

Rainer KRÜGER, Oldenburg

## **Regionalisierung in Niedersachsen – Entwicklungsansätze für den Nordwesten**

### **Summary**

This article depicts the attempts to establish in Lower Saxony different approaches towards regionalisation despite insufficient subsidisation by the state government. In the “landscape of regionalisation”, we find organisation forms which are both dependent on the state and independent local government institutions. Some of these include non-state participants, some include a comprehensive “dictate from above” (regional development concepts, models), some are on the basis of pragmatic, project-orientated co-operation. Regionalisation in Lower Saxony mirrors structural-political to a greater extent than regional development demands. However, it is in general far removed from offering the state in general an effective innovation boost.

In the structurally weak Northwest of Lower Saxony, there are two promising regionalisation approaches: the Regional Development Concept of the Joint State Planning Bremen-Lower Saxony and the Regional Innovation Strategy Weser-Ems. Together, they both offer a substantial concept for a more dynamic regional development, provided that material implementation opportunities are sought for the concepts in the interplay between EU-subsidisation, state politics and local government initiatives.

Wenn man angesichts eines fortgeschrittenen Globalisierungsprozesses von Regionalisierung spricht, so ist die Notwendigkeit gezielter Interessenswahrnehmung für einen Raum gemeint, und zwar in der Weise, daß die Zusammenarbeit der staatlich/kommunalen Ebenen mit gesellschaftlichen Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Verbänden und anderen Bereichen auf regionaler Ebene eingefordert wird. Der folgende Beitrag will untersuchen, wie weitreichend dieses Anliegen im Bundesland Niedersachsen aufgegriffen und umgesetzt wird und inwieweit dabei den besonderen Problemen des strukturschwachen Nordwestens entsprochen werden

kann. Im Folgenden werden deshalb die ganz unterschiedlichen Regionalisierungsansätze in Niedersachsen im Überblick dargestellt (Kap. 2), nicht ohne vorab kurz die Rolle der Landespolitik hinsichtlich der Förderung regionaler Entwicklungsstrategien angesprochen zu haben (Kap. 1). Nach einer kurzen kritischen Bilanzierung des Regionalisierungsprozesses in Niedersachsen (Kap. 3) werden vor dem Hintergrund der knapp zu skizzierenden Strukturschwächen des Nordwestens mögliche Impulse vor allem regionalökonomischer Entwicklungsansätze diskutiert (Kap. 4). Inwieweit diese in den beiden wichtigsten Regionalisierungsprojekten im Nordwesten aufgegriffen werden, soll bei deren abschließender Darstellung beantwortet werden (Kap. 5).

## **1 Rolle der Landespolitik zur Förderung regionaler Entwicklungsstrategien**

Wenn man von regionalen Entwicklungsstrategien bzw. Regionalisierungsansätzen spricht, bleibt einzuräumen, daß sich die Landespolitik selbst um ein räumlich differenziertes Konzept bemüht hat, um das Bundesland im internationalen Wettbewerb unter den Bedingungen des forcierten Strukturwandels bestehen zu lassen. Beispielhaft dafür ist die programmatische Aussage des damaligen Innenministers: „... in einer Reihe von öffentlichen Aufgabenbereichen können sachgerechte Problemlösungen nicht mehr in den bestehenden Verwaltungsgrenzen und etablierten Organisationsstrukturen gefunden werden. Hier sind zu nennen: der ÖPNV, die Abfallwirtschaft, Umweltschutz, Wirtschaftsförderung und Beschäftigungspolitik, Energiewirtschaft und Bereiche der sozialen und kulturellen Infrastruktur. Ein nicht geringer Teil von Planungs- und Vollzugsdefiziten im Landes- und im kommunalen Bereich ist darauf zurückzuführen, daß problemadäquate Planungs- und Vollzugsräume von regionalem Zuschnitt fehlten. ... Der Regionalebene kommt als Planungs- und Politikebene in der Bewältigung von kommunal- und landespolitischen Herausforderungen zwangsläufig eine zentrale Rolle zu“ (GLOGOWSKI 1991, 5f).

Danach hat es zwei unabhängig voneinander einsetzende Regionalisierungsansätze der Landesregierung, v.a. mit Beginn der rot-grünen Koalitionsregierung im Jahr 1990, gegeben, von denen eine unter der Federführung des Wirtschaftsministeriums ausdrücklich als regionalisierte Wirtschaftsstrukturpolitik angelegt ist. Der zweite Regionalisierungstyp sollte nach Vorstellungen des Innenministeriums als Versuch integrativer Raumordnungspolitik das Bundesland flächendeckend überziehen. Gemeint sind sieben Kooperationsräume, die im Entwurf des Landesraumordnungsprogramms 1992 (7) ausgewiesen waren, jedoch nicht mehr im verabschie-

deten Programm enthalten sind. Nimmt man die im Sozialministerium geführte Diskussion um die Etablierung von Arbeitsmarktregionen als dezentralisiertes Mittel zur Verbesserung von Arbeitsmarktstrategien hinzu, wird man den Landesregierungen seit den beiden letzten Wahlperioden nicht absprechen können, sich mit regionalen Entwicklungsstrategien in Niedersachsen auseinandergesetzt zu haben. Dennoch kann man nicht von einem gesicherten Erfolg der niedersächsischen Regionalisierungspolitik sprechen. So gibt es keine abgestimmte Landespolitik in der Regionalisierungsfrage, sondern immer noch Ressortkonkurrenz zwischen einzelnen Landesministerien. Dies äußert sich darin, daß das Wirtschaftsministerium eher eine branchenbezogene Industrie- und Standortpolitik bevorzugt hat, während das Innenministerium im Rahmen der Landesraumordnung auf das Feld regionale Strukturpolitik setzte, dies nicht zuletzt über die Impulse, Regionale Entwicklungskonzepte erarbeiten zu lassen. Dort, wo sich die regionale Ebene kooperativ zu inhaltlichen Entwicklungsansätzen organisiert und mit Vorschlägen äußert, werden sie hinsichtlich einer bevorzugten materiellen Förderung von Konzepten und Projekten seitens der Landesregierung in einem unverbindlichen Zustand gelassen.

## **2 „Regionalisierungslandschaft“ in Niedersachsen im Vergleich**

Nun hat sich aber eine buntgescheckte Regionalisierungslandschaft herausgebildet, die es lohnt, trotz der einleitenden Kritik an der mangelnden Koordinierungsfähigkeit und Förderbereitschaft der Landespolitik genauer unter die Lupe zu nehmen.

Man muß sich zu diesem Zweck fragen, was denn ein geeigneter Beurteilungsmaßstab für eine Einschätzung unterschiedlicher regionaler Entwicklungsstrategien sein könnte. Erstens geht es um die Förderung wettbewerbsfähiger Strukturen im Weltmaßstab. Macht man das Ziel der „internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ zum Maßstab, können jedoch wiederum durchaus unterschiedliche strukturpolitische Qualitätsstufen gemeint sein: entweder eine selektiv fördernde Industriepolitik oder aber eine integrative Strukturpolitik, die aufgrund unterschiedlicher Begabungen eines Raumes eine Vernetzung produzierender und Dienstleistungspotentiale der Wirtschaft mit aktiver Arbeitsmarktpolitik, mit Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowie Technologietransfer anstrebt und damit zu leistungsfähigen Innovationsnetzwerken führen soll. Zu einer erfolgreichen „Standortregion“ gehören ebenfalls attraktive „weiche Standortfaktoren“, worunter neben der kulturellen Infrastruktur zunehmend auch Bedingungen der Arbeitskultur oder des sozialen Klimas verstanden werden. Wenn man in einem weiteren Schritt an eine ganzheitliche Regionalentwicklungsstrategie

denkt, ist wiederum mehr gemeint als nur ein Potentialbündel eines Wirtschaftsraumes, der im internationalen Wettbewerb bestehen will. Man stellt vielmehr die Frage nach den lebensweltlichen Qualitäten, die eine Region zum Wohl seiner Bevölkerung bietet. Es geht also um jegliche Prägungen der Sozialkultur – seien es kulturelle Einrichtungen, seien es die Bedingungen für ein sozial und kommunikativ erfülltes Alltagsleben – die dann ebenfalls ein wesentliches Element der Förderung im Rahmen einer regionalen Entwicklungsstrategie sind. Diese Milieuqualitäten haben jedoch insofern mit der Debatte um die wirtschaftliche Standortqualität eines Raumes zu tun, als die Menschen einer Region angesichts der mit zunehmender Weltmarktabhängigkeit drohenden Uniformierung und Vereinzelung Rückhalt und Identifikation in einem überschaubaren Lebensraum suchen. Dieser wird zunehmend neben dem Wohnumfeld und eigenen Wohnort auch im regionalen Raumzuschnitt gesehen. Regionale Entwicklungsstrategien in der Spannung zwischen Globalisierung und Regionalisierung könnten – oder sollten – also auch Zielsetzungen lebensräumlicher Qualität einschließen, oder, anders ausgedrückt, eine nachhaltige Zukunftsperspektive im Ausgleich von ökonomischen, ökologischen und soziokulturellen Qualitäten.

