

**Peter H. Feindt,  
„Metropolregion Hamburg“ – Anmerkungen zu einer politischen  
Konstruktion von Raum**

aus:

**Stadt – Raum – Natur**

Die Metropolregion als politisch konstruierter Raum

herausgegeben von

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

S. 39-51

## Impressum für die Gesamtausgabe

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

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

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

ISBN 3-9808223-2-X (Printausgabe)

© 2003 Hamburg University Press, Hamburg

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

Rechtsträger: Universität Hamburg

# Inhaltsverzeichnis

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

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

# **„Metropolregion Hamburg“ – Anmerkungen zu einer politischen Konstruktion von Raum**

Peter H. Feindt, Hamburg

## **1 Einleitung**

Die politische Thematisierung von Raum ist allgemein durch die Spannung zwischen Territorium und (objektiv-materieller wie symbolisch-zugeschriebener) Funktion geprägt. Bereits im Alltag wird Raum nicht nur als Territorium, sondern auch in seinen vielfältigen Funktionen wahrgenommen, wobei in Bezug auf ein und dieselbe Fläche je nach sozialem Kontext andere Funktionen in den Vordergrund treten können. Raum wird vom Immobilienmakler anders wahrgenommen als vom Verkehrsplaner, vom Fußgänger oder vom Ökologen. In einigen professionellen Zusammenhängen wie dem Immobilienmarkt kann sich die Raumwahrnehmung auf einen einzigen Leitaspekt reduzieren, in anderen, vor allem in alltagsweltlichen Kontexten wie dem Flanieren gerät die Vielfalt paralleler Raumnutzungen und -thematisierungen eher in den Blickpunkt.

Aus Sicht des politisch-administrativen Systems wird Raum zunächst als Territorium thematisiert, auf dem Befugnisse und Zuständigkeiten bestimmter Akteure bestehen oder nicht. Zugleich kommt dem politischen System in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung aber auch die Rolle zu, Nebenwirkungen, die in funktional spezialisierten Zusammenhängen ausgeblendet werden, zu bearbeiten oder deren Ursache zu beheben – etwa dem Umwelt- und Denkmalschutz im Prozess der wirtschaftlichen Verwertung von Flächen. Allerdings deckt sich die räumliche Reichweite von materiellen und – nicht zuletzt über Identitäten – symbolisch vermittelten Wirkungszusammenhängen in der Regel nicht mit den Grenzen der politisch konstituierten Territorien.

Im Fall des Ballungsraums Hamburg mit seiner administrativen Zersplitterung in drei Bundesländer und neun unmittelbar an die Kernstadt angrenzende Landkreise fallen politisches Territorium und funktionaler Verflechtungsraum auf geradezu disparate Weise auseinander. Bei der Regulation von regionalen Entwicklungsprozessen ist daher mit Koordinationsproblemen zu rechnen. Zum einen liegen relevante Informationen nur verstreut vor, zum anderen müssen sehr viele Akteure koordiniert werden. So sind beim Ausbau eines leistungsfähigen Verkehrsverbunds beispielsweise gleich drei Verkehrsministerien zu beteiligen.

Verschärft werden solche Koordinationsprobleme, wenn sie mit Verteilungsfragen verknüpft sind. Wer soll für den Ausbau einer S-Bahn ins Umland bezahlen?

Hat die Kernstadt überhaupt ein Interesse an einem solchen Projekt, wenn sie befürchten muss, dass dadurch mehr Einkommensteuer zahlende Arbeitnehmer als Pendler ins Umland abwandern?

Durch Kooperation zunächst nicht lösbar sind Problemlagen, die von den Beteiligten als reiner Verteilungskonflikt wahr genommen werden, wie dies beispielsweise bei der Gewerbeansiedlung leicht der Fall ist, wenn Nachbargemeinden um die günstigsten Konditionen für Betriebe konkurrieren. Die Abwerbung des Medienunternehmens Universal von Hamburg nach Berlin durch Zusage von 19429091,48 Millionen Euro an Fördergeldern ist dafür ein Aufsehen erregendes, allerdings Regionen übergreifendes Beispiel.

Je nach Problemtyp sind unterschiedliche Strategien der Problembewältigung angemessen (vgl. Scharpf 2000). Bei reinen Koordinationsproblemen genügen zumeist Verbesserungen der Kommunikationsstrukturen. Bei Koordinationsproblemen mit Verteilungsdimension wird empfohlen, die Suche nach der besten Problemlösung und die Lösung des Verteilungsproblems verfahrenstechnisch von einander zu trennen, damit nicht unter dem Vorwand einer Diskussion in der Sache Verteilungsinteressen verfolgt werden (müssen). Verteilungsprobleme können hingegen oft auch durch Paketlösungen überwunden werden. Wenn dabei Leistung und Gegenleistung zeitlich auseinander fallen, kommt der Vertrauensbildung zwischen den Beteiligten große Bedeutung zu. Bei Problemlagen, die von den Beteiligten als reiner Verteilungskonflikt wahr genommen werden, können häufig alle Beteiligten durch eine Uminterpretation der Situation gewinnen, die es ihnen erlaubt, Kooperationsinteressen zu entdecken. Im bereits erwähnten Verhältnis zwischen Hamburg und Berlin lassen sich hinter dem Projekt einer „Metropolkenkooperation“ derartige Überlegungen ausmachen.

## **2 Das Projekt „Metropolregion Hamburg“**

Als Projekt einer absichtsvollen Neuinterpretation der Situation, die Kooperationen erleichtern soll, lässt sich die Gründung der „Metropolregion Hamburg“ verstehen. Bis Anfang der 1990er Jahre stellte die Region Hamburg vor allem einen Verflechtungsraum zwischen der Stadt Hamburg und ihrem Umland dar. Es gibt zu diesem Zeitpunkt abgesehen von Koordinationsausschüssen weder gemeinsame politische Institutionen, noch eine ausgeprägte regionale Identität. Den materiellen Verflechtungen im regionalen Raum steht auf regulativer und symbolischer Ebene eine kleinräumige Zersplitterung gegenüber.

Die „Metropolregion Hamburg“ umfasst in ihrer derzeitigen Ausdehnung die Freie und Hansestadt Hamburg, 13 umliegende Landkreise, die Bezirksregierung Lüneburg und den Wirtschaftsraum Brunsbüttel (<http://www.hamburg.de/MR/ueberblick.htm> vom 10.07.2002). Das Projekt nimmt seinen Ausgang von Prob-

lemen des Wachstumsmanagements. 1991 vereinbarten die drei Landesregierungen in Hamburg, Hannover und Kiel die Erarbeitung eines Regionalen Entwicklungskonzepts (REK) für das, was von nun an „Metropolregion Hamburg“ heißt. Das REK und seine laufende Fortschreibung bilden das zentrale Projekt. Das überarbeitete REK, das im November 2000 verabschiedet wurde, enthält im Wesentlichen ein Leitbild für die Region und einen Handlungsrahmen für die Planung. Das REK stellt dabei keine klassische administrative, juristische oder politisch bindende, sondern eine diskursive Praxis dar. Diskursive Praxis heißt, dass die beteiligten Akteure bestimmte Problemwahrnehmungen und Handlungsschwerpunkte auswählen und reproduzieren und entsprechende Praktiken institutionalisieren (vgl. Hajer 1995: 44). Im REK verläuft die Institutionalisierung vor allem über die Vernetzung der Akteure und die Auswahl von Schlüsselprojekten, nicht aber über rechtlich verbindliche Festlegungen.<sup>1</sup>

### **3 Globalisierungs- und Regionalismuskurs in der „Metropolregion Hamburg“**

Im Diskurs der „Metropolregion Hamburg“, wie er im Leitbild des REK (2000) zum Ausdruck kommt, werden Raumbezüge vorwiegend durch die Konzepte der „Globalisierung“ und der „Regionalisierung“ thematisiert, die als zwei Seiten eines komplexen Prozesses beschrieben werden. Gleich im ersten Satz des Leitbildes werden Regionalismus- und Globalisierungsdiskurs verknüpft:

„Alle Standorte, alle Regionen und in besonderem Maße die großen Metropolregionen sind zunehmend mit globalen Verflechtungen und damit auch mit globaler Konkurrenz konfrontiert. Regionen, die ‚Spitze‘ bleiben wollen, müssen ihre Kräfte bündeln und ihre Zukunft aktiv planen und gestalten. Dies ist der Leitgedanke der trilateralen Zusammenarbeit von Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen in und für die Metropolregion Hamburg.“

Der Hinweis auf die ökonomischen Globalisierungsprozesse enthält eine Interpretation der Situation, der zufolge der regionale gegenüber dem überregionalen Standortwettbewerb an Bedeutung verliert. Damit würden innerhalb der Region an die Stelle von Verteilungskonflikten Kooperationsprobleme (mit hier nicht erwähnter Verteilungsdimension) treten. Die beteiligten Akteure würden ge-

