

Großräumige Verantwortungsgemeinschaften

von Jürgen Aring

Meckenheim 2010

Vorbemerkung

Der vorliegende Text wurde vom Verfasser für das MORO-Modellvorhabens „Kooperation und Vernetzung im Nordosten“ im Rahmen des Modul 4 – „Die Zusammenarbeit verbreitern“ erarbeitet. Der Text zielt darauf ab, dem neuen und bis dato unscharfen Begriff der „Großräumigen Verantwortungsgemeinschaft“ einen erklärenden und konzeptionellen Rahmen zu geben.

Das Modul 4 wurde 2008 in einer Arbeitsgemeinschaft p4 / BFAG / DIFU im Auftrag der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg erarbeitet. Eine separate Publikation als Arbeitspapier ist sinnvoll, da der Text in der Endfassung des Modulberichts nicht enthalten ist.

1. Großräumige Verantwortungsgemeinschaften im Licht der neuen „Leitbilder der Raumentwicklung“ und der „Metropolregionendiskussion“

Die im Sommer 2006 von der MKRO verabschiedeten neuen Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung enthalten einen für die raumordnerische Diskussion neuen Begriff: die „großräumige Verantwortungsgemeinschaft“. Er ist jedoch im Leitbilddokument hinsichtlich seiner möglichen Inhalte, Instrumente, Verfahren und Akteure programmatisch noch nicht ausgefüllt, was ihn zu einer facettenreichen Projektionsfläche für Hoffnungen und Erwartungen, aber auch für Ängste und Gespött gemacht hat. Angesichts dieser Breite an Reaktionen ist der Begriff bei der Bearbeitung der neuen Leitbilder durchaus umstritten gewesen, wurde aber letztlich am Ende des politischen Diskussionsprozesses in den Gremien der MKRO doch bewusst beibehalten.

1.1 Der „moralische Anspruch“

Ausgangspunkt für die Einführung des Begriffes „großräumige Verantwortungsgemeinschaft“ war die Formulierung und kartographische Ausarbeitung des Leitbildes „Wachstum und Innovation“, in dem „Metropolregionen“ als wesentliche Akteure und räumliche Kulissen für die Verwirklichung des Leitbildes dargestellt werden. Für die bis dahin selbstverständlich ausgleichsorientierte Raumordnung

war die Betonung eines allgemeinen Wachstums- und Innovationsziels und die damit verknüpfte Betonung von Metropolregionen ein äußerst ungewöhnlicher Blickwinkel, mit dem aber auch die bereits außerhalb der Raumordnung angelaufene Diskussion über die Akzeptanz dauerhafter räumlicher Disparitäten und die Problematik einer „Zementierung des Subventionsstaates“ mit Nachdruck in die Raumordnung hineingetragen wurde. Die dem Leitbild immanente Aufforderung zur „Stärkung des Entwicklungsauftrags“ und einer „Neuen Gewichtung des Gleichauftrags“ war und ist jedoch nicht unumstritten.

Mit der „großräumigen Verantwortungsgemeinschaft“ wurde in der Leitbilddiskussion ein Begriff eingebracht, der eine Brücke über Stadt und Land, Zentrum und Peripherie, Starke und Schwache, Wachsende und Schrumpfende schlug. Damit stand die Einführung des Begriffs „großräumige Verantwortungsgemeinschaft“ durchaus für einen fast moralischen Anspruch, nämlich die Verantwortung der Raumordnung für schwächere Räume nicht aufzugeben und das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht aus den Augen zu verlieren. Trotz seiner zunächst inhaltlichen Unbestimmtheit setzt der Begriff „großräumige Verantwortungsgemeinschaft“ hier ein deutliches Zeichen.

1.2 Einbettung in eine „neue räumliche Realität“

Die raumordnerische und landesplanerische Diskussion über Metropolregionen und großräumige Verantwortungsgemeinschaften (MuV) ist eingebettet in einen Prozess veränderte Bedingungen der Raumentwicklung und damit einer räumlichen Restrukturierung. Es gibt eine „neue Wirklichkeit“ der Raumentwicklung, die sich erkennbar von den Mustern aus der Zeit der Etablierung der Raumordnung in der Bundesrepublik in den 1960er und 1970er Jahren unterscheidet.

Der aktuelle räumliche Restrukturierungsprozess wird durch die Globalisierung und den Trend zur Wissensgesellschaft angestoßen und durch den demographischen Wandel sowie historisch angelegte unterschiedliche regionalwirtschaftliche Entwicklungspfade verstärkt. Wesentliche Elemente der räumlichen Restrukturierung sind **Verschiebungen im Zentrensystem** hin zu weniger und größeren Knoten sowie gleichzeitig eine **räumliche Ausweitung** von Markträumen und Aktionsräumen.

Die Beschlüsse zu den neuen Leitbilder der Raumentwicklung, mit denen auf die veränderte räumliche Realität reagiert wird, spiegeln implizit auch die These vom „Ende der Ideologien“. Anstelle normative Vorstellungen einer richtigen und besseren Welt zu verfolgen, rückt die pragmatische Anpassung an das Machbare und in überschaubaren Fristen Erforderliche in den Vordergrund. Im Diskussionsprozess der Leitbilder wurde in diesem Sinne von einer „adaptiven Planung“ gesprochen, zu der sich Raumordnung bekennen müsse, um handlungsfähig zu bleiben.

Der Konflikt zwischen dem raumordnerischen Ausgleichsziel traditioneller Prägung und den realen räumlichen Entwicklungspfaden wurde in den 1990er Jahren zunehmend spürbar. Exemplarisch steht hierfür die gemeinsame Landeplanung in Berlin und Brandenburg. Sie hatte zu Beginn der 1990er Jahre das Leitbild der Dezentralen Konzentration als Strategie formuliert, um damit den strukturschwachen äußeren Entwicklungsraum Brandenburgs zu stärken. 2005/2006 wurde dieses Leitbild dann als unrealistisch aufgegeben, um durch ein neues Leitbild für die Entwicklung der europäischen Metropolregion Berlin-Brandenburg abgelöst, das darauf abzielt die regionale Wettbewerbsfähigkeit im nationalen und europäischen Kontext zu stärken. Auch in anderen Bundesländern hat es ähnliche adaptive Anpassungsprozesse gegeben.

Das Ziel von kleinräumigen ausgeglichenen Funktionsräumen ist angesichts der gegenwärtigen räumlichen Restrukturierungsprozesse viel schwieriger einzulösen als vor Jahrzehnten. Insofern kommt es nun darauf an, soweit erforderlich auch großräumigere Bezüge in den Blick zu nehmen und das, was man früher als funktionsräumliche Arbeitsteilung kritisiert hat, durch einen Maßstabswechsel der Betrachtung als neuen Funktionsraum zu sehen. Der damit verbundene Maßstabssprung zu einem großräumigeren Denken muss dann auch institutionell und organisatorisch unterfüttert werden. Dieses Deutungsmuster einer sich wandelnden Raumstruktur spiegelt sich im Konzept der MuV wieder. Die derzeitigen räumlichen Restrukturierungen unterstützten eine Renaissance der großen Städte. Das Konzept der Metropolen und Metropolregionen nimmt darauf Bezug, aber es bleibt nicht einfach bei einer neuen Stadt-Land-Dichotomie stehen, sondern nimmt auch regionale Bezüge und neue großräumigen Verflechtungen in den Blick.

