

Fachtagung der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Bezirk Region Süd-Ost-Niedersachsen und der Kooperationsstelle Hochschulen – Gewerkschaften SüdOstNiedersachsen an der TU Braunschweig am 17.5.2013:
„Süd-Ost-Niedersachsen – Lebenswerte Region oder Fusion aus Not“

Klaus Lompe

Regionale Entwicklungen in Süd-Ost-Niedersachsen – Voraussetzungen und Herausforderungen für einen Regionalisierungsprozess von unten.

Meine Damen und Herren, ich soll im Blick auf bisherige Entwicklungen in Süd-Ost-Niedersachsen Voraussetzungen und Herausforderungen für eine Regionalisierung von unten unter Berücksichtigung einschlägiger empirischer Forschungsergebnisse darstellen.

Unter Region Süd-Ost-Niedersachsen wird dabei der Raum im Städtedreieck Braunschweig, Salzgitter, Wolfsburg und den umgebenden Landkreisen verstanden.

Kaum ein Thema, ausgenommen vielleicht das der Globalisierung, wurde in den letzten Jahrzehnten auch in den Fachwissenschaften so intensiv diskutiert wie das der Regionalisierung – wobei Regionalisierung und Globalisierung zwei Seiten einer Medaille sind.

Nach einer mehr theoretischen Diskussionsphase schon Ende der 1980iger Jahre über die Aufwertung der Region als neues Handlungsfeld und damit verbunden die Frage nach der Notwendigkeit und den Herausforderungen von Regionalisierungsprozessen erfolgte schon in den 90iger Jahren in der Praxis eine Institutionalisierung von Regionalinitiativen in fast allen Bundesländern. Inzwischen liegen auch zahlreiche empirische Ergebnisse über Schwächen, Stärken und Probleme unterschiedlicher Lösungsmodelle vor.

Gestützt auf diese Ergebnisse und eigene Erfahrungen möchte ich zunächst allgemein auf die Frage eingehen, welche Faktoren den Bedeutungszuwachs der

Region als neues politisches Handlungsfeld bestimmen oder bestimmen. Dabei geht es auch um das Faktum, dass im zunehmenden Maße nicht mehr die Kommunen im Vordergrund stehen, sondern die Frage, wie man bei bestimmten Aufgaben zu einer adäquaten regionalen Handlungsstruktur für erfolgreiche Steuerungsstrategien kommen kann.

Im zweiten Teil soll dann auf die Erfahrungen gestützt der Frage nach Voraussetzungen und Herausforderungen einer Regionalisierung von unten am konkreten Beispiel des Prozesses in unserer Region nachgegangen werden.

Zum Schluss soll auf aktuelle Diskussionslinien hierzu eingegangen werden, wobei die zurzeit sehr emotional geführte Diskussion um die Regionalisierung von oben, also einen politisch administrativen Zusammenschluss, angesprochen wird, aber nicht im Zentrum steht.

Zielen Regionalisierungsaktivitäten letztlich darauf ab, Lebenslagen der Bürger in der Region zu stabilisieren oder zu verbessern, vor allem über Beschäftigungssicherung oder –aufbau, über Standortsicherung oder den Abbau von innerregionalen Disparitäten, so geht es bei dem Prozess vor allem darum, wie es durch Innovationen vor Ort gelingen kann, die unter anderem durch fortschreitende Globalisierungstendenzen ausgelösten wirtschaftlichen und sozialen Folgen aufzufangen.

Der Wettkampf der Regionen ist in Europa ja inzwischen zu einem geflügelten Wort geworden. Die Region, also begriffen als Ebene zwischen Land und Kommune, wurde so als eine zukunftsweisende politische, ökonomische und gesellschaftliche Handlungsebene mit spezifischen Eigenarten „entdeckt“. Region ist keine in bisherigen Verfassungen festgeschriebene Organisationsform, sondern mehr oder weniger ein intellektuelles, wissenschaftliches Konstrukt. Regionen können durch bestimmte landschaftliche oder ökologische Zusammenhänge erfasst werden. Sie können durch Merkmale der Bevölkerung oder ihrer Kultur geprägt sein, sie können vor allem auch durch Verflechtungen wirtschaftlicher Aktivitäten und Besonderheiten von räumlich konzentrierten Produktionsstrukturen, Pendler- und Siedlungsverflechtungen bestimmt werden, was sicherlich für unsere Region im Vordergrund steht.

Es handelt sich primär im Kern um eine altindustrialisierte Region, die lange Zeit von einem massiven Strukturwandel gekennzeichnet war, in der große Unternehmen mit regionalen und ohne regionalen Konzernzentralen eine zentrale Rolle spielen. Es handelt sich um eine Region mit hoher wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Potenz, die aber auch durch große Disparitäten in Teilräumen gekennzeichnet ist, durch Spaltungstendenzen, wie sie auch für die Gesamtgesellschaft heute charakteristisch sind.