---

<sup>1</sup> „Das REK bietet in erster Linie einen Rahmen für die auf die Metropolregion gerichtete Politik der drei Landesregierungen, entfaltet aber keine direkten rechtlichen Bindungswirkungen gegenüber den regionalen Planungs- und Handlungsträgern. Indirekte Bindungen entstehen nur so weit, wie Elemente des REK Eingang in die normativen Regelwerke der drei Länder gefunden haben“ (REK 2000: 7).

meinsam danach streben, ihre Verhandlungsposition gegenüber Konkurrenten im Wettbewerb um Ansiedlungen und Fördermittel zu stärken – aber auch gegenüber ihren Verhandlungspartnern im Bund und der EU, die über die Vergabe von Fördermitteln entscheiden, gegenüber international operierenden Investoren, und gegenüber Unternehmen, die innerhalb der Region die Wirtschaftsförderungen gegen einander auszuspielen versuchen.

Nun ist Regionalismus keine alternativlose Option, sondern eine mögliche Strategie, mit der Städte im globalisierten Standortwettbewerb versuchen, ihre Kontrolle über den wirtschaftlichen und urbanen Entwicklungsprozess zu erhöhen. Dabei spielt der Wettbewerb um die Ansiedlung von Investoren für die Sicherung von Einkommen, Arbeitsplätzen und Steuerbasis eine zentrale Rolle. Für die Stadt kommt es dabei darauf an, ihre Verhandlungsposition zu stärken. Der New Yorker Politikwissenschaftler Paul Kantor (2001) hat als Ergebnis eines Vergleichs von europäischen und nordamerikanischen Städten drei Strategien unterschieden (vgl. Savitch/Kantor/Vicari Haddock 2002):

- Wachstumsstrategie, bei der Städte vorwiegend auf ihr endogenes Potential setzen; in den Bereichen Hafen, Medien und Luftfahrt zeigen sich deutliche Züge dieser Strategie in Hamburg;
- Regionalismus, demzufolge horizontale Kooperation zwischen den Gemeinden einer Region dazu beitragen kann, Kontrolle über den Investitionsprozess zurück zu gewinnen;
- nationale Regulierung und Kontrolle wesentlicher Parameter der städtischen Entwicklung, durch die ein *race to the bottom* im Wettbewerbsprozess verhindert werden soll; diese spielt im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland eine wesentliche Rolle.

Im vorliegenden Zusammenhang konzentriere ich mich auf den Aspekt des Regionalismus. Regionalismus tritt in drei verschiedenen Formen auf, von denen sich jeweils Elemente in der „Metropolregion Hamburg“ finden lassen (vgl. Kantor 2001):

1. Die Schaffung einer institutionellen Ebene im administrativen Mehrebenensystem zwischen Kommune und Staat mit spezifischen Kompetenzen ist eher selten. Besonders bekanntes Beispiel ist das *Greater London Council*. In der Bundesrepublik nehmen die Länder über die Raumordnungsfunktion Aufgaben der interkommunalen Koordination wahr, verbunden mit einer Kontrolle der kommunalen Entwicklungsplanung. Im Verflechtungsraum Hamburg sind die Raumordnungskompetenzen auf drei Bundesländer verteilt, so dass zwar eine regionale Planungsebene besteht, die aber nicht die gesamte Region unter einem Dach zusammen führt.



2. Besonders in Frankreich wird die Kooperation zwischen Städten und ihrem Umland durch finanzielle Zuwendungen der Zentralregierung gefördert. In Deutschland haben verschiedene Bundesministerien Wettbewerbe veranstaltet, die thematische Kooperationen auf der Ebene von Regionen stimulieren sollen: „Regionen der Zukunft“ des Bundesbauministeriums, Bioregio- und Bioprofile-Wettbewerb des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, oder der Wettbewerb „Regionen aktiv“ des Bundesministeriums für Verbraucherschutz und Landwirtschaft. Die Themen der BMBF-Wettbewerbe verbinden den Regionalismus-Diskurs mit dem Thema globaler Standortwettbewerb. Die Wettbewerbe des BMBau und des BMVEL verknüpfen Regionalismus- und Nachhaltigkeitsdiskurs. Diese Stimuli wurden von der „Metropolregion Hamburg“ jeweils durch eigene Bewerbungen aufgenommen.
3. Eine dritte Spielart des Regionalismus ist die Herausbildung von komplexen thematischen Netzwerken zwischen den Gemeinden in einer Region, deren Form vom informellen Gesprächskreis über institutionalisierte Beratungsgremien bis hin zum interkommunalen Zweckverband reichen kann. Die „Metropolregion Hamburg“ folgt als Koordinationsforum ohne formale Bindungskraft einem solchen Netzwerk-Konzept – statt rechtlich bindender Beschlüsse werden Rahmenabsprachen getroffen.