1.3 Konsequente Ergänzung des Metropolregionenkonzepts

So war die Einführung des Begriffs „großräumige Verantwortungsgemeinschaft“ keine vordergründige Referenz an die Kritiker, um mit einem Euphemismus die Akzeptanz von wachsenden räumlichen Disparitäten zu kaschieren. Vielmehr muss man den neuen Begriff „großräumige Verantwortungsgemeinschaft“ als konsequente Ergänzung des Konzepts der Metropolregionen sehen und so mit Leben füllen. Damit wird gleichzeitig einer Fehlinterpretation der Rolle von Metropolregionen im Leitbild „Wachstum und Innovationen“ entgegengewirkt.

Man muss sich in diesem Zusammenhang noch einmal drei Aspekte vergegenwärtigen, die schon in der Idee der Metropolregionen und der neuen Leitbilder angelegt sind:

(1) Metropolregionen wurden von Anfang an als „Motoren der Entwicklung“ bezeichnet. Man muss sie also als „**motorische Räume**“ verstehen, die aufgrund ihrer besonderen Rolle als Knoten in globalen Netzen, Vielfalt und Modernisierungsfähigkeit einen besonderen Beitrag zur Entwicklung Deutschlands leisten können. Dies kann sowohl durch einen überdurchschnittlichen Anteil an der

Erwirtschaftung des Bruttoinlandsproduktes wie auch durch eine Rolle als besonderer zentraler Ort und Entwicklungspol für eine weite Region eingelöst werden. Die MKRO hat also 1995 aus guten Gründen von Wachstumsmotoren und nicht von Wachstumszonen gesprochen. Sie sah in den Metropolregionen nicht durchweg die starken Räume Deutschlands, sondern sie sah in ihnen Räume mit spezifischen Stärken und Funktionen, die gebraucht werden, um Wachstum und Innovation in ihren großen Verflechtungsräumen zu unterstützen oder erst zu ermöglichen.

(2) Metropolregionen wurden als „**bottom-up-Strategien der Raumentwicklung**“ gesehen. Die Idee der Metropolregionen wurde zwar „von oben“ durch die MKRO in die Welt gesetzt, doch mit Leben füllen sollte sich das Konzept durch Zusammenschlüsse „von unten“. In den Metropolregionen sollten die jeweils spezifischen regionalen Strukturen und Begabungen für eine bessere Ausrichtung auf die Erfordernisse von Globalisierung, Wissensgesellschaft und internationalen Standortwettbewerb in Wert gesetzt werden.

(3) Mit der Thematisierung einer Wachstums- und Innovationssaufgabe in den neuen Leitbildern der Raumentwicklung soll die Leitvorstellung einer „**ausbalancierten Raumentwicklung**“ nicht aufgegeben, sondern ergänzt werden. Deswegen steht auch das Gleichwertigkeitspostulat nicht grundsätzlich zur Disposition, sondern man spricht von einer „Neuinterpretation“ unter veränderten Rahmenbedingungen. Die Metropolregionen sind für die Wachstums- und Innovationsaufgabe zwar besonders wichtig, aber weder soll Wachstum und Innovation auf die engeren metropolitanen Standorträume eingegrenzt werden, noch sollen Metropolregionen das einzige Instrument des Leitbildes sein. Das in den letzten Jahren im Focus der Aufmerksamkeit stehende Konzept der Metropolregionen bedarf einer Ergänzung.

Ungeachtet dieser drei konzeptionellen Elemente („motorische Räume“, „bottom-up-Strategie“, ausbalancierte Raumentwicklung“) stand sowohl bei Befürwortern wie bei Kritikern des Metropolregionenkonzeptes zum Teil die Erwartung im Raum, mit den Metropolregionen würde sich eine neue Förderkulisse herausbilden. Genährt wurde diese Hoffnung bzw. Sorge auch durch die Diskussionen über die Programmformulierung der europäischen Strukturpolitik für die Förderperiode 2007-2013. Angesichts der EU-Osterweiterung zeichnete sich schon frühzeitig ab, dass eine unveränderte Fortführung der Programmstrukturen der Förderperiode 2000-2006 nicht möglich sein würde. Die Raumordnung und Landesplanung in Deutschland hat jedoch für ihren Zuständigkeitsbereich die Idee einer neuen Metropolenförderkulisse immer ausgeschlossen. Sie konnte die Idee der Metropolregionen durch Beschlüsse, Tagungen, Publikationen, Forschungsprojekte und Modellvorhaben unterstützen. Ein Metropolenförderprogramm war weder beabsichtigt noch mit den finanziellen Möglichkeiten der Raumordnung möglich. Allenfalls indirekt kann das Konzept der Metropolregionen eine Förderwirkung erzielen, wenn nämlich vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Raumbildes Prioritäten für raumwirksame Investitionen neu gesetzt würden.

Trotz dieser klaren Ansage hielt sich die Idee einer neuen Förderkulisse für eine gewisse Zeit. Um von den erwarteten Fördertöpfen möglichst viel mitzubekommen, entwickelten einige potenzielle Metropolregionen die Haltung, das Gebiet der eigenen Metropolregion eng zu fassen und die Zahl der Metropolregionen möglichst klein zu halten. So zeichnete sich ein möglicher Weg hin zu einer „Exklusion“ ab, bei der sich Metropolregionen mit dem Rücken zum Rest des Landes aufzustellen drohten. Das widersprach völlig den Vorstellungen der Raumordnung und der MKRO, die die Metropolregionen als Teil einer Entwicklungsstrategie für das gesamte Land verstand. Die in den neuen Leitbildern erfolgte Verknüpfung des Metropolregionenkonzeptes mit dem Ansatz „großräumiger Verantwortungsgemeinschaften“ trägt dieser Intention Rechnung. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn der noch offene Begriff der Verantwortungsgemeinschaft auch mit Inhalt und Leben gefüllt wird und so Entwicklungsimpulse freisetzt. Dazu soll das 2007 etablierte Modellvorhaben der Raumordnung beitragen.

1.4 Metropolregionen und großräumige Verantwortungsgemeinschaften im Kontext der etablierten Verwaltungsstrukturen

Die raumordnerische und landesplanerische Strategie, Wachstum und Innovation in Deutschland und seinen Regionen durch die Etablierung von Metropolregionen und großräumigen Verantwortungsgemeinschaften (MuV) zu stärken, muss ihr Verhältnis zu den etablierten territorialen Verwaltungsstrukturen klären. In den Bundes-, Landes- und Kommunalverfassungen findet sich nichts zu Metropolregionen und Verantwortungsgemeinschaften, sondern zur Rolle von Kommunen (Städten), Landkreisen, Zweckgemeinschaften, Bundesländern und dem Bund. Man muss deshalb ganz klar festhalten: MuV sind **keine neue politisch-administrative Ebene**. Sie ersetzen keine bestehenden Strukturen.

