

Regionalisierung durch die Metropolregion – Wettbewerb oder Ausgleich?

Vortrag am 07. Juni 2006 auf der Konferenz des DGB
"Metropolregion Bremen/Oldenburg –
Motor für Beschäftigung oder leere Hülle?"

Das Konzept der Metropolregionen greift unterschiedliche Trends wirtschaftlicher Entwicklung auf, wie

- den Standortwettbewerb
- die Wachstumspol-Idee und
- das Konzept endogener Potenziale

Metropolregionen bilden so einen Rahmen, um regionale Förderpolitik effizient und mit dem größtmöglichen Nutzen umzusetzen.

Ich werde nun versuchen, anhand dieser drei Entwicklungen, die Chance zur Durchsetzung der Interessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Rahmen der Metropolregion untersuchen.

Die Metropole im Standortwettbewerb:

Ausgangspunkt des Standortwettbewerbs ist die hohe Mobilität von Kapital, die den Unternehmen mehr Wahlmöglichkeiten bei ihren Investitionen und Standortentscheidungen lässt. Nationale und internationale Standorte konkurrieren daher darum, ihre Investitionen an sich zu binden. Metropolen sind von diesem Standortwettbewerb ganz besonders betroffen, weil sie, wie Herr Brandt schon ausgeführt hat, sowohl zentrale Steuerungsfunktionen beherbergen als auch bedeutende Wirtschaftsräume repräsentieren.

Der Metropolregion wird zugetraut, regionale Bindungen zu schaffen, die in der Lage sind global agierendes Kapital an sich zu binden. Dies erreichen sie vor allem indem sie eine kritische Masse von Arbeitskräften und Unternehmen aufbringen können, die zur Ausbildung von Clustern notwendig sind. Doch nicht nur ein großer Pool an Arbeitskräften und die Existenz spezialisierter Zulieferer, sondern auch die spezielle Atmosphäre in Metropolen, die den Austausch von neuem Wissen und Ideen befördern, machen die besondere Attraktivität von Metropolen aus.

Und tatsächlich zeigen empirische Studien: ist erst einmal eine kritische Masse an Unternehmen und Facharbeitskräften vor Ort angesiedelt und hat diesen stark genug geprägt, kommt eine dynamische Entwicklung (fast) von selbst in Gang – im positiven wie im negativen. Auch zeigt sich, dass die Tendenz von Unternehmen in Länder z. B. mit niedrigeren Lohnkosten abzuwandern abnimmt, je stärker sie regional eingebunden sind, also Zuliefer- und Abnehmerbeziehungen vor Ort unterhalten.

Ein verstärkter Wettbewerb zwischen den Regionen wird aber auch politisch-administrativ gefördert. So soll die Leistungsfähigkeit regionaler Akteure angeregt werden, Maßnahmen zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung und zur Freisetzen von Entwicklungsimpulsen umzusetzen.

Denn die (ordnungs-)politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stecken den Handlungs- und Entfaltungsspielraum der Unternehmen ab. Die Wettbewerbsfähigkeit der Region wird nicht mehr an Indikatoren des Outputs oder der Exportleistung gemessen, sondern versteht sich als institutionelle Wettbewerbsfähigkeit. Die Wettbewerbsfähigkeit einer Regionalökonomie spiegelt sich in der Fähigkeit wider, durch technische oder organisatorische Fortschritte, die Organisation und Koordination der wirtschaftlichen Akteure zu verbessern. Darunter verstehen sich z. B. die viel zitierten "Synergieeffekte", die Politik und Wirtschaft häufig erschließen möchten. Regionale Wettbewerbsfähig-

keit soll vor allem durch gutes Management bzw. Good Governance der regionalen öffentlichen Akteure erreicht werden.

Entgegen der klassischen Definition, die Metropolen auch an ihrer politischen Bedeutung, Bevölkerungsgröße und ihrer repräsentativen Funktion für ein Land gemessen haben, überwiegt in der aktuellen politischen Debatte die ökonomische Funktion der Metropolen. Dies hat entsprechende Konsequenzen für das Verständnis wer bei der Gestaltung der Metropolen und ihrer Entwicklung eine Rolle spielt und beteiligt sein sollte. Im Raumordnungsbericht heißt es zum Beispiel: „In Deutschland haben Raumordnung und Regionalplanung, aber auch lokale und regionale Selbstverwaltungen, Wirtschaftsförderung, Unternehmen und Unternehmensverbände wie Industrie- und Handelskammern auf diesen Bedeutungswandel und -zuwachs reagiert und ein Bewusstsein dafür entwickelt, dass die Wettbewerbsposition der deutschen Metropolen international zu stärken und zu profilieren ist.“ (Raumordnungsbericht 2005: 177) Organisationen und Institutionen, die die Interessen der lokalen Bevölkerung und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vertreten kommen hier nicht vor.