Gerade im Blick auf die spezifischen Bedingungen unserer Region gilt, dass im ökonomischen Wettbewerb die Regionen Vorteile haben, die in der Lage sind, ihre Potenziale zielgerichtet zu entwickeln und sich eine einheitliche Plattform für die Außendarstellung und vor allem auch für die Erhöhung der inneren Handlungsfähigkeit zu schaffen. Im Blick auf das zentrale Motto dieser Veranstaltung „Lebenswerte Region“ kann man zugespitzt formulieren: Die Lebensqualität einer Region hängt entscheidend von der Verknüpfung von politisch-administrativen, ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und der adäquaten Einbindung der Bürger in diese Prozesse ab. Die Art der regionalen Verflechtung ist zu einem zentralen Standortfaktor geworden. Insgesamt kann die Aufwertung der Region als politische, ökonomische und gesellschaftliche Handlungsebene begriffen werden als Folge

1. der zunehmenden Dichte internationaler Regelungen und der Abnahme der Steuerungskraft traditioneller zentralstaatlicher politischer Interventionsmuster. D. h. angesichts der offensichtlichen Schwierigkeiten zentraler Organisationen, aktive und einheitliche, der Vielfalt der wachsenden Problemlagen genügende Steuerungsleistungen zu erbringen, muss man sich zunehmend bemühen, auch auf dezentraler, auf regionaler Ebene nach neuen politischen – wenn auch begrenzten – Handlungsspielräumen zu suchen. Regionalisierung kann sich immer nur auf spezifische und nicht auf das Gesamtspektrum politischer Aufgaben beziehen.
2. des Rückzugs des Nationalstaats aus der Ökonomie infolge der Dominanz neoliberaler Denkmuster in der Vergangenheit und damit verbunden
3. der veränderten realen Wirtschaftsstrukturen bzw. Unternehmensstrategien, die regionale Einflussnahmen erfordern oder erfolgsversprechend machen.

Auch für die globalisierte Ökonomie hat der Standort weiterhin zentrale Bedeutung. Gerade auch Unternehmen, die international agieren, sind dennoch in entscheidender Weise weiterhin „regionalisiert“. Man kann beobachten, dass Tendenzen der Globalisierung auch im Zeitalter moderner Informationstechnologien Gegenteilstendenzen einer weit verbreiteten Suche nach Transparenz, demokratischer Verantwortung, Identität und vor allen Dingen räumlicher, aber auch kultureller Nähe hervorbringen,

4. des wachsenden Spannungsverhältnisses von ökologischem Problemdruck und der Dominanz ökonomischer Integrationsprozesse vor allem auf der EU-Ebene. In ökologischer Hinsicht nimmt auch die Forderung nach räumlicher Zurechenbarkeit von Umweltbelastungen und Umweltfolgen aus Produktion und Konsum und nach der Etablierung regionaler Energie- und Stoffkreisläufe zu. Überhaupt erfordert das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung die Zusammenschau verschiedener sektoraler Wertschöpfungsprozesse im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Lebenslagen und Lebensräume. Als Bezugsrahmen einer entsprechenden Politikstrategie erweist sich in der Regel die lokale Ebene als zu klein und die nationale Ebene als zu groß.

5. des wachsenden Drucks der Individuen an politischen Prozessen vor allem vor Ort teilhaben und Einfluss nehmen zu wollen.

An der Erstellung des regionalen Entwicklungskonzepts für Südostniedersachsen hat z. B. eine große Zahl von Bürgern über einen langen Zeitraum teilgenommen und auch das Projekt Stadt+Um+Land 2030 des ZGB enthielt neben einem Expertendialog auch einen Bürgerdialog, der in ein viel beachtetes Bürgergutachten mündete. Gerade das Bürgergutachten machte deutlich, dass regionale Initiativen dieser Art Labore für neue Formen von Demokratie sein können. Letztlich und vor allem

6. ist die Aufwertung der Region verbunden mit der Notwendigkeit, beim kommunalen Handeln sich immer mehr der Ressource Kooperation zwischen verschiedenen staatlichen, kommunalen und privaten bzw. privatwirtschaftlichen Entscheidungsträgern bedienen zu müssen.

Das Interesse an regionaler Kooperation aus kommunaler Sicht gewinnt vor allem auch wegen der knappen Mittel bei immer differenzierteren Aufgabenstellungen an Bedeutung. Kommunale Zuständigkeitsbereiche und räumliche Verflechtungsbereiche stimmen selten noch überein und vielfältige Aufgaben etwa der Daseinsfürsorge überfordern oft die einzelne Kommune. Entscheidungen in Gemeinden erzeugen häufig auch externe Effekte, die nur durch interkommunale Zusammenarbeit oder zentrale Regulierung bewältigt werden können. Der Druck aus der immer größer werdenden Finanznot mancher Kommunen, der u. a. auch mit Folgen des demografischen Wandels zusammenhängt, führt zu sich auftürmenden Haushaltsdefiziten, die bestimmte Kommunen aus eigener Kraft nicht abbauen können. Interkommunale Zusammenarbeit kann diese Defizite nicht beseitigen, aber dazu beitragen, dass die vorhandenen Ressourcen effizienter eingesetzt werden. Der inzwischen in Niedersachsen etablierte staatliche „Rettungsfonds“ für besonders verschuldete Kommunen ist ja inzwischen angelaufen, also für solche Kommunen, die keine Chance haben, aus eigener Kraft Schulden abzutragen.