Letztlich kann ein solcher „ganzheitlicher“ Entwicklungsansatz erst gelingen, wenn der regionale Bedarf an Lebensqualität und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Raumes in der Zusammenführung von Raumordnungspolitik und regionalisierter Strukturpolitik aufgehoben werden. Außerdem geht es um Dezentralisierung von Entscheidungen und Verantwortung, so daß eine neue Balance zwischen kooperativem Staat und sich stärker selbst organisierenden Regionen entsteht (FORUM 1997, 25) Daraus ergibt sich, daß vor allem die Akteursstrukturen durch eine offenere Einbeziehung fachlicher Kompetenz aus wichtigen nicht-staatlichen Bereichen angereichert wird. Ein eigentlich wesentlicher qualitativer Anspruch an jedwede Regionalisierung wird sich in seiner umfassenden Zielsetzung wohl nie bzw. nur ansatzweise realisieren lassen: die Partizipation der eigenen Bevölkerung. Eine Teilhabe an Planungsprozessen ist bislang vor allem selektiv in kleineren Stadtquartieren gelungen (z.B. Anwaltsplanung oder Planungszelle) (vgl. SELLE 1996, v. a. 61ff.). Eine Übertragung solcher intensiver Beteiligungsverfahren auf einwohnermäßig viel zu große Planungseinheiten dürfte wenig realistisch sein. Dennoch aber stellt sich bei jedem Regionalisierungsansatz die Frage, ob zumindest eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit besteht und vielleicht sogar planungsdidaktisch interessante Angebote innerhalb der Erwachsenenbildung zum Zuge kommen.

Der folgende Vergleich von Regionalisierungsansätzen in Niedersachsen soll am Kriterium der jeweils gemeinten Zielsetzung, ob eher struktur-

politisch oder raumordnungspolitisch, ansetzen. Wichtig sind aber auch Unterscheidungsmerkmale, die das konzeptionelle Vorgehen und die Mitwirkungsformen von Akteuren bei der Erarbeitung und Umsetzung regionaler Entwicklungsstrategien betreffen. Denn hiervon hängt die Chance für innovative Zukunftsgestaltung einzelner Räume angesichts des beschleunigten ökonomischen und sozialen Wandels ab. Es lassen sich unterschiedliche Regionalisierungstypen unterscheiden (Abb. 1 und Abb. 2).

### *2.1 Entwicklungsstrategien über gesetzliche bzw. durch Verwaltungsabkommen mit staatlicher Beteiligung geregelte Regionalisierung: Zweckverbände und Gemeinsame Landesplanungen*

Zu dieser Gruppe gehören der 1991 mit gesetzlicher Verpflichtung für Raumplanung und Verkehrsplanung reaktivierte Zweckverband Großraum Braunschweig (ZGB) sowie der Kommunalverband Großraum Hannover (KGH), 1963 ins Leben gerufen mit Pflichtzuständigkeit für Raumordnung und den ÖPNV. Obwohl damit beide Verbände v.a. raumordnungspolitische Aufgaben wahrnehmen, sind sie auch strukturpolitisch aktiv. Dies drückt sich beim KGH sowohl in einer eigenständigen Abteilung Wirtschaftsförderung als auch in der Beteiligung an der Hannover Region Grundstücksgesellschaft aus, die sich v. a. der Vermarktung regional bedeutsamer Flächen für Gewerbe widmet, oder durch die enge Verbindung der Wirtschaftsförderung des KGH mit dem Technologiezentrum Hannover (TCH). Eine integrative Leitbildorientierung von Raumentwicklung und regionaler Ökonomie liegt mit dem unter externer Moderationshilfe entstandenen Vorspann zum neuen Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) des KGH vor. Beim Großraum Braunschweig ist ein v.a. wirtschaftsräumlich angelegtes Leitbild entstanden, worüber später zu sprechen sein wird. Die beiden Großraumverbände initiieren regionalpolitisch relevante Projekte; so beispielsweise der ZGB ein Regionalstadtbahnkonzept oder der KGH den Nahverkehrsplan inklusive S-Bahn Region Hannover, ein kooperatives Verkehrsmanagement („move“) für die Region, ein Landschaftsmodell „Stadt und Region als Garten“. Letztere Vorhaben stehen ebenso im Zusammenhang mit der EXPO 2000 wie weitere Aktivitäten. Hierbei geht es zum einen um ein breites Spektrum städtischer Projekte im Rahmen der EXPO (Hannover Programm 2001 der Stadt selbst) oder aber um eine Intensivierung der Kontakte zu den Mittelzentren des sog. „2. Ringes“, die als „Städtenetz EXPO-Region“ zusammenarbeiten. Obwohl beide Verbände vielfältig mit gesellschaftlichen Institutionen zusammenarbeiten, gehören den eigenen Gremien nur kommunale Vertreter an. Ihre Leistungsfähigkeit für regionale Entwicklung ziehen die Großraumverbände aus der Tatsache, daß sie über umfangreiche Verwaltungen verfügen.

Abb. 1: Regionalisierungsansätze in Niedersachsen

Instit. Status	Name der Institution	Regionalisierungsziel		konzeptioneller Ansatz			Akteurstruktur			Besonderheit
		struktur-politisch	raumordn. politisch	sektoral	projekt-bezogen	interaktiv/ Leitbild	staatl. u/od. kommunal	nicht-staatlich	inter-disziplinär kooperativ	
gesetzlich bzw. durch Verwaltungsabkommen fixiert bzw. staatl. Mitarbeit	Zweckverband Großraum Braunschweig	(x)	x	x	x	x	x			
	Kommunalverband Großraum Hannover (KGH)	x	x	x	x	x	x		(x)	Beteiligung Grundstücksgesellschaft/TCH
	Gemeinsame Landesplanung: - Bremen/Niedersachsen - Metropolregion Hamburg	x x	x x	x x	x x	x x	x x	(x)		Geschäftsstelle
	Unterkommission Nord der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission Neue Hanse Interregio (NHI)	x	x	x x	x x	x	x x			Geschäftsstelle
kommunal, freiwillig	Strukturkonferenzen: - Ost-Friesland - Land Oldenburg - Osnabrück, Grafschaft Bentheim u. Emsland Initiative (OBE)	x x x		x x x	x x	(x)	x x x	x x		Zuarbeit RIS Zuarbeit RIS Zeitschrift <i>Wirtschaft aktuell</i> , Zuarbeit RIS
	Regionalverbände: - Harz e.V. - Südniedersachsen e.V.	x x		x x	x x	(x) x	x x	x x		Geschäftsstelle: Regionalbüro; <i>Regio-Journal</i> , <i>Regio Online</i>

Fortsetzung

Fortsetzung: Abb. 1

Instit. Status	Name der Institution	Regionalisierungsziel		konzeptioneller Ansatz			Akteurstruktur			Besonderheit
		struktur-politisch	raumordn. politisch	sektoral	projekt-bezogen	interaktiv/Leitbild	staatl. u./od. kommunal	nicht-staatlich	interdisziplinär-kooperativ	
kommunal freiwillig	- Deuregio Ostfalen e.V.	x	(x)	x	(x)		x			Geschäftsstelle Geschäftsstelle
	- Kommunalverbund niedersachsen/Bremen e.V.	x	x	x	x		x			
	- Arbeitsgemeinschaft Unterweser-Region	x	x	x			x			
	- Kommunale Arbeitsgemeinschaft Wesermündung	x	x	x			x			
	- Ems Dollart Region	x	(x)	x	x		x			Geschäftsstelle Geschäftsstelle, EU-Modellvorhaben
- Regionale Innovationsstrategie Weser-Ems (RIS)	x		x	x	x	x	x			
	Regionalforum Lüneburg-Celle	x		x	x		x			Geschäftsstelle
anders regional selbstorganisiert	Regionale Entwicklungsagentur Südostniedersachsen (RESON) Weser-Jade GmbH	x		(x)	x	x	x	x	x	Leitbild: <i>Verkehrskompetenzregion</i> Regionalbanken als Gesellschafter

x = Kriterium erfüllt

(x) = Kriterium eingeschränkt/in Teilen erfüllt

Die beiden um die Großstädte Bremen und Hamburg gelagerten „Gemeinsamen Landesplanungen“ (GLP) haben definitionsgemäß landesplanerische Abstimmungs- und Planungsaufgaben mit raumordnerischer Zielsetzung zu bewältigen. Gleichwohl sind sie auch für regionale Entwicklungen der Wirtschaftsstruktur von Bedeutung. Die konzeptionelle Arbeit hat als „Planung von oben nach unten“ zu zwei „Regionalen Entwicklungskonzepten“ (REK) geführt, und zwar in der Abfolge einer Leitbilderstellung bis zu einem Handlungsrahmen mit einer Fülle von Projektvorschlägen.

Mit dem politisch akzeptierten Handlungsrahmen für den der Gemeinsamen Landesplanung Raum Bremen/Niedersachsen liegt jetzt zwar ein profilierter Vorschlag einer regionalen Entwicklungsstrategie für einen in seiner politisch-territorialen und wirtschaftlichen Prägung äußerst heterogenen Teilraum vor. Da aber aufgrund der sinkenden Fördermöglichkeiten v.a. der beteiligten Bundesländer nur die Finanzierung weniger strukturbildender Leitprojekte möglich sein wird, stellt sich die Frage, wie man trotz des aktivierenden Einflusses einer seit April 1997 eingesetzten kleinen Geschäftsstelle den kooperativen Entwicklungsansatz weiter stimulieren kann. Wichtig wäre es auch, die bisher einseitige Besetzung der Arbeitsgremien durch staatliche und kommunale Vertreter zu öffnen, um eine dauerhafte Verankerung der gewünschten Entwicklungsstrategie in der regionalen Wirtschaft, Arbeitswelt und anderen Akteursbereichen zu ermöglichen. Hierzu wird an späterer Stelle ausführlicher einzugehen sein (Kap. 5.2).

Am Rande sei erwähnt, daß es die deutsch-niederländische Staatsgrenze übergreifend weitere Kooperationsmodelle gibt: Die Unterkommission Nord der deutsch-niederländischen Raumordnungskommission, die sich v. a. die Erarbeitung eines „Grenzübergreifenden Raumordnerischen Entwicklungskonzeptes“ zur Aufgabe gemacht hat; die Neue Hanse Interregio (NHI), die auf deutscher Seite ganz Niedersachsen und die Freie Hansestadt Bremen und auf niederländischer Seite die Provinzen Groningen, Friesland, Drenthe und Overijssel umfaßt. Ihre Arbeitsgruppenstrukturierung spiegelt die Schwerpunkte der Aufgabensetzung: Arbeitsmarkt und Sozialpolitik, Forschung und Entwicklung, Wirtschaft, Europastrategie, Kultur sowie Umwelt mit Unterarbeitsgruppen Abfall und Umweltbildung. Die NHI ist sicherlich eine geeignete Kooperationsform für die Zusammenarbeit zu Problemen des gemeinsamen Küstenraums, in ihrer Einverleibung ganz Niedersachsens aber fehlkonstruiert, da Süd- und Südostniedersachsen anders geartete geographische Lagebeziehungen sowie Wirtschafts- und Sozialstrukturen aufweisen.

2.2 Entwicklungsstrategien über freiwillige kommunale Regionalisierung: Strukturkonferenzen, Vereinsorganisationen und sonstige Initiativen  
 Zu diesem Regionalisierungstypus gehören in einer ersten Gruppe die vom niedersächsischen Wirtschaftsministerium angeregten und 1987 bzw. 1990 und 1993 ins Leben gerufenen Strukturkonferenzen für „Ost-Friesland“, das „Land Oldenburg“ und die Initiative „Osnabrück, Gafschaft Bentheim und Emsland (OBE)“ (Abb. 2).



Abb. 2: Ausgewählte Kooperationsräume innerhalb Niedersachsens

Die drei Regionalisierungen haben vor allem eine strukturpolitische Zielorientierung. Bei der Strukturkonferenz Ost-Friesland ist zunächst über eine Reihe von Arbeitsgruppen ein fachlich-sektoraler Maßnahmenkatalog für die ostfriesische Halbinsel entstanden. Als Folge des Arbeitsansatzes gleicht er eher einem „Gemischtwarenladen“ manchmal innovativer Anregungen, häufiger aber klassischer „Schubladenprojekte“. Insofern sind für eine regionale Entwicklungsstrategie des strukturschwachen Nordwestens keine klaren Prioritätensetzungen erkennbar gewesen. Allerdings ist seit 1994 ein Regionales Entwicklungskonzept in Arbeit. Es wird als Bündelung von Ergebnissen der Arbeitsgruppen von einer Arbeitsstelle koordiniert, der nur Vertreter der Bezirksregierung und Landkreise angehören. Der jetzt vorliegende Entwurf läßt kaum eine klare strukturpolitische Linie erkennen.

Positiv ist die offene Mitwirkungsmöglichkeit für Akteure aus Wirtschaft, Verbänden, Wissenschaft und Kultur hervorzuheben (die Hälfte der Mitglieder des Koordinierungsausschusses), so daß Ansätze eines regionalen Dialogs über Eigeninteresse und -kompetenz hinaus angebahnt worden sind. Die Geschäftsstelle ist beim Oberkreisdirektor des Landkreises Aurich angesiedelt.

Gegenüber der Strukturkonferenz „Ost-Friesland“, die als erste derartige Regionalisierungsform Modellcharakter haben sollte, führt die Strukturkonferenz „Land Oldenburg“ ein Schattendasein. Es gibt nur eine Arbeitsgruppe „Wirtschaft“, insgesamt aber keine kontinuierlich arbeitende Gremienstruktur.

Die letztzunennende Strukturkonferenz ist die 1993 gegründete Initiative „Osnabrück, Grafschaft Bentheim und Emsland (OBE)“. Mitglieder sind hier nur die Landkreise und die kreisfreie Stadt Osnabrück. Die Geschäftstellenaufgabe wechselt zwischen den Gebietskörperschaften, ist aber jeweils bei der Wirtschaftsförderung angesiedelt. Nicht nur dieser Umstand zeigt die strukturpolitische Schwerpunktsetzung. Vor allem sind es erste inhaltliche Akzente im Bereich der in der Region überproportional vertretenen Ernährungswirtschaft (dazu die Gründung einer OBE-2000 GmbH zum Thema „gesund leben, sich gesund ernähren“), oder die gemeinsame Fremdenverkehrswerbung oder die Herausgabe der Zeitschrift „Wirtschaft aktuell“ sowie die Anbahnung von Kontakten auf unternehmerischer Ebene und mit öffentlichen Einrichtungen, um Projekte zu initiieren. Allerdings sind weder die Erarbeitung eines Regionalen Entwicklungskonzepts noch die Ausweitung der Mitgliedschaft über die Vertreter der Gebietskörperschaften hinaus vorgesehen, wohl aber eine sektorale Zuarbeit zur Regionalen Innovationsstrategie Weser-Ems (RIS).

Der „Regionalverband Harz (1995) e.V.“ und die „Deuregio Ostfalen e.V. (1993) haben mit dem Sonderproblem zu tun, Gebietskörperschaften in

drei bzw. zwei Bundesländern unter einen Hut bringen zu müssen. Mitglieder des Regionalverbandes Harz sind die Landkreise Goslar, Osterode, Aschersleben-Staßfurt, Halberstadt, Mansfelder Land, Quedlinburg, Sangerhausen, Wernigerode und Nordhausen. In der Deuregio Ostfalen arbeiten die Landkreise Helmstedt, Bördekreis, Ohrekreis und der Kreisverband Helmstedt des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes zusammen. Insofern sind zunächst regionsspezifische Tätigkeitsfelder in Angriff genommen worden, die das gemeinsame Interesse treffen: vor allem die Naturparkarbeit und die Förderung der regionalen Kultur. Über diese indirekt strukturpolitisch wirksam werdenden Handlungsbereiche hinaus soll beim Regionalverband Harz – mit Ausnahme der dem Verband angehörenden thüringischen Kreise – die Erarbeitung eines Regionalen Entwicklungskonzeptes beginnen und als Fernziel regionalplanerische Kompetenz übernommen werden. Beide Verbände haben zwar nur Gebietskörperschaften als feste Mitglieder, sind aber auch für nichtstaatliche Akteure offen. Beide besitzen eine gut ausgestattete Geschäftsstelle.

