

Sebastian Hartmann

Auf dem Weg zur europäischen Metropolregion Köln/Bonn?



Dokumentation eines Themenabends
zur aktuellen Debatte
im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

Sebastian Hartmann

Auf dem Weg zur europäischen Metropolregion Köln/Bonn?

Dokumentation eines Themenabends
zur aktuellen Debatte
im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung



INHALT

- 03** Einleitung

- 04** Zur Bedeutung des regionalen Denkens, der Definition und Entwicklung von Regionen unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses der EU

- 08** Die europäischen Metropolregionen

- 12** Übertragung auf die Region Köln/Bonn
Eine Metropolregion?

- 19** Literaturhinweise, Quellenangaben, Verweise

- 20** Teilnehmer der Diskussion

Impressum

Herausgeber:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung
Gesellschaftspolitische Information
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Autor:

Sebastian Hartmann

Redaktion:

Jeanette Rußbütt, Friedrich-Ebert-Stiftung

Fotos:

dpa Picture Alliance
Europäische Union
Friedrich-Ebert-Stiftung
Köln Bonn Airport
Presseamt der Bundesstadt Bonn,
Michael Sondermann
Presseamt der Stadt Köln
Schokoladenmuseum Köln

Layout:

Pellens Kommunikationsdesign,
Bonn

Druck:

Druckerei Engelhardt, Neunkirchen

Printed in Germany 2009

ISBN: 978-3-86872-233-8

1. Einleitung

Im Mai 2009 lud die Friedrich-Ebert-Stiftung Vertreterinnen und Vertreter kommunaler Politik, regionaler privater und öffentlicher Unternehmen, wissenschaftlicher Einrichtungen, Entscheidungsträger in Verwaltungen zu einer Diskussion und einem offenen Gedankenaustausch über die Bedeutung und Anforderungen an regionale Kooperation ein. Die Veranstaltung fand im Schokoladenmuseum in Köln statt.

Vor dem Hintergrund, dass die Bedeutung der „Region“ und damit des regionalen Handelns zunimmt, ergeben sich grundlegende Fragestellungen. Europa- und weltweit schließen sich Regionen zusammen und erfahren zu Teilen massive Zuwendung öffentlicher Mittel zur Förderung dieses Prozesses. Damit verbindet sich die Frage, was eine Region auszeichnet und welche Chancen regionale Kooperationen eröffnen.

Ein Schwerpunkt liegt auf Regionen besonderer Gestalt, den Metropolregionen. Europaweit werden seit einiger Zeit Metropolregionen in unterschiedlichen Ausprägungen definiert. Hier galt es den Vergleich zwischen europäischen Metropolregionen, angefangen von London und Paris bis hin zu Metropolregionen Deutschlands, Hamburg, Frankfurt und weiteren anzustellen. Es fällt auf, dass die Region Köln/Bonn im europäischen Vergleich eine Vielzahl besonderer Merkmale aufweist. Differenzierte Wirtschaftsstrukturen, verkehrsräumliche Erschließung, Bildungslandschaft, Zuzug von Einwohnern, dem-

entsprechende Wachstumsprognosen und Sitz internationaler Einrichtungen sind zu nennende Stichpunkte.

Zur Klärung dieser Fragen im Überblick gelang es der Friedrich-Ebert-Stiftung ein interessantes und repräsentatives Podium zusammenzustellen, das mit unterschiedlichen Blickwinkeln und differenzierten persönlichen Erfahrungen seine Thesen vertritt.

- *Jürgen Roters*, Regierungspräsident a. D., Oberbürgermeister der Stadt Köln
- *Dr. Reimar Molitor*, Geschäftsführer der Regionale 2010 Agentur
- *Volker Stauffert*, Mitglied des Vorstands der Rhein-Energie AG

Die Moderation übernahm mit *Sebastian Hartmann* ein aktiver Regional- und Kommunalpolitiker, Vorsitzender der SPD-Kreistagsfraktion im Rhein-Sieg-Kreis, einem Teil der Region Köln/Bonn.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung wird den Prozess der „Regionwerdung“ im Raum Köln/Bonn weiter begleiten, um Anstöße zu geben, um Diskussionsstände zu dokumentieren und diese einem interessierten Publikum zugänglich zu machen.

Bonn, November 2009

Frank D. Karl
Leiter der Abteilung
Gesellschaftspolitische Information

2. Zur Bedeutung des regionalen Denkens, der Definition und Entwicklung von Regionen unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses der EU

Der Begriff der „Region“ ist im politischen Sprachgebrauch nicht eindeutig besetzt; zugleich existiert auch keine abschließende, allgemein-verbindliche Definition.

Mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland gelten im noch zu betrachtenden europäischen Kontext beispielsweise auch Bundesländer als Regionen. So wurde mit Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht zwar ein „Ausschuss der Regionen“ (AdR) geschaffen; diesem gehören jedoch von deutscher Seite 21 Vertreter der Bundesländer und nur drei Vertreter der Kommunen an. Dies trifft zu Teilen auf erheblichen Widerspruch seitens der deutschen Kommunen.

Allgemein und zur thematischen Eingrenzung ist festzuhalten, dass in der Betrachtung einzelner Ebenen von der supra-nationalen Ebene, hier beispiels-

weise der EU, der nationalen Ebene, dem Nationalstaat und der subnationalen Ebene, der regionalen Ebene ausgegangen wird. Die Region wird somit als Ebene unterhalb des Nationalstaats begriffen.