#### **4 Nachhaltigkeitsdiskurs in der „Metropolregion Hamburg“**

Neben Globalisierung und Regionalisierung bildet die Idee nachhaltiger Entwicklung in den Dokumenten der „Metropolregion Hamburg“ den dritten konzeptionellen Bezugspunkt. Im überarbeiteten REK wird das Nachhaltigkeitskonzept sehr frühzeitig, nämlich im zweiten Abschnitt der Einleitung eingeführt, der „Strategie: Zusammenarbeit in der Metropolregion“ überschrieben ist. Nach Wiedergabe der Brundtland-Definition nachhaltiger Entwicklung wird ausgeführt:

„Nachhaltigkeit benötigt wirtschaftliche Dynamik, um Wohlstand, Beschäftigung und soziale Stabilität zu gewährleisten. Es bedarf darüber hinaus eines sehr sensiblen Umgangs mit den natürlichen Ressourcen, um Überlastungseffekte für Natur und Lebensqualität zu vermeiden. Nicht zuletzt sind eine faire und kooperative Partnerschaft aller Beteiligten, sozialer Ausgleich und Solidarität erforderlich“ (REK 2000: 7).

Im REK der „Metropolregion Hamburg“ wird also ein ökonomischer Zugang zur Nachhaltigkeitsthematik gewählt. Die Sicherung wirtschaftlicher Dynamik erscheint als Leitproblem und als beste Grundlage für die Berücksichtigung sozialer Aspekte. Die ökologische Dimension wird als Rahmenbedingung, als Ver-

meidung von „Überlastungseffekten“ im Sinne eines Leitplankenkonzepts eingeführt. Auf diese Weise wird „Nachhaltigkeit“ in der Perspektive eines umfassenden Wachstumsmanagements und unter dem Aspekt der Kooperation interpretiert. Insgesamt fällt das Wort „nachhaltig“ im REK 56-mal. Die größte Dichte erreicht seine Verwendung im Abschnitt über Wissenschaft und Forschung (Seite 52), gefolgt von Passagen über Baggergut und Müllentsorgung (Seite 62-64).

Nun ist der Begriff nachhaltiger Entwicklung nicht in wissenschaftlicher Eindeutigkeit definiert. Alle Versuche, allein aus dem *Begriff* nachhaltiger Entwicklung heraus Handlungsziele abzuleiten, haben sich als normativ und methodisch angreifbar erwiesen. Das Konzept nachhaltiger Entwicklung führt das Problem „der Unschärfe, der Inkonsistenz und Beliebigkeit“ mit sich (Brand et al. 2002: 102). Als Ergebnis einer diskursanalytischen Bestandsaufnahme des deutschen Diskurses über Nachhaltigkeit schlagen Brand und Jochum (2000) daher vor, Nachhaltigkeit als ein „kontrovers strukturiertes, hoch komplexes Diskursfeld“ zu betrachten.

Vor diesem Hintergrund rückt die Frage in den Vordergrund, mit Hilfe welcher Verfahren das kontroverse Diskursfeld Nachhaltigkeit in „konsistente Kriterien politischen Handelns überführt werden“ kann (Brand et al. 2002: 102). Grundsätzlich lassen sich unter den Nachhaltigkeitsstrategien *top-down-* und *bottom-up-*Ansätze (vgl. Jänicke 2000) unterscheiden (von Gleich 2001): *Top-down-*Ansätze setzen auf die Vorgabe von klaren und operationalisierten Zielen und deren frühzeitige Kommunikation. Dies setzt jedoch unter anderem voraus, dass die regulativen Räume mit den funktional und materiell verflochtenen Räumen hinreichend deckungsgleich sind.

In *bottom-up-*Prozessen werden die Zielvorstellungen und die Methoden zu ihrer Erreichung mit den betroffenen Gruppen gemeinsam entwickelt, und der Gemeinschaftsbildung kommt ein besonderer Stellenwert zu (Spitzer 1997). Während *top-down-*Ansätze eher auf Verbote, Steuern oder monetäre Anreize setzen, sind *bottom-up-*Ansätze auf Prozesse der Normbildung, Netzwerk- und Vertrauensbildung orientiert (zusammen als Sozialkapital bezeichnet, vgl. Coleman 1990, Putnam 1993).

Die „Metropolregion Hamburg“ folgt als *diskursive* Praxis zunächst sicherlich einem *bottom-up-*Ansatz. Wenn sich mit dem Nachhaltigkeitskonzept der Leitgedanke einer funktional, räumlich und zeitlich integrativen Politik verbindet, sollten in *bottom-up-*Prozessen alle relevanten Sichtweisen durch entsprechende Akteure vertreten sein.

## 5 Die Akteure der „Metropolregion Hamburg“

In der Zusammensetzung der Akteure der „Metropolregion Hamburg“ ist im Laufe der Jahre eine deutliche Verschiebung festzustellen, wobei durchaus ein Trend zu erhöhter räumlicher und sektoraler Integration festgestellt werden kann.

Bilaterale Kooperation in Planungsfragen gibt es in der Region Hamburg seit langem. Bis zur Schaffung landesgesetzlicher Instrumentarien für die Regionalplanung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein Ende der 1960er Jahre wirkte Hamburg im Sinne einer „Umlandplanung“ auf die umliegenden Gemeinden ein (Rieckhof 1998: 22). Anschließend dominierten bilaterale Kooperationen zwischen Hamburg und dem nördlichen bzw. südlichen Nachbarn auf der Ebene der Landesregierungen. Erst 1991 gingen die drei Landesregierungen zu einer trilateralen Zusammenarbeit über. In die 1992 begonnene Erarbeitung eines Regionalen Entwicklungskonzepts (REK) wurden dann bereits Vertreter der kommunalen Ebene einbezogen.

Die trilaterale Kooperation wurde im Anschluss an die Verabschiedung des REK im Jahre 1997 institutionalisiert. Insgesamt umfasst das Organigramm der Gemeinsamen Landesplanung seitdem fünf Gremien: Planungsrat, Regionalkonferenz, Lenkungsausschuss, bilaterale Förderausschüsse und regionale Arbeitsgemeinschaften (REK 2000: 72). Die politische und programmatische Steuerung findet im „Planungsrat“ durch die Staatssekretäre der Länder und die Verwaltungsspitzen der Kommunen statt. Die Beschlüsse des Planungsrats werden von einem „Lenkungsausschuss“ umgesetzt, der die Zusammenarbeit der Verwaltungen koordiniert. Der „Regionalkonferenz“, die eine programmatisch beratende Funktion für den Planungsrat hat, gehören neben den Mitgliedern des Planungsrates zusätzlich „je eine Vertreterin/ein Vertreter der in den beiden Landtagen und der Bürgerschaft vertretenen Fraktionen, drei regionale Vertreterinnen/Vertreter der Gewerkschaften (DGB und DAG), drei regionale Vertreterinnen/Vertreter der Kammern und Wirtschaftsverbände, drei regionale Vertreterinnen/Vertreter der Verbände nach § 29 Bundesnaturschutz-Gesetz“ an. Hier wird der Übergang von einer Koordination zwischen staatlichen Stellen und Verwaltungen hin zum Aufbau von Handlungskapazitäten unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure am deutlichsten (vgl. REK 2000: 72).

Die Repräsentation in der Regionalkonferenz wird also in drei Dimensionen organisiert:

1. nach räumlichen Kriterien (Vertreter der Gebietskörperschaften), wobei aber nicht die Gemeinden und Kreise als solche vertreten sind, sondern aus ihren Reihen Vertreter wählen;
2. entlang der Gewaltenteilungslinie von Exekutive und Legislative sowie innerhalb der Legislative entsprechend parteipolitischer Formierungen;

3. entlang funktionaler Kriterien (Vertreter von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Umweltgruppen analog zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Dimension nachhaltiger Entwicklung).

Die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen folgt dem Muster eines ökologisch erweiterten Neokorporatismus. Insgesamt wird – ausdrücklich bei der Benennung der Verbandsvertreter – die regionale Ebene betont. Eine Ausweitung der kooperativen Strukturen ist angekündigt. Jedermannbeteiligung ist jedoch nicht vorgesehen: „Diese Struktur soll weiterentwickelt werden zu einem regionalen Dialog, bei dem sich alle *Verantwortlichen* der Metropolregion Hamburg partizipativ einbringen können“ (REK 2000: 27, H. v. PHF).

## **6 Themen, Projekte und „Identität“ der „Metropolregion“**

Die Zusammensetzung der Gremien spiegelt sich dann in den inhaltlichen Schwerpunkten des überarbeiteten REK wieder. Diese werden in den 13 Abschnitten des „Handlungsrahmens“ dargestellt (REK 2000: 27-71), die hier nur kurz im Hinblick auf ihre thematischen Schwerpunkte zusammengefasst werden sollen.

Die starke Präsenz der Planungsbehörden wie auch die Aufgabe einer Gemeinsamen Landesplanung schlagen sich darin nieder, dass der erste Abschnitt der Siedlungsentwicklung gilt. Der folgende Abschnitt „Naturhaushalt und Naherholung“ enthält vor allem Projekte zur Freiraumplanung. Planerische Fragen bilden neben der Finanzierung auch den Schwerpunkt des dritten Abschnitts „Wohnungsversorgung“. Auch der neunte Abschnitt, „Verkehr“, gehört zu den herkömmlichen planerischen Aufgaben.

Die folgenden fünf Abschnitte verlassen dann jedoch den Bereich klassischer Planung. Sie sind mit „Wirtschaft“, „Arbeitsmarkt“, „Wissenschaft und Forschung“, „Berufliche Bildung und Weiterbildung“ sowie „Landwirtschaft“ überschrieben. Hier zeigt sich eine Erweiterung des Themenspektrums der Gemeinsamen Landesplanung vom Wachstumsmanagement hin zum Impulsgeber für die regionale Entwicklung. Abgesehen vom Bereich „Landwirtschaft“ lassen sich hier deutlich Schwerpunkte der Agenda von Gewerkschaften und Arbeitgebern erkennen.

Die letzten vier Abschnitte haben dann – wie auch der zweite Abschnitt zur Freiflächenplanung – ökologische Themen zum Gegenstand: Regionale Stoffströme, Abfallwirtschaft, Wasserversorgung und Baggergut. Dabei wird eine technische Perspektive eingeschlagen.

Das Thema „regionale Identität“ stellt so etwas wie ein Querschnittsprojekt der „Metropolregion“ dar. In der Einleitung zum REK wird die Erzeugung eines „identitätsstiftenden Regionalbewusstseins“ zu den wichtigen Aufgaben im globalen Wettbewerb gezählt.<sup>2</sup> Identität wird hier deutlich als etwas Konstruiertes verstanden. Ideologiekritik erscheint daher kaum nötig. Weiter unten im REK heißt es: „Kooperatives Denken soll das Beharren in verfestigten teilträumlichen, administrativen oder sektoralen Strukturen überwinden und zur Schaffung einer regionalen Identität und eines gemeinsamen Regionsimages beitragen“ (REK 2000: 17).

Ähnliches zeigt sich in der Aufgabenbeschreibung der Gremien. So gehört die Begründung einer *corporate identity* der Metropolregion neben der Verantwortlichkeit für Politik und Programmatik der Zusammenarbeit in der „Metropolregion Hamburg“ und für die „Spielregeln“ zu den Aufgaben des Planungsrats (REK 2000, S. 72). Ebenso einschlägig ist die Darstellung der Regionalkonferenz auf der Website der Metropolregion: „Sie ist das unverzichtbare Gremium für einen direkten Austausch und Abgleich der unterschiedlichen Interessen der Beteiligten. Die Mitglieder leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Identitätsstiftung in der Metropolregion“ (<http://www.hamburg.de/MR/zusammen.htm> vom 13.06.2001).

„Regionale Identität“ erscheint hier als Projekt, das auf dem Wege von Verhandlungen zu erreichen ist („direkter Austausch und Abgleich der unterschiedlichen Interessen“).

Zur Identitätsbildung der „Metropolregion“ sollen laut REK insbesondere regionale Schlüsselprojekte beitragen. Aus der Vielzahl der Schlüsselprojekte einzelne herauszugreifen, ist möglicherweise nicht ganz fair. Dennoch könnten sich Hinweise darauf ergeben, wie Prozesse der Identitätsbildung aussehen könnten.

Im Handlungsfeld Nachhaltiges Wirtschaften/Kompetenzfeld Nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftsstandortes werden bei der Darstellung für den „Wettbewerb der Regionen“ als Schlüsselprojekte angegeben:

- Entwicklung Hafen Hamburg
- als Zentrum nachhaltiger Verkehrstechnologie
- in Verbindung mit Fahrrinnenanpassung Untere Elbe,
- stadtverträglicher Flughafen,
- Ostseekooperation/INTERREG-IIc-Projekt „STRING“,
- Bewerbung für den Produktionsstandort Airbus A3XX.

---

<sup>2</sup> „Die Standortfaktoren in der Gesamtregion müssen laufend optimiert, die internationalen, nationalen und regionalen Verkehrsverbindungen verbessert, ein identitätsstiftendes Regionalbewusstsein erzeugt und schließlich auch strategische Allianzen mit anderen europäischen Regionen eingegangen werden“ (REK 2000: 7).

Mit Ausnahme der Ostseekooperation sind diese Projekte derart umstritten, dass ihre Durchführung von langjährigen juristischen Auseinandersetzungen begleitet ist.

Die Etikettierung als regionale Schlüsselprojekte hat in diesen Fällen offenbar nicht konfliktmindernd gewirkt. Der von einer bereits verankerten regionalen Identität zu erwartende Effekt kann also nicht beobachtet werden. Der Status eines regionalen Schlüsselprojekts erscheint dann eher als Argumentationshilfe für die Befürworter. Sie dient der Verbreiterung der Unterstützungsbasis in der Region.

Die Rhetorik der „Metropolregion“ wurde besonders intensiv von den Sprechern der „Allianz für Hamburg“ verwendet, die sich für die Ansiedlung des Airbus A3XX einsetzten. Auch die Idee einer nachhaltigen Entwicklung findet in diesem Zusammenhang Wiederhall. So führte der damalige Präses der Handelskammer, Schües, im Vorfeld der entscheidenden Gerichtsverhandlung in einem Interview des *Deutschlandfunk* aus, Hamburg brauche diese Ansiedlung, weil die Region andernfalls schrumpfe, und dies würden künftige Generationen den heutigen Entscheidungsträgern verübeln. Die klagenden Umweltverbände und Anrainer wenden sich bekanntlich nicht zuletzt unter Berufung auf das Konzept nachhaltiger Entwicklung gegen das Airbus-Projekt. Nachhaltigkeit erweist sich hier wiederum als konfliktäres Diskursfeld, nicht als konsentiertes Konzept.

## 7 Schlussbemerkung

Die „Metropolregion Hamburg“ lässt sich als raumbezogenes Kooperationsprojekt der Landesregierungen von Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen unter Einbeziehung einer Vielzahl weiterer Akteure verstehen.

Raum wird dabei in komplexer Weise thematisiert: als Territorium der beteiligten Länder, als Ressource Fläche, deren Knappheit im Kernbereich der Region zu den Ausgangsproblemen zählt (<http://www.hamburg.de/MR/zusammen.htm> vom 10.07.2002), als Wirtschafts- und Funktionsraum.

Dabei bleibt Raum als Territorium der beteiligten Landesregierungen für die Ausgestaltung der Zusammenarbeit bestimmend. Die Autonomie der beteiligten Länder bleibt unangetastet, der nicht bindende Charakter der Kooperation wird betont. Die Gemeinsame Landesplanung trägt daher Züge eines Netzwerks, in dem es v. a. um die Vertrauens-, Norm und Netzworkebildung geht. Die Problemlösungsfähigkeit eines solchen institutionellen Arrangements bleibt jedoch üblicherweise auf die Lösung von reinen Kooperationsproblemen beschränkt. Die mit einer Reihe von Kooperationsproblemen verbundenen Verteilungsfragen sollen daher durch die Herausbildung von Vertrauensbeziehungen und einer regionalen Identität entschärft werden. Auf diese Weise soll soziales Kapital

gebildet werden. Der Wert des sozialen Kapitals des Netzwerks „Metropolregion“ wäre jedoch erst relativ zum sozialen Kapital parteipolitischer, berufsspezifischer, gewinnorientierter, weltanschaulicher und anderer Netzwerke in der Region zu bestimmen.

Die im REK eingeschlagene diskursive Strategie unter Verwendung von Elementen des Regionalisierungs-, Globalisierungs- und Nachhaltigkeitsdiskurses erscheint ambivalent, weil keiner der drei Leitbegriffe eindeutig oder konsensuell ist. Vielmehr bemühen sich die verschiedenen Akteure, vor allem den Nachhaltigkeitsbegriff in ihrem Sinne mit Bedeutung aufzufüllen.

Die im Leitbild der „Metropolregion“ geforderte Herausbildung einer regionalen Identität kann vor diesem Hintergrund nur die Bereitschaft zur offenen Austragung der Konflikte bedeuten, wenn nicht die Ausgrenzung dissentierender Gruppen in Kauf genommen werden soll. Wenn die Gremien der Gemeinsamen Landesplanung in der „Metropolregion Hamburg“ die Herausbildung einer regionalen Identität als Ergebnis von Aushandlungsprozessen verstehen, möchte man dies um den Hinweis ergänzen, dass Verhandlungsprozesse nicht im machtfreien Raum stattfinden und dass Inklusivität und Fairness durch entsprechende verfahrensförmige Vorkehrungen gesichert werden müssen.

Kontroverse Schlüsselprojekte wie die Airbus-Ansiedlung, der Flughafen oder die Einrichtung eines Großschutzgebiets Elbtalau zeigen dabei zum einen die Bedeutung transparenter juristischer Verfahren zur Absicherung legitimer Interessen, die im Netzwerk der „Metropolregion Hamburg“ kein hinreichendes Gehör finden; zum anderen, dass der Bezug auf „Nachhaltigkeit“ und „regionale Identität“ Konflikte zwischen regional begründeten Projekten und lokalen Anlieger-Interessen offenbar kaum wesentlich mindern kann. Damit soll nicht gegen diskursive Prozesse oder die Orientierung am Leitgedanken nachhaltiger Entwicklung, sondern für eine transparente, sachlich und sozial inklusive Vertiefung solcher Prozesse und eine besondere Aufmerksamkeit für deren Selektivität plädiert werden (vgl. Feindt 2001 und 2002).

Mit Blick auf die politische Konstruktion von Raum bleibt festzuhalten: Die Verankerung der dominierenden Akteure im politisch-administrativen System führt dazu, dass der Raumbezug der „Metropolregion Hamburg“ durch die Dimension des Territoriums bestimmt bleibt. Andere Raumbezüge treten dahinter zurück. Dort, wo sie dennoch selektiv aufgegriffen werden, wie in den vom Globalisierungsdiskurs geprägten Passagen des REK, bleiben sie eher undeutlich und dienen als Einfallstor für die Legitimation höchst umstrittener Projekte.

## Literatur

- Brand, K.-W. / Jochum, G. (2000): Der deutsche Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung. Abschlussbericht eines DFG-Projekts zum Thema „Sustainable Development/Nachhaltige Entwicklung – Zur sozialen Konstruktion globaler Handlungskonzepte im Umweltdiskurs“, München.
- Brand, K.-W. et al. (2002): Bedingungen einer Politik für Nachhaltige Entwicklung, in: Balzer, I. / Wächter, M. (Hgg.): Sozial-ökologische Forschung. Ergebnisse der Sondierungsprojekte aus dem BMBF-Förderschwerpunkt, München.
- Coleman, J. S. (1990): Foundations of Social Theory, Cambridge, Mass.
- Feindt, P. H. (2001): Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion, Frankfurt a. M.
- Feindt, P. H. (2002): Zivilgesellschaft als Verfahren – Innerstädtische Planung und kommunale Drogenpolitik im Modus kooperativer Konfliktlösung, in: Haus, M. (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und Lokale Politik, Opladen, 188-208.
- Gleich, A. von (2001): Nachhaltigkeitsstrategien, Nachhaltigkeitsindikatoren und erste praktische Schritte – Ergebnisse aus dem Projekt „Nachhaltige Metallwirtschaft Hamburg“, in: Kuckshinrichs, W. / Hüttner, K.-L. (Hgg.) (2001): Nachhaltiges Management metallischer Stoffströme: Indikatoren und deren Anwendung. Schriften des Forschungszentrums Jülich, Reihe Umwelt/Environment, Band 31, Jülich, 11-36.
- Hajer, M. A. (1995): The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process, Oxford.
- Jänicke, M. (2000): Strategien der Nachhaltigkeit – eine Einführung, in: ders. / Jörgens, Helge: Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit, Berlin u. a., 221-230.
- Kantor, P. (2001): Strategic Approaches to Urban Economic Development: Testing Results from North America and Western Europe, 1970-2000, Paper Presented at the Conference Area-Based Initiatives in Contemporary Policy, Danish Building and Urban Research and European Research Association, Copenhagen 17-19 May 2001 ([www.by-og-byg.dk/eur/](http://www.by-og-byg.dk/eur/)).
- Putnam, R. D. (1993): Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, NJ.



- REK (2000): Metropolregion Hamburg – Regionales Entwicklungskonzept, hrsg. von Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein, c/o Stadtentwicklungsbehörde Hamburg.
- Rieckhof, A. (1998): Regionales Entwicklungskonzept, in: Stadtdialog Hamburg, Nr. 8/Februar 1998, Stadtentwicklungsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 22-23.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Interaktionismus in der Politikforschung, Opladen.
- Savitch, H. V. / Kantor, P. / Haddock Serena, V. (2002): Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and West Europe, Princeton.
- Spitzer, H. (1997): Fünf Ebenen der Nachhaltigkeit, in: Birzer, M. / Feindt, P. H. / Spindler, E. A. (Hgg.): Nachhaltige Stadtentwicklung, Bonn.