Der „Regionalverband Südniedersachsen e.V.“ ist 1992 unabhängig von landespolitischer Initiative als Antwort auf strukturpolitische wie raumordnerische Herausforderungen entstanden, gleichsam als Musterbeispiel einer regionalen Selbstorganisation (Abb. 2). So standen bislang ebenso die Wirtschaftsförderung, die Abfallwirtschaft und der Fremdenverkehr im Vordergrund der Arbeit. Interessant ist die offene Mitgliederstruktur der Regionalkonferenz, weil ihr sowohl die Kreis- und Gemeindeebene als auch nichtstaatliche Akteursbereiche (Verbände, Universität, Wirtschaft) angehören. Das Anliegen, zunehmend eine regionalisierte Strukturpolitik zu fördern, kommt in der Überleitung der Aufgabe der Wirtschaftsförderung in einen Zweckverband zum Tragen. Auch hat sich aus dem Regionalverband heraus 1994 eine Gesellschaft zur Vorbereitung der ÖPNV-Organisation in Südniedersachsen gegründet. Interessant ist bei diesem Regionalisierungsansatz, daß sich die eingerichtete Geschäftsstelle, ein „Regionalbüro“, nicht nur als Verwaltungseinheit versteht, sondern öffentlichkeitsbewußt nach außen wirken will. Dies drückt sich in der Herausgabe der Zeitschrift „Regionaljournal“ (20.000 Exemplare) und dem Angebot eines offenen „Regio-Online“ und der Realisierung eines Regionalmarketings aus. Der Regionalverband bündelt auch alle dezentralen Projekte zur Weltausstellung EXPO 2000 und hat hierzu einen Verein zur Förderung regionaler Kultur- und Wissenschaftsvorhaben (REVEX) gegründet.

Einen bescheideneren Aktivitätsumfang weist die Initiative „Regionalforum Lüneburg-Celle“ auf (Abb. 2). Sie verdankt ihre Entstehung (1993) dem Bewußtsein, daß der Teilraum zwischen der Metropolregion Hamburg und dem Großraum Hannover in eine Abseitslage geraten kann. Die Arbeit

konzentriert sich deshalb auf den Versuch eines einheitlichen Regionalmarketings und die kulturelle Stärkung des Raumes. Als Kooperationsergebnis ist auch die Grundlage eines Nahverkehrsverbundes entstanden. Die Mitgliederstruktur ist auf die Gebietskörperschaften beschränkt. Das Regionalforum besitzt eine eigene Geschäftsstelle.

Interessant ist, daß sich als freiwillige Organisationsmuster im Nordwesten zusätzlich weitere Kooperationsbünde gebildet haben, die damit sowohl den Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen-Niedersachsen als auch partiell den der beiden hiesigen Strukturkonferenzen überlagern. Beim Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. (Abb. 2) handelt es sich um den Zusammenschluß von 32 Städten, Gemeinden und Samtgemeinden im Raum Bremen-Oldenburg sowie dem Landkreis Oldenburg als assoziiertes Mitglied. Die vorzugsweise gemeindliche Interessenorientierung konzentriert sich vor allem auf die Stadt-Umland Problematik der beiden Oberzentren Bremen und Oldenburg. Der Verbund erarbeitet dazu beispielsweise Vorstellungen und Lösungen, die ein gemeinsames Gewerbeflächenmanagement oder die Standortproblematik des großflächigen Einzelhandels betreffen. Er verfügt über eine eigene Geschäftsstelle.

An der Unterweser gibt es sowohl die fluüübergreifende Arbeitsgemeinschaft Unterweser-Region, die 1995 von den Landkreisen Cuxhaven und Wesermarsch sowie der Stadt Bremerhaven ins Leben gerufen wurde und die rechts der Weser liegende Kommunale Arbeitsgemeinschaft Wesermündung (mit Ausnahme der linksseitigen Stadt Nordenham), die ebenfalls seit 1995 die Umlandgemeinden Bremerhavens um sich versammelt. Während letztere ganz eindeutig die engeren Probleme der Stadt-Umlandbeziehungen Bremerhavens im Blick hat (z.B. kommunale Bauleit- und Fachplanung), soll erstere, v.a. über regelmäßige „Unterweser-Konferenzen“ die Struktur- und Wirtschaftspolitik im Unterweserraum koordinieren helfen.

Außerdem gibt es eine besondere Wirtschaftsfördergesellschaft, die bremisch-niedersächsische „Weser-Jade“ GmbH mit Sitz in Bremen. Gesellschafter sind zu 50% die Bremer Landesbank, zu je 25% die Landessparkasse zu Oldenburg und der Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. Über die „Weser-Jade“ gelingt es dem Stadtstaat Bremen stärker als dem niedersächsischen Umland, interessante Projektideen ins Spiel zu bringen und finanzielle Umsetzungsmöglichkeiten für diese zu realisieren. Im Süden des Raumes der Gemeinsamen Landesplanung Bremen-Niedersachsen ist als Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)-Forschungsfeldes „Städtenetze“ des BMBau 1994 das Städtequartett Damme-Diepholz-Lohne-Vechta zur interkommunalen Kooperation und Arbeitsteilung eingerichtet worden. Im deutsch-niederländischen Grenzbereich gibt es bereits seit 1977 die Ems Dollart Region

zwischen den Provinzen Groningen und Drenthe sowie den ostfriesischen Landkreisen, der Stadt Emden und dem Landkreis Emsland. Vor allem als Umsetzungsinstanz von INTERREG- und EURES-Programmen wird an den Schwerpunkten Wirtschaft, Infrastruktur, Sport, Kultur, Unterricht und Jugend über eine Geschäftsstelle zusammengearbeitet. Daneben gibt es zwei länderübergreifende städtische Kooperationsformen: das Städtedreieck Enschede/Hengelo-Münster-Osnabrück und den Städtering Zwolle-Emsland. Das jüngste Kind eines Regionalisierungsansatzes betrifft wiederum den Weser-Ems-Raum. Es ist die „Regionale Innovationsstrategie (RIS) Weser Ems“, zu der sich die 17 Landkreise und kreisfreie Städte zusammengeschlossen haben. Vorausgegangen war Ende 1995 die Teilnahme an einer Ausschreibung der Europäischen Union zur modellhaften Entwicklung einer RIS. Ende 1996 hat die konzeptionelle Arbeit von RIS Weser-Ems begonnen, auf die an späterer Stelle ausführlicher eingegangen wird.

### *2.3 Entwicklungsstrategien über selbstorganisierte Regionalisierung*

Diese mögliche Gruppe läßt sich vor allem durch ein Beispiel belegen, nämlich die 1994 entstandene „Regionale Entwicklungsagentur Südostniedersachsen (RESON)“, die in etwa den gleichen räumlichen Geltungsbereich wie der Zweckverband Großraum Braunschweig abdeckt. Eine ähnliche regionalwirtschaftliche Orientierung mit breiter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure aus Wirtschaft und Wissenschaft hat allerdings auch die zuvor erwähnte RIS Weser-Ems. Die Entstehung von RESON hebt sich von anderen regionalen Entwicklungsstrategien dadurch ab, daß sie die konkrete Struktur und Beschäftigungskrise einer Automobil- und Stahlregion zum Anlaß nimmt, sich um neue regionale Lösungen zu bemühen. Dies soll einerseits durch eine sich diversifizierende Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftspotentiale unter dem Leitbild einer „Verkehrskompetenzregion“ gelingen, andererseits durch eine breite Kooperationsfront von 23 Unternehmen (u. a. VW und Preussag), zwei Gewerkschaften (u. a. IG-Metall), zwei Hochschulen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) sowie 11 Gebietskörperschaften und der Bezirksregierung, um zu einem „regionalen Bündnis für Arbeit“ zu kommen. Bemerkenswert ist an dieser Strategie die entschlossene Öffnung zu den Handlungspartnern einer Region, die den sozioökonomischen Wandel tragen können und müssen sowie eine praktisch umsetzbare Leitbildorientierung an vorhandenen und veränderbaren Entwicklungspotentialen. Den Auftakt zur Leitbilderarbeitung gab 1996 eine gemeinsam von der Bezirksregierung, dem Zweckverband Großraum Braunschweig und RESON einberufene Regionalkonferenz mit offenem Teilnehmerkreis. Das Regionale Entwicklungskonzept wird aus Mitteln der

„Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung“ finanziert und von RESON moderiert. Konkret erarbeitet RESON Vorschläge und Umsetzungsstrategien für die musterhafte Anwendung neuer Produkte und Verfahren (z.B. Musterprojekt Nachwachsende Rohstoffe), für die Entwicklung des regionalen Güter- und Personenverkehrs, die regionale Abfall- und Kreislaufwirtschaft. RESON gibt Impulse für ein Regionales Innovationsmanagement und eine Ausbildungsinitiative.

### **3 Bilanz der Regionalisierung in Niedersachsen**

Eine kritische Bilanzierung läßt einerseits eine deutliche wirtschaftspolitische Stoßrichtung erkennen, andererseits sind unterschiedliche Defizite der Regionalisierungsaktivitäten zu benennen.

#### *3.1 Strukturpolitik ist wichtiger als Raumordnung*

Das raumordnungspolitische Anliegen von Regionalisierung in Niedersachsen ist lediglich in der erstbesprochenen Gruppe gesetzlich geregelter oder durch staatliche Mitwirkung gekennzeichnete Organisationsformen ein wesentlicher Bestandteil einer regionalen Entwicklungsstrategie, wobei die Raumordnung nur bei den beiden Großraumverbänden eine verbindliche Aufgabe ist. Als wirkungsvolles Konzept kann es dort angesehen werden, wo es integrative Kraft zur Bündelung von Raumordnungspolitik und regionalisierter Strukturpolitik entfaltet, was über eine Zusammenführung aller regionalen Handlungsbereiche in einem Regionalen Entwicklungskonzept mit Leitbild und seiner Konkretisierung in wichtigen Profilierungsprojekten für den Raum gelingen kann. Beispiele hierfür sind der KGH, sowie der Zweckverband und RESON im Großraum Braunschweig. In abgeschwächter Weise, weil auf freiwilliger Akzeptanz beruhend, gilt dies für die beiden Gemeinsamen Landesplanungen.

Bei den anderen regionalen Entwicklungsstrategien schlägt eindeutig eine Präferenz durch, sich als erfolgreiche „Standortregion“ in Niedersachsen zu profilieren. Dieses Bemühen drückt sich besonders schlagkräftig bei der RESON und RIS-Weser-Ems, aber auch dem Regionalverband Südniedersachsen aus, die eine die besonderen Begabungen verbindende ökonomische Leitbildorientierung und gleichzeitig einen konkreten Kooperationsverbund in Wirtschaft, Arbeitswelt, Wissenschaft und staatlich-kommunalen Institutionen anstreben. Die anderen Strukturkonferenzen, Regionalverbände oder Initiativen suchen ihre Wettbewerbsprofilierung eher über eine Aktivierung konventioneller Wirtschaftsförderung. Insofern bleibt deren regionalisierte Strukturpolitik oft im Stadium der Förderung einzelner Projekte stecken und findet keine innovative Weiterentwicklung zur Gestaltung „kooperativer Standortregionen“.

### 3.2 Stärken und Schwächen der Regionalisierung

Auf die unzureichende politische und materielle Begleitung der unterschiedlichen Regionalisierungsansätze durch die niedersächsische Landesregierung ist bereits hingewiesen worden (Kap. 1.) Infolge dieser fehlenden interministeriellen Abstimmungen und prioritärer Fördermittelberücksichtigung hat der Regionalisierungsprozeß keine landespolitische Durchschlagkraft entfalten können (vgl. LOMPE 1998, 557f.). Gleichzeitig aber gibt es Schwächen, die in den einzelnen Regionalisierungsansätzen selbst begründet sind (DANIELZYK 1997, 111f., DANIELZYK/PRIEBIS 1997, 10f., KRÜGER 1996, 280ff.):

– Mangelnde Partizipation und Öffentlichkeit:

Die meisten Regionalisierungsansätze sind stark verwaltungslastig organisiert. Das heißt, daß häufig die politische Ebene erst am Schluß oder nur episodisch an regionalen Gestaltungsabläufen beteiligt ist, daß kreisangehörige Städte und Gemeinden bei vielen Regionalisierungen nicht oder nur mangelhaft eingebunden sind und daß vor allem häufig strukturpolitisch relevante gesellschaftliche Akteure wie Kammern, Verbände, Gewerkschaften, Wissenschafts- oder Kulturbereich ganz ausgeklammert oder nur unzureichend einbezogen sind (vgl. Übersicht in Abb. 1).

– Hinzu kommt, daß die regionale Öffentlichkeit bis auf wenige Ausnahmen wie beim Regionalverband Südniedersachsen oder der OBE weitgehend uninformiert über die Arbeit an regionalen Konzepten oder Projekten bleibt. Bisweilen, so bei der GLP Bremen-Niedersachsen oder der Strukturkonferenz Ost-Friesland, wird wenigstens ansatzweise die Einbindung von Bürger/innen durch gezielte Veranstaltungen im Rahmen der Erwachsenenbildung versucht. Bei den meisten Regionalisierungsansätzen fehlt eine eigene Öffentlichkeitsarbeit durch Publikationen, so daß eine Transparenz über Planungsinhalte nur sporadisch über Presseberichterstattung hergestellt wird. Das zuvor als grundsätzliches Problem erkannte Beteiligungsdefizit der Bevölkerung wird in keiner Regionalisierung über wenigstens experimentelle Versuche angegangen.

– Unausgewogenheit von Planung und Handlung:

Günstig für einen Regionalisierungsprozeß ist die Parallelität des Vorgehens, indem einzelne Pilot- oder Schlüsselprojekte bereits die ersten Schritte einer Leitbilderarbeit begleiten. Aus dieser Verschränkung einer Gesamtplanung als Entwicklungskonzept und der Projektfindung und -umsetzung von unten lassen sich zusätzlich Motivation und Dynamik gewinnen, da deutlich wird, daß sich abstrakte Zielfindungen im konkreten Handeln verwirklichen lassen. In einer Reihe von Regionalisierungsansätzen ist eine solche Methodik entweder nicht angelegt (s. Abb. 1) oder wird nur in zeitraubender Abfolge von abstrakter Leitbilder-

arbeitung zu späterer Handlungsumsetzung in Projekten verfolgt.

– Mangelnde regionale Gestaltungskompetenz:

Eine Kompetenz- und Entscheidungsverlagerung auf die Regionen ist weder von der Landesseite noch von der kommunalen Ebene her vorgesehen (LOMPE 1998, 558). Insofern können Ergebnisse konzeptioneller Arbeit nur über den Umweg politischer Legitimation auf der jeweils oberen oder unteren Ebene beschlossen werden. Der Region bleibt die Rolle des Aktivierens von Kooperations- und Selbsthilfepotential. Um diese Aufgabe effektiver erfüllen zu können, müßten die Planungs- und Steuerungsressourcen in der Region verstärkt werden. So gibt es bislang nur eine Minderzahl von Regionalisierungsvorhaben mit einer leistungsfähigen Geschäftsstelle. Wo es derartige Regionalbüros oder -sekretariate gibt, bewähren sie sich, weil sie der „neuen Form der Zusammenarbeit einen sichtbaren Ausdruck (geben) und als ‚neutrale‘ Einrichtungen wichtige Vermittlungs- und Anregungsfunktionen übernehmen“, sowie die „Region durch sie eine ‚eigene Adresse‘ (erhält)“ (FORUM 1997, 26f).

Nach dieser kurzen Auflistung defizitärer Aspekte der Regionalisierung in Niedersachsen ist jedoch zu betonen, daß es auch positive Elemente und Anstöße gibt.

Hervorgehoben wird immer wieder der „Prozeßnutzen“, den die neuen Formen der Zusammenarbeit auf regionaler Ebene leisten. Das Sich-Kennenlernen und der Informationsaustausch von Akteuren aus ganz unterschiedlichen Berufswelten und gesellschaftlichen Institutionen schafft Respekt und Verständnis für andere Sichtweisen und fördert die Herausbildung innovativer Netzwerke. Ebenso wirkt die Einbindung in Regionalisierungsprozesse trotz unterschiedlicher (Ausgangs) Interessen identifikationsfördernd und erschwert das spätere Ausscheiden aus gefundenen Kompromißlinien. Positive Erfahrungen konnten auch mit der Tätigkeit eines externen Moderators (z.B. GLP Bremen-Niedersachsen) bezüglich der Förderung konsensueller Strategien gemacht werden.