Insofern muss man MuV als eine Plattform für regionale Governance verstehen, die die vorhandenen Strukturen ergänzt. Wo etablierte administrativ-politische Strukturen an Grenzen stoßen, weil territoriale Grenzen Hindernisse darstellen, weil Verantwortungen zu sektoral strukturiert sind, oder weil viele Herausforderungen in den formal verantwortlichen Akteurskonstellationen nicht lösbar sind, stellen MuV einen Rahmen für eine offene Ergänzung der bestehenden Strukturen dar. Sie schaffen so eine neue **Plattform für interregionale Kooperationen**, für projektbezogene Arbeitsbündnisse, für neue Akteursnetzwerke und damit ganz allgemein für regional governance. Als bottom-up-Prozess sollen MuV unbedingt von den regionalen „stakeholdern“ ausgehen. Ihre Interessen, ihre Vernetzungspotenziale und Vernetzungsbereitschaft müssen bei einer Studie zu Verantwortungsgemeinschaften in den Blickpunkt genommen werden.

Die Nützlichkeit der Ergänzung bestehender räumlicher Verwaltungsstrukturen durch regionale Kooperationen und das Zusammenarbeiten in regionalen Netzwerken ist unbestritten, und sie wird

zunehmend in politischen Deklarationen gefordert und auch in manchen regionalen Förderprogrammen zur Voraussetzung gemacht. Im interkommunalen Bereich sind solche Zusammenarbeiten schon seit langem üblich, und es werden dafür immer neue sachliche Bereiche erschlossen. Auch bestehen mit dem Instrument des Zweckverbandes Möglichkeiten, solche Kooperationen zu formalisieren und zu verstetigen. Im großräumigeren Kontext, der für MuV relevant ist, waren solche Kooperationen bisher seltener. Aber mit den Regionalen in Nordrhein-Westfalen oder den Leader-Programmräumen gibt es auch hierfür Vorbilder. Und das aktuelle MORO zu den Stadt-Land-Partnerschaften umfasst sieben Modellregionen mit fast 40 Teilprojekten.

Der verbreiteten Zustimmung zu regionaler Kooperation stehen in der Praxis aber auch viele Hindernisse entgegen. Zum Teil sind die personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen für regionale Kooperationen oft begrenzt, wenn sie aus den etablierten Verwaltungsstrukturen heraus „abgezweigt“ werden müssen. Teils trifft man auch auf offene Konkurrenzsituationen, in denen das Beharren auf autonomem Ressourceneinsatz und Machtfragen zum Tragen kommen. Es wird deshalb nicht ausreichen MuV einzufordern. Zur Umsetzung muss man klären, was man von ihnen erwarten kann und was nicht. Und man muss angesichts der Weichheit der Kooperationsstrukturen, Anreize und auch Sanktionsmöglichkeiten schaffen, um Kooperationen im regionalen Maßstab zu unterstützen.

1.5 Eine Arbeitsdefinition

Großräumige Verantwortungsgemeinschaften sind im Rahmen des raumordnerischen Leitbild „Wachstum und Innovation“ konzipiert worden. Wie der neue Ansatz der Metropolregionen auch, sollen sie zu einem raumordnerischen Instrument werden, mit dem regionale Entwicklung unterstützt werden kann. Dabei ist die Zielrichtung einer Verantwortungsgemeinschaft etwas weiter zu fassen als bei dem im Metropolregionenkontext ebenfalls gebrauchten Begriff „Wachstumsbündnis“. Verantwortungsgemeinschaften können und sollen Wachstumsbündnisse beinhalten, aber sie können auch Handlungsfelder im Bereich Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Kultur/Erholung/Freizeit beinhalten. Angesichts der befürchteten ökonomischen Abkopplung der metropolenfernen Räume sollte jedoch das Verständnis von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften als Wachstums- und Entwicklungsbündnissen durchaus ein besonderes Gewicht haben.

Der Ansatz „großräumige Verantwortungsgemeinschaften“ geht implizit davon aus, dass „die Welt nicht flach ist“, sondern dass große Städte und Stadtregionen derzeit besondere Entwicklungs- und Innovationspotenziale haben. Ferner geht es davon aus, dass das darauf aufbauende Konzept der Metropolregionen (und ergänzender Ansätze) erfolgreich ist, so dass man tatsächlich von motorischen Räumen sprechen kann. Die Handlungsfelder der Verantwortungsgemeinschaft müssen nun eine Brücke über motorische und nicht motorische Räume schlagen, indem sie bestehende großräumige Vernetzungen stärken und zusätzliche Vernetzungspotenziale aktivieren. Dabei ist es ganz

entscheidend, reale Vernetzungspotenziale in den Blick zu nehmen und nicht Beziehungen entstehen zu lassen, deren einziger Zweck das Abschöpfen von Fördermitteln ist. Man darf neue Netzwerke nicht – wie es ein Experte ausdrückte – künstlich anfüttern.

Vernetzungen im Sinne von Verantwortungsgemeinschaften müssen **(a) einen regionalen Mehrwert erzeugen**, und **(b) bei den Beteiligten Partnern als „win-win-Situationen“** ankommen. Man kann nicht erwarten, dass sich ein Partner ernsthaft an einer Kooperation beteiligt, von der er sich keinen Nutzen verspricht. Nun liegt nicht jeder Nutzen sofort klar auf der Hand. Vielmehr muss er sichtbar gemacht werden, was auch Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit erfordern kann. Und selbst wenn ein Nutzen berechenbar ist, so wird jeder Partner bei seinem Engagement noch abwägen, ob er nicht in anderen Bereichen einen mit dem verfügbaren Input einen schnelleren und höheren Ertrag erzielen kann. Dieser Aspekt wird besonders für die Einbindbarkeit der Metropolen in Verantwortungsgemeinschaften von Bedeutung sein, weil die Metropolen natürlich auch noch andere räumliche Netze und Optionen sehen.

Sachlich kann man eine Verantwortungsgemeinschaft in verschiedene Richtungen diskutieren:

Komplementarität: Eine Verantwortungsgemeinschaft kann auf der Nutzung von unterschiedlichen regionalen Potenzialen im Sinne einer großräumigen Arbeitsteilung aufbauen. Die Teilräume haben spezifische Stärken, die aus dem Gesamttraum nachgefragt werden und die zum Nutzen des Teilraumes entwickelt werden können.

Zugewinn: Eine Verantwortungsgemeinschaft kann sich als „Zugewinnsgemeinschaft“ etablieren. Dies folgt der Idee, dass in bestimmten Situationen die Gesamtheit mehr ist als die Summe der Einzelteile. Auf die englische Kurzformel gebracht heißt das: „Size matters“ Damit würde angestrebt, einen Zugewinn für die Region zu erreichen, der dann in der Region einen Nutzen erzeugt. Da sich die Zugewinne an Investitionen oder Ansiedlungen aber nicht gleichmäßig im Raum verteilen lassen, setzt dieses Konzept auch das Sichtbarmachen von Umwegrentabilitäten voraus.

Solidarität: Eine Verantwortungsgemeinschaft kann als „Solidaritätsgemeinschaft“ zwischen Starken und Schwachen bzw. Zentrum und Peripherie mit Leben gefüllt werden. Auch wenn man bei diesem Thema die direkte Umverteilung von Finanzmitteln ausklammert, bleiben vermutlich Felder für solidarisches Handeln.