Die Region wird des Weiteren räumlich-funktional als Teileinheit einer Gesamtheit aufgefasst, so dass unterhalb der nationalen Ebene eine Vielzahl von Regionen existieren kann und auch existiert. Hinzu tritt, dass der Begriff „Region“ im Sinne eines geografischen Gebiets als unspezifischer Raumbegriff erst durch einen intentional hergestellten Kontext konkretisiert und begreifbar wird. Angesichts von derzeit 27 EU Mitgliedsstaaten ist es verständlich, dass hier zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten erhebliche Abweichungen hinsichtlich Definition, Größe und Funktion bis hin zur staatlichen Kompetenzzuweisung naturgemäß gegeben sind. Ein besonders zu beachtendes Kriterium ist die mit der jeweils gültigen Definition von Region verknüpfte Intention. Durch eben diese Ausgestaltung der Intention kann eine Gewichtung einzelner regionaler Merkmale zur Ab- und Eingrenzung einer Region vorgenommen werden.

Dementsprechend hat die Europäische Union ein eigenes Verständnis von „Region“ entwickelt. Sehr grundlegend kann auf Entscheidungen von EU-Kommission und Europaparlament 1988 verwiesen werden.



Gemäß Art. 1 der „Gemeinschaftscharta der Regionalisierung“¹ ist auf eine „deutliche Einheit“ aus „geografischer Sicht“ als auch auf einen „gleichartigen Komplex von Gebilden“ abzustellen, der ein „geschlossenes Gefüge darstellt“. Hinzu tritt, dass die Bevölkerung durch „gemeinsame Elemente“ gekennzeichnet ist, die wiederum als Gemeinsamkeiten wie Sprache, Kultur, Traditionen oder auch gemeinsame Interessen wirtschaftlicher Art aufgefasst werden. Dennoch müssen diese Kriterien nicht in Gesamtheit vorliegen, sondern können auch als separates, ausschließliches und allein begründendes Bewertungskriterium herangezogen werden.

Dem gemäß schränkt Art. 3 der Charta unabhängig von „rechtlich-politischen Stellungen“ im nationalstaatlichen Gefüge die Auffassung einer Region im europäischen Kontext nicht ein.

Mit Blick auf die heterogene Ausprägung der Regionen und ihrer Funktionen als auch Stellungen im jeweiligen Nationalstaat bleibt festzuhalten, dass das europäische Regionsverständnis weit gefasst ist und den Nationalstaaten entsprechende Gestaltungsfreiheit eingeräumt bleibt.

Zwangsläufig stellt sich die Frage, warum einerseits die Europäische Union oder Nationalstaaten auf die (Heraus-)Bildung von Regionen setzen bzw. warum andererseits ein supranationaler Staatenverbund wie die EU auf regionale Strukturen angewiesen ist.

Der Ausgangsfragestellung entsprechend konzentriert sich die Beantwortung auf die Politikausrichtung der Europäischen Union und insbesondere ihrer Kommission.

2.1 Prinzip der Subsidiarität

Mit Betrachtung der subnationalen, der regionalen Ebene ergibt sich die Fragestellung, ob die Europäische Union, die durch völkerrechtliche Verträge zwischen den Nationalstaaten geschaffen wurde, überhaupt Bezugspunkt der in der Regel durch Verfassung oder Gesetze der Nationalstaaten ausgestaltete regionalen, vor allem kommunalen Ebene sein kann.

Für deutsche Kommunen ist diese Frage von zentraler Bedeutung, da sie immerhin einen wesentlichen Teil des europäischen Rechts durch ihre eigenen Verwaltungsstrukturen vollziehen. Darüber hinaus sind sie in ihrem Handeln beispielsweise durch Wettbewerbsrecht, zu nennen sind Sparkassen, Wirtschaftsförderung und kommunale Unternehmen sowie allgemein die Daseinsvorsorge, auf den vorgegebenen, europäisch abgesteckten Rahmen beschränkt.

Das Prinzip der Subsidiarität – nachdem die zu erledigende Aufgabe von der niedrigeren Ebene zu übernehmen ist, wenn diese die Aufgabe besser bewältigen kann als die übergeordnete(n) Ebene(n) – wurde durch den Vertrag von Maastricht zum Primärrecht und

¹ [1] Gemeinschaftscharta der Regionalisierung, 18.11.1988, ABl. C 326, 19.12.1988



damit zum beachtenden Prinzip des Gemeinschaftsrechts, vgl. Art. 5 EGV.² Gleichwohl wird hier nur das Verhältnis zwischen Mitgliedsstaaten und der EU geregelt. Aus einer Vielzahl weiterer Regelungen, zu nennen sind beispielsweise das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ zur Auslegung des EGV, die Beratungen des Verfassungsvertrags bzw. des Vertrags von Lissabon oder die „Charta der Regionalisierung“ werden die Ausgestaltung des Prinzips und verstärkte Rücksichtnahme auch auf regionale Strukturen ersichtlich.

Damit erlangt die regionale Ebene für die weitere Vertiefung der Europäischen Union, die Rechtsangleichung und den Vollzug europäischen Rechts immer stärkere Bedeutung. Die Ausgestaltung dieser Ebenen obliegt nach wie vor den Mitgliedstaaten. Deutschland hat sich nicht zuletzt historisch bedingt sogar für eine grundgesetzliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung entschieden, die je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet ist.

2.2 Regionale Förderanreize durch die EU

Aus Art. 158 EGV ergibt sich die Ausrichtung der Politik der EU und hieraus die notwendige Förderung der Zielerreichungen: „(..) zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern“.

Hierzu wird als Ziel „Unterschiede im Entwicklungsstand (...) und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete (...), einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern“ benannt.

