

Probleme der Regionalisierung in Niedersachsen und anderswo¹

Einleitung

Ich möchte im Folgenden einen Überblick geben über den heutigen Diskussions- und Problemstand in Sachen Regionalisierung. Dazu werde ich auf Entwicklungen in Niedersachsen Bezug nehmen, aber immer wieder auf übergreifende also nicht auf Niedersachsen beschränkte Probleme aufmerksam machen.

Ich werde im Folgenden 6 ausgewählte Problemkreise benennen und zu jedem Problemkreis Fragen stellen – Fragen, die jeweils unterschiedliche Sichtweisen bloßlegen.

Aus der Art, wie ich manche Fragen stelle, können meine Antworten herausgelesen werden. Und aus meinen abschließenden Thesen wird meine Haltung recht deutlich herauskommen. Ich will aber vorab schon sehr deutlich sagen, dass ich zwar grundsätzlich ein Befürworter von Regionalisierungen bin, aber zugleich fürchte, dass die heute vorfindlichen Formen von Regionalisierungen sehr häufig in die falsche Richtung laufen.

Eine weitere Vorbemerkung noch: Ich verzichte auf eine Vorab-Definition von Regionalisierung. Im Verlauf des Vortrages wird deutlich werden, dass es *die* Regionalisierung nicht gibt, dass es statt dessen eine vielleicht sogar als chaotisch zu bezeichnende Vielfalt von Regionalisierungen gibt. Ich verwende deshalb immer den Plural: Regionalisierungen.

Dass dieser Plural gerechtfertigt ist, wird schon aus dem folgenden Schaubild 1 deutlich. Die Karte gibt verschiedenartige Kooperationsräume wieder:

Schaubild 1: Ausgewählte Kooperationsräume innerhalb Niedersachsens²

¹ Der folgende Beitrag ist gegenüber der Vortragsfassung nur geringfügig überarbeitet worden. Auf Nachweise habe ich weitgehend verzichtet.

² Die Karte entstammt der Broschüre ‚Regionale Kooperationen in Niedersachsen‘. Hg.: Presse- und Informationsstelle der Niedersächsischen Landesregierung, Hannover 2002.

Man findet

- *unterschiedliche Bezeichnungen* der Regionalisierungen, die bereits schon auf
- *unterschiedliche Organisationsformen* aufmerksam machen;
- *unterschiedliche Größenordnungen* (gleichwohl aber können die eingezeichneten Regionalisierungen insgesamt noch als ‚kleinräumig‘ bezeichnet werden);
- *sich überlappende Regionalisierungen*.

Optische Differenzierungen gehen für mich bei dieser Karte mit einer großen Anzahl von entstehenden inhaltlichen Fragen einher. Die erste Frage ist recht grundsätzlich: Wozu dienen all diese kleinräumigen Regionalisierungen? Was sind eigentlich ihre Ziele?

Damit bin ich bei meinem ersten Problemkreis:

1. Problemkreis: Zielverschiebung

Erinnern wir uns an die vor ca. 12 bis 15 Jahren gängigen Begriffe: Man sprach von endogener Regionalentwicklung, von autonomen Regionen, von einer kulturellen, sozialen und ökonomischen Selbstbestimmung der Regionen, von einer ökologischen Kreislaufwirtschaft. Damals enthielt die Stoßrichtung der Debatte eine deutliche anti-hierarchische Komponente; man wollte auf demokratische Selbstbestimmung hinaus und sich nicht von den übergeordneten Ebenen des Landes oder des Bundes gängeln lassen.

Lassen wir einmal die sicherlich interessante Frage beiseite, ob die damaligen in der Regionaldebatte genannten Ziele realistisch waren und prüfen stattdessen, wie sich die Diskussionsschwerpunkte verschoben haben. Wer von den Zuhörern/innen hat in letzter Zeit derartige Ziele noch in aktuellen politischen Debatten vernommen? Wer kennt wissenschaftliche Beiträge, die die vor über einem Jahrzehnt üblichen Begriffe heute noch verwenden?