Alle Denkrichtungen haben gemeinsam, dass sie **großräumige Bezüge** in den Blick rücken und unter Berücksichtigung der materiellen Handlungsfelder angemessene Vernetzungen etabliert oder stärkt. Der **Begriff des Netzwerkes** in seiner Spannbreite von informellen bis verfassten Beziehungen ist zentral für die großräumige Verantwortungsgemeinschaft. Arbeit im Netzwerk eröffnet Möglichkeiten, über formale und territoriale Zuständigkeiten sowie über versäulte Fachstrukturen hinaus zu denken und zu wirken. Dabei sollen solche Netzwerkstrukturen nicht im Wettbewerb mit

etablierten Politik und Verwaltungsstrukturen stehen, sondern diese ergänzen. Die Netzwerker in der Verantwortungsgemeinschaft rekrutieren sich aus den Personen, die schon jetzt Verantwortung tragen. Es ist bei den Überlegungen zu den Verantwortungsgemeinschaften ausgesprochen wichtig, nicht gegen die herrschenden Machtstrukturen (Minister, Landräte, Bürgermeister, etc.) eine Parallelwelt installieren zu wollen, sondern genau jene Kräfte als Träger der Verantwortungsgemeinschaft anzusehen.

Damit ist auch klar, dass sich die Etablierung von Verantwortungsgemeinschaften ihren **Ausgangspunkt in den etablierten Strukturen** nehmen muss. Es ist zu prüfen, wie sich das Interesse an einer großräumigen Verantwortungsgemeinschaft zu anderen territorialen oder sektoralen Interessen verhält. Wer erwartet was von einer Verantwortungsgemeinschaft? Wer hat im Sinne von Solidarität, Zugewinnsgemeinschaft oder Komplementarität was in die Verantwortungsgemeinschaft einzubringen? Zeichnen sich jetzt schon spezielle regionale Ansätze im Sinne von Interessenzonen ab? Gibt es etablierte Vernetzungen, die man aufgreifen und integrieren kann (ähnlich den Clusteransätze)?

Die großräumige Verantwortungsgemeinschaft ist ein Vorschlag zur Etablierung von Politik-Verwaltungs- und Planungsnetzwerken, das den sich wandelnden räumlichen Strukturen und Bezügen Rechnung trägt, ohne dabei das etablierte Mehrebenensystem von Politik und Verwaltung (EU, Bund, Länder, Kreise, Gemeinden) in Frage stellen zu wollen. Es soll das System aber dabei unterstützen, den Erwartungen der Menschen an „good governance“ und „good government“ gerecht werden zu können. Deswegen sind Government (im Sinne von Strukturen) und Governance (im Sinne neuer Netzwerke) bei der Etablierung von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften gleichermaßen zu beachten.

1.6 Keine fiskalische Solidargemeinschaft

Der Begriff Verantwortungsgemeinschaft wird von Kritikern wie von Befürwortern schnell in Richtung „finanzielle Solidargemeinschaft interpretiert. Insbesondere bei Vertretern des Ländlichen klingt die Erwartung an „Die Großen sollen den Kleinen ein Stück abgeben“. Das ist jedoch explizit nicht beabsichtigt.

MuV sollen keine neuen Plattformen für einen finanziellen Ausgleich oder von regionalen Subventionsräumen da darstellen, denn dafür gibt es andere Strukturen auf Bundes- und Länderebene. Im Grunde sind der Bund und die Länder auch solidarische großräumige Verantwortungsgemeinschaften, die eine gewisse Kohärenz und einen Zusammenhalt der Teilräume (im neuen Euro-Jargon „territoriale Kohäsion“ genannt) durch eine Vielzahl solidarisch wirkender Staatsstrukturen und Instrumente sichern. Dazu zählen beispielsweise der Länderfinanzausgleich, der

kommunale Finanzausgleich, die Verteilung raumwirksamer Investitionen, die Umsetzung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse, die Vergabe von GRW- und EFRE-Fördermitteln zur Entwicklung von strukturschwachen Regionen und die Vergabe von LEADER-Fördermitteln an den Ländlichen Raum. Räumliche Solidarität zur Sicherstellung einer territorialen Kohäsion ist also in einer Vielzahl von Instrumenten verankert. Diese Form der räumlichen Solidarität wird durch die neuen Leitbilder der Raumentwicklung nicht in Frage gestellt, jedoch durch die regionalen governance-Strukturen ergänzt.

2. Deduktive Konkretisierung des Ansatzes „großräumige Verantwortungsgemeinschaft“ mit Blick auf den Nordosten

Im Rahmen des Projektes „Kooperation und Vernetzung im Nordosten“ wurde parallel ein induktiver und ein deduktiver Zugang verfolgt, um den Ansatz „großräumige Verantwortungsgemeinschaft“ für den Nordosten zu konkretisieren. Im induktive Ansatz wurden bestehenden Vernetzungen und Kooperationen „aufgespürt“ und ausgewertet, während im deduktiven Ansatz aufbauend auf dem Vorwissen von Experten und den Bearbeiterteam über die Strukturen des Nordostens das Feld der Möglichkeiten von Vernetzungen und Kooperationen exploriert wurde. Die Ergebnisse dieses zweiten Ansatzes sind im folgenden Kapitel festgehalten.

2.1 Handlungsfelder der Verantwortungsgemeinschaft

Bei der Diskussion über Handlungsfelder kommt einem zunächst ein sektoraler Zugang in den Sinn. D.h. man spricht zunächst über Wirtschaft mit differenzierten Unterthemen wie Logistik, regenerative Energie, Handwerk, Herstellung und Veredelung landwirtschaftliche Produkte, Freizeitwirtschaft und Tourismus sowie andere Wirtschaftscluster mit regionaler und überregionaler Ausstrahlung. Daneben rücken auch die die Bereiche Kultur, Bildung und Ausbildung, Forschung und Entwicklung, Verkehr sowie Natur- und Kulturlandschaften in den Blickpunkt.

Dieser sektorale Zugang überrascht nicht, denn er führt scheinbar schnell zu „konkreten Möglichkeiten“. In den Expertengesprächen wurde hingegen quer dazu liegende systematischen Zugänge in den Vordergrund gestellt, die die ökonomische Struktur (Kostenunterschiede, Profilierungen und Markverflechtungen), Push- und Pull-Effekte und ein aufgeklärtes Eigeninteresse in den Blick nehmen

(1) Bezugnahme auf ökonomische Strukturen:

großräumige Arbeitsteilung: In einem heterogenen Raum, wie es ihn in der Metropolregion aufgrund der Zentrum-Peripherie-Unterschiede automatisch gibt, stellen die Teilräume unterschiedliche Funktionen oder gleiche Funktionen zu unterschiedlichen Kosten bereit. Damit

ergeben sich Möglichkeiten einer großräumigen Arbeitsteilung. Typische Beispiele hierfür sind Handwerksbetriebe aus ländlichen Räumen, die ihre Leistungen in den Städten anbieten. Aber auch dezentrale Energiegewinnung zählt dazu. Hierauf aufbauen könnte die **Etablierung von regionalen Wirtschaftskreisläufen**, sofern diese ökonomisch „vernünftig“ sind. Ein Beispiel wäre die Versorgung von Großstädten mit ökologischen Produkten aus dem Hinterland. Aufgrund der großen Nachfrage in Großstädten könnte hier gezielt Nachfrage erschlossen werden, die zu Einkommenseffekten im Hinterland führt. Es könnte eine Aufgabe der großräumigen Verantwortungsgemeinschaft sein, solche regionalen Wirtschaftskreisläufe zu identifizieren, die entsprechenden Akteure für eine Kooperation zusammenzubringen, regionale Messen und Märkte zu unterstützen und generell eine Anschubunterstützung bereitzustellen.