Diese Zielerreichung gelingt tendenziell umso schlechter, je größer die betrachteten Einheiten sind. Allein die Förderpolitik auf die Ebene der Nationalstaaten auszurichten, wäre dementsprechend nicht zweckmäßig.

Insbesondere die (deutsche) kommunale Ebene, die einerseits durch den Vollzug des europäischen Rechts eine zentrale Bedeutung für die europäische Politikumsetzung (s.o.) erlangt hat, profitiert andererseits von den Förderpolitiken der EU erheblich. Ein bedeutender Teil der zur Verfügung stehenden Mittel fällt entweder direkt in kommunale Zuständigkeiten oder wirkt sich unmittelbar auf die Kommunen als Standorte für Wirtschaften, Wohnen, Arbeiten sowie Infrastruktur aus.

Sowohl Strukturfonds wie vor allem der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) bzw. INTERREG (Gemeinschaftsinitiative des EFRE zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Regionen der EU) gestalten dies auch über Einbeziehung in nationale (in Deutschland zu Teilen durch die Bundesländer gestaltete und auf spezifische Schwerpunkte ausgerichtete) Förderprogramme sowie über europäische

² Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002

Aktionsprogramme, die direkt der Bewerbung durch Kommunen offen stehen.

Die kommunale Ebene reagiert auf diese Entwicklung der Europäischen Union in der jüngsten Zeit verstärkt. Eine Vielzahl individueller Strategien über den Aufbau von Informationssystemen, der Stärkung verwaltungsseitiger Europakompetenz, der engeren Vernetzung zwischen kommunalen Akteuren und den Einstieg in den europäischen Standortwettbewerb zeigen deutlich die veränderte Wahrnehmung Europas durch die Kommunen und vor allem durch die großen Städte in Deutschland auf.

Gleiches gilt für die Spitzenverbände wie beispielsweise dem Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) als auch nationalen Spitzenverbänden wie Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutscher Landkreistag, die auch in Brüssel mit eigenen Büros Präsenz zeigen.

Veränderungen sind zudem in der interkommunalen Kooperation feststellbar. Beispielhaft ist durch Zusammenschluss von Stadt und Kreis Aachen mit der „Städteregion Aachen“ ein engerer Verbund der Kooperation geschaffen worden.

Unter dem Eindruck eines beschleunigten Strukturwandels und durch die Eröffnung neuer Fördermög-

lichkeiten der Region selbst sowie der grenzüberschreitenden Förderung durch europäische Fördermittel, entschlossen sich die regionalen Akteure zum engeren Zusammenschluss. Begünstigt wurde dies durch die Veränderung der Förderpolitik seitens des Landes NRW, das mit dem aktuellen Ziel 2-Programm 2007–2013 mit Mitteln aus dem EFRE-Fonds und Mitteln der Landes, Gebiete unabhängig von bisher eng gesteckten Fördergebieten durch Wettbewerbsverfahren landesweit verfügbar machte. Hinzu kommen grenzüberschreitende Beschäftigungs- und Wettbewerbsförderungen durch den ESF und das INTERREG IV Programm.

So schließen sich, gefördert durch die Politik der europäischen Union und zu Teilen verstärkt aufgrund nationaler wie bundesländerspezifischer Förderung bundesweit, Kommunen enger zusammen und werden „Region“.

Weitere Motive lassen sich ebenfalls identifizieren. Es entstehen weitere Vorteile im Standortwettbewerb zwischen den einzelnen Regionen jenseits der Akquise von Fördermitteln durch einheitliche regionale Auftritte, damit verbesserte Marketingmöglichkeiten und Schärfung regionaler Profile. Hinzu treten eine verbesserte regionale Abstimmung kommunaler Wirtschafts- und Strukturförderungsstrategien.



3. Die europäischen Metropolregionen

Nach der erfolgten Betrachtung von Regionen, ihrer Definition und dem Verweis auf den europäischen Einfluss auf regionale Entwicklungen sowie die Herausbildung von Regionen und der Förderungen regionaler Kooperationen ist eine Einordnung besonderer Regionen notwendig.

Was sind (europäische) Metropolregionen, was unterscheidet sie von anderen Regionen, welche Bedeutung weisen sie für die nationale und europäische Entwicklung auf?

Nach der deutschen Wiedervereinigung setzte auch in Deutschland ein Diskussionsprozess über die Etablierung von Metropolregionen ein. Kennzeichnend ist, dass der Gedanke der Metropolregionen zunehmende Bedeutung für die Praxis, beispielsweise der interkommunalen Kooperation, der Ausrichtung regionaler Wirtschaftsförderung und der Standortpolitik inklusive nationaler Wettbewerbsstrategien, gewonnen hat. Dadurch schlug sich dieser Ansatz

auch verstärkt in der Raumordnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland und den Landesplanungen nieder.

Historisch betrachtet ist die Herausbildung von Metropolen nicht untypisch. Mit Schaffung von modernen Nationalstaaten wurden einige, vor allem europäische Hauptstädte, zu Metropolen von herausragender Bedeutung. Vor allem in zentralistischen Nationalstaaten wie beispielsweise Großbritannien und Frankreich, lassen sich Metropolbildungen (London, Paris, Großräume) eindeutig nachweisen.

Ein solcher Prozess ist im föderal geprägten Deutschland historisch bedingt anders verlaufen; eine herausragende, alle anderen Regionen dominierende Metropole existiert nicht. Zugleich existiert dennoch eine größere Zahl von großstädtisch geprägten Regionen mit vergleichbaren, überragenden Strukturen.