Was hören wir statt dessen als Zielsetzungen von Regionalisierungen? Es gibt m.E. eine Formel, die immer wieder bemüht wird und sehr plastisch die geänderte Zielsetzung erfasst:

Angestrebt wird die ‚Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit‘. Parallele ebenso häufig genannte Formeln sind etwa die ‚Notwendigkeit, sich im Wettbewerb der Regionen zu behaupten‘ oder ‚die Notwendigkeit, die Innovationsfähigkeit der Regionen zu stärken‘. In diesen Formeln wird schlaglichtartig deutlich, dass sich die Diskussionsschwerpunkte grundlegend geändert haben und andere Ziele in den Vordergrund getreten sind. Ökonomische Ziele sind dominant, andere Ziele wie die nachhaltige Stärkung der ökologischen, sozialen und kulturellen Entwicklung der Regionen geraten mehr oder weniger deutlich in den Hintergrund. Wie in vielen Bereichen der heutigen gesellschaftlichen Entwicklung zeigt sich damit m.E. auch in den Zielen der Regionalisierungen das, was man ‚Ökonomisierung‘ nennt, das heißt, eine zunehmende Unterordnung unter die Belange der Ökonomie.

Diese Zielverschiebung kann man nun unterschiedlich beurteilen. Für die eher *befürwortende Sichtweise* stellen sich folgende Fragen:

Ist die erhöhte Bedeutung der Ökonomie nicht begrüßenswert, weil damit dem entscheidenden Bereich unseres Lebens, der Wirtschaft, die Bedeutung zugemessen wird, die ihm zusteht? Handelt es sich daher um eine kaum vermeidbare Unterordnung der regionalen Entwicklung unter die Imperative der Kapitalrentabilität? Ist in diesem Sinn die Regionalisierung nicht endlich in der Wirklichkeit angekommen?

Kann eine selbstbestimmte demokratische Regionalentwicklung heute noch ein wichtiges Ziel sein oder muss man - als Realist - dieses Ziel als illusionär ansehen? Ist die anti-hierarchische Komponente der früheren Regionalisierungskonzepte heute noch problemadäquat? Kann sich möglicherweise eine erfolgreiche Regionalisierung nur dann ergeben, wenn ganz bewusst die vertikale Schiene integriert und damit der rein dezentrale Ansatz verlassen wird?

Aus eher *kritischer Perspektive* stellen sich hingegen andere Fragen:

Haben wir es heute mit einer übertriebenen Ökonomisierung zu tun, mit einer ‚In-Wert-Setzung‘ von Regionen für die Unternehmen? Muss man nicht davon sprechen, dass wir dem heutigen Zeitgeist entsprechend eine Neoliberalisierung der Regionalisierung zu konstatieren haben? Ist an die Stelle des demokratischen anti-hierarchischen Impulses eine neue Hierarchie

dergestalt getreten, dass alle Regionalentwicklungsziele vom hierarchischen Oberziel ‚Wettbewerbsfähigkeit‘ abgeleitet werden?

2. Problemkreis: Clusterförderung als Zentralinstrument

Clusterförderung ist, wenn so will, eine konsequente Umsetzung der veränderten Zielsetzung: Die regionale Ökonomie soll durch eine Politik des ‚Stärken stärken‘ wettbewerbsfähiger gemacht werden.

Cluster ist mittlerweile ein schillernder Begriff geworden. Vor 5 - 7 Jahren noch weitgehend unbekannt, ist er heute zu *dem* zentralen Schlagwort der regionalen Wirtschaftsförderung geworden. Cluster sind dabei keineswegs gleichzusetzen mit Branchen, sondern viel umfassender: Cluster sind Wertschöpfungsketten, in denen sehr verschiedene Branchen bei der Erstellung eines Produktes mitwirken (so zählen z.B. beim meistgenannten Beispiel ‚Automobil‘ auch Textilunternehmen zu den Zulieferern und damit zur Wertschöpfungskette). Damit ist zugleich benannt, dass solche Cluster häufig sehr komplex sind – und dies ist außerordentlich wichtig auch für die Wirtschaftsförderung auf regionaler Ebene, weil durch die hohe Komplexität von Clustern neue und andersartige Herausforderungen für die Akteure entstehen.