Metropole als Testmarkt: Die besondere Situation des großen Marktraumes in der engeren Metropolregion gezielt genutzt werden. Zum einen können Metropolen gezielt zu Testmärkten für die Produkte ihres Verantwortungsraumes werden. Produkte benötigen Absatzmärkte, die es zu erschließen gilt. Eine Verantwortungsgemeinschaft kann gezielt die eigene Metropole als Testmarkt für Produkte des Hinterlandes darstellen. Durch Kooperationen kann der Marktzugang erleichtert werden und Rückkopplungen können verbessert werden. So kann die Reife von Produkt und Marketing verbessert werden, was anschließend die Chancen einer weitergehenden Markterschließung verbessert.

Ausnutzung von Skaleneffekten: Viele Dinge lassen sich in großen Einheiten kostengünstiger lösen als parallel in kleinen Einheiten. Ein typisches Beispiel sind internationale Messeauftritte, die für viele kleine Partner leichter zu bewältigen sind, wenn sie unter einem größeren gemeinsamen Dach stattfinden. [Anmerkung: Dabei muss man allerdings zweierlei bedenken: Erstens sind kleine Einheiten nicht nur Partner sondern gleichzeitig auch Wettbewerber: Zweitens muss darauf geachtet werden, dass das einzelne Profil bei der Bündelung nicht in einer großen Einheit untergeht bzw. verwässert wird.]

(2) Push- und Pull-Effekte

Push-Faktoren der Metropolen: Man muss fragen, wo und was drückt die Metropole in das engere und weitere Umland hinein, weil sie davon einen Nutzen hat. Das sind zunächst die Überagglomerationseffekte (Müll, Abwässer, einfache Gewerbestandorte usw.). Das könnten Funktionen sein, in denen das Umland bzw. die Region einen Markt für die Metropole darstellt (das ist im Nordosten weniger der Fall). Und es könnten Funktionen sein, bei denen bewusst eine Alternative zur Großstadt / zum Urbanen gesucht wird (Freizeit, Tourismus, Natur, historisches Erbe, Regionalkultur, Ferienwohnungen, Altersruhesitze, ...).

Pull-Effekte des peripheren ländlichen Raumes: Einigermaßen erfolgreiche Räume setzen innovative Projekte in Gang, die attraktiv sind für Leute von außerhalb (z.B. Hansesail, die Besucher von weit her anlockt). Wichtig ist natürlich, nicht nur einige kurze Events auf die Beine zu stellen, die einmalig für einen Tag Besucher anlocken, sondern größere Dinge. Insgesamt geht es um Aktivitäten und Angebote, die auf die Haushalte und Unternehmen aus der Großstadt zielen. Im Raum Berlin leben über 4 Mio. Menschen mit vielfältigen Bedürfnissen und Wünschen. Diese Wünsche muss man erkennen und die eigenen Angebote dazu kompatibel gestalten. Dann kommt die Stadt auch aufs Land (Besucher, Gäste, Kunden) und das Land profitiert davon. Daneben gibt es natürlich auch Bereiche, bei denen sich die Stadt für Angebote des Landes interessiert, wenn sie in der Stadt bereitgestellt werden (Handwerksleistungen, landwirtschaftliche Bioprodukte, ...). Hier muss sich das Land die Stadt als Markt erschließen (Märkte, Messen).

(3) aufgeklärtes Eigeninteresse:

unteilbare Güter: Es gibt großräumige unteilbare Güter, wie z.B. Klimaschutz. Da braucht es auch eine Verantwortung über viele Partner mit kleinen Territorien und eigenen Interessen. Wenn Rügen eine Kloake würde, dann wäre das auch nicht gut für Hamburg. Wenn an der Oder die Deiche brechen, dann ist das auch für Berlin ein Problem.

Entwicklung und Nutzung von Infrastruktur. Durch die Metropolisierung ergibt sich eine Trennung von Welten. So verkoppeln sich die Metropolen untereinander, ohne dass das zu Bezügen ins Hinterland führen muss [Beispiel Internationaler Finanzcluster Frankfurt]. Diese Entwicklung kann sich auch bei Ausbau von Infrastrukturen (Hochgeschwindigkeitsbahnen, Datennetze, ...) niederschlagen. Eine Verantwortungsgemeinschaft zwischen metropolitanem Kern und metropolitanem Hinterland sorgt dafür, dass die infrastrukturellen Modernisierungsprozesse der Metropole auch im Hinterland ankommen und diese Räume nicht überspringen

Für die weitere Eingrenzung von Handlungsfeldern müssen die sektoralen und die systematischen Zugänge miteinander kombiniert werden. Für jedes sektorale Thema stellen die systematischen Zugänge eine Art Prüfraster.

Wichtig Aussagen zu den Handlungsfeldern von Verantwortungsgemeinschaften:

- es gibt sektorale Zugänge und systematische Zugänge, die miteinander kombiniert werden müssen
- sektorale ökonomische Handlungsfelder: Logistik, regenerative Energie, Handwerk, Herstellung und Veredlung landwirtschaftliche Produkte, Freizeitwirtschaft und Tourismus sowie andere Wirtschaftscluster mit regionaler und überregionaler Ausstrahlung.
- andere sektorale Handlungsfelder Kultur, Bildung und Ausbildung, Forschung und Entwicklung,

Verkehr sowie Natur- und Kulturlandschaften.

- systematische Zugang „Bezugnahme auf ökonomische Strukturen“: großräumige Arbeitsteilung u. Etablierung von regionalen Wirtschaftskreisläufen / Metropole als Testmarkt / Ausnutzung von Skaleneffekten
- systematischer Zugang „push- und pull-Effekte“: Was „drückt“ die Metropole ins Land? Was zieht das Land aus der Metropole an?
- systematischer Zugang „aufgeklärtes Eigeninteresse“: unteilbare Güter / Entwicklung und Nutzung von Infrastruktur.

2.2 Raumstrukturen

Verantwortungsgemeinschaften sollen eine **Brücke zwischen motorischen Räumen und nicht-motorischen Räumen** schlagen, bei der die motorischen Räume eine besondere Bedeutung für die nicht-motorischen Räume übernehmen sollen. Hier schwingen Bilder von Märkten und Markträumen, bzw. Versorgungszentren und Versorgungsräumen mit. Historisch gesehen stellt das Netz der deutschen Oberzentren mit den Oberzentren zugeordneten Markträumen, Versorgungsräumen und Arbeitsmarktregionen eine solche Verknüpfung zwischen motorischen und komplementären Räumen dar. Die Verantwortungsgemeinschaften kann man sich prinzipiell ähnlich denken, sie bilden jedoch einen räumlichen Maßstabsprung ab. Nicht mehr einem relativ dichten Netz an Oberzentren wird die motorische Funktion in Zeiten der Globalisierung und Wissensgesellschaft zugeschrieben, sondern einem viel dünneren Netz aus metropolitanen Kernen, Regiopolen, und evt. einigen noch zu benennenden weiteren motorischen Räume.

Dementsprechend sind die auf diese Zentren bezogenen Räume nicht durch alltägliche Pendel- und Einkaufsradien definiert, sondern sie sind wesentlich **weiträumiger**. In den Leitbildkarten wird dieser Maßstabsprung und die damit verbundene Großräumigkeit abgebildet, in dem den metropolitanen Kernen Einzugsbereiche zugeordnet werden, die erst dort enden, wo der benachbarte Einzugsbereich beginnt. So entstanden in Deutschland mit den elf ausgewiesenen Metropolregionen elf Großregionen in der Größe von Bundesländern, die jeweils motorische und nicht-motorische Räume überspannen. Dazu zählt auch der Nordosten mit Berlin, Brandenburg und der östlichen Hälfte von Mecklenburg-Vorpommern.