Ich stimme mit anderen Regionalforschern überein, dass solche Rettungsmaßnahmen etwa über Fusionen mit deutlichen Auflagen in Richtung einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit verbunden werden müssten.

Jeden zweiten Tag verschwindet in Deutschland eine Gemeinde von der Landkarte, seit 2000 sind das mehr als 15 %. Bei uns wird ja gerade intensiv über eine Fusion von Wolfsburg mit dem Landkreis Helmstedt diskutiert. Durch eine solche Fusion könnten sicherlich Lebenslagen in Helmstedt verbessert werden. Kommt sie zustande, sollte sie als ein Baustein für den größeren Zusammenschluss der Region und nicht als dessen Ersatz begriffen werden.

Auch die Förderkonzepte der EU-Strukturfonds sind auf regionale Entwicklungskonzepte ausgerichtet und die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik hat seit langem ihre Förderkonzepte um das Regionalmanagement erweitert.

Gerade Regionen können zunehmend auch zu Räumen verdichteter Sozialbeziehungen werden, nicht zuletzt als Folge der Auflösung lokaler Gemeinschaften angesichts des Zusammenwachsens von Ortschaften, der Trennung von Wohn-, Arbeits- und Orten der Freizeitgestaltung und der damit

verbundenen Mobilität der Bevölkerung, wobei diese Prozesse weitestgehend innerregional bleiben.

Es gibt inzwischen eine bunte Landschaft von Regionalisierungsprozessen nicht nur in der Bundesrepublik. In den meisten Regionen gibt es dabei eine Mischung von „harten“, auf feste Institutionalisierung und hierarchische Steuerung ausgerichteten Strukturen und „weichen“ Formen, auf Verhandlungen in Netzwerken basierenden informellen oder formellen Ansätzen, also das, was wir Regionalisierung von unten nennen.

Diese Regionalisierung als ein dezentrales politisches Konzept setzt zur Entwicklung unverwechselbarer Standortprofile einzelner Regionen im europäischen Wettbewerb durch den Aufbau von Spezialisierungsvorteilen vor allem auf neue dialogorientierte Formen der Politikfindung, wobei sich kooperatives Staatshandeln und die koordinierte Einbindung nichtstaatlicher Akteure als wesentlicher Gestaltungsgrundsatz herauskristallisiert haben. Dabei sehen sich die Teilräume in einem offenen Prozess vor die Aufgabe gestellt, regionale Kräfte zu mobilisieren, zu bündeln und die vorhandenen spezifischen Stärken einer Region möglichst auszuschöpfen und die Schwächen möglichst abzubauen. Es hat sich gezeigt, dass es für Innovationen und Problembewältigung spezifische nur dezentrale organisierbare Sets von Bedingungen gibt. Das heißt: Regionen sind vor allem Wirtschafts-, aber auch Wissenschafts-, Kultur- und Sozialräume, deren Erfolg vor allem von der Qualität der regionsinternen Verflechtungen und Interaktionsbeziehungen abhängt. Viele Faktoren sind zum größten Teil aus der Region beeinflussbar und öffnen Gestaltungschancen. Dazu gehören u. a. das jeweils vorhandene Infrastruktur- und das Forschungssystem, die Qualität der Beschäftigten, die Gesamtheit der in der Region vorhandenen Know-how-Potenziale und vor allem die geschaffenen Kooperationsstrukturen bzw. alle Rahmenbedingungen, die die Generierung von Innovationen begünstigen.

Wie in anderen Bundesländern hat sich auch in Niedersachsen nach und nach eine bunte Landschaft regionaler Kooperationen entwickelt, nicht zuletzt angestoßen durch das Konzept der Regionalisierung der Strukturpolitik der letzten sozialdemokratisch geführten Landesregierung. Sie hat immer wieder betont, dass die Stärke des Landes von den Stärken seiner Regionen bestimmt wird und hat für

einen selbstorganisierten Regionalisierungsprozess aus den Regionen heraus plädiert.

In diesem Zusammenhang ist der Regionalisierungsprozess in der Region Süd-Ost-Niedersachsen von besonderem Interesse, weil gerade hier zumindest der Regionalisierungsprozess von unten eine lange Tradition hat, was leider heute in der emotionalen Diskussion mit nicht selten populistischen Attitüden und historischen Ressentiments um eine politisch administrative Verfassung der Region oft übersehen wird. Dabei kann sich die Entwicklung des selbstorganisierten Prozesses gegenüber denen in anderen Regionen durchaus sehen lassen.