Grundlegend wird auf den Raumordnungsbericht 2000³ Bezug genommen, der zur Begründung eines Metropolstatus einer Stadt oder Metropolregion auf bestimmte Merkmale und Funktionen (Einwohnerzahlen, Infrastruktur, politische Zentrenfunktion, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, funktional-räumliche Verflechtung) abstellt.

Wie mit Blick auf Regionen und ihre Definitionen ausgeführt, gilt es auch hier, eine Betrachtung der Region und Gewichtung der spezifischen Kriterien im Einzelfall anzustellen. Nur so lässt sich die Metropolregion mit ihren zugehörigen Teilräumen im Vergleich zu anderen Regionen abgrenzen und definieren.

Doch die Bedeutung der „europäischen Metropolregion“ endet eben nicht an der Grenze eines Nationalstaats, sondern entfaltet auf europäischer Ebene Wirkung. Zum einen im Standortwettbewerb hinsichtlich Ansiedlungen großer bedeutender Unternehmen oder öffentlicher Einrichtungen und funktionaler Schwerpunktbildungen und zum anderen durch ihren bedeutenden Einfluss auf nationalstaatliche wie europäische Entwicklungsprozesse.

Dem entsprechend wurde schon 1995 in Deutschland durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen eine Definition der europäischen Metropol-

region vorgenommen. Sie sieht darin „Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die Grenzen hinweg ausstrahlen. Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen“.

Auf europäischer Ebene wird die Bedeutung der Metropolregionen als „Wachstumsmotoren“ ebenfalls erkannt. So lebt in den unterschiedlich definierten und abgegrenzten Metropolregionen Europas die große Mehrheit der Bevölkerung Europas. Sie sind kulturelle, soziale und wirtschaftliche Mittelpunkte und zugleich konzentrieren sie Verwaltungs- und Forschungseinrichtungen.

Im Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK 4 (1999)⁴ wird die Bedeutung von Metropolregionen für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der EU, ihre Konzentrationswirkung auf Bevölkerung und Innovation und die damit eng verknüpfte Bedeutung zur Erreichung der Ziele der Kohäsionspolitik benannt. Ziel ist jedoch nicht nur die Stärkung der europäischen Wachstumskerne, sondern umso mehr die Entwicklung einer Strategie zur Erreichung mittelbarer Effekte in anderen benachbarten europäischen Teilräumen und nicht Metropolregionen angehörigen Räumen.⁵

3 [2] Raumordnungsbericht 2000, S. 46

4 [3] EUREK 4 (1999), S. 9

5 [3] EUREK 4 (1999), S. 27f.



Ergänzend wird argumentiert⁶, dass die Erreichung der Ziele der Lissabonstrategie hinsichtlich der Schaffung von Wissen und Innovation für mehr Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch eine Metropolregionsstrategie nachhaltig gefördert werden kann. So nahm der Initiativkreis Europäischer Metropolregionen in Deutschland explizit in seiner Stellungnahme auf die Lissabonstrategie Bezug und griff den Ansatz des verstärkten Einbezugs der regionalen und lokalen Ebene nach seinen Auffassungen auf. Neben der Anerkennung der Metropolregionen als räumliche Kategorien der Raumplanung werden konkrete Handlungsvorschläge für die europäische Ebene eingebracht.

Zu nennen sind Neuausrichtungen der europäischen Wachstumsstrategien auf europäische Metropolregionen, die Förderung strategischer Großprojekte in den Regionen, die stärkere verkehrsinfrastrukturelle Vernetzung und auch die Bedeutung für die Bewältigung sozialer Probleme und des demografischen Wandels.

Dennoch ist die Strategieausrichtung nicht unumstritten und wird auch seitens kommunaler Akteure in Deutschland entsprechend differenziert gewürdigt. Im Rahmen der Diskussion der Weiterentwicklung der Kohäsionspolitik nach Ablauf der aktuellen För-

derperiode 2007–2013 drängt sich zwangsläufig die Frage der zukünftigen Schwerpunktsetzungen auf. Die Ausgestaltung des Vertragsziels der territorialen Kohäsion betrifft folglich auch deutsche Raumplanung und die Entwicklung des ländlichen Raums. So entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Ausrichtung auf die Stärkung der Wachstumskerne.⁷ Hier wird es auf einen Ausgleich zwischen den europäischen Metropolregionen und ländlich strukturierten Räumen in peripherer Lage ankommen.

Die Bedeutung einer Metropolregion lässt sich üblicherweise an vier Funktionen der Metropolräume ablesen.

Merkmale sind die „Entscheidungs- und Kontrollfunktion“ gemessen an Zahl und Bedeutung von Entscheidungszentren der öffentlichen Hand und den Sitzen national und international bedeutsamer Unternehmen.

Als zweite Gruppe der Funktionen wird die „Innovations- und Wettbewerbsfunktion“ genannt, die auf die Generierung von wissenschaftlichen, sozialen und kulturellen Innovationen abstellt. Indikatoren sind die Anzahl von Hochschulen und Forschungseinrichtungen, aber auch die Zahl kultureller Zentren.

6 [4] Stellungnahme des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland, 30.08.2005
7 s. bspw.: Der Landkreis, Oktober 2009, S. 513, 514 IV.

Hinzu kommen weitere Funktionen der Metropolregion. Die infrastrukturelle Vernetzung der europäischen Metropolregionen in die Transeuropäischen Netze (TEN) unterstreicht ihre Bedeutung als Drehscheiben des europäischen und internationalen Handels und zeigen zugleich zukünftige Felder weiteren Handlungsbedarfs auf. Zur Einordnung von Metropolregionen⁸ werden jedoch nicht nur der Grad der verkehrlichen Anbindung und die Zahl internationaler Verbindungen (Zug, Luftverkehr, Schifffahrt), sondern auch ihre Bedeutung für Waren-, Personen- und Informationsflüsse, die sog. Gatewayfunktion, herangezogen.