Diesen Nordosten kann man als Suchraum für die Verantwortungsgemeinschaften interpretieren, doch der Nordosten ist nicht das eindeutige Territorium der Verantwortungsgemeinschaft. Wenn man Verantwortungsgemeinschaften empirisch fassen will, dann muss man **auf konkrete Beziehungen und Vernetzungen zurückkommen, die sich funktional begründen**. Jede Schicht hat eine eigene räumliche Struktur, und diese Struktur kann sowohl als geschlossenes Gebiet wie als Netz aufgebaut

sein. Die Verantwortungsgemeinschaft baut sich dann aus den verschiedenen Schichten der Gebiete und Netze auf. Dazu passt der Begriff der „**variablen Geometrien**“.

Es gehört zur Grundidee von Verantwortungsgemeinschaften, dass sie **um motorische Räume aufgebaut** werden. Das sind für den Nordosten auf jeden Fall Berlin, sowie die Regiopolen Rostock und Stettin (plus evt. weitere motorische Räume). Jede sich als Verantwortungsgemeinschaft bildende regionale Kooperationsstruktur muss mindestens einen der motorischen Räume und einen der nicht-motorischen Räume umfassen. Vernetzungen innerhalb der nicht-motorischen Räume sind nur dann sinnvoll, wenn sie dazu dienen, dass sich die entsprechenden Räume dadurch „besser aufstellen“ und so eher zu Partnern der motorischen Räume werden können. Man kann sie als Vorstufe für die Bildung großräumiger Verantwortungsgemeinschaften verstehen.

Eine besondere Rolle können die **Korridore** zwischen den großen Zentren erlangen, die durch gute Verkehrswege erschlossen sind. Empirisch beobachtet man seit langem allortorts gewerbliche Entwicklungen um die Autobahnabfahrten. Auch Haltepunkte an neuen Schnellbahnstrecken entwickeln sich überraschend stark, wie die Beispiele Limburg und Montabaur an der ICE-Schnellstrecke Köln-Frankfurt zeigen. Insofern sind die Korridore zwischen Zentren Räume, die einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen. Einerseits sind sie über die guten Verkehrsverbindungen bestens mit den Zentren vernetzt und können so ihre komplementären Standortqualitäten nutzen. Andererseits können sie durch ihre Dynamik selbst eine motorische Funktion für ihr eigenes Umland erhalten.

Im Nordosten gegen die Korridore sternförmig von Berlin aus (Berlin - Hamburg/Rostock, Berlin – Stettin/Greifswald/Stralsund, Berlin-Frankfurt/O., Berlin-Dresden/Cottbus, Berlin – Leipzig/Halle, Berlin – Magdeburg/Braunschweig/Hannover. Ferner gibt es noch den Küstenkorridor Hamburg – Lübeck – Rostock – Stralsund – Greifswald – Stettin. Gemessen an der Einwohnerzahl der Region Berlin und ihrer begrenzten wirtschaftlichen Beziehung sind „viele hundert km Korridor“ auf Berlin bezogen. Praktisch könnte das bedeuten, dass es im Nordosten mehr bestehende und potenzielle Autobahnausfahrten gibt, als bisher Standorte entwickelt werden können. Deshalb ist es wichtig, nicht nur die regionalen Bezüge im Nordosten, sondern auch das darüber liegende Netz an Ost-West und Nord-Süd-Korridoren in den Blick zu nehmen. Korridore mit einer Überlagerung aus regionalen und überregionalen Bezügen sind für den Nordosten besonders relevant. In diesem Zusammenhang ist der Blick auf drei (potenzielle) großräumige Korridore zu lenken: (a) Nord-Süd Skandinavien-Adria, (b) Ost-West-Küstenverbindung, (c) Ost-West-Korridor über Berlin. Insbesondere im Nord-Süd-Korridor werden große Entwicklungspotenziale gesehen, gleichzeitig gibt es Konkurrenzen mit benachbarten Korridoren um den Ausbau. Hier müsste die Großregion zusammenhalten, und ihre Korridore realisieren.

Bisher wurde bei den Raumstrukturen der **Nordosten als primärer Suchraum** für die großräumigen Verantwortungsgemeinschaften um die Metropolregion Berlin betrachtet. Das ist insofern gerechtfertigt, weil weiter entfernt liegende Räume näher zu anderen Metropolregionen liegen und dann diese zunächst für Vernetzungen in den Blick nehmen. Distanzkosten sind ein wichtiges Kriterium beim Aufbau von Kooperationen. Viele Räume können vor diesem Hintergrund Mehrfachorientierungen aufbauen. Man merkt dies sofort bei der Beschäftigung mit Rostock, von wo der Blick gleichermaßen auf Hamburg wie auf Berlin, aber auch auf Stettin und Kopenhagen gerichtet wird. Funktionale Beziehungen und darauf aufbauende **Verantwortungsgemeinschaften können also auch über den Nordosten hinausgehen**. Die territoriale Grenze zwischen den Metropolregionen entsteht nur, um in einer Überschneidungszone von Einflussbereichen die Linie zu markieren, bei der die Einflüsse von beiden Seiten gleich groß sind. Die Linie markiert deshalb keine Außengrenze. Insofern können auch Räume in Polen, Sachsen, Thüringen, Sachsen-Anhalt und dem westlichen Mecklenburg-Vorpommern in verantwortungsgemeinschaftliche Kooperationen einbezogen werden. Verantwortungsgemeinschaftliche Kooperationen sollen zwar großräumig sein, weil sie die Logik von um Mittel- und Oberzentren aufgebaute Regionen um eine Maßstabebene nach oben verschieben. Aber sie müssen nicht immer den gesamten Nordosten umfassen, denn funktionale Beziehungen können auch kleinräumiger sein.

Wichtig Aussagen zu den Raumstrukturen von Verantwortungsgemeinschaften

- umspannt motorische und nicht motorische Räume
- motorische Räume sind per Definition die metropolitanen Kerne und die Regiopolen, weitere motorische Räume sind ggfs. noch zu benennen
- charakteristisch ist eine Großräumigkeit, d.h. größer als ein oberzentraler Verflechtungsbereich
- besteht aus Schichten von geschlossenen Gebieten oder offenen Netzen, die einander überlagern
- Jede sich als Verantwortungsgemeinschaft bildende regionale Kooperationsstruktur soll mindestens einen der motorischen Räume und einen der nicht-motorischen Räume umfassen; kleinere Verbände können Vorstufen darstellen
- kann über das formale Gebiet des Nordosten hinausgehen, aber auch kleiner sein.

2.3 Akteure

Da Metropolregionen und Verantwortungsgemeinschaften keine neue administrative Ebene sondern eine Plattform für regional Governance darstellen, muss man die Frage nach den Akteuren stellen.

Öffentliche und/oder private Akteure: Das Konzept der Metropolregionen und Verantwortungsgemeinschaft spricht prinzipiell sowohl öffentliche wie private Akteure an. Das zeigt auch die Erfahrung mit Kooperationsprojekten aus anderen Metropolregionen. Es entspricht auch der Logik der Raumordnung in Deutschland, die ihre Steuerungswirkung ganz wesentlich durch das Überzeugen und Einbinden anderer Fachpolitiken sowie privater Akteure erreichen muss. Mit dem Konzept Metropolregionen ist dies in den letzten Jahren gelungen wie selten/nie zuvor. Die ergänzende Idee der Verantwortungsgemeinschaften muss vergleichbar ausgerichtet werden. Erfahrungsgemäß könnte jedoch die Initiative für Projekte von Verantwortungsgemeinschaften von den öffentlichen Akteuren ausgehen, aber selbst das muss nicht sein. Auch Kammern, Verbände und NGO's, Hochschulen sowie engagierte Unternehmen und Privatpersonen kann man sich als Initiatoren von Projekten vorstellen.

Regionale Projektakteure – anschiebende Katalysatoren: Wichtiger als die Frage nach öffentlichen und/oder privaten Akteuren scheint die Auseinandersetzung mit der Rolle der Akteure zu sein. Einerseits benötigt man für erfolgreiche Projekte Projektakteure aus den Regionen mit lokalen/regionalen Interessen und konkreten Kompetenzen und Arbeitsfeldern. Deswegen muss der Blick sicherlich immer auf die regionalen stakeholder gerichtet werden, denn sie müssen letztlich Projekte und Kooperationen mit Leben füllen. Andererseits zeigt die schriftliche und mündliche Befragung im Laufe des MORO-Forschungsprojektes, dass man regionale stakeholder mit dem Begriff der großräumigen Verantwortungsgemeinschaft schnell überrumpeln oder irritieren kann. Sowohl die Idee der Vernetzung von motorischen wie nicht-motorischen Räumen als konzeptioneller Ansatz wie auch dessen Großräumigkeit ist nicht Teil des Lebens- und Arbeitsalltags. Insofern bedarf es Katalysatoren, die das Konzept erklären und dafür werben und so großräumige Verantwortungsgemeinschaften anschieben. Die Katalysatoren kann man „formal einsetzen“, man kann sie aber auch unter „weitblickenden und engagierten Stakeholdern“ suchen. So hat sich beispielsweise in Rostock die IHK zur treibenden Kraft für regionale Vernetzung unter dem Stichwort „Regiopole“ gemacht. Für eine erfolgreiche Umsetzung der Idee der Verantwortungsgemeinschaft muss der Nordosten viele solcher Katalysatoren finden und sie organisatorisch unterstützen.

Akteure aus motorischen und nicht-motorischen Räumen: Wesentlich für Kooperationen in Verantwortungsgemeinschaft ist das Zusammengehen von Akteuren aus motorischen und nicht-motorischen Räumen. Zwar gibt es eine Arbeitsvorstellung davon, was motorische und nicht-motorische Räume sind (sprich: Metropolregion/Regiopolen – dünnbesiedelte periphere Räume), aber in der Praxis dürfte diese Arbeitsvorstellung oft zu schematisch sein. Die Gespräche mit Experten weisen daraufhin, dass der Unterschied zwischen-motorischen und nicht-motorischen Räumen gerechtfertigt, aber dass man ihn räumlich nicht zu schematisch festlegen sollte. Weder bestehende normative Oberzentren-Mittelzentren-Konzepte noch die Vorstellung einer Metropole-Peripherie-Dichotomie bilden den Alltag eins zu eins ab. Deswegen muss die Idee der Kooperation. Zwischen

motorischen- und nicht motorischen Räumen in den Findungsprozess von Partnern und Projekten eingebaut werden. In den Projektbeschreibungen muss deutlich werden, welcher Akteur welche Perspektiven und Interessen repräsentiert und was jeweils als Input in die Kooperation eingebracht und als Output erwartet wird. So kann die Idee der Kooperation zwischen motorischen und nicht-motorischen Räumen von Fall zu Fall situationsspezifisch angemessen interpretiert werden.

Wichtig Aussagen zu den Akteuren in Verantwortungsgemeinschaften

- Konzept spricht prinzipiell sowohl öffentliche wie private Akteure
- regionalen stakeholder müssen letztlich Projekte und Kooperationen mit Leben füllen
- ergänzend bedarf es Katalysatoren, die großräumige Verantwortungsgemeinschaften anschieben
- wesentlich für die Kooperationen ist das Zusammengehen von Akteuren aus motorischen und nicht-motorischen Räumen
- Die Bestimmung der motorischen und nicht-motorischen Räume soll nicht schematisch, sondern in den Projekten von Fall zu Fall situationsspezifisch festgelegt werden

2.4 Governance

2.4.1 Ansatzpunkt: Kooperation in Projekten

Unter den verschiedenen möglichen Formen der Kooperation sind Projekte nach Einschätzung der Experten der interessanteste Ansatzpunkt. Es ist ein spezielles Phänomen der Wissensgesellschaft, Wissen und Aktionen in Projekten zu bündeln. Nicht die Kooperation macht das Projekt, sondern bestimmte Aufgaben lassen sich nur über Projekte fassen und lösen. **So schafft die Aufgabe das Projekt, und das Projekt erfordert die Kooperation.** Das ist das Wesen „lernender Systeme“.

Jedes Projekt hat dann auch seine **spezifische räumliche Dimension**. Deswegen muss es auch räumlich individuell geschnitten werden. Projektkooperationen folgen so dem Ansatz „variabler Geometrien“ (vgl. dazu das Kapitel Raumstrukturen).

Generell muss man bei allen regionalen Kooperationen sicherstellen, dass jeder einzelne Partner davon einen Vorteil hat. Die **win-win-Situation** ist nicht nur eine Floskel. Wer in eine Kooperation mehr hineinstecken muss als er hinaus bekommen kann (win-loose-Situation), wird darauf natürlich verzichten. Ein Sonderfall wäre ein win-no-win-Situation, in der nur ein Partner gewinnt, während der andere sich nicht verschlechtert. Dann würde der regionale Gesamtnutzen steigern. Aber schon das würde von einem Partner eine altruistische Grundhaltung erfordern, die wenig realistisch ist.

2.4.2 Umgang mit asymmetrischen Beziehungen

Bei Projekten im Nordosten zwischen motorischen- und nicht-motorischen Räumen treffen **Partner unterschiedlichen Hintergründen, Erfahrungen, Interessen, Kompetenz und manpower** aufeinander. Wenn eine Metropole und ein Landkreis aus der Peripherie bei einem gemeinsamen Projekt an einem Tisch sitzen, spürt man das. Bei Projekten im Nordosten wird man nach Einschätzung der Experten immer wieder auf ausgesprochen asymmetrische Ausgangssituationen treffen. Man muss Verfahren entwickeln, die diese Unterschiede aushalten und doch Kooperationen ermöglichen.

Generell ist eine wesentliche Voraussetzung für eine „glatte“ Projektkooperation **Vertrauen**. Es ist ein spezifisches Kapital. Wenn man in die kleineren nordeuropäischen Länder kommt, stößt man auf eine solche Kultur des Vertrauens. Die Leute kennen sich und ihre Hintergründe. Sie waren auf den gleichen Unis. Sie haben als Planer im Berufsleben zwischen öffentlich und privat, zwischen kommunal und staatlich oft mehrfach die Seiten gewechselt und so aufeinander beziehbare Berufserfahrungen. Sie leben in relativ kleinen Städten und schicken ihre Kinder in denselben Kindergarten. Kurzum: man kennt sich. Das ist eine gute Basis für erfolgreiche Kooperation. Im Nordosten fehlen solche Bedingungen zumeist. Stattdessen gibt es häufig Misstrauen und Angst vor Übervorteilung.

