK) vor. Diese haben sich als Instrument einer verbindlichen Siedlungs- und Freiraumplanung bewährt. „Räumliche Strukturkonzepte sind informelle, gemeindeübergreifende Planungen zur integralen Siedlungs- und Freiraumentwicklung in Teilräumen“²¹⁹. Damit wird eine Schwachstelle geschlossen, die bei vielen Kooperationen derzeit noch besteht. So mangelt es vielerorts an gemeinsam entwickelten Leitbildern und raumstrukturellen Vorstellungen, die ein zusammenhängendes Bild der stadtreionalen Zusammenhänge vermitteln²²⁰. Durch Bündelung räumlicher Informationen machen Räumliche Strukturkonzepte räumliche Zusammenhänge und Strukturen sichtbar und vermitteln integral zwischen den verschiedenen Planungsebenen (Landesplanung, Regionalplanung, Kreiskonzeptionen, Flächennutzungsplänen, Rahmenplanungen, etc.). Das RSK H.A.S.E. ist eines von ihnen. Durch Verstetigung des interkommunalen Kooperationsprozesses gelang es in diesem Fall, über die Erarbeitung eines RSK hinausgehend weitere Konzepte bis zur projektorientierten Realisierung zu führen²²¹.

Zielsetzungen der RSK sind:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinsam integrale planerische Betrachtung zusammenhängender Räume. ▪ Erarbeitung von Leitbildern für die Ausbildung qualitativ hochwertiger und nutzungsgerechter Siedlungs- und Freiraumstrukturen. ▪ Entwicklung überörtlicher Lösungsansätze für planerische Problembereiche. ▪ Schaffung von Arbeitshilfen für die Erarbeitung und Abstimmung von Bauleitplänen. ▪ Mobilisierung und Steuerung der durch gemeinsame Planung ermittelten Potenziale. ▪ Ermittlung konkreter Maßnahmen zur Umsetzung von Kooperationsthemen. ▪ Umsetzung vereinbarter Maßnahmen innerhalb der bisherigen Zuständigkeiten.

Abb. 25: Zielsetzungen der RSK sind

²¹⁹ Wékel, Julian; Wolter, Frank 2002: S.50.

²²⁰ Quelle BBR 2003: Strategien und Leitbilder zur Planung und Entwicklung in Stadtregionen. <http://www.urban21.de/raumordnung/stadtregionen/strategien.htm> (Zugriff: 22.03.2003)

²²¹ Quelle: MORO: Regionales Flächenmanagement - Räumliches Strukturkonzept (RSK) Hellersdorf– Altlandsberg– Strausberg– Erkner (H.A.S.E.): <http://www.urban21.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/hase.htm> (Zugriff: 16.05.03)

„Zum Teil wurden die Ergebnisse der RSK in Form von Planungszeitungen veröffentlicht. Die Publikationen, die jeweils den gemeinsamen Planungsraum darstellen und die wichtigsten Entwicklungsleitlinien vorstellen, wurden in allen beteiligten Stadt-, Gemeinde- und Bezirksverwaltungen ausgelegt. Zum Teil wurden die Ergebnisse auch als Wanderausstellung vor Ort präsentiert. Auf diese Art erfolgte eine Information sowohl der politischen Gremien wie auch der Öffentlichkeit“²²².

Der Ansatz der Kommunalen Nachbarschaftsforen eignet sich für alle Großstadtregionen, in denen eine interkommunale Zusammenarbeit zwischen Umlandgemeinden und Kernstadt aufgrund des Problems der "Großen Zahl" nicht einsetzte bzw. gescheitert ist²²³. Vor allem die Verknüpfung der formellen Planungsebene mit der informellen Kooperationsform schafft neue Möglichkeiten in der regionalen Abstimmung.

3 Gebietsentwicklungsplanung Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein verfügt die unterste kommunale Ebene über einen sehr kleinen räumlichen Zuschnitt, was dazu führt, dass Planungen jedweder Art schnell Gemeindegrenzen überschreiten. Vor allem die größeren Städte – mit Schwerpunkt im Umland von Hamburg - sind von den daraus resultierenden Flächenengpässen betroffen. Eine geordnete Siedlungs- und Freiraumentwicklung ist oftmals nur eingeschränkt möglich.

Zur Lösung wird immer wieder – auch von politischer Seite, derzeit aktuell von den schleswig-holsteinischen Grünen²²⁴ - eine umfassende Verwaltungsreform der untersten kommunalen Ebene gefordert. Ein Beispiel für den Reformdruck ist die Region Rendsburg. Auf kleinstem Raum kümmern sich eine Kreis-, zwei Stadt- und vier Amtsverwaltungen um die Belange von etwa 65 000 Einwohnern. Insgesamt kümmern sich auf kommunaler Ebene 62 Stadt-, 47 Gemeinde- und 119 Amtsverwaltungen um die 2,8 Mio. schleswig-holsteinische Einwohner. An dieser Konstellation wird sich bis zu der Landtagswahl 2005 nichts ändern und auch die Realisierung bis zur Kommunalwahl 2008 (Zielhorizont der Grünen in Schleswig-Holstein) darf wegen dem hohen Widerstand der kommunalen Ebene bezweifelt werden. Langfristig wird eine Reduzierung auf 50 Verwaltungseinheiten angestrebt.

Um trotzdem eine geordnete Siedlungs- und Freiraumentwicklung zu ermöglichen, hat die Landesplanung das Instrument der Gebietsentwicklungsplanung geschaffen, welches auch in das Landesentwicklungsgrundsatzgesetz Schleswig-Holstein (LEGG SH) vom 31.10.1995 als Sollvorschrift aufgenommen wurde. So heißt es in § 7 Abs. 7 Satz 1 LEGG SH:

„Ist eine funktionsgerechte Siedlungsentwicklung innerhalb der eigenen Gemeindegrenzen nicht mehr möglich, sollen insbesondere die zentralen Orte eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit ihren Nachbargemeinden aufnehmen. Zur raumverträglichen Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur werden grenzüberschreitende Gebietsentwicklungsplanungen angestrebt, die von einer ökologischen Bewertung des Raumes ausgehen und insbesondere städtebauliche, verkehrliche und weitere infrastrukturelle Erfordernisse einbeziehen.“

²²² Wékel, Julian; Wolter, Frank 2002: S.52.

²²³ Quelle: MORO: Regionales Flächenmanagement - Räumliches Strukturkonzept (RSK) Hellersdorf– Altlandsberg– Strausberg– Erkner (H.A.S.E.): <http://www.urban21.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/hase.htm> (Zugriff: 16.05.03)

Gebietsentwicklungsplanungen sind somit integrierte, flächenorientierte Entwicklungskonzepte oberhalb der vorbereitenden Bauleitplanung und unterhalb der Regionalplanung, die bei Flächenengpässen in den zentralen Orten der mittleren Stufe, insbesondere in den Stadt- und Umlandbereichen der ländlichen Räume, und in den Ordnungsräumen anzustreben sind, um eine geordnete Siedlungs- und Freiraumentwicklung in diesen Räumen sicherzustellen²²⁵.

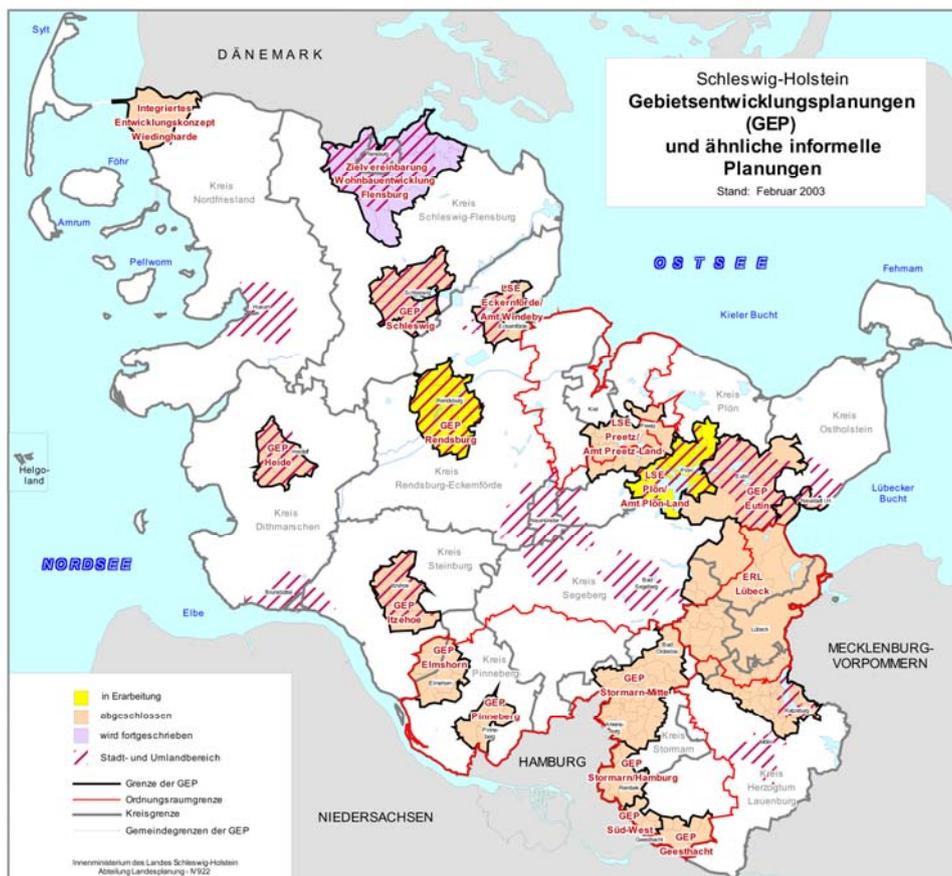


Abb. 26: Übersicht über Gebietsentwicklungsplanungen in Schleswig-Holstein²²⁶

Mit diesem Instrument werden Reibungspunkte und gemeinsame Interessenansätze aufgegriffen, die zwischen Städten und ihren Umlandgemeinden bestehen. Handlungsbedarf kann zum Beispiel dadurch auftreten, dass die Nachfrage nach Wohnbau- und Gewerbeflächen nicht an Gemeindegrenzen Halt macht. Dies gilt ebenso für den Verlauf von Verkehrsstrassen, für wertvolle Naturflächen und Erholungsgebiete.

²²⁴ Quelle: Aussage von Grünen-Fraktionschef Karl-Martin Hentschel in „Grüne wollen Zahl der Kreise und Kommunen drastisch reduzieren“ www.nachrichten.schleswig-holstein.de/?RUBRIKID=672&MID=30&REDID=97502 (Zugriff 14.05.03)

²²⁵ Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) 1998: S.11.

²²⁶ Quelle: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein Abteilung 9, Landesplanung

III. Formen der regionalen Kooperation

Das kooperativ erarbeitete Siedlungskonzept verbleibt nicht im allgemeinen, sondern trifft auf regional bedeutsame Schwerpunkte bezogen konkrete, umsetzungsorientierte Standortaussagen. Die planerische Vorgehensweise ist durch einen relativ ganzheitlichen Problemlösungsansatz gekennzeichnet (integrierte Siedlungs-, Verkehrs-, und Landschaftsentwicklung) und stark auf eine Einbeziehung gesellschaftlich relevanter Gruppen und der ehrenamtlich in den Gemeinden tätigen Kommunalpolitiker ausgerichtet. Die Gebietsentwicklungsplanung kann mit der Erstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans verglichen werden, durch seinen informellen Charakter zeichnet sich die Gebietsentwicklungsplanung allerdings gegenüber einem gemeinsamen Flächennutzungsplan durch eine höhere Flexibilität aus²²⁷.

Die Organisation von Gebietsentwicklungsplanungen ist relativ einfach. Zwischen den Städten und ihren Umlandgemeinden wird die Aufstellung eines Gebietsentwicklungsplans in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag gleichberechtigter Beteiligten vereinbart. Eine Kombination aus Stadt- und Landschaftsplanern wird mit der Erarbeitung eines Entwurfs beauftragt. Die Bürgermeister bilden einen runden Tisch, in dem alle Arbeitsschritte verabredet, alle Arbeitsergebnisse diskutiert werden. Die Bürgermeister bringen die Entwicklungsabsichten ihrer Gemeinden in die Arbeit ein und rückkoppeln die Ergebnisse mit ihren Vertretungen. Unterstützt wird der Prozess durch einen Moderator, der insbesondere dafür Sorge trägt, dass die doch sehr unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Beteiligten auf einer Sachebene abgearbeitet werden. In der Projektorganisation beteiligt sind neben haupt- und ehrenamtlichen kommunalpolitischen Akteuren auch Vertreter aus den Bereichen Wirtschaft, Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammer, Kultur, Presse/Medien, Verbänden, Jugend usw. Darüber hinaus sind Vertreter der Landesplanung Schleswig-Holsteins und Kreisvertreter in den Erarbeitungsprozess einbezogen. Ist ein Rahmenkonzept gefunden, das von allen Gemeinden akzeptiert wird, wird es in einem zweiten öffentlich-rechtlichen Vertrag als Leit- und Rahmenplan für die jeweilige Bauleitplanung der beteiligten Gemeinden verabredet und führt zu einer Selbstbindung, über deren Einhaltung auch die Landesplanung wacht.

Zudem sorgt die Landesplanung für die fachliche Begleitung und unterstützt den gesamten Prozess mit finanziellen Mittel aus dem Regionalprogramm 2000. Außerhalb dieser Fördergebietskulisse steht den Städten und Gemeinden der Förderungsfonds Nord der Metropolregion Hamburg zur Verfügung.

Im Ergebnis wird über die Gebietsentwicklungspläne abgewogen, wie sich die Flächenansprüche der Städte und Umlandgemeinden sowie der Fachplanungen vereinbaren lassen. Ziel ist es hierbei, einen fairen Interessenausgleich zwischen den Partnern zu vereinbaren, bei dem möglichst alle Seiten gewinnen.

Die Flexibilität des Ansatzes und sein hoher Umsetzungscharakter (Vereinbarung auf Flächenentwicklungen und Projekte) sind als zentrale Innovationen anzusehen.²²⁸ Derzeit findet von der Landesplanung eine Evaluierung der Gebietsentwicklungsplanung statt, mit ersten Ergebnissen ist allerdings nicht vor Sommer 2003 zu rechnen.

²²⁷ Quelle: MORO: Regionales Flächenmanagement - Gebietsentwicklungsplanung für Itzehoe und Umland: <http://www.urban21.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/itzehoe.htm> (Zugriff: 14.03.03)

²²⁸ Quelle: MORO: Regionales Flächenmanagement - Interkommunaler Gebietsentwicklungsplan für Elmshorn und Umlandgemeinden: <http://www.urban21.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/elmshorn.htm> (Zugriff: 14.03.03)

4 Raumordnerische Verträge

Raumordnerische Verträge wurden durch das BauROG 1998 in das ROG eingefügt, um eine stärkere Umsetzungsorientierung der Raumordnung zu fördern. Sinn und Zweck (Vorbereitung und Verwirklichung) des raumordnerischen Vertrages sind im § 13 Satz 5 ROG festgeschrieben:

“Vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne können geschlossen werden“.

Was Gegenstand und Anlass solcher raumordnerischer Verträge sein kann, bleibt offen; es ergeben sich aus dem Gesetz keine Beschränkungen²²⁹. Es gilt insoweit weitgehend Vertragsfreiheit. Ein Blick auf die raumordnerische Praxis macht deutlich, dass u.a. dieser Spielraum bei diesem zwar nicht grundsätzlich neuen aber durch § 13 S. 5 ROG neu in den Gesichtskreis gerückten Instrumentarium der raumordnerischen Verträge zu einer Reihe von Unsicherheiten führte. Es bestehen Unklarheiten bezüglich des Begriffs, der Anwendungsmöglichkeiten sowie der rechtlichen Maßstäbe und Schranken²³⁰.

Hilfreich könnte der raumordnerische Vertrag vor allem deswegen sein, weil er die Chance eröffnet außerhalb der förmlichen Raumordnungspläne verbindliche Regelungen zwischen bestimmten Akteuren im regionalen Kontext zu schaffen. Aus der Sicht der Regionalplanung können deshalb unter Verzicht auf die Festlegung verbindlicher Ziele der Raumordnung Regelungen mit einzelnen öffentlichen und privaten Akteuren über den Umfang und die Standorte bestimmter Raumnutzungsansprüche getroffen werden. Insofern können raumordnerische Verträge auch Instrumente des interkommunalen Interessenausgleich sein. Den Kommunen steht bereits eine breite Angebotspalette vielfältiger Organisations- und Handlungsformen für die interkommunale Zusammenarbeit - insbesondere Zweckverbände, Kooperationsvereinbarungen und sogar die privatrechtlichen Organisations- und Handlungsformen, wie zum Beispiel GmbHs, eingetragene Vereine und zivilrechtliche Verträge - zur Verfügung, die, wenn sie genutzt werden, ausreichen sollten einen interkommunalen Interessenausgleich herbeizuführen. Nach Spannowsky²³¹ ist dies aber u.a. nicht der Fall,

- wenn die Herbeiführung des Interessenausgleichs nicht allein im kommunalen Einflussbereich liegt, sondern auch eine Abstimmung mit der Landes- und Regionalplanung notwendig ist;
- oder wenn die notwendige Kooperation zwischen einzelnen gleichberechtigten kommunalen Partnern nicht in Gang kommt oder die Kooperationsbemühungen in eine Sackgasse geraten sind.

Zieht sich die Landes- und Regionalplanung in dieser Situation auf die Rolle der imperativen verbindlichen Planung zurück oder beschränkt sich nur auf die Anwendung weicher Kooperationsformen, wie zum Beispiel die Moderation und das Abhalten von Regionalkonferenzen, entsteht zumeist ein „regionales Entwicklungshemmnis“²³². Raumordnerische Verträge können einem solchen im Vorfeld vorbeugen, in dem z.B. bestimmte Ergebnisse aus Regionalkonferenzen

²²⁹ Vgl. Grotefels, Susan; Lorenz, Jana 2001: S.328f.

²³⁰ Vgl. Mahlburg, Stefan 2002 : S.21f.

²³¹ Vgl. Spannowsky, Willy 1999: S.38f.

²³² Vgl. Spannowsky, Willy 1999: S.39.

oder Regionalen Entwicklungskonzepten in raumordnerischen Verträgen fixiert werden²³³. Vertragspartner können Träger der Landes- und Regionalplanung und Gemeinden sowie andere, regional verantwortliche öffentliche und private Stellen sein, insofern bietet sich dieses Instrument auch zur Abstimmung und zum verbindlichen Interessensausgleich in dem speziellen, kleinräumigeren Problemfeld der Stadt-Umland-Kooperation an. Aus der Sicht der Städte und Gemeinden einer Region stellt der raumordnerische Vertrag ein instrumentelles Angebot dar, solche Kooperationsprojekte, die als Ergebnis einer informellen Phase der Kooperation weiter betrieben werden sollen, in die hierfür erforderliche Verbindlichkeit zu heben. Der raumordnerische Vertrag ergänzt insoweit den auf konkrete Bebauungspläne bezogenen städtebaulichen Vertrag.

Ein anschauliches Beispiel für die Anwendungsmöglichkeit des raumordnerischen Vertrags sind die informellen Kommunalen Nachbarschaftsforen Berlin-Brandenburg. So müssen die im Rahmen dieser gemeinsam erarbeiteten Leit- und Entwicklungslinien sowie die strategischen Räumlichen Strukturkonzepte zu regional abgestimmten Handlungs- und Maßnahmenkonzepten fortentwickelt werden. Durch die Möglichkeit der verbindlichen Vereinbarung über die Realisierung von kurz- und mittelfristig zu realisierenden Projekten, Maßnahmen und Handlungen wird die Kooperation verdichtet und verstärkt, sowie eine verlässliche Entwicklungsgrundlage geschaffen.

D Weitergehende Untersuchung

Für die Stadt-Umland-Problematik im engeren Verflechtungsraum von Hamburg bietet sich die konzeptionelle Übernahme der Kommunalen Nachbarschaftsforen Berlin/ Brandenburg allein schon wegen der ähnlichen monozentralen Struktur der beiden Stadtstaaten an. Bremen, als dritter deutscher Stadtstaat weist aufgrund seiner Lage in einer polyzentrischen Region, eine abweichende Struktur auf.

Nichtsdestotrotz sollten bei der Realisierung eines ähnlichen Konzeptes die unterschiedlichen spezifischen Rahmenbedingungen, Aufgabenstellungen, Kooperationserfahrungen und „politische Kulturen“ berücksichtigt werden. So haben sich in Berlin/ Brandenburg die Kommunalen Nachbarschaftsforen „von unten“ gebildet und wurden „von oben“ nur mehr institutionalisiert und mit einer klaren Aufgabenstellung versehen.

Da es sich im Falle der Region Berlin- Brandenburg um eine relativ junge Planungsgeschichte handelt, gab es vor der Gründung der Kommunalen Nachbarschaftsforen noch nicht viele verschiedene Arbeitsgemeinschaften der Kooperation, lediglich Ost-Berlin kooperierte mit dem östlichen Teil Brandenburgs, und insofern auch auf beiden Seiten keine nennenswerten Erfahrungen, vor allem keine negativen. Die umfassende Gebietsreform verstärkte diese Konstellation, weil die für die Berliner Bezirke potenziellen Gesprächspartner in Brandenburg sich erneut änderten und zumeist überhaupt nicht bekannt waren²³⁴. Dies begünstigte die Entstehung der Kooperation, weil die Akteure gegeneinander unvoreingenommen waren und auch keine negativen Erfahrungen des Umlandes gegenüber der Kernstadt und umgekehrt aus der Vergangenheit be-

²³³ Vgl. Grotefels, Susan; Lorenz, Jana 2001: S.329.

²³⁴ Vgl. Reipert, Klaus-Ulrich 1999: S.17

standen. Zudem war das allgemeine Kooperationsbedürfnis nach jahrzehntelanger Trennung in sämtlichen Ebenen vorhanden.

Die Erfahrungen zeigen zwar, dass an diese Foren keine überzogenen Erwartungen gesetzt werden dürfen. Sie können gesetzlich geregelte Prozeduren nicht ersetzen, sondern nur unterstützen. In konflikthaften Themenbereichen (Wohnbauflächen, Einzelhandelsflächen) können sie Verteilungskonflikte nicht lösen.

Mit Sicherheit aber können sie das gegenseitige Verständnis füreinander erhöhen und damit dazu beitragen, formelle Planungsprozesse reibungsloser zu gestalten und die Hamburgnahen Teilräume der Metropolregion als Ganzes langfristig vernünftiger zu entwickeln. Damit können sie ein wichtiger Teil der Identitätsbildung der Metropolregion Hamburg nach innen werden. Allerdings gibt es in Hamburg schon seit geraumer Zeit Kommunikationsstrukturen in Form von Arbeitsgemeinschaften oder ähnlichem, somit stellt sich für die Region die Frage, ob eine weitere AG wirklich Sinn macht, oder wie sie in bereits Bestehendes zu integrieren wäre. Diese Fragestellungen gilt es zu klären und sie sollten in den weiter oben erklärten, strittigen Elementen zur Realisierung aufgenommen und bei der konzeptionellen Entwicklung eines Kooperationsmodells für die Metropolregion Hamburg beachtet werden.

Daraus ergeben sich abschließend folgende, in drei Gewichtungsstufen einteilbare Faktoren, die es bei der Konzeption eines Kooperationsmodells für die Metropolregion Hamburg zu klären gilt:

Abstufung der (für die Metropolregion Hamburg) relevanten Faktoren	
Oberste Stufe:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Räumlicher Zuschnitt ▪ Einbindung in die vorhandenen politisch-administrativen Strukturen ▪ Eindeutige Ebenentrennung ▪ Klare Aufgabentrennung ▪ Aktions- und Aufgabenfelder ▪ Beteiligte Akteure ▪ Impulse übergeordneter Verwaltungsebenen
Mittlere Stufe:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanzierung und finanzielle Mittel ▪ Demokratische Legitimation ▪ Zeitlicher Rahmen
Unterste Stufe:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Flankierende Maßnahmen ▪ Frühzeitige Bürgerbeteiligung ▪ Vermeidung punktueller Ansätze

Konzeption der Nachbarschaftsforen in der Metropolregion Hamburg

A Einführung

Aus den vorangegangenen Kapiteln wird die Notwendigkeit der Kooperation in der Metropolregion Hamburg und speziell in den besonders verdichteten Teilräumen derselben deutlich. Diese Notwendigkeit zur Kooperation beruht auf fachlichen Handlungsbedürfnissen, die aus den in dem Kapitel Metropolregion Hamburg beschriebenen Problemlagen resultieren und nicht nur auf dem Tatbestand der Nichtkooperation.

Der ähnlich strukturierten Region Berlin-Brandenburg ist es mit Hilfe der Einrichtung von Kommunalen Nachbarschaftsforen gelungen, die Kooperation zwischen Stadt und direktem Umland zu stärken. Aufgrund der gleichen Ausgangslage und den positiven Erfahrungen mit den Nachbarschaftsforen bietet sich eine ähnlich konzipierte Lösungsmöglichkeit für die Metropolregion Hamburg an.

Allerdings muss die Übertragung des Ansatzes den Gegebenheiten in der Metropolregion Hamburg angepasst werden. Besonderen Stellenwert kommt hierbei dem räumlichen Zuschnitt und der Einbindung in die bestehenden Strukturen zu. Dies sind Faktoren, die generell bei Kooperationen strittig sind. Aber auch die anderen Faktoren dürfen keinesfalls unbeachtet bleiben. Nur durch die optimale Berücksichtigung der oben genannten Faktoren kann es gelingen eine lohnenswerte Kooperationsform für die Metropolregion Hamburg zu schaffen.

B Räumlicher Zuschnitt und Struktur

1 Übertragbarkeit des Modell Berlin/Brandenburg

Die Abgrenzung des ersten – damals noch nicht so benannten - Nachbarschaftsforums in Berlin/Brandenburg beruhte auf keinerlei formellen Abgrenzungen, sondern begründete sich durch die „partnerschaftliche Verbundenheit“²³⁵ der Umlandkommunen mit dem Bezirk Tempelhof.

Bei der Einrichtung der Nachbarschaftsforen in der Metropolregion Berlin im Jahre 1996 allerdings war das Kriterium für die Auswahl der brandenburgischen Gemeinden die Beteiligung bei der Aufstellung des Berliner Flächennutzungsplans von 1991. Dadurch sollten die Nachbarschaftsforen von vornherein eine formell begründete Legitimität bekommen. Insofern bietet es sich an, in Hamburg nach demselben Prinzip bei der Einrichtung der Nachbarschaftsforen zu verfahren und als Ausgangsbasis, die an der FNP-Änderung von 1997 beteiligten Gemeinden zu nehmen und den Raum in die vier „Tortenstücke“ Nord, West, Süd und Ost zu unterteilen. Eine eins-zu-eins Übertragung wäre jedoch wenig sinnvoll, da die Region Hamburg im Vergleich zu der jahrzehntelang getrennten Region Berlin eine unterschiedliche Entwicklung genommen hat

²³⁵ Reipert, Klaus-Ulrich 1999: S.17.

und die wesentlich höheren strukturellen Verflechtungen zwischen der Kernstadt Hamburg und seinem Umland eine kleinräumigere Abstimmung notwendig machen.

Durch die Übernahme der Einteilung in vier Bereiche würden Bereiche entstehen, die aufgrund ihrer Größe und der damit einhergehender Teilnehmerzahl nicht die kleinteilige Abstimmung ermöglichen. Für eine vernünftige Umsetzung des Konzeptes ist es unerlässlich, dass die räumliche Abgrenzung der Foren die konkreten Stadt-Umland-Beziehungen berücksichtigt und sich an hamburgspezifischen Kriterien orientiert.

Die räumliche Abgrenzung sollte so geartet sein, dass die abschließende Anzahl von Nachbarschaftsforen einerseits klein genug ist, um den Arbeitsaufwand gering zu halten, andererseits groß genug ist, um die Mitgliederzahl der einzelnen Foren gering zu halten und arbeitsfähig zu bleiben.

Wichtig ist der Aspekt, dass die Nachbarschaftsforen ländergrenzenübergreifend Kooperationen zwischen der Kernstadt Hamburg und seinem Umland schaffen sollen und zwar zwischen den am stärksten miteinander verflochtenen Gebieten.

2 Kriterien

2.1 Abgrenzung in Hamburg

Bei der räumlichen Abgrenzung der Nachbarschaftsforen in dem **Stadtgebiet Hamburg** sollte nicht die Hauptverwaltung der Hauptakteur sein, sondern ähnlich wie in Berlin-Brandenburg die beteiligten Bezirke. Zwar verfügen die Hamburger Bezirke im Vergleich zu Berlin über weniger Kompetenzen, jedoch basiert die Effektivität des Konzeptes auf die verstärkte Einbringung der lokalen Kompetenzen. Zumal die dominante Stellung der Hamburger Hauptverwaltung von den Gemeinden kritisch gesehen wird. So ähneln die räumlichen Strukturen der Bezirke doch eher denen einer Gemeinde. Aufgrund dieser Ähnlichkeiten sind die Bezirke als Ansprechpartner für die Gemeinde besser geeignet und können besser Auskunft über die vorherrschenden Probleme und Potentiale ihrer Räume geben.

Offen ist, ob nur der an das Umland direkt angrenzende Bezirk beteiligt wird, oder ob noch benachbarte Bezirke zusätzlich beteiligt werden. Auch die Einbeziehung der Bezirksentlastungszentren kann von Fall zu Fall abgewägt werden. Die Einbeziehung der Stadtteilzentren und einzelner Ortsämter kann noch offen gelassen werden.