Sofern, was an dieser Stelle nicht argumentativ entfaltet werden kann, die regionale Ebene im Zuge der fortschreitenden Globalisierung an Bedeutung gewinnt und besonderer politischer und ökonomischer Gestaltungskompetenz bedarf, stellt sich eine solche Herausforderung insbesondere für die strukturschwachen Teile des Flächenlandes Niedersachsen. Hierauf soll abschließend am Beispiel Nordwestniedersachsens eingegangen werden.

#### **4 Neue Regionalisierungsstrategien für das strukturschwache Nordwestniedersachsen**

Wenn man den Nordwesten Niedersachsens mit anderen Regionen des Landes oder der Entwicklung Niedersachsens oder der angrenzenden Stadt-

staaten vergleicht, genügen wenige statistische Parameter, die eine besondere Strukturschwäche signalisieren (s. Abb. 3).

Hinter diesen wenigen statistischen Schlaglichtern sind die folgenden strukturellen Defizite die eigentlichen Ursachen für das bisherige wirtschaftliche Zurückbleiben des Nordwestens und die geringen Aussichten, einen raschen Anschluß an prosperierende Regionen zu finden.

- Bei stagnierendem produzierendem Sektor sind v.a. anspruchsvolle (v.a. unternehmensbezogene) Dienstleistungen ebenso wie der Besatz mit F+E Leistungen unterdurchschnittlich vertreten.
- Krisenanfällige Branchen, derzeit v. a. der Schiffbau und Maschinenbau, bis vor einiger Zeit auch Automobilbau sowie Luft- und Raumfahrttechnik finden sich im Nordwesten überproportional.
- Trotz der vorzugsweise flächig-kleinteiligen Siedlungsstruktur herrscht punktuell konzentriert (v. a. an der Küste und den wenigen größeren Zentren) eine Dominanz von Großbetrieben gegenüber Klein- und Mittelbetrieben.
- Der produzierende Bereich zeichnet sich durch ungünstige Kontrollstrukturen aus; er besitzt ein Übergewicht an Fertigungstätigkeiten gegenüber unterdurchschnittlichem Besatz mit höherwertigen dispositiven Funktionen (kaum Unternehmenszentralen).
- Überdies leidet die Region an ihrer durch die deutsche Vereinigung und Ostöffnung noch bemerkbarer gewordenen Randlage und den Strukturfolgen eines ländlich-peripheren Raumes, wobei die südoldenburgischen Landkreise Cloppenburg und Vechta mit ihrer industrialisierten Agrar- und Nahrungsmittelwirtschaft ebenso positive Wachstumsraten aufweisen wie der Landkreis Ammerland und das Oberzentrum Oldenburg.

Abb. 3: Sozial- und Wirtschaftsindikatoren ausgewählter Arbeitsmarktregionen in Bremen, Hamburg und Niedersachsen

**Bruttowertschöpfung in DM pro Einwohner (1994)**

Leer	25.525
Cloppenburg	30.385
Bremerhaven-Cuxhaven	31.053
Wesermarsch	33.054
Oldenburg	47.902
Wolfsburg	49.550
Hannover	51.818
Land Bremen	52.801
Land Hamburg	70.050

Fortsetzung →

Fortsetzung: Abb. 3

### **Steuereinnahmekraft in DM pro Einwohner (1996)**

Leer	755,94
Bremerhaven-Cuxhaven	803,26
Emden	859,93
Wilhelmshaven	899,10
Oldenburg	1180,97
Wolfsburg	1153,83
Hannover	1405,92

### **Anteil hochqualifizierter Beschäftigter an allen Beschäftigten in % (1996)**

Cloppenburg	3,2
Leer	3,4
Emden	4,0
Oldenburg	6,4
Braunschweig-Salzgitter	8,2
Hannover	9,8
Land Bremen	9,8
Land Hamburg	11,5

### **Arbeitslosenquote in % (1997)**

Wilhelmshaven	16,6
Leer	15,6
Emden	15,5
Bremerhaven-Cuxhaven	15,3
Oldenburg	13,1
Hannover	12,7
Land Niedersachsen	12,9
Land Bremen	16,8
Land Hamburg	13,0

### **Verschuldung der Kommunen in DM pro Einwohner (1996)**

Wesermarsch	3258
Bremerhaven-Cuxhaven	2765
Land Niedersachsen	2387

Angesichts dieser verlangsamten Entwicklung des Nordwestens im Verhältnis zur bundesdeutschen und niedersächsischen Entwicklung werden maßgebliche, um effektive Wirtschaftsstrukturpolitik bemühte Ansätze auch hier diskutiert. Im kurzen Überblick soll auf die folgenden strategischen Gedanken zur Förderung der regionalwirtschaftlichen Situation vor Ort eingegangen werden (Abb. 4):

Abb. 4: Neue Ansätze der Regionalisierung im Nordwesten

<p>1. Stärkung möglicher Wirtschaftsverbundkomplexe</p> <p>Prinzip: Verdichtung der Wertschöpfungskette in der Region?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ernährungswirtschaft</li> <li>- Maritime Verbundwirtschaft</li> <li>- Fahrzeugbau (Straßenfahrzeuge / Luft- und Raumfahrt)</li> <li>- Energiewirtschaft</li> <li>- (Maritime) Umwelttechnologien</li> <li>- Kunststoffverarbeitung</li> <li>- Tourismus und Freizeitwirtschaft</li> <li>- I + K Technologien</li> </ul>			
<p>2. Verstärkter Einsatz der I + K Technologien</p>			
<p><i>zusätzliche Beschäftigung</i></p>		<p><i>Innovative Vernetzung</i></p>	
Telearbeit	höherwertige	Wissenstransfer	Unternehmenskooperation
Call-Center	Dienstleistungen		
<p>Multimedienleistung und -entwicklung</p>			
<p>3. Nordwesten als „learning region“</p> <p>= Innovation als sozialer Prozeß in wachsenden Netzwerken (soziales Kapital)</p>			

Die erste Strategie widmet sich dem Ansatz möglicher Produktionscluster oder Wirtschaftsverbundkomplexe in Nordwestdeutschland. Es geht also um den Versuch, wirtschaftliche Aktivitäten, die von Forschung und Entwicklung innovativer Produkte bis zu deren Erzeugung samt Zulieferstrukturen reichen und auch Vertrieb, Marketing, Reparatur- und Wartungsleistungen sowie sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen umfassen, möglichst in einem Raum zu identifizieren und arrondieren. Die damit angestrebte Verdichtung von Wertschöpfungsketten in einer Region sollen zu deren ökonomischer Stabilisierung führen (HUEBNER 1997, REHFELD 1994, ROSENFELD 1997, SCHUSTER 1996). Von den im Nordwesten für eine derartige Entwicklung diskutierten Branchenbereichen dürften am ehesten die im Raum überproportional vertretene Ernährungswirtschaft, die Umwelttechnologien sowie Tourismus und Freizeitwirtschaft mit ihren Potentialen aussichtsreich erscheinen, die übrigen entweder mangels in zu geringerer Zahl vorhandener oder nicht verbindbarer Teilkomponenten (so die maritime Verbundwirtschaft, die sowohl Hafenwirtschaft als auch Schiffbau als auch meeresbezogene Forschung umfaßt) kaum im Frage kommen.

Was den verstärkten Einsatz von I+K Technologien angeht, schließt sich der Nordwesten nur einer Entwicklungsperspektive an, die auch von anderen Regionen propagiert und (z.T. mit Erfolg) umgesetzt wird. In der Tat haben bereits bestehende Call-Center in Bremen, Nordhorn und Wilhelms-

haben über 2.000 neue Arbeitsplätze geschaffen. Eine Dispersion von Telearbeit (auf dem Land) steckt in den Kinderschuhen. Höherwertige Dienstleistungsbeschäftigung sowie die Nutzung von Wissenstransfer und Unternehmenskooperation mittels der I+K Technologie sind im Nordwesten eher unterrepräsentiert.

Um den Nordwesten auf den Weg einer innovativen „learning region“ zu bringen, wäre vor allem über bessere Qualifizierungschancen auf allen Ebenen das regionale Arbeitskräftepotential zu stärken sowie über beispielhafte Projekte eine flexiblere und kreativere Unternehmenskooperation und Arbeitsstruktur zu fördern.