Als vierte Funktion wird zudem die „Symbolfunktion“ benannt, die auf Merkmale kultureller Art (Theater, Museen, Kunst), aber auch Stadtgestalt und schwerer einzuordnen „Image“ abstellt.

Im Folgenden soll, ausgehend von den Gedanken der interkommunalen regionalen Kooperation (s.o., Kapitel 2.), den Konzeptionen und aktuellen Diskussionen über die Bedeutung von Metropolregionen, eine aktuelle Debatte aufgegriffen werden. Bestehen zum einen im Raum Köln/Bonn Möglichkeiten zu engeren Kooperationen und zum anderen: Weist dieser Teilraum NRWs Metropolregion-Merkmale auf?

8 [5] vgl. im Überblick bspw.: Initiativkreis Europäische Metropolregionen, „Europäische Metropolregionen in Deutschland“, S. 3.



4. Übertragung auf die Region Köln/Bonn – Metropolregion?

Der Raumordnungsbericht der Bundesregierung 2005 nimmt die Aufnahme und weitere Ausgestaltung der Metropolregion-Strategie vor; zugleich werden elf Metropolregionen namentlich genannt. Benannt wird auch die Metropolregion Rhein-Ruhr. Diese Metropolregion teilt sich in zwei Teilräume auf: Das Ruhrgebiet und die so genannte „Rheinschiene“, gemeint ist der Raum von Düsseldorf bis Bonn entlang des Rheins. In Gesamtheit weist diese Metropolregion über 11 Mio. Einwohner auf.

Zugleich existieren deutliche Unterschiede zwischen den Teilräumen sowohl mit Blick auf historische Entwicklungen (Industrialisierung des Ruhrgebiets), die aktuelle wirtschaftliche Situation (Strukturwandel, Arbeitslosigkeit) und die Verwaltungsstrukturen und Kooperationstiefe (Regionalverband Ruhr RVR).

In Nordrhein-Westfalen finden derzeit vielfältige Diskussionen des neuen Landesentwicklungsplans 2025 und insbesondere die Einordnung von Metropolregion-Strategien mit Blick auf den Raum Rhein-Ruhr bzw. das gesamte Land NRW statt. Zwar werden einzelne Metropolregionen im Raumordnungsbericht genannt, dennoch lässt sich Kooperation nicht „verordnen“ oder durch einen rein statistischen Beleg anhand von Funktionsauswertungen eine Metropolregion am Reißbrett entwerfen. In Nordrhein-Westfalen tritt hinzu, dass im polyzentrischen Ballungsraum Rhein-Ruhr Ressourcen und räumliche Funktionen zwischen den einzelnen Städten und

Teilräumen ungleich verteilt sind. Werden jedoch die einzelnen Werte zusammengefasst, so erreicht der Gesamttraum Werte vergleichbar mit anderen Metropolregionen Europas.⁹

Zur Diskussion der dadurch aufgeworfenen Fragen und einer möglichen Einordnung aktueller Entwicklungen lud die Friedrich-Ebert-Stiftung den Oberbürgermeister der Stadt Köln, Jürgen Roters, den Geschäftsführer der Regionale 2010, Dr. Reimar Molitor und einen Vertreter eines bedeutenden regionalen Unternehmens, Volker Staufert von der RheinEnergie AG, zur Diskussion.

a) Einordnung und Eingrenzung der Region Köln/Bonn

Frage: „Was zeichnet die Region Köln/Bonn im Vergleich zu anderen Regionen aus?“

Jürgen Roters: Zu nennen ist die große Verdichtung in der Region Köln/Bonn, die auch den Vergleich zum Ruhrgebiet nicht zu scheuen braucht. Insbesondere weist die Region eine große Zahl wissenschaftlicher Einrichtungen sowie die besondere Dichte zahlreicher Verwaltungsbehörden von bundespolitischer Bedeutung in Bonn bis hin zu UN-Einrichtungen auf. Darüber hinaus sind kulturelle Einrichtungen über Museen, Opern und entsprechende Programme ein weiteres Merkmal. Abgerundet wird

⁹ [6] Manfred Sinz, in: „Wege in die Zukunft, LEP 2025 – Raumentwicklung in einem urbanisierten Land“, MWME NRW, S. 27



das Bild durch eine sehr gute verkehrliche Erreichbarkeit, sowohl hinsichtlich Autobahnen, internationalen Verkehrsachsen in Nord/Süd wie Ost/West Richtung, ICE- und Fernverkehrsverbindungen und dem Flughafen Köln/Bonn als einem sehr bedeutenden deutschen Flughafen.

Dr. Reimar Molitor: Der Verweis auf die Zahl wissenschaftlicher Einrichtungen ist zu unterstreichen. So existieren mit den Universitäten Köln und Bonn bedeutende Universitäten, ergänzt um Fachhochschulen in den Kreisen ebenso wie in Köln und Bonn. Darüber hinaus existieren auch Forschungseinrichtungen, bedingt durch Industriestandorte wie Leverkusen und weitere entlang des Rheins. Hinzu tritt eine historische Chance, die sinnvoll genutzt wurde, Strukturwandel selbstbewusst zu gestalten. So wurden nach dem Bonn/Berlin Beschluss über den Umzug von Teilen der Bundesregierung umfangreiche Ausgleichsmittel gewährt und gezielte Ansiedlungspolitik gestaltet. Allgemein ist jedoch festzustellen, dass die Stärken der Region und herausragende Merkmale insgesamt zu wenig bekannt sind; jenseits von Fachdiskussionen kommt es auch auf das öffentliche Erscheinungsbild und das „Image“ der Region an.