2.2 Abgrenzung in die Region

Strittig bleibt die räumlich Abgrenzung in die **Region** hinein. Die Entscheidung welche Räume zu einem Forum zusammengefasst werden sollten, orientiert sich an dem Siedlungsstrukturplan des REK. Besondere Bedeutung haben dabei die Siedlungsachsen, auf welche sich die bauliche und wirtschaftliche Entwicklung der Region ausgerichtet hat. Für die Zusammensetzung der Foren sollten als erste Kriterien die verschiedenen raumordnerischen Instrumente herangezogen werden. Die planerischen Kriterien erscheinen sinnvoll, da sie die Leitvorstellungen vorgeben, die sich an den Entwicklungen orientieren als auch durch ihre Festsetzung und die Umsetzung die Entwicklung lenken bzw. beeinflussen:

Lage im Verdichtungs- und Ordnungsraum
Lage entlang der Siedlungsachsen
Zentrale Orte
Nah- und Mittelbereiche
für SH: Abgrenzung der Gebietsentwicklungsplanungen

Erstes Kriterium für den räumlichen Zuschnitt der Nachbarschaftsforen ist die äußere Begrenzung des Ordnungsraumes (1.), die den Verdichtungsraum einschließt²³⁶. Eine Begrenzung alleine auf die Kommunen des Verdichtungsraum würde zwar dem Kriterium der stärksten Verflechtungen entsprechen, die Foren wären dann allerdings zu klein, um effektiv arbeiten zu können.

Für die nähere räumliche Abgrenzung innerhalb des Ordnungsraum bieten sich die in der Achsenkonzeption enthaltenen Siedlungsachsen (2.) an, da sich entlang von ihnen die am dichtesten besiedelten Gebiete mit hoher Arbeitsstättenkonzentration und anhaltenden Suburbanisierungs- und wirtschaftlichen Wachstumstendenzen befinden. Der befindliche Raum entlang der Siedlungsachsen ist durch einen hohem Verflechtungsgrad mit der Stadt Hamburg gekennzeichnet²³⁷.

Weiteres Kriterium für die Auswahl der zu beteiligenden Kommunen ist das zentralörtliche System. Dieses besteht aus der Einteilung in Zentrale Orte (3.) und den dazugehörigen Einzugsbereich²³⁸. Zentrale Orte werden von der jeweiligen Landesplanung verordnet und sollen über - je nach Ordnungsstufe gestaffelte - verschiedene zentrale Einrichtungen verfügen. Es lässt sich zwar nicht anhand der in der Kommune vorhandenen zentralen Einrichtungen auf die Zentralität des Ortes schließen, allerdings ist der Umkehrschluss möglich. So gibt die Einstufung in Zentrale Orte ein ungefähres Bild der Ausstattung mit zentralen Einrichtungen in der Kommune wieder. Dementsprechend sind die Zentralen Orte des Ordnungsraumes in die räumliche Abgrenzung der Nachbarschaftsforen mit einzubeziehen.

Der Einzugsbereich – unterteilt in Nah- und Mittelbereich (4.) – soll die Verflechtungsgebiete der zentralen Orte beschreiben. Die Abgrenzung der Nah- und Mittelbereiche orientiert sich an den politisch-administrativen Grenzen und weniger an den wirklichen Verflechtungen. Unstrittig ist, dass die verschiedenen Zentralen Orte mit ihren zentralen Einrichtungen Versorgungsfunktionen zumindest für ihr näheres Umland einnehmen und ein Einzugsgebiet besteht. Dieses Einzugsgebiet folgt allerdings nicht den politisch-administrativen Grenzen, sondern setzt sich aus den davon unabhängigen Lebensweisen und Aktionsräumen der Bürger zusammen²³⁹.

²³⁶ Siehe zu Ordnungs- und Verdichtungsraum Kapitel: Raumstruktur der Metropolregion Hamburg: S.16ff.

²³⁷ Vgl. MRH 2000a: S. 9.

²³⁸ Die Differenzierung der Verflechtungsbereiche von zentralen Orten in Nah-, Mittel- und Oberbereiche basiert auf der MKRO- Entschließung von 1968 über „Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche“. Nahbereiche (für den Grundbedarfs) werden für alle zentralen Orte festgelegt. Mittelbereiche (für den gehobener Bedarf) werden für Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren mit Teilfunktionen von Mittelzentren sowie für Stadtrandkerne I. Ordnung mit Teilfunktionen von Mittelzentren festgelegt. Zudem werden noch Oberbereiche (für den spezialisierten höheren Bedarf) für Oberzentren festgelegt.

²³⁹ Danielzyk, Rainer 1999: S.578.

Der Gesetzgeber hat sich der Kritik²⁴⁰ angenommen und in der Entschließung der MKRO: „Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Konzeptes als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung“ berücksichtigt²⁴¹. Die Umsetzung dieser Leitlinien auf Landesebene bleibt abzuwarten. Bis dahin ist die derzeitige Abgrenzung der Nah- und Mittelbereiche nur eingeschränkt benutzbar und kann nur eine erste Orientierung darstellen.

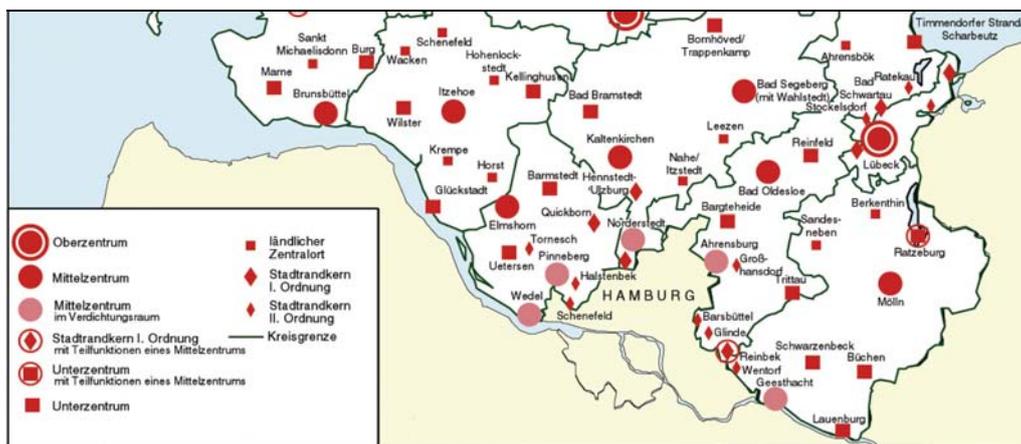


Abb. 27: Zentrale Orte und Stadtrandkerne in Süd-Schleswig-Holstein²⁴²

Letztes Kriterium für die Auswahl der Kommunen, die an den Nachbarschaftsforen teilnehmen sollten – zumindest für den schleswig-holsteinischen Raum – sind die bestehenden und abgeschlossenen Gebietsentwicklungspläne²⁴³ im Ordnungsraum (5.). Die Akteure der jeweiligen Gebietsentwicklungsplanung kennen sich gegenseitig, was für die Einstieg in die Kooperation hilfreich ist. Zudem orientieren sich die Gebietsentwicklungspläne eher an den real existierenden Verflechtungen und nicht an den politisch-administrativen Grenzen.

3 Folgerungen

Aus den genannten Kriterien lässt sich an dieser Stelle keine genaue, gemeindegrenzscharfe Abgrenzung der einzelnen Nachbarschaftsforen erstellen. Die aufgestellten Kriterien orientieren sich weniger an den politisch-administrativen Grenzen, sondern an den planerischen Leitvorstellungen, die mit den realen Lebensweisen der Bewohner vor Ort mehr übereinstimmen, allerdings nicht komplett deren Facettenreichtum entsprechen. So ist es unabdingbar, vor dem Einrichten eines jeden Nachbarschaftsforums die realen Lebensweisen vor Ort zu untersuchen und dementsprechend den räumlichen Zuschnitt zu wählen.

²⁴⁰ Kritik kommt einerseits von Seiten der Wissenschaft, die seit längerem die generelle Wirksamkeit dieses Teils des Systems in Frage stellen und andererseits aber insbesondere von Seiten der Kommunen. Vor allem in Schleswig-Holstein, in dem die Einstufung und Abgrenzung mit dem kommunalen Finanzausgleich verknüpft ist, regt sich der Widerstand. Vgl. Hahne, Ulf; Rohr, Götz von 1999: S.5 sowie S.20.

²⁴¹ Quelle: MKRO- Entschließung „Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Konzeptes als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung“ vom 3.12.2001 <http://www.bmwbw.de/Anlage12058/Entschliessung-der-MKRO-zum-Zentrale-Orte-Konzept-03.12.01.pdf> (Zugriff: 24.05.2003).

²⁴² Quelle: Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung 2002.

²⁴³ Siehe Kapitel: Gebietsentwicklungsplanung Schleswig-Holstein: S.83ff.

Zu empfehlen ist die Festlegung von Kernbereichen anhand der aufgestellten, planerischen Kriterien. In diesen Kernbereichen sind die Kommunen festgelegt, die aufgrund ihrer Größe und/oder Ausstrahlung an der Kooperation beteiligt werden müssen. Die weiteren Kooperationspartner können je nach Bedarf und Engagement in die Kooperation einbezogen werden. Auch die Anzahl der Nachbarschaftsforen lässt sich nicht genau festlegen. Ein erster Richtwert lässt sich jedoch aus der Anzahl der Regionalachsen bestimmen.

Der Ordnungsraum der Metropolregion Hamburg ist durch fünf Regionalachsen gegliedert. Zieht man noch die Verzweigungen der Regionalachsen²⁴⁴ dazu, so ergeben sich allerdings insgesamt acht in die Region reichende Achsen. Nicht zu vernachlässigen sind die zwei Hauptachsen mit hoher Bedeutung. Entgegen dem eigentlichen Grundsatz der Achsenkonzeption sind manche Achsen allerdings auch über die dazwischen liegenden Freiraumachsen miteinander verflochten, weswegen einige Achsen in einem Nachbarschaftsforum gebündelt werden können. Dies betrifft die Hauptachsen und die Verzweigungen der Regionalachsen.

Daraus ergeben sich insgesamt vier bis sechs Foren, die Teilräume in einer Größenordnung entstehen lassen, die aufgrund ihrer Gemeinden- und Städteanzahl erleichterte Kommunikation, effektive Zusammenarbeit und übersichtliche, kleinmaßstäbliche räumliche Planung versprechen. Zudem ist gewährleistet, dass die einzelnen Foren groß genug sind, um sich zu lohnen (genug Themen) und Hamburg und die Region keine Probleme mit der Koordinierung und Wahrnehmung jeder einzelnen bekommt. Eine größere Anzahl von Nachbarschaftsforen würde die Stellung jeder einzelnen gegenüber Hamburg vermindern.

Eine niedrigere Anzahl von Nachbarschaftsforen würde durch die dadurch bedingte größere Anzahl von Gemeinden und dementsprechend weiter gefasstem Kooperationsgebiet der Zielsetzung einer kleinräumigeren Abstimmung widersprechen.

3.1 Hamburg- Schleswig-Holstein

Für die Foren lassen sich anhand obengenannter Kriterien Kernbereiche definieren (Tabelle 4.1). Zu den Kernbereichen zählen zudem noch die Städte und Gemeinden, die direkt an Hamburg angrenzen bzw. sich im Verdichtungsraum befinden sowie die Gemeinden der Nah- und Mittelbereiche der zentralen Orte. Die möglichen Foren und dazugehörigen Kernbereiche im Raum Hamburg- Schleswig-Holstein sind:

Ob das Nachbarschaftsforum Nord nochmals in einen Teil West und einen Teil Ost unterteilt wird, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Dies müsste eine genauere Untersuchung des Teilraums Nord ermitteln. Für eine Unterteilung spricht die Masse der möglichst zu beteiligenden Kommunen mit der Beteiligung von zwei Landkreisen und die vermutliche Aufnahme Lübecks in die Metropolregion Hamburg mit daraus resultierenden Auswirkungen auf das Nachbarschaftsforum Nord-Ost.

²⁴⁴ Siehe Kapitel: Raumstruktur der Metropolregion Hamburg: S.16ff.

Forum	Kernbereich		
West	Achsen	Regionalachse Eimsbüttel – Pinneberg – Elmshorn Hauptachse Altona – Elbvororte – Rissen/ Wedel Nebenachse Altona – Bahrenfeld – Lurup – Schenefeld	
	Zentrale Orte:	Elmshorn (MZ); Pinneberg, Wedel (MZ im Verdichtungsraum); Barmstedt, Uetersen (UZ); Halstenbek, Schenefeld, Tornesch (Stadttrandkern II. Ord.)	
	GEP	GEP Elmshorn; GEP Pinneberg	
Ost	Achsen	Regionalachse Horn – Billstedt – Bergedorf – Schwarzenbek – Geesthacht Nebenachse Billstedt – Oststeinbek – Glinde	
	Zentrale Orte:	Geesthacht (MZ im Verdichtungsraum); Reinbek (Stadttrandkern I. Ord. mit Teilfunk. MZ); Schwarzenbek, Trittau (UZ); Barsbüttel, Glinde, Wentorf b. H. (Stadttrandkern II. Ord.)	
	GEP	GEP Geesthacht; GEP Süd-West; GEP Stormarn-Hamburg	
Nord	-West	Achsen	Regionalachse Eppendorf – Fuhlsbüttel – Kaltenkirchen Hauptachse Barmbek – Bramfeld – Poppenbüttel Nebenachse Hoheluft – Lokstedt – Niendorf
		Zentrale Orte:	Kaltenkirchen (MZ); Norderstedt (MZ im Verdichtungsraum); Henstedt-Ulzburg, Norderstedt-Garstedt, Quickborn (Stadttrandkern II. Ord.); Nahe/ Itzstedt (ländl. Zentralort)
		GEP	---
	-Ost	Achsen	Regionalachse Wandsbek – Ahrensburg – (Bad Oldesloe) Hauptachse Barmbek – Bramfeld – Poppenbüttel Nebenachse Wandsbek – Farmsen/ Berne – Walddörfer
		Zentrale Orte:	Bad Oldesloe (MZ); Ahrensburg (MZ im Verdichtungsraum); Bargteheide (UZ); Großhansdorf (Stadttrandkern II. Ord.); Nahe/ Itzstedt (ländl. Zentralort)
		GEP	GEP Stormarn-Mitte

Abb. 28: Bestimmung der Kernbereiche der nördlichen Foren

3.2 Hamburg- Niedersachsen

Für den Raum Hamburg- Niedersachsen ergeben sich einige Einschränkungen hinsichtlich der getroffenen Kriterien im Vergleich zu dem Raum Hamburg- Schleswig-Holstein, die dazu führen, dass gegenwärtig keine konkreten Festsetzungen zu den Nachbarschaftsforen und den Kernbereichen getroffen werden können.

So sollte in diesem Teilraum das Kriterium des Ordnungsraumes eingeschränkt werden, da der südliche Ordnungsraum der Metropolregion Hamburg im Vergleich zum nördlichen weiter gefasst ist und auch Gebiete mit geringeren Verflechtungen einbezogen werden. Weitere Einschränkung ist durch die Achsenkonzeption gegeben. Diese gibt für den südlichen Teilraum lediglich eine ab dem Bezirk Harburg dreigeteilte Regionalachse und keine Haupt- oder Nebenachse vor. Die Einrichtung von drei, an den Regionalachsen orientierten, Nachbarschaftsforen ist als nicht sinnvoll zu erachten. Nicht nur, dass dies zu einem unverhältnismäßigem Ar-

beitsaufwand in dem, in jedem Nachbarschaftsforen beteiligten, Bezirk Harburg führen würde, es wären aufgrund der geringeren strukturellen Entwicklung auch nicht lohnenswert. Als sinnvoll erachtet wird die Einrichtung von maximal zwei Nachbarschaftsforen für den südlichen Teil, wobei die Zugehörigkeit der nach Süden verlaufenden Regionalachsenverzweigung geklärt werden müsste. Eine weitere potenzielle Lösungsmöglichkeit ist die Einrichtung von lediglich einem Nachbarschaftsforum, welches mit höherer Intensität tagt, wobei jedoch die westlichen und östlichen Teilräume des Umlands sowie die Bezirksentlastungszentren und Ortsämter nur alternierend teilnehmen. Ständige Teilnehmer wären der Bezirk Harburg und möglicherweise die nach Süden verlaufende Regionalachsenverzweigung. Zu der Bestimmung der Kernbereiche kann für Raum Hamburg- Niedersachsen das Zentrale-Orte-System nur eingeschränkt und die Gebietsentwicklungsplanungen gar nicht herangezogen werden. Niedersachsen hat die Vierstufigkeit des Zentrale-Orte-System nicht übernommen und verzichtet auf die Kategorie der Kleinzentren²⁴⁵. Das Instrument der Gebietsentwicklungsplanungen oder ein vergleichbares existiert für den niedersächsischen Teil der Metropolregion Hamburg nicht.

C Einbindung in die bestehende Organisationsstruktur

Die Einbindung der informellen Nachbarschaftsforen in die formelle Landesplanung der einzelnen Länder ist unproblematisch, da erst einmal keine Kompetenzen der Landesebene beschnitten werden und die bessere Abstimmung der Gemeinden auch Vorteile für die Landesplanung bringt. Immerhin wird damit die Möglichkeit geschaffen, die erwünschte Dezentralisierung staatlicher Aufgaben auszudehnen. Waren in der Vergangenheit die Kommunen vielfach zu klein und in ihrer Verwaltungskraft zu schwach, um bestimmte zentralisierte Aufgaben selbst wahrnehmen zu können, bieten die Nachbarschaftsforen nun die Möglichkeit, diese Aufgaben (wieder) nach unten zu geben²⁴⁶. Zudem werden Konflikte der kommunalen Ebene nun bereits innerhalb der Nachbarschaftsforen gelöst, in die vorher die Landesplanung (moderierend) eingreifen musste. Auch für die Kreise kann es nur von Vorteil sein, solange sie weiterhin über die Entwicklungen informiert werden und nicht durch den direkten Kontakt zwischen Nachbarschaftsforen und Landesplanung scheinbar überflüssig werden. Benachteiligt sind die nicht in die Nachbarschaftsforen eingebundenen Gemeinden, da sie einerseits nicht an den Vorteilen teilhaben und andererseits mit den Gemeinden der Nachbarschaftsforen in Konkurrenz stehen.

Die Einbindung der Nachbarschaftsforen in die Organisationsstruktur des REK- Prozesses stellt die weitaus größere Herausforderung dar. Die Einrichtung der Nachbarschaftsforen hat zwar keine Auswirkungen auf die bestehende Organisationsstruktur sondern soll vielmehr die Anwendung der Ziele des REK auf einen kleinräumigeren Ausschnitt gewährleisten, dennoch wird zunächst eine neue Ebene eingeführt. Um eine gute Einbindung der Nachbarschaftsforen zu erreichen und gleichzeitig auch den Stellenwert zu erhöhen, ist es ratsam die Einrichtung einer weiteren, dem Lenkungsausschuss unterstellten AG (AG Nachbarschaftsforen) vorzunehmen. Diese dient als Koordinations- und Geschäftsstelle und führt die Verbindung zwischen den Nachbarschaftsforen und den thematischen AGs herbei. Zudem bewahrt sie den Überblick und kann bei „harten“ Interessenskollisionen moderierend eingreifen. Vor allem bei der Koordinierung und

²⁴⁵ Quelle: Stiens, Gerhard; Pick, Doris 2002: Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer, BBR, Referat I 1 Raumentwicklung, Bonn

http://www.bbr.bund.de/raumordnung/raumentwicklung/download/zentrale_orte_systeme.pdf (Zugriff: 24.05.2003)

²⁴⁶ Vgl. Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter 2001: S.423.

der Sicherstellung der gegenseitigen Informationsweitergabe zwischen den Nachbarschaftsforen kommt der AG eine besondere Stellung zu. Sie kann dafür sorgen, dass die einzelnen Nachbarschaftsforen über den Stand der Entwicklungen der anderen informiert werden. Ansonsten kann aus der Unwissenheit eine Konkurrenz zwischen den Foren erwachsen.

Einbindung der Nachbarschaftsforen in den REK- Prozess
<ul style="list-style-type: none">▪ Vertreter der Gemeinsamen Landesplanung als ständiges Mitglied in den Nachbarschaftsforen▪ Gründung AG Nachbarschaftsforen (Ähnlichkeiten zum Regionalrat) als „Geschäftsstelle“▪ Berichterstattung im REK▪ Vertretung der Interessen der Kommunen durch die Nachbarschaftsforen (auch gegenüber der formellen Ebene)▪ Harmonisierung Ziele REK – Ziele Nachbarschaftsforen▪ regelmäßige Ausrichtung einer Konferenz sämtlicher Nachbarschaftsforen zum generellen Meinungsaustausch und Austausch und Diskussion der Erfahrungen bzw. Vorstellung von best-practise Projekten

Abb. 29: Einbindung der Nachbarschaftsforen in den REK- Prozess

Die Einrichtung der Nachbarschaftsforen sowie der AG läuft durch die Schaffung von weiteren Gremien konträr zur Verschlankungsdiskussion und wird wegen befürchteter Kompetenzverschiebungen und erhöhtem Arbeitsaufwand auf Widerstände treffen.

Die AG Nachbarschaftsforen ist jedoch lediglich für den Anschub gedacht und sollte somit zeitlich befristet sein. Mittelfristig sollen sich die Nachbarschaftsforen direkt an die bestehenden thematischen AG wenden. Die Nachbarschaftsforen an sich erzeugen nur einen geringfügig gestiegenen Arbeitsaufwand, der durch die (potenzielle) Qualität der Abstimmungen ausgeglichen wird.

D Aufgabe der Nachbarschaftsforen

Hauptaufgabe der Nachbarschaftsforen ist die Bündelung der einzelnen Kommunen um Synergieeffekte zu erzielen und die Lücke zwischen den Regionalplänen und der kommunalen Bauleitplanung zu schließen. Die bereits bestehenden Kooperationen, wie z.B. die „regionale Arbeitsgruppe Bildungsplanung“²⁴⁷ werden regionsspezifisch zusammengefasst und helfen somit Hamburg und der Region die verschiedenen existenten - informellen – Kooperationen mit unterschiedlichen räumlichen Abgrenzungen zu koordinieren. Derzeit ist es für Hamburg und für die Region unmöglich den Überblick zu wahren²⁴⁸.

„Zudem wird für Politik und Öffentlichkeit das Geschehen schwer überschaubar, wenn insbesondere Verwaltungsspitzen und einige wenige Mandatsträger in einer Fülle von interkommunalen Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbänden usw. zusammenarbeiten, ohne dass Entscheidungswege und Verantwortlichkeiten immer ausreichend transparent sind. Von daher wird eine

²⁴⁷ Siehe Kapitel: Kooperation der Kommunalen Ebene: S.49ff.

²⁴⁸ Quelle: Institut Raum+Energie: <http://www.raum-energie.de/Home/Aktuelles/bestandsaufanhme.pdf> (Zugriff: 07.03.2003)

themenübergreifende, integrative, zugleich überschaubare und effektive Koordination und Planung auf interkommunaler bzw. regionaler Ebene immer dringlicher²⁴⁹.

Die Einbindung der bestehenden Kooperationen in die Nachbarschaftsforen sorgt für eine bessere Wahrnehmung und Übersichtlichkeit der Kooperationen in der Region. Dadurch entsteht ein Ansprechpartner, der über die zahlreichen Kooperationen Auskunft geben und die gesammelten Erkenntnisse und Erfolge als best-practise verbreiten kann. Zudem kann innerhalb des Nachbarschaftsforums durch Kopplungsgeschäfte zwischen den einzelnen Kooperationen und Handlungsfeldern ein optimierter Kosten-Nutzen-Ausgleich erzielt werden.

E Akteure der Nachbarschaftsforen

Um eine effektive Zusammenarbeit und in allen räumlichen wie inhaltlichen Belangen umsetzbare Ergebnisse zu ermöglichen, sollten die Foren durch ständige Mitglieder der relevanten politischen Ebenen gebildet und durch „Dauergäste“ unterstützt werden (Tabelle 4.3).

ständige Mitglieder	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bürgermeister, der direkt an Hamburg angrenzenden Städte und Gemeinden, der Städte und Gemeinden des Verdichtungsraumes sowie der Zentralen Orte des Ordnungsraumes. ▪ Bezirksamtsleiter der beteiligten Bezirke ▪ Vertreter der Hauptverwaltung (FHH) ▪ Vertreter der Hauptverwaltung (SH; NI) zugleich Vertreter des Lenkungsausschuss ▪ Vertreter der ARGE Hamburg- Rand/ RAG Niedersachsen
Gäste bzw. Dauergäste	<ul style="list-style-type: none"> ▪ übrigen Gemeinden im Ordnungsraum ▪ Ortsämter Hamburgs mit unmittelbarer Grenze zum Umland ▪ weitere Ortsämter. ▪ Ausgewählte Institutionen wie der Verein für Naherholung Hamburger Umland ▪ Vertreter von Fachressorts ▪ privaten Akteuren ▪ weitere Vertreter der Gemeinsamen Landesplanung und Experten

Abb. 30: Akteure der Nachbarschaftsforen

Hauptrolle bei den **ständigen Mitgliedern** nehmen die kommunalpolitisch Verantwortlichen ein. Von Seiten des Umlandes sind dies: die Bürgermeister, der direkt an Hamburg angrenzenden Städte und Gemeinden, der Städte und Gemeinden des Verdichtungsraumes sowie der Zentralen Orte des Ordnungsraumes. Von Seiten Hamburgs: die Bezirksamtsleiter der beteiligten Bezirke.

Durch die Beteiligung von Vertretern der Landesebene sowie der Gemeinsamen Landesplanung erhalten die Nachbarschaftsforen eine übergeordnete Legitimation. Dadurch sind Möglichkeiten einer Durch- und Umsetzung der in den Foren abgestimmten Beschlüsse gewährleistet. Dies ist vor allem in Hinblick auf die eingeschränkten Rechte der Bezirke wichtig.

²⁴⁹ Danielzyk, Rainer 1999: S.579.

Die Freie und Hansestadt Hamburg wird durch die Hauptverwaltung vertreten, die beiden Länder entsenden Vertreter der Hauptverwaltung, die zugleich im Lenkungsausschuss aktiv sind. So werden einerseits die Zielvorstellungen des REK in die Zusammenarbeit eingebracht und andererseits eine direkte Verbindung zu dem Lenkungsausschuss hergestellt. So können Entscheidungen von raumübergreifender Bedeutung auf kurzem Wege dem Lenkungsausschuss vorgebracht werden.

Sinnvoll ist die Einbindung von Vertretern der ARGE Hamburg-Rand bzw. RAG Niedersachsen, da sie am besten über die übergeordneten Planungen in ihrem Zuständigkeitsbereich informiert und zum Teil auch verantwortlich sind. Darüber hinaus stellen sie ein Bindeglied zu den Förderausschüssen somit über ein Instrument, welches den umsetzungsorientierten Charakter der Nachbarschaftsforen fördern kann.

Als **Gäste bzw. Dauergäste** (im Protokollverteiler und zu einzelnen Sitzungen eingeladen) sind die übrigen Gemeinden im Ordnungsraum und die Ortsämter Hamburgs mit unmittelbarer Grenze zum Umland vorgesehen sowie den Einzelfall betreffend auch weitere Ortsämter. Ausgewählte Institutionen wie der Verein für Naherholung Hamburger Umland, Vertreter von Fachressorts sowie weitere Vertreter der Gemeinsamen Landesplanung und Experten sollen in beratender und meinungsgänzender Funktion dazugeladen werden.

Auch muss der Kontakt zu privaten Akteuren gesucht werden, da diese, sofern sie einen Nutzen darin sehen, die Kooperation vorantreiben und unterstützen werden. Sie sollen, ebenso wie die obersten Verwaltungsspitzen, bei Bedarf oder als Dauergast eingeladen werden und auch zum Informationssaustausch beitragen.

F Arbeitsweise der Nachbarschaftsforen

Die **Festlegung der Arbeitsweise** (Geschäftsordnung etc.) im Einzelnen sollte Aufgabe der Nachbarschaftsforen sein, wobei gegenseitige Lernprozesse zwischen den Foren organisiert werden sollen. Dies kann in Anlehnung an die Erfahrungen der Nachbarschaftsforen Berlin/Brandenburg²⁵⁰, in Form einer regelmäßig stattfindenden Konferenz geschehen. Diese **Konferenz** sorgt einerseits für einen Erfahrungsaustausch zwischen den einzelnen Foren und andererseits werden die Arbeitsergebnisse der Öffentlichkeit präsentiert. Der zeitliche Rhythmus der Konferenz lässt sich noch nicht genauer eingrenzen, er sollte allerdings so gestaltet sein, dass genügend Arbeitsergebnisse präsentiert und Erkenntnisse ausgetauscht werden können. Dies zu beurteilen ist anfangs Aufgabe der AG Nachbarschaftsforen, mittelfristig soll sich ein fester Rhythmus etablieren.

Innerhalb der Nachbarschaftsforen soll die Kommunikation in kürzeren Intervallen stattfinden. Empfehlenswert ist ein Vorgehen wie in Berlin/ Brandenburg mit der Einführung von regelmäßigen **Treffen** der Akteure des jeweiligen Nachbarschaftsforums. So wird der Dialog zwischen den Mitglieder beständig aufrechterhalten, es erfolgt ein ständiger Austausch über weitere Ent-

²⁵⁰ Im Jahre 1999 wurde mit Hilfe der Tagung des Forums Berlin-Brandenburg regional: Berlin und Nachbarn eine Zwischenbilanz der mehrjährigen Arbeit in den Kommunalen Nachbarschaftsforen gezogen. Im Abschluss der Tagung wurde aufgrund des erfolgreichen Verlaufs der Wunsch nach einer regelmäßigen Wiederholung der Tagung geäußert. Vgl. Schäfer, Rudolf 1999: S.56.

wicklungen und die Diskussion darüber. Eine Beschränkung auf bedarfsorientierte Treffen birgt Gefahr, dass die Kooperation zum Erliegen kommt.

