

***50 Jahre Arbeitsgemeinschaft  
der Hamburg-Randkreise***

***Die Hamburg-Randkreise in der Gemeinsamen  
Landesplanung Hamburg / Schleswig-Holstein  
und in der Metropolregion Hamburg***

***Bericht 1985 - 2010***

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

Redaktion:  
Rainer Schwark

August 2010

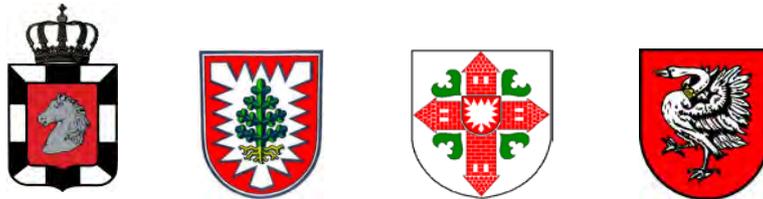
Druck:  
satz- und druckstudio Peter Koch, Bad Segeberg

# Inhalt

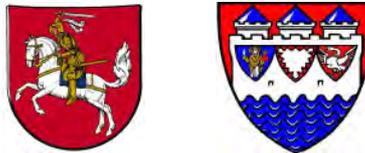
Seite

<b>Vorwort</b>	<b>5</b>
<b>1. Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein 1985-1996</b>	<b>7</b>
1.1 Von der Rahmenvereinbarung Hamburgs und Schleswig-Holsteins 1984 bis zur Auflösung der bilateralen Gemeinsamen Landesplanung 1996	7
1.2 Restrukturierung des Förderungsfonds Hamburg/Schleswig-Holstein 1989	10
1.3 Von der „Norddeutschen Gemeinschaft“ 1988 zur „Metropolregion Hamburg“ 1991	10
<b>2. Die Krise in der Abfallwirtschaftspolitik Hamburg/Schleswig-Holstein 1985-1996</b>	<b>15</b>
<b>3. Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg 1992-1997</b>	<b>19</b>
3.1 Aufstellung des REK	19
3.2 Leitbild und Orientierungsrahmen des REK	21
3.3 Handlungsrahmen des REK	24
3.4 Ausweitung des Fördergebiets und neue Richtlinien des Förderungsfonds HH/SH 1996/97	26
3.5 Wertung des REK-Prozess aus heutiger Sicht	28
<b>4. Regionalplanung im Planungsraum I der Hamburg-Randkreise</b>	<b>29</b>
4.1 Zentralörtliches System und Achsenkonzept	29
4.2 Teil- und Gesamtfortschreibung des Regionalplans I 1992 und 1998	30
4.3 Eingang des Landschaftsrahmenplans und der Windenergienutzung in den Regionalplan 1998	33
4.4 Regionalplanung in kommunaler, staatlicher oder kooperativer Trägerschaft	34
<b>5. Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs und Neuorganisation des Hamburger Verkehrsverbundes 1992-2002</b>	<b>36</b>
5.1 Regionalisierung des ÖPNV	36
5.2 Verhandlung über die Neuorganisation des Hamburger Verkehrsverbundes	39
5.3 Neue Einnahmenaufteilung und Einführung des Wettbewerbs im Umland-Busverkehr	41
5.4 Erweiterung des Hamburger Verkehrsverbundes	43
<b>6. Die Trilaterale Gemeinsame Landesplanung Metropolregion Hamburg 1997-2005</b>	<b>46</b>
6.1 Probleme bei der Operationalisierung des REK 1996	46
6.2 Das REK 2000	48
6.3 Operationalisierung des REK 2000	50
6.4 Paradigmenwechsel: Leitbild „Hamburg Wachsende Stadt“ und „Internationalisierungsstrategie“	53
6.5 Neuausrichtung und Reorganisation der Metropolregion Hamburg	56
6.6 Assoziierung der Kreise Steinburg und Dithmarschen in der Arbeitsgemeinschaft	59
<b>7. Neue Wege in der regionalen Zusammenarbeit ab 2003</b>	<b>61</b>
<b>8. Die Regionalkooperation Metropolregion Hamburg in neuer Form seit 2006</b>	<b>67</b>
8.1 Dezentrale Geschäftsstellenorganisation und Umsetzung des Operativen Programms 2006-2008	67
8.2 „Entkommunalisierung“ des Förderungsfonds HH/SH	70
8.3 Zentralisierung der Gemeinsamen Geschäftsstelle 2009	72
8.4 Die Metropolregion Hamburg und die norddeutsche Länderkooperation	73
8.5 Das ungelöste Steuerungsproblem der Regionalkooperation	76
8.6 Perspektiven 2010	76
<b>9. Demographische und wirtschaftliche Entwicklungen im schleswig-holsteinischen Teil der Metropolregion Hamburg 1985-2009</b>	<b>78</b>
<b>10. Grundlagen und Organisation der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise</b>	<b>82</b>

*50 Jahre Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise  
1960-2010*



Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn



assoziierte Kreise Dithmarschen und Steinburg

## V o r w o r t

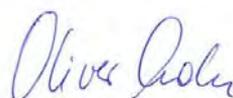
50 Jahre Arbeitsgemeinschaft der Hamburg Randkreise - dies ist eine Erfolgsgeschichte kreisübergreifender Kooperation. Seit einem halben Jahrhundert arbeiten die Kreise Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn und seit 1998 auch die Kreise Dithmarschen und Steinburg in zahlreichen regionalen Politikfeldern eng zusammen. Gründete sich unsere Kooperation in den Anfangsjahren zunächst auf planungsbezogene Themen, hat sie sich in den letzten zwanzig Jahren zu einer starken Einheit innerhalb der Metropolregion Hamburg entwickelt und als „Scharnier“ zwischen der Metropolregion und der kommunalen Handlungsebene im schleswig-holsteinischen Teil dieses länderübergreifenden Kooperationsraumes etabliert. In der Arbeitsgemeinschaft bündeln die sechs Kreise ihre Kräfte, vertreten ihre gemeinsamen Positionen nach außen und stimmen sich bei allen Entscheidungs- und Umsetzungsfragen ab, die die Metropolregion Hamburg im Allgemeinen und die Entwicklung des südholsteinischen Raumes im Besonderen betreffen.

Die flexible Struktur der Arbeitsgemeinschaft, die gebündelte Fachkompetenz der Kreise und die enge Abstimmung untereinander sind das besondere Kapital dieser Kreiskooperation. In der heutigen Zeit, unter den Vorzeichen von Finanzkrise und Verwaltungsverschlankung, ist dieser Zusammenschluss wichtiger denn je, um die Fachlichkeit und Handlungsfähigkeit in raumbezogenen und entwicklungspolitischen Fragen von der Kreis- über die Regions- bis hin zur Landesebene abzusichern. Aus diesem Grunde treten die sechs Kreise mit Nachdruck dafür ein, die bestehenden regionalen Planungsräume in Schleswig-Holstein zu erhalten und die eingespielten Kooperationsstrukturen in der nördlichen Metropolregion Hamburg nicht aufs Spiel zu setzen. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise hat bewiesen, dass sie Planungs-, Abstimmungs- und Umsetzungsprozesse vielerlei Art erfolgreich zu organisieren weiß - ein Musterbeispiel auch für eine schlanke Form der Regionalplanung, deren Übertragung vom Land auf die Kreisebene geplant ist.

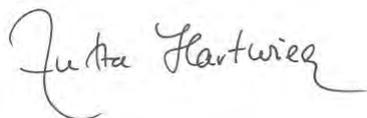
Die vorliegende Broschüre fasst die wichtigsten Themen und Aktivitäten, die in den vergangenen 25 Jahren Gegenstand der Arbeitsgemeinschaft waren, zusammen und ergänzt den ersten Band aus dem Jahre 1985, der die Ereignisse seit Gründung der Arbeitsgemeinschaft am 1.4.1960 beinhaltet<sup>1</sup>. Im Bericht über die Jahre 1985-2010 nimmt die Entstehungsgeschichte und der Werdegang der Regionalkooperation ‚Metropolregion Hamburg‘ den breitesten Raum ein. Geschildert werden Ereignisse und Vorgänge, die unvermeidlich auch mit Spannungen und Konflikten beladen waren, die zum Teil heute noch nachwirken. Deshalb sei betont, dass hier die subjektive Sicht der Hamburg-Randkreise wiedergegeben wird, wohl wissend, dass jede Medaille zwei Seiten hat. Wer an eine „Gegendarstellung“ denkt, sollte nicht zögern, dies zu tun – den politischen wie auch wissenschaftlichen Diskurs über Form, Inhalt, Möglichkeiten und Grenzen der Länder übergreifenden regionalen Zusammenarbeit würde das sicherlich bereichern.



Landrat Gerd Krämer  
Kreis Herzogtum Lauenburg



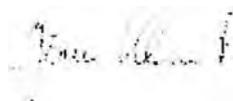
Landrat Oliver Stolz  
Kreis Pinneberg



Landrätin Jutta Hartwig  
Kreis Segeberg



Landrat Klaus Plöger  
Kreis Stormarn



Landrat Dr. Jörn Klimant  
Kreis Dithmarschen



Landrat Dr. Dr. Jens Kullik  
Kreis Steinburg

Die Hamburg-Randkreise in der Gemeinsamen Landesplanung  
Hamburg/Schleswig-Holstein und in der Metropolregion Hamburg  
Bericht 1985 - 2010

mit Beiträgen von

Michael Birgel, Günter Fischer, Frank Hartmann, Peter Huusmann, Andreas Köhler,  
Jens Kretschmer, Tobias Kuckuck, Claudius Mozer, Joachim Schulz, Rainer Schwark,  
Georg Sieben, Hans Wilhelm Steenbock, Erk Ulich, Dr. Klaus Westphal, Joachim Wiucha

## 1. Gemeinsame Landesplanung Hamburg / Schleswig-Holstein 1985-1996

### 1.1 Von der Rahmenvereinbarung Hamburgs und Schleswig-Holsteins 1984 bis zur Auflösung der bilateralen Gemeinsamen Landesplanung 1996

*„In dem Bemühen, jahrelang offengebliebene Probleme der Gemeinsamen Landesplanung zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein im Interesse beider Länder einer einvernehmlichen Lösung zuzuführen...“*

Mit diesen Worten leiteten die Länder Hamburg und Schleswig-Holstein ihre „Rahmenvereinbarung“ vom 25. Mai 1984 ein. Die Vereinbarung setzte den Schlusspunkt unter die Aufbauphase im schleswig-holsteinischen Umland Hamburgs, die der Gemeinsame Landesplanungsrat und der Förderungsfonds beider Länder seit 1955/60 planerisch geordnet und finanziell unterstützt hatte, und stellte die Zusammenarbeit auf eine andere Grundlage: Der Austausch von Leistung und Gegenleistung zwischen beiden Ländern wurde auf diejenigen „Geschäftsfelder“ reduziert, die politisch von vorrangigem Interesse waren, und vertraglich fixiert. Tieferer Grund für die Probleme zwischen beiden Ländern waren der wirtschaftliche und demographische Strukturwandel, in dem Hamburg seit den 1970er Jahren steckte, und die teils realen, teils „gefühlten“ Nachteile, die Hamburg aus der dynamischen Entwicklung der Nachbarkommunen im nördlichen wie auch im südlichen Umland zu erleiden meinte.

1984:  
Neue Grundlage für die Zusammenarbeit der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein

**Anlass für die Einrichtung des Förderungsfonds Hamburg/Schleswig-Holstein** im Jahre 1960 war die Erkenntnis, dass *„bei Verflechtung in einem Verdichtungsraum die ‚Normalausstattung‘ der kommunalen Körperschaft nicht ausreicht, um die durch die überörtlichen Verflechtungen erwachsenden Erfordernisse mit den Möglichkeiten der ‚Normalgemeinde‘ zu befriedigen. Dies gilt umso mehr für ‚Entwicklungsgemeinden‘ denen Planung, ansiedelnde Wirtschaftsunternehmen und laufend zuziehende Bürger wachsende kommunale Aufgaben anlasten. Dies gilt erst recht für Bedürfnisse, die im Verdichtungsraum auf dem Gebiet des Verkehrs, der Versorgung, der Entsorgung, des Schulwesens etc. entstehen. Hier sind gezielte Maßnahmen mit gezielten Investitionen erforderlich, die Gemeinden und die Kreise nicht allein aus eigenen Mitteln sondern nur mit Sonderzuwendungen des Landes bzw. der beteiligten Länder erfüllen können“*.

Aus Hamburger Sicht hatten die Umlandkommunen sich im Laufe der 1960-70er Jahre von „armen Nachbarn“ zum „Speckgürtel“ und Konkurrenten um Gewerbebetriebe, Wohnbevölkerung und Steuereinnahmen entwickelt. Das Achsenkonzept, 1919 vom Hamburger Oberbaudirektor Fritz Schumacher entworfen und seit 1955 Leitprinzip der Gemeinsamen Landesplanung HH/SH für die räumliche Ordnung und bauliche Entwicklung des Hamburger Randgebietes, hatte nicht verhindern können, dass die Siedlungsentwicklung auf den fünf schleswig-holsteinischen „Aufbauachsen“ sich vornehmlich an den Achsenwurzeln gleich hinter der Stadtgrenze vollzog und weniger an den weiter entfernten Achsenendpunkten, wo sie eigentlich vorgesehen war. Begünstigt durch preiswertes Bauland und ihre verkehrsgünstige Lage zur Kernstadt wurden die direkt angrenzenden Stadtrandgemeinden zu Magneten für Betriebs- und Wohnsitzverlagerungen aus Hamburg. Nachdem 1969 die „Zonenrandförderung“ um Investitionszulagen für Betriebe erweitert und die Lohnsteuererlegung vom Betriebssitz- auf das Wohnsitzprinzip umgestellt worden war, kam die Freie und Hansestadt Hamburg bezüglich des

Wachsende Konkurrenz zwischen Kernstadt und Umland seit den 1960er Jahren ...

...aufgrund des anhaltenden Entwicklungsbooms am Stadtrand Hamburgs



Einen Neustart der Länderzusammenarbeit brachte die Rahmenvereinbarung nicht. Ihr Kerngehalt lässt sich auf den einfachen Nenner „U-Bahn-Verlängerung in Norderstedt gegen Bereitstellung von Abfallentsorgungskapazitäten für Hamburg“ bringen. Die Kreise fanden an diesem „Deal“ wenig Gefallen: Sie sahen sich auf die Rolle des bloßen Erfüllungsgehilfen der Länder reduziert. Als entsorgungspflichtige Körperschaften waren sie gefordert, den abfallwirtschaftlichen Teil der Vereinbarung umzusetzen, zeigten sich aber nicht gewillt, die vereinbarten Kapazitäten unbesehen bereitzustellen: Hamburg sollte die Restmüllmengen durch Maßnahmen der Vermeidung, Verwertung und Behandlung vor Anlieferung so weit es geht minimieren. Ende 1992 gerieten die Länder in Streit über den Ausbau der Müllverbrennungsanlage Stapelfeld (Kreis Stormarn), der Hamburg schließlich zum Strategiewechsel und Ausbau der Verbrennungskapazitäten auf eigenem Gebiet veranlasste. Das Thema hatte Politik, Verwaltung und Abfallwirtschaftsverbände über 10 Jahre in Atem gehalten; den Schlusspunkt setzte 1996 das neue Abfallwirtschaftsgesetz des Bundes, das die öffentlichen Entsorgungsträger aus ihren Kapazitätsnöten befreite und den „Müllkrieg“ beendete.

1985-96: Die Kreise als Erfüllungsgehilfen der Abfallwirtschaftspolitik der Länder

1992-95: „Müllkrieg“ zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein



Tauschgeschäft: U-Bahnanschluss für Norderstedt-Mitte (Foto: M. Bienick 2007) gegen Abfallentsorgungskapazitäten für Hamburg

Die Arbeit der Gemeinsamen Landesplanung HH/SH erhielt nach 1984 eine stärkere umweltpolitische Akzentuierung. So wurden neben den Aufgabenstellungen der Rahmenvereinbarung - speziell Abfallwirtschaft und ÖPNV - als neue Themen die Gefährdungsabschätzung von Altlasten, die Erkundung der Grundwasserqualität und die Renaturierung von Gewässerläufen abgehandelt. Die Kreise als Untere Naturschutz- und Wasserbehörden arbeiteten hierbei mit. Nach dem Mauerfall 1989 wurde auch die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise wieder mehr ins operative Geschäft einbezogen: Die Geschäftsstelle erhielt die Federführung bei der Erhebung der Wohnbauflächenreserven im Ordnungsraum um Hamburg (1991-93) sowie bei der Erstellung des Gutachtens „Abfallwirtschaftskonzept für die Region Hamburg“ (1993-94) und sie wirkte beim Gutachten „ÖPNV in Hamburg und benachbarten Kreisen“ mit (1992-95). Für den Gemeinsamen Landesplanungsrat konnte sich aus diesen Handlungsfeldern kein dauerhafter Schub mehr entwickeln: Er wurde überholt von den Arbeiten am „Regionalen Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg“, stellte seine Aktivitäten nach und nach ein und wurde am Jahresende 1996 aufgelöst.

Ab 1985: Umweltpolitische Akzentuierung der gemeinsamen Landesplanungsarbeit HH/SH

1989: Neue Koordinierungsaufgaben für die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise

1996: Auflösung der Gemeinsamen Landesplanung HH/SH

## 1.2 Restrukturierung des Förderungsfonds Hamburg/ Schleswig-Holstein 1989

1987: Hamburg stellt den gemeinsamen Förderungsfonds in Frage

1987 machte die Freie und Hansestadt Hamburg ernst mit der lange angekündigten Reduzierung des gemeinsamen Förderungsfonds. Der Senat hatte in seinem finanzpolitischen „Stabilitätskonzept II“ die Unterstützung des weiteren Infrastrukturausbaus im Umland generell in Frage gestellt. Hamburger Fördermittel sollten nur noch soweit bereitgestellt werden, wie es zur Abdeckung eingegangener Verpflichtungen insbesondere aus der Rahmenvereinbarung 1984, darunter die Verlängerung der U-Bahn bis Norderstedt-Mitte, und aus laufenden Grundwasser- und Altlastenerkundungsprogrammen erforderlich war. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise begegnete dem Stabilitätskonzept des Hamburger Senats mit einer EntschlieÙung zum Erhalt des Förderungsfonds (Februar 1988):

1988: Resolution der Arbeitsgemeinschaft für den Erhalt des Fonds...

*Die vier schleswig-holsteinischen Kreise um Hamburg halten es für unbedingt notwendig, den gemeinsamen Förderungsfonds für den Nachbarraum um Hamburg langfristig zu sichern. Nur so lassen sich in dieser Region anstehende Aufgaben auch in der Zukunft erfüllen. Die Arbeitsgemeinschaft bekennt sich zur gemeinsamen Verantwortung über die Landesgrenzen hinweg. Die Entwicklung des südholsteinischen Raums ist eng mit der Hamburgs verknüpft. Andererseits ist Hamburg in vielen Lebensfragen, z.B. bei der Bewältigung von Umweltproblemen, auf das Umland angewiesen. Deshalb ist es unbedingt notwendig, dass Hamburg und Schleswig-Holstein gemeinsam weiterhin im Umland Finanzmittel einsetzen. Eine deutliche Kürzung des Förderungsfonds für den Nachbarraum um Hamburg von zurzeit 18 Mio. DM würde es unmöglich machen, Beschlüsse des Förderungsausschusses, Folgeförderungen bereits begonnener Projekte, Vorhaben aus der Rahmenvereinbarung beider Länder und unabwendbare Maßnahmen zu verwirklichen. Die Arbeitsgemeinschaft hält Umschichtungen und eine zeitweise Kürzung des Fondsvolumens von 18 Mio. DM für vertretbar.*

...Teilerfolg 1989: Fortbestand des Fonds mit gekürzten Mitteln und neuen Förderungsschwerpunkten

Es folgten Gespräche der Landräte mit Hamburg und der Landesregierung Schleswig-Holstein, die einen Teilerfolg erbrachten: Der Förderungsfonds blieb erhalten, wenn auch auf deutlich geringerem finanziellen Niveau. Im März 1989 verabschiedete der Gemeinsame Landesplanungsrat das „Neue Förderungskonzept“, in dem die Mittel von 18 auf 4 Mio. DM p.a. gekürzt<sup>6</sup> und die Förderung im wesentlichen auf Umwelt, ÖPNV, Naherholung und auf die Stärkung der Achsendepunkte bezogene Maßnahmen beschränkt wurde - d.h. auf Maßnahmen, die für den Standort Hamburg wettbewerbsneutral waren und zugleich noch im beiderseitigen Interesse lagen. Diese Weichenstellung hat sich in den Förderrichtlinien des Fonds bis heute erhalten. Die Kreise und Gemeinden mussten die Mittelkürzung hinnehmen, die Arbeitsgemeinschaft konnte aber in den Folgejahren die eine und andere Ergänzung und Anpassung der Förderkriterien an die kommunale Bedarfslage erreichen.

## 1.3 Von der „Norddeutschen Gemeinschaft“ 1988 zur „Metropolregion Hamburg“ 1991

Neue Rahmenbedingungen und Anforderungen nach dem Fall der Mauer 1989

Der Begriff „Metropolregion Hamburg“ steht am Beginn des Aufbruchs in eine neue Ära der Länder übergreifenden Zusammenarbeit nach der innerdeutschen Grenzöffnung und Wiedervereinigung 1989/90. Darin kommt zum einen das wiedererlangte Selbstbewusstsein der Freien und Hansestadt Hamburg als Metropole des nun vergrößerten Nordens und als Verkehrsdrehscheibe für den nord- und mitteleuropäischen Wirtschaftsraum zum Ausdruck, zum anderen aber auch die schnell heranreifende Erkenntnis, dass die Stadt den ab 1990 rasant wachsenden Anforderungen insbesondere an Bauflächen und Infrastruktur („Boomtown Hamburg“) nur gemeinsam mit dem Nachbarn im Norden und Süden begegnen konnte, um ihrer metropolitanen Funktion gerecht zu werden. So rückte jetzt die gemeinsame Region in den Vordergrund und der langjährige Antagonismus - hier Kernstadt, dort Umland Nord bzw. Umland Süd - wich dem Verständnis, dass

diese Teilräume zusammengehören und eine Plattform für die erforderlichen Abstimmungen über die Ländergrenzen hinweg benötigten.

Um die Jahreswende 1987/88 hatte sich in Hamburger Wirtschaftskreisen eine Debatte über den gemeinsamen „Nordstaat“ entzündet, die kurzzeitig auch die Politik erfasste. Auslöser waren Haushaltsnöte, die u.a. der anhaltenden Stadt-Umland-Wanderung zugeschrieben wurden, Klagen über die Benachteiligung des Nordens bei der Bundesverkehrswegefinanzierung sowie das wachsende wirtschaftliche Gefälle zwischen dem Süden und dem Norden der alten Bundesrepublik im Allgemeinen. Im September 1988 schlug Hamburgs Erster Bürgermeister Voscherau dem schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Engholm die Bildung einer „Norddeutschen Gemeinschaft“ in Form einer staatsrechtlich institutionalisierten Zusammenarbeit vor. Der Vorschlag wurde in der ersten gemeinsamen Kabinettsitzung HH/SH 1989 vertieft und 1990 vom Gutachtergespann Scharpf/Benz wissenschaftlich begleitet.<sup>7</sup> Den „Nordstaat“ verwarfen Landesregierung und Senat nach Präsentation der Gutachterergebnisse im Dezember 1990 sogleich (Stimmenverlust im Bundesrat und Milliardenverlust im Länderfinanzausgleich), aber die übrigen Vorschläge der Gutachter - darunter die Aufstellung eines Länder übergreifenden Raumordnungskonzepts, die erweiterte Kooperation auf regionaler Ebene in Form eines „Regionalverbandes Unterelbe“ und eine Aufstockung des (soeben erst reduzierten) gemeinsamen Förderfonds - sollten weiterverfolgt werden.

1988: „Nordstaat“  
und „Norddeutsche  
Gemeinschaft“

1990: Gutachten  
„Zusammenarbeit  
der Norddeutschen  
Länder“

Gutachten „Zusammenarbeit der Norddeutschen Länder“ (Sept. 1990):

#### **Der Vorschlag „Regionalverband Unterelbe“**

*Auf der Ebene der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit unterbreiteten die Gutachter den Vorschlag zur Bildung von Vertragsgemeinschaften zum gegenseitigen Interessensausgleich; auf der regionalen Ebene der Zusammenarbeit mit den Kommunen in der gemeinsamen Region schlugen sie die Bildung eines Regionalverbandes Unterelbe als Körperschaft des öffentlichen Rechts vor, der die Gemeinsamen Landesplanungen Hamburg/Niedersachsen und Hamburg/Schleswig-Holstein ablösen sollte. Dem Regionalverband Unterelbe kam innerhalb des Verdichtungsraumes einerseits die Aufgabe zu, die Regionalplanung mit der Aufstellung eines Regionalen Raumordnungskonzeptes zu erfüllen, andererseits sollte er auf gesetzlicher Grundlage einen Dachverband für interkommunale Zusammenarbeit bilden. Dieser richtet sich an bestehende oder auch neu zu gründende, fachlich spezialisierte Zweckverbände oder zweckverbandsähnliche Organisationen auf freiwilliger verbandsrechtlicher Grundlage. Die Einrichtung sollte durch Staatsvertrag zwischen den beteiligten Bundesländern erfolgen. Als Organe empfahl der Gutachter eine Verbandsversammlung, in der die kommunalen Vertreter (einschließlich Vertreter Hamburger Bezirke) das Übergewicht haben und einen Planungsausschuss, in dem die Landesregierungen dominieren. Für die Verbandsversammlung wurden 40 bis 50 Sitze vorgeschlagen, wobei sich der Anteil der kommunalen Sitze in der Verbandsversammlung nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen zu bestimmen hätte. Den Kreisen/Landkreisen stand mindestens eine Stimme zu, die kommunalen Vertreter Hamburgs sollten in einem gesonderten Verfahren bestimmt werden. Neben den Kommunen war vorgesehen, die Landesregierungen in der Verbandsversammlung ohne Stimmrecht mitwirken zu lassen. Wie im bisherigen Plenum der Gemeinsamen Landesplanung auch könnten weiterhin die Vertreter der Landesparlamente, der Kammern und Gewerkschaften ohne Stimmrecht beteiligt werden.*

*Der Planungsausschuss könnte sich – wie der frühere Hauptausschuss der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein aus je vier Vertretern der drei Landesregierungen zusammensetzen. Die Stim-*

*(Fortsetzung auf Seite 12)*

*men eines Landes sollten nur einheitlich abgegeben werden. Eine gleiche Zahl von Mitgliedern konnte von der Verbandsversammlung in den Planungsausschuss delegiert werden. Zuständig für die Aufstellung des regionalen Raumordnungskonzeptes wäre nach Gutachtervorschlag der Planungsausschuss. Seine Beschlüsse bedürfen der Zustimmung der Vertreter aller drei Landesregierungen. Hierbei wirken die kommunalen Vertreter nur mit beratender Stimme mit. Sie waren jedoch mit Mehrheit berechtigt zu verlangen, dass vor der endgültigen Beschlussfassung die Stellungnahme der Verbandsversammlung eingeholt wird, damit die kommunale Beteiligung sichergestellt wird. Darüber hinaus können die kommunalen Vertreter bei vollem Stimmrecht im Planungsausschuss mit einfacher Mehrheit über die Vergabe der Zuschüsse des gemeinsamen Förderungsfonds mitentscheiden.*

*Für Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit verfügte der Vorschlag in erster Linie die Verbandsversammlung als zuständig. Da Zweckverbände im Grundsatz nur durch freiwilligen Zusammenschluss der beteiligten Kommunen entstehen können, haben Entscheidungen im Regionalverband formell nur den Charakter von Empfehlungen an die jeweils betroffenen Gemeinden oder Kreise. Sie können deshalb mit einfacher Mehrheit zustande kommen. Empfehlungen über die Einrichtung neuer Zweckverbände oder sonstiger interkommunaler Organisationen und über die Grundsätze ihrer Finanzierung bedurften zudem der mehrheitlichen Zustimmung unter Einschluss der betroffenen Landesregierung und des Planungsausschusses, so die damalige Vorstellung des Gutachters.<sup>8</sup>*

Frage nach der Rolle der kommunalen Gebietskörperschaften in der Zusammenarbeit der Länder

Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise wie die Kommunalpolitik insgesamt verfolgten diese Entwicklung mit Aufmerksamkeit und gespanntem Interesse. War hier doch etwas im Gange, das einerseits die Probleme der vergangenen Jahre zu überwinden versprach, andererseits aber noch nicht erkennen ließ, welche Rolle den Kreisen und Gemeinden dabei zugedacht wurde. So drängte die Arbeitsgemeinschaft auf Einbeziehung in die anstehenden Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse und die stärkere kommunale Beteiligung im Gemeinsamen Landesplanungsrat. Im Juni 1989 waren die Landräte zu Gesprächen mit dem Chef der schleswig-holsteinischen Staatskanzlei (Dr. Pelyny) und dem Ersten Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg (Dr. Voscherau) eingeladen. Die Staatskanzlei erkannte wohl, dass der betroffene Raum in die gemeinsame Landesplanungsarbeit eingebunden werden musste, mochte aber keine konkreten Zusagen geben. Das Gespräch mit dem Ersten Bürgermeister zeigte eine interessante Perspektive auf: Die Zusammenarbeit Hamburgs und der Kreise des Umlandes in gemeinsamer kommunalpolitischer Verantwortung für die Region. Kernstadt und Umland seien untrennbar aufeinander angewiesen. Hamburg stelle sich für diese Planungsebene eine Art Zweckverband und auf der Landesebene unter Umständen einen „Nordoststaat“ vor.

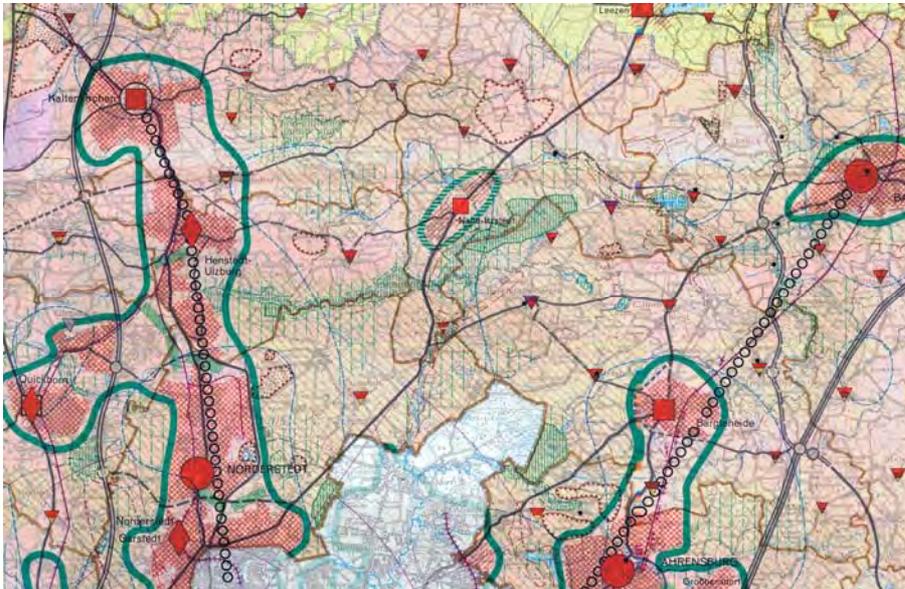
1990: Position der Hamburg-Randkreise zum Vorschlag „Regionalverband Unterelbe“ und Forderung nach Rückübertragung der Regionalplanung auf die Arbeitsgemeinschaft

Die institutionalisierte Zusammenarbeit der Länder und besonders der vorgeschlagene Regionalverband konnten die Rechtsstellung und Planungskompetenzen der Kommunen berühren. Bis dahin hatte die kommunale Interessenlage im Rahmen des Gutachtens keine ausreichende Berücksichtigung gefunden, die staatliche Sicht der Dinge dominierte. Ein Regionalverband, in der die Kreise und Gemeinden keine Mitsprache- und Beteiligungsrechte hätten, wäre ein sinnloses Gebilde und nicht legitimiert, für die Region zu sprechen. Dieser Standpunkt sowie die paritätische Besetzung des Regionalverbandes und die Forderung nach Rückübertragung der Zuständigkeit für die Aufstellung des Regionalplans I waren die Kernpunkte der Stellungnahme, die die Arbeitsgemeinschaft im Februar 1990 zum Gutachten abgab. In einem weiteren Gespräch mit dem Chef der Staatskanzlei im Mai 1990 erhielten die Landräte dann die Zusage, dass die Arbeitsgemeinschaft an der Erarbeitung des Länder übergreifenden Raumordnungskon-

zeptes beteiligt werde. Im Übrigen wurde ihnen bedeutet, dass die Landesregierung nicht daran denke, die Regionalplanung für den Planungsraum I um Hamburg aus der Hand zu geben. Damit begann eine Phase fortgesetzter Meinungsverschiedenheiten zwischen Land und Kreisen in der Regionalplanungsfrage.

Was die Hamburg-Randkreise und viele ihrer Gemeinden in Sachen Regionalplanung zu der Zeit besonders umtrieb, war die stark zunehmende Bautätigkeit im anlaufenden „Wiedervereinigungsboom“. In den Siedlungsschwerpunkten der Achsenräume um Hamburg waren Engpässe bei verfügbaren Gewerbe- und Wohnungsbauflächen sowie bei Ausgleichsflächen bereits wie in der Kernstadt und bis hinaus zu den äußeren Achsenswerpunkten Elmshorn, Kaltenkirchen, Bad Oldesloe, Schwarzenbek und Geesthacht zu spüren. Der 1987 fortgeschriebene Regionalplan I für die Hamburg-Randkreise war auf einen Boom nicht ausgelegt; seine Rahmenvorgaben und Grenzziehungen für die kommunale Bauleitplanung waren im Gegenteil so eng gefasst worden, dass die Landesplanung sich schon 1988 zu einer Bestandsaufnahme der gewerblichen Bauflächenreserven in den Achsenräumen veranlasst sah. Diese Arbeit führten die Kreise 1989/90 durch und gelangten zur Erkenntnis, dass man besser das Achsenkonzept an die veränderten Bedingungen nach der Grenzöffnung anpassen und maßvoll erweitern sollte, anstatt die Achsenräume in den geltenden Abgrenzungen baulich ständig weiter zu verdichten. Befürchtungen um die Lebensqualität und die Belastungsgrenzen der kommunalen Infrastruktur und Haushalte hatten mancherorts schon Widerstand gegen die Ausweisung neuer Baugebiete hervorgerufen. In den Gemeinden der Achsenzwischenräume gab es hingegen genügend Wünsche, neue Bauflächen auszuweisen, was ihnen die gesetzlich vorgegebenen Obergrenzen verwehrten; für sie galt die Zielsetzung, „*sie in ihrer bestehenden Struktur als Grünzone für Landwirtschaft und Erholung und als ökologische Ausgleichsräume zu erhalten*“.<sup>9</sup>

Kritik am Regionalplan für den Planungsraum I um Hamburg von 1987



Ausschnitt aus dem Regionalplan I 1987 (Karte: Landesplanungsbehörde SH)

Mit ihrem beharrlichen Drängen auf Änderungen gerieten die Hamburg-Randkreise in Konflikt mit der dem Umweltminister unterstellten Landesplanungsbehörde, die das Achsenkonzept aus der breiten öffentlichen Diskussion heraus halten und nicht mit Lastenverteilungsfragen verknüpft sehen wollte. Das damals neu geschaffene umweltpolitische Instrumentarium stand, soweit es die Entwicklungsspielräume der Kommunen begrenzte oder ihre Haushalte belastete, in der Dauerkritik der Kommunen und Wirtschaftsverbände. Hinzu kam, dass nach der Wiedervereinigung Deutschlands und Öffnung Osteuropas vieles in Fluss war, darunter auch die statistischen Prognosemodelle, die der Landes- und Regional-

Auseinandersetzungen zwischen Kommunen und Landesplanung über die Fortschreibung des Regionalplans

planung noch keine verlässlichen Daten z.B. über Wanderungsbewegungen zu liefern vermochten. In der Kommunalpolitik argwöhnten viele jedoch, die Landesplanung taktiere hinhaltend, damit Entwicklungsimpulse aufgrund umweltpolitisch bedingter Engpässe im Hamburger Randgebiet auf die nördlichen Landesteile übersprangen, wie es dem damals wie heute verfolgten Ausgleichsziel der Landespolitik entsprochen hätte. Dieser Argwohn legte sich auch nach der Teilfortschreibung des Regionalplans in Punkto gewerbliche Bauflächen nicht (Juni 1992) und so zog sich die Kontroverse in das „Regionale Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg“ hinein.

1991: Länder beschließen die Aufstellung des „REK Metropolregion Hamburg“

Im November 1991 beschloßen Hamburg und Schleswig-Holstein in ihrer dritten gemeinsamen Kabinettsitzung die Bildung der „Vertragsgemeinschaft HH/SH“ und - vom Land Niedersachsen parallel mit gezeichnet - die Aufstellung des „Regionalen Entwicklungskonzepts für die Metropolregion Hamburg“. Das REK sollte Länder übergreifendes Raumordnungskonzept und Bezugsrahmen für die auf die Region gerichtete Politik der Länder sein, sollte also über Raumordnungsfragen hinaus eine breitere regionalpolitische Programmatik als Basis insbesondere für den Interessenausgleich in der Region formulieren. In Schleswig-Holstein sollten die Kreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Herzogtum Lauenburg und in Niedersachsen die Landkreise Harburg, Stade und Rotenburg/Wümme die Gebietskulisse bilden und an den Arbeiten beteiligt werden. Erst nach Fertigstellung des REK sollte über die künftige Form der Zusammenarbeit, z.B. die Gründung eines Regionalverbandes, befunden werden.

Regierungsabkommen zwischen dem Senat der Freien und Hansestadt Hamburg und der schleswig-holsteinischen Landesregierung über deren Zusammenarbeit (November 1991) - Auszug:

**Regionales Entwicklungskonzept**

*Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, die Landesregierung Schleswig-Holstein und die Niedersächsische Landesregierung verfolgen gemeinsam das Ziel, ihre Zusammenarbeit in der Metropolregion (Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg sowie der schleswig-holsteinischen und niedersächsischen Umlandkreise) zu verstärken und auf eine neue, langfristig tragfähige Grundlage zu stellen. Die Regierungen sind sich darin einig, daß in einem ersten Schritt zügig ein länderübergreifendes regionales Entwicklungskonzept erarbeitet werden soll, das die erste Stufe zur angestrebten verstärkten institutionalisierten Zusammenarbeit, z.B. in Form eines Regionalverbandes, bildet.*

*Mit dem ländergrenzenübergreifenden Entwicklungskonzept soll für die dichtbesiedelte, sich dynamisch entwickelnde und von vielfältigen Nutzungskonflikten geprägte Metropolregion ein regionales Bezugsraster als gemeinsame Grundlage für künftige Politikentscheidungen entwickelt werden. Damit soll auch in Fällen unterschiedlicher politischer Bewertung von Einzelmaßnahmen und Zielen ein Interessenausgleich auch über verschiedene Politikfelder hinweg erleichtert werden.*

*Das Entwicklungskonzept soll insbesondere einen Zielrahmen mit grundsätzlichen räumlichen Festlegungen, Eckwerten und Prognosedaten zur Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Wohnen, Verkehr (ÖPNV), Naturschutz und Umwelt enthalten und – soweit erforderlich – Aspekte des technischen Umweltschutzes, der Energieversorgung, von Freizeit, Bildung, Kultur und des Gesundheitswesens mit einbeziehen. Die Aussagen sollen sich auf folgende Gebiete beziehen: die Freie und Hansestadt Hamburg, in Schleswig-Holstein die Kreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Herzogtum Lauenburg sowie in Niedersachsen die am stärksten berührten Kreise Stade, Harburg und Rotenburg (Wümme). Darüber hinaus sollen die Aussagen die Verflechtungen und Beziehungen in die angrenzenden Räume der Länder Niedersachsen und Schles-*

*(Fortsetzung auf Seite 15)*

*wig-Holstein in Blick nehmen. Dies gilt insbesondere für Verkehrsbeziehungen und Pendlerströme sowie die Umwelt berührende Maßnahmen, wenn diese die Grenzen der Region überschreiten, aber auch für Einrichtungen der Infrastruktur und der Wirtschaft mit großräumiger Bedeutung.*

*In einem ersten Schritt soll auf Landesebene unter Beteiligung der niedersächsischen und schleswig-holsteinischen Kreise ein Zielrahmen mit Eckwerten entwickelt werden, der in späteren Arbeitsschritten differenzierter ausgestaltet werden kann. Dies schließt eine Mitwirkung bei der Untersuchung und Lösung aktueller, regional bedeutsamer Problemstellungen ein.*

## **2. Die Kreise in der Abfallwirtschaftspolitik Hamburg/Schleswig-Holstein 1985-1996**

Die Entwicklung der Abfallwirtschaft in den Hamburg-Randkreisen wurde ganz wesentlich von der Rahmenvereinbarung Hamburgs und Schleswig-Holsteins im Mai 1984 geprägt. Zentrale Inhalte waren zum einen der Ausbau der Zentraldeponie Damsdorf (Kreis Segeberg) auf eine Jahreskapazität von 500.000 t Hausmüll und vergleichbare Abfälle. Der Freien und Hansestadt Hamburg wurde das Recht eingeräumt, mindestens 15 Jahre lang bis zu 80.000 t Hausmüll, Klärschlamm und ähnliches Deponiegut pro Jahr auf eine Deponie in Schleswig-Holstein zu verbringen. Zudem sollte Hamburg freie Kapazitäten der MVA Tornesch-Ahrenlohe (Kreis Pinneberg) von bis zu 30.000 t jährlich nutzen dürfen. Beide Länder gingen in der Vereinbarung davon aus, dass auch in den Jahren ab 1985 weiterhin Hamburger Bodenaushub, Bauschutt, Baustellenabfälle und Straßenaufbruch in Schleswig-Holstein beseitigt werden konnten; zudem war Schleswig-Holstein bereit, Ablagerungsmöglichkeiten für zusätzliche Flugasche und Schlacke bereitzustellen, die durch die Verwirklichung des Hamburger Fernwärmeprogramms anfiel und nicht von der Bauindustrie abgenommen wurde.