Volker Stauffert: Zu betonen ist als positiver Standortfaktor auch die wirtschaftliche Diversifizierung der Region Köln/Bonn.

Internationale Unternehmen der Chemiebranche bis hin zur Automobilindustrie in Köln existieren ebenso wie zahlreiche Gründungseinrichtungen und Verbände mit den Universitäten. Hinzu kommen auch funktionierende öffentliche Unternehmen im Ver- und Entsorgungsbereich, die Dienstleistungen kunden- und bürgerorientiert anbieten können. Zur funktionierenden Wirtschaftsstruktur gehören ebenfalls tragfähige Finanzierungsstrukturen nicht nur über öffentliche Förderung, sondern auch durch öffentliche Finanzinstitute, die mit den Mittelstandsfinanzierungen erhebliche Bedeutung für die regionale Wirtschaft erlangt haben.

Frage: Die genannten Argumente sind positive Merkmale der Region: Existieren denn auch Nachteile bzw. Aspekte, die unsere Region im Vergleich mit anderen Regionen noch nachholen muss?

Jürgen Roters: Sicher sind im Vergleich zu anderen Regionen bestimmte Entscheidungsstrukturen in der Vergangenheit nicht in der Form ausgeprägt worden wie an anderer Stelle. So existiert mit der Städteregion Aachen und der Euregio schon ein Verbund ganz anderer Qualität. Auch das Ruhrgebiet hat mit dem Regionalverband Ruhr (RVR) schon eine höhere Stufe der Kooperation erreicht. Hier sind schon gemeinsame Marketingstrukturen bis hin zu Leuchtturmprojekten wie der Kulturhauptstadt Europa, Essen 2010, vorhanden. Dies wurde und wird auch teilweise durch die Landesgesetzgebung bevorteilt, wie das Beispiel Aachen zeigt.



Dr. Reimar Molitor: Im Vergleich zu anderen Regionen lassen sich auch ähnliche Prozesse erkennen. Denn Kooperation muss gelernt und zugleich Vertrauen geschaffen werden. Der Vorteil eines gemeinsamen regionalen Handelns liegt darin, dass dadurch gemeinsam mehr erreicht werden kann als durch Einzelstrategien, die sich mitunter behindern. Dazu gehört zu akzeptieren, dass die Standortentscheidung, z.B. in einer Ansiedlungsfrage, sich zunächst für die Standortkommune bemerkbar macht, danach aber mittelbar auch an anderer Stelle in der Region durch Zweit- oder Filialansiedlungen.

b) Herausforderungen für eine kommunale Kooperation

Frage: Hier schließt sich die Frage an, welche Herausforderungen sich für die regionalen Akteure, Städte wie Kreise aber auch Institutionen und Unternehmen ergeben?

Jürgen Roters: Wir müssen eine neue Stadt/Umland Beziehung schaffen. Das bedeutet Handeln auf beiden Seiten. Natürlich ist das Markenzeichen einer Region Köln/Bonn z.B. das Wahrzeichen Kölner Dom. Dennoch kann eine große Stadt wie Köln nicht ohne vielfältige Umlandbeziehungen bestehen. Es existiert zudem eine Vielzahl von Befindlichkeiten, die nicht verletzt werden sollten. Einwohner der Kreise besuchen die kulturellen Einrichtungen, die die Städte bereitstellen. Zugleich wird die Erholungsfunktion des ländlichen Raums genutzt. Es ergeben sich sofort Fragen der Finanzierung solcher „überkommunalen“

Einrichtungen. Hier müssen wir aufeinander zugehen und versuchen, Standortentscheidungen möglichst im Konsens, beispielsweise mit Blick auf Gewerbeansiedlungen, zu treffen. Nicht alles in der Vergangenheit ist immer entlang solcher Leitlinien entwickelt worden; genau hier liegen aber die Chancen für die Zukunft.

Frage: Die Rheinenergie AG ist ein großes kommunales Unternehmen und ein wichtiger regionaler Akteur – wie erlebt dieses Unternehmen regionale Kooperation und regionales Denken „im täglichen Geschäft“?

Volker Stauffert: Die Rheinenergie AG nutzt Kooperationsmöglichkeiten in der gesamten Region, vor allem im Verbund mit anderen kommunalen Unternehmen. Dies ist auch die Stärke eines kommunal verankerten Unternehmens. Hier sind kreative Ansätze in einem Wettbewerbsszenario, mit sich ständig verändernder Rahmenbedingungen erforderlich. Zwar existieren in Deutschland vier große Stromkonzerne. Die fünfte Kraft, die kommunalen Versorger, wird mitunter nicht betrachtet – trotz ihrer Bedeutung für den Wettbewerb. Hier zeigt sich die Stärke gerade kommunaler Verbände und Kooperationen. Auf Unternehmen wirken die Kräfte stärker als auf regionale Akteure, die zunächst in Verwaltungen und Räten scheinbar gar nicht so gezwungen sind, zu kooperieren. Hinzu kommt, dass Unternehmen wie die Rheinenergie AG durch Eigentümer und Gemeinwohlbindung natürlich auch gezielt Effekte in der Region bewirken – über die Förderung von Pilotprojekten in erneuerbaren Energien, Unterstützung von Koopera-

tionen oder Gestaltung von regionaler Wirtschaftsförderung in Form maßgeschneiderter Lösungen.