Für den Raum Hamburg- Niedersachsen mit der besondere Situation des Bezirkes Harburg bietet sich - bei Einführung von mehr als einem Nachbarschaftsforen - grundsätzlich ein dazu divergierender Abstand der Treffen an. Da einziger Ansprechpartner seitens Hamburg der Bezirk Harburg ist und er somit an allen im südlichen Raum sich befindlichen Nachbarschaftsforen teilnimmt, wäre eine Verringerung des zeitlichen Abstandes der Treffen und eine alternierende Teilnahme der Vertreter der jeweiligen Nachbarschaftsforen denkbar.

Um den Beteiligten die unterschiedlichen Gemeinden und Städte und die ortstypische Situationen und Problematiken näher zu bringen, sollte der **Veranstaltungsort** bei jedem Treffen wechseln. Durch die wechselnde Gastgeberrolle hat jeder Gelegenheit, seinen Bezirk, seinen Kreis oder seine Stadt den anderen vorzustellen. Mit der Zeit bekommen die Mitglieder des Forums eine ortsübergreifende Vorstellung und ein Gefühl für den Raum und seinen lokalen Merkmalen. So ist es im Anschluss besser möglich, strukturelle Zusammenhänge zu erkennen und gemeinsame Vorstellungen zu formulieren. Die gemeinsame Grundlage über planerische Zielsetzungen in verschiedenen Teilen des Gebiets kann dadurch gefestigt werden.

Anzustreben ist, dass jedes ständige Mitglied eines Forums über das **gleiche Stimmrecht** verfügt. Zudem sollte es versucht werden das Einvernehmlichkeitsprinzip bei Beschlüssen in der Geschäftsordnung festzuschreiben. Nur so ist die freiwillige, gleichberechtigte, auf das persönliche Engagement beruhende Kooperation langfristig zu sichern.

Die **Moderation** der Sitzungen und die Beratung der Teilnehmer, kann entweder durch die AG Nachbarschaftsforen übernommen oder durch unabhängige private Planungsbüros vorgenommen werden. Diskussionen können so professionell und mit produktiven Ergebnissen geleitet und geführt werden. Vorteil bei der Beauftragung eines Planungsbüros ist die bessere Aufbereitung und planerische Ausarbeitung der Ergebnisse. Zusätzlich sollten zur Klärung spezifischer Probleme Experten der jeweiligen Fachressorts hinzu gezogen werden, so dass ein einheitlicher Informationsstand zwischen allen beteiligten Parteien entsteht.

G Inhalte und Handlungsfelder der Nachbarschaftsforen

1 Inhalte des Stadt-Umland-Dialogs

Das Regionale Entwicklungskonzept gilt als erste wichtige programmatische Grundlage der Nachbarschaftsforen. Des Weiteren sollten die Erfahrungen in Berlin/ Brandenburg berücksichtigt werden. Im Einzelnen ergeben sich daraus folgende Inhalte für den Stadt-Umland-Dialog:

1. Der Informationsaustausch über aktuelle Planungsfragen in den beteiligten Gebietskörperschaften, insbesondere die Bauleitplanung und größere raumbedeutsame Einzelvorhaben im Sinne einer vorzeitigen Information und von Vorabstimmungen.
2. Verständigung über teilräumliche Identitäten und Zusammenhänge - Meinungsbildung und Erarbeitung eines gemeinsamen Leitbildes.
3. Die Anregung und Steuerung teilräumlicher interkommunaler Strukturkonzepte oder sektoraler Konzepte.

-
4. Die Vorbereitung, Abstimmung und Umsetzung gemeinsamer Projekte.
 5. Die Formulierung von Entschlüssen zur Lösung von Entwicklungsaufgaben.
 6. Einbindung bestehender Kooperationen zur Schaffung von Win-Win-Situationen (Kopplungsgeschäfte).

2 Handlungsfelder der Nachbarschaftsforen

Bei den Themenbereichen muss zunächst nach den Aufgabenzuständigkeiten differenziert werden. Für die Nachbarschaftsforen kommen alle Fragestellungen der kommunalen Ebene (insbes. Bauleitplanung, Kultur, Naherholung, Tourismus, z.T. Wasserversorgung, z.T. Wirtschaftsförderung, z.T. Schulen) in Betracht. Allerdings können die Kommunen durch gemeinsam getragene Entschlüsse auch Einfluss auf Fragestellungen der höheren Ebenen nehmen.

Für eine weitere Strukturierung der Themenbereiche zeichnen sich Handlungsfelder und Aufgabenstellungen ab, bei denen ein besonderer Handlungs- und Steuerungsbedarf besteht. Dazu gehören sowohl mehr „traditionelle“ Aufgabenfelder, die ganz oder teilweise schon bisher mehr oder weniger erfolgreich bewältigt wurden, und solche, deren regionale Relevanz im Zeitablauf von wechselnder Bedeutung ist oder die erst in jüngster Zeit ins Blickfeld geraten sind²⁵¹:

- Steuerung der Siedlungsentwicklung:
 - bedarfsgerechte Standortfestlegungen und abgestimmte Bodenbevorratung;
 - verkehrsvermeidende Funktionsmischung und flächensparende Siedlungsformen;
 - Zuordnung von Wohn- bzw. Gewerbestandorten und Verkehrseinrichtungen mit dem Ziel verkehrsvermeidender Funktionsmischung und flächensparender Siedlungsformen;
 - Entwicklung mehrgemeindlicher Wohn- und Gewerbeschwerpunkte;
 - Regionale Gestaltung von Siedlungskörpern und Siedlungsrandern.
- Sicherung von Freiräumen und deren funktionsgerechter Entwicklung:
 - Bewahrung des Landschaftsbildes;
 - Eingliederung intensiver Freiraumnutzungen, wie Naherholungsgebiete, Sportanlagen;
 - Sanierung, Festlegung von Nachfolgenutzungen bei auslaufenden Freiraumbeanspruchungen (von der Gewinnung von Rohstoffen bis zur Konversion militärischer Anlagen);
 - Regionale Landschaftsparks.
- Regionale Struktur- und Wirtschaftsförderung:
 - Regionales Standortmarketing;
 - Gemeinsame Nutzung von Einrichtungen (VHS, Betriebshof);
 - Regionales Flächenmanagement inkl. regionale Steuerung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Naturschutzrecht (Einrichtung eines Flächenpools).
- Soziale Integration:

²⁵¹ Vgl. ARL (Hrsg.) 1998: S.10.

- Erarbeitung von Strategien im Umgang mit demografischen Alterungsprozessen;
- Ermittlung sozialer Brennpunkte, soziale Integrationsaufgaben bei zunehmender Internationalisierung und bei neuen Formen der Armut;
- Konzepte gegen die funktionale und soziale Segregation im regionalen Maßstab (Ghettobildung, neue Armutsinseln, Verarmung von Kernstädten und Stadtteilen);
- Maßnahmen zur Förderung der regionalen Identität.
- Vertretung regionaler Interessen nach innen und außen.
- Abstimmung des Verkehrswegebbaus, der Standorte für Güterverkehrs- und Güterverteilzentren, für Ver- und Entsorgungsanlagen, der regionalbedeutsamen Häfen und Flugplätze.

Die dargestellte Palette an Handlungsfelder und Aufgabenstellungen stellt gleichzeitig auch die Kernpalette an Themen dar. In ihrer Vollständigkeit kann sie nicht in den Nachbarschaftsforen bearbeitet werden. Daher ist es notwendig die Palette weiter einzugrenzen.

Die Landesebene sieht vor allem Handlungsbedarfe in den folgenden Themenfeldern:

- Laufende Abstimmung über Einzelvorhaben der Flächenplanung (Wohnen, Einzelhandel)
- Siedlungsstrukturelle Entwicklungskonzepte (Vorbild Entwicklungsgutachten Stormarn/Hamburg) mit den Schwerpunkten Wohnbau-Gewerbe-Einzelhandelsflächen
- Entwicklung der Achsenzwischenräume in Form von Regionalparks
- gemeinsame Positionierung zu Verkehrsvorhaben
- und perspektivisch: Strategien im Umgang mit demografischen Alterungsprozessen

H Abstimmung der Handlungsfelder

1 Prinzipielle Handlungsweisen

Für eine verbindliche Abstimmung, vor allem der Themenbereiche Siedlungs- und Freiraumplanung, bietet sich die Übernahme des in Berlin/Brandenburg bewährten Instruments der **Räumlichen Strukturkonzepte**²⁵² an. Hierdurch wird erreicht, dass sich die Kooperationspartner nach einer zusammenhängenden Betrachtung des jeweiligen Teilraums auf gemeinsam getragene räumliche Leitlinien, Entwicklungsziele und Handlungsempfehlungen einigen. „Zur Verdeutlichung der Gestaltungsspielräume haben sich die in diesem Zusammenhang geführten Diskussionen über unterschiedliche Szenarien möglicher Entwicklungen erwiesen. Durch diese Form der Bearbeitung RSK kann gezielt auf die unterschiedlichen planerischen Anforderungen und Aufgabenstellungen in den verschiedenen Teilräumen eingegangen werden“²⁵³.

Offen ist die **Intensität** der Abstimmung. Hier setzen sich die Nachbarschaftsforen ihre Beschränkung selber. Beginnen sollte sie mit der Ermittlung bedeutender, übergemeindlicher

²⁵² Siehe Kapitel: Regionalplanung in Berlin/ Brandenburg: kommunale Nachbarschaftsforen: S.80ff.

²⁵³ Wékel, Julian; Wolter, Frank 2002: S.52.

Handlungsfelder. Weiterhin kann sie reichen von der gegenseitige Information über Entwicklungen über die Vereinbarung von gemeinsamen Spielregeln im Umgang mit dem entsprechenden Handlungsfeld zu daraus entwickelten Kooperationsprojekten sowie die Vereinbarung von Strategien zur Umsetzung von interkommunalen Projekten.

Um die **Wirksamkeit** der Nachbarschaftsforen zu erhöhen, bieten sich raumordnerische Verträge²⁵⁴ an. Diese können, sofern der Wille zur Zusammenarbeit und Kooperationsfähigkeit vorhanden sind, ein Mittel zum interkommunalen Interessenausgleichs sein.

Um sich auch auf der Landesebenen Gehör zu verschaffen, können die Nachbarschaftsforen gemeinsam getragenen **EntschlieBungen** zu übergreifenden Planungsfragen in den jeweiligen AG-Räumen verabschieden. Mit diesen gehen die Nachbarschaftsforen über ihre interne Diskussion hinaus und wenden sie sich mit konkreten Positionen zu teilräumlichen Fragestellungen an die zuständigen Stellen der Länder. Diese äußern sich dazu oder entsenden Vertreter der entsprechenden Fachressorts als Referenten in die Nachbarschaftsforen. Somit kommen die Nachbarschaftsforen zu einer breiteren und umfassenderen Information über zusammenhängende Raumveränderungen als es den einzelnen Gemeinden möglich gewesen wäre. Auch die Landesplanung profitiert davon, weil sie so ebenfalls ein umfassendes Bild der Gegebenheiten und Wünsche der kommunalen Ebene bekommt. Bestenfalls ergibt sich hieraus eine ständige Rückkopplung zwischen den unterschiedlichen Ebenen, welche sich auch in der Qualität der Räumlichen Strukturkonzepte widerspiegeln.

2 Konkretes Handlungsfeld: Einzelhandel

Traditionell ist das Handlungsfeld Einzelhandel ein Handlungsfeld mit großem Konfliktpotenzial. Vor allem die immer wieder vor Gericht ausgetragenen Streitigkeiten²⁵⁵, um die angezweifelte Wirtschaftlichkeit von Vorhaben zeugen von den existierenden Verteilungskämpfen zwischen den Kommunen sowie mit der Kernstadt.

Als Reaktion hat der Planungsrat der Metropolregion Hamburg 1997 die erste „Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über Ansiedlungsvorhaben großflächiger Einzelhandelseinrichtungen“ beschlossen. Im Jahre 2000 ist sie aktualisiert und um das Thema FreizeitgroBleinrichtungen ergänzt worden.

Das Leitziel dieser Vereinbarung besagt, dass alle drei Länder eine breit gefächerte und ausgewogene Handels- und Dienstleistungsstruktur anstreben. Ihre räumliche Verteilung soll sich an der vorhandenen polyzentrischen Struktur der Region orientieren, d.h. Stärkung der urbanen Zentren in ihrer jeweiligen Funktion und Bedeutung²⁵⁶.

In den letzten Jahren sind - veranlasst durch die trilaterale Vereinbarung - auf vielen Ebenen verstärkt Gespräche zu Einzelvorhaben, zu Standortpotenzialen und zu Entwicklungsprognosen

²⁵⁴ Siehe Kapitel: Raumordnerische Verträge: S. 86f.

²⁵⁵ In der Metropolregion Hamburg gibt es im Bereich des Einzelhandels aktuell - teilweise gerichtlich ausgetragene - Konflikte um folgende Projekte: Einkaufszentrum Phoenix Center in Harburg (2005), geplante Erweiterung am Standort des Einkaufszentrums Dodenhof (Einzelhandelsunternehmen mit Vollsortiment von Verbraucher- und Fachmärkten) in Kaltenkirchen, Entwicklung eines Fachmarktzentums in Barsbüttel, Zentrumserweiterung in Reinbek, Factory-Outlet-Center in Soltau sowie die geplante Erweiterung des Alstertal Einkaufszentrums im Hamburger Norden.

²⁵⁶ Vgl. MRH 2000b.

IV. Konzeption der Nachbarschaftsforen in der Metropolregion Hamburg

einzelner Branchen gesucht und geführt worden. Trotzdem liegt auf der Ebene der Metropolregion und auch innerhalb der Flächenländer weiterhin erhebliches Konfliktpotenzial, da eigene Vorhaben propagiert und Vorhaben im Einzugsbereich - oftmals wegen zu später gegenseitiger Information und Einbeziehung - kritisch beäugt und in der Umsetzung behindert werden²⁵⁷. Von der Information zur konzeptionellen Zusammenarbeit und Abstimmung ist es noch ein weiter Weg. Vor dem Hintergrund der völlig unterschiedlichen Einzugsbereiche der einzelnen Typen von Einzelhandelsvorhaben erscheint es als sinnvoll, eine Differenzierung in verschiedene räumliche Betrachtungs- und Handlungsebenen vorzunehmen. Grundsätzlich sollten Aktivitäten auf zwei Ebenen, der Gesamtregion und der Teilraumbene, konkretisiert werden.

Die Ebene der Gesamtregion wird in der trilateralen Vereinbarung berücksichtigt. Zu überlegen ist, ob eine Modifizierung der raumordnerischen Abgrenzung der Gesamtregion vorgenommen wird, die sich nur auf die sechs direkt an Hamburg angrenzenden Kreise bezieht. Dies erscheint geeigneter, als die derzeitige Abgrenzung der Metropolregion Hamburg, die eher strukturpolitisch motiviert ist. Gegebenfalls könnte der Raum sogar auf den Ordnungsraum begrenzt werden. Anbieten würden sich folgende Handlungsschritte²⁵⁸:

Maßnahmen auf der Gesamtebene
<ul style="list-style-type: none">▪ Aufbau einer regionalen Standortdatenbank (Vorbild IMAGE Bremen²⁵⁹) in dem alle für den Raum relevanten Standorte und Vorhaben laufend erfasst würden. Eine solche Datenbank soll auch von der teilräumlichen Handlungsebene in Anspruch genommen werden.▪ Weiterführende Überlegungen zum Umgang mit gesamtregionalen Ansiedlungstypen, also z. B. Möbelmärkten vor allem auf der Länderebene. Zu überlegen ist hier, ob die zwischen den Ländern im Leitprojekte Einzelhandelsabstimmung vereinbarten Spielregeln ausreichend sind oder nicht weitergehende konzeptionelle Überlegungen für die großräumig relevanten Ansiedlungstypen erfolgen sollten.▪ Einbindung der Erkenntnisse des (abgeschlossenen) ExWoSt-Forschungsfeld Zentren²⁶⁰.

Eine Abstimmung auf Teilraumbene besteht nicht innerhalb der Metropolregion Hamburg. Die Nachbarschaftsforen können mit Hilfe von Absprachen und Festsetzungen innerhalb des RSK die konzeptionelle Abstimmung für den jeweiligen Teilraum übernehmen und somit helfen die größten Verteilungskämpfe aufzulösen:

Maßnahmen innerhalb der Nachbarschaftsforen bzw. der RSK
<ul style="list-style-type: none">▪ Vereinbarung von Spielregeln zur interkommunalen Abstimmung von Einzelhandelsvorhaben mit teilregionalen Auswirkungen.▪ Konzeptionelle Überlegungen wie Mengengerüste (Vorbild NRW²⁶¹), ggf. Standortbereiche in Abstimmung mit den Aussagen der jeweiligen Regionalpläne.▪ Zeitliche Abstimmung der Entwicklung von Einzelhandelsvorhaben um die Konkurrenz zwischen den neu entwickelten Standorten gering und die generelle Attraktivität des Teilraums durch beständige Neuerungen hoch zu halten.▪ Laufende moderierte Diskussion zu Einzelvorhaben (Vorbild IMAGE Bremen)▪ Einbindung der Erkenntnisse des (abgeschlossenen) ExWoSt-Forschungsfeld Zentren.

²⁵⁷ Vgl. Raum & Energie 2003.

²⁵⁸ Vgl. Diller, Christian 2003: (unveröffentlicht).

²⁵⁹ Quelle: MORO: <http://www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/image.htm> (Zugriff: 16.05.03)

²⁶⁰ Vgl. hierzu Brake, Klaus; Karsten, Martin; Schönemann, Elke 1998.

²⁶¹ Das Land Nordrhein- Westfalen übt über die Vergabe von Städtebaufördermittel Druck bzw. Anreiz zur Erarbeitung von interkommunalen Einzelhandelskonzepten aus.

I Machbarkeitsstudie der Nachbarschaftsforen

In dem beispielhaft erläuterten Handlungsfeld des Einzelhandels zeigen sich die potenziellen Qualitäten der Nachbarschaftsforen. Gleichwohl ist die Einrichtung der Nachbarschaftsforen mit gewissen Einschränkungen und Problemstellungen verbunden. An erster Stelle ist hierbei die notwendige **Investition von Zeit und Engagement** vor allem von Seiten der Kommunen als auch der Länder zu nennen. Die Teilnahme und Kooperationsbereitschaft beruht auf **Freiwilligkeit**. Die Kommunen müssen gewillt sein, die Kooperation entscheidend mit zu tragen. Der Erfolg des Workshops „Innerregionale Vernetzung in der Metropolregion Hamburg“ in Elmshorn hat gezeigt, dass der **Kommunikations- und Kooperationswille** der Gemeinden vorhanden ist. Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden stieß auf großen Anklang, so dass die Umsetzung der Nachbarschaftsforen realistisch grundsätzlich nicht auszuschließen ist.

Voraussetzung für eine ziel- und umsetzungsorientierte Zusammenarbeit stellt die **persönliche Teilnahme** aller politischen Verantwortungsträger dar. Da die entsprechenden Vertreter, vor allem der ländlichen Gemeinden, sich untereinander mehr zufällig kennen, stellen die bestehenden **traditionellen Konkurrenzen** ein besonderes Problem der Kooperation dar. Diese resultiert aus der subjektiv orientierten Haltung der Gemeindevertreter und wird oftmals auch mit dem Begriff der „Kirchturmmentalität“ beschrieben. Daraus resultieren Fragen in Bezug auf die Selbstbindung und die Einhaltung der informellen Planung der einzelnen Parteien sowie Fragen zu der Ehrlichkeit. Ein entsprechendes **Vertrauen** ineinander ist allerdings notwendig, wenn die Zusammenarbeit erfolgreich verlaufen soll.

Das **Problem der Finanzierung** der Nachbarschaftsforen kann durch die im REK verankerte „Förderung der Kooperationsstrukturen“ gelöst werden. Demnach ist es möglich, eine gemeinsame Geschäftsstelle sowie die Entwicklung von Strukturkonzepten und deren Umsetzung durch die Förderausschüsse zu finanzieren. Allerdings stehen wie in fast jedem Bereich auch hier nur begrenzte Finanzmittel zur Verfügung.

Größtes Problem der Nachbarschaftsforen sind die **Kompetenzunterschiede** innerhalb der unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen. So haben die Hamburger Bezirke im Gegensatz zur kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinde nur das Recht B-Pläne ohne große räumliche Wirkung zu verabschieden und Verträge mit geringen Inhalt abzuschließen. Im Bereich der Landesplanung bzw. des Senats liegen alle Vorhaben, die für die Stadt Hamburg und die Metropolregion von Bedeutung sind.

Da die informellen Planungen nach Möglichkeit auf formelle Festsetzungen hinauslaufen sollen, müssen die Bezirke derzeit die in den Nachbarschaftsforen getroffenen Entschlüsse mit der Hauptverwaltung abstimmen. Ein Risiko stellt hierbei die plötzliche Ablehnung eines Entschlusses dar. Aus diesem Grund ist in den Nachbarschaftsforen ein Vertreter der Hauptverwaltung zugegen, der den getroffenen Beschluss legitimieren kann. Aktuell hat die Hauptverwaltung begonnen die Bezirke mit erweiterten Kompetenzen auszustatten²⁶². Insofern muss die Kooperation mit den Bezirken nicht auf dem Austausch von gemeinsame Vorstellungen und Wünsche verharren, sondern kann zunehmend auch verbindliche Verabredungen treffen.

²⁶² Siehe zu Kompetenzen der Bezirke Kapitel: Verbindliche Planungsinstrumente in den einzelnen Ländern: S.36ff.

Grundsätzlich muss die Landesebene genügend Vertrauen in die Zusammenarbeit setzen und die Nachbarschaftsforen mit den notwendigen **Kompetenzen** ausstatten bzw. die Entscheidungen respektieren. Der Landesebene kommt somit eine Schlüsselrolle bei den Abstimmungen der einzelnen Handlungsfelder zu. Durch das vorherige Abstimmen auf niedrigerer Ebene werden den Abstimmungen der Länder teilweise vorgegriffen. Hierdurch entsteht für die Länder ein **Kompetenzverlust**, der nicht in einen Verteilungskampf der Zuständigkeiten führen sollte. Allgemein gilt es gemeinsam Lösungswege bei Interessenkonflikten zu finden und nicht durch unterschiedliche Kompetenzen Druck gegeneinander auszuüben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass eine Kooperationsform geschaffen wird, die nicht inhaltlich arbeitet und zu keiner Verbesserung, sondern zu einer Verschlechterung der Zusammenarbeit führt. Die Landesebene kann sich dafür auf die programmatische Ebene und die weiterhin bestehenden Entscheidungskompetenzen konzentrieren. Zudem ist die Landesebene auch in den Nachbarschaftsforen vertreten und kann so Einfluss auf die Entscheidungen und ihre mögliche Umsetzung nehmen.

Wenn die Voraussetzungen erfüllt und die Probleme überwunden werden können, besteht in den Nachbarschaftsforen der große Vorteil, dass durch mögliche Kopplungsgeschäfte eine größere Qualität der getroffenen Kompromisse erreicht werden kann. Das Forum bietet die Möglichkeit des „Ausgleichs über Jahre“. So kann bei jeder Abstimmung das bestmögliche Ergebnis, mit Vor- und Nachteilen für verschiedene Kommunen, erreicht werden. Die benachteiligten Kommunen werden bei einer der folgenden Abstimmungen bevorteilt und somit wird ein Ausgleich für den vorher erlittenen Nachteil geschaffen. Inwieweit wirkliche Verteilungskämpfe gelöst werden können, hängt von dem oben bereits erwähnten Punkten der Selbstbindung, des gegenseitigen Vertrauens sowie von der Veränderung politischer und fiskalischer Rahmenbedingungen ab²⁶³.

Weitere Vorteile für die Landesebene liegen in der **Dezentralisierung**, der fachgemäßen Umsetzung der im REK **genannten Zielvorstellungen** in den Kommunen sowie dem **Einfluss** auf die kommunale Ebene. Zudem wird durch den Zusammenschluss zu Nachbarschaftsforen und dem dadurch neuentstandenen **Ansprechpartner** der Dialog zwischen dem Land und den einzelnen Kommunen erleichtert (Bündelungseffekt).

Von kommunaler Seite wird oftmals der Punkt angeführt, dass häufig im kleinen Kreis, ohne starrem Korsett und im direkten Kontakt, sich mehr erreichen lässt. Dem kann entgegen gehalten werden, dass diese direkten Kontakte meist personenbezogen und subjektiv, d.h. aus persönlichem Interesse und nicht aus der Notwendigkeit heraus, sind. Nicht persönlich bekannte Gemeindevertreter werden zumeist generell nicht berücksichtigt, obwohl an sich die Notwendigkeit besteht. Bei vorhandenen objektiven Interessenskonflikten werden Akteure von diesen Kommunen aus dem „kleinen Kreis“ ausgeklammert und somit die Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen verschärft. Zudem entsteht bei einer auf diesem Wege zu Stande gekommenen mehrgemeindlichen Abstimmung ein unverhältnismäßiger Aufwand. Durch die Nachbarschaftsforen werden feste Arbeitsstrukturen geschaffen, die einen kontinuierliche Austausch der Beteiligten untereinander gewährleisten. Innerhalb eines solchen Rahmens können zusätzlich multilaterale Vereinbarungen ausgehandelt werden.

²⁶³ Quelle: BBR 2003: Strategien und Leitbilder zur Planung und Entwicklung in Stadtregionen. <http://www.urban21.de/raumordnung/stadtregionen/strategien.htm> (Zugriff: 22.03.2003)

J Kosten und Nutzen der kommunalen Nachbarschaftsforen

Die hohen personellen als auch zeitlichen Kosten der **Landesplanung** sorgen dafür, dass die Landesplanung derzeit nicht die Möglichkeiten hat sich um alle Entwicklungen in der Region und hierbei insbesondere um die kleinräumigen zu kümmern. Durch die Einrichtung der Nachbarschaftsforen müssen weitere Ressourcen eingesetzt werden, da ein Vertreter der Landesplanung bei den Sitzungen als Gast anwesend sein müsste. Diesem befristeten Mehraufwand steht allerdings eine erhebliche Arbeitsentlastung in der Abstimmung zwischen Landesplanung und den jeweiligen Gemeinden gegenüber. Durch die vorgezogene informelle Abstimmung in dem Forum kann eine erhebliche Erleichterung bei der nachfolgende notwendige formelle Abstimmung erwartet werden.

Dadurch kann die Landesplanung ihre Ressourcen besser auf größeren Projekte, welche die gesamte Entwicklung der Region beeinflussen, bündeln, während die Nachbarschaftsforen die Vorgaben des REK auch im kleinteiligen Bereich wie Bauleitplanung zumindest abstimmungsfertig vorbereiten können. Die verstärkte Kooperation auf der kleinteiligen Ebene schafft von innen heraus eine zukunftsfähige Region im deutschen wie auch im europäischen Kontext und ergänzt damit die Strategien der Landesplanung.

Aufgrund der Größe und Aufgabenvielfalt der Bezirksämter sind die personellen und zeitlichen Kosten der **Bezirke** nicht unerheblich. Gerade bei ihrer Teilnahme an mehreren Foren und den damit verbundenen Koordinierungs- und Abstimmungsaufgaben beider Foreninhalte ist mit beträchtlichen Zeitaufwand zu rechnen. Dies betrifft vor allem den Bezirk Harburg und eventuell den Bezirk Nord, durch ihre Mehrfachmitgliedschaft in verschiedenen Foren. Durch eine Anpassung der Arbeitsweise kann diesem jedoch begegnet werden. Insofern kommen auf die Bezirke vor allem organisatorische (zeitliche) und personelle Kosten zu, die monetären Kosten werden hingegen verhältnismäßig gering ausfallen.

Durch die Initialisierung der Nachbarschaftsforen können sich die Bezirke aktiv an den Planungen im Verdichtungsraum beteiligen. Sie können eigene Wünsche kreativer einbringen und zusammen mit den angrenzenden Gemeinden über ihre Bezirksgrenzen hinaus raumgestalterisch wirksam werden. Obwohl sie letztendlich im Bereich der formellen Planungen von der Zentralverwaltung Hamburgs abhängig sind, werden ihre Kompetenzen zumindest im Bereich der informellen Planung erweitert.

Bei den Gemeinden wird der personelle Aufwand je nach Größe und Lage in der Metropolregion sowie durch ihre unterschiedlichen Organisationsstrukturen anders intensiv empfunden werden. Allgemein dürfte der zeitliche Aufwand für die Bürgermeister und die zuständigen Planer im Rahmen ihrer Möglichkeiten liegen.

Neben dem personellen und zeitlichen Faktor spielt auch die Auseinandersetzung mit anderen Gemeinden sowie neuen Ideen eine ausschlaggebende Rolle.

Dafür werden die Gemeinden voraussichtlich den größten Nutzen aus der Kooperation ziehen können. Zum einen kann der als zu schwach empfundene Informationsfluss intensiviert und Konflikte bei der Bauleitplanung durch Konkurrenzgedanken offen diskutiert werden. Aus der Zusammenarbeit können sich gemeinsame Konzepte und Planungen ergeben, die im besten Fall

zur Teilung von Kosten im Infrastrukturbereich oder bei Bau- und Gewerbegebieten führen. Zum anderen werden gemeindeübergreifende Planungen sowohl bei den Bürgern als auch bei den Politikern ein stärkeres Regionalbewusstsein bewirken und zur Steigerung der allgemeinen Lebensqualität der Region führen können.