Schleswig-Holstein war auch grundsätzlich damit einverstanden, dass Ablagerungsmöglichkeiten für Baggergutteilmenen aus dem Hamburger Hafen geschaffen wurden. Das Land verpflichtete sich, geeignete Standorte zu finden, bei der Flächenbeschaffung zu helfen und für eine zügige Durchführung des Planfeststellungsverfahrens zu sorgen. Vorgesehen war, dass die Hansestadt Hamburg Betreiber dieser Anlagen wird. Hamburg sicherte zu, die seinerseits eingeleiteten Untersuchungen über anderweitige Formen der langfristigen Unterbringung des Baggerguts mit Nachdruck fortzusetzen. Im Gegenzug für das umfassende Entgegenkommen Schleswig-Holsteins wurden von Seiten der Hansestadt Hamburg Verbesserungen im öffentlichen Nahverkehr in der Region Hamburg zugesagt, so insbesondere die Verlängerung der U-Bahn bis Norderstedt-Mitte. Das Junktim zwischen der Bereitstellung von Deponiekapazitäten gegen die Verlängerung der U-Bahnlinie wurde schnell zum Synonym für diesen Teil der Rahmenvereinbarung.

Die von der Umsetzung der abfallwirtschaftlichen Vereinbarungen betroffenen Hamburg-Randkreise waren nicht an der Entstehung der Rahmenvereinbarung beteiligt gewesen und nicht damit einverstanden, die vereinbarten Entsorgungskapazitäten ohne weiteres bereit zu stellen: Hamburg sollte seine Restmüllmengen vor Anlieferung so weit es geht reduzieren. Seit Antritt der Regierung Engholm im Jahre 1988 hatte in Schleswig-Holstein die Vermeidung, Verwertung und Behandlung von Abfällen Vorrang vor der Ablagerung und Verbrennung, und das

Rahmenvereinbarung 1984: Export des Hamburger Abfallproblems nach Schleswig-Holstein...

...gegen Verbesserungen im öffentlichen Nahverkehr zwischen Schleswig-Holstein und Hamburg

Forderung der Hamburg-Randkreise: Reduzierung der Hamburger Abfallmengen durch Vermeidung und Verwertung...

...und koordinierte  
Abfallwirtschaftspla-  
nung in der Region

sollte genauso für die Anlieferungen aus Hamburg gelten. Die Abfallwirtschafts-  
pläne, die beide Länder in den Jahren 1988/89 aufstellten, waren nicht aufeinander  
abgestimmt: Hamburg wollte u.a. Sortierungs-, Kompostierungs- und neue  
Verbrennungskapazitäten auf schleswig-holsteinischem Gebiet schaffen und nut-  
zen, die im Abfallwirtschaftsprogramm des Nachbarlandes nicht berücksichtigt  
worden waren oder - wie die Müllverbrennung - scharfen Restriktionen unterla-  
gen. Die Kreise sahen die Gefahr unkoordinierter Anlagenplanungen, die unlieb-  
same Abfallströme und Wirtschaftlichkeitsprobleme nach sich ziehen konnten.  
1990 vereinbarten sie, ihre Abfallwirtschaftsplanungen abzugleichen und ein regi-  
onales Konzept für die abfallwirtschaftspolitische Zusammenarbeit mit Hamburg zu  
erarbeiten.

Die **Deponie Damsdorf/Tensfeld** im Kreis Segeberg war neben der MVA  
Stapelfeld die zentrale Anlage für die Beseitigung Hamburger Abfalls in  
Schleswig-Holstein. Bei der Planung der Erweiterung der Zentraldeponie  
mussten die eingegangenen Verpflichtungen des Landes gegenüber der  
Hansestadt umfassend berücksichtigt werden. Zur Regelung der abfall-  
wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Hansestadt Hamburg und  
dem Kreis Segeberg wurden vertiefende Vereinbarungen in den Jahren  
nach der Rahmenvereinbarung verhandelt und geschlossen. Wie  
„unerwünscht“ der Hamburger Müll in diesen Zeiten gewesen ist, zeigt der  
Umstand, dass der Vertrag keine Ausgleichsregelung für den Fall vorsah,  
dass Hamburg keinen Abfall mehr anliefert - ein Umstand, der sich 10  
Jahre später zum Nachteil für den Kreis entwickeln sollte: Nachdem Ham-  
burg im Jahr 1998 ausreichend Behandlungskapazitäten für die eigenen  
Abfälle geschaffen hatte, wurden die Lieferungen nach Damsdorf relativ  
kurzfristig eingestellt, was erhebliche Kostensteigerungen für die Sege-  
berger Abfallkunden zur Folge hatte und die Wirtschaftlichkeit der Depo-  
nie gefährdete. Dass es jemals zu Auslastungsproblemen kommen könnte,  
war in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre noch unvorstellbar.



Zentraldeponie Damsdorf/Tensfeld (Foto: Wege-Zweckverband der Gemeinden  
des Kreises Segeberg)

In der ersten Gemeinsamen Kabinettsitzung im September 1989 beschlossen beide Länder die schrittweise Einstellung der Abfallexporte in die damalige DDR (Deponie Schönberg) und den Aufbau entsprechender Entsorgungskapazitäten in Schleswig-Holstein und Hamburg. Eine Arbeitsgruppe beider Länder erhielt den Auftrag, ein integriertes „Abfallwirtschaftsprogramm HH/SH“ zu erstellen. Ziel war die „allumfassende Zusammenarbeit“ in allen Bereichen der Abfallwirtschaft durch Aufbau einer arbeitsteiligen Entsorgungsinfrastruktur, eine grenzübergreifende Standortplanung und eine gemeinsame Lenkung der Abfallströme. Zur zweiten Gemeinsamen Kabinettsitzung im November 1990 lag der Programmentwurf vor: Schleswig-Holstein erklärte sich bereit, über die 1984 vereinbarten 80.000 t hinaus (Deponie Damsdorf) ab 1995 weitere 230.000 t Hausmüll, Klärschlamm und Bauabfälle aus Hamburg zu übernehmen, soweit bis dahin entsprechende Deponie- und Verbrennungskapazitäten (MVA Stapelfeld) zu Verfügung stehen. Hamburg verpflichtete sich im Gegenzug, dem Nachbarland Kapazitäten für die Behandlung von Sonderabfällen bereitzustellen, entsorgte allerdings weiterhin Filterrückstände in der Sonderabfalldeponie Rondeshagen (Kreis Hzt. Lauenburg).

Prinzipiell sollte gelten, die Behandlung und Entsorgung von Siedlungsabfällen in den jeweiligen Nahregionen sicherzustellen, woraus für die Kreise im Landesabfallwirtschaftsgesetz von 1991 u.a. die Verpflichtung erwuchs, eigene Abfallwirtschaftskonzepte zu erstellen. Zeitgleich setzten auch bundesrechtliche Vorgaben verstärkt auf die Verwertung der anfallenden Abfallmengen. Durch die TA-Siedlungsabfall, die Verpackungsverordnung und diverse andere Regelungen entwickelte sich der Druck auf die Entsorgungsträger, eine diversifizierte Anlagentechnik zu schaffen, die dem Verwertungsgedanken umfassend Rechnung trug. In den Kreisen mit unzureichendem Bestand an Behandlungs- und Entsorgungskapazitäten begannen kontroverse Diskussionen um den Bau von Recyclinganlagen, um geeignete Deponiestandorte und den Ausbau der Müllverbrennungsanlagen Stapelfeld und Tornesch – begleitet von massiven Protesten der Bevölkerung an den jeweiligen Standorten. Speziell in Punkto Deponierung und Verbrennung entzündeten sich Konflikte zwischen Umweltministerium und Kreisen zum einen, zwischen Hamburg und dem Abfallwirtschaftsverband Stormarn-Lauenburg zum anderen und schließlich der sogenannte „Müllkrieg“ zwischen beiden Ländern.

Gemeinsame Kabinettsitzungen HH/SH 1989-1992: Die vereinbarte „allumfassende Zusammenarbeit“ in der Abfallwirtschaft...

...verstärkt im Verein mit bundes- und landesrechtlichen Vorgaben den Handlungsdruck in den Kreisen...

...löst Proteste in der Bevölkerung aus...

und führt zum Streit um den Ausbau der MVA Stapelfeld

Zum Politikum geriet der Streit um die **Müllverbrennungsanlage Stapelfeld** im Kreis Stormarn, auch als „Müllkrieg“ bezeichnet. In der 4. Gemeinsamen Kabinettsitzung beider Länder im Dezember 1992 kündigte Hamburg den Ausstieg aus der umstrittenen Deponie Schönberg in Mecklenburg-Vorpommern bis 1995 an und forderte zur eigenen Entsorgungssicherung entweder den Ausbau der MVA Stapelfeld um 150.000 t Jahreskapazität oder eine entsprechende Reduzierung der dort entsorgten Hausmüllmengen des Abfallwirtschaftsverbandes Stormarn-Lauenburg.

Der schleswig-holsteinische Umweltminister Heydemann und der Kreis Stormarn lehnten das entschieden ab. Es folgte ein Beschluss der MVA Stapelfeld GmbH, die mehrheitlich der Hansestadt Hamburg gehörte, die Nutzungskapazität für Stormarn und Lauenburg auf 53.000 t zu reduzieren. Umweltminister Heydemann widersprach dem mit Verweis auf die Landesverordnung zum Abfallbeseitigungsplan Schleswig-Holstein, die er nicht im hamburgischen Sinne ändern werde. Die MVA Stapelfeld GmbH beschloss daraufhin im Juni 1993 den Ausbau der Anlage. Es folgte ein Patt, bis die Hansestadt Hamburg einen Strategiewechsel vollzog und sich zum Ausbau der thermischen Behandlungskapazitäten auf eigenem Gebiet entschloss.

Im Herbst 1995 kündigte Hamburg den Verkauf seiner Anteile an der MVA Stapelfeld GmbH an. Die vier Hamburg-Randkreise boten an, die Anteile

jedoch nicht auf seine vertraglichen Nutzungsrechte (68% der Anlagenkapazität) verzichten; zudem wurde das Angebot der Kreise (96 Mio. DM) als unzureichend abgelehnt. Im Mai 1996 verkaufte Hamburg seine MVA-Anteile für 150 Mio. DM an eine Tochtergesellschaft des VEBA-Konzerns. Gegen die vertragliche Zusage, die MVA nicht zu erweitern und ab 1997 weiterhin jeweils 50.000 t Abfall anliefern zu können, verkauften auch die Kreise Stormarn und Herzogtum Lauenburg ihre Anteile an den Neuerwerber.



MVA Stapelfeld (Foto: Kreisarchiv Stormarn)

1993-94 Abfallwirtschaftskonzept für die Region Hamburg

1996: Kreislaufwirtschaftsgesetz des Bundes setzt den Schlusspunkt unter die Streitigkeiten

In diesem schwierigen Umfeld begannen 1993 die Arbeiten am „Abfallwirtschaftskonzept für die Region Hamburg“. Die Federführung lag bei der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise. Unter Beteiligung der entsorgungspflichtigen Körperschaften wurde das bis zum Jahr 2000 zu erwartende Abfallpotenzial ermittelt und nach Abzug von Vermeidungs- und Verwertungsmengen der Bedarf für notwendige Entsorgungsanlagen berechnet. Die Ergebnisse gingen in das Regionale Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg ein, wurden aber schließlich durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz des Bundes (September 1994) größtenteils überholt: Ab 1996 sollte die öffentliche Abfallwirtschaft nur noch für die Abfälle aus privaten Haushalten und nicht mehr für gewerbliche Abfälle entsorgungspflichtig sein. Der Kapazitätsbedarf an Behandlungs- und Entsorgungsanlagen sank dadurch erheblich, was im Verein mit den in Aufbau befindlichen Verwertungsstrukturen in der Region sowie der neuen Verbrennungskapazitäten in Hamburg den „Müllkrieg“ zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein schlagartig beendete.

### 3. Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg 1992-1997

#### 3.1 Aufstellung des REK

Die Absicht der drei Länder, mit dem REK einen Politikfelder übergreifenden Ansatz als Grundlage für den Interessenausgleich in der Region verfolgen zu wollen, lag ganz auf der Linie der Hamburg-Randkreise. Die Gemeinsamen Landesplanungen HH/SH und HH/NI hatten nur den Ordnungsraum außerhalb Hamburgs zum Gegenstand und nicht die Kernstadt selbst, weshalb dem funktionalen Wechselspiel zwischen ihnen und der daraus resultierenden Nutzen- und Lastenverteilung nicht gebührend Rechnung getragen wurde - die despektierliche Bezeichnung „Speckgürtel“ für das Umland kann man getrost dieser selektiven Betrachtungsweise zuschreiben. Und die Rahmenvereinbarung HH/SH hatte weniger die regionalen als die landespolitischen Interessenlagen im Blick gehabt, was die Kreise ungern wiederholt sehen wollten. Aus ihrer Sicht bot das REK die Gelegenheit, das funktionale Gesamtgefüge der Region im Zusammenhang zu beschreiben, Nutzen und Lasten zu objektivieren und auf dieser Basis zu Problemlösungen und einem Politikfelder übergreifenden Interessenausgleich zwischen Kernstadt und Umland zu gelangen.

Erwartungen der Hamburg-Randkreise an das REK Metropolregion Hamburg

Die REK-Lenkungsgruppe, die die Arbeiten fachlich leiten und koordinieren sollte, trat im Februar 1992 zusammen. Sie bestand zuerst aus 8, später 12 Mitgliedern sowie 3 Länder- und 2 Kommunalkoordinatoren. Die vier schleswig-holsteinischen Randkreise wurden vertreten durch den Vorsitzenden der Arbeitsgemeinschaft und dem Leiter ihrer Geschäftsstelle als Koordinator. Formal gesehen waren die Kreis- und später die Gemeindevertreter nur „Beteiligte“, was in der Praxis der Lenkungsgruppe nur dann eine Rolle spielte, wenn es um formale Verfahrensfragen ging, nicht jedoch bei Abstimmungen in der Sache. Über der Lenkungsgruppe stand der Staatssekretärsausschuss, der in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung die Weichen stellen sollte. Beschlussfassungen waren der Gemeinsamen Kabinettsitzung der Länder vorbehalten; die Arbeitsgemeinschaft musste also zusehen, ihre Positionen schon im Vorfeld zur Geltung zu bringen. Koordiniert wurde das über die Geschäftsstelle und die regelmäßigen Sitzungen der Landräte.

Organisation des REK-Prozesses

In den ersten Lenkungsgruppensitzungen stellten die Länder, die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise und die Regionale Arbeitsgemeinschaft der niedersächsischen Landkreise (RAG) ihre Überlegungen zu Gebiet, Inhalt, Charakter und Verfahrensweisen des REK vor. Diese Positionen und ersten Weichenstellungen zu Beginn des REK-Prozesses sind hier etwas ausführlicher dargestellt, weil sie bis heute die regionale Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg prägen.

1992: Erste grundlegende Weichenstellungen für die regionale Zusammenarbeit

**Gebiet:** Niedersachsen wünschte eine weite Gebietskulisse (acht niedersächsische Landkreise), Schleswig-Holstein hingegen wollte im ersten Schritt nicht über den Ordnungsraum um Hamburg hinausgehen. Den Hamburg-Randkreisen war wichtig, dass sie nicht an der Ordnungsraumgrenze Elmshorn - Kaltenkirchen - Bad Oldesloe - Schwarzenbek - Geesthacht geteilt wurden, aber die weite, bis in die Verflechtungsräume von Bremen/Bremerhaven und Hannover hineinreichende niedersächsische Gebietskulisse fand keinen Beifall: Je größer die Region, desto divergenter die räumlichen und wirtschaftlichen Strukturen und desto schwieriger der Interessenausgleich. Das Ergebnis war, dass der Landkreis Lüneburg in die Metropolregion einbezogen wurde und der „Zweite Ring“ - in Niedersachsen die Landkreise Cuxhaven, Soltau-Fallingb., Uelzen und Lüchow-Dannenberg, in Schleswig-Holstein der Kreis Steinburg sowie die Städte Neumünster und Lübeck - „Erweiterter Betrachtungsraum“ des REK sein sollte, wenn bei Themen wie Wirtschaft, Verkehr und Umwelt räumlich weiterreichende Zusammenhänge zu beachten waren.

Diskussion über den „Zweiten Ring“ der Kreise um Hamburg



Gebiet des REK Metropolregion Hamburg 1992 und der erweiterte Betrachtungsraum (Grafik: REK 1994)

Das REK als fachübergreifender programmatischer Bezugsrahmen...

...gliedert in Leitbild, Orientierungs- und Handlungsrahmen

Rahmenkonzept oberhalb der Regionalplanebene mit Bindungswirkungen nur für die Länder

**Inhalt:** Der Arbeitsgemeinschaft ging es zunächst einmal um eine objektive Darstellung der innerregionalen Verflechtungsbeziehungen, der Funktionen der Teilräume im Gesamtgefüge sowie der Anforderungen, denen sich die Region und ihre Teilräume stellen mussten. Im nächsten Schritt sollten Entwicklungsziele definiert, Entwicklungshemmnisse aufgezeigt und schließlich Empfehlungen an die zuständigen Handlungsträger formuliert werden. Auf Seiten der Fachressorts der Länder gab es hingegen Stimmen, denen ein Raumordnungskonzept mit Eckwerten, Prognosedaten und im übrigen ein Annex mit den Ländervereinbarungen zu Problemfeldern wie Abfallentsorgung und Verkehr vollauf genügt hätten. Doch das entsprach nicht der Vorstellung der Lenkungsgruppe: Das REK sollte als fachübergreifender programmatischer Zielrahmen angelegt werden, wobei primär die Funktions- und Handlungsfähigkeit der Gesamtregion im Fokus stehen sollte. Man kam überein, das REK in Leitbild, Orientierungsrahmen und Handlungsrahmen zu gliedern und zeitlich in dieser Abfolge zu staffeln. Das Leitbild sollte die gewünschte Entwicklung, den inneren Zusammenhang der Region und das Verhältnis ihrer Teile zueinander beschreiben und der Metropolregion ein Profil und Image geben. Der Orientierungsrahmen sollte Entwicklungsziele, Eckwerte, Prognosedaten und grundsätzliche räumliche Festlegungen für die Handlungsfelder von Abfallwirtschaft bis Wohnungsbau enthalten und der Handlungsrahmen schließlich Strategievorschläge und Handlungsempfehlungen formulieren und erste „Regionale Leitprojekte“ benennen.

**Charakter:** Das REK sollte ein informelles Rahmenkonzept oberhalb der Regionalplanebene werden und Bindungswirkungen für die Politik der Länder, aber nicht für die formal nur beteiligten Kreise und Gemeinden entfalten; für sie und die übrigen Akteure in der Region galt das Freiwilligkeitsprinzip. Komplikationen bereitete der Umstand, dass die niedersächsischen Landkreise als Träger der Regionalplanung sich demnach nicht an die raumordnungsfachlichen Empfehlungen des REK zu halten bräuchten, wenn sie anderes wollten; diese Bindungswirkung musste das Land Niedersachsen über sein Landesraumordnungsprogramm herzustellen versuchen. In Schleswig-Holstein hatte das Land die Regionalplanung hingegen selbst in der Hand. Die Landesplanung hielt an der Position fest, dass über den Regionalplan I erst gesprochen wird, wenn abgestimmte Prognosedaten vorliegen. Vereinbart wurde, zur gegebenen Zeit die Landesraumordnungspläne, Re-

gionalpläne und den Flächennutzungsplan Hamburgs auf Basis des Orientierungsrahmens zeitgleich fort zuschreiben.

**Verfahrensweisen:** Die Arbeitsgemeinschaften der Kreise in Nord und Süd legten Wert darauf, Entwürfe vor der Beschlussfassung durch die Kabinette den Kreisgremien zu präsentieren und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Ländervertreter taten sich schwer damit, sahen sie doch das REK als Sache der Landesregierungen und folglich der Verwaltungs- und nicht der politisch-parlamentarischen Ebene an. Die Befürchtung war, dass Entwürfe kommunalpolitisch „zerfleddert“ werden könnten, bevor die Kabinette sich damit befassten und dass die kommunale Seite Forderungen zu „heißen“ Themen wie Abfallentsorgung und Verkehr erheben würde, die den Fachressorts bei der Umsetzung z.B. der Rahmenvereinbarung HH/SH in die Quere kommen konnten. Die Kompromisslösung lautete, dass Entwürfe erst durch die Kabinette gehen sollten und dann offiziell zur Diskussion und Stellungnahme freigegeben waren, die Arbeitsgemeinschaften ihre Gremien aber jederzeit über Sachstände informieren konnten. Mitte 1992 gaben die Staatssekretäre grünes Licht für die Beteiligung auch der Gemeindeebene und die Lenkungsgruppe wurde um einen Bürgermeister aus Nord und Süd und einen Hamburger Bezirksamtsleiter erweitert. Zugleich wurden „Kommunale Begleitausschüsse“ eingerichtet, bestehend aus zwei Bürgermeistern oder Amtsvorstehern je Kreis und den Landräten.

**Schwächen:** Die Lenkungsgruppe sollte „frei von Weisungen“ arbeiten, aber eben nur „weitgehend“. Absprachen der Länder zur Bundesverkehrswegeplanung, die Rahmenvereinbarung HH/SH, Konflikte wie der soeben ausgebrochene „Müllkrieg“ zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein oder die Konkurrenz der Länder bei der Akquisition von Unternehmen und Arbeitsplätzen konnten die Vertreter der federführenden Landesplanungen im Lenkungsgremium schlecht ignorieren. Also sah man davon ab, sich selber an diesen schwierigen Themen zu versuchen und überließ es den Fachressorts, auf ihren Abstimmungskanälen zu Ergebnissen zu gelangen. Die Ressorts waren zur Zusammenarbeit mit der Lenkungsgruppe verpflichtet worden, doch hielten die Wirtschafts- und Verkehrsressorts der beiden Flächenländer nichts davon, ihre Wirtschafts- und Strukturpolitik oder ihre Prioritätensetzungen für den Bundesverkehrswegeplan einer regionalisierten Betrachtung zu unterziehen. Die integrative Sichtweise, durch die bei unterschiedlicher politischer Bewertung von Zielen und Einzelmaßnahmen ein Interessenausgleich über verschiedene Politikfelder hinweg erleichtert werden sollte, musste so Stückwerk bleiben - eine Kapitulation vor den Ressortegoismen, wie die Hamburg-Randkreise befanden. Diesem Mangel ist zuzuschreiben, dass die Aufbruchstimmung, die anfangs noch in der Kommunalpolitik herrschte, bald nachließ und einem eher verhaltenen Interesse am REK wich.

Problem: Einbeziehung der Kommunalpolitik in den Abstimmungsprozess

Mangelnde Durchgriffsmöglichkeit auf die Fachpolitiken der Länder...

...der integrative Konzeptansatz bleibt Stückwerk

### 3.2 Leitbild und Orientierungsrahmen des REK

Der erste Leitbildentwurf war im April 1992 fertig gestellt. Zur überarbeiteten Fassung nahmen die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise und der Kommunale Begleitausschuss Ende des Jahres gemeinsam Stellung und stießen mit ihren Nachbesserungswünschen, die insbesondere die Leitsätze zum zentralörtlichen System, zur axialen Siedlungsentwicklung und zum Ausbau des ÖPNV zum Gegenstand hatten und darauf abzielten, die bestehenden Probleme deutlicher anzusprechen, auf Widerspruch in der Lenkungsgruppe. So zog die Leitbilddiskussion sich in das Folgejahr hinein. Mitte 1992 legte die „Arbeitsgruppe Daten“ ihre erste Prognose zur Bevölkerungsentwicklung und zum Wohnungs- und Flächenbedarf bis zum Jahr 2000 vor, die den Handlungsbedarf, auf den die Hamburg-Randkreise seit zwei Jahren hingewiesen hatten, bestätigte: Anstieg der Bevölkerung um 58.000 bis 82.000, der Haushalte um 33.000 bis 43.000, Wohnungsneubaubedarf 63.000 bis 73.000 Wohneinheiten und Bruttobaulandbedarf 2.300 bis 2.700 ha. Zur Beschleunigung der Flächenmobilisierung schlug die Ar-

Leitbilddiskussion

Die Prognose der Bevölkerungsentwicklung und des Baulandbedarfs bis zum Jahr 2000...

beitsgemeinschaft eine Neuausrichtung des Förderungsfonds HH/SH vor: Der Fonds sollte aufgestockt und die Gemeinden mit Darlehen bei der Ausweisung und Erschließung von neuen Wohn- und Gewerbebauflächen unterstützen.

### **Sonderprogramm „Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus“ des Förderungsfonds HH/SH (1995-1999)**

Auf den Vorstoß der Arbeitsgemeinschaft von August 1992 hin hatten die Geschäftsstelle des Förderungsfonds mit der Arbeitsgemeinschaft verabredet, gestützt auf die Prognose des Flächenbedarfe und die Erhebung der Flächenreserven ein Modell für die Mobilisierung zusätzlicher Wohnbauflächen in Schwerpunkttorten der Achsenräume um Hamburg zu entwickeln. Der Förderungsausschuss HH/SH stimmte im Februar 1993 zu, einen neuen Förderungsschwerpunkt „Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus“ gegen anteilige Belegungsrechte Hamburgs einzurichten. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft wirkte dabei mit, die Bedarfslage der Kommunen zu sondieren und die Datengrundlagen zusammenzustellen. Das Förderungskonzept wurde anschließend von der neuen „AG Wohnungsbauförderung“ erarbeitet; das Ergebnis war das „Sonderprogramm „Flächenbevorratung, insbesondere Förderung des Erwerbs von Wohnbauflächen und Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus“, das der Förderungsausschuss im November 1994 beschloss und mit 7 Mio. DM p.a. ausstattete (für 400 Wohneinheiten in der Pilotphase 1995-96). Dass dieses Programm dann zu wenig Resonanz bei den Kommunen fand (insgesamt 300 Wohneinheiten bis 1999) und im Jahr 2000 eingestellt wurde, lag zum einen an der kritischen Haltung der Kommunen zu den anteiligen Belegungsrechten, die Hamburg einzuräumen waren, und zum anderen daran, dass das Programm zu spät auf den Markt kam - 1995 war die Zeit der hohen Bedarfsspitzen im sozialen Wohnungsbau schon vorbei.

...und die Ergebnisse der Wohnbauflächenerhebung in den Achsenräumen um Hamburg bestätigen den regionalplanerischen Handlungsbedarf

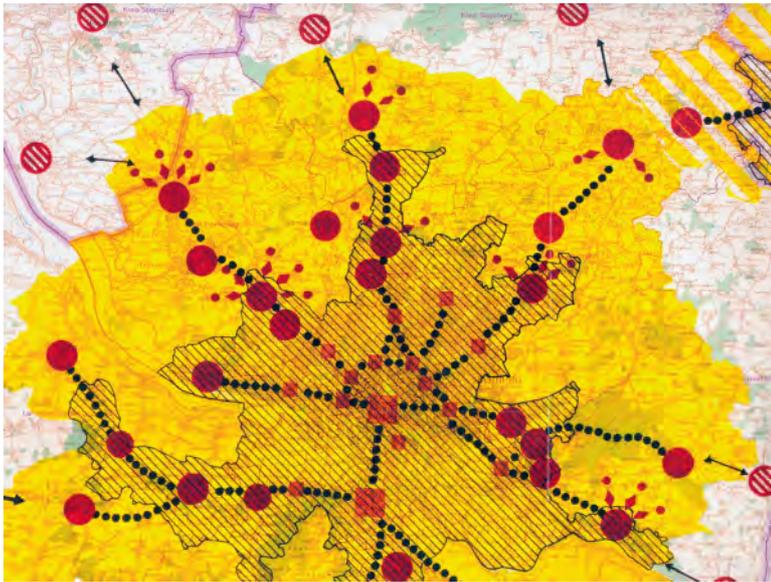
1993: Landesplanung und Arbeitsgemeinschaft vereinbaren gemeinsame Fortschreibung des Regionalplans I

Im März 1993 lagen dann auch die Ergebnisse der Wohnbauflächenerhebung im Ordnungsraum um Hamburg vor, die 1992 unter Federführung der Arbeitsgemeinschaft durchgeführt worden war. Auch hier lagen die Kreise mit der Einschätzung richtig, dass in den Achsenräumen um Hamburg nicht hinreichend Flächenreserven verfügbar oder zeitnah in Planung waren, um den prognostizierten Wohnungsbaubedarf decken zu können. Die Arbeitsgemeinschaft hatte die Erhebung im Vorjahr zum Anlass genommen, ein eigenes Modell für die Weiterentwicklung des Achsenkonzepts im Nachbarraum um Hamburg zu entwickeln. Das Modell wurde im Mai 1993 von der Vollsitzung verabschiedet und der Landesplanung präsentiert. Es sah die Schließung von Lücken und punktuelle Erweiterungen der Achsenräume vor, stellte also das Leitprinzip der axialen Siedlungsentwicklung nicht in Frage. Nach Gesprächsrunden im August und Oktober 1993 kamen Landesplanung und Arbeitsgemeinschaft überein, den Regionalplan I gemeinsam fortzuschreiben. Und nach Zurückstellung der Vorbehalte, die Hamburg gegen den Prognosekorridor mit der oberen Variante EUROSTAT C hegte, war Ende 1993 auch die Lenkungsgruppe soweit, einen dringenden Handlungsbedarf zu bilanzieren und daraus Schlüsse für den Orientierungsrahmen zu ziehen.

### **Bericht der REK-Lenkungsgruppe über den Wohnungsbaubedarf und die Wohnbauflächenreserven in der Metropolregion Hamburg (Dezember 1993):**

*Unter Ausschöpfung der Flächenreserven und der angenommenen Nutzungsdichte folgt aus dem Prognosekorridor ein planerischer Fehlbestand an Reserveflächen für den Wohnungsbau bis 2010 in der Größenordnung von 3.440 ha (EUROSTAT C) bzw. ein planerischer Überschuss von 410 ha (BDA). Angesichts der Einschränkungen bei der tat-*

sächlichen Verfügbarkeit der Reserveflächen zeigt diese Negativbilanz immer noch ein unrealistisch günstiges Bild, der tatsächliche Fehlbestand ist weit größer. Erforderlich sind daher insbesondere eine am tatsächlichen Bedarf orientierte planerische Flächenvorsorge für den Wohnungsbau, eine vorausschauende Bodenbevorratung in allen Teilräumen der Region auf der Basis einer raumordnerisch sinnvollen Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur, eine Erhöhung der städtebaulichen Nutzungsdichten in allen Zentren der Region, ein längerfristig verstetigtes Wohnungsbauprogramm auf hohem Niveau, eine gemeinde-, kreis- und ggf. Ländergrenzen überschreitende Kooperation bei der Entwicklung von Wohnungsbauprojekten.



Das axiale Prinzip der Siedlungsentwicklung im Ordnungsraum (gelb) um Hamburg (Grafik: REK 1996)

Die Jahre 1992 und 1993 waren neben den Themen Siedlungsentwicklung und Wohnungsversorgung ausgefüllt mit der Abstimmung der fachspezifischen Aussagen des Orientierungsrahmens zu Natur und Landschaft (laufende Bestandsaufnahme), Wirtschaft und Wirtschaftsförderung (u.a. Projekt eines Länder übergreifenden Gewerbegebietes), Öffentlicher Nahverkehr (paralleles Gutachten „ÖPNV in Hamburg und benachbarten Kreisen“), Abfallwirtschaft („Abfallwirtschaftskonzept für die Region Hamburg“) und Wasserversorgung. Hierbei wirkten die Fachressorts der Länder, die Arbeitsgemeinschaften der Kreise und zum Teil noch die Fachausschüsse der Gemeinsamen Landesplanungen mit.

Weitere zentrale Handlungsfelder des Orientierungsrahmens

Ende 1993 konnten die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise und der Kommunale Begleitausschuss Stellung zum Entwurf von Leitbild und Orientierungsrahmen nehmen, bevor er an die Kabinette ging. Kritisch bewertet wurden besonders

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft zu Leitbild und Orientierungsrahmen

- die unzureichende Substanz einiger Leitsätze und nicht hinreichend klare Zielformulierungen,
- der in der Zielformulierung nicht aufgelöste Konflikt zwischen hohen Standards im Natur- und Landschaftsschutz auf der einen und bezahlbaren Flächen für Siedlung, Infrastruktur und Ausgleichsmaßnahmen auf der anderen Seite,
- die unbeantwortete Frage nach der Finanzierung neuer oder verbesserter ÖPNV-Angebote,
- das Beharren Hamburgs auf seine Ziele bezüglich der MVA Stapelfeld ohne Rücksichtnahme auf die Entsorgungssicherheit der mitbetroffenen Kreise.

1994: Verabschiedung von Leitbild und Orientierungsrahmen des REK

Im April 1994 verabschiedete die Trilaterale Kabinettsitzung HH/NI/SH das Leitbild und den Orientierungsrahmen des REK. Zugleich vergaben die Kabinette die Aufträge,

- den Handlungsrahmen zu erarbeiten und dabei die 8. Koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des Bundes und der Länder zugrunde zu legen,
- zu prüfen, *„ob und welche Änderungen und Folgerungen für die Organisation und die Arbeitsweise der bilateralen Gemeinsamen Landesplanungen im Hinblick auf die trilaterale Zusammenarbeit und in Ansehung unterschiedlichen Landesrechts zweckmäßig sind“* und
- die Richtlinien der Förderfonds HH/SH und HH/NI zu vereinheitlichen.

Nachdem nun abgestimmte Eckwerte und Prognosedaten für die Metropolregion Hamburg vorlagen, begannen das Umweltministerium und die Landesplanung zusammen mit der Arbeitsgemeinschaft und den Hamburg-Randkreisen Mitte 1994 mit der parallelen Fortschreibung des Landschaftsrahmen- und des Regionalplans für den Planungsraum I.

### 3.3 Handlungsrahmen des REK

Einsetzung von Facharbeitsgruppen - wachsender Koordinierungsaufwand in der Arbeitsgemeinschaft

Im Juni 1994 setzten die Staatssekretäre neun Facharbeitsgruppen ein, die die Themenfelder Siedlungsentwicklung, Wohnungsbauförderung, Naturhaushalt und Naherholung, Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr, Wasserversorgung, Abfallwirtschaft und Baggergutunterbringung des Handlungsrahmens bearbeiteten sollten. Die Federführung lag bei den jeweiligen Fachressorts der Länder. Die Arbeitsgemeinschaft war darin durch die Geschäftsstelle oder durch die Landräte bzw. ihre Fachdienststellen vertreten. Der Koordinierungsaufwand erhöhte sich noch einmal beträchtlich. Da zugleich auch die Landschaftsrahmen- und Regionalplanfortschreibung anliefe, wurde die Geschäftsstelle um eine Planerin verstärkt.

Kritische Auseinandersetzung der Kommunalpolitik mit den Ergebnissen und Verfahrensweisen des REK-Prozesses

Im Sommer des Jahres veranstalteten Landesplanung und Arbeitsgemeinschaft in jedem Kreis einen Workshop zum Leitbild und Orientierungsrahmen des REK und zur anstehenden Fortschreibung des Regionalplans I. Die Workshops richteten sich an die Kreis- und Gemeindepolitik und sollten nachholen, was bis dahin nicht erwünscht war: Die kritische Auseinandersetzung der Kommunalpolitik mit den Ergebnissen des REK-Prozesses und den Schlüssen, die daraus für die Regionalplanung zu ziehen waren. Im September schloss sich ein zentraler Workshop für Kammern, Gewerkschaften, Verbände, Wissenschaftsinstitute und Fachöffentlichkeit in Hamburg an. Es gab volle Zustimmung zur regionalen Kooperation an sich, aber es wurden auch Stimmen laut, die die „undemokratische Vorgehensweise“ bei der REK-Aufstellung bemängelten und anzweifelten, dass die Inhalte überhaupt noch zu beeinflussen waren. Und tatsächlich beschloss die Lenkungsgruppe angesichts der Vielzahl unvereinbarer Positionen z.B. zwischen Wirtschafts- und Umweltverbänden später, Leitbild und Orientierungsrahmen nicht mehr zu überarbeiten oder fortzuschreiben. Immerhin brachten diese Veranstaltungen das REK und „die Metropolregion“ erstmals ins Licht der breiten Öffentlichkeit und veranlassten Kammern, Verbände, Gewerkschaftsbund und Kommunen, sich in den neuen Arbeitsgruppen zu engagieren.

Stellungnahmen zum Entwurf des Handlungsrahmens 1996: Positive Gesamtresonanz trotz Kritik im Einzelnen

Ende 1995 lagen die Entwürfe der Facharbeitsgruppen zum Handlungsrahmen und erste Vorschläge für „Regionale Leitprojekte“ vor. Die Lenkungsgruppe fasste sie zu einem „Werkstattbericht“ nebst umfangreichem Materialband zusammen, den die Kabinette im Februar 1996 zur Diskussion mit den Kommunen und übrigen regionalen Akteuren freigaben. In den Sommermonaten folgten erneute Diskussionsrunden mit Kreis- und Gemeindevertretern, Kammern, Gewerkschaftsbund und Verbänden. Die Stellungnahmen belegten eindrucksvoll die Bereitschaft, lokale und sektorale „Befindlichkeiten“ zugunsten der regionalen Gesamtperspektive zurückzustellen, trotz Einzelkritik an den Schwerpunktsetzungen und Handlungsempfehlungen des Berichts. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise und der Kommunale Begleitausschuss gaben wieder gemeinsam ei-

ne Stellungnahme ab, bei der es vornehmlich um die immer noch unzureichende Behandlung grundlegender Zielkonflikte und möglicher Lösungsstrategien für eine ausgewogene Nutzen-Lasten-Verteilung ging, des Weiteren um die Schienen- und Straßenverkehrsinfrastruktur, den ÖPNV auf den Achsen und in der Fläche und um die Finanzausstattung des Förderungsfonds. Die vier Kreistage schlossen sich dieser Stellungnahme an. Die eingehenden Stellungnahmen wurden diesmal in die Facharbeitsgruppen überwiesen, zur Auswertung und entsprechenden Überarbeitung der Fachkapitel im Handlungsrahmen.



Leitprojekt NSG Höltingbaum (Karte: NABU Landesverband Hamburg)

Bereits im Juni 1995 hatte die Lenkungsgruppe die Beratungen über die künftige Organisation der regionalen Zusammenarbeit aufgenommen. Der Vorschlag Hamburgs lautete, die Arbeitsstruktur des REK und die beiden bilateralen Gemeinsamen Landesplanungen zur „Trilateralen Gemeinsamen Landesplanung“ für das Gebiet der Metropolregion zu verschmelzen. Von der Gründung eines Regionalverbandes, im REK-Beschluss 1991 noch in Aussicht genommen, hielten weder die Länder noch die Kreise in Anbetracht der vielen rechtlichen und politischen Komplikationen einer neuen und länderübergreifenden Verwaltungsebene etwas. Gemeinsame Aufgabenstellungen, die eine gesicherte Rechtsgrundlage benötigten, konnten auf staatsvertraglichem Wege geregelt werden. Die Trilaterale Gemeinsame Landesplanung sollte als informelle Plattform in Trägerschaft der drei Länder organisiert werden, was einfachere Möglichkeiten für die Einbeziehung der kommunalen Gebietskörperschaften und die Mitwirkung anderer regionaler Akteure eröffnete. Diskutiert wurde über die Funktionen und die Besetzung der Gremien; hin und her ging es in der Frage, in welcher Form die Kammern, Gewerkschaften, Verbände und auch die Länderparlamente einzubinden waren. Die Facharbeitsgruppen sollten nur bei Bedarf einberufen werden, was nicht ganz unstrittig war, denn einige Beteiligte sahen durchaus einen fortlaufenden fachlichen Abstimmungsbedarf.