Ich kann hier nicht im Detail auf diesen selbstorganisierten Regionalisierungsprozess, der eine spezifische Dynamik entwickelt hat und in dem es zu besonderen Formen der Einbindung der unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteure, vor allem auch der ökonomischen und der wissenschaftlichen, gekommen ist, eingehen, sondern nur einige Eckpunkte aufzeigen. Ich kann aber in diesem Zusammenhang darauf verweisen, dass die Akademie für regionale Gewerkschaftsgeschichte in umfassender Weise Zeitzeugen des Regionalisierungsprozesses aus allen Akteursbereichen hat zu Wort kommen lassen. Die Ergebnisse werden im Rahmen der Regionalen Gewerkschaftsblätter veröffentlicht.

Fragt man grundsätzlich nach den Voraussetzungen und Herausforderungen für einen Regionalisierungsprozess von unten, so sind für den Erfolg regionaler Kooperationen, wie eigene Erfahrungen und die in anderen Regionalisierungsprozessen gemachten zeigen, offensichtlich vor allem folgende Faktoren von Bedeutung:

1. Die Einsicht in die Notwendigkeit regionalen Handelns und die Definition entsprechender Handlungsfelder.
2. Die Bereitschaft regionaler Akteure, auf der Basis eines Mindestmaßes an Regionalbewusstsein, Handlungsverantwortung zu tragen.
3. Die Existenz von Promotoren für regionale Kooperationen.

4. Ein hohes gesellschaftliches Akzeptanzniveau der Zielperspektiven hinsichtlich der ökonomischen, ökologischen, sozialen und politischen Sinnhaftigkeit.
5. Die Herausstellung von spezifischen, vor allem ökonomischen Alleinstellungsmerkmalen einer Region, die sich in Leitbildern verdichten.

Unmittelbare Voraussetzungen dafür sind:

1. Die beteiligungsorientierte Einbindung der gesellschaftspolitischen Kräfte.
2. Die Konstituierung fruchtbarer Allianzen zwischen politisch-administrativem System, Ökonomie und der Wissenschaft.
3. Eine gewisse Parallelisierung von ökonomisch-arbeitspolitischer und politisch-administrativer Regionalisierung.
4. Ein Mindestmaß an Institutionalisierung, um regionale Verbindlichkeit und Verantwortlichkeit im Blick auf die Erhaltung relativ offener Entscheidungsstrukturen zu sichern.
5. Dazu bedarf es auch einer geeigneten Form der Öffentlichkeitsarbeit, um regionale Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik zu kommunizieren und damit auch die Bürger für die Vorhaben zu gewinnen.
6. Eine ausreichende Bereitstellung von Mitteln, von „Risikokapital“ für Umsetzungs- und Demonstrationsprojekte in der Region, ebenso wie
7. die Verzahnung von raumrelevanten Politikfeldern mit den neu geschaffenen Steuerungspotenzialen und
8. die Unterstützung durch supraregionale Organisationen (EU, Bund, Land), begleitet von der Einsicht aller Akteure, dass regionale Strukturpolitik langfristig angelegt und nicht nur an kurzfristigen Erfolgen zu messen ist.

Viele dieser Faktoren haben auch bei der Regionalisierung von unten in Südostniedersachsen eine wichtige Rolle gespielt. Greift man einen wichtigen Faktor für die Initiierung und den Erhalt von Regionalisierungsprozessen heraus, so sind vor allen Dingen besonders engagierte Persönlichkeiten, Schlüsselpersonen und

spezifische Organisationen vor allem aus dem arbeitspolitisch-ökonomischen und dem wissenschaftlichen Bereich von zentraler Bedeutung.

Bei uns waren es in einer spezifischen Krisensituation nicht zuletzt der Leitbranchen dieser Region zunächst die Gewerkschaften, vor allem die Industriegewerkschaft Metall, die eine zentrale Promotorenrolle gespielt haben. Sie haben nicht nur über ihre eigenen Verwaltungsstellengrenzen hinaus agiert, sondern in enger systematischer Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen der Region die Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung aufgegriffen, weiterentwickelt und im Rahmen einer aktiven Dialogorientierung in die öffentliche Diskussion getragen. Ein Motiv vor allem für die arbeitspolitischen Akteure, sich an der Gestaltung der Region als neues politisches Handlungsfeld aktiv zu beteiligen, war neben dem Ziel der Bewältigung des Strukturwandels in einer spezifischen Krisensituation auch das veränderte Verhältnis von Konzern und Region. Gewerkschaften und Betriebsräte haben sich zusammen mit den Arbeitsdirektoren von VW und Preussag Stahl bzw. Salzgitter AG für die Regionalisierung stark gemacht. Sie waren dann auch die Promotoren in der Entstehungsphase der regionalen Entwicklungsagentur Reson e. V., in der sehr bald eine große Zahl von öffentlichen und gesellschaftlichen Akteuren aus Wissenschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften und anderen Verbänden vertreten war, unter anderem auch das Land durch die Bezirksregierung.