K Realisierung

Aus den Ausführungen wird ersichtlich, dass die grundlegenden Voraussetzungen für die Realisierung der Nachbarschaftsforen sowohl auf Seiten der Kommunen als auch der Stadt Hamburg gegeben sind. Während die Städte und Gemeinden aufgrund ihrer problematischen Situation am Hamburger Rand oftmals starken Kommunikations- und Kooperationswillen zeigen, ist auf Seiten Hamburgs eine eher verhaltene, aber nichtsdestotrotz allgemein befürwortende Haltung vorzufinden²⁶⁴.

Die Gemeinsame Landesplanung der Metropolregion Hamburg kann an der Einrichtung der Foren nur interessiert sein, wird damit doch den Zielen des REK entsprochen²⁶⁵. Jedoch kann sie nur die Strukturen vorgeben und durch Förderung einen Anreiz zur Initiierung bieten. Der laufende Wettbewerb für neue Leit- und Modellprojekte in der Metropolregion ist sicherlich eine wichtige Plattform, um die Bildung dieser Foren zu unterstützen. Dies kann helfen gerade die Eingangshürden bei Kooperationen zu überwinden²⁶⁶. Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit dieser Form des „sanften“ Drucks“ durchweg positive Erfahrungen gemacht²⁶⁷. Allerdings ist die Aufgabe der Gemeinsamen Landesplanung respektive der Landesebene nicht durch die Bewilligung von Fördermittel abgeschlossen, sie muss sich auch aktiv an dem Prozess beteiligen und auch mit dafür Sorge tragen, dass die Fachressorts eine aktive Rolle in der Umsetzungsphase einnehmen²⁶⁸.

Dennoch muss die Kooperation - vor allem die informelle - von den Beteiligten getragen und initiiert werden. Eine persönliche Teilnahme aller politischen Verantwortungsträger ist jedoch für das Zustandekommen und Weiterführung der Nachbarschaftsforen unablässig. Insofern hängt das Entstehen nur von ihrem Willen und der Bereitschaft ab.

Insgesamt scheint auch der Zeitpunkt der Initiierung günstig zu sein. Innerhalb der Gemeinsamen Landesplanung gibt es die Tendenz, die Organisationsstruktur des REK- Prozesses zu überarbeiten²⁶⁹. Dies kann mit der Einrichtung der Strukturen für die Nachbarschaftsforen einhergehen. Auch unter dem Gesichtspunkt des weitergehenden Personalabbaus sowie der Behördenverschlanung und der damit zusammenhängenden Dezentralisierung scheint der Zeitpunkt zur Einrichtung von Nachbarschaftsforen günstig zu sein.

²⁶⁴ Vgl. Raum & Energie 2003.

²⁶⁵ Vgl. MRH 2000a: S. 26f.

²⁶⁶ Vgl. Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter 2001: S. 443.

²⁶⁷ Vgl. Diller, Christian 2003: (unveröffentlicht).

²⁶⁸ Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.11.

²⁶⁹ Vgl. FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.74f.

Mit der Dezentralisierung wird – im politischen wie räumlichen Sinne - mehr Bürgernähe erreicht; die kommunale und regionale Ebene erfährt damit eine Aufwertung. Die Bereitschaft der Kommunen, Aufgaben der Länder zu übernehmen ist deshalb entsprechend groß²⁷⁰.

Die Erfahrungen aus Berlin/Brandenburg zeigen, dass die Foren Stärken als auch Schwächen haben. Vor allem in den konflikthaftern Themenbereichen (Wohnbauflächen, Einzelhandelflächen) werden die Schwächen deutlich, da die Foren nicht imstande sind die oftmals auftretenden Verteilungskonflikte zu lösen. Vielmehr sind sie auf ein Miteinander aller Beteiligten angewiesen und können lediglich moralischen Druck auf einzelne Beteiligte ausüben. Insofern dürfen an die Nachbarschaftsforen keine überzogenen Erwartungen gesetzt werden, da sie gesetzlich geregelte Prozeduren nicht ersetzen, sondern nur unterstützen können.

Mit Sicherheit fördert das Miteinander das gegenseitige Verständnis füreinander und trägt somit dazu bei, formelle Planungsprozesse reibungsloser zu gestalten und die Hamburgnahen Teilräume der Metropolregion als Ganzes langfristig nachhaltiger zu entwickeln. Damit können sie ein wichtiger Teil der Identitätsbildung der Metropolregion Hamburg nach innen werden.

Erste Schritte einer Optimierung der Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Kontext unter gegebenen Rahmenbedingungen können am Transfer guter Beispiele ansetzen. Daran lehnt sich auch das Workshop-Prinzip der Metropolregion Hamburg an.

So fanden von Mai 2002 bis Mai 2003 insgesamt sechs Workshops der Metropolregion Hamburg zu den Themen: „Innerregionale Vernetzung“, „Innenentwicklung“, „Sozialräumliche Segregation“, „Flächenverbrauch“, „Regionale Kooperation“ sowie „Ergebnisse der Bundesverkehrswegeplanung“ statt. Alle diese Workshops standen unter dem Leitgedanken, für Aufgabenstellungen in den Gebietskörperschaften, die die zukunftsfähige Entwicklung der gesamten Region beeinflussen, einen an konkreten Beispielen orientierten Erfahrungsaustausch zwischen allen Beteiligten zu initiieren und daraus neue Erkenntnisse für die weitere Arbeit abzuleiten und wurden von den Teilnehmern (hpts. Kommunalvertreter) positiv aufgenommen²⁷¹.

Kennzeichen des Workshop-Prinzips²⁷²
<ul style="list-style-type: none">▪ Entwicklung und Durchführung einzelner lokaler praktischer Lösungen,▪ Optimierung dieser Lösungen in gemeinsamer Diskussion mit interessierten Gesprächspartnern der Region (offenes Verfahren),▪ dadurch Erzeugung eines interkommunalen Wettbewerbs um gute Lösungen und auf diese Weise Bereitstellung von „best practices“ und ggf. breitere Stimulation von Nachahmungseffekten.

Immer häufiger wird es bei der Initiierung und Unterstützung konkreter Maßnahmen der zwischen Städten und ihrem Umland abgestimmten Siedlungsentwicklungssteuerung angewendet. Die räumliche Planung übernimmt damit eine Rolle als Initiator, Koordinator und Moderator von Planungsprozessen. Im Ergebnis führt dies dazu, dass immer mehr in Einzelfällen „best-practise“ entwickelt werden, die dann – so die strategische Idee – über Imitationsprozesse im Wettbewerb der Regionen breite Nachahmung finden. Dies begründet sich auf der Hoffnung,

²⁷⁰ Vgl. Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter 2001: S.443.

²⁷¹ Vgl. MRH 2003c: S.6f.

²⁷² Vgl. Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: S.31.

IV. Konzeption der Nachbarschaftsforen in der Metropolregion Hamburg

dass aufgrund des zunehmenden Wettbewerbsdrucks ein „Imitationszwang“ für die Regionen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten wollen, besteht.

Allerdings besteht hierbei die Gefahr, dass das Konzept, wenn es im entwickelten „best-practise“ - dem Vorreiterforum – aus nicht-konzeptionellen Gründen scheitern sollte auch in den anderen Teilräumen nicht angewendet wird, obwohl es in diesen eventuell Erfolg gehabt hätte. Zudem fehlt bei der singulären Umsetzung der gegenseitige Informationsgewinn und Erfahrungsaustausch, der zu einer stetigen Verbesserung des umgesetzten Konzeptes und somit zu einem höherem Nutzen für die einzelne Gemeinde führt.

Durch die sorgfältige Auswahl des Vorreiterforums lässt sich jedoch die Gefahr des Scheiterns desselben reduzieren. Zudem kann sich die Landesebene auf die Förderung dieses einzelnen Forums konzentrieren und durch die erhöhte Aufmerksamkeit auf diesen Teilraum den Wunsch der anderen Teilräume nach der gleichen Aufmerksamkeit schüren und die Chancen zur Nachahmung erhöhen.

Beispielhaftes Nachbarschaftsforum Ost

A Auswahl des Teilraums

Aus den vorangegangenen Untersuchungen ist deutlich geworden, dass die Umlandkommunen eine höhere Bereitschaft zur Kommunikation und Kooperation zeigen, als dies von Hamburgs Seite aus der Fall ist. Da die Kooperation nur Erfolge in der Stadt-Umland-Thematik erreichen kann, wenn beiden Seiten sich aktiv einbringen, steht und fällt die Kooperation durch das Engagement der einzelnen Partner.

Besonders von dem, im vorangegangenen Kapitel vorgeschlagenen, Vorreiterforum geht eine Signalwirkung für die weiteren Nachbarschaftsforen in der Region aus. Insofern sollte sich die Auswahl des exemplarischen Teilraums daran orientieren, ob vor allem auf Seiten des Hamburger Bezirkes günstige Voraussetzungen für eine Kooperation gegeben sind.

Dies ist im Bezirk Bergedorf der Fall. Der Bezirk Bergedorf ist durch seine ländlichen Strukturen eher für Argumente der Umlandgemeinden zugänglich, trotzdem verfügt er über ein gut entwickeltes Umland und die typischen Stadt-Umland Konflikte mit demselben. Durch die ähnliche Struktur wie sein Umland nimmt der Bezirk Bergedorf mit seinem Zentrum Bergedorf keine überaus dominante Stellung ein. Vielmehr kann von einer möglichen Kooperation unter Gleichen gesprochen werden.

Die Bereitschaft zur Kooperation scheint ebenso gegeben zu sein. Dies wird an der Stellung Bergedorfs in dem Prozess des Regionalen Entwicklungskonzeptes deutlich. So ist Bergedorf derzeit im REK- Prozess Vertreter der Bezirke und führt diesen Posten - anders als der Vorgänger -überaus erfolgreich aus. Aus diesen Gründen ist dieser Bezirk meines Erachtens als Beteiligter des Vorreiterforums prädestiniert.

B Räumlicher Zuschnitt

1 Festlegung des Kernbereichs

An den Bezirk Bergedorf grenzen die schleswig-holsteinischen Landkreise Stormarn (OD) und Herzogtum Lauenburg (RZ). Zudem verfügt der Bezirk Bergedorf im Süden über eine gemeinsame Grenze mit dem niedersächsischen Landkreis Harburg. Diese Verbindung ist jedoch zu vernachlässigen, da wegen dem Flusslauf der Elbe und der fehlenden Querungsmöglichkeit in diesem Gebiet keinerlei strukturelle Verflechtungen bestehen.

Insofern lässt sich das Einzugsgebiet des Nachbarschaftsforums Ost auf die beiden schleswig-holsteinischen Landkreise eingrenzen. Die genaue Abgrenzung des Nachbarschaftsforums sollte anhand der aufgestellten Kriterien²⁷³ (Lage im Verdichtungs- und Ordnungsraum; Lage entlang der Siedlungsachsen; Beteiligung an der FNP- Änderung; Zentrale Orte; Nah- und Mittelbereiche

²⁷³ Siehe Kapitel: Kriterien: S.90ff.

sowie für SH: Abgrenzung der Gebietsentwicklungsplanungen) erfolgen. Eine erste Orientierung gibt der provisorisch vorgeschlagene Kernbereich für das Forum Ost:

Forum	Kernbereich	
Ost	Achsen	Regionalachse Horn – Billstedt – Bergedorf – Schwarzenbek – Geesthacht Nebenachse Billstedt – Oststeinbek - Glinde
	Zentrale Orte:	Geesthacht (MZ im Verdichtungsraum); Reinbek (Stadtrandkern I. Ord. mit Teilfunk. MZ); Schwarzenbek, Trittau (UZ); Barsbüttel, Glinde, Wentorf b. H. (Stadtrandkern II. Ord.)
	GEP	GEP Geesthacht; GEP Süd-West; GEP Stormarn-Hamburg

Abb. 31: (provisorischer) Kernbereich für das Forum Ost

Aus dem Kernbereich wird bereits deutlich, dass neben dem Bezirk Bergedorf auch der Bezirk Hamburg-Mitte zumindest in Teilen berücksichtigt werden muss. So gehören die auf der Regionalachse bzw. Nebenachse liegenden Stadtteile Billstedt und Horn zum Bezirk Hamburg-Mitte.

2 Anwendung der Kriterien

2.1 Lage im Verdichtungs- und Ordnungsraum

Um den Verflechtungsgrad zwischen dem Bezirk Bergedorf sowie den Stadtteilen Horn und Billstedt und den beiden Kreise zu charakterisieren, ist die Unterteilung in Verdichtungs- und Ordnungsraum²⁷⁴ hilfreich. Zum Verdichtungsraum gehört die gesamte Stadt Hamburg und somit auch der Bezirk Bergedorf sowie Hamburg-Mitte mit ihren Ortsämtern. Weiterhin vom Kreis Herzogtum Lauenburg die Gemeinden Wentorf bei Hamburg und Geesthacht sowie vom Kreis Stormarn die Gemeinden Oststeinbek, Glinde, Reinbek, Ahrensburg und Großhansdorf. Die beiden letztgenannten Gemeinden liegen jedoch auf der weiter nördlich verlaufenden Siedlungsachse Wandsbek- Rahlstedt- Farmsen und sind mit dem Bezirk Wandsbek siedlungsstrukturell verflochten.

Der Ordnungsraum erstreckt sich entlang der Siedlungsachsen von Hamburg aus in das Umland. Zum ihm gehören 38 der 133 Gemeinden des Kreises Herzogtum Lauenburg und 41 der 55 Gemeinden des Kreises Stormarn.

²⁷⁴ Siehe zu Definition des Ordnungs- und Verdichtungsraumes Kapitel: Raumstruktur der Metropolregion Hamburg: S.16ff.

V. Beispielhaftes Nachbarschaftsforum Ost

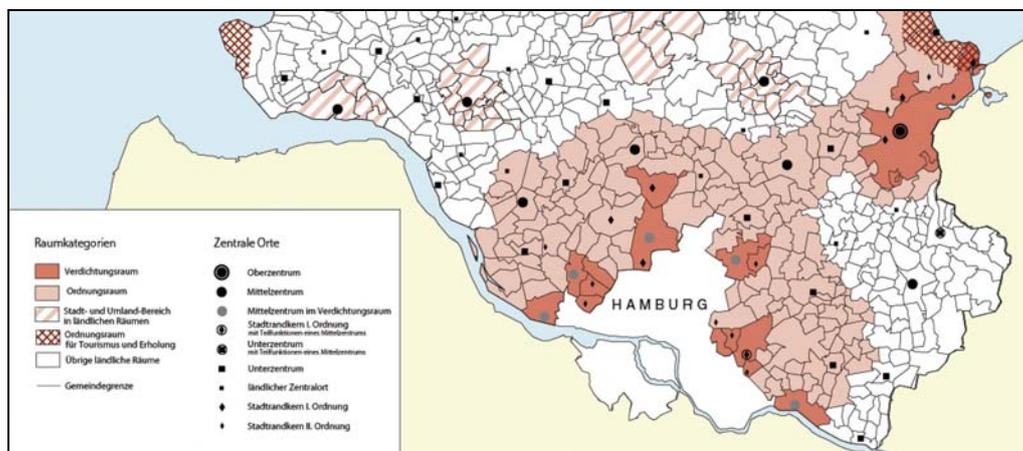


Abb. 32: Raumkategorien in Süd-Schleswig-Holstein²⁷⁵

2.2 Lage entlang der Siedlungsachsen

Die Verknüpfungen der Kreise mit der Stadt Hamburg lassen sich anhand der Siedlungsachsen der Achsenkonzeption²⁷⁶ verdeutlichen. Während der Kreis Herzogtum Lauenburg nur durch eine Regionalsachse mit dem Bezirk Bergedorf und der Stadt Hamburg verbunden ist, verfügt der Kreis Stormarn neben dem Teil einer Regionalachse mit dem Bezirk Bergedorf über eine weitere Regionalachse mit dem Bezirk Wandsbek sowie über eine Nebenachse mit dem Bezirk Hamburg-Mitte bzw. dem Ortsamt Billstedt, die wegen der direkten Nähe auch für den Bezirk Bergedorf relevant ist.

Achsenkategorie	Achsenverlauf	Entlastungsorte
Regionalachse	Wandsbek – Ahrensburg – Bad Oldesloe	– Bad Segeberg/ Reinfeld (Holstein)
Regionalachse	Horn – Billstedt – Bergedorf	– Reinbek - Schwarzenbek
		– Wentorf - Geesthacht
Nebenachse	Billstedt – Oststeinbek - Glinde	

Abb. 33: Für den Teilraum Ost relevante Siedlungsachsen

Daraus ergibt sich als dominierende Achse die Regionalachse Süd-Ost mit dem Verlauf: Horn – Billstedt – Bergedorf – Schwarzenbek/ Geesthacht sowie die Nebenachse Billstedt – Oststeinbek - Glinde. Dazu zählen:

²⁷⁵ Quelle: Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung 2002.

²⁷⁶ Siehe Kapitel: Raumstruktur der Metropolregion Hamburg: S.16ff.

- als Achsenswerpunkte die Städte Reinbek, Glinde (OD), Schwarzenbek, Geesthacht und die Gemeinden Oststeinbek (OD) sowie Wentorf (RZ);
- als Achsenorte die Gemeinden Wohltorf, Aumühle, Börnsen und Escheburg (RZ);
- als Orte im Achsenzwischenraum die Gemeinden Kröppelshagen-Fahrendorf, Dassendorf, Brunstorf, Hamwarde und Hohenhorn (RZ).
- Zudem wegen der direkten Nachbarschaft die Gemeinde Barsbüttel (OD) (Stadttrankern 2.Ordnung).

2.3 Beteiligung an der FNP- Änderung

Diese Zusammenstellung, der mit Hamburg und insbesondere mit den Bezirken Bergedorf und Hamburg-Mitte verflochtenen Kommunen, findet auch in der Auflistung der von Hamburg formell beteiligten Kommunen ihre Bestätigung:

Bei der FNP- Änderung von 1997 formell beteiligte Kommunen im Teilraum Ost	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Landkreis Stormarn, ▪ Landkreis Herzogtum Lauenburg ▪ Stadt Glinde ▪ Stadt Reinbek ▪ Gemeinde Barsbüttel ▪ Gemeinde Wentorf bei Hamburg ▪ Gemeinde Oststeinbek ▪ Stadt Schwarzenbek ▪ Stadt Geesthacht 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Amt Hohe Elbgeest (Gemeinden: Börnsen, Dassendorf, Escheburg, Hamwarde, Hohenhorn, Kröppelshagen-Fahrendorf, Wiershop und Worth) ▪ Amt Aumühle (Gemeinden: Aumühle, Wohltorf, Sachsenwald) ▪ Amt Siek (Gemeinden: Braak, Brunsbek, Hoisdorf, Siek, Stapelfeld)

Abb. 34: Formell beteiligte Kommunen bei der FNP-Änderung von 1997

2.4 Zentrale Orte / Nah- und Mittelbereiche

Die genannten Orte liegen zwar im Einzugsbereich Hamburgs, folgt man allerdings den planerischen Abgrenzungen, so sind nach dem Zentrenplan²⁷⁷ im Bezirk Bergedorf mit Bergedorf ein Bezirkszentrum (zweipolig, bestehend aus Teilen von Bergedorf und Lohbrügge) und mit Billwerder-Allermöhe ein Stadtteilzentrum sowie im Bezirk Hamburg- Mitte mit Billstedt ein Bezirksentlastungszentrum ausgewiesen. Somit nimmt Bergedorf keine oberzentralen und Hamburg insgesamt keine mittelzentralen Versorgungsfunktionen für das Umland wahr. Diese werden derzeit abgedeckt von Reinbek (Stadttrankern mit Teilfunktion eines Mittelzentrums), Geesthacht und Ahrensburg (Mittelzentren im Verdichtungsraum).

Wie bereits erwähnt, stehen insbesondere die Abgrenzungen der Nah- und Mittelbereiche vor allem in Schleswig-Holstein in der Kritik²⁷⁸. Neben der Wissenschaft sind auch die Kommunen als Betroffene Kritiker des Systems und fordern eine an das geänderte Raumverhalten der Bewohner angepasste Festsetzung der Einzugsbereiche.

²⁷⁷ Vgl. FHH 1997: S. 63ff.

²⁷⁸ Siehe Kapitel: Kriterien: S.90ff.; Vgl. Hahne, Ulf; Rohr, Götz von 1999: S.1.

V. Beispielhaftes Nachbarschaftsforum Ost

So gehört z.B. zum landesplanerisch festgesetztem Einzugsbereich der Stadt Reinbek lediglich die Stadt Glinde sowie die Gemeinde Oststeinbek mit insgesamt 42.000 EW.

Gemäß einer Untersuchung des Kreis Stormarn reicht die Zentralität von Reinbek u.a. im Bereich der Arbeitsplatz- und Einzelhandelszentralität sowie im Bereich der Gerichte jedoch weit über diese Grenze hinaus. Der ermittelte Einzugsbereich²⁷⁹ umfasst mit 80.000 EW beinahe doppelt so viele Bewohner und besteht neben den bereits genannten Kommunen noch aus den Gemeinden Aumühle, Barsbüttel, Börnsen, Brunsbek, Grande, Rausdorf, Sachsenwald, Wentorf bei Hamburg, Witzhave sowie Wohltorf. Wichtig zu bemerken ist, dass bei dieser Untersuchung nicht anhand der vorhandenen Einrichtungen auf eine erhöhte Zentralität geschlossen, sondern der tatsächliche Einflussbereich ermittelt worden ist.

2.5 Abgrenzung der Gebietsentwicklungsplanungen

Die Abgrenzungen der Gebietsentwicklungsplanungen entsprechen weitestgehend den Erkenntnissen der vorherigen Kriterien. Vor allem die beteiligten Gemeinden der Gebietsentwicklungsplanungen Geesthacht, Süd-West sowie Stormarn-Hamburg stimmen mit dem provisorischen Kernbereich und der bisher erfolgten Differenzierung überein. Die Gebietsentwicklungsplanung Stormarn-Mitte ist eher dem Nachbarschaftsforum Nord bzw. Nord-Ost zuzuweisen. Dafür sprechen vor allem die Bezugspunkte Ahrensburg, Bad Oldesloe und Bargteheide, die auf der weiter nördlich verlaufenden Regionalachse Ost liegen.

Gebietsentwicklungsplanung	Anzahl Gemeinden	Beteiligte Städte
Stormarn- Hamburg	6	Städte Reinbek und Glinde sowie Gemeinden Barsbüttel, Braak, Oststeinbek, Stapelfeld.
Süd- West	5	Gemeinden Börnsen, Escheburg, Kröppelshagen- Fahren- dorf, Wentorf bei Hamburg, Wohltorf.
Geesthacht	7	Stadt Geesthacht, sowie Gemeinden Gülzow, Hamwarde, Hohenhorn, Kollow, Wiershop, Worth.
Stormarn- Mitte	18	Städte Ahrensburg, Bad Oldesloe und Bargteheide sowie Gemeinden Ammersbek, Bargfeld- Stegen, Delingsdorf, El- menhorst, Großhansdorf, Hammoor, Hoisdorf, Jersbek, Lasbek, Neritz, Pölitz, Rümpel, Siek, Todendorf, Tremsbü- ttel.

Abb. 35: Abgrenzung der Gebietsentwicklungsplanungen des Teilraums Ost

3 Folgerungen

Aus der Zusammenfassung der Ergebnisse der einzelnen Kriterien scheint es, als lässt sich anhand der Schnittmenge der einzelnen Kriterien der Kernbereich des Nachbarschaftsforums Ost gemeindescharf abgrenzen. Allerdings wird auch deutlich, dass manche Kriterien sich in ihrer

²⁷⁹ Festsetzung vom 18.08.1997. Indikator für die Abgrenzung war eine Zentralitätswert von über 50% in den untersuchten Bereichen. Quelle: Gespräch mit Pohle, Michael; Stadt Reinbek, Sachgebiet Wirtschaftsförderung am 06.05.2003.

Abgrenzung widersprechen. Dies ist vor allem im „Grenzgebiet“ zwischen den vermutlichen Nachbarschaftsforen Ost und Nord(-Ost) ersichtlich.

So fallen teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den Abgrenzungen der Mittelbereiche, der Gebietsentwicklungsplanungen sowie der Einteilung in „Ämter“ auf. Als Beispiel sei hier die Stadt Reinbek aufgeführt, deren selbst erörterter Einzugsbereich sich nicht in der zeitlich später festgelegten Abgrenzung der Gebietsentwicklungsplanung widerspiegelt. Zudem trennen der Einzugsbereich sowie die Gebietsentwicklungsplanung mit ihrer jeweiligen Abgrenzung benachbarte „Ämter“ auf unterschiedliche Art und Weise. So sind in der Gebietsentwicklungsplanung lediglich die Kommunen Braak und Stapelfeld des Amtes Siek (bestehend aus den Gemeinden: Braak, Brunsbek, Hoisdorf, Siek, Stapelfeld) einbezogen. Der Mittelbereich der Stadt Reinbek jedoch fasst nur die Kommune Brunsbek mit ein und lässt die restlichen Gemeinden des Amtes Siek außen vor.

Daraus wird deutlich, dass sich anhand der planerischen Kriterien und einem gegenseitigem Abgleich derselben die Grundlage des jeweiligen Nachbarschaftsforums bestimmen lässt, allerdings ergeben sich an den Grenzen teilweise Widersprüche zwischen den planerischen Kriterien. Die Erklärung hierfür ist, dass die planerischen Kriterien sich zwar an den realen Verflechtungen orientieren, sich oftmals aber doch nach den politisch-administrativen Grenzen sowie den planerischen „Leitvorstellungen“ richten.

Trotzdem kann aus der Vielzahl der Kriterien, die alle eine sehr große einheitliche Schnittmenge beinhalten, eine exakte, an den Grenzen noch genauer zu definierende, Abgrenzung vorgenommen werden.

Kommune	Verdichtungsraum/ Ordnungsraum	Achsen	FNP	ZOS	GEP
Kreis Herzogtum Lauenburg					
Aumühle	-	x	(x)	(x)	-
Börnsen	-	x	(x)	(x)	-
Brunstorf	-	x	(x)	-	-
Dassendorf	-	x	(x)	(x)	-
Escheburg	-	x	(x)	(x)	-
Geesthacht	x	x	x	x	x
Gülzow	-	x	-	-	x
Hamwarde	-	x	(x)	(x)	-
Hohenhorn	-	x	(x)	(x)	-
Kollow	-	x	-	-	x
Kröppelshagen	-	x	(x)	(x)	-
Sachsenwald	-	x	-	(x)	-
Schwarzenbek	-	x	x	x	-
Wentorf b.H.	x	x	x	x	x
Wiershop	-	x	-	(x)	-
Wohltorf	-	x	(x)	(x)	-
Worth	-	x	-	(x)	-

Abb. 36: Einordnung der Kommunen des Teilraums Ost (Kreis Herzogtum Lauenburg) anhand der Kriterien

V. Beispielhaftes Nachbarschaftsforum Ost

Kommune	Verdichtungsraum/ Ordnungsraum	Achsen	FNP	ZOS	GEP
Kreis Stormarn					
Barsbüttel	-	x	-	x	x
Braak	-	x	-	(x)	x
Brunsbek	-	x	-	(x)	x
Glinde	x	x	x	x	x
Hoisdorf	-	x	-	(x)	(x)
Oststeinbek	x	x	x	x	x
Reinbek	x	x	x	x	x
Siek	-	x	-	(x)	(x)
Stapelfeld	-	x	-	(x)	x
Trittau	-	x	-	x	-

Abb. 37: Einordnung der Kommunen des Teilraums Ost (Kreis Stormarn) anhand der Kriterien

Für das Nachbarschaftsforum Ost ist noch die Einbeziehung der Stadt Trittau zu klären. Die Stadt Trittau nimmt als Unterzentrum zwar eine besondere Stellung ein, jedoch scheint sie mit den Kommunen des direkten Hamburger Umlands über keine offensichtlichen Verflechtungen zu verfügen.

Die Einbeziehung der Gemeinde Brunsbek im Gegensatz zu den Gemeinden Rausdorf, Grande und Witzhaven, die ebenfalls in dem erörterten Mittelbereich von Reinbek liegen, erklärt sich aus der Orientierung an den landesplanerisch festgesetzten Nahbereichsgrenzen²⁸⁰. So zählen letztgenannte Gemeinden zum Unterzentrum Trittau und sollten nur gemeinsam mit diesem am Nachbarschaftsforum beteiligt werden.

Allerdings bleibt die Zuordnung des Amtes Siek mit den Gemeinden Braak, Brunsbek, Hoisdorf, Siek, Stapelfeld unklar. Während Hoisdorf und Siek über die stärkeren Verflechtungen mit Ahrensburg sowie Brunsbek mit Reinbek verfügen, ist dies für die Gemeinden Stapelfeld und Braak an dieser Stelle nicht abschließend zu klären. Möglich wäre die Mitgliedschaft in beiden Nachbarschaftsforen.

Neben diesen raumordnerischen Kriterien und den daraus resultierenden Verflechtungen, sind aber noch weitere Faktoren zu beachten. Einerseits sind dies, wie bereits erwähnt, die „realen“ Verflechtungen, besonders festzumachen an den Kernindikatoren: Stadt-Umland-Wanderung und Pendlerströme, die im weiteren Verlauf näher untersucht werden. Andererseits sollte die kommunale Ebene in Form einer Stellungnahme die Möglichkeit bekommen auf die Abgrenzung Einfluss zu nehmen. Dies kann als Ersatz für das Kriterium der Nah- und Mittelbereiche geschehen und wird in Teilen ebenfalls in dieser Arbeit abgedeckt.

Festzuhalten ist, dass die aus diesen Überlegungen sich ergebende Abgrenzung nicht als feststehend zu betrachten ist. Die Abgrenzung orientiert sich an den feststellbaren Verflechtungen, berücksichtigt aber nicht die Meinung der Kommunen. Diese können die aufgetretenen Wider-

²⁸⁰ Vgl. Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung 2002b: §7.

sprüche und Unklarheiten beseitigen und sollten deshalb in einer Stellungnahme die Möglichkeit bekommen, auf die Abgrenzung Einfluss zu nehmen. Weiterhin gilt, dass das Nachbarschaftsforum auch nach der Einrichtung offen ist für eventuell neue Akteure und sich somit auch den zukünftigen Veränderungen anpassen lässt.