## **5 Zwei innovative Regionalisierungsansätze im Nordwesten**

Zwei Regionalisierungsansätze im Norwestraum greifen die soeben skizzierten Strategielinien auf.

### *5.1 Regionale Innovationsstrategie (RIS) Weser-Ems*

Mit der Anerkennung des Weser-Ems-Raumes als einziger deutscher Modellregion für eine „regionale Innovationsstrategie“ durch die Europäische Kommission begann im März 1997 die Zusammenarbeit von 17 Landkreisen und kreisfreien Städten im Regierungsbezirk Weser-Ems. Bemerkenswert ist die starke Mitwirkung der regionalen Wirtschaft, die nicht nur mit 4 Unternehmensvertretern neben den Kammern in der vierzehnköpfigen Lenkungsgruppe und noch zahlreicher im Regionalrat (250 Mitglieder aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung u. a.) repräsentiert ist, sondern auch über eine Unternehmensbefragung (20% Rücklauf bei 3.300 befragten Unternehmen) inhaltlich an der Stärken-Schwächen-Analyse und den regionalökonomischen Leitvorstellungen beteiligt ist.

Die Abbildung 5 zeigt, daß ganz im Sinne der für den Nordwesten identifizierten Wirtschaftsverbände drei Leitthemen als Handlungsfelder mit größten Entwicklungschancen benannt werden, aber auch andere der in Abb. 4 aufgelisteten möglichen Verbundkomplexe auf der Stufe von Fachthemen Berücksichtigung fanden. Mit den Querschnittsthemen sind unter anderem Strategieaspekte gemeint, die im Sinne der Förderung einer kreativen „learning region“ wirken wollen. Mit acht „Startprojekten“ sollen ab jetzt erste Umsetzungsvorhaben zu den wichtigsten Handlungsbereichen der Gesamtstrategie angegangen werden (Abb. 6).

Wenn man sich mit dem bisher erarbeiteten Konzept der RIS Weser-Ems kritisch auseinandersetzt, ist vor allem positiv zu würdigen, daß hier erstmals ein qualifiziertes Akteursnetz staatlicher und differenzierter gesellschaftlicher Vertretung auf der Höhe des regionalökonomischen Diskurses

Abb. 5: RIS – Themenfelder

	Land Oldenburg	OBE	Ost-Friesland
Leitthema	Dienstleistungen für die Zukunft	Zukunftsträchtige Ernährungswirtschaft Nachhaltiger/produktionsintegrierter Umweltschutz	Zu Gast in Weser-Ems
Fachthemen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- moderne Informations- und Kommunikationstechnologien</li> <li>- wirtschafts- und umweltgerechte Verkehrslogistik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nachwachsende Rohstoffe</li> <li>- Biotechnologie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesundheitswesen</li> <li>- zukunfts-trächtige Energiewirtschaft</li> <li>- maritime Verbund-industrie</li> </ul>
Querschnittsthemen	Verkehrsinfrastruktur – Innovationsfinanzierung – Beschäftigung – endogene Innovationspotentiale – Wirtschaft und Verwaltung		

Abb. 6: RIS – WESER-EMS

<ul style="list-style-type: none"> <li>* Akteursspektrum mit starker Wirtschafts-/Unternehmenskompetenz</li> <li>* Leitthemen – Querschnittsthemen – Schlüsselthemen (Informations- und Wissenstransfer/Kooperation und Vernetzung)</li> </ul> <p><b>* 8 Startprojekte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung von Existenzgründungen aus den Hochschulen</li> <li>- Optimierung staatlicher Planungs- und Genehmigungsverfahren</li> <li>- Regionaler Innovationsfonds</li> <li>- Kompetenzzentrum Ernährungswirtschaft</li> <li>- Kompetenzzentrum Tourismus</li> <li>- Förderung moderner Dienstleistungsarbeitsplätze</li> <li>- Stärkung der regionalen Umweltschutzwirtschaft</li> <li>- Optimierung Güterverkehrslogistik</li> </ul> <p><b>Kritik an RIS:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* einseitig regionalwirtschaftliche Strategie</li> <li>* kein nachhaltiges Entwicklungsmodell</li> <li>* wichtigstes Oberzentrum fehlt: Bremen</li> </ul> <p><b>deshalb:</b> Verbindung zu Regionalem Entwicklungskonzept der GLP suchen!</p>
---

stehend eine Entwicklungskonzeption erarbeitet hat. Kritik sei zum einen daran erlaubt, daß es sich um ein stark wirtschaftslastiges Konzept handelt und damit der Herausforderung nicht Genüge getan wurde, einen nachhaltig zwischen Ökonomie-, Ökologie- und Sozialkulturinteressen gestaltbaren Lebensraum als Zielhorizont anzustreben. Zum anderen ist die RIS Weser-Ems mit dem Konstruktionsfehler behaftet, das eindeutig nach außen

imagegebende und nach innen funktional bedeutendste Oberzentrum, nämlich Bremen, nicht in den regionalen Zuschnitt einzubeziehen.

Die beiden angesprochenen Defizitpunkte vermeidet das „Regionale Entwicklungskonzept“ der Gemeinsamen Landesplanung Bremen-Niedersachsen, weshalb es in der ersten Informationsbroschüre der RIS Weser-Ems (1998, 13) zurecht heißt: „... angesichts der oberzentralen Funktion Bremens ist erklärtes Ziel, daß sich die Gemeinsame Landesplanung Bremen-Niedersachsen und die Regionale Innovationsstrategie Weser-Ems annähern und – wo möglich – ergänzen und verstärken.“

### *5.2 Regionales Entwicklungskonzept (REK) der Gemeinsamen Landesplanung (GLP) Bremen-Niedersachsen*

In den Geltungsbereich des REK für den Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen-Niedersachsen ist das Land Bremen mit den beiden Städten Bremen und Bremerhaven eingebunden. Dadurch werden funktional, kulturell und wirtschaftsräumlich wesentliche Potentiale im Nordwesten, die im Falle von Bremen einen sowohl verdichteten Siedlungsraum mit überregionaler Bedeutung als auch die besonderen politischen Kompetenzen eines Bundeslandes einschließlich direkter Beziehungen zur EU-Ebene ausmachen, in die gemeinsame Regionalentwicklung einbezogen. Konzeptionell wiederum ist das Leitbild des REKs im Raum Bremen-Niedersachsen von vornherein auf die Maxime nachhaltiger Entwicklung verpflichtet, indem die Leitvorstellungen in ein Zieldreieck eingebettet sind, dessen Pole ökonomisch, ökologisch und soziokulturell bestimmt sind: „Wettbewerbsfähigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen“, „Ressourcenschonung und Schutz der Natur“ sowie „soziale Stabilität und kulturelle Kreativität“ (GLP 1995).

Dieser Anspruch einer nachhaltigen Entwicklungsperspektive setzt sich in der Operationalisierung des Leitbildes im Handlungsrahmen fort, in dem fast zweihundert Projekte, darunter solche, die das Regionalprofil über Leitprojekte besonders schärfen sollen, in ihrer Konzeption, verantwortlichen Trägerschaft und dem konkreten Umsetzungsgrad beschrieben sind (GLP 1996). So finden sich einerseits ökonomisch orientierte Projekte, beispielsweise in Handlungsfeldern wie „Förderung von Verbundkomplexen“, „Innovationsförderung und technologiepolitisches Handeln“, „Förderung von KMU/Dienstleistungsförderung“ oder „wirtschaftsnahe Infrastruktur“, andererseits aber ökologisch wichtige Bereiche wie „Naturschutz und Landschaftspflege“ und „Wasserwirtschaft und Gewässerschutz“ oder soziale und kulturelle Themen unter Stichworten wie „soziale Infrastruktur“ oder „Kulturförderung“. Während Leitprojekte im ökonomischen Bereich in ihrer Substanz vielen Vorschlägen der RIS Weser-Ems entspre-

chen, ist hervorzuheben, daß entsprechende Modellprojekte auch im ökologischen und sozialkulturellen Bereich innovative Initialzündung entfalten können oder fehlende regionale Dienstleistungsangebote ausgleichen. Als wenige beispielhafte Leitprojekte seien genannt: „EDV-Verwaltung von Wasserschutzgebieten“ oder „Regionaler Entwicklungsprozeß Teufelsmoor-Wümme-Niederung“, „Tagesmütter Organisationen“ oder „Erarbeitung eines Konzeptes Kunst- und Museenlandschaft Weser-Ems“, „Kulturdatenbank/Bürgerinformationssystem und elektronischer Kulturanzeiger“ oder „Auslobung regionaler Kulturpreise“.