Frage: Unternehmen agieren nicht nur regional, sondern unterliegen auch europäischem Einfluss. Dies leitet zu Europa über und dem Stichwort ‚europäische Metropolregionen‘. Vor allem durch europäische Förderpolitiken rücken die Regionen in den Mittelpunkt des Interesses. Die Europäische Union beschreibt „nachhaltige Regionalentwicklung“ als Ziel – müssen wir uns unter europäischem Einfluss verändern?

Dr. Reimar Molitor: Vor allem der europäische Vergleich zeigt deutlich auf, dass andere Regionen deutlich weiter sind als wir in Köln/Bonn. Trotz des guten Weges, den wir schon gegangen sind, werden in anderen europäischen Staaten gezielt Strukturen und Verwaltungen auch darauf ausgerichtet, Förderprogramme zu aktivieren und Ziel solcher Förderungen zu werden. Förderprogramme gezielt zu nutzen, regionale Entscheidungsstrukturen aufeinander abzustimmen, auch Cluster und Schwerpunktbildung zu betreiben, sind eindeutige Merkmale. Das ist eine Seite der Medaille. Die strukturelle Frage darf jedoch nicht überdecken, dass zwar in Nachbarstaaten entsprechend gehandelt wird und entsprechende Fördermittel gewährt werden, aber mitunter dennoch nicht die gewünschten Effekte erzielt werden. Aus eigener Erfahrung kenne ich dies durch praktische Tätigkeit in Irland. Dadurch bieten sich neue Chancen

indem von einander gelernt wird. Was sind Erfolgsfaktoren, was hingegen Risikofaktoren. Und zugleich können auf der Ebene der Regionen andere Formen der Kooperation, eben international, europäisch geschaffen werden. Gemeinsam besser Zukunft machen fasst das Ziel zusammen.

Frage: Kann ein solcher Mehrwert der Kooperation beziffert werden oder löst dies nur neue Begehrlichkeiten aus?

Jürgen Roters: Begehrlichkeiten existieren immer. Oftmals liegt dies auch an lokalen Interessen, die mitunter konträr zu regionalen Zielen verlaufen. Die Schwierigkeit liegt in dem Effekt, dass sich eine bestimmte Standortentscheidung, z.B. einer Industriensiedlung, nur langsam, aber dann nachhaltig für eine gesamte Region bemerkbar macht. Andere regionale Entscheidungen können durch richtige förmliche Vereinbarungen zwischen den einzelnen Kommunen abgesichert werden. Es bleibt vor allem die Finanzierungsfrage regionaler Kooperation und eng verknüpft die vernünftige Verteilung der vorhandenen Mittel. Die Regionale 2010 bietet gerade in unserer Region eine hervorragende Chance, auf die Möglichkeiten der regionalen Kooperation positiv hinzuweisen. An vielen Stellen wird nun der Nutzen der Kooperation sehr greifbar. Doch wir müssen heute schon die Frage aufwerfen: Was kommt danach? Wie kann die Kooperation fortgesetzt, verstetigt und vertieft werden?



c) Vergleich zwischen Ruhrgebiet und Region Köln/Bonn – Zwei Teile einer Metropolregion?

Frage: Wenn der Teilraum der Metropolregion Rhein Ruhr betrachtet wird – warum brauchen wir dann überhaupt eine europäische Metropolregion Köln/Bonn? Werden hier nicht künstlich neue Strukturen geschaffen?

Jürgen Roters: Die Frage ergibt sich zwangsläufig aus der Vergangenheit. Zwar existiert die Metropolregion Köln/Bonn, dennoch muss die Frage gestellt werden, wie in der Vergangenheit Metropolentwicklung betrieben wurde und welche Effekte erzielt wurden. Das heißt nicht, künstliche Grenzen zu schaffen. Im internationalen Vergleich wird es vielfach um die Region als Gesamtheit, vielleicht auch Gesamt NRW gehen. Die Chancen einer Metropolregion Ruhr, die ja schon existiert und auch so vermarktet wird und einer klareren Definition einer Metropolregion Köln/Bonn liegen sicher in einer differenzierten Entwicklung dieser doch sehr unterschiedlichen Teilräume. Die Herausforderungen der so genannten Rheinschiene unterscheiden sich offensichtlich von denen im Ruhrgebiet und dem dortigen anders verlaufenden Strukturwandel. Zudem unterscheiden sich die Standortfaktoren mitunter sehr eindeutig. Es lässt sich zumindest keine zwangsläufige Verbindung der beiden Teilräume hieraus ableiten.

Frage: Stichwort Strukturwandel und Wirtschaft. Nach dem amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Richard Florida, der die entsprechende Theorie begründet hat, ist Voraussetzung einer „kreativen Wirtschaft“ eine Gesellschaft in der sich gleichermaßen Talente, Technologie und Toleranz entfalten können. Weist dies die Region Köln/Bonn auf und wo liegen unsere Stärken und Schwächen?

Jürgen Roters: Stichwort Talente. Ich rege ein rheinisches Haus der Innovation an, mit dessen Hilfe wir eben diese Talente und ihr Handeln binden und bündeln können und Menschen zusammenbringen mit Ideen. Hier liegt ein verstecktes Plus unserer Region, bedingt durch die Vielzahl an wissenschaftlichen Einrichtungen und die Breite an Forschungsmöglichkeiten durch diese Einrichtungen. Hinzu kommt eine sehr gute Bildungslandschaft, die wir ausbauen und weiter gestalten sollten. Die Potenziale unserer Region müssen wir in den Köpfen der Menschen erkennen und diese auch fördern.