Diese schwierige Ausgangssituation müssen die Projekte in großräumigen Verantwortungsgemeinschaften bewältigen. Insbesondere muss man strukturelle Probleme bei der Kooperation von Metropolraum und Periphererraum, von motorischem- und nicht motorischen Raum zu überwinden. Beide Seiten sind hier gefordert, sich ihre eigene Ausgangssituation zu vergegenwärtigen und sich auch in die Interessen und Arbeitsbedingungen des potentiellen Partners hineinzusetzen.

2.4.3 Zugang der Metropolen

Für die Metropolen stellt sich generell die Frage, ob sie ihre eigenen peripheren Räume überhaupt als attraktive Partner erkennen. Es stellt sich die Frage, ob sich überhaupt ein Interesse an einer win-win-Situationen mit dem ländlichen Raum erzeugen lässt. Denn der Focus der Metropolregionen ist räumlich und sachlich weiter gespannt: Einerseits haben sie den internationalen Städtewettbewerb im Blick und sehen wesentliche Märkte und Vernetzungen außerhalb der Region. Andererseits kann ihnen ihr Umland nicht weglaufen. Es ist selbstverständlich da. Man kann es nutzen, wo es erforderlich ist, aber man muss sich nicht darum bemühen. Wie also schafft man ein weitergehendes Interesse der Metropole an ihrem Hinterland? Und wie vermittelt man in der Metropole, dass sie von einer aktiven Partnerschaft mit dem Land sogar profitieren kann? Welche Haltung braucht die Metropole?

Die Kooperation mit der Peripherie in großräumigen Verantwortungsgemeinschaften erfordert von der Metropole ein aufgeklärtes Selbstinteresse. Die Metropole muss dem ländlichen Raum zeigen, dass Sie ihn als Partner will. Wenn ein Oberbürgermeister einer Metropole nicht nur „Chef seiner Stadt“, sondern auch die „Führungspersönlichkeit einer Metropolregion“ sein will, dann muss er das auch dem Land durch sein Verhalten signalisieren.

Der Stärkere sollte auf den Schwächeren zugehen und ihm das Interesse an der Partnerschaft signalisieren. Der Schwächere macht das nicht, und er kann es auch kaum. Die Metropolen haben mehr Personal, differenziertere Verwaltungsstrukturen und oft besser ausgebildete Leute. Dessen muss sich die Metropole bewusst sein. Sie kann das in einer Kooperation spüren lassen, oder sie schafft Verfahren, um die Unterschiede abzuschwächen. So könnte sie beispielsweise einen Ombudsmann für die Äußere Region bei sich installieren, der beide Seiten kennt, und immer wieder Probleme abbaut, die aus den Asymmetrien entstehen. Es ist eine Herausforderung, in diesen Asymmetrien einen symmetrischen Mechanismus zu finden.

2.4.4 Zugang der Peripherie

Aber auch die Partner aus den peripheren nicht-motorischen Räumen müssen sich einbringen. Das muss gelernt werden, denn Einbringen bedeutet nicht, dass man kommt, um etwas abzuholen oder dass die eigenen Interessen unmittelbar umgesetzt werden. Die eigene Rolle muss konstruktiv in der Partnerschaft definiert werden.

Daneben bedarf es einer besonderen Haltung zu den zeitgenössischen urbanen Ansprüchen. Ein Ansatzpunkt sind die Schlüsselbegriffe der Kreativen Klasse, die Richard Florida in die Diskussion gebracht hat: TTT steht für Talente, Technologie, Toleranz. Nach Einschätzung der Experten ist der Aspekt **Toleranz** für die Kooperation zwischen motorischen und nicht-motorischen Räumen sehr wichtig. Wenn ländliche Räume die Metropole als Kunde und Markt erschließen wollen, dann müssen sie den urbanen Anspruch an Toleranz und Weltläufigkeit erfüllen können. Es stellt sich also die Frage, wie erzeugt man eine tolerante, weltoffene Atmosphäre im ländlichen Raum im Nordosten?

2.4.5 Fazit

Die Kooperation zwischen unterschiedlichen Partnern, die sich gegenseitig nicht übervorteilen dürfen, ist also ein schwieriger Prozess. Das sieht man an der EU. Man erreicht oft nicht den absoluten Konsens und die Einstimmigkeit. Aber man will sich auch weder von einzelnen Gegenstimmen stoppen lassen, noch von einfachen Mehrheiten dirigieren lassen. Deswegen zielt man nun auf das Prinzip der doppelten Mehrheit. In einer strukturell vergleichbaren Weise könnten sich auch Großregionen mit heterogenen Partnern arrangieren. Man bräuchte runde, offene Tische und flexible

Formen der Willensbildung. Damit lassen sich zwar auch nicht alle harten Konflikte lösen, aber man käme sich doch näher.

Man muss lernen, mit der Asymmetrie umzugehen und Misstrauen zu überwinden. Weder die Hoffnung auf ständigen Konsens noch die Entscheidungsfindung über einfache Mehrheitsentscheidungen bringt einen dabei weiter. Die Peripherie muss in die Metropolregion bzw. die Verantwortungsgemeinschaft eingebunden zu werden, ohne Bittsteller zu sein und ohne sie auf kaltem Wege zu dominieren. Den Weg dahin sollte die Metropole zeigen, indem sie auf die anderen zugeht und sie ins gemeinsame Boot holt. Dafür bedarf es eines aufgeklärten Selbstinteresses. Die Metropole muss sich bewusst werden, welches Interesse sie an ihrer großen Metropolregion hat. Die Vernetzung der beiden Ebenen könnte über einen Ombudsmann/Broker/Makler erreicht werden, den sich die Metropole zur eigenen Sensibilisierung leistet. Dieser Makler wäre kein Lobbyist, sondern ein Ombudsmann im skandinavischen Sinne. Er müsste in beiden Raumtypen verankert sein.

Wichtig Aussagen zur governance in Verantwortungsgemeinschaften

- Projekte als Ansatzpunkt: Aufgaben schaffen Projekte, und Projekte erfordern Kooperation und Vernetzung
- Projekte müssen auf win-win-Situationen herauslaufen. Altruismus ist kaum zu erwarten
- im Nordosten werden die Partnerschaftsbeziehungen der Verantwortungsgemeinschaft oft von asymmetrischen Beziehungen geprägt sein
- Gegenseitiges Vertrauen als spezifisches Kapital für erfolgreiche Kooperationen fehlt im Nordosten oft. Vertrauensbildung ist eine wichtige flankierende Maßnahme.
- Die Metropole benötigt ein aufgeklärtes Eigeninteresse, um für Kooperationen mit der Peripherie reif zu sein. Sie sollte die Initiative ergreifen. Ein Ombudsmann in der Metropolregion könnte die Belange der Peripherie besonders vertreten.
- Auch die Partner aus den peripheren nicht-motorischen Räumen müssen eine konstruktive Haltung entwickeln. Sie müssen mit dem urbanen Anspruch an Toleranz und Weltläufigkeit umgehen können.