Mit den Ergebnissen des Regionalen Entwicklungskonzeptes Bremen-Niedersachsen und der Regionalen Innovationsstrategie Weser-Ems liegt ein ausgereifter, mit Gebietskörperschaften sowie den wichtigen gesellschaftlichen Akteurbereichen abgestimmter Fundus an Gestaltungsvorschlägen vor, der einen Aufbruch in eine die Lebensqualität und Wirtschaftsdynamik verbessernde Regionalentwicklung sein könnte. Dennoch sind die tatsächlichen Entwicklungschancen sehr viel bescheidener. Das liegt zum einen an dem – immer wieder beklagten – geringen Durchsetzungsvermögen regionaler Interessen aus Nordwestniedersachsen bei der Landesregierung verbunden mit deren Zurückhaltung und zunehmend ihren finanziellen Engpässen, Leitprojekte prioritär zu fördern. Es liegt zum anderen aber auch an der desolaten finanziellen Notlage der Kommunen, ohne deren Mitfinanzierung die relevanten EU-Programme nicht genutzt werden können. In diesem Gemenge defizitärer Ressourcen gewinnen leicht politische Ambitionen die Oberhand, in kommunaler Konkurrenz untereinander Wirtschaftsförderung und Infrastrukturpolitik auf eigene Faust zu machen. Eine solche Gefahr ist vor allem hinsichtlich des problematischen Verhältnisses des Stadtstaates Bremen zum niedersächsischen Umland nicht auszuschließen. Bremen ist einerseits wie andere Metropolen von erheblichen Suburbanisierungsvorgängen betroffen, was nicht nur zur Abwanderung von Einwohnern und Arbeitsplätzen ins Umland führt, sondern auch die Steuerkraft des kleinsten Bundeslandes schwächt. Andererseits kann der Stadtstaat (als nominelle EU-Region im Sinne der deutschen Bundesländer) direkter und effektiver auf EU-Fördermittel und durch den Länderfinanzausgleich (bis 2004 gesichert) auf erhebliche Sonderzuweisungen zurückgreifen. Insofern besteht immer die Versuchung, wirtschaftlich attraktive (oder dafür gehaltene) Projekte in eigener Regie ohne Abstimmung mit den niedersächsischen Kommunen zu realisieren. Wird damit in den Augen Bremer Politiker die für sie weiterhin erstrebenswerte Selbständigkeit als Bundesland unterstrichen, unterläuft eine solche Strategie doch die unerläßliche kooperative Regionalisierung zwischen Bremen und Niedersachsen. Eine Notwendigkeit hierfür ergibt sich nicht nur aus der Zielsetzung,

daß nur eine größere Gesamtregion im europäischen Wettbewerb durchsetzungsfähig ist, sondern auch wegen der drängenden Stadt-Umland-Probleme zwischen den beiden bremischen Oberzentren und der niedersächsischen Teilregion.

## **6 Schlußbemerkung: Zur Regionalisierung gehört Landesentwicklungspolitik**

Angesichts der vielfältigen Regionalisierungsbemühungen in Niedersachsen stellt sich allmählich die Frage: Zerfällt Niedersachsen in Regionen oder umgekehrt, welche Entwicklungskriterien können für das Bundesland insgesamt profilgebend sein? In der Tat wird Niedersachsen ein unscharfes Landesimage attestiert, sind „Heide“, „Harz“ und „Nordsee“ bekannter als Vorstellungen, die sich mit dem Namen Niedersachsen verbinden. Deshalb wird die Forderung nach einem Politikschwerpunkt „Landesentwicklung“ immer deutlicher. Leitlinien einer solchen Landesentwicklungspolitik liegen als Diskussionsanstoß inzwischen vor (KRÜGER 1998). Sie stehen unter den drei thematischen Blickrichtungen:

- Welche Schwerpunktsetzungen der Wirtschaftsstruktur sind für Niedersachsen profilgebend und sollten besonders gefördert werden?
- Gibt es gemeinsame landschaftliche, soziale und kulturelle Prägungen Niedersachsens (Merkmale der Sozialstruktur und Lebensformen, spezifische Arbeitskultur oder politische Kultur) und inwieweit sind diese einer innovativen Landesentwicklung förderlich?
- Welche regionsübergreifenden Linien müßten in einem wahrnehmungsfähigen Landesimage akzentuiert werden?

In Niedersachsen reift also die Erkenntnis: Regionalisierung tut weiterhin not, Landesentwicklung ist aber eine zusätzliche Herausforderung an Politik und andere gesellschaftlich Akteure.

## **Literaturverzeichnis**

- DANIELZYK, R. 1997: Diskursive Erarbeitung eines Regionalen Entwicklungskonzeptes für den Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen – Erfahrungen aus der Perspektive eines Moderators. In: ARL. Regionale Entwicklungskonzepte und Städtetze. Arbeitsmaterialien, S. 103–123.
- DANIELZYK, R. u. A. PRIEBIS 1997: Regionale Entwicklungskonzepte. Erfahrungen aus Westdeutschland und Schlußfolgerungen für die ostdeutschen Länder. – Inst. f. Geographie, Diskussionspapier 2, Universität Gesamthochschule Duisburg.
- FORUM 1997: Expertise: Regionale Kooperationsformen in Niedersachsen unter Berücksichtigung der in Nordrhein-Westfalen gemachten Erfahrungen mit der Regionalisierung der Strukturpolitik. Bearb. v. R. DANIELZYK und Ch. KOCH.

- GLP, Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen 1995: Regionales Entwicklungskonzept für den Raum Bremen/Bremerhaven/Oldenburg – Teil 1. Bremen, Hannover.
- GLP, Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen 1996: Regionales Entwicklungskonzept für den Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen – Teil 2. Handlungsrahmen. Bremen, Hannover.
- GLOGOWSKI, G. 1991: Regionalplanung im Spannungsfeld zwischen kommunaler Selbstverwaltung und Fachpolitik des Landes. In: ARL (Hrsg.): Perspektiven der kommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen – Neue Wege der Regionalpolitik. Hannover, S. 1–14.
- HUEBNER, M. 1997: Verbundkomplexe in der Nordwest-Region. Befund und Handlungsmöglichkeiten der Strukturpolitik in 3 Beobachtungsfeldern. Arbeitsmaterialien FORUM Oldenburg.
- KRÜGER, R. 1996: Regionalisierung in Niedersachsen – Ansätze einer neuen Planungskultur? In: G. BRUNN (Hrsg.): Region und Regionsbildung in Europa. Baden-Baden, S. 273–284.
- KRÜGER, R. u. a. 1998: Landesentwicklungspolitik Niedersachsen – Herausforderungen und neue Wege. Stellungnahme, vorgelegt vom Arbeitskreis Landesforschung der WIG. In: Neues Archiv für Niedersachsen, H. 1, S. 1–5.
- LANDESRaumORDNUNGSPROGRAMM NIEDERSACHSEN 1992. Entwurf vom 21.05.92. Hannover.
- LOMPE, K. 1998: Chancen und Grenzen dezentraler Steuerungsansätze in einer globalisierten Ökonomie. In: JANN, W. u. a. (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl BÖHRET zum 65. Geburtstag. Baden-Baden, S. 545–563.
- NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM 1997: Regionale Kooperation in Niedersachsen. Perspektiven für eine regionalisierte Landesentwicklungspolitik. Schriften der Landesplanung Niedersachsen. Hannover.
- NIW 1997: Regionalbericht 1995/96/97. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. Hannover.
- REHFELD, D. 1994: Produktionscluster und räumliche Entwicklung – Beispiele und Konsequenzen. In: KRUMBEIN, W. (Hrsg.): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region. Münster/Hamburg.
- RIS 1998: Regionale Innovationsstrategie Weser-Ems. Oldenburg.
- RIS 1998: Stärken – Schwächen – Analysen. Oldenburg.
- ROSENFELD, S. A. 1997: Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development. In: European Planning Studies Vol. 5,1.
- SCHUSTER, J. 1996: Leitbild: Wirtschaft. In: ALBERS, D. u. a.: Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen aus Arbeitnehmersicht. Kooperation Universität Arbeiterkammern. Bremen, S. 26–36.
- SELLE, K. (Hrsg.) 1996: Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden und Berlin.