In Niedersachsen haben wir heute folgenden Zwischenstand in der regionalen Clusterförderung zu vermelden: Die Entwicklung von Konzepten ist in einigen Regionen weitgehend abgeschlossen, so in Hannover, Weserbergland, Südniedersachsen und Braunschweig. In Stade beginnt die Konzeptentwicklung. Weniger weit ist die Umsetzung vorangeschritten: Hier ist vordringlich Hannover zu nennen, der sog. ‚Hannover-Impuls‘. Wenigstens drei Punkte sind m.E. für diese beginnende Umsetzung in Hannover bemerkenswert:

- eine verstärkte Beteiligung der Wirtschaft an der Organisation und Finanzierung (ich komme auf diese Neuerung, nämlich die Veränderungen in der Akteursstruktur, noch zurück).
- eine üppige Finanzierung der vorab erstellten Gutachten durch die ebenso bekannte wie teure McKinsey-Gruppe. Auch bei der Finanzierung der Umsetzung wird nicht gespart: Vorgesehen sind bis 2013 ca. 60 Millionen € vorgesehen.
- Eine vorsichtig gesprochen außerordentlich optimistische Sicht der möglichen Resultate der Clusterförderung: Es war ursprünglich von 45.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen die Rede.

Aus eher *befürwortender Sicht* stellen sich zur Clusterförderung folgende Fragen:

Handelt es sich bei der Clusterförderung nicht um ein sinnvolles Mittel, um in der globalen Konkurrenz durch Innovationsfähigkeit zu bestehen? Sollten wir nicht dafür in Kauf nehmen, dass andere Wirtschaftsbereiche und auch kulturelle und soziale Entwicklungen vorübergehend darunter leiden?

Aus eher *kritischer Perspektive* stellen sich hingegen mindestens folgende Fragen:

Handelt es sich bei der Clusterförderung nicht um eine sträfliche Vernachlässigung ganzer regionaler Teilbereiche in Wirtschaft, Ökologie, Kultur und Sozialem? Und ist angesichts der unsicheren Erträge der Clusterförderung die Verausgabung sehr hoher Geldsummen rational?

3. Problemkreis: Konzentrationstendenzen in der Akteursstruktur

Die aktuell zu verzeichnende Clusterförderung geht einher mit einer ‚Neusortierung‘ der Akteure, die in den Regionen aktiv sind. Deutlich wird dies³, wenn wir noch einmal einen Vergleich ‚früher‘ und ‚heute‘ vornehmen.

Früher waren vergleichsweise wenig Vertreter aus der Wirtschaft (sowohl bezogen auf die Betriebsleitungen als auch auf die Akteure aus Betriebsrat/Gewerkschaften) anzutreffen, relativ übergewichtet waren Akteure aus Politik und Verwaltung, halbwegs zufriedenstellend waren soziale und kulturelle Vereine oder Initiativen vertreten.

Heute sind Akteure aus der Wirtschaft zahlenmäßig und qualitativ (bezogen auf ihre Machtstellung) deutlich in den Vordergrund gerückt; neu ist auch eine stärkere Repräsentanz von Kreditinstituten und Wirtschaftsverbänden; soweit Gewerkschafter im Block ‚Wirtschaft‘ mitgenannt werden, muss die Frage diskutiert werden, ob sie eher als Anhängsel fungieren. Einen Bedeutungsverlust müssen Vertreter aus Politik und Verwaltung hinnehmen, mehr noch Akteure aus den Bereichen Kultur, Soziales und Sport.

Ich möchte an dieser Stelle eine Nebenbemerkung zur wissenschaftlichen Debatte um Netzwerke in den Regionen einschieben. Die häufig festzustellende These lautet, dass vielfältige Netzwerkstrukturen zunehmende Bedeutung gerade in Bezug auf die Steuerung der regionalen Entwicklung bekommen. Ich selbst war immer relativ skeptisch gegenüber dieser These, weil sie empirisch schlecht belegt ist: Partielle Entwicklungen *in* den Regionen werden verwechselt mit einer Gesamtentwicklung *der* Region, ganz abgesehen von gewaltigen Unterschieden zwischen verschiedenartigen Regionstypen. Aber hier geht es mir um eine eher qualitative Problem: Handelt es sich bei der Konzentration der Akteure im Zuge von dominierender Clusterförderung z.T. bewusst, z.T. implizit um einen Abschied von Netzwerkvorstellungen? Dies wäre dann der Fall, wenn neuerdings eine Hierarchisierung in der Akteursstruktur entsteht, eine Unterordnung der gesellschaftlichen unter die ökonomischen Akteure. Eine solche Hierarchisierung wäre mit Netzwerkvorstellungen, die eine breit angelegte nachhaltige Steuerung der regionalen Entwicklung zum Ziel haben und auf Vertrauen und Reziprozität basieren, nicht vereinbar.