Ich kann hier nicht im Detail eine Wertung der Arbeit von Reson vornehmen. Ich verweise in diesem Zusammenhang noch einmal auf die erwähnte Publikation des Instituts von Gundolf Algermissen.

Festzuhalten ist aber zumindest als ein wichtiges Faktum, dass Reson nachhaltig die Erfüllung der, wie ich es nennen würde, Dienstleistungsaufgabe Verknüpfung erfolgreich bewältigt hat, also der zweckorientierten Zusammenführung von unterschiedlichen Akteuren für Programme und Projekte, die der Weiterentwicklung der Region dienen. Sie hat wesentlich dazu beigetragen, das viel zitierte Kooperations- und Kommunikationsdefizit unserer Region zumindest im Bereich der Kooperation von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren bzw. gesellschaftlichen Akteuren untereinander zu überwinden.

Als Modell war sie Ausgangspunkt von Weiterentwicklungen wie der Projektregion Braunschweig GmbH und der Wolfsburg AG, die in der nächsten Dekade zentrale

Institutionen des selbstorganisierten Regionalisierungsprozesses waren, wobei der Dualismus ähnlicher Aufgabenwahrnehmungen durch diese beiden Organisationen mit Überschneidungen in einem Wirtschaftsraum nicht unproblematisch war. Dieser Geburtsfehler wurde inzwischen korrigiert. Der Zusammenschluss der beiden Organisationen zur „Allianz für die Region“ stellt den bisherigen Abschluss der Schaffung von Kompetenznetzwerken dar, die offensichtlich in allen Regionen entscheidende Faktoren für eine innovative Regionalentwicklung sind.

Reson hat die Themenfelder vorgegeben, die bis heute in den Netzwerken von zentraler Relevanz sind und auch eine wichtige Rolle bei der Erstellung des regionalen Entwicklungskonzepts gespielt, das auf gemeinsamer Initiative von Zweckverband Großraum Braunschweig, Bezirksregierung und Reson unter Beteiligung einer großen Zahl von Bürgern aller gesellschaftlichen Bereiche erstellt wurde.

Verkehr und Mobilität, Zulieferstandort Südostniedersachsen, Biotechnologie, Energie, Umwelt, Recycling, Arbeit und Qualifizierung, regionale Gründungsinitiative, Kultur, Innovation und EU, Projektmanagement und Regionalmarketing waren die zentralen Handlungsfelder des regionalen Entwicklungsprogramms, das auch intensiv mit der damaligen Landesregierung diskutiert wurde. Die damaligen Befunde und priorisierten Themen sind im Nachhinein voll bestätigt worden. Im Rahmen der genannten Handlungsfelder wurden vor allem die demografische Entwicklung und die Infrastruktur sehr frühzeitig mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes als zentrale regionale Herausforderung identifiziert. Denn Südostniedersachsen steht – wie betont – in Bezug auf den internationalen Standortwettbewerb weiterhin vor großen Herausforderungen. Demografie und Infrastruktur sind dabei zentrale Schlüsselbereiche. Etwa ohne eine adäquate Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur sind die Chancen eines solchen Wettbewerbes begrenzt.

Konsequent hat die „Allianz für die Region“ Lebensqualität mit den Handlungsfeldern Bildung, Gesundheit, Energie, Freizeit und Arbeitsplätze mit den Feldern Verkehrs- und Automobilwirtschaft und Forschung, Wirtschaftsförderung und Ansiedlung ins Zentrum ihrer Arbeit gestellt. Über die aktuellen Entwicklungen, Erfolge aber auch Enttäuschungen, die mit allen bisherigen Initiativen auch verbunden sind, wird sicherlich Herr von Ingelheim später noch ausführlich referieren.

Was das Arbeitsfeld Verkehrs- und Automobilwirtschaft betrifft, war im Blick auf das Thema Alleinstellungsmerkmal als wichtiger Regionalfaktor das konsenshaft entwickelte Leitbild Verkehrskompetenzregion sicherlich von großer Bedeutung. Denn gerade hier hat sich in unserer Region ein Cluster entwickelt, also ein regionales Netzwerk von Unternehmen, Forschungs- und Bildungseinrichtungen und anderen Organisationen in einem bestimmten Wirtschaftszweig oder einer bestimmten Wertschöpfungskette, das zu einer Vielzahl konkreter wichtiger Projekte führte. Die Gründung des Niedersächsischen Instituts für Fahrzeugtechnik, der Zuschlag für das „Schaufenster E-Mobilität“ und die Beauftragung mit der „Landesinitiative Mobilitätswirtschaft“ sind einige Beispiele dafür. Diese Entwicklung hängt wesentlich mit den „wissenschaftlichen Entdeckungen“ dieser Region zusammen, indem nämlich die vermeintliche Schwäche – eine starke wirtschaftliche Abhängigkeit von einem oder wenigen Unternehmen – mittels Clusteranalyse als entwicklungsfähiges Potenzial identifiziert wurde, das über die Leitbildfunktion Verkehrskompetenzregion mobilisierend wirkte.