Im Mai 1996 verständigte sich die Lenkungsgruppe auf folgende Vorschläge zur Organisation der trilateralen Zusammenarbeit: Vorerst keine Regionalverbandsgründung; keine Geschäftsstelle mit eigenem Personal, sondern Bildung eines Arbeitsstabes mit drei Länder- und zwei kommunalen Koordinatoren und Ausstat-

1995/96 Richtungsentscheidung in der Organisationsfrage: Kein Regionalverband, sondern trilaterale Gemeinsame Landesplanung auf informeller Basis

Niedersachsen setzt die Einbeziehung des „2. Ringes“ in die Metropolregion Hamburg durch - Schleswig-Holstein zieht nach

tung des Arbeitsstabes mit je 100 TDM von Seiten der Länder; Gremien sollten Planungsrat, Lenkungsausschuss und die bilateralen Förderungsausschüsse HH/NI und HH/SH sein und eine Regionalkonferenz als Forum für Vertreter der Länderparlamente, Kommunalpolitik, Kammern, Gewerkschaften und Verbände dienen. Was die Förderungsfonds betraf, sollten die Fördergebiete an die Gebietskulisse der Metropolregion angepasst werden. Hieran entzündete sich wieder Streit um die Einbeziehung oder Nichteinbeziehung des zweiten Rings. Als im Juni der Niedersächsische Landtag eine Resolution mit der Forderung verabschiedete, alle acht Landkreise in die Metropolregion einzubeziehen, war diese Frage im Prinzip entschieden. Schleswig-Holstein musste nun seinerseits über den zweiten Ring befinden und votierte am Ende für die Aufnahme des Kreises Steinburg und des Wirtschaftsraumes Brunsbüttel (Teil des Kreises Dithmarschen). Die Städte Lübeck und Neumünster sollten hingegen nicht integriert werden, weil sie vorrangig in andere Kooperationen eingebunden waren („Entwicklungskonzept Region Lübeck“ und K.E.R.N.-Region).

Von August bis Oktober wurde am Beschlussentwurf des Handlungsrahmens gearbeitet, darin enthalten nun auch der Organisationsvorschlag für die Trilaterale Gemeinsame Landesplanung und die neuen Leitsätze für die Förderungsfonds. Zuvor hatten die Geschäftsstellen der Fonds und die Koordinatoren die Finanzierungsbedingungen und -bedarfe besonders der Leitprojekte des REK untersucht und Kriterien für räumliche und sektorale Förderprioritäten erarbeitet. In den letzten Sitzungen votierte die Arbeitsgemeinschaft gegen die Einbeziehung des zweiten Rings in die Metropolregion (erfolglos), für den Ordnungsraum um Hamburg als Schwerpunkt der Förderung (erfolgreich), für die Aufstockung des Förderfonds HH/SH im Falle der Einbeziehung von Steinburg und Brunsbüttel (aufgeschoben). Auch forderte sie das Stimmrecht im Förderungsausschuss HH/SH, womit sie beinahe ans Ziel gelangt wäre: Erst in der Kabinettsitzung wurde die schon gegebene Zusage aufgrund förderrechtlicher Bedenken des schleswig-holsteinischen Innenministeriums wieder zurückgezogen.

1996: Verabschiedung des REK-Handlungsrahmens

Nach der Verabschiedung des REK-Handlungsrahmens durch die Gemeinsame Kabinettsitzung HH/NI/SH am 4.12.1996 und der Bildung der Trilateralen Gemeinsamen Landesplanung am 1.1.1997 hatte die Metropolregion Hamburg nun eine feste äußere Gestalt, eine innere Struktur und ein Programm.

### **3.4 Ausweitung des Fördergebietes und neue Richtlinien des Förderungsfonds HH/SH 1996/97**

Die Förderungsfonds im Fokus der Kreise und Gemeinden des „2. Ringes“

Mit der Veröffentlichung des REK-Handlungsrahmens/ Werkstattberichts der Lenkungsgruppe im Februar 1996 begann die Diskussion um die Einbeziehung des „Weiteren Betrachtungsraumes“ in die Metropolregion Hamburg. Hauptmotiv der Kommunen des „zweiten Rings“ in Niedersachsen und Schleswig-Holstein war der Wunsch, zum einen wirtschaftlich von der Metropole Hamburg und zum anderen von den Förderungsfonds der Gemeinsamen Landesplanungen zu profitieren. Den Hamburg-Randkreisen stand noch ihr Ringen um den Erhalt des Fonds 1988/89 vor Augen und wandten sich entschieden dagegen, die knappen Mittel über eine größere Fläche zu streuen. Die Landesregierung Schleswig-Holstein sah das ähnlich kritisch und setzte, nachdem die Weichen in Richtung Erweiterung der Metropolregion gestellt worden waren, im gemeinsamen Kabinettsbeschluss zumindest durch, dass der Ordnungsraum um Hamburg Schwerpunkt der Förderung bleiben soll. Nach den Vorstellungen Hamburgs sollte die Förderpolitik auf die Ziele und Empfehlungen des REK sowie am Grundsatz „weites Fördergebiet - enge Förderkriterien - höherwertige Projektqualitäten“ ausgerichtet werden, was auf die vorrangige Förderung von Leitprojekten hinauslief.

Im Februar 1997 bekräftigten die Hamburg-Randkreise noch einmal die ablehnende Haltung gegenüber einer Erweiterung des Fördergebietes ohne vorherige Mittelaufstockung (Beschlüsse der vier Kreistage). Die Landesregierung, die den

schleswig-holsteinischen Fondsanteil größtenteils aus der kommunalen Finanzausgleichsmasse finanzierte („Normalansatz“), unternahm einen Vorstoß, den Fonds um 1 Mio. DM zu erhöhen, scheiterte damit aber am Widerspruch der Kommunalen Landesverbände und Hamburgs. Kurz darauf sah sie sich gezwungen, die Zuweisung aus dem Landeshaushalt („Sonderansatz“) von 1 Mio. auf 800 TDM zu kürzen, so dass die Fördergebietserweiterung nun sogar mit einer sinkenden Finanzausstattung des Fonds einherging. Diese Operation des Landes am „Sonderansatz“ sollte sich 2001 (-200 TDM) und 2004 (-100 TEUR) wiederholen.

1997: Die Hamburg-Randkreise fordern eine Aufstockung der Fondsmittel vor Ausweitung des Fördergebietes - vergebens

#### **Neue Richtlinien des Förderungsfonds Hamburg/Schleswig-Holstein 1997:**

Die Förderungsfähigkeit kommunaler Projekte soll daran gemessen werden, inwieweit sie „zur Realisierung der im REK verankerten gemeinsamen Entwicklungsvorstellungen, zur Lösung von regional bedeutsamen Problemen und zur Stärkung der Zusammenarbeit in der Metropolregion“ beitragen. Die Förderbereiche sind, mit Ausnahme des Sonderprogramms „Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus“, im Großen und Ganzen die gleichen wie im „Neukonzept“ von 1989:

- Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung,
- Förderung des ÖPNV (Verknüpfung von Bahn, Bus und Individualverkehr),
- Maßnahmen zur Sicherung von Wassergewinnung, zur Gewässerreinigung und naturnaher Ausbau von Oberflächengewässern,
- Sicherung und Entwicklung bedeutsamer Bereiche für den Naturhaushalt,
- Naherholungs- und Tourismusmaßnahmen (Förderung von Naturerlebnisräumen, überörtliches Rad-, Wander- und Reitwegenetz),
- Gebietsentwicklungsplanungen inklusive Gutachten (verkehrlicher und städtebaulicher Teil),
- alle vorgenannten Maßnahmen und sonstige Maßnahmen im besonderen Interesse beider Länder („Sonderansatz“).

Die neuen Förderfondsrichtlinien wurden im Juni 1997 vom Planungsrat verabschiedet. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise war bei ihrer ablehnenden Haltung geblieben und nahm diesen Beschluss lediglich zur Kenntnis. Hamburg kündigte in der Sitzung an, die Förderungspraxis auf *Projekte mit besonderer Bedeutung für die Metropolregion Hamburg* einengen zu wollen. In Anbetracht des hohen Abstraktionsgrades der REK-Programmatik warf das sogleich die Frage auf, woraus denn einigermaßen objektive Qualitätsmaßstäbe für das Kriterium „besondere Bedeutung“ abgeleitet werden sollten. Die Frage ist bis heute offen geblieben und stellt seither einen permanenten Unsicherheitsfaktor für Antragsteller wie Antragsentscheider dar - ein sehr unbefriedigender Zustand bei einem Instrument, das laut REK doch „wesentliches Instrument zur Unterstützung des REK-Folgeprozesses, insbesondere der Kommunen als letztlich Betroffene und Umsetzer“ sein sollte. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft intensivierte daraufhin ihre Beratungstätigkeit und legte einen „Förderleitfaden“ für Antragsteller mit konkreten Beispielen aus der Förderungspraxis auf (Juli 1997 und März 2002).

Problematisches Förderkriterium: „*Projekte mit besonderer Bedeutung für die Metropolregion*“

Die Ausweitung des Fördergebietes war Anlass für erste Gespräche und Absprachen zwischen der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise und den Kreisen Steinburg und Dithmarschen. Im November 1997 wurde die „Landräte-Konferenz Metropolregion Hamburg“ eingerichtet, zwecks Abstimmung der sechs Kreise in Angelegenheiten der Trilateralen Gemeinsamen Landesplanung und des Förderungsfonds.

Gespräche der Arbeitsgemeinschaft mit den Kreisen Steinburg und Dithmarschen

### 3.5 Wertung des REK-Prozess aus heutiger Sicht

Regionale Zusammenarbeit bleibt trotz anderweitiger Konflikte zwischen den Ländern auf Kurs

Das REK für die Metropolregion Hamburg ist häufig mit dem Verdikt „Unglaublicher Aufwand für eine abstrakte Programmatik ohne Verbindlichkeit“ belegt worden. Fünf Jahre Dauer und der enorme Sitzungs- und Zeitaufwand unzähliger Akteure rechtfertigen an sich jede Kritik. Beim Blick zurück kommt man aber nicht umhin, auch anzuerkennen, dass dieser Prozess des „Zusammenraufens“ unumgänglich und am Ende erfolgreich war, sonst gäbe es die heutige Regionalkooperation wohl nicht. Denn die Länder als Initiatoren und maßgebliche Akteure hätten während dieser Jahre genügend Anlässe gehabt, die alten Schützengräben zu beziehen: Der „Müllkrieg“, der Transrapid-Streit, der „KKW-Stillstandskrieg“, das Gastschulabkommen, die westliche Elbquerung der A20, der Dauerbrenner Elbvertiefung und anderes mehr.<sup>10</sup> Die Boomzeiten waren vorbei und das „Nordstaat-Gespenst“ zurück in der Flasche, und so sank auf der politischen Führungsebene besonders der Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen mit wachsendem Zeitabstand zum Startjahr 1991 wahrnehmbar der Stellenwert des Projektes 'Metropolregion Hamburg', weil andere Prioritäten in den Vordergrund traten. Die offene Gesprächsatmosphäre und zielorientierte Sacharbeit in der Lenkungsgruppe, das besondere Vertrauensverhältnis zwischen den Koordinatoren, die im Vorfeld viele Problemlösungen auf den Weg bringen konnten, und besonders auch die im Arbeitsprozess entstandenen Netzwerke engagierter Akteure trugen dazu bei, die regionale Zusammenarbeit auf Kurs zu halten.

Weder Lagerung noch Verbrennung noch Export – aber was?

## Nachbarn im Müllstreit

Erstes Treffen mit Voscherau geplant Neuer Tritt ins Kieler Fettnäpfchen

### Heide Simonis zeigt dem Nordstaat die kalte Schulter

### Hamburg will sein Umland angliedern

Senatsbeschluß verhärtet Fronten zwischen den Nord-Ländern

## Hamburg stoppt Gastschüler

Massiver Protest gegen Erweiterung der MVA Stapelfeld Kiel: Transrapid – Nein, danke!  
Landesregierung lehnt Bau der Strecke Hamburg-Berlin ab

Konfrontation statt Kooperation bei den Nordlichtern  
Seit alle Regierungschefs aus der gleichen Partei kommen, knirscht es spürbar / Von UWE BAHNSEN

## Eiszeit zwischen Kiel und Hamburg

Voscherau droht mit Bürgervotum zum „Nordstaat“  
Kiel soll Elbvertiefung zustimmen

## Hamburg als Rosinenpicker?

Elbvertiefung: Hannover und Kiel beklagen Hamburger Egoismus  
Voscherau will mit Simonis reden Heide Simonis:

## Streit um Elbquerung

„Voscherau macht den Norden kaputt“  
Jedes Bundesland sieht auf seine Vorteile

Schlagzeilen 1992-1996: Konfrontation statt Kooperation der Länder

Fachliche Erwartungen der Kreise nur zum Teil erfüllt

In fachlicher Hinsicht hatte das REK die Erwartungen der Hamburg-Randkreise nur zum Teil erfüllt. Auf der Aktivseite standen die Eckdaten des Orientierungsrahmens, auf deren Basis der neue Regionalplan I die Gestalt annahm, die den

Kreisen vorschwebte und ihren Siedlungsschwerpunkten die notwendige Entlastung und weiteren Entwicklungschancen brachte. Auf der Passivseite standen die nur rudimentär beleuchteten Lastenverteilungs- und viele offene Finanzierungsfragen (darunter die Förderungspolitik), so dass der ursprünglich angestrebte Politikfelder übergreifende Interessenausgleich unerreicht blieb. Zwei besonders wichtige Ausgleichsziele der Kreise waren allerdings schon auf anderen Wegen in Richtung Lösung unterwegs: Der ÖPNV und die Abfallwirtschaft. Die Arbeitsgemeinschaft setzte darauf, dass die verbleibenden Lücken im Folgeprozess noch geschlossen werden konnten.

Auf die Habenseite der Bilanz gehört nicht zuletzt auch der intensive Austausch der Landräte mit der Staatskanzlei, dem Innen-, Umwelt- und Wirtschaftsministerium, mit dem Ersten Bürgermeister und den Behördenleitungen Hamburgs, der Handelskammer Hamburg und den niedersächsischen Landkreisen während dieser Zeit - jedes Treffen ein Beitrag dazu, den Zielen und Positionen der Hamburg-Randkreise Gehör zu verschaffen und die Arbeitsgemeinschaft als Partner in der Regional Kooperation, bei der Regionalplanfortschreibung und bei der Neuorganisation des Hamburger Verkehrsverbundes fest zu verankern. Die Zeit, als sie den Ländern bei wichtigen regionalpolitischen Weichenstellungen nur zuschauen konnte, gehörte der Vergangenheit an.

Gefestigte Stellung der Arbeitsgemeinschaft in der Länder übergreifenden Zusammenarbeit

## 4. Regionalplanung im Planungsraum I der Hamburg-Randkreise

### 4.1 Zentralörtliches System und Achsenkonzept

Das zentralörtliche System und das Achsenkonzept bilden seit Jahrzehnten die Grundpfeiler der Raumordnung in den Hamburg-Randkreisen. Sie ziehen sich - in unterschiedlicher Ausgestaltung - als roter Faden durch alle Regionalpläne von 1973 bis heute. Auch wenn ihr positiver Nutzen für die räumliche Ordnung und Entwicklung der Hamburg-Randkreise nicht in Zweifel gezogen werden konnten, waren sie doch wiederholt und besonders in der Phase zwischen den Fortschreibungen 1987 und 1998 Bestrebungen ausgesetzt, die mehr oder weniger weit gehende Modifikationen zum Ziel hatten.

**Das zentralörtliche System** ist als Grundsatz der Raumordnung bereits im Raumordnungsgesetz des Bundes und, dem folgend, im Landesentwicklungsgrundsatzgesetz Schleswig-Holstein (LEGG) verankert. Die zentralen Orte sind die Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung und der Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich. Sie werden zusätzlich gestützt durch abgestufte finanzielle Sonderzuweisungen, die im Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt werden. Darüber hinaus gehört zur Unterstützung ihrer Schwerpunktfunktion in der raumordnerischen Praxis notwendigerweise eine Beschränkung der baulichen Entwicklung in den nicht zentralen Orten, ganz besonders in Räumen mit hohem Siedlungsdruck wie dem Hamburger Umland. Verständlicherweise war und ist es daher immer wieder das Bestreben vieler Gemeinden gewesen, in das System der zentralen Orte aufgenommen zu werden oder, wenn sie Zentralort waren, eine Höherstufung in der Hierarchie zu erlangen. Das führte dazu, dass sich Regionalplanung in manchen Gemeinden auf den Ein- oder Aufstufungswunsch reduzierte und die eigentlichen raumordnerischen Fragestellungen in den Hintergrund gerieten. Erst seit der Novellierung des LEGG 1995 erfolgt die Einstufung aller zentralen Orte einheitlich in einer Landesverordnung. Damit endete die ständige Debatte um zentralörtliche Einstufungen auf der Ebene der Regionalplanung.

Zentralörtliches System und kommunaler Finanzausgleich

Ergänzende überörtliche Versorgungsfunktion unterhalb der zentralörtlichen Ebene

An der Peripherie einiger weiträumiger Versorgungsbereiche wie Barmstedt, Bad Segeberg und Mölln gibt es Orte, die eine ergänzende überörtliche Versorgungsfunktion unterhalb der Ebene ihres Zentralortes wahrnehmen, die für die Grundversorgung auch von Nachbarorten von Bedeutung ist. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise vereinbarte deshalb 1994 bei der Gesamtfortschreibung des Regionalplans I mit der Landesplanung, dass diese Orte sich sowohl beim Wohnungsbau als auch im gewerblichen Bereich etwas stärker als die übrigen Orte im Nahbereich entwickeln dürfen. Durch diese zusätzliche Kategorie außerhalb des zentralörtlichen Systems sollten die abgelegenen und dünn besiedelten ländlichen Teilräume der Hamburg-Randkreise gestärkt werden.

Ordnungsprinzip seit 1955: Axiale bauliche Entwicklung entlang der Schienenverkehrswege und Sicherung der Freiräume zwischen den Achsen vor Zersiedelung

**Das Achsenkonzept** hat als Ordnungsprinzip der baulichen Entwicklung im Hamburger Umland eine lange zurückliegende ideelle Wurzel. Es geht zurück auf konzeptionelle Überlegungen des Hamburger Oberbaudirektors Fritz Schumacher aus dem Jahr 1919 („Federplan“): Die bauliche Entwicklung soll sich schwerpunktmäßig entlang der von Hamburg ausgehenden Schienenverkehrswege vollziehen und nicht ringförmig in die Landschaft ausgreifen. Dieses Konzept wurde in den 1950er Jahren Leitbild der Gemeinsamen Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein und schließlich Grundlage der Regionalplanung in den Hamburg-Randkreisen. Die kombinierte Festlegung von Achsengrundrichtung und Achsenraumgrenzen hat sich über die Jahrzehnte bewährt und war insbesondere in den Phasen hohen Siedlungsdrucks auf das Umland Hamburgs ein unverzichtbarer Schutzmechanismus gegenüber einer Zersiedelung der Landschaft zwischen den Achsen.

Flächenengpässe und Infragestellung des Achsenkonzepts im Wiedervereinigungsboom nach 1989

Infolge der Öffnung der innerdeutschen Grenze, der Erweiterung des europäischen Binnenmarktes und der Liberalisierung der osteuropäischen Länder entstand zu Beginn der 1990er Jahre in Hamburg und Umland ein enormer Siedlungsdruck. Dieser führte zu Engpässen bei den verfügbaren, planerisch gesicherten Flächen für Wohnen und Gewerbe im nördlichen Umland, die mit der Nähe zu Hamburg zunahmen. Der erst 1987 fortgeschriebene Regionalplan I konnte der wachsenden Nachfrage insbesondere im Hinblick auf erforderliche Gewerbeflächenausweisungen nicht gerecht werden, weshalb die Landesplanung schon 1988 seine Teilfortschreibung einleitete. Bei der Gelegenheit wurde insbesondere von Seiten der Wirtschaft das Achsenkonzept der Gemeinsamen Landesplanung in Frage gestellt; man sah das „Rückgrat“ der Siedlungsachsen nicht mehr in den Schienenverkehrswegen, sondern in den Autobahnen. Zudem wurden im kommunalpolitischen Raum Forderungen nach einer Verlängerung und Verästelung („Nebenachsen“) der Siedlungsachsen laut, um die Baulandnachfrage gleichmäßiger zu verteilen.

### 4.2 Teil- und Gesamtfortschreibung des Regionalplans I 1992 und 1998

Die geforderte Modifikation des Achsenkonzepts hätten eine disperse Siedlungs- und Verkehrsentwicklung eingeleitet, mit erheblichen Auswirkungen auf Natur und Landschaft, Umweltqualität, Infrastrukturkosten und Leistungsfähigkeit des ÖPNV; auch hätte es die über Jahre vorrangig geförderte Entwicklung der Achsenendpunkte Elmshorn, Kaltenkirchen, Bad Oldesloe, Schwarzenbek und Geesthacht sehr beeinträchtigt, wenn die Freiräume direkt an der Stadtgrenze Hamburgs für eine verstärkte Baulandausweisung herangezogen worden wären.

Leitprinzipien der Fortschreibungen

Landes- und Kreisplanung waren sich einig, dass dies nicht der richtige Weg sein konnte. Die Achsenzwischenräume sollten geschützt und in ihrer Ausgleichsfunktion gestärkt und die Achsenräume nur soweit erweitert werden, wie es mit diesem Grundsatz vereinbar war. Es wurde vereinbart, vor einer Inanspruchnahme des Achsenzwischenraumes zunächst den Bestand an potentiellen Siedlungsflächen innerhalb der Achsenräume zu ermitteln und diese so weit es geht auszuschnitten.

Der Bedarf an zusätzlichen **Gewerbeflächen** wurde von der Landesplanung 1990 durch eine interministerielle Arbeitsgruppe und unter Hinzuziehung der Wirtschaftsförderer der Hamburg-Randkreise ermittelt. Die „Verortung“ in den Achsenräumen erfolgte unter Beteiligung der Kreise und Gemeinden. Aber insbesondere im direkten Umfeld Hamburgs - so z.B. in den Südstormarner Gemeinden Barsbüttel, Oststeinbek, Glinde und Reinbek - stießen die geplanten weiteren Flächenausweisungen z.T. auf politischen Widerstand. Die Belastungsgrenze schien erreicht, Agglomerationsnachteile begannen deren Vorteile zu überwiegen. Infolgedessen fand eine Flächenentwicklung in Konkurrenz der Gemeinden untereinander und in unzureichender Abstimmung mit den Hamburger Bezirken nebenan in Bevölkerung und Kommunalpolitik immer weniger Akzeptanz.

Widerstände gegen die weitere bauliche Verdichtung der Achsenräume

Für die Regionalplanung, so sie denn kommunalpolitisch akzeptiert sein wollte, folgte daraus, dass sie eine neutrale fachliche Diskussionsgrundlage schaffen und sich auf eine interdisziplinäre und gemeindeübergreifende Betrachtungsweise stützen musste. Ausfluss dieser Erkenntnis waren das neue Instrument der Entwicklungsgutachten und mehrere Gebietsentwicklungsplanungen in den Folgejahren (Südstormarn, Mittelstormarn, Geesthacht, Pinneberg, Elmshorn, Kaltenkirchen/Henstedt-Ulzburg), die dazu beitrugen, unterhalb der Regionalplanenebene Gemeinde übergreifend und z.T. unter Einbeziehung Hamburgischer Bezirke die entwicklungspolitischen Fragen des jeweiligen Teilraumes einvernehmlich zu klären. Auf diesen Wegen gelang es auch, das Bewusstsein für den prinzipiellen Wert des Achsenkonzepts und für die schützenswerten Funktionen der Freiräume zwischen den Achsen wieder zu schärfen.

Akzeptanzfördernde Instrumente: Entwicklungsgutachten und Gebietsentwicklungsplanung

Die Teilfortschreibung des Regionalplanes I im Jahre 1992 löste den Gewerbeflächenengpass durch Einbeziehung von rund 500 ha potentiell Bauland in die Achsenräume auf. Zur Kompensation wurden die Achsenräume in empfindlichen Bereichen zurückgenommen und im Sinne einer achsenübergreifenden Vernetzung landschaftlicher Strukturen durch Grünzäsuren gegliedert. Die innerhalb der Achsenräume zu entwickelnden Gewerbeflächen wurden unter Eingriffsausgleichs-Gesichtspunkten modifiziert und möglichst behutsam und naturverträglich erweitert. Die bei der Teilfortschreibung entwickelten Prinzipien und Lösungen gingen in die Mitte 1994 startende Gesamtfortschreibung des Regionalplans ein.

Was die Deckung des Bedarfs an **Wohnbauflächen** anbelangte, wurden unter Federführung der Arbeitsgemeinschaft 1992/93 zunächst die vorhandenen Wohnbauflächenpotentiale in den Achsenräumen und zentralen Orten erhoben und die Ergebnisse 1994 bei der Gesamtfortschreibung des Regionalplans zugrunde gelegt. Zur Entlastung der zentralen Orte und der Siedlungsschwerpunkte auf den Achsen wurden für diese Orte über die Gemeindegrenzen hinweg „baulich zusammenhängende Siedlungsgebiete“ beschrieben: Gemeinden, die insgesamt oder mit einzelnen Ortsteilen im baulichen Siedlungszusammenhang mit einem zentralen Ort oder Stadtrandkern stehen, sollten an dessen Entwicklung teilnehmen dürfen. Damit wurde deutlich gemacht, dass die Funktion eines Siedlungsschwerpunktes nicht an den Gemeindegrenzen festgemacht werden kann und soll. Hiermit wurde erstmals eine Gemeinde übergreifende Betrachtung kleinräumlich-funktionaler Zusammenhänge formal verankert.

Entlastung der zentralen Orte und Achsenswerpunkte durch Entwicklung der baulich mit ihnen zusammenhängenden Nachbargemeinden

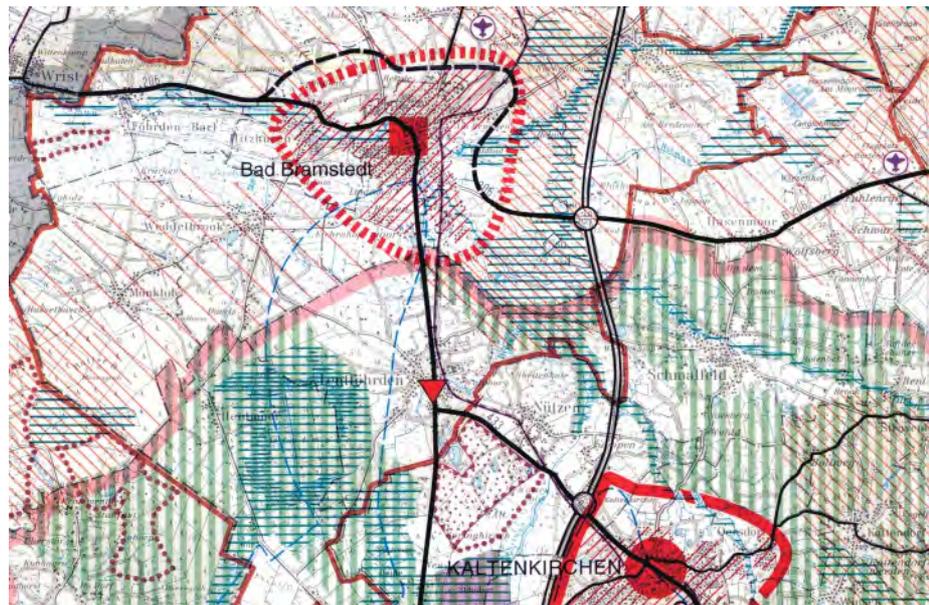
In einer zweiten Stufe kamen maßvolle Ausweitungen der Achsenräume an geeigneten Stellen in Betracht (z.B. Henstedt-Ulzburg-Beckershof). Diese wurde in enger Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden erarbeitet. Die baulich mit einem Achsenswerpunkt zusammenhängende Gemeinden oder Ortsteile wurden in den Achsenraum integriert (z.B. nördliche Nachbargemeinden der Stadt Pinneberg). Die Lücke auf der Siedlungsachse zwischen Bargtheide und Bad Oldesloe wurde ein Stück weit geschlossen (Gemeinden Elmenhorst und Tremsbüttel) und von Lübeck aus eine neue Siedlungsachse bis Reinfeld/H. ausgewiesen. Und schließlich sollten weitere Entwicklungsbedarfe im Raum jenseits der Achsenendpunkte in sogenannten „Entwicklungs- und Entlastungsorten“ aufgefangen wer-

Behutsame Erweiterung der Achsenräume, Lückenschluss auf der Achse und Ausweisung von „Entwicklungs- und Entlastungsorten“

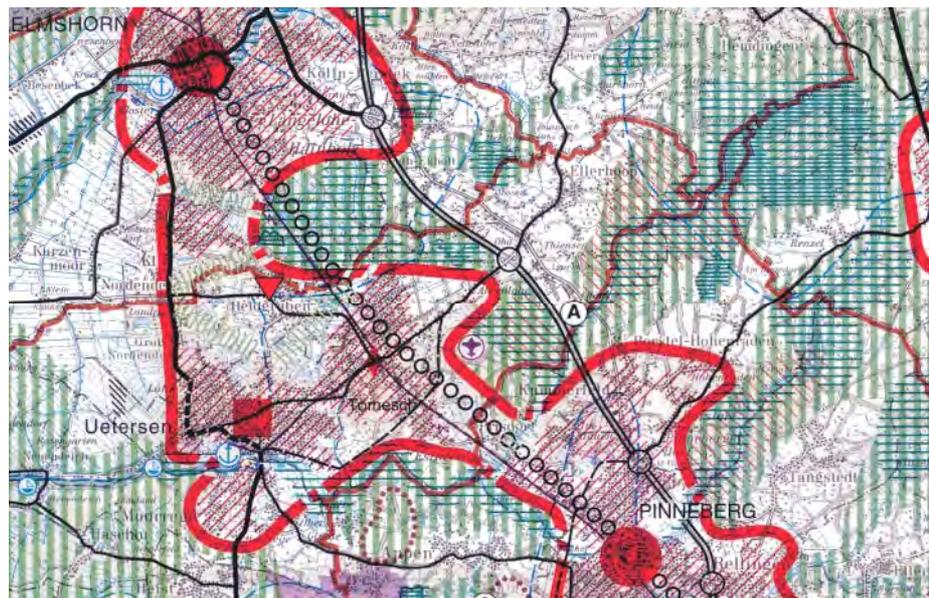
den; dies waren die zentralen Orte Bad Bramstedt, Bad Segeberg/Wahlstedt, Mölln, Büchen und Lauenburg/Elbe. Mit den so gewonnenen Entwicklungsspielräumen konnten die zu jener Zeit aufgelaufenen und bis zum Jahr 2000 prognostizierten Bedarfe gut aufgefangen und befriedigt werden, ohne das Achsenkonzept als Rückgrat der Raumordnung im nördlichen Hamburger Umland aufzuweichen.

**Ausschnitte aus dem Regionalplan I 1998** (Karte: Landesplanungsbehörde SH)

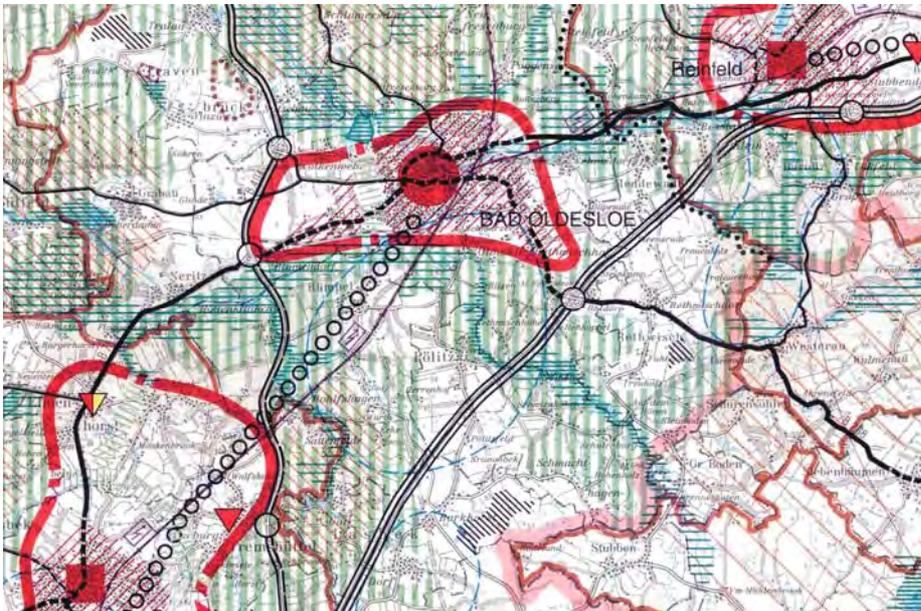
- **Baulich zusammenhängendes Siedlungsgebiet eines Zentralortes und Gemeinde mit planerischer Wohnfunktion:** Beispiele Bad Bramstedt/Hitzhusen, Kaltenkirchen/Oersdorf und Lentförden



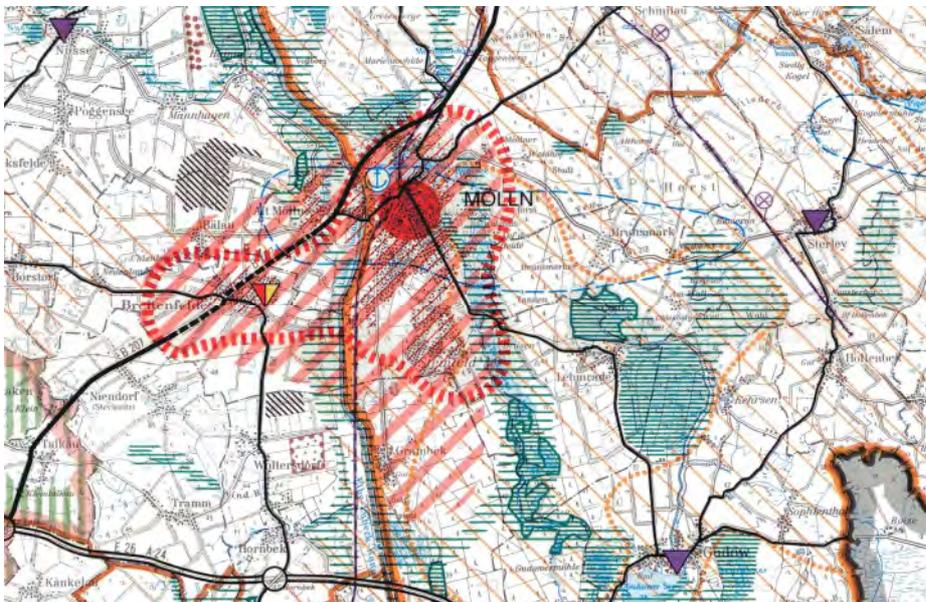
- **Erweiterung der Achsenräume und Grünzäsuren:** Beispiele Borstel-Hohenraden, Kummerfeld, Tornesch, Elmshorn



- Lückenschluss auf der Siedlungsachse:  
Beispiele Elmenhorst, Tremsbüttel, Reinfeld/H.



- Ergänzungs- und Entlastungsort sowie Orte mit ergänzender Versorgungsfunktion im ländlichen Raum: Beispiele Mölln, Gudow, Nusse, Sterley



#### 4.3 Eingang des Landschaftsrahmenplans und der Windenergienutzung in den Regionalplan 1998

Bereits seit 1973 gibt es im Landesnaturschutzrecht die Vorgabe für die oberste Naturschutzbehörde, die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Landschaftsrahmenplänen darzustellen. Gemäß dem novellierten Landesnaturschutzgesetzes von 1993 waren die raumbedeutsamen Inhalte der Landschaftsrahmenpläne von der Landesplanungsbehörde in die Regionalpläne zu übernehmen.

Aufstellung des Landschaftsrahmenplans und Gesamtfortschreibung des Regionalplans im Parallelverfahren

Für den Planungsraum I war bereits 1986 der erste Entwurf eines Landschaftsrahmenplans erstellt worden. Das Anhörungsverfahren zu diesem Entwurf zog sich von Anfang 1989 bis Ende 1992 hin. Das weitere Aufstellungsverfahren ruhte danach aus verschiedenen Gründen; unter anderem lag dies auch an der regen Diskussion über die Kommunalisierung der Landschaftsrahmenplanung im Planungsraum I. Insbesondere die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise hatte sich intensiv in diese Diskussion eingebracht. Umweltministerium und Arbeitsgemeinschaft verabredeten schließlich im Frühjahr 1994, den zweiten Planentwurf parallel zur Regionalplanfortschreibung gemeinsam zu erarbeiten. Die Anregungen und Bedenken aus dem ersten Entwurf sowie aktualisierte Text- und Planungsbeiträge der Kreise flossen darin ein. Im Sommer 1995 war der Landschaftsrahmenplanentwurf fertig gestellt, zeitgleich mit dem Fortschreibungsentwurf des Regionalplans. Dann ergaben sich aber aufgrund notwendiger Anpassungen an neue Vorgaben des Landesnaturschutzgesetzes und des ersten Landschaftsprogramm-entwurfes des Landes zahlreiche Änderungen und Ergänzungen in Text und Karte, während der Regionalplanentwurf Anfang 1996 schon in das Beteiligungsverfahren ging. So war eine parallele Beratung beider Planentwürfe in den Gemeinden, Kreisen und Verbänden nicht möglich, was viel Kritik hervorrief.

Feststellung beider Planwerke im Herbst 1998...

Im Nachgang wurden beide Planwerke inhaltlich miteinander verzahnt. Als der Regionalplan im Oktober 1998 festgestellt wurde, waren die Vorgaben des im Vormonat festgestellten Landschaftsrahmenplanes darin integriert, so u.a. die Darstellung der „Gebiete mit besonderen ökologischen Funktionen“ als „Gebiete mit besonderer Bedeutung für Natur und Landschaft“ und „Vorranggebiete für den Naturschutz“. Die „Grünzäsuren“ wie auch die „Gebiete mit besonderer Bedeutung für Tourismus und Erholung“, die im Landschaftsrahmenplan als „Regionale Grünverbindungen“ bzw. „Gebiete mit besonderer Erholungseignung“ ausgewiesen waren, wurden ebenfalls in den Regionalplan übernommen.

...und Teilfortschreibung „Windkraft“ im gleichen Jahr

Nachdem der Bundesgesetzgeber Windkraftanlagen generell privilegiert hatte und diese auf Grund der technischen Weiterentwicklung mittlerweile auch in weniger windhöffigen Gebieten des Binnenlandes rentabel arbeiteten, entstand ein landesweiter Regelungsbedarf für die Errichtung von Windkraftanlagen. Auf der Ebene der Kreise wurden Konzepte für Eignungsflächen für Windkraftanlagen erstellt und in der Arbeitsgemeinschaft abgestimmt. In einer Teilfortschreibung des Regionalplanes 1997/98 wurden diese Ergebnisse übernommen, durchliefen das formelle Aufstellungsverfahren für Regionalpläne und wurden damit verbindlicher Bestandteil des landesplanerischen Regelwerkes.

#### **4.4 Die Regionalplanung als kommunale, staatliche oder kooperative Aufgabe**

Erfahrungen der Arbeitsgemeinschaft mit den bisherigen Verfahren der Regionalplanaufstellung...

Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise kann für ihren Planungsraum auf eine langjährige Erfahrung mit verschiedenen Formen der Regionalplanung zurückblicken. Die drei bislang erarbeiteten Regionalpläne unterscheiden sich nicht nur in ihren programmatischen Aussagen, sondern auch in den gewählten Aufstellungs- und Beteiligungsverfahren. Anlässlich der aktuellen Diskussion um die Kommunalisierung der Regionalplanung soll hier eine vergleichende Betrachtung der bisherigen Verfahrensweisen angestellt werden.

...in Trägerschaft der Kreise bzw. der Arbeitsgemeinschaft...

Der Regionalplan von **1973** stellte eine Besonderheit dar. Das Landesplanungsgesetz von 1961 räumte die Möglichkeit ein, Aufgaben der regionalen Landesplanung auf regionale Planungsverbände oder einzelne Kreise zu übertragen. Mit Delegationserlass übertrug der Ministerpräsident als Landesplanungsbehörde im Juni 1964 den Hamburg-Randkreisen die Aufgabe, durch ihre Arbeitsgemeinschaft einen gemeinsamen Regionalplan für das ganze Planungsgebiet der vier Randkreise zu erstellen. Die Prüfung und Genehmigung des Planentwurfs behielt sich die Landesplanungsbehörde vor. Hervorzuheben ist – auch für die Akzep-

tanz der Planungsaussagen in der Region – dass es der Arbeitsgemeinschaft gelang, „die unterschiedlichen Ausgangs- und Interessenlagen der kommunalen Gebietskörperschaften gegeneinander und mit den landesplanerischen Belangen abzuwägen und angemessen zum Ausgleich zu bringen“.<sup>11</sup> Das Beteiligungsverfahren zu diesem ersten umfassenden Planwerk der Region gestaltete sich jedoch sehr zeitaufwendig, so dass der Genehmigungsentwurf erst 1971 vorgelegt werden konnte. In der Zwischenzeit war das Landesplanungsgesetz dahingehend geändert worden, dass eine Delegation der regionalen Landesplanung nicht mehr vorgesehen war. Grund war insbesondere der Umstand, dass von den fünf Planungsräumen des Landes nur die Hamburg-Randkreise von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hatten. Die Gesetzesnovelle von 1971 zentralisierte die Regionalplanung und entzog der Arbeitsgemeinschaft die Grundlage für die weitere regionalplanerische Tätigkeit; im Mai 1974 zog die Landesplanungsbehörde den Delegationserlass zurück.

Die Fortschreibung des Regionalplans **1987** nahm sich die Landesplanungsbehörde auf der Grundlage des Landesplanungsgesetzes von 1971 alleine vor. Während der Entwurfsbearbeitung bestand für die Kreise und ihre Arbeitsgemeinschaft keine Gelegenheit, ihre Vorstellungen in den Planentwurf einzubringen. Die Beteiligung der kommunalen Ebene beschränkte sich auf den formal erforderlichen Mindestumfang. Diese zentralistische Verfahrensweise sowie die Ankündigung des Ministers für Natur, Umwelt und Landesentwicklung (Prof. Heydemann), den noch druckfrischen Regionalplan erneut überarbeiten und an die ökologischen Zielvorstellungen der neuen Landesregierung anpassen zu wollen (1988), und besonders auch die zögerliche Haltung der Landesplanung, als nach dem Mauerfall 1989 die Baulandnachfrage in ungeahnte Höhen stieg, lösten Auseinandersetzungen der Kreise mit dem Land in der Frage aus, wo die Regionalplanung am besten angesiedelt wäre.

...in alleiniger  
Trägerschaft des  
Landes...

**Paradigmenwechsel in der Landes- und Regionalplanung 1988:**

*Die Verlagerung der Zuständigkeit für die Landesplanung auf den Minister für Natur, Umwelt und Landesentwicklung ... ist bewusster Ausdruck der politischen Neuorientierung. Die Landes- und Regionalplanung mit ihren raumplanerischen Zielaussagen steht in der Gesamtverantwortung, die der Mensch für Entwicklungen auf der Erdoberfläche hat. Diese Verantwortung kann er nur wahrnehmen, wenn er bei seinen Handlungen und Planungen die ökologischen Zusammenhänge erkennt, beachtet und eine unbedachte Zerstörung komplexer Lebenskreisläufe sowie eine Verschwendung natürlicher Ressourcen vermeidet. Es wird ein wesentliches Moment zukünftiger Landes- und Regionalplanung sein, die Zielaussagen an diesen Grundsätzen zu orientieren.<sup>12</sup>*

Bei der Gesamtfortschreibung des Regionalplans **1998** knüpfte das Land an die Tradition des Landesplanungsgesetzes von 1961 an und bezog die Kreise und die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft in die Entwurfsarbeiten ein. Vorausgegangen war die Beilegung der Streitigkeiten in der Vereinbarung zwischen Landesplanung und Arbeitsgemeinschaft im Oktober 1993. Die Fortschreibung war eingebettet in die zeitgleiche Neufassung des Landesraumordnungsplans Schleswig-Holstein und verbunden mit der parallelen Aufstellung des Landschaftsrahmenplans I. Die Datengrundlage lieferte das Regionale Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg (Leitbild und Orientierungsrahmen 1994). Es gelang der gemeinsamen Arbeitsgruppe, die Belange der kommunalen Gebietskörperschaften auf informellem Wege schon in einem frühen Planungsstadium einzubringen und mit den landesplanerischen Zielen abzuwägen, so dass ein weitgehend vorabgestimmter und konsensfähiger Entwurf in das förmliche Beteiligungsverfahren gegeben werden konnte.

...und in Zusammen-  
arbeit von Land  
und Arbeitsgemein-  
schaft

Geplante Kommunalisierung der Regionalplanung: Lösung auf Basis freiwilliger Arbeitsgemeinschaften bevorzugt

Dieser Rückblick zeigt, dass jeder der drei bisherigen Regionalpläne für den Planungsraum I unter anderen Zuständigkeits- und Mitwirkungsbedingungen zustande gekommen war. Nach der Delegation auf die Kreisebene in den 1960er Jahren folgte der Schwenk zu einem zentralistischen Ansatz in den 1970-80er Jahren. Schließlich stellte die letzte Neuaufstellung in den 1990er Jahren einen Kompromiss dar, indem das Verfahren zwar formal in zentraler Hand des Landes blieb, die Planungsinhalte aber im Rahmen einer Kooperation mit den Kreisen ausgefüllt wurden. In der aktuellen Diskussion zur Änderung des Landesplanungsgesetzes scheint das Pendel nun in Richtung Kommunalisierung der Regionalplanung auf Kreisebene auszuschlagen. Die Hamburg-Randkreise unterstützen eine Lösung auf der Basis freiwilliger Arbeitsgemeinschaften in den bestehenden Planungsräumen. Auf diese Weise kann die eingespielte Kooperationsstruktur ihrer Arbeitsgemeinschaft genutzt und weiterentwickelt werden.

## 5. Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs und Neuorganisation des Hamburger Verkehrsverbundes 1992-2002

### 5.1 Regionalisierung des ÖPNV

Der HVV und die Hamburg-Randkreise in den Zeiten vor der Regionalisierungsdiskussion

Mit der Regionalisierung des ÖPNV und der Verordnung EWG 1893/91, die den Rechtsrahmen für den kommunalen ÖPNV (Busverkehr) völlig verändern sollte, sah sich die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise erstmals im April 1992 konfrontiert. Der Hamburger Verkehrsverbund (HVV) hatte die Regionalisierungsdiskussion, die 1990/91 vornehmlich auf Bundesebene geführt wurde, zum Anlass genommen, die Defizitbeteiligung der Kreise beim grenzüberschreitenden Verbundverkehr einzufordern. Zu der Zeit waren für den Buslinienverkehr in den Kreisgebieten, die außerhalb des Geltungsbereiches des HVV lagen, gerade erst Tarifgemeinschaften gebildet worden. Zum HVV, 1965 als Verbund von Verkehrsunternehmen gegründet, die bis auf die S-Bahn (DB) der Hansestadt Hamburg gehörten (zumindest mehrheitlich), waren die Kreise vorsichtig auf Abstand geblieben. Denn die Verhältnisse zwischen den HVV-Unternehmen, zwischen Unternehmen und Stadt, Stadt und HVV-Direktorium, Direktorium und Unternehmen bildeten ein undurchsichtiges Interessengeflecht, in dem ein Kreis, wollte er sich stärker einbringen, wohl zu zahlen, aber wenig zu melden gehabt hätte. So beschränkten sie ihr Engagement auf die Beteiligung an den Defiziten des HVV im Bus-Binnenverkehr der Kreise, soweit sie den selbst bestellt hatten.<sup>13</sup>



HVV-Linienbus 1984  
(Foto: VHH PVG Unternehmensgruppe)

1990 hatte der Hamburger Senat seine „Grundzüge einer weiterentwickelten Nahverkehrspolitik Hamburgs und abgeleitete Vorschläge für Kurzfristmaßnahmen“ vorgestellt, die den Verbundraum außerhalb Hamburg einschlossen. Die Hamburg-Randkreise hatten durchaus Interesse an Leistungsverbesserungen, wünschten aber erst mal eine genauere Untersuchung der Bedarfslage, um die Prioritäten einschätzen zu können. Der Koordinierungsausschuss Verkehr Hamburg/Schleswig-Holstein und die Kreise beschlossen daraufhin, ein Gutachten zum ÖPNV-Leistungsangebot im Hamburger Umland erstellen zu lassen. Die Auftragsvergabe zog sich wegen Widerständen im Hintergrund lange hin. Diese klärten sich im Mai 1992 auf, als HVV und DB ein neues Citybahn- und Regionaltarifkonzept für den Verkehrsraum Hamburg vorstellten. Ihre Bedingung war, dass das Land Schleswig-Holstein und die Hamburg-Randkreise sich an den Investitionen und Durchtarifierungsverlusten beteiligten. Das Konzept floss noch in den Gutachterauftrag ein. Das umfangreiche Werk *ÖPNV in Hamburg und benachbarten Kreisen* entstand unter Federführung des HVV und Mitwirkung der Arbeitsgemeinschaft zwischen Juli 1992 und August 1995. Die Ergebnisse wurden parallel in das REK Metropolregion Hamburg eingespeist und nach und nach umgesetzt, soweit sie nicht durch die Neuorganisation des HVV im Jahre 1996 obsolet wurden.

1992: Gutachten „ÖPNV in Hamburg und benachbarten Kreisen“

Die Europäische Verordnung 1893/91 von Juni 1992 zielte darauf ab, die weitgehend geschlossenen öffentlichen Verkehrsleistungsmärkte in den Wettbewerb zu überführen. Ab 1996 sollte es kein Dauerabonnement eines Leistungserstellers auf Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand für defizitäre Verkehrsleistungen mehr geben. Und kartellähnliche Verbände, wie der HVV einer war, sollten in eine wettbewerbsneutrale Form gebracht werden. Das schien auf eine organisatorische Trennung von Bestellern und Erstellern und auf die Ausschreibung von Verkehrsleistungen hinauszulaufen, doch so klar und eindeutig war die Verordnung zunächst noch nicht zu interpretieren. Das deutsche Personenbeförderungsrecht musste erst an diesen neuen Rechtsrahmen angepasst und zudem die Verantwortungsträgerschaft der Kreisebene für den ÖPNV auf der Straße noch in Landesgesetze gegossen werden.

Vorgabe der Europäischen Verordnung: Einführung des Wettbewerbs im ÖPNV ab 1996

Die Eckpunkte der **Verordnung (EWG) 1191/69 i.d.F. 1893/91** lassen sich kurz so charakterisieren:<sup>14</sup>

- *Eine ausreichende Verkehrsbedienung im ÖPNV soll grundsätzlich über Verträge zwischen dem zuständigen Aufgabenträger (z.B. der Kreis) und den Verkehrsunternehmen sichergestellt werden.*
- *Für gemeinwirtschaftliche (d.h. im öffentlichen Interesse liegende, betriebswirtschaftlich defizitäre) Verkehrsleistungen ist die Lösung mit den geringsten Kosten für die Allgemeinheit zu wählen.*
- *Bei auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen hat das Verkehrsunternehmen einen Anspruch auf Ausgleich des entstehenden Defizits. Erbringt ein Verkehrsunternehmen sowohl eigenwirtschaftliche als auch gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen, muss es letztere gesondert ausweisen. Transfers von Einnahmen zwischen den Unternehmensbereichen sind nicht zulässig.*

*Die Verordnung ließ offen, welche Leistungen im Einzelnen als gemeinwirtschaftlich anzusehen waren und wie der gesonderte Nachweis dieser Leistungen praktisch realisiert werden sollte. Deshalb musste mit der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zum 1.1.1996 der deutsche Rechtsrahmen an die EU-Vorgaben angepasst werden. Die wichtigste Veränderung des PBefG betraf die Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehren mit unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich der Ausschreibungspflichten und der Konzessionserteilung.*

Verschiedene Organisationsmodelle für den Verkehrsraum HH/SH

So überschlugen sich bald nach Inkrafttreten der Verordnung bundesweit die Wortmeldungen, wie der künftige Wettbewerb am besten zu organisieren sei. Für den Verkehrsraum Hamburg/Schleswig-Holstein wurden verschiedene Organisationsmodelle ins Spiel gebracht: 2-Ebenenmodelle (Autokraft), 3-Ebenenmodelle (MWTV SH), Zweckverbandsmodelle (Kreis Pinneberg) und das Modell eines HVV als Bestellerverbund (Handelskammer Hamburg).

Ausscheiden des Hamburger Randgebietes aus dem HVV?

Das Wirtschafts- und Verkehrsministerium Schleswig-Holstein (MWTV) strebte an, eine landesweite Organisation für Regieaufgaben im SPNV und Unterorganisationen auf Kreisebene für Regieaufgaben im Busverkehr einzurichten. Für das Hamburger Randgebiet hätte das unter Umständen das Ausscheiden aus dem Tarifverbund mit Hamburg bedeuten können, was die Kreise im Interesse Tausender Pendler unbedingt abwenden wollten. Weil der Vorschlag noch mit den kommunalen Aufgabenträgern in spe zu diskutieren war und die Verhandlungen über die Ausstattung der Länder mit „Regionalisierungsmitteln“ des Bundes sich hinzogen, ließ der Entwurf des schleswig-holsteinischen ÖPNV-Gesetzes auf sich warten. Aus Hamburg war von offizieller Seite absolut nichts zu vernehmen, wie man die gestellte Aufgabe dort anzugehen beabsichtigte. Inoffiziell hieß es: Gar nicht, die Stadt könne ihre Verkehrsunternehmen durch laufende Eigenkapitalzuschüsse eigenwirtschaftlich stellen und so den Wettbewerb umgehen. Es wurde schon vermutet, dass wichtige städtische Verkehrsunternehmen ein ernstes Problem bekämen, würde man sie dem Preiswettbewerb aussetzen. Andererseits hatte Hamburg mit einem wachsenden Haushaltsproblem zu kämpfen, denn allein von 1991 auf 1993 stieg das HVV-Defizit von 355 auf 600 Mio. DM an.

Hamburg hält sich bedeckt

Positionierung der Hamburg-Randkreise unter unklaren Rahmenbedingungen und hohem Zeitdruck

Die Hamburg-Randkreise begrüßten einerseits die Regionalisierung, weil sie die Planungs- und Finanzierungsverantwortung dorthin verlagerte, wo sie größtenteils schon freiwillig wahrgenommen wurde und ohnehin die beste Kenntnis der örtlichen Verhältnisse vorhanden war. Andererseits war völlig unklar, wie die Kreise ihre künftige Bestellerfunktion für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen organisatorisch und finanziell bewältigen könnten sollten. Angesichts des außerordentlich hohen Zeitdrucks wollten sie nun vorbauen, aus einer ungünstigen Ausgangsposition heraus ad hoc Verhandlungen nach zwei Seiten führen zu müssen. Mitte 1993 beauftragte die Arbeitsgemeinschaft ICB Infra-Consult, den Gesamtkomplex und seine Konsequenzen für die Kreise zu untersuchen und Empfehlungen zur weiteren gemeinsamen Vorgehensweise zu erarbeiten. Anfang 1994 kam das HVV-Direktorium mit einem „Vorschlag für die Neuorganisation des ÖPNV in der Verkehrs- und Wirtschaftsregion Hamburg“ auf die Arbeitsgemeinschaft zu, das die Gründung einer neuen Verbundgesellschaft der Gebietskörperschaften auf Basis des Drei-Ebenen-Modells (Besteller - Regieorganisation - Ersteller) vorsah. Der Vorschlag schien in die richtige Richtung zu gehen, war offenbar in Hamburg aber nicht abgestimmt.

Regionalisierungskonferenz 1994

Im März lud der Wirtschafts- und Verkehrsminister zur „Regionalisierungskonferenz“ nach Kiel ein, auf der die Arbeitsgemeinschaft die Position der Hamburg-Randkreise zur Neuordnung des ÖPNV vorstellte:

- *Die Hamburg-Randkreise sind grundsätzlich bereit, höhere Defizitlasten im ÖPNV zu tragen, sofern damit Leistungsverbesserungen einhergehen.*
- *Verbleib des Hamburger Randgebietes im HVV und Aufnahme gemeinsamer Verhandlungen von MWTV und Arbeitsgemeinschaft mit der Freien und Hansestadt Hamburg über die Neuordnung des Verbundes, unter folgenden Voraussetzungen:*
- *Entlastung der Kreise beim Defizitausgleich im HVV durch Unterstützung aus den vom Bund bereitgestellten Regionalisierungsmitteln des Landes,*
- *Einführung des Wettbewerbs bei gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen im Verbundraum und darüber hinaus.*



**DAS DREI-EBENEN-MODELL**

(Grafik: HVV GmbH 2009)

## 5.2 Verhandlung über die Neuorganisation des Hamburger Verkehrsverbundes

Im Ziel, die gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen in den Wettbewerb zu überführen und den Hamburger Verkehrsverbund in Schleswig-Holstein zu erhalten, stimmten die Landesregierung (Minister Steinbrück) und die Hamburg-Randkreise überein. Die gemeinsame Verhandlungsposition gegenüber Hamburg legten MWTV und Arbeitsgemeinschaft in einem „Eckpunktepapier zur Neuordnung des ÖPNV im Hamburger Verkehrsraum“ fest (August 1994). Im Entwurf des ÖPNV-Gesetzes (September 1994) waren der Wettbewerb und das Besteller-Erstellerprinzip verankert worden und auf der Kreisebene bestand dazu auch landesweit Konsens. Die Landräte der Hamburg-Randkreise erhielten vom Minister die Zusage, dass das Land sie bei den künftig anfallenden Defizitlasten im HVV finanziell unterstützen werde. Um welche Verkehrsmengen, Fahrgeldeinnahmen und Defizitbeträge es im Bus- und U-Bahnbetrieb auf schleswig-holsteinischem Territorium eigentlich ging, war weder den Kreisen noch dem MWTV bekannt, denn die für den ÖPNV zuständige Hamburger Baubehörde sah sich auf Anfrage außerstande, länder- und kreisscharfe betriebswirtschaftliche Daten zu liefern.

Gemeinsame Verhandlungsbasis von Land und Kreisen gegenüber Hamburg

Schwieriger Verhandlungsstart: Hamburg fordert über 100 Mio. DM jährlich als Defizit-ausgleich von den Kreisen - Aussetzung der Verhandlung

Im September 1994 war dann auch die Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg soweit, das Gespräch mit dem MWTV SH und der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise über die Zukunft des Hamburger Verkehrsverbundes aufzunehmen. Die ersten drei Gesprächsrunden brachten keine Annäherung. Die Baubehörde wollte das Gesamtleistungsangebot des Verbundes zur Grundlage des Defizitausgleichs machen und präsentierte „Modellbetrachtungen zur Defizitermittlung für die HVV-Bedienung in den schleswig-holsteinischen Randkreisen“, die von der Hamburger Hochbahn angestellt worden waren. Ergebnis für die Kreise einschließlich „Integrationsfaktoren“<sup>15</sup>: 103 bis 106 Mio. DM jährlich. Die schleswig-holsteinische Seite hielt strikt am Territorialitätsprinzip fest und wies diese Modellrechnung als Verhandlungsgrundlage zurück. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft stellte anhand der Hamburger Daten „Alternative Modellbetrachtungen zur Defizitermittlung“ an und kam auf 30,7 Mio. DM Defizitausgleich ohne „Integrationsfaktoren“ - immer noch eine Summe, die die Kreishaushalte überfordert hätte. Die Arbeitsgemeinschaft lehnte es dann ab, über Ausgleichsbeträge ohne nachvollziehbare und kreisscharfe Daten und ohne Konkretisierung des Landesbeitrages zum Defizitausgleich der Kreise weiter zu verhandeln.

Neustart 1995: Einigung über Aufgaben und Organisation des Verbundes und Einschaltung eines Wirtschaftsprüfers

Bei der Wiederaufnahme der Gespräche Anfang 1995 einigte man sich darauf, die Verhandlungen zunächst auf die Bereiche Aufgaben und Organisation der künftigen Verbundgesellschaft zu beschränken und die Hamburger „Modellbetrachtung zur Defizitermittlung“ vom Wirtschaftsprüfer BDO begutachten zu lassen. Dem Wunsch der Kreise, ihre Defizitlast über den Preiswettbewerb zu minimieren und dem Wunsch Hamburgs, seine Unternehmen schrittweise an den Wettbewerb heranzuführen, näherten sich beide Seiten im Februar 1995 in der „Bad Oldesloer Erklärung“ an: Der Wettbewerb im Umland-Busverkehr soll stufenweise eingeführt werden, beginnend mit der Ausschreibung eines ersten Teilnetzes in 1999. Baubehörde, MWTV und Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft machten sich in dichter Sitzungsfolge daran, eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Ziele und Grundsätze des Verbundes, den HVV-Gesellschaftsvertrag und den Kooperationsvertrag mit den Verbundunternehmen zu entwerfen. Im März schlug Hamburg dann einen stufenweisen Einstieg der Kreise in den Defizitausgleich vor, beginnend mit „politischen Preisen“ in 1996-97 und einer „Dynamisierung“ in 1998-99. Minister Steinbrück und die Landräte stimmten dem Vorschlag zu und verständigten sich auf Zahlungen der Kreise 1996-97 in Höhe ihrer bestehenden vertraglichen Verpflichtungen (3,75 Mio. DM) als Basis für den Landesbeitrag zum Defizitausgleich im Umland-Bus- und -U-Bahnverkehr.

„Bad Oldesloer Erklärung“: Stufenweise Einführung des Wettbewerbs im Umland-Busverkehr und stufenweiser Einstieg der Kreise in den Defizitausgleich

Einigung über die Berechnungsweise des auszugleichenden Defizits

Im Mai 1995 legte BDO seinen Prüfungsbericht zu den Hamburger Defizit-Modellbetrachtungen vor. Die Verhandlungspartner einigten sich auf eine Berechnungsmethode, die im Endergebnis einen Defizitbetrag von 33,4 Mio. DM ergab (Preisbasis 1994). Hamburg ließ die „Integrationsfaktoren“ beiseite und erkannte das Territorialitätsprinzip beim Defizitausgleich an. Damit war der größte Brocken auf dem Weg zur Einigung beiseite geräumt und man bog in die Zielgerade ein: Im Juni erzielten Senator Wagner, Minister Steinbrück und die Landräte in Bad Segeberg Einvernehmen über die Vertragsentwürfe und die Vergabe eines Gutachtens zum künftigen Einnahmenaufteilungsverfahren im Verbund. Nachdem Minister und Senator sich auf die Höhe der „politischen Preise“ 1996-97 und die „Dynamisierung“ 1998 verständigt hatten, einigten sich Minister Steinbrück und die Landräte über die Defizitanteile von Land und Kreisen und legten intern eine Obergrenze für den Defizitausgleich ab 1999 fest (37,25 Mio. DM), bei deren Überschreitung Verkehrsleistungen eingeschränkt werden sollten. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft berechnete die jeweiligen Ausgleichsbeträge und entwarf die Vereinbarung, die zwischen Land und Kreisen abzuschließen war.

Entwicklung einer neuen Einnahmenaufteilungsmethode

Verständigung über die Beiträge von Land und Kreisen zum Defizitausgleich im HVV

Im Dezember 1995 stimmten der Hamburger Senat, die schleswig-holsteinische Landesregierung und die vier Kreistage den Vertragsentwürfen zu. Die Unterzeichnung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zum HVV, des Gesellschaftsvertrages der HVV GmbH und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen

Land und Kreisen über den Landesbeitrag zum Defizitausgleich erfolgte im Januar 1996. Der Hamburger Verkehrsverbund war erfolgreich umorganisiert worden, ohne dass die Kundschaft Nachteiliges zu spüren bekam - „ein Radwechsel bei voller Fahrt“<sup>16</sup>. Zugleich traten das ÖPNV-Gesetz des Landes Schleswig-Holstein und das neue Personenbeförderungsgesetz des Bundes in Kraft; die EU-Verordnung war nun auf allen Ebenen umgesetzt worden.

1996: Abschluss der Verträge und Neustart des HVV als Regieorganisation der Aufgabenträger

Mio. DM	Land SH	Kreise ges.	PI	SE	OD	RZ	SH
<b>Defizit 1994</b>							
Bus		12,224	6,290	1,922	10,302	2,341	
U-Bahn		21,212		2,740	9,841		
<b>Summe 1994</b>		<b>33,436</b>	<b>6,290</b>	<b>4,662</b>	<b>20,143</b>	<b>2,341</b>	
<b>Defizitausgleich 1996/97</b>							
Bus	12,688	3,753	1,279	0,665	1,360	0,449	16,441
U-Bahn	7,312						7,312
<b>Summe 1996/97</b>	<b>20,000</b>	<b>3,753</b>	<b>1,279</b>	<b>0,665</b>	<b>1,360</b>	<b>0,449</b>	<b>23,753</b>
<b>Defizitausgleich 1998</b>							
Bus	13,640	5,656	1,843	0,911	2,243	0,659	19,296
U-Bahn	7,860	1,096		0,172	0,942		8,956
<b>Summe 1998</b>	<b>21,500</b>	<b>6,753</b>	<b>1,843</b>	<b>1,083</b>	<b>3,167</b>	<b>0,659</b>	<b>28,253</b>

Verhandlungsergebnis zum Defizitausgleich im Hamburger Verkehrsverbund (HVV) <sup>17</sup>

Den Hamburg-Randkreisen ging es von Anfang an darum, für das gleiche Leistungsniveau wie vor der Regionalisierung keine höheren Defizitlasten aufgebürdet zu bekommen. Für die Jahre 1996-97 war dieses Ziel erreicht: Ihr Anteil am „politischen Preis“ entsprach dem, was sie aufgrund der Verträge von 1980 ohnehin zu zahlen gehabt hätten. Die „Dynamisierung“ 1998-99 war tragbar und durch den gleitenden Übergang in die Teilnetzausschreibung bestand gute Aussicht, dass die Defizitlasten in den Folgejahren nicht wuchsen, sondern Spielraum für Leistungsverbesserungen ließen. An der HVV GmbH waren sie, ihren Verkehrsleistungsanteilen entsprechend, zusammen mit 13% beteiligt. Anders als im alten Verbund konnten sie nun über Leistungsangebote, Qualitätsstandards und die Tarifgestaltung mitentscheiden. Die GmbH, nunmehr eine reine Regieorganisation, war personell verkleinert (35 Stellen) und mit einem Budget ausgestattet worden, zu dem die Kreise zusammen 1 Mio. DM (1996) beizusteuern hatten; dafür erhielten sie nun Zugriff auf das komplette Leistungsspektrum und Expertenwissen für Planungen, Ausschreibungen, Vergabeverfahren etc., das sie als Aufgabenträger sonst selber hätten vorhalten oder anderweitig zukaufen müssen. Die Regionalisierung war für sie ein Erfolg und so wurde bereits bei der Vertragsunterzeichnung in Aussicht genommen, mittelfristig die Verbunderweiterung auf das Gesamtgebiet der Hamburg-Randkreise anzugehen.

Positive Ergebnisbilanz für die Hamburg-Randkreise



(© HVV GmbH)

### 5.3 Neue Einnahmenaufteilung und Einführung des Wettbewerbs im Umland-Busverkehr

Umstellung der Einnahmenaufteilung auf einen nachfragebasierten Schlüssel - Voraussetzung für eine effiziente Angebotsplanung und für die Einführung des Wettbewerbs

Das Bedienungsangebot für die Fahrgäste im Hamburger Verkehrsverbund wird von zahlreichen Unternehmen im Verbundgebiet erbracht. Eine wichtige Aufgabe des HVV ist es dabei, die Einnahmen zwischen diesen Verkehrsunternehmen aufzuteilen. Daher bestand im HVV bereits eine Regelung, mit der die gesamten Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf nach einem komplizierten Schlüssel über einen Einnahmenaufteilungsvertrag (EAV) für die jeweiligen Verkehrsunternehmen festgelegt wurden. Das Verfahren der Einnahmenaufteilung berücksichtigte damals die Platzkapazitäten der eingesetzten Fahrzeuge ohne Berücksichtigung der Verkehrsnachfrage. Im Rahmen der Neuordnung der Organisations- und Finanzverantwortung im Verbundgebiet war zwischen den Aufgabenträgern die Überarbeitung dieses Verteilungsschlüssels durch einen Gutachter vereinbart worden: Künftig sollte die tatsächliche Nachfrage der Fahrgäste auf den Linien der jeweiligen Verkehrsunternehmen als Kriterium für die Einnahmenaufteilung zugrunde gelegt werden, weil nur so eine effiziente Planung des Verkehrsangebots zu gewährleisten war. Der Auftrag wurde Anfang 1997 an WVI und IVV vergeben. Zur Begleitung der Gutachter wurde beim HVV ein „Arbeitskreis EAV“ bestehend aus Baubehörde Hamburg, MWTV SH, Landesverkehrsservicegesellschaft SH (LVS) und Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise gebildet. Der geänderte Schlüssel sollte ab dem Jahr 1999 Anwendung finden.



Aufgabe: Aufteilung der Einnahmen auf die Betreiber von Bus- und Bahnlinien im HVV (Foto: M. Bienick 2007)

Schwächere Fahrgastnachfrage im Umland als in Hamburg - entsprechend geringere Einnahmenezuschüsse - den Kreisen drohen höhere Defizite

Der besondere Schwierigkeitsgrad bestand darin, eine Aufteilungsmethode zu entwickeln, die zum einen die Fahrgastnachfrage möglichst liniengenau berücksichtigte, obwohl es noch keine Linienerlösrechnung auf der Basis automatischer Fahrgastzählensysteme gab, zum anderen aber auch nicht solche strukturellen Verwerfungen mit sich brachte, dass Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger finanziell in Turbulenzen gerieten. Als die Gutachter Ende 1997 ihren ersten Entwurf mit einem rein nachfragebasierten Aufteilungsschlüssel vorlegten, sahen die Ergebnisse für die Hamburg-Randkreise so ungünstig aus, dass sie ihn ablehnten: Bei dieser Methodik erhielten die Bus- und U-Bahnlinien im Umland weniger Einnahmen als bisher zugeschieden, mit der Folge, dass die zwischen Land und Kreisen vereinbarte Defizitobergrenze durchbrochen worden wäre. Als „Bremse“ gegen den Einnahmenabfluss aus dem schleswig-holsteinischen Verbundgebiet

entwickelten die Gutachter dann eine zweite Aufteilungsstufe mit ergänzenden angebotsorientierten Gewichtungsfaktoren, die wiederum nicht die Zustimmung Hamburgs fanden. Erst im August 1998 wurde dem HVV grünes Licht erteilt, Modellrechnungen zur angebotsorientierten zweiten Aufteilungsstufe anzustellen. Zugleich erhielt der Wirtschaftsprüfer BDO den Auftrag, die linienspezifischen Kosten im Verbund neu zu ermitteln.

Ende 1997 hatte der Sprecher der Verbundverkehrsunternehmen im HVV-Aufsichtsrat für einen Aufschub des Ausschreibungsbeginns im Umland-Busverkehr von 1999 auf 2001 plädiert, weil einige Unternehmen mehr Zeit zur Anpassung benötigten. Als nun die Aussichten auf eine Lösung der Einnahmenaufteilung im Sinne der Kreise schlecht standen, forderte die Arbeitsgemeinschaft den HVV förmlich auf, die Vergabe erster Busteilnetze wie vereinbart zum Sommer 1999 vorzubereiten. Der HVV brachte daraufhin für die Jahre 1999-2001 ein Modell „fiktiver Wettbewerbspreise“ für nicht ausgeschriebene Verkehrsleistungen ins Spiel, die auf bundesweiten Marktdaten beruhten. Im Herbst 1998 stellte die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft die Finanzierungsszenarien zum EAV und Defizitausgleich ab 1999 auf und stimmte mit dem MWTV die Verhandlungspositionen ab. Das Land stellte den Kreisen einen landesinternen angebotsorientierten Nachteilsausgleich in Form eines Aufschlages auf den Landesbeitrag zum Defizitausgleich in Aussicht, wenn es beim rein nachfragebasierten Aufteilungsmodus bleiben sollte. In zwei Verhandlungsrunden im Dezember 1998 und Januar 1999 einigten sich Baubehörde, MWTV und die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise auf die Zugrundelegung sinkender fiktiver Wettbewerbspreise für nicht ausgeschriebene Busverkehrsleistungen in den Jahren 1999 und 2000; in 2001 sollte die Ausschreibung im Umland dann endgültig beginnen.

Auf dieser Basis schlossen Senator Wagner, Minister Bülck und die Landräte im März 1999 die Vereinbarung zum nachfragebasierten EAV ab. Nach Zustimmung der Kreistage zum neuen EAV vereinbarten Land und Kreise einen zusätzlichen Landesbeitrag i.H.v. 1 Mio. DM als „landesinternen angebotsorientierten Nachteilsausgleich“ zum Defizitausgleich der Kreise in den Jahren 1999-2001. Dieses Ergebnis konnten die Kreise tragen: Für die Differenz zwischen dem Marktpreis und den höheren spezifischen Kosten der stadt eigenen Verkehrsunternehmen kam Hamburg auf und die aus dem neuen Einnahmenaufteilungsvertrag resultierenden höheren Defizite der Kreise fielen zum Gutteil der höheren Landesbeiträge auf. Ab Januar 2000 bereitete der HVV die Teilnetzbildung im schleswig-holsteinischen Verbundraum für die Ausschreibungen vor. Die Hamburg-Randkreise haben danach in unterschiedlicher Art und Weise von der Möglichkeit zur Ausschreibung der Verkehrsleistung auf ihren Territorien Gebrauch gemacht. Der HVV hat die jeweiligen Aufgabenträger bei der Erstellung der Vergabeunterlagen und dem Wettbewerbsverfahren inhaltlich und organisatorisch unterstützt.

Einführung „fiktiver Wettbewerbspreise“ im Umland-Busverkehr gegen Aufschub des Ausschreibungsbeginns um zwei Jahre

1999: Vereinbarung der nachfragebasierten Einnahmenaufteilung - flankiert durch einen landesinternen Nachteilsausgleich für die Kreise

2001: Ausschreibungsbeginn im Umland-Busverkehr

#### **Fazit des HVV zu den Ausschreibungen im Umland-Busverkehr**

(Geschäftsbericht der HVV GmbH 2005):

*Insgesamt kann aus den bisherigen Ausschreibungen eine positive Bilanz gezogen werden. Es gab deutliche Kostenreduzierungen für die Aufgabenträger des ÖPNV und trotz aller öffentlich geäußerten Befürchtungen letztlich „tarifreue“ Angebote auf der Basis des Lohntarifs im privaten Omnibusgewerbe in Schleswig-Holstein.*

#### 5.4 Erweiterung des Hamburger Verkehrsverbundes 2002

Ausgreifende Verkehrsbeziehungen im Raum - unzureichendes Bedienungsgebiet des HVV

Seit der Gründung des Hamburger Verkehrsverbundes im Jahre 1965 waren die Verflechtungen zwischen der Metropole Hamburg und dem schleswig-holsteinischen Umland weiter in den Raum hinausgewachsen und die Pendlerströme intensiver geworden. Das Bedienungsgebiet des HVV war jedoch nicht mitgewachsen und so hatte sich die Tarifgrenze des HVV mehr und mehr zu einer problematischen Hürde für die alltäglichen Verkehrsbeziehungen in der Region entwickelt, was die Attraktivität und den Markterfolg des ÖPNV limitierte und das Anschwellen des Individualverkehrs auf der Straße begünstigte.

1999: Landesweites Tarifkonzept SH versus Erweiterung des HVV?

Im Mai 1999 stellte der HVV erste Überlegungen zur Ausweitung des Geltungsbereiches des HVV-Gemeinschaftstarifs auf das Gesamtgebiet der Hamburg-Randkreise vor. Vorausgegangen war die Bildung eines Lenkungskreises „Landesweites Tarifkonzept SH“ durch MWTV und Landsverkehrsservicegesellschaft SH (LVS) mit der Aufgabe, die Tarife der Verbände und Verkehrsgemeinschaften in Schleswig-Holstein zu harmonisieren; Ziel war die Schaffung durchgängiger und abgestimmter ÖPNV-Angebote im Land. LVS und HVV kooperierten zwar miteinander, gleichwohl war die institutionelle Konkurrenz zwischen ihnen nicht zu übersehen. Für die Hamburg-Randkreise war es keine Frage, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich der HVV-Gemeinschaftstarif die erste Wahl war. Im August des Jahres sprachen die Landräte mit Minister Büllck über die Erweiterung des HVV. Im Februar 2000 beschlossen Hamburg, Schleswig-Holstein und die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise, die verkehrsräumlichen und verkehrswirtschaftlichen Bedingungen der Erweiterung im nördlichen Umland untersuchen zu lassen und organisationspolitische Fragen erst einmal zurückzustellen. Beide Vorhaben - die Erweiterung des HVV und das Landesweite Tarifkonzept SH - sollten nun synchron vorangetrieben werden.

2000: Gutachten zur HVV-Erweiterung

Organisation der ÖPNV-Planung auf Kreisebene - Gründung der Südholstein-Verkehrsservicegesellschaft

Im Herbst 2000 lag als erstes das Teilgutachten über die Aufgabenorganisation des ÖPNV (Busverkehre) in Schleswig-Holstein vor. Die LVS propagierte die Bildung Regionaler Nahverkehrsgesellschaften der Kreise unter dem Dach einer Landesnahverkehrsgesellschaft, unter dem die Bus- und Bahnverkehre gebündelt werden sollten. Für die Hamburg-Randkreise kam dieser Vorschlag nicht in Betracht, denn für sie kam es darauf an, organisatorisch mit dem HVV kompatibel zu bleiben. Im Dezember des Jahres gründeten die Kreise Pinneberg und Segeberg die SVG Südholstein-Verkehrsservicegesellschaft mit der Aufgabe, die Busverkehre in beiden Kreisen zu planen und sich dabei mit dem HVV und, was die Bahn betraf, mit der LVS abzustimmen. Die Kreise Stormarn und Herzogtum Lauenburg waren eingeladen, der SVG beizutreten, entschieden sich letztlich aber dafür, die Planungsaufgabe selber in die Hand zu nehmen.

Bildung eines separaten Einnahmenpools für das HVV-Erweiterungsgebiet

Die Daten, die der HVV im Juni 2001 zur Einnahmenaufteilung im erweiterten Verbund vorlegte, wiesen einen enormen Einnahmenabfluss aus dem Erweiterungsraum der Kreise aus: 50% der Einnahmen im SPNV und Busverkehr würden aufgrund der geltenden Regeln des EAV nach Hamburg abfließen. Für Land und Kreise war das inakzeptabel und so legten MWTV und die Arbeitsgemeinschaft ihre Positionen fest: Die Einnahmenezuscheidung sollte ergebnisneutral gestaltet und das HVV- mit dem SH-Tarifgebiet verzahnt werden („SH-Plus“- und „HVV-Plus“-Tarif). Im Lenkungskreis „HVV-Erweiterung“ wurde dann einvernehmlich beschlossen, für das Erweiterungsgebiet einen gesonderten Einnahmenpool einzurichten und das Aufteilungsverfahren entsprechend anzupassen. Um die Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste zu begrenzen, sollte die „Verkehrsscheide“ entlang der B 206 (Bad Bramstedt - Bad Segeberg) und der B 208 (Bad Oldesloe - Ratzeburg) die Grenze zwischen HVV- und SH-Tarifgebiet bilden. Diese Abgrenzung hatte jedoch nicht lange Bestand: Als im November 2001 die neuen EAV-Modellrechnungen vorlagen, beschlossen die Kreis Segeberg, Stormarn und Herzogtum Lauenburg, den ganzen Schritt zu machen und sich vollständig in den HVV zu integrieren.

Verzahnung von HVV- und SH-Tarifgebiet

Vollständige Einbeziehung der Hamburg-Randkreise in das HVV-Tarifgebiet

Im Februar 2002 legten die Gutachter ihren Umsetzungsbericht vor. Die Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste einer Vollintegration der Kreise, soweit sie von ihnen zu tragen waren, wurden auf knapp 1,5 Mio. EUR veranschlagt. Der Lenkungskreis „HVV-Erweiterung“ stimmte den Gutachtergebnissen zu und beschloss die Vollintegration der Kreise sowie die Vereinbarung „Zusammenarbeit HH/SH im ÖPNV“, die u.a. die Tarife „HVV-Plus“ und „SH-Plus“ regelte. Im Dezember 2002 (Winterfahrplan) war es dann soweit: Die HVV-Erweiterung nach Norden trat in Kraft. Zwei Jahre später war dann auch die Süderweiterung in Niedersachsen vollzogen: Nachdem das Land Niedersachsen und der Landkreis Harburg schon 1997 in die HVV GmbH eingetreten waren, folgten im Dezember 2004 die Landkreise Stade und Lüneburg. Damit war nun die Nahverkehrsregion Hamburg komplett unter einem Dach organisiert.