Anhand der Auswertung der Kriterien lässt sich eine enge sowie eine erweiterte räumliche Abgrenzung vornehmen:

Enge Abgrenzung des Nachbarschaftsforums Ost	
Bezirk Bergedorf	Gemeinde Barsbüttel
Bezirk HH-Mitte (Ortsamt: Billstedt)	Gemeinde Börnsen
Stadt Geesthacht	Gemeinde Brunsbek
Stadt Glinde	Gemeinde Escheburg
Stadt Reinbek	Gemeinde Oststeinbek
Gemeinde Aumühle	Gemeinde Wentorf b. H.
	Gemeinde Wohltorf
Strukturdaten	
Bevölkerung 2000	331.234
Fläche (km ²)	337,0
EW/ km ²	983

Abb. 38: Kommunen und Strukturdaten der engen Abgrenzung des Nachbarschaftsforums Ost

Erweiterte Abgrenzung des Nachbarschaftsforums Ost (wie enge Abgrenzung, zusätzlich noch:)	
Stadt Schwarzenbek	Gemeinde Hohenhorn
Gemeinde Braak	Gemeinde Kollow
Gemeinde Brunstorf	Gemeinde Kröppelshagen
Gemeinde Dassendorf	Gemeinde Stapelfeld
Gemeinde Gülzow	Gemeinde Wiershop
Gemeinde Hamwarde	Gemeinde Worth
Strukturdaten	
Bevölkerung 2000	355.658
Fläche (km ²)	446,4
EW/ km ²	797

Abb. 39: Kommunen und Strukturdaten der erweiterten Abgrenzung des Nachbarschaftsforums Ost

Um die derzeitigen Handlungsfelder sowie die Entwicklungspotenziale des Nachbarschaftsforums zu bestimmen als auch die getroffenen Abgrenzungen zu verifizieren, ist eine genauere Analyse des Teilraums hilfreich.

Mit Nachbarschaftsforum ist im Folgenden die erweiterte Abgrenzung gemeint. Bei einer notwendigen Ausdifferenzierung wird auf diese sprachlich hingewiesen.

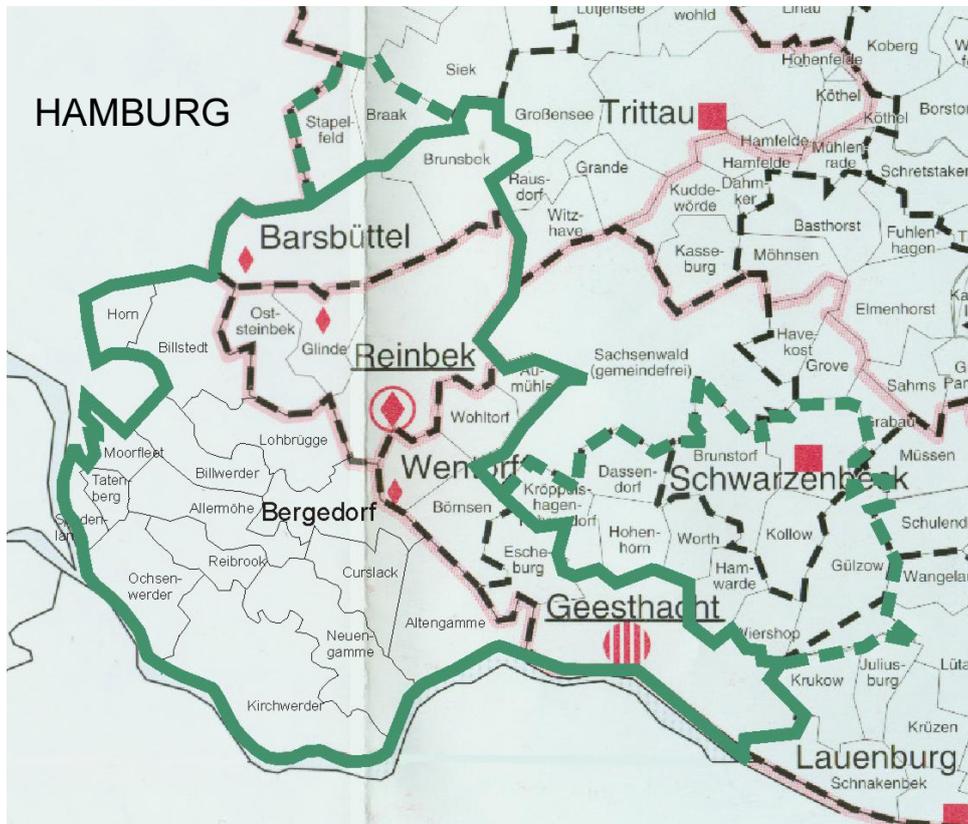


Abb. 40: Abgrenzungen des Nachbarschaftsforums Ost

C Entwicklungstendenzen und qualitative Merkmale des Teilraums

1 Allgemeine Charakteristika

1.1 Bergedorf & Hamburg-Mitte

Der Bezirk Bergedorf besteht aus 13 Stadtteilen, wobei der einwohnerstärkste ebenfalls Bergedorf (41.994 EW) heißt und auch das Zentrum des Stadtteils markiert. Der Hamburger Bezirk Bergedorf reicht von Moorfleet im Westen bis nach Altengamme im Osten bzw. von Lohbrügge im Norden bis an die Elbe im Süden. Insgesamt umfasst er eine Fläche von 154,7km². Bergedorf ist ein wachsender Bezirk. Trotz der vielen Zuzüge in den vergangenen Jahren ist er mit 114.631 Einwohnern der Bezirk mit der geringsten Einwohnerzahl.

Andererseits gehört der Bezirk - gemessen an der flächenmäßigen Ausdehnung - zu den größten in der Hansestadt. Lediglich der südlich der Elbe gelegene Bezirk Harburg ist mit knapp über 160km² noch ein paar Quadratkilometer größer.

Am deutlichsten zeigt sich die Sonderstellung des Bergedorfer Bezirks für Hamburg, wenn man die beiden erwähnten Messzahlen (Wohnbevölkerung und Fläche) in Relation zueinander setzt. Während beispielsweise in dem dicht besiedelten Bezirk Eimsbüttel 4.918 Menschen auf jedem Quadratkilometer wohnen, sind es in Bergedorf nur 741 EW/km². Selbst im vergleichsweise dünn besiedelten Bezirk Harburg liegt die entsprechende Zahl noch bei 1.222 EW/km².

Das bedeutet umgekehrt aber auch: Kein anderer Bezirk verwaltet innerhalb seiner Grenzen so umfangreiche Grün- und Ackerbauflächen wie Bergedorf. Rund 75 % des gesamten Bezirks entfallen dabei auf die weitläufigen Vier- und Marschlande im fruchtbaren Urstromtal der Elbe.

Die beiden Ortsämter Horn und Billstedt sind im Gegensatz dazu mit einer Einwohnerzahl von 35.522 bzw. 68.256 auf einer Fläche von 5,8km² bzw. 16,8km² und der daraus resultierenden Einwohnerdichte von 6.124 EW/km² bzw. 4.063 EW/km² bedeutend dichter besiedelt. Auch im Vergleich zu dem Bezirk Hamburg-Mitte (EW/km²: 2.141) sowie zu der Gesamtstadt (EW/km²: 2.258) heben sie sich deutlich ab. Allerdings gehören sie zu den Stadtteilen, die in den letzten zehn Jahren, wenn auch nur geringfügig, Einwohnerverluste hinnehmen mussten.

Bezirk	Bevölkerung 1990	Bevölkerung 2000	1990-2000 (p.a.)	1990-2000 (%/a)	Fläche (km ²)	EW/km ²
Altona	239.231	240.102	87	0,04%	78,3	3066
Bergedorf	99.328	114.631	1.530	1,54%	154,7	741
Eimsbüttel	238.753	244.893	614	0,26%	49,8	4918
Hamburg-Mitte	249.156	228.060	-2110	-0,85%	106,5	2141
Hamburg-Nord	282.715	275.802	-691	-0,24%	57,5	4797
Harburg	190.623	196.263	564	0,30%	160,6	1222
Wandsbek	392.874	405.178	1230	0,31%	147,7	2743
Hamburg	1.692.680	1.704.929	1225	0,07%	755,2	2.258

Abb. 41: Bevölkerungsentwicklung 1990 – 2000 in Hamburg²⁸¹

1.2 Stormarn

Der Kreis Stormarn grenzt im Westen an Norderstedt sowie Hamburg und im Nordosten an die Hansestadt Lübeck an. Im Norden liegt die Kreisstadt Bad Oldesloe (Mittelzentrum, 23.314 EW), nach Ahrensburg (Mittelzentrum im Verdichtungsraum, 29.117 EW) und Reinbek (Stadtrandkern 1.Ordnung, 24.570 EW), die beide direkt an Hamburg angrenzen, die drittgrößte Stadt des Kreises.

Insgesamt besteht der Kreis Stormarn aus 55 Gemeinden mit einer Gesamtfläche von 766,3km² und 196.692 Einwohner (EW/km²: 257). Damit ist er nach dem Kreis Pinneberg der flächenmäßig kleinste Kreis und, ebenfalls nach dem Kreis Pinneberg der mit der zweithöchsten Einwohnerzahl. Jedoch verfügt er von allen nördlichen Umlandkreisen über die längste gemeinsame Grenze zu Hamburg.

²⁸¹ Eigene Darstellung. Quelle: FHH, Statistisches Landesamt 2002.

Die 14 nicht zum Ordnungsraum gehörenden Gemeinden befinden sich im direkten Umland von Lübeck und somit im weiteren Ordnungsraum.

1.3 Herzogtum Lauenburg

Der Kreis Herzogtum Lauenburg grenzt im Westen an Hamburg und im Osten an Mecklenburg Vorpommern mit Entwicklung hin nach Schwerin und Wismar. Im Süden grenzt er an die Elbe und somit an Niedersachsen und den ebenfalls zur Metropolregion Hamburg gehörenden Landkreisen Harburg und Lüneburg an.

Im Westen, südlich von Lübeck, befindet sich die Kreisstadt Ratzeburg (Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums, 13.160 EW). Nach Geesthacht (Mittelzentrum im Verdichtungsraum, 29.106 EW), Mölln (Mittelzentrum, 18.361EW) und Schwarzenbek (Unterzentrum, 14.090 EW) die viertgrößte Stadt des Kreises.

Insgesamt besteht der Kreis Herzogtum Lauenburg aus 133 Gemeinden mit einer Gesamtfläche von 1.263,0km² und 179.848 Einwohnern (EW/km²: 142). Er ist hinter dem Kreis Segeberg der flächenmäßig Größte, jedoch im Vergleich zu den anderen Umlandkreisen in Schleswig-Holstein derjenige mit der zweitgeringsten Einwohnerzahl.

2 Bevölkerung

2.1 Bergedorf & Hamburg-Mitte

Betrachtet man den Bezirk Bergedorf auf der Stadtteilebene, so bietet sich ein differenziertes Bild. Es wird deutlich, dass der Bezirk Bergedorf nur zu Teilen ländlich geprägt ist. Ca. 80% der Bewohner wohnen auf weniger als einem Viertel der Fläche des Bezirks und lediglich auf drei der insgesamt 13 Stadtteile verteilt. Dies zeigt die zwei Seiten des Bezirks Bergedorf. Die eine Seite ist sehr stark besiedelt mit einer Einwohnerdichte über dem Hamburger Durchschnitt, die andere prägt das allgemein bekannte Bild des ländlich strukturierten Bezirks. Beide Seiten vereint, dass sie im Vergleich zur Gesamtstadt über ein weitaus höheres Bevölkerungswachstum als diese verfügen. Bemerkenswert ist das Wachstum vor allem für die verdichteten Stadtteile, da andere ähnlich verdichtete Stadtteile Hamburgs, wie z.B. Billstedt beständig Einwohner verlieren.

Der Bezirk Bergedorf ist der am stärksten wachsende Bezirk Hamburgs und die - im Vergleich zu den anderen Bezirken - hohe Wachstumsrate verbunden mit den noch vorhandenen Flächenpotenzialen lassen den Schluss zu, dass der Bezirk auch in der näheren Zukunft weiterhin zu den wachsenden Bezirken gehören wird.

Stadtteil	Bevölkerung 1990	Bevölkerung 2000	1990-2000 (p.a.)	1990-2000 (%/ a)	Fläche (km ²)	EW/ km ²
Allermöhe	3.138	12.536	940	29,95%	11,9	1053
Altengamme	1.994	2.107	11	0,57%	15,6	135
Bergedorf	37.675	41.994	432	1,15%	11,3	3716
Billwerder	1.446	1.239	-21	-1,43%	9,5	130
Curslack	2.516	3.060	54	2,16%	10,6	289
Kirchwerder	7.989	8.737	75	0,94%	32,4	270
Lohbrügge	36.239	36.763	52	0,15%	13,0	2828
Moorfleet	1.396	1.087	-31	-2,21%	4,3	253
Neuengamme	3.291	3.397	11	0,32%	18,6	183
Ochsenwerder	2.246	2.302	6	0,25%	14,1	163
Reitbrook	504	494	-1	-0,20%	6,9	72
Spadenland	419	436	2	0,41%	3,4	128
Tatenberg	475	479	0	0,08%	3,1	155
Bezirk Bergedorf	99.328	114.631	1.530	1,54%	154,7	741
Billstedt	69.978	68.256	-172	-0,2%	16,8	4063
Horn	38.502	35.522	-298	-0,8%	5,8	6124
Bezirk Mitte	246.930	228.060	-2.110	-0,9%	106,5	2.141
Hamburg	1.692.680	1.704.929	1225	0,07%	755,2	2.258

Abb. 42: Bevölkerungsentwicklung 1990 – 2000 im Bezirk Bergedorf & HH-Mitte²⁸²

Eine gleiche Entwicklung, allerdings mit negativen Vorzeichen, kann für den Bezirk Mitte prognostiziert werden. Der Bezirk Mitte beinhaltet vor allem die Innere Stadt, die beständig Einwohner an die äußeren Zonen abgibt. Eine Umkehr dieses Trends ist zukünftig nicht zu erwarten, auch die Entwicklung der HafenCity wird ihn nicht umkehren, ist diese doch nicht mit den Strukturen der Inneren Stadt vergleichbar.

Die Stadtteile Horn und Billstedt schließen sich, wenn auch in - aufgrund ihrer im Bezirk Mitte peripheren Lage - abgeschwächter Form, der allgemeinen Entwicklung des Bezirkes an.

2.2 Stormarn & Herzogtum Lauenburg

Bei der genaueren Betrachtung der schleswig-holsteinischen Umlandkreise, mit besonderem Augenmerk auf denen des Teilraums Ost, bietet sich ein differenziertes Bild. Gemeinsam ist den vier Landkreise, dass sie über ein Wachstum weit über dem Niveau von Hamburg und weit über dem Niveau des restlichen Schleswig-Holsteins verfügen. Wobei der am dichtesten besiedelte und der am wenigsten dicht besiedelte Kreis aufgrund verschiedener Ursachen²⁸³ die geringsten Zuwachsraten aufweisen.

²⁸² Eigene Darstellung. Quelle: FHH, Statistisches Landesamt 2002.

²⁸³ Der Kreis Pinneberg profitierte von Beginn an von der Stadt-Umland-Wanderung und beklagt mittlerweile den Mangel an potenzieller Baufläche. Daraus resultiert ein vergleichsweise hoher Bodenpreis, der mit einer Abschwächung der Zuzüge in den Kreis einhergeht. Der Kreis Segeberg verfügt über die kürzeste gemeinsame Grenze mit Hamburg und

V. Beispielhaftes Nachbarschaftsforum Ost

Die Kreise Stormarn und Herzogtum Lauenburg haben strukturell ähnliche Voraussetzungen wie der Kreis Pinneberg, weswegen ihre - zeitlich verzögerte - Entwicklung vermutlich zu ähnlich verdichteten Verhältnissen führen wird.

Vergleicht man die Entwicklung der Kommunen der beiden Kreise innerhalb des Ordnungsraums mit denen, die außerhalb dieser „Grenze“ liegen, so fallen sofort die unterschiedlich hohen Einwohnerdichten auf. Zwar erreichen die Einwohnerdichten des Ordnungsraumes der beiden Kreise immer noch nicht das Niveau des Kreises Pinneberg und auch nicht das des Bezirkes Bergedorf, aber die Entwicklung dahin ist deutlich zu erkennen. Offensichtlicher wird dies, wenn man kreisgrenzenübergreifend die Kommunen des oben vorgeschlagenen Nachbarschaftsforums zusammenfasst. Die Werte des Nachbarschaftsforums beider Abgrenzungen ähneln denen des Bezirkes mehr, als denen der restlichen Kommunen in den Kreisen. Bei der enge Abgrenzung des Nachbarschaftsforums Ost wird dies besonders deutlich. Daran wird deutlich, dass der Bezirk Bergedorf zwar formell die Grenze Hamburgs zu Schleswig-Holstein beschreibt, das dies aber nicht der „realen“ Grenze entspricht.

Umlandkreis	Anz. Gem	Bevölkerung 1989	Bevölkerung 2000	1989-2000 (p.a.)	1989-2000 (%/ a)	Fläche (km²)	EW/ km²
Pinneberg (PI)	49	265.675	291.609	2.358	0,89%	664,3	439
Segeberg (OD)	96	121.991	133.933	1.086	0,89%	1.344,4	100
Hzgt. Lauenburg (RZ)	133	156.860	179.848	2.090	1,33%	1.263,0	142
innerhalb des Ordnungsraumes	38	72.107	83.870	1.069	1,48%	359,0	234
außerhalb des Ordnungsraumes	95	84.753	95.978	1.020	1,20%	904,0	106
Stormarn (OD)	55	196.692	217.582	1.899	0,97%	766,3	284
innerhalb des Ordnungsraumes	41	180.452	198.194	1.613	0,89%	617,7	321
außerhalb des Ordnungsraumes	14	16.240	19.388	286	1,76%	148,5	131
Summe Umlandkreise	333	741.218	822.972	7.432	1,00%	4.037,9	204
Restl. Schleswig-Holstein	799	1.757.703	1.850.610	8.446	0,48%	15.763,0	117
Nachbarschaftsforum Ost (ohne HH)	11	103.979	112.825	804	0,77%	159,7	706
	23	124.157	137.249	1.190	0,96%	269,1	510

Abb. 43: Bevölkerungsentwicklung 1989-2000 in den Umlandkreisen²⁸⁴

3 Wanderungen

Wanderungen werden in Schleswig-Holstein lediglich auf Ebene der Kreise und hierbei nur getrennt nach Zuzügen und Fortzügen, nicht jedoch nach Herkunft bzw. Umzugsort aufgeführt.

gleichzeitig über die größte Gesamtfläche der vier Umlandkreise, weswegen seine Entwicklung nur bedingt an Hamburg gekoppelt ist.

²⁸⁴ Eigene Darstellung. Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein 2001a.

Hamburg unterscheidet zwar nach Fernwanderung und Umlandwanderung, jedoch sind Aussagen über Wanderungsverflechtungen mit einzelnen Kommunen bzw. mit den Kommunen des Nachbarschaftsforums nicht möglich, da die Umlandwanderung nur auf Kreisebene angegeben wird.

Derzeit gewinnt Hamburg Einwohner aus dem positiven Fernwanderungssaldo in Höhe von 10.000 EW/a, gleichzeitig verliert Hamburg jedoch 10.000 EW/a an sein Umland. Eine bezirksspezifische Aufschlüsselung der Gewinner und Verlierer ist nicht möglich, einen gewissen Aufschluss gibt jedoch nachstehende Tabelle, die die Bevölkerungsentwicklung von 1993 bis 1999 gestaffelt nach Entfernungszonen wiedergibt.

Der Bezirk Bergedorf ist, neben einem Großteil des Bezirks Wandsbek und Teilen der Bezirke Harburg und Altona, fast gänzlich in der dritten Entfernungzone und gehört somit zu der prosperierenden Zone Hamburgs. Die Stadtteile Horn und Billstedt gehören zur zweiten Entfernungzone und ihre Bevölkerungsentwicklungen entsprechen in etwa dem angezeigten Trend ihrer Entfernungzone.

Allerdings lassen sich auch aus dieser Tabelle keine konkreten Aussagen über die Stadt-Umland-Wanderungsbilanzen der Bezirke treffen. Es ist nicht ersichtlich, ob und in welchem Maße der Bezirk Bergedorf Einwohner an das Umland abgibt, Zuzüge aus der Inneren Stadt bezieht oder von der Fernwanderung profitiert.

Entfernungszonen	Hamburg		Umland	
	absolut	%	absolut	%
bis 5 km	- 22.119	- 4,8	---	---
5–10 km	- 4.282	- 0,6	---	---
10–20 km	+ 42.794	+ 4,6	+ 14.749	+ 4,1
20–30 km	---	---	+ 27.925	+ 6,4
30–40 km	---	---	+ 28.589	+ 8,7
Insgesamt	+ 16.393	+ 0,5	+ 71.263	+ 6,3

Abb. 44: Bevölkerungsentwicklung 31.12.1993-31.12.1999 nach Raumkategorien und Entfernungszonen²⁸⁵

Aussagen bezüglich der Stadt-Umland-Wanderung lassen sich nur für die Kreisebene treffen. So betrug der Anteil der Kreise Stormarn und Herzogtum Lauenburg am Wanderungsgewinn gestaffelt nach sämtlichen umliegenden Landkreisen im Jahre 1998 17% bzw. 12%²⁸⁶. Welche Gemeinden von den Umlandwanderern profitierten, lässt sich wiederum nicht genau sagen.

4 Pendler

Die Metropolregion Hamburg ist durch starke Pendlerverflechtungen geprägt, die weiter anwachsen und zu einer Suburbanisierung der Arbeitsplätze führen.

²⁸⁵ Quelle: MRH 2000a: S.11.

²⁸⁶ empirica 2000: S.7.

V. Beispielhaftes Nachbarschaftsforum Ost

Vor allem der Kreis Stormarn gilt als Kreis der Pendler. Nach gerade veröffentlichten Zahlen²⁸⁷ des Landesarbeitsamts Nord pendelten 2000 bereits vier von fünf Beschäftigten morgens und abends zwischen Wohn- und Arbeitsort hin und her. Das ist der zweithöchste Wert in ganz Deutschland. 38 Prozent der rund 135.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Oldesloer Bezirk (Kreise Stormarn und Herzogtum Lauenburg) arbeiten in Hamburg. Allein aus dem Kreis Stormarn fahren täglich 33.000 Menschen in die Hansestadt zur Arbeit. Aus dem Kreis Herzogtum Lauenburg kommen noch einmal rund 18 100 hinzu. Insgesamt verlassen knapp 58 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Umlandes ihren Kreis.

„Innerhalb des Pendlerraumes Schleswig-Holstein/ Hamburg hat sich die räumliche Pendlerstruktur stetig zugunsten der kreisüberschreitenden und auf Kosten der kreisinternen Pendler verschoben. Die Zahl der kreisinternen Pendler ist in allen Landesteilen rückläufig, während die Entwicklung bei den kreisüberschreitenden Pendlern zumindest bei den Pendlern aus dem Umland in die Städte uneinheitlich ist. Bei den übrigen kreisüberschreitenden Pendlern zeigen sich aber durchweg zunehmende oder zumindest nicht abnehmende Zahlen“²⁸⁸.

enge Abgrenzung des NF Ost	Besch. am Wohnort insgesamt	davon: Auspendler	davon: nach			Wohn-gleich Arbeitsort
			RZ	OD	HH	
Kreis Stormarn	76.586	44.956	1.353	-	33.360	31.630
Glinde	6.148	5.233	134	1.217	3.486	915
Reinbek	8.620	6.963	383	1.088	4.830	1.657
Barsbüttel	4.506	3.969	43	402	3.161	537
Oststeinbek	2.968	2.695	44	321	2.113	273
Brunsbek	618	587	14	157	378	31
Kreis Hzgt. Lauenburg	59.019	33.606	-	6.387	18.439	25.413
Geesthacht	10.527	6.895	798	739	4.582	3.632
Aumühle	807	718	62	126	458	89
Wentorf b. HH	3.486	3.194	151	534	2.258	292
Börnsen	1.279	1.214	154	135	821	65
Escheburg	1.045	1.016	149	91	683	29
Wohltorf	588	554	61	101	323	34

Abb. 45: Enge Abgrenzung: Pendlerströme auf Kreis-, Städte- und Gemeindeebene - Auspendler Ende Juni 2001²⁸⁹

Allerdings fahren nicht nur viele Einwohner der Umlandkreise in die Wirtschaftsmetropole Hamburg. Auf der anderen Seite wächst auch die Zahl der Auspendler aus Hamburg stetig. 42.400 Hanseaten verdienen ihr Geld in Schleswig-Holstein. Davon sind fast 90 Prozent in den vier Umlandkreisen tätig, wobei Stormarn mit 13.400 Einpendlern aus Hamburg an der Spitze steht. Es folgen die Kreise Pinneberg und Segeberg mit jeweils 10.700²⁹⁰.

²⁸⁷ Landesarbeitsamt Nord 2002.

²⁸⁸ Institut für Regionalforschung der Universität Kiel 2001: S.8.

²⁸⁹ Eigene Darstellung. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsamt Bad Oldesloe 2002.

²⁹⁰ Landesarbeitsamt Nord 2002.

Auffällig sind die starken Pendlerverflechtungen innerhalb der Kommunen des Nachbarschaftsforums Ost sowie zwischen diesen Kommunen und der Stadt Hamburg. So liegt die Zahl der Auspendler, als auch die Zahl der Einpendler deutlich über dem Kreisdurchschnitt. Ersichtlich ist dies auch aus der Spalte „Wohn- gleich Arbeitsort“. Gilt die Aussage Wohn- gleich Arbeitsort im Kreisdurchschnitt der beiden Kreise für ungefähr jeden zweiten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, so trifft diese Aussage bei den Kommunen des Nachbarschaftsforums auf maximal ein Drittel - und weit darunter - der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu. Am augenscheinlichsten ist dies für die Gemeinde Escheburg, in der über 97 Prozent der Wohnbevölkerung ihren Arbeitsort in einer anderen Kommune haben.

erweiterte Abgrenzung des NF Ost	Besch. am Wohnort insgesamt	davon: Auspendler	davon: nach			Wohn- gleich Arbeitsort
			RZ	OD	HH	
Stapelfeld	548	499	-	79	379	49
Dassendorf	1.010	932	202	110	549	78
Gülzow	433	411	207	32	136	22
Kröppelshagen	299	289	49	37	179	10
Schwarzenbek	4.966	3.581	802	542	1.860	1.385
keine Angaben zu: Braak, Brunstorf, Hamwarde, Hohenhorn, Kollow, Wiershop, Worth						

Abb. 46: Erweiterte Abgrenzung: Pendlerströme auf Kreis-, Städte- und Gemeindeebene - Auspendler Ende Juni 2001²⁹¹

enge Abgrenzung des NF Ost	Besch. am Arbeitsort insgesamt	dar.: Einpendler	dar.: aus		
			RZ	OD	HH
Kreis Stormarn	65.188	33.558	6.387	-	13.539
Glinde	6.081	5.166	959	1.050	2.097
Reinbek	8.466	6.809	1.521	1.247	2.601
Barsbüttel	4.111	3.574	323	643	1.748
Oststeinbek	2.860	2.587	273	460	1.194
Brunsbek	146	115	15	34	51
Kreis Hzgt. Lauenburg	39.629	14.216	-	1.353	2.894
Geesthacht	9.125	5.493	1.831	245	974
Aumühle	732	643	276	112	148
Wentorf b. HH	1.830	1.538	487	186	547
Börnsen	494	429	140	17	128
Escheburg	188	159	55	-	64
Wohltorf	196	162	53	33	58

Abb. 47: Enge Abgrenzung: Pendlerströme auf Kreis-, Städte- und Gemeindeebene - Einpendler Ende Juni 2001²⁹²

²⁹¹ Eigene Darstellung. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsamt Bad Oldesloe 2002.

²⁹² Eigene Darstellung. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsamt Bad Oldesloe 2002.

V. Beispielhaftes Nachbarschaftsforum Ost

erweiterte Abgrenzung des NF Ost	Besch. am Ar- beitsort ins- gesamt	dar.: Einpendler	dar.: aus		
			RZ	OD	HH
Stapelfeld	1.087	1.038	78	271	386
Dassendorf	336	258	126	-	60
Gülzow	74	52	43	-	-
Kröppelshagen	44	34	18	-	-
Schwarzenbek	4.369	2.984	1.731	178	408
keine Angaben zu: Braak, Brunstorf, Hamwarde, Hohenhorn, Kollow, Wiershop, Worth					

Abb. 48: *Erweiterte Abgrenzung: Pendlerströme auf Kreis-, Städte- und Gemeindeebene - Einpendler Ende Juni 2001*²⁹³

Laut des Instituts für Länderkunde Leipzig²⁹⁴, welches im Rahmen des Forschungsprojektes auch die Pendlerverflechtungen der Mittel- und Oberzentren (ohne Hamburg) im Ordnungsraum untersucht hat, empfangen die Mittelzentren Geesthacht und Ahrensburg, zwischen denen das Nachbarschaftsforum Ost sich befindet, nahezu keine Einpendler aus den Kommunen des Nachbarschaftsforums.

Verbunden mit der Tabelle der Pendlerströme, zeigt dies einerseits die Homogenität und Entwicklungsstufe der Kommunen des Nachbarschaftsforums auf und andererseits liefert es die Bestätigung, dass die ausgewählten Kommunen über die stärksten Verflechtungen mit Hamburg verfügen und nicht mit den Mittelzentren.

