

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Vorwort | 9 |
| 0. Einleitung | 11 |
| 0.1 Ziel der Arbeit | 12 |
| 0.2 Methodisches Vorgehen | 14 |
| I. Das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ auf verschiedenen räumlichen und politischen Ebenen | 17 |
| 1.1 Umriss des Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“ | 18 |
| 1.2 Akteure, Aktivitäten und Ansatzpunkte nachhaltiger Entwicklung auf globaler, europäischer und nationaler Ebene | 24 |
| 1.3 Hoffnungsträger für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung: Die Kommunen | 29 |
| II. Die Region als Bezugsraum für Nachhaltige Entwicklung | 35 |
| 2.1 Die Bedeutung der regionalen Ebene – theoretische Annäherungen | 35 |
| 2.1.1 Regionale Identität | 36 |
| 2.1.2 Globalisierung und Regionalisierung: Zwei Seiten derselben Medaille | 42 |
| 2.1.3 Regionalisierung als Element des „kooperativen Staates“ | 48 |
| 2.1.4 Die Region im europäischen Kontext | 52 |
| 2.2 Bedeutungszunahme der regionalen Ebene - Eine Zwischenbilanz | 55 |
| 2.3 Region und Nachhaltigkeit | 60 |
| 2.3.1 Handlungsfelder und Potentiale regionaler Nachhaltigkeit | 60 |
| 2.3.2 Restriktionen regionaler Nachhaltigkeit | 66 |
| 2.3.3 Die nachhaltige Stadtregion | 69 |

| | | |
|-------|--|-----|
| III. | Von der lokalen zur regionalen Nachhaltigkeit – Das Beispiel „Oldenburg und Umland“ | 75 |
| 3.1 | Vorstellung und Definition der Region „Oldenburg und Umland“ | 77 |
| 3.2 | Nachhaltige Entwicklung in der Region „Oldenburg und Umland“ – Problemfelder und regionaler Handlungsbedarf | 79 |
| 3.3 | Bestandsaufnahme bisheriger Regionalisierungsansätze | 85 |
| 3.3.1 | Institutionalisierte und themenübergreifende Kooperationen | 85 |
| 3.3.2 | Themenorientierte und projektbezogene Kooperationen | 89 |
| 3.4 | Der Lokale Agenda 21-Prozeß in Oldenburg | 93 |
| 3.4.1 | Darstellung des Prozesses: Themenfelder und Struktur | 93 |
| 3.4.2 | Regionale Elemente innerhalb des Prozesses | 97 |
| 3.5 | Die Lokalen Agenda 21-Prozesse in der umliegenden Region | 99 |
| IV. | Skizze eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses | 105 |
| 4.1 | Integration regionaler Fragestellungen in die Lokalen Agenda 21-Prozesse | 106 |
| 4.2 | Ansätze zur Erweiterung der lokalen Ebene – Vernetzung der Agenda-Prozesse in der Region | 107 |
| 4.3 | Kopplung eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses an die politischen Strukturen und an bereits etablierte Kooperationsansätze | 110 |
| 4.4 | Initiierung regionaler Netzwerke | 112 |
| 4.5 | Regionale Akteure als „Motoren“ eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses | 113 |
| 4.6 | Hemmnisse für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß | 115 |
| V. | Fazit - Chancen eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses | 117 |
| | Literaturverzeichnis | 121 |
| | Anhang | 131 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abb. 1.1: Orientierungsrahmen für eine Politik der Nachhaltigkeit | 22 |
| Abb. 1.2: Komponenten einer Lokalen Agenda 21 | 33 |
| Abb. 2.1: Bestimmungsgründe regionaler Wettbewerbsfähigkeit | 47 |
| Abb. 2.2: Bedeutungszunahme der regionalen Ebene | 57 |
| Abb. 2.3: Intermediäre Organisationen..... | 64 |
| Abb. 2.4: Nachhaltige Entwicklung als Gegenstromverfahren..... | 69 |
| Abb. 3.1: RIS Weser-Ems – Themenfelder | 89 |
| Abb. 3.2: Phasen des Arbeitsgruppenprozesses zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 für Oldenburg | 94 |
| Abb. 3.3: Konzeption eines Lokalen Agenda 21-Prozesses für Oldenburg | 96 |
| Abb. 3.4: Leitbilder des Lokalen Agenda 21-Prozesses mit regionaler Ausrichtung..... | 98 |
| Abb. 4.1: Organisationsstruktur des Regionalen Agenda 21-Prozesses in der Region Starkenburg | 109 |

Vorwort

Als Lokaler Agenda 21-Beauftragter der Universität Oldenburg bin ich sehr glücklich das Vorwort zu einer Arbeit schreiben zu dürfen, die in idealer Weise das einlöst, was die Universität zur Unterstützung von Nachhaltigkeitsprozessen in Stadt und Region leisten kann: nämlich die wirtschafts- und gesellschaftstheoretisch reflektierte Analyse von Agenda 21-Prozessen, um differenzierte Anregungen für deren Weiterentwicklung zu geben.

Dies löst Michael Greif im vorliegenden Buch in hervorragender Weise ein. Er macht, gestützt auf die Erkenntnisse aktueller regionalwissenschaftlicher Analysen sowie der Regulationstheorie, deutlich, daß viele Nachhaltigkeitsanliegen erst umgesetzt werden können, wenn sie den lokalen Bezug auf die Region erweitern. Gleichzeitig macht die Arbeit klar, daß auch die Entfaltung von regionalwirtschaftlichen Potentialen entscheidend von der Entwicklung regionaler Nachhaltigkeitsprozesse profitieren kann: Der Bottom-Up-Prozeß der Nachhaltigkeit braucht die Region, aber die Region kann in gleicher Weise Agenda 21-Prozesse auf regionaler Ebene zur Identitätssteigerung nutzen.

Michael Greif illustriert seine Aussagen anhand der Region „Oldenburg und Umland“, die über ein dichtes Netz lokaler Agendaprozesse verfügt und auch vielversprechende Ansätze in Bezug auf die Vernetzung dieser Prozesse auf regionaler Ebene aufweist. In der Analyse dieser Region spricht er die existierenden Defizite und Hemmnisse, die es auf dem Weg zu einer regionalen Nachhaltigkeit zu überwinden gilt, offen an. In der abschließenden „Skizze eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses“ werden auf dieser Grundlage dann aber auch die vielfältigen Chancen und Möglichkeiten aufgezeigt, die sich in der Region „Oldenburg und Umland“ zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung bieten. Insofern macht das Buch Mut, gerade in der Region Nord-West den eingeschlagenen Weg weiter zu gehen.

Das Buch ist sowohl dem „Nachhaltigkeitspraktiker“ in den zahlreichen lokalen und regionalen Agenda 21-Prozessen zu empfehlen als auch dem Theoretiker, der in dieser hervorragenden Analyse viele Anknüpfungspunkte für die weiterführende Forschung findet.

Prof. Dr. Uwe Schneidewind

Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Universität Oldenburg

Einleitung

„Die Menschheit steht an einem entscheidenden Punkt ihrer Geschichte“¹. Mit diesen einleitenden Worten beginnt die Agenda 21, Abschlußdokument der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro. Tatsächlich ist die Menschheit am Ende des 20. Jahrhunderts mit einer Fülle von Problemen konfrontiert, die einer umfassenden Lösung bedürfen. Die Staatengemeinschaft hat mit der Agenda 21 eine Lösungsstrategie für diese globalen Herausforderungen formuliert – *Nachhaltige Entwicklung*. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung hat seitdem einen festen Platz in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion eingenommen.

Die Bemühungen zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung gestalten sich jedoch überaus mühsam. Zunehmend wird deutlich, daß die Anforderungen, die mit einer nachhaltigen Entwicklung verbunden sind, an den Grundfesten bisherigen wirtschaftlichen und politischen Handelns rühren. Insofern steht mit der Agenda 21 nicht weniger auf der Tagesordnung als eine grundlegende gesellschaftliche Modernisierung, die alle Bereiche umfaßt und Industrieländer ebenso einschließt wie die sogenannten „Entwicklungsländer“ und die sogenannten „Transformationsländer“.

Seit 1992 sind zahlreiche Aktivitäten zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung begonnen worden. Das aus einem globalen Zusammenhang heraus entwickelte abstrakte Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung wird dabei auf die unterschiedlichen räumlichen und politischen Umsetzungsebenen bezogen und konkretisiert. Es stellt sich hierbei die Frage: Was bedeutet Nachhaltigkeit für das konkrete Handeln auf den jeweiligen Ebenen? Zur Beantwortung dieser Frage soll die vorliegende Arbeit einen Beitrag liefern.

Ansätze zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung sind auf vielen verschiedenen Ebenen zu beobachten. Dabei hat die bürgernahe und handlungsorientierte lokale Ebene sieben Jahre nach Rio gleichsam eine „Schrittmacherfunktion“ übernommen; zahlreiche Impulse zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung gehen von Lokalen Agenda 21-Prozessen in den Kommunen aus.

1 Vgl. Präambel der „Agenda 21“, BMU o.J., S. 9.

Ausgehend von der lokalen Ebene soll im Rahmen dieser Arbeit eine Erweiterung des Gedankens der Nachhaltigkeit auf die regionale Ebene erfolgen. Die Region ist in der Debatte um die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung bislang eher vernachlässigt worden. Dabei ist spätestens mit Beginn der 90er Jahre eine „Renaissance“ der regionalen Ebene zu konstatieren. An dem Diskurs um die Bedeutung der regionalen Ebene soll hier angeschlossen werden, um auf dieser Basis die Region mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit zu verknüpfen. Es wird sodann anhand der Beispielregion „Oldenburg und Umland“ dargestellt, was nachhaltige Entwicklung konkret für die regionale Ebene bedeutet und welche Elemente ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß – eine Regionale Agenda 21 – beinhalten muß.

0.1 Ziel und Aufbau der Arbeit

Die grundlegende Zielsetzung dieser Arbeit ist es, das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung mit der regionalen Ebene zu verknüpfen und für die Region „Oldenburg und Umland“ zu konkretisieren. Auf dieser Folie werden daraufhin die Umriss eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses entwickelt und bewertet. Das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse, das dieser Arbeit zugrunde liegt, kann anhand folgender vier Fragenkomplexe verdeutlicht werden:

- (A) Welche Bedeutung(sveränderung) der regionalen Ebene läßt sich anhand der Literatur feststellen? Ist diese Bedeutung auch auf die Region „Oldenburg und Umland“ übertragbar?
- (B) Wo liegen die Handlungsfelder nachhaltiger Entwicklung auf der regionalen Ebene? Mit welchen Restriktionen ist die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung auf der regionalen Ebene konfrontiert?
- (D) Wie sieht regionale Nachhaltigkeit bezogen auf die Region „Oldenburg und Umland“ aus? Welche Rolle spielen Lokale Agenda 21-Prozesse für eine regionale Nachhaltigkeit? Sind regionale Problemstellungen bzw. regionale Problemlösungsmöglichkeiten Teil des Lokalen Agenda 21-Prozesses in Oldenburg bzw. der Lokalen Agenda 21-Prozesse in den umliegenden Kommunen?
- (D) Wie könnte ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß aussehen? Wo liegen die Hemmnisse und die Ansatzpunkte für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß?

Die Klärung dieser Fragen erfolgt in fünf Kapiteln. Im *ersten Kapitel* wird eine grobe Einführung in das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ gegeben. Darüber hinaus werden die Aktivitäten zur Umsetzung dieses Leitbildes auf verschiedenen räumlichen Ebenen dargestellt. Mit dem ersten Kapitel wird damit der zugrundeliegende Rahmen ausgebreitet und die Thematik in ihren wissenschaftlichen und politischen Kontext eingebunden.

Das *zweite Kapitel* befaßt sich daraufhin ausführlich mit der regionalen Ebene. Zunächst wird hier die wissenschaftliche Diskussion um die Bedeutung der regionalen Ebene aus verschiedenen Richtungen nachgezeichnet: Aus einer sozialpsychologischen, einer ökonomischen, einer staats- und politikwissenschaftlichen sowie einer europapolitischen Argumentation heraus ergibt sich eine zentrale These der Arbeit – der Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene. Auf diesem Fundament wird in einem nächsten Schritt die regionale Ebene mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung verbunden, indem Handlungsfelder, Potentiale und Restriktionen einer regionalen Nachhaltigkeit aufgezeigt werden. Das Kapitel endet mit der Darstellung der nachhaltigen Stadtregion.

Anknüpfend daran wird im *dritten Kapitel* die Beispielregion „Oldenburg und Umland“ zunächst grundsätzlich, dann mit Blick auf regionale Nachhaltigkeit untersucht. Teil der Analyse ist auch eine Bestandsaufnahme bisheriger Kooperationen in der Region. Daraufhin erfolgt die Darstellung des Lokalen Agenda 21-Prozesses in der Stadt Oldenburg sowie einiger Agenda-Prozesse in den umliegenden Kommunen. Diese werden im Rahmen dieser Arbeit als Ausgangspunkt für eine regionale Nachhaltigkeit verstanden, insofern werden v.a. die regionalen Elemente innerhalb dieser Prozesse betrachtet.

Das *vierte Kapitel* widmet sich auf dieser Grundlage der Skizzierung eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses. Dabei wird versucht, die gewonnenen theoretischen und empirischen Erkenntnisse zusammenzuführen und zentrale Bestandteile eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses – einer Regionalen Agenda 21 – zusammenzutragen. Dieses Kapitel hat ausdrücklich Vorschlagscharakter, es versucht, das Bild eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses zu zeichnen und letztlich Ansatzpunkte dafür in der Region „Oldenburg und Umland“ zu finden.

Schließlich bleibt im *fünften Kapitel*, mit einer zusammenfassenden Bewertung die Arbeit abzuschließen.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle noch darauf, daß der Begriff der „Region“ über ein verhältnismäßig hohes Maß an Unschärfe verfügt. Bestandteil dieser Arbeit muß daher ebenfalls die Definition des Regionenbegriffes sein. Diese erfolgt im Verlauf der Arbeit.

0.2 Methodisches Vorgehen

In den ersten beiden Kapiteln werden die theoretischen Grundlagen für die Arbeit gelegt. Diese beruhen auf einer umfangreichen *Analyse der wissenschaftlichen Literatur*.

Das erste Kapitel liefert die wichtigsten theoretischen Erkenntnisse aus dem Diskurs um nachhaltige Entwicklung. Freilich handelt es sich dabei um eine hochgradig komplexe und facettenreiche wissenschaftliche Debatte, so daß es für die Zwecke dieser Arbeit lediglich darum gehen kann, die *Grundzüge* des Leitbildes und dessen Umsetzung auf den verschiedenen räumlichen Ebenen zu veranschaulichen.

Das zweite Kapitel verlangt eine tiefgehende Literaturanalyse. Hier wird die These von der Bedeutungszunahme der regionalen Ebene theoretisch begründet. Dazu werden Erkenntnisse aus der Identitätsforschung, aus der Regulationstheorie, aus der Regionalforschung sowie aus der Politikwissenschaft – und hier insbesondere aus der Staats- und Verwaltungswissenschaft – herangezogen. Der darauffolgenden Verknüpfung zwischen regionaler Ebene und dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung liegen in erster Linie Erkenntnisse aus der Raumforschung zugrunde.

Die Fragestellungen, die sich auf die Region „Oldenburg und Umland“ beziehen, ließen sich nicht mit Hilfe wissenschaftlicher Literatur beantworten. Es war einerseits eine *Dokumentenanalyse* notwendig. Hierbei wurden v.a. unveröffentlichte Berichte, Mitteilungen, Protokolle, Zeitungsartikel und Broschüren herangezogen.

Tiefgehende Erkenntnisse ließen sich ergänzend dazu nur durch ein *qualitativ-empirisches Vorgehen* gewinnen: So wurden im Rahmen dieser Arbeit 8 qualitative Interviews mit unterschiedlichen Akteuren aus der Region „Oldenburg und Umland“ geführt. Des weiteren fanden zahlreiche informelle Gespräche mit für die Thematik relevanten Personen statt².

2 Eine genaue Zusammenstellung der InterviewpartnerInnen sowie eine Aufschlüsselung der abgedeckten Themenbereiche sind im Anhang zu finden.

Interviewt worden sind zum einen Akteure, die aufgrund ihrer Funktion in einem regionalen Zusammenhang stehen – in diesem Fall ein Stadtplaner, ein Mitarbeiter der Oldenburgischen Industrie- und Handelskammer, ein Verwaltungsangestellter und eine Verwaltungsangestellte im Fachbereich Wirtschaftsförderung der Stadt Oldenburg (zuständig für Stadt-Umland-Kooperationen) sowie ein Mitarbeiter der Universität Oldenburg. Die Auswahl dieser InterviewpartnerInnen erfolgte sowohl anhand der aus der Literatur ableitbaren relevanten Themenfelder einer regionalen Nachhaltigkeit als auch aufgrund ihrer Funktion und ihrer daraus ableitbaren spezifischen Problemsicht. Ziel war, ein möglichst breites Themen- und Meinungsspektrum abzudecken.

Zum anderen wurden zentrale Personen aus Lokalen Agenda 21-Prozessen in der Region interviewt – und zwar aus der Stadt Oldenburg sowie aus den Gemeinden Wiefelstede, Hatten und Hude. Informelle Gespräche fanden mit den Agenda-Beauftragten der Gemeinde Rastede und dem Landkreis Ammerland statt. Es wurde angestrebt, ein möglichst umfangreiches Bild von den Lokalen Agenda 21-Prozessen in der Region „Oldenburg und Umland“ zu erhalten.

Den InterviewpartnerInnen soll hier für die Bereitstellung ihrer Zeit und Mühe, kurz: für ihre freundliche Unterstützung, herzlich gedankt sein.

Das in dieser Arbeit gewählte methodische Vorgehen folgt den Kriterien der „gegenstandsbezogenen Theoriebildung“³. Diese Methode geht davon aus, „daß der Forscher während der Datensammlung theoretische Konzepte, Konstrukte, Hypothesen entwickelt, verfeinert und verknüpft, so daß Erhebung und Auswertung sich überschneiden“⁴. Tatsächlich sind zahlreiche theoretischen Schlußfolgerungen in dieser Arbeit – die v.a. das vierte Kapitel kennzeichnen – erst während und aufgrund der Datenerhebung entwickelt worden. Aus den geführten Interviews sind vielfach neue Fragestellungen entstanden, die in der Folge weiter untersucht wurden. Die Interviews hatten zudem in der Anfangsphase eine stark explorative Funktion, indem sie, neben anderen Quellen, grundsätzliche regionale Zusammenhänge und Spezifika in der Region „Oldenburg und Umland“ offen legten.

Dabei – und das sollte an dieser Stelle einschränkend erwähnt werden – kann das gewählte qualitative Vorgehen eine umfangreiche quantitative Regionalanalyse natürlich nicht ersetzen. Dies kann und soll auch nicht die Bestre-

3 Vgl. Mayring 1996, S.83ff.

4 Ebenda, S.83.

bung dieser Arbeit sein. Gleichwohl lassen die Interviews gut begründete Aussagen zu, sie stützen sich auf ein breites Fakten- und Erfahrungswissen der befragten Personen, die für diesen Themenbereich mit Fug und Recht als Expertinnen und Experten bezeichnet werden können.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Methodik dieser Arbeit das Ziel verfolgt, auf einer fundierten, literaturgestützten Grundlage eine ausgewählte Region en detail zu untersuchen und hieraus wiederum verallgemeinerbare theoretische Schlußfolgerungen zu ziehen. Dafür erwies sich eine Kombination aus Literaturanalyse, Dokumentenanalyse und qualitativen Interviews als überaus zweckdienlich. Für den Verfasser war sie mit zahlreichen neuen Erkenntnissen verbunden.

I. Das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ auf verschiedenen räumlichen und politischen Ebenen

Spätestens seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro hat das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“¹ eine zentrale Rolle in der weltweiten umwelt- und entwicklungspolitischen Debatte eingenommen. Mit der dort unterzeichneten „Agenda 21“ haben sich 178 Staaten zu ihrer Verantwortung für den Erhalt der globalen Lebensgrundlagen und zur Idee des „Sustainable Development“ bekannt². Das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ ist seitdem aus dem wissenschaftlichen und politischen Diskurs nicht mehr wegzudenken. Bis heute gibt es auf verschiedenen Ebenen eine Fülle von wissenschaftlichen und politischen Weiterentwicklungen und Operationalisierungsversuchen, die von der Arbeit der Vereinten Nationen bis zu den Aktivitäten auf kommunaler Ebene, rund um die „Lokale Agenda 21“, reichen. Das folgende Kapitel umreißt einleitend in groben Zügen das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ und gibt daran anschließend einen kurzen Überblick über die diesbezüglichen Aktivitäten auf den verschiedenen räumlichen und politischen Ebenen. Der theoretische Nachhaltigkeitsdiskurs ist ebenso wie Handlungsansätze und Umsetzungsstrategien in höchstem Maße vielfältig und facettenreich³. Ziel dieses Kapitels kann deshalb nur sein, die für diese Arbeit wichtigsten Elemente nachhaltiger Entwicklung schlaglichtartig zu beleuchten und auf diesem Wege das eigene Verständnis dieses Leitbildes offenzulegen.

-
- 1 „Nachhaltige“ Entwicklung ist nur eine (wenn auch die am weitesten verbreitete) Übersetzung für den englischen Begriff „Sustainable Development“. Andere in der Literatur zu findende Bezeichnungen sind: „zukunftsfähige“, „dauerhafte“, „tragfähige“ oder „dauerhaft-umweltgerechte“ Entwicklung. Im Rahmen dieser Arbeit erfolgt eine weitgehende Beschränkung auf die Bezeichnung „nachhaltige“ Entwicklung.
 - 2 Vgl. Präambel der „Agenda 21“, BMU o.J., S. 9.
 - 3 Zu verschiedenen Interpretationen von nachhaltiger Entwicklung vgl. Arts 1994.

1.1 Umriss des Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“

Auch wenn die Ursprünge des Begriffes „Sustainable Development“ weiter zurückreichen⁴, weitgehende Verbreitung und Akzeptanz erfuhr das Leitbild mit dem Abschlußbericht der „World Commission on Environment and Development“ (WCED) im Jahr 1987, dem sogenannten „Brundtland-Bericht“. Dieser liefert eine Definition des Terminus „Nachhaltige Entwicklung“, die, sicher auch aufgrund ihres hohen Abstraktionsgrades, auf übergreifende Zustimmung stößt:

„Nachhaltige Entwicklung ist Entwicklung, die den Bedürfnissen heutiger Generationen Rechnung trägt, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen, ihren eigenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, zu behindern.“⁵

Diese Basisdefinition ist in der Folge weiter ausgestaltet, konkretisiert und operationalisiert worden⁶. Trotz divergierender Schwerpunktsetzungen und unterschiedlicher Herangehensweisen lassen sich aus der wissenschaftlichen und politischen Debatte bestimmte „Essentials“ herauskristallisieren, die eine Präzisierung des Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“ erlauben.

Der Anspruch nachhaltiger Entwicklung, die Bedürfnisse aller lebenden Menschen heute und in Zukunft befriedigen zu können bei gleichzeitigem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, impliziert (mindestens) zwei Arten von Gerechtigkeit: *Intragenerationale Gerechtigkeit*, die auf die heute lebende Generation bezogen ist und vor allem auf den Ausgleich zwischen den Industrieländern und den Ländern des Südens abhebt sowie *intergenerationale Gerechtigkeit*, die auf die Bewahrung der Lebensgrundlagen für spätere Generationen zielt⁷. Aus dieser Gerechtigkeitskonzeption können ökologische Grenzen abgeleitet werden, die in der Debatte um nachhaltige Entwicklung

4 So wurde nach der ersten UN-Umweltkonferenz 1972 in Stockholm das Konzept des „Ecodevelopment“ formuliert, das bereits grundlegende Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips enthielt. Diese Ansätze wurden im Rahmen der Arbeit der „World Commission on Environment and Development“ (WCED) aufgegriffen und weiterentwickelt (vgl. Voss 1997, S. 7f).

5 Hauff 1987, S. 32.

6 Neben politischen Institutionen wie bspw. der UN, der EU-Kommission oder (national) der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ und dem Sachverständigenrat für Umweltfragen haben auch Nicht-Regierungs-Organisationen, Wissenschaft, Unternehmen, Kirchen u. a. das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ aufgegriffen.

7 Man könnte noch eine dritte Ausprägung des Gerechtigkeitsbegriffes anführen: Die Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern.

teilweise als klar begrenzende Faktoren für jedes wirtschaftliche und gesellschaftliche Handeln verstanden werden – die Ökologie ist nach dieser Auffassung der Maßstab nachhaltiger Entwicklung⁸. Nachdem in der Diskussion um das Leitbild, vor allem in den Industrieländern, anfangs dieser Aspekt im Vordergrund stand, hat sich inzwischen eine komplexere Sichtweise durchgesetzt, wonach nachhaltige Entwicklung über den umweltpolitischen Bezug hinausgeht und letztlich „auf die Bekräftigung und Weiterentwicklung grundsätzlicher gesellschaftlicher Grundwerte“⁹ zielt. In diesem Sinne ist eine Politik der Nachhaltigkeit gekennzeichnet durch die gleichberechtigte *Einbeziehung von ökologischer, ökonomischer und sozialer Dimension* in das politische und wirtschaftliche Handeln. Die Integration dieser drei Säulen wird dabei nicht verstanden als bloßer Ausgleich zwischen den verschiedenen Dimensionen; vielmehr geht es um die Entwicklung einer „dreidimensionalen Perspektive aus der Erfahrungswirklichkeit“¹⁰ – Nachhaltigkeitspolitik ist damit letztlich Gesellschaftspolitik.

Ein solcherart umfassendes Verständnis von nachhaltiger Entwicklung als gesellschaftspolitischem Projekt hat Auswirkungen auf Konkretisierung und Operationalisierung des Leitbildes. Eine Politik der Nachhaltigkeit basiert auf Langfristigkeit und ist somit in hohem Maße von kulturellen Werten, von politischen Schwerpunktsetzungen, von wirtschaftlichen Bedingungen sowie vom Wissensstand einer sich ständig wandelnden Gesellschaft abhängig. Insofern läßt sich Nachhaltigkeit kaum anhand der Vorgabe eines allgemein verbindlichen, detaillierten Zielzustandes operationalisieren. Nachhaltige Entwicklung muß vielmehr als offener Lern-, Such- und Gestaltungsprozeß unter Beteiligung sämtlicher gesellschaftlicher Akteure – gleichsam als „*regulative Idee*“ – verstanden werden¹¹. In diesem Sinne ist Nachhaltigkeit

8 Auf dieser Gerechtigkeitsvorstellung basiert bspw. das Umweltraumkonzept der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie. In diesem Ansatz wird jedem Mitglied einer Gesellschaft ein bestimmtes Maß an Nutzungsrechten an den globalen Umweltgütern zugesprochen, um in einem weiteren Schritt kollektive Reduktionsziele für Deutschland abzuleiten (vgl. Wuppertal-Institut 1995, S. 19ff).

9 Minsch u.a. 1998, S. 3.

10 Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998, S. 32.

11 Die Strategie, aus dem Leitbild „Sustainability“ eine normativ gerechtfertigte Politikvorgabe abzuleiten, die dann lediglich mit dem geeigneten Instrumentarium umzusetzen ist, muß, Homann zufolge, an der Realität scheitern. „Ebensowenig wie ein Arzt vor Beginn der Therapie eine operationale Definition von Gesundheit braucht, ist eine operationale Definition von Sustainability Voraussetzung für Politik. Wie Gesundheit wird auch Sustainability ein offener Begriff bleiben, für den es nur vorläufige und hypothetische Zwischenergebnisse geben kann [...], die aufgrund einer Veränderung der relativen Knapp-

ein offener Begriff wie bspw. „Freiheit“, „Gerechtigkeit“ oder „Wohlstand“, der der gesellschaftlichen Entwicklung „eine bestimmte Richtung und einen bestimmten Fokus“¹² verleihen soll und der letztlich immer wieder neu erfunden werden muß.

Trotz der notwendigen Abstraktheit und Offenheit (nicht Beliebigkeit) der regulativen Idee Nachhaltigkeit ist ein Orientierungsrahmen notwendig, der eine Ausgestaltung und Umsetzung des Leitbildes in bestimmten Bahnen hält. In diesen Grenzen muß die regulative Idee mit Leben gefüllt werden. Den Versuch, einen solchen Orientierungsrahmen für nachhaltige Entwicklung zu formulieren, hat die ENQUETE-KOMMISSION „SCHUTZ DES MENSCHEN UND DER UMWELT“ DES 13. DEUTSCHEN BUNDESTAGES unternommen, indem sie für die drei Dimensionen nachhaltiger Entwicklung – Ökologie, Ökonomie und Soziales – grundlegende Regeln vorgeschlagen hat. (Abbildung 1.1 zeigt den Orientierungsrahmen für eine Politik der Nachhaltigkeit).

heiten immer wieder zur Diskussion stehen“ (Homann 1996, S. 37). Zur Charakterisierung von Nachhaltigkeit als einer „regulativen Idee“ vgl. a. Minsch u.a. 1998, S. 18.

12 Homann 1996, S. 38.

Ökologische Dimension

Die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen soll deren Regenerationsrate nicht übersteigen. Dies entspricht der Forderung nach Aufrechterhaltung der ökologischen Leistungsfähigkeit, d.h. (mindestens) nach Erhaltung des von den Funktionen her definierten ökologischen Restkapitals.

Nicht-erneuerbare Ressourcen sollen nur in dem Umfang genutzt werden, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen oder höherer Produktivität der erneuerbaren sowie der nicht-erneuerbaren Ressourcen geschaffen wird.

Stoffeinträge in die Umwelt sollen sich an der Belastbarkeit der Umweltmedien orientieren, wobei alle Funktionen zu berücksichtigen sind, nicht zuletzt auch die „stille“ und empfindlichere Regelungsfunktion.

Das Zeitmaß anthropogener Einträge bzw. Eingriffe in die Umwelt muß im ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der für das Reaktionsvermögen der Umwelt relevanten natürlichen Prozesse stehen.

Gefahren und unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit durch anthropogene Einwirkungen sind zu vermeiden.

Ökonomische Dimension

Das ökonomische System soll individuelle und gesellschaftliche Bedürfnisse effizient befriedigen. Dafür ist die Wirtschaftsordnung so zu gestalten, daß sie die persönliche Initiative fördert (Eigenverantwortung) und das Eigeninteresse in den Dienst des Gemeinwohls stellt (Regelverantwortung), um das Wohlergehen der derzeitigen und künftigen Bevölkerung zu sichern. Es soll so organisiert werden, daß es auch gleichzeitig die übergeordneten Interessen wahrt.

Preise müssen dauerhaft die wesentliche Lenkungsfunktion auf Märkten wahrnehmen. Sie sollen dazu weitestgehend die Knappheit Ressourcen, Senken, Produktionsfaktoren, Güter und Dienstleistungen wiedergeben.

Die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs sind so zu gestalten, daß funktionsfähige Märkte entstehen und aufrechterhalten bleiben, Innovationen angeregt werden, daß langfristige Orientierung sich lohnt und der gesellschaftliche Wandel, der zur Anpassung an zukünftige Erfordernisse nötig ist, gefördert wird.

Die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft und ihr Produktiv-, Sozial- und Humankapital müssen im Zeitablauf zumindest erhalten werden. Sie sollten nicht bloß quantitativ vermehrt, sondern vor allem auch qualitativ verbessert werden.

Soziale Dimension

Der soziale Rechtsstaat soll die Menschenwürde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit sowie Entfaltungschancen für heutige und zukünftige Generationen gewährleisten, um auf diese Weise den sozialen Frieden zu bewahren.

Jedes Mitglied der Gesellschaft erhält Leistungen von der solidarischen Gesellschaft:

- Entsprechend geleisteter Beiträge für die sozialen Sicherungssysteme,
- Entsprechend Bedürftigkeit, wenn keine Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme bestehen.

Jedes Mitglied der Gesellschaft muß entsprechend seiner Leistungsfähigkeit einen solidarischen Beitrag für die Gesellschaft leisten.

Die sozialen Sicherungssysteme können nur in dem Umfang wachsen, wie sie auf ein gestiegenes wirtschaftliches Leistungspotential zurückgehen.

Das in der Gesellschaft insgesamt und in den einzelnen Gliederungen vorhandene Leistungspotential soll für künftige Generationen zumindest erhalten werden.

Quelle: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998, S. 43ff.

Abbildung 1.1: Orientierungsrahmen für eine Politik der Nachhaltigkeit¹

Die grundlegenden Regeln der ENQUETE-KOMMISSION lassen skizzenhaft erkennen, wie eine nachhaltige Gesellschaft aussehen könnte. Bislang fehlt es jedoch an einem übergreifenden Konsens im Hinblick auf die Konkretisierung und Umsetzung des Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“. Tatsächlich sind schon unterhalb der „Brundtland-Definition“ vielfache Differenzen in der Auslegung des Leitbildes zu konstatieren². Spätestens bei der Operationalisierung von Nachhaltigkeit anhand von Zielen³ – welche in der Folge mit Umsetzungsschritten und damit gleichzeitig auch mit Verteilungsfragen ver-

-
- 1 Lediglich die Regeln für die ökologische Dimension befinden sich seit längerem in der wissenschaftlichen Diskussion und finden weitgehende Zustimmung. Was Nachhaltigkeit jedoch für die ökonomische und die soziale Dimensionen bedeutet, ist bislang umstritten. Bei diesen Nachhaltigkeitsregeln handelt es sich um Vorschläge der Enquete-Kommission, die das Ziel verfolgen, die Diskussion hierüber anzuregen. Vgl. Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998, S. 43ff; vgl. a. Minsch u.a. 1998, S. 19f.
 - 2 So liegt ein grundsätzlicher Dissens bspw. im Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung (vgl. Heins 1997, S. 55). Auch eine Gleichwertigkeit der drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales ist teilweise umstritten. Von Kritikern der integrativen Betrachtung von Nachhaltigkeit werden die ökologischen Grenzen als maßgeblich herausgestellt (vgl. z.B. Sondervotum zum Bericht der Enquete-Kommission, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ 1998, S. 399ff).
 - 3 Zur weiteren Differenzierung von umweltpolitischen Zielen und deren Festlegung vgl. SRU 1998, S. 5ff.

bunden sind – treten vehemente Konfliktlinien zutage, die in der Unbestimmtheit der Leitbildebene u.U. noch verborgen geblieben sind. Es wird deutlich, mit welchem Ausmaß an Veränderung eine Industriegesellschaft bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung konfrontiert wird. Gleichzeitig drohen soziale und wirtschaftliche Trends – wie Individualisierung, funktionale Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften, Beschleunigung, Globalisierung der Wirtschaft – dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung entgegen zu laufen⁴. Mit diesen Herausforderungen scheint das politische System mit seinen parlamentarisch-demokratischen Entscheidungsstrukturen überfordert zu sein, ist es doch, im Kontrast zur Idee der Nachhaltigkeit, in seiner Funktionslogik weitgehend auf Kurzfristigkeit und das Ziel (materiellen) Wohlstandszuwachses ausgerichtet. Um unter diesen Voraussetzungen einen gesellschaftlichen Lern-, Such- und Gestaltungsprozeß im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu initiieren, bedarf es tiefgehender „institutioneller Reformen“⁵ und damit verbunden einer völlig neuen Kommunikations- und Dialogkultur⁶. Letztlich lassen sich Wertorientierungen und gewachsene Konsum- und Lebensstile nicht ohne die Mitwirkung der Betroffenen verändern – die Einbeziehung der Adressaten von Politik in die Entscheidungsstrukturen ist somit ein zentrales Element einer Politik der Nachhaltigkeit. Insofern sind die Anforderungen, die eine nachhaltige Entwicklung an das politische System stellt, verbunden mit einer Veränderung des Staatsverständnisses und der Neudefinition der Rolle des Staates: Transnationale und innergesellschaftliche Abhängigkeiten lassen eine vertikal-hierarchische Steuerung des Staates schon lange kaum mehr zu; zunehmend findet sich der Staat als ein Verhandlungspartner in Politiknetzwerken wieder⁷. Als Akteur in einem Lern-, Such- und Gestaltungsprozeß Nachhaltigkeit muß sich der Staat in erheblichem Maße darüber hinaus weiterentwickeln, d.h. neue Formen der politischen Steuerung verwirklichen, technische und vor allem soziale Innovationen fördern, vermehrt gesellschaftliche Akteure an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen sowie Mechanismen für Ausgleichs- und Konfliktregelungen zur Verfügung stellen.

4 Zur ausführlichen Darstellung der soziologisch begründeten Hindernisse für eine Politik der Nachhaltigkeit vgl. Minsch u.a. 1998, Kap. 3.3. Zum Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und Globalisierung und verlorenen bzw. neu gewonnenen Handlungsspielräumen für eine Politik der Nachhaltigkeit vgl. Hey/Schleicher-Tappeser 1998.

5 Vgl. Minsch u.a. 1998.

6 Vgl. Zilleßen 1998, S. 4.

7 Vgl. Scharpf 1991.

1.2 Akteure, Aktivitäten und Ansatzpunkte nachhaltiger Entwicklung auf globaler, europäischer und nationaler Ebene

Nachdem das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ durch die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 auf der internationalen Bühne etabliert wurde, ist es von dort ausgehend auf verschiedenen politischen Ebenen aufgegriffen und weiterentwickelt worden. Bis in die Kommunen hinein ist es von politischen, aber auch nicht-staatlichen Akteuren ausgestaltet und dabei in unterschiedlicher Weise interpretiert und auf verschiedene Sinnzusammenhänge bezogen worden.

Als ein zentraler Akteur nachhaltiger Entwicklung auf *globaler Ebene* sind die Vereinten Nationen zu nennen. Innerhalb der UN befassen sich vor allem die „Commission on Sustainable Development“ (CSD), das „United Nations Development Program“ (UNDP) und das „United Nations Environmental Program“ (UNEP) mit der Weiterentwicklung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklung. Die CSD – institutionelles Ergebnis der UNCED – überwacht und unterstützt die Implementierung der Agenda 21 und anderer Umweltübereinkommen und fungiert gleichzeitig als Koordinationsstelle für die internationalen Aktivitäten im Bereich „Sustainable Development“⁸. Ein Schwerpunkt der CSD ist die Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren; ein Katalog von 134 Indikatoren wird zur Zeit in verschiedenen Ländern getestet, bis 2001 sollen hieraus allgemeingültige Indikatoren entwickelt werden.

Neben den UN-Institutionen existieren eine Reihe von internationalen Organisationen, die von Bedeutung für eine nachhaltige Entwicklung sind. So sind die Aktivitäten der OECD, der Weltbank und der „World Trade Organisation“ (WTO) in hohem Maße nachhaltigkeitsrelevant. Bislang ist eine Diffusion von Kriterien der Nachhaltigkeit in die Arbeit der Weltbank – wenigstens zum Teil – gelungen⁹. Auch die OECD befaßt sich auf verschiedenen Ebenen mit der Thematik¹⁰. Eine Berücksichtigung des Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“ in den Rahmensetzungen der WTO ist dagegen kaum zu finden. Überhaupt muß ein langfristiges Ziel auf globaler Ebene die Ver-

8 Vgl. WBGU 1995, S. 73.

9 So ist bspw. eine Vizepräsidentenstelle für umweltgerecht-nachhaltige Entwicklung geschaffen worden (vgl. van Dieren 1995, S. 112f).

10 So hat der Generalsekretär der OECD bspw. eine „Hochrangige Beratergruppe für Umweltfragen“ einberufen, die einen Bericht zum Thema „nachhaltige Entwicklung“ erstellt hat (vgl. OECD 1997). Ebenso hat die OECD ein Set von Umweltindikatoren entwickelt, das eine Bewertung der nationalen umweltpolitischen Aktivitäten möglich machen soll (vgl. OECD 1993).

ankerung von Sustainable Development in allen relevanten Institutionen sein. Dabei muß Nachhaltigkeit als Querschnittsaufgabe und übergeordnete Zielsetzung begriffen werden¹¹. Bislang ist dies nur in Ansätzen geschehen.

Im Zuge der Etablierung von Nachhaltigkeit auf der internationalen Bühne haben sich zahlreiche nicht-staatliche Organisationen auf globaler Ebene neu gebildet, die u.a. das Ziel verfolgen, die Interessen für eine nachhaltige Entwicklung weltweit zu bündeln. Zu nennen sind hier bspw. der „Business Council for Sustainable Development“, das „International Green Cross“ sowie der „International Council for Local Environmental Initiatives“ (ICLEI). Zusammen mit einer großen Zahl weiterer Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) bilden sie eine internationale Akteursgruppe, die in weltweiten Aus-handlungs- und Kooperationsprozessen zunehmend einflußreicher werden.

Ein wichtiges Element globaler Politik sind zwischenstaatliche Abkommen und Regime. Seit der ersten UN-Umweltkonferenz in Stockholm 1972 sind eine Fülle von Umweltübereinkommen zu unterschiedlichen Problembereichen unterzeichnet und ratifiziert worden¹². Die quantifizierbaren „Erfolge“ dieser Abkommen variieren sehr stark und sind schwer zu bewerten, trotzdem läßt sich feststellen, daß „ein Umweltproblem, das durch die Bearbeitung im Rahmen eines Regimes dauerhaft auf der internationalen Agenda verankert ist, im Laufe der Zeit mit hoher Wahrscheinlichkeit einer Lösung näher gebracht wird“¹³. Zunehmend haben, wie erwähnt, auch nicht-staatliche Akteure Zugang zu solchen Politikarenen. Hier werden in zaghaften Ansätzen globale „Governance-Strukturen“ – horizontale Selbstorganisationsprozesse der Nationalstaaten unter Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure – sichtbar; eine Weltpolitik jedoch, die im Zusammenspiel mit NRO zielgerichtet auf eine nachhaltige Entwicklung hinwirkt, ist bislang kaum existent¹⁴. Dementsprechend ist für die globale Ebene zu konstatieren, daß „die negativen Trends, die zu der Rio-Konferenz geführt haben, ungebrochen sind, sich teils sogar verschärft haben“¹⁵. Eine umfassende Politikwende zur Umsetzung des Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“ hat also bislang nicht stattgefunden.

11 Vgl. WBGU 1996, S. 76.

12 Zu den bekanntesten zählen das „Montrealer Protokoll“ zu Schutz der Ozonschicht sowie die „Klimarahmenkonvention“ zur Reduktion von Treibhausgasen (vgl. WBGU 1998, S. 26ff).

13 Oberthür/Gehring 1997, S. 234.

14 Vgl. Petschow u.a. 1998, S. 290ff.

15 WBGU 1998, S.42.

Eine ähnliche (ambivalente) Bilanz muß auch für die *europäische Ebene* gezogen werden¹⁶. Nach außen tritt die Europäische Union, vor allem im Bereich „Klima“, zunehmend als wichtiger umweltpolitischer Akteur auf. Im Zuge der Konkretisierung der UN-Klimarahmenkonvention spielt die EU mittlerweile eine Vorreiterrolle. Ebenfalls hat die EU Nachhaltigkeit als politische Leitlinie formal übernommen – im EU- und EG-Vertrag verpflichtet sie sich auf den Grundsatz nachhaltiger Entwicklung¹⁷. Darüber hinaus wurden mit dem 5. Umwelt-Aktionsprogramm der EU die Maßgaben der UNCED aufgegriffen und das Leitbild „Sustainability“ auf die europäische Umweltpolitik übertragen. Mit diesem Programm wird gleichzeitig ein weiterer Schritt des programmatischen Wechsels von der anlagenbezogenen, ge- und verbotsbasierten hin zur vorsorgenden Umweltpolitik vollzogen; explizit wird hier ökonomischen Instrumenten ein hoher Stellenwert beigemessen¹⁸. Auch der Querschnittscharakter nachhaltiger Entwicklung wird erkannt, das Umwelt-Aktionsprogramm fordert die Einbeziehung umweltrelevanter Überlegungen in andere Politikbereiche¹⁹. Letztlich ist jedoch das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung in erster Linie auf die Umweltpolitik beschränkt, insofern steht der Wechsel zu einer integrativen Politik der Nachhaltigkeit in der EU noch bevor. Die EU-Umweltpolitik wirkt allerdings als Impulsgeber für nachhaltige Entwicklung.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurde den Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit gegeben, über die EU-Regelsetzung hinaus zusätzliche umweltpolitische Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Der Weg wurde damit freigemacht zu einem „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, in dem die nationalstaatliche Umweltpolitik erweiterte Handlungsspielräume erhält und so wieder verstärkt an Bedeutung gewinnt²⁰. Die europäische Ebene wird trotz ihrer besonderen Bedeutung nationale Schritte in Richtung nachhaltige Entwicklung bis auf weiteres nicht ersetzen können.

Somit ist die *nationalstaatliche Ebene* also trotz eines in weiten Teilen globalen Problemzusammenhangs nach wie vor ein zentraler Ansatzpunkt zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung. In der Bundesrepublik gab es im

16 Für eine ausführliche Beleuchtung der institutionellen, politischen und ökonomischen Ausgangsbedingungen in der EU für eine Politik der Nachhaltigkeit vgl. Hey/Schleicher-Tappeser 1998, S. 85ff.

17 Vgl. BMU 1997.

18 Vgl. EU 1993, Abs. 31.

19 Vgl. EU 1999.

20 Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1996, S. 250 + S. 285ff.

Gefolge der Rio-Konferenz eine Fülle von Initiativen zur Ausgestaltung des Leitbildes. Gleichwohl hat nachhaltige Entwicklung bislang keine breite Verankerung in der Bevölkerung gefunden. Obgleich das Leitbild vermehrt Eingang in die Denkweisen politischer Akteure findet²¹, stützt sich der nationale Nachhaltigkeitsdiskurs bis heute im wesentlichen auf (wissenschaftliche) Experten. Als Institutionen, die wichtige Beiträge in die bundesdeutsche Nachhaltigkeitsdebatte eingebracht haben, sind u.a. zu nennen:

- Das *Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt und Energie*, das 1995 mit seiner Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ einen Impuls für die Diskussion um nachhaltige Entwicklung lieferte.
- Die *Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages*, die mit ihrer Arbeit versucht, „tragfähige Strategien für eine zukunftsfähige Gesellschaft zu entwerfen“²².
- Der *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)* als eine weitere politikberatende Institution, der mit Hilfe seiner Jahresgutachten das Leitbild weiterentwickelt.
- Der *Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)*.
- Das *Umweltbundesamt (UBA)* u.a. mit seiner Studie „Nachhaltiges Deutschland“.
- Das *Bundesumweltministerium (BMU)*, das 1996 die Initiative „Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung“ anschob. In diesem Rahmen erarbeiteten unterschiedliche gesellschaftliche Akteure in einem Diskussionsprozeß Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung²³. 1998 folgte der Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms.
- Das *Institut für Organisationskommunikation (IFOK)*, das im Auftrag des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) und der IG Chemie-Papier-Keramik ein Diskursprojekt durchgeführt hat, in dem unter Beteiligung zahlreicher gesellschaftlicher Akteure u.a. „die Zielvorstellungen und Lösungsansätze von VCI und IG Chemie-Papier-Keramik für eine nachhaltige Wirtschaftsweise weiterentwickelt und konkretisiert werden“²⁴ sollten.

21 Vgl. Heins 1997, S. 44.

22 Enquete-Kommission 1998, S. 13.

23 Vgl. BMU 1997.

24 IFOK 1997, S. 2.

Diese Institutionen haben mit unterschiedlichen, häufig ökologischen Schwerpunkten verschiedene Facetten nachhaltiger Entwicklung beleuchtet – letztlich fehlt jedoch bislang eine insgesamt kohärente, integrative Zielperspektive für die BRD. Die ENQUETE-KOMMISSION „SCHUTZ DES MENSCHEN UND DER UMWELT“ hat deshalb „Bausteine“ für eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie erarbeitet²⁵: Zentrales Element einer solchen Nachhaltigkeitsstrategie ist die Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen Akteure in den Such-, Lern- und Gestaltungsprozeß. Innerhalb eines solchen umfassenden Dialogprozesses übernimmt der Staat eine herausgehobene Rolle. Auf der einen Seite fallen ihm koordinierende und moderierende Aufgaben zu, auf der anderen Seite schafft er mit Hilfe institutioneller Reformen Strukturen und Rahmenbedingungen, die eine gesellschaftliche Entwicklung hin zur Nachhaltigkeit erst ermöglichen. Ziel ist letztlich die Erhöhung gesellschaftlicher Reflexivität, Partizipation und Selbstorganisation, die Ausweitung von Ausgleichs- und Konfliktregelungsmechanismen sowie die Verbesserung gesellschaftlicher Innovationsfähigkeit²⁶. Zur Etablierung von Langfristigkeit und Integrationsanforderungen in einem nationalen Nachhaltigkeitsprozeß plädiert die ENQUETE-KOMMISSION für die Einsetzung eines „Rates für nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung“. Hier könnte eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie immer wieder evaluiert, weiterentwickelt und vorangetrieben werden. Ein weiterer „Baustein“ nachhaltiger Entwicklung ist die Formulierung von Zielen bzw. Richtungsvorgaben und in der Folge deren Operationalisierung durch Pläne und Programme. Die Erarbeitung eines Umweltplans – der sich an den Erfahrungen anderer Länder, bspw. der Niederlande, orientiert – wäre ein weiterer Schritt zur Konkretisierung des Leitbildes und gleichzeitig mit politisch-ökonomischen Modernisierungseffekten verbunden²⁷.

Es kann nicht bestritten werden, daß die nationale Ebene im Zuge wirtschaftlicher und politischer Globalisierung bzw. Internationalisierung politische Handlungsfähigkeit eingebüßt hat. Nichtsdestotrotz kommt JÄNICKE zu dem Schluß, daß „die Hemmnisse nationaler Umweltpolitik weiterhin ganz wesentlich auf der nationalstaatlichen Ebene“²⁸ liegen. Nationale politische und gesellschaftliche Innovationen sind also auch unter den Vorzeichen der

25 Vgl. Enquete-Kommission 1998, S. 72ff.

26 Vgl. Minsch u.a. 1998, S. VIII.

27 Vgl. Jänicke u.a. 1997, S. 60ff.

28 Jänicke 1997b, S. 188.

Globalisierung prinzipiell möglich. Mehr noch: Internationale Fortschritte auf dem Weg zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung sind wesentlich von nationalen Vorreitern abhängig.

1.3 Hoffnungsträger für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung: Die Kommunen²⁹

Während die Diffusion des Leitbildes nachhaltige Entwicklung in die internationale und nationale Politik nur mühsam voranschreitet, ist auf *lokaler Ebene* eine vergleichsweise hohe Dynamik zu verzeichnen.

Die lokale Ebene ist durch eine besondere Problemnähe gekennzeichnet, vor Ort werden (zunehmend auch globale) ökonomische, ökologische und soziale Entwicklungen direkt spür- und greifbar. Gleichzeitig sind die Bewohner mit „ihrem“ Gemeinwesen in besonderem Maße verbunden; der kommunale Raum, die „Heimat“ verfügt nach wie vor über eine hohe identitätsstiftende Ausstrahlung. „Menschen handeln [...] immer in räumlich wie zeitlich konkreten, lokalen Kontexten und werden von diesen beeinflusst“³⁰. Insofern bieten sich hier vergleichsweise günstige Voraussetzungen für die Einbindung der kommunalen Bevölkerung in Veränderungsprozesse im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung – ein zentraler Hebel zur Umsetzung des Leitbildes. Des weiteren scheint die kommunale Ebene in politischer und verwaltungstechnischer Hinsicht flexibler und anpassungsfähiger zu sein als die Bundes- und Landesebene³¹: Defizitäres, weil sektoral ausgerichtetes Verwaltungshandeln wird mit seinen Auswirkungen direkt wahrgenommen, der Druck zur Koordination innerhalb der Verwaltungsstrukturen ist mithin auf lokaler Ebene vergleichsweise hoch. Darüber hinaus führt der relativ enge Handlungsrahmen der Kommunen in einigen Bereichen zu einem „Zwang“ zu innovativen Problemlösungen und damit verbundenen Lernprozessen. Schließlich ist Kommunalpolitik im Vergleich zur Bundes- und Landesebene im allgemeinen gekennzeichnet durch eine pragmatische, eher unideologische Ausrichtung, viele kommunale Planungsbereiche besitzen zudem eine längerfristige Orientierung. Grundsätzlich bieten sich also auf lokaler Ebene zahlreiche Ansatzpunkte für eine nachhaltige Entwicklung.

29 Der Begriff „Kommune“ umfaßt sowohl ländlich strukturierte (Flächen-)Gemeinden als auch die für eine nachhaltige Entwicklung besonders bedeutsamen Städte.

30 WBGU 1998, S. 37.

31 Vgl. a. im folgenden Fürst 1995, S. 68ff.

Lokale Nachhaltigkeit trifft jedoch auf zahlreiche strukturelle Restriktionen³². Dazu gehört u.a. der rechtlich eingeschränkte Handlungsspielraum der Kommunen im föderalen Staatsaufbau und damit verbunden eine nur bedingte Reichweite kommunaler Handlungsprogramme. Die Kommunen sind in hohem Maße in die Rahmenbedingungen eingebunden, die vom Bund, den Ländern und zunehmend auch von der EU gesetzt werden (*rechtlich-institutionelle Grenzen*). Darüber hinaus engen *ökonomisch-fiskalische Grenzen* – eine sich weiter verschärfende „Finanznot“ sowie eine starke Abhängigkeit von Gewerbesteuerzahlern – die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen ein und zwingen diese in einen Standortwettbewerb um Steuereinnahmen, der den Spielraum für politische Gestaltung teilweise drastisch schrumpfen läßt. Zusammenfassend kommt FÜRST für die lokale Ebene jedoch zu dem Schluß:

„Kommunen sind in der Lage, einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Gesellschaftspolitik in Richtung „sustainable development“ zu leisten. Sie haben sogar komparative Vorteile, weil sie ihre institutionellen Strukturen leichter den neuen Anforderungen anpassen können und über Partizipation/Aktorenvernetzung kooperative Prozesse der Umsteuerung in Gang setzen können.“³³

Grundsätzlich sind die Kommunen also potentielle Träger eines institutionellen Wandels „von unten“ in Richtung nachhaltiger Entwicklung³⁴. Folgende grundlegende Anforderungen an eine lokale Nachhaltigkeit können formuliert werden:

- Ein zentraler Ansatzpunkt zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung auf lokaler Ebene liegt in der *Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern* an politischen Prozessen, mit dem Ziel, dauerhafte Lernprozesse sowie soziale (und technische) Innovationen zu initiieren und damit langfristig eine neue politische Kultur zu etablieren, die die Grundlage für eine lokale Nachhaltigkeit bildet. Elemente kommunaler Partizipation sind diskursive Verfahren wie bspw. Bürgerforen, Planungszellen, Zukunftswerkstätten und Mediation³⁵.

32 Für eine ausführliche Analyse des kommunalen Handlungsrahmens vgl. a. Kopatz 1998, S. 50ff.

33 Fürst 1995, S. 71.

34 Vgl. Minsch u.a. 1998, S. 133.

35 Für eine vergleichende Übersicht über diskursive Beteiligungsverfahren und -modelle vgl. Feindt 1997, S. 41ff.

- Notwendig ist die Etablierung des Leitbildes „*Nachhaltige Entwicklung*“ als *Richtschnur für das kommunale Handeln*. Verbunden damit ist die Formulierung von Zielen und Maßnahmen zur Umsetzung³⁶.
- Einen wichtigen Teil lokaler Nachhaltigkeit stellt *querschnittsbezogenes (Verwaltungs-)Handeln* dar, welches sich an den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung orientiert. Die Verwaltung versteht sich dabei als „lernende Organisation“³⁷.
- Kooperation und Kommunikation innerhalb der Kommune, aber auch die *Einbindung* der kommunalen Aktivitäten in *regionale, nationale und internationale Zusammenhänge* sind fundamentale Bestandteile der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung³⁸.

Der „Auftrag“ der Agenda 21 an die Kommunen lautet, mit Hilfe von „Lokalen Agenden 21“ nachhaltige Entwicklung in den Kommunen zu etablieren und umzusetzen³⁹. Nach einer Untersuchung von ICLEI waren Ende 1996 weltweit mehr als 1800, in der BRD lediglich 30 (von ca.16000) Kommunen in einen Lokalen Agenda 21-Prozeß eingetreten⁴⁰. Bis Ende 1998 hat sich diese Zahl in der BRD jedoch auf ca. 600 erhöht⁴¹. Die Zahl der engagierten Kommunen nimmt beständig zu. Verstanden als weltweite „Bewegung“, in welcher Kommunen, örtlich angepaßt, aber im globalen Zusammenhang, nachhaltige Entwicklung auf die lokale Ebene herunterbrechen, ist die Lokale Agenda 21 ein Novum⁴². Konkret handelt es sich bei einer Lokalen Agenda 21 um ein kommunales Aktionsprogramm, das, bezogen auf die greifbaren örtlichen Gegebenheiten, den Weg in Richtung einer nachhaltigen Kommune formuliert. Dabei kann vielerorts auf bereits vorhandene Elemente aufgebaut werden. Stadtentwicklungskonzepte, Verkehrsentwicklungsplanungen und Klimaprogramme bspw. sind in zahlreichen Kommunen schon in Angriff genommen worden. Solche Bausteine können im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 in eine übergeordnete Nachhaltigkeits-

36 Vgl. Quante 1996, S. 37.

37 Vgl. ebenda, S. 38.

38 Vgl. Enquete-Kommission 1998, S.66; zur Regionalorientierung vgl. a. Kapitel II.

39 Vgl. Agenda 21, Kapitel 28, in: BMU o.J..

40 Vgl. Zimmermann 1997, S. 70.

41 Vgl. Frankfurter Rundschau 29.12.98: „Meine Stadt im Jahr 2010“; unklar bleibt bei dieser Zahl jedoch, ob das Engagement der Kommunen lediglich einen Ratsbeschluß umfaßt oder ob bereits reale Aktivitäten zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 eingeleitet wurden.

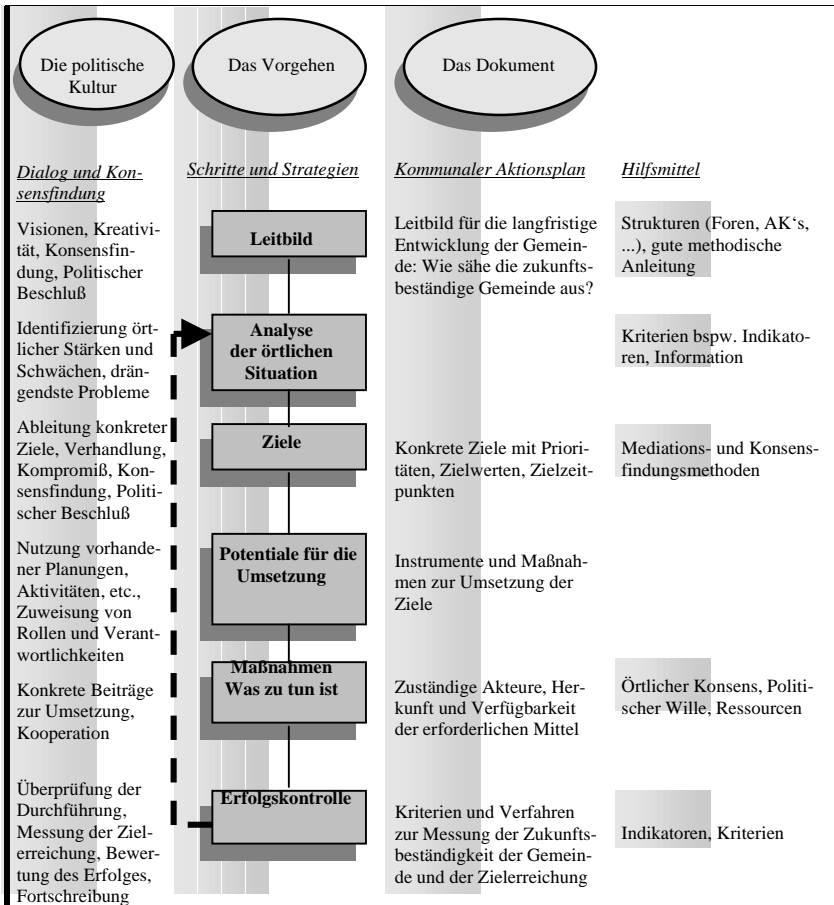
42 Vgl. Zimmermann 1997a, S. 33.

strategie eingeordnet und gebündelt werden⁴³. Neben Zielen, Konzepten und Maßnahmen ist die Entwicklung einer neuen Dialogkultur zwischen Kommunalverwaltung, Bürgerinnen und Bürgern, örtlichen Interessengruppen und ortsansässiger Wirtschaft von zentraler Bedeutung. Ziel ist letztlich die langfristige Verpflichtung aller kommunalen Akteure auf das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ und die Etablierung einer auf Konsens und Dialog aufgebauten politischen Kultur. (Abbildung 1.2 zeigt die Komponenten einer Lokalen Agenda 21).

Mit den konkreten Erfahrungen, die innerhalb Lokaler Agenda 21-Prozesse gesammelt werden, rücken zunehmend die räumlichen Grenzen der kommunalen Handlungsspielräume in den Blick. So wichtig der lokale Problemlösungsansatz bleibt, zahlreiche Themenbereiche scheinen den kommunalen Rahmen zu sprengen und offenbaren die Notwendigkeit, über die eigenen Gemeindegrenzen hinaus zu sehen und die regionale Ebene einzubeziehen⁴⁴. Die Erweiterung um eine regionale Komponente kann somit die Reichweite Lokaler Agenda 21-Prozesse entscheidend erhöhen. Eine differenzierte Betrachtung der regionalen Ebene als Ansatzpunkt für nachhaltige Entwicklung wird in Kapitel II vorgenommen.

43 Vgl. Hülsmann 1998, S. 36.

44 Vgl. Böhm/Hilligardt 1999, S. 9.



Quelle: BMU 1998, S. 26.

Abb. 1.2: Komponenten einer Lokalen Agenda 21

Wie in diesem Kapitel gezeigt, haben Kommunen grundsätzlich das Potential, soziale und technische Innovationen umzusetzen (auch neu zu erfinden), letztlich sind sie jedoch eingebettet in ein System politischer Ebenen, das bis zur globalen Ebene reicht. Dabei ist jede Ebene gekennzeichnet durch bestimmte Handlungsbereiche, Akteure und Umsetzungsmöglichkeiten. Am Ende läßt sich nachhaltige Entwicklung nur in einem Gleichklang der verschiedenen Ebenen verwirklichen. Nichtsdestotrotz sind Vorreiter, gleichsam Impulsgeber, notwendig, die den gesellschaftlichen Wandel anzuschieben vermögen. Kommunen können eine solche Rolle als innovative „Avantgarde“ im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung spielen, sind dabei jedoch von den Rahmenbedingungen abhängig, die von Bund, Land und zunehmend auch von der EU gesetzt werden. So besteht also eine unmittelbare Ergänzung von Top-Down-Prozessen auf internationaler und nationaler Ebene und lokalen Bottom-Up-Ansätzen⁴⁵. Ohne nationale und internationale Rahmensetzungen können auch dynamische lokale und regionale Prozesse schließlich nur einen bedingten Beitrag zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung liefern.

45 Vgl. WBGU 1998, S. 37.

II. Die Region als Bezugsraum für nachhaltige Entwicklung

2.1 Die Bedeutung der regionalen Ebene – theoretische Annäherungen

Nicht nur innerhalb der wissenschaftlichen Debatte scheint der Begriff „Region“ mit all seinen Konnotationen seit geraumer Zeit eine Blüte zu erleben. Die regionale Ebene steht allenthalben auf der Tagesordnung und hat als Thema wissenschaftlicher und politischer Veranstaltungen Konjunktur. Dabei umfaßt das Schlagwort „Region“ ein inhaltlich überaus weites Spektrum. In diesem Kapitel soll der Schwerpunkt auf die bundesdeutschen – und damit auch europäischen – Ursachen und Wirkungen einer zu beobachtenden „Renaissance“ des Regionalen gelegt werden¹.

Auf den ersten Blick mutet es durchaus überraschend an, daß vor dem Hintergrund von Globalisierung und Moderne die lokalen und regionalen Räume wieder an Gewicht gewinnen. Schließlich ist Globalisierung zunächst eher mit Enträumlichung und Ausdehnung zu assoziieren. Gleichzeitig ist es gerade ein Ziel sozialstaatlicher Modernisierung, Lebensverhältnisse zu homogenisieren und damit vielfach regionale Eigenarten zurückzudrängen. Traditionelle, regionsspezifische Raumstrukturen finden sich mithin heute nur noch rudimentär, die vergangenen 40 Jahre haben zu einer Universalisierung der Räume geführt²: Trotz dieser räumlichen Nivellierung rückt die lokale und die regionale Ebene in vielerlei Hinsicht vermehrt in den Blick. Nach THIERSTEIN ist räumliche Entwicklung heute durch vier grundlegende gesellschaftliche Gestaltungsprozesse gekennzeichnet³:

-
- 1 Obleich die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in erhöhtem Maße zu Tage tretenden weltweiten Konfliktherde unterhalb der nationalstaatlichen Ebene ebenfalls Facetten des Problemkomplexes regionaler Identität, regionalen Selbstbewußtseins und politischer Dezentralisierung beleuchten, ist der Bereich „Regionalismus“ kein expliziter Bestandteil dieser Arbeit.
 - 2 Vgl. Ipsen 1996, S. 115.
 - 3 Vgl. Thierstein 1996, S. 194.

- Die Internationalisierung und Regionalisierung der Wirtschaft.
- Die Integrationsbestrebungen in Europa.
- Sozio-politische Veränderungen.
- Die ökologische Krise.

Die Analyse dieser gesellschaftlichen Entwicklungen und deren Bezugnahme auf den regionalen Maßstab wird Ziel dieses Kapitels sein. Gleichzeitig wird die Bedeutungszunahme der regionalen Ebene vor diesem Hintergrund nochmals offensichtlich und damit der Grundstein für die besondere Betrachtung „des Regionalen“ im weiteren Verlauf der Arbeit gelegt. Letztlich liefert dieses Kapitel also die theoretischen Grundlagen und Entwicklungstrends bezogen auf die regionale Ebene und dient auf diesem Wege als Basis für die gesamte Arbeit.

Wichtig ist an dieser Stelle eine erste Klärung des Regionenbegriffes. Dieses ist insofern unverzichtbar als der Begriff der „Region“ auf den ersten Blick außerordentlich konturenlos erscheint. Allgemein betrachtet ist die Region nicht mehr als eine Teileinheit, ein Ausschnitt einer Gesamtheit⁴. Somit ist die Perspektive auf die Region entscheidend. Bezogen auf den globalen Maßstab kann die Region bspw. eine Staatengemeinschaft umfassen, im europäischen Kontext ist sie meist als Gliederungsebene des Nationalstaates zu verstehen – in der BRD also die Bundesländer. Im Rahmen dieser Arbeit, das kann vorweg geschickt werden, wird die Region als Ebene definiert, die *oberhalb der Kommunen und unterhalb der Bundesländer* anzusiedeln ist. Damit wird eine vorläufige Arbeitsdefinition der regionalen Ebene geliefert, die auf einer Abstraktionsebene angesiedelt ist, die für die Erarbeitung allgemeingültiger Aussagen unerlässlich ist. Der Regionenbegriff wird im Verlaufe der Arbeit jedoch eine weitere Konkretisierung und damit die notwendige Klarheit erfahren.

2.1.1 Regionale Identität

„Wer nach Identität fragt, sucht nach dem Bestand des eigenen, der Anerkennung des Besonderen und der Sicherheit, bei sich zu Hause zu sein.“⁵

4 Vgl. Knemeyer 1994, S. 25.

5 Hettlage 1997, S. 321.

Für das Individuum bildet das Wissen um eigene Stärken, Schwächen und Potentiale – um die Besonderheiten im Vergleich zu anderen – ebenso die Grundlage persönlicher Identität wie die Gewißheit, sich einer gesellschaftlichen Gruppe zugehörig zu fühlen und damit über ein „soziales Zuhause“ zu verfügen. Das Gefühl der Gruppenkohäsion gründet sich dabei auf die Vorstellung, bezogen auf einen bestimmten Raum Eigenarten, spezifische Verhaltens- und Denkweisen sowie Wertvorstellungen zu teilen, sich in diesem Sinne als Gruppe von anderen abgrenzen zu können und somit eine *kollektive* Identität auszubilden⁶.

Ausgangspunkt für die Entstehung einer raumbezogenen Identität ist die zwischenmenschliche Kommunikation und Interaktion im persönlichen Nahraum. Hier werden subjektive Erfahrungen der Zugehörigkeit gesammelt, die ein raumbezogenes Bewußtsein prägen können. Face-to-face-Kontakte sind auf die lokale Ebene beschränkt, insofern läßt sich sagen, daß für die Bildung raumbezogener Identitätsformen der lokale Kontext der maßgebende ist⁷. Die hier entwickelten Deutungsmuster können jedoch auch auf höhere räumliche Ebenen projiziert werden. „Es findet [...] ein Transfer typischer Einstellungen, Attributierungen und emotionaler Bindungen von der lokalen Ebene auf höherrangige Maßstabbereiche statt“⁸. So gesehen findet also auch *regionale* Identität ihren Ursprung in lokaler Interaktion und Kommunikation und den daraus gewonnenen Zuschreibungen.

Heute wird Identität über die subjektive Erfahrungsebene hinaus in hohem Maße medial vermittelt. Printmedien, Hörfunk und Fernsehen spielen gerade bei der Vermittlung regionaler Identität eine große Rolle. Zeichen und Symbole – wie etwa die Sprache, Eßweisen, bestimmte naturräumliche Besonderheiten (der Zuckerhut in Rio, das Licht der Provence, die Wolken Irlands), spezifische Bauwerke, Produkte oder Feste – dienen den Medien als Bezugspunkte, um die räumlich-sozialen Besonderheiten (teils klischeehaft) zu kom-

6 IPSEN weist in diesem Zusammenhang auf das Moment der Ab- und Ausgrenzung hin, das allen Identifikationsprozessen eigen ist. Mit der Vorstellung von Homogenität der Denk- und Verhaltensweisen innerhalb eines Raumes wird gleichzeitig der „innere Fremde“ produziert, derjenige, der im Raum ist, aber nicht dazu gehört. Bezogen auf den nationalen Raum ist diese Gefahr virulent, steht dem Nationalismus doch „ein breites Repertoire an Symbolen der Ein- und Ausgrenzung zur Verfügung“ (Ipsen 1993, S. 16). Auch für die lokale und regionale Ebene sollte die Möglichkeit des „Umkippen“ von Identifikationsprozessen nicht außer Acht gelassen werden (vgl. Ipsen 1993, S. 16).

7 Vgl. Danielzyk u.a. 1995, S. 295.

8 Weichhart 1990, S. 78.

munizieren und auf diesem Wege ein regionales Bewußtsein zu unterfüttern⁹. Zum Verhältnis von subjektiv erfahrener und medial vermittelter Identität fassen DANIELZYK u.a. zusammen:

„Der Raum ‚an sich‘ ist nicht identitätsstiftend oder bewußtseinsbildend. Raumbezogene Bewußtseinsformen (als eine Dimension des Alltagsbewußtseins) beruhen auf grundlegenden Deutungsmustern, die in personaler Interaktion in Kopräsenz entstehen. Durch Politik, Medien usw. ‚gemachte‘ und verbreitete Raumabstraktionen können ihre Wirksamkeit nur auf dieser – über lange Zeiträume entstandenen – Basis entfalten.“¹⁰

Identität ist nicht ausschließlich raumbezogen. Nebeneinander existieren verschiedene Identitätsformen mit unterschiedlichen Bezugsebenen. So gibt es bspw. milieu- und rollenspezifische Identitäten, die wiederum nur indirekt raumbezogen sind¹¹. Letztlich läßt sich von „abgestuften Identitätspotentialen“ des Menschen sprechen, die von der unmittelbaren Umgebung – Familie, Stadt – bis in weitere Räume – Region, Nation, Europa – hineinreichen¹². Innerhalb dieses Konglomerates verschiedener Identitätsformen und -reichweiten nimmt das Regionalbewußtsein nur einen Teilbereich in Anspruch, kann mithin in seinem Einfluß auf das individuelle Selbstverständnis maßgebend oder auch untergeordnet sein. SCHARPF weist auf die (demokratiethoretische) Bedeutung von Identitäten hin, indem er bemerkt, daß „[...] je stärker normativ akzentuiert die Identifikation ist, desto eher werden kollektivdienliche Leistungen freiwillig erbracht und Entscheidungen auch dann akzeptiert, wenn sie dem unmittelbaren Eigeninteresse zuwiderlaufen“¹³. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß regionale Identität einen besonderen Einfluß auf die politische Handlungsfähigkeit von Regionen hat.

Dabei ist regionale Identität gerade das „Produkt ihres Gegenteils, der Herausbildung nationaler und internationaler Räume und der damit einhergehenden Modernisierungsprozesse“¹⁴. Die Entgrenzung sozialer Kommunikation, die räumliche Ausweitung unserer – medial vermittelten – Erfahrungswelten scheint einherzugehen mit dem zunehmenden Bedürfnis nach überschauba-

9 Vgl. Ipsen 1992, S. 131.

10 Danielzyk u.a. 1995, S. 299.

11 Vgl. Prase 1998, S. 160.

12 Vgl. Bausinger 1996, S. 21.

13 Scharpf 1993, S. 26.

14 Ipsen 1992, S. 121.

ren regionalen Lebenswelten¹⁵. Wir erleben eine Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Modernisierung auf der einen Seite und einem verstärkten individuellen Verlangen nach Überschaubarkeit, nach Rückzug in bekannte Räume. IPSEN merkt dazu an:

„Regionale Identität wird zum Thema, weil [...] wir allmählich erahnen, daß der Weltmarkt ja nicht nur die bekannten Bananen und das Sony-Gerät ins Haus bringt, sondern uns auch Stück für Stück die Kontrolle über unsere Lebensverhältnisse entzieht. Region wird zum Ort der Sicherheit, der Kontrollfähigkeit in einem diffus großen Gefühlslobus.“¹⁶

Identifikationsräume wie der lokale Nahraum, aber auch die Region erfahren vor dem Hintergrund zunehmender sozialer Entgrenzung, gestiegener gesellschaftlicher Unübersichtlichkeit und Orientierungslosigkeit in ihrer Bedeutung für die Bewohner offenbar eine Aufwertung.

Das Vorhandensein einer ausgeprägten regionalen Identität hat für die politische und ökonomische Eigenständigkeit und Handlungsfähigkeit von Regionen eine hohe unterstützende Relevanz. Ein intensives Regionalbewußtsein der Bevölkerung sowie der regionalen politischen und ökonomischen Akteure gewinnt als Standortvorteil zunehmend strategische Bedeutung¹⁷. Die Identifikation der Bewohner mit ihrem Raum kann Gemeinsinn und Kreativität fördern sowie Problemlösungskapazitäten erhöhen und letztlich eine Kultur der Innovation verstärken. Unternehmen sind heute zum Teil in vielfacher Hinsicht eingebettet in lokal-regionale Kontexte und nutzen solche regionalen innovativen Milieus – Regionalbewußtsein, ein bestimmtes (positives) Image wird zum ökonomischen Faktor. Damit wächst auch politisch der Druck, regionales Zusammengehörigkeitsgefühl zu stärken und so verborgene Potentiale zu nutzen. Dementsprechend ist das Thema „regionale Identität“ regelmäßig Diskussionsthema, wenn es darum geht, regionale Wettbewerbsfähigkeit innerhalb einer sich verschärfenden Konkurrenz zwischen den Regionen zu erhöhen – häufig jedoch lediglich als Teil einer Marketingstrategie zur Außendarstellung. Nicht selten werden (vermeintlich) ausgeprägte regionale Identitäten zu Werbezwecken gezielt kreiert oder in unverhältnismäßiger Weise in ihrer Bedeutung überhöht und als klischeehaftes Produkt

15 Vgl. Blotevogel 1996, S. 46.

16 Ipsen 1992, S. 123f.

17 Vgl. Blotevogel 1996, S. 63.

ökonomisch und auch politisch vermarktet. Auf diese Weise läßt sich jedoch regionales Bewußtsein nicht beliebig produzieren. Durch gezielte Image-Kampagnen können bereits existente Identitäten allenfalls unterstützt und gefestigt werden¹⁸.

Eine (zusammenfassende) Begründung für die Bedeutungszunahme regionaler Identitäten, gleichsam einer Wiederkehr des „Regionalen“, liefert IPSEN in Form von vier Thesen¹⁹:

- *Konkurrenzthese*: Im Zuge weitreichender ökonomischer Veränderungen gerät „das feste hierarchische Gefüge von Orten und Regionen in ihren Standortqualitäten in Bewegung“. Vor diesem Hintergrund erhöht sich der Druck auf Städte und Regionen, ihre spezifischen Besonderheiten deutlich sichtbar zu machen, um im Wettbewerb um private Investitionen und öffentliche Fördergelder zu bestehen.
- *Kompensationsthese*: Mit der Wiedervereinigung ist es in Deutschland zu starken regionalen Unterschieden bezüglich des materiellen Lebensstandards gekommen. Die Hervorhebung regionaler Identität und traditioneller Eigenarten bietet die Möglichkeit, Lebensqualität in den Vordergrund zu rücken, um einen makroökonomisch determinierten Mangel an Lebensstandard zu kompensieren. Ähnlich ausgleichend kann eine Stärkung des regionalen Selbstbewußtseins auch in Bezug auf Stadt-Umland-Gefälle wirken.
- *Orientierungsthese*: Die Moderne hinterläßt zunehmend Unzufriedenheit individueller und politischer Art: „Absolut modern sein und was dann? Ist die Frage, die gestellt wird“. Die Unterstützung (oder Herausbildung) einer regionalen Identität soll helfen, Orientierungspunkte für die Menschen vor Ort zur Verfügung zu stellen und ein Gemeinwesen zu schaffen, in dem individuelles Engagement und politische Partizipation als lohnend empfunden werden können.
- *Region als Perspektive nachhaltiger Entwicklung*: Die intensiven Verflechtungen zwischen Stadt und umliegender Region sind wichtiger Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung. Insofern ist eine neue „Beziehung der Verantwortlichkeit“ zwischen Stadt und Region erforderlich. Problemlösungen

18 Vgl. ebenda, S. 63.

19 Vgl. im folgenden Ipsen 1996, S. 116ff.

im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung müssen die Stadtregion einbeziehen.

Vor dem Hintergrund der Bedeutung(szunahme) regionaler Identität stellt sich die Frage nach der räumlichen Abgrenzung, auf die ein regionales Bewußtsein bezogen sein kann. Auch hier offenbart sich der bereits ange-deutete schwer greifbare Charakter des Begriffes „Region“ und manifestiert sich in einer grundsätzlichen Problemstellung²⁰: Nur materielle Dinge können räumlich erfaßt werden. Bei regionaler Identität handelt es sich demgegenüber um „(immaterielle) subjektive Bewußtseinsgehalte, soziale Normen und kulturelle Werte“. Auf der Grundlage einer identifizierten regionalen Identität läßt sich demnach keine räumlich exakt abgrenzbare Region determinieren. Dennoch ist Regionalbewußtsein nicht beliebig, sondern auf einen spezifischen Raum bezogen; dieser jedoch entzieht sich einer exakten räumlichen Definition.

„Kulturelles und Soziales kann nicht auf erdräumlich lokalisierbare Materie reduziert werden, und doch scheint Physisch-Materielles sozial-kulturell bedeutsam zu sein.“²¹

Regionales Bewußtsein ist zwar vielfach eng mit der naturräumlichen Lage einer Region (zwischen Flüssen oder Gebirgszügen bspw.) verbunden, wird jedoch auch von der historischen und kulturellen Zusammengehörigkeit und nicht zuletzt vom politisch-administrativen Zuschnitt der Region geformt²². Darüber hinaus sind Räume im Laufe der Zeit nicht nur materiell zahlreichen Veränderungen unterlegen, auch die Zuschreibungen, die eine Region erfährt sind durch Auf- und Abwertungen gekennzeichnet und führen insofern zu wandelnden Identitäten²³ und letztlich zu einer schwierigen Handhabbarkeit des Begriffes „regionale Identität“. Festzuhalten bleibt, daß auf der Suche nach räumlichen Abgrenzungskriterien für den Regionenbegriff die Frage nach der regionalen Identität offenbar kaum hilfreich ist.

20 Vgl. a. im folgenden Werlen 1992, S. 9.

21 Ebenda, S. 9.

22 Vgl. Bausinger 1996, S. 18.

23 Vgl. Ipsen 1992, S. 126.

2.1.2 Globalisierung und Regionalisierung: Zwei Seiten derselben Medaille

Ökonomische Strukturen sind seit geraumer Zeit einer Veränderungsdynamik unterworfen, die weithin als „Globalisierung“ bzw. „Internationalisierung“ bezeichnet wird. Es handelt sich dabei im Prinzip um die Intensivierung internationaler oder globaler Verflechtungen in den Bereichen Handelsbeziehungen, Produktion und Finanzmärkte²⁴. Diese räumliche Ausweitung ökonomischer Aktivitäten auf den internationalen oder globalen Maßstab scheint auf den ersten Blick mit einer sukzessiven Erosion der Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten auf regionaler und lokaler Ebene verbunden zu sein. Das Schlagwort „Globalisierung“ erweckt den Anschein, daß die Determinanten lokaler und regionaler Ökonomie zunehmend auf internationaler oder allenfalls auf nationaler Ebene bestimmt werden und somit der Einfluß lokaler und regionaler Politik und Planung auf die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort schwindet. Zwangsläufige Konsequenz aus dieser Sichtweise kann dann nur die frustrierte Abwendung von einer eigenständigen, konstruktiv gestaltenden Politik sein, verbunden mit dem Hinweis auf den alles bestimmenden „Sachzwang Weltmarkt“. Daß sich Entscheidungsspielräume auf lokaler und regionaler Ebene bezogen auf bestimmte Bereiche verengen, kann hier nicht bestritten werden. Dennoch läßt sich zeigen, daß gerade der „Megatrend“ der Globalisierung/Internationalisierung auch mit einer Aufwertung der Region verbunden ist.

„Im Grunde steckt im Begriff „Regionalisierung und Internationalisierung“ die Erkenntnis und die Erfahrung von zwei zusammengehörenden Teilen, sozusagen zwei Seiten der selben Medaille: das Grosse und das Kleine und die alles beherrschende Frage der gegenseitigen Verknüpfung.“²⁵

Für einen genaueren Blick auf die ökonomischen Entwicklungen und deren direkte und indirekte Auswirkungen auf die regionale Ebene bieten sich die Erkenntnisse der Regulationstheorie an. Ohne an dieser Stelle in die detaillierten Zusammenhänge der Regulationstheorie²⁶ einzusteigen, läßt sich festhalten, daß es sich hierbei um einen Ansatz handelt, der versucht, gesell-

24 Vgl. Hey/Schleicher-Tappeser 1998, S. 16.

25 Thierstein/Langenegger 1994, S. 497.

26 Für eine Zusammenfassung des Regulationsansatzes vgl. Aigner/Miosga 1994; Weißner 1998; überblicksartig Danielzyk/Oßenbrügge 1996.

schaftliche Umbrüche – gleichsam den komplexen Wandel von Ökonomie, Politik und Kultur – zu erklären und gleichzeitig mit den räumlichen Strukturen in Verbindung zu bringen²⁷. Die Wechselbeziehung zwischen Globalisierung/Internationalisierung und Regionalisierung wird auf dieser Grundlage plausibel. Als Basis der regulationstheoretischen Analyse dient die Annahme, daß die gesellschaftliche Formation der BRD sich momentan in einem Übergang vom „Fordismus“ zum „Postfordismus“ befindet²⁸.

Der Fordismus, der sich in den 30er Jahren in den USA durchzusetzen begann, beruht auf drei zentralen Paradigmen²⁹: (1) Die *tayloristische Massenproduktion* – gekennzeichnet durch weitreichende Standardisierung der industriellen Produktion, Vertiefung der Arbeitsteilung, Dequalifizierung der Produktionsarbeiter sowie hierarchisch-autoritäre Kontrollstrukturen – führt zu einem extremen Anstieg der Arbeitsproduktivität und in der Folge zu einer Steigerung der Realeinkommen. „Subsistente und handwerklich orientierte Wirtschaftsformen und Sozialstrukturen wurden ersetzt durch abhängige Lohnarbeit mit geregelter Tages- und Wochenarbeitszeit“. Verbunden mit dem ökonomischen Wandel sind (2) *soziale Normierung und Individualisierung*. Rechts- und Arbeitsnormen werden vereinheitlicht und es wachsen zentrale gesellschaftliche Interessenvertretungen sowie Instanzen der sozialen Absicherung, gleichzeitig wird die Kleinfamilie zu einem bestimmenden Faktor. Mit zunehmendem Wohlstand wächst der Wunsch nach Partizipation und Selbstverwirklichung, es kommt zu einem Individualisierungsschub. Politisch ist der Fordismus geprägt vom Konzept des (3) *keynesianischen Korporatismus*, d.h. von zentralstaatlicher, korporativer Regulierung „mit sozialpartnerschaftlicher und institutionalisierter Kompromißbildung“ und einem stabilen bürokratischen Geflecht von Parteien, Staat und Verbänden. Der zunehmende Wohlstand führt zu einem politisch zentral organisierten

27 „Die Regulationstheorie ist der ehrgeizige Versuch, Trendbrüche in der Entwicklungsdynamik kapitalistischer Gesellschaften mit der Abfolge jeweils stabiler wirtschaftlicher und gesellschaftlicher historischer Formationen zu erklären, und zwar nicht monokausal aus der ‚Logik‘ einer kapitalistischen Wirtschaftsweise, sondern als ein Zusammenspiel *wirtschaftlich-technologischer Produktionskonzepte* und *gesellschaftlich-politischer Regulierungsmechanismen*, die in gegenseitigen Wechselbeziehungen stehen“ (Aigner/Miosga 1994, S. 19). Wenn diese beiden Pole gesellschaftlicher Entwicklung kollidieren, d.h. nicht mehr „zusammenpassen“, gerät die gesellschaftliche Formation in eine Strukturkrise (vgl. Danielzyk 1994, S. 86).

28 Die Bezeichnung „Fordismus“ ist dabei auf Henry Ford, den Begründer der standardisierten Massenproduktion, zurückzuführen.

29 Vgl. im folgenden Aigner/Miosga 1994, S. 21ff.

Ausbau des Wohlfahrtsstaates und zu einer Verteilung der Produktionszuwächse.

In den 70er Jahren geriet der Fordismus in eine Krise, die sich u.a. in dem Niedergang klassischer Industriebereiche (wie bspw. des Montankomplexes) und einer stetig steigenden Arbeitslosigkeit äußerte. Seither ist ein ökonomischer und gesellschaftlicher Strukturwandel zu konstatieren, dessen Merkmale auf einen grundlegenden Paradigmenwechsel hindeuten. In der Regulations-
theorie wird die sich abzeichnende neue gesellschaftliche Formation mit dem Begriff „Postfordismus“ versehen:

Grundlage für den ökonomischen Wandel ist die sich rasch entwickelnde Mikroelektronik, die eine Veränderung fordristischer Produktionsweisen ermöglicht. Im Zeichen neuer Informations-, Kommunikations- und Steuerungstechniken entsteht sowohl eine räumliche Ausdehnung von Produktionsprozessen – eine „neue internationale Arbeitsteilung“, die Auslagerung arbeitsintensiver Fertigungsschritte in andere Wirtschaftsräume³⁰ – als auch eine durch zunehmende Weltmarktkonkurrenz erzwungene Flexibilisierung der Produktion sowie eine Spezialisierung auf bestimmte Qualitätsprodukte. Diese tiefgreifende Umgestaltung der Produktionsprozesse wird mit Begriffen wie „flexibler Spezialisierung“ oder „Lean Management“ umschrieben. Große Unternehmen konzentrieren sich zunehmend auf ihre Kernkompetenzen und organisieren ein Netz von mehr oder weniger abhängigen Zulieferern um sich herum und mobilisieren auf diesem Wege Produktivitäts- und Innovationsreserven. Solche flexiblen Produktionssysteme erfordern ein hohes Maß an kommunikativer Vernetzung. Die mit steigender Weltmarktkonkurrenz einhergehende Beschleunigung der Produktzyklen verlangt zudem eine verstärkte Abstimmung zwischen Zulieferern und Abnehmern³¹. Diese erhöhten Anforderungen an Effektivität und Geschwindigkeit von Kommunikations- und Lieferwegen verstärken den Druck in Richtung räumlicher Nähe der am Produktionsprozeß beteiligten Unternehmen. HUEBNER geht daher davon aus, daß sich diese Produktionsnetzwerke zunehmend in territorialen Komplexen anordnen³². „Flexible Spezialisierung“ führt so zu verstärkter räumlicher (regionaler) Integration von Produktionsprozessen³³.

30 Vgl. Danielzyk/Oßenbrügge 1996, S. 103.

31 Vgl. Hey/Schleicher-Tappeser 1998, S. 34.

32 Vgl. Huebner 1996, S. 21.

33 Darüber hinaus entwickeln sich im Zuge des ökonomischen Strukturwandel zunehmend Formen von „kooperativer Konkurrenz“ und strategischen Allianzen zwischen Unterneh-

Neben der dargestellten Entstehung räumlich integrierter Produktionsnetzwerke trägt DANIELZYK noch andere Typen räumlicher Entwicklung im Zeichen des Postfordismus' zusammen³⁴:

- Die wachsende Bedeutung großer Metropolen („Global Cities“).
- Die weitere Verlagerung klassischer, fordistischer Massenproduktionen in die internationale Peripherie bei gleichzeitiger Zentralisierung der Entscheidungsfunktionen.
- Die Zunahme der industriellen Produktion in ländlichen Räumen westlicher Industrieländer.

Unter den Bedingungen postfordistischer Produktionsweisen ändern sich die Anforderungen der Unternehmen an Standorte. Der territoriale Kontext, in den ökonomische Prozesse eingebunden sind, gewinnt an Bedeutung. Natürliche Standortvoraussetzungen (Bodenschätze, naturräumliche Gegebenheiten) verlieren ebenso an Gewicht wie „harte“ lokale Standortfaktoren (Grundstückspreis, Gewerbesteuer); demgegenüber werden Bedingungen wie die Infrastruktur des Raumes, der Pool an qualifizierten Arbeitskräften, die Nähe zu Zulieferbetrieben (siehe oben) sowie der Zugang zu Forschungseinrichtungen immer wichtiger³⁵. Auch die Offenheit von Politik und Verwaltung, der Politikstil, eine Kultur der Kooperation oder Konkurrenz, letztlich auch das „Image“ eines Raumes sind ökonomisch zunehmend bedeutsam. Unternehmen sind also innerhalb eines territorialen Kontextes angewiesen auf ökonomische und immer häufiger nichtökonomische Voraussetzungen.

Neuere Phänomene erfolgreicher regionaler ökonomischer Entwicklungen erklären sich aus der Existenz dieser sogenannten „weichen“ Standortfaktoren heraus. Zu nennen sind hier Regionen wie das Silicon Valley oder die Regionen des Dritten Italiens, die gekennzeichnet sind durch ein Netzwerk von innovativen, flexiblen Kleinunternehmen. Standortvorteil dieser Regionen ist die Existenz „[...] eines lokalen Pools von technologischem Wissen und Know-How, einer lokalen Infrastruktur spezialisierter Zuliefer-, Handels- und Dienstleistungsnetzwerke, einer mit dem Produktionssystem vertrauten und für ihre Flexibilitätsanforderungen aufgeschlossene Erwerbsbevölkerung sowie die Existenz unterstützender sozialer und politischer Institutionen und

men bestimmter Branchen und verstärken so den Trend zur ökonomischen Vernetzung (vgl. Meyer-Stamer 1997, S. 20).

34 Vgl. Danielzyk 1994, S. 87f.

35 Vgl. Benz 1996, S. 55.

Netzwerke³⁶. Das Vorhandensein solcher innovativer Milieus und funktionierender Netzwerke ist dabei weitgehend unabhängig von makroökonomischen Bedingungen, vielmehr handelt es sich hierbei um regionale Spezifika und endogene Potentiale, deren Förderung bzw. Initiierung grundsätzlich in den lokalen, vor allem aber den regionalen Handlungsraum fällt. Einschränkend muß gesagt werden, daß sich solche Milieu- und Netzwerkstrukturen nicht ohne weiteres regional erzeugen lassen. Sie sind vornehmlich auf Hochtechnologie bezogen und benötigen eine dementsprechend vorhandene Infrastruktur (wie z.B. wichtige Forschungseinrichtungen). Ebenso muß zu einer *intra*regionalen Verflechtung eine Außenbeziehung zu anderen Regionen hinzutreten, um innovative Impulse zu beziehen. Diese *inter*regionale Verflechtung als „produktive Kombination aus Kooperation und Konkurrenz, aus Informations- und Kommunikationsbeziehungen und Leistungswettbewerb“³⁷ ist ein komplementärer Faktor zur Binnenorientierung – beide müssen unabdingbare Facetten regionaler Entwicklung sein.

Der Übergang vom Fordismus zum Postfordismus³⁸ beschreibt also einen tiefgreifenden ökonomischen Paradigmenwechsel, der weitreichende raumstrukturelle Auswirkungen nach sich zieht. Aus den dargestellten raumrelevanten ökonomischen Trends – flexible Spezialisierung, zunehmende Bedeutung „weicher“ Standortfaktoren – lassen sich nur bedingt allgemeingültige politische oder planerische Handlungsgebote ableiten. Gleichwohl läßt sich vor dem Hintergrund eines ökonomischen Strukturwandels vom Fordismus zum Postfordismus folgendes Fazit ziehen: Flexibles ökonomisches Handeln nimmt zunehmend unterschiedliche Erscheinungsformen an und benötigt sehr spezifische Rahmenbedingungen. Diese Rahmenbedingungen können immer weniger auf nationaler Ebene formuliert werden, eine „[...] Abkehr von zentralistischen und etatistischen Formen der Regulierung“³⁹ scheint unumgänglich. Ökonomische Prozesse organisieren sich verstärkt regional und verlangen nach regionalen Steuerungsmöglichkeiten. Für die Region als Teil eines verflochtenen Mehrebenensystems spielen „weiche“ Standortfaktoren, die m.E. vor Ort beeinflusbar sind, eine zunehmend wichtige Rolle. (Abbil-

36 Danielzyk/Oßenbrügge 1996, S. 106.

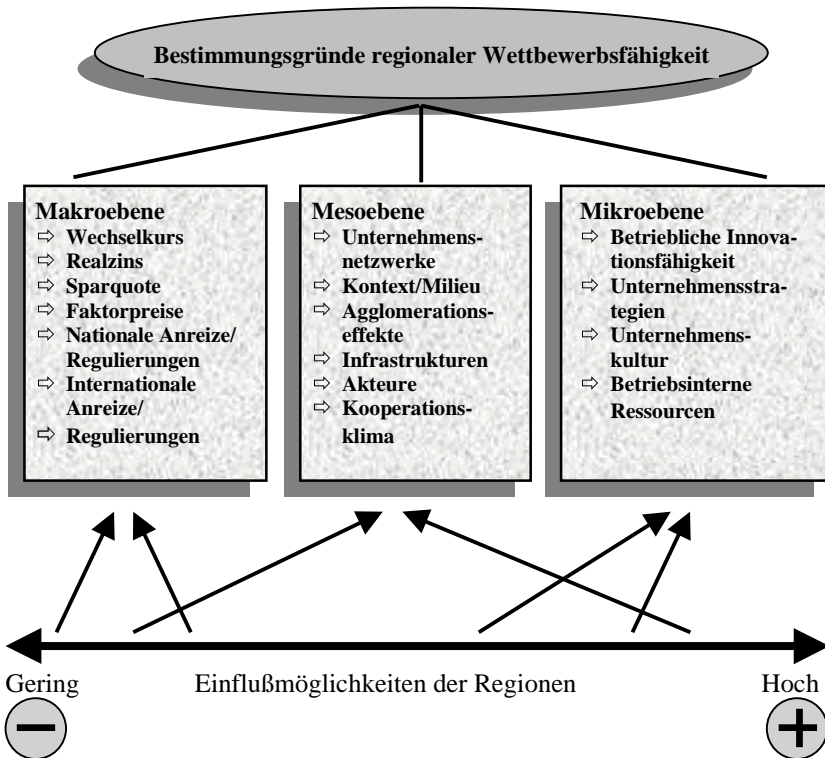
37 Benz 1996, S. 59.

38 Die Veränderung zum Postfordismus kann nicht als universal angesehen werden. Es gibt zahlreiche Branchen, für die diese Entwicklung nicht oder nur eingeschränkt zutrifft. Fordistische und postfordistische Strukturen existieren nebeneinander (vgl. Huebner 1996, S. 22).

39 Huebner 1996, S. 23.

dung 2.1 gibt einen Überblick über die Bestimmungsgründe regionaler Wettbewerbsfähigkeit).

Letztlich gibt also die ökonomische Perspektive den Blick frei auf die Tatsache, daß gerade die Globalisierung/Internationalisierung der Wirtschaft der regionalen Ebene neue Handlungsmöglichkeiten zuweist und neue Gestaltungsräume offenbart. Durch die ökonomische Brille betrachtet läßt sich ein Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene konstatieren⁴⁰.



Quelle: Thierstein 1996, S. 200.

Abb. 2.1: Bestimmungsgründe regionaler Wettbewerbsfähigkeit

40 Vgl. a. Hey/Schleicher-Tappeser 1998, S. 35f.

2.1.3 Regionalisierung als Element des „kooperativen Staates“

Nicht nur alltagsweltliche Anschauungen sondern auch die Staatswissenschaften betrachteten den Staat lange Zeit als abgeschlossenes, der Gesellschaft übergeordnetes Gebilde, das diese auf dem Wege hoheitlich-hierarchischer Machtausübung steuert⁴¹. Hat dieser Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft die Realität schon immer nur sehr bedingt wiedergespiegelt, so ist er unter den Vorzeichen einer modernen, ausdifferenzierten Gesellschaft komplett obsolet geworden. Heute muß zur Kenntnis genommen werden, daß der Staat als hochkomplexes und heterogenes System auf vielfache Weise mit der Gesellschaft verwoben und auf sie angewiesen ist. Nicht-staatliche Akteure haben an zahlreichen Stellen Zutritt zu den Politikarenen, wirken an Politikformulierung und -implementation mit und fungieren in vielen Fällen als unverzichtbare Informationslieferanten. Zunehmend agiert der Staat als „kooperativer Staat“⁴².

Die Gründe für diesen Form- und Funktionswandel staatlicher Politik sind vielfältig: Eine wesentliche Ursache für den Wandel hin zu einer kooperativen Staatspraxis liegt in der zunehmenden Komplexität und Eigendynamik der gesellschaftliche Sektoren und Problemlagen, auf die der Staat steuernd einzuwirken versucht. Die Ausdifferenzierung moderner Gesellschaften produziert hocheffiziente und sich ständig weiter spezialisierende gesellschaftliche Teilsysteme, die zwangsläufig Informationsvorsprünge gegenüber dem Staat entwickeln. Verbunden damit ist deren Möglichkeit, sich einer hierarchischen Einflußnahme von seiten des Staates immer weiter zu entziehen. Eine Steuerung dieser gesellschaftlichen Teilsysteme wird unter diesen Umständen zunehmend schwierig bis unmöglich. WILLKE merkt dazu treffend an:

„[...] Entscheidungen im Bereich der Steuerung des Gesundheitssystems, im Bereich der Wissenschaft- oder Technologiepolitik, der Wirtschaftsförderung, der Ausbildungsförderung, der Energiepolitik, etc. [sind] alle weit jenseits der traditionellen bürokratischen Kompetenzen staatlicher Politik. Wenn im Vollzuge wohlfahrtsstaatlicher Politik administratives Handeln in diesen Bereichen dennoch erforderlich wird, so kann dies sinnvoll gar nicht operationalisiert werden, ohne diesen Bereichen selbst Mitgestaltungsrechte an den jeweiligen Politiken zuzugestehen. Weder handelt es sich dabei um eine Verge-

41 Vgl. Benz 1997, S. 88.

42 Den Begriff des „kooperativen Staates“ brachte Ernst-Hasso RITTER bereits 1979 in die staatswissenschaftliche Diskussion (zitiert nach Benz 1997, S. 90).

sellschaftung des Staates noch um eine Verstaatlichung der Gesellschaft. Vielmehr geht es um einen für komplexe Gesellschaften unvermeidlichen Prozeß der intensiveren Verschränkung aller gesellschaftlichen Teilsysteme – einschließlich des politischen Systems – im Sinne einer gleichzeitigen Steigerung ihrer wechselseitigen Independenzen und Interdependenzen.“⁴³

Die wachsende Komplexität gesellschaftlicher Zusammenhänge geht einher mit steigenden Anforderungen an die staatliche Problemlösekapazität; verlangt wird ein Mehr an Stabilisierung und Perspektiven. Dies führt letztlich zu einem sukzessiven Anwachsen der Staatsaufgaben⁴⁴. Steigende Steuerungsanforderungen treffen also auf sinkende Steuerungskapazitäten und -möglichkeiten – MESSNER konstatiert vor diesem Hintergrund eine *Überforderung des Staates*⁴⁵.

Zu dem Problem steigender gesellschaftlicher Komplexität tritt eine zunehmende Binnenkomplexität des Staates. Der Staat kann längst als ein „komplexes, multiorganisatorisches Akteurssystem“⁴⁶ begriffen werden, das unterschiedliche Institutionen, Handlungsebenen und Akteure beinhaltet. Gerade in einem föderativen politischen System wie dem der Bundesrepublik Deutschland äußert sich dieser Sachverhalt in einem Verlust innerstaatlicher Steuerungsmöglichkeiten über hoheitlich-hierarchische Anweisungen. Die Konsequenz ist eine immer stärkere kooperative Politikverflechtung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen⁴⁷. Mit dem Hinzukommen und dem Bedeutungsgewinn einer neuen supranationalen Ebene – in Gestalt der EU – sind die Koordinations- und Kooperationsanforderungen weiter gestiegen.

Unter den genannten Voraussetzungen wird das Hierarchieprinzip als Muster staatlicher Steuerung also zunehmend destabilisiert⁴⁸ – einerseits in der Beziehung zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren sowie andererseits innerhalb des Staates als komplexem politisch-administrativem System. Der hoheitlich-hierarchisch handelnde Staat wird so zunehmend abgelöst vom verhandelnden, koordinierenden und dezentral agierenden „kooperativen Staat“.

43 Willke 1987, S. 293f.

44 Vgl. Ritter 1990, S. 51f.

45 Vgl. Messner 1995, S. 144.

46 Grande 1995, S. 328.

47 Vgl. ebenda, S. 328f.

48 Vgl. Kilper 1998, S. 49.

Die Umriss des kooperativen Staates lassen sich wie folgt darstellen:

- Zentralstaatliche, hierarchische Weisungen werden ergänzt bzw. ersetzt durch dezentrale Koordination. Traditionelle Ordnungspolitik wird um unterschiedlichste Formen der Kooperation und Mitwirkung gesellschaftlicher Akteure erweitert⁴⁹.
- Staatliches Handeln findet zunehmend innerhalb von Verhandlungssystemen und Politiknetzwerken mit den Adressaten von Politik statt⁵⁰.
- Auch das *politisch-administrative System selbst* ist durch Politikverflechtung gekennzeichnet⁵¹: Eine „vertikale“ Politikverflechtung ist zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowie zwischen der EU und den Adressaten europäischer Politik – Bund, Länder und Regionen – zu konstatieren. „Horizontale“ Politikverflechtung zeigt sich bspw. in der Kooperation und Koordination zwischen den Bundesländern. Auch interkommunale Zusammenarbeit als Form der Regionalisierung „von unten“ kann als Teil zunehmender horizontaler Politikverflechtung angesehen werden. Vertikale und horizontale binnenstaatliche Politikverflechtung ist dadurch charakterisiert, daß auch hier „[...] Verhandlungen und Vereinbarungen an die Stelle der majoritären oder hierarchischen Entscheidung [treten]“⁵².
- Hierarchische Steuerung und hoheitliches Handeln werden vor dem Hintergrund einer zunehmenden kooperativen Staatspraxis nicht grundlegend obsolet⁵³. Vielmehr benötigt der Staat einen Pool an politischen Steuerungsinstrumenten, die situations- und problemangemessen eingesetzt werden können. In bestimmten Bereichen bleibt die hierarchisch-hoheitliche Handlungsfähigkeit von eminenter Bedeutung. Zunehmend wichtig wird das Verhältnis zwischen kooperativem und hoheitlichem Staatshandeln: Die Effektivität kooperativer Politikformen ist vielfach abhängig von der staatlichen Interventionsmacht⁵⁴. Der „im Konfliktfall nicht auszuschließende Oktroi“⁵⁵ von seiten des Staates – von Scharpf auch als „Verhand-

49 Vgl. Messner 1995, S. 149f.

50 Vgl. Scharpf 1993, S. 36ff.

51 Vgl. Scharpf 1992, S. 12f.

52 Scharpf 1992, S. 12.

53 Vgl. Kilper, S. 9.

54 Vgl. ebenda, S. 79.

55 Scharpf 1991, S. 629.

lung im Schatten der Hierarchie“⁵⁶ bezeichnet – erhöht die Problemlösefähigkeit von Verhandlungssystemen.

- Das Demokratiedefizit des kooperativen Staates⁵⁷ liegt in der Asymmetrie der Beteiligung. Funktionierende Kooperation ist gekennzeichnet durch Selektivität, Exklusivität und Nicht-Öffentlichkeit⁵⁸. Vor diesem Hintergrund kommt BENZ zu folgender Einschätzung:

„Wir müssen damit rechnen, daß Argumentations- wie Tauschfähigkeiten zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft ungleich verteilt sind und deshalb eine kooperative Staatspraxis bestimmte Gruppen bevorzugt, andere hingegen benachteiligt.“⁵⁹

Der so skizzierte kooperative Staat beinhaltet ein in diesem Zusammenhang bedeutsames Element: Die Dezentralisierung bzw. Regionalisierung⁶⁰ staatlichen Handelns. Die immer offensichtlicher werdenden Steuerungsgrenzen „erzwingen“ die Suche des Staates nach neuen Steuerungsformen und -ebenen. Für die Bundes- und Landesebene ist die Effektivierung politisch-administrativer Prozesse in vielerlei Hinsicht verbunden mit der Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen. Teilautonome (regionale) Entscheidungseinheiten bieten den Vorzug größerer Flexibilität und Problemnähe⁶¹. Aber auch auf kommunaler Ebene werden Grenzen staatlicher Steuerung deutlich. Hier jedoch überschreiten zahlreiche Problemfelder zunehmend den lokalen Entscheidungsraum und erfordern grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Auf allen Ebenen findet also der dargestellte Form- und Funktionswandel des Staates in unterschiedlicher Ausprägung statt und durchbricht die Abgeschlossenheit der föderativen Entscheidungsräume. Tradierte politisch-administrative Zuständigkeiten verlieren sukzessive ihre Problemangemessenheit und verursachen Machtverlagerungen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Innerhalb dieser Mehrebenenverflechtung schält sich die Region als Problemraum zunehmend heraus und erhöht den Druck, politisch adäquate

56 Ebenda, S. 79.

57 Für eine ausführliche Zusammenstellung der Vor- und Nachteile kooperativen Staatshandelns vgl. Ritter 1990, S. 58ff.

58 Vgl. Kilper 1998, S. 9.

59 Benz 1997, S. 95.

60 KILPER grenzt diese beiden Begriffe voneinander ab: Dezentralisierung beschreibt die politische Verlagerung von Kompetenzen auf die untere Ebene, Regionalisierung schließt die Öffnung staatlicher Willensbildungsprozesse für gesellschaftliche Akteure mit ein (Vgl. Kilper 1998, S. 87f).

61 Vgl. Blotevogel 1996, S. 48.

Problemlösungsstrukturen zu etablieren. Ausgangspunkt für politische Regionalisierung ist für FORTH/WOHLFAHRT denn auch

„[...] die (Selbst)wahrnehmung, daß Politik, sowohl die Landesebene als auch die Ebene der kommunalen Selbstverwaltung, in ihrer klassischen Aufgabenteilung und räumlichen Strukturierung den veränderten Anforderungen nicht gerecht wird. Mit der Regionalisierung ist deshalb der Anspruch verbunden, eine sachliche Dezentralisierung in der Problemlösung anzustreben und hierfür geeignete Implementationsstrukturen zu schaffen.“⁶²

Da die Region im politisch-administrativen Aufbau des Landes als „das bisher noch unbekannte Wesen“⁶³ angesehen werden kann und sich mithin nur schwer institutionalisieren läßt, ist die Formierung politischer Strukturen nur über Kooperation und Koordination zu denken. Regionalisierung wird auf diesem Wege ein Element des kooperativen Staates.

Regionalisierung geht über eine reine Machtverlagerung zwischen den Ebenen hinaus. Gerade die Abwesenheit hierarchischer Steuerungsmöglichkeiten führt zu einer Veränderung politischer Entscheidungsprozesse in Richtung Dialog, Verhandlung und Konsensfindung zwischen politischen, administrativen und privaten Akteuren⁶⁴. Die Region übernimmt damit eine Scharnierfunktion zwischen Staat, Kommunen und Privaten. Hier werden die Interessen der politischen Ebenen unter kooperativen Vorzeichen und unter Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure verhandelt. Die Chancen, zu innovativen Formen der Problemlösung zu kommen sind vergleichsweise hoch. Regionalisierung wird so zu einem Bestandteil staatlicher Modernisierung und kann insofern als territoriale Variante des kooperativen Staates verstanden werden⁶⁵.

2.1.4 Die Region im europäischen Kontext

In der europäischen Integration liegt ein weiterer Begründungsstrang für den Bedeutungswandel der regionalen Ebene; insofern kann dieser – zunehmend wichtiger werdende – Einflußfaktor auf regionales Handeln in diesem Rahmen nicht außer Acht gelassen werden.

62 Forth/Wohlfahrt 1992, S. 573.

63 Kruse 1992, S. 188.

64 Vgl. Kilper 1998, S. 6.

65 Vgl. ebenda, S. 6f; S. 88.

In vielen Staaten der EG bzw. EU ist seit Mitte der 80er Jahre ein beachtlicher Trend zur Dezentralisierung zu beobachten. Zunehmend wird auch in klassisch unitaristischen Staaten den subnationalen Ebenen mehr Eigenständigkeit eingeräumt⁶⁶. Dies ist letztlich als Reaktion auf die – oben ausgeführten – ökonomischen und politischen Veränderungsdynamiken zu werten, die die regionale und kommunale Ebene mit vermehrten Koordinationsaufgaben und Entwicklungsanstrengungen konfrontieren⁶⁷.

Auch auf EG-Ebene begannen sich die regionalen und kommunalen Interessen in den 80er Jahren zunehmend zu organisieren und weitergehende Mitwirkungs- und Einflußmöglichkeiten auf die europäische Politik zu fordern⁶⁸. Grund dafür war neben der gewachsenen Bedeutung der Regionen auch die sich verstärkende politische Gewichtsverlagerung in Richtung europäische Ebene. Durch die forcierte Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die EG wurde zum einen der Gestaltungs- und Gesetzgebungsspielraum der Regionen eingeschränkt⁶⁹; zum anderen wurden Regionen und Kommunen in zunehmendem Maße von europäischen Vorgaben tangiert⁷⁰. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde dem Drang der regionalen und kommunalen Ebene, auf die Politik der EG Einfluß zu nehmen, nachgegeben und Mechanismen zur Integration regionaler und kommunaler Interessen in die europäische Politik etabliert⁷¹. Diese institutionellen Veränderungen als Resultat

66 Reformierungen des Staatsaufbaus haben bspw. in Belgien, Frankreich und Spanien stattgefunden. Großbritannien bietet ein aktuelles Beispiel für das leise Aufbrechen zentral-unitaristischer Staatsformen zugunsten föderaler Elemente (vgl. Engel 1995, S. 143f).

67 Vgl. Bullmann 1994, S. 19.

68 Es bleibt festzuhalten, daß sich die regionale und kommunale Ebene europaweit als höchst heterogen bezogen auf administrative Zuständigkeiten, finanzielle Ausstattung und gesetzgeberische Kompetenzen darstellt. In der Bundesrepublik Deutschland bspw. verfügen die Bundesländer über eine im europäischen Vergleich einzigartige politische Eigenständigkeit.

69 Diese Kompetenzbescheidung wirkt insbesondere für die deutschen Bundesländer in vielfacher Hinsicht begrenzend (vgl. Hrbek 1994, S. 83ff).

70 Vgl. Hoffschulte 1994, S. 147.

71 Zu diesen Mechanismen gehört v.a. die Einrichtung des sogenannten „Ausschuß der Regionen“ (nach Art. 198 a, b, c des EGV), dem Vertreter der regionalen, aber auch der kommunalen Gebietskörperschaften angehören; ferner ist die allgemeine Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag (Art. 3b EGV) zu nennen (vgl. Engel 1995, S. 146). Eine weitere (bereits ältere) Mitwirkungsmöglichkeit regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften steht mit dem „EG-Beirat der Regionalen und Kommunalen Gebietskörperschaften“, einem Beratungsgremium der Kommission, seit 1988 zur Verfügung (vgl. Hoffschulte 1994, S. 159).

der Dynamik der europäischen Integration haben zu einer Stärkung der Regionen und Kommunen geführt.

Aber nicht nur der Druck der subnationalen Ebenen hat zu einem Umdenken bezüglich der Rolle und der Bedeutung von Regionen und Kommunen in Europa geführt. Zunehmend werden diese auch als unverzichtbares Element einer letztlich von den BürgerInnen getragenen europäischen Integration angesehen. Eine Stärkung der bürgernahen Ebenen, der lokalen und regionalen Identitäten, wirkt in diesem Sinne als Mittel zur Akzeptanzsteigerung europäischer Politik⁷². Gleichzeitig wird damit auch eine politische Effektivierung verbunden: Mit dem Bedeutungszuwachs der regionalen und kommunalen Ebene „sollen sich Verfahrensabläufe und politische Entscheidungsprozesse in der zusammenwachsenden Union [...] stärker im pluralistischen ‚Gegenstromprinzip‘ vollziehen“⁷³. BULLMANN sieht hierin einen „deutlichen Zugewinn an gemeinsamer Problemlösungskapazität“⁷⁴.

Ein für Regionen zunehmend relevanter Politikbereich ist die europäische Regionalpolitik. Diese wurde 1988 mit der Reform der Strukturfonds ausgeweitet und modifiziert. Adressaten der Regionalpolitik sind Regionen⁷⁵, die als förderungsbedürftig im Sinne der Kriterien der Strukturfonds (Ziele 1-6)⁷⁶ eingestuft werden. Am Politikprozeß sind neben der europäischen auch die nationale Ebene sowie die subnationalen Ebenen beteiligt. Mittlerweile ist es hier zu einem Grad an Politikverflechtung zwischen den verschiedenen Ebenen gekommen, dessen Auswirkungen bis in die Kommunen zu spüren sind⁷⁷. Im Mehrebenensystem europäischer Regionalpolitik forciert die Kommission aktiv die Vernetzung mit regionalen und lokalen Akteuren⁷⁸, in immer stärkerem Maße werden diese in die Programmplanung involviert. So fördert die EU-Kommission die regionale Koordination und Kooperation,

72 Dieser Befund gewinnt an Bedeutung, wenn man berücksichtigt, daß die EU vor der osteuropäischen Erweiterung steht, die zweifellos zu einem höheren Grad an Unübersichtlichkeit sowie einem steigendem Bedarf an politischer Flexibilität führt.

73 Bullmann 1994, S. 19.

74 Ebenda, S. 19.

75 In diesem Kontext bezieht sich der Regionsbegriff auf die von der EU festgelegten Gebietseinheiten NUTS I bis III. In der BRD sind damit die Bundesländer (NUTS I), die Regierungsbezirke (NUTS II) sowie die Kreise (NUTS III) gemeint (vgl. Klepsch/Schleicher 1994, S. 125).

76 Vgl. die Veröffentlichungen der Europäischen Kommission zur Regionalpolitik (EU 1996 u.a.).

77 Vgl. Huebner 1996, S. 40.

78 Vgl. Kohler-Koch 1996, S. 11.

indem sie die Vergabe von Mitteln von der Vorlage regionaler Entwicklungskonzepte abhängig macht. FÜRST sieht hierin eine Strategie der Kommission, „am Nationalstaat vorbei Zugang zur Umsetzungsebene zu erlangen, sich gleichsam ein administratives Spielbein im Programmvollzug zu verschaffen“⁷⁹. Auf diesem Wege wird der regionalen Ebene eine eigenständige Rolle im Politikprozeß zugewiesen und die Kommunikation zwischen lokalen, regionalen und privaten Akteuren unterstützt.

Vor diesem Hintergrund, so resümiert HESSE, „[...] wird eine kooperative Arbeitsteilung zwischen den Institutionen der Europäischen Union, den Nationalstaaten, aber eben auch den Regionen und Gemeinden zunehmend wichtiger, ist die Bindungskraft, die legitimationsverstärkende Wirkung der europäischen Teilräume und Regionen von Bedeutung, bleibt die Schöpfung regionaler und lokaler Innovationspotentiale eine wichtige Zukunftsaufgabe“⁸⁰.

2.2 Bedeutungszunahme der regionalen Ebene – Eine Zwischenbilanz

Das Vorangegangene läßt sich zusammenfassend zu einer zentralen Aussage verdichten:

Die regionale Ebene gewinnt vor dem Hintergrund ökonomischer, sozialpsychologischer und politischer Entwicklungen zunehmend an Bedeutung.

- (1) Im Zuge der Globalisierung führt der *ökonomische Wandel* vom Fordismus zum Postfordismus zu einer Aufwertung der regionalen Ebene.
- (2) Zunehmende soziale Unübersichtlichkeit und Unsicherheit haben einen erhöhten Bedarf nach Besinnung auf den Nahraum zur Folge. Kommunale und *regionale Identitäten* rücken verstärkt in den Blick.
- (3) Im *politischen Bereich* wirkt die Bedeutungszunahme der regionalen Ebene gleichsam von zwei Seiten: „Von oben“ ist aufgrund wachsender gesellschaftlicher Komplexität eine „Überforderung des Staates“ zu konstatieren, die der regionalen Ebene vermehrt Handlungsmöglichkeiten verschafft; gleichzeitig nimmt die Stellung der Region als Adressat europäischer Politik zu. „Von unten“ wächst der Zwang zu interkommunaler

79 Fürst 1996, S. 41.

80 Hesse 1996, S. 65f.

Kooperation, weil zunehmend deutlich wird, daß die lokale Ebene räumlich zu begrenzt ist, der Problemraum mithin die kommunalen Grenzen überschreitet. Einengend wirkt dabei auch die finanzielle Situation der Kommunen sowie die Konkurrenzsituation mit anderen Kommunen. Das Agieren auf der regionalen Ebene ist für Kommunen fast immer mit einer Erweiterung der lokalen Handlungsspielräume verbunden, insofern verstärkt sich auch von dieser Seite die Bedeutung der regionalen Ebene.

- (4) Die regionale Ebene ist mehr als andere politische Ebenen mit den Prinzipien *Kooperation und Vernetzung* verknüpft. Die Region ist bisher kaum institutionalisiert, „Netzwerke konkurrieren hier am wenigsten mit existenten Institutionen, sondern werden als Bereicherung der bestehenden Einrichtungen gewertet“⁸¹. Netzwerke und Kooperationsstrukturen werden zunehmend als innovative Politikformen verstanden. Nicht-staatliche Organisationen ergänzen oder übernehmen hierbei vermehrt (staatliche) Leistungen und gewinnen als sogenannte „intermediäre Institutionen“ an Bedeutung⁸². Für dieses kooperative Zusammenspiel verschiedener Akteure bietet die regionale Ebene vergleichsweise gute Voraussetzungen. Die politische Bedeutungszunahme der Region ist also nicht als bloße Ebenenverlagerung zu verstehen, sondern ist vielmehr mit einem qualitativen Wandel des Politikverständnisses verbunden.

(Abbildung 2.2 versucht, die Einflüsse auf die regionale Ebene zusammenfassend zu verdeutlichen).

Die Politik reagiert auf den Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene auf unterschiedliche Weise: Auf eine zunehmende gesellschaftliche Komplexität und einer aus diesem Grunde defizitären Politik haben verschiedene Bundesländer mit der Verlagerung von Verantwortlichkeit und Finanzierung auf die regionale Ebene geantwortet⁸³. Mit der Regionalisierung der Strukturpolitik ist dem Land Nordrhein-Westfalen (NRW) in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle zugefallen. Die Grundlage der Strukturpolitik in NRW ist nunmehr ein regionaler Kooperationsprozeß, in dem unter Einbindung der organisierten gesellschaftlichen Akteure vor Ort „Regionale Entwicklungskonzepte“ (REK) erarbeitet werden. Die Landesregierung verzichtet dabei bewußt auf ihre

81 Fürst 1996, S. 46.

82 Vgl. a. Kapitel 2.3.1.

83 So z.B. Nordrhein-Westfalen und Hessen.

eigentlichen Regelungskompetenzen⁸⁴. Ziel der Regionalisierung ist letztlich eine Effektivierung der Politik der-gestalt, daß die Eigenarten der Region berücksichtigt und spezifische regionale Potentiale entwickelt werden. Die regionale Strukturpolitik wandelt sich so von der zentral gesteuerten Intervention zum „kooperativen Geschäft“⁸⁵. Diese politische Dezentralisierung kann auch als *Regionalisierung* „von oben“ bezeichnet werden.

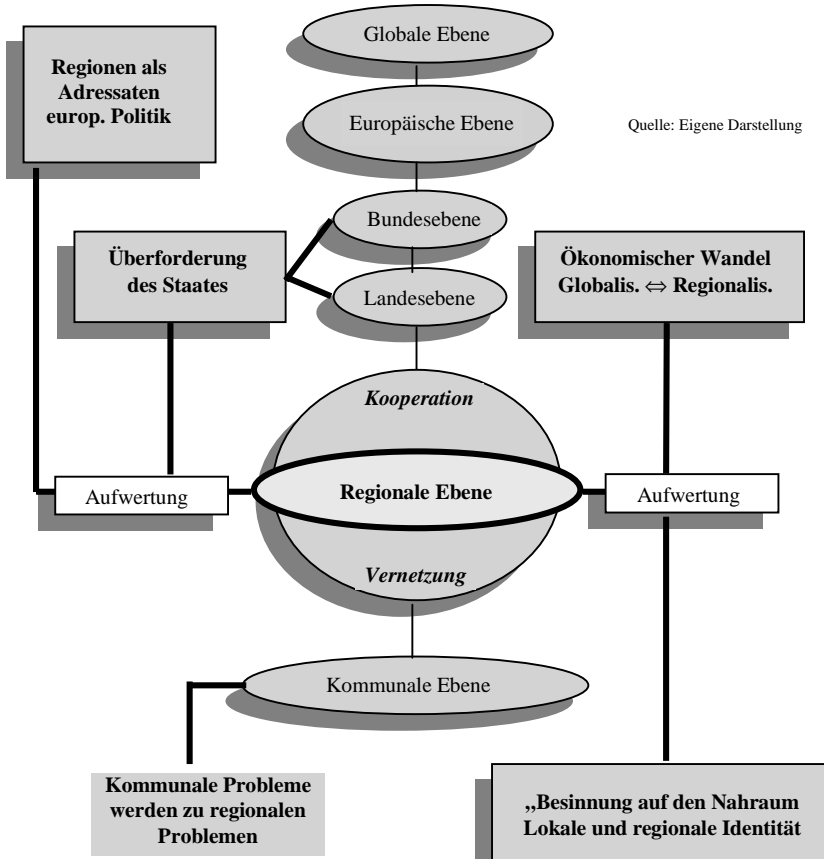


Abbildung 2.2: Bedeutungszunahme der regionalen Ebene

84 Vgl. Huebner 1994, S. 216.

85 Ebenda, S. 215.

Die Reaktion auf eine zunehmende Maßstabsvergrößerung kommunaler Aufgaben ist interkommunale Kooperation. Wenn kommunale Probleme immer mehr zu überkommunalen Gemeinschaftsaufgaben werden, verstärkt sich der Zwang zur Zusammenarbeit. Aus dieser Richtung findet so eine *Regionalisierung* „von unten“ statt. Verbreitete Formen interkommunaler Kooperation sind v.a. Zweck- und Regionalverbände. Die Organisationsform des Zweckverbandes bietet sich bei einer aufgabenorientierten zwischengemeindlichen Zusammenarbeit, wie bspw. im Bereich „Verkehr“ oder „Ver- und Entsorgung“, an. Demgegenüber wird der Regionalverband als Kooperationsform gewählt, wenn sich verschiedene Aufgaben räumlich überlagern – so meist in Verdichtungsräumen⁸⁶.

Politische Regionalisierung kann also gleichsam aus zwei Richtungen stattfinden – als Dezentralisierung und interkommunale Kooperation. Beide sind Reaktion auf die grundsätzliche Bedeutungszunahme der regionalen Ebene. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird es in erster Linie um Regionalisierung „von unten“, um eine Erweiterung der kommunalen Ebene, gehen.

Die These von der Bedeutungszunahme der regionalen Ebene bleibt in der wissenschaftlichen Diskussion freilich nicht unkritisiert. So beschreibt BLOTEVOGEL eine Gegenposition zur These des Bedeutungsgewinns der regionalen Ebene: Bei dem wachsenden Stellenwert, der der regionalen Ebene zugemessen wird, handelt es sich letztlich um eine „Diskurskonjunktur“⁸⁷. Der Megatrend der Internationalisierung sämtlicher Lebensbereiche führt zu einer Enträumlichung der Gesellschaft. Da der Bedarf nach Überschaubarkeit und damit nach regionaler Autonomie und Steuerungsfähigkeit jedoch gleichzeitig wächst, erfüllt die Debatte um die Region eine kompensatorische Funktion: Sie gaukelt Handlungsmöglichkeiten vor, wo keine mehr sind.

„[...] regionale Akteure der Politik und Verwaltung [greifen] zu einer verstärkten Regions-Rhetorik, um ihre Machtlosigkeit symbolisch zu kompensieren.“⁸⁸

Die Wissenschaft unterstützt dabei diese „Form der Modernisierungsverweigerung“.

86 Vgl. Kiepe 1996, S. 312ff.

87 Vgl. a. im folgenden Blotevogel 1996, S. 47f.

88 Ebenda, S. 47.

KRUMBEIN bezweifelt die letztendliche Überwindung des Fordismus zugunsten des Postfordismus und die daraus abgeleiteten Implikationen für die regionale Ebene⁸⁹. Vielmehr konstatiert er eine kontinuierliche Veränderung des Fordismus zum „Neofordismus“ ohne tiefgreifende qualitative Brüche.

„Die heute sichtbaren ökonomischen und politisch-administrativen Entwicklungslinien lassen erkennen, daß sich im Zuge der Entwicklung zum Neofordismus eine grundlegende Aufwertung der Regionen noch nicht abzeichnet.“⁹⁰

Auch wenn er damit eine gleichsam automatische Aufwertung der regionalen Ebene bestreitet, sieht er doch die Notwendigkeit, soziale, ökologische und ökonomische Steuerungsmöglichkeiten auf der regionalen Ebene zu etablieren. Diese finden ihre Begründung jedoch nicht in einer quasi zwangsläufigen Entwicklung, die die Region zur ökonomisch ausschlaggebenden Raumebene macht. Vielmehr stehen für KRUMBEIN in der Debatte um die regionale Ebene die politisch-gesellschaftlichen Probleme im Vordergrund. Somit bleibt „die Stärkung der regionalen Ebene [...] eine politisch-normative Aufgabe“.

Diese Kritik macht in erster Linie deutlich, daß die ökonomische Entwicklung nicht als alleinige Argumentationslinie für den Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene tragen kann. Die Auswirkungen der Globalisierung gehen nicht überall mit der Aufwertung der Region einher. Innerhalb dieser Arbeit wurde die theoretische Begründung jedoch ausgeweitet. Vor diesem Hintergrund kann eine grundsätzliche Bedeutungszunahme der regionalen Ebene angenommen werden. Gleichwohl ist zu bemerken, daß es in hohem Maße von den jeweiligen strukturellen Gegebenheiten der Region abhängt, worauf sich dieser Bedeutungsgewinn konkret stützt. Hier zeigt sich, daß „Region“ verschiedene Ausprägungen unter einem begrifflichen Dach zusammenfaßt – die regionale Ebene hat viele „Gesichter“. Dementsprechend sind es jeweils unterschiedliche Entwicklungen in unterschiedlichen Ausmaßen, die den primären Einfluß auf eine Region ausüben. Während international bedeutsame Großstädte in erster Linie durch ökonomische Einflüsse zu einer verstärkt regionalen Sichtweise gedrängt werden, liegt für ländlich strukturierte Regionen das Hauptaugenmerk u.U. auf der Entwicklung einer eigenständigen regionalen Identität. Hier ist also eine differenzierte Analyse vonnöten.

89 Vgl. a. im folgenden Krumbein 1997, S. 61f.

90 Ebenda, S. 62.

Für nachhaltige Entwicklung, das läßt sich vorwegnehmen, bietet die regionale Ebene zahlreiche Ansatzpunkte und Potentiale. Die Verbindung zwischen Nachhaltigkeit und Region ist daher gerade vor dem Hintergrund einer Bedeutungszunahme der Region von besonderem Interesse. Aufbauend auf den bis hierher gelieferten theoretischen Grundlagen sollen im folgenden genau diese Verbindungslinien zwischen der regionalen Ebene und dem Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ nachgezeichnet werden, um dann in Kapitel III auf die Beispielregion „Oldenburg und Umland“ einzugehen.

2.3 Region und Nachhaltigkeit

Verschiedene Trends verleihen der regionalen Ebene also eine zunehmende Relevanz. Diese Diagnose impliziert im Prinzip, daß die Bedeutung der Region auch für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung wächst. Dennoch bleibt zu fragen, welches die konkreten Verbindungslinien sind, die das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ mit der Region verknüpfen. Anders gewendet, welche Ansatzpunkte zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung bietet die regionale Ebene? Diesen Fragen wird im folgenden anhand einer Analyse der grundsätzlichen Potentiale sowie der Restriktionen regionaler Nachhaltigkeit nachgegangen. Mit der Projektion des Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“ auf die Stadtregion soll zum Schluß dieses Kapitels eine weitere Konkretisierung des Regionenbegriffes erfolgen. Hiermit wird gleichzeitig das Fundament für die Bearbeitung der Beispielregion „Oldenburg und Umland“ im Rahmen des dritten Kapitels gelegt.

2.3.1 Handlungsfelder und Potentiale regionaler Nachhaltigkeit

Der Zugang über die *zentralen Handlungsfelder* einer nachhaltigen Entwicklung zeigt, daß zahlreiche nachhaltigkeitsrelevanten Problemlagen ebenso wie ihre potentiellen Lösungsmöglichkeiten eine explizit regionale Dimension besitzen⁹¹. Zu nennen ist hier (1) die sowohl ökonomisch als auch ökologisch bedeutsame Initiierung von *regionalen Stoff- und Wirtschaftskreisläufen* mit dem Ziel, die Nutzung von Ressourcen an Nachhaltigkeitskriterien auszurichten, d.h. sie zu effektivieren bzw. wo möglich zu vermeiden oder zu verlagern. Kleinräumig organisierte Stoffströme beziehen sowohl die

91 Hierbei handelt es sich lediglich um einen Überblick. Die genannten Bereiche beinhalten jeweils verschiedene Problemkomplexe und sind vielfach miteinander verknüpft. Eine weitere Konkretisierung folgt in Kapitel 2.3.2 und in Kapitel III.

Ressourcenentnahme aus der Natur als auch die Ressourcenrückführung in die Natur mit ein⁹². Insofern sind Wasser-, Energieversorgung sowie Abfallentsorgung, aber auch regionale Produktkreisläufe als wichtige Handlungsbereiche regionaler Nachhaltigkeit anzusehen.

Ziel nachhaltiger Entwicklung muß letztlich die Maßstabsverkleinerung von Stoffströmen auf eine möglichst kleinräumige, regionale Ebene sein. Dabei bieten regional begrenzte Kreisläufe, neben offensichtlichen Effekten wie der Verringerung von Transportwegen, den Vorzug der Transparenz und der Überschaubarkeit. Sie können somit leichter an ökologischen Gegebenheiten ausgerichtet sowie einer ständigen Effizienzkontrolle unterworfen werden. Für die Ökonomie haben regionale Kreisläufe eine erhöhte Raumbindung zur Folge⁹³ und führen auf diesem Wege zu einer zunehmenden Internalisierung von Umweltaspekten in das wirtschaftliche Handeln⁹⁴. Besonders günstige Voraussetzungen für eine regionale Kreislaufwirtschaft bieten die Land- und Forstwirtschaft⁹⁵. Die Vorteile einer regionalen Herstellung und Vermarktung von Produkten werden hier sehr schnell deutlich: Neben der Vermeidung langer Transportwege und einer damit u.U. verbundenen Qualitätsminderung des Produktes wird mit der Schaffung von Transparenz und Nachprüfbarkeit einer Anonymisierung des Marktes entgegengewirkt. Auf der einen Seite wird der Verbraucher in die Lage versetzt, die Herkunft und die Herstellung der Ware kontrollieren zu können, auf der anderen Seite kann der Produzent einen erhöhten Preis – bspw. durch die Einführung ökologisch orientierter Produktionsmethoden – für das Produkt verlangen. Eine direktere Beziehung zwischen Konsument und Produzent wird so etabliert. Vor diesem Hintergrund ist die regionale Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte ein – bereits vielfach praktizierter – Ansatz regionaler Nachhaltigkeit.

Ein weiteres bedeutsames Element regionaler Nachhaltigkeit liegt (2) im Bereich „*Siedlungsentwicklung/Flächennutzung*“. Eine nachhaltige Nutzung der Ressource Fläche wird v.a. durch einen zunehmend enger werden finan-

92 Vgl. Adam 1997, S. 122.

93 Vgl. Lucas 1992, S. 21.

94 Hier muß die regionale Ökonomie jedoch differenziert betrachtet werden. Nicht in allen Wirtschaftsbereichen läßt sich eine regionale Integration verwirklichen. Besonders geeignet scheinen hier Unternehmen zu sein, die bereits in einer lokalen bzw. regionalen Reichweite operieren, so z.B. private Dienstleistungen, Städtische Dienst- und Versorgungsleistungen, ein Großteil des Einzelhandels, ein Großteil des Handwerks sowie Industrieunternehmen, die auf nahegelegene Hochschulen angewiesen sind (vgl. Lucas 1996, S. 46).

95 Vgl. a. Sauerborn/Peters 1995, S. 17ff.

ziellen Spielraum der Kommunen und einer damit verbundenen Konkurrenzsituation zwischen den Gebietskörperschaften um Gewerbe und Wohnbevölkerung verhindert. Insbesondere die Beziehung zwischen Städten und ihrem Umland ist durch Suburbanisierung sowie einem sich verschärfenden Wettbewerb um Gewerbeansiedlungen gekennzeichnet. Nachhaltige Flächennutzung erfordert vor diesem Hintergrund regionales Handeln in Form von interkommunaler Kooperation und Koordination – mithin ein Aufbrechen zwischengemeindlicher Konkurrenz. Hier spielt auch die Regionalplanung eine außerordentliche Rolle bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung.

Eng mit dem Problem der Siedlungsentwicklung verknüpft ist (3) das Handlungsfeld „Verkehr“. Auch dieser Problemkomplex beinhaltet eine explizit regionale Komponente. Die andauernde Ausbreitung der individuellen (Auto)Mobilität über immer größere Räume führt schnell vor Augen, daß bei der nachhaltigen Gestaltung des Verkehrs der regionalen Ebene eine herausgehobene Bedeutung zukommt.

Auch (4) die Bereiche der *Wirtschaftsförderung* und (5) der aktiven *Arbeitsmarktpolitik* ebenso wie (6) der sozial-kulturelle Bereich „*Erholen, Freizeit, Kultur*“ verlangen zunehmend nach einem erhöhten Abstimmungs- und Kooperationsbedarf. Des weiteren ist in bestimmten Regionen (7) der *Tourismus* als wichtiges Aktionsfeld anzusehen, in dem der Bedarf nach regionaler Vernetzung und v.a. einer effektiven und abgestimmten Außendarstellung zunimmt. Auch hier gilt, daß der Problem(lösungs)raum die kommunalen Grenzen zunehmend überschreitet und regionales Handeln erforderlich macht.

Grundsätzlich läßt sich – themenübergreifend – sagen, daß die *Profilierung und Vermarktung als Region* von kommunalen und regionalen Akteuren vermehrt als notwendig empfunden wird. Die Erarbeitung eines bestimmten regionalen Profils als Vehikel zur Präsentation nach außen kann dabei gleichzeitig mit einer Stärkung regionaler Identität nach innen einhergehen. Hier bieten sich mit einer Positionierung als Nachhaltigkeitsregion ebenfalls Ansatzpunkte für regionale Nachhaltigkeit⁹⁶. Von einer solchen regionalen

96 Erste Schritte in diese Richtung werden bspw. mit dem vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ausgelobten Wettbewerb „Regionen der Zukunft“ besritten. Hier besteht für die Teilnehmerregionen nicht nur die Möglichkeit der Vernetzung und des Austausches von „best practises“, sondern auch der regionalen Positionierung nach außen unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten (vgl. a. BBR 1999; Darstellung des Wettbewerbs „Regionen der Zukunft“ im Internet: www.zukunftsregionen.de).

Schwerpunktsetzung können wiederum Impulse für lokale Nachhaltigkeitsprozesse ausgehen.

Die genannten Handlungsfelder regionaler Nachhaltigkeit sind in hohem Maße abhängig von strukturellen Gegebenheiten und sind dementsprechend regional sehr unterschiedlich ausgeprägt. Letztlich sind diese Problemkomplexe jedoch in unterschiedlichen Ausmaßen in nahezu allen Regionen virulent. Obwohl in diesen Bereichen zum großen Teil eine kommunale Zuständigkeit vorherrscht, werden Lösungsmöglichkeiten – auch von kommunalen Akteuren – zunehmend auf der regionalen Ebene verortet. Die ehemals lokalen Problemkomplexe sind also m.E. zu regionalen geworden und erfordern mithin auch regionale (Nachhaltigkeits)strategien.

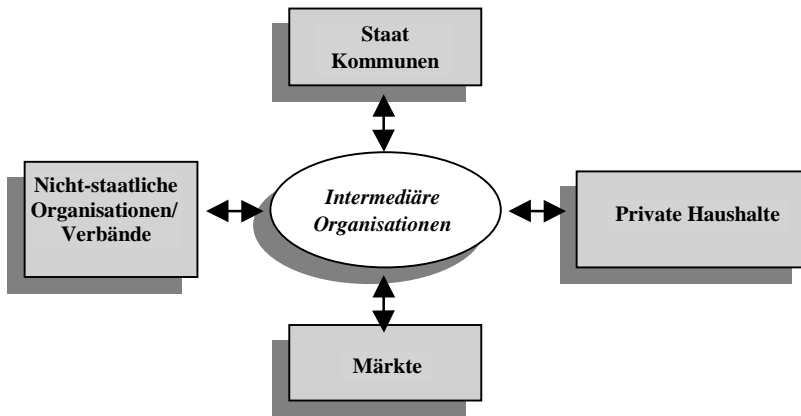
Die Verbindung zwischen nachhaltiger Entwicklung und der regionalen Ebene beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Tatsache, daß man es in vielen Bereichen mit der Region als der problemadäquateren Ebene zu tun hat; vielmehr läßt sich feststellen, daß die regionale Ebene besondere Möglichkeiten zur *Implementierung kooperativer Steuerungsformen und Vernetzungsstrukturen* bietet: Die regionale Ebene zeichnet sich durch eine vergleichsweise geringe politische Institutionalisierung aus. Das kann in vielen Fällen als Nachteil wirken, da Entscheidungen gegen Widerstände kaum durchgesetzt werden können. Auf der anderen Seite „zwingt“ diese Abwesenheit etablierter Institutionen zur Erfindung neuer kooperativer Steuerungsmodi. Gleichzeitig bieten sich hier gute Voraussetzungen, institutionalisierte Fach- und Ressortlogiken zugunsten einer integrativen Problemwahrnehmung und -lösung aufzubereiten und so dem ganzheitlichen Ansatz des Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“ gerecht zu werden. Dazu gehört auch die Einbeziehung wichtiger gesellschaftlicher Akteure in regionale Entscheidungsfindungen. FÜRST resümiert:

„Will man die für Nachhaltigkeit wichtige überfachliche Vernetzung, die integrierte Sicht erreichen, so bieten sich entweder Foren außerhalb der politisch-administrativen Strukturen oder projektbezogene Kooperationsmodelle bei interdisziplinärer Besetzung der Akteure an. Dabei wird die Region gern als Artikulationsebene gewählt, weil hier – als Folge der schwachen Institutionalisierung – die Konkurrenz bestehender Institutionen eher schwach ist. Die Region ist folglich eine ideale Ebene, um Akteure zu kollektivem Handeln zu vernetzen.“⁹⁷

97 Fürst 1999, S. 67.

Eine regionale Kooperation und Vernetzung von Akteuren ist also in vielen Fällen mit Systemverknüpfungen zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Teilsystemen verbunden und wirkt somit in Richtung einer Integration der verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit⁹⁸. Unter den Bedingungen eines grundsätzlichen Bedeutungsgewinns der regionalen Ebene wächst darüber hinaus das Bedürfnis nach Kooperation und Vernetzung. Die Region wird zunehmend als Möglichkeit zur Erweiterung des Handlungsspielraumes gesehen. Insofern trifft der Drang zahlreicher politisch-administrativer, nicht-staatlicher und ökonomischer Akteure nach Kooperation und Vernetzung auf eine regionale Ebene, die gerade hierfür über komparative Vorteile verfügt.

Im Rahmen des grundsätzlichen Wandels gesellschaftlicher Steuerung hin zu mehr Kooperation und Vernetzung und der damit einhergehenden „Entdeckung“ der regionalen Ebene spielen intermediäre Organisationen eine zunehmend wichtige Rolle. Hierbei handelt es sich um Organisationen, die als Vermittler und Impulsgeber zwischen den gesellschaftlichen Handlungsträgern, gleichsam im „Aushandlungsdreieck zwischen Staat, Markt und Privaten“⁹⁹ agieren. (Abbildung 2.3 veranschaulicht diesen Zusammenhang).



Quelle: Knieling 1994, S.117; eigene Darstellung.

Abbildung 2.3: *Intermediäre Organisationen*

98 Vgl. ebenda, S. 70.

99 Knieling 1994, S. 117.

KNIELING weist intermediären Organisationen folgende zentralen Aufgaben zu¹⁰⁰:

- *Koordination*: Vernetzung bestehender Gruppen.
- *Mediation*: Konfliktvermittlung.
- *Anwaltsfunktion*: Unterstützung von Betroffenen und Initiativen v.a. gegenüber städtischen Behörden.
- *Endogene Potentiale mobilisieren*: Ressourcen für kollektive Selbsthilfe und freiwilliger Mitarbeit erschließen.
- Neue *Förderstrukturen* effizient *umsetzen*.

Innerhalb eines Konglomerats von verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren und Interessenlagen ist es denkbar, daß intermediäre Organisationen¹⁰¹ im Dienste einer nachhaltigen Entwicklung als Ideengeber, Koordinatoren und Konfliktvermittler auftreten und so bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung eine besondere Rolle spielen.

Letztlich liegt also hier – im Raum zwischen Kooperation, Koordination und Vermittlung – ein wichtiger Ansatzpunkt nachhaltiger Entwicklung auf regionaler Ebene. Pointiert ausgedrückt läßt sich feststellen, daß weniger der Bedarf nach inhaltlich neuen Strategien und Konzepten besteht, sondern vielmehr nach *sozialen Innovationen*, die die Bearbeitung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien erst ermöglichen¹⁰². In der gesamten Nachhaltigkeitsdiskussion rückt als Ergänzung zur Frage, was Nachhaltigkeit bedeutet, verstärkt die Frage nach dem „Wie“ der Antwortsuche in den Blick¹⁰³. Mit anderen Worten, der Such-, Lern und Gestaltungsprozeß „Nachhaltige Entwicklung“ erfordert neue Institutionen, Verfahren und Strukturen – in diesem Sinne soziale Innovationen. Die regionale Ebene bietet hier vergleichsweise große Spielräume.

Zusammenfassend: Die Stärke der Region liegt zum einen darin, daß sie in vielen Fällen den problemadäquaten Raum darstellt und zum anderen einen guten Nährboden für die Etablierung von innovativen Mechanismen der Kooperation, Koordination, Partizipation und Konfliktvermittlung bereithält.

100 Vgl. im folgenden Knieling 1994, S. 117f.

101 KNIELING führt als Beispiel für eine intermediäre Organisation das „FORUM für den ländlichen Raum e.V.“ an. Eine intermediäre Organisation, die innerhalb des Nord-West-Raums agiert wäre bspw. das „ZukunftsForum Weser-Ems e.V.“.

102 Vgl. Lucas 1998, S. 11.

103 Vgl. a. Kapitel 1.1.

Das Ziel regionaler Nachhaltigkeit liegt schließlich in der Etablierung einer ganzheitlichen Problemwahrnehmung und -lösung in einem überschaubaren Raum¹⁰⁴.

2.3.2 Restriktionen regionaler Nachhaltigkeit

Wie gezeigt, sind die Begriffe „Region“ und „Nachhaltigkeit“ in vielerlei Hinsicht miteinander verknüpft. Die regionale Ebene hält ein Nachhaltigkeitspotential bereit. Ebenso sind jedoch auch Restriktionen zu erkennen, die die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in der Region erschweren.

Die regionale Ebene verfügt über ein schwach ausgeprägtes institutionelles Gefüge. Eine politisch legitimierte Instanz, die, angesiedelt zwischen den Polen von kommunaler Zuständigkeit auf der einen und großräumiger Landespolitik auf der anderen Seite, auch hierarchische Steuerungsleistungen übernehmen kann, ist nicht existent. Gesellschaftliche Steuerung beruht aus diesem Grunde auf Kooperation, Koordination und Vernetzung als „weichen“ Formen der Interaktion. Diese beruht auf Freiwilligkeit. Im Bereich *politisch-administrativer Zusammenarbeit zwischen Kommunen* als wichtigem Element regionaler Nachhaltigkeit ergeben sich drei Grundsatzprobleme¹⁰⁵:

- *Das Kontextproblem:* Eine grundsätzlich gewollte Konkurrenzsituation zwischen den Gemeinden führt in diversen Bereichen zu suboptimalen Ergebnissen. Es ist jedoch mit Schwierigkeiten behaftet, diese Bereiche aus dem Gesamtsystem des Wettbewerbs herauszunehmen und kooperativ zu bearbeiten.
- *Das politische Problem:* Interkommunale Kooperation steht häufig unter dem (General)Verdacht, verfassungsrechtlich garantierte Kompetenzen der Gemeinden zu beeinträchtigen.
- *Das individuelle Problem:* Ein gewichtiges Hemmnis interkommunaler Kooperation ist „das Geltungsbedürfnis und -streben einzelner Entscheidungsträger oder auch das Machterhaltungsbedürfnis politischer Gruppen“. Politisch erfolgversprechender scheint für viele politische Akteure eher eine kurzfristige Vorteilsnahme zugunsten der eigenen Gemeinde zu sein als langwierige Kooperationsprozesse, deren Ergebnisse zudem vielfach kaum abgeschätzt werden können. Die Ursache dafür liegt letztlich in der Nichtübereinstimmung des Kooperationsraumes mit dem politischen

104 Vgl. Kilper 1998, S. 4.

105 Vgl. im folgenden Hatzfeld/Temmen 1991, S. 22f.

Raum. Während die politische Legitimierung auf kommunaler Ebene erfolgt, kommen die Ergebnisse interkommunaler Kooperation der regionalen Ebene zugute. Es kann also für politische Entscheidungsträger durchaus rational im Sinne des politischen Erfolges sein, in bestimmten Fällen – insbesondere bei symbolträchtigen Einzelprojekten – eine kommunale „Kirchturmpolitik“ zu Lasten einer optimaleren regionalen Lösung zu betreiben.

Die Freiwilligkeit regionaler Kooperation bringt noch weitere Restriktionen mit sich: Vor allem für ökonomische Akteure ist es relativ leicht, sich der Mitwirkung zu entziehen, wenn der Nutzen der Kooperation als negativ eingeschätzt wird. Die Folge ist, daß sich Ansätze regionaler Nachhaltigkeit vornehmlich auf private Haushalte, kommunale Einrichtungen sowie ortsgebundene Wirtschaftsbereiche wie Land- und Forstwirtschaft beziehen, die konkurrenzintensiven Unternehmen jedoch als Adressat regionaler Nachhaltigkeit kaum auftreten. FÜRST spricht vor diesem Hintergrund von einer *strukturellen Selektivität* auf der regionalen Ebene gegenüber den Zielen der Nachhaltigkeit¹⁰⁶. Folgende Handlungsmöglichkeiten können unterschieden werden:

- Das ökonomische Teilsystem wird über den Wettbewerb gesteuert und ist nur begrenzt regionalen Nachhaltigkeitsstrategien zugänglich.
- Das ökologische Teilsystem wird zum großen Teil über Recht gesteuert. Hier bleibt auf der regionalen Ebene lediglich die (jedoch nicht gering zu bewertende) Gestaltung der Umsetzung dieser rechtlichen Vorgaben.
- Das sozio-kulturelle Teilsystem schließlich ist über soziale Normen und Werte zu beeinflussen und bietet einen weitreichenden Handlungsspielraum für die regionale Ebene.

Strukturelle Selektivität bedeutet insofern, daß die Handlungsspielräume, die sich auf der regionalen Ebene bieten, auf die verschiedenen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung unterschiedlich stark verteilt sind, regionale Nachhaltigkeit daher mit dem Problem einer Schiefelage der Handlungsmöglichkeiten konfrontiert ist.

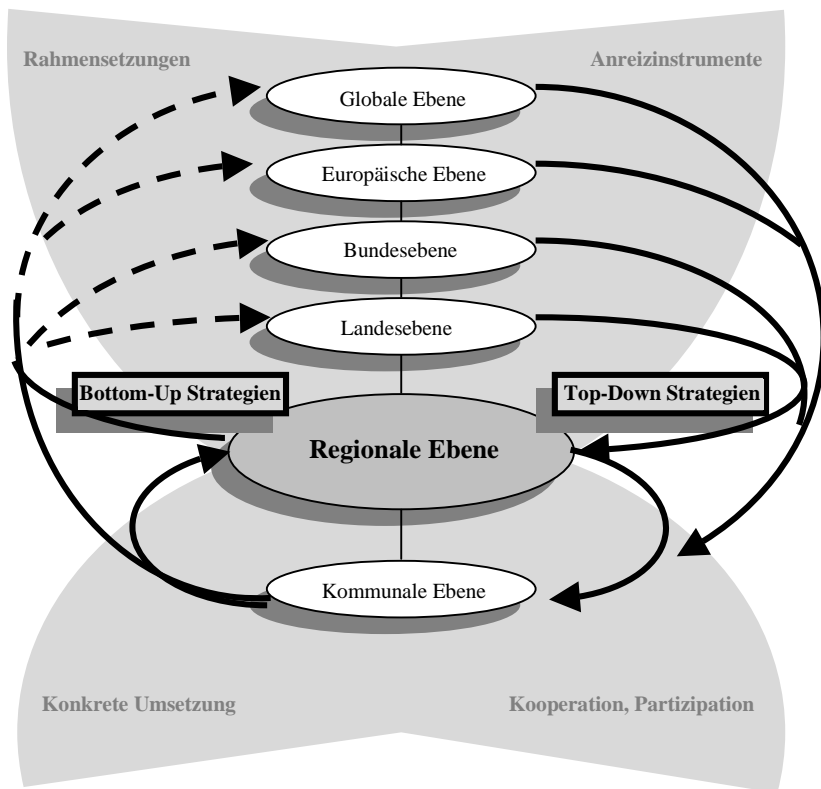
Gleichzeitig fehlt der regionalen Ebene eine weitreichende Rechtsetzungs-kompetenz. Lediglich die Regionalplanung bietet die Möglichkeit in gewis-

106 Vgl. a. im folgenden Fürst 1999, S. 66ff.

sem Umfang nachhaltigkeitsfördernde Vorgaben weiterzugeben. Regionale Nachhaltigkeitsstrategien sind zum großen Teil auf Lernkonzepte und Projekte angewiesen und verfügen naturgemäß über eine begrenzte Reichweite. Über diesen „Aktionsansatz“¹⁰⁷ können jedoch „innovative Räume“ erschlossen werden, die eine höhere Ausstrahlungskraft entfalten als auf den ersten Blick vermutet werden kann. In diesem Sinne steht der Aktionsansatz im Dienste eines Bewußtseinswandels „von unten“.

Die genannten Potentiale und Restriktionen auf der regionalen Ebene in Bezug auf die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung zeigen eine begrenzte Reichweite regionaler Nachhaltigkeitsstrategien. Letztlich gilt diese Diagnose jedoch – in unterschiedlicher Art und Weise – für sämtliche politischen Ebenen in der BRD. Insofern fügt sich die Region mit ihren Handlungsmöglichkeiten in das gesamte System eines Such-, Lern- und Gestaltungsprozesses nachhaltige Entwicklung ein. In diesem Prozeß ist jede – lokale, regionale, Landes-, Bundes-, Europa und globale – Ebene mit bestimmten Vorzügen und Nachteilen behaftet. Nachhaltige Entwicklung ist somit auf eine „Arbeitsteilung“ zwischen den genannten Ebenen angewiesen. Während die Aufgaben der lokalen und der regionalen Ebene eher im Bereich der Konkretisierung und Umsetzung nachhaltiger Entwicklung unter den Prämissen der Kooperation und Partizipation zu verorten sind, fällt den „höheren“ Ebenen in erster Linie die Gestaltung der Zielsetzungen und der Rahmenbedingungen zu. Lokale und regionale Ebene können als „Innovationsmotoren“ und Impulsgeber wirken und auf diesem Wege auch Landes-, Bundes- oder Europapolitik beeinflussen. Vor diesem Hintergrund ist nachhaltige Entwicklung als Gegenstromverfahren von „Top-Down“ und „Bottom-Up“ zu denken. Die regionale Ebene kann hier nur einen – jedoch zunehmend wichtiger werdenden – Teilbereich abdecken. (Abbildung 2.4 versucht, diese Zusammenhänge bildlich zu verdeutlichen).

107 FÜRST unterscheidet (grob) zwischen dem *Steuerungsansatz*, der an der Veränderung gesellschaftlicher Steuerungsstrukturen zur Erreichung von Nachhaltigkeit ansetzt, und dem *Aktionsansatz*, der über die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung vor Ort gute Beispiele erzeugt und so einen Bewußtseinswandel von Entscheidungsträgern und Bevölkerung vorantreiben soll.



Quelle: Eigene Darstellung.

Abb. 2.4: Nachhaltige Entwicklung als Gegenstromverfahren

2.3.3 Die nachhaltige Stadtregion

Nachdem bislang innerhalb dieser Arbeit der Regionsbegriff notwendigerweise unspezifisch verbleiben mußte, um auf einem verhältnismäßig hohen Abstraktionsniveau die regionale Ebene auf allgemeine Entwicklungen hin zu analysieren und sie anschließend mit dem Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ zu verbinden, soll an dieser Stelle ein erster Konkretisierungsschritt vollzogen werden. Den weiteren Verlauf dieser Arbeit wird eine besondere Form von Region prägen – die Stadtregion. Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, sich mit den allgemeinen Spezifika der Stadtregion und ihren Anknüp-

fungspunkten für eine nachhaltige Entwicklung zu befassen, bevor dann in einem nächsten Schritt die Beispielregion „Oldenburg und Umland“ untersucht wird.

Die Stadtregion ist gekennzeichnet durch die Beziehung zwischen Stadt und ihrem Umland, zwischen Urbanität und Peripherie. Stadt und Umland sind auf vielfältigste Weise miteinander verflochten und aufeinander angewiesen. Die Stadt ist ohne ein funktionierendes Umland nicht lebensfähig¹⁰⁸, gleichzeitig profitiert das Umland in vielerlei Hinsicht von der Stadt. Dabei ist diese gegenseitige Abhängigkeit kein Spezifikum der Moderne. Vielmehr existiert ein (oft spannungsreiches) Stadt-Umland-Verhältnis seit es Städte gibt¹⁰⁹. Festzustellen ist jedoch, daß der Grad der gegenseitigen Verflechtung und Abhängigkeit kontinuierlich zugenommen hat.

Ehemals wurde die Stadt-Umland-Beziehung vorwiegend als dualistischer Gegensatz wahrgenommen zwischen einer Stadt, die sich auf eine Vormachtstellung v.a. im Bereich des Angebots an Erwerbsmöglichkeiten sowie Freizeit- und Kultureinrichtungen stützen kann, und einem eher dienenden, landwirtschaftlich strukturierten Umland, das die Stadt mit Gütern versorgt und gleichzeitig die Abfallprodukte der Stadt entsorgt¹¹⁰. Dieses Modell trägt heute so nicht mehr. Vielmehr hat sich seit den 60er Jahren mit der *Suburbanisierung* eine Entwicklung vollzogen, die sowohl der Stadt als auch dem Umland neue Funktionen zuweist und diese jeweils unter hohen Anpassungsdruck stellt. Kern dieser Entwicklung ist das Auseinanderfallen von Wohnen und Arbeiten: Der Wunsch vieler, v.a. eher einkommensstarker Familien nach einem „Haus im Grünen“, gepaart mit gestiegenen Möglichkeiten der Raumüberwindung, führt dazu, daß die städtischen Umlandgemeinden zunehmend zum Wohnstandort breiter Bevölkerungskreise werden. Diese anhaltende Wanderungsbewegung in Richtung Umland hat Folgen¹¹¹:

- *Sozialstrukturelle Polarisierungen*: Die Abwanderung von Mittelschichten ins städtische Umland ist mit zunehmenden Wohlstandsunterschieden zwischen Stadt und Umlandgemeinden verbunden. Gleichzeitig verschärfen sich sozialstrukturelle Unterschiede innerhalb der Stadt: Während in der Innenstadt verstärkt Komfortwohnungen entstehen, entwickeln sich andere städtische Gebiete zu Quartieren für Sozialschwache und Minderheiten.

108 Vgl. Ripl/Hildmann 1996, S. 33.

109 Vgl. Hofmann 1997, S. 3.

110 Vgl. Jahn u.a. 1996, S. 299.

111 Vgl. im folgenden Kiepe 1996, S. 307ff; Schink 1997, S. 82ff; Jahn u.a. 1996, S. 300.

- *Umverteilung der Finanzmittel:* Die Kommunen sind mit 15% am Lohn- und Einkommenssteueraufkommen beteiligt. Die Abwanderung von Einwohnern ins Umland führt somit auf der einen Seite zu finanziellen Mindereinnahmen der Stadt und auf der anderen Seite zu einer steigenden finanziellen Leistungsfähigkeit der Umlandgemeinden.
- *Verkehr:* Suburbanisierung hat ein erhöhtes Pendler- und Freizeitverkehrsaufkommen zur Folge. Hier spielt nach wie vor der motorisierte Individualverkehr (MIV) mit all seinen Auswirkungen auf Umwelt und menschliche Gesundheit die wichtigste Rolle. In den wenig verdichteten, dispersen Siedlungsstrukturen, wie sie in den Umlandgemeinden vorherrschen, ist gleichzeitig die Etablierung eines effektiven öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.
- *Zunehmender Flächenverbrauch:* Das Wohnen im Umland zeitigt in der Regel einen erhöhten Flächenverbrauch, da hier flächenintensivere Wohnformen vorherrschen als in der Stadt – in erster Linie das freistehende Einfamilienhaus. Darüber hinaus wird zunehmend auch das städtische Umland, insbesondere wenn es über eine gute verkehrliche Infrastruktur verfügt, zum gefragten Gewerbestandort. V.a. große Einzelhandelsbetriebe nutzen das Umland als geeigneten Standort (was im übrigen wiederum ein erhöhtes Verkehrsaufkommens zur Folge hat). Insofern wächst auch im Umland der Bedarf an Gewerbeflächen.
- *Zunehmende Konkurrenz um die gleichen Funktionen:* Im Zuge der Suburbanisierung bildet sich zwischen Stadt und Umland zunehmend eine Wettbewerbssituation aus. Diese wird im Bereich der Flächennutzung besonders offensichtlich: In der Konkurrenz zwischen Stadt und Umland um Wohnbevölkerung und Gewerbe verfügen die Umlandgemeinden über den Vorteil, vorhandene Freiflächen – mit einem vielfach hohen ökologischen Potential – verhältnismäßig einfach zur Nutzung zur Verfügung stellen zu können. Die Städte stehen dagegen häufig vor dem Problem, alte Industrieflächen (finanziell) aufwendig sanieren zu müssen, um sie erneut nutzen zu können. Im Ergebnis werden „in der Kernstadt [...] brachliegende Altlasten nicht saniert und im Umland noch vorhandene ökologisch wertvolle Flächen bebaut“¹¹².

112 Jahn u.a. 1996, S. 300.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß Stadt-Umland-Beziehungen enorm an Komplexität gewonnen haben. Städtische Probleme sind heute nicht mehr ohne Einbeziehung des Umlandes zu lösen und vice versa. Die Entwicklungsdynamik der Städte und ihres Umlandes hat dazu geführt, daß der gemeindeübergreifende Kooperations- und Koordinationsbedarf stark gewachsen ist¹¹³. In Bezug auf nachhaltige Entwicklung ist es daher unerlässlich die Stadt nicht isoliert, sondern vielmehr im Zusammenspiel mit ihrem Umland – mithin als *Stadtregion* – zu betrachten.

Was kann nun nachhaltige Entwicklung bezogen auf die Stadtregion bedeuten? Zunächst lassen sich vier Prinzipien zusammentragen, die eine nachhaltige Stadtregion kennzeichnen¹¹⁴:

1. Begrenzung der räumlichen Ausdehnung der Stadtregion.
2. (a) *Mischung von Funktionen im innerstädtischen Bereich*: Die innerstädtische Trennung der Funktionen Arbeiten, Wohnen und Freizeit¹¹⁵ wirkt in hohem Maße verkehrsinduzierend. Eine nachhaltige Stadt ist also eine funktionsgemischte „Stadt der kurzen Wege“.
 (b) *Mischung von Funktionen im Stadt-Umland-Bereich*: Die Auslagerung von Funktionen (v.a. der Funktion „Wohnen“) aus der Kernstadt in das Umland sollte unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten möglichst unterbleiben. Dies kann nur geschehen, wenn die Städte ihre Ressourcenpotentiale, und hier in erster Linie ihre Flächenpotentiale, effektiver ausschöpfen. Gleichzeitig muß die Stadt als Wohnstandort an Attraktivität gewinnen, um den Abwanderungsdruck zu verringern.
3. *Kleinräumige Begrenzung der Austauschbeziehungen*: Ein wichtiges Element regionaler Nachhaltigkeit ist, wie bereits angedeutet, die möglichst kleinräumige Organisation von Stoff- und Wirtschaftskreisläufen. JAHN u.a. haben dazu, bezogen auf die Stadtregion, das Leitbild der „Vernetzung dezentraler Kreisläufe“ entworfen¹¹⁶: Sowohl der Ver- und Entsorgungsbereich (Wasser, Energie, Abfall) als auch der Verkehrsbe- reich kann danach nachhaltig nur dezentral und in Kreisläufen organisiert werden.

113 Vgl. Fürst 1991, S. 94.

114 Auf Grundlage von: Adam/Kucharzewski 1997, S. 460; Jahn u.a. 1996, S. 300f.

115 Diese Funktionstrennung wurde aus ehemals durchaus wohlfahrtsorientierten Gründen verfolgt. Arbeitsstätten waren mit starken Umwelt- bzw. gesundheitlichen Beeinträchtigungen verbunden. Dieses gilt heute in weit weniger hohem Maße.

116 Vgl. Jahn u.a. 1996, S. 301ff.

„Kreisläufe und Dezentralität ermöglichen zusammengenommen ein Höchstmaß an Überschaubarkeit räumlich funktionaler Beziehungen und stofflicher Austauschprozesse und ermöglichen auf diese Art und Weise eine Reduktion der Komplexität, die gleichzeitig den Einfluß selektiver Sichtweisen reduziert“.¹¹⁷

4. *Solidarische Gestaltung der Stadt-Umland-Beziehung*: Gerade mit Blick auf die in Kapitel 2.3.2 genannten Restriktionen regionaler Nachhaltigkeit wird deutlich, daß Kooperation zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen unerläßlich bleibt. Im Konglomerat gegenseitiger Abhängigkeiten können weder die Kernstädte noch die Umlandgemeinden per se als Gewinner oder Verlierer bezeichnet werden. Zur Lösung ihrer Probleme sind sie jedoch aufeinander angewiesen. Insofern ist die nachhaltige Stadtregion nur auf der Basis eines interkommunalen Dialogs und eines fairen Lastenausgleiches zu erreichen.

Aus den genannten Nachhaltigkeitsprinzipien leiten sich folgende Handlungsfelder einer nachhaltigen Entwicklung von Stadtregionen ab¹¹⁸:

- Ver- und Entsorgung: Wasser, Energie, Abfall
- Regionale Wirtschaftskreisläufe
- Siedlungsentwicklung/Flächennutzung
- Verkehr/ÖPNV
- Regionales Standortmarketing: Gemeinsame Wirtschaftsförderung, Werbung und Tourismus
- Regionale Kulturpolitik

Von den jeweiligen Aufgabenfeldern ist letztlich auch die räumliche Abgrenzung der Stadtregion abhängig. Ein exaktes, verbindliches Abgrenzungskriterium zur räumlichen Definition von Stadtregionen existiert nicht; wäre im übrigen auch wenig sinnvoll. Schließlich sind die unterschiedlichen Handlungsbereiche zumeist mit unterschiedlichen Räumen verbunden. Insofern ist eine für sämtliche Aufgabenfelder geltende räumliche Definition der Stadtregion nicht möglich. Hier führt also an der problemorientierten Definition des jeweiligen Handlungsraumes kein Weg vorbei – der Aufgabenraum bestimmt den Kooperationsraum.

¹¹⁷ Ebenda, S. 301.

¹¹⁸ Vgl. Kiepe 1996, S. 308ff; Adam/Blach 1996, S. 192ff; vgl. a. Kapitel 2.3.1.

III. Von der lokalen zur regionalen Nachhaltigkeit – Das Beispiel „Oldenburg und Umland“

Im Vorangegangenen sind die theoretischen Grundlagen bezüglich der regionalen Ebene geliefert worden. Da sie als Begründungsbasis für den weiteren Verlauf dieser Arbeit dienen, sollen sie an dieser Stelle noch einmal kurz zusammengefaßt werden:

Die regionale Ebene erfährt durch ökonomische, politische und soziale Entwicklungen eine zunehmende Aufwertung. Sie ist in hohem Maße nachhaltigkeitsrelevant. Regionalisierungen – v.a. Stadt-Umland-Kooperationen – können als Innovationsimpuls in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung verstanden werden¹.

Ziel der folgenden Kapitel wird es nun sein, aufbauend auf diesem Fundament, Voraussetzungen, Ansatzpunkte und Chancen eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses herauszuarbeiten und zu bewerten. Dabei wird der Fokus in erster Linie auf die Erweiterung der lokalen Nachhaltigkeitsansätze – in Gestalt Lokaler Agenda 21-Prozesse – auf die regionale Ebene gelegt. Regionale Nachhaltigkeit wird somit gleichsam „von unten“, aus der lokalen Perspektive, betrachtet. Insofern ist regionale Nachhaltigkeit innerhalb dieser Arbeit vorrangig als „Bottom-Up“-Ansatz zu verstehen. Diese Eingrenzung der Perspektive verkennt nicht den Einfluß der Landes-, Bundes- und Europaebene auf eine regionale Nachhaltigkeit; in den Mittelpunkt soll jedoch die besondere impulsgebende Dynamik der lokalen Nachhaltigkeitsprozesse gestellt werden. Eine sture Begrenzung auf den lokalen Raum wird dem Leitbild „Nachhaltige Entwicklung“ nicht gerecht und verbaut zudem vielfach konkrete Problemlösungen. Die Ausweitung lokaler Prozesse auf die regionale Ebene ist demgegenüber mit erweiterten Handlungsmöglichkeiten verbunden. Die lokale Ebene verfügt damit über quasi „zwangsläufige“ Verbindungslinien zur regionalen Ebene; insofern scheint sich für die Umsetzung regionaler Nachhaltigkeit der „Brückenkopf“ der lokalen Nachhaltigkeit anzubieten.

1 Vgl. a. Minsch u.a. 1998, S. 133.

Die Umriss regionaler Nachhaltigkeit werden anhand der Beispielregion „Oldenburg und Umland“ erarbeitet. Diese Region bietet (1) den Vorteil, „typische“ nachhaltigkeitsrelevante (Stadt-Umland-)Problembereiche abzubilden und damit gewonnene Erkenntnisse auf andere, strukturell ähnliche Regionen, übertragen zu können. Des weiteren (2) kann hier auf eine Reihe von bereits existierenden lokalen Nachhaltigkeitsprozessen sowie auf vorhandene Vernetzungsansätze und -bemühungen zurückgegriffen werden. Diese bieten günstige Angriffspunkte für eine Untersuchung zu regionaler Nachhaltigkeit. Gleichzeitig können Ergebnisse dieser Untersuchung u.U. einen ratgebenden Charakter entwickeln und vorhandene Ansätze eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses unterfüttern und beschleunigen. Ein solcher „Nebeneffekt“ ist dabei ausdrücklich erwünscht. Ein zusätzlich zu erwähnender Aspekt ist schließlich (3) die räumliche Nähe zum Untersuchungsraum und, verbunden damit, die persönliche Nähe zum Untersuchungsgegenstand und m.E. den handelnden Akteuren. Nicht zuletzt hiervon ist auch die „Tiefe“ der zu gewinnenden Erkenntnisse abhängig. Auf diesen drei Begründungssträngen fußt letztlich also die Auswahl der Untersuchungsregion.

Als Basis für die folgenden Ausführungen sind zum einen verschiedenste Dokumente – Informationsbroschüren, Zeitschriftenartikel, Protokolle, u.ä. – herangezogen worden. Zum anderen dienen die aus den geführten Interviews² gewonnenen Erkenntnisse als wichtige Informationsgrundlage. Da es sich hier um verhältnismäßig junge, „im Fluß“ befindliche Prozesse und Zusammenhänge innerhalb einer konkret zu untersuchenden Region handelt, kann „konventionelle“ Literatur naturgemäß kaum herangezogen werden. Der Erkenntnisgewinn ist insofern auf qualitative Methoden angewiesen. Die zugrundeliegenden Quellen werden jeweils angegeben.

An dieser Stelle – zur Erinnerung – nochmals zum Erkenntnisinteresse: Die zentralen Fragen, die dem dritten Kapitel zugrunde liegen, sind die folgenden:

- Ist der aus der Literatur ableitbare Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene auch auf die Region „Oldenburg und Umland“ übertragbar?
- Wie sieht regionale Nachhaltigkeit bezogen auf die Region „Oldenburg und Umland“ aus? Welche Rolle spielen Lokale Agenda 21-Prozesse für eine regionale Nachhaltigkeit? Sind regionale Problemstellungen bzw. regionale Problemlösungsmöglichkeiten Teil des Lokalen Agenda 21-Prozesses in

2 Vgl. Kapitel 0.2.

Oldenburg bzw. der Lokalen Agenda 21-Prozesse in den umliegenden Kommunen?

Zur Beantwortung dieser Fragen wird zunächst die Region „Oldenburg und Umland“ für die Zwecke dieser Arbeit vorgestellt und in ihrer räumlichen Abgrenzung definiert. Anschließend werden die zentralen Problembereiche sowie der daraus ableitbare regionale Handlungsbedarf zur Umsetzung einer regionalen Nachhaltigkeit umrissen. Darauf folgt zur weiteren thematischen Einbettung eine kurze Bestandsaufnahme bisheriger Regionalisierungsansätze. Letzter Teil dieses Kapitels wird die schlaglichtartige Vorstellung sowohl des Lokalen Agenda 21-Prozesses in Oldenburg als auch einiger Lokaler Agenda 21-Prozesse aus den Umlandgemeinden sein. Verbunden damit ist die Untersuchung der regionalen Elemente innerhalb dieser lokalen Prozesse.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen läßt sich dann im nächsten Kapitel die Skizze eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses entwerfen.

3.1 Vorstellung und Definition der Region „Oldenburg und Umland“

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird Bezug genommen auf die Beispielregion „Oldenburg und Umland“. Aus diesem Grund muß eine Erläuterung der räumlichen Abgrenzung, mithin eine Definition der Region, vorangestellt werden.

Die Stadt Oldenburg bildet das Zentrum des Regierungsbezirkes Weser-Ems³. Sie hat über 153000 Einwohner und ist administrativer, wirtschaftlicher und kultureller Anziehungspunkt der gesamten Weser-Ems Region. Die Universität steht als zentrale Bildungseinrichtung ca. 13000 Studierenden zur Verfügung. Oldenburg ist verkehrlich mit der A 28 sowie der A 29 an das Autobahnnetz angeschlossen und verfügt gleichzeitig über einen Binnen- und Seehafen mit dem höchsten Güterumschlag Niedersachsens. Das Stadtbild Oldenburgs ist geprägt durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil (über $\frac{2}{3}$) an Ein- und Zweifamilienhäusern. Die Wirtschaftsstruktur wird dominiert durch den tertiären Sektor: Ca. $\frac{3}{4}$ der Beschäftigten sind im Dienstleistungsbereich tätig. Oldenburg ist Sitz zahlreicher Banken, Versicherungen, Verwaltungsbehörden und Gerichte.

3 Vgl. a. im folgenden die Selbstdarstellung der Stadt Oldenburg im Internet: www.oldenburg.de.

An die Stadt Oldenburg grenzen drei Landkreise direkt: Landkreis Ammerland im Nordwesten, Landkreis Wesermarsch im Nordosten sowie Landkreis Oldenburg im Südosten. Innerhalb dieser Landkreisgrenzen stoßen acht Gemeinden an die Stadt: Hude, Hatten, Wardenburg im Landkreis Oldenburg, Edewecht, Bad Zwischenahn, Wiefelstede, Rastede im Landkreis Ammerland sowie Elsfleth im Landkreis Wesermarsch⁴. Das Umland Oldenburgs ist überwiegend ländlich strukturiert.

Der *Landkreis Wesermarsch* ist geprägt durch Viehzucht und Milchwirtschaft. Der Großteil der landwirtschaftlichen Fläche wird als Dauergrünland genutzt⁵. Neben dieser landwirtschaftlichen Prägung ist die See- und Hafensorientierung der Wirtschaft ein wichtiges Strukturmerkmal. Diese ist auf den östlichen Teil des Landkreises konzentriert. Im Norden dominiert dagegen der Fremdenverkehr. Der Landkreis Wesermarsch ist auch aufgrund seiner traditionellen Ausrichtung auf die krisenanfällige Schiffbau- und Hafenvirtschaft strukturschwache Region. Er ist Fördergebiet im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Ab dem Jahr 2000 ist die Wesermarsch Ziel 2-Fördergebiet der EU (Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung).

Ebenso wie die Wesermarsch sind auch die *Landkreise Oldenburg* und *Ammerland* durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil Landwirtschaft gekennzeichnet⁶. Daneben ist hier eine vergleichsweise große Zahl an kleinen und mittelständischen Unternehmen ansässig und prägt damit die Wirtschaftsstruktur. Die wirtschaftlichen Schwerpunkte liegen im verarbeitenden Gewerbe, in der Ernährungswirtschaft sowie im Fremdenverkehr. Auch die Landkreise Oldenburg und Ammerland sind zum Teil Fördergebiete im Rahmen der EU-Strukturfonds (Ziel 5b – Förderung ländlicher Gebiete, die durch einen niedrigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand gekennzeichnet sind)⁷.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht der Stadt-Umland-Maßstab. Die regionale Ebene wird hier also verstanden als Ebene der Stadtregion, wie sie in Kapitel 2.3.3 dargestellt wurde. Somit leitet sich die Abgrenzung der Region aus den

4 Vgl. zur Veranschaulichung Anhang 1.

5 Vgl. a. im folgenden die Internet-Darstellung des Landkreises Wesermarsch im Regionalen Informationssystem „RegIs“: www.Regis.de.

6 Vgl. a. im folgenden die Internet-Darstellung des Landkreises Oldenburg und des Landkreises Ammerland im Regionalen Informationssystem „RegIs“: www.Regis.de.

7 Vgl. Europäische Kommission 1996, S. 6f.

vorliegenden Verflechtungen zwischen der Stadt Oldenburg und ihrem Umland ab. Das führt jedoch bei der konkreten Definition der Region zu gewissen Schwierigkeiten: Stadt-Umland-Verflechtungen sind vielfältig, sie beziehen sich auf unterschiedliche Themenfelder⁸. Das bedeutet aber, daß sie jeweils mit einer unterschiedlichen räumlichen Reichweite verbunden sind, mithin also auch verschiedene regionale Abgrenzungen nahelegen. Verschärft wird dieses Problem durch das Kriterium der nachhaltigen Entwicklung, daß in dieser Arbeit als Handlungsrahmen an die Region angelegt wird. Nachhaltigkeit erfordert die Zusammenschau aller relevanten Handlungsfelder, um zu einer integrativen Sicht und damit letztlich zu problemadäquaten Lösungen zu kommen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß eine einheitliche Definition der Region „Oldenburg und Umland“ nicht durchzuhalten, daneben im übrigen auch nicht wünschenswert ist. Das Handlungsfeld „Verkehr“ erfordert eben einen anderen räumlichen Zuschnitt als bspw. das Handlungsfeld „Abfall“; bestimmte punktuelle Probleme können in Zusammenarbeit zweier betroffener Kommunen bearbeitet werden während andere übergreifenden Charakter haben und großräumigere Verständigungsprozesse benötigen. Die Definition der Region muß diese Anforderungen berücksichtigen und ein notwendiges Maß an Offenheit beinhalten. Was also als regionale Ebene konkret verstanden wird, ergibt sich aus den jeweiligen thematischen Zusammenhängen – die Definition der Region „Oldenburg und Umland“ muß problemorientiert erfolgen. Ein diffuser Regionsbegriff muß ausgehalten werden.

Aus diesen Erwägungen heraus ist Bezeichnung „Oldenburg und Umland“ entstanden. Sie spiegelt die erforderliche Offenheit der Regionsabgrenzung ebenso wieder wie den maßgeblichen Fokus auf die Stadtregion und scheint insofern für die Zwecke dieser Arbeit geeignet zu sein.

3.2 Nachhaltige Entwicklung in der Region „Oldenburg und Umland“ – Problemfelder und regionaler Handlungsbedarf

In Kapitel 2.3.1 und 2.3.3 sind bereits grundsätzliche Handlungsfelder regionaler Nachhaltigkeit mit dem Fokus auf die Stadtregion dargestellt worden. Aufbauend darauf wird nun an dieser Stelle der spezifische Handlungsbedarf zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung *in der Region „Oldenburg und Umland“* erörtert. Dieser orientiert sich an den gleichsam „drängensten“

8 Vgl. Kapitel 2.3.1 und 2.3.3.

Problemfeldern, mit denen sich die Region konfrontiert sieht⁹. Ausgehend von den Interviews ergeben sich so für die Region folgende relevanten regionalen Handlungsfelder: Siedlungsstruktur/Flächennutzung, Verkehr, Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, Regionale Handelsstrukturen:

Die *Siedlungsstruktur* der Stadt Oldenburg ist geprägt durch eine vergleichsweise unverdichtete Bauweise. Im Wohnbereich ist das freistehende Einfamilienhaus vorherrschend. Zurückzuführen ist diese Situation auf das Bemühen, die Nachfrage nach Einfamilienhäusern zu befriedigen und auf diesem Wege möglichst viele (steuerzahlende) Bürgerinnen und Bürger, die u.U. ins Umland abgewandert wären, in der Stadt zu halten. V.a. in Bezug auf junge Familien ist dies in Oldenburg vergleichsweise gut gelungen. Die Stadt verfügt aus diesem Grunde über eine verhältnismäßig ausgeglichene Sozialstruktur und eine mit der Region verbundene Bevölkerung – ein Spezifikum Oldenburgs¹⁰. Die Folge ist jedoch gleichzeitig ein konstant hoher Flächenverbrauch und eine sich abzeichnende Flächenknappheit. Eine grundsätzliche Trendwende ist hier nicht zu erkennen; ein zunehmender Problemdruck ist bereits jetzt zu konstatieren und zumindest mittelfristig wird in diesem Bereich starker Handlungsdruck zu erwarten sein¹¹. Eine besondere Rolle spielt dabei die zunehmende interkommunale Konkurrenzsituation, in der sich auch Oldenburg und seine Umlandgemeinden befinden. Unter dem Druck einer sich verschärfenden Haushaltslage finden sich die Kommunen der Region zunehmend in einem Wettbewerb um Gewerbe und Wohnbevölkerung wieder, der weitreichende negative Folgen zeitigt und einer effizienten Nutzung der Ressource „Fläche“ entgegensteht. In dieser Konkurrenzsituation sind die Umlandgemeinden insofern im Vorteil als sie schneller und kostengünstiger Flächen zur Verfügung stellen können als Oldenburg. Die Stadt spürt bereits die knapper werdenden Flächenpotentiale¹².

9 Wichtigste Grundlage für diese Analyse der Problem- und Handlungsfelder in der Region „Oldenburg und Umland“ bilden die geführten Interviews mit kommunalen und regionalen Akteuren aus der Region. Folglich muß darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Reichweite dieser qualitativ gewonnenen Informationen begrenzt ist. Eine quantitative Problemanalyse der gesamten Region kann durch sie nicht ersetzt werden. Nichtsdestotrotz lassen das Expertenwissen und der Erfahrungshintergrund der Interviewten fundierte Aussagen über die „drückendsten“ Problem- und Handlungsfelder in der Region zu. Ziel dieses Kapitels ist es denn auch, ein Schlaglicht auf die spezifischen Problembereiche der Region zu werfen und auf diesem Wege die Bedeutung der regionalen Ebene für „Oldenburg und Umland“ zu veranschaulichen.

10 Vgl. Interview 1.

11 Vgl. ebenda; Interview 2.

12 Vgl. Interview 2.

Das Flächenproblem hat eine explizit regionale Dimension und ist ein zentrales Handlungsfeld nachhaltiger Entwicklung. Dabei muß es darum gehen, der Suburbanisierungsdynamik, also der räumlichen Funktionstrennung im Stadt-Umland-Maßstab, entgegenzutreten. Gleichzeitig ist, gemäß den grundlegenden Regeln nachhaltiger Entwicklung¹³, mit Hilfe verdichteter Bauformen ein möglichst sparsamer Umgang mit der Ressource „Fläche“ anzustreben. Dazu müssen langfristig die Mechanismen der interkommunalen Konkurrenz in diesem Bereich aufgebrochen werden und Formen der kooperativen Abstimmung weichen. Erschwerend kommt hinzu, daß es in Niedersachsen keine verbindliche Landesplanung gibt. Eine übergeordnete, steuernde Instanz, die aus einer regionalen Sicht langfristige planerische Belange durchzusetzen vermag, fehlt also¹⁴. Vor diesem Hintergrund ist die Problemlösung in der Region „Oldenburg und Umland“ in besonderem Maße auf interkommunale Kooperationsprozesse angewiesen. Zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung ist daher die lokale Ebene mit der regionalen Ebene auf engste verzahnt. Die Planungskompetenz der Kommune kann sinnvollerweise nur auf der Grundlage eines intensiven regionalen Abstimmungsprozesses wahrgenommen werden, der sich an den Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung orientieren muß.

Eng mit der Siedlungsstruktur verbunden ist das Problem der *Verkehrs*. Der Prozeß der Suburbanisierung ist gekoppelt mit einer Veränderung der Mobilitätsbedürfnisse und mit einer Erhöhung der zurückzulegenden Entfernungen. Diese Anforderungen werden in erster Linie mit dem Automobil bewältigt, was zu einem Anstieg des MIV führt. Dieser Prozeß findet auch in der Region „Oldenburg und Umland“ statt. Der steigende Individualverkehr stellt mithin ein drängendes Problem- und Konfliktfeld dar. Die Auswirkungen konzentrieren sich in der Stadt und werden dementsprechend auch hier als besonders belastend empfunden. Trotz der Tatsache, daß Oldenburg kein größeres Verkehrsproblem hat als andere vergleichbare Städte, wird der Verkehr doch als eines der wichtigsten städtischen Themen eingestuft. Eine Begründung hierfür könnte sein, daß sich die Bevölkerung Oldenburgs nur zu einem geringen Teil aus einem explizit „städtischen“ Milieu zusammensetzt¹⁵, hier also in weiten Teilen Bedürfnisse wie „Ruhe“, „Zurückgezogenheit“, „Ungestörtheit“ im Vordergrund stehen. Unter diesen Bedingungen

13 Vgl. Kapitel 1.1.

14 Vgl. Interview 1; Interview 4.

15 Vgl. Interview 1.

wird Verkehr entsprechend anders antizipiert als in einem ausgeprägt städtischen Umfeld.

Der Konfliktgehalt dieses Themas wird auch dadurch bestimmt, daß sich Oldenburg in einem zunehmenden Wettbewerb mit der Stadt Bremen, aber auch mit anderen Umlandgemeinden um KonsumentInnen und BesucherInnen befindet. Die Attraktivität der (Innen)stadt wird dabei in Beziehung zur individualverkehrlichen Erreichbarkeit gesetzt¹⁶. Somit werden hier enge Bezüge des Problembereiches „Verkehr“ zur wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt deutlich.

Darüber hinaus sind die Stadt Oldenburg sowie die umliegenden Kommunen in weiten Teilen geprägt von einer überaus dispersen, flächenintensiven Siedlungsstruktur. Mit besonderen Schwierigkeiten ist es hier verbunden, einen effektiven und leistungsfähigen ÖPNV zu etablieren und somit Alternativen zum MIV zu schaffen. So ist der ÖPNV in Oldenburg in zu geringem Maße ausgelastet und kann als vergleichsweise ineffektiv bezeichnet werden¹⁷.

Virulent wird das Verkehrsproblem v.a. in der Stadt, da sich das Verkehrsaufkommen hier konzentriert. Die Ursache jedoch ist in einem regionalen Kontext zu finden, das Problem ist insofern auch nur hier lösbar. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sind die siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen der wichtigste Hebel zur langfristigen Zurückdrängung des MIV mit seinen Gesundheits- und Umweltbelastungen. Hierfür ist, ebenso wie zur Schaffung von Alternativen in Gestalt eines attraktiven ÖPNV, ein regionales Vorgehen unerlässlich.

Ein weiteres bedeutsames Handlungsfeld für die Region „Oldenburg und Umland“ ist die *wirtschaftliche Entwicklung* und, damit verbunden, die *Arbeitsmarktsituation*. Die Gewerbestruktur der Stadt Oldenburg ist geprägt vom Dienstleistungssektor. Die überwiegende Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist im tertiären Sektor tätig¹⁸. Die Stadt als Dienstleistungszentrum der Region ist über KonsumentInnen, BesucherInnen, aber auch Beschäftigte stark mit dem Umland verflochten. Die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt kann insofern nicht unabhängig von diesem betrachtet werden. Umgekehrt sind auch die Umlandgemeinden in vielfacher Hinsicht

16 Vgl. Interview 2.

17 Vgl. Interview 1.

18 Vgl. Selbstdarstellung der Stadt Oldenburg im Internet: www.oldenburg.de.

auf das Oberzentrum Oldenburg bezogen. Zunehmend wird die Notwendigkeit einer regionalen Außendarstellung und eines abgestimmten regionalen Handelns als Grundlage für eine positive wirtschaftliche Entwicklung der Gesamtregion gesehen¹⁹. Dennoch stehen aufgrund der zwischengemeindlichen Wettbewerbssituation nach wie vor die jeweiligen kommunalen Interessen im Vordergrund. Die allgemein angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt verstärkt zudem diese Tendenz. Letztlich scheint die wirtschaftliche Entwicklung in der Region „Oldenburg und Umland“ in erster Linie unter dem Fokus der jeweiligen kommunalen Interessen betrachtet zu werden. Das Vertrauen für eine intensive politisch-administrative regionale Abstimmung muß hier noch entwickelt werden²⁰.

Eine nachhaltige Entwicklung setzt auch in diesem Handlungsfeld eine Forcierung der regionalen Sichtweise voraus. Unter den Vorzeichen interkommunaler Konkurrenz sind Schritte zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise nur schwer zu verwirklichen, insofern muß das Ziel die Schaffung eines „innovativen Kooperationsraumes“²¹ Region sein. Notwendig wären Vorstöße zur Initiierung von regionalen Wirtschaftskreisläufen, zur verstärkten Förderung ökologisch orientierter Unternehmen sowie zur Schaffung und Unterstützung eines gesellschaftlichen Umfeldes für nachhaltige Entwicklung. Darüber hinaus besitzen auch Kooperationen innerhalb der Wirtschaft und Kooperationen zwischen Wirtschaft und Politik ein bedeutendes Potential im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung²². Wirtschaftsinterne Kooperationen sind – zumindest in der Stadt Oldenburg – bislang wenig verbreitet²³. Hier könnten u.U. Handlungsanreize geschaffen werden.

Ein wichtiges Problemfeld in den ländlich strukturierten Umlandgemeinden Oldenburgs ist die Zukunft der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes²⁴. Diese Frage läßt sich koppeln mit der Initiierung *regionaler Handelsstrukturen* für landwirtschaftliche Produkte und bietet somit Ansatzpunkte für eine nachhaltige Entwicklung. Gerade der Aufbau kleinräumiger und damit nachvollziehbarer und u.U. identitätsstiftender Austauschbeziehungen ist ein zentrales Element regionaler Nachhaltigkeit. Die in weiten Teilen landwirtschaftlich geprägte Struktur der Region „Oldenburg und Umland“ bietet

19 Vgl. Interview 4.

20 Vgl. ebenda.

21 Minsch u.a. 1998, S. 345.

22 Vgl. ebenda, S. 346ff.

23 Vgl. Interview 2.

24 Vgl. Interview 3.

hierfür vergleichsweise günstige Bedingungen, darüber hinaus ist zum Teil ein erheblicher Problemdruck zu konstatieren. Erste Ansätze sind hier bereits auf den Weg gebracht worden²⁵.

Die genannten Handlungsfelder einer regionalen Nachhaltigkeit für die Region „Oldenburg und Umland“ können nicht losgelöst voneinander gesehen werden; es sind vielmehr zahlreiche Schnittstellen festzustellen: In Oldenburg ist bspw. die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt insofern mit der Verkehrssituation verknüpft als die Erreichbarkeit der City durch den MIV hier vielfach als Voraussetzung für eine positive Entwicklung des Einzelhandels gewertet wird²⁶. Auch die Verfügbarkeit und die Nutzung von Gewerbeflächen hängt eng mit wirtschaftlichen Belangen zusammen. Somit bezieht sich der Anspruch, mit dem eine regionale Nachhaltigkeit konfrontiert ist, nicht nur auf eine Verkettung verschiedener Raumebenen – nämlich der kommunalen und der regionalen Ebene –, sondern darüber hinaus auf die Integration verschiedener, sich aber vielfach überschneidender Handlungsfelder sowie auf die Vernetzung und Zusammenführung unterschiedlicher Akteure. Regionale Nachhaltigkeit steht so vor der Aufgabe einer dreifachen Integrationsleistung.

Im Rückgriff auf die theoretischen Grundlagen, die in Kapitel II dargestellt wurden, läßt sich für die Region „Oldenburg und Umland“ feststellen, daß – insbesondere in den vorgenannten Handlungsfeldern – eine klare Bedeutungszunahme der regionalen Ebene zu diagnostizieren ist. Die regionale Dimension dieser Probleme wird von den politisch und v.a. von den administrativ handelnden Personen auch zunehmend in ihrer Bedeutung erkannt²⁷. Gleichzeitig haben sich in den letzten fünf bis zehn Jahren zahlreiche Kooperationsansätze auf regionaler Ebene etabliert, die einen grundsätzlichen kontinuierlichen Wandel im Politikverständnis von der konfrontativen zur kooperativen Politik in dieser Region nahelegen. Aus dem Druck der Problemlagen heraus, aber auch aufgrund einer verstärkt um sich greifenden kooperativen Grundhaltung im politisch-administrativen Raum rückt die regionale Ebene so zunehmend in den Blick.

25 Vgl. Kapitel 3.3.

26 V.a. Interessenvertreter des Einzelhandels sehen diese direkte Kopplung und bringen sie in die politische Diskussion ein; vgl. Interview 2.

27 Vgl. Interview 1.

Auch die Anreize für eine regionale Zusammenarbeit, die von seiten der EU gesetzt werden, haben hier zu einer Aufwertung der regionalen Ebene geführt. Herausragendes Zeichen dafür ist das Projekt einer „Regionalen Innovationsstrategie (RIS) Weser-Ems“²⁸. Bezugsraum hierfür ist zwar der Regierungsbezirk Weser-Ems – eine Abgrenzung also, die eine weit größere Region umfaßt als der in dieser Arbeit im Vordergrund stehende Stadt-Umland-Raum –, die Planungs- und Umsetzungsebenen jedoch sind die Strukturkonferenzen innerhalb des Regierungsbezirkes. Insofern sind von diesem EU-Projekt auch kleinräumigere Effekte auf die Region „Oldenburg und Umland“ zu erwarten.

Demgegenüber lassen sich Entwicklungen einer ökonomischen Regionalisierung, die sich in regionalen wirtschaftlichen Netzwerkstrukturen niederschlägt, nicht bestätigen²⁹. Die hauptsächlich dienstleistungsorientierte Wirtschaftsstruktur der Region wirkt offenbar nicht als Resonanzboden ökonomischer Regionalisierung. Hier könnte sich bestätigen, daß diese ökonomischen Netzwerkstrukturen in erster Linie auf Großstadtreionen mit dem Status von „Global Cities“ beschränkt zu sein scheinen.

3.3 Bestandsaufnahme bisheriger Regionalisierungsansätze

Die Tatsache, daß zur Lösung bestimmter Problembereiche der kommunale Rahmen zu klein geworden ist und die Notwendigkeit regionalen Handelns zunehmende Aufmerksamkeit erlangte, hat in den 90er Jahren zu zahlreichen Ansätzen regionaler Kooperation geführt. Diese sind in unterschiedlicher Weise auf die Region „Oldenburg und Umland“ bezogen, verfolgen verschiedene thematische Schwerpunkte und besitzen eine unterschiedliche Relevanz für die Region. Es können *institutionalisierte und themenübergreifende Kooperationen* sowie *themenorientierte und projektbezogene Ansätze regionaler Zusammenarbeit* unterschieden werden. Im folgenden wird ein kurzer Überblick gegeben.

3.3.1 Institutionalisierte und themenübergreifende Kooperationen

Die wohl wichtigste Institution regionaler Zusammenarbeit und Abstimmung ist die *Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen (GLP)*. 1963 von

28 Vgl. Kapitel 3.3.

29 Vgl. Interview 2.

den beiden Landesregierungen gegründet umfaßt sie als Mitglieder neben diesen die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Cuxhaven, Diepholz, Friesland, Oldenburg, Osterholz, Vechta, Verden, Wesermarsch, die kreisfreien Städte Delmenhorst, Oldenburg, Wilhelmshaven sowie die Samtgemeinden Bremen und Bremerhaven³⁰. Unter dem Dach der GLP werden konkrete raumbedeutsame Probleme im Planungsraum beraten, Grundsatzfragen erörtert sowie Stellungnahmen und Empfehlungen ausgesprochen. Die Arbeitsschwerpunkte der GLP liegen in der Stärkung einer teilräumlichen Zusammenarbeit, der Koordinierung der Siedlungs- und Freiflächenplanung, der Zusammenarbeit bei der Gewerbeflächenentwicklung. Darüber hinaus wurde 1994 ein „Regionales Entwicklungskonzept“ (REK) erarbeitet, mit dessen Umsetzung sich die GLP beschäftigt³¹. In den ständigen Arbeitskreisen werden die Themenbereiche „Raumstruktur“, „Wirtschaft“ und „Naturschutz“ bearbeitet.

Die GLP kann als vergleichsweise effektive Institution regionaler Kooperation bewertet werden. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern – wie bspw. Nordrhein-Westfalen – handelt es sich jedoch nicht um eine Instanz, die über verbindliche Planungskompetenzen verfügt. Die Steuerung beruht auf vertrauensbildenden Maßnahmen und finanziellen Anreizinstrumenten zur Stärkung regionaler Kooperation. Hierin muß allerdings der Vorteil der GLP gegenüber anderen institutionalisierten Kooperationen gesehen werden: Die GLP ist in der Lage regionale Zusammenarbeit finanziell zu unterstützen³². Beispiele dafür sind das „Siedlungs- und Freiraumkonzept Oldenburg – Umland“ sowie das Projekt des Landkreises Wesermarsch und der Stadt Oldenburg zur Initiierung regionaler Handelsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte³³.

1990 gründete sich die *Strukturkonferenz Land Oldenburg*³⁴. Räumlich umfaßt sie das ehemalige Land Oldenburg, Mitglieder sind die kreisfreien Städte Oldenburg, Delmenhorst und Wilhelmshaven sowie die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Friesland, Oldenburg, Vechta und Wesermarsch. Die Strukturkonferenz ist mit dem Ziel angetreten, die Zusammenarbeit der beteiligten Gebietskörperschaften in unterschiedlichen Themenbereichen zu

30 Vgl. a. im folgenden Landesplanung Niedersachsen o.J., S. 29ff.

31 Vgl. FORUM 1994.

32 Vgl. Interview 4.

33 Vgl. Kapitel 3.3.2.

34 Vgl. a. im folgenden Landesplanung Niedersachsen o.J., S. 9f.

verbessern. Von anfänglich mehreren Arbeitskreisen ist heute lediglich noch der Arbeitskreis „Wirtschaft“ aktiv, der sich aus VerwaltungsmitarbeiterInnen der verschiedenen Gebietskörperschaften zusammensetzt. Die eigentliche Strukturkonferenz, das Zusammentreffen der höchsten politischen Spitzen, ist seit einigen Jahren nicht mehr einberufen worden. Insofern arbeitet die Strukturkonferenz momentan überwiegend auf der Basis des Koordinierungsausschusses als höchstem Gremium, der sich aus den jeweils höchsten Verwaltungsbeamten zusammensetzt³⁵.

Als relevant ist die Strukturkonferenz in erster Linie im Bereich „Wirtschaft“ einzuschätzen. Hier findet ein regelmäßiger Informationsaustausch statt, ein vertrauliches Umgehen der zuständigen Verwaltungsangestellten scheint sich zu entwickeln³⁶. Eine wirklich themenübergreifende Kooperation ist jedoch, trotz einer Zielsetzung, die in diese Richtung geht, nicht zu finden.

Als weitere institutionalisierte Kooperation ist – seit 1991 – der *Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.* zu nennen. 32 Städte, Gemeinden und Samtgemeinden im Raum Bremen-Oldenburg sind im Kommunalverbund zusammengefaßt, der Landkreis Oldenburg versteht sich als assoziiertes Mitglied³⁷. Ähnlich wie die Strukturkonferenz verfolgt auch der Kommunalverbund das Ziel, die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften, allerdings auf Ebene der Gemeinden, zu fördern³⁸. Die Arbeitsschwerpunkte liegen in den Bereichen „Gewerbeflächenmanagement“, „ÖPNV“, „Agenda 21“, „Landwirtschaft“, „Naturschutz“, „Gesundheit und Soziales“, „Tourismus“, „Kultur“ und „Siedlungsentwicklung und Wohnungsbau“. Herauszuheben ist ein Projekt zur interkommunalen Abstimmung bei Ansiedlungsvorhaben (IMAGE-Projekt), das beim Kommunalverbund angesiedelt ist. Momentan befindet sich der Verbund in einer Phase der Umorientierung und Umstrukturierung. Grund ist das Drängen der Stadt Oldenburg zur Schaffung einer gleichsam „zweipoligen“ Organisation, die die beiden Schwerpunkte Bremen und Oldenburg mit ihren jeweiligen kleinräumigeren Interessen und Kooperationsbedarfen widerspiegelt. Dabei ist Oldenburg daran interessiert, die eigenen Stadt-Umland-Probleme in Zusammenarbeit mit den Umlandgemeinden zwar unter dem Dach des Kommunalverbundes, jedoch innerhalb eines

35 Vgl. Interview 4.

36 Vgl. ebenda.

37 Vgl. Landesplanung Niedersachsen o.J., S. 18f.

38 Vgl. Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. o.J., S. 2f.

eigenen Ordnungsraumes bearbeiten zu können³⁹. Die Oldenburger Umlandgemeinden sind jedoch nur zu einem Teil überhaupt im Verbund vertreten.

Von den im Rahmen dieser Arbeit Befragten wurde der Kommunalverbund überwiegend kritisch beurteilt⁴⁰. V.a. der Bedarf Oldenburgs nach Kooperation im Stadt-Umland-Maßstab wird kaum erfüllt. Ein weiterer Kritikpunkt ist der große Zuschnitt des Kommunalverbundes. Die Interessenlagen der einzelnen Gemeinden differieren in einem Maße, das eine sinnvolle Abstimmung untereinander kaum zuläßt:

„Zuerst muß man den Zirkel um die Stadt ziehen. Mit Ritterhude verbindet uns nichts.“⁴¹

Dem Kommunalverbund kommt in seiner jetzigen Fassung nur eine vergleichsweise geringe Relevanz für die Region „Oldenburg und Umland“ zu.

Eine gewisse „Zwitterposition“ innerhalb der hier vorgenommenen Kategorisierung regionaler Kooperation kommt der „*Regionalen Innovationsstrategie (RIS) Weser-Ems*“ zu. Einerseits handelt es sich dabei um ein auf eine bestimmte Laufzeit festgelegtes Projekt im Rahmen der EU-Regionalpolitik und kann damit nicht als institutionalisierte Kooperation i.e.S. gelten. Auf der anderen Seite hat sich für den Projektzeitraum eine „institutionenähnliche“ Struktur der regionalen Zusammenarbeit herausgebildet; gleichzeitig sind die bisherigen Ergebnisse durchaus themenübergreifend. Die Zielsetzung der RIS kann folgendermaßen beschrieben werden:

„Durch Konzentration auf die regionalen Stärken, durch koordinierten Mitteleinsatz und konzertiertes Handeln sollen Wege gefunden und beschrritten werden, die Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung fördern.“⁴²

Neben der EU-Kommission, dem Bund, dem Land und der Bezirksregierung sind als regionale Akteure eine Lenkungsgruppe, ein Projektbüro sowie als direkte Umsetzungsinstanzen die drei Strukturkonferenzen im Regierungsbezirk Weser-Ems – Land Oldenburg, Osnabrück/Benthem/Emsland, Ost-Friesland – in das Projekt eingebunden⁴³. Eine für Weser-Ems durchgeführte

39 Vgl. Interview 4.

40 Vgl. Interview 2; Interview 4; Interview 1.

41 Interview 4.

42 Arbeitsgemeinschaft RIS Weser-Ems 1998, S. 6.

43 Vgl. ebenda, S. 8ff.

Stärken-Schwächen-Analyse hat Themenfelder ergeben, die mit Hilfe von Projekten im weiteren Verlauf der RIS umgesetzt werden sollen (Abb 3.1).

Trotz der Tatsache, daß mit den Strukturkonferenzen eine kleinräumigere Ebene Bestandteil der RIS ist, läßt sich doch sagen, daß der eindeutige Bezugsraum der Regierungsbezirk Weser-Ems darstellt. Auch die Organisation und die Projekte sind auf diesen verhältnismäßig großen Maßstab ausgerichtet. Zur konkreten Stadt-Umland-Problematik in der Region „Oldenburg und Umland“, die innerhalb dieser Arbeit im Vordergrund steht, lassen sich wenig Anknüpfungspunkte finden.

| | Land Oldenburg | Osnabrück/Bentheim/ Emsland | Ost-Friesland |
|---------------------------|--|---|--|
| Leitthemen | Dienstleistungen für die Zukunft | Zukunftsträchtige Ernährungswirtschaft Nachhaltiger Produktionsintegrierter Umweltschutz | Zu Gast in Weser-Ems |
| Fachthemen | Moderne Informations- und Kommunikationstechnologien Wirtschafts- und umweltgerechte Verkehrslogistik | Nachwachsende Rohstoffe Biotechnologie | Gesundheitswesen Zukunftsträchtige Energiewirtschaft Maritime Verbundindustrie |
| Querschnittsthemen | Verkehrsinfrastruktur, Innovationsfinanzierung, Beschäftigung, endogene Innovationspotentiale, Wirtschaft und Verwaltung | | |

Quelle: Arbeitsgemeinschaft RIS Weser-Ems 1998, S. 15.

Abb. 3.1: RIS Weser-Ems – Themenfelder

3.3.2 Themenorientierte und projektbezogene Kooperationen

Als themenorientierte Kooperation in der Region „Oldenburg und Umland“ ist der Bereich „ÖPNV“ anzusehen. Die Kreise und kreisfreien Städte, die zum Raum des Verkehrsverbundes Bremen/Niedersachsen (VBN) gehören,

haben sich zu einem Zweckverband (ZVBN) zusammengeschlossen⁴⁴. Ziel ist es, zu gemeinsamen Lösungen bezüglich Marketing, Fahrplankonzept, gemeinsamen Haltestellen, Neuordnung der Linien u.ä. zu kommen⁴⁵. Eine weitere Aufgabe des ZVBN liegt darin, die Versorgung des ländlichen Raums zu verbessern und den in erster Linie auf Schülerverkehr ausgelegten ÖPNV zu einem effektiven Transportmittel des Personenverkehrs zu machen. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang auch die Verpflichtung der Umlandgemeinden, sich am Stadtbusdefizit Oldenburgs finanziell zu beteiligen. Gemeint sind Ausgleichszahlungen der Gemeinden für die Versorgung durch die Verkehrsgesellschaft VWG der Stadt Oldenburg.

Im *Abfallbereich* gibt es ebenfalls eine spezifische Kooperation zwischen der Stadt Oldenburg und den Landkreisen Oldenburg und Ammerland. Hierbei geht es darum, die jeweiligen Abfallkapazitäten auf kooperativem Wege möglichst effektiv auszunutzen. Gleichzeitig werden Perspektiven für die Zeit nach 2003 entwickelt – in dem Jahr wird die Betriebszeit der Abfalldeponie der Stadt Oldenburg auslaufen. Somit werden dann weitere kooperative Lösungen notwendig werden.

„Verkehr“ und „Abfall“ sind, wie bereits dargestellt, für diese Region nachhaltigkeitsrelevante Bereiche. Hier scheinen sich mit den begonnenen Kooperationen Strukturen der Zusammenarbeit zu entwickeln, die einen wichtigen Ansatzpunkt für eine regionale Nachhaltigkeit bieten.

Ein weiterer wichtiger Schritt zur Vertiefung der Stadt-Umland-Beziehungen in der Region „Oldenburg und Umland“ wurde 1996 mit der Stellungnahme der Umlandgemeinden und -landkreise zum Flächennutzungsplan der Stadt Oldenburg getan. Dieser erstmalige grundlegende Austausch im Planungsbereich hat den Beteiligten die Notwendigkeit regionaler Kooperation vor Augen geführt und weitere Schritte in dieser Richtung nach sich gezogen⁴⁶. Einer ist die Erarbeitung eines „*Siedlungs- und Freiraumkonzeptes Oldenburg – Umland*“, welches als modellhaftes Projekt interkommunaler Zusammenarbeit von der Gemeinsamen Landesplanung Niedersachsen/Bremen finanziell gefördert wird. Beteiligt sind die Stadt Oldenburg, die Gemeinden Bad Zwischenahn, Edewecht, Rastede, Wiefelstede, Hatten, Hude, Warden-

44 Beim VBN handelt es sich, im Gegensatz zum ZVBN, um den Zusammenschluß der Verkehrsunternehmen zum Zweck der Marketing- und Tarifgemeinschaft.

45 Vgl. a. im folgenden Interview 1.

46 Vgl. Interview 4.

burg sowie die Stadt Elsfleth⁴⁷. Ziel ist es, vor dem Hintergrund, „daß insbesondere im Stadtrandbereich von Oldenburg Fragen der Siedlungsentwicklung, der Freiflächenentwicklungen und der Realisierung raumbedeutsamer Einzelprojekte nicht mehr unabhängig voneinander beantwortet werden können“, ein gemeinsames, gemeindeübergreifendes Planungs- und Handlungskonzept zu erstellen. Nach der Entwicklung eines generellen, leitbildhaften Modells wird momentan an der zweiten Stufe, der Erstellung eines gemeinsamen Planungskonzeptes, gearbeitet.

Das Siedlungs- und Freiraumkonzept scheint einen bedeutenden Fortschritt in den Stadt-Umland-Beziehung zu markieren und diese gleichsam auf „eine ganz neue Grundlage“⁴⁸ zu stellen. Für die Region „Oldenburg und Umland“ handelt es sich hierbei um einen vielversprechenden Ansatz regionaler Kooperation, dem gleichzeitig im Hinblick auf eine regionale Nachhaltigkeit eine hohe Relevanz zukommt.

Eine ähnliche Bedeutung läßt sich für ein Gemeinschaftsprojekt der Stadt Oldenburg und des Landkreises Wesermarsch – „*proRegion*“ – feststellen. Mit dieser Initiative sollen *regionale Handelsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte* in der Region implementiert werden. Gefördert wird auch dieses Projekt durch die Gemeinsame Landesplanung Niedersachsen/Bremen. Ziele sind⁴⁹:

- Schaffung und Erhalt von Einkommensmöglichkeiten einer nachhaltigen Landwirtschaft.
- Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe unter der Einbindung von Handwerk und Tourismus.
- Erhalt der Kulturlandschaft.
- Inwertsetzung von Umweltleistungen.
- Stärkung der regionalen Identität.
- Schaffung eines neuen Vertrauens zwischen Verbraucher und Erzeuger.

Das Projekt startete Anfang 1998. In einer ersten Phase werden in einem Diskussionsprozeß unter Beteiligung der in diesem Bereich relevanten gesellschaftlichen Akteure Handlungsmöglichkeiten zum Aufbau regionaler Handelsstrukturen erarbeitet, die dann in einer zweiten Phase umgesetzt werden.

47 Vgl. a. im folgenden NWP 1998, S. 1.

48 Interview 1.

49 Vgl. im folgenden Wilke 1998.

Wie in Kapitel 2.3.1 dargestellt, ist die Initiierung regionaler Wirtschaftskreisläufe ein wichtiges Element regionaler Nachhaltigkeit. V.a. für die Region „Oldenburg und Umland“, die in weiten Teilen ländlich geprägt und zum Teil auch als strukturschwach einzuordnen ist, sind regionale Handelsstrukturen als ein zentrales Handlungsfeld anzusehen. Insofern läßt sich eine vergleichsweise große Bedeutung des Projektes „proRegion“ für die Region festhalten.

Zusammenfassend ist folgendes zu konstatieren: Mit Beginn der 90er Jahre hat sich in der Region „Oldenburg und Umland“ die Auffassung durchgesetzt, daß zentrale Probleme offenbar nicht mehr allein im kommunalen Maßstab zu lösen sind. Die regionale Ebene hat zunehmend an Bedeutung gewonnen. Beleg dafür sind die zahlreichen institutionalisierten bzw. themen- und projektorientierten Ansätze regionaler Kooperation. Diese besitzen eine unterschiedliche Relevanz für die Region; darüber hinaus bieten sie verschiedenen starke Anknüpfungspunkte zu einer regionalen Nachhaltigkeit. In Teilen werden nachhaltigkeitsrelevante Handlungsfelder auf der regionalen Ebene bereits bearbeitet – v.a. die themen- und projektorientierten Kooperationsansätze gehen in diese Richtung –, letztlich existiert jedoch kein kohärenter regionaler Diskurs unter den Vorzeichen einer nachhaltigen Entwicklung.

Zur Initiierung eines solchen scheint der Stadt Oldenburg eine Schlüsselposition zuzukommen. Viele Problembereiche sind gerade in der Stadt in besonderem Maße virulent. Der grundsätzliche Problemdruck ist im Vergleich zu den Umlandgemeinden hier deutlich höher. Insofern ist auch der Bedarf nach regionaler Kooperation für Oldenburg größer als für die Umlandgemeinden⁵⁰. Aus dieser Situation heraus, aber auch aufgrund der herausgehobenen Stellung Oldenburgs als Oberzentrum der Region, fällt der Stadt bei der Forcierung regionaler Kooperation sowie bei der Umsetzung regionaler Nachhaltigkeit eine Schlüsselrolle zu. Ausgangspunkt für einen regionalen Nachhaltigkeitprozeß in der Region „Oldenburg und Umland“ kann daher der Lokale Agenda 21-Prozeß in Oldenburg sein. Eine Ausweitung dieses Prozesses auf die regionale Ebene kann gleichsam die „Keimzelle“ einer regionalen Nachhaltigkeit darstellen. Insofern wird dem Oldenburger Lokalen Agenda 21-Prozeß im Rahmen dieser Arbeit besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

50 Vgl. a. Interview 4.

3.4 Der Lokale Agenda 21-Prozeß in Oldenburg⁵¹

Obwohl der Agenda-Prozeß Oldenburgs schon eine Vielzahl an erwähnenswerten Ergebnissen, gewinnbringenden Diskussionen, aber auch Problemen mit sich gebracht hat, interessiert in diesem Zusammenhang nur ein bestimmter Ausschnitt des Ganzen – die regionalen Elemente innerhalb dieses Prozesses. Mit diesem Fokus wird der Lokale Agenda 21-Prozeß im folgenden kurz vorgestellt.

3.4.1 Darstellung des Prozesses: Themenfelder und Struktur

Der Oldenburger Lokale Agenda 21-Prozeß in seiner jetzigen Form begann mit einer Auftaktveranstaltung im November 1998⁵². Dieser symbolische Startschuß diente sowohl zur öffentlichkeitswirksamen Einleitung des Bürgerbeteiligungsprozesses, als auch dazu, bereits erste relevante Themenschwerpunkte für die Stadt Oldenburg ausfindig zu machen. Auf Basis dieser von den Bürgerinnen und Bürgern geäußerten Handlungsfelder wurden im weiteren Verlauf folgende acht Arbeitsgruppen (AG's)⁵³ gebildet:

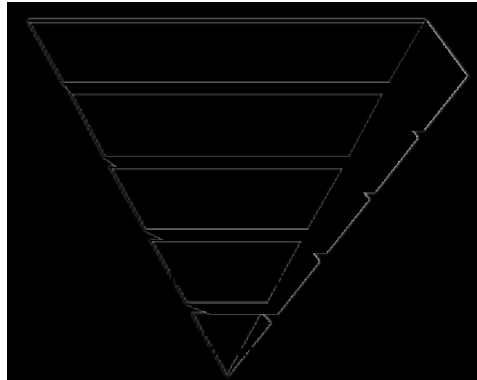
- AG 1: Zukunftsfähige Lebensstile
- AG 2: Stadtplanung und Fortbewegung
- AG 3: Wirtschaft und Verkehr
- AG 4: Wohnen, Bauen, Energie
- AG 5: Soziale Gerechtigkeit
- AG 6: Gerechter Welthandel – Interkultureller Dialog
- AG 7: Neue Formen der Mitgestaltung
- AG 8: Die Umwelt braucht uns nicht – Wir brauchen die Umwelt

51 Als Informationsbasis liegen diesem Kapitel in erster Linie unveröffentlichte Dokumente zum Oldenburger Lokalen Agenda 21-Prozeß, aber auch informelle Gespräche mit Agenda-Beauftragten und ModeratorInnen des Prozesses zugrunde. Darüber hinaus fließen hier auch eigene Erfahrungen mit ein.

52 Der Agenda-Prozeß – das muß hier erwähnt werden – hat eine sehr viel längere Geschichte. Im wesentlichen zur Initiierung des Prozesses beigetragen hat die „Vorarbeit“ des sogenannten „Initiativkreises“. Zu einem breiteren Bürgerbeteiligungsprozeß ist es allerdings erst durch dem Beschluß zur Erarbeitung einer Lokalen Agenda 21 des Oldenburger Stadtrats und der darauffolgenden Etablierung eines Agenda-Büros in der Verwaltung gekommen.

53 Der Verkehrsentwicklungsplan (VEP), der von der Stadt Oldenburg in einem Prozeß unter Beteiligung der relevanten gesellschaftlichen Interessen der Stadt erarbeitet wird, versteht sich ebenfalls als Teil des Agenda-Prozesses. Er wurde jedoch vor dem Start des Agenda-Prozesses ins Leben gerufen und arbeitet anders als die AG's des Agenda-Prozesses.

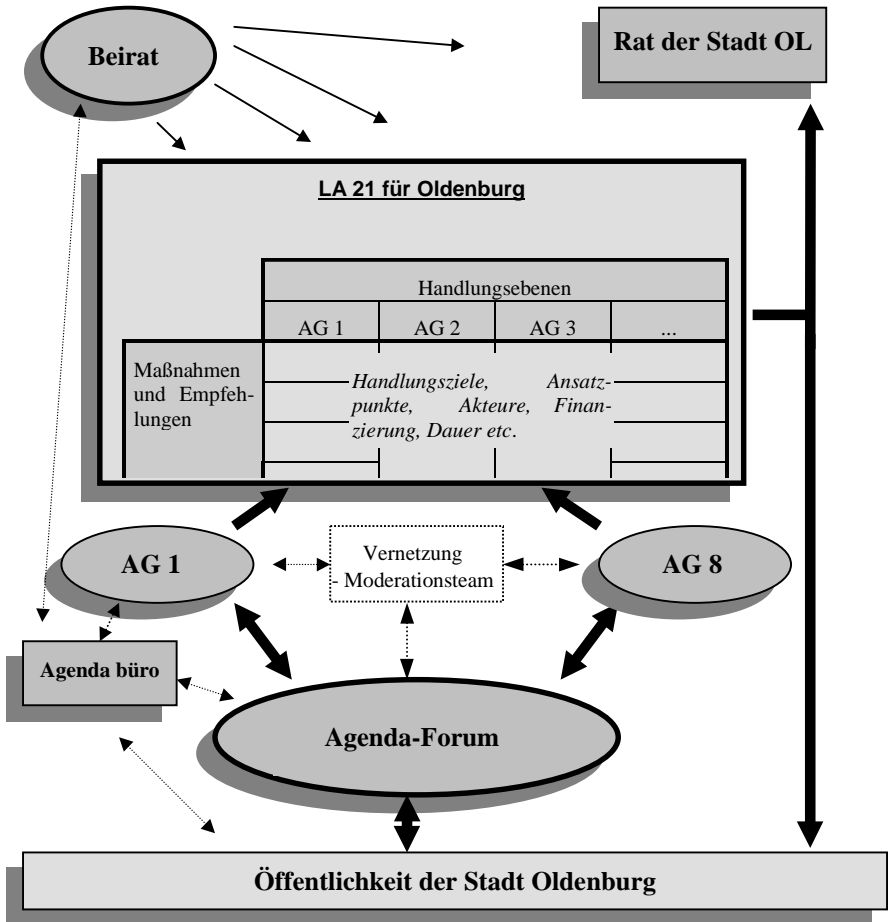
Die AG's bilden den Kern des Oldenburger Agenda-Prozesses, dessen vorläufiges Ziel es ist, bis zum Frühjahr des Jahres 2000 eine „Lokale Agenda 21“ als Handlungsprogramm für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt Oldenburg zu erstellen. Auf dieser Basis soll ein stetiger Prozeß in Richtung Nachhaltigkeit in der Stadt etabliert werden. Die Formulierung einer Lokalen Agenda 21 kann insofern als erster – gleichwohl grundlegender – Zwischenschritt zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in Oldenburg verstanden werden. Zur Erstellung der Agenda durchlaufen die AG's eine strukturierte Arbeitsphase, in der in einem ersten Schritt *Leitbilder* für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt erarbeitet werden. Darauf aufbauend folgt dann eine *Bestandsaufnahme*, in welcher in den verschiedenen Themenbereichen der Ist-Zustand festgestellt werden soll. Der Vergleich zwischen leitbildhaften Zielvorstellungen und dem Ist-Zustand führt in der Konsequenz zum *Handlungsbedarf*, der zur Erreichung der Zielvorstellungen notwendig ist, und dessen Umsetzung in *konkreten Maßnahmen und Projekten*. (Abbildung 3.2 zeigt die verschiedenen Arbeitsphasen zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 für Oldenburg).



Quelle: Agenda-Büro der Stadt Oldenburg 1999.

Abb. 3.2: *Phasen des Arbeitsgruppenprozesses zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 für Oldenburg*

Die Phase der Leitbilderstellung ist im Sommer 1999 abgeschlossen worden. Verschiedene Organe in unterschiedlichen Beziehungen zueinander kennzeichnen den Oldenburger Agenda 21-Prozeß: Neben den Arbeitsgruppen, die, wie erwähnt, den inhaltlichen Kern darstellen, wirkt das *Agenda-Forum* als Schnittstelle zur breiteren Öffentlichkeit. Auf dieser Plattform sollen zum einen der Prozeß und seine Ergebnisse in die Öffentlichkeit transportiert und auf der anderen Seite Anregungen von außen aufgenommen werden. Als Koordinations- und Organisationsorgan sowie als zentrale Anlaufstelle für Anregungen und Impulse versteht sich das *Agenda-Büro*, angesiedelt beim Umweltamt der Stadt. Neben der Planung und Betreuung des Prozesses nimmt es eine Vermittlerrolle zwischen AG-TeilnehmerInnen, Verwaltung, Politik, Öffentlichkeit wahr. Die Repräsentation und Schirmherrschaft des gesamten Prozesses ist Aufgabe des *Agenda-Beirates*. Besetzt mit Personen des öffentlichen Lebens, die über ein hohes gesellschaftliches Integrationspotential verfügen, soll der Beirat als themenübergreifendes Gremium fungieren, das den Agenda-Prozeß und seine gesellschaftliche Einbindung als Ganzes begleitet. Schließlich ist der *Rat der Stadt Oldenburg* – zwar nicht als explizites Organ des Agenda-Prozesses, aber doch als sehr relevantes begleitendes und umsetzendes Gremium – zu nennen. Der Kopplung des Agenda-Prozesses und seiner Ergebnisse an die parlamentarischen Strukturen kommt während des gesamten Prozesses eine zentrale Bedeutung zu. (Abbildung 3.3 verdeutlicht die Struktur des Lokalen Agenda 21-Prozesses in Oldenburg).



Quelle: Agenda-Büro der Stadt Oldenburg 1999.

Abb. 3.3: Konzeption eines Lokalen Agenda 21-Prozesses für Oldenburg

3.4.2 Regionale Elemente innerhalb des Prozesses

Um den Lokalen Agenda 21-Prozeß Oldenburgs auf seine regionalen Elemente hin zu analysieren, macht es Sinn, zunächst die bisherigen, schriftlich fixierten Ergebnisse nach dieser Maßgabe zu untersuchen: Als erster „handfester“ Output des Prozesses sind die von den Arbeitsgruppen formulierten „Leitbilder für ein zukunftsfähiges Oldenburg“ zu betrachten. Diese spiegeln das gesamte in den AG's diskutierte Themenspektrum wider und sind somit aufschlußreich für die Frage, welche Rolle in einem solchen kommunalen Prozeß die regionale Dimension spielt.

Eine Gesamtbetrachtung der Leitbilder zeigt, daß sich einige von ihnen tatsächlich explizit auf regionale Zusammenhänge beziehen bzw. die regionale Dimension zur Lösung der (kommunalen) Probleme ausdrücklich einbeziehen. Diese Leitbilder mit regionaler Ausrichtung lassen sich nach den in Kapitel 3.2 dargestellten Handlungsfeldern einer regionalen Nachhaltigkeit für die Region „Oldenburg und Umland“ kategorisieren (Abb. 3.4).

Der Blick auf die Leitbilder des Oldenburger Agenda-Prozesses macht also deutlich, daß hier die Sichtweise „über die Stadtgrenzen hinaus“ durchaus eine Rolle spielt. Die besonderen Problemfelder Oldenburgs werden mitsamt ihren regionalen Implikationen thematisiert. Dabei verfügen die vier aus den geführten Interviews abgeleiteten Handlungsfelder „Siedlungsstruktur/Flächennutzung“, „Verkehr“, „Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung“ sowie „Regionale Handelsstrukturen“ auch im Agenda-Prozeß über eine besondere (regionale) Relevanz. Herauszuheben ist hier insbesondere der letztgenannte Bereich. Die Vermarktung regionaler Produkte stellt einen thematischen Schwerpunkt im Agenda-Prozeß dar. Hierbei wird sowohl die Nachfrage- als auch die Angebotsseite beleuchtet⁵⁴: Zum einen wird die Frage des nachhaltigen Konsums, der vermehrt durch regionale Produkte befriedigt werden soll, angesprochen. Dabei steht der Konsument, der bewußte Kaufentscheidungen trifft, im Vordergrund. Zum anderen werden die Wirtschaftsstrukturen und -beziehungen thematisiert, die sich im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung verstärkt auf die regionale Ebene konzentrieren sollen. Den Produzenten und Händlern fällt die Aufgabe zu, das Angebot an regionalen Produkten zu verbessern.

54 Vgl. Interview 5.

| Siedlungsstruktur/ Flächennutzung | Verkehr | Wirtschafts- und Arbeitsmarktent- wicklung | Regionale Handels- strukturen |
|---|---|---|---|
| <p>AG 2: Ein zukunftsfähiges Oldenburg zeichnet sich durch eine flächen- und energiesparende Planung aus. Eine ressourcenschonende Planung nutzt bestehende Infrastrukturen, hält ökologisch wertvolle Flächen frei und betrachtet jede Bebauung gesamtlich. Die Planung findet mit dem Umland statt.</p> | <p>AG 8: In einem zukunftsfähigen Oldenburg erfolgt Fortbewegung und die Anbindung ans Umland durch umweltfreundliche Verkehrsmittel. Zur Optimierung der individuellen Mobilität können die umweltfreundlichen Verkehrsmittel flexibel gewählt und genutzt werden. Bestimmte Räume, z.B. der Naherholung, der Innenstadt, spezieller Wohngebiete, bleiben vom motorisierten Verkehr unberührt.</p> | <p>AG 3: In einem zukunftsfähigen Oldenburg werden durch eine attraktive und vielfältige Wirtschaftsstruktur die Arbeitsplätze, Lebensgrundlagen und die Lebensqualität ökologisch verträglich gesichert. Die Stadt nimmt in ihrer Funktion als Oberzentrum die Rolle eines Initiators für die nachhaltige Entwicklung der Region Nord-West wahr. Die kommunalen, staatlichen und privaten Institutionen insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Bildung, Kultur, Wissenschaft und Forschung arbeiten eng zusammen und unterstützen den Ausbau einer zukunftsfähigen Wirtschaftsstruktur.</p> | <p>AG 1: In einem zukunftsfähigen Oldenburg ist das Leben der Bürger/innen geprägt durch bewußten und ressourcenschonenden Konsum mit dem Motto „Gut leben statt viel haben“. Sie identifizieren sich mit ihrer Stadt und Region und dem reichhaltigen Angebot an regionalen Produkten und Leistungen.</p> <p>AG 3: In einem zukunftsfähigen Oldenburg sind die wirtschaftlichen Aktivitäten sowohl in regionale⁵⁵ Stoffkreisläufe als auch in nachhaltige überregionale und internationale Wirtschaftsbeziehungen eingebettet. Die gehandelten Waren stammen überwiegend aus regionaler und ökologisch verträglicher Produktion</p> <p>AG 8: In einem zukunftsfähigen Oldenburg werden von allen nachhaltig produzierte Lebensmittel aus dem nahen Umfeld konsumiert.</p> |

Quelle: Agenda-Büro der Stadt Oldenburg 1999; eigene Darstellung.

Abb. 3.4: Leitbilder des Lokalen Agenda 21-Prozesses mit regionaler Ausrichtung

55 Gemeint ist die Region Nord-West, inkl. Bremen und dem Nord-Osten der Niederlande.

Die Leitbilder als Ergebnisse des Diskussionsprozesses innerhalb der Arbeitsgruppen zeigen also, daß sich bei den Akteuren des Lokalen Agenda 21-Prozesses in Oldenburg eine grundsätzliche Problemsicht etabliert hat, die über den kommunalen Rahmen hinausreicht. Regionale Zusammenhänge werden als solche wahrgenommen und als Voraussetzung für eine Problemlösung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erkannt.

Ein wichtiger Befund in diesem Zusammenhang ist das Bekenntnis des Oldenburger Agenda-Prozesses zu der Funktion der Stadt als Oberzentrum der Region. Es wird herausgestellt, daß Oldenburg als Initiator einer nachhaltigen Entwicklung in der Region wirken muß und damit eine impulsgebende Rolle im gesamten Raum übernimmt. Städte verfügen – naturgemäß – über Vorteile bei der Durchführung von Prozessen zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung. Dazu gehören:

- Das Vorhandensein einer größeren Zahl an engagierten Personen, die Bürgerbeteiligungsprozesse tragen.
- Zahlreiche Initiativen, die bereits eine ähnliche Zielrichtung verfolgen.
- Ein „offenes“, politisch interessiertes Milieu.
- Die notwendige finanzielle und infrastrukturelle Ausstattung.
- Größerer Problem- und Handlungsdruck.
- Kürzere Wege.

Somit sind Städte grundsätzlich prädestiniert dafür, Anstöße zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung nach außen zu geben und eine unterstützende Position einzunehmen. Für die Region kann Oldenburg u.U. als „Spielmacher“ einer nachhaltigen Entwicklung fungieren.

3.5 Die Lokalen Agenda 21-Prozesse in der umliegenden Region

In den umliegenden Landkreisen Oldenburgs haben zahlreiche Gemeinden Aktivitäten im Hinblick auf eine Lokale Agenda 21 begonnen. Im Ammerland ist auch die Landkreisebene tätig geworden und übernimmt Koordinations- und Initiativfunktionen⁵⁶. Die Bemühungen zur Lokalen Agenda 21 im Oldenburger Umland sind sehr heterogen. Die einzelnen Prozesse treffen in den Gemeinden zum einen auf unterschiedliche strukturelle Voraussetzungen. Sie sind zum anderen aber auch mit unterschiedlichen Zielsetzun-

⁵⁶ Vgl. zur Veranschaulichung Anhang 2.

gen, Herangehensweisen und nicht zuletzt mit unterschiedlichen Akteuren verbunden. Insofern fällt es schwer, einen umfassenden Überblick über die Agenda-Prozesse des Oldenburger Umlandes zu liefern. Hier werden beispielhaft drei vorgestellt⁵⁷ und unter der Fragestellung untersucht: Sind regionale Handlungsfelder Teil des Lokalen Agenda 21-Prozesses und welche Ansatzpunkte für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß lassen sich u.U. finden? Die Ergebnisse lassen sich in Teilen auch auf andere Prozesse übertragen.

Die *Gemeinde Hude* (14.677 Einwohner) liegt südöstlich der Stadt Oldenburg im Landkreis Oldenburg. Die Agenda-Aktivitäten in der Gemeinde begannen m.E. Anfang 1998. Zentrale Figur dabei ist eine Privatperson, die aus persönlicher Motivation heraus die maßgebliche impulsgebende und organisatorische Rolle übernommen hat. Von dieser Seite aus wurden zahlreiche Informationsveranstaltungen, Vorträge und Projekte initiiert, die das Thema „Nachhaltigkeit“ mittlerweile einer breiteren Öffentlichkeit zugeführt haben. Dazu gehören die Erstellung einer „Bilanz kommunaler Auslandsbeziehungen in der Gemeinde Hude“⁵⁸, das Projekt „Aktionsprogramm für Frauen zur Erzielung einer nachhaltigen, lokalen Entwicklung“⁵⁹ sowie ein geplantes Wandmal-Projekt mit einem internationalen Künstler⁶⁰.

Der Agenda-Prozeß in der Gemeinde Hude ist betont projektorientiert. Dem eigenen Selbstverständnis zufolge soll zunächst „Vorfeldarbeit“ geleistet werden mit dem Ziel, ein Bewußtsein für nachhaltige Entwicklung in der Bevölkerung der Gemeinde zu verankern bevor ein Konsultationsprozeß i.e.S. nach dem „üblichen Verfahren“⁶¹ eingeleitet werden kann. Insofern findet eine kohärente politische Diskussion innerhalb eines Bürgerbeteiligungsprozesses nicht statt. Auch die politischen Gremien der Gemeinde sind ausdrücklich kein Bestandteil des Prozesses.

Die Projektorientierung und der bewußtseinsschaffende Charakter des Huder Agenda-Prozesses führen dazu, daß regional relevante Handlungsfelder nicht thematisiert werden. Die Bemühungen um einen grundlegenden Bewußtseinswandel liegen auf anderen thematischen Ebenen als die regionalen Hand-

57 Vgl. zur Veranschaulichung Anhang 3.

58 Vgl. Agenda-Konkret 1998.

59 Vgl. Agenda-Konkret 1998a.

60 Vgl. a. im folgenden Interview 6.

61 Das inzwischen weit verbreitete Vorgehen eines Lokalen Agenda 21-Prozesses ist in Kapitel 1.3, Abbildung 1.2 dargestellt.

lungsfelder. Die Vorstellung einer Integration regionaler Aspekte in Lokale Agenda 21-Prozesse arbeitet „[...] mit einer Voraussetzung, die ich oder wir hier nicht erfüllen, nämlich das Arbeiten schon an verschiedenen Problemzusammenhängen. Und da weigere ich mich ja noch [...]“⁶².

Im Gegensatz zu Hude hat die *Gemeinde Hatten*, ebenfalls im Landkreis Oldenburg, ein vergleichsweise gängiges Vorgehen gewählt⁶³. Hier fand im Juni 1997 die Auftaktveranstaltung zum Agenda-Prozeß in Form einer sogenannten „Bürgerversammlung“ statt, an der ca. 80 Interessierte teilnahmen. Hierauf folgten zwei Zukunftswerkstätten, die zum einen die Analyse von Problemfeldern und Lösungsansätzen für die Gemeinde Hatten sowie die Bildung von Arbeitsgruppen und zum anderen die Entwicklung von Agenda-Leitlinien zum Thema hatten. Es entstanden letztlich 5 Arbeitsgruppen: „Verkehr“, „Tourismus“, „Integration“, „Öffentlichkeitsarbeit“ und „Leitlinien“. Später kam eine weitere AG „Bauleitplanung“ hinzu. Die AG's setzen sich aus durchschnittlich ca. 8 Personen zusammen und sind bereits über einen verhältnismäßig langen Zeitraum aktiv. Bestandteil des Agenda-Prozesses waren des weiteren zahlreiche Informationsveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit sowie Vorstellungen der AG's in unterschiedlichen politischen Gremien. Eine zweite Bürgerversammlung im Juli 1999 diente sowohl der Präsentation der AG's und deren Ergebnisse als auch der Einbeziehung einer breiteren Öffentlichkeit in den Prozeß. Das Interesse hieran war jedoch gering, lediglich ca. 20 Personen besuchten die zweite Bürgerversammlung.

Eine Besonderheit des Lokalen Agenda 21-Prozesses in Hatten ist die Tatsache, daß dieser in erster Linie auf die Initiative des Bürgermeisters zurückzuführen ist. Im Gegensatz zu vielen anderen Prozessen spielten hier Vereine, Verbände, Initiativen oder engagierte Bürgerinnen und Bürger bei der Initiierung des Prozesses eine untergeordnete Rolle. Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, daß die Gemeindeverwaltung offen mit dem Prozeß umgeht und in Teilen eine intensive Zusammenarbeit besteht. Mit der Organisation und Koordination sowie der inhaltlichen Betreuung wurde – ebenfalls eher ungewöhnlich – eine kleine Firma aus der Gemeinde, „Kontor Umschwung“, beauftragt.

Der Agenda-Prozeß ist verhältnismäßig stabil und scheint sich über die Zeit etabliert zu haben. Gleichwohl ist nur eine geringe Zahl an Personen aktiv in

62 Interview 6.

63 Vgl. a. im folgenden Interview 8.

den Prozeß involviert. Auch in Hatten ist es schwierig, eine größere Öffentlichkeit zu gewinnen und den Prozeß damit auf eine breite Basis zu stellen. Trotz eines vergleichsweise großen Spektrums an Themen, die innerhalb des Prozesses bearbeitet werden, ist dieser vorwiegend auf den kommunalen Raum bezogen. Auch die Bereiche „Verkehr“ und „Bauleitplanung“, die implizit eine regionale Dimension aufweisen, werden in erster Linie in lokalen Zusammenhängen betrachtet. Ein wichtiger Grund dafür ist neben einer bewußten Schwerpunktsetzung die begrenzte Arbeitskapazität, die den Arbeitsgruppen aus der geringen TeilnehmerInnenzahl heraus zur Verfügung steht:

„Das geht dann auch zu weit, man kann die Leute nicht dann auch noch nach Wardenburg schicken.“⁶⁴

Insofern wirkt eine geringe öffentliche Beteiligung am Lokalen Agenda 21-Prozeß auch hemmend auf eine Ausweitung auf die regionale Ebene.

Der Lokale Agenda 21-Prozeß in der *Gemeinde Wiefelstede* (ca. 14000 Einwohner) im Landkreis Ammerland ist im Vergleich zur Gemeinde Hatten relativ jung. Hier wurde Anfang 1998 ein Ratsbeschluß zur Erstellung einer Lokalen Agenda 21 gefaßt⁶⁵. Daraufhin gab es im April eine Auftaktveranstaltung mit zahlreichen Referenten, die von ca. 50 Personen besucht wurde. Auf einer Folgeveranstaltung zum Zwecke der Bildung von Arbeitskreisen kamen noch ca. 35 Interessierte. Es bildeten sich sechs Arbeitskreise zu den Themenbereichen „Energie“, „Tourismus“, „Miteinander leben – alt und jung“, „Wirtschaft“, „Landwirtschaft“ und „Jugend“. Von diesen existieren inzwischen nur noch drei („Energie“, „Jugend“, „Miteinander leben“). Im April 1999 wurde ein sogenannter „Markt der Möglichkeiten“ veranstaltet, der Gelegenheit bot, den gesamten Agenda-Prozeß und die einzelnen Arbeitskreise einer breiteren Öffentlichkeit vorzustellen. Der Kreis der engagierten Personen ist – auch nach dieser Veranstaltung – mit 12-14 Personen sehr klein. Für die Organisation und Koordination des Prozesses ist ein Mitarbeiter des Bauamtes als Agenda-Beauftragter zuständig.

Die Mitwirkenden im Wiefelsteder Agenda-Prozeß sind überwiegend an konkreten Projekten interessiert. Aufgrund der geringen Zahl an engagierten Personen kann lediglich in bestimmten Themenbereichen gearbeitet werden,

64 Interview 8.

65 Vgl. a. im folgenden Interview 7.

der kommunale Rahmen steht hier im Vordergrund. Die regionale Dimension nachhaltiger Entwicklung ist somit kein Bestandteil des Wiefelsteder Agenda-Prozesses, regionale Problemzusammenhänge spielen hier keine Rolle. Der Grund dafür liegt zum einen in der geringen Anzahl von beteiligten Personen, die den Prozeß tragen. Deren individuelle Interessen sind klar auf die Kommune bezogen. Zum anderen scheint sich der grundsätzliche Problem- und Veränderungsdruck, mit dem die Gemeinde konfrontiert ist, doch deutlich von dem der Stadt Oldenburg zu unterscheiden. Zwar ist auch Wiefelstede in die Stadt-Umland-Abhängigkeiten eingebunden, Probleme wie bspw. „Verkehr“ oder „Flächenverbrauch“ werden hier jedoch weit weniger wahrgenommen und bestimmen mithin auch die politische Agenda in geringerem Maße. Dieses scheint gleichzeitig ein grundsätzliches Problem des Agenda-Prozesses zu sein:

„Wenn man es auch mal mit der Stadt Oldenburg vergleicht, dann muß man auch sagen, daß es hier einfach nicht diesen Problemdruck gibt wie in Oldenburg. Wenn man sich das Leben hier mal anschaut, dann sieht man, daß das hier alles sehr beschaulich ist, man hat schon den Eindruck, die Leute sind hier mehr oder weniger zufrieden. [...] Die würden dann in der Mehrzahl schon sagen: Es ist alles in Ordnung hier, die Luft ist sauber, Verkehr ist auch kein Problem.“⁶⁶

Aus den Erfahrungen der hier beispielhaft dargestellten Agenda-Prozesse⁶⁷ lassen sich Aussagen herauskristallisieren, die, zumindest in der Tendenz, auf weitere Prozesse in den Umlandgemeinden Oldenburgs zutreffen und die, mit aller Vorsicht, verallgemeinerbar sind⁶⁸:

Die Lokalen Agenda 21-Prozesse in diesen eher ländlich strukturierten Gemeinden...

- ... sind in hohem Maße *projektorientiert*; eine umfassende Leitbilddiskussion zur Bestimmung einer Zielperspektive für nachhaltige Entwicklung findet nur selten statt.

66 Ebenda.

67 sowie aus informellen Gesprächen mit verantwortlichen Personen aus Rastede, Landkreis Ammerland und Ganderkesee.

68 Die Verallgemeinerung bezieht sich in diesem Fall nur auf Agenda-Prozesse in der Region „Oldenburg und Umland“. In Teilen könnten diese Ergebnisse jedoch sicher auch grundsätzlich auf ländlich strukturierte Gemeinden übertragen werden.

- ... werden meist nur von einer vergleichsweise *geringen Zahl aktiver Bürgerinnen und Bürger* getragen. Dadurch sind sie häufig thematisch eingegrenzt und verfügen nur über eine geringe politische Reichweite. Hinzu kommt, daß den Agenda-Prozessen damit nur eine begrenzte Arbeitskapazität zur Verfügung steht. Viele Ideen können nicht umgesetzt werden, weil Personen fehlen, die diese bearbeiten.
- ... sind, zumindest in der Anfangsphase, in erster Linie *auf den kommunalen Raum beschränkt*. Die Einbettung des lokalen Prozesses in regionale Zusammenhänge ist von folgenden Faktoren abhängig:
 - Stabilität und die Dauer des Prozesses: Ein konsolidierter Lokaler Agenda 21-Prozeß nimmt regionale Fragestellungen eher auf als ein gerade begonnener.
 - Die Themen, die bearbeitet werden: Bestimmte Themen haben eine explizit regionale Dimension. Aber auch sie werden zum Teil in erster Linie unter lokalen Gesichtspunkten behandelt. Diese Themen können jedoch gleichsam als „Vehikel“ dienen, um die regionale Sichtweise stärker im lokalen Prozeß zu verankern.
 - Die maßgeblichen Akteure: Regional ausgerichtete Akteure bringen diese Sichtweise auch in den Prozeß ein.
 - Input von außen: Austausch und Kooperation zwischen Lokalen Agenda 21-Prozessen führen nicht nur zu neuen Impulsen, sondern auch zu einer verstärkten regionalen Ausrichtung der Prozesse.

Eine vordringliche Aufgabe zur Umsetzung einer regionalen Nachhaltigkeit in der Region „Oldenburg und Umland“ scheint vor diesem Hintergrund zunächst die Etablierung und Stabilisierung von Lokalen Agenda 21-Prozessen zu sein. Ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß, verstanden als „Bottom-Up“-Ansatz, sollte von einer breiten Basis lokaler Aktivitäten und Erfahrungen getragen werden. Umgekehrt können Bemühungen auf regionaler Ebene die lokalen Ansätze beflügeln. Hierin besteht eine wichtige Wechselbeziehung zwischen regionaler und lokaler Ebene.

IV. Skizze eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses

Wie kann nun unter den genannten Rahmenbedingungen regionale Nachhaltigkeit umgesetzt werden? Welche Komponenten sollte ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß, gleichsam ein „Regionaler Agenda 21-Prozeß“, beinhalten und auf welche Hemmnisse stößt er? Zur Beantwortung dieser Fragen wird im folgenden versucht, einen solchen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß bezogen auf die Region „Oldenburg und Umland“ in seinen möglichen Umrissen zu skizzieren. Die dabei zur Sprache kommenden Elemente lassen sich in Teilen aus der Literatur, vielmehr jedoch aus den Erfahrungen der handelnden Akteure vor Ort ableiten. Insofern spielen die im Rahmen dieser Arbeit geführten Interviews auch für diesen Abschnitt eine zentrale Rolle.

Zunächst lassen sich – neben dem Grundprinzip der Nachhaltigkeit – drei Prinzipien aus den bisherigen Ausführungen extrahieren, an denen sich ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß orientieren sollte:

- **Prinzip der Kooperation:** Wie gezeigt, handelt es sich bei der Region um eine „unverfaßte“ Ebene. Die Abwesenheit hierarchischer Steuerungsinstanzen „zwingt“ zu kooperativen Modellen. Gerade unter diesen Voraussetzungen lassen sich innovative Formen kooperativer Problemlösung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung etablieren.
- **Prinzip der „weichen Grenzen“¹:** Sowohl die Abgrenzung des konkreten Handlungsraums als auch die Zusammensetzung der Akteure erfolgt problemorientiert; die Handlungsfelder einer regionalen Nachhaltigkeit „suchen sich ihren Raum“. Das bedeutet, daß auch angrenzende Regionