

*Arbeits-
gemeinschaft
der Hamburg-
Randkreise*



Schleswig-Holstein
Der echte Norden



Bericht 2010 - 2017

Raumordnungs- und Landesentwicklungspolitik in Schleswig-Holstein
Erweiterung und Neuorganisation der Metropolregion Hamburg
Projektarbeit in der Metropolregion Hamburg
Regionalmarketing unter dem Dach der Hamburg Marketing GmbH

Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise

*Herzogtum Lauenburg ▪ Pinneberg ▪ Segeberg ▪ Stormarn ▪ Dithmarschen ▪ Steinburg
und assoziierte Mitglieder Hansestadt Lübeck ▪ Stadt Neumünster ▪ Kreis Ostholstein*

B e r i c h t 2 0 1 0 - 2 0 1 7

Arbeitsgemeinschaft der
Hamburg-Randkreise
- Geschäftsstelle -
Hamburger Straße 25
23795 Bad Segeberg

Rainer Schwark
(Geschäftsführer)

Januar 2018

Inhalt

	Seite
Vorwort	7
I. Raumordnungs- und Landesentwicklungspolitik in Schleswig-Holstein 1997-2017	8
1. Rückblick: Anläufe zur Funktional-, Verwaltungsstruktur- und Kreisgebietsreform 1997-2008	8
2. Aufstellung des Landesentwicklungsplans 2010	12
3. Die Kommunalisierung und Wiederverstaatlichung der Regionalplanung 2012 / 2014	15
4. Landesentwicklungsstrategie und Raumordnungspläne 2013-2017	19
II. Erweiterung und Neuorganisation der Metropolregion Hamburg 2010-2017	22
5. Die Erweiterung der Metropolregion Hamburg und der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise 2012	22
6. Die Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner in die Regionalkooperation: Vorspiel 2011-2013	27
7. Der Prozess der Evaluation, Zielfindung und Neuorganisation der Metropolregion Hamburg 2012-2017	30
7.1 Vorlauf in Schleswig-Holstein (2012-2014)	30
7.2 Evaluation der regionalen Zusammenarbeit (2013-2014)	33
7.3 Zieldiskussion (2014-2015)	35
7.4 Strukturdiskussion und Neuorganisation der Metropolregion Hamburg (2014-2017)	36
7.5 Wertung und Ausblick	42
III. Projektarbeit in der Metropolregion Hamburg 2010-2017	43
8. Organisation der fach- und projektbezogenen Zusammenarbeit	43
9. Leitprojekte der Metropolregion Hamburg	44
10. „Mehrwert“ der Mitwirkung in der Regionalkooperation	47
IV. Regionalmarketing unter dem Dach der Hamburg Marketing GmbH 2010-2017	50
11. Regionalmarketing für die Metropolregion Hamburg: Die Aufgabenstellung	50
12. Übergang zur dauerhaften Zusammenarbeit in neuer Gesellschaftsstruktur	51
13. Hamburg-Marketing und Landesmarketing Schleswig-Holstein: Ein schwieriges Verhältnis	54



Kreis
Herzogtum
Lauenburg



Kreis
Pinneberg



Kreis
Segeberg



Kreis
Stormarn



Kreis
Dithmarschen



Kreis
Steinburg



Hansestadt
Lübeck



Stadt
Neumünster



Kreis
Ostholstein

V o r w o r t

Zu ihrem 50-jährigen Bestehen veröffentlichte die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise im August 2010 den Bericht „Die Hamburg-Randkreise in der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein und in der Metropolregion Hamburg“, der den langen Zeitraum von 1985 bis Mitte 2010 umfasste. Zum Veröffentlichungszeitpunkt hatte die Diskussion um die Erweiterung und Weiterentwicklung der Regionalkooperation Metropolregion Hamburg gerade erst begonnen und der Bericht konnte hierzu lediglich die Ausgangslagen darstellen (Abschnitte 8.4 - 8.6). Der aktuelle Bericht 2010-2017 setzt die Darstellung fort bis zum Abschluss der Prozesse und dem Vollzug der Neuorganisation der Regionalkooperation zur Jahresmitte 2017.

Die Metropolregion Hamburg besteht nun seit 25 Jahren. Von der ersten Zusammenkunft der „Lenkungsgruppe Regionales Entwicklungskonzept“ (1992) über die Bildung der „Trilateralen Gemeinsame Landesplanung“ (1997) und deren Umwandlung in eine Verwaltungskooperation der Länder und Kreise (2006) bis hin zu der erweiterten Kooperation der Länder, Kreise und kreisfreien Städte sowie der Wirtschafts- und Sozialpartner (März 2017) kennzeichnete besonders eines die Regionalkooperation: Der stete Wandel der Herausforderungen und die Anpassung der Strategien und Schwerpunktsetzungen, der Ressourcenausstattung und Arbeitsstrukturen, der Form und der Gebietskulisse der Metropolregion. Mit dem Wandel erweiterte sich sukzessive auch der Aktionsradius der Zusammenarbeit: Vieles von dem, was die Akteure heute gemeinsam vollbringen, lag vor Jahren noch jenseits des Vorstellbaren.

Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise hat diese Veränderungen parallel mitvollzogen. Seit 2012 sind die Kreise Dithmarschen und Steinburg Vollmitglieder und die Hansestadt Lübeck, die Stadt Neumünster und der Kreis Ostholstein assoziierte Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft. Sie deckt den schleswig-holsteinischen Teil der Metropolregion ab und fungiert als Scharnier zwischen ihren Mitgliedern und den Gremien der Metropolregion sowie zur Hamburg Marketing GmbH. Daneben stehen, quasi seit Urzeiten, die Regionalplanung und die Landesentwicklungspolitik in Schleswig-Holstein im Vordergrund des gemeinsamen Interesses.

Den letztgenannten Komplex füllten besonders die Debatten um die Funktional- und Verwaltungsstrukturreform und die Zuständigkeit für die Regionalplanung in Schleswig-Holstein aus, beginnend 1997 und mündend in die Kommunalisierung und umgehende Wiederverstaatlichung der Regionalplanung 2012/2014. Beide Entscheidungen waren umstritten und zeigen Nachwirkungen, die uns in den kommenden Jahren noch beschäftigen werden. Auf diese Vorgänge konnte im Bericht 1985-2010 aus Platzgründen nicht eingegangen werden; in diesem Bericht wird das nachgeholt (Kapitel I), um keine Lücke in der Dokumentation zu hinterlassen.

Landrat Torsten Wendt
Vorsitzender

Rainer Schwark
Geschäftsführer

I. Raumordnungs- und Landesentwicklungspolitik in Schleswig-Holstein 1997-2017

1. Rückblick: Anläufe zur Funktional-, Verwaltungsstruktur- und Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein 1997-2008

Auslöser der Reformbestrebungen in Schleswig-Holstein waren die finanziellen Lasten der Wiedervereinigung Deutschlands. Diese schlugen sich in den Solidarpakten I (1995-2004) und II (2005-2019) sowie in der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs (2001) nieder und engten den finanzpolitischen Handlungsspielraum des Landes spürbar ein. Verschärfend hinzukamen der Einbruch der Steuereinnahmen der Kommunen und des Landes ab 2001/2002, der Anstieg der Nettoneuverschuldung des Landes auf 1,7 Mrd. EUR in 2005 sowie die „Schuldenbremse“ für die Länderhaushalte, die sich 2006 am Horizont abzuzeichnen begann (Föderalismusreform II, 2009 beschlossen).

Funktionalreform, Erster Akt: Kommunalisierung der Regionalplanung I

„Expertengruppe Regionalplanung“ der Kommunalen Landesverbände 1997

Der Reformprozess startete 1997 mit der Aufforderung der Landesregierung (Ministerpräsidentin Simonis) an die Kommunalen Landesverbände, Aufgabenkritik zu üben und gemeinsame Vorschläge zu unterbreiten, welche Aufgaben vereinfacht, gestrichen oder umverteilt werden sollten. Hierbei wirkte die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise (Geschäftsstelle) in der „Expertengruppe Regionalplanung“ der Kommunalen Landesverbände mit. Die Verbände plädierten dafür, den Kreisentwicklungsplan (KEP) als Pflichtaufgabe abzuschaffen. Die Hamburg-Randkreise wollten nicht ganz auf dieses Planungsinstrument verzichten und so wurde als Kompromiss vereinbart, im künftigen Landesplanungsgesetz die Erstellung von Kreisentwicklungskonzepten (KEK) als freiwillige Aufgabe zu verankern. Den Randkreisen sollte das KEK als Bindeglied zwischen dem Regionalen Entwicklungskonzept der Metropolregion Hamburg und der kommunalen Handlungsebene dienen.

Vorschlag der ARGE: Partielle Kommunalisierung der Regionalplanung

Der Arbeitsgemeinschaft gelang es auch, im Landkreistag eine Mehrheit für die Kommunalisierung der Regionalplanung in Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte zu gewinnen, für die sie seit 1971 beharrlich eingetreten war¹. Jedoch stellte der Gemeindetag sich gegen eine allumfassende Zuständigkeit der Kreise, woraufhin die Arbeitsgemeinschaft vorschlug, nur die Teilaufgabe ‚Regionalplanaufstellung‘ zu übertragen (partielle Kommunalisierung), während Planfeststellung, Planvollzug und Raumordnungsverfahren Aufgaben der Landesplanungsbehörde bleiben sollten. Im März 2000 verständigten sich die Kommunalen Landesverbände auf den folgenden Vorschlag: Die Regionalplanaufstellung soll auf Antrag „Regionalen Planungsgemeinschaften“ der Kreise und kreisfreien Städte nach dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit übertragen werden können. Bei der Aufstellung sind die kreisangehörigen Gemeinden zu beteiligen; Beschlussfassung des Regionalplanentwurfs durch „Regionale Planungsräte“ und Planfeststellung durch die Landesplanungsbehörde.

Vorschlag der Kommunalen Landesverbände: Regionale Planungsgemeinschaften

Entwurf des novellierten Landesplanungsgesetzes 2000

Der Vorentwurf des zu ändernden Landesplanungsgesetzes (Juli 2000) sah dann eine Vollübertragung der Regionalplanung auf eine Körperschaft öffentlichen Rechts nach dem Landesverwaltungsgesetz vor, mit einer Planungsversammlung und einem Vorstand als Organe. Der Pferdefuß dabei: Die kommunalen Träger

hätten keinen Finanzierungsbeitrag des Landes zu erwarten, weil die Körperschaft öffentlichen Rechts nicht dem Konnexitätsprinzip unterliegt. Die Kommunalen Landesverbände und auch die Arbeitsgemeinschaft wollten sich darauf nicht einlassen und waren zudem prinzipiell dagegen, eine neue Verwaltungsebene einzuführen (April 2001). Danach rückte die Änderung des Landesplanungsgesetzes in den Hintergrund: Ein Gesetzentwurf, der von der Vollübertragung wieder Abstand nahm (Juni 2004), gelangte nicht mehr ins parlamentarische Verfahren, weil die Reformdebatte in Gänze eine andere Richtung genommen hatte.

Übertragung der Regionalplanung auf Körperschaft öffentlichen Rechts findet keine Zustimmung

Zweiter Akt: Kreisgebietsreform I

Mit wachsendem Haushaltsdruck wurden die Ansagen von Landesseite drängen-der und die Reformvorstellungen einschneidender: 2002 weitete sich die Funktio-nal- zu einer Kreisgebietsreform in der Absicht, größere und leistungsfähigere kommunale Verwaltungseinheiten zu schaffen und Verwaltungsaufgaben des Landes auf diese zu übertragen. Für kommunale Zusammenschlüsse sollte das Freiwilligkeitsprinzip gelten, „wenn aber nichts passiert, müssen Konsequenzen gezogen werden“ (Innenminister Buß). Die GRÜNEN erhöhten 2003 den Druck mit der Ankündigung, auf der Amtsgemeindeebene 50 „Super-Rathäuser“ für je-weils 20.000 Einwohner und drei bis vier „Regionalkreise“ schaffen zu wollen; von der künftigen Aufgabenzuordnung werde es abhängen, ob diese noch klassische Kreise mit eigenen Kreistagen oder als „Regierungsbezirke“ nur noch verlängerter Arm der Landesregierung sein würden². Das ging an den Kern der kommunalen Selbstverwaltungsautonomie und von nun an standen die Weichen auf Kollision. Nach der Landtagswahl im Februar 2005 vereinbarten die Koalitionäre SPD, GRÜNE und SSW, das Amtsgemeinden- und Regionalkreiskonzept umzusetzen, scheiterten dann aber bei der Ministerpräsidentenwahl im Landtag.

Neues Ziel: Bildung großer kommunaler Verwaltungseinheiten (2002/2003)

Kollision mit der kom-munalen Selbstver-waltungsautonomie

Dritter Akt: Verwaltungsstrukturreform

Die nachfolgende CDU-SPD-Koalition (Ministerpräsident Carstensen, April 2005) schaltete einen Gang zurück und setzte auf eine Verwaltungsstrukturreform. Es sollten vier „Kommunalen Verwaltungsregionen“ in Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte gebildet und diesen die Aufgaben der Staatlichen Umweltämter und des Landesamtes für Gesundheit und Arbeitssicherheit sowie die Auf- und Feststellung der Regionalpläne, die Flurneuordnung und das Kataster- und Ver-messungswesen einschließlich allen Personals übertragen werden³. Des Weite-ren wollte das Land die Regionalplanung und die regionale Entwicklungspolitik miteinander verknüpfen: Die Kommunalen Verwaltungsregionen sollten im Rah-men des neuen „Zukunftsprogramms Wirtschaft“ auch als Förderregionen fungie-ren, Regionale Beiräte einrichten und Regionalgeschäftsstellen unterhalten⁴.

Neue Wendung: „Kommunale Verwal-tungsregionen“ und Übertragung diverser Landesaufgaben (2006)

Verwaltungsregion = Planungsraum = Förderregion

Die gleich mit vorgegeben regionalen Zusammenschlüsse bescherten den Ham-burg-Randkreisen Hzt. Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn düstere Aussichten: Sie sollten auf drei Verwaltungsregionen und somit auf verschiedene Regionalpläne und Förderregionen verteilt werden (Abb. 1), die sich entlang der von Hamburg ausgehenden Entwicklungsachsen A23, A7 und A1 nach Norden erstreckten. Hauptbetroffener war der Kreis Segeberg: In Fragen der Regionalpla-nung und der regionalen Entwicklungspolitik wie auch bezüglich seiner Mitwir-kung in der Metropolregion Hamburg hätte er sich in der Verwaltungsregion Mitte aus einer Minderheitsposition heraus mit den Kommunen und Trägern öffentlicher Belange des Kieler Raumes auseinanderzusetzen müssen, mit denen ihn keine

Aufteilung der vier Hamburg-Randkreise auf drei Verwaltungs- regionen...

...aus sachlich nicht fundierten politischen Gründen:

- „Fixierung“ der Hamburg-Randkreise auf Hamburg
- Starke Regional Kooperation Metropolregion Hamburg...
- und prekäre Kooperationsstrukturen im übrigen Land
- Aus Furcht vor der wirtschaftlichen Spaltung des Landes ...
- will man die Hamburg-Randkreise umformieren

nennenswerten Gemeinsamkeiten verbanden. Die Landesregierung begründete das axiale Regionsmodell damit, dass Wachstumsimpulse aus der Metropolregion Hamburg in die Tiefe des Landes geleitet werden sollten und berief sich diesbezüglich auf die IHK zu Kiel. An welche Wirkungsmechanismen oder Instrumentarien man dabei dachte, blieb im Dunkeln. Von Seiten der IHK war lediglich zu hören, dass es keinen „Kragenkreis“ um Hamburg herum geben dürfe, weil die Randkreise schon jetzt sehr stark auf die Metropole fixiert seien⁵. Dieses Argument hatte nun eindeutig nichts mit Wachstumspolitik zu tun.

Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise befürchtete den gegenteiligen Effekt, nämlich die Schwächung der 2006 neu organisierten Metropolregion Hamburg durch die Befrachtung mit externen, über die Verwaltungsregionen Mitte und Südost importierten Problemen und Lasten. Sie vermutete ganz andere Motive auf Landesseite: Die Kooperation „Technologieregion K.E.R.N.“ des Kieler Raumes stand vor der Auflösung (2008 vollzogen), die Entwicklungszusammenarbeit „Region Lübeck“ stand still und die einzige Kooperation, die etwas bewegte, war die Metropolregion Hamburg. Also schien es ein vergleichsweise „billiger“ Ausweg aus der regionalpolitischen Misere zu sein, die Ressourcen und Projekte der Metropolregion für die Landesentwicklung in Gänze einzuspannen. Zudem stand der Eintritt aller Landkreise der Metropolregion in die Hamburg Marketing GmbH bevor⁶ und das Land sah mit Unbehagen, dass sechs seiner Kreise unter die Dachmarke ‚Hamburg‘ schlüpfen würden. Es wurde vor Spaltung gewarnt und wiederholt betont, dass kein Landesteil wirtschaftlich abgehängt werden dürfe⁷. Für die Arbeitsgemeinschaft gab es folglich Grund zum Argwöhnen, dass das Regionsmodell auch bezweckte, die landespolitische „Lufthoheit“ über den südlichen Landesteil zu festigen, indem man die Hamburg-Randkreise aufspaltete und in neue Formationen zwängte.

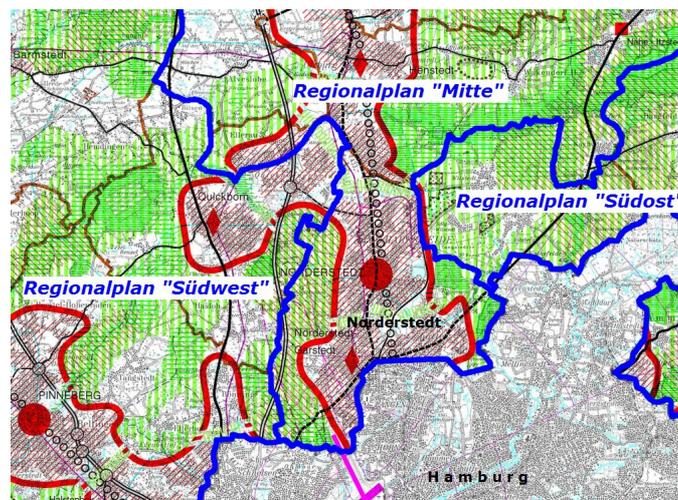


Abb. 1: Kommunale Verwaltungsregionen und Metropolregion Hamburg (Grafik: Innenministerium SH, April 2006 - eigene Bearbeitung)

Für die Kreise der Arbeitsgemeinschaft war das keine Perspektive, von der sie irgendeinen Impuls für die weitere Wirtschaftsentwicklung erwarteten, weder für die eigene noch für die des Landes insgesamt. Im September 2006 stellte ihre Vollsitzung einstimmig fest, dass der Kreis Segeberg zur Metropolregion Hamburg gehört und seine Zuordnung zur Kommunalen Verwaltungsregion Mitte nicht in Frage kommt. Die künftigen Verwaltungsstrukturen sind so zu gestalten, dass der schleswig-holsteinische Teilraum der Metropolregion Hamburg nicht dreigeteilt wird und die Handlungsfähigkeit der Kreise in der regionalen Zusammenarbeit erhalten bleibt. Die Frage, welcher Verwaltungsregion der Kreis Segeberg zugeordnet werden sollte, blieb offen und sollte sich im Laufe seiner Gespräche mit den Nachbarkreisen in den Regionen Südwest und Südost klären.

Die ARGE stellt sich gegen die Aufspaltung der Hamburg-Rand-Formation und die Schwächung der metropolregionalen Zusammenarbeit...

Abb. 2: Aufteilung des Planungsraumes I - neue Regionalplangrenzen im Raum Norderstedt (blau; Karte: Regionalplan I, Landesplanungsbehörde SH 1998 - eigene Bearb.)



Als sachwidrig erschien es auch, den Planungsraum I um die Metropole Hamburg mitsamt den nicht unbedeutenden tangentialen Verflechtungen zwischen den Randkreisen wie Tortenstücke auf drei Regionalpläne aufzuteilen und die einfache Querkoordination, die in der Arbeitsgemeinschaft geleistet wurde, durch eine dreifache abzulösen: Ersteres widersprach dem Sinn des Bundesraumordnungsgesetzes und letzteres dem Effizienzgebot. Auch hierzu nahm die Arbeitsgemeinschaft Stellung und kündigte dem Innenminister die Absicht an, die Arbeitsgemeinschaft in eine Körperschaft öffentlichen Rechts umzuwandeln, zu dem Zweck, die Aufstellung der Regionalpläne im schleswig-holsteinischen Metropolregionsraum aus einer Hand zu organisieren (Juni 2006).

...und gegen die Aufteilung des Planungsraumes I auf drei Regionalpläne („Tortenstücke“)

Mit der Zustimmung der Landesregierung war nicht ernsthaft zu rechnen und so wurden zugleich auch Überlegungen in Richtung einer „Regionalmanagementagentur Südholstein“ angestellt, die den Zusammenhalt der Hamburg-Randkreise einschließlich der assoziierten Kreise Steinburg und Dithmarschen, ihre Teilhabe am „Zukunftsprogramm Wirtschaft“ und ihre Handlungsfähigkeit in der metropolregionalen Zusammenarbeit auf ein neues Fundament stellen sollte. Zu mehr als einem ersten, noch nicht einvernehmlichen Konzeptentwurf kam es dann nicht, denn mittlerweile war der landesweite Streit über die Verfassungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Konstrukts ‚Kommunale Verwaltungsregion‘ derart eskaliert, dass die Landesregierung es im September 2006 aufgab - und nun doch eine Kreisgebietsreform in Angriff nehmen wollte.

Landesweiter Streit über Verwaltungsregionen: Die Landesregierung gibt das Vorhaben auf

Vierter Akt: Kreisgebietsreform II

Neuer Anlauf:
Freiwillige Fusion zu
Großkreisen

Im Dezember 2006 wurde als neues Ziel die Bildung von Großkreisen ausgegeben, und zwar im Wege freiwilliger Fusionen und unter der Voraussetzung, dass die Wirtschaftlichkeit nachgewiesen wird. Diese Zielsetzung war von vornherein mit den ungelösten Streitpunkten aus der Vorrunde belastet und über allem schwebte das Misstrauen, dass das Land notfalls zu den Mitteln Zwangsfusion und Eingemeindung greifen würde. Diese Sache betraf jeden Kreis direkt und die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise war darin nicht mehr involviert. Das Weitere kann kurz gefasst werden: Das Aus für die Kreisgebietsreform läutete im Juli 2007 das Verfassungsgericht des Nachbarlandes Mecklenburg-Vorpommern ein, das die dort beklagte Fusion der Landkreise und kreisfreien Städte zu fünf Großkreisen mit der Begründung stoppte, dass in solchen Gebilden die kommunale Selbstverwaltung nicht hinreichend gewährleistet sei. Das Urteil konnte eins zu eins nach Schleswig-Holstein übertragen werden. Was danach noch folgte waren Rückzugsbewegungen. Im Oktober 2008 erklärte der CDU-SPD-Koalitionsausschuss das Ende der Gebietsreform, lediglich die Funktionalreform sollte weitergeführt werden.

Landesverfassungsgericht MV urteilt gegen Großkreise und stoppt damit auch die Kreisgebietsreform in SH (2007)

Was von alldem blieb war die Aufteilung des schleswig-holsteinischen Metropolregionsraumes auf nunmehr zwei Förderregionen Südwest (einschließlich des Kreises Segeberg) und Südost im Rahmen des „Zukunftsprogramms Wirtschaft“ und die Gewissheit, dass auf sehr lange Sicht niemand wieder eine Kreisgebietsreform auf die politische Agenda setzen wird. Das Land musste jetzt verstärkt auf interkommunale Zusammenarbeit und regionale Kooperation setzen und sein diesbezügliches Instrumentarium weiterentwickeln.

2. Aufstellung des Landesentwicklungsplans 2010

Der Landesentwicklungsplan legt fest, wohin sich das Land und seine Regionen bis zum Jahr 2025 räumlich entwickeln sollen. Seine zentralen Ziele sind die Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung, die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels sowie der Klima- und Ressourcenschutz. (Innenministerium SH, Information Juli 2008)

Neue Instrumente
und engere Grenzen
für die örtliche Ent-
wicklung außerhalb
der Siedlungsschwer-
punkte

Aus dem Landesentwicklungsplan (LEP) sind die Regionalpläne für die Teilräume Schleswig-Holsteins zu entwickeln. Der LEP ersetzte den Landesraumordnungsplan, schuf neue Instrumente und größere Entwicklungsspielräume (z.B. Landesentwicklungsachsen, regionale Kooperationen) und gibt den künftigen kommunalen Regionalplanungsträgern Rahmenbedingungen und Handlungsanweisungen vor - darunter eine neue Rahmensetzung für die örtliche Wohnungsbauentwicklung 2007-2025, die dem erwarteten deutlich niedrigeren Wohnungsneubaubedarf Rechnung trägt: Der Wohnungsbestand in Gemeinden, die keine Siedlungsschwerpunkte sind, soll bis 2025 maximal um 8% in ländlichen Räumen und um 13% in Ordnungsräumen wachsen dürfen. Zugleich sollen die Planerischen Funktionen in den Regionalplänen, die bestimmten Gemeinden im ländlichen Raum eine Neubautätigkeit über den örtlichen Bedarf hinaus erlaubten, aufgehoben werden⁸.

Bevölkerungsprog-
nose 2007-2025

Dreh- und Angelpunkt der Landesentwicklungsplanung war die demographische Entwicklung. Nach der Vorausberechnung wurde bis 2025 landesweit ein Bevölkerungsrückgang um 70.000 Menschen erwartet (-2,5 %). Für die Kreise und

kreisfreien Städte bedeutete das: Alle hätten mit zunehmender Alterung und wachsenden Sterbeüberschüssen zu rechnen. Nur in Kiel, Flensburg und den Hamburg-Randkreisen bleibe der Saldo aufgrund anhaltend hoher Wanderungsgewinne noch positiv, aber nach 2025 werde der negative Trend sich auch dort verstärkt niederschlagen. Die gravierendsten Veränderungen würden ländliche Gemeinden abseits der städtischen Zentren und Verkehrsachsen erfahren: Ihre Bevölkerung werde altern und in absoluten Zahlen schrumpfen (womöglich durch Abwanderungen verstärkt), was erhebliche Anstrengungen zur Aufrechterhaltung eines ausreichenden Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeangebots erforderte. Das betraf auch große Gebiete in der Metropolregion Hamburg (Kreise Dithmarschen und Steinburg, die Nordost-Hälften der Kreise Hzt. Lauenburg und Segeberg sowie weite Teile der niedersächsischen Landkreise) und so wurde Demographie und Daseinsvorsorge zugleich ein Thema für die metropolregionale Zusammenarbeit (s. Kapitel III).

Negative demographische Trends erfordern Anstrengungen zur Sicherung von Infrastruktur und Daseinsvorsorge in ländlichen Gebieten

...auch in Teilen der Metropolregion Hamburg

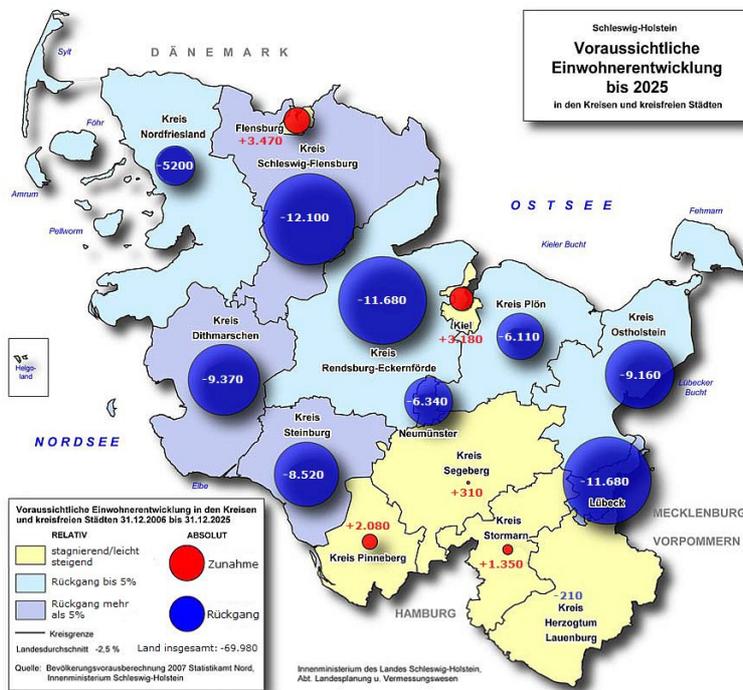


Abb. 3: Bevölkerungsprognose 2007-2025 für die s.-h. Teilräume (Grafik: Innenministerium SH/Landesplanung)

Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise teilte die Sicht der Landesplanung, was den demographischen Wandel und die Sicherung der bestehenden Infrastrukturen insbesondere in den zentralen Orten anbelangte. Nicht mitgetragen wurden jedoch die pauschale Berechnungsweise der Wohnungsneubaubedarfe nach Raumkategorien und die daraus abgeleiteten Obergrenzen für nicht zentrale Orte: Sie unterschied nicht zwischen schrumpfenden, stagnierenden und weiterwachsenden Siedlungsräumen und ließ der Regionalplanung keinen Ermessens- und Abwägungsspielraum bei der Festlegung differenzierter Entwicklungsziele für die Gemeinden mehr. Dies war umso mehr zu kritisieren, als der LEP ausdrücklich den Anspruch formulierte, der künftig kommunal getragenen Regionalplanung mehr Eigenverantwortung und Gestaltungsspielraum gewähren zu wollen. In ihrer Stellungnahme ging die Arbeitsgemeinschaft ausführlich auf die Überregulierungstendenz und Widersprüchlichkeiten des LEP-Entwurfs ein und forderte das Land auf, die aufwändigen Nachweis-, Prüfungs- und Abstimmungspflichten auf ein tragfähiges Maß zurückzunehmen (Dezember 2008).

Kritik der ARGE an undifferenzierten Obergrenzen und mangelndem Ermessensspielraum für die Regionalplanung

Moderate Anhebung der Obergrenzen für den Wohnungsneubau und Erstellung kleinräumig differenzierter Prognosen für die Regionalplanung

Als Kompromiss zwischen den Interessen der zentralen Orte und den Entwicklungsbedürfnissen der übrigen Gemeinden hob das Land die Obergrenzen für die Wohnungsbauentwicklung an: Im Zeitraum 2010-2025 sollten Gemeinden, die keine Siedlungsschwerpunkte sind, nun neue Wohnungen im Umfang von 10% (ländliche Räume) bzw. 15% (Ordnungsräume) bauen dürfen. Die Planerischen Funktionen bestimmter Gemeinden wurden beibehalten. Des Weiteren sollte die Regionalplanung auf der Grundlage kleinräumiger Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen teilträumlich differenziertere Festsetzungen treffen können. Mit diesen und anderen Modifikationen wurde der LEP im Juli 2010 verabschiedet.

Neu: Gewerbeflächenausweisung an Landesentwicklungsachsen auf Basis regionaler Entwicklungskonzepte



Die Kreise der Arbeitsgemeinschaft griffen den neuen Ansatz auf und schlossen sich mit den jeweiligen Achsen-Anliegern planungsraumübergreifend zu Regionalen Entwicklungskooperationen zusammen: REK A1/Fehmarnbelt-Querung (2009), REK A23/B5 (2010) und REK A7-Süd (2011). Die 2010-2013 erstellten Entwicklungskonzepte gingen ein in die Raum-, Verkehrs- und standortbezogenen Planungen des Landes, der kommunalen Handlungsträger sowie der Metropolregion Hamburg (Regionales Gewerbeflächenentwicklungskonzept GEFEK) und bildeten die Arbeitsgrundlage für die mit der Ausführung betrauten Regionalmanagements.

Regionale Entwicklungskooperationen A1, A23/B5 und A7-Süd

3. Die Kommunalisierung und Wiederverstaatlichung der Regionalplanung 2012 / 2014

Funktionalreform, Fünfter Akt: Landesplanungsänderungsgesetz 2012

Der Gesetzentwurf „Innerkommunale Funktionalreform“ (November 2008) knüpfte in Sachen Regionalplanung an den Stand von Juni 2004 an (Übertragung der Regionalplanaufstellung auf Antrag an „Regionale Planungsgemeinschaften“ nach GkZ). Nach der Landtagswahl im September 2009 verkündete die neue CDU-FDP-Koalitionsregierung (Ministerpräsident Carstensen), die Regionalplanung jetzt vollständig kommunalisieren zu wollen. Die Kreise des Landes, darunter die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise, begrüßten das Vorhaben ausdrücklich. Die Kreise und kreisfreien Städte standen nun vor der Aufgabe, die erforderlichen Rechtsträger- und Verwaltungsstrukturen in den regionalen Planungsräumen zu schaffen. Die Städte standen dem Vorhaben allerdings kritisch gegenüber und hielten sich zurück. So begann der Landkreistag mit der Ausarbeitung eines Umsetzungskonzeptes, das Innenminister Schlie im November 2010 vorgestellt wurde:

Neue Koalition will die Regionalplanung vollständig kommunalisieren (2009)

- Die Kreise und kreisfreie Städte werden für ihr Gebiet Träger der Regionalplanung und schließen Verträge nach GkZ über die Zusammenarbeit im Planungsraum ab.
- Einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt im Planungsraum wird die Aufgabe der Regionalplanung und die Satzungsbefugnis übertragen; dieser/diese stellt den Regionalplan auf und beschließt ihn nach Zustimmung aller Kreistage und Stadtvertretungen als Satzung.
- Bei dem regionalen Planungsträger wird eine Leitende Planungsstelle eingerichtet, die bei der Planungsarbeit von den Kreisen und Städten personell und fachlich unterstützt wird.
- Im Planungsraum wird ein Beirat für kreisangehörige Kommunen und andere Interessengruppen eingerichtet, der zum Satzungsentwurf angehört wird.
- Der Satzungsentwurf ist vom Innenministerium zu genehmigen.
- Auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte wird eine Untere Landesplanungsbehörde geschaffen und mit den regionalplanerischen Vollzugsaufgaben betraut.

Umsetzungskonzept des Landkreistages

Dieses Konzept ging als Grundlage in das Landesplanungsänderungsgesetz (LaPlaÄndG) ein. Dessen ersten Entwürfe (Juli und Dezember 2011) sahen eine für den ganzen Planungsraum zuständige Untere Landesplanungsbehörde (zugleich Leitende Planungsstelle) vor und führte zudem eine Höhere Verwaltungsbehörde für die Genehmigung kommunaler Bauleitpläne als weitere Komponente ein. Als jährlicher Kostenausgleich wurden pauschal 169.000 EUR für die Untere

Gesetzentwurf: Schaffung einer neuen Behördenstruktur (2011)

Zweifelhaft: Voller Kostenausgleich seitens des Landes

Landesplanungsbehörde und 94.000 EUR für die Höhere Verwaltungsbehörde in Anschlag gebracht, die lediglich Personalkosten abdeckten, und das nur sehr knapp. Die nicht abgegoltenen Sach- und sonstigen Kosten (in noch unbekannter Höhe) schrieb das Land sich als „Effizienzrendite“ gut, was an sich konnexitätswidrig war. Aber mehr als das ging zumindest den Hamburg-Randkreisen die vorgesehene Zentralisierung aller Funktionen Regionaler Planungsträger, Leitende Planungsstelle, Untere Landesplanungsbehörde und Höhere Verwaltungsbehörde bei einem Kreis bzw. einer kreisfreien Stadt im Planungsraum zu weit: Die Vollzugsaufgaben der Unteren Landesplanungsbehörde und die Aufgaben der Höheren Verwaltungsbehörde sollten dezentral bei den Kreisen angesiedelt werden. Schließlich konzidierte der finale Gesetzentwurf, dass die Aufgaben der Höheren Verwaltungsbehörde vom Regionalen Planungsträger auf die Kreise weiterübertragen werden konnten (Genehmigung der Bauleitpläne kreisangehöriger Gemeinden).

Bedenken gegen die Zentralisierung aller behördlichen Funktionen bei einem Kreis

Zeitdruck: Aufbau der Behörden in nur acht Monaten

Das Gesetzgebungsverfahren des Landes und die Schaffung der organisatorischen Strukturen auf kommunaler Seite standen unter höchstem Zeitdruck: Aufgrund eines Urteils des Landesverfassungsgerichts sollte der Landtag im Mai 2012 neugewählt werden und die CDU-FDP-Regierung wollte das LaPlaÄndG noch im April verabschieden. Der kommunalen Seite wurde darin auferlegt, bis Ende September die erforderlichen Gremienbeschlüsse herbeizuführen und bis Ende Dezember die entsprechenden Behördenstrukturen aufzubauen - diese sollten gleich Anfang 2013 betriebsbereit sein. Für die Kreise und kreisfreien Städte hieß das, bis Mitte 2012 die neuen Pflicht- und Weisungsaufgaben zu analysieren, zu strukturieren und durchzurechnen (Arbeits- und Entscheidungsabläufe, Personal- und Finanzbedarfe), ein Organisationskonzept zu erarbeiten, sich auf einen Regionalen Planungsträger zu verständigen, eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu entwerfen und dies alles im September abgestimmt und beschlussreif den Kreistagen und Stadtvertretungen vorzulegen.

Die ARGE strebt eine Lösung für drei Planungsräume an

Die Arbeitsgemeinschaft bewältigte das Pensum bis hin zu einem tragfähigen Organisationskonzept im Frühjahr 2012. Schon im Vorjahr hatte sie die künftigen Neumitglieder Hansestadt Lübeck, Stadt Neumünster und Kreis Ostholstein zu den Sitzungen der Landräte und der Koordinatoren hinzugeladen und an den Abstimmungsprozessen beteiligt (s. Abschnitt 5). Die Arbeitsgemeinschaft würde künftig außer den Planungsräumen I (Hamburg-Rand) und IV (Steinburg/Dithmarschen) auch den Planungsraum II (Lübeck/Ostholstein) umfassen⁹ und es lag nahe, eine Gemeinschaftslösung zu entwickeln, die Kosten dadurch sparte, dass fachkompetentes Personal für die anstehenden Planungs-, Vollzugs- und Genehmigungsaufgaben nicht dreimal vorgehalten werden musste und insgesamt beständiger ausgelastet werden konnte. Im Januar 2012 beauftragten die Landräte die Geschäftsstelle damit, die rechtlichen Voraussetzungen für eine Übertragung der Aufgaben von den Kreisen auf die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft zu klären und bis Mai ein Konzept für die Organisation der Regionalplanung im Planungsraum I zu erstellen, das offen sein sollte für die Leistungsausweitung auf die Planungsräume IV und II.

Organisation der kommunalisierten Regionalplanung im Planungsraum I

Konzept der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise, Mai 2012 (Kurzfassung):

1. Öffentlich-rechtlicher Vertrag

- Die Kreise Hzt. Lauenburg, Pinneberg und Stormarn übertragen dem Kreis Segeberg die Satzungsbefugnis für den Regionalplan sowie die Aufgaben der Unteren Landesplanungs- und der Höheren Verwaltungsbehörde im Planungsraum I (Planungsträger) unter der Maßgabe, dass dieser
 - die Aufgaben Aufstellung/Änderung des Regionalplans und Vollzug des Regionalplans auf die bei ihm angesiedelte Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise (Leitende Planungsstelle) und
 - die Genehmigung kommunaler Bauleitpläne (Höhere Verwaltungsbehörde) auf die Kreise Hzt. Lauenburg, Pinneberg und Stormarn (für ihre Gebiete) überträgt.
- Das Zusammenwirken zwischen Planungsträger, Leitender Planungsstelle und den Planungsfachdiensten der Kreise regelt eine Geschäftsordnung (koordinierte Arbeitsteilung, Benehmen in Entscheidungsfällen, Schlichtung, Letztentscheidung des Planungsträgers).
- Regelungen bezüglich Satzungsbefugnis, Planungsbeirat, Beteiligung der Gemeinden u.a.
- Finanzierung: Personalstellen, Systematik der Kostenerfassung, Verteilung der Ausgleichszahlungen des Landes und Deckung verbleibender Fehlbeträge.

2. Durchführungsvertrag

des Kreises Segeberg (Planungsträger) mit den übrigen Kreisen der Arbeitsgemeinschaft darüber, dass die Geschäftsstelle in seinem Namen, in seiner Verantwortung und unter seiner Fachaufsicht die Aufgaben der Leitenden Planungsstelle durchführt (Grundlage für die Aufgabenübertragung auf die Geschäftsstelle und die Ausführung hoheitlicher Tätigkeiten).

Organisationskonzept der ARGE für die Regionalplanung (2012)

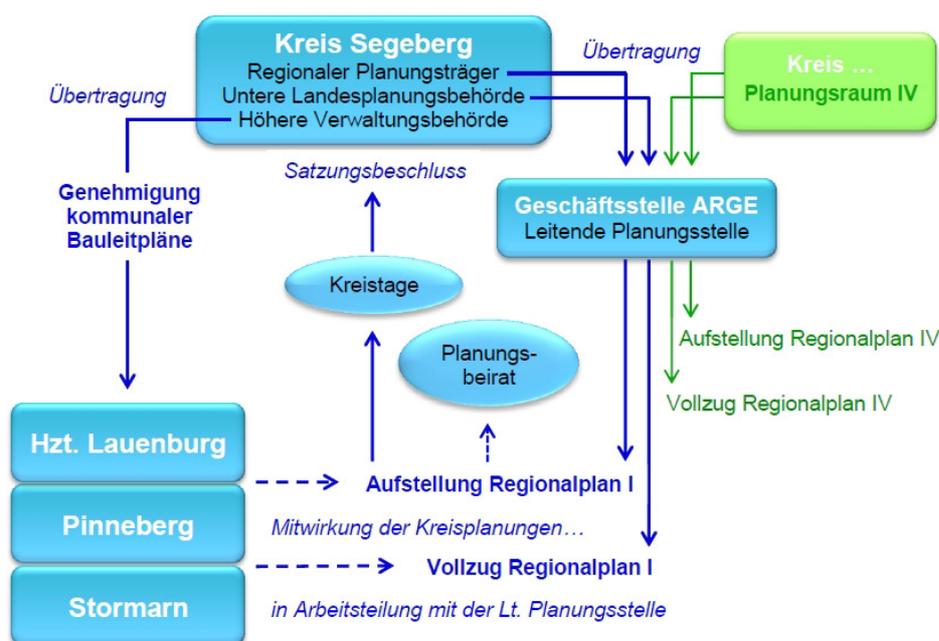


Abb. 5: Organisationsstruktur der kommunalisierten Regionalplanung im Planungsraum I (Grafik: Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft)

Sechster Akt - Alles zurück auf Null: Neufassung des Landesplanungsgesetzes 2014

Regierungswechsel 2012: Die Kommunalisierung wird zurückgenommen	Zur weiteren Ausführung gelangte das Organisationskonzept nicht mehr, denn inzwischen war gewählt worden und die neue Regierungskoalition aus SPD, GRÜNE und SSW (Ministerpräsident Albig), die zuvor gegen das LaPlaÄndG gestimmt hatten, kündigte sogleich an die Kommunalisierung der Regionalplanung rückgängig machen zu wollen (Juni 2012). Die Arbeitsgemeinschaft stellte daraufhin ihre Vorbereitungen ein. Die Kehrtwende der neuen Landesregierung löste bei den Kreisen scharfe Kritik aus, die besonders der Landkreistag zum Ausdruck brachte. Die Arbeitsgemeinschaft reagierte etwas verhaltender, denn mittlerweile hatte sich herausgestellt, dass das LaPlaÄndG den Kreisen des Planungsraumes I einen Fehlbetrag von ca. 130.000 EUR p.a. beschert hätte (spezielle Risiken, besonders Prozessrisiken, nicht eingerechnet) - wenigstens dieser Kelch würde nun an ihnen vorübergehen. Der Landkreistag fokussierte sich dann auf das Konnexitätsprinzip und forderte vom Land einen Kostenausgleich für Leistungsbeiträge der Kreisplanungen zur Landes- und Regionalplanung. Diese Debatte ebte im Frühjahr 2014 ab, nicht zuletzt weil die meisten Kreise es vorzogen, frühzeitig in den Planungsprozess eingebunden zu sein als einen fertigen Planentwurf vom „grünen Tisch“ der Landesplanung präsentiert zu bekommen.
Reaktion des Landkreistages: Planungsleistungen der Kreise künftig nur gegen Kostenausgleich	
Ambitioniertes Arbeitsprogramm... und Personalengpässe der Landesplanung...	Als Erstes brachte die Landesregierung ein Gesetz zur Aufhebung des LaPlaÄndG auf den Weg, wodurch das vorherige Landesplanungsgesetz (LaplaG) und die Zuständigkeit des Landes für die Regionalpläne wieder in Kraft gesetzt wurde (verabschiedet November 2012). Zugleich erschien der Entwurf einer Neufassung des LaplaG, das inhaltlich und instrumentell eine strategischere Ausrichtung erhalten sollte. Der Landesentwicklungsplan (LEP 2010) sollte überarbeitet und die Regionalpläne aus den Jahren 1998-2005 möglichst zeitgleich neu aufgestellt werden. Das ambitionierte Arbeitsprogramm kollidierte mit den inzwischen reduzierten Personalkapazitäten der Landesplanungsbehörde, die schwerlich imstande gewesen wäre, alle Vorhaben gleichzeitig zu bewältigen. Die Arbeitsgemeinschaft war daher nicht sonderlich davon überrascht, dass die Landesregierung die Anzahl der Planungsräume reduzieren wollte und wiederum den Planungsraum I um Hamburg zur Disposition stellte: Die Kreise Pinneberg und Segeberg sollten mit Dithmarschen und Steinburg den Planungsraum <i>Südwest</i> bilden und die Kreise Hzt. Lauenburg und Stormarn mit Lübeck und Ostholstein den Planungsraum <i>Südost</i> (Entwurf LaplaG, Oktober 2012).
dem Planungsraum I um Hamburg steht erneut die Aufteilung bevor	
Gegenvorschlag der ARGE: Der s.-h. Teil der Metropolregion Hamburg soll Planungsraum werden	Gegen die Aufteilung des Planungsraumes I sprachen unverändert alle Gründe, die 2006 schon gegen den Zuschnitt der Kommunalen Verwaltungsregionen vorgebracht worden waren, jedoch war eine schlichte Wiederholung derselben jetzt nicht mehr zielführend. Nach Beratungen untereinander und einem Gespräch mit dem Chef der Staatskanzlei (Landesplanungsbehörde) verständigten sich die Landräte und die beiden (Ober-)Bürgermeister der Arbeitsgemeinschaft auf den Alternativvorschlag, die sieben Kreise und zwei kreisfreien Städte des schleswig-holsteinischen Teils der Metropolregion Hamburg zu einem einzigen Planungsraum <i>Süd</i> zusammenzulegen, der zugleich Förderregion sein sollte (Januar 2013). Dieser Vorschlag kam allen wesentlichen Zielsetzungen des Landes und der Arbeitsgemeinschaft entgegen und barg lediglich wegen der Größe dieses Raumes einen potenziellen politischen Reibungspunkt. Ministerpräsident Albig stimmte ihm im Grundsatz zu, allerdings sollte die Stadt Neumünster im Planungsraum Mitte verbleiben und dort eine „Scharnierfunktion“ zwischen der Kiel-

Region und der Metropolregion Hamburg ausüben. Diese Variante ging dann in den finalen Gesetzentwurf ein, den der Landtag im Januar 2014 verabschiedete.



Abb. 6: Die neuen Planungsräume Schleswig-Holsteins 2014
(Grafik: Staatskanzlei SH/Landesplanung)

4. Landesentwicklungsstrategie und Raumordnungspläne 2013-2017

Landesplanung war bisher im Wesentlichen nur ein technisches Konstrukt, das Maximalparameter für die Ansiedlung von Gewerbe oder Wohngebiete festgelegt hat. Das ist zu wenig. Landesplanung muss Leitplanken für unsere großen Themen wie Bildung, Wissen, Wirtschaft und Energiewende enthalten und eine Antwort darauf geben, wo Schleswig-Holstein 2030 stehen soll.

(Ministerpräsident Albig, in: Segeberger Zeitung, 24.12.2013)

Neuer Ansatz: Landesplanung als strategisch weitergespanntes Instrument

Im Juni 2013 eröffnete der Chef der Staatskanzlei (Landesplanungsbehörde) den Landräten und Oberbürgermeistern des Landes, wie man sich die Überarbeitung der Raumordnungspläne und, ein Novum, die Erarbeitung einer Landesentwicklungsstrategie in einem breiten Dialogprozess vorstellte. Die Landesentwicklungsstrategie (LES 2030) und der neue Landesentwicklungsplan (LEP 2020) sollten vor dem Ende der Legislaturperiode (Mai 2017) beschlussreif sein und die Regionalpläne bis dahin als Entwurfsfassung vorliegen. Als Plattformen für die Zusammenarbeit mit der kommunalen Ebene bei der Regionalplanung sollten ein landesweites Planerforum und regionale Planertreffen dienen; das Land setzte darauf, dass die Kreise, Städte und Gemeinden freiwillig darin mitwirkten. Da die Kreise an der Forderung nach einem Kostenausgleich für substantielle Leistungsbeiträge ihrer Planungsfachdienste festhielten, war die Landesplanung im Weiteren darauf bedacht, die Zusammenarbeit mit den Kreisen um das Konnexitätsprinzip herum zu organisieren.

Ziel: Landesentwicklungsstrategie, neuer Landesentwicklungsplan und Neuaufstellung der Regionalpläne bis 2017...

unter freiwilliger Mitwirkung der Kreise und Städte

Konnexitätsvorbehalt

Das Papier „Grundlagen der Landesentwicklungsstrategie 2030“ (November 2013) präziserte die Absichten des Landes dahingehend, dass man die Strate-

Operationelles Ziel:
Engere Verzahnung
der Handlungsebenen
und genauere
Steuerung der Um-
setzungsprozesse

gien der Handlungsebenen Land, Kommunen, interkommunale und regionale Kooperationen auf ausgewählten Schwerpunktfeldern enger miteinander verzahnen und so eine kohärentere Gesamtentwicklungsplanung schaffen wollte, um die nachfolgenden Umsetzungsprozesse und Entwicklungsprojekte zielgenauer steuern und fördern zu können (u.a. künftiges „Landesprogramm Wirtschaft“). In den Raumordnungsplänen sollten die Entwicklungsstrategien (Teil A) den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung (Teil B) vorangestellt und so beides miteinander verknüpft werden. Das alles warf viele Fragen auf, welche im ersten Planerforum diskutiert und längst nicht alle schlüssig beantwortet wurden.

Übereinkunft der AR-
GE und der Landes-
planung über die Zu-
sammenarbeit bei
der Regionalplanauf-
stellung (2014)

Bezüglich der Neuaufstellung des Regionalplanes III verständigten sich die Landesplanung und die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise im Februar 2014 (Landrätessitzung) auf die Modalitäten der frühzeitigen Beteiligung der Kreise und der Hansestadt Lübeck unter Wahrung des Konnexitätsprinzips: Ihr Aufwand sollte sich im Großen und Ganzen darauf beschränken, die von der Landesplanung erarbeiteten Textentwürfe zu prüfen und Anregungen oder Ergänzungsvorschläge zu formulieren. Nur bei Kapiteln, wo besondere Ortskenntnisse gefragt waren, sollten die Kreise und die Hansestadt die Istzustände überprüfen, Kriterien entwickeln und Vorschläge für Text und Karte formulieren, soweit das keine zusätzlichen Kosten verursachte. Die Aufgabe der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft sollte es sein, die Kreis- und Stadtplaner während der Entwurfsaufstellung und im späteren förmlichen Beteiligungsverfahren zu koordinieren.

OVG-Urteil zur Wind-
energie: Der Zeitplan
für die Neuaufstel-
lung der Raumord-
nungspläne bricht
zusammen (2015)

Der enge Zeitplan, den sich die Landesregierung bis zum Ende der Legislaturperiode gesetzt hatte, brach im Januar 2015 zusammen, als das OVG Schleswig die Ende 2012 in Kraft getretenen Teilfortschreibungen der (alten) Regionalpläne I und III zur Ausweisung von Windenergieeignungsgebieten für unwirksam erklärte. Nun hatte es höchste Priorität, den noch gültigen LEP 2010 teilfortzuschreiben und für die Planungsräume I - III noch vor den (neuen) Regionalplänen einen Teilplan ‚Windenergie‘ aufzustellen und schnellstens in Kraft zu setzen. Für diese Teilplänenentwürfe wurde im Dezember 2016 das Beteiligungsverfahren eröffnet. Die Kapazitäten der Landesplanung nahm das soweit in Beschlag, dass die Arbeiten am LEP 2020 und an den Regionalplänen I-III in Zeitverzug gerieten. Für die Kommunen im Umland von Hamburg war das keine gute Nachricht: Sie werden über 2018 hinaus mit dem Regionalplan I von 1998, der schon 2009 bis 2012 eine Überarbeitung benötigt hätte, auskommen müssen.

Entwurf der Landes-
entwicklungsstrategie
2030 (2017)

Neben den Windenergie-Teilplänen wurde noch die LES 2030 mit Kraft vorangetrieben. Im Mai 2016 erschien ein Vorentwurf (Grünbuch) mit Leitlinien, Zielen und Handlungsansätzen zu praktisch allen Politikfeldern des Landes. Die Arbeitsgemeinschaft beschränkte sich darauf, Stellung zum Kapitel ‚Überregionale und internationale Vernetzung - Kooperation ausbauen‘ zu beziehen (im Fokus: Die Metropolregion Hamburg, die bilaterale Zusammenarbeit des Landes mit Hamburg, die Notwendigkeit kohärenter und operationalisierter Ziele). Der nachfolgende Entwurf (Weißbuch, Januar 2017) war dann von konkreten Maßnahmen soweit befreit worden, dass das Werk streckenweise den Eindruck erweckte, für Marketingzwecke geschrieben worden zu sein. Alles Operationelle war konsequent in Teilprogramme und -pläne ausgelagert worden, von denen etliche erst noch erarbeitet werden mussten. Ein Blick in die Tiefe war kaum möglich, weshalb die Arbeitsgemeinschaft auf eine weitere Stellungnahme verzichtete und sich vornahm, zur gegebenen Zeit die Teilprogramme und -pläne im Einzelnen zu bewerten.

Dann kam die Landtagswahl Mai 2017 und wieder gab es einen Regierungswechsel. Wie die neue CDU-FDP-GRÜNE-Koalition (Ministerpräsident Günther) in Sachen LES 2030, LEP 2020 und Neuaufstellung der Regionalpläne fortzufahren gedenkt bleibt abzuwarten. Mit einer fachpolitischen Neuorientierung wird sich das nun wieder zuständige Innenministerium nicht lange aufhalten dürfen: Angesichts der angespannten Wohnungsmärkte in den Nachfragebrennpunkten um Hamburg und anderswo wird es jetzt unumgänglich sein, jede Kraftanstrengung zu unternehmen und die Regionalpläne zügig in Kraft zu setzen. Über 2020 hinaus darf das nicht dauern: Für die Kommunen im ehemaligen Planungsraum I um Hamburg käme der neue Regionalplan dann schon zehn Jahre zu spät.

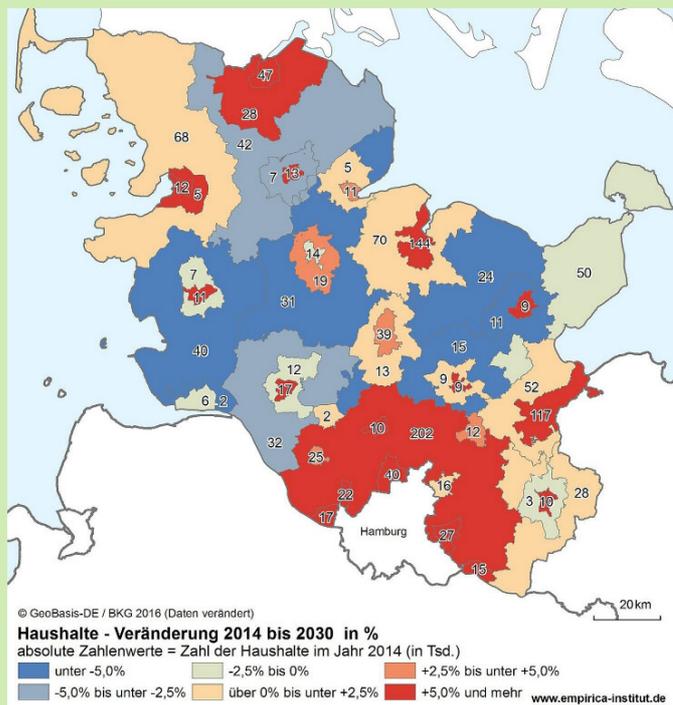
Regierungswechsel 2017

Angespannte Wohnungsmarktsituation: Kommunen warten auf neue Raumordnungspläne

Ausblick: Die aktuelle Wohnungsmarktprognose Schleswig-Holstein 2030 (Juni 2017)

Während in den Jahren vor 2010 die Zuwanderung (aus dem Ausland) nach Schleswig-Holstein eher rückläufig war, kam es hier in den letzten Jahren zu einer Trendumkehr. Seit 2010 steigen die Wanderungsgewinne schnell wieder an: zuerst aus Südeuropa als Folge der Finanzkrise, dann aus Osteuropa und zuletzt aus dem Nahen Osten und Afrika. Hinzu kommt die zunehmende Suburbanisierung aus Hamburg. Im Ergebnis entstanden immer mehr Knappheiten am Wohnungsmarkt. In den (Ober-)Zentren wurden, im Zuge der Wanderungen innerhalb des Landes, die resultierenden Engpässe zusätzlich verstärkt. So erlebt Schleswig-Holstein seit 2011 eine verstärkte Preissteigerungen bei Kauf und Miete.

Textauszug und Grafik: Innenministerium SH und empirica (Juni 2017)



Um dem Problem des (wahrgenommenen) Baulandmangels zu begegnen, fordern die Kommunen eine Anpassung des Landesentwicklungsplans an die Bedarfe vor Ort. Die aktuelle Neuaufstellung sollte mit Hochdruck verfolgt werden, da die Flächen jetzt gebraucht werden und nicht erst in ein paar Jahren.

II. Erweiterung und Neuorganisation der Metropolregion Hamburg 2010-2017

5. Die Erweiterung der Metropolregion Hamburg und der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise 2012

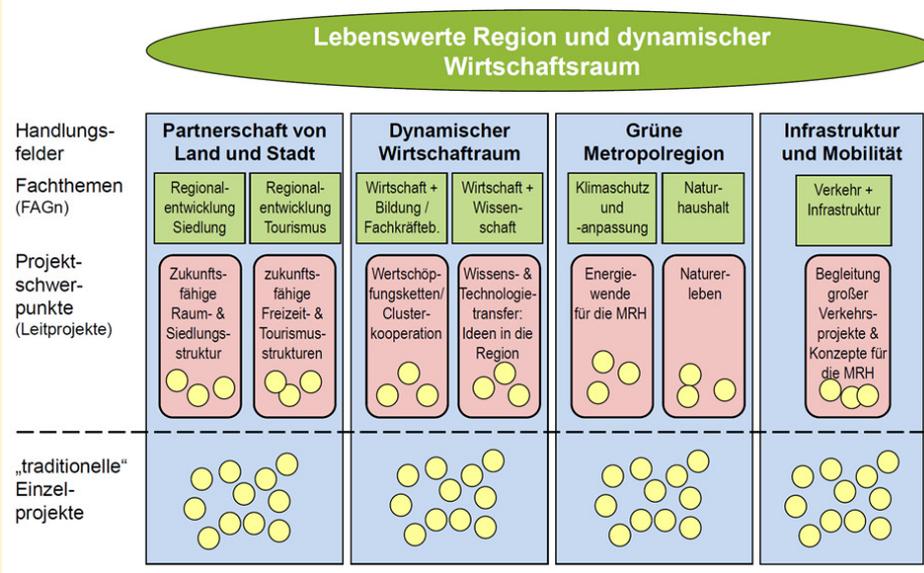
Die „Großräumige Partnerschaft“ läuft auf die Erweiterung der Metropolregion Hamburg hinaus	Im Jahre 2009 zeichnete sich ab, dass das 2007 von den norddeutschen Ländern initiierte MORO-Projekt „Großräumige Partnerschaft Metropolregion Hamburg/Norddeutschland“ sein Laufzeitende Mitte 2010 nicht überdauern würde, weil es an dauerhaften Managementkapazitäten für die Fort- und Neuentwicklung von großräumigen, über die Metropolregion Hamburg hinausreichenden Kooperationsprojekten mangelte. Für die Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, für die das Projekt aus unterschiedlichen, jeweils nachvollziehbaren Gründen eine strategische Bedeutung hatte, lag es nahe, die Geschäftsstelle der Metropolregion mit der Projektkoordination im Großraum zu betrauen und die Metropolregion um Lübeck, Neumünster und den Landkreis Ludwigslust zu erweitern. Die Kreisebene der Metropolregion, die von Anfang an Vorbehalte gegen die von den Ländern konstruierte <i>Verantwortungsgemeinschaft</i> hatte und <i>privilegierten Partnerschaften</i> den Vorzug gab, sah mit Sorge, dass diese Pläne die schwache Gesamtkonstitution der Regional Kooperation zu sehr belasten würden und brachte das auch dezidiert zum Ausdruck ¹⁰ .
Beitrittskandidaten Lübeck, Neumünster und Ludwigslust	
Die Länder sind dafür, die Kreise der ARGE dagegen	
Die Länder forcieren die Beitritte (2010) - die Kreise der ARGE legen ein Veto ein	Als die Länderseite im Lenkungsausschuss und in der Strategie-AG der Metropolregion ansetzte, die von den Senats- und Staatskanzleichefs empfohlene Aufnahme der Beitrittskandidaten (Juni 2010) in die Wege zu leiten - ungeachtet der zuvor getroffenen Vereinbarung, dass erst das Strategieprogramm fertiggestellt und dann über die Beitritte befunden werden soll - entschied sich die Arbeitsgemeinschaft in einer Klausursitzung der Landräte, die Erweiterungspläne abzulehnen und so legte die Vorsitzende (Landrätin Hartweg) für die sechs Kreise ein Veto im Lenkungsausschuss ein (August 2010). Die Länderseite gab sich überrascht und reichlich ungehalten; immerhin wurde beschlossen, was längst hätte geschehen müssen, nämlich die Argumente pro und kontra Erweiterung zusammenzustellen und abzuwägen. Dieses Ergebnis und das weitere Verfahren sollte dann im Regionsrat, in der Runde aller Träger, besprochen werden.
Absprachen der ARGE mit HH und SH: Die Erweiterung soll mit einer Strukturreform verbunden werden	Es folgten: Die Bestätigung der Positionen der Landräte durch die Vollsitzung, die Festveranstaltung zum 50-jährigen Bestehen der Arbeitsgemeinschaft, wo die Erweiterungspläne Thema des Podiumsgesprächs waren (September 2010), der Austausch der Argumente pro und kontra, Gespräche der Landräte mit Hamburgs Erstem Bürgermeister Ahlhaus und Schleswig-Holsteins Innenminister Schlie - beide mit der Übereinkunft, dass die Erweiterung mit einem Reformprozess einhergehen soll, sodann die Sitzung des Regionsrates, der die Neugestaltung der Strukturen, Verfahrensweisen und Aufgabenstellungen in Auftrag gab (November 2010), und schließlich die Einsetzung einer Struktur-AG durch den Lenkungsausschuss, die diese Diskussion führen und Reformvorschläge erarbeiten sollte.

Exkurs: Strategischer Handlungsrahmen und Förderfonds der Metropolregion

Parallel zu diesen Vorgängen setzte die Strategie-AG ihre Beratungen über das Strategieprogramm der Metropolregion fort^A. Man verständigte sich darauf, es als Rahmen über die jährlichen Arbeitsprogramme zu spannen, die das bisherige Operative Programm ablösen sollten, und benannte es in ‚Strategischer Handlungsrahmen‘ um. Der erste Entwurf gliederte sich noch mehr einem Kommunikationskonzept als einer Handlungsstrategie. Die Fortentwicklung setzte dann neue Akzente und enthielt ausgehend von einem „Bild der Region“ - darin integriert die Zwecke und Oberziele der Zusammenarbeit - als weitere Gliederungen vier Handlungsfelder („Partnerschaft von Land und Stadt“, „Dynamischer Wirtschaftsraum“, „Grüne Metropolregion“, „Infrastruktur und Mobilität“), denen sieben Fachthemen und sieben Projektschwerpunkte zugeordnet waren.

Strategischer Handlungsrahmen und Arbeitsprogramm lösen das Operative Programm ab (2011)

Strategischer Handlungsrahmen der MRH 2011-2013



Grafik: Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg (2012)

Eine Neuerung war die Verknüpfung der Förderfonds mit den Projektschwerpunkten des Strategischen Handlungsrahmens: Die Facharbeitsgruppen und regionalen Akteure sind aufgefordert, Leitprojekte zu entwickeln, die mit bis zu 80% gefördert werden können, wenn diese sich inhaltlich einpassen und entweder einer Verbesserung der innerregionalen Zusammenarbeit oder der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit dienen. Zur Bewertung der Leitprojektvorschläge wird ein Scoringverfahren (Punktesystem) eingeführt^B. Für Leitprojekte sollen mehr als die Hälfte der jährlichen Fördermittel reserviert werden; die verbleibenden Fördermittel stehen für „traditionelle“ Infrastrukturmaßnahmen von regionaler Bedeutung zur Verfügung (Förderquote bis 50%)^C. Diese Veränderungen gaben den Anstoß zu einem neuen, qualitativ anspruchsvolleren Typus von Leitprojekten ab 2013 (s. Kapitel III).

Neuregelungen bei den Förderfonds der MRH

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft wies der Entwurf des Handlungsrahmens in die richtige Richtung, auch wenn die Operationalisierung der Ziele noch erhebliche Schwächen offenbarte, die die Planung und Steuerung der Arbeitsprozesse weiterhin erschweren würden. Von Nachbesserungen wurde in der Erwartung abgesehen, dass dies Gegenstand der kommenden Reformdiskussion sein würde.

Im November 2011 verabschiedete der Regionsrat den Strategischen Handlungsrahmen 2011-2013.

^A Arbeitsgemeinschaft, Bericht 1985-2010, Abschnitt 8.5

^B Leitlinien für Leitprojekte der Metropolregion Hamburg v. 16.12.2011

^C Gemeinsame Förderfondsrichtlinien v. 22.2.2013

Erster Anlauf zur
Strukturreform:
Ziel verfehlt

In die Reformdiskussion ging die Arbeitsgemeinschaft Anfang 2011 mit dem Leitsatz *Form follows function* hinein. Anders als nach der Evaluation der Geschäftsstellenorganisation 2008¹¹ sollten die Beteiligten sich zuerst darauf verständigen, was die Kooperation leisten können soll, bevor sie sich den Organisationsfragen widmeten. Denn wie der Austausch von Pro und Kontra offenbart hatte, waren die Träger der Metropolregion sich über das Format der Region und die Zwecke der Zusammenarbeit schon nicht einig und überschätzten die Beitrittskandidaten das Leistungspotenzial der Kooperationsplattform. Jedoch sahen sich die Mitglieder der Struktur-AG unter Zeitdruck und wegen der Komplexität der Materie außerstande, in die Tiefe zu gehen und ihrem Auftrag in vollem Umfang nachzukommen: Nachdem man kurzzeitig ein Zwei-Plattformen-Modell diskutiert hatte (eine für innerregionale und eine für überregionale Themen, darin das Management der „Projektpartnerschaft Nord“), wurde lediglich ein schmaler, den Lenkungsausschuss und den Regionsrat betreffenden Reformvorschlag vorgelegt (Februar 2011), der Platz für neue Gremienmitglieder schaffen sollte, aber kein Gestaltungsvorschlag für die künftigen Strukturen, Verfahrensweisen und Aufgabenstellungen war. Gleichwohl knüpften die Länder daran die ultimative Erwartung, dass die Kreise ihren Widerstand gegen die Erweiterungspläne einstellten (Lenkungsausschuss April 2011).

Die Kreise unter
Druck der Länder

Die Landräte der Arbeitsgemeinschaft standen nun vor der Frage, ob sie den einhellig als ungenügend bewerteten Reformvorschlag zurückweisen oder damit in die Kreistage gehen und ein negatives Abstimmungsergebnis riskieren sollten. Das eine wie das andere hätte die regionale Zusammenarbeit in Partnerschaft mit den Ländern schwer beschädigen können und wurde verworfen. Sie entschlossen sich zu einer offensiven Strategie gegenüber den Ländern und Beitrittskandidaten:

Strategiewechsel der
ARGE: Erneuter Re-
formanlauf und paral-
lele Erweiterung der
MRH und der ARGE

- *Die Zustimmung zur Erweiterung der Metropolregion wird unter der Bedingung in Aussicht gestellt, dass ein neuer Anlauf zu einem fundierten Reformprozess unternommen wird.*
- *Der Hansestadt Lübeck, der Stadt Neumünster und dem Kreis Ostholstein wird die Integration in die Arbeitsgemeinschaft angeboten. Sie verstärken das Gewicht der Kommunalinteressen in der Metropolregion und der schleswig-holsteinische Teilraum schließt mit 1,7 Mio. Einwohnern dicht zur Metropole Hamburg auf. Ihre Bereitschaft zur Mitwirkung und Beitragszahlung an die Arbeitsgemeinschaft ist Voraussetzung für die Zustimmung zur Aufnahme in die Metropolregion.*
- *Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft soll personell verstärkt werden und die neuen Partner zügig in das gemeinsame Kooperationsmanagement integrieren.*

Überlegungen zum
inneren Zusammen-
halt der ARGE in
erweiterter Form

Der Entschluss, mit der Metropolregion zugleich die Arbeitsgemeinschaft zu erweitern, ging einher mit einer Diskussion über den gemeinsamen politischen Nenner der künftig sieben Kreise und zwei kreisfreien Städte und ihren Zusammenhalt unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft. Der Umstand, dass sie auf drei Förderregionen („Zukunftsprogramm Wirtschaft“), drei Landesentwicklungsachsen und vier Regionalpläne verteilt waren (Abb. 7), konnte der Arbeitsgemeinschaft ein Problem mit auseinanderstrebenden Interessenlagen bescheren und ihr die Verständigung auf gemeinsame Positionen erschweren. Diese Diskussion setzte sich in der Folgezeit fort; insbesondere kam in den Kreisen Steinburg und Dithmarschen die Sorge auf, dass Westholstein aus dem Blick der Metropolregion geraten würde, wenn sich die Aktivitäten zum Ostseeraum hin verlagerten.

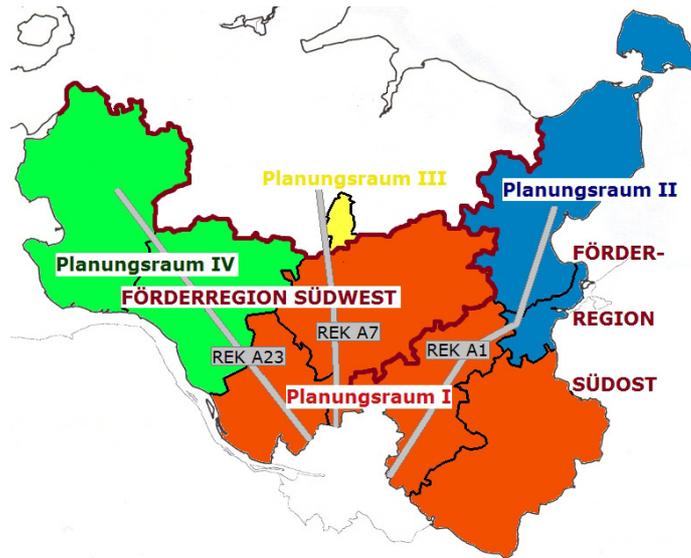


Abb. 7: Teilräume in der erweiterten Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise 2012 (Grafik: Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft)

Die Arbeitsgemeinschaft war sich darüber im Klaren, dass diese Sorge ernst zu nehmen und ihr besonders bei der Projektarbeit in der Metropolregion Rechnung zu tragen war. Zum Zweiten wurde verabredet, die geplante A 20 mit westlicher Elbquerung bei Glückstadt, die künftig das verbindende Element zwischen West- und Ostholstein bilden würde, und die A 21 mit östlicher Elbquerung bei Geesthacht nicht gegeneinander in Stellung zu bringen, wenn es um die Prioritäten im unterfinanzierten Bundesverkehrswegeplan ging. Zum Dritten wurde den assoziierten Kreisen Steinburg und Dithmarschen die Vollmitgliedschaft in der Arbeitsgemeinschaft und damit zugleich die Zusammenarbeit in der Regionalplanung angetragen, deren Kommunalisierung parallel vorbereitet wurde. Und zum Vierten sollte der angestrebte Reformprozess der Metropolregion Aufschluss darüber geben, welche konkreten Ziele und Projekte gemeinsam mit den neuen Partnern angesteuert werden können: Einen Zusammenhalt würden die Akteure in West- und Ostholstein am ehesten über Projektkooperationen finden.

Ergebnisse der Diskussion in der ARGE

Nach dem Regierungswechsel in Hamburg (März 2011, Erster Bürgermeister Scholz) bahnte sich eine Entspannung im Erweiterungs- und Reformkonflikt an. Die neue Leitung der Wirtschaftsbehörde, jetzt zuständig für die regionale und die norddeutsche Zusammenarbeit, sah in der Regionalkooperation mehr als eine nachrangige Plattform zur „Regelung des kleinen Grenzverkehrs“ zwischen Kernstadt und Umland (wie zuvor zu hören war) und schlug gegenüber den kommunalen Partnern einen entgegenkommenden Kurs ein. Dabei wird eine Rolle gespielt haben, dass Mecklenburg-Vorpommern und die Hanseschwester Lübeck nun schon zwei Jahre auf Einlass warteten und die Wirtschaft, die Handelskammer Hamburg vorneweg, stärker an die Tür zu klopfen begann.

Neuer Hamburger Senat auf Entspannungskurs (2011)

Im Mai 2011 verständigten sich Vertreter der Länder und Kreise in Bad Oldesloe auf den Lösungsvorschlag der Arbeitsgemeinschaft: Die Landräte werden ihren Gremien empfehlen, der Gebietserweiterung unter der Voraussetzung zuzustimmen, dass im Jahre 2013 eine Überprüfung der Strategien und Schwerpunkte, der Aufgaben und Instrumente, der Gremien- und Managementstrukturen einschließlich der Geschäftsstelle sowie der flankierenden Organisationen und Kooperationen durchgeführt wird und geeignete Schritte zur Optimierung der Zusammenarbeit vereinbart werden. Als Ziele der Überprüfung und Optimierung wurden festgehalten:

Verständigung der Länder und Kreise: Erweiterung der Regionalkooperation, anschließend Überprüfung und Optimierung der Strukturen

Ziele des Reformprozesses

- *Verständigung auf die Zwecke der Zusammenarbeit in der größeren Gebietskulisse;*
- *Abbau von Intransparenzen und Reibungsverlusten durch eine klare funktionale Abgrenzung der Kooperationsplattform Metropolregion Hamburg gegenüber den Organisationen im Umfeld (z.B. Hamburg Marketing, Clustermanagements), der Projektpartnerschaft Nord und der Norddeutschen Länderkooperation;*
- *effektivere Wahrnehmung der Steuerungsaufgaben, Sorge für Transparenz und klare Prioritätensetzungen durch den Lenkungsausschuss.*

Beitritt auch der Kreise Ostholstein und Nordwestmecklenburg

Zusammen mit den Beitrittskandidaten Ludwigslust, Lübeck und Neumünster sollten zugleich auch die Kreise Nordwestmecklenburg und Ostholstein in die Metropolregion einbezogen und dann auf absehbare Zeit keine Gebietserweiterungen mehr vorgenommen werden.

Gremienbeschlüsse der ARGE und der Kreise: Zustimmung zur Erweiterung der MRH und der ARGE (2011)

Nach diesem Durchbruch bot die Arbeitsgemeinschaft den Städten Lübeck, Neumünster und dem Kreis Ostholstein Gespräche über eine Assoziierungsvereinbarung an, die zügig zum Abschluss kamen. Im September 2011 wurden der Vollsitzung drei Vertragsentwürfe präsentiert: Das Verwaltungsabkommen über die um sechs Partner vergrößerte Metropolregion Hamburg, das neu gefasste, um die Kreise Dithmarschen und Steinburg erweiterte Verwaltungsabkommen über die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise und die Assoziierungsvereinbarung mit der Hansestadt Lübeck, der Stadt Neumünster und dem Kreis Ostholstein. Als Gastredner warben Staatsrat Rieckhof (Wirtschaftsbehörde Hamburg) und Staatssekretär Dornquast (Innenministerium) für die Erweiterung der Regionalkooperation. Die Vollsitzung empfahl den Kreistagen einstimmig, den Vertragswerken zuzustimmen (unter Maßgaben bezüglich des Abkommens über die Metropolregion: Ende der Gebietserweiterung sowie Überprüfung und Optimierung der Strukturen 2013), was die Kreistage zum Jahresende so beschlossen.



Abb. 8: Die erweiterte Metropolregion Hamburg 2012 (Grafik: Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg)

Im April 2012 wurde das Verwaltungsabkommen der Metropolregion unterzeichnet und im Mai die beiden Vertragswerke der Arbeitsgemeinschaft.

Die Zwischenzeit hatten die Geschäftsstelle und die Koordinatoren der Kreise und Städte dazu genutzt, sich Gedanken über die Abläufe in der vergrößerten Arbeitsgemeinschaft und die Aufgabenverteilung zwischen der Geschäftsstelle und den Kreisen und Städten in den Gremien der Metropolregion und der Hamburg Marketing GmbH sowie in Regionalplanungs-, Landesplanungs- und Nahverkehrsangelegenheiten zu machen. Die Aufgaben der Geschäftsstelle und das Zusammenwirken mit den Koordinatoren und Fachdiensten der Kreise und Städte in den Meinungsbildungs-, Arbeits- und Umsetzungsprozessen wurden neu justiert. Für die neuen Partner war das der erste Eingliederungsschritt in die Arbeitsgemeinschaft. Im Oktober 2012 wurde die wieder eingerichtete Planerstelle in der Geschäftsstelle besetzt und damit der Personalstand von Juni 2009 wiederhergestellt. Mit dem Zugewinn an Kapazität konnte die Geschäftsstelle sich stärker in die fachliche Arbeit der Regionalkooperation einbringen.

Neujustierungen in der ARGE und Integration der neuen Mitglieder

Geschäftsstelle in alter Personalstärke

6. Die Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner in die Regionalkooperation: Vorspiel 2011-2013

Von 1997 bis 2005, als die Metropolregion Hamburg als Trilaterale Gemeinsame Landesplanung firmierte, gehörten drei Vertreter der Kammern und Wirtschaftsverbände sowie drei Vertreter der Gewerkschaften der Regionalkonferenz an, die zusammen mit dem Planungsrat die programmatische Ebene der Zusammenarbeit bildete. Mit der Umorganisation 2006 entfiel ihre Mitwirkung im neugebildeten, für Politik und Programmatik zuständigen Regionsrat. Der Grund war, dass nur die staatlichen und kommunalen Träger die Regionalkooperation finanzierten und den Institutionen, die nicht in der Mitverantwortung standen, kein Stimmrecht eingeräumt werden konnte. Die Kammern blieben Mitglieder der Facharbeitsgruppe Wirtschaft, zeigten sich dort aber wenig engagiert.

Zu Beginn der Diskussion über das Strategieprogramm der Metropolregion Hamburg rückte die Rolle der regionalen Wirtschaft wieder in den Fokus (2010). Andere deutsche Metropolregionen - hervorgehoben wurden Bremen-Oldenburg, Nürnberg und Rhein-Neckar - hatten sie in unterschiedlicher Form in die Trägerschaft eingebunden, was die Handelskammer Hamburg zum Anlass nahm, in der Facharbeitsgruppe Wirtschaft scharfe Kritik an der „Ausgrenzung“ der Wirtschaft bei der politischen Entscheidungsfindung zu üben und eine grundlegende Strukturreform zu fordern (Mai 2011): Nur durch eine echte Beteiligung „auf Spitzenebene“ könnten die Vorstellungen der Wirtschaft in den gesellschaftlichen Dialog eingebracht und für Zukunftsinvestitionen genutzt werden. Eine finanzielle Beteiligung sei dann selbstverständlich darstellbar.

Die Kammern fordern Stimmrecht bei politischen Entscheidungen (2011)

Auf Wunsch der öffentlichen Seite konkretisierten die Kammern ihre Vorstellungen in einem Positionspapier: Die Verwaltungskooperation der Länder und Kreise solle in einen Verein umgewandelt werden, worin die Industrie- und Handels- und die Handwerkskammern 31 von 71 Sitzen in der Mitgliederversammlung besetzen und 6 von 15 Vorstandsmitgliedern stellen sollten. Für die Länder- und Kreisvertreter in der Facharbeitsgruppe warf dieser Vorschlag eine Reihe von Fragen auf, die eine umfassendere Strukturdebatte nach Abschluss der räumlichen Erweiterung der Metropolregion erforderten. Dem Lenkungsausschuss wurde empfoh-

Vorschlag der Kammern: Die Region als Public-Private-Partnership organisieren

Position der ARGE zur Einbeziehung der Wirtschaft in die Trägerschaft der MRH	<p>len, die Diskussion über die grundsätzlich befürwortete Einbeziehung der Wirtschaft und der Wissenschaft breit zu führen¹² und zeitnah ein Spitzengespräch zwischen den Trägern der Metropolregion und Vertretern der Wirtschaft anzubereitern (August 2011).</p> <p>Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise wie auch die niedersächsischen und mecklenburgischen Landkreise nahmen den Vorstoß der Kammern grundsätzlich positiv auf, allerdings mit Vorbehalten:</p> <ul style="list-style-type: none">• Die Einbeziehung der Wirtschaft in die Trägerschaft der Regionalkooperation wird unterstützt, aber es kommt darauf an, dass sie diese nicht zuvorderst als interessenpolitische Bühne sieht, sondern partnerschaftlich Mitverantwortung übernimmt und insbesondere die Projektarbeit und das Außenmarketing mit Impulsen und Ressourcenbeiträgen stärkt.• Die Entwicklung der Wirtschaft ist ein zentrales, aber nicht das alleinige Thema der Regionalkooperation; eine Verengung auf wirtschaftsbezogene Themen wird nicht gutgeheißen.• Für die Wirtschaft stehen nicht nur die Kammern - die Unternehmensverbände, der DGB und möglichst auch Unternehmen sollen mit einbezogen werden.• Die Gremien sollen schlank bleiben; wie die kommunalen Gebietskörperschaften sollen sich die Kammern und Verbände auf eine repräsentative Vertretung verständigen.• Die Fragen der Rechtsform und der Sitzverteilung werden sich erst am Ende der Reformdiskussion stellen; im Voraus sollen den potenziellen neuen Partnern nicht schon bestimmte Optionen in Aussicht gestellt werden.
Unterschiedliche Vorstellungen über die künftige Rechtsform	<p>Die Länder Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern befürworteten dezidiert die Einbeziehung der Wirtschaft und Sozialpartner, hatten aber noch unterschiedliche Vorstellungen, was deren Rechte und Pflichten und die Rechtsformfrage anbelangte; abgesehen davon hegten sie ähnliche Vorbehalte wie die Kreise. Eine Strukturanalyse der privatrechtlich organisierten Metropolregionen in Deutschland (Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg und Rhein-Neckar) brachte als Erkenntnis, dass die breite Programmatik der Länder-Kreis-Kooperation und das sektoral verengte Interesse der Wirtschaft schlecht in eine Einheitsform passen, Mehrheitsbeschlüsse sich nicht mit freiwilliger Zusammenarbeit vertragen und das Mehrheitsprinzip nur dann einen Sinn hat, wenn der Kooperation auch Entscheidungskompetenzen zugewiesen werden. Für die Integration der Wirtschafts- und Sozialpartner in die Regionalkooperation bedeutete das:</p>
Wahl zwischen zwei Grundformen der Zusammenarbeit	<ul style="list-style-type: none">▶ Entweder Beibehaltung der Länder-Kreis-Kooperation mit breiter Programmatik und Konsensprinzip, die von einem separaten Förderverein der Kammern, Verbände und Unternehmen flankiert und operationell unterstützt wird (Zwei-Säulen-Modell),▶ oder Gründung eines Vereins der Länder, Kreise, Kammern und Verbände mit rein wirtschaftsbezogener Programmatik (Wirtschaftsförderung, Clusterentwicklung, Innovation, Qualifizierung, Marketing), operationellen Kompetenzen und Mehrheitsprinzip (Einheitsmodell); die übrigen Handlungsfelder müssten die Länder und Kommunen dann in einer separaten Struktur weiterbearbeiten oder aufgeben.

Die Länder, Kreise und Städte entschieden sich dafür, den Kammern und Verbänden ein Zwei-Säulen-Modell in zwei Umsetzungsstufen vorzuschlagen. Sie sollten sich zu einem Verein zusammenschließen, der in der ersten Stufe eine beratende Stimme in der Regionalkooperation erhält und dazu die Option, in einer zweiten Stufe in die Trägerschaft der Metropolregion integriert zu werden. In welcher Form die Option am Ende umgesetzt wird sollte nach Abschluss der 2013 startenden Überprüfung der Kooperationsstrukturen entschieden werden. In einem Spitzengespräch im März 2012 stimmten die Vertreter der Kammern und Verbände dem Vorschlag zu, bedingten sich aber aus, dass gemeinsam angestrebt werde, in der zweiten Stufe eine engere und einheitlichere organisatorische Verbindung zwischen beiden Säulen zu schaffen - man wollte vorbauen, über die erste Stufe nicht hinauszugelangen. Weiterhin wurden vereinbart: Die Aufnahme auch von Unternehmen in den Verein, die Einräumung je eines Sitzes in den Beschlussgremien auf beiden Seiten und die Erarbeitung einer „regionalwirtschaftlichen Strategie“ als gemeinsame Handlungsbasis.

Vorschlag der öffentlichen Träger:
2-Säulen-Modell in zwei Stufen (2012)

Im Juni 2013 vollzogen sieben Industrie- und Handelskammern, drei Handwerkskammern, die Vereinigung der Unternehmensverbände in Hamburg und Schleswig-Holstein (UV Nord) und der DGB Bezirk Nord den Gründungsakt des Vereins „Initiative Pro Metropolregion Hamburg (IMH)“. Seine Zweckbestimmung lautete, die wirtschaftliche, technologische und soziale Entwicklung der Metropolregion als gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraum innerhalb der staatsvertraglich festgelegten Grenzen voranzutreiben. In der Presse wie in der Festveranstaltung zur Vereinsgründung schallten den Ländern und Kommunen markige Töne vom Vereinsvorsitzenden und Hauptgeschäftsführer der Handelskammer Hamburg entgegen:

1. Stufe: Gründung des Vereins IMH e.V. durch Kammern und Verbände (2013)

Die Gebietskörperschaften arbeiteten nicht optimal zusammen. Die Zusagen der Politik, die Metropolregion als echtes „Public-Private-Partnership“ aufzustellen, seien bis heute nicht eingelöst worden. Das Bohren dicker Bretter wäre einfacher, wenn Vertreter der Wirtschaft, die nicht in Legislaturperioden dächten, in die Strukturen integriert wären. Die IMH wolle es nicht länger hinnehmen, dass die großen Entwicklungschancen nur unzureichend ausgeschöpft würden¹³.

Als erstes Projekt der IMH kündigte er eine breit angelegte Umfrage „Wo drückt der Schuh?“ an, in der Unternehmen und ArbeitnehmerInnen ihre Alltagsprobleme mit den Verwaltungsgrenzen in der Region und ihre Wünsche an die Politik schildern sollten. Der Auftritt ließ auf Seiten der Gebietskörperschaften Zweifel aufkommen, dass die Handelskammer Hamburg ernsthaft daran dachte, eine *partnerschaftliche* Zusammenarbeit einzugehen. Aber dann setzte man darauf, dass sich wenigstens der „Kammerton“ im Laufe der Diskussion über die künftigen Ziele und Strukturen der Regionalkooperation mäßigen würde. Den Umfrageergebnissen „Wo drückt der Schuh?“ sahen die Länder und Kommunen mit Interesse entgegen. Sie wurden im April 2014 veröffentlicht (Themenschwerpunkte: ÖPNV, Kita, Schule, Aus- und Weiterbildung, Verwaltungsdienste) und in die anlaufende gemeinsame Zieldiskussion eingespeist; daneben waren sie Gegenstand kommunalpolitischer Fachberatungen.

Umfrage der IMH zu Alltagsproblemen in der MRH (2014)

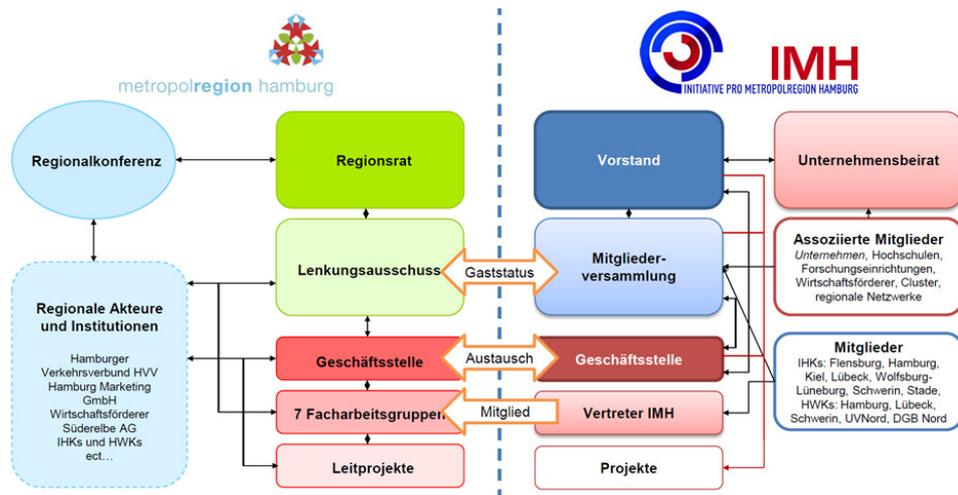


Abb. 9: Zusammenarbeit der Metropolregion Hamburg und der Initiative Pro Metropolregion Hamburg e.V. 2013-2016 (Grafik: Initiative pro Metropolregion Hamburg e.V.)

7. Der Prozess der Evaluation, Zielfindung und Neuorganisation der Metropolregion Hamburg 2012-2016

7.1 Vorlauf in Schleswig-Holstein (2012-2014)

Zögerlicher Einstieg in den Diskussionsprozess

Nachdem die Kammern ihre Vorstellungen über die institutionelle Weiterentwicklung der Metropolregion Hamburg formuliert hatten (Juli 2011), gab es zunächst Schwierigkeiten, den Einstieg in eine strukturierte Debatte über die Ziele, Aufgaben und Instrumente der künftigen Zusammenarbeit zu finden, wie sie im Mai 2011 skizziert worden war. Schleswig-Holstein wollte sich gleich der Organisationsform zuwenden, was Hamburg, Niedersachsen und die (Land-)Kreise der Metropolregion ablehnten. Niedersachsen wollte sich zuerst mit seiner kommunalen Ebene verständigen und zeigte in Grundsatzfragen eine größere Übereinstimmung mit den Positionen der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise, als die schleswig-holsteinische Landesregierung es zu jener Zeit tat. Nach dem Trärgespräch im Februar 2012 suchte die Staatskanzlei/Landesplanung dann den engeren Schulterschluss mit den kommunalen Partnern. Die Arbeitsgemeinschaft ergriff das Angebot als Chance, dem Diskussionsprozess Struktur und Richtung in ihrem Sinne zu geben: Zuerst die Ziele, dann die Aufgaben und Instrumente und zuletzt die Organisationsform.

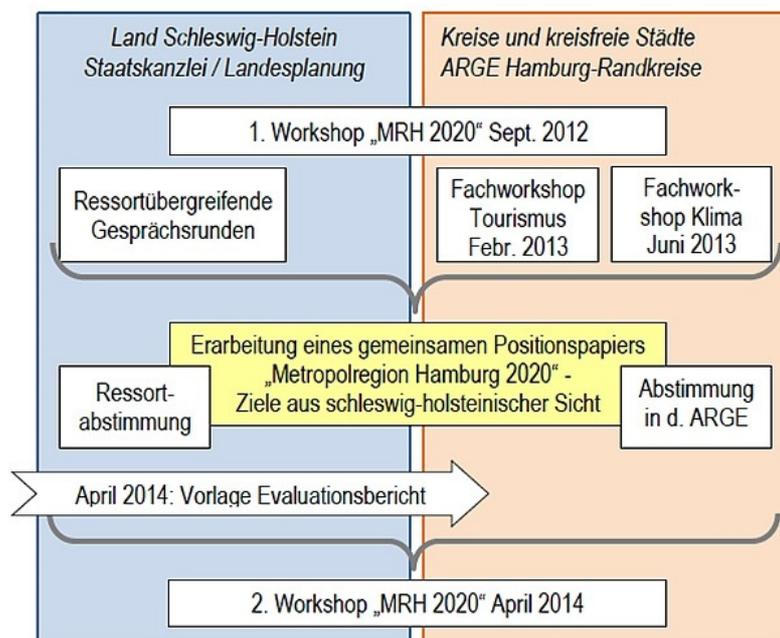
Staatskanzlei SH und ARGE suchen den Schulterschluss

Ziel der ARGE: Die Reform muss gelingen - der Prozess soll fundierter vorbereitet werden

Die Arbeitsgemeinschaft sah den Reformprozess als letzte Gelegenheit, die Strukturen der Metropolregion auf mehr Effektivität und Effizienz zu trimmen - eine weitere würde es lange Zeit nicht wieder geben. Weil die Zusammenarbeit über Ländergrenzen und Verwaltungsebenen hinweg unverzichtbar war und eine funktionierende Plattform benötigte, musste die Strukturreform gelingen. Wie die Reformanläufe 2009/2010 und 2011 gezeigt hatten, waren die knappen Zeitbudgets der vom Lenkungsausschuss beauftragten Gremienmitglieder ein Grund dafür, dass eine fundierte Auseinandersetzung mit den Schwächen der Regionalkooperation unterblieb. Damit das nicht wieder passierte, ging die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft in Vorleistung und steigerte ihren Einsatz für den Reformprozess, wobei die Kreise und Städte über die Koordinatoren und die Landratsitzung fortlaufend einbezogen waren.

Die ARGE geht in Vorleistung

In der Folgezeit entwickelte sich in Schleswig-Holstein ein intensiver Austausch zwischen der Landes-, Kreis- und Gemeindeebene, beginnend mit dem breit angelegten Workshop „Zukunft der Metropolregion Hamburg“ (September 2012) und einmündend in die Positionspapiere „Eckpunkte und Untersuchungsbereiche für die geplante Evaluation der Metropolregion Hamburg“ (Januar 2013) und „Ziele der Metropolregion Hamburg 2020“ (Juli 2013) der Staatskanzlei und der Arbeitsgemeinschaft.



Schleswig-Holstein geht voran: Positionsbestimmung und Vorstrukturierung des Reformprozesses

Abb. 10: Stationen der gemeinsamen Positionierung des Landes Schleswig-Holstein und der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise 2012-2014

Positionspapier „Metropolregion Hamburg 2020 - Ziele aus schleswig-holsteinischer Sicht“

Staatskanzlei SH und Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise, Juli 2013, Auszug:

Eckpunkte für die Evaluation, Zielfindung und Neustrukturierung der Regionalkooperation

- Innerhalb des Evaluierungsprozesses soll es darum gehen, die Eignung bzw. die Veränderungsnotwendigkeit der bestehenden Kooperationsstrukturen unter dem Blickwinkel der künftigen Anforderungen und der bisherigen Erfahrungen zu prüfen und zu bewerten. Dabei soll die Bewertung aus der Perspektive der Gesamtheit der Metropolregion erfolgen und nicht aus der Interessenlage einzelner Träger oder Trägergruppen.
- Geeigneter Bewertungsmaßstab sind in erster Linie die künftig geltenden Ziele der Zusammenarbeit. Die Kooperation benötigt klar operationalisierte Ziele, um effektiv und effizient arbeiten zu können. Der Strategische Handlungsrahmen 2011-2013 und die Verfahrensweise bei der Aufstellung der jährlichen Arbeitsprogramme gewährleisteten das bislang nicht hinreichend.
- Die Ziele für bestehenden sowie für eventuelle neue Aufgabenstellungen sollen in Perspektive auf 2020 gemeinsam formuliert werden. Diese Zieldefinitionen sind zugleich Grundlage für den neuen Strategischen Handlungsrahmen.
- Die Formulierung von Zielen setzt zunächst voraus, dass die Akteure eine übereinstimmende Vorstellung davon haben, was ihre Zusammenarbeit bewirken soll. Die Zweckbestimmung ist verknüpft mit der Frage, was die Akteure in der gegebenen „weichen“ Kooperationsstruktur effektiv bewirken können und was nicht. Damit die Kooperation sich nicht verzettelt, ist stets zu prüfen, welche Themen und Aufgaben auf der Handlungsebene ‚Metropolregion‘ richtig angesiedelt sind

und mit den gegebenen Kompetenzen und Ressourcen der Akteure bewältigt werden können. An dieser Zweckbestimmung bemessen sich die Rationalität der Ziele, die Effektivität der Mittel und auch die Rationalität der Strukturen.

- Aus den Bewertungen sollen tragfähige Strukturen für die Zukunft entwickelt werden. Hierbei können besonders bei den Fragestellungen Rechtsform, Kompetenzen sowie Aufgabenabgrenzung gegenüber Institutionen und Kooperationen im Umfeld politische und materielle Vorbehalte auf Seiten der Träger zutage treten.
- Wichtig für die Akzeptanz solcher Vorbehalte und für den weiteren Zusammenhalt der Partner wird sein, sie transparent zu machen und damit zu dokumentieren, wo die Grenzen des Machbaren liegen. Das wird helfen, den regionalen Akteuren und der Öffentlichkeit bewusst zu machen, was die Kooperation politisch und fachlich/sachlich leisten kann und was nicht; auch wird es den Gremien anschließend erleichtern, die gemeinsamen Themen und Projekte mitsamt den begrenzten Ressourcen und Kapazitäten auf Prioritäten zu konzentrieren.

Kernfrage: Was kann die Kooperation mit den gegebenen Kompetenzen und Ressourcen ihrer Akteure auf freiwilliger Basis bewegen?

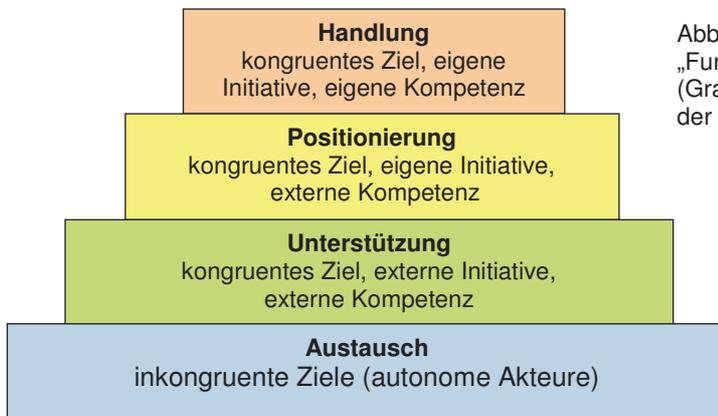


Abb. 11: „Funktionspyramide“ (Grafik: Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft)

Das Leitprinzip „Form follows function“ setzt sich durch

Die Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern schlossen sich den Eckpunkten bzw. der Methodik im Grundsatz an. Damit war das erste wichtige Ziel der Arbeitsgemeinschaft erreicht: Die Durchsetzung des Leitprinzips „Form follows function“ für die Ziel- und Strukturdebatte.

Einsetzung der AG Evaluation (2013)

Für die Detailarbeit setzte der Lenkungsausschuss eine AG Evaluation/Zielfindung/Strukturen/Regelwerk ein (Leitung: Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern), die im Zeitraum 2013-2016 insgesamt 48-mal tagte. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft war hier ständig involviert. Sie entwarf den Ablaufplan, an dem sich der Gesamtprozess ausrichtete (Oktober 2013).

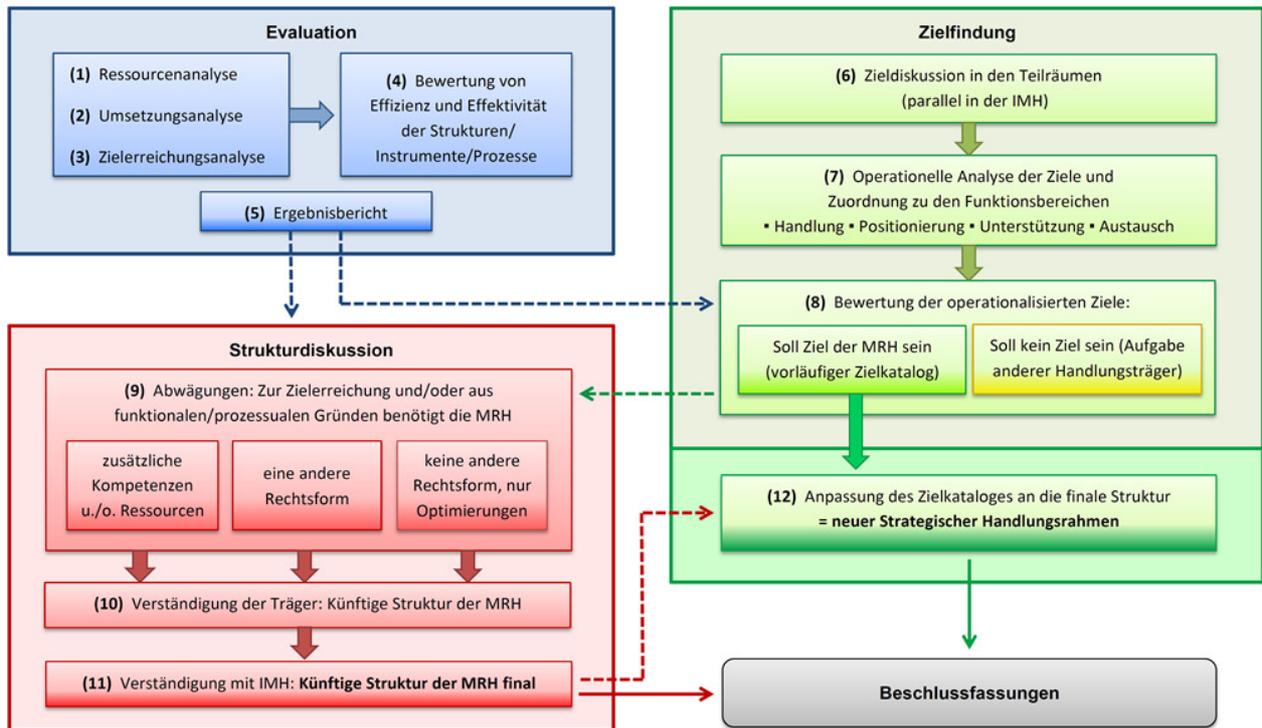


Abb. 12: Ablaufplan des Gesamtprozesses 2013-2017
(Grafik: Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft)

7.2 Evaluation der regionalen Zusammenarbeit (2013-2014)

Mit der Evaluierung der Zusammenarbeit im Zeitraum 2010-2013 und der Ausarbeitung von Empfehlungen wurde Prof. Dr. Wiechmann, TU Dortmund, beauftragt (Oktober 2013). Die Evaluation umfasste die Bausteine Umsetzungsanalyse, Zielerreichungsanalyse sowie Bewertung von Effizienz und Effektivität der Strukturen, Instrumente und Prozesse. Grundlagen waren eine systematische Auswertung relevanter Dokumente (Strategischer Handlungsrahmen, Arbeitsprogramme, Protokolle) sowie eine schriftliche und mündliche Befragung der Träger. Die wesentlichen Bewertungsergebnisse waren:

Positiv	teils / teils	Negativ
Vertrauensbildung und Vernetzungsleistung	Sichtbarkeit / Profilierung nach innen und außen	Bürgergesellschaft nicht einbezogen
Aufgabenerfüllung	Fördermittelkonzentration	Umsetzungssteuerung
Zielerreichung <i>Partnerschaft Stadt & Land, Grüne MRH</i>	Zielerreichung <i>Dynamische Wirtschaft</i>	Zielerreichung <i>Infrastruktur & Mobilität</i>
Innerregionale Resonanz der Veranstaltungen u. Projekte	Finanzausstattung	Überregionale Resonanz der Veranstaltungen u. Projekte
Geschäftsstelle(n), Regionalkonferenz	Lenkungsausschuss, Facharbeitsgruppen	Regionsrat
Zweckmäßigkeit der Instrumente	Prozessmanagement, Koordination externer Akteure	Gesamtsteuerung, Strategieentwicklung, Monitoring
Steigerung Professionalität, Effizienz und Effektivität	Verhältnis Ressourceninput / Leistungsoutput	

Ergebnisse der Evaluation (2014)

Das Ergebnisbild bestätigte, was die Arbeitsgemeinschaft seit langem als Schwächen ausgemacht hatte: Strategieentwicklung (Regionsrat), Steuerung und Überwachung (Lenkungsausschuss), Zielerreichung und Ergebnisqualität (wenige Facharbeitsgruppen ausgenommen).

Handlungsempfehlungen

Empfehlungen des Evaluators Prof. Dr. Wiechmann (April 2014, in Stichworten):

- Verstärkte Anstrengungen auf den Handlungsfeldern Wirtschaft und Infrastruktur/ Mobilität (Regionalmarketing, Wirtschaftsförderung, Flächenmanagement, Verkehrsmanagement und -planung).
- Strategischer Handlungsrahmen und Arbeitsprogramm: Zielformulierungen schärfen und Ziele operationalisieren.
- Projektarbeit verstärken und Leitprojekte mit Strahlkraft entwickeln.
- Politische Gesamtsteuerung, Strategieentwicklung und Monitoring verbessern.
- Koordination zwischen Metropolregion und regionalen Institutionen verbessern.
- Aufbauorganisation: Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft mobilisieren - Einbindung in Facharbeitsgruppen, Projekten und im Regionsrat.
- Regionsrat zur Arena für regionalen Diskurs und strategische Debatten machen.
- Förderfondsgeschäftsstellen zusammenlegen oder enger koordinieren.
- Institutionelle Fähigkeit ausbauen, auch konflikthafte Themen zu bearbeiten - das setzt eine förmlich verfasste, rechtlich handlungsfähige Regionalkooperation voraus.
- Einbeziehung der Wirtschaft: 2-Säulen-Modell.
- Konsensprinzip bei grundlegenden Entscheidungen beibehalten.

Die Empfehlungen *förmlich verfasste Regionalkooperation* und *2-Säulen-Modell* lösten bei einigen Partnern sogleich vorausseilende Überlegungen bezüglich der Form einer gemeinsamen Organisation mit der Wirtschaft aus, doch Niedersachsen und die Kreise und Städte der Metropolregion beharrten darauf, vor der Zieldiskussion keine Vorfestlegungen zu treffen. Dementsprechend wurde im Trägergespräch der Länder, Kreise und Städte im Juni 2014 vereinbart:

Eckpunkte der Träger für die Integration der Wirtschaft und Sozialpartner (2014)

Im Hinblick auf die von allen Trägern befürwortete Integration der Wirtschaft und Sozialpartner in die Trägerschaft der Metropolregion Hamburg soll ein **Strukturmodell** auf Basis folgender Eckpunkte entworfen werden:

- Leitbild ist das 2-Säulen-Modell mit einem verbindenden Dach für gemeinsame Entscheidungen und Steuerungsaufgaben, aber auch Modifikationen des Modells kommen in Frage;
- Einbeziehung nicht nur der verfassten Wirtschaft, sondern auch privater Unternehmen;
- Beibehaltung des Konsensprinzips bei grundlegenden politischen Entscheidungen und Einführung des Mehrheitsprinzips bei operativen Entscheidungen;
- Verstärkung der operativen Ebene - besonders der Projektarbeit - dazu möglichst auch Akquisition und Bewirtschaftung von Fördermitteln durch die Geschäftsstelle;
- Optimierung der Steuerungsebene;
- Neugestaltung der Entscheidungsebene.

Die Frage, ob und wenn ja in welche **Rechtsform** die Struktur zu kleiden ist, bedarf der weiteren Klärung im Zielfindungsprozess:

- Die Wahl der Rechtsform muss sich maßgeblich an den künftigen Zielsetzungen und Aufgabenstellungen orientieren.
- Die IMH soll am Zielfindungsprozess teilnehmen und in die Vorbereitung der geplanten Workshops einbezogen werden.

- Die IMH wird aufgefordert, sich im Prozessverlauf dazu zu äußern, welche Beiträge inhaltlicher, personeller und finanzieller Art die Wirtschaft einbringen kann und unter welchen Voraussetzungen sie bereit dazu ist.

In diesem Licht wird dann zu erörtern sein,

- wie die Organisationsstruktur final gestaltet wird,
- welche Regularien gelten sollen (u.a. Sitzverteilung in Entscheidungsgremien speziell mit Blick auf Entscheidungen, die dem Konsensprinzip unterliegen),
- welche Rechtsform ggf. dazu passt und politisch konsensfähig ist.

Die Vereinbarung bestätigte noch einmal das Prinzip „Form follows function“ und entsprach im Ganzen den Auffassungen der Arbeitsgemeinschaft.

7.3 Zieldiskussion (2014-2015)

Mit der Ausgestaltung und Moderation der Workshops „Ziele“ und „Strukturen“ im November und Dezember 2014 wurde wieder Prof. Dr. Wiechmann betraut. Sein Vorschlag, die Diskussion auf der Basis dreier alternativer, mittels Cross-Impact-Analyse diverser Einflussfaktoren konstruierten Entwicklungszukünfte zu führen, wurde mehrheitlich für gut befunden. Wie sich dann aber herausstellte, fiel es den Workshop-Teilnehmern schwer, den Bogen von den identifizierten Zielen zu den notwendigen Umsetzungsstrukturen zu schlagen; insbesondere unterblieben die Schritte, die Zielvorstellungen mit den Funktionalitäten der Regionalkooperation abzugleichen und daraus Schlüsse entweder für strukturelle Veränderungen oder für die Bereinigung des Zielsystems zu ziehen (vgl. Abb. 12 Ablaufplan).

Workshops „Ziele“ und „Strukturen“...

mit beschränkt ergiebigen Ergebnissen

Das Produkt der Workshop-Phase war ein breiter Katalog mit 9 Oberzielen, 96 Einzelzielen und 46 Maßnahmenvorschlägen, die anschließend in Teilen nachbearbeitet wurden (AG Zielfindung). Der Katalog bildete den Teil A des Diskussionspapiers „Ziele und Strukturen“ (Juni 2015), zu dem die Facharbeitsgruppen der Metropolregion, die Gremien der Träger (Fachausschüsse der Kreise und Städte) und der IMH e.V. Stellung nehmen konnten. Auf dieser Grundlage erstellte die Geschäftsstelle der Metropolregion den Entwurf des Strategischen Handlungsrahmens 2017-2020 (Dezember 2015).

Ziele und Maßnahmen werden zur Diskussion gestellt...

Grundlage für den neuen Strategischen Handlungsrahmen

Die künftigen **Oberziele** der Regionalkooperation sind:

Die Metropolregion Hamburg

- (1) sichert ihre Rolle als Wachstumsmotor,
- (2) stärkt ihre Wissensbasis,
- (3) stärkt eine nachhaltige Siedlungsentwicklung,
- (4) stärkt den Tourismus,
- (5) stärkt die Qualität von Natur und Landschaft,
- (6) fördert Mobilität und Erreichbarkeit,
- (7) befördert die Energiewende und den Klimaschutz auf regionaler Ebene,
- (8) setzt auf ein gemeinsames Marketing,
- (9) stärkt die Bürgerfreundlichkeit der Region.

Unerfüllt blieb die Aufgabe, das Zielsystem weiter zu operationalisieren und Prioritäten zu setzen (Schritte 7-8 des Ablaufplans). Dieser Aufgabe werden sich Regionsrat (strategische Steuerung) und Lenkungsausschuss (operative Steuerung)

Noch zu leisten: Operationalisierung und Priorisierung

nach Vollzug der Neuorganisation als erstes zuwenden müssen. Die Facharbeitsgruppe Wirtschaft, die den Erwartungen der Wirtschaft und den vornehmlich ökonomisch motivierten Beitritten der Neumitglieder Rechnung tragen musste, hatte 2013 bereits damit begonnen, über die Operationalisierung der wirtschaftsbezogenen Ziele und die Neuausrichtung ihrer Arbeit nachzudenken.

Ansätze zur Neuausrichtung des Handlungsfeldes ‚Wirtschaft‘

Initiative der ARGE zur Aktivierung der FAG Wirtschaft (2012)

Im Frühjahr 2012 machte die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise in einer Analyse für die Facharbeitsgruppe Wirtschaft auf den Widerspruch aufmerksam, dass ‚Wirtschaft‘ stets als das wichtigste Handlungsfeld der Regionalkooperation annonciert wird, die FAG Wirtschaft aber kein Gestaltungs- und Steuerungsinstrumentarium zur Hand hat, keine übergreifende Strategie als Bezugsrahmen für zielführende Aktivitäten besitzt und selten mehr als eine Austauschfunktion erfüllt. Um sie in den Stand zu versetzen, die erwartete aktive Rolle auszufüllen, schlug die Arbeitsgemeinschaft die Erarbeitung einer „Regionalwirtschaftlichen Strategie“ vor. Ausgehend von den Wirtschafts- und Strukturpolitiken der Länder - die „gesetzt“ werden - und den teils räumlich verfolgten Strategien und Handlungsansätzen sollten a) die Schnittmengen und Möglichkeiten zur Vergrößerung der Gemeinsamkeiten identifiziert, b) neue Handlungsansätze und gemeinsame Projekte entwickelt, c) Projekte der Akteure in den Teilräumen gebündelt sowie d) die operativen Strukturen analysiert und nach Möglichkeit optimiert werden. Der Vorschlag wurde im „Spitzen-gespräch“ der Länder, Kreise/Städte, Kammern und Verbände aufgegriffen (März 2012), aber in der FAG Wirtschaft zog sich die Meinungsbildung hin, weil der Evaluationsprozess sie zu überlagern begann.

„Handlungsleitfaden“: Handlungsmöglichkeiten identifizieren und Projektideen generieren

Im Januar 2013 verständigte sich die Facharbeitsgruppe auf die Erarbeitung eines „Handlungsleitfadens“ mit der Zielsetzung, das Feld des Machbaren abzustecken, die Handlungs- und Gestaltungsspielräume auszuloten („Funktionspyramide“) und Projektideen zu generieren. Die Ausarbeitung wurde einer Unterarbeitsgruppe unter Leitung der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft übertragen. Sie begann mit einer Erfassung der Wirtschaftskooperationen und -netzwerke in der Metropolregion (Stand Oktober 2013: 160 Akteure), beschrieb die Ziele und Aufgabenstellungen, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen für zweckmäßig und leistbar gehalten wurden und bereitete deren Operationalisierung vor. Es folgte eine Befragung der acht Wirtschaftskluster in der Metropolregion, die jedoch noch nicht die erhofften Handlungsansätze und Projektideen zutage förderte (der Dialog wird fortgesetzt). Der Sachstand wurde Ende 2014 in die Zieldiskussion der Metropolregion eingespeist und ging in den Entwurf des Strategischen Handlungsrahmens 2016-2020 ein.

Kontaktaufnahme zu den Wirtschaftsklustern in der MRH fördert nur wenige neue Handlungsansätze zutage

7.4 Strukturdiskussion und Neuorganisation der Metropolregion (2014-2016)

Aufgabenstellungen:
• Integration der IMH
• Gesamtsteuerung
• Handlungsfähigkeit

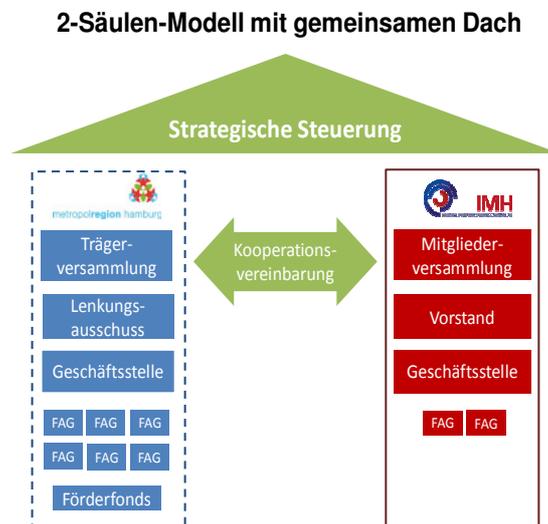
Die Hauptaufgabenstellungen waren gemäß Evaluation a) die im IMH e.V. zusammengeschlossenen Partner in die Trägerschaft der Regionalkooperation zu integrieren, b) die Gesamtsteuerung, die Strategieentwicklung und die Ergebnisqualitäten zu verbessern und c) die Metropolregion in Punkto Projektarbeit und Fördermittelakquisition handlungsfähiger zu machen. Die Komplexe *Integration* und *Handlungsfähigkeit* hingen direkt mit der Frage der Organisationsform zusammen und waren zudem mit der Frage der Kompetenzübertragung verknüpft, während der Komplex *Gesamtsteuerung* im Licht eines konkreten Organisationsmodells betrachtet werden musste.

Für die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise stand Mitte 2014 fest, dass die von den Mitgliedern des IMH e.V. geforderte Parität zu den öffentlichen Trägern in der gemeinsamen Organisation nicht in Frage kam. Die Kammern und

Verbände waren im Kern Vertreter von Partikularinteressen und überdies absehbar nicht imstande, Leistungsbeiträge in annähernd vergleichbarem Umfang wie die öffentliche Seite beizusteuern, so dass ein 50:50-Stimmenverhältnis in jeder Hinsicht unverträglich wäre. Die niedersächsischen Landkreise und die Länder, mit anfänglicher Ausnahme Hamburgs, sahen dies ebenso kritisch.

Die Parität 50:50 zwischen IMH e.V. und öffentlichen Trägern ist nicht vertretbar...

Das bedeutete das Aus für das 2-Säulen-Modell: Es ergab keinen Sinn, der Säule „Öffentliche Träger“, in der die weitaus meisten Aufgaben und Ressourcen versammelt waren, eine deutlich leistungsschwächere Säule „IMH e.V.“ zur Seite zu stellen und über beide ein Strategisches Dach zu spannen, von wo aus die Kammern und Verbände das Geschehen in der öffentlichen Sphäre mitsteuern konnten, ohne Mitverantwortung zu tragen. Sinnvoller schien die Integration beider Sphären zu sein, weil das eine umständliche Brückenkonstruktion mit komplizierten Regularien erübrigte.



das 2-Säulen-Modell scheidet daher und wegen seiner Umständlichkeit aus

Abb. 13 (Grafik: Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg)

Die Länder schwenkten daraufhin auf das Vereinsmodell um: Ein Verein sollte Träger der Kooperation werden und der Geschäftsstelle die Rechtsfähigkeit für die Fördermittelakquisition und Projektträgerschaft verleihen; der IMH e.V. sollte darin Mitglied werden wie die Gebietskörperschaften auch. Für die Arbeitsgemeinschaft war das Vereinsmodell eine Option für den Fall, dass die Kooperation mit „harten“ Kompetenzen ausgestattet werden sollte, die eine Rechtsform voraussetzten (z.B. Integration der Förderfonds in die Geschäftsstelle der Metropolregion). Nachdem aber das Wirtschaftsministerium Schleswig-Holstein im Workshop „Strukturen“ jedweder Kompetenzübertragung eine klare Absage erteilt hatte, gab es keinen hinreichenden Grund mehr, die Gesamtkooperation, deren Basis weiterhin die Freiwilligkeit bleiben würde, in ein Rechtsformkorsett zu zwingen.

Das Vereinsmodell



Die Länder favorisieren die Rechtsform Verein...

die ARGE würde dem nur folgen, wenn der Verein mit Kompetenzen ausgestattet wird

...was von s.-h. Seite aber schon ausgeschlossen worden war

Abb. 14 (Grafik: Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg)

Unter diesen Umständen hielt die kommunale Ebene der Metropolregion an der rechtsformlosen Zusammenarbeit fest, jedoch wünschte auch sie mehr Handlungsmöglichkeiten bei der gemeinsamen Projektarbeit (Treffen der Landräte und

Einigkeit der kommunalen Träger: Keine Rechtsform

Vorschlag der ARGE:
Kooperation auf Ver-
tragsbasis plus „Pro-
jektbüro e.V.“ für die
Fördermittelakquise
- wird angenommen

Oberbürgermeister im Februar 2015). Die Arbeitsgemeinschaft brachte daraufhin das Modell einer Kooperation auf Vertragsbasis - ergänzt um einen Verein „Projektbüro MRH e.V.“ als rechtsverleihende Hülle für die Fördermittelakquisition und Projektträgerschaft - in die Diskussion ein, dem schließlich alle Länder, Kreise, Städte und der IMH e.V. als Kompromisslösung zustimmten (Spitzengespräch im August 2015 und Stellungnahmen der Träger zu Teil B des Diskussionspapiers „Ziele und Strukturen“ bis Oktober 2015).

Kooperation ohne Rechtsform, mit „Projektbüro MRH e.V.“

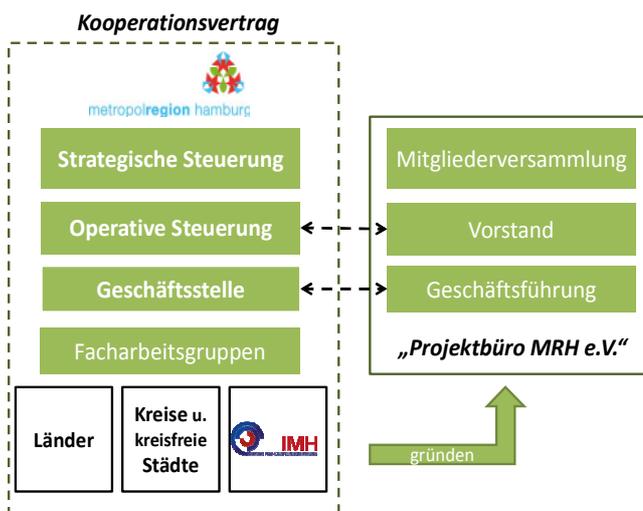


Abb. 15 (Grafik: Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg)

Entwurf des Koope-
rationsvertrages und
der Vereinssatzung
(2016)

Nach dieser Weichenstellung verlagerte sich die weitere Strukturdiskussion in die AG Strukturen/UAG Regelwerk. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft erstellte die ersten Entwürfe des Kooperationsvertrages und der Satzung des „Projektbüro MRH e.V.“. Diese wurden in der UAG Regelwerk in allen Einzelheiten ausgeleuchtet und rechtlich abgestimmt (Oktober 2015 bis April 2016). Vier Aspekte sollen hier besonders hervorgehoben werden:

Neue Klarheit in der
Zweckbestimmung

(1) Im Laufe des MORO-Programms „Großräumige Partnerschaften“ hatten sich die Auffassungen der Länder- und Kreisebene, was Zweck der regionalen Zusammenarbeit sein soll, auseinander dividiert. Die Zweckbestimmungen in Artikel 2 und weitere Kernaussagen in der Präambel des Kooperationsvertrages korrigieren das im Sinne der Arbeitsgemeinschaft: Von „überregionalen Verantwortungspartnerschaften“ der Metropolregion Hamburg ist nicht mehr die Rede. Gegenstand ist die Entwicklung der Region selbst und sind Aufgaben, die mit den Mitteln ihrer Akteure bewältigt werden können. Einer Überfrachtung der regionalen Agenda und Kapazitäten mit anderweitigen Interessen schiebt das zunächst mal einen Riegel vor. Gleichwohl bleibt die Metropolregion offen für die überregionale Zusammenarbeit, wo immer das in ihrem Eigeninteresse liegt.

Entflechtung der
strategischen von der
operativer Steuerung

(2) Die Gremienstruktur wurde vor dem Hintergrund der Evaluierung optimiert, soweit das unter den geltenden Rahmenbedingungen möglich ist. Zur Behebung der festgestellten Schwächen in Punkto Strategieentwicklung und Steuerung/Monitoring werden die strategische und die operative Steuerung entflochten: Der

Regionsrat soll die strategischen Weichen stellen und der Lenkungsausschuss sich ganz auf die Steuerung/Überwachung der Arbeits- und Umsetzungsprozesse konzentrieren. Bei konstitutiven Veränderungsabsichten, die die Zustimmung jedes einzelnen Trägers voraussetzen, wird künftig eine Trägerversammlung einberufen.

(3) Die Metropolregion ist eine Kooperation auf freiwilliger Basis. Freiwilligkeit und Mehrheitsbeschlüsse mit Bindungswirkungen vertragen sich nicht, wenn es „ums Eingemachte“ geht. Langwierige Konsensfindungsprozesse sind deshalb systemimmanent und Gegenstimmen muss stattgegeben werden, wenn es um Entscheidungen geht, die den einen oder anderen Träger in unerwünschter Weise materiell berühren. Mehrheitsbeschlüsse werden deshalb nur für eine überschaubare Anzahl von materiell unkritischen Fällen eingeführt (Art. 5 Abs. 3 Kooperationsvertrag).

Mehrheitsbeschlüsse nur bei materiell unkritischen Entscheidungsfällen - sonst gilt das Konsensprinzip

(4) Offen gelassen werden die Verfahrensweisen bei der Steuerung der Umsetzungsprozesse, der Kontrolle der Zielerreichung und Ergebnisqualität und der Abstimmung mit den autonom operierenden Institutionen im Kooperationsraum (Marketingorganisationen, Clustermanagement, Verkehrsverbünde etc.). Solche Verfahrensweisen können schlecht vertraglich fixiert werden, sondern müssen sich im Kontext der neuen Strukturen einspielen. Es wird eine Hauptaufgabe des Lenkungsausschusses sein, zusammen mit den Fach- und Projektarbeitsgruppen für ein Optimum an Produktivität und Qualität zu sorgen.

Noch zu bestimmen: Verfahrensweisen bei Steuerung und Kontrolle sowie bei Abstimmungen mit autonomen Akteuren

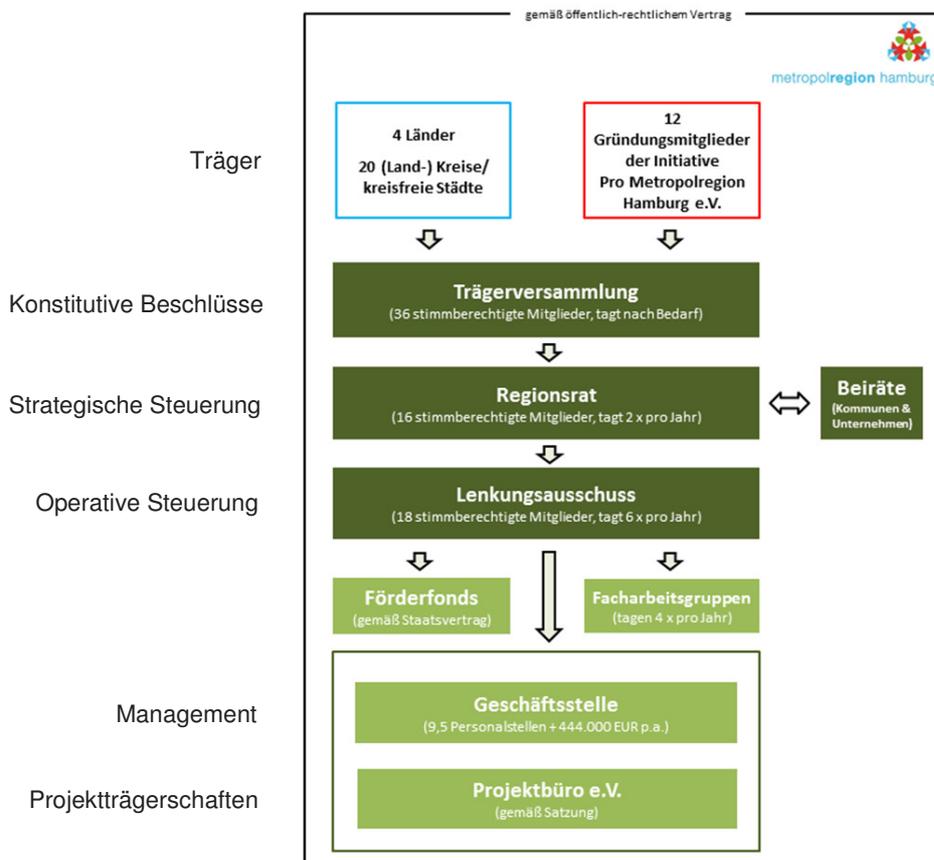


Abb. 16: Die neue Organisationsstruktur der Metropolregion Hamburg 2017 (Grafik: Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg)

Letzter Akt:
Ressourcenbeitrag
und Stimmrecht der
IMH

Entgegenkommen
der öffentlichen Trä-
ger: Drittelparität

Ab August 2015 wurde mit dem IMH e.V., dessen zwölf Gründungsmitglieder nun selbst in die Trägerschaft eintreten wollten, über ihren Finanz- und Personalbeitrag zur Geschäftsstelle und ihre Stimmen und Sitze in den Steuerungsgremien der Metropolregion verhandelt. Die Kammern und Verbände hatten große Schwierigkeiten damit, die von den öffentlichen Trägern geforderte annähernde Proportionalität zwischen Stimmrecht und Leistungsbeitrag herzustellen, obgleich die öffentliche Seite ihnen schon ein Stück entgegengekommen war: Für den Drittel-Stimmenanteil (Parität zwischen den „Bänken“ Länder, Kommunen und Wirtschaft/Sozialpartner) sollten die IMH-Mitglieder ein Viertel der Gesamtbeitragsleistung gleich 250 TEUR p.a. aufbringen (100 TEUR plus zwei Personalstellen). Nach langem Hin und Her auf Seiten der IMH wurde das schließlich im Mai 2016 zugesagt, jedoch stand die Finanzierung auch nach dem Vertragsabschluss 2017 noch auf unsicheren Beinen.

► Verteilung der Stimmen und Sitze in den Steuerungsgremien:

Regionsrat	Stimmen HH	Stimmen MV	Stimmen NI	Stimmen SH	Weitere Stimmen	Beratende Stimmen*
Landesregierungen	1	1	1	1		
Kreise und Städte		1	1	1		
Kreisang. Gemeinden		1	1	1		
IHK und HwK	1	1	1	1		
UV und DGB					2	
Kommunalbeirat						1
Unternehmensbeirat						1

Leitlinie bei der
Stimmenverteilung:
Ausgewogenheit
zwischen „Bänken“
und Ländergruppen

Insgesamt 16 Stimmen, 18 Sitze (* Sitze ohne Stimmrecht).

Lenkungsausschuss	Stimmen HH	Stimmen MV	Stimmen NI	Stimmen SH	Weitere Stimmen	Beratende Stimmen*
Landesregierungen	1	1	1	1		4
Bezirke Hamburgs	2					
Kreise und Städte		1	1	1		
Kreisang. Gemeinden		1	1	1		
IHK und HwK	1	1	1	1		
UV und DGB					2	

Insgesamt 18 Stimmen, 22 Sitze (* Sitze ohne Stimmrecht).

Die kreisangehörigen Gemeinden sind nicht Träger der Regionalkooperation; ihr Stimmrecht leitet sich von den Kreisen ab (geltende Regel seit 2006).

Arrondierung des
Kooperationsraumes
in Westmecklenburg

Mit der Neuorganisation ging noch einmal eine Gebietserweiterung der Metropolregion einher: In Mecklenburg-Vorpommern war im Herbst 2011 eine Kreisgebietsreform in Kraft getreten. Der fusionierte Landkreis Ludwigslust-Parchim gehörte seither mit dem westlichen Kreisgebiet der Metropolregion an und mit dem östlichen nicht. Das legte die Einbeziehung des Altkreises Parchim und auch der Landeshauptstadt Schwerin, die als Oberzentrum der westmecklenburgischen Teilregion schlechterdings ausgeklammert bleiben konnte, in die Metropolregion

nahe. Mit dieser Arrondierung hat der Kooperationsraum nach Osten hin eine dauerhafte, verflechtungskonforme Abgrenzung gefunden.



Metropolregion
Hamburg 2017:
Fläche 28.500 qkm
5,3 Mio. Einwohner
Bruttoinlandsprodukt
205 Mrd. EUR (2015)

Abb. 17: Die Metropolregion Hamburg 2017
(Grafik: Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg)

Die Zustimmungen der Beschlussgremien der Länder, Kreise, Städte, Kammern und Verbände zum Abschluss des Kooperationsvertrages, zur Gründung des Vereins „Projektbüro MRH e.V.“ und zur Anpassung des Länderstaatsvertrages über die Förderfonds wurden bis Dezember 2016 erteilt. Die Unterzeichnung fand in einem Festakt am 27.2.2017 im Hamburger Rathaus statt und am 1.3.2017 traten die Vertragswerke in Kraft.



Abb. 18: Die Unterzeichner/innen der Vertragswerke am 27.2.2017 (Foto: Michael Zapf)

7.5 Wertung und Ausblick

Der Prozess der Evaluation, Zielfindung und Neuorganisation der Regionalkooperation war ein Langstreckenlauf, der notwendig war und sich gelohnt hat. Das Verhältnis zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise und den Ländern, das Mitte 2010 auf einem Tiefpunkt stand, hat sich wieder zu einem Verhältnis „auf Augenhöhe“ gewandelt - die Arbeitsgemeinschaft war auf jeden Arbeitsschritt gut vorbereitet, brachte konstruktive Vorschläge ein und prägte die Ergebnisse maßgeblich mit. Überdies war ein guter Draht nach Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern sehr hilfreich, um die kommunalen Positionen erfolgreich zur Geltung zu bringen.

Diejenigen Akteure unter den Trägern, die sich anfangs gerne vor einer Ziel- und Strukturdebatte gedrückt und mit einem „Weiter so“ begnügt hätten, hatten ihre Haltung im Prozessverlauf revidiert und sich nachhaltig engagiert. In Schleswig-Holstein gilt das auf jeden Fall für die Staatskanzlei/Landesplanung, während das Wirtschaftsministerium sich anhaltend skeptisch zeigte. Auch Hamburg ist heute soweit, „Kommunale Erdung“ als tragende Säule der Zusammenarbeit anzuerkennen und nicht länger als Vehikel zur Lenkung Hamburger Förderfondsmittel in kommunale Kassen zu beargwöhnen. Und bei den neuen Partnern aus der Wirtschaft ist spürbar die Erkenntnis gereift, dass die Regionalkooperation von konstruktiven Beiträgen lebt und nicht von lautstarken Appellen an Politik und Verwaltung.

Die Diskussionen schärften bei allen Beteiligten den Blick für die Potenziale der Zusammenarbeit, für die Funktionalitäten der Länder und Ebenen übergreifenden, freiwilligen Kooperation und dafür, was darin machbar oder nicht machbar ist. Damit ist ein Fundament gelegt worden, das über die nächsten Jahre tragen sollte, wenn alle ernsthaft am Gelingen interessiert sind und sich dafür einsetzen, die bleibenden systemimmanenten Schwächen dieser Kooperationsform in den Griff zu bekommen. Besonders ein Problem harret einer Lösung: Der häufig schleppende Arbeitsfortschritt aufgrund der beschränkten Personalkapazitäten, die auf Seiten der Akteure für freiwillige Aufgaben in den Fach- und Projektarbeitsgruppen zur Verfügung stehen. Hier sind die Gebietskörperschaften, Kammern und Verbände gefordert, sich mit hinreichenden Personalkräften einzubringen, was wiederum voraussetzt, dass die zu bearbeitenden Themen und Projekte möglichst vielen Akteuren einen handfesten „Mehrwert“ versprechen. Darauf hinzuwirken wird die permanente Aufgabe des Regionsrates und des Lenkungsausschusses sein.

Bezüglich der offen gebliebenen Komplexe Operationalisierung der Ziele, Steuerung der Umsetzungsprozesse und Kontrolle der Ergebnisqualität hat sich der Lenkungsausschuss mit ersten Verfahrensvorschlägen befasst (Juni 2017). Daneben werden Gespräche mit den Leitungen der Facharbeitsgruppen über das Zusammenspiel von Lenkungsausschuss und Facharbeitsgruppen (operative Ebene) und beider mit dem Regionsrat (strategische Ebene) geführt. Diese Bausteine werden im Frühjahr 2018 die Neuorganisation komplettieren.

Der Geschäftsstelle der Metropolregion wächst mehr Verantwortung zu. Mit dem Verein Projektbüro MRH im Rücken vergrößert sich ihr Handlungsspektrum um die Drittmittelakquisition, die Bewerbung um nationale oder europäische Projekte und das Management von Projekten, die der Verein in seine Trägerschaft nimmt.

Das können auch regionale Leitprojekte sein, die zu komplex und aufwändig sind, als dass ein Projektbeteiligter die Verantwortung für alle schultern könnte. Die Geschäftsstelle steht also vor großen Herausforderungen. Die Personalaufstockung durch die neuen Partner und die interne Umorganisation der Geschäftsstelle sind im Gange und werden bis ins Frühjahr 2018 andauern.

III. Projektarbeit in der Metropolregion Hamburg 2010-2017

8. Organisation der fach- und projektbezogenen Zusammenarbeit

Während des Reformprozesses ging die praktische Arbeit in der Metropolregion Hamburg weiter. Die Facharbeitsgruppen (FAG) Wirtschaft, Bildung, Siedlungsentwicklung, Tourismus, Naturhaushalt, Verkehr, Klimaschutz/Energie und die Geschäftsstelle der Metropolregion setzten das jährlich fortgeschriebene und mit Finanzmitteln ausgestattete Arbeitsprogramm um¹⁴. Die Grundlage bildeten die Strategischen Handlungsrahmen 2011-2013 (bis 2015 verlängert) und 2017-2020, dessen Entwurf bereits 2016 als Richtschnur herangezogen wurde (vom Regionsrat im Mai 2017 verabschiedet).

Kein Stillstand der praktischen Arbeit während des Reformprozesses

Die Facharbeitsgruppen setzen sich je nach Aufgabenträgerschaft unterschiedlich zusammen. Im Kern wirken Vertreterinnen und Vertreter von Landesbehörden, Kreis- und Stadtverwaltungen, Wirtschaftsförderungs-, Tourismus-, Marketing- und Verkehrsorganisationen, Kammern, Verbänden und der Arbeitsverwaltung mit. Leitprinzip ist die freiwillige aktive Mitarbeit. Die vom Lenkungsausschuss ernannten Leiterinnen und Leiter der Facharbeitsgruppen organisieren die Sitzungen mit eigenen Kräften. Jede FAG wird von einer Fachreferentin oder einem Fachreferenten aus der Geschäftsstelle der Metropolregion betreut, die auch für die Querkoordination der Arbeiten und das jährliche Monitoring Sorge tragen. Bei Fragen zur Projektfinanzierung stehen ihnen die Geschäftsstellen der Förderfonds HH/NI, HH/SH und HH/MV zur Seite.

Struktur der Facharbeitsgruppen

Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise ist in allen Facharbeitsgruppen aktiv, sowohl aus der Geschäftsstelle als auch direkt aus den Kreis- und Stadtverwaltungen sowie den Wirtschaftsförderungs- und Tourismusorganisationen heraus. Im Berichtszeitraum leiteten Landrätin Hartweg (Segeberg) und Landrat Wendt (Steinburg) einige Jahre die FAG Bildung und die FAG Siedlungsentwicklung; seit Juli 2017 leitet Landrat Stolz (Pinneberg) die letztere. Die Geschäftsstelle engagiert sich zudem in den Unter- und Projektarbeitsgruppen, soweit dort Aufgaben bearbeitet werden, die für die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft von Interesse sind; sie entlastet damit die Verwaltungen. Alle Aktivitäten werden in der Runde der verwaltungsseitig ernannten Koordinatorinnen und Koordinatoren abgestimmt (i.d.R. sechs Sitzungen p.a.).

Aktive Mitarbeit der Kreise, Städte und der Geschäftsstelle der ARGE

9. Leitprojekte der Metropolregion Hamburg

Leitlinien für Leitprojekte der Metropolregion Hamburg (Juli 2011):

Leitprojekte sind Einzelprojekte von herausragender Bedeutung für die Metropolregion, die Teil eines Projektschwerpunktes des Strategischen Handlungsrahmens sind. Sie leisten entweder einen Beitrag zur Verbesserung der innerregionalen Zusammenarbeit oder zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Der zu Grunde gelegte Projektbegriff umfasst auch Studien und Konzepte, Regionalmanagement sowie Infrastrukturvorhaben.

Neuer Typus von Leitprojekten

Bei der Bearbeitung des Handlungsfeldes Partnerschaft von Stadt und Land (Strategischer Handlungsrahmen 2011-2013) stellte sich der FAG Siedlungsentwicklung die Frage, wie ein Leitprojekt „Demographie und Daseinsvorsorge“ konzipiert sein müsste, damit es den unterschiedlichen demographischen und infrastrukturellen Herausforderungen Rechnung tragen konnte, vor denen die Akteure in den Teilräumen der Metropolregion standen. Möglichst viele Akteure sollten einen praktischen Nutzen aus den Erkenntnissen und Empfehlungen ziehen können und dazu musste das Leitprojekt sowohl in die Breite als auch in die Tiefe gehen. Hieraus entstand ein neuer Typus von Leitprojekten der Metropolregion, bestehend aus verschiedenartigen Teilprojekten mehrerer Akteure und einem gemeinsamen Dachprojekt, welches alles miteinander verklammerte. Nach diesem modularen Konzept wurden ab 2013 fünf Leitprojekte entwickelt und bearbeitet.

► Abgeschlossene und neue Leitprojekte im Berichtszeitraum 2010-2017:

2005-2011 Die Akteure führen das Forum fort	Interkommunales Forum Bergedorf-Reinbek Weiterentwicklung der Abstimmung von Einzelhandelsansiedlungen im Raum Hamburg Ost/ Südstormarn/ Herzogtum Lauenburg.
2009-2014	KLIMZUG-Nord Die Partner des Forschungsprojektes untersuchten die Auswirkungen des Klimawandels auf Städte und ländliche Räume in der Metropolregion und die möglichen Anpassungsmaßnahmen. Es wurden ein Handlungskonzept für die Metropolregion und ein bis 2050 reichender Handlungskatalog erstellt.
2011-2014	Fachkräfte von morgen - heute begeistern: Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs Es wurden neue innovative Wege für die schulische und außerschulische Motivation für MINT-Themen in den Schulen der Metropolregion entwickelt und erprobt. Im Fokus standen externe und praxisbezogene Anreize, die über die klassischen Lehr- und Lernmaterialien hinaus nachhaltig das Interesse der Schülerinnen und Schüler für MINT-Fächer stärken.
2011-2014	Lebendige Kulturlandschaften Die fünf Kulturlandschaften Pinneberger Baumschulland, Altes Land, Lüneburger Heide, Vier- und Marschlande und die Schleswig-Holsteiner Knicklandschaft wurden auf der <i>igs 2013</i> (Hamburg) präsentiert. Es wurde ein Akteursnetzwerk geschaffen, das sich weiterhin für den Tourismus, die Wirtschaftsförderung und den Naturschutz in den Kulturlandschaften engagiert.
2003-2010, 2012-2016 fortgesetzt, 2016 integriert in das LP „Biotopverbund“	Blaues Metropolnetz - Lebensader für Mensch und Natur Ziel ist die Ausweisung von großräumigen Gewässerkorridoren und ihre ökologische und touristische Aufwertung, um die Populationen des Fischotters in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Dänemark sowie der Einzelvorkommen in Schleswig-

<p>Holstein wieder miteinander zu vernetzen. Gleichzeitig sollen damit neue Naturerlebnissräume für den Menschen geschaffen werden.</p>	
<p>Aus der Region - für die Region Das Projekt sollte die Stadt-Land-Beziehungen vertiefen und die ländlichen Räume stärken, die regionalen Wertschöpfungsketten (Erzeuger, Verarbeiter, Vermarkter) fördern, ein Netzwerk von Akteuren aus dem Bereich regionaler Produkte zur Stärkung von Angebot und Nachfrage in der Metropolregion aufbauen sowie das Verbraucherbewusstsein für eine qualitativ hochwertige und ökologisch nachhaltige Ernährung erhöhen.</p>	2008-2016
<p>Demographie und Daseinsvorsorge Es wurden Modelllösungen zu verschiedenen Themenfeldern der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demographischen Wandels entwickelt.</p>	2013-2016
<p>Koordination Zukunft Unterelbe Zum Zwecke der Entwicklung unternehmerischer Projekte in der von kleinen und mittleren Unternehmen geprägten Industrielandschaft an der Unterelbe wurde ein länderübergreifendes Regionalmanagement eingerichtet.</p>	2013-2016
<p>Länderübergreifender Wassertourismus in der Kulturlandschaft Elbe Verbesserung der Rahmenbedingungen für die touristische Entwicklung auf dem Flussabschnitt zwischen Hamburg und Wittenberge sowie Entwicklung vermarktungsfähiger touristischer Produkte.</p>	2011-2014, 2014-2017 fortgesetzt als LP Kurs Elbe 2.0
<p>Innenentwicklung Anknüpfend an das Leitprojekt „Zukunft Fläche - Bewusstseinsbildung im Flächenverbrauch“ (2003-2010, gefördert im Rahmen des Förderschwerpunktes REFINA) wurde ein Instrumentenkasten für die Umsetzung von Maßnahmen zur qualitätsvollen städtebaulichen Innenentwicklung erarbeitet und den Kommunen zur Nutzung bereitgestellt.</p>	2014-2017
<p>Regionale Erreichbarkeitsanalysen Ziel ist es, raumübergreifende Erreichbarkeitsanalysen als Planungswerkzeug nutzbar zu machen und bereit zu stellen. Projektgegenstand ist der Aufbau eines regionsweiten Erreichbarkeitenmodells zur Aufdeckung von Schwachstellen im Netz der Mobilitätsangebote.</p>	2014-2017
<p>Geodateninfrastruktur in der MRH Zielsetzung ist die Bereitstellung und Visualisierung von Geobasis- und Geofachinformationen für unterschiedliche Anforderungen aus der Wirtschaft, Verwaltung und Öffentlichkeit in der Metropolregion. Dezentral gehaltene raumbezogene Daten werden über eine gemeinsame Dienste-Infrastruktur für Geodatenanwendungen verfügbar gemacht.</p>	2003 fortlaufend, 2016 umgewandelt in eine FAG
<p>Bahnstrecke Hamburg - Bad Oldesloe (S 4) Ziele: Schaffung einer leistungsfähigen Schienenanbindung für die Stadtteile Hamburg-Wandsbek und -Rahlstedt, Erweiterung der Fern- und Güterverkehrskapazität auf der Strecke zwischen Hamburg und Bargteheide durch die Überleitung des langsameren Regionalbahnverkehrs auf systemeigene S-Bahn-Gleise und Entlastung des Hamburger Hauptbahnhofs.</p>	2012 fortlaufend
<p>Flexible Bedienformen im ÖPNV Das Projekt soll Hilfestellung bei rechtlichen, technischen und organisatorischen Fragestellungen geben und darauf hinwirken, dass zukünftig gemeinsame Standards für flexible Bedienformen in der Metropolregion etabliert werden. Die aktive Beratung und Information über die zu entwickelnden Qualitätsstandards bildet den Kern und soll die Umsetzung flexibler Bedienformen in den Kommunen fördern.</p>	2014 fortlaufend

2008-2011 2014 fortlaufend	<p>Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenentwicklung Zielsetzung ist der Ausbau der metropolregionalen Zusammenarbeit sowie ihre weitere Optimierung im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung und -vermarktung:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gewerbeflächenentwicklungskonzept und Gewerbeflächeninformationssystem (1.0) ▪ GEFEK 2.0, Relaunch des GEFIS und Entwicklung eines Monitoringsystems.
2015 fortlaufend	<p>KulturLandschaftsRouten Im Vordergrund steht die Angebotsgestaltung- und Weiterentwicklung in den Kulturlandschaften der Metropolregion. Darin soll jeweils eine Route (weiter-)entwickelt werden, die u.a. über neue Medien die einzelnen touristischen Highlights und traditionellen Anbieter erlebbar machen.</p>
2015 fortlaufend	<p>Internationale Gäste - Welcome to MRH Das Ziel ist, mehr internationale Gäste für Norddeutschland zu gewinnen und die Aufenthaltsdauer und Ausflugsintensität zu steigern. Im Fokus steht die Verbesserung der Angebotsqualitäten nach internationalen Standards bei den touristischen Leistungsträgern in der Metropolregion.</p>
2016 fortlaufend	<p>Biotopverbund Der Biotopverbund soll als "Trägerelement" für Maßnahmen dienen, die darauf abzielen, die grünen Qualitäten der Metropolregion weiter zu qualifizieren und zu verbessern.</p>
2018 beginnend	<p>Radschnellwege Machbarkeitsstudien sollen neben Planungs-, Gestaltungs- und Kommunikationsleitlinien insbesondere auch Aussagen über sinnvolle Trassierungen und tragfähige Maßnahmenkonzepte treffen.</p>
2018 beginnend	<p>Grenzgeschichte(n) Es sollen Angebote und Handlungsempfehlungen für ein abgestimmtes Konzept einer Erinnerungslandschaft entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze entwickelt und eine Professionalisierung von Orten, Einrichtungen und Projekten angestoßen werden.</p>

Alle Mitglieder der ARGE sind aktiv in Leitprojekten engagiert

Die meisten Leitprojekte werden von Akteuren der kommunalen Ebene initiiert, entwickelt und umgesetzt. Sie knüpfen an aktuelle Bedarfssituationen an, beschleunigen und unterstützen die Prozesse vor Ort, stärken die interkommunale Vernetzung und tragen zur Hebung von Synergiepotenzialen bei. Die Kreise und Städte der Arbeitsgemeinschaft sind in unterschiedlichen Konstellationen in die Leitprojekte eingebunden. Die Geschäftsstelle unterstützt sie bei der Projektentwicklung und begleitet die Umsetzung.

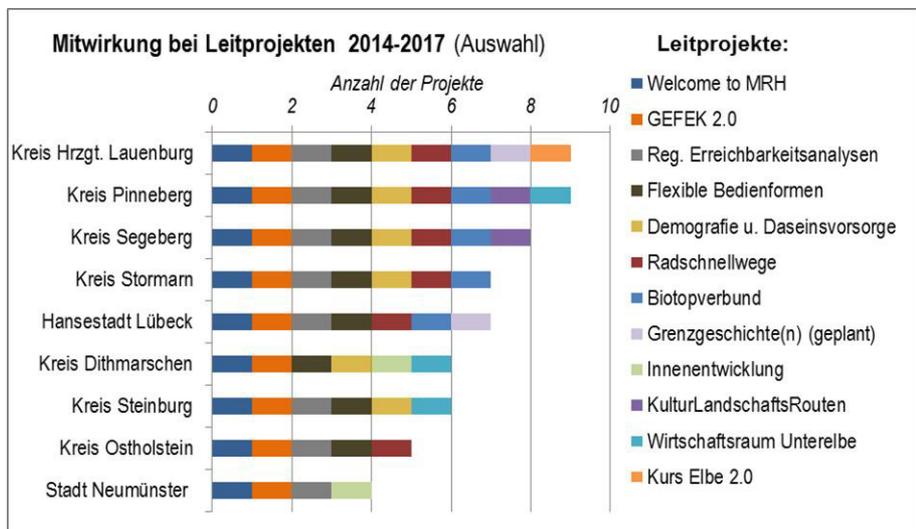


Abb. 19 (Grafik: Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft)

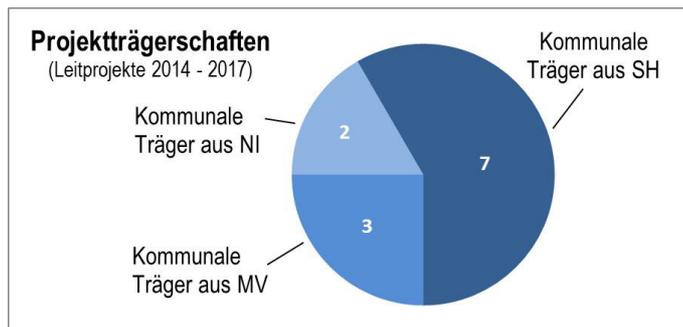


Abb. 20 (Grafik: Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft)

Die Jahre 2012-2017 waren intensive Jahre der Projektarbeit in der erweiterten Regionalkooperation. Das Engagement, das die neuen Partnerkreise und -städte in den Arbeitsgruppen und Projekten an den Tag gelegt hatten, und auch die Bandbreite der neu aufgelegten Leitprojekte scheinen die Sorge der Arbeitsgemeinschaft entkräftet zu haben, dass mit der Erweiterung der Gebietskulisse die politischen Gemeinsamkeiten und die Win-Win-Optionen in der Zusammenarbeit schrumpfen würden. Jedoch: Für eine generelle Entwarnung ist es noch zu früh. Dass die Facharbeitsgruppen 2016 nur ein und 2017 zwei neue Leitprojekte an den Start bringen konnten, ist sicher in erster Linie ihrer Auslastung durch die laufenden Projekte geschuldet, kann aber auch darauf hindeuten, dass der Fundus an Win-Win-Gemeinschaftsprojekten zur Neige geht. Möglicherweise werden teils räumliche Einzelprojekte künftig stärker in den Vordergrund rücken, sofern man ihnen eine gesamtregionale Bedeutung zusprechen kann. Und inwieweit die neuen Partner aus der Wirtschaft imstande sein werden, substanzielle Projektideen und Ressourcen beizusteuern, muss sich noch erweisen. Unter diesen Umständen kann es für den Zusammenhalt der Akteure in der großen Gebietskulisse wichtig werden, dass es mit Hilfe des Projektbüros gelingt, neue Verbundprojekte zu akquirieren, die der Zusammenarbeit zusätzlichen Schub geben.

Verbundprojekte fördern den regionalen Zusammenhalt

Ausblick auf die kommenden Jahre: Bewährungsprobe für die Partner aus der Wirtschaft und das Projektbüro der MRH

10. „Mehrwert“ der Mitwirkung in der Metropolregion Hamburg

In den politischen Gremien der Kreise und Städte wurde und wird immer wieder nach dem „Mehrwert“ der breit angelegten Regionalkooperation gefragt. Das ist verständlich, schließlich tragen sie regelmäßig ihren Teil zur Ressourcenausstattung der Metropolregion bei. Neben den Aufwendungen steht ein monetärer Betrag, neben dem Ertrag aber nicht: Der Nutzen von Netzwerken, Länder und Verwaltungsebenen übergreifenden Abstimmungen, gemeinsam entwickelten Instrumenten, von Analysen, Konzepten und dergleichen lässt sich schlecht in Messgrößen fassen und dem einzelnen Kooperationspartner zurechnen. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft hatte deshalb im November 2016 ein Diskussionspapier „Teilhabe an der Metropolregion Hamburg - Mehrwerte“ über die Projekte und Aktivitäten der Metropolregion erstellt, die es den Fragestellern erleichtern sollte, sich selbst ein Bild von dem Nutzenpotenzial speziell der Projektarbeit zu machen und zu überlegen, wie die daraus erwachsenden Erkenntnisse und Empfehlungen bei kommunalen Planungs- oder Entwicklungsaufgaben nutzbringend verwendet werden können.

Kooperation ist kein Selbstzweck: „Entscheidend ist, was dabei herauskommt“

...ist monetär zumeist nicht messbar

Versuch, das Nutzenpotenzial der Kooperationsprojekte für die kommunale Praxis sichtbar zu machen

Im Folgenden wird auf die „Produkte“ einiger Leitprojekte neuen Typs, bei denen Kreise, Städte oder Gemeinden aus Schleswig-Holstein involviert waren bzw.

Gemeinsam erarbeiten, was für den einzelnen Aufgabenträger zu aufwändig ist

noch involviert sind, näher eingegangen. Im Fokus steht dabei der Nutzen für die kommunale Handlungsebene.

Die Leitprojekte sind je nach Thematik und Zielsetzung anders organisiert. Beim Projekttypus *Dachprojekt mit Teilprojekten* erstellt das Dachprojekt in der Regel den Datenkranz und die Analysen, bewertet fachliche Strategien und Konzepte, entwickelt Instrumente und Handlungsansätze, erstellt Handreichungen, vernetzt die Teilprojekte und kommuniziert die Ergebnisse in die Region. Diese Grundlagen- oder Basisarbeit wird erst durch das gemeinsame Engagement ermöglicht: Ein einzelner Projektbetreiber, Kreis oder Stadt, könnte sich den Aufwand nicht leisten und müsste eine mindere Erkenntnisqualität hinnehmen. Inhaltlich entsteht durch das parallele Arbeiten an unterschiedlichen Problemlagen und das Lernen voneinander ein besonderer Wissensgewinn, der den Akteuren in der gesamte Metropolregion zugutekommt.

► Beispiele für den Know-how-Transfer:

Leitprojekt Flexible Bedienformen im ÖPNV

- Sammlung von rund 70 Praxisbeispielen flexibler Bedienformen im ÖPNV und Handlungsempfehlungen zur Umsetzung, systematisch analysiert und in Form von Steckbriefen aufbereitet.
- „Werkzeugkasten“ zur Einführung und Weiterentwicklung von flexiblen Bedienformen und Bürgerbussen mit detaillierten Informationen zu Standards, technischen, organisatorischen und rechtlichen Lösungen für flexible Angebote sowie zu Kosten des Betriebs und Finanzierung, inkl. Beispiele für Betreibermodelle, Buchung - Disposition - Abrechnung, Fahrgastinformationen, Vertragsmodelle etc. (Download: www.metropolregion.hamburg.de/mobilitaet)

Leitprojekt Welcome to MRH

Zentrales Produkt ist das „Logbuch International“ (www.logbuchinternational.de), eine Online-Informationsplattform, die sich an die Anbieter touristischer Dienstleistungen und Akteure der Touristikbranche richtet. Es bietet vielfältige Informationen zu den Anforderungen und Wünschen des internationalen Gastes u.a. aus skandinavischen Ländern und Unterstützungsangebote, die vom Sprachführer (für Hotelfach und Gastronomie relevantes Vokabular) über Checklisten und Leitfäden bis hin zum Download von Piktogrammen reichen.

► Beispiele für die Entwicklung neuer Instrumente:

Leitprojekt Regionale Erreichbarkeitsanalysen

- Planungswerkzeug für grenzüberschreitende Erreichbarkeitsbetrachtungen als Online-Tool mit öffentlichem Zugang (www.metropolregion.hamburg.de/erreichbarkeitsanalysen). Es bietet regionsweite Auswertungen zur Erreichbarkeit von verschiedenen Infrastruktureinrichtungen (u.a. Bushaltestellen, Bahnhöfe, Hausärzte, Apotheken, Schulen etc.) mit MIV, ÖPNV, per Rad und zu Fuß. In fünf Teilprojekten wurden die Anwendungsmöglichkeiten des Tools erprobt.
- Teilprojekt „Radschnellwege“: Das vorhandene Radverkehrsnetz wurde mit 33 optionalen Radwegführungen verglichen und die Korridore mit den vielversprechendsten Effekten zur Verbesserung der Erreichbarkeit herausgefiltert. In einem Folgeprojekt sollen acht erfolgversprechende Korridore näher untersucht und ein Planungs- und Gestaltungshandbuch, ein Finanzierungs- und Förderleitfaden sowie ein Kommunikationskonzept für Radschnellwege in der Metropolregion Hamburg erarbeitet werden.

Leitprojekt Demographie und Daseinsvorsorge

- Teilprojekt „Optimierung des ÖPNV - insbesondere des Schülerverkehrs - durch bedarfsge-rechten Einsatz flexibler Bedienformen im Kreis Herzogtum Lauenburg“: Auf Basis eines elekt-

ronischen Fahrkartensystem und einer Fahrweg-Optimierungs-Software in Kreis- und Verbundnetzen wurden in einer ersten Testphase Optimierungspotenziale ermittelt und visualisiert. Die Erprobung im Echtbetrieb begann 2017. Im Rahmen der „Hamburger Dispositionsplattform für flexible Bedienformen“ wird die Schülerbeförderung im Kreis durch Dispositionsmöglichkeiten für Fahrtwünsche weiter optimiert.

► Beispiele für Synergien zwischen Leitprojekten und kommunalen Aktivitäten:

Leitprojekt Demographie und Daseinsvorsorge

▪ Teilprojekt „Anpassungsstrategie für den Siedlungs- und Wohnungsbau im demographischen Wandel im Kreis Stormarn“: Aufbauend auf einer kleinräumigen Bevölkerungs- und Haushaltsprognose, erfolgte eine Erhebung der Wohnbauflächenpotenziale nach Teilräumen im Kreis sowie die Untersuchung des Handlungsbedarfes in der Siedlungsentwicklung bis 2025/2030. Daraus wurden Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Siedlungsstrukturen abgeleitet. Die erarbeitete Anpassungsstrategie ist Basis für das kommunale Handeln im Bereich der Bauleitplanung für die nächsten Jahre. Es bietet den Rahmen für den Aufbau eines kommunalen Baulandmanagements und die Erarbeitung interkommunaler Entwicklungskonzepte.

Leitprojekt Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenentwicklung

Entwickelt wird ein neues Gewerbeflächeninformationssystem für die Metropolregion Hamburg, welches drei Komponenten beinhaltet:

- Vermarktungsplattform mit der Zielgruppe Unternehmen und Investoren, die größere Flächen suchen,
- Informations- und Analyseinstrument, das den Wirtschaftsförderern und Planern der Region mehr Transparenz bietet,
- Monitoringsystem, welches einen Marktüberblick geben und Entwicklungstrends in der Region sowie auf Kreisebene aufzeigen soll.

In Schleswig-Holstein hatten sich die regionalen Kooperationen entlang der Landesentwicklungsachsen schon mit der Gewerbeflächenentwicklung befasst, hatten teilregionale Gewerbeflächenentwicklungskonzepte erstellt und sind dabei eigene Monitoringsysteme aufzubauen. Mittel- und langfristig sollen die auf die Teilräume und deren Bedürfnisse zugeschnittenen Instrumente sich gegenseitig ergänzen und ineinandergreifen, so dass nur eine Dateneingabe erforderlich ist und diese für ein bestimmtes Gebiet abgerufen und analysiert werden können. Auf diese Vorarbeiten stützt sich das Leitprojekt der Metropolregion. Das GEFIS bietet im Gegenzug Erkenntnisse über die Position des eigenen Kreises oder der eigenen Stadt innerhalb der Region und im (inter-)nationalen Wettbewerb.

IV. Regionalmarketing unter dem Dach der Hamburg Marketing GmbH 2010-2017

11. Regionalmarketing für die Metropolregion Hamburg: Die Aufgabenstellung

Die MRH ist keine Marke

Integration der MRH in das Hamburg-Marketing

Eintritt der Kreise in die HMG mbH (2007)

Seit der „Internationalisierungsstrategie“ 2003/2004¹⁵ ist es allgemeiner Konsens, dass die Metropolregion Hamburg sich nicht als ‚Marke‘ für die nationale und internationale Bühne eignet. Sie stünde quer zu allen eingeführten Marken und würde den Gesamterfolg dieser Auftritte schmälern. Deshalb soll die Region nach außen hin unter der zugkräftigen Marke ‚Hamburg‘ mitbeworben werden, wozu sie in das Hamburger Stadtmarketing, das die Hamburg Marketing GmbH (HMG) besorgt, integriert wurde (Motto: *Wo Hamburg drauf steht, ist die Metropolregion drin*). Die Qualitätsmerkmale der Metropole und der Region sollen sich gegenseitig bereichern und alle Partner von einem höheren Wirkungsgrad des Außenmarketings profitieren - nicht zuletzt die Kreise, deren eigene Außendarstellung mit vergleichsweise bescheidenen Mitteln und Reichweiten auskommen muss. Die Aussicht, im Verbund mit Hamburg national und international mehr Aufmerksamkeit gewinnen zu können, hatte die (Land-)Kreise der Metropolregion 2007 dazu bewogen, probeweise als Gesellschafter in die HMG mbH einzutreten¹⁶.

Integration der Metropolregion Hamburg in das Hamburg-Marketing 2007-2009

- Als strategisches Ziel wurde die Einbindung der Metropolregion Hamburg in alle Bereiche der Arbeit der HMG festgelegt. Außerdem wurden den Landkreisen und Kreisen der Metropolregion nicht nur regelmäßige Informationen über die Arbeit der HMG zugesichert, sondern auch eine eigene Einflussnahme durch die Vertretung in verschiedenen Gremien gewährleistet.
- Als operative Ziele wurden Ergebnis- und Prozessziele vereinbart^{a)}. Zu den Ergebniszielen zählen u.a. die Einbindung der Metropolregion in alle wichtigen Publikationen, aber auch in Kooperationsnetzwerke und in die Presse- und Medienarbeit. Ebenfalls wurde verabredet, die Metropolregion bei Messeauftritten und bei den Auslandsreisen der HMG zu berücksichtigen. Bei den Prozesszielen wurden Arbeitsabläufe vereinbart, durch welche die Kommunikation zwischen der HMG und den Landkreisen und Kreisen gewährleistet werden sollte. Dazu zählen u.a. ihre Aufnahme in die Informationsquellen der HMG sowie regelmäßige Treffen zwischen ihren Vertretern und der HMG.

(Aus: HMG Marketing Board, Bericht Juli 2010)

^{a)} Für die Zeiträume 2007-2009 und 2010-2011 wurden die Leistungen der HMG zur Integration der Kreise in Zielvereinbarungen festgelegt.

Leistungen der HMG

Abgrenzung zu den lokalen Marketingakteuren

Was die HMG für die Metropolregion und die Kreise leistet ist Kommunikationspolitik. Es geht darum, die Sichtbarkeit der Region nach außen und innen für Zielgruppen wie Investoren, Fachkräfte und Gäste sowie für die ansässige Bevölkerung und Wirtschaft zu steigern. Alle Kommunikationskanäle und die nationalen/internationalen Kooperationen des Hamburg-Marketings werden für die Präsentation der Metropolregion genutzt. Die HMG fokussiert sich dabei auf Lebensqualität, Kultur, Natur, Infrastruktur, Wissenschaft, Forschung und innovative Wirtschaft im Allgemeinen. Nicht zu ihrem Leistungsspektrum zählen das lokale Standortmarketing (Unternehmensansiedlung) und das touristische Destinationsmarketing, welche Sache der Wirtschaftsförderungs- und Tourismusorganisatio-

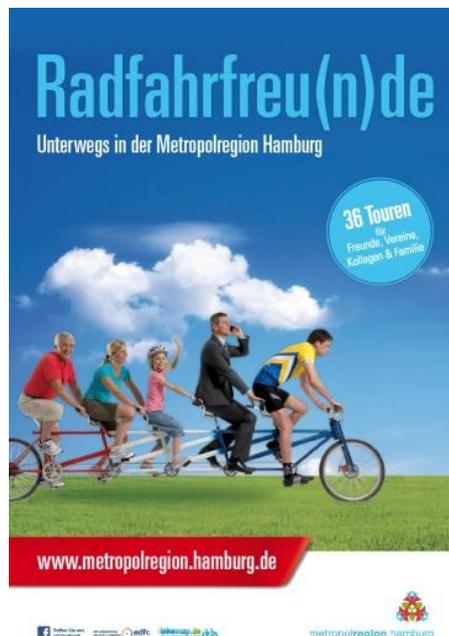
nen der Gebietskörperschaften bleiben. Hier kommt nun auch die Metropolregion Hamburg ins Spiel: Sie unterstützt das Standort- und Destinationsmarketing mit dem Gewerbeflächeninformationssystem GEFIS, der Tagestourismuskampagne, Auftritten auf der Reisemesse Hamburg, Tagen der Industriekultur, Naturerlebnistagen und Leitprojekten wie „Welcome to MRH“. Die Metropolregion (Geschäftsstelle) betreibt selbst kein Marketing, sondern Öffentlichkeitsarbeit, die sich primär nach innen richtet und das Regionsbewusstsein stärken soll.

Unterstützende Aktivitäten der MRH

Die Aufgabenteilung lautet kurzgefasst: Die HMG ist allein zuständig für die Außerdarstellung der Metropolregion im Rahmen des Hamburg-Marketings, die Geschäftsstelle der Metropolregion für die Darstellung der Beschlüsse und Projekte der Regionalkooperation nach innen und die lokalen Akteure für die Vermarktung ihrer Wirtschaftsstandorte und touristischen Destinationen. Bei der Binnenkommunikation überschneiden sich die Aktionsfelder gelegentlich, so dass die Akteure gemeinsam ans Werk gehen müssen - die Tagestourismuskampagne ist ein Beispiel dafür:

Überschneidungen bei der Binnenkommunikation

Nachdem die probeweise Zusammenarbeit der (Land-) Kreise und der HMG 2009 evaluiert und für zwei weitere Jahre verlängert worden war, bündelten die HMG, die Geschäftsstelle der Metropolregion und die Tourismusorganisationen der Kreise als erstes ihre Aktivitäten auf dem Tagestourismussektor. Den Anstoß gab die Studie „Wirtschaftsfaktor Tourismus“ (dwif 2008), welche die Bedeutung des Tagestourismus in der Region herausgestellt hatte. Die Tagestourismuskampagne wurde in der FAG Tourismus der Metropolregion entwickelt und richtete sich an die Bewohner der Region, sollte aber auch darüber hinaus wirken. Gleich die erste Kampagne „Runter von der Couch...“ (2010) fand eine hervorragende Resonanz. In den Jahren 2011 und 2012 stand das Radwanderangebot auf dem Programm.



Tagestourismuskampagne: Gemeinschaftsaktion von HMG, MRH und lokalen Partnern

Abb. 21: Tagestourismuskampagne 2012 (Grafik: HMG & Metropolregion Hamburg)

12. Übergang zur dauerhaften Zusammenarbeit in neuer Gesellschaftsstruktur

Im Juli 2010 beschloss die Hamburgische Bürgerschaft, die HMG mbH in eine Holding umzuwandeln. Die Holding soll für Management und Kommunikation der ‚Marke Hamburg‘ zuständig sein und zugleich die Marketingaktivitäten der inkorporierten Hamburgischen Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH (HWF) und Hamburg Tourismus GmbH (HHT) koordinieren. An die (Land-)Kreise der Metropolregion erging das Angebot, sich nunmehr dauerhaft und zu den bisherigen Konditionen an der Holdinggesellschaft zu beteiligen (10 TEUR p.a.). Die Landräte der Metropolregion befürworteten diesen Schritt, zumal die Holdingstruktur den

Umwandlung der HMG mbH in eine Holding

Die Kreise beteiligen sich dauerhaft an der Gesellschaft (2011)

Kreisen einen vielversprechenden Pfad für die Zusammenarbeit bei der Wirtschafts- und Tourismusförderung eröffnete. Den Beschlussempfehlungen stimmten die Kreistage im Frühjahr 2011 zu und im Juni wurde der Gesellschaftsvertrag der neuen HMG mbH unterzeichnet.



Abb. 22: Holdingstruktur der HMG mbH 2012 (Grafik: HMG mbH)

Gesellschafter der HMG mbH	Anteile 2012	Anteile 2017
Freie und Hansestadt Hamburg	55%	75%
Handelskammer Hamburg	30%	15%
Kreise und Städte der MRH	15% (je 1%)	10% (je 0,5%)

Neue Gesellschafter der HMG und neue Koordinierungsaufgabe der ARGE

Mit dem Beitritt der Städte Lübeck und Neumünster, des Kreises Ostholstein und der Landkreise in Westmecklenburg zur Metropolregion Hamburg (2012) vergrößerte sich auch der Gesellschafterkreis der HMG (2014 vollzogen). Die zunächst vom Kreis Pinneberg und dann vom Kreis Segeberg geleistete Koordinierung der schleswig-holsteinischen und westmecklenburgischen Gesellschafter in den Gremien und in den Arbeitsprozessen der HMG ging 2013 auf die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise über. In der HMG haben die „Nordkreise“ einen Sitz im Aufsichtsrat und wechseln sich in der Gesellschafterversammlung mit den niedersächsischen „Südkreisen“ bei der Vertretung der Metropolregion ab. Auf der Nordseite regelt ein Verwaltungsabkommen die Vertretungsmodalitäten (September 2014).

Strategischer Marketingplan 2013-2018 (Entwurf): Die Kreise bemängeln die Unsichtbarkeit der Region

Das Zusammenwachsen der Akteure und die gesicherte Verlässlichkeit der Zusammenarbeit unter dem Holdingdach ermöglichte es nun einen mehrjährigen Strategischen Marketingplan aufzustellen. Der Entwurf für die Jahre 2013-2018 wurde dem Aufsichtsrat im Juni 2012 vorgelegt. Er stieß bei den (Land-)Kreisen auf Kritik: Wo immer die Stärken der Region angesprochen wurden, stand „Hamburg“ drauf und kein Claim ließ erkennen, dass die Region „mit drin“ war, wie das Leitmotiv es versprach. In der Vollsitzung der Arbeitsgemeinschaft wurden Zweifel am Nutzen des kombinierten Stadt- und Regionalmarketings für die Kreise laut: Die Region sollte nicht nur das Profil der Kernstadt schmücken, sondern auch selbst in Erscheinung treten, wenn es um ihre spezifischen Stärken ging.

Die HMG erklärte das Manko mit dem Fehlen eines Leitbildes und Marketingplanes für die Metropolregion und kündigte an, das beheben zu wollen. Im ersten Schritt wurde der Entwurf des Marketingplans überarbeitet: Die Stärken der Region wurden hervorgehoben, soweit sie mit dem Profil der Kernstadt korrespondierten (im Dezember 2012 verabschiedet).

Mit Blick auf die bevorstehende Überprüfung der Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg schlug die Arbeitsgemeinschaft vor, Leitbild und Marketingplan für die Metropolregion unter Mitwirkung der Marketingorganisationen Schleswig-Holsteins, Niedersachsens und Mecklenburg-Vorpommerns erarbeiten zu lassen, um der Kritik der Flächenländer an ihrer Zuschauerrolle beim Regionalmarketing der HMG zu begegnen (s.u.). Der Freien und Hansestadt passte das jedoch nicht in das Konzept: Im Rahmen einer Stärkenanalyse war 2009 empirisch ermittelt worden, welche speziellen Gegebenheiten die Stadt für verschiedene Zielgruppen attraktiv machten. Daraus hatte man zehn Markenbausteine für das Stadt- und Regionalmarketing entwickelt, die Region zuvor aber nur rudimentär mitanalysiert. Diese Lücke sollte nun durch eine Stärkenanalyse eigens für die Metropolregion ohne Kernstadt geschlossen werden - als Zwischenschritt, bis eine umfassende Markenanalyse in Auftrag gegeben werden konnte. Ein gesonderes Leitbild und ein Marketingplan erübrigten sich damit.

Die Erarbeitung eines Leitbildes und Marketingplans für die MRH lehnt Hamburg ab...

...stattdessen wird eine Stärkenanalyse der Region in Auftrag gegeben

Die (Land-)Kreise und Städte wählten vorab je drei selbsteingeschätzte Stärken aus, die in einer bundes- und einer regionsweiten Befragungsaktion nach Bekanntheit und Attraktivität bewertet werden sollten. Mit der Befragung und Auswertung beauftragte die HMG das Unternehmen Brandmeyer Markenberatung. Die repräsentative Befragung von insgesamt 2.000 Privatpersonen fand Anfang 2014 statt. Anhand der Ergebnisse wurden „Leuchttürme“ (gut bekannt und attraktiv) und „Geheimtipps“ (weniger bekannt und attraktiv) identifiziert. Diese wurden den Hamburger Markenbausteinen zugeordnet; das Gros der regionalen „Leuchttürme“ und „Geheimtipps“ passten zu den Bausteinen „Metropole am Wasser“ und „Lebenswerte Metropole“.

„Leuchttürme“ und „Geheimtipps“ der Region ergänzen die Hamburger Markenbausteine



Die umfassende Markenanalyse zur Überprüfung des Erfolgsmusters der ‚Marke Hamburg‘ folgte 2015 (Brandmeyer Markenberatung). Wie sich herausstellte, war Hamburg in der Einschätzung von Privatpersonen und Unternehmen aus dem

Bundesgebiet attraktiver geworden, hatte aber bei den eigenen Bewohnern und Unternehmen an Bindungskraft eingebüßt. Die Metropolregion erwies sich speziell bei der Zielgruppe „Weltoffene“ bundesweit als attraktiv und wird jetzt als eigener „Erfolgsbaustein“ geführt. Damit ist sie fester Bestandteil der an „Weltoffene“ adressierten Marketingmaßnahmen; darüber hinaus platziert die HMG die Leuchttürme und Geheimtipps der Region wo immer es sinnvoll ist.

Neuausrichtung der
Tagestourismus-
kampagne 2014...

Ab 2014 richteten die HMG, die regionalen Tourismusorganisationen und die Geschäftsstelle der Metropolregion die gemeinsame Tagestourismuskampagne mittelfristig aus. Für die Jahre bis 2016 lautete der übergeordnete Claim „99 Lieblingsplätze...“, der 2014 mit dem Schwerpunkt „am Wasser“, 2015 „im Grünen“ und 2016 „für Aktive“ versehen war. Mit jährlich 150 und mehr Presse- und Medienberichten erzeugte diese Aktion ein starkes Echo in allen Teilen der Metropolregion.



Abb. 24: Tagestourismuskampagne 2017 (Grafik: HMG & Metropolregion Hamburg)

...und 2017

Für den Zeitraum 2017-2019 erhielt die Kampagne eine andere Zielausrichtung. 2017 heißt das Motto „#einfach mal raus“. Ein Flyer listet 67 Ausflugsorte auf, deren Einzelheiten die Nutzer vom Internetportal der Metropolregion abrufen können. Die Kampagne soll den zeitgemäßen Kommunikationsmitteln und dem Nutzerverhalten bei der Reise- und Ausflugsplanung mobil und in Sozialen Medien Rechnung tragen und zugleich die digitale Kommunikationskompetenz der touristischen Akteure stärken.

13. Hamburg-Marketing und das Landesmarketing Schleswig-Holstein: Ein schwieriges Verhältnis

Regionalmarketing
für die MRH: Die
Länder SH, NI, MV
stehen außen vor

Gegen die Außendarstellung der Metropolregion im Rahmen des Hamburger Stadtmarketings gab es starke Vorbehalte des Landes Schleswig-Holstein und, in Maßen, der Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern, die nicht Gesellschafter der HMG mbH sind und sich von den dort geplanten und beschlossenen Aktivitäten ausgeschlossen sehen:

- Die HMG bearbeite ein strategisch wichtiges Handlungsfeld der Metropolregion, aber deren Gremien hätten keinen Einfluss darauf, welche Kommunikationspolitik die HMG betreibt.
- Für die Flächenländer gebe es keine ausreichende Möglichkeit, die das eigene Territorium betreffenden Aktivitäten der HMG frühzeitig mit den landeseigenen Marketingorganisationen abzustimmen.

Diese Kritik begleitete die HMG und ihre schleswig-holsteinischen Gesellschafter

seit 2007. Die Kreise standen einer geregelten Abstimmung der HMG mit den Marketingorganisationen der Nachbarländer stets offen gegenüber, aber nicht die Freie und Hansestadt Hamburg als maßgeblicher Gesellschafter der HMG. Die Metropolregion, um die es Schleswig-Holstein ging, war mit dem Hamburg-Marketing verschmolzen und eine geregelte Abstimmung hieß für Hamburg, sein Marketing der Einflussnahme der Nachbarländer auszusetzen und durch Rücksichtnahme auf deren Befindlichkeiten das eigene Profil zu verwässern. Aus Kieler Sicht hatte Hamburg schleswig-holsteinische „Highlights“ für die Eigenprofilierung okkupiert (*Seit wann liegt Wacken in Hamburg?*) und den Profilierungsspielraum des Landes eingeengt. Dass es dazu kommen konnte lastete man den Kreisen der Arbeitsgemeinschaft an, die Hamburg das Tor geöffnet hätten. Diese verwiesen wiederum auf den Umstand, dass das Landesmarketing keine Alternative anbieten könne und es ohne die HMG kein Marketing für die Metropolregion gäbe. Vor die Wahl gestellt, ob HMG oder gar kein Außenmarketing, zogen die Kreise mit Entschiedenheit die HMG vor¹⁷.

Keine geregelte Abstimmung der HMG mit den Marketingorganisationen der Nachbarländer

Wo Hamburg draufsteht...ist „Profilklau“ drin?

Die Kreise sehen keine Alternative zur HMG

Der Konflikt fand auf einer zweiten Ebene weitere Nahrung: Seit 2003 hatten die im *Wirtschaftsförderungsrat Metropolregion Hamburg* zusammengeschlossenen Wirtschaftsförderer der Kreise und Länder jedes Jahr die Gewerbeimmobilienmesse EXPANSION ausgerichtet (ab 2010 Real Estate North). Schon hier gaben weder die Metropolregion noch das Land Schleswig-Holstein ein einheitliches Bild ab: Ein gewichtiger Teil der Aussteller aus der schleswig-holsteinischen Teilregion präsentierte sich auf dem Stand der Hamburgischen Wirtschaftsförderungsgesellschaft HWF, ein anderer Teil auf dem Stand der Landesgesellschaft WTSH und weitere in anderen Formationen. Das setzte sich fort, nachdem die Real Estate North 2012 aus wirtschaftlichen Gründen eingestellt werden musste und die Aussteller sich der Messe EXPO REAL in München zuwandten. Das „Fremdgehen“ schleswig-holsteinischer Wirtschaftsförderer unter dem Markendach Hamburgs war und blieb ein Dorn im Auge der Landespolitik. Die Arbeitsgemeinschaft hat stets die Auffassung vertreten, dass jeder kommunale Aussteller selbst entscheiden muss, wie er seine Zielgruppe am besten erreicht und was er sich finanziell leisten kann: Den eigenen oder einen Gemeinschaftsstand mit Nachbarn, die Einmietung bei der WTSH oder der HWF - für den Aussteller zählt nicht die Landesfarbe, sondern der Erfolg.

Noch ein Konfliktfeld: Gewerbeimmobilienmessen - s.-h. Wirtschaftsförderer auf dem Hamburg-Stand

Das Land Schleswig-Holstein schwankt seit Jahren zwischen den Polen „Gemeinsame Wirtschafts- und Verwaltungsregion“ mit Hamburg und Abgrenzung gegenüber Hamburg. Für einen gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraum wäre ein gemeinsamer Markenauftritt nur logisch. Aber nicht nur Hamburg hielt die eigene Marke hoch, auch die Landesregierung zog nach und brachte 2013 die Dachmarke „Schleswig-Holstein - Der echte Norden“ auf den Markt. Die Kreise und Städte der Arbeitsgemeinschaft gerieten zwischen die Stühle: Im Gespräch der Landräte und (Ober-)Bürgermeister mit Ministerpräsident Albig im Dezember 2013 erklärte Wirtschaftsstaatssekretär Dr. Nägele, dass man es gerne sähe, wenn die kommunalen Gebietskörperschaften die neue Landesmarke verwendeten, aber wenn sie es täten, dann exklusiv, um die Marke nicht zu entwerten. Die Mitgesellschafter der HMG sollten sich für die Hamburg- oder die Landesmarke entscheiden. Die einhellige Antwort war: Die Kreise und Städte in der Metropolregion würden beide Marken nutzen wollen oder ganz bei der HMG bleiben. Erst im September 2016 rückte das Wirtschaftsministerium vom Entweder/Oder-Dogma ab, zumal die Metropolregion Hamburg soeben einstimmig beschlossen hatte, ihren Auftritt an das modernisierte Kommunikationsdesign der HMG anzupassen.

Neue Landesmarke „SH - Der echte Norden“ (2013)

Das Land lässt nur die Wahl: Landesmarke oder Design der MRH (HMG)

Ende des Markenstreits (2016): Die Kreise und Städte in der MRH verwenden beides



Abb. 25: Landesmarke Schleswig-Holstein und Kommunikationsdesign der Metropolregion Hamburg

Neues Ziel: Gemeinsames Auslandsmarketing der Länder

Ausblick: HMG und Landesmarketingorganisationen im Gespräch über ihre Zusammenarbeit

Die Landesregierung unter Ministerpräsident Günther strebt nun ein gemeinsames Auslandsmarketing mit den Nachbarländern im Norden, insbesondere mit Hamburg, an¹⁸. Das könnte auf die Schaffung einer norddeutschen Kooperationsstruktur einschließlich der HMG oder um die HMG herum hinauslaufen. Beides könnte geeignet sein, das erwünschte landeseinheitliche Auslandsmarketing zu gewährleisten, ohne die Gesellschafterstruktur der HMG anzutasten - vorausgesetzt, dass Hamburg bereit ist, sein Marketing zusätzlichen Abstimmungsprozeduren zu unterwerfen und dass es gelingt, die Konkurrenz im Ansiedlungsgeschäft soweit zu dämpfen, dass die Kooperation auch kritische Situationen übersteht. Auf Anregung der Facharbeitsgruppe Wirtschaft der Metropolregion startete im Frühjahr 2017 ein Austausch über die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Marketingorganisationen der Länder und die Rolle der Metropolregion Hamburg darin (Workshop „Kooperatives Marketing im Norden“). Der weitere Gesprächsprozess wird vermutlich längere Zeit in Anspruch nehmen.

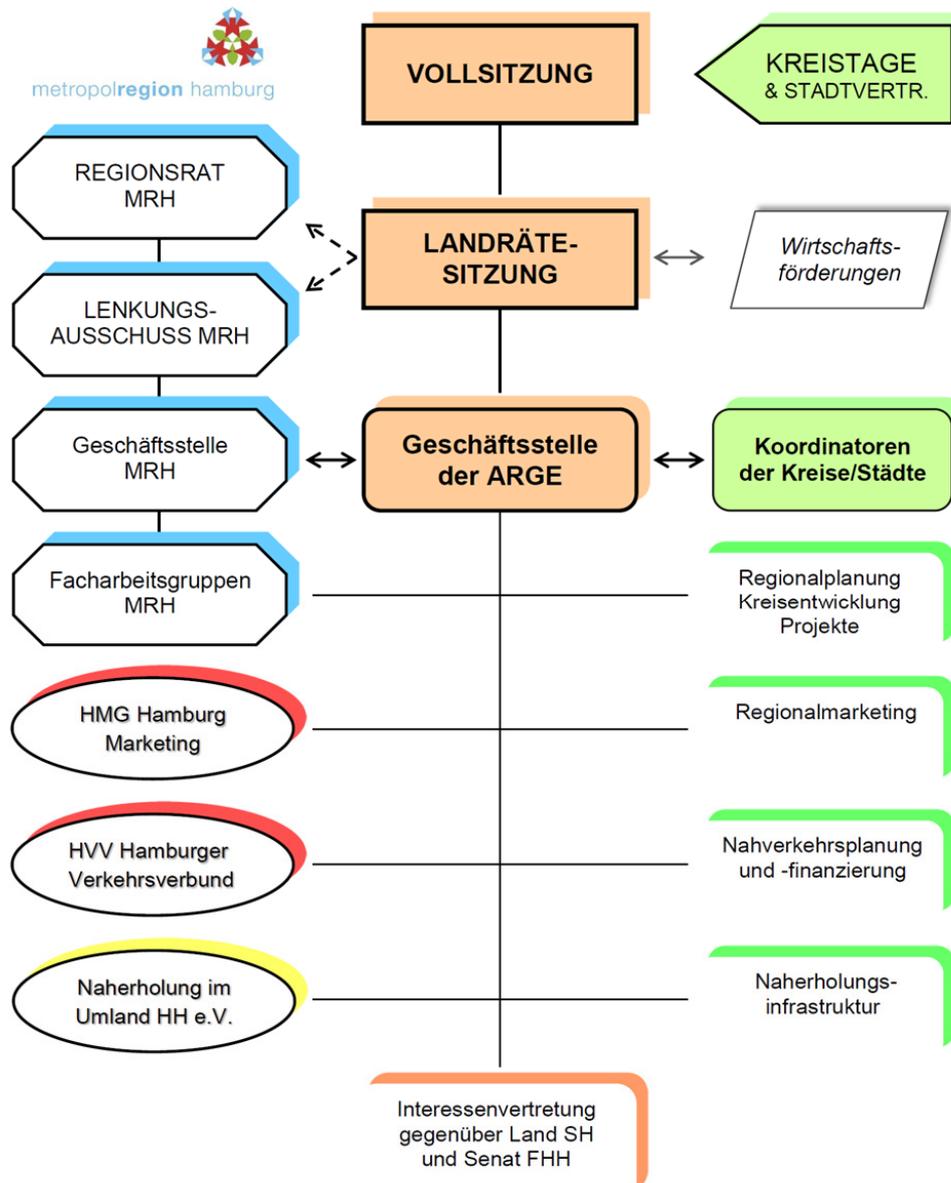
„HMG On Tour“: Zehn Jahre Kreisbeteiligung an der HMG mbH
Bad Segeberg, Oktober 2017



Foto: Sabrina Müller (Kreis Segeberg)

Von vorne links nach hinten rechts:
Landrat Dr. Jörn Klimant (Kreis Dithmarschen), Dr. Rolf Strittmatter (HMG mbH), Landrat Jan Peter Schröder (Kreis Segeberg), Landrat Dr. Henning Görtz (Kreis Stormarn), Senator Sven Schindler (Hansestadt Lübeck), Landrat Torsten Wendt (Kreis Steinburg), Stellv. Landrat Manfred Kannenbäumer (Kreis Pinneberg), Landrat Reinhard Sager (Kreis Ostholstein), Landrat Dr. Christoph Mager (Kreis Hzt. Lauenburg), Rainer Schwark (Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise)

Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise Organisation - Kooperationen - Koordinierungsaufgaben



Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft 2010-2017

April 2010 - Aug. 2014	Landrätin Jutta Hartweg (Segeberg)
Sept. 2014 - Juni 2017	Landrat Oliver Stolz (Pinneberg)
Juli 2017	Landrat Torsten Wendt (Steinburg)

Endnoten

- 1) Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise, Bericht 1985-2010, Abschnitt 4.4
- 2) Stormarner Tageblatt v. 14.5.2003: „Grüne wollen Zahl der Kreise und Kommunen drastisch reduzieren“
- 3) „Eckpunkte zur Errichtung der Kommunalen Verwaltungsregionen“ der Landesregierung und Entwurf des 3. Verwaltungsstrukturreformgesetzes, April und Juli 2006
- 4) Grundsätze der Programmstrategie des Zukunftsprogramms Wirtschaft für die Förderperiode 2007-2013, Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr SH, Juli 2006
- 5) Elmshorner Nachrichten v. 2.6.2006: „Verwaltungsregion: IHK auf Stegner-Kurs“
- 6) Arbeitsgemeinschaft, Bericht 1985-2010, Kapitel 7
- 7) Grundsatzrede Innenminister Dr. Stegner: „Wird der Norden abgehängt?“ Pinneberg, September 2005
- 8) Innenministerium SH, Aufstellungserlass zum Landesentwicklungsplan, November 2007
- 9) Die Stadt Neumünster ordnete das LaPlaÄndG ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zur Metropolregion Hamburg weiterhin dem Planungsraum III (Kiel-Region) zu.
- 10) Arbeitsgemeinschaft, Bericht 1985-2010, Abschnitt 8.4
- 11) Arbeitsgemeinschaft, Bericht 1985-2010, Abschnitt 8.3
- 12) In der Strategiedebatte war anfangs auch die Einbeziehung der Hochschulen in die Regionalkooperation ein Thema, das aber mangels Interesses der Hochschulen nicht aktiv weiterverfolgt wurde.
- 13) Handelskammer Hamburg, Pressemitteilung v. 11.6.2013 und: „Die Wirtschaft macht Dampf in der Metropolregion“ in: Nord Wirtschaft, Juni 2013
- 14) Finanzplan 2017: Beitragsmittel der Träger = 419 TEUR
- 15) Arbeitsgemeinschaft, Bericht 1985-2010, Abschnitt 6.4
- 16) Arbeitsgemeinschaft, Bericht 1985-2010, Kapitel 7
- 17) Diese zugespitzt wiedergegebenen Auseinandersetzungen spielten sich vornehmlich in den Jahren 2007-2011 ab. Im Hintergrund klingen sie heute noch nach.
- 18) Koalitionsvertrag CDU, FDP und GRÜNE, S. 43, Kiel, Juni 2017