Die zunehmende Mobilität hat allerdings auch ihre Schattenseiten. So gehören Staus mittlerweile im Berufsverkehr dazu. Und in vielen Orten klagen gerade die alteingesessenen Einwohner darüber, dass das Zusammengehörigkeitsgefühl verloren geht. Über Jahrzehnte gewachsene Dörfer entwickeln sich zu reinen Schlaf-Vororten, da die Einwohner tagsüber in alle Himmelsrichtungen auseinander laufen und sich nicht mehr mit ihrer Heimat identifizieren können²⁹⁵.

5 Siedlungs- und Verkehrsfläche

5.1 Umlandkreise

Die relativ geringe Entwicklungsstufe Bergedorfs ist auch im Kreis Herzogtum Lauenburg (RZ) und in Teilen des Kreises Stormarn (OD) ersichtlich. Der Kreis Herzogtum Lauenburg hat mit 9,98% den geringsten Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche der vier Umlandkreise. Der Kreis Stormarn hingegen ist mit 15,27% der am zweitdichtesten besiedelte Kreis.

Allerdings geben diese Kreiszahlen nur ein ungenaues Bild wieder. Knapp 50% der Gemeinden mit einem Anteil unter 10% der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche befinden

²⁹³ Eigene Darstellung. Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsamt Bad Oldesloe 2002.

²⁹⁴ Herfert, Günter 2003: (unveröffentlicht).

²⁹⁵ Vgl. Hamburger Abendblatt, Ausgabe Ahrensburg, erschienen am 6. August 2002.

sich im Kreis Herzogtum Lauenburg und sorgen für den vergleichsweise geringen Anteil. Dagegen sind Gemeinden des Kreis Stormarn zu lediglich 14% in diesem Segment vertreten.

	RZ	OD	PI	SE
Anzahl der Gemeinden (insgesamt 333)	220			
anteilige Zahl der Gemeinden	100	31	18	71
prozentualer Anteil (ins. 100%)	45,45%	14,09%	8,18%	32,27%

Abb. 49: Anzahl Gemeinden mit Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil unter 10% nach Kreiszugehörigkeit²⁹⁶

Gleichwohl befinden sich über ein Viertel der Gemeinden mit einem Anteil über 20% in dem Kreis Herzogtum Lauenburg. Hierbei ähneln sich die Daten der beiden Kreise, der Kreis Stormarn hat einen ähnlichen Anteil in diesem Segment. Somit ist der Kreis Herzogtum Lauenburg als ein sehr heterogener Kreis zu verstehen, der zwar über mehrere verdichtete Räume verfügt, aber ebenso sehr viele ländliche Strukturen aufweist. Aufgrund der längeren Grenze zu Hamburg und seiner um rund 40% kleineren Fläche als der Kreis Herzogtum Lauenburg, verfügt der Kreis Stormarn um ein bedeutend geringeres ländlich geprägtes Hinterland.

	RZ	OD	PI	SE
Anzahl der Gemeinden (insgesamt 333)	45			
anteilige Zahl der Gemeinden	12	11	14	8
prozentualer Anteil (ins. 100%)	26,67%	24,44%	31,11%	17,78%

Abb. 50: Anzahl Gemeinden mit Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil über 20% nach Kreiszugehörigkeit²⁹⁷

5.2 Stormarn & Herzogtum Lauenburg

Bei der Siedlungs- und Verkehrsfläche stellt sich die Situation ähnlich wie bei der Bevölkerungsentwicklung dar. Der Kreis Pinneberg dominiert vom Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche deutlich die anderen Umlandkreise, hat allerdings in dem Zeitraum von 1989 bis 2000 die geringsten Zuwachsraten vorzuweisen.

Der Kreis Herzogtum Lauenburg als auch der Kreis Stormarn konnten in den letzten Jahren auf ein enormes Wachstum zurückblicken. Der ansteigende Flächenverbrauch ist zwar nicht unbedingt als positiv zu erachten, allerdings bestätigt er die Entwicklungstendenzen, die sich schon bei der Bevölkerungsanalyse aufgezeigt haben.

Dies gilt nicht nur für die Kreisebene, sondern auch für die Unterscheidung in Kommunen innerhalb und außerhalb des Ordnungsraumes. Gerade für den Kreis Herzogtum Lauenburg, der

²⁹⁶ Eigene Darstellung. Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein 2001b.

V. Beispielhaftes Nachbarschaftsforum Ost

wie oben bereits erwähnt, über ein sehr ländlich geprägtes Hinterland verfügt, macht die Unterscheidung die unterschiedlichen Entwicklungen deutlich. So nahm der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche in den Kommunen des Ordnungsraumes des Kreises Herzogtum Lauenburg innerhalb von elf Jahren um ein Fünftel zu. Das Gebiet verfügte schon damals über einen nicht geringen Anteil. Der Ausgangswert lag seinerzeit über dem Durchschnitt der Umlandkreise.

Absolut herausragend ist allerdings die kreisgrenzenübergreifende Zusammenfassung der Kommunen des Nachbarschaftsforums Ost. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche überstieg schon 1989 den Wert, den der Kreis Pinneberg im Jahre 2000 erreichte. In dieser Zeitspanne nahm der Anteil weiterhin sehr stark zu und im Jahre 2000 betrug der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche beinahe ein Viertel der Gesamtfläche. Übertroffen wird dies noch von der engen Abgrenzung, die einen Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche von fast einem Drittel der Gesamtfläche vorweist. Zwar ist die Zuwachsrate geringer als bei der erweiterten Abgrenzung, allerdings ist sie immer noch höher als in den Umlandkreisen. Bemerkenswert ist, dass die enge Abgrenzung bereits 1989 über einen hohen Ausgangswert verfügte und die Steigerungsrate auf diesem hohen Niveau umso mehr überrascht.

Kreis	Anz. Gem.	Gesamtfläche 1989	Siedl.-& Verk.fl. 1989	Ant. S.-&V.fl. / Gesamtfl. 1989	Gesamtfläche 2000	Siedl.-& Verk.fl. 2000	Ant. S.-&V.fl. / Gesamtfl. 2000	Zuwachs der S.-& Verkehrsfl. 1989-2000	
		km ²	km ²		km ²	km ²		km ²	%
PI	49	662,2	116,7	17,6%	664,3	126,8	19,1%	10,2	8,7%
SE	96	1.344,3	127,3	9,5%	1.344,4	146,9	10,9%	19,6	15,4%
RZ	133	1.263,0	110,9	8,8%	1.263,0	126,1	10,0%	15,2	13,7%
innerh. des Ordn.raums	38	359,0	41,0	11,4%	359,0	49,3	13,7%	8,3	20,4%
außerh. des Ordn.raums	95	904,0	69,9	7,7%	904,0	76,8	8,5%	6,9	9,8%
OD	55	766,2	101,3	13,2%	766,3	117,0	15,3%	15,7	15,5%
innerh. des Ordn.raums	41	617,7	89,5	14,5%	617,7	103,9	16,8%	14,4	16,1%
außerh. des Ordn.raums	14	148,6	11,9	8,0%	148,5	13,2	8,9%	1,3	10,9%
Summe	333	4.035,6	456,2	11,3%	4.037,9	516,8	12,8%	60,6	13,3%
NF OST	11	159,7	40,3	25,2%	159,7	48,1	30,1%	7,8	19,4%
(o. HH)	23	269,1	52,7	19,6%	269,1	65,0	24,2%	11,7	22,1%

Abb. 51: Übersicht Flächennutzung in den Umlandkreisen²⁹⁸

Für Hamburg liegen keine auf Bezirksebene aufgeschlüsselten Daten zur Siedlungs- und Verkehrsfläche vor. Laut Statistischem Bundesamt²⁹⁹ lag der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflä-

²⁹⁷ Eigene Darstellung. Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein 2001b.

²⁹⁸ Eigene Darstellung. Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein 2001b.

²⁹⁹ Vgl. DESTATIS, Statistisches Bundesamt 2002.

che an der Gesamtfläche im Jahre 2001 für die Gesamtstadt Hamburg bei 57%. Dies ist nach Berlin (69%) und noch vor Bremen (55,8%) der höchste Wert für ein Bundesland. In den anderen (Flächen-)Bundesländern reicht die Spanne des Siedlungs- und Verkehrsflächenanteils von 6,7% in Mecklenburg-Vorpommern bis 21,0% in Nordrhein-Westfalen. In Schleswig-Holstein liegt der Anteil bei 11,2%.

6 Bewertung der Analyse

Aus der Analyse wird deutlich, dass der Bezirk Bergedorf sowie die Landkreise Herzogtum Lauenburg und Stormarn eng miteinander verflochten sind. Klar ersichtlich ist, dass die politisch-administrativen Strukturen nicht die realen Verflechtungen widerspiegeln. Diese vorher für die gesamte Region geäußerte Vermutung findet an dieser Stelle Bestätigung.

Vor allem die Ergebnisse der als Kernindikatoren anerkannten Faktoren Stadt-Umland-Wanderung sowie Pendler spiegeln dies wieder.

Zwar liegen für die einzelnen Gemeinden Schleswig-Holsteins wie auch für die Bezirke und Stadtteile keine aufgeschlüsselten Zahlen zur Stadt-Umland-Wanderung vor und auch anhand der Entwicklung und Verteilung der Bevölkerung in der Region lässt sich nicht direkt auf die Stadt-Umland-Wanderungsbilanzen schließen, allerdings ist - entsprechend den Erkenntnissen der Kaskadenwanderung³⁰⁰ - davon auszugehen, dass die Gründe und das Maß des Wachstums in einer positiven Bilanz der Stadt-Umland-Wanderung begründet sind.

Die Beteiligten des Nachbarschaftsforums Ost weisen beinahe durchgehend positive Bevölkerungsentwicklung mit z.T. hohen Wachstumsraten vor.

Bei der Analyse der Pendlerverflechtungen werden die Verflechtungen innerhalb des Nachbarschaftsforums deutlicher. Ein bisher unerwähnter Aspekt der Pendlerverflechtungen ist, dass sich die Mobilität der kreisüberschreitenden Pendler überwiegend auf die angrenzenden Nachbarn beschränkt. Die Zahlen der Pendler über zwei Kreisgrenzen („Springer“) oder Fernpendler nehmen zwar zu, sie erreichen aber keinen Umfang, der mit den Pendlern zwischen benachbarten Kreisen auch nur annähernd vergleichbar wäre³⁰¹.

Erkenntnis diverser Wanderungsstudien ist, dass sich die Haushalte bei der Wohnungssuche im Umland an den individuellen Lebensmittelpunkten, die sich um den vorherigen „städtischen“ Wohnsitz entwickelt haben, orientieren³⁰². Verbunden mit der geringen Pendlermobilität und mit den steigenden Einpendlerzahlen Hamburgs lässt dies den Schluss zu, dass die Bevölkerungszuwächse in den direkten Umlandkommunen auf Wanderungsgewinne gegenüber den benachbarten Bezirken beruhen.

Die Beibehaltung der sozialen Verbindungen und Aktionsräume nach dem Umzug ins Umland machen die Stadt-Umland-Wanderung zum Kernindikator für die Verflechtung.

³⁰⁰ Siehe zu Kaskadenwanderung Kapitel: Wanderungen: S.24ff.

³⁰¹ Vgl. Institut für Regionalforschung der Universität Kiel 2001: S.22.

³⁰² Vgl. IMU 2000: S. 10

Die Verflechtungen zwischen dem Bezirk Bergedorf und den direkten Umlandkommunen lässt sich nicht nur an den Lebensweisen der Bewohner festmachen, sondern auch an den strukturellen Gemeinsamkeiten. Wenn man die strukturellen Eigenschaften der direkten Umlandkommunen mit denen der angrenzenden Bezirke vergleicht, wird offensichtlich, dass die unmittelbaren Umlandkommunen mehr den Bezirken bzw. Stadtteilen ähnlich sind als den Kommunen des jeweiligen Kreises.

Zwar bestehen derzeit noch Unterschiede, z.B. in der Einwohnerdichte, aber zukünftig sind in den Umlandkommunen die gleichen Strukturen wie in der Kernstadt bzw. in den äußeren Bezirken zu erwarten.

Die Angleichung der Strukturen durch die anhaltende Suburbanisierung hat zur Folge, dass der Begriff des Umlandes nicht mehr für die direkten Umlandkommunen zutrifft. Vielmehr sind in diesen prosperierenden Kommunen komplette städtische Strukturen en miniature entstanden, die in Konkurrenz zu der Kernstadt und hierbei besonders zu den Randlagen stehen.

Zu den bekannten, auf die Stadt-Umland-Wanderung beruhenden, Konkurrenzen um Einwohner, kommen nun noch weitere Konkurrenzsituationen, wie z.B. Gewerbeansiedlung, Infrastruktureinrichtungen, Einzelhandel, hinzu.

Des Weiteren treten in den besagten Kommunen allerdings auch die Problemlagen der verstärkten Räume, wie z.B. Flächenengpässe, auf.

D Kooperationskultur im Gebiet des Nachbarschaftsforums Ost

Die Entwicklung der Kooperationskultur zwischen der Stadt Hamburg bzw. den Bezirken und den Umlandkommunen lief nicht analog zu dem Anwachsen der realen Verflechtungen. Auch die verstärkten Kooperationsverflechtungen auf der Landesebene zeigten keine Auswirkungen auf die bezirklich- kommunale Ebene.

Zur Zeit bestehen keine institutionalisierten Dauerkoperationen zwischen dem Bezirk Bergedorf bzw. Hamburg-Mitte und den schleswig-holsteinischen Kommunen. Es gibt bei Einzelthemen, wie z.B. einer Umgehungsstraße oder Tourismuskonzepten, immer mal wieder direkte Kontakte. Diese Kontakte laufen meistens auf der Ebene Bürgermeister/ Bezirksamtsleiter ab und sind nicht institutionalisiert.

Allerdings gibt es gerade in letzter Zeit den Versuch, die Kontakte auf dieser Ebene zu intensivieren. Dies geschieht durch persönliche, gegenseitige Einladungen. So werden z.B. Bezirksvertreter Hamburgs von Gemeinden in Schleswig-Holstein eingeladen. Hierbei nimmt der östliche Teil **Hamburgs** und insbesondere der Bezirk Bergedorf eine Vorreiterrolle ein. Er verfügt im Vergleich zu den übrigen Hamburger Bezirken über die meisten Kontakte mit den Kommunen des Umlandes.

Auf **schleswig-holsteinischer Seite** gibt es einige Ansätze der Kooperation zwischen Kommunen innerhalb des Ordnungsraumes. An erster Stelle sind hier die bereits erwähnten Ge-

bietsentwicklungsplanungen zu nennen. Zudem gibt es noch weitere geförderte und initiierte Kooperationen, wie z.B. die Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE), die speziell für die ländlichen Gebieten Schleswig-Holstein konzipiert wurden. Lediglich die LSE Amt Schwarzenbek-Land ist im Ordnungsraum situiert.

Neben diesen durch Förderung des Landes initiierten und unterstützten Kooperationsformen gibt es allerdings noch weitere Kooperationen, die von der kommunalen Ebene initiiert wurden. Diese „Regionalisierung von unten“ ist von der Einsicht geprägt, dass einzelne Aufgaben nur im übergreifenden regionalen Maßstab gelöst werden können³⁰³ und ist vor allem im Kreis Stormarn mit dem sogenannten Entwicklungsgutachten Stormarn/ Hamburg³⁰⁴ sowie die „regionale Arbeitsgruppe Bildungsplanung“ ausgeprägt. Während bei dem Entwicklungsgutachten den Kommunen die Vorteile der Kooperation und die positiven Aussichten eines gemeinsamen Entwicklungskonzeptes nur mit erheblichem Verhandlungs- und Koordinierungsaufwand vermittelt werden konnte³⁰⁵, zeigt die „regionale Arbeitsgruppe Bildungsplanung“ das informelle Kooperationsverhältnis durchaus auf informeller Basis funktionieren kann³⁰⁶. Beteiligt sind das Land Schleswig-Holstein, der Kreis Stormarn, die Städte Reinbek und Glinde sowie die Gemeinden Barsbüttel und Oststeinbek, die Stadt Hamburg sowie der Bezirk Bergedorf.

Diese beiden Beispiele zeigen, dass die Bereitschaft zur Kooperation in dem Teilraum scheinbar weiter fortgeschritten ist als in den anderen Teilräumen. Davon zeugen auch die vier abgeschlossenen Gebietsentwicklungsplanungen in diesem Bereich der Metropolregion Hamburg.

Die Vermutung, dass ohne einen zentral gesteuerten Interessensausgleich Kooperationen auf freiwilliger, nur vertraglich abgesicherter, Basis sehr schwer zu realisieren sind³⁰⁷, bestätigte sich in dem Teilraum Ost, anders als in anderen informellen Kooperationen³⁰⁸ in Schleswig-Holstein (z.B. GEP Pinneberg/ Umland; Kiel Raisdorf, Uetersen/ Tornesch), nicht.

Weiteres Beispiel für die fortgeschrittene Bereitschaft zur Kooperation in den beiden Kreisen ist die interkommunale Gewerbegebietsentwicklung zwischen der an Hamburg angrenzenden Gemeinde Stapelfeld und ihrer Nachbargemeinde Braak, sowie zwischen der Stadt Schwarzenbek und der Gemeinde Elmenhorst³⁰⁹.

Die hohe Kooperationsbereitschaft zeigt sich auch über die Landesgrenzen hinweg an dem aktuellen Beispiel des städtebaulichen Vertrags zwischen Hamburg und Barsbüttel. Es ist, nach den obigen Ausführungen, nicht verwunderlich, dass dieser Vertrag – der erste seiner Art – räumlich in diesem Gebiet situiert ist.

Bemerkenswert ist diese hohe Kooperationsbereitschaft deswegen, weil es gewöhnlich erheblich schwerer ist, den bereits bestehenden Kooperationsverflechtungen in den verdichteten Räumen neue Impulse zu geben, als in den Kernstadtferneren neue Kooperationen zu initiieren. Wäh-

³⁰³ Bergmann, Eckhard; Hardt, Ulrike 1999: S.632.

³⁰⁴ LEG Schleswig-Holstein (Hrsg.) 1999: S.43f.

³⁰⁵ Vgl. Pohle, Michael 1997: S.47ff.

³⁰⁶ Vgl. Pohle, Michael 1997: S.50-54.

³⁰⁷ Bergmann, Eckhard; Hardt, Ulrike 1999: S.633.

³⁰⁸ Vor allem Gebietsentwicklungsplanung, aber auch der Abschluss verbindlicher Verträge zwischen Kommunen.

rend in den verdichteten Räumen Kooperationen schon lange ein Thema sind und dementsprechend förderliche wie auch hemmende Einstellungen auftreten, so ist es für die ferneren Gebiete Neuland und somit zumeist nicht mit hinderlichen negativen Erfahrungen verbunden³¹⁰.

E Kooperationsfelder des Nachbarschaftsforums Ost

1 Potenzielle Handlungsfelder

Aus dem Bereich der für Stadtregionen relevanten Handlungsfelder³¹¹ werden von der kommunalen Ebene als Haupthandlungsfelder vor allem die Abstimmungsprozesse in folgenden Bereichen genannt:

- Tourismus,
- Werbung für länderübergreifende Teilregionen (z.B. Elbanrainer) und
- verkehrliche Themen,
- gemeinsame Nutzung von Einrichtungen (VHS, Betriebshof,...),
- Entwicklung eines gemeinsamen Flächenpools für Ansiedlung sowie Ausgleichsmaßnahmen

Auch die Einrichtung eines regionalen Bildungsrat in Anlehnung an die bestehende „regionale Arbeitsgruppe Bildungsplanung“ wurde angeregt.

Aus den Ausführungen des vorherigen Kapitels lassen sich noch weitere potenzielle Kooperationsfelder bestimmen, bei denen die Kooperation innerhalb des Nachbarschaftsforums zu einer abgestimmten Entwicklung führen kann:

- Entwicklung eines regionalen Leitbilds,
- aktive Steuerung der Wirtschaftsentwicklung,
- Sicherung und Entwicklung von Freiräumen,
- Entwicklung von Regionalparks,
- fachübergreifende Koordinierung und Kooperation,
- Herausbildung eines Konzeptes für die Ansiedlung großflächigen Einzelhandelsbetriebe,
- Lösung von Konflikten zwischen mehreren Gemeinden vor dem Hintergrund der verschiedenen Raumfunktionen.

Diese Themen bieten sich vor allem für den Beginn einer Kooperation an, da aus ihnen relativ schnell Projekte hervorgehen können. Vor allem die informelle Kooperation lebt von den projekt- und umsetzungsorientierten Kooperationserfolgen, die zugleich Stimulans für die Intensivierung der Dauerkoooperation sind³¹².

³⁰⁹ Quelle: Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/1M/Information/Landesplanung/them. 20Karten_20Lapla.html (Zugriff 14.04.2003)

³¹⁰ Quelle: Gespräch mit Hr. Diller, am 03.04.2003.

³¹¹ Siehe Kapitel: Inhalte und Handlungsfelder der Nachbarschaftsforen: S.99ff.

³¹² Vgl. Spannowsky, Willy 1999: S. 42

2 Aktuelle Handlungsfelder

Derzeit aktuelle Handlungsfelder, die einen Informationsaustausch verlangen, ist die Abstimmung der von Bausenator Mario Mettbach bereits angekündigten, jedoch bisher planerisch nicht abgestimmten Fortsetzung des übergeordneten Straßenzuges Ring3 über die Hamburgische Landesgrenze hinweg.

Der Bezirk Bergedorf plant zur Stärkung des Einkaufsstandortes Bergedorf eine eigene Zentrumserweiterung mit Neubau eines zentralen Busbahnhofs. Um Bergedorf aber auch für das Umland wieder attraktiver zu machen bzw. zu einem Magneten werden zu lassen, sollen weitere, vor allem großflächigere Läden, in Randbereichen des Zentrums angesiedelt werden. Auch aus der zu erwartenden Einwohner- und Kaufkraftentwicklung ergibt sich die Notwendigkeit das Verkaufsflächenangebot zu vergrößern³¹³. Nach Angaben des Bezirks Bergedorf gelten diese Planungen als realistisch, da es bereits starkes Interesse von Investoren gibt³¹⁴.

In direkter Nachbarschaft plant Reinbek in Konkurrenz dazu ebenfalls eine Zentrumserweiterung.

Vor allem in Hinblick auf die in einem anderen Gebiet der Metropolregion Hamburg eventuell vor Gericht auszutragenden Streitigkeiten um eine geplante Erweiterung eines Einzelhandelsstandortes und den damit verbundenen jahrelangen Rechtsstreit, geben Grund und Anlass zum erweiterten Informationsaustausch und zur gegenseitigen Abstimmung auf der kommunalen Ebene.

Ähnliche Abstimmungsprobleme sind auch zwischen Berlin und seinem Umland bekannt. In dem aktuellen Fall landete eine nicht durchgeführte Abstimmung vor dem Gericht und das Verfahren dauerte bis zur endgültigen Rechtssprechung zweieinhalb Jahre. Laut den Beteiligten wäre dieser Rechtsstreit nicht nötig gewesen, ein Resümee eines Beteiligten am Ende des Rechtsstreits fiel dann auch dementsprechend aus: „Man hätte miteinander reden müssen“³¹⁵.

Wie bereits diese Beispiele zeigen, ist eine gemeinsame Abstimmung das Handlungsfeld des Einzelhandels als sehr schwierig einzustufen. Auch innerhalb einer Kooperation, da es sich hierbei um einen direkten Verteilungskampf handelt und vor allem eine informelle Kooperation an den „harten“ Interessenskonflikten scheitert.

Mögliche Lösungsmöglichkeiten für dieses Handlungsfeld wurden bereits im vorherigen Kapitel aufgezeigt. Anbieten würde sich in diesem konkreten Fall die zeitliche Versetzung der jeweiligen Erweiterungen um den direkten Konkurrenzkampf der neu entwickelten Standorte innerhalb des Teilraums zu vermeiden und stattdessen durch ein regionales Zeitmanagement der Einzelhandelsvorhaben eine stetige Attraktivität des Teilraums zu erhalten.

³¹³ Vgl. FHH 1997: S.18.

³¹⁴ Quelle: Bezirk Bergedorf: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/bezirke/bergedorf/rundgang/stadtentwicklung/start.html> (Zugriff 06.04.2003)

³¹⁵ Vgl. Lohr, Rolf-Hermann 1999: S. 15.

F Schlussbemerkung zum Nachbarschaftsforums Ost

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen noch mal deutlich, wie verflochten die Kernstadt Hamburg mit ihrem Umland ist. Dies lässt sich sowohl an den planerischen Kriterien aufzeigen, als auch an den realen Verflechtungen respektive der Bevölkerungsentwicklung, den Pendlerverflechtungen und der Stadt-Umland-Wanderungen. Zudem trifft es auch für beide im Vorfeld getroffenen Abgrenzungen des Nachbarschaftsforums Ost zu. Bei der engeren Abgrenzung sind zwar die aktuellen Strukturdaten höher als bei der erweiterten Abgrenzung, dafür ist diese durch höhere Wachstumsraten gekennzeichnet und wird zukünftig ähnliche Verhältnisse wie die engere Abgrenzung vorweisen können.

Die engere Abgrenzung verfügt zwar über mehr aktuelle Handlungsfelder mit der Kernstadt, aber Einzelhandelsvorhaben, wie auch die angesprochenen verkehrlichen Themen haben aufgrund der Verflechtungen, wie z.B. Pendlerströme, Auswirkungen über die engere Abgrenzung hinweg. Dies gilt auch für weitere Handlungsfelder.

Der Bedarf zur Kooperation und auch die positiven Erfahrungen und das Engagement liegen in beiden Teilen vor. Trotzdem ist die engere Abgrenzung zu favorisieren, da somit die Anzahl der Akteure im Nachbarschaftsforum gering gehalten werden kann.

Allerdings spricht ansonsten nichts gegen den erweiterten Kreis. Die endgültige Entscheidung sollte den Akteuren vor Ort überlassen werden, sie müssen diese Kooperation schlussendlich gestalten.

Resümee

Die Bedeutung der Region und auch die Konkurrenz untereinander nimmt aufgrund der fortschreitenden Globalisierung weiter zu. Dies zeigt sich auf der europäischen Ebenen einerseits durch ein Mitspracherecht der Regionen, auf europäischer Ebene durch den 1999 ins Leben gerufenen Ausschuss der Regionen, wie auch durch die EU-Strukturpolitik, die ihre Förderprogramme verstärkt auf diese Ebene ausrichtet.

Die vorliegende Arbeit zeigt, dass das innerregionale Machtgefälle zwischen Kernstadt bzw. – städten und dem jeweiligen Umland die Abstimmung wie auch die Außendarstellung als Region erheblich erschwert. Die verschiedenen Regionen in Deutschland haben unterschiedliche Ansätze der regionalen Kooperation entwickelt und umgesetzt. Beispielhaft lassen sich die Regionen Hannover und die Region Stuttgart anführen, deren Konzeptionen auf diesem Gebiet als wegweisend angesehen werden. Diese zählen hierbei eher zu den harten Kooperationsformen und bieten den Vorteil einer hohen Verbindlichkeit. Demgegenüber stehen die verstärkt aufkommenden, weichen Kooperationsformen, bei den vor allem die fehlende Verbindlichkeit als Nachteil gesehen wird. Trotzdem sind in den letzten Jahren in vielen Regionen Regionalkonferenzen, Arbeitskreise, Foren usw. eingerichtet worden, da die Komplexität der Aufgabenstellung, der Problemdruck und die Notwendigkeit flexiblen Handelns in Partnerschaft mit privaten Akteuren wiederum eher für weiche Formen sprechen. Letztlich gibt es jedoch nicht den „idealen“ Kooperationsansatz, wie auch die Bandbreite der verschiedenen existierenden Kooperationsansätze zeigt.

Die Suche nach der optimalen regionalen Organisationsstruktur darf sich nicht eindimensional auf die Alternative „harte“ oder „weiche“ Organisationsformen reduzieren. Vielmehr erfordern die jeweiligen, spezifischen Rahmenbedingungen einen individuellen Lösungsansatz sowie eine adäquate Form der Verknüpfung von harten und weichen Kooperationsformen. Letztendlich sind „weiche“ Kooperationsformen (Regionalkonferenzen, etc.) notwendige Ergänzungen „harter“ Strukturen, nicht zuletzt, um das breite Spektrum der gesellschaftlichen Akteure in die Gestaltung der Region einzubeziehen und den problematischen Handlungsfelder der jeweiligen Region am besten begegnen zu können.

Die wichtigsten auf regionaler Ebene zu lösenden Handlungsfelder sind eine abgestimmte Siedlungs- und Freiraumplanung, der Aufbau eines Regionalmarketings sowie die Zusammenarbeit in diversen Fachplanungen. Um eine bestmögliche Konsenslösung bei der Entwicklung eines regionalen Kooperationsansatzes zu erzielen, sind verschiedenen Parameter zu beachten, deren Einhaltung jedoch nicht zwingend ist. Dazu zählen:

-
- Eine eindeutige Trennung der verwaltungsstrukturellen Ebenen.
 - Eine klare Aufgabenverteilung.
 - Eine entsprechende finanzielle Ausstattung.
 - Eine sinnvolle räumliche Abgrenzung.
 - Eine demokratische Legitimation.
 - Eine adäquate Zusammensetzung der beteiligten Akteure.
 - Eine Unterstützung durch die übergeordneten Verwaltungsebenen.
 - Eine Veränderung der Verwaltungsstrukturen im Zuge der Einrichtung der Kooperation.
 - Eine frühzeitige Bürgerbeteiligung.
 - Eine ganzheitliche sowie flexible Konzeption.