Die Metropole als Wachstumspol:

Metropolregionen werden als Motoren der sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung einer Region und eines Landes betrachtet. Sie sollen die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten u. a. indem ihre Wachstumserfolge auf benachbarte und zurückliegende Regionen ausstrahlen. Und tatsächlich kann auch hier in empirischen Studien (Niebuhr 2000) gezeigt werden, dass das Beschäftigungswachstum wie auch die Produktivitätsentwicklung der regionalen Wirtschaft in räumlich benachbarten Gebieten sich gegenseitig stark beeinflussen.

Nach diesem Wachstumsziel, sollen auch öffentliche (Förder-)Mittel dort eingesetzt werden, wo sie die stärksten Effekte versprechen – also in den wirtschaftlich starken Regionen, wie den Metropolen. Dies beinhaltet auch, dass zur Steigerung des Wohlstandes in der Gesamtwirtschaft, Verluste in anderen Regionen zunächst in genommen werden.

Analog zu der Erkenntnis, dass Strukturentwicklung im Rahmen von Regionen mit internationaler Ausstrahlung erfolgen soll, hat sich der Sinn des „Metropolregionseins“ zum Selbstläufer entwickelt. In dessen Folge streben weitere Regionen danach, sich als Metropolregion zu profilieren, und nebenbei Förderung auf Bundesebene zu ergattern. So klopft inzwischen auch Osnabrück im Verein mit Münster und Bielefeld an, um in den Club der Metropolregionen aufgenommen zu werden.

Osnabrück ruft Brüssel: Schaut her, wir sind wer

Erstes Gespräch über Gründung einer Metropolregion

Wer fürchtet, dass er übersehen wird, muss sich mit anderen verbünden, sich auf die Zehenspitzen stellen und den Finger heben. Genau das macht Osnabrück: Die Stadt strebt die Gründung einer Metropolregion mit Münster und Bielefeld an, um von den Geldverteilern in Brüssel nicht übersehen zu werden.

Der Begriff Metropolregion existiert seit 1995 durch

men, um in Brüssel wahrgenommen zu werden. Zusammenrücken wollen auch Münster, Osnabrück, das Münsterland und das Emsland. Dazu hat es in Osnabrück ein erstes „Strategiegespräch“ gegeben, wie Oberbürgermeister Hans-Jürgen Fip dem Stadtrat berichtete. Am Tisch saßen Landräte und hochrangige Vertreter der Kreise Osnabrück, Emsland, Grafschaft Bentheim, Borken, Grafschaft Steinfurt, W.

neun einnehmen. Und: I Zahl der Einwohner wärl bis 2020 nach jüngsten Prognosen auf 2,65 Millionen. Noch besser wäre es, we der Großraum Bielefeld : Herz Ostwestfalens sich c Metropolregion Nordwi anschließen würde. Die Za der Menschen, die der regi nale Zusammenschluss : präsentieren würde, stie auf 4,5 Millionen – das wä hinter dem Ruhrgebiet Plz

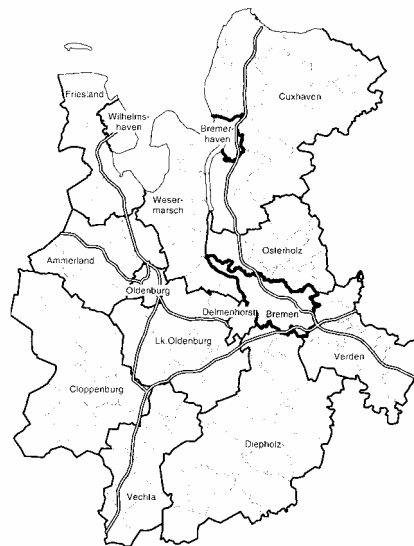
aus: Neue Osnabrücker Zeitung vom 21.12.2005

Es ist jedoch umstritten, ob schlechtergestellte, ländliche Regionen tatsächlich von den Ausstrahleffekten profitieren können. In Ostdeutschland z. B. sind die von den als Wachstumspolen identifizierten Stadtregionen erhofften Ausstrahleffekte ausgeblieben. Im Fortschrittsbericht über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, stellen die beteiligten Forschungsinstitute fest, dass „die ostdeutschen Großstädte die ihnen zugeschriebene Wachstumspol-Funktion gegenwärtig nicht ausüben können.“¹

Auch in der Resolution der regionalen Akteure für die Europäische Metropolregion Bremen/ Oldenburg wird festgehalten, dass die metropolitanen Funktionen dieses Kernraums, in Form innovativer Branchencluster in den Bereichen Logistik und Hafengewirtschaft, Güterumschlag und Schifffahrt, in den gesamten Nordwesten ausstrahlen.