Winterfahrplan 2002:  
HVV-Erweiterung  
und SH-Tarif treten  
in Kraft



Der erweiterte Hamburger Verkehrsverbund 2004 (Karte: HVV GmbH)

Die Verbunderweiterung war von der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise intensiv mit gestaltet worden und gehört zu den größten nahverkehrspolitischen Errungenschaften seit der Verbundgründung. Der Erfolg manifestiert sich besonders in kontinuierlichen und zum Teil deutlich überdurchschnittlichen Zuwächsen von Fahrgästen und Markterträgen, hohen Kundenzufriedenheits- und Imagewerten. Zudem belegt ein aktuelles Landesgutachten zur ÖPNV-Organisation (2009) die Richtigkeit, Qualität und Effektivität dieser Leistungen, indem es landesweit lediglich den Hamburg-Randkreisen bescheinigt, diesbezüglich keinerlei Handlungs- oder Nachholbedarfe zu haben, mithin kompetent, zukunftssicher und somit optimal aufgestellt zu sein.

Positiver Effekt der  
HVV-Erweiterung:  
Kontinuierlich steigende  
Fahrgastzahlen

## 6. Die Trilaterale Gemeinsame Landesplanung Metropolregion Hamburg 1997-2005

### 6.1 Probleme bei der Operationalisierung des REK 1996

Einbeziehung des „2. Rings“ in die Metropolregion erfordert Fortschreibung des REK

Nach den Jahren intensiver Arbeit am Regionalen Entwicklungskonzept befasste sich der neue Lenkungsausschuss der Trilateralen Gemeinsamen Landesplanung erst einmal mit Verfahrensfragen. Im Zusammenhang mit dem Entwurf der neuen Förderrichtlinien kam gleich die Frage auf, worauf die Beurteilung der „regionalen Bedeutung“ von Förderanträgen aus dem „Zweiten Ring“ sich denn stützen sollte, wo das REK doch nur punktuell Aussagen zu diesen neu einbezogenen Gebieten enthalte. Die unangenehme Konsequenz der Regionserweiterung am Ende des REK-Prozesses war also, dass das Werk gleich fortgeschrieben werden musste, damit auch der zweite Ring sich darin wiederfand. Im Juni 1997 verabschiedete der Planungsrat die neuen Förderfondsrichtlinien und gab die Fortschreibung des REK in Auftrag. Im Zuge der Beratungen des Lenkungsausschusses über neue Handlungsfelder, Leitprojekte und gemeinsame Aktivitäten wurden bald erhebliche Diskrepanzen zwischen dem politischen Anspruch und der praktischen Wirklichkeit der auf „weichen“ Strukturen gegründeten Zusammenarbeit sichtbar. Die Maschinerie der Facharbeitsgruppen setzte sich wieder in Gang, aber unter hörbarem Ächzen derjenigen auf Seiten der Länder, die Federführungen und Koordinierungsaufgaben wahrzunehmen hatten und von Hause aus nicht mit entsprechenden Kapazitäten ausgestattet waren. Man musste sich darauf einstellen, dass die Arbeitsprozesse nun langsamer vorangehen würden.

Diskrepanz zwischen dem politischen Anspruch des REK und der praktischen Wirklichkeit in der „weichen“ Kooperationsstruktur

Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ 1998-2000: Verankerung des Nachhaltigkeitsaspekts im REK und gelungene Mobilisierung der regionalen Akteure

Während die Facharbeitsgruppen mit der Fortschreibung begannen, griff der Lenkungsausschuss das Thema „Nachhaltige Entwicklung“ auf, Ausfluss der UN-Deklaration „Umwelt und Entwicklung“ (Rio de Janeiro 1992). Das Bundesbauministerium hatte einen Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ ausgelobt, bei dem es um die besten regionalen Strategien für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung gehen sollte. Der Wettbewerb war eine gute Gelegenheit, den Nachhaltigkeitsaspekt im neuen REK zu verankern und zugleich die Kommunen und andere regionale Akteure näher an die Regionalkooperation heranzuführen. Um die Jahreswende 1997/1998 wurde der Wettbewerbsbeitrag der Metropolregion zusammengestellt, darin Ideen und Projekte von Gemeinden und Kreisen, die die Arbeitsgemeinschaft zuvor erhoben hatte. Nach der Entscheidung, dass die Metropolregion Hamburg eine von 15 Teilnehmerregionen war (Mai 1998), wurden die Nachhaltigkeitsstrategien programmatisch vertieft (REK-Fortschreibung), Schlüsselprojekte konzipiert und „Best Practice“-Beispiele verschiedener Akteure aus der ganzen Metropolregion für den Wettbewerb aufbereitet, der im Oktober 1998 startete. Der Wettbewerbsprozess löste in der Region tatsächlich einen spürbaren Mobilisierungseffekt aus, wie sein anhaltender Nachhall z.B. in der Projekt-AG „Bewusstseinswandel im Flächenverbrauch“ (ab 2000) belegt. Am Ende gab es einen 1. Preis für die Metropolregion Hamburg, verliehen im Juni 2000 im Rahmen der UN-Konferenz „URBAN 2000“ in Berlin.

Kernprobleme der regionalen Zusammenarbeit:  
Fehlende Steuerungsinstrumente

Dieser Erfolg war nur möglich, weil die Gemeinsame Landesplanung externe Hilfe für das Management des Wettbewerbsprozesses hinzugezogen hatte. Die drei Länder- und zwei Kommunalkoordinatoren, denen selber nur unterschiedlich bemessene Zeitannteile für die Aufgaben im Arbeitsstab zur Verfügung standen, waren mit der Gremienarbeit und der Entscheidungsvorbereitung auf Seiten der Länder und Kreise so weit ausgelastet, dass für operative Tätigkeiten wie Projektmanagement und Öffentlichkeitsarbeit zu wenig Kapazität übrig blieb. Die „Kümmerrfunktion“ für die Leitprojekte des REK war bewusst nicht den Facharbeitsgruppen übertragen worden, weil deren Struktur - ein Federführer und freiwillige, häufig wechselnde Mitwirkende - hierauf nicht ausgelegt war. Die Leitprojekte hatten die gleiche „weiche“ Struktur und standen größtenteils unter Finanzierungsvorbehalt, weshalb nur wenige Fortschritte erzielen konnten, viele sich hinzogen und

...unzureichende Managementkapazitäten...

...und mangelnde Finanzierungsbasis

einige dabei waren, im Sande zu verlaufen. Das Regionale Entwicklungskonzept bot lediglich einen programmatischen Rahmen, den Akteuren aber keine hinlänglichen Zielvorgaben und dem Lenkungsausschuss keine effektive Handhabe, steuernd auf die Arbeitsprozesse einzuwirken. Und speziell beim Förderfonds HH/SH zeigte sich, dass er aufgrund seiner förderrechtlichen Bindungen (FAG) nur bedingt zur Projektfinanzierung herangezogen werden konnte.

**Die 28 Leitprojekte des REK Metropolregion Hamburg (1996):**

- Ländervereinbarung „Abstimmung Einzelhandel“ (fortlaufend)
- Räumliche Kooperationsmodelle - Gebietsentwicklungsplanung Stormarn/Hamburg (Abschluss 1996)
- Siedlungsentwicklung auf der Achse Hamburg-Buxtehude
- Kommunale Umsetzung regionalplanerischer Vorstellungen des REK Norderstedt (Abschluss 2002)
- Bau von Mietwohnungen im 1. Förderweg (2000 ausgesetzt)
- Naturschutzkonzeption Höltigbaum (Abschluss 2008)
- Naturschutzgebiet Oberalsterniederung (Abschluss 2002)
- Entwicklungsprogramm Estetalniederung (fortlaufend)
- Großschutzgebiet Elbtalaue (2008 aufgegeben)
- Einrichtung eines Gewerbeflächen-Informationssystems (vorläufiger Abschluss 2002)
- Entwicklung eines grenzüberschreitenden Gewerbegebietes (2002 ausgesetzt)
- Gleichstellungspolitisch orientiertes Gewerbeflächenmanagement in Norderstedt (Abschluss 2007)
- Harmonisierung der Technologieinformationssysteme (nicht begonnen)
- Entwicklung gemeinsamer Akquisitionsunterlagen der regionalen Wirtschaftsförderungen (Abschluss 1999)
- Tourismusstudie über das Freizeitverhalten in der Metropolregion (Abschluss 1999)
- Strategie- und Maßnahmenkonzept zur Produktion und Vermarktung regionaler Erzeugnisse der Land- und Ernährungswirtschaft sowie des Gartenbaus (2003 aufgegeben)
- Entwicklung/Förderung touristischer Dienstleistungen in landwirtschaftlichen Betrieben (2002 aufgegeben)
- Urbane Landwirtschaft - Integration der Agrarwirtschaft in die städtebauliche Entwicklung (Abschluss 2002)
- Verwertung biogener Reststoffe in landwirtschaftlichen Biogasanlagen (Abschluss 1999)
- Zweigleisiger Ausbau der AKN-Strecke Eidelstedt-Schnelsen und Ulzburg-Kaltenkirchen (Abschluss 2007)
- Elektrifizierung der Bahnstrecke Hamburg-Lübeck (Abschluss 2008)
- Bau eines 3. Gleises zwischen Stelle und Lüneburg (Abschluss 2008)
- Verlängerung der S-Bahn über Neugraben hinaus bis Buxtehude (Abschluss 2008)
- Stadtverträglicher Flughafen Hamburg (2002 ausgesetzt)
- Erweiterung des freizeitorientierten Radwegeangebots mit stärkerer länderübergreifender Vernetzung der Radwege einschließlich Schaffung eines kompatiblen Wegweisungssystems (Abschluss 2002)
- Verbesserte Mitnahme von Fahrrädern in Bussen und Bahnen im Naherholungsverkehr (blieb erfolglos)
- MVA Rugenberger Damm (Abschluss 1999)
- Biokompostierungsanlage Bützberg (Abschluss 1998)

Erwartung der Kommunalpolitik an die Regionalkooperation: Praktische „Mehrwerte“

Die Zusammenarbeit in der rein informellen, nur auf Kabinettsbeschlüsse gestützten Form lief Gefahr, zu zerfasern und ihre praktische Relevanz zu verlieren. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise, mit einer halben Stelle im Arbeitsstab (Geschäftsführer) und einer halben Stelle in den Arbeitsgruppen (Planerin) eine tragende Säule der Zusammenarbeit, sah mit Sorge, dass die Akzeptanz auf der kommunalen Ebene schwinden würde, wenn der praktische „Mehrwert“ der Veranstaltung aus dem Blick geriet. Die Warnungen und Anregungen der kommunalen Vertreter aus Nord und Süd gaben dann den Anstoß zur Generaldebatte über Strategie und Organisation der Metropolregion Hamburg.

### 6.2 Das REK 2000

Strategiediskussion 1999

Die Strategiediskussion wurde im April 1999 in einer gemeinsamen Klausursitzung von Planungsrat und Lenkungsausschuss mit wissenschaftlicher Beratung (Prof. Benz, Prof. Siebel u.a.) eröffnet. Nach einer Analyse der Stärken und Schwächen des REK-Prozesses sowie der Struktur und Organisation der gemeinsamen Landesplanung kam man überein, künftig

- *Arbeitsprogramme und ein Projektmonitoring als Steuerungsinstrumente einzuführen,*
- *nicht mehr die ganze Bandbreite fachpolitischer Themen zu behandeln, sondern Schwerpunkte zu setzen und die Arbeit auf diese zu konzentrieren,*
- *durch Fachveranstaltungen und bei Bedarf teilträumliche Handlungskonzepte den Dialog mit den Kommunen, Kammern und Verbänden zu intensivieren und das REK über vermehrte Projektarbeit in der Region zu verankern (z.B. „Modellprojekte“),*
- *den Austausch mit „Korrespondenzregionen“ wie Berlin und Kopenhagen/Öresund aufzunehmen,*
- *den Aufbau des Regionalmarketings und die Wirtschaftsförderungskooperation voranzutreiben und*
- *die Öffentlichkeitsarbeit zu systematisieren und zu intensivieren (u.a. im Internet).*

Die Fragen zur Arbeitsorganisation und Projektsteuerung wurden anschließend im Lenkungsausschuss und vorbereitend vom Arbeitsstab weiter vertieft. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft übernahm es, alle im REK-Entwurf enthaltenen Handlungsansätze und Leitprojekte auf ihre Operationalisierung hin zu analysieren (Grundlage für das erste „Operative Programm“). Die weitere Konkretisierung der Schritte zur Aufstellung des Arbeitsprogramms und des Monitorings der Leitprojekte musste dann aufgeschoben werden, weil die REK-Fortschreibung in die Schlussphase ging.

Entwurf des REK 2000: Veränderte Rahmenbedingungen

Im Mai 1999 lag der 1. Entwurf des fortgeschriebenen „REK 2000“ vor. Er wurde anschließend wieder den Kommunen, Kammern und Verbänden zur Diskussion gestellt. Das Leitbild war überarbeitet worden und entsprach mit seinen differenzierteren Leitsätzen nun mehr den Vorstellungen der Kreise. Was die Bevölkerungsentwicklung betraf, wies Hamburg nach den hohen Fernwanderungsgewinnen zu Anfang der 1990er Jahre mittlerweile leichte Rückgänge auf, während die benachbarten Kreise aufgrund anhaltend hoher Stadt-Umland-Wanderungen weiter zulegten. Die Suburbanisierung von Arbeitsplätzen hielt an, abzulesen u.a. an den stetig wachsenden Auspendlerzahlen Hamburgs. Den Nachbarkreisen hatte das nur bedingt genutzt, denn hier war die Erwerbsbevölkerung stärker gewachsen als die Zahl der Arbeitsplätze. Kernstadt und Umland musste also gleichermaßen daran gelegen sein, zusätzliche Arbeitsplätze in die Region zu ziehen. Mittlerweile überwog die Ansicht, dass es zunächst mal keine Rolle spielen sollte, welcher Standort in der Region am Ende das Rennen machen würde - das sollte dem Wettbewerb der Standorte überlassen bleiben. Es wurde aber erwartet, dass die Wirtschaftsförderungen sich bei der Fernakquisition und Außenpräsentation (z.B. auf Messen) zusammaten. So rückte das Thema Regionalmarketing auf die Agenda.

Zusammenarbeit in Wirtschaftsförderung und Regionalmarketing stärker im Fokus

Im Jahr zuvor hatte die Handelskammer Hamburg die Gründung einer Dachorganisation für die regionalen Wirtschaftsförderungseinheiten vorgeschlagen, die das Marketing und die Unternehmensakquisition auf nationaler und internationaler Ebene bündeln sollte. Die Wirtschaftsförderungen hatten sich im Zuge des REK-Prozesses in Fragen der Fernakquisition schon aufeinander zu bewegt, doch schienen ihre ersten Kooperationsansätze noch steigerungsfähig zu sein. Der Vorschlag war höchst umstritten; er kollidierte vor allem mit der Wirtschaftsförderungspolitik Schleswig-Holsteins und Niedersachsens, deren eigene Gesellschaften Fernakquisition für das ganze Land betrieben und kein Interesse daran hatten, Platz für eine regionale Organisation mit Hamburg im Mittelpunkt freizumachen. Aber auch in Hamburg selbst und in den Kreisen der Metropolregion fand der Vorschlag keine Zustimmung. Die Initiative beschränkte sich dann darauf, unter Mitwirkung von Kammern, Wirtschaftsförderern, Landräten und der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft die Bausteine für ein regionales Wirtschaftsmarketing zu entwerfen. Diese Initiative mündete 1999 in die „Gesprächsrunde Regionalmarketing“, aus der 2001 das Logo der Metropolregion Hamburg und das „Fest der Region“ sowie 2002 die jährliche Gewerbeimmobilienmesse „Expansion“ der Wirtschaftsförderungsorganisationen hervorgingen.

Bündelung von Marketing und Akquisition unter einer regionalen Dachorganisation?

1999 „Gesprächsrunde Regionalmarketing“



metropolregion hamburg

Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise und die Landrätekonferenz Metropolregion Hamburg nahmen zum Entwurf des REK 2000 im Dezember 1999 Stellung. Sie bekannten sich zu den Zielen und Empfehlungen des REK; in den Mittelpunkt stellten sie dann aber die Sorge, dass die Kooperation in wichtigen Teilbereichen ohne sichtbare Ergebnisse bleiben könnte. Es wurde auf die fehlende Verknüpfung zwischen der regionalen Programmatik und dem kommunalen Handlungsinstrumentarium hingewiesen und angeregt, diese Lücke durch „Kreisentwicklungskonzepte“ zu schließen. Die Hürden für Leitprojekte und ihre Förderung aus Fondsmitteln dürften nicht so hoch aufgelegt werden, dass der REK-Prozess seine „Erdung“ bei den regionalen Akteuren verliert. Des Weiteren wurde eine stärkere Verbindlichkeit der gemeinsamen Ziele und Empfehlungen für die Fachpolitiken der Länder angemahnt, wohl wissend, dass die Probleme damit haben würden. Ein mehrjähriger Arbeits- und Finanzierungsplan sollte aufgestellt werden, um der verbreiteten, die Umsetzung des REK hemmende Personal- und Finanzknappheit eine mittelfristige Zielperspektive entgegenzustellen. Der Arbeitsgemeinschaft ging es von nun an besonders darum, die Zusammenarbeit horizontal und vertikal so zu strukturieren, dass die gemeinsamen Ziele trotz der allgemein ungünstigen Rahmenbedingungen noch erreicht und in produktive Ergebnisse umgemünzt werden konnten.

Stellungnahme und Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft zum Entwurf des REK 2000

Das REK 2000 verabschiedete die Gemeinsame Kabinettsitzung der Länder im November 2000. Es enthielt vier zusätzliche Handlungsfelder (Arbeitsmarkt, Wissenschaft und Forschung, Berufliche Bildung und Weiterbildung, Regionale Stoffströme) und 34 Leitprojekte ganz unterschiedlicher Qualität. Das Werk stand damit im Widerspruch zur Zielsetzung aus der Strategieklausur des Vorjahres, sich auf Schwerpunktthemen zu konzentrieren. Deshalb hatte die Gemeinsame Landesplanung zugleich den Auftrag erhalten, ein „Operatives Programm“ aufzustellen und darin die Aufgabenstellungen der Fach- und Projektarbeitsgruppen zu konkretisieren und Prioritäten, Fristen und Verantwortlichkeiten zu benennen. Auf diesem Wege sollte sich der Widerspruch auflösen: Man setzte darauf, dass Spreu und Weizen sich noch trennen würden.

Verabschiedung des REK 2000: Zusätzliche Handlungsfelder und Leitprojekte - die Prioritäten sollen in einem Operativen Programm bestimmt werden

### 6.3 Operationalisierung des REK 2000

Operatives Programm 2001-2003 und Auftrag zur Weiterentwicklung der Arbeits- und Organisationsstruktur der Metropolregion Hamburg

Nach dem REK-Beschluss war erst einmal für eine Weile „die Luft raus“. Von August 2000 bis April 2001 war die Hamburger Koordinatorenstelle im Arbeitsstab nur provisorisch besetzt. Den 1. Entwurf des Operativen Programms erstellten die schleswig-holsteinischen Koordinatoren praktisch alleine. In einem Workshop mit den Arbeitsgruppenvorsitzenden und in zwei weiteren Klausurtagungen des Lenkungsausschusses ging es dann um die Schwerpunktthemen des Operativen Programms und um die Strategien in Sachen Arbeitsorganisation und Prozesssteuerung. Im Juni 2001 wurde das Operative Programm 2001-2003 vom Planungsrat verabschiedet und der Lenkungsausschuss beauftragt, einen Vorschlag zur Weiterentwicklung der Arbeits- und Organisationsstruktur der Metropolregion zu erarbeiten. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise nahm das zum Anlass, sich mit der Umsetzung des REK und den Handlungserfordernissen auf der Kreisebene zu befassen. Ergebnis war der Beschluss von August 2002, eine dezentrale Regionalmanagementstruktur bestehend aus der Geschäftsstelle sowie den Koordinatoren und jeweiligen Fachdienststellen der sechs Kreise zu bilden, um die Umsetzung derjenigen Aufgabenstellungen des Operativen Programms, die die kommunale Handlungsebene betrafen, besser zu koordinieren und den erforderlichen Gegenstrom zur Gemeinsamen Landesplanung zu organisieren.

Dezentrales Regionalmanagement zur Umsetzung des Operativen Programms auf Kreisebene...

...erster Schritt zur Integration der Kreise Steinburg und Dithmarschen in die Arbeitsgemeinschaft

Für die vier Randkreise war das im Grunde nichts Neues, aber für die Kreise Steinburg und Dithmarschen war es der Schritt zur Integration in die Arbeitsgemeinschaft und in die Metropolregion Hamburg, mit denen sie bis dahin lose über die „Landrätekonzferenz Metropolregion Hamburg“ verbunden waren. Der Kreis Steinburg trat 2003 als assoziiertes Mitglied in die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise ein; der Kreis Dithmarschen wollte diesen Schritt nachvollziehen, wenn sein Gesamtgebiet in die Metropolregion Hamburg aufgenommen wird.

#### Strategieklausur des Lenkungsausschusses (Mai 2001) - **Analyse der institutionellen Schwäche der regionalen Zusammenarbeit:**

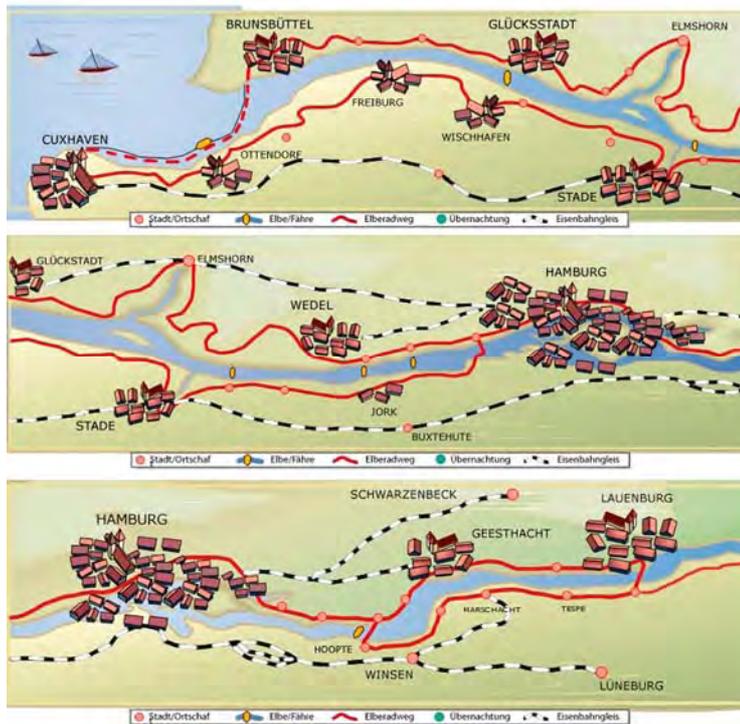
- *Die Gemeinsame Landesplanung ist die einzige Länder und Ebenen übergreifende Struktur zur Koordinierung regional bedeutsamer Planungen und zur Profilierung der Metropolregion nach innen wie nach außen, zugleich setzen ihr der Auftrag der Landesregierungen und die faktischen Zuständigkeiten Grenzen, was ihre Einflussmöglichkeiten auf solche Vorgänge angeht.*
- *Die für zentrale Handlungsfelder des REK zuständigen Fachressorts der Länder müssen zur engeren Zusammenarbeit mit der Gemeinsamen Landesplanung bewegt und die kommunalen Handlungsträger besser in die Kooperation eingebunden werden.*
- *Es müssen Handlungsfelder identifiziert werden, auf denen die Gemeinsame Landesplanung als Impulsgeber fungieren und eine „Sogwirkung“ auf die regionalen Akteure erzeugen kann, sich unter dem Dach der Metropolregion zu vernetzen.*
- *Es muss eine geeignete Organisationsstruktur entwickelt werden, um die Prozesssteuerung (das Regionalmanagement) zu verbessern, zugleich muss auf allen Ebenen mehr Verbindlichkeit bei der Umsetzung des REK hergestellt werden.*

Fortschritte bei den Leitprojekten...

Die Gemeinsame Landesplanung und die Arbeitsgemeinschaft waren zu der Zeit beileibe nicht nur mit organisatorischen Fragen beschäftigt; zugleich ging es an die Umsetzung des REK 2000. Mitte 2002 war die erste Evaluierungsrunde der Leitprojekte abgeschlossen. Von 34 Projekten waren 7 erfolgreich beendet, 17

weiterhin aktiv, 5 wurden zu „Modellprojekten“ umgestuft, drei ausgesetzt und zwei aufgegeben. Parallel liefen eine Reihe von Aktivitäten, die das REK und seine Ziele bei den regionalen Akteuren verankern und die erwünschten „Mehrwerte“ erzeugen sollten: Öffentlichkeitsarbeit („metropolnews“), Workshops zu Themen wie „Innerregionale Vernetzung“ und „Flächensparendes Bauen“, das Projekt „Elberadweg“, die „Norddeutsche Projektbörse“ (September 2002), die den Austausch und die Generierung von Projektideen zum Ziel hatte, sowie die Machbarkeitsstudie über die Vernetzung der Verwaltungen in der Metropolregion („E-Government“), die der Zusammenarbeit ein aussichtsreiches neues Handlungsfeld eröffnete.

...und viele Aktivitäten zur „Erdung“ des REK auf der Ebene der kommunalen und übrigen Akteure der Region



Leitprojekt Elberadweg (Grafik: [www.elberadweg-r2.de](http://www.elberadweg-r2.de))

### Projekte unter aktiver Mitwirkung der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise im Zeitraum 1997-2005 :

- Leitprojekt „Freizeitorientiertes Radwegeangebot“ (1997-2002)
- Leitprojekt „Gewerbeflächeninformationssystem“ (seit 1997)
- Leitprojekt „Erholungsraum Elbe“ (2000-03)
- Projekt-AG „Bewusstseinswandel im Flächenverbrauch“ (2000-07)
- Radwanderoute „Elberadweg“ (2001-02)
- Leitprojekt „E-Government Metropolregion Hamburg“ (2002-04)
- Konzeption und Realisierung der Radwanderoute „Mönchsweg“ (2003-07)
- Leitprojekt „Metropolcard“ (2004)

Zur besseren Abstimmung der Förderungskriterien auf das kommunale Handlungsinstrumentarium wurden auch die Förderfondsrichtlinien noch einmal angepackt. Nachdem 1999 die Fördermittel nicht ausgeschöpft worden waren, führten die Geschäftsstellen der Arbeitsgemeinschaft und des Förderfonds in jedem Kreis jährlich „Sprechtage“ durch, die neue Erkenntnisse über die Bedarfslage und Projektideen auf Ebene der Kommunen erbrachte. Viele Vorhaben waren

Modifizierung der Förderfondsrichtlinien 2002...

...und Wettbewerb „Neue Leit- und Modellprojekte der Metropolregion“ 2003

durchaus förderungswürdig im Sinne des REK, kamen aber nicht an den Status eines Leitprojektes heran. So wurden im November 2002 die Förderkriterien um „Modellprojekte“ ergänzt und zudem interkommunale Regionalmanagementstrukturen in die Förderung aufgenommen (Beispiel „Maritime Landschaft Unterelbe“). Am Ende dieser Reihe stand der Wettbewerb „Neue Leit- und Modellprojekte der Metropolregion“, den die Gemeinsame Landesplanung von November 2002 bis Oktober 2003 durchführte. Als Prämie wurden Förderquoten zwischen 60 und 90% zugesagt. Auch diese Veranstaltung zeigte einen erfreulichen Mobilisierungseffekt: Von anfangs fast 100 Interessenten reichten schließlich 61 Projektträger ihre Bewerbung ein; eine Jury wählte daraus 26 als neue Leit- und Modellprojekte aus, die der Planungsrat im November 2003 bestätigte.

**Die Definition von Leit- und Modellprojekten der Metropolregion Hamburg** (Beschluss des Planungsrates im November 2002):

*Modellprojekte sind Vorhaben, die auf lokaler Ebene zur Umsetzung von regional oder teilräumlich bedeutenden Aufgabenstellungen beitragen und dabei die Ziele und Empfehlungen des REK 2000 in beispielhafter Weise berücksichtigen. Sie sollen je nach räumlicher und funktionaler Reichweite in Kooperation der betroffenen Aufgabenträger bearbeitet werden und geeignet sein, Vorbildwirkungen für Akteure in anderen Teilen der Metropolregion zu entfalten.*

*Das Prädikat **Leitprojekte** ist jenen vorbehalten, die in länderübergreifender Zusammenarbeit realisiert werden und/oder in funktionaler Hinsicht besonders geeignet sind, die Entwicklung der Metropolregion oder länderübergreifender Teilräume davon im Sinne des REK 2000 nachhaltig zu beeinflussen.*



Leitprojekt Maritime Landschaft Unterelbe (Grafik: ARGE Maritime Landschaft Unterelbe GbR)

2002/03: Neue politische Strategien verdrängen das REK 2000

Damit endeten die erfolgreich angelaufenen Bemühungen um die „Erdung“ des REK-Prozesses vorerst, denn das REK selber war soeben von neuen politischen Prioritätensetzungen in Hamburg überholt worden und verlor daraufhin bald seine Bedeutung als programmatischer Bezugsrahmen für die regionale Zusammenarbeit. Die Projekte und Aktivitäten wurden gleichwohl fortgesetzt; jedoch fehlte in den Jahren 2004-2005 schlicht die Kapazität, das Operative Programm im Detail fortzuschreiben, und so setzte die Steuerung der laufenden Arbeitsprozesse während dieser Zeit praktisch aus.

#### 6.4 Paradigmenwechsel: Leitbild „Hamburg Wachsende Stadt“ und „Internationalisierungsstrategie“

Im Oktober 2001 war in Hamburg eine neue Koalitionsregierung angetreten (Erster Bürgermeister von Beust). Sie hatte umgehend begonnen, Konsequenzen aus den negativen Trends zu ziehen, den Hamburg seit Mitte der 1990er Jahre bei der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung verzeichnete. Das erste Ausrufezeichen setzte der neue Senat mit der Bewerbung um die Olympiade 2012. Die Partner in der Metropolregion stellten sich sofort dahinter. Im Juli 2002 beschloss der Senat das Leitbild „Hamburg - Wachsende Stadt“, mit einer stärker wirtschaftsbezogenen und auf die internationale Profilierung der Metropole ausgerichteten Strategie, darunter neue Ansätze auch für die regionale Zusammenarbeit. Mit dem Leitbild „Wachsende Stadt“ überraschte Hamburg seine Partner, als es fertig und beschlossen war; in den Gremien der Gemeinsamen Landesplanung hatte es dazu nur dürre Hinweise gegeben, aber keine Gelegenheit zur Diskussion.

Was die regionale Zusammenarbeit anbelangte, präsentierte die Senatskanzlei sogleich den Entwurf eines Strategiepapiers „Metropolregion Hamburg Plus“. Darin im Fokus: Die „Internationalisierung“ der Region, die gemeinsame Profilierung im globalen Standortwettbewerb sowie Überlegungen zur Schaffung einer Holdingstruktur für das Regionalmanagement, die Wirtschaftsförderungs- und Marketingorganisationen der Region inbegriffen. Letztere stießen auf Skepsis, denn dass ein zentrales Management die komplexen Abstimmungsprozesse über alle Handlungsfelder und -ebenen der Region hinweg effektiver und effizienter zu steuern vermochte als die bestehenden dezentralen Managementstrukturen, erschien nicht nur der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise zweifelhaft. Die nächste Überraschung kam Ende 2002, als Hamburgs Erster Bürgermeister in Schwerin und Lübeck „Wohlwollen“ gegenüber Wünschen bekundete, die Metropolregion Hamburg nach Osten auszuweiten. Bei den Partnern in Schleswig-Holstein und Niedersachsen fanden die Aufnahmewünsche in Anbetracht der sehr weitmaschigen Verflechtungen mit Mecklenburg und der „weichen“ Strukturen der Metropolregion keine Gegenliebe; der Lenkungsausschuss bot der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, den Landkreisen Ludwigslust und Nordwest-Mecklenburg und der Hansestadt Lübeck aber die punktuelle Zusammenarbeit und den Gaststatus in den Arbeitsgruppen der Gemeinsamen Landesplanung an (März 2003).

2002: Neues Leitbild für Hamburg und neue Ansätze für die Zusammenarbeit in der Metropolregion

„Internationalisierung“ der Metropolregion Hamburg: Profilierung im internationalen Wettbewerb und Professionalisierung der Kooperationsstrukturen

Einbeziehung von Lübeck und Westmecklenburg in die Metropolregion Hamburg?

Leitbild „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“ (Juli 2002) - Auszug:

##### **Wachsende Stadt im Kontext des Stadtstaates und der Metropolregion Hamburg**

*Hamburg arbeitet seit vielen Jahren mit seinen Umland-Nachbarn aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein zusammen. (...) Das im November 2000 zwischen den Landesregierungen Hamburgs, Niedersachsens und Schleswig-Holsteins beschlossene Regionale Entwicklungskonzept (REK) gibt der bestehenden Zusammenarbeit Ausdruck. Diese Organisationsstruktur der Metropolregion ist ein erster Schritt, die zukünftigen Anforderungen an die Metropolregion zu bewältigen. Hamburg als Stadtstaat bieten sich im internationalen Wettbewerb Chancen, aber teilweise auch erschwerte Wettbewerbsbedingungen. Unter wirtschaftsgeographischen Gesichtspunkten ist die Globalisierung wesentlich von einer weltweiten Vernetzung von regional konzentrierten Dienstleistungs- und Produktionskapazitäten bestimmt. Im Vordergrund steht nicht mehr, wie noch vor dreißig Jahren, die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Ökonomie eines Nationalstaates, sondern die von Regionen. (...)*

*Als Stadtstaat und Bundesland ist Hamburg eher als beispielsweise Frankfurt/M in der Lage, im nationalen Rahmen Kooperationen einzuge-*

*(Fortsetzung auf Seite 54)*

*hen, sich auf der Ebene der Europäischen Union Gehör zu verschaffen oder internationale Kooperationen einzugehen (Ostseeraum, China). Diese Möglichkeiten hat Hamburg in der Vergangenheit genutzt. Im Gegensatz zu München und Hannover, die als Landeshauptstädte in der Lage sind, auf allen wirtschaftspolitischen, planerischen und institutionellen Ebenen die Vernetzung der Region zu optimieren, ist Hamburg aber auf den Kooperationswillen seiner Nachbarländer und -gemeinden angewiesen. Da die gesamte Region und nicht nur die Kernstadt Hamburg im internationalen Wettbewerb steht, kommt es darauf an, dass sich die Kernstadt und die sie umgebende Metropolregion nicht mehr oder weniger unvermittelt dem Wettbewerb stellen, sondern als eine integrierte und handlungsfähige Einheit.*

Gemeinsames Ziel Hamburgs und der Kreise: „Wachsende Metropolregion Hamburg“

Die Kreise als gleichberechtigte Kooperationspartner Hamburgs...

...in Abstimmung mit der Landesregierung

Im April 2003 nahm die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise Stellung zum Leitbild „Wachsende Stadt“. Den Kreisen im Norden wie im Süden war bewusst, dass die fortschreitende Globalisierung der Wirtschaft dazu zwang, in der Region noch enger zusammenzurücken, und dass die Metropole aufgrund ihrer Wirtschafts- und Veranstaltungskraft der Motor war, der auch ihre Entwicklung mit antrieb. Das Bestreben Hamburgs, auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu gelangen, wurde daher begrüßt und das gemeinsame Ziel, die Metropolregion Hamburg als „Wachstumsinsel“ und international konkurrenzfähigen Wirtschaftsstandort zu behaupten, bekräftigt. Die Kreise legten allerdings großen Wert darauf, als gleichberechtigte Partner eingebunden zu werden. Dem wurde durch turnusmäßige Treffen des Ersten Bürgermeisters mit den 14 Landräten der Metropolregion Rechnung getragen; hier wurden Informationen und Standpunkte ausgetauscht und erste Schritte im Sinne der „Internationalisierungsstrategie“ verabredet (Olympiabewerbung, Leitprojekt „E-Government - Lebenslage Umzug“, Internetauftritt der Metropolregion, Beteiligung der Kreise an der Hamburg Marketing Gesellschaft). Nicht unproblematisch war jedoch, dass Hamburg und die Kreise hier Absprachen außerhalb der Gemeinsamen Landesplanungsgremien trafen, was auf Seiten der Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen natürlich nicht gerne gesehen wurde<sup>18</sup>. Die Arbeitsgemeinschaft war bemüht, eventuell aufkommenden Zweifeln an der „Landestreue“ der Kreise in ebenfalls turnusmäßigen Gesprächen der Landräte mit dem Innenminister und ab 2006 mit dem Ministerpräsidenten zu begegnen.



Erster Bürgermeister von Beust und die Landräte der Metropolregion Hamburg (Foto: Metropolregion Hamburg, Juni 2005)

Zum Leitbild „Wachsende Stadt“ war noch kritisch anzumerken, dass die vermehrte Bauflächenausweisung am Stadtrand Hamburgs stellenweise die im REK 2000 verankerten Prinzipien für die Siedlungsentwicklung und Freiraumsicherung verletzte. Was für das Umland galt und dort von Hamburger Seite stets genau beobachtet wurde, musste nach Ansicht der Kreise auch für die Kernstadt gelten. Ein Beispiel für die latente Neigung, Planungen der Kernstadt und der Umlandgemeinden mit zweierlei Maß zu messen, waren zu der Zeit die umstrittenen Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben großflächiger Möbelhäuser: Abgesehen von den ausufernden Zusatzsortimenten, die diesseits wie jenseits der Stadtgrenze als Problem galten und als solches behandelt wurden, leuchtete es doch nicht ein, dass die „grüne Wiese“ am Stadtrand Hamburgs (Schnelsen, Moorfleet) per se als besser integrierter Standort gelten sollte als ein Stadtrandkern im Umland (Halstenbek, Barsbüttel). Die Konkurrenz um Steuereinnahmen blieb stets eine fixe Größe, auch wenn man im Großen und Ganzen partnerschaftlich kooperierte.

Regionale Kooperation einerseits, innerregionale Standortkonkurrenz andererseits

Über den Sommer 2003 stellte die Senatskanzlei Hamburg die Ziele der „Internationalisierungsstrategie“ in mehreren Workshops vor und warb um die Zustimmung der Nachbarländer, Kreise und regionalen Akteure:

Die „Internationalisierungsstrategie“ aus Hamburger Sicht

- Gemeinsame Positionierung und Abstimmung der Länderaktivitäten auf internationaler Ebene,
- Konzentration der wirtschaftspolitischen Aktivitäten auf wettbewerbsfähige „Cluster“,
- Regionalmarketing der Metropolregion unter der „Dachmarke Hamburg“,
- neuer Internetauftritt der Metropolregion,
- Zusammenarbeit der Wirtschaftsförderungen bei der Unternehmensakquisition im In- und Ausland,
- Beteiligung der Metropolregion an Kooperationen und Projekten auf EU-Ebene.

Was die Zielsetzungen betraf, war schnell ein Konsens hergestellt - mit einer Ausnahme: Die Präsentation der Metropolregion unter der „Dachmarke Hamburg“, wogegen die Marketingorganisationen der Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen Einwände erhoben. Im November gab der Planungsrat die Konkretisierung der „Internationalisierungsstrategie“ und die Erarbeitung einer Marketingkonzeption, die die Interessen der beiden Flächenländer berücksichtigten sollte, in Auftrag. Auch formulierte er die Leitlinien für die Neuausrichtung und Reorganisation der regionalen Zusammenarbeit:

Aufträge und Leitlinien des Planungsrates 2003 für die Neuausrichtung und Reorganisation der regionalen Zusammenarbeit

- *Oberziel ist die wachsende, international wettbewerbsfähige und mit hoher Lebensqualität ausgestattete Metropolregion Hamburg. Dazu soll*
- *die Fähigkeit der Region zur Selbstorganisation ausgebaut,*
- *die Attraktivität der Kooperationsplattform 'Metropolregion Hamburg' für Politik, regionale Akteure und die Öffentlichkeit gesteigert,*
- *die Effizienz der Zusammenarbeit, ihre Zielorientierung und die Umsetzung verbessert werden.*

Zur Erarbeitung der „Internationalisierungsstrategie“ wurden Gruppen zu den Themenbereichen Wirtschaft, Tourismus und Marketing gebildet. Wie sich herausstellte, war der Interessenkonflikt in Punkto „Dachmarke Hamburg“ auf einvernehmlichem Wege nicht lösbar. Als die drei Gruppen im Mai 2005 ihre Ergebnisse präsentierten, wurde die Lösung dieses Problems vertagt; erst sollte noch ein mit den Länderorganisationen abgestimmtes Marketingkonzept der Metropolregion erarbeitet werden. Ein Baustein der Strategie konnte hingegen sofort in Angriff genommen werden: Die Umgestaltung des Internetauftritts der Metropolregion zu einem themenbezogenen und regional vernetztem Portal. In drei Workshops zwischen September 2005 und Januar 2006 entwarfen IT-Fachleute, Wirtschaftsförderer und Touristiker die Systematik, Inhaltsstruktur und Qualitätsstandards des Metropolregionsportals. Der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise war hierbei als Impulsgeber und Moderator besonders engagiert.