Es ist dabei schon erstaunlich, dass über einen so langen Zeitraum die Kooperation zwischen politisch-administrativen und den gesellschaftlichen Akteuren mit durchaus unterschiedlichen Handlungslogiken relativ stabil geblieben ist, sich in den letzten zwanzig Jahren alles in allem bestätigt hat und wichtige und erfolgreiche Projekte gelungen sind und damit auch insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit der Region verbessert wurde. Diese positive Entwicklung, auch wenn man weiter vorhandene Disparitäten in Teilräumen nicht übersehen darf, hängt sicherlich auch mit der Entwicklung der Unternehmen vor allem der Leitbranchen sowie der Weiterentwicklung der wissenschaftlich-technischen Infrastruktur zusammen und der Tatsache, dass ein deutlich erhöhtes Kooperationsniveau zwischen den beiden Säulen der Regionalisierungsentwicklung zu konstatieren ist.

Dass weiterhin Disparitäten zu konstatieren sind, hängt sicherlich auch damit zusammen, dass neben einer weitgehenden erfolgreichen Regionalisierung von unten der konsequente nächste Schritt der politisch-administrativen Vereinigung der Region ausgeblieben ist und dies zu einem ernstem Entwicklungshemmnis zu werden droht.

Während die regionale Wissenschaft schon lange auch den Prozess einer politisch-administrativen Regionsbildung thematisiert hat, wurde die Problematik einer

verfassten Region erst jüngst in der regionalen Politik aufgegriffen – zunächst durch den Oberbürgermeister der Stadt Braunschweig, der für eine verfasste Region nach dem Beispiel Hannovers plädiert und neuerdings mit den Vorschlägen einer Gruppe von SPD-Politikern zu einem Mehrzweckverband.

In der ersten Phase des diskutierten Regionalisierungsprozesses in Süd-Ost-Niedersachsen war der Prozess durch ein spezifisches Steuerungsdreieck von Bezirksregierung, Zweckverband Großraum Braunschweig und der Regionalen Entwicklungsagentur Reson bestimmt, wobei jeder der drei Akteure in dem Regelungssystem je spezifische Aufgaben hatte. Während sich der Regionalisierungsprozess von unten über die Kontinuität der vier genannten Entwicklungsagenturen relativ stabil entwickelt hat, wurde die politisch-administrative Ebene, also die Regionalisierung von oben, z. B. nachhaltig dadurch geschwächt, dass die Bezirksregierung, die sich inzwischen zu einem wichtigen Regionalmanager entwickelt hatte und eine zentrale Klammer- und Bündelungsfunktion innehatte, von der vorherigen Landesregierung abgeschafft wurde. Hierdurch entstand ein nachhaltiges Vakuum, was nicht zuletzt an der aktuell diskutierten Praxis der Vergabe von Fördermitteln deutlich wird, da es z. B. Aufgabe der Bezirksregierung war, Regionalprojekte mit Förderprioritäten zu versehen und gegenüber dem Land zu vertreten. Der ZGB ist heute die einzige Regionalklammer auf der politisch-administrativen Ebene. Er ist aber primär binnenorientiert, hat also kein Mandat für eine regionale Außenvertretung. Er ist auch dadurch beschränkt handlungsfähig, dass er nur einen engen Aufgaben-/Kompetenzbereich und eine schwache Ressourcenausstattung hat und latente Differenzen zwischen Kommunen und ZGB immer wieder sichtbar wurden. Zudem bleibt die Frage offen, ob er zu einer für die Regionalentwicklung so wichtigen Identitätsbildung Entscheidendes beigetragen hat.

Ich meine, dass am Ziel einer einheitlich verfassten Region für einen hoch attraktiven, wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum mit ausgezeichneter wissenschaftlicher Infra- und nachhaltiger Kulturstruktur es keinen Zweifel geben sollte. Verfassungen haben eine symbolische und eine instrumentelle, eine politische Steuerungs- und eine gesellschaftliche Integrationsfunktion. Für eine Region bedeutet das, dass Verfassungen Identifikation schaffen und am ehesten eine virtuelle zu einer realen Regionseinheit machen können.

Die Defizite hinsichtlich eines adäquaten abgestimmten Verwaltungshandelns in unserer Region sind in vielen Gutachten ausführlich dargelegt und werden auch von Politikern der Region immer wieder artikuliert. Stichworte sind u. a. unzureichende Verwaltungsgrößen, fragmentierte Zuständigkeiten, funktionale und administrative Zersplitterung, Mangel an Abstimmungen oder koordinierten Strategien usw. Bedarf an Strukturen eines einheitlichen Handlungssystems gibt es vor allem im Blick auf viele Bündelungsaufgaben und solche, die früher die Bezirksregierung wahrgenommen hat. Bedarf gibt es hinsichtlich

1. der Interessenvertretung gegenüber Brüssel, Berlin, Land und Großinvestoren,
2. einer strategischen Raumentwicklung in globaler Konkurrenz,
3. eines effizienten Ressourcenmanagements etwa bei der Raum- und der Verkehrsplanung und
4. eines konsistenten Finanz- und Lastenausgleichs als Ausdruck einer solidarischen Regionsentwicklung.