Im Rahmen dieser Arbeit konnte bestätigt werden, dass die Metropolregion Hamburg zu einer der bedeutendsten Regionen im nationalen, wie auch im europäischen, Kontext gehört. Auch im internationalen Standortwettbewerb spielt die Region Hamburg eine gewichtige Rolle, wie z.B. die Beteiligung an der Endmontage des A380 zeigt.

Im „Rahmen der Internationalisierung der Hamburger Standortpolitik“³¹⁶ hat sich Hamburg zum Ziel gesetzt, die Metropole Hamburg zu einer wachsenden und pulsierenden Stadt mit internationaler Ausstrahlung zu entwickeln³¹⁷ und verstärkt seine Bemühungen der internationalen Vernetzung Hamburgs mit anderen Metropolen.

Schon die Airbus-Ansiedlung zeigte, dass dies ohne Einbeziehung der Region nur schwer möglich ist, und eine Stadt solchen Ausmaßes auch auf das Umland angewiesen ist. In dem Ausmaß, in dem es gelingt, eine abgestimmte Zusammenarbeit zwischen Hamburg und seinem direktem Umland zu implementieren, steigt auch die Wettbewerbsfähigkeit. Mit den gemeinsam getragenen Ergebnissen der Zusammenarbeit geht zudem eine positive Außendarstellung einher. Die durchgeführte räumliche Analyse der Metropolregion kommt zu dem Ergebnis, dass zwischen Hamburg und seinem direktem Umland die stärksten Verflechtungen, aber auch die stärksten Konkurrenzen innerhalb der Region auftreten.

Auf Landesebene finden traditionell enge Kooperationen zwischen dem Stadtstaat Hamburg und den angrenzenden Bundesländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen statt, diese finden auf den darunterliegenden Ebenen keine Entsprechung. Aufgrund der Suburbanisierung des Wohnens, des Gewerbes und der Dienstleistungen wäre eine entsprechende Kooperation jedoch notwendig. Als Gründe dafür, dass eine Kooperation zwischen der Kernstadt und dem direktem Umland zur Zeit nicht stattfindet, sind die interkommunalen Konkurrenzen sowie das Machtgefälle zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden anzuführen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kooperation ländergrenzübergreifend organisiert sein müsste und deswegen Modelle wie in Hannover oder Stuttgart wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten nicht umsetzbar sind. Aufbauend auf die Erkenntnis einer wachsenden Notwendigkeit zur Kooperation im direkten Stadt-Umland Bereich, wurde in dieser Arbeit ein Konzept entwickelt, welches einerseits Elemente der erfolgreichen Nachbarschaftsforen in Berlin-Brandenburg aufnimmt und andererseits auch auf spezielle Anforderungen der Metropolregion Hamburg eingeht. Ein gewichtiger

³¹⁶ FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.75.

³¹⁷ Vgl. FHH, Staatliche Pressestelle 2002: S.1.

Vorteil der Nachbarschaftsforen ist, dass sie, aufgrund ihres informellen Charakters, nicht an die politisch-administrativen Grenzen gebunden sind. Die Kernpunkte des Konzeptes umfassen den räumlichen Zuschnitt sowie die Einbindung der Foren in die bestehenden Organisationsstrukturen. Die übergeordneten Verwaltungsebenen müssen die Einrichtungen unterstützen. Generelle Voraussetzung für die Umsetzung der Hamburger Nachbarschaftsforen ist ein positives Engagement von allen Beteiligten. Während dies bei den Städten und Gemeinden des Umlandes aufgrund ihrer problematischen Situation am Hamburger Rand oftmals stark vorhanden ist, besteht auf Seiten Hamburgs eine eher verhaltene, aber nichtsdestotrotz allgemein befürwortende Haltung. Überprüft man das erarbeitete Konzept auf der teilräumlichen Ebene auf dessen Umsetzbarkeit, scheint eine Realisierung des Konzeptes unter den gegebenen Voraussetzungen möglich.

Mit der Realisierung der Nachbarschaftsforen können nicht sämtliche Probleme im Stadt-Umland-Bereich gelöst werden. Sie können gesetzlich geregelte Prozeduren nicht ersetzen, sondern nur unterstützen. In konflikthaftern Themenbereichen (Wohnbauflächen, Einzelhandelsflächen) können sie Verteilungskonflikte nicht lösen.

Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass es mit ihrer Hilfe möglich ist, das gegenseitige Verständnis füreinander zu erhöhen. Sie können im Verbund mit harten Strukturen Planungsprozesse reibungsloser gestalten und dazu beitragen, die Hamburgnahen Teilräume der Metropolregion als Ganzes langfristig vernünftiger zu entwickeln. Damit können sie ein wichtiger Teil der Identitätsbildung der Metropolregion Hamburg nach innen werden.

Eine weitere mögliche Lösungsstrategie zur Verbesserung der Stadt-Umland-Beziehungen ist die im Moment in Schleswig-Holstein diskutierte umfassende Gebietsreform Schleswig-Holsteins. Hierdurch können für die Zusammenarbeit mit Hamburg vernünftigere Gebietskörperschaften gebildet werden, deren Zuschnitt sich bei Erfolg der Nachbarschaftsforen an der räumlichen Abgrenzung der Nachbarschaftsforen orientieren kann. Somit wären die Nachbarschaftsforen eine kurzfristige (Übergangs-)Lösung, die der mittel- bis langfristigen vorgreift und der aktuellen Problematik Rechnung trägt.

Nachwort

Während der Entstehungszeit dieser Arbeit gab es von politischer wie auch von wissenschaftlicher Seite Anstöße zur Weiterentwicklung der Organisationsstruktur der Metropolregion Hamburg, welche in einem immer noch andauernden Prozess der Reorganisation mündeten. Somit setzen sich beide Seiten mit demselben regionalplanerischem Thema sowie räumlichen Bezug auseinander, jedoch ist bei der vorliegenden Arbeit ein wissenschaftlicher Beitrag von außen erarbeitet worden, während der derzeitige Reorganisationsprozess von innen geführt wird und dadurch stärker an politischen Vorgaben (wie z.B. geänderte finanzielle Zuweisungen, etc.) orientiert ist. Unterschiedlich ist zudem die Ausrichtung, so richtet der von der Metropolregion Hamburg initiierte Prozess seinen Fokus vornehmlich auf die organisatorische Gesamtstruktur, während die vorliegende Arbeit mehr von einer Fortführung der aktuellen Organisationsstruktur ausgeht und innerhalb dieser durch eine Neuerung bzw. Veränderung der Gremienstruktur durch Nachbarschaftsforen eine Verbesserung der innerregionalen Abstimmungsprozesse erreichen will.

Vor diesem Hintergrund erscheint dieses Nachwort als sinnvoll, um sowohl die Unterschiede als auch die Gemeinsamkeiten der beiden Arbeiten darzustellen und um aufzuzeigen, inwieweit die geänderten Ausgangsbedingungen Auswirkungen auf das Ergebnis dieser Arbeit haben bzw. ihre Durchführung beeinflussen könnten, als auch zu zeigen, welche Anregungen diese Arbeit wiederum dem Prozess geben kann. Dazu werden die aktuellen Ergebnisse des Prozesses dargestellt und mit dem Ergebnis dieser Arbeit in Bezug gesetzt.

Hintergrund des eingeleiteten Prozesses ist der Arbeitsauftrag des Regionalen Entwicklungskonzepts (REK 2000), Vorschläge für die Weiterentwicklung der Arbeits- und Organisationsstrukturen der Metropolregion vorzulegen. Nach einer ersten Bearbeitung durch den Lenkungsausschuss im Mai 2001 in einer Strategieklausur, wurde dieser Arbeitsauftrag vom Koordinierungskreis übernommen und in drei Workshops im Mai, Juli und September 2003 Vorschläge erarbeitet, die dem Lenkungsausschuss als Diskussionsgrundlage dienen sollen. Dieses im November 2003 dem Lenkungsausschuss als Entwurf vorgestellte Diskussionspapier „Fit für das 21. Jahrhundert: Vorschläge zur Weiterentwicklung der Arbeits- und Organisationsformen der Metropolregion Hamburg“³¹⁸ beinhaltet zehn Reformvorschläge sowie als Anlagen:

- Die Ausgangslage der Metropolregion Hamburg (MRH),
- Eine SWOT- Analyse: Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken der MRH,
- Eine Aufgabenanalyse der MRH sowie
- Varianten zur Weiterentwicklung der MRH.

Die Beschreibung der Ausgangslage der Metropolregion Hamburg, die SWOT- Analyse sowie die Aufgabenanalyse decken sich in ihren Kernaussagen weitestgehend mit der vorliegenden Arbeit, weshalb von einer weiteren Erläuterung dieser Punkte an dieser Stelle abgesehen wird. Insofern beschränkt sich die Vorstellung des Prozesses auf die zehn Reformvorschläge und die Varianten zur Weiterentwicklung.

³¹⁸ Vgl. MRH 2003d.

Kernpunkt des Diskussionspapier sind die zehn Reformvorschläge, deren Basis fünf Leitprinzipien bilden, die dem Modernisierungsprozess zugrunde liegen sollen.

Leitprinzipien für die Weiterentwicklung der Arbeits- und Organisationsformen der MRH:
<ul style="list-style-type: none">▪ "Wachsende Metropolregion Hamburg" durch hohe Lebensqualität und internationale Wettbewerbsfähigkeit.▪ Fähigkeit der MRH zur Selbstorganisation ausbauen.▪ Attraktivität der MRH für Politik, regionale Akteure und Öffentlichkeit erhöhen.▪ Effizienz der Arbeit der MRH steigern.▪ Umsetzungsorientierung der MRH stärken.

Daraus leiten sich zunächst Vorschläge zu den Arbeitsthemen der MRH und zu den Leitprojekten ab, die für den abgesteckten Zeitraum bis 2006 eine Konzentration der derzeit vielfältigen Themenpalette auf wenige regional bedeutsame Schwerpunktthemen vorsieht. Diese sollen gezielt bearbeitet werden und in sichtbare Ergebnisse münden:

- Operatives Programm 2004 – 2006 auf die Themen **Wettbewerbsfähigkeit, Daseinsvorsorge, Raumstruktur** und **Flächenmanagement** konzentrieren,
- Leit- und Modellprojekte der MRH auf die Schwerpunktthemen ausrichten.

Durch die Konzentration auf die genannten Schwerpunktthemen rücken in der Arbeitsphase 2004 – 2006 die Bereiche Landwirtschaft, regionale Stoffströme, Abfallwirtschaft, Wasserversorgung und Baggergut in den Hintergrund.

Die weiteren Vorschläge behandeln organisatorische Aspekte und beziehen sich auf die Instrumente, die Gremien, die räumliche Abgrenzung sowie die Geschäftsstelle:

- Ziele der MRH durch flexible Vertragslösungen umsetzen,
- Förderfonds auf Strategien und Konzepte zur Regionalentwicklung ausrichten und zusammenführen,
- Höhere Attraktivität der Gremien durch einen Regionalrat mit Entscheidungskompetenzen,
- Konzentration der Arbeitskreise und Einbindung der Arbeitskreise in den Lenkungsausschuss,
- Internationale Repräsentanz der MRH durch Regionspräsidium erhöhen,
- Räumliche Abrundung der Metropolregion durch Kooperationsverträge,
- MRH- Geschäftsstelle professionalisieren und institutionell aufwerten.

Als Impuls für Weiterentwicklung der Organisationsstruktur der Metropolregion werden in den Anlagen des Diskussionspapiers drei Varianten möglicher Organisationsentwicklung vorgestellt und in die Diskussion gegeben: a) Ausbau des Vorhandenen, b) Zweistufiger Regionalverband und c) Regionalrat und Agentur³¹⁹.

³¹⁹ Siehe weiterführend hierzu Kapitel: Formen der regionalen Kooperation: S.63ff.

Varianten regionaler Zusammenarbeit in der MRH ³²⁰	Pro	Contra
Ausbau des Vorhandenen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontinuität der Arbeitsinhalte und Organisation ▪ Vergleichsweise Kostengünstig 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defizite im Projektmanagement ▪ Mangelnde Effizienz der Arbeitsorganisation ▪ Europäische/ internationale Profilierung ungenügend bearbeitet ▪ Keine Verbindlichkeit, z.B. bei Siedlungsentwicklung
Zweistufiger Regionalverband	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einheitliche raumstrukturelle Konzeption für die MRH ▪ Verbindliche Festlegungen: im Bereich Raumstruktur in zweistufigen Verfahren ▪ Kein Eingriff in bestehende Planungszuständigkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunale Planungskompetenzen erschweren regionales Denken ▪ Zusätzliche Planungsebene ▪ Themenpriorität bei Raumstruktur statt bei Strukturpolitik
Regionalrat und Agentur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regionalrat bewirkt Aufwertung aus Sicht der Politik ▪ Hohes Maß an regionaler Selbstorganisation durch Kooperationsverträge ▪ Zusätzliche Verbindlichkeit durch Zielvereinbarungen ▪ Auch weiterhin dezentrale Aufgabewahrnehmung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine Verbindlichkeit bei der Flächenplanung ▪ Zusätzlicher Aufwand durch Monitoring und Controlling der Kooperationsverträge

Die Diskussion um die Reorganisation wird auf einer Klausurtagung des Lenkungsausschusses Anfang 2004 fortgesetzt. In der Folge ist ein intensiver Dialogprozess mit den beteiligten Akteuren aus Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein geplant, „um deren Bereitschaft zu erkunden, an der Modernisierung der Metropolregion mitzuwirken. Der Dialog umfasst sowohl Vertreter aus Politik und Verwaltung auf Landes- und kommunaler Ebene als auch die Partner in Wirtschaft und Gesellschaft, die zukünftig noch intensiver in die Arbeit der Metropolregion einbezogen werden sollten³²¹“. Im Anschluss folgen weitere Beratungen des Lenkungsausschusses und der Länder über das Modernisierungskonzept, die in einer zusätzlichen Sitzung des Planungsrats vor der Sommerpause 2004 zum Beschluss von Maßnahmen zur Modernisierung der Arbeits- und Organisationsformen führen sollen.

Bereits aus den Reformvorschlägen sowie den Varianten zur Weiterentwicklung der Organisationsstruktur wird deutlich, dass der Reorganisationsprozess vor allem auf die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit sowie die Steigerung der Effizienz der Arbeit der Metropolregion Hamburg zielt. Dies soll durch eine Konzentration der Mittel auf wenige (breiter angelegte) Themen erfolgen und trägt damit den schwindenden finanziellen Ressourcen Rechnung. Gleich-

³²⁰ MRH 2003d: S.24.

³²¹ MRH 2003d: S.8.

zeitig sollen die (Entscheidungs-) Strukturen weiter gefestigt sowie professionalisiert und auf eine eigenständigere Basis gestellt werden, um „die MRH auf die Anforderungen des 21. Jahrhunderts auszurichten, so dass sie auch zukünftig auf nationaler und internationaler Ebene wettbewerbs- und handlungsfähig“³²² bleibt.

Die Konzentration auf die Organisationsstrukturen und die verstärkte Ausrichtung auf die nationale sowie internationale Wettbewerbsfähigkeit bedeutet für die Metropolregion Hamburg entscheidende Veränderungen, die auch Auswirkungen auf das Ergebnis der vorliegenden Arbeit haben. Allerdings drückt sich dieser Einfluss eher strukturell denn inhaltlich aus.

Die Organisationsstruktur der Region bildet das Grundgerüst auf dem Elemente wie die in dieser Arbeit entwickelten Nachbarschaftsforen aufbauen. Insofern stellt der Modernisierungsprozess den ersten Schritt dar, während die Nachbarschaftsforen als möglicher zweiter Schritt für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland sorgen können, wenn sich die neue Organisationsstruktur konsolidiert hat. Bei dem entwickelten Konzept der Nachbarschaftsforen sind in diesem Falle lediglich die Verknüpfungspunkte neu zu wählen. Auch der verstärkt gesamtregionale Bezug widerspricht nicht der Notwendigkeit von kleinräumigeren Stadt-Umland-Abstimmungsprozessen.

Daraus folgt, dass nach der Weiterentwicklung der Organisationsstruktur der Metropolregion Hamburg sonstige Bausteine nicht obsolet sind, allerdings eine kurzfristige Einbindung nicht erfolgen wird. Dessen ungeachtet zeigt die vorliegende Arbeit, dass Nachbarschaftsforen eine sinnvolle Ergänzung und unter den geänderten Ausgangsbedingungen eine Option für die Zukunft sein können. Zudem finden sie in dem Diskussionspapier im Rahmen der Variante „Ausbau des Vorhandenen“ bereits Erwähnung als Instrument zur „Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Hamburger Bezirken und den angrenzenden Gemeinden“³²³.

Einen weiteren Impuls für die Etablierung von Nachbarschaftsforen kann der neue Leiter des Amtes für Stadtentwicklung der Behörde für Bau und Verkehr Herr Wilhelm Schulte geben. Herr Schulte ist zugleich neuer amtierender Vorsitzender des Lenkungsausschusses der Gemeinsamen Landesplanung und war zuletzt stellvertretender Abteilungsleiter der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin/Brandenburg und war somit in den Prozess der Nachbarschaftsforen in Berlin/Brandenburg involviert.

³²² MRH 2003d: S.2.

³²³ MRH 2003d: S.25.

Quellenverzeichnis

Literatur

- Adam, Brigitte 2002: „Metropolregionen – Konzepte, Definitionen und Herausforderungen“. Erschienen in: BBR (Hrsg.): Raumentwicklung in Stadtregionen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9.2002 Bonn, S. 513- 525.
- AG der Regionalverbände in Ballungsräumen und Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.) 2001: Postsuburbia – Herausforderungen für stadregionales Management. Beiträge zur regionalen Entwicklung Bd. 90. Hannover.
- Aring, Jürgen 1999: „Modernisierung der Regionalplanung. Ein Diskussionsbeitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in den Stadtregionen“. Erschienen in: BBR: (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.1999 Bonn. S.645-660.
- Aring, Jürgen 2001: Stadt-Umland-Wanderung und die Notwendigkeit. Bauland auf innerstädtischen Standorten zu aktivieren. empirica, Bonn.
- Aring, Jürgen; Herfert, Günter 2001: „Neue Muster der Wohnsuburbanisierung“. Erschienen in: Brake, Klaus; Dangschat, Jens S.; Herfert, Günter (Hrsg.) 2001: Suburbanisierung in Deutschland – aktuelle Tendenzen. Opladen: Leske + Budrich Verlag. S. 43-56.
- ARL (Hrsg.) 1995: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- ARL (Hrsg.) 1998: Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 204. Hannover: DASL.
- Baethge, Henning 2003: „Wege aus der Krise – Städteranking“. Erschienen in: Capital Nr. 2/2003.
- Bahr, Gerhard; Meldau, Jürgen 1984: „Das Hamburger Dichtemodell“. Erschienen in: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 42, Heft 3. S. 121-131.
- Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) 2002: Stadt – Staat – Region, Regionale Zusammenarbeit im Bereich der norddeutschen Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Hannover: ARL (Arbeitsmaterial/ Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Nr. 289).
- BBR (Hrsg.) 1999: Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.1999. Bonn.
- BBR (Hrsg.) 2000: Gemeinde- und Kreisbevölkerung Deutschlands, Stand: 31.12.2000.
- BBR (Hrsg.) 2001: Regionen im Wettbewerb – Fit durch Kooperation? Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8.2001. Bonn.
- BBR (Hrsg.) 2002: Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Auftakt zum neuen Forschungsfeld im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. Werkstatt: Praxis Nr. 2/ 2002. Bonn.
- Beck, Rainer; Maier, Jörg; Obermaier, Frank 1999: „Regionalmanagement in ländlichen Räumen in der Bundesrepublik Deutschland. Formen der Implementation und Perspektiven der weiteren Entwicklung“. Erschienen in: BBR: (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.1999 Bonn. S.587-595.
- Bergmann, Eckhard; Hardt, Ulrike 1999: „Aufgabenverteilung und Einnahmekompetenzen in Regionen“. Erschienen in: BBR: (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.1999. Bonn. S.629-644.

-
- Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter 2001: „Strategien der Raumordnung zwischen Kooperation und Wettbewerb“. Erschienen in: BBR (Hrsg.): Regionen im Wettbewerb – Fit durch Kooperation? Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8.2001. Bonn, S.465-480.
- BMBau (Hrsg.) 1995: Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen. Bonn.
- BMBau; empirica (Hrsg.) 1998: Die Zukunft der Stadtregionen. Dokumentation eines Kongresses in Hannover am 22. und 23. Oktober 1997. Bonn.
- Bose, Michael; Ebert, Klaus-Dieter u.a. 1991: "Stellungnahme zum Scharpf/Benz Gutachten: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern". Arbeitsgruppe der Landesgruppe Hamburg/Schleswig-Holstein der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL). Hamburg.
- Bose, Michael 1992: „Regionaler Planungsverband - ein institutioneller Beitrag zur Lösung der regionalen Probleme?“. Erschienen in: Die Grünen Schleswig-Holstein (Hrsg.): Raus aus der Metropole? Hamburg und sein Umland - Partnerschaft oder Konkurrenz? Kiel, Hamburg.
- Bose, Michael 1995a: „Ist das Achsenkonzept noch ein geeignetes Leitbild für die räumliche Entwicklung der Stadtregion Hamburg?“. Erschienen in: Schubert, Dirk (Hrsg.): Städte für morgen, Planungen und Erfahrungen aus Berlin, Dresden, Essen, Hamburg, Hannover, Kassel, Leipzig und München. Kassel.
- Bose, Michael 1995b: Wirkungsanalyse eines stadtregionalen Siedlungsstrukturkonzepts und Ansätze für eine Neuorientierung. Das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland. Hamburg (Harburger Berichte zur Stadtplanung Band 4).
- Bose, Michael (Hrsg.) 1997: Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region? Kritische Betrachtungen neuer Leitbilder, Konzepte, Kooperationsstrategien und Verwaltungsstrukturen für Stadtregionen. Hamburg: (Harburger Berichte zur Stadtplanung; Band 9)
- Brake, Klaus; Karsten, Martin; Schünemann, Elke 1998: Zentren – Leistungstypen und Umsetzungschancen, Abschlussbericht. Sondergutachten im ExWoSt-Forschungsfeld Zentren, FORUM, Oldenburg.
- Brake, Klaus; Dangschat, Jens S.; Herfert, Günter (Hrsg.) 2001: Suburbanisierung in Deutschland – aktuelle Tendenzen. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Brunet, R. 1989: Les villes européennes. Rapport pour la DATAR. Montpellier.
- Bucher, Hansjörg; Gatzweiler, Hans-Peter; Kocks, Martina; Siedhoff, Mathias 1995: Raumordnungsprognose 2010. Teilbereich regionalisierte Bevölkerungsprognose. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn.
- Bufalica, Andreas; Röber, Manfred (Hrsg.) 1996: Der schwere Abschied von der Insel - Verwaltungsbeziehungen zwischen Stadt und Umland im Ballungsraum Berlin vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den Stadtstaatenregionen Hamburg und Bremen. Berlin : Hitit (Reihe:Verwaltung, Recht und Gesellschaft ; 8).
- Bullmann, Udo (Hrsg.) 1994: Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsamt Bad Oldesloe 2002: Pendlerströme Juni 2001. Bad Oldesloe.
- Bunzel, Arno; Reitzig, Frank; Sander; Robert 2002: Interkommunale Kooperation im Städtebau. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 34), S.314.
- Damaskis, Horst 1993: Zur Entwicklung der kommunalen Gebietsreform in den neuen Bundesländern. Berlin, (DIFU-Materialien 11/93).
- Danielczyk, Rainer; Priebes, Axel (Hrsg.) 1996: Städtenetze – Raumordnungspolitisches Handlungsinstrument mit Zukunft? Bonn: Kuron (Material zur angewandten Geographie, Band 32).

Quellenverzeichnis

- Danielzyk, Rainer 1999: „Regionale Kooperationsformen“. Erschienen in: BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.1999. Bonn. S.577-586.
- Danielzyk, Rainer; Fürst, Dietrich; Knieling, Jörg 2003: „Innovation – Kooperation – Selbststeuerung: Verwaltungsmodernisierung im Norden“ (Manuskript). Erscheint 2003 in: „Neues Archiv für Niedersachsen“.
- DESTATIS, Statistisches Bundesamt 2002: Bodenfläche nach Art tatsächlicher Nutzung 2001, Wiesbaden.
- Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) 1998a: Ein Land plant und gestaltet seine Zukunft. Kiel.
- Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) 1998b: Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998. Kiel.
- Die Welt 2003: Die IGA schafft Visionen. Artikel erschienen am 13.04.2003.
- Diller, Christian 2002a: Wachsende Metropolregion Hamburg – Regional Governance „Light de Luxe“ (Manuskript).
- Diller, Christian 2002b: Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich Verlag.
- Diller, Christian 2003: Nachbereitung Workshop Hamburg zum Thema Einzelhandelsabstimmung am 13.01.02 und weitere Überlegungen. (unveröff.).
- DIW 1999: „Zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland“. Erschienen in: DIW: Wochenbericht Nr. 42/1999. Berlin. (9. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung für Bund und Länder sowie Szenarien (Variante 1 und 2) zur Bevölkerungsvorausschätzung).
- Ebert, Klaus-Dieter 1997: „Hamburger Raumordnungskonzeptionen seit Fritz Schumacher“. Erschienen in: Fritz-Schumacher-Kolloquium e.V. (Hrsg.) 1997: Das Spannungsfeld Stadt-Umland unter dem Aspekt des Wohnens. Hamburg: Sautter+Lackmann. (Schriftenreihe des Vereins Fritz-Schumacher-Kolloquiums e.V. Band 6).
- Eggeling, Rolf 1999: „Erfahrungen aus kommunaler Sicht – Räumliche Strukturkonzepte und Kommunale Nachbarschaftsforen als Kooperationsinstrumente“. Erschienen in: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg (Hrsg.) 2000: Berlin und Nachbarn. Beiträge zur Tagung am 23.11.1999 in der IHK Berlin. Potsdam, Berlin. S.23-24.
- empirica 2000: Stadtentwicklungspolitik und Demographie in Hamburg. Möglichkeiten der Strukturbeeinflussung durch Städtebau und Wohnungsbau. Bonn.
- Europäische Kommission (Hrsg.) 1999: EUREK - Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Potsdam.
- FHH 1996: Stadtentwicklungskonzept – Leitbild. Orientierungsrahmen und räumliche Schwerpunkte. Hamburg.
- FHH 1997: Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan (Neubekanntmachung vom Oktober 1997). Hamburg.
- FHH 2002a: Bereitstellung, Sicherung und Entwicklung gewerblicher Bauflächen in Hamburg. Vorlage zur Sitzung der Senatskommission für Stadtentwicklung am 03.04.2002 (unveröffentlicht).
- FHH 2002b: Sofortprogramm „Wohnbauflächen für die ‚wachsende Stadt Hamburg‘. Vorlage zur Sitzung der Senatskommission für Stadtentwicklung am 03.04.2002 (unveröffentlicht).
- FHH, Staatliche Pressestelle 2002: Leitbild Metropole Hamburg – Wachsende Stadt. Senatsdrucksache 2002/0672 vom 26.06.2002. Hamburg.

FHH, Staatliche Pressestelle 2003: Hamburg und Barsbüttel schließen städtebaulichen Vertrag. Pressemitteilung 28.04.2003, Hamburg.

FHH, Statistisches Landesamt 2002: Hamburg in Zahlen und Karten. Hamburg. 2. Auflage.

FHH, Statistisches Landesamt 2003: Stadtteilprofile 2002. Hamburg.

FHH; Kreis Stormarn 1994: Entwicklungsgutachten Stormarn/ Hamburg - Untersuchungsbericht. Bad Oldesloe und Hamburg.

Friedmann, John 1986: The World City Hypothesis". Erschienen in: Development and Change Vol. 17, S. 69–84.

Fürst, Dietrich 1999: „Weiche Kooperationsstrukturen“ – eine ausreichende Antwort auf den Kooperationsbedarf in Stadtregionen?“. Erschienen in: BBR: (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.1999 Bonn. S.609-615.

Fürst, Franz; Himmelbach, Ursus; Potz, Petra 1999: Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert – Wege zur Nachhaltigkeit? IRPUD, Dortmund (Berichte aus dem Institut für Raumplanung, Band 41).

Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg; Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin (Hrsg.) 1998: Gemeinsam planen für Berlin und Brandenburg. Potsdam.

GEWOS (Hrsg.) 1996: Umlandwanderungen in der Region Bremen. Hamburg.

GHS Gesellschaft für Hafen und Standortentwicklung (Hrsg.) 2000: HafenCity Hamburg: Der Masterplan. Hamburg.

GHS Gesellschaft für Hafen und Standortentwicklung (Hrsg.) 2001: HafenCity: Mitten in Hamburg. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage, Hamburg.

Grotfels, Susan; Lorenz, Jana 2001: „Der landesplanerische Vertrag nach § 13 S.5 ROG - Möglichkeiten und Grenzen der Landes- und Regionalplanung unter besonderer Berücksichtigung regionaler Einzelhandelskonzepte“. Erschienen in: Umwelt und Planungsrecht (UPR) 2001, S.328 ff.

Hahne, Ulf; Rohr, Götz von 1999: Das Zentrale-Orte-System in Schleswig-Holstein - Aufbereitung der Kritik und Prüfung von Weiterentwicklungsvorschlägen. Flensburg: Inst. für Geographie 1999 (Flensburger Regionale Studien, Band 10).

Hamburger Abendblatt, Ausgabe Ahrensburg, erschienen am 6. August 2002.

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (Hrsg.) 1993: Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Heinz, Werner 2000a: „Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland“. Erschienen in: Heinz, Werner (Hrsg.): Stadt& Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 93), S.169-276.