2004: Erarbeitung der „Internationalisierungsstrategie“

## 6.5 Neuausrichtung und Reorganisation der Metropolregion Hamburg

Konsens:  
Einrichtung einer Geschäftsstelle der Metropolregion,  
Einbeziehung der Kreise in die Trägerschaft der Kooperation und Beibehaltung der informellen Rechtsform

Die Reorganisation der Zusammenarbeit war integraler Bestandteil der neuen Strategie. Es war offenkundig, dass die künftigen Managementaufgaben in dem Umfang, wie er für notwendig gehalten wurde, mit Teilzeit-Koordinatoren nicht zu bewältigen waren. Es musste eine Geschäftsstelle eingerichtet und mit Vollzeitkräften besetzt werden. Damit stellte sich die Frage nach der Rechtsträgerschaft dieser Geschäftsstelle sowie nach der Rechtsform der Regional Kooperation an sich. Theoretisch bestand ja die Möglichkeit, dass die Freie und Hansestadt Hamburg und die 14 Kreise der Metropolregion einen kommunalen Trägerverband gründeten und die beiden Flächenländer sich aus der Trägerschaft zurückzogen. Es zeichnete sich aber schnell der Konsens ab, dass die Kreise als Mitträger an die Seite der drei Länder treten sollten. Für eine feste Rechtsform wie einen Verband fand sich erneut keine Mehrheit; es sollte bei der „weichen“ informellen Form und den Prinzipien Konsens und Freiwilligkeit bleiben, zugleich aber jede Möglichkeit ausgeschöpft werden, der Zusammenarbeit mehr Verbindlichkeit zu verleihen. Als Rechtsgrundlage der Kooperation bot sich der Abschluss eines Verwaltungsabkommens der Länder und Kreise an.

Überlegungen in der Arbeitsgemeinschaft...

Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise - die Landrätekonferenz der sechs Kreise eingeschlossen - begann frühzeitig damit, ihre Position in der Frage der Neuausrichtung und Reorganisation abzustimmen (Mai 2003). Für die Kreise hatte bislang mehr die Arbeitsfähigkeit als die rechtliche Form der Regional Kooperation im Vordergrund gestanden, aber wenn in den Überlegungen - wie im Strategiepapier „Metropolregion Plus“ - nun auch die Zentralisierung „harter“ Kompetenzen auf der regionale Ebene eine Rolle spielen sollte, dann würde das die Kreispolitik, die Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Kreise und auch die Arbeitsgemeinschaft materiell berühren. Die große Mehrheit in der Arbeitsgemeinschaft wollte deshalb behutsam und in überschaubaren Schritten an die Sache herangehen, zumal das auch landespolitisch geboten erschien. Die Kernfrage lautete, welche Organisationsform die erwünschte Effektivität gewährleisten, die wenigsten politischen und rechtlichen Komplikationen aufwerfen und auch möglichst kostenneutral sein würde. Diese Fragen beschäftigten zeitgleich den Arbeitsstab der Gemeinsamen Landesplanung, der den Auftrag hatte, Vorschläge zur Weiterentwicklung der Arbeits- und Organisationsform der Metropolregion zu erarbeiten.

...und gemeinsame Position zur Reorganisation der Metropolregion Hamburg

Nach Beratung verschiedener Modelle, von denen eine die Integration der eigenen Geschäftsstelle in die künftige Regionalmanagementorganisation der Metropolregion war, kam die Arbeitsgemeinschaft im Januar 2004 (Landrätesitzung) zu folgenden Ergebnissen:

- *die staatlich-kommunale wird der rein kommunalen Trägerschaft der Metropolregion vorgezogen;*
- *die Rechtsform hängt von den konkreten Aufgaben ab, die so zu gestalten sind, dass formal geregelte Kompetenzen der Länder und Kreise nicht tangiert werden,*
- *Einrichtung einer Gemeinsamen Geschäftsstelle mit eigenem, anteilig finanzierten Personal oder Personalgestellung seitens der Träger nach dem Entsendeprinzip;*
- *Anbindung der Gemeinsamen Geschäftsstelle an eine Hamburger Behörde oder an einen Kreis;*
- *bei Anbindung an den Kreis Segeberg könnte die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft zur Gemeinsamen Geschäftsstelle der Metropolregion erweitert werden, anderenfalls bleibt sie autonom.*

Bei der eigenen Geschäftsstelle war zu beachten, dass sie ja nicht nur die Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg mit koordinierte, sondern daneben Aufgaben ausschließlich für die Kreise wahrzunehmen hatte. Beide Funktionen zu trennen war vorerst nicht erwünscht, weil das Synergieverluste zur Folge gehabt hätte. Und: Für ein dezentral organisiertes Regionalmanagement sprach au-

Berdem, dass die Metropole Hamburg ohnehin stärkster Partner in der Regional-kooperation war, viel weiter gespannte Interessen als ihre kommunalen Partner verfolgte, ständig den Vorsitz im Lenkungsausschuss innehatte und fast nach Belieben ihre Themen- und Projektwünsche platzieren konnte - da schien der Mehrheit in der Arbeitsgemeinschaft die Ansiedlung der Gemeinsamen Geschäftsstelle mitsamt der Förderungsfonds unter dem Dach einer Hamburger Behörde das zuträgliche Maß an Zentralisierung wichtiger Funktionen zu übersteigen.

Mit diesen Positionen ging die Arbeitsgemeinschaft in die Klausurtagung des Lenkungsausschusses (April 2004). Konsens waren die vom Arbeitsstab vorgeschlagenen Schwerpunktthemen der Zusammenarbeit (internationale Wettbewerbsfähigkeit, Daseinsvorsorge und Verwaltungsmodernisierung, Raumstruktur und Flächenmanagement) und die Organisationsstruktur mit Regionsrat, Lenkungsausschuss, Gemeinsamer Geschäftsstelle, Facharbeitsgruppen und den Geschäftsstellen der Förderungsfonds. Kontrovers diskutiert wurden die Fragen, wie man in der informellen Form zu mehr Verbindlichkeit gelangen konnte und ob die Gemeinsame Geschäftsstelle zentral (Position Hamburgs) oder dezentral organisiert werden sollte (Position der Arbeitsgemeinschaft). Ergebnis: Die Kreise der Metropolregion sollen Mitträger der Regional Kooperation neben den drei Ländern werden und die Gemeinsame Geschäftsstelle soll mit sechs Personalstellen ausgestattet, für eine Übergangszeit dezentral organisiert (Bürostandorte Hamburg, Lüneburg und Bad Segeberg) und danach zentral in Hamburg zusammengefasst werden. Im August 2004 stimmte die Arbeitsgemeinschaft (Vollversammlung) den Vorschlägen des Lenkungsausschusses im Grundsatz zu, obwohl die Zusammenarbeit mit der Freien und Hansestadt Hamburg bereits schwieriger zu werden begann.

Im April 2004 war die Zuständigkeit für die Gemeinsame Landesplanung einschließlich der Förderungsfonds und zugleich auch der Vorsitz im Lenkungsausschuss in Hamburg von der Stadtentwicklungsbehörde auf die Senatskanzlei übergegangen. Damit einher ging ein Prioritätenwechsel der Freien und Hansestadt, was die Schwerpunkte und Verfahrensweisen der regionalen Zusammenarbeit anbelangte. Ihre Vorschläge und Voten fokussierten sich jetzt auf die „Internationalisierung“ der Region, während die klassischen, auf die regionale Binnenentwicklung bezogenen Themen in den Hintergrund rückten. Das betraf auch die Förderungspolitik, die nun als zu kleinteilig und zu wenig „strategisch“ ausgerichtet kritisiert wurde. Zu registrieren war zudem ein wachsendes Missfallen am Konsensprinzip und den daraus erwachsenden Abstimmungserfordernissen in der Region. Es häuften sich Versuche, die Hamburger Sicht der Dinge auf Wegen und mit Mitteln durchzusetzen, die einer partnerschaftlichen Umgangsweise nicht mehr zuträglich waren. Als dann im Senatspapier „Vorschläge für eine neue Politik in der Metropolregion Hamburg und in Norddeutschland“ (Juli 2004) eine „Einladung“ an die Partner ausgesprochen wurde, „die Hamburger Politik für die Metropolregion zu flankieren“, und zugleich das Prinzip der „Variablen Geometrie“ aus der Taufe gehoben wurde, konnte das durchaus als unilateralistischer Anspruch und als Ankündigung einer weniger konsensorientierten Gangart Hamburgs verstanden werden. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise sah sich von nun an auf einer Gratwanderung zwischen der Abwehr einseitiger zentralistischer Bestrebungen einerseits und der unerlässlichen Kooperation in der Sache andererseits.

Die Details der Neuausrichtung und Reorganisation beschäftigten die Gemeinsame Landesplanung und die Arbeitsgemeinschaft bis ins Folgejahr hinein. Der Arbeitsstab entwarf das *Verwaltungsabkommen über die Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg und die Errichtung einer Gemeinsamen Geschäftsstelle*, die Förderungsfondsgeschäftsstellen neue einheitliche Förderrichtlinien und einen Länderstaatsvertrag über die Mittelausstattung der Fonds, der Lenkungsausschuss befasste sich mit der Restrukturierung der Facharbeitsgruppen und die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft erstellte auch das Grobkonzept des Operativen Programms 2006-2008. Im Februar 2005 billigte der Planungsrat die vorgelegten Entwürfe und gab den Startschuss für die Aufstellung des Operativen Programms 2006-2008. Die Facharbeitsgruppen wurden eingeschaltet und unter-

Dezentral organisiertes Regionalmanagement bevorzugt: Doppelfunktion der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft

„Reinbeker Entwurf“ 2004: Einigung auf Schwerpunktthemen und Organisationsstruktur

Kontroverse: Zentrale oder dezentrale Organisation der Gemeinsamen Geschäftsstelle

Wechsel der Zuständigkeit für die Regional Kooperation in Hamburg:

Marketing im Vordergrund - Binnenentwicklung im Hintergrund

Einseitige Bestrebungen - störendes Konsensprinzip

„Variable Geometrie“

...die Zusammenarbeit mit Hamburg wird schwieriger

Entwürfe 2005: Verwaltungsabkommen der Metropolregion Hamburg, Länderstaatsvertrag über die Förderungsfonds, einheitliche Förderrichtlinien, Operatives Programm 2006-2008

Keine Prioritäten-  
setzungen im Opera-  
tiven Programm

breiteten ihre Vorschläge für diese Arbeitsperiode. Zur Enttäuschung vieler gelang es dem Lenkungsausschuss anschließend nicht, die lange Liste von Vorhaben sehr unterschiedlicher Qualität nach Prioritäten zu ordnen und die Spreu vom Weizen zu trennen. Nun erwies sich als Nachteil, dass es für die vielen Vorhaben, die nicht mit der „Internationalisierungsstrategie“ zusammenhingen, fünf Jahre nach dem REK 2000 keinen Bezugsrahmen für die Bewertung mehr gab. Der Lenkungsausschuss ließ die Arbeitsgruppen schließlich weitgehend gewähren und kam überein, dieses Manko im Laufe der kommenden Arbeitsperiode durch ein „Handlungskonzept Wachsende Metropolregion“ zu beheben.

Dem Abschluss des Verwaltungsabkommens über die Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg und die Errichtung einer Gemeinsamen Geschäftsstelle stimmten die **Kreistage** im Herbst 2005 unter folgenden Maßgaben zu:

- *Es soll eine gemeinsame Politik für die Metropolregion formuliert und umgesetzt werden, in der die unterschiedlichen Strukturen und Interessenlagen der Teilräume angemessen berücksichtigt werden. Dabei soll die projektbezogene Zusammenarbeit unter Einbeziehung der Kommunen weiter ausgebaut werden.*
- *Vom Lenkungsausschuss wird erwartet, dass er eine fachübergreifende Steuerungsfunktion wahrnimmt, Prioritäten setzt und so darauf hinwirkt, dass Effizienz und Effektivität der Arbeit gewährleistet sind.*
- *Die Modalitäten der dezentralen Gemeinsamen Geschäftsstellenorganisation der Metropolregion unter Einbeziehung der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise sind schriftlich zu fixieren; der Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft nimmt die Belange der Kreise in der Leitung der Gemeinsamen Geschäftsstelle der Metropolregion wahr.*
- *Vor dem Übergang zur zentralen Gemeinsamen Geschäftsstellenorganisation sind die Erfahrungen mit der dezentralen Organisationsstruktur und ihrem Regelwerk zu bewerten. Die Kreistage behalten sich vor, zur gegebenen Zeit einen Beschluss über die Struktur und das Regelwerk der zentralen Gemeinsamen Geschäftsstelle zu fassen.*

Abschluss der Neu-  
ausrichtung und  
Reorganisation der  
Metropolregion  
Hamburg 2005

Im Dezember 2005 stimmte auch die Gemeinsame Kabinettsitzung HH/NI/SH für den Abschluss des Verwaltungsabkommens und schloss den Förderfonds-Staatsvertrag ab. Die wesentlichen, zum 1.1.2006 in Kraft tretenden Veränderungen sind:

- Die 14 Kreise der Metropolregion werden Mitträger der regionalen Zusammenarbeit in der Form einer staatlich-kommunalen Verwaltungskooperation,
- Schwerpunktthemen der Zusammenarbeit sind die Themen internationale Wettbewerbsfähigkeit, Daseinsvorsorge und Verwaltungsmodernisierung, Raumstruktur und Flächenmobilisierung,
- der Regionsrat (40 Mitglieder) löst den Planungsrat als oberstes Beschlussgremium ab,
- der Lenkungsausschuss wird auf 14 Mitglieder vergrößert und entscheidet nun auch über die Vergabe von Förderfondsmitteln,
- die Gemeinsame Geschäftsstelle wird mit sechs Vollzeitstellen an den Bürostandorten Hamburg, Lüneburg und Bad Segeberg eingerichtet und mit 250.000 EUR Verfügungsmittel ausgestattet,
- nach einer Evaluierung der dezentralen Geschäftsstellenorganisation sollen die Mitarbeiter/innen der Gemeinsamen Geschäftsstelle und der Förderfondsgeschäftsstellen 2008 zentral in Hamburg zusammengefasst werden.



Die Metropolregion Hamburg seit 2006 (Grafik: Metropolregion Hamburg 2009)

## 6.6 Assoziierung der Kreise Steinburg und Dithmarschen in der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise

Seit 1997 sind der Kreis Steinburg und der Wirtschaftsraum Brunsbüttel im Kreis Dithmarschen Teil der Metropolregion Hamburg. Geographisch zum „zweiten Ring“ zählend, ist dieser Raum in wirtschaftlicher, touristischer und verkehrlicher Hinsicht weitgehend auf die Metropole Hamburg ausgerichtet und zudem Teil der „Maritimen Landschaft“ entlang des Elbstroms. Ziel der beiden Kreise war es, durch eine verstärkte Zusammenarbeit von der Wirtschaftskraft Hamburgs zu profitieren und für den Ausbau ihrer überregionalen Infrastruktur den Förderfonds der Metropolregion zu nutzen.

Als Plattform zur Abstimmung der gemeinsamen Aktivitäten der Mitgliedskreise diente zunächst die „Landrätekonferenz Metropolregion Hamburg“. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise nahm in diesen Rahmen beratende und koordinierende Funktionen auch für die Kreise Dithmarschen und Steinburg wahr, soweit der Aufwand sich in Grenzen hielt. Mit zunehmender Projektarbeit und fortschreitender Neuausrichtung der regionalen Zusammenarbeit wuchsen jedoch die Anforderungen an die Kreise, sich stärker zu engagieren und entsprechend zu organisieren. Die notwendigen vielfältigen Abstimmungen konnte die Geschäftsstelle für die Kreise Dithmarschen und Steinburg nicht länger beitragsfrei leisten. Die Hamburg-Randkreise boten im August 2002 beiden Kreisen an, sich der Arbeitsgemeinschaft als assoziierte Mitglieder anzuschließen. Die Assoziierung war deshalb eine zweckmäßige Lösung, weil ein Teil der Geschäftstellenaufgaben ausschließlich den Planungsraum I der Hamburg-

Seit 1997 „Landrätekonferenz Metropolregion Hamburg“

Wachsender Koordinierungsaufwand der Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft

2003 Assoziierung des Kreises Steinburg, 2005 des Kreises Dithmarschen

Randkreise betraf und den Kreisen Steinburg und Dithmarschen beitragsmäßig nicht angelastet werden sollte. Der Kreis Steinburg trat am 1.1.2003 als assoziiertes Mitglied bei. Der Kreis Dithmarschen folgte zwei Jahre später, nachdem sein gesamtes Kreisgebiet in die Metropolregion Hamburg integriert worden war.



Der Wirtschaftsraum Brunsbüttel an der Unterelbe (Foto: egeb Entwicklungsgesellschaft Brunsbüttel mbH)

Projekte des Förderfonds HH/SH in den Kreisen Steinburg...

Über den Förderfonds HH/SH konnten in den vergangenen Jahren zahlreiche Projekte zum Ausbau der kommunalen Infrastruktur in den Kreisen Steinburg und Dithmarschen mitfinanziert werden. Im Kreis Steinburg war zum Beispiel der Neubau der Seilfähre über die Stör in Beidenfleth ein Förderprojekt. Mit der finanziellen Unterstützung des Projektes wird die Vernetzung des Tourismus in der Maritimen Landschaft Unterelbe - ein touristisches Leitprojekt der Metropolregion - vorangetrieben. Die Dampferbrücke in Kollmar, die Erstellung einer Hotelstudie für



Maritimes Erbe: Seilfähre über die Stör, Beidenfleth (Foto: Kreis Steinburg)

Glückstadt und die Sanierung der Schleuse Kasenort sind weitere Maßnahmen, die mit Hilfe des Förderfonds realisiert worden sind. Aus dem Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs wurde u. a. die Park&Ride-Anlage in Wrist gefördert. Ziel des Projektes ist es, die Mobilität mit öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb der Metropolregion zu verbessern.

Im Kreis Dithmarschen ist seit 2003 vornehmlich die Errichtung von touristischer Infrastruktur mit den Mitteln des Förderfonds ermöglicht worden. Zu den Projekten gehören beispielsweise die Indoorspieleinrichtung „Wal“ in Friedrichskoog, die Draisine zwischen St. Michaelisdonn und Marne, der Ausbau des Archaeums Albersdorf sowie in Brunsbüttel das Baustellenmarketing „Schleusenanlage“ und die touristische Weiterentwicklung des Bereiches Gustav-Meyer-Platz/Am Jachthafen.

...und Dithmarschen



Indoor-Spieleinrichtung „Wal“, Friedrichskoog (Foto: Amt Marne-Nordsee)

## 7. Neue Wege in der regionalen Zusammenarbeit ab 2003

Die Neuausrichtung und Reorganisation der Metropolregion Hamburg hatte viel Zeit und Kraft beansprucht, aber die Projektarbeit ging währenddessen weiter. Einige Akteure hatten aus eigenem Antrieb neue innovative Ansätze aufgegriffen und zu regionalen Leitprojekten weiterentwickelt, so „E-Government - Lebenslage Umzug“ und die „Wachstumsinitiative Norderelbe“. In beiden Fällen kamen die Anstöße aus den Hamburg-Randkreisen, wurden über die Arbeitsgemeinschaft weiter transportiert und zum Teil auch hier mitgesteuert. Die nachfolgenden Beispiele belegen eines ganz besonders: In der gegebenen „weichen“ Form eignet die Metropolregion Hamburg sich sehr wohl als Plattform zur Entwicklung neuer Rezepte, aber gekocht wird, wenn es um komplexere Rezepturen geht, dann doch woanders, nämlich in separat organisierten, festeren Arbeits- und Entscheidungsstrukturen z.B. auf Basis von Kooperationsverträgen. Erst in der Gesamtsicht dieses Gefüges findet sich die Antwort auf die häufig gestellte Frage, was denn eigentlich die „Produkte“ bzw. „Mehrwerte“ der Regionalkooperation sind.

Plattformfunktion der Metropolregion: Die Umsetzung komplexerer Projekte erfolgt in separat organisierten Strukturen

### **E-Government in der Metropolregion Hamburg - „Lebenslage Umzug“**

2003 als Schlüsselprojekt der Metropolregion gestartet - später im Projekt *Deutschland-Online* aufgegangen

Das Leitprojekt „Lebenslage Umzug“, gestartet im Dezember 2003, sollte den Bürgern in der Metropolregion die Möglichkeit eröffnen, bei einem Umzug die Adressänderung für sich und ihr Fahrzeug bei einer Dienststelle ihrer Wahl in einem Arbeitsgang vornehmen zu können. Hierzu waren komplexe rechtliche, organisatorische und technische Integrationsleistungen zu vollbringen, um die unterschiedlichen Systeme der drei Länder einander anzupassen. Für die Bereiche Kfz- und Einwohnermeldewesen wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, die Lösungen für die spezifischen Aufgabenstellungen erarbeiten. Der Kreis Segeberg vertrat hierin die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise. Es wurden einsatzfähige Softwareanwendungen in Zusammenarbeit mit DATAPORT und ein Organisationsmodell für den operativen Betrieb in den Pilotverwaltungen Hamburg, Kreis Segeberg und Landkreis Harburg entwickelt (2006). Das Leitprojekt der Metropolregion wurde dann überholt von der bundesweit im Rahmen von „Deutschland-Online“ betriebenen Neuregelung der Bereiche Kfz- und Einwohnermeldewesen. Die Erfahrungen, die die Akteure der Metropolregion während ihrer Projektarbeit gesammelt hatten, wurden aber in „Deutschland-Online“ und in die bundesweite Reform des Kfz-Wesens und des Melderechts eingespeist. So entstanden Synergieeffekte, von denen am Ende alle profitieren.

### **Geodateninfrastruktur der Metropolregion Hamburg (GDI)**

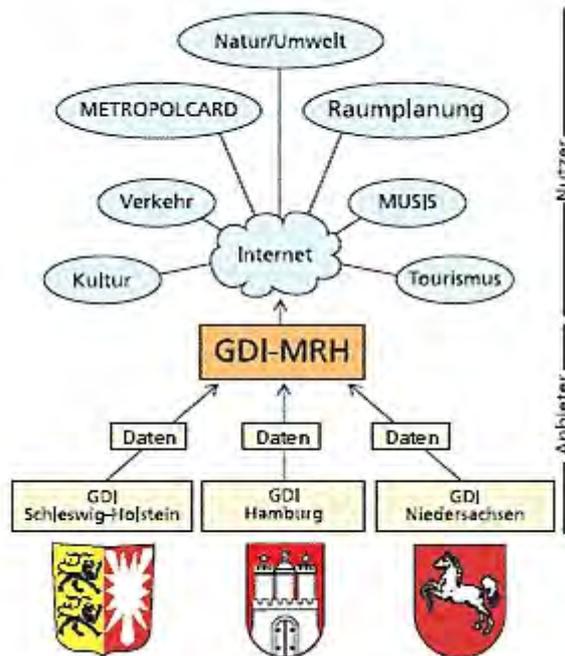
Vernetzung vorhandener Geobasisdaten in der Region - vielfältige praktische Anwendungsmöglichkeiten

Das Projekt Geodateninfrastruktur war im November 2003 zum Leitprojekt der Metropolregion erkoren worden. Im Oktober 2005 präsentierte der federführende Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung der Freien und Hansestadt Hamburg das Realisierungskonzept: Ziel ist die Vereinheitlichung der Geodateninfrastruktur in den drei Ländern und die Schaffung eines gemeinsamen Geoportals der Metropolregion, um die vielfältigen Geobasis- und Geofachdaten in den Verwaltungen aller Ebenen über eine gemeinsame Internetplattform für Bürger, Betriebe, Institutionen und andere Verwaltungseinheiten zugänglich zu machen. Das Geoportal soll auf ausgewählte, harmonisierte Datenbestände der angeschlossenen Kooperationspartner zugreifen und sie in kartographischer Form zum Abruf bereitstellen. Die Projektpartner, darunter die Hamburg-Rand- und assoziierten Kreise, entwickelten gemeinsam die notwendigen Komponenten für die Suche, die Benutzung und die Lieferung der Geodaten; Entwicklung und Aufbau der Dateninfrastruktur sowie Betrieb und Finanzierung des Geoportals regelten



Unterzeichnung des Verwaltungsabkommens „Geodateninfrastruktur“  
(Foto: Metropolregion Hamburg 2007)

sie im *Verwaltungsabkommen über die gemeinsame Geodateninfrastruktur und den Betrieb eines Geoportals in der Metropolregion Hamburg* (Juli 2007).



Geodateninfrastruktur (Grafik: Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung FHH 2005)

Ein Anwendungsbeispiel ist das Gewerbeflächen-Informationssystem GEFIS der Metropolregion Hamburg: Seit April 2009 liefert das Geodatenportal die kartographischen Darstellungen für GEFIS und bietet die kartengestützte Suche nach freien Gewerbeflächen an. Ebenso werden ein großer Teil der Raumordnungspläne, der Bauplanumrisse und der Schutzgebiete in der Metropolregion abgebildet. Damit sind die Möglichkeiten des GDI-Systems längst nicht ausgeschöpft - die Akquisition nutzbringender Anwendungen wird fortgesetzt.

Gewerbeflächen-  
informationssystem  
GEFIS

### Wachstumsinitiative Norderelbe (WIN)

Im Februar 2004 sprachen die Landräte der Arbeitsgemeinschaft mit Wirtschaftsminister Dr. Rohwer über die Entwicklung einer Wachstumsstrategie für Südholstein, analog zur Initiative im Süderelberaum, wo eine kreisübergreifende Wirtschaftsförderungsgesellschaft gegründet und ein Clustermanagement in den Bereichen Logistik und Ernährungswirtschaft aufgebaut werden sollte. Der Wirt-

Wirtschaftliche  
Wachstumsstrategie  
für Südholstein...

Ziel der „**Wachstumsinitiative Norderelbe (WIN)**“ ist es, *den Wirtschaftsraum nördlich der Elbe als starken, aktiven Partner innerhalb einer prosperierenden internationalisierten Metropolregion Hamburg zu positionieren, die regionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch Mobilisierung der endogenen Wachstumspotentiale langfristig zu sichern und zu steigern und in entstehenden wie traditionellen Branchen Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen. Aufgabe der Initiative ist, über Kreis- und Ländergrenzen hinweg sektorale Wachstumspotentiale zu identifizieren, diese durch bereits bestehende oder anzustoßende regionale Netzwerke und Kooperationen zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung zu fördern sowie geeignete unternehmerische Projekte zur Verbesserung der Standortattraktivität zu realisieren.*

...eingebettet in die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit der Länder Schleswig-Holstein und Hamburg

schaftsminister erklärte seine Bereitschaft, die Initiative für Südholstein im Rahmen der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit des Landes mit Hamburg („Wachstumsregion HH/SH“) zu unterstützen. Eine Projektskizze war im Juli fertig gestellt (Kreis Pinneberg); nach ausgiebigen Abstimmungsgesprächen mit den Wirtschaftsförderungsorganisationen, Wirtschaftsverbänden und vielen Unternehmen im Norderelberaum schlossen Hamburg, Schleswig-Holstein, die Wirtschaftsförderungen der Hamburg-Rand- und assoziierten Kreise und der Stadt Neumünster im März 2005 die Kooperationsvereinbarung über die „Wachstumsinitiative Norderelbe“ ab.

Definition wirtschaftlicher Kompetenzfelder und Projektansätze...

Das Projekt setzte von Anfang an auf die Beteiligung der regionalen Wirtschaft. In einer Potenzialanalyse (2005) wurden für den Wirtschaftsraum fünf Kompetenzfelder identifiziert (Europäisches Handelstor, Life Science/Ernährung, Luftfahrtindustrie, Maritime Wirtschaft, Erneuerbare Energien) und anschließend zusammen mit der regionalen Wirtschaft in jedem Feld Projektansätze und Empfehlungen erarbeitet. Die erste Phase endete im Mai 2007: Von 41 Projektansätzen sollten 17 in die Umsetzung gehen, allerdings sollte dafür keine eigene Managementorganisation wie die Süderelbe AG geschaffen werden, sondern die bestehenden Clusterinitiativen Hamburgs und Schleswig-Holsteins sollten die Projekte weiterführen. Ergänzend zu den Ergebnissen aus der ersten wurden in der zweiten Phase weitere Projekte in den Bereichen unternehmensnahe F&E-Vorhaben und Technologietransfer aus Hochschulen entwickelt.

...die Umsetzung erfolgt in Rahmen der Clusterinitiativen auf Länderebene

Die Wachstumsinitiativen Norder- und Süderelbe sind wichtige Elemente in der wirtschaftspolitischen Strategie zur Stärkung der Metropolregion Hamburg im globalen Standortwettbewerb. Weil die in beiden Teilräumen identifizierten „Cluster“ in den größeren wirtschaftlichen Verflechtungsraum Norddeutschland eingebettet sind, soll ihre Vernetzung jetzt vorrangig auf der länderübergreifenden Ebene vorangetrieben werden. Die uneinheitliche Organisation des Clustermanagements in den drei Ländern ist allerdings nicht befriedigend. Auf der regionalen Ebene schlossen sich die vier Wirtschaftsfördergesellschaften der Hamburg-Rand- und assoziierten Kreise im Oktober 2007 zu einer eigenen Arbeitsgemeinschaft zusammen - zur Abstimmung und Bündelung von Aufgaben in den Bereichen Gewerbeflächenentwicklung, Clustermanagement, Regionalmarketing und Messeauftritte, worin sie wiederum mit den Hamburger Wirtschaftsförderungs- und Marketingorganisationen sowie den Partnern auf der niedersächsischen Seite kooperieren („Wirtschaftsförderungsrat Metropolregion Hamburg“).

2007: Arbeitsgemeinschaft der Wirtschaftsförderer der Kreise und „Wirtschaftsförderungsrat der Metropolregion Hamburg“

### **Hamburg Marketing GmbH – Regionalmarketing unter der „Dachmarke Hamburg“**

Gründung der Hamburg Marketing GmbH 2004 - verantwortlich für die „Dachmarke Hamburg“

Im Leitbild „Metropole Hamburg - Wachsende Stadt“ (Juli 2002) hatte der Senat angekündigt, die Hamburger Stadtmarketingstrukturen auf den Prüfstand zu stellen. Nachdem im März 2003 die Bewerbung um die Olympiade 2012 gescheitert war, wurde dies beschleunigt vorangetrieben und im Juli 2004 die Hamburg Marketing GmbH (HMG) gegründet, nun verantwortlich für die Entwicklung, Steuerung und Kommunikation der „Dachmarke Hamburg“. Die genaue Kompetenzabgrenzung gegenüber den anderen hamburgischen Marketinggesellschaften, darunter die Wirtschaftsförderung (HWF), Hamburg-Tourismus (HHT) und der Internetprovider hamburg.de, sollte einer Evaluation vorbehalten bleiben.

Metropolregion Hamburg: Keine eigene Marke, sondern Außenmarketing unter der Dachmarke Hamburg

Bis dahin gab es kein koordiniertes, auf die Metropolregion Hamburg insgesamt bezogenes Marketing. Internationales Marketing betrieben die Marketing-, Wirtschaftsförderungs- und Tourismusorganisationen der drei Länder jeweils für ihr Gebiet und die Marketingaktivitäten auf Kreisebene bewegten sich im nationalen Rahmen. Die „Internationalisierungsstrategie“ sah deshalb vor, ein regionales Außenmarketing aufzubauen. Während im Binnenmarketing das bestehende Kommunikationsmuster der Metropolregion Hamburg verwendet werden sollte, sollte für das Außenmarketing keine eigene Marke entwickelt, sondern die Region unter

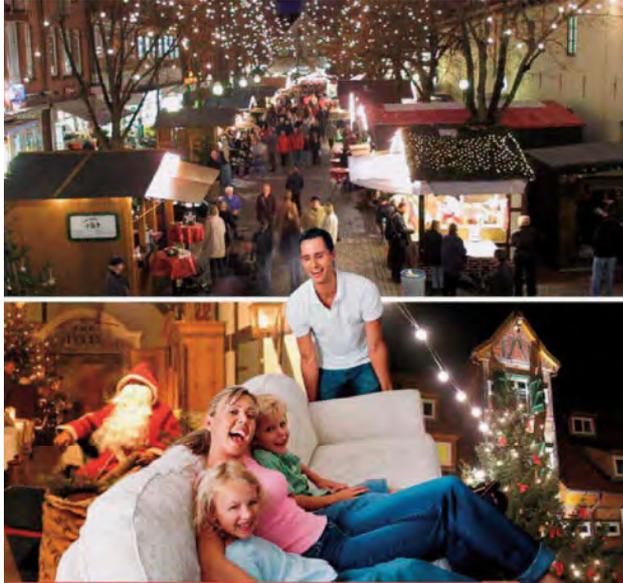
der „Dachmarke Hamburg“ beworben werden. Die Landräte im Norden wie im Süden hielten es für folgerichtig, dass der HMG diese Aufgabe übertragen und geprüft wird, ob und zu welchen Konditionen eine Beteiligung der Kreise an der Gesellschaft denkbar wäre. Im Juni 2005 gab Erster Bürgermeister von Beust den Landräten der Metropolregion die Zusage, ein gemeinsames Marketing unter der Dachmarke Hamburg einzurichten. Mitte 2006 war die Evaluation der hamburgischen Marketingorganisation abgeschlossen und Hamburg soweit, den Kreisen der Metropolregion die Beteiligung an der HMG anzubieten. Eingedenk der Vorbehalte, die auf der Landesebene fortbestanden, vereinbarten die Landräte der Arbeitsgemeinschaft und Ministerpräsident Carstensen im Oktober 2006, dass die Kreise weiterhin aktiv das Landesmarketing unterstützen werden und die Landesregierung auf diese Zusage hin das Engagement der Kreise bei der HMG billigen wird.

Nach Vorabstimmungen in den Arbeitsgemeinschaften der Kreise sowie mit den Wirtschaftsförderern und Touristikern in Nord und Süd erhielten die Landräte der Kreise Pinneberg und Harburg das Mandat, mit der Senatskanzlei über die Konditionen der Kreisbeteiligung zu verhandeln. Ergebnis:

- Für zwei Probejahre (August 2007-09) beteiligt sich jeder Kreis mit 10.000 EUR am HMG-Budget,
- jeder Kreis erwirbt 1% der Gesellschaftsanteile für 1.000 EUR,
- die Kreise nehmen über ihre jeweiligen Sprecher (jeweils ein Vertreter für die südliche bzw. nördliche Metropolregion) im Aufsichtsrat und Gesellschafterausschuss der HMG Einfluss auf die Marketingstrategie der HMG.

Die Beteiligungs- und Vertretungsmodalitäten auf Seiten der Nordkreise wurden in einem Abkommen der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise geregelt (Juli 2007).

2007: Beteiligung der Kreise der Metropolregion an der Hamburg Marketing GmbH „auf Probe“



**Runter von der Couch –  
rein in die Metropolregion Hamburg**

**Erleben Sie die Weihnachtszeit in der Region:**

Hamburger Weihnachtsmärkte • Lüneburger Weihnachtsmarkt  
Weihnachtsmarkt in der Hansestadt Stade • Glückstädter Sternenzauber  
Uelzener Weihnachtszauber • Weihnachtsmarkt auf dem Gut Basthorst  
Weihnachten im Cuxland • Weihnachtsmarkt auf der Burg Bodenteich  
Adventsmarkt in Hitzacker • Adventsmarkt auf der Schlossinsel Barmstedt  
Ratzeburger Inseladvent • Internationals Weihnachten in Bad Bevensen  
Adventsmarkt in Uetersen • Adventsmarkt in Soltau • Weihnachtsvergnügen  
am Kalkberg in Bad Segeberg • Adventsmarkt in der Buxtehuder Altstadt

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



Marketing für die Metropolregion Hamburg: Info-Plakat zu Weihnachtsmärkten in den Metropolregionen (© HMG)

Abschluss von Zielvereinbarungen 2008, Evaluation der Zusammenarbeit 2009, Verlängerung der probeweisen Kreisbeteiligung bis Mitte 2011

Ziel der HMG und ihrer Gesellschafter ist es, die Metropolregion mit Hilfe der Leistungskraft der „Marke Hamburg“ als bedeutenden und attraktiven Wirtschafts- und Lebensraum regional, national und international bekannt zu machen und Aufmerksamkeit für ihre Potenziale und Standorte zu wecken. Für dieses langfristig angelegte Ziel wurde ein Maßnahmenplan entwickelt und in einer Zielvereinbarung zwischen den Kreisen und der HMG konkretisiert (Mai 2008). Die Schwerpunkte der Zusammenarbeit - Wirtschaftsförderung und Tourismus - sind hier definiert. So werden z.B. Veranstaltungen und Themen aus der Metropolregion über Publikationen der HMG veröffentlicht, gemeinsame Messeauftritte durchgeführt und Plakataktionen mit touristischen Angeboten organisiert. Die HMG stellte eine interaktive Arbeitsplattform online, mit deren Hilfe die Vernetzung und Zusammenarbeit aller regionalen Akteure deutlich erleichtert und systematisiert wurde. Im Sommer 2009 wurde die bisherige Zusammenarbeit evaluiert. Es wurden Schwächen festgestellt, die aber zu beheben sind, wenn die Kommunikation mit der HMG besser eingespielt sein wird. Die Kreise beschlossen daraufhin, ihr Engagement um zwei weitere Jahre bis Ende August 2011 zu verlängern.

### **Leitprojekt „Bewusstseinswandel zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in der Metropolregion Hamburg“**

Eines der erfolgreichsten Projekte der Metropolregion

Bei Gründung der Arbeitsgruppe „Flächenverbrauch“ im Jahr 2001 stand die Sensibilisierung für das Thema Flächeinanspruchnahme unter der Zielsetzung von Freiraumsicherung und Landschaftserhalt im Mittelpunkt. Zu diesem Zeitpunkt war die Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme oder die Stärkung der Innenentwicklung nur in Ausnahmefällen ein Thema in den Kommunen der Region. Als Leitprojekt wurde es mit Verfügungsmitteln der Metropolregion und von September 2007 bis Oktober 2009 im Rahmen des REFINA-Forschungsvorhabens des BMBF finanziert. Zielsetzung der AG „Flächenverbrauch“ war und ist die Sensibilisierung, Motivation und Information über

- Handlungserfordernisse und Handlungsstrategien zur Reduzierung der Flächeinanspruchnahme und zur
- Förderung der Innenentwicklung,
- Chancen der Konzentration auf Siedlungsschwerpunkte und über
- das attraktive Gestaltungsspektrum für verdichtetes innerörtliches Bauen.



„Zukunft Fläche“ (Metropolregion Hamburg/Kreis Segeberg)

Ab 2003 rückte der Aspekt Reduzierung der Infrastrukturfolgekosten in den Mittelpunkt. 2004 wurde die Kernbotschaft explizit ergänzt um das Thema qualitätsvolle Innenentwicklung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und den sich abzeichnenden Umstrukturierungserfordernissen in Wohngebieten der 1950er bis 1970er Jahre (Wertverlust von Immobilien, Leerstände, etc.). Mit Konzentration der Kernbotschaften auf die Handlungsbereiche Folgekosten und Innenentwicklung erhielt das Thema eine deutlich breitere Relevanz bei den zentralen kommunalen Schlüsselakteuren. Mithilfe von z.B. mehrerer ganztägiger Zukunftswerkstätten, zahlreicher Themenforen und Workshops und der umfangreichen Internetseite [www.mittendrinistin.de](http://www.mittendrinistin.de) wurden die Themen Flächenverbrauch und Innenentwicklung besetzt und für die handelnden Akteure in der Metropolregion und darüber hinaus aufgearbeitet. Heute besteht eine breite Wissensbasis und ein umfangreiches Netzwerk, die für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in der Metropolregion Hamburg genutzt werden können.

Seit 2003: Reduzierung der kommunalen Infrastrukturfolgekosten bei der Ausweisung neuer Bauflächen im Fokus

### **Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung**

2005 berieten die Facharbeitsgruppen Siedlungsentwicklung und Wirtschaft über weitere Schritte hin zu einer engeren Abstimmung und Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung in der Region. Da beide Arbeitsgruppen zunächst mit unterschiedlichen Erwartungen an die Sache herangingen, dauerte es einige Zeit, bis Einvernehmen erzielt wurde, das Vorhaben auf die Aspekte qualitative und quantitative Flächenbedarfe und die daraus resultierenden Anforderungen an die Flächenentwicklung zu fokussieren. Das Vorhaben wurde aufgrund seiner Bedeutung für die Wirtschaftsförderung wie für die Regional- und Landesplanung zum Leitprojekt ernannt (November 2008) und ein Gutachterauftrag zur Erarbeitung einer „Gewerbeflächenkonzeption für die Metropolregion Hamburg (GEFEK)“ vergeben. Im Kern geht es darum, das regionale Gewerbeflächenangebot im Gefüge der Standorte, der vorhandenen und nachgefragten Mengen und Qualitäten sowie der Zeitpunkte ihrer Verfügbarkeit so zu optimieren, dass die Nachfrage auf mehrere Jahre hinaus branchengerecht bedient werden kann. Erste Analyseergebnisse präsentierten die Gutachter Ende 2009. Der Auftrag wird im September 2010 abgeschlossen sein.

Untersuchung der qualitativen und quantitativen Gewerbeflächenbedarfe und der Anforderungen an die Gewerbeflächenentwicklung in der Region

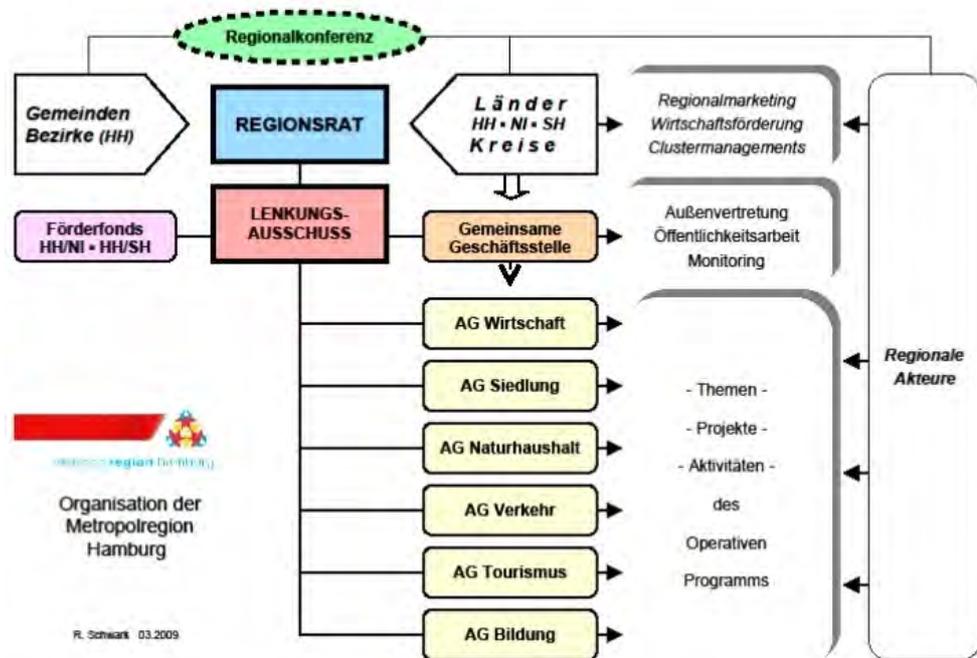
## **8. Die Regionalkooperation Metropolregion Hamburg in neuer Form seit 2006**

### **8.1 Dezentrale Geschäftsstellenorganisation und Umsetzung des Operativen Programms 2006-2008**

Durch das Verwaltungsabkommen der Länder und Kreise von Dezember 2005 hatte die Metropolregion Hamburg eine feste Managementstruktur erhalten. Die Gemeinsame Geschäftsstelle wurde besetzt mit vier halben Stellen aus Hamburg und jeweils einer vollen und zwei halben Stellen aus Niedersachsen und Schleswig-Holstein, darunter zwei halben Stellen aus dem Bestand der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft in Bad Segeberg war nun zugleich Teil der Gemeinsamen Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg; ihr Geschäftsführer und die Leiterin bzw. der Leiter der Geschäftsstellenbüros Lüneburg und Hamburg bildeten das Leitungsteam der Gemeinsamen Geschäftsstelle. Diese Struktur hatte den Vorteil, dass das zentrale Kooperationsmanagement direkt mit den dezentralen Koordinierungsstellen in den Teilräumen der Region verknüpft war, was den Gegenstrom von Informationen und Meinungen verkürzte und gewährleistete, dass die Kreise über die Arbeitsgemeinschaft den operativen Kurs der Regionalkooperation mitbestimmen

Aufbau der dezentralen Geschäftsstellenorganisation der Metropolregion Hamburg 2006

konnten.



Organisationsstruktur der Metropolregion Hamburg 2006

Aufgaben...

Der Aufbau der Geschäftsstellenorganisation wurde im Herbst 2005 begonnen und war im Frühjahr 2006 abgeschlossen. Die Aufgaben wurden gegliedert in die Bereiche

- Geschäftsleitung (Gesamtkoordination der Aufgaben, Außenvertretung, Strategieentwicklung und - außerhalb der Gemeinsamen Geschäftsstelle - die dezentrale Koordination auf Seiten der Träger),
- Themenmanagement (Management und Monitoring der Themen und Projekte im Rahmen des Operativen Programms),
- Öffentlichkeitsarbeit und Unterstützung des Regionalmarketings,
- Organisation und Verwaltung (u.a. Veranstaltungen und Mittelbewirtschaftung).

Die Geschäftsstelle in Bad Segeberg übernahm als spezielle Aufgaben die Aufstellung des Operativen Programms und die Betreuung der Facharbeitsgruppen Verkehr und Naturhaushalt.

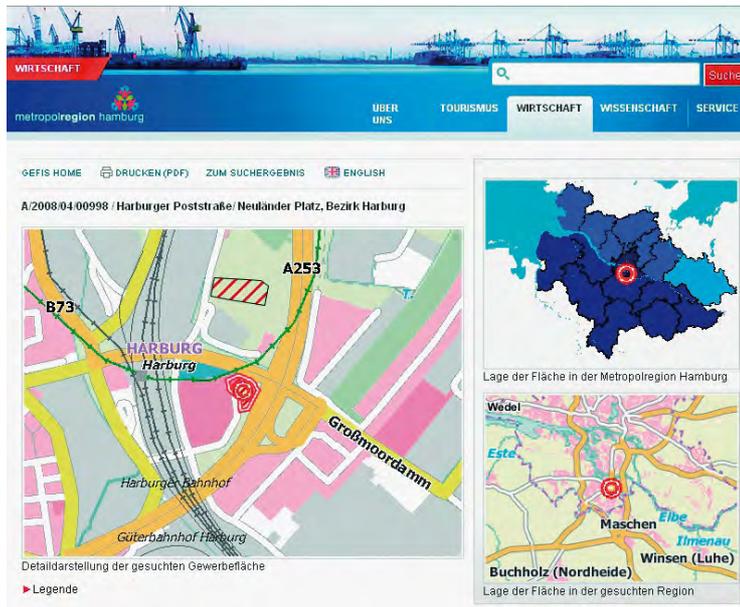
...und Instrumente

Bis Mitte 2006 war das notwendige Instrumentarium beisammen oder auf den Weg gebracht: Ein Monitoringsystem für die Leit- und Modellprojekte, ein Kommunikationskonzept für die Öffentlichkeitsarbeit, die „Internationalisierungsstrategie“, das Operative Programm 2006-2008 und die jetzt einheitlichen Richtlinien der Förderfonds HH/SH und HH/NI.

Aufbau des Internetauftritts der Metropolregion Hamburg 2006-08

Die Umsetzung der neuen, in den Arbeitsgruppen zur „Internationalisierungsstrategie“ vorkonzipierten Internetstrategie war das erste Schwerpunktprojekt der Gemeinsamen Geschäftsstelle. In Zusammenarbeit mit hamburg.de, dem Betreiber des Hamburger Stadtportals, worin der Auftritt der Metropolregion integriert ist, sowie mit den Wirtschaftsförderern und Touristikern der Region wurden ab Mitte 2006 das Wirtschafts- und das Tourismusportal als neue Säulen des regionalen Internetauftritts geschaffen, ergänzt um ein Statistikportal, das in Zusammenarbeit mit dem Statistikamt HH/SH entstand. Der Start des neuen Auftritts zögerte sich wegen des zwischenzeitlichen Verkaufs von hamburg.de an einen privaten Investor bis Juli 2008 hinaus. Anschließend wurden als dritte Säule das

Wissenschaftsportal und als weitere Angebote das Gewerbeflächeninformationssystem (GEFIS) und das Pendlerportal in den Gesamtauftritt integriert, so dass die Metropolregion mittlerweile mit einem breit gefächerten zweisprachigen Informationsangebot im Web präsent ist, das nach Bedarf modular weiter ausgebaut werden soll.



www.metropolregion.hamburg.de (Metropolregion Hamburg 2008)

Die neue Aufgabe, die Region auf nationaler und europäischer Bühne zu repräsentieren, nahm die Hamburger Geschäftsstelle wahr. Die Metropolregion Hamburg wurde Mitglied des „Initiativkreises Deutsche Metropolregionen (IKM)“ und des Pendant auf europäischer Ebene namens METREX (2006). Diese Mitgliedschaften und die Beteiligung an den Aktivitäten dieser Vereinigungen zielen darauf ab, die Region im internationalen Wettbewerb zu profilieren und ihre Stärken sichtbar zu machen. Die engere internationale Vernetzung von Metropolregionen fördert zudem die Wahrnehmung und Anerkennung der Metropolregionen und ihrer Funktionen in Deutschland und Europa, wenn es z.B. um die Territoriale Agenda und die Kohäsionsleitlinien der EU-Kommission geht. Bei dieser Lobbyarbeit wirken das Hanse-Office und das METREX-Büro in Brüssel mit. Schwierigkeiten bereitet in bestimmten Fällen die spezielle Trägerstruktur der Metropolregion Hamburg: Da die Interessen der Region aus kommunaler Sicht nicht immer deckungsgleich mit den Interessen ihrer Trägerländer sind, muss die Metropolregion Hamburg sich im Dissensfall der Stimme enthalten, wie zuletzt beim Positionspapier des IKM zur künftigen EU-Kohäsionspolitik geschehen.

Kooperation der deutschen und europäischen Metropolregionen - gemeinsame Lobbyarbeit auf nationaler und europäischer Ebene

Eine Kernaufgabe der Gemeinsamen Geschäftsstelle ist die Betreuung der sieben Facharbeitsgruppen bei ihren Aktivitäten und die Qualitätssicherung der Leit- und Modellprojekte. Dies geschieht durch die laufende Abstimmung insbesondere mit den Arbeitsgruppenleitungen, durch die Querkoordination der Arbeitsgruppen in fachübergreifenden Fragen und durch die jährliche Erfassung der Arbeitsstände und Projektfortschritte im Rahmen des Monitorings (Aufgabe der Geschäftsstelle Lüneburg). Die Ergebnisbilanz der Arbeitsperiode 2006-2008 kann sich sehen lassen.<sup>19</sup>

Umsetzung des Operativen Programms 2006-2008

- Von den insgesamt 27 Aufgaben der Facharbeitsgruppen sind 8 abgeschlossen, 9 befinden sich im Vollzug, 6 werden als Daueraufgabe weitergeführt, 2 sind ausgesetzt und weitere 2 sind aufgegeben worden.
- Von den insgesamt 52 Leit- und Modellprojekten haben 27 ihr Ziel erreicht, 15 sind weiter aktiv, 4 sind ausgesetzt und 6 aufgegeben worden.

Veranstaltungen der Metropolregion - Förderung des Informations- und Ideenaustauschs und der Netzwerkbildung

Funktion der Fach- und Projektarbeitsgruppen ist nicht nur, konkrete Aufgabenstellungen zu lösen und Konzepte oder Instrumente zu entwickeln. Sie dienen ganz allgemein auch dem Informationsaustausch und der Verwaltungsabstimmung über die Ländergrenzen und Verwaltungsebenen hinweg. In diese Richtung zielen die von den Arbeitsgruppen oder der Gemeinsamen Geschäftsstelle organisierten Veranstaltungen der Metropolregion (Workshops, Fachtagungen, Regionalkonferenzen), rund 50 allein im Zeitraum 2006-2008. Hieran nahmen „Multiplikatoren“ aus Politik, Institutionen und Fachöffentlichkeit sowie unzählige Verwaltungsmitarbeiter aller Ebenen teil, was die Bedeutung einer besonderen Funktion der Regionalkooperation unterstreicht: nämlich Gesprächsplattform, Ideenbörse, Projektpartnervermittlung und Fortbildungsveranstaltung in einem zu sein. Gäbe es diese Plattform nicht, müsste man sie extra für diesen Zweck erfinden.

Vernetzung regionaler Klimaschutzaktivitäten als neues Schwerpunktfeld der Zusammenarbeit

Als neues (viertes) Schwerpunktfeld der Zusammenarbeit kristallisierte sich das Thema „Klimaschutz und Klimafolgenmanagement“ heraus. Im Jahr 2007 hatte die Freie und Hansestadt Hamburg sich eine ehrgeizige Klimaschutzstrategie zum Ziel gesetzt und ein umfassendes Maßnahmenkonzept entworfen, das erste Vorschläge auch für grenzüberschreitende Aktivitäten enthielt. In Gesprächen mit den Nachbarländern und -kreisen wurden die Vorschläge verdichtet und um Handlungsansätze erweitert, die in der Region im Entstehen begriffen waren. Auf dieser Grundlage wurde die regionsweite Vernetzung ausgewählter Klimaschutzaktivitäten vorangetrieben und im Herbst 2008 schließlich die Facharbeitsgruppe „Klimaschutz“ eingesetzt, die sich Bewusstseinsbildung, energetische und thermische Konzepte, integrierte Raumplanung und Klimafolgenmanagement als Themen vorgenommen hat. 2010 soll entschieden werden, ob die Arbeitsgruppe auf Dauer installiert bleibt oder ob Klimaschutz als Querschnittsthema von den übrigen Arbeitsgruppen fortzuführen ist.

### **Leitprojekt im Bereich Klimawandel und Klimaschutz (Nov. 2008):**

Bei dem Leitprojekt KLIMZUG-NORD geht es um angewandte Forschung zum Klimawandel in der Metropolregion Hamburg. Die Projektpartner werden die Auswirkungen des Klimawandels auf Städte und ländliche Räume in der Metropolregion Hamburg erforschen und Maßnahmen zur Anpassung vorschlagen. Ziel ist es, ein abgestimmtes Handlungskonzept für die Region zu entwickeln und einen bis 2050 reichen Handlungskatalog zu erstellen.

An dem Projekt sind 28 Hochschulen, Forschungsreinrichtungen, Behörden, Unternehmen und zahlreiche assoziierte Partner beteiligt. Das fünf Jahre laufende Projekt wird maßgeblich durch den Bund mit rund 15,3 Millionen EUR gefördert. Die beteiligten Akteure bringen 13,6 Millionen EUR Eigenanteil auf.

Seit 2006 Stimmrecht der Kreise in Förderfondsangelegenheiten - aber die Arbeitsgemeinschaft verliert ihre beratende Funktion im Antragsverfahren

## **8.2 „Entkommunalisierung“ des Förderungsfonds HH/SH**

Seit Inkrafttreten des Verwaltungsabkommens der Metropolregion Hamburg 2006 stimmt der/die Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft mit, wenn der Lenkungsausschuss über Förderfondsansträge entscheidet. Damit war eine alte Forderung der Arbeitsgemeinschaft in Erfüllung gegangen, aber wie sich zeigte, nicht unbedingt zum Besten der Kommunen. Denn zugleich war die Arbeitsgemeinschaft zur Verfahrensverschlingung aus dem Antragsweg ausgeklammert worden, weshalb ihre Geschäftsstelle keinen Einblick in die Antrags- und allgemeine kommunale Bedarfslage mehr hat und die Antragsteller nicht mehr systematisch beraten kann.

Dem Drängen Hamburgs, die Förderungspolitik mehr auf strategische Projekte im Sinne von profilbildenden Gemeinschaftsprojekten der Regionalkooperation zu konzentrieren, standen beim Förderungsfonds HH/SH die Zweckbindungen des

Finanzausgleichsgesetzes Schleswig-Holstein (FAG) entgegen. Der schleswig-holsteinische Anteil am „Normalansatz“ (insgesamt 1,5 Mio. EUR) durfte nur für kommunale Zwecke und nur innerhalb der Landesgrenzen eingesetzt werden, was die Mittelverwendung für andere Zwecke wie z.B. gemeinsame Messeauftritte im In- und Ausland ausschloss und die Finanzierung von grenzübergreifenden Projekten, die von den Gremien der Metropolregion selbst initiiert wurden, um einiges verkomplizierte. Die Projektrealitäten in der Kooperation und die überkommenen Förderfondsregeln passten nicht mehr so recht zusammen. Das erkannten auch das Innenministerium Schleswig-Holstein und die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise als änderungsbedürftig an, allerdings mit der Einschränkung, dass sie die Fondsmittel nicht ganz von der kommunalen Projektebene losgelöst sehen wollten. Bereits im Herbst 2004 hatten die sechs Kreistage dazu gemeinsam Position bezogen: *Der Kreistag erwartet, dass ein Ausgleich zwischen dem Wunsch Hamburgs nach einer stärkeren Mittelkonzentration des Fonds auf strategische Projekte und den strukturbedingt kleinräumigeren Entwicklungsinteressen der Kommunen hergestellt wird.*

Hamburgs Ziel: Finanzierung „strategischer Projekte“ der Regionalkooperation aus Fondsmitteln - das schleswig-holsteinische FAG steht dem meistens entgegen

Die Position der Kreistage zum Förderfonds

„**Strategische Projekte**“ der Metropolregion hatte die Senatskanzlei Hamburg 2005 so umschrieben:

*„Strategische Projekte sind solche, die geeignet sind, die Metropolregion im nationalen oder internationalen Wettbewerb besser zu positionieren oder die nach innen für Kooperation werben und das Bewusstsein für Stärken und Gemeinsamkeiten in der Metropolregion fördern. Das sind in der Regel Elbüberschreitende Projekte oder solche mit einer entsprechenden Wirkung.“*

Die Beispiele, die dazu angeführt wurden, bezogen sich auf Regionalmarketing, Wirtschaftsförderung, Tourismus, E-Government, internationale Kooperationen, Wissenschaft und Forschung - alles Felder der „Internationalisierungsstrategie“, aber größtenteils keine Handlungsfelder der Kommunen und daher nicht in allen Teilen mit den Zweckbindungen des Förderfonds HH/SH („Normalansatz“) in Einklang zu bringen.

Die Freie und Hansestadt Hamburg finanziert die Hälfte der Förderfondsmittel. Ihren Vorstellungen über die Mittelverwendung konnte Schleswig-Holstein sich auf Dauer nicht verschließen und so verfiel das Land auf die Lösung, den schleswig-holsteinischen Mittelanteil komplett dem Landeshaushalt zuzuführen, bevor die kommunale Finanzausgleichsmasse festgelegt wird. Der Vorwegabzug und die Zweckbindungen des FAG beim „Normalansatz“ entfallen dadurch. Diese Neuregelung wurde durch Änderung des FAG zum Jahr 2009 in Kraft gesetzt. Die „Entkommunalisierung“ beinhaltet das Risiko, dass über die Mittelausstattung nun im Rahmen der Haushaltspolitik des Landes entschieden wird. Das manifestierte sich postwendend: Das Land plant aktuell Einsparungen beim Förderfonds, die im Endeffekt eine Kürzung von 1,74 auf 1,2 Mio. EUR ausmachen werden. Vorausgegangen war die Nichtausschöpfung der Fördermittel in den Vorjahren, was nicht nur auf die prekäre Haushaltslage vieler Kommunen zurückgeführt werden kann, sondern auch auf die Unsicherheit über die Erfolgsaussichten einer Antragstellung. So hatten andere Förderprogramme wie z.B. LEADER+ und ELER („Aktivregionen“) in den vergangenen Jahren einen großen Zulauf erfahren und der Förderfonds seine frühere Bedeutung für die Regionalentwicklung einbüßt.

Änderung des FAG 2009: Die kommunale Zweckbindung der Fondsmittel entfällt

2010 geplant: Kürzung der Fondsmittel um eine halbe Million Euro

Die Sparzwänge des Landes sowie der Kommunen Schleswig-Holsteins und die intransparenten Bewertungsmaßstäbe bei kommunalen Projektanträgen können einen weiteren Erosionsprozess auslösen, an dessen Ende die Verwendung der verbleibenden Fondsmittel im wesentlichen für eigene Zwecke und „strategische Projekte“ der Regionalkooperation steht. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise bleibt bei der Auffassung, dass der letzte noch verbliebene Ansatz für

Die Sparzwänge des Landes lassen weitere Mittelkürzungen befürchten

den Ausgleich funktionsräumlich bedingter Lasten der Kommunen im Umfeld der Metropole nicht aufgegeben werden darf. Denn wie stünde es um die Metropolregion, wenn Hamburgs unmittelbare Nachbarn das Interesse an der Zusammenarbeit verlören?

### 8.3 Zentralisierung der Gemeinsamen Geschäftsstelle 2009

Verlängerung der Phase der dezentralen Geschäftsstellenorganisation bis 2009

Im April 2007 läutete der Lenkungsausschuss die vierte Runde der Organisationsdebatte ein, in der es jetzt um die Zusammenfassung der Gemeinsamen Geschäftsstelle und der Förderfonds in Hamburg ging. Die Übergangsphase mit drei Geschäftsstellenbüros und zwei Förderfondsgeschäftsstellen, die Ende 2007 auslaufen sollte, wurde zunächst um ein Jahr verlängert, weil es verfrüht war, die Arbeit in der dezentralen Struktur nach knapp einem Jahr schon zu evaluieren. Nur Hamburg hätte es mit Blick auf die Förderfonds gerne schneller gehabt. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise hatte sich im Februar 2007 (Landrätesitzung) grundsätzlich dafür entschieden, ihre Geschäftsstelle funktional und personell vom zentralen Kooperationsmanagement der Metropolregion zu entflechten und „klare Kante“ zu schaffen: Die Geschäftsstelle in Bad Segeberg sollte autonome Koordinierungsstelle der Hamburg-Rand- und assoziierten Kreise bleiben und deren Interessen in der Regionalkooperation ungeteilt vertreten, während die Gemeinsame Geschäftsstelle mit ganzer Kraft für das regionale Gesamtinteresse eintreten sollte. Die Entflechtung bedeutete, den eigenen Einfluss auf die Gemeinsame Geschäftsstelle aufzugeben, was die Frage aufwarf, wie vorgesorgt werden konnte, dass nicht andere diese Gemeinschaftseinrichtung für ihre Zwecke vereinnahmten. Dazu gab es geteilte Meinungen, und die prägten die Diskussion bis zuletzt.

Entscheidung der Arbeitsgemeinschaft 2007: Entflechtung ihrer Geschäftsstelle von den zentralen Managementaufgaben der Metropolregion und Sicherstellung der Neutralität der Gemeinsamen Geschäftsstelle

Rechtsformdebatte: Eigene Rechtsform der Metropolregion scheitert am Einspruch Niedersachsens

Vom anschließenden Evaluierungsprozess ist lediglich erwähnenswert, dass er ein volles Jahr dauerte und seine Ergebnisse bei der Aufstellung des neuen Organisationsregelwerks keine Rolle spielten. Denn ab Juni 2008 rückte die Rechtsformfrage in den Mittelpunkt: Die Übertragung der Förderfonds HH/SH und HH/NI auf die Gemeinsame Geschäftsstelle setzte voraus, dass sie in eine rechtlich selbstständige Form überführt wurde. Niedersachsen reichte ein Trägerverein aus, Schleswig-Holstein wünschte eine behördenähnliche Trägerkonstruktion und schlussendlich sollte eine GmbH die Lösung bringen. Der Arbeitsgemeinschaft war das zunächst recht, da diese Rechtsform die Unabhängigkeit der Geschäftsstelle am besten zu sichern vermochte. Anfang 2009 legten aber die niedersächsischen Landkreise und nachfolgend das Land Niedersachsen ihr Veto gegen die GmbH-Lösung ein - sie wünschten keine weitergehende Institutionalisierung der Zusammenarbeit. Das hieß nun wieder: Die Förderfondsgeschäftsstellen bleiben in Kiel und Lüneburg, die Gemeinsame Geschäftsstelle wird an eine Hamburger Behörde angegliedert und die Personalstellen werden im Wege der Entsendung von Seiten der Träger besetzt.

2009: Vollzug der Zentralisierung auf Basis des Entsprechungsprinzips und Neufassung des Verwaltungsabkommens

Diese „kleine Lösung“ war insbesondere für Hamburg eine Enttäuschung, denn die hätte man 2008 schon umsetzen können. Alles weitere ging dann zügig: Im Juli 2009 wurde die Zentralisierung vollzogen und die Gemeinsame Geschäftsstelle bei der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg angesiedelt. Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die niedersächsischen Landkreise und die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise entsandten je eine Vollzeitkraft nach Hamburg und die Senatskanzlei stellte den Geschäftsstellenleiter und zwei Teilzeitkräfte. Das Verwaltungsabkommen der Metropolregion Hamburg wurde in den Punkten, die das Regelwerk der Gemeinsamen Geschäftsstelle betrafen, neu gefasst; darüber hinaus setzte Hamburg durch, dass bis Ende 2012 erneut über die Einbeziehung der Förderfonds zu sprechen sein wird. Die Vollsitzung der Arbeitsgemeinschaft und die Kreistage stimmten der Neufassung zu und am 1.1.2010 trat das neue Abkommen in Kraft.

Was hat die Entflechtung und Zentralisierung nun bewirkt? Positiv ist der Gewinn an Arbeitsproduktivität und Effizienz, die die Zusammenfassung aller Mitarbeiter/innen in einer Organisationseinheit mit sich bringt. Ob das zentrale Kooperationsmanagement, nun im Einflussbereich Hamburgs angesiedelt, dadurch auch an Effektivität gewinnt, wird sich noch erweisen müssen. Die Effektivität hängt von mehreren Faktoren ab, die die Gemeinsame Geschäftsstelle nur zum Teil beeinflussen kann: Wie dicht liegen die Ziele und Erwartungen der drei Länder und 14 Kreise beisammen, werden die operativen Schwerpunkte so gewählt, dass alle Träger einen Nutzen davon haben, wie engagiert sind die Träger selber in der Regionalkooperation, klappt das Zusammenspiel zwischen zentraler und dezentraler Koordination? Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise ist gut ein Jahr nach dem Vollzug noch offen, ob die Zentralisierung der Gemeinsamen Geschäftsstelle der Region und den Kreisen den postulierten „Mehrwert“ erbringen wird. Daran wird weiter gearbeitet werden müssen - eine Daueraufgabe für alle, angefangen beim Lenkungsausschuss bis hin zu den Kreisen selbst.

Positiver Gesamteffekt der Zentralisierung muss sich noch erweisen

#### 8.4 Die Metropolregion Hamburg und die norddeutsche Länderkooperation

Im Papier „Vorschläge für eine neue Politik in der Metropolregion Hamburg und in Norddeutschland“ (Juni 2004) hatte der Senat die kooperationspolitischen Interessen Hamburgs horizontal und vertikal in vier Ebenen gegliedert: 1. Konferenz der fünf norddeutschen Länder, 2. Hamburg und Nachbarländer jeweils bilateral, 3. Metropolregion Hamburg, 4. Hamburg und Nachbarkreise oder -gemeinden interkommunal. Die thematischen Schnittlinien Norddeutschlands laufen alle durch die Metropolregion Hamburg und so berühren viele Themen der norddeutschen Länderebene mehr oder weniger auch die Metropolregion und umgekehrt. Das und die staatlich-kommunale Trägerstruktur der Metropolregion Hamburg bringen es mit sich, dass die vier genannten operativen Ebenen hier sehr leicht verschwimmen. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat den Vorteil, die Metropolregion als Basis für ihre weiterreichenden Interessen nutzen und ihre Vorstellungen die Ebenen rauf oder runter transportieren zu können. Nicht immer liegt dies auch im Interesse der kommunalen Ebene der Region.

Überschneidung regionaler und überregionaler Politik Ebenen in der Metropolregion Hamburg

Die „variable Geometrie“ innerhalb der Region, wenn also Hamburg und z.B. die Kreise Pinneberg und Harburg ein gemeinsames Projekt entwickeln und bei der Umsetzung die Regionalkooperation als Arbeits- und Unterstützungsplattform in Anspruch nehmen, ist i.d.R. unproblematisch und so gewollt. Aber bei Projekten, die Hamburg hauptsächlich mit Partnern außerhalb der Metropolregion betreibt, muss schon genau hingesehen werden, welchen „Mehrwert“ die Metropolregion insgesamt davon erwarten kann, bevor sie dafür in die Mitverantwortung genommen wird. Damit ist das Grundproblem umrissen, dass die Hamburg-Randkreise mit der „Großräumigen Partnerschaft Metropolregion Hamburg/Norddeutschland“ haben: Die Instrumentalisierung der Kooperationsplattform Metropolregion Hamburg für Zwecke der Länder sowie die drohende räumliche Überdehnung und thematische Überfrachtung der regionalen Agenda, die vorhersehbar die Steuerungsfähigkeit überfordern und die Produktivität beeinträchtigen würde.

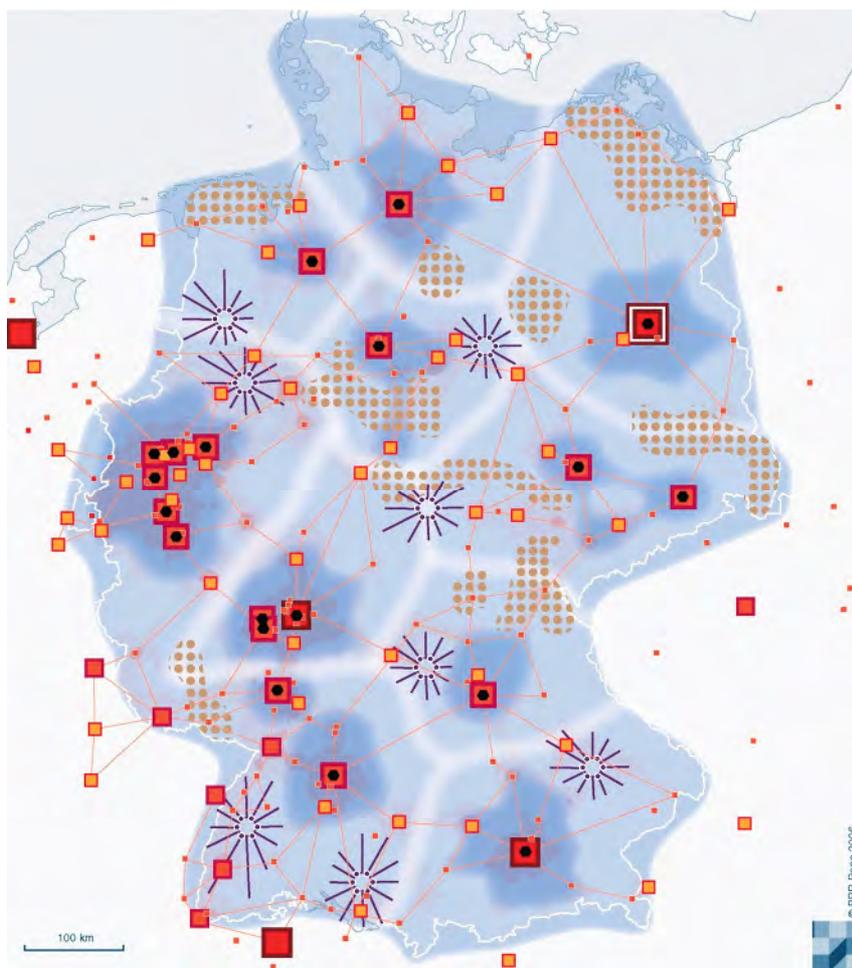
Grenzen der „Variablen Geometrie“ aus Sicht der Hamburg-Randkreise

Von der Metropolregion Hamburg erhoffen viele sich starke Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung des gesamten Nordens. Insbesondere für die schleswig-holsteinische Landespolitik war die Metropolregion nie eine rein regionale Angelegenheit, sondern hatte immer auch dem Zweck zu dienen, wirtschaftliche Impulse für die strukturschwächeren nördlichen Landesteile zu generieren.<sup>20</sup> Unter dieser Zielsetzung ging die Landesregierung in den Jahren 2005/2006 sogar soweit, die Hamburg-Randkreise im Rahmen der geplanten Verwaltungsstrukturreform auf drei „Kommunale Verwaltungsregionen“ und drei Regionalpläne aufteilen zu wollen<sup>21</sup>, ein Vorhaben, das nicht nur bei den Hamburg-Randkreisen auf einhellige Ablehnung stieß und am Ende aufgegeben wurde. Das Land setzte dann auf das neue Leitbild „Großräumige Verantwortungspartnerschaften“, das zur selben Zeit

Erwartungen der schleswig-holsteinischen Landespolitik an die Metropolregion Hamburg

Neues Leitbild der Raumordnung 2006: „Großräumige Verantwortungspartnerschaften“

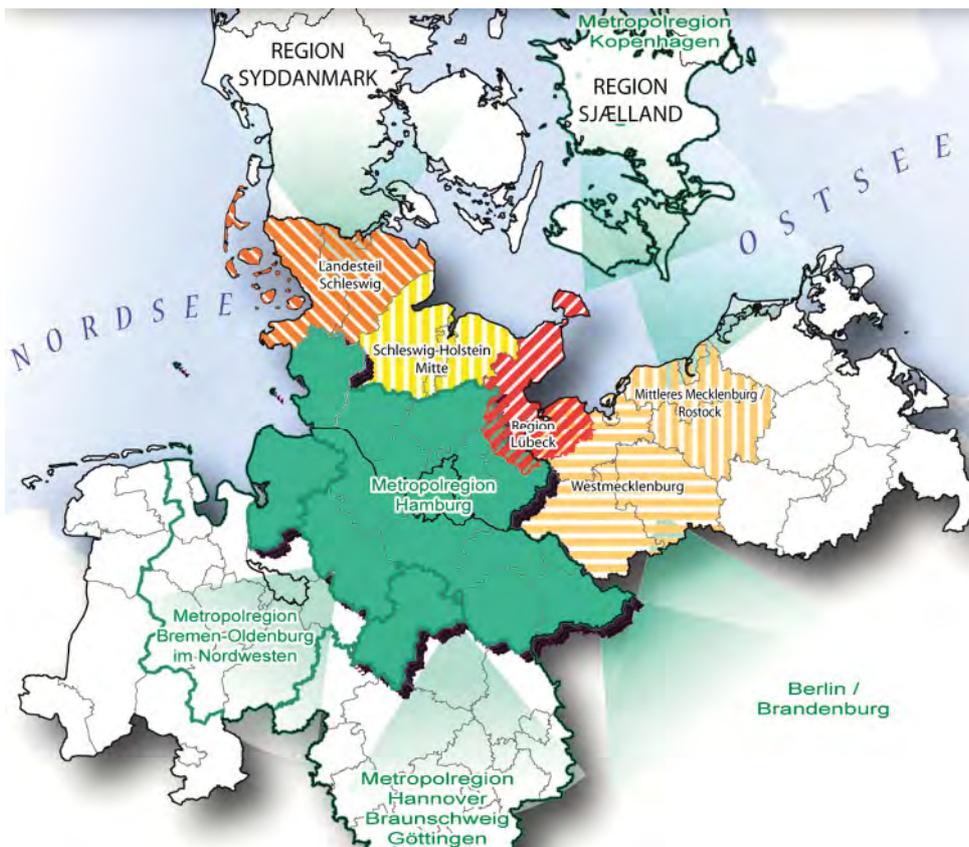
von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) entworfen und verabschiedet worden war. Darin werden die „Motorfunktion“ der international vernetzten Metropolregionen Deutschlands für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung hervorgehoben und ihre Mitverantwortung für die Entwicklung der strukturell benachteiligten Räume an der Peripherie ihrer großräumigen Einzugsbereiche begründet. Damit war die bundesdeutsche Raumordnung - wie schon die Wirtschafts- und Strukturpolitik aus Geldnöten<sup>22</sup> - vom Grundkonzept der funktional verflochtenen Region abgerückt und hatte den größeren transregionalen Kooperationsraum - quasi den „dritten Ring“ - an dessen Stelle gesetzt.



Metropolregionen und großräumige Verantwortungspartnerschaften (MKRO 2006, Grafik: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung)

Beschluss der Länder 2007: Modellprojekt „Großräumige Partnerschaft Metropolregion Hamburg/Norddeutschland“

Im Juli 2007 überraschten die drei Länder ihre kommunalen Partner mit der Ankündigung, dass die Metropolregion Hamburg sich beim Bund mit dem Projekt „Großräumige Partnerschaft Metropolregion Hamburg/Norddeutschland“ als Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) bewerben werde, so beschlossen in der norddeutschen Länderkonferenz. Mit „MORO Nord“ sollte erprobt werden, wie eine Kooperation der norddeutschen Regionen von Hamburg bis Flensburg und Rostock aus- und möglichst selbsttragend gestaltet werden kann. Die Initiatoren sahen darin einen zusätzlichen Ansatz, „wichtige Anliegen der Metropolregion Hamburg wie innerregionale Vernetzung, interregionale Kooperation und Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu befördern“. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise war von der Substanz- und Nachhaltigkeit des Vorhabens nicht überzeugt. Letztlich blieb ihr nur übrig, ihre Zustimmung an die Maßgabe zu knüpfen, dass aus dem Vorhaben keine Projekt-Doppelungen und keine Verpflichtungen für die Kreise erwachsen, dabei mitzuwirken.



Großräumige Partnerschaft Metropolregion Hamburg/Norddeutschland  
(Grafik: Innenministerium SH 2008)

Die später vorgestellte MORO-Agenda weckte nur in Teilen das Interesse einzelner Metropolregionskreise. Die Metropole Hamburg wirkte hingegen bei vielen Teilprojekten mit. Nachdem im Frühjahr 2010 die Projektierungsphase abgeschlossen war, ging es um die Frage, in welcher Struktur und Trägerschaft der MORO-Prozess nach Umsetzung der Projekte am Laufen gehalten werden könne. Die MORO-Partner im nördlichen Schleswig-Holstein und in Mecklenburg besitzen keine tragfähigen Managementstrukturen und nicht alle norddeutschen Länder zeigen sich gewillt, das Gesamtmanagement dauerhaft zu gewährleisten. Letzter Stand Juni 2010: Zur Entscheidung stehen die Varianten Beibehaltung einer Koordinierungsstruktur in Trägerschaft der Länder oder Übertragung der Managementaufgabe auf die Metropolregion Hamburg. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise hat beschlossen, sich gegen die letztere auszusprechen: Transregionale Kooperationen sind, sobald es über zeitlich begrenzte Projektpartnerschaften hinaus und in die dauerhafte Verantwortungsträgerschaft hinein geht, keine adäquate Aufgabe für die Metropolregion Hamburg mehr - dafür müssen die norddeutschen Länder selber einstehen.

Die Diskussion um großräumige Partnerschaften in Norddeutschland hatten der Landkreis Ludwigslust und die Städte Lübeck und Neumünster zum Anlass genommen, offiziell die Aufnahme in die Metropolregion Hamburg zu beantragen. Auf der Länderebene sind diese Aufnahmewünsche bereits befürwortet worden (Juni 2010). Besonders das Land Mecklenburg-Vorpommern und die Hansestadt Lübeck drängen auf die Erweiterung der Metropolregion nach Osten, wobei gegenwärtig unklar ist, wo sie denn nach der anstehenden Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern enden würde und welche Dominoeffekte die Aufnahme der Kernstadt der Region Lübeck noch auslösen könnte. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise ist der Überzeugung, dass die Vergrößerung der ohnehin schon großen Metropolregion ihren inneren Zusammenhalt schwächen,

Folgemangement des Modellprojektes: Keine adäquate Aufgabe für die Metropolregion Hamburg

Erweiterung der Metropolregion in die Regionen Lübeck und Westmecklenburg hinein?

ihre Handlungsfähigkeit reduzieren und somit potenziell mehr Schaden anrichten würde, als sie Nutzen stiften könnte. Diese Debatte ist noch im Gange; die Entscheidung über die künftige Gebietskulisse wird der Regionsrat im Zusammenhang mit dem zu erarbeitenden Strategieprogramm der Metropolregion fällen, wobei das Konsensprinzip gilt.

### 8.5 Das ungelöste Steuerungsproblem der Regional Kooperation

Vielfalt der Themen und Projektideen...

...und Leistungsgrenzen auf Seiten der Akteure...

...erfordern einen konzentrierten programmatischen Bezugsrahmen für Prioritätensetzungen

Operatives Programm 2009-2011: Interne Prioritätensetzungen der Arbeitsgemeinschaft

Auftrag des Regionsrates 2009: Erarbeitung eines Strategieprogramms der Metropolregion

Das Operative Programm 2009-2011 wurde zwischen Oktober 2008 und März 2009 von der Geschäftsstelle in Bad Segeberg aufgestellt. Hier stand der Lenkungsausschuss vor der gleichen Problematik wie schon beim Arbeitsprogramm zuvor: Jenseits der „Internationalisierungsstrategie“ gab es Handlungsfelder, deren Priorität, Ziele und Strategien unscharf geblieben waren (z.B. „Daseinsfürsorge“). Der programmatische Unschärfbereich verbreiterte sich, je mehr neue Themen und Projekte wie z.B. „Runder Tisch Sport“ oder „Klimaschutz“ angeschoben wurden. Dieses „Ausfransen“ der regionalen Agenda stellte zunehmend mehr Akteure und nicht zuletzt die Kreise vor Schwierigkeiten, weil die meisten Themen- und Projektvorschläge in den Verwaltungen stets auf die gleichen personellen Engpassstellen zulaufen. Auf der Umsetzungsebene konnte man sich kaum noch um alles kümmern, was in der Regional Kooperation aufgetischt wurde, und selbst die Geschäftsstelle hatte Mühe, jederzeit den vollen Überblick zu behalten. Aus diesen Gründen war 2006 beschlossen worden, spätestens im Jahr 2008 einen „Handlungsrahmen Wachsende Metropolregion“ zu erarbeiten, der die Funktion eines konzentrierten programmatischen Bezugsrahmes insbesondere für die notwendigen Prioritätensetzungen im Operativen Programm erfüllen sollte.

Da der Lenkungsausschuss für den „Handlungsrahmen“ dann aber nicht die Zeit und für eigene Prioritätensetzungen nicht die Kraft gefunden hatte, gestaltete sich auch das Operative Programm 2009-2011 im Wesentlichen wieder so, wie die Arbeitsgruppen es vorgezeichnet hatten. Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise ging daraufhin intern daran, die rund 80 aufgelisteten Vorhaben auf ihre Relevanz für die Kreise hin zu bewerten und eigene Prioritäten zu setzen (Beschluss der Vollsitzung im September 2009). Bei den nicht priorisierten Vorhaben findet nun das Prinzip der „Variablen Geometrie“ Anwendung, d.h. keine Mitwirkung der Hamburg-Rand- und assoziierten Kreise, aber i.d.R. auch keine Hinderung anderer Akteure daran, sich dieser Vorhaben anzunehmen. Im Oktober 2009 fasste dann der Regionsrat den Beschluss, ein „Strategieprogramm“ erarbeiten zu lassen, dass die programmatische Lücke zwischen den Oberzielen des Verwaltungsabkommens und den Aktivitäten der Arbeitsprogramme schließen soll. Die Arbeitsgruppe „Strategieprogramm“, bestehend aus Mitgliedern des Lenkungsausschusses, trat Anfang 2010 zusammen. Es ist abzusehen, dass dieser Diskussionsprozess sich über das laufende Jahr hinausziehen wird, weil er zusätzlich noch mit räumlichen und organisatorischen Grundsatzfragen befrachtet worden ist.

### 8.6 Perspektiven 2010

Daueraufgabe: Steigerung der Effizienz und Effektivität der regionalen Zusammenarbeit...

Die institutionellen Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit in der Metropolregion Hamburg sind aufgrund der Dreiländerproblematik komplizierter als in anderen Metropolregionen. Die Träger und übrigen Akteure haben aber hinlänglich bewiesen, dass sie dennoch imstande sind, konstruktiv zusammenzuarbeiten und Ergebnisse zu erzielen. Wenn man aber vergleicht, wie andere deutsche und europäische Metropolregionen mittlerweile aufgestellt sind, wird deutlich, dass die Träger der Metropolregion Hamburg sich anstrengen müssen, die Effizienz und Effektivität ihrer Kooperation weiter zu verbessern.

Der erste Schlüssel dazu liegt bei den Landespolitiken Hamburgs, Niedersachsens und Schleswig-Holsteins: Von den politischen Konstellationen und thematischen Konjunkturen auf dieser Ebene ist die Regionalkooperation in hohem Maße abhängig, was durchaus auch willkommene Impulse bringt, aber mehr noch die Verstetigung der gemeinsamen Agenda erschwert und die Arbeitsproduktivität belastet. Wünschenswert ist die Rückbesinnung auf den Kernzweck der regionalen Zusammenarbeit und auf die institutionell bedingten Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit.

...Politiken der Länder

Der zweite Schlüssel liegt bei den Kreisen und Gemeinden selbst: Erst die Stimme und das Engagement dieser Ebene verleiht der Metropolregion Hamburg Legitimität und Identität. Die Kreise und auch die Gemeinden sind gefordert, sich aktiv in die Arbeitsprozesse einzubringen und ihnen die nötige Bodenhaftung zu geben. An der Regionalkooperation geht kein Weg vorbei, zumal in der Finanzkrise nicht, in der Synergien zur Entlastung der öffentlichen Haushalte besonders erwünscht sind.

...Engagement der Kreise und Gemeinden

Der dritte Schlüssel liegt bei den Steuerungs- und Entscheidungsgremien der Metropolregion: Ihre wichtigsten Aufgaben sind, die Zusammenarbeit auf dem abgesteckten Kurs zu halten, die Interessen der Länder- und der kommunalen Ebene auszubalancieren und dafür zu sorgen, dass die Komplexität des Gesamtgefüges nicht überhand nimmt.

...Gremien der Metropolregion Hamburg

Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise hatte gleich nach der Entflechtung ihrer Geschäftsstelle von der Metropolregion Mitte 2009 begonnen, ihre Positionen und Prioritäten in der Regionalkooperation und ihre internen Strukturen zu überprüfen. Was die derzeit laufende Strategiediskussion der Metropolregion betrifft, ist in den Landrätesitzungen 2010 die folgende generelle Zielrichtung abgesteckt worden:

Die Kreise verstehen die Metropolregion Hamburg in erster Linie als Kooperation der Region für die Region und nicht als Handlungsebene für den fehlenden „Nordstaat“. Die regionale Zusammenarbeit soll sich auszahlen für die Verwaltungsarbeit und die kommunalen Haushalte, für die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger. Das setzt handlungsfähige Strukturen und einen verstetigten Kurs der Zusammenarbeit voraus. Eine Kooperation, die sich infolge räumlicher Überdehnung und thematischer Überfrachtung nicht mehr produktiv um die Kernanliegen der Region kümmern kann, riskiert den Verlust der kommunalen Bodenhaftung und würde in den Kreisen nicht lange zu vermitteln sein. Kernanliegen sind die Schaffung und Fortentwicklung von Instrumenten und Netzwerken zur Stärkung der Binnenentwicklung und zur Profilierung der Region nach außen. Die Kooperation mit den Nachbarräumen in Norddeutschland wird hingegen von Fall zu Fall und insbesondere danach bewertet, welchen Nutzen die Metropolregion selbst daraus ziehen kann.

Grundposition der Arbeitsgemeinschaft zu Zweck und Aufgaben der Metropolregion Hamburg

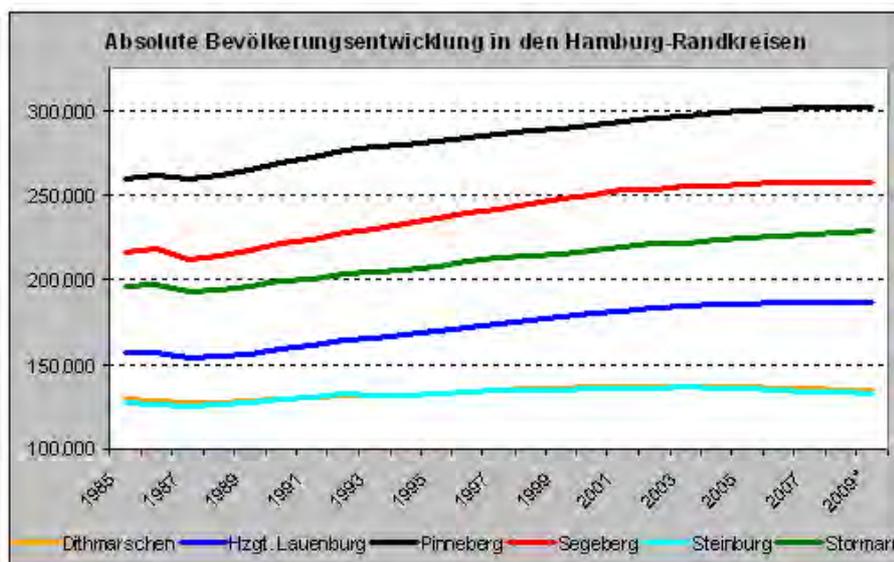
Damit ist die Grundposition der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise, was Zweck und vorrangige Aufgabe der Regionalkooperation sein soll, hinlänglich beschrieben. Der „variablen Geometrie“ und den vielfältigen Komplexitätstreibern auf der Plattform ‚Metropolregion Hamburg‘ sollen Grenzen gesetzt werden, um den innerregionalen Zusammenhalt und die Produktivität der Zusammenarbeit zu sichern. Es wird sich zeigen, ob die Kooperationspartner sich dieser Zielsetzung anschließen mögen.

## 9. Demografische und wirtschaftliche Entwicklungen im schleswig-holsteinischen Teil der Metropolregion Hamburg 1985-2009

Die Gründung der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise im Jahr 1960 fiel in eine Zeit, die durch ein anhaltendes Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und einer zunehmenden Mobilität gekennzeichnet war. Folge dieser Entwicklungen war ein kräftiges Wachstum der Bevölkerung und der Wirtschaft in allen Kreisen. Die Öffnung des Eisernen Vorhangs und die Wiedervereinigung zu Anfang der 1990er Jahre führten zwar noch zu einem starken Bevölkerungsanstieg und einem wirtschaftlichen Boom, aber schon im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends stand eine Erstarkung der städtischen Strukturen im Vordergrund, die sich u.a. durch Bevölkerungszugewinne der Metropole Hamburg zeigten. Eine Entwicklung, die in den 1980er Jahren nicht vorhersehbar war. In der jüngsten Vergangenheit zeigten sich auch erste Auswirkungen des demographischen Wandels (Alterung, Schrumpfung, Internationalisierung) im Hamburger Umland. Im Folgenden werden Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen, die Verflechtung mit Hamburg durch Pendlerzahlen und die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen dargestellt.

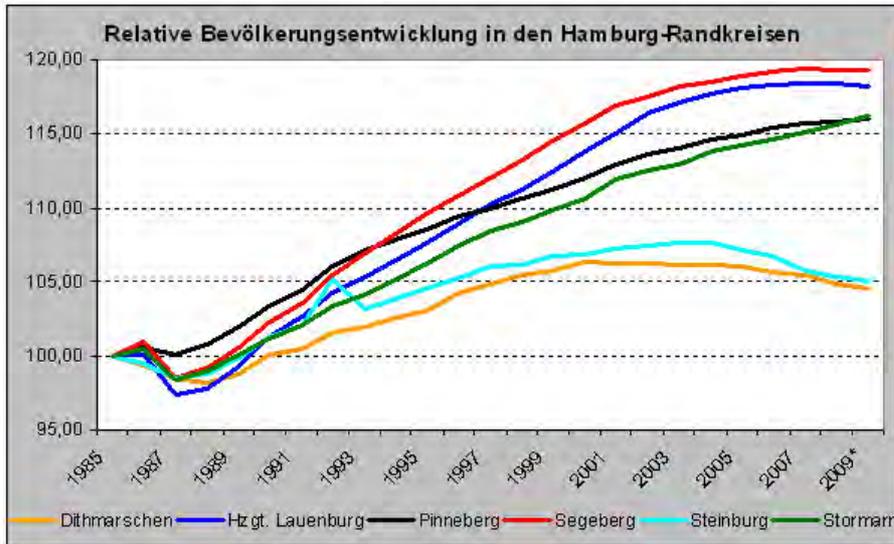
### Bevölkerungsentwicklung

Die Abbildung veranschaulicht, dass die Hamburg-Randkreise seit 1985 stetige Bevölkerungsgewinne verzeichnen konnten. Der kurzzeitige Rückgang zu Beginn dieser Zeitreihe ist auf eine Korrektur der Einwohnerzahlen im Rahmen der Volkszählung 1987 zurückzuführen. Insgesamt lässt sich eine äußerst gleichförmige Entwicklung bei allen Kreisen feststellen. Wie 1985 ist auch im Jahr 2009 der Kreis Pinneberg mit über 302.000 Einwohnern der bevölkerungsreichste Kreis im Norden Hamburgs, gefolgt vom Kreis Segeberg mit 258.000 Einwohnern.



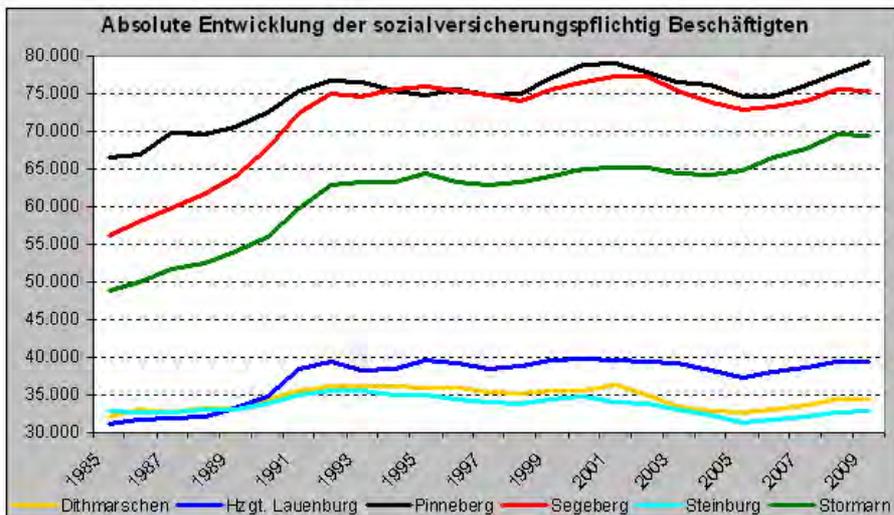
Um Entwicklungen deutlicher zu erkennen, ist die Betrachtung der relativen Bevölkerungsentwicklung aufschlussreicher. In der nächsten Abbildung ist der gleiche Zeitraum wie vorher dargestellt, jedoch ist das Basisjahr 1985 auf 100 gesetzt worden. So kann die prozentuale Entwicklung in den nachfolgenden Jahren abgelesen werden. Es ergibt sich ein differenzierteres Bild als in der vorigen Darstellung. Die prozentual stärksten Zuwächse in Höhe von fast 20% erzielten die

Kreise Segeberg und Herzogtum Lauenburg. Zwar weisen auch die Kreise Stormarn und Pinneberg deutliche Steigerungsraten auf, diese waren mit knapp 15% aber etwas geringer. Ganz andere Entwicklungsverläufe sind in den von der Metropole Hamburg entfernten Kreisen Steinburg und Dithmarschen zu beobachten. Zu einem ist der Bevölkerungszuwachs mit ungefähr 5% deutlich geringer. Hinzu kommt, dass ab Beginn der 2000er Jahre ein Rückgang der Bevölkerung einsetzt, der sich langsam verstärkt.

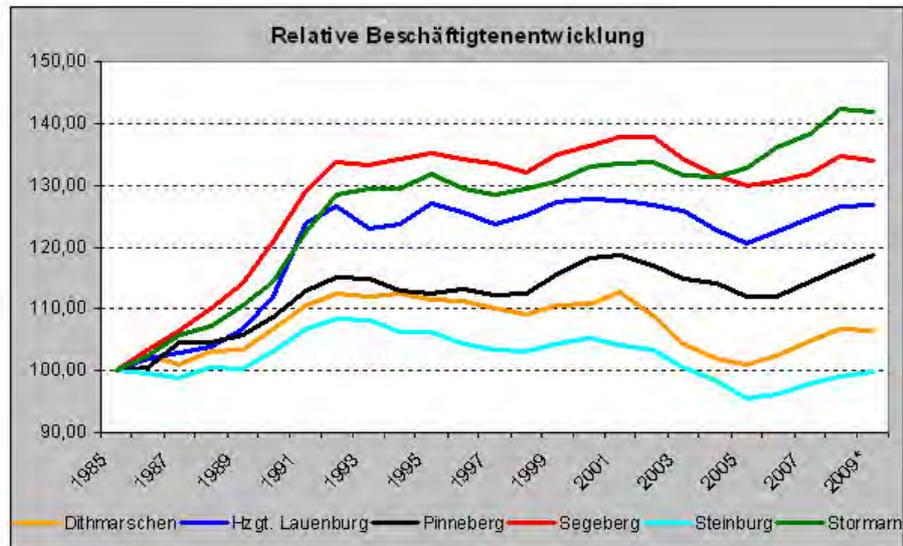


### Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten

Neben der Bevölkerung weisen die Hamburg-Randkreise auch bei der Beschäftigungsentwicklung deutliche regionale Unterschiede auf. Zu deren Illustration ist unten die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort von 1985 bis 2009 dargestellt. Neben den konjunkturellen Schwankungen ist eine mit der Bevölkerung vergleichbare Reihenfolge bei den absoluten Zahlen auffällig. Die Kreise Pinneberg, Segeberg und Stormarn bilden die Beschäftigungsschwerpunkte in der nördlichen Metropolregion, denn der Abstand zu den Kreisen Herzogtum Lauenburg, Steinburg und Dithmarschen ist recht deutlich. Abgesehen von einem beträchtlichen Aufschwung im Kreis Herzogtum Lauenburg nach dem Mauerfall zu Beginn der 1990er Jahre, wirkt auch die Entwicklungsdynamik in diesen drei Kreisen deutlich schwächer.

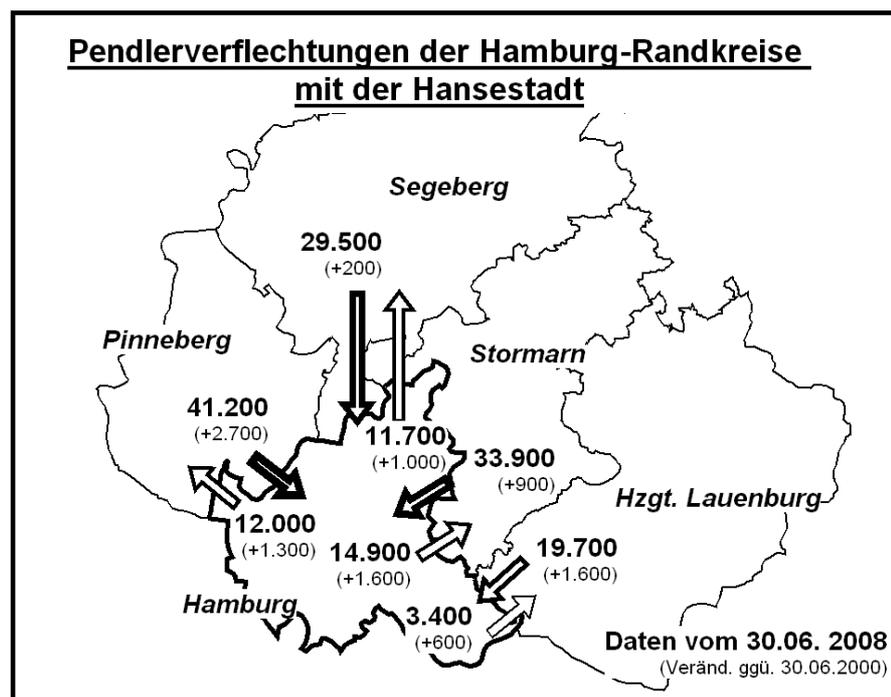


Auch bei den Beschäftigtenaten ist ein Blick auf die relative Entwicklung aufschlussreich. Die konjunkturellen Verläufe und die unterschiedlichen regionalen Ausprägungen treten deutlicher hervor. Klar erkennbar ist in allen Kreisen der rasche Anstieg der Beschäftigten Anfang der 1990er Jahre, der auf den Nachwendebloom zurückzuführen ist. Aber hier zeigen sich unterschiedliche Ausprägungen. Während die Kreise Herzogtum Lauenburg, Segeberg und Stormarn Zuwächse zwischen 28 und 42 Prozent verzeichnen konnten, blieb der Anstieg in den westlich von Hamburg gelegenen Kreisen deutlich darunter. Eine Entwicklung, die sich auch in den nachfolgenden Jahren nicht wesentlich ändern sollte. Zu berücksichtigen ist, dass in den Daten die Auswirkungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht abgebildet werden konnten.



### Pendlerverflechtungen

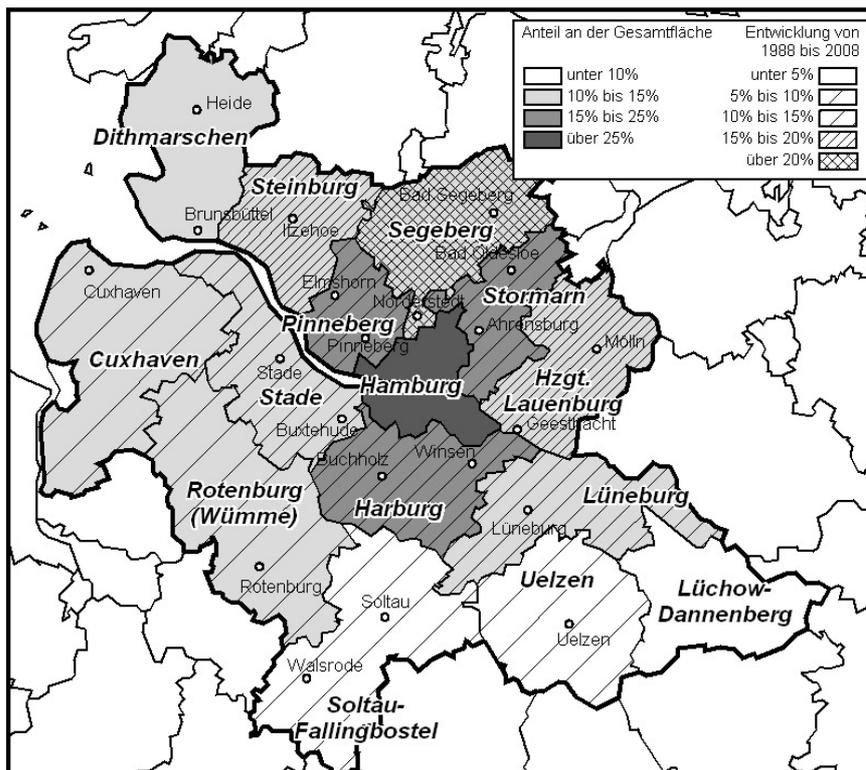
Das Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum in den Hamburg-Randkreisen ging mit einer Zunahme der Pendlerbewegungen über die Ländergrenze einher.



Denn Zuwanderer aus Hamburg, die z.B. aufgrund von günstigeren Grundstückspreisen ins Umland gezogen waren, haben zumeist ihren Arbeitsplatz in der Kernstadt nicht aufgegeben. Und auch Betriebe, die ihren Standort ins Umland verlagerten, haben ihre bisherige Belegschaft behalten. Diese Verhaltensmuster spiegeln sich auch in der nördlichen Metropolregion Hamburg wieder. So pendelten im Jahr 2008 fast 125.000 Berufstätige aus den Randkreisen zu ihrer Arbeitsstätte in der Kernstadt Hamburg. Im Vergleich zum Jahr 2000 hat die Anzahl der Pendler um über 5.000 zugenommen. Das Hamburger Umland ist aber mehr als ein reiner Wohnort für die Beschäftigten der Hansestadt, denn auch über 42.000 Hamburger fahren hierher, um ihre Arbeitsstätte zu erreichen. Mit einem Plus von 4.500 Auspendlern ist auch diese Zahl deutlich angestiegen. Die anhaltende Zunahme der Pendlerbewegungen bedeutet erhöhte Belastungen für die Verkehrssysteme zwischen den Randkreisen und der Kernstadt Hamburg.

### Siedlungs- und Verkehrsflächen

Die dargestellten Entwicklungsfaktoren führen zu einem hohen Bedarf an Flächen. Diese werden sowohl für neue Wohn- und Gewerbegebiete als auch für Straßen oder andere Verkehrsanlagen benötigt. Eine Zunahme dieser Siedlungs- und Verkehrsflächen bedeutet zugleich einen Verlust an naturnahen und unbebauten Räumen. Das nebenstehende Bild zeigt, dass die Flächenbeanspruchung in Hamburg zwar am höchsten ist, aber die Steigerungsraten in den Kreisen des „ersten Rings“ größer sind als in der Kernstadt. Hier spiegeln sich die oben aufgezeigten Einflüsse wieder.



Siedlungs- und Verkehrsflächen in der Metropolregion Hamburg 1988-2008

**Ausblick:** Die zukünftige Entwicklung wird von den Auswirkungen des demographischen Wandels bestimmt. Den aktuellen Prognosen zufolge werden die Auswirkungen auch in den direkt an Hamburg angrenzenden Kreisen deutlich zu spüren sein. Aufgrund der Metropolennähe wird hier nicht die Schrumpfung der Bevölkerung, sondern ihre Alterung die zukünftige Herausforderung sein.

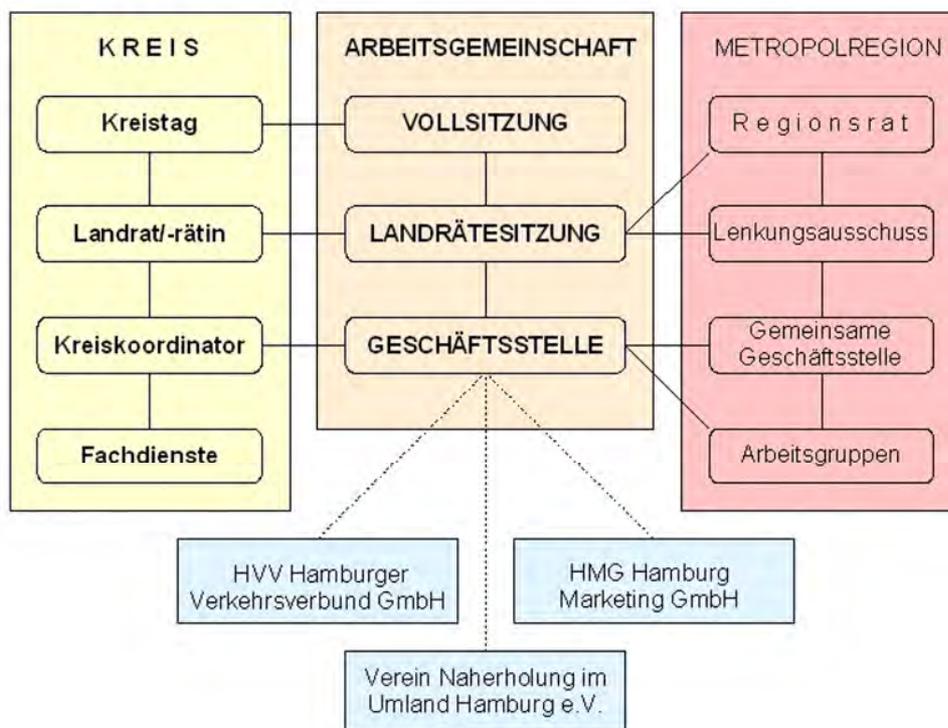
## 10. Grundlagen und Organisation der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise

Verwaltungsabkommen der Hamburg-Randkreise 1960:	Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise beruht auf dem Verwaltungsabkommen der Kreise Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn vom 1.4.1960 (einschließlich zweier Änderungen von 1965 und 1967). Darin sind als Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft bestimmt worden:
Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft	<ul style="list-style-type: none"><li>– <i>Die Koordinierung der gemeinsamen Belange, die mit der Randlage zu Hamburg im Zusammenhang stehen, sowie ihre Vertretung gegenüber dem Land Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg.</i></li><li>– <i>Die Abstimmung überörtlicher Maßnahmen und ihre Vertretung gegenüber dem Land Schleswig-Holstein und der Freien und Hansestadt Hamburg.</i></li><li>– <i>Die Ausarbeitung von Vorschlägen für die Förderung bestimmter Maßnahmen aus den von den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein bereitzustellenden Mitteln unter Berücksichtigung der von den einzelnen Kreisen gestellten Anträge, die Einstufung der Vorschläge und ihrer Weiterleitung an die über die Verteilung der Mittel entscheidende Stelle.</i></li><li>– <i>Erschließung von Finanzquellen zur Entwicklung der vier Randkreise.</i></li><li>– <i>Die Erarbeitung eines Gemeinsamen Regionalplanes für die vier Randkreise.</i></li></ul>
Vollsitzung	Beschlüsse fasst die Arbeitsgemeinschaft in der Vollsitzung, die mindestens einmal im Jahr tagt. Dem Gremium gehören neben den Landrätinnen und Landräten je drei Abgeordnete der Kreistage an. Die Landräte und Abgeordneten der assoziierten Kreise Steinburg und Dithmarschen sind stimmberechtigt in allen Angelegenheiten der Metropolregion Hamburg und bei der Beschlussfassung des Haushaltsplans der Geschäftsstelle. Da die Arbeitsgemeinschaft keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, haben ihre Beschlüsse, wenn sie Rechtsgeschäfte oder Verwaltungsaufgaben und Finanzen der Kreise betreffen, lediglich einen empfehlenden Charakter und müssen durch Beschluss der Kreisorgane in Kraft gesetzt werden. Den Vorsitz in der Arbeitsgemeinschaft führt eine Landrätin bzw. ein Landrat der Kreise Herzogtum Lauenburg, Pinneberg, Segeberg und Stormarn im Wechsel. Die oder der Vorsitzende vertritt die gemeinsamen Belange der Kreise nach außen. Gesteuert wird die Zusammenarbeit durch die Landräte/-rätin der sechs Kreise, die mindestens viermal jährlich zur Landrätesitzung und darüber hinaus zu Gesprächsrunden mit den Spitzen der Landesregierung und des Hamburger Senats zusammenkommen.
Beschlussfassung	
Vorsitz	
Landrätesitzung	
Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft beim Kreis Segeberg	Zur Koordinierung der Zusammenarbeit war 1961 beim Kreis Segeberg eine Geschäftsstelle unter Leitung eines Geschäftsführers eingerichtet worden. Im Zeitraum 1965-1971 wurde hier der erste Regionalplan für den Planungsraum I erarbeitet. 1972 wurde der Geschäftsstelle zusätzlich mit der Geschäftsführung des Vereins Naherholung im Umland Hamburg e.V. betraut. In den Jahren 1986 bis 1991 führte ein Amtsleiter des Kreises Segeberg auf Teilzeitbasis die Geschäfte der Arbeitsgemeinschaft. Im Vorfeld des REK-Aufstellungsbeschlusses 1991 wurde die Geschäftsführerstelle neu ausgeschrieben und ab 1992 wieder in Vollzeit besetzt. 1995 wurde zusätzlich eine Planerstelle eingerichtet. Seitdem arbeiten drei Vollzeitkräfte und eine Teilzeitkraft für die Arbeitsgemeinschaft. Von 1992 bis 2005 fungierte der Geschäftsführer zugleich als kommunaler Koordinator im Arbeitsstab der Trilateralen Gemeinsamen Landesplanung und in der dezentralen Übergangsphase von 2006 bis Mitte 2009 als einer der drei Leiter der Gemeinsamen Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg. Geschäftsführer und Planerin der Arbeitsgemeinschaft waren während dieser Jahre zur Hälfte ihrer Arbeitszeit mit Managementaufgaben der Metropolregion befasst. Im Zuge der Zentralisierung der Gemeinsamen Geschäftsstelle wurden diese Doppelfunktionen aufgehoben und die Planerin als Fachreferentin in die Gemeinsame Geschäftsstelle nach Hamburg entsandt.
1992-2005 Arbeitsstab und 2006-2009 Gemeinsame Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg	

Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft nimmt nun wieder ausschließlich die für die Zusammenarbeit der Kreise in Angelegenheiten des Planungsraums I und der Regionalkooperation Metropolregion Hamburg erforderlichen Koordinierungs- und Vertretungsaufgaben wahr. Zu den weiteren Aufgaben zählen die Erarbeitung von Vorschlägen zur Entwicklung der Raum-, Wirtschafts- und Infrastruktur sowie die Mitwirkung an regionalen Entwicklungskonzepten und in themen- oder projektbezogenen Arbeitsgruppen. Dabei arbeitet sie eng mit den Koordinatoren auf Seiten der Kreise zusammen, die ihrerseits für die Rückkopplung mit den jeweiligen Fachdienststellen und mit den Kreisgremien sorgen. Die Aufwendungen für die Geschäftsstelle werden jährlich auf die Kreise umgelegt, wobei den assoziierten Kreisen Finanzierungsbeiträge auf der Basis von 70% der Gesamtaufwendungen in Rechnung gestellt werden.

Aufgaben der Geschäftsstelle heute

2009: Die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise in der Regionalkooperation Metropolregion Hamburg



### Verein Naherholung im Umland Hamburg e.V.

Dieser gemeinnützige Verein wurde 1972 von der Freien und Hansestadt Hamburg und den schleswig-holsteinischen und niedersächsischen Nachbarkreisen gegründet. Damals forcierten die Gemeinsamen Landesplanungen HH/SH und HH/NI mit Hilfe ihrer Förderfonds den Ausbau der Naherholungsinfrastruktur rings um Hamburg. Aufgabe des Vereins ist es, die Kommunen bei der laufenden Unterhaltung von Naherholungseinrichtungen und bei kleineren Ergänzungsinvestitionen mit Zuschüssen zu unterstützen. Dazu werden 10 Cent je Einwohner als Mitgliedsbeitrag erhoben (2010 = 343.000 EUR).

Das „Geschäftsmodell“ beruht darauf, dass die Beiträge der Kreise ins eigene Kreisgebiet zurück fließen, aufgestockt um einen Anteil x am Hamburger Beitragsaufkommen, das etwas mehr als die Hälfte des Gesamtaufkommens ausmacht. Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft führt die Vereinsgeschäfte gegen Kostenerstattung.

Über die Rechtsform der Arbeitsgemeinschaft...

...wird im Falle der Kommunalisierung der Regionalplanung neu zu befinden sein

In den zurückliegenden Jahren gab es verschiedentlich Anlass für Überlegungen, der Geschäftsstelle zusätzlich operative Aufgaben wie Projektträgerschaften, die Nahverkehrsplanung für die Kreise (1997) oder das Regionalmanagement des „Zukunftsprogramms Wirtschaft“ (2006) zu übertragen. Dem stand stets die fehlende Rechtspersönlichkeit der Arbeitsgemeinschaft entgegen und letztlich auch die fehlende Einstimmigkeit der Kreise, den Aufgabenkatalog der Arbeitsgemeinschaft und ihre Rechtsform grundlegend zu verändern. Die Arbeitsgemeinschaft sollte im Wesentlichen das Koordinierungsinstrument der Kreise in Regionalplanungsangelegenheiten und in der Regionalkooperation Metropolregion Hamburg bleiben, wofür ihre Rechtsgrundlage ausreichte. Für die genannten operativen Zwecke gründeten die Kreise eigens Fachorganisationen wie die Südholstein Verkehrsservicegesellschaft und die Projektgesellschaft Norderelbe. Die Rechtsformfrage wird allerdings in Kürze wieder aktuell werden, wenn die Landesregierung wie angekündigt beschließt, die Regionalplanung in die Verantwortung der Kreise und kreisfreien Städte der fünf Planungsräume des Landes zu legen. Sobald dieser Beschluss steht, werden die Hamburg-Randkreise ihre Dispositionen treffen. Welche Rolle ihre Arbeitsgemeinschaft dabei übernehmen wird, hängt davon ab, wie die Novelle des Landesplanungsgesetzes im organisatorischen Detail aussehen wird.

### Vorsitz der Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise

1985 (bis Sept.)	Landrat Winfried Hebisch (Pinneberg)
Okt. 1985 - 1987	Landrat Dr. Hans-Henning Becker-Birck (Stormarn)
1988 - 1989	Landrat Günter Kröpelin (Hzt. Lauenburg)
1990 - Okt. 1991	Landrat Jörn Alwes (Pinneberg)
Nov. 1991 - 1993	Landrat Georg Gorrissen (Segeberg)
1994 - 1995	Landrat Dr. Hans Jürgen Wildberg (Stormarn)
1996 - 1997	Landrat Günter Kröpelin (Hzt. Lauenburg)
1998 - 1999	Landrat Berend Harms (Pinneberg)
2000 - März 2003	Landrat Georg Gorrissen (Segeberg)
April 2003 - 2004	Landrat Gerd Krämer (Hzt. Lauenburg)
2005 - 2006	Landrat Dr. Wolfgang Grimme (Pinneberg)
2007 - Juni 2008	Landrat Georg Gorrissen (Segeberg)
Juli 2008 - März 2010	Landrat Dr. Wolfgang Grimme (Pinneberg)
seit April 2010	Landrätin Jutta Hartweg (Segeberg)

### Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft

1973 - 1985	Hans-Adolf Isermeyer
1986 - 1991	Klaus Westphal
seit 1992	Rainer Schwark

Kontakt: Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise ▪ Geschäftsstelle  
Hamburger Straße 25 ▪ 25795 Bad Segeberg ▪ Tel. (04551) 951-496  
E-mail [arge.hamburg-rand@kreis-se.de](mailto:arge.hamburg-rand@kreis-se.de)



## Endnoten

1. 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise 1960-1985, November 1985.
2. K. Struve: Die Aufbaufonds, in: Raumordnung an der Niederelbe, 1968.
3. Staatsrat H. Schulze, Freie und Hansestadt Hamburg, in: Pinneberger Zeitung v. 8.11.1975.
4. Abfallwirtschaftsprogramm 2000 Hamburg/Schleswig-Holstein, November 1991.
5. Gutachten „Abfallwirtschaftskonzept für die Region Hamburg“, Born & Ermel, Dezember 1994.
6. Noch fortlaufende Verpflichtungsfälle nicht mitgerechnet.
7. Gutachten „Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern“, Fritz Scharpf, Arthur Benz, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, September 1990.
8. K. Westphal, Bewertung regionalplanerischer Instrumente in der Region Hamburg am Beispiel der vier nördlichen Hamburg-Randkreise, Kaiserslautern 1993.
9. Regionalplan für den Planungsraum I, Neufassung 1987, Ziff. 4.2.2.
10. Bezeichnend die Aussage von Ministerpräsidentin H. Simonis über die Gemeinsame Kabinettsitzung im April 1994, in der Leitbild und Orientierungsrahmen des REK beschlossen wurden: *„Das Wichtigste, auf das wir uns geeinigt haben, ist: Keiner zieht den anderen über den Tisch.“* Zitat in: „Die Welt“ vom 9.6.1994.
11. Vgl. ausführlich 25 Jahre Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise (1985), S. 22 ff.
12. Minister B. Heydemann, Vorwort zum fortgeschriebenen Regionalplan I, Kiel 1988.
13. „HVV-Umlandverträge“ von Juni 1980; letzter Stand 1995: 3,75 Mio. DM.
14. DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, Website Archive.
15. Vorhaltungs- und Erstellungskosten auf Hamburger Gebiet, die man anteilig Fahrgästen aus Schleswig-Holstein zugerechnet hatte.
16. Senator E. Wagner, Freie und Hansestadt Hamburg, in der Pressekonferenz zur Neugründung des HVV am 11.1.1996.
17. Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise, Geschäftsstelle, 28.9.1995.
18. In einer Grundsatzrede zur Metropolregion Hamburg im September 2005 in Pinneberg betonte der schleswig-holsteinische Innenminister R. Stegner: *„Die Metropolregion ist zu wichtig, als dass man sie Hamburg und den Randkreisen alleine überlassen dürfte.“*
19. Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg: Abschlussbericht über die Umsetzung des Operativen Programms 2006-2008, Bericht an den Regionsrat, Oktober 2009.
20. Positionspapier „Schleswig-Holstein - starker Partner im Norden Deutschlands“, Landesregierung Schleswig-Holstein, Dezember 2005.
21. „Eckpunkte zur Errichtung kommunaler Verwaltungsregionen“, Beschluss der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 25.4.2006.
22. Einschränkung der Regionalförderung infolge der Osterweiterung der EU und der neuen europäischen Kohäsionspolitik.