Je mehr man sich gerade dieser Aufgabe stellt, umso mehr muss ein regionales Gremium mit eigenständiger Legitimation ausgestattet sein, umso unabhängiger müssen die regionalen Entscheidungsträger von den betroffenen Kommunen sein – was eben am ehesten über ein von den Bürgern direkt gewähltes Parlament erreicht werden kann. Ein solches Gremium könnte auch dazu beitragen, lokale Egoismen zugunsten des regionalen Gemeinwohls einzuschränken.

Die sozialdemokratischen Mandatsträger haben sich für den Vorschlag eines Mehrzweckverbandes nach dem Vorbild des Regionalverbandes Ruhr entschieden, für ein Gremium mit Pflicht- und freiwilligen Aufgaben ohne ein direkt gewähltes Parlament.

Ich kann hier nicht im Einzelnen auf den Mehrwert oder die politischen Transaktionskosten der Schaffung einer verfassten Region mit unterschiedlichen demokratischen Legitimationsmechanismen oder die Probleme näher eingehen, die ich auch bei dem Vorschlag dieses Typs Mehrzweckverbandes sehe.

Die spätere Diskussion gibt sicher die Gelegenheit dazu, ausführlicher Stellung zu nehmen.

Nur am Rande sei erwähnt, dass eine neuere Studie von vier ausgewiesenen Regionalforschern zur Entwicklung der Ruhr-Region zu einer ernüchternden Bilanz der regionalen Entwicklung unter der Ägide des Regionalverbandes kommt. In der Studie unter dem Titel „Viel erreicht, wenig gewonnen“ betonen sie, dass in zwei wichtigen Bereichen nichts gewonnen, sondern viel verloren gegangen sei: nämlich beim Humanvermögen und bei der regionalen Handlungsfähigkeit.

Bei jedem neuen Modell zur Schaffung einer gesamtregionalen Organisation mit spezifischen Aufgaben muss aber auf jeden Fall nicht nur eine klare Arbeitsteilung zwischen regionaler und kommunaler Ebene etabliert, sondern auch die Regelungsstruktur zwischen dem neuen Gremium und den vorhandenen Netzwerken, also primär der Allianz für die Region, die sich kompetent und mit einer hohen Potenz an Beteiligten entwickelt hat, geklärt, Schnittstellen bestimmt und Aufgabenabgrenzungen deutlich vorgenommen werden.

Kompetenznetzwerke sind, wie empirische Untersuchungen zeigen, entscheidende Faktoren für die Regionalentwicklung, vor allem für die Regionalisierung der Wirtschafts-, Struktur- und Beschäftigungspolitik mit ihrer primären Steuerung über Projekte. Steuerung über Projekte ist die zentrale Steuerungsressource im Regionalisierungsprozess von unten. Ich habe betont, dass im Zentrum der Regionalisierungskonzepte die Förderung von Innovationen in allen Bereichen der technisch-ökonomischen, der sozial-ökologischen und der politisch-strategischen Entwicklung steht. Um Innovationen anzustoßen sind offensichtlich traditionelle hierarchische Steuerungsformen ineffektiv geworden. Weder einem Unternehmer noch einem anderen Akteur kann man befehlen, seine brachliegenden Potenziale zu mobilisieren, sein Verhalten zu ändern oder sich neue Mentalitäten zuzulegen. Dazu benötigt man Projekte, die motivieren, Verfahren, die den Akteuren die Möglichkeit geben, selbst ihre Ziele und Vorgehensweise zu bestimmen.

Dass in solchen Private-Public-Partnerships die Teilnehmer gleichberechtigt sein müssen, fällt Politikern oft schwer anzuerkennen. Oft wird in diesem Zusammenhang dann vor allem neuerdings die Frage nach der Legitimation dieser Gremien gestellt. Dazu ist zu betonen, dass wir längst unterschiedliche Formen von Legitimation

haben. 1. Legitimation durch Verfahren oder 2. Legitimation durch Erfolg oder anders ausgedrückt: Legitimation durch Input oder Legitimation durch Output. Auf allen politischen Ebenen haben wir heute bestimmte Formen von Verhandlungsdemokratie und der traditionelle, in früheren Dekaden viel diskutierte staatliche Korporatismus ist längst zu einem Korporatismus in erweiterter Form in den Regionen geworden. Steuerungsversuche der Akteure sind dann dabei darauf gerichtet, technische Innovationen oder ihre Diffusion sowohl in der Produktion als auch in außerbetrieblichen Lebensbereichen zu fördern, erwünschte Verhaltensweisen zu verstärken und Mentalitäten zu ändern. Jede Region braucht erfolgreiche Projekte, braucht Erfolgserlebnisse. Die Erfahrung zeigt, dass dies für die Identitätsbildung in der Region noch wichtiger ist als das Hervorheben traditioneller weicher Standardfaktoren.

Das alles gilt auch für die genannten Handlungsfelder der „Allianz für die Region“.

Und fragt man nach heutigen Herausforderungen für den Regionalisierungsprozess von unten, so ist ein zentrales Handlungsfeld sicherlich weiterhin und verstärkt die Bewältigung der Probleme des demografischen Wandels. Die Alterung der Gesellschaft erfordert eine Vielzahl neuer Dienstleistungen, die Wachstums- und Beschäftigungsfelder jenseits der bisher bei den Regionalisierungsstrategien im Vordergrund stehenden technologischen Dimensionen eröffnen. Die Folgen des demografischen Wandels im Allgemeinen und die für die Arbeitswelt im Besonderen verlangen konsequente regionale Strategien. Der Bevölkerungsschwund wird Verteilungskämpfe anfachen, das Gerangel um Schulkinder, Kunden und vor allen Dingen um Fachkräfte hat längst begonnen und spaltet die Republik heute schon in bestimmtem Umfang in Gewinner- und Verliererregionen. Bei zunehmender Konkurrenz der Regionen wird es vor allem um Erwerbspotenziale gehen. Hierbei ist zu befürchten, dass Schrumpfungsprozesse bereits bestehende Schwächen von Regionen mehren, so dass Bevölkerungsschwund auch zum Katalysator von Ungleichheit wird. Dies gilt innerhalb unserer Region übrigens auch für den Kampf um Fachkräfte zwischen großen, ertragsstarken Unternehmen und mittleren und kleinen Unternehmen. Gerade für letztere ist das regionale Umfeld von zentraler Bedeutung. Sie sind auf das ruhende Wissen vor Ort, auf regionalen Wissenstransfer nachhaltig angewiesen. Im Zeitalter der Globalisierung werden vor allem die Regionen Gewinner sein, die rechtzeitig auf diese Probleme des demografischen

Wandels reagieren. Denn die Globalisierung der Ökonomie hat nicht nur eine Bedeutungszunahme der Regionen zur Folge, sie verweist heute darüber hinaus auch jede regionale Wirtschaft in verschärfter Weise auf das Arbeitskräftepotenzial, das ihr zur Verfügung steht. Denn vor allem dort liegen die dauerhaften Wettbewerbsvorteile einer Wirtschaft und daran hat die Globalisierung nichts geändert. Im Gegenteil: Sie hat mit der immer einfacheren Verbreitung von Technologien und Möglichkeiten, fast überall auf der Welt billig produzieren zu lassen, dafür gesorgt, dass schwer kopierbare Wettbewerbsvorteile an Bedeutung gewannen und diese liegen eben vor allem in den Quantitäten, den Qualitäten, dem Wissen und den Kompetenzen der Arbeitskräfte vor Ort. Deshalb wird mit jedem demografischen Wandel auch die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft einer Region grundsätzlich verändert. Die merkliche Verringerung des Erwerbersonenpotenzials und der rasante Anstieg des Altersdurchschnitts der Belegschaften werden die großen Unternehmen mit adäquaten Strategien eines Alternsmanagements beantworten müssen. Die kleinen und mittleren Unternehmen, die sich auf diesem Feld bisher noch sehr schwer tun, benötigen regionale Netzwerke, wenn es etwa um Präventionsstrategien im Bereich der Gesunderhaltung der Belegschaft geht.

Und noch ein anderer Faktor ist von zentraler Bedeutung: Regionalisierung war immer auch auf die Bewältigung des Strukturwandels hin orientiert. Die Logik des Strukturwandels aber ist eine andere geworden. Während in der Vergangenheit Strukturwandel vor allem hieß, dass bestimmte Industriebranchen einen Niedergang erlebten und an ihrer Stelle neue zukunftssträchtige Branchen entwickelt oder angesiedelt werden mussten, geht es in Zukunft immer mehr um eine tiefgreifende und weitreichende Erneuerung aller Branchen. In diesem Prozess wird Wissen zur zentralen Ressource für Innovationen, aber auch für eine ökologisch notwendige Dematerialisierung der Produktion. Dabei ist z. B. die Expansion des wissensbasierten Dienstleistungssektors eng an die Entwicklung des industriellen Sektors gekoppelt, was zur Veredelung und Marktkonformität der hoch entwickelten industriellen Produktion beiträgt. Mit der Bedeutung von Wissen als zentrale Ressource treten die Qualifikationen der Menschen in der Region und ihre Lebens- und Arbeitsqualität an die Stelle herkömmlicher Faktoren der Standortqualität, werden auch Aspekte der Verteilung und Fragen der Güte von Arbeit sichtbar. Konsequenterweise werden die Handlungsfelder der „Allianz für die Region“ auch auf solche

zentralen Bereiche im Kontext der neuen Logik des Strukturwandels auszurichten sein.

Und für die Gewerkschaften gilt dann, dass sie sich wieder intensiver als zuletzt wie in früheren Phasen mit ihren Zielvorstellungen in die erwähnten Kompetenzfelder einbringen sollten.