Heinz, Werner 2000b: „Wesentliche Merkmale interkommunale Kooperation in Stadtregionen“. Erschienen in: Heinz, Werner (Hrsg.): Stadt&Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich, Stuttgart, Berlin, Köln: Kohlhammer (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 93), S.497-562.

Heitkamp, Thorsten 2002a: „Motivlagen der Stadt-Umland-Wanderung und Tendenzen der zukünftigen Wohnungsnachfrage“. Erschienen in: BBR (Hrsg.): Perspektiven der Wohnungsmärkte. Informationen zur Raumentwicklung Heft 03.2002. Bonn S. 163-171.

Heitkamp, Thorsten 2002b: „Motive und Strukturen der Stadt-Umland-Wanderungen im interkommunalen Vergleich“. Erschienen in: Forum Wohneigentum Heft 1/2002. Berlin, S. 9-14.

Quellenverzeichnis

- Herfert, Günter 2003: Neue Entwicklungen an der Peripherie europäischer Großstadtreionen. DFG- Forschungsprojekt am IfL Leipzig (unveröff.).
- Heuwinkel, Dirk 1995: Regionalisierte Raumordnungsprognose 2010 – Anmerkungen zu räumlichen und sozioökonomischen Auswirkungen der Einwohnerentwicklung in Niedersachsen. Hannover.
- Hilligardt, Jan (2002): „Formen regionaler Kooperation – Ein Systematisierungsansatz“. In: PlanerIn 4/02. (SRL-Mitteilungen für Stadt-, Regional- und Landesplanung). S.48f.
- Hinrichs, Wilhelm 1999: Wohnsuburbanisierung am Beispiel Berlin. Ein Erklärungsrahmen (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung FS III 99 - 401), Berlin.
- IAURIF 1991: La charte de l'île de France. Institut d'île de France. Paris.
- IMU-Institut für Medienforschung und Urbanistik (2002): Raus aus der Stadt? Untersuchung der Motive von Fortzügen aus München in das Umland 1998-2000, Kurzfassung. München.
- Institut für Regionalforschung der Universität Kiel 2001: Berufspendlerverflechtung in Schleswig-Holstein, Empirische Untersuchung kreis- und gemeindeüberschreitender Pendlerströme im Zeitraum 1993 bis 1999, Kurzbericht. Kiel.
- Ismaier, Florian 2002: „Strukturen und Motive der Stadt-Umland-Wanderung“. Erschienen in: Schröter, Frank (Hrsg.): Städte im Spagat. RaumPlanung spezial 4, Dortmund, S. 19-29.
- Jansen, Burkhard 1997: „Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Harburg – demographische und infrastrukturelle Auswirkungen von Kern-Umland-Wanderungen“. Erschienen in: Mensing, Klaus; Thaler, Andreas (Hrsg.) 1997: Stadt, Umland, Region – Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover. Berlin: Edition Sigma, S. 31-44.
- Keim, Karl-Dieter; Kühn, Manfred (Hrsg.) 2002: Regionale Entwicklungskonzepte – Strategien und Steuerungswirkungen. (Arbeitsmaterial/ Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Nr. 287) Hannover: ARL.
- Knieling, Jörg 2003: „Stadtregionale Entwicklung durch Großprojekte, Festivalisierung und neue Leitbilder. Planungsstrategien in der Metropolregion Hamburg“ (Manuskript). Erscheint in: Zibell, Barbara (Hrsg.) 2003: Raum ohne Zukunft? Was wird aus Stadt – Region – Kultur – Landschaft. Frankfurt: Peter Lang-Verlag.
- Kossak, Egbert 1997: „Aktuelle Siedlungsentwicklung in der Hamburger Region“. Erschienen in: Fritz-Schumacher-Kolloquium e.V. (Hrsg.) 1997: Das Spannungsfeld Stadt-Umland unter dem Aspekt des Wohnens. Hamburg: Sautter+Lackmann. (Schriftenreihe des Vereins Fritz-Schumacher-Kolloquiums e.V. Band 6).
- Kruse, Heinz 1992: „Rahmenbedingungen und Gestaltungsräume aus politischer Sicht. Haben die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen noch einen gemeinsamen Raum?“. Erschienen in: Mayer, Jörg (Hrsg.) 1992: Die Produktion von Stadt-Land-Schaft. Rehburg-Loccum (=Loccumer Protokolle 14/92). S.183-189.
- Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW (Hrsg.) 2000: Pendlerrechnung Nordrheinwestfalen: Methodenbeschreibung. Düsseldorf.
- Landesarbeitsamt Nord 2002: Presseinformation Nr. 71, Nr. 73. Kiel.
- Landeshauptstadt Hannover (Hrsg.) 1994: Wanderungen zwischen Stadt und Landkreis Hannover. Entscheidungsgründe und Wohnerfahrungen. Hannover (Schriften zur Stadtentwicklung 68).
- LEG Schleswig-Holstein; Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein, Staatskanzlei, Abteilung Landesplanung, Investitionsbank Schleswig-Holstein (Hrsg.) 1999: Regionale Entwicklungsinitiativen in Schleswig-Holstein – Informationen für städtische und ländliche Räume. Kiel.
- Löhr, Rolf-Hermann 1999: „Erfahrungen aus kommunaler Sicht – Dialog zwischen Stadt und Umland“. Erschienen in: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung; Senatsverwaltung für Stadt-

entwicklung; Gemeinsame Landesplanung Berlin- Brandenburg (Hrsg.) 2000: Berlin und Nachbarn. Beiträge zur Tagung am 23.11.1999 in der IHK Berlin. Potsdam, Berlin. S. 15-16.

Mädig, Heinrich 2001: „Suburbanisierung und kommunale Finanzen“. Erschienen in: Brake, Klaus; Dangschat, Jens S.; Herfert, Günter (Hrsg.) 2001: Suburbanisierung in Deutschland – aktuelle Tendenzen. Opladen: Leske + Budrich Verlag. S.109-120.

Mahlburg, Stefan 2002: Raumordnerische Verträge nach § 13 S. 5 ROG - Begriff, Rechtmäßigkeitsanforderungen, Systematisierung. Hamburg: Verlag Dr. Kovac (=Studien zur Rechtswissenschaft, Bd. 90).

Mantell, Jürgen; Strauf, Hans-Georg 1997: „REK – Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg“. Erschienen in: Mensing, Klaus; Thaler, Andreas (Hrsg.) 1997: Stadt, Umland, Region: Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover. Berlin: Ed. Sigma, S. 57-74.

Mayer, Jörg (Hrsg.) 1992: Die Produktion von Stadt-Land-Schaft. Rehburg-Loccum (=Loccumer Protokolle 14/92).

Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung 2002a: Landesraumordnungsplan 1998.

Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung 2002b: Landesverordnung zum zentralörtlichen System vom 16. Dezember 1997. Kiel.

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie (Hrsg.) 1998: „Gemeinsam planen für Berlin und Brandenburg - Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg / Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin“, Potsdam, Berlin.

Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Gemeinsame Landesplanung Berlin- Brandenburg (Hrsg.) 2000: Berlin und Nachbarn. Beiträge zur Tagung am 23.11.1999 in der IHK Berlin. Potsdam, Berlin.

Momm, Achim, Löckener, Ralf; Danielzyk, Rainer; Prieb, Axel (Hrsg.) 1995: Regionalisierte Entwicklungsstrategien. Beispiele und Perspektiven integrierter Regionalentwicklung in Ost- und Westdeutschland. Bonn: Kuron (Material zur angewandten Geographie, Band 30).

MRH 1994: Lenkungsgruppe der gemeinsamen Landesplanung: Leitbild und Orientierungsrahmen. Hamburg, Hannover, Kiel.

MRH 1996: Lenkungsgruppe der Gemeinsamen Landesplanung: Handlungsrahmen. Hamburg, Hannover, Kiel.

MRH 2000a: Gemeinsame Landesplanung Hamburg/ Niedersachsen/ Schleswig-Holstein: Regionales Entwicklungskonzept 2000. Leitbild und Handlungsrahmen Metropolregion Hamburg. Hamburg, Hannover, Kiel.

MRH 2000b: Metropolregion Hamburg: Trilaterale Vereinbarung zur gegenseitigen Information über Ansiedlungsvorhaben des großflächigen Einzelhandel und von Freizeitgroßeinrichtungen vom 7. November 2000.

MRH 2001: Gemeinsame Landesplanung Hamburg/ Niedersachsen/ Schleswig-Holstein: Operatives Programm 2001/2002 zur Umsetzung des REK 2000. Beschluss des Planungsrates vom 28.06.2001.

MRH 2002a: Lenkungsausschuss der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/ Niedersachsen/ Schleswig-Holstein (Hrsg.): Metropolnews 2/2002. Hamburg.

MRH 2002b: Metropolregion Hamburg: Evaluierung der Leitprojekte des Regionalen Entwicklungskonzepts (REK 2000), Endbericht, Vorlage für die Sitzung des Planungsrates am 28.11.2002.

MRH 2002c: Zukunftsrat Hamburg: Wachsende Stadt und nachhaltige Entwicklung. Hamburg.

MRH 2003a: Lenkungsausschuss der gemeinsamen Landesplanung in der Metropolregion Hamburg: Metropolitaninformation Hamburg - Ziele, Strategien, Handlungsfelder, Projekte. Hamburg.

Quellenverzeichnis

- MRH 2003b: Lenkungsausschuss der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/ Niedersachsen/ Schleswig-Holstein: Protokoll der 42.Sitzung des Lenkungsausschusses der Metropolregion Hamburg am 23.08.03. Hamburg.
- MRH 2003c: Lenkungsausschuss der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/ Niedersachsen/ Schleswig-Holstein (Hrsg.): Metropolnews 1/2003. Hamburg.
- MRH 2003d: Arbeitsstab der MRH/ KoRIS: Diskussionspapier: „Fit für das 21. Jahrhundert“: Vorschläge zur Weiterentwicklung der Arbeits- und Organisationsformen der Metropolregion Hamburg. Entwurf, Stand 02.11.2003.
- Müller, Bernhard 1999: „Kooperative Entwicklungsansätze in Ostdeutschland: Von der Raumordnung zur Regionalentwicklung“. Erschienen in: BBR: (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.1999 Bonn. S.597-608.
- Niedersächsischer Landtag 2001: Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG), Hannover, §26.
- Peffekoven, Rolf 1980: „Finanzausgleich, I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen“. Erschienen in: Willi, Albers (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 2. Stuttgart u.a.O., S. 608-636.
- Pohle, Michael 1997: „Mit dem Wachstum umgehen: Strategien im Umland“. Erschienen in: Mensing, Klaus; Thaler, Andreas (Hrsg.) 1997: Stadt, Umland, Region: Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover. Berlin: Ed. Sigma.
- Priebs, Axel 1996: „Berlin und Brandenburg – in der Landesplanung ist die Fusion jetzt Realität“. Erschienen in: Standort Heft 1/1996. Berlin, S.14-18.
- Priebs, Axel 1999: „Die Region ist die Stadt!“. Erschienen in: BBR (Hrsg.): Perspektiven für die Region als Planungs- und Handlungsebene. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10.1999. Bonn, S.617-628.
- Priebs, Axel 2001: Region Kassel. Handlungsmöglichkeiten für eine Regionalreform im Raum Kassel vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion in den Verdichtungsräumen. IHK Kassel, Kassel (Schriftenreihe zur Region Band 2).
- Raum & Energie 2003: Arbeitspapiere, Workshop „Regionale Kooperation-Standorte für großflächigen Einzelhandel-Chancen-Grenzen-Aufgaben“. Hamburg.
- Reipert, Klaus-Ulrich 1999: „Erfahrungen aus kommunaler Sicht – Themen der Zusammenarbeit in der AG Süd“. Erschienen in: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Gemeinsame Landesplanung Berlin- Brandenburg (Hrsg.) 2000: Berlin und Nachbarn. Beiträge zur Tagung am 23.11.1999 in der IHK Berlin. Potsdam, Berlin. S.17-18.
- Röber, Manfred 1996: „Auf dem Weg zwischen Wilder Ehe und Vernunft Ehe. Verwaltungsbeziehungen zwischen Stadt und Umland in der Region Berlin- Brandenburg.“ Erschienen in: Bufalica, Andreas; Röber, Manfred (Hrsg.) 1996: Der schwere Abschied von der Insel - Verwaltungsbeziehungen zwischen Stadt und Umland im Ballungsraum Berlin vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den Stadtstaatenregionen Hamburg und Bremen. Berlin : Hitit (Reihe:Verwaltung, Recht und Gesellschaft ; 8), S.13- 32.
- Röber, Manfred; Schröter, Eckhard 2002: „Metropolvergleich in europäischer Perspektive“. Erschienen in: Röber, Manfred; Schröter, Eckhard; Wollmann, Helmut (Hrsg.) 2002: Moderne Verwaltung für moderne Metropolen: Berlin und London im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich, (Stadtforschung aktuell Nr. 82), S.319-333.
- Sassen, Saskia 1996: Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt: Campus Fachbuch.
- Schäfer, Rudolf 1999: „Resümee des Forums – Ergebnisse und Ausblick“. Erschienen in: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Gemeinsame

-
- Landesplanung Berlin- Brandenburg (Hrsg.) 2000: Berlin und Nachbarn. Beiträge zur Tagung am 23.11.1999 in der IHK Berlin. Potsdam, Berlin, S.55-56.
- Scharpf, Fritz W.; Benz, Arthur 1991: Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Baden-Baden.
- Scheuner, Ulrich 1981: „Voraussetzungen der kommunalen Gebietsreform“. Erschienen in: Unruh, Georg Christoph von; Thieme, Werner; Scheuner, Ulrich: Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft, S.57-127.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag 2001: Metropolregion Hamburg, Drucksache 15/905, 15. Wahlperiode, Kiel.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd 1998: Städtebaurecht, Stuttgart: Kohlhammer 3. überarb. und erw. Aufl.,
- Schönert, Matthias 2001: „Stadt-Umland-Wanderung der Bevölkerung, Langfristige Suburbanisierungstendenzen deutscher Großstädte im Benchmarking“. Erschienen in: BAW Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) 2001: Monatsbericht, Heft 12/ Dezember 2001. Bremen.
- Schröter, Frank (Hrsg.) 2002: Städte im Spagat. RaumPlanung spezial 4, Dortmund.
- Schubert, Dirk (Hrsg.) 1995: Städte für morgen, Planungen und Erfahrungen aus Berlin, Dresden, Essen, Hamburg, Hannover, Kassel, Leipzig und München. Kassel.
- Selle, Klaus 1996: Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch IRPUD Dortmund (Blaue Reihe. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 69).
- Sinz, Manfred 1999: „Neue Wege der länderübergreifenden Kooperation auf kommunaler Ebene – Regionale Identität im engeren Verflechtungsraum“. Erschienen in: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Gemeinsame Landesplanung Berlin- Brandenburg (Hrsg.) 2000: Berlin und Nachbarn. Beiträge zur Tagung am 23.11.1999 in der IHK Berlin. Potsdam, Berlin. S.10-12.
- Smeddinck, Frank 1996: „Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Entwicklung der Stadt-Umland-Zusammenarbeit in der Region Hamburg aus der Perspektive der Kernstadt Hamburg“. Erschienen in: Bufalica, Andreas; Röber, Manfred (Hrsg.) 1996: Der schwere Abschied von der Insel - Verwaltungsbeziehungen zwischen Stadt und Umland im Ballungsraum Berlin vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den Stadtstaatenregionen Hamburg und Bremen. Berlin: Hitit (Reihe: Verwaltung, Recht und Gesellschaft ; 8), S. 55-62.
- Spannowsky, Willy 1999: „Raumordnerische Verträge als Instrument des interkommunalen Interessensausgleich“. Erschienen in: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Gemeinsame Landesplanung Berlin- Brandenburg (Hrsg.) 2000: Berlin und Nachbarn. Beiträge zur Tagung am 23.11.1999 in der IHK Berlin. Potsdam, Berlin, S.38-48.
- Stadt Dortmund (Hrsg.) 1998: „Bilanzen“. Wohnortwechsel und Wegzugsgründe. Dortmunder Statistik, Dortmund.
- Stadt Karlsruhe (Hrsg.) 1998: Motive der Stadt-Umland-Wanderung in der Region Karlsruhe 1997. Ergebnisse einer Befragung zu den Wanderungsmotiven der Fortgezogenen von Karlsruhe in die Region. Karlsruhe (Beiträge zur Stadtentwicklung Nr. 6).
- Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein 2001a: Statistischer Bericht A I – 1j/01: Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Schleswig-Holsteins 2001. Kiel.
- Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein 2001b: Statistischer Bericht A V 1 – 4j/01: Bodenflächen in SH 2001 nach Art der tatsächlichen Nutzung. Kiel.
- Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein 2003: Wanderungsstatistik, Wanderungen in den Kreisen. Kiel.

Quellenverzeichnis

Steuler, Jörg 1996: „Flächenstaat versus Stadtstaat. Probleme der Kooperation zwischen Stadt und Umland in der Region Hamburg aus schleswig-holsteinischer Perspektive“. Erschienen in: Bufalica, Andreas; Röber, Manfred (Hrsg.) 1996: Der schwere Abschied von der Insel - Verwaltungsbeziehungen zwischen Stadt und Umland im Ballungsraum Berlin vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den Stadtstaatenregionen Hamburg und Bremen. Berlin : Hitit (Reihe: Verwaltung, Recht und Gesellschaft ; 8). S. 63-66.

Stiens, Gerhard; Pick, Doris 2002: Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer. BBR, Referat I 1 Raumentwicklung. Bonn.

Thaler, Andreas; Kurt, Florian 1997: „Räumlicher Strukturwandel im Hamburger Umland – Vom Umgang mit Entwicklungsdruck“. Erschienen in: Mensing, Klaus; Thaler, Andreas (Hrsg.) 1997: Stadt, Umland, Region: Entwicklungsdynamik und Handlungsstrategien: Hamburg, Bremen, Hannover. Berlin: Ed. Sigma.

Thieme, Werner; Prillwitz, Günther 1981: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.

Unruh, Georg Christoph von; Thieme, Werner; Scheuner, Ulrich 1981: Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.

Wagener, Frido 1982: „Stadt-Umland-Verbände“. Erschienen in: Püttner, Günter (Hrsg.) 1982: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2. Berlin, Heidelberg: Springer. S. 413-430.

Wékel, Julian; Wolter, Frank 2002: „Entwicklungskonzepte für Stadt-Umland-Räume – die Kooperation, Berlin und Nachbarn“. Erschienen in: Keim, Karl-Dieter; Kühn, Manfred (Hrsg.) 2002: Regionale Entwicklungskonzepte – Strategien und Steuerungswirkungen. (Arbeitsmaterial/ Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Nr. 287) Hannover: ARL, S.44-60.

Internetlinks

BBR: Strategien und Leitbilder zur Planung und Entwicklung in Stadtregionen. <http://www.urban21.de/raumordnung/stadtregionen/strategien.htm> (Zugriff 22.03.2003)

BBR: <http://www.urban21.de/index.html?/raumordnung/moro/moro.htm> (Zugriff 22.03.2003)

Beust, Ole von: Europapolitische Schwerpunkte des Senats. Rede des Ersten Bürgermeisters Ole von Beust vor der Hamburgischen Bürgerschaft am 18.09.2002. <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/senat/reden-und-dokumente/2001-09-18-beust-europa.html> /Zugriff 06.05.2003.

Bezirk Bergedorf: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/bezirke/bergedorf/rundgang/stadtentwicklung/start.html> (Zugriff 06.04.2003)

BMVBW: http://www.bmvbw.de/cms-aussen-spezial/e_raumordnung/05_allgemein/de_allgemein_02.htm (Zugriff 10.03.03)

BT-DRS (Bundestagsdrucksache 13/9992 vom 28.07.1998): 27. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Bonn, S. 13 <http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm> (Zugriff 12.05.2003).

DESTATIS, Statistisches Bundesamt: Zeitreihe Segment 685, Bevölkerungsstand (im Jahresdurchschnitt): nach Altersjahren und Geschlecht (Deutschland) (ab 1952). <http://www-zr.destatis.de/dok/sqz685.htm> (Zugriff 04.03.2003)

Deutsches Institut für Urbanistik, difu-Berichte 1/1999: http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/difu-berichte/1_99/artikel08.shtml (Zugriff 13.03.2003)

FHH, Senatsamt für Bezirksangelegenheiten: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/bezirksangelegenheiten/start.templateId=render.html> (Zugriff 15.04.2003)

Finanz-Bericht Bremen 1/97: „Steuerliche Effekte von Arbeitsplätzen und Einwohnern“. http://www.bremen.de/finanzsenator/frames.html?Seite=/finanzsenator/Kap3/Kap3_6_1.html /Zugriff: 08.05.2003.

Greiving, Stefan; et al. 2001: Stadt-Umland-Kooperation – Eine Chance für die Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler? – Abschlussbericht, Fortgeschrittenen-Projekt 16 Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung, Fakultät Raumplanung, Universität Dortmund. <http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/pz/f16-2001/> (Zugriff: 17.04.2003).

ILS: www.ils.de

Initiativkreis Europäische Metropolregionen:
<http://www.zukunftsregionen.de/modellregionen/main.htm#metropol>.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, , Pressestelle, Raumordnungsinformationssystem der Landesplanung Schleswig-Holstein: Thematische Karten der Landesplanung. http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/IM/Information/Landesplanung/them._20Karten_20Lapla.html (Zugriff 14.04.2003).

Institut Raum+Energie: <http://www.raum-energie.de/Home/Projekte/Strategien/NeueLeitprojekte/> /Zugriff 23.04.2003.

Institut Raum+Energie: <http://www.raum-energie.de/Home/Aktuelles/bestandsaufahme.pdf> (Zugriff: 07.03.2003).

Interview Harry Valerián am 11.04.03 mit www.sport1.de/ Zugriff 11.04.03.

Interview IOC-Vorstandsmitglied Denis Oswald am 07.04.03 mit www.spiegel-online.de / Zugriff 08.04.03.

Interview NOK-Präsident Klaus Steinbach am 13.04.2003 mit www.spiegel-online.de / Zugriff 13.04.03).

MKRO- Entschließung „Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Konzeptes als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung“ vom 3.12.2001 <http://www.bmwbw.de/Anlage12058/Entschliessung-der-MKRO-zum-Zentrale-Orte-Konzept-03.12.01.pdf> (Zugriff: 24.05.2003).

MORO: Regionales Flächenmanagement - Gebietsentwicklungsplanung für Itzehoe und Umland: <http://www.urban21.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/itzehoe.htm> (Zugriff: 14.03.03).

MORO: Regionales Flächenmanagement - Interkommunaler Gebietsentwicklungsplan für Elmshorn und Umlandgemeinden: <http://www.urban21.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/elmshorn.htm> (Zugriff: 14.03.03).

MORO: Regionales Flächenmanagement - Interkommunale Moderation von Ansiedlungsvorhaben für Großbetriebe des Einzelhandels im Mitgliedsraum des Kommunalverbundes Niedersachsen/Bremen (IMAGE): <http://www.bbr.bund.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/image.htm> (Zugriff: 16.05.03)

MORO: Regionales Flächenmanagement - Räumliches Strukturkonzept (RSK) Hellersdorf– Altlandsberg– Strausberg– Erkner (H.A.S.E.): <http://www.urban21.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/hase.htm> (Zugriff: 16.05.03)

MORO: Regionales Flächenmanagement – Regionaler Arbeitskreis Entwicklung, Planung und Verkehr Bonn/ Rhein-Sieg/ Ahrweiler: <http://www.urban21.de/raumordnung/moro/fallbeispiele/rak.htm> (Zugriff: 14.03.2003)

www.bbr.bund.de/raumordnung/raumentwicklung/download/zentrale_orte_systeme.pdf (Zugriff: 24.05.2003).

www.europa.eu.int/inst/de/cdr.htm (Zugriff 13.03.03).

www.nachrichten.schleswig-holstein.de/?RUBRIKID=672&MID=30&REDID=97502 (Zugriff 14.05.03).

www.raum-energie.de (Zugriff: 22.04.2003).

Quellenverzeichnis

www.region-rhein-neckar-dreieck.de (Zugriff 15.05.03).

www.staedtenetzforum.de/bonn.html (Zugriff: 14.03.2003).

www.statistik-sh.de/M4/PDF/03%20Bev%C3%B6lkerungsbewegung/m4_01k03t11.pdf (Zugriff 17.04.03).

www.stern-online „Politiker fordern Zusammenlegung von Bundesländern“, erschienen am 19.01.2003 (Zugriff: 23.04.2003).

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Interaktion zwischen Kommunen und Regionen.....	8
Abb. 2: Schwarzplan Hamburgs und Umland (mit Stadtgrenze von Hamburg).....	16
Abb. 3: Das Hamburger Achsenkonzept nach Fritz Schumacher (links) sowie in der heutigen Form (rechts).....	17
Abb. 4: Die Achsenkonzeption.....	18
Abb. 5: Übersicht über die Metropolregion Hamburg.....	19
Abb. 6: Fünf Raumtypen zur Differenzierung der Region.....	23
Abb. 7: Bevölkerungsentwicklung in Hamburg seit 1950 (links); Wanderungsbilanz zwischen Hamburg und den Umlandkreisen seit 1950.....	25
Abb. 8: Wanderungssalden der Stadt Hamburg 1970-1998 – differenziert nach Umland- und Fernwanderung.....	26
Abb. 9: Bevölkerungsentwicklung 31.12.1993-31.12.1999 nach Raumkategorien und Entfernungszonen.....	27
Abb. 10: Ein- und Auspendlerstatistik Hamburg am 30.06.2001.....	29
Abb. 11: Baufertigstellungen von Wohnungen in Hamburg 1981-1999 (links); Baufertigstellungen von Wohnungen im Stadt-Umland-Verhältnis 1991-1999 (rechts).....	30
Abb. 12: Ausgewählte Strukturdaten europäischer Metropolregionen in Deutschland.....	32
Abb. 13: Arbeitsstrukturen der Metropolregion Hamburg.....	35
Abb. 14: Planungsräume in Schleswig-Holstein.....	38
Abb. 15: Bewertung der Leit- und Modellprojekte der MRH nach Themenbereichen.....	42
Abb. 16: Förderfonds Gesamt 1992 - 2001.....	43
Abb. 17: Lage der Flächen der Sofortprogramme.....	47
Abb. 18: Nicht-rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen.....	67
Abb. 19: Unterscheidung der rechtlich gestalteten freiwilligen regionalen Ansätze.....	68
Abb. 20: Rechtlich gestaltete freiwillige regionale Kooperationen.....	73
Abb. 21: Durch Gesetz verordnete regionale Kooperationen und neu geschaffene Gebietskörperschaften.....	75
Abb. 22: Maßgebliche Elemente bei der Einrichtung von Kooperationen.....	79
Abb. 23: Interkommunale Kooperation im engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (Stand 1998).....	81
Abb. 24: Inhalte der Kommunale Nachbarschaftsforen.....	82
Abb. 25: Zielsetzungen der RSK sind.....	82
Abb. 26: Übersicht über Gebietsentwicklungsplanungen in Schleswig-Holstein.....	84
Abb. 27: Zentrale Orte und Stadtrandkerne in Süd-Schleswig-Holstein.....	92
Abb. 28: Bestimmung der Kernbereiche der nördlichen Foren.....	94
Abb. 29: Einbindung der Nachbarschaftsforen in den REK- Prozess.....	96
Abb. 30: Akteure der Nachbarschaftsforen.....	97
Abb. 31: (provisorischer) Kernbereich für das Forum Ost.....	112
Abb. 32: Raumkategorien in Süd-Schleswig-Holstein.....	113
Abb. 33: Für den Teilraum Ost relevante Siedlungsachsen.....	113
Abb. 34: Formell beteiligte Kommunen bei der FNP-Änderung von 1997.....	114
Abb. 35: Abgrenzung der Gebietsentwicklungsplanungen des Teilraums Ost.....	115

Abb. 36: Einordnung der Kommunen des Teilraums Ost (Kreis Herzogtum Lauenburg) anhand der Kriterien.....	116
Abb. 37: Einordnung der Kommunen des Teilraums Ost (Kreis Stormarn) anhand der Kriterien.....	117
Abb. 38: Kommunen und Strukturdaten der engen Abgrenzung des Nachbarschaftsforums Ost.....	118
Abb. 39: Kommunen und Strukturdaten der erweiterten Abgrenzung des Nachbarschaftsforums Ost.....	118
Abb. 40: Abgrenzungen des Nachbarschaftsforums Ost.....	119
Abb. 41: Bevölkerungsentwicklung 1990 – 2000 in Hamburg.....	120
Abb. 42: Bevölkerungsentwicklung 1990 – 2000 im Bezirk Bergedorf & HH-Mitte.....	122
Abb. 43: Bevölkerungsentwicklung 1989-2000 in den Umlandkreisen.....	123
Abb. 44: Bevölkerungsentwicklung 31. 12. 1993-31. 12. 1999 nach Raumkategorien und Entfernungszonen.....	124
Abb. 45: Enge Abgrenzung: Pendlerströme auf Kreis-, Städte- und Gemeindeebene - Auspendler Ende Juni 2001.....	125
Abb. 46: Erweiterte Abgrenzung: Pendlerströme auf Kreis-, Städte- und Gemeindeebene - Auspendler Ende Juni 2001.....	126
Abb. 47: Enge Abgrenzung: Pendlerströme auf Kreis-, Städte- und Gemeindeebene - Einpendler Ende Juni 2001.....	126
Abb. 48: Erweiterte Abgrenzung: Pendlerströme auf Kreis-, Städte- und Gemeindeebene - Einpendler Ende Juni 2001.....	127
Abb. 49: Anzahl Gemeinden mit Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil unter 10% nach Kreiszugehörigkeit.....	128
Abb. 50: Anzahl Gemeinden mit Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil über 20% nach Kreiszugehörigkeit.....	128
Abb. 51: Übersicht Flächennutzung in den Umlandkreisen.....	129