Volker Stauffert: Die Technologie-Prägung unserer Region ergibt sich aus dem breiten Mix über die Chemiebranche, die Automobilindustrie, aber auch die große Stromerzeugung im Rhein-Erft-Kreis bis hin zu den mittelständisch geprägten Strukturen in den Kreisen. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Unternehmen gerade aus der mittelständisch geprägten Wirtschaft ist von hervorragender Qualität. Erkennbar



ist dies an Patenten oder Weltmarktführerschaft gerade auch in Nischen. Köln/Bonn darf man daher nicht nur auf eine Region mit starker Verwaltungsprägung reduzieren.

Dr. Reimar Molitor: Die viel beschriebene rheinische Toleranz gehört glücklicherweise auch zu den Image bildenden Faktoren. Sie ist aber nicht nur Image, sie findet auch statt. Es existiert ein Klima, das auch internationale Unternehmen wie Institutionen anzieht. Hier ist ein Plus im Vergleich zu anderen Regionen klar auszumachen. Aus diesem Klima und Umfeld entsteht auch Kreativität.

d) Auf dem Weg zur europäischen Metropolregion Köln/Bonn?

Frage: Zusammenfassend stellt sich die Frage: Sind wir auf dem Weg zu einer europäischen Metropolregion Köln/Bonn und was müssen wir zur Erreichung dieser tun?

Jürgen Roters: Wir sind auf dem Weg zu einer Metropolregion Köln/Bonn europäischen Rangs. Die Rahmenbedingungen infrastruktureller Art stimmen. Gleiches gilt für die Erreichbarkeit und Größe. Dies umfasst die wirtschaftlichen Voraussetzungen. Besonderen Wert müssen wir auf die Ausgestaltung der Kooperation zwischen den einzelnen Akteuren, nicht nur in den Räten und Verwaltungen, legen. Hier gilt

es auch die Strukturfrage zu stellen. In welcher Form wollen wir auf welchen Gebieten kooperieren. Dies müssen wir offen und ehrlich ansprechen, nur dann kann Kooperation gelingen, um tatsächlich nicht nur eine Region zu schaffen, sondern auch europäische Metropolregion zu werden.

Dr. Reimar Molitor: Mit der Regionale 2010, die im Raum Köln/Bonn stattfindet, belegen wir eindrucksvoll, dass wir zusammenarbeiten wollen und können. Wir können den Weg zur europäischen Metropolregion Köln/Bonn weiter gehen, wenn wir uns die Frage stellen: Was kommt nach der Regionale 2010? Hier stehen wir dann am Wendepunkt, ob wir dieses Projekt zum Ausgangspunkt einer weiteren, noch engeren Kooperation machen. Aus meiner Sicht liegen die Chancen und Vorteile klar auf der Hand. Wir wissen, dass kommende Herausforderungen zukünftig die Bedeutung besserer und engerer Kooperation ganz deutlich aufzeigen werden.

Volker Staufert: Der Prozess wird stattfinden, gerade auch unter europäischem Einfluss. Da andere Regionen diesen Schritt schon gehen, werden wir ggf. auch gezwungen, ihn in der einen oder anderen Form zu gehen. Es ist jedoch immer sinnvoller, Veränderungsprozesse aktiv zu gestalten, als sich antreiben zu lassen. Die Gründung und Entwicklung der RheinEnergie ist ein gutes Beispiel für einen solchen proaktiven Antritt.

5. Literaturhinweise, Quellenangaben, Verweise

- [1] Gemeinschaftscharta der Regionalisierung, 18.11.1988, ABl. C 326 vom 19.12.1988, S. 296–301
- [2] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2000, Berichte, Band 7, Bonn 2000
http://www.bbr.bund.de/nn_22548/BBSR/DE/Fachthemen/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/Raumordnungsberichte/ROB2000.html
- [3] Europäisches Raumentwicklungskonzept - Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union
EUREK 4 (1999), ISBN 92-828-7656-X
- [4] Stellungnahme des Initiativkreises Europäische Metropolregionen in Deutschland, 30.08.2005
<http://www.m-r-n.com/fileadmin/ikm/Stellungnahmen/StellungnahmeLissabon050830.pdf>
- [5] Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland (Hrsg.), „Europäische Metropolregionen in Deutschland. Ansatz – Akteure – Aktivitäten“
- [6] Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NRW, „Wege in die Zukunft LEP 2025 – Raumentwicklung in einem urbanisierten Land“ (zum Diskussionsstand Metropolregion)
http://www.wirtschaft.nrw.de/zAblage_PDFs/Dokumentation_LEP__2025.pdf
- Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, „Im Brennpunkt: Europa und die Kommunen“, Ausgabe 2005/II
- Dirk Egger, Europa der Kommunen? Die deutschen Kommunen im europäischen Mehrebenensystem, München 2003
- Grundsatzerklärung zu den Aufgaben des Ausschusses der Regionen (AdR), Brüssel 2009
- Hans Heinrich Blotevogel, Metropolregionen in Deutschland. Einige Thesen zur Begründung einer Metropolen orientierten Politik von Bund, Ländern und Städten. Thesenpapier für den Initiativkreis Metropolregionen in Deutschland. http://www.eurometrex.org/Docs/Meetings/stuttgart_2003/DE-GermanMetrosPaper2003-1.pdf

6. Teilnehmer der Diskussion



Jürgen Roters

Regierungspräsident a. D.
Oberbürgermeister der Stadt Köln



Dr. Reimar Molitor

Geschäftsführer der
Regionale 2010 Agentur



Volker Staufert

Mitglied des Vorstands
der RheinEnergie AG



Moderator / Autor

Sebastian Hartmann

selbstständiger Organisationsberater
Vorsitzender der
SPD Kreistagsfraktion Rhein-Sieg