Allerdings kann man bei einem Zuschnitt der Metropolregion, der sich auf den gesamten Kooperationsraum der RAG Bremen/ Niedersachsen mit dem Oldenburger Land erstreckt, kaum von Kernraum sprechen. Neben den Städten Bremen, Bremerhaven, Delmenhorst, Oldenburg und Wilhelmshaven werden auch die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Friesland, Oldenburg, Osterholz, Vechta, Verden und Wesermarsch als Teil der Metropolregion Bremen/ Oldenburg im Nordwesten angesehen.

Der Kern der Metropolregion Bremen/ Oldenburg



Da bleibt nicht mehr viel Nordwesten übrig, der in den Genuss von Ausstrahleffekten kommen kann. Andererseits ist es möglicherweise von Vorteil, wenn die ländlichen Regionen mit einbezogen werden. Denn Art und Ausmaß wirtschaftlicher Ausstrahleffekte sind in hohem Maß davon abhängig, ob die Wirtschaftsstruktur der benachbarten Regionen in soweit zueinander passen, dass die Effekte weiter getragen werden können. Sind die ländlichen Regionen nun Teil der Metropolregion, können sie viel besser Einfluss darauf nehmen, dass sie von der Stärkung der Starken auch tatsächlich profitieren.

¹ Brenke; Eickelpasch und Vesper 2002: o. S.

Ebenso wie erwartet wird, dass die Wachstumsentwicklung einer Region positive Ausstrahlungseffekte auf benachbarte Regionen hat, wird erwartet, dass die Wachstumsentwicklung einer Branche positive Auswirkungen auf andere Branchen hat. Wirtschaftsfördernde Aktivitäten werden also auch hier auf (vermeintliche) Zukunftsbranchen mit hohen Wachstumsraten konzentriert, da von ihnen innovations- und wettbewerbsstärkende Effekte für alle anderen Branchen der regionalen Wirtschaft erwartet werden.

Diese Art der Clusterpolitik führt jedoch zwangsläufig in ein Dilemma: Nur selten können in den neuen Zukunftsbranchen "Ersatzarbeitsplätze" für die verloren gegangenen Arbeitsplätze geschaffen werden, weil unterschiedliche Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte bestehen. Die Nutznießer dieser Form der Wirtschaftsstrukturpolitik sind also weniger die Verlierer des Strukturwandels aus der lokalen Bevölkerung, sondern vielmehr die nachwachsende Generation oder Arbeitskräfte aus anderen Regionen.

Für die Gewerkschaften ergibt sich ein zweites Dilemma, wenn sie eine Wirtschaftsstrukturpolitik unterstützen soll, die vor allem auf 'neue' Zukunftsbranchen setzt. Die Mehrzahl ihrer Mitglieder, rekrutiert sich aus traditionellen, verarbeitenden Wirtschaftszweigen, wie dem Schiffbau oder der Arbeiterschaft in den Häfen. Diese sind am stärksten vom Strukturwandel betroffen und kommen in die Defensive gegenüber den dienstleistungs- und technologieorientierten neuen Branchen. Hier ist aber eine geringere Neigung zu gewerkschaftlicher Mitbestimmung zu verzeichnen. Mit einer wachstumspolorientierten Clusterpolitik, können Gewerkschaften also zunächst – salopp gesagt – keinen Blumentopf gewinnen – weder vertreten sie unmittelbar die Interessen ihrer aktuellen Mitglieder, noch können sie auf angemessenen Mitgliederzuwachs aus den neuen Branchen hoffen.

Endogene Potenziale in der Metropolregion:

Neben der Fähigkeit globales Kapital anzuziehen, wird davon ausgegangen, dass jede Region, so auch jede Metropolregion, besondere Potenziale besitzt, die sie von anderen abhebt. Mit der Ausbildung solcher Alleinstellungsmerkmale wird die Hoffnung verbunden, nicht nur im Standortwettbewerb besser zu bestehen, sondern auch die Ressourcen vor Ort optimal zu nutzen. Eine Politik, die sich an endogenen Potenzialen orientiert, setzt – im Gegensatz zu Politikkonzepten, die am Standortwettbewerb orientiert sind – nicht daran an für Investitionen von außen attraktiver zu werden, sondern die Region als Unternehmensstandort zu fördern. Vornehmliches Ziel ist es, das Umfeld u. a. für ansässige Unternehmen zu verbessern und Unternehmensgründungen zu fördern und so das endogene Potenzial zu optimieren. Erfolgreiche lokale Politik hat so indirekt natürlich auch den Effekt, attraktiver für Investitionen zu werden.