³ Empirisch eindeutig im Sinne repräsentativer Belege ist diese Aussage noch nicht. Jedoch stützen die Entwicklungen in den Regionen, in denen ich die aktuellen Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung verfolgt habe, recht klar die These einer Restrukturierung der Akteure. Aber es handelt sich auf jeden Fall um einen Prozess, der erst begonnen hat.

Aus einer die Neusortierung der Akteure eher *befürwortenden Sicht* stellen sich folgende Fragen:

Müssen wir nicht die Neusortierung der Akteursstruktur deshalb begrüßen, weil nun viele Akteure, die nicht nur wollen, sondern auch können, maßgeblich in die Politikbemühungen auf regionaler Ebene integriert werden? Kommt diese Entwicklung der angestrebten Stärkung der regionalen Ebenen nicht entgegen?

Aus eher *kritischer Perspektive* stellen sich hingegen folgende Fragen?

Wollen wir den deutlichen Machtzuwachs einer spezifischen Akteursgruppe? Handelt es sich nach jahrelanger Übertreibung in eine Richtung (Dominanz von Verwaltungsakteuren) nun um eine Übertreibung in die andere Richtung (Dominanz von ökonomischen Akteuren)? Handelt es sich z.T. bewusst, z.T. implizit um einen Abschied von Netzwerkvorstellungen? Kommt jetzt auch in den Akteursstrukturen eine neue Netzwerkzielen entgegenstehende Hierarchisierung auf uns zu, eine Unterordnung der gesellschaftlichen unter die ökonomischen Akteure?

4. Problemkreis: Übergeordnete Koordination der Regionalentwicklungen durch das Land

Der historische Rückblick zeigt, dass sich das Land Niedersachsen lange Zeit bewusst nicht in die regionalen Entwicklungsstrategien einmischen wollte. Das Ziel der regionalen Selbstbestimmung wurde schlagwortartig deutlich in der sog. ‚bottom-up-Strategie‘ des Landes: von unten kommende Impulse sollten von der Landesverwaltung aufgegriffen und unterstützt werden. Eine eher wohlwollende Interpretation dieser Strategie wertete diese deswegen positiv, weil die regionalen Akteure ihre Entscheidungen nicht vom Land fremdbestimmen lassen wollten und sollten. Eine eher skeptische Wertung scheint mir aber Vieles für sich zu haben. Danach handelte es sich in Wirklichkeit weniger um eine spezifische Form der Unterstützung regionaler Vorhaben durch das Land, sondern um ein ‚Tot-laufen-lassen‘ der Regionalisierung. Man sah sich angesichts der breit verankerten

Regionalisierungsforderungen veranlasst, diesem Trend nicht zu widersprechen, wollte sie in der Realität aber nicht nachhaltig voranbringen – diese Haltung fand ihre praktische Umsetzung in der (vorsichtig gesprochen) sehr zurückhaltenden finanziellen Förderung regional initiiertter Projekte. Zugespitzt kann man sagen, dass das Land die Regionen sich selbst überließ, im Wissen, dass die Regionen es selbst nicht schaffen würden.

Dieses ob zutreffender- oder fälschlicherweise als ‚bottom-up‘ –Vorgehen bezeichnete Vorgehen des Landes scheint heute Geschichte zu sein. Aktuelle Interpretationen sprechen davon, dass sich die Haltung des Landes quasi umgekehrt hat: Die Ausrichtung der regionalen Entwicklungsstrategien an einer Clusterbildung werde von Land nachdrücklich den Regionen nahegelegt. Dies entspräche einer ‚Top-down‘ – Strategie, einem von oben zwar nicht oktroyierten, aber explizit erwünschten Vorgehen, das gleichermaßen für alle Regionen des Landes gilt.

Ich bin mir nicht sicher, ob diese Interpretation einer doch recht grundsätzlich veränderten Landesstrategie zutrifft. Sicherlich gibt es bei den Konzepten einer Orientierung am Ziel Clusterentwicklung und das Land gibt immerhin Geld für die Konzepterstellung. Aber: Dies muss nicht unbedingt mit einer Top-down-Politik, also einer aktiven Steuerung von oben durch das Land einhergehen. Der inoffizielle Sprachgebrauch u.a. in der Landesverwaltung ist verräterisch: es finde keiner Ermutigung durch das Land statt; wenn die Regionen wollten, könnten sie ein Clusterkonzept erstellen und dann auch in begrenztem Umfang auf Fördergelder zurückgreifen. Diese Landesmittel sind aber daran gebunden, dass auch die regionale Wirtschaft sich finanziell beteiligt. Wichtiger noch scheint mir die Frage zu sein, ob Landesmittel nicht nur für die Konzepterstellung, sondern auch für die Umsetzung der beschlossenen Projekte in die Hand genommen werden. Ich zweifle daran.

Insgesamt könnte man der These vom neuen ‚Top-down‘ der Landespolitik einer andere These gegenüberstellen: trotz aller verbalen Veränderungen und geringfügiger Finanzbeteiligungen seitens des Landes ist die Grundhaltung konstant: Es handelt sich heute wie früher in den 90er Jahren um eine ‚passive Begleitung‘, also keine gezielte aktive Steuerung, sondern eine zögerliche Zur-Kennntnisnahme neuer Entwicklungen in den Regionen und in den Konzeptdebatten. Wenn diese Gegenthese gelten würde, bezeichnete sie interessanterweise eine parteiübergreifende Haltung. Die ‚passive Begleitung‘ wäre ebenso charakteristisch für die vormaligen roten und rot-grünen Regierungen wie für die aktuelle schwarz-gelbe Koalition.

Aus einer *eher befürwortenden Sicht*, die eine Neuausrichtung der niedersächsischen Regionalisierungspolitik für gegeben und auch richtig ansieht, stellen sich folgende Fragen:

Ist nicht die sich abzeichnende enge Zusammenarbeit von Land und Regionen eine Strategie, die in Teilen durchaus zu Recht Elemente eines ‚Top-down‘ enthalten muss?

Sollte man nicht das neue Vorgehen als Modernisierung der Landespolitik durch eine Ausrichtung auf Clusterförderung ansehen? Kommt diese Modernisierung nicht gerade auch durch das Zusammenwirken von Land und regionaler Wirtschaft bei der Finanzierung zum Ausdruck?

Aus einer *kritischer Perspektive* stellen sich hingegen folgende Fragen:

Ist diese Charakterisierung eines Wandels von ‚Bottom-up‘ zu ‚Top-down‘ überhaupt zutreffend? Will das Land und seine Akteure in Politik und Verwaltung tatsächlich aktiv koordinieren? Und wenn das Land diese Koordination denn wirklich wollte, wäre es denn in der Lage, eine solche tatsächlich durchzuführen?

Wenn Wille und Durchführungsmittel existent wären, spräche dies dann nicht gegen die These von der Aufwertung der Regionalen Ebenen, weil statt der Regionen nun das Land einen Bedeutungszuwachs erfahren würde?

Oder ist nicht eine ganz andere Charakterisierung angemessener? Handelt es sich bei der Politik des Landes nicht um eine übervorsichtige, vielleicht sogar als ‚passive Begleitung‘ zu bezeichnende Haltung? Und gilt diese Charakterisierung nicht solange (und parteiübergreifend!!), solange nicht das Land systematisch viel Geld in die Hand nimmt, um regional entwickelte Projekte präferiert zu fördern?

Entspricht dieser passive Politikstil nicht eher den geringen bis fehlenden Steuerungsmöglichkeiten des Landes?

5. Problemkreis: Modellregionen gegen neue regionale Disparitäten

Regionale Disparitäten gab es immer und gibt es gerade auch heute noch. Bemerkenswert ist der Aufmerksamkeitsgrad, der diesem Problem gewidmet wird. Früher war er sehr hoch, heute eher niedrig. Dies korrespondiert mit einem geänderten politischen Umgang mit regionalen Disparitäten: Sollten diese früher im Sinne einer Ausgleichspolitik gezielt bekämpft werden, so gelten sie heute als hinnehmbar, ja sogar als wünschenswert im Sinne der Erzeugung von Konkurrenz unter den Regionen und eines Anreizes zu Innovationen. Die Frage ist, wie man die neuerdings modische Clusterpolitik in diesen Kontext einordnet. Unter normalen Umständen verschärft eine gezielte Förderung von regionalen Clustern bereits bestehende regionale Disparitäten. Dies muss sicherlich nicht zwangsläufig so sein: Gelingt es allen Regionen, eigene Stärken in der Wirtschaftsstruktur zu erkennen und weiter zu entwickeln, so würden sich alle Regionen gleichermaßen positiv entwickeln. Doch ist eine derartige gleichläufige Entwicklung kaum wahrscheinlich. Regionen, die schon von den Ausgangsbedingungen her auf bestehenden Clusterstrukturen aufbauen können, haben weitaus mehr Chancen, mit Hilfe einer gezielten Clusterförderung ihre Wirtschaftskraft zu stärken als Regionen, in denen auf der Basis ungünstiger Wirtschaftsstrukturen nur mit Mühe kleine Clusteransätze vorfindbar sind. Zudem ist das Umsetzungsproblem nicht gering zu schätzen; während in einer Region politisch-soziale Umstände existieren mögen, die eine Verwirklichung von Clusterförderungen vorantreiben können, ist nicht ausgeschlossen, dass in der Nachbarregion eine Clusterpolitik trotz guter Voraussetzung nicht durchsetzbar ist.

Die Wahrscheinlichkeit spricht also dafür, dass Clusterpolitik regionale Disparitäten nicht verringert, sondern ausweitet. Vielleicht hat diese Erkenntnis (neben dem Ziel, mehr für ländliche Regionen im Flächenland Niedersachsen zu tun) dazu beigetragen, dass sich in der Landesverwaltung eine interministerielle Arbeitsgruppe mit dem Konzept ‚Modellregionen‘ befasst. Beabsichtigt ist, im Nordwesten, Süden und Osten des Landes benachteiligte eher ländliche Regionen gezielt zu fördern und damit den sich ausweitenden Disparitäten gegenüber den verhalten prosperierenden Zentren des Landes entgegenzuwirken. Ich halte dieses Vorhaben unter zwei Gesichtspunkten für bemerkens- und begrüßenswert:

- erstens wird entgegen dem Zeitgeist darauf hin gearbeitet, benachteiligte Regionen nicht dem für sie kontraproduktiven Selbstlauf marktwirtschaftlicher Entwicklung zu überlassen, sondern gezielt gegenzusteuern;

- zweitens wird hier der Regionalisierungspolitik eine weitere Ebene eingezeichnet: die Entwicklung von Modellregionen träte neben die anderen bereits existierenden oder sich entwickelnden Regionalisierungen.

Noch ist allerdings unklar, ob sich das Vorhaben tatsächlich verwirklichen lässt.

Realistischerweise wird man leider annehmen müssen, dass die inhaltlichen und finanziellen Widerstände nicht gerade leicht zu überwinden sein werden.

Aus einer das Konzept von Modellregionen eher *befürwortenden Sicht* stellen sich folgende Fragen:

Müssen wir nicht bewusst die Politik des Stärken-stärkens (Clusterpolitik) ergänzen durch eine Abfederung der Konsequenzen, also eine Förderung der schwächsten Regionen? Können wir aber einem solchen Versuch angesichts des entgegenstehenden neoliberalen Zeitgeistes, der Differenzen eher befürwortet als ablehnt, große Erfolgsaussichten beimessen?

Aus eher *kritischer Perspektive* hingegen stellen sich folgende Fragen:

Widerspricht das Konzept der Modellregionen nicht den neuen wirtschaftsorientierten Zielen der Regionalisierungen? Entwickelt das Land Niedersachsen hier nicht ein in sich widersprüchliches Gesamtkonzept? Müssen wir nicht notwendigerweise dann, wenn wir Cluster für den globalen Wettbewerb fördern wollen, in Kauf nehmen, dass sich zunehmende regionale Disparitäten entwickeln?

6. Problemkreis: Metropolregionen **oder noch einmal: Abstimmung zwischen** **verschiedenen Regionalisierungsebenen**

Mit den sog. ‚Metropolregionen‘ begegnet uns ein räumlich deutlich größer geschnittener Regionalisierungsversuch. Aus dem folgenden Schaubild 2 wird deutlich, dass in

Niedersachsen bis vor kurzem noch keine Metropolregion existierte; die neue Metropolregion ‚Hannover-Braunschweig-Göttingen‘ ist jüngst gegründet worden.

Schaubild 2: Metropolregionen in Deutschland⁴

Kennzeichnend für den spezifischen Regionalisierungsansatz ‚Metropolregionen‘ ist sein räumlicher Zuschnitt, der deutlich größer ist als bei den kleinräumigen Regionalisierungsansätzen und damit zugleich auch auf einer wesentlich umfassenderen Wirtschaftskraft aufbauen kann (er umfasst die wirtschaftsstärksten Gebiete des Bundeslandes). Vom Grundsatz halte ich derartige großräumigere Regionalisierungsansätze für Erfolg versprechender als die bisherigen kleinräumigen Vorhaben, die meist auf drei bis fünf Landkreise bezogen sind. Im Detail ist allerdings noch Etliches im sich jetzt erst entfaltenden Metropolregionsansatz unklar; aus Gesprächen über die neue Metropolregion in Niedersachsen und auch aus den vorliegenden schriftlichen Unterlagen ergibt sich für mich noch kein klares Bild. Ich beginne deswegen bei diesem Punkt mit den kritischen Fragen:

Aus eher *kritischer Perspektive* stellen sich folgende Fragen:

Welche Funktionen sollen die Metropolregionen im Kern wahrnehmen? Sind es eher raumplanerische Aufgaben? Oder schieben sich Aufgaben der Wirtschaftsförderung in den Vordergrund? Könnte sich im letzteren Fall nicht eine disfunktionale Konkurrenz mit den Clusterförderungsansätzen der kleinräumigen Regionalisierungen ergeben?

Wie soll überhaupt das Verhältnis der Metropolregionen zu den kleinräumigen Regionalisierungen aussehen? Ist das Problem unterschiedlicher Regionalisierungsebenen überhaupt schon breiter erkannt worden? Kann es sinnvoll sein, diese verschiedenen Regionalisierungen nebeneinander zu betreiben? Ist es z.B. eine adäquate Einschätzung, dass die kleinräumigen Regionalisierungen den ‚Unterbau‘ unter den räumlich größer geschnittenen Metropolregionen darstellen werden? Sollte man sich nicht besser auf eine Regionalisierungsebene konzentrieren und dort die vorhandenen Ressourcen bündeln?

⁴ Das Schaubild habe ich einem Beitrag von Manfred Sinz entnommen: Metropolfunktion. Beitrag zum 14. Arbeitstreffen des Initiativkreises Metropolregionen in Deutschland. München 2002.

Aus einer die Metropolregionen eher *befürwortenden Sicht* stellen sich folgende Fragen:

Ist es nicht sinnvoll, auf eine gezielte Koordination zwischen diesen Regionalisierungsebenen bewusst zu verzichten? Ist es nicht möglich, notwendige Abstimmungen spontanen quasi-marktlichen Prozessen zu überlassen (etwa den sich im Zeitverlauf ergebenden spontanen politischen Prozessen)?

Könnte eine andere der soeben skizzierte Option entgegengesetzte Möglichkeit nicht in einer gezielten politischen Koordination zwischen den Regionalisierungsebenen bestehen? Nämlich erstens einer Koordination zwischen den kleinräumigen Regionalisierungen? Zweitens einer Koordination zwischen den kleinräumigen Regionalisierungen und den Metropolregionen? Drittens einer Koordination dieser genannten Ebenen mit den Modellregionen? Finden sich Akteure, die diese Koordination nicht nur leisten *wollen*, sondern auch *können*? Sind Netzwerke zur Koordination in der Lage? Oder soll man die Koordination den regionalen Verwaltungs- und Politikspitzen antragen? Oder kommt nicht auch hier dem Land die Aufgabe zu, mit hohem Personal- und Geldaufwand steuernd mitzuwirken?

Abschließende Thesen:

1. Es gibt nicht ‚die‘ Regionalisierung, sondern viele Regionalisierungen. Der zur Zeit ablaufende Prozess ist außerordentlich komplex und insofern trifft die alte aber immer noch schöne Formel von der ‚neuen Unübersichtlichkeit‘ auch auf die Regionalisierungsprozesse zu.
2. Die Regionalisierungsprozesse sind nicht abgeschlossen und sie sind auch keineswegs widerspruchsfrei. Es kreuzen sich sehr unterschiedliche Zielsetzungen und auch sehr unterschiedliche Politikmodi. Ob die Regionalisierungsprozesse erfolgreich verlaufen werden, ist nicht sicher; ein Scheitern ist keineswegs ausgeschlossen.

3. Um einer einseitigen Ausrichtung der Regionalisierungsprozesse an Wettbewerbszielen entgegenzuwirken, wären verstärkte Bemühungen sozialer, kultureller und ökologischer Initiativen auf regionaler Ebene wichtig. Diese sind zur Zeit aber nicht zu erkennen. Realistischerweise wird man daher eher erwarten müssen, dass sich der derzeit abzeichnende Prozess einer Ökonomisierung und Neoliberalisierung der Regionalisierungen fortsetzen und verstärken dürfte. Dies wird insbesondere dann gelten, wenn sich die in etlichen Regionen bereits feststellbare Neusortierung der Akteursstruktur auf ökonomische Akteure als allgemeinerer Trend erweisen würde.
4. Angesichts der Komplexität und Widersprüchlichkeit der Regionalisierungen wäre eine verstärkte Koordination durch das Land anzustreben. Eine solche aktive Steuerung ist aber aktuell nur in Ansätzen (wie z.B. bei der Modellregionen) in Sicht. Vielen relevanten Akteuren in Politik und Administration fehlt zur Zeit sowohl der Wille als auch die Mittel zur Umsetzung von Koordinationszielen.
5. Auch und gerade Wissenschaftler sollten sich vor vorschnellen Verallgemeinerungen hüten. Einige gut laufende Regionalisierungsprozesse in den USA oder Mittelitalien garantieren noch nicht einen Erfolg anderswo und beweisen (noch) nicht eine bereits vollzogene ‚Aufwertung der regionalen Ebenen‘ (welcher denn genau?). Die Probleme der Regionalisierungen in Niedersachsen sind so untypisch nicht und legen eher ein skeptisches Fazit nahe: Zu viele unbewältigte und vielleicht auch nicht zu bewältigende Probleme stehen einer erfolgreichen ‚Aufwertung der regionalen Ebenen‘ entgegen.

Kleine Nachbemerkung

Eine Stoßrichtung der Debatte in Loccum hat mich überrascht. Die Bemerkung von Diller, „ökonomische Netzwerke seien natürlich entregionalisiert“ blieb unwidersprochen. Dies hat mich insofern gefreut, als wir vom Institut für Regionalforschung in Göttingen schon seit längerem der These von einer ‚Aufwertung der regionalen Ebene‘ widersprochen haben; einmal wegen der nach wie vor inkonsistenten theoretischen Begründung, mehr aber noch wegen der weitgehend fehlenden empirischen Basis der Aufwertungsthese. Und genau auf diese Empirie zielt Dillers Bemerkung: Sind die ökonomischen Beziehungen der Unternehmen untereinander weitgehend entregionalisiert, so wird die zentrale (ökonomische) Begründung der Aufwertungsthese hinfällig. Die Globalisierung würde die Unternehmen

nicht zwingen, sich in den Regionen das wesentliche Standbein für den weltweiten Wettbewerb zu schaffen, nationale oder großregionale Standbeine (wie die EU) reichten aus. Euphorische Einschätzungen der zukünftigen Bedeutung der regionalen Ebenen wären fehl am Platze.

Wie gesagt, der grundsätzlichen Stoßrichtung von Dillers Bemerkung stimme ich zu. Aber sie geht mir schon fast wieder zu weit. Denn sicherlich gibt es einzelne Regionen (von uns als Ausnahmeregionen tituliert), deren ökonomische Netzwerke so umfassend sind, dass sie den Großteil der ökonomischen Beziehungen der Unternehmen bündeln – in diesen Regionen sind die ökonomischen Netzwerke regionalisiert. Problematisch und unwissenschaftlich wurde es erst dann, wenn die Abläufe in diesen Ausnahmeregionen vorschnell verallgemeinert und derart modische Aufwertungsthesen kreiert wurden.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Es gibt auch andere als nur ökonomische Gründe für Tendenzen in Richtung Regionalisierung. Jedoch sind nicht nur ökonomische, sondern auch politische, administrative und soziokulturelle Triebkräfte nicht so eindeutig, als dass sie eine widerspruchsfreie Entwicklung hin zu Stärkung der regionalen Ebenen hervorrufen könnten. Meines Erachtens sollte die Folgerung lauten: Regionalisierung ist kein feststehender Tatbestand, sondern ein höchst widersprüchliche Prozess, dessen Ausgang offen ist. Die weitgehend entregionalisierten ökonomischen Beziehungen der Unternehmen sollten insgesamt eher Skepsis über die Erfolgsaussichten von Regionalisierungsprozessen hervorrufen.