Bei einer Regionalpolitik, die auf endogenen Potenzialen aufbaut, wird der Modernisierung und Weiterentwicklung bestehender industrieller Strukturen besonderes Gewicht beigemessen. Diese Art der Regionalpolitik, ist jedoch sehr anspruchsvoll: Strategien der Unternehmensvernetzung und -modernisierung müssen mit Instrumenten der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verbunden werden. Denn es verändern sich nicht nur die Tätigkeiten und Prozesse innerhalb und zwischen den Unternehmen. Auch die Anforderungen an die Tätigkeiten und Qualifikationen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verändern sich. Auffanggesellschaften mit Qualifikationsmaßnahmen sowie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für neue Tätigkeiten rüsten müssen hier zum Instrumentenkasten gehören. Es stehen jedoch wesentlich geringere Fördermittel zur Verfügung, um eine solche Regio-

nalpolitik zu verwirklichen. Denn diese konzentrieren sich häufig, wie gesagt auf Zukunftsbranchen. Ebenso sind Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht mehr besonders reich gesät. Darüber hinaus müssen *alle* Akteure der regionalen Wirtschaft Veränderungsbereitschaft zeigen und ihre jeweilige Rolle im Modernisierungsprozess erfüllen.

Vor allem in den 90er Jahren hat sich im Sinne endogener Potenziale eine Regionalpolitik "von unten" durchgesetzt. Dabei sind regionale Entwicklungskonzepte von Akteuren vor Ort, die besonders gute Kenntnisse der jeweiligen Ressourcen und Potenziale besitzen, gemeinschaftlich ausgearbeitet worden und zur Grundlage von Förderkonzepten und der Zuteilung von Fördergeldern gemacht worden. Vor allem in Niedersachsen und in Nordrhein-Westfalen wurde dieser Ansatz als regionalisierte Strukturpolitik durchgesetzt. Dabei wurde das Landesgebiet in Regionen aufgeteilt, die vor den Finanzmitteln des Landes gleichberechtigt waren. In relativ klarer korporatistischer Zusammensetzung mit Gewerkschaften, Unternehmensverbänden, IHKS, Umweltverbänden und zivilgesellschaftlichen Gruppen musste man sich in jeder Region auf besonders Förderwürdige Projekte einigen.

Das Konzept der Metropolregionen führt diese Strategie zwar fort, allerdings in stark veränderter Form. Es wird ein hierarchisches System von Regionen vorgegeben, an deren Spitze die Metropolregionen stehen. Diese sind weder in ihrem räumlichen Zuschnitt noch in der Zusammensetzung der zu beteiligenden Akteure definiert. Im Gegensatz zum Korporatismus der 90er Jahre, bei dem jede gesellschaftliche Gruppe gleichberechtigt eine Stimme hatte, existieren keine Institutionen, keine geregelten Verfahrensabläufe und keine Mitbestimmung nach vereinbarten Regeln. Die Metropolregion muss sich räumlich und organisatorisch selber finden und konstituieren.

Wenn die Beteiligten nicht „vorgegeben“ werden, besteht jedoch die Gefahr, dass sich der Stärkere durchsetzt. Die Gewerkschaften jedoch gehören nicht unbedingt zu den starken Akteuren. Im Gegenteil, durch äußere Einflüsse und den Verlust gesellschaftlicher Anerkennung sind die Gewerkschaften eher anhaltend geschwächt. Dennoch werden Gewerkschaften nicht völlig ausgeschlossen werden können. Ein Minimum an regionalpolitischer Übereinstimmung zwischen den regionalpolitischen Akteuren in Projekten zur Strukturentwicklung, bildet eine zentrale Voraussetzung, damit die Region übergeordnete Entscheidungsebenen z. B. hinsichtlich der Verteilung von Finanzmitteln beeinflussen kann. Die regionalpolitische Netzwerkbildung hat ein so starkes Gewicht, weil mit der Bildung der Metropolregion keine finanzielle Förderung quasi automatisch verbunden ist. Die Region muss sich im Wettbewerb mit anderen um Fördermittel bewerben. "Good Governance" der regionalpolitischen Akteure ist dabei ein wichtiges Entscheidungskriterium für die Förderwürdigkeit.

Nichtsdestotrotz bleibt die Einbringung gewerkschaftspolitischer Interessen ein schwieriges und anstrengendes Geschäft. Um gehört zu werden ist es notwendig, frühzeitig regionalpolitische Initiativen umzusetzen, eigene Konzeptideen zu entwickeln, strategische Partner bei der Durchsetzung von Interessen zu finden und mit einer guten und intensiven Öffentlichkeitsarbeit Themen zu besetzen die öffentlich Meinung für sich zu gewinnen. Nicht umsonst veranstaltet ja auch die IHK derzeit eine Veranstaltungsreihe zur Metropolregion.

Ich hoffe jedoch, dass wir in der weiteren Diskussion heute einige Ideen entwickeln können, auch den Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Metropolregion stärkere Durchsetzungskraft zu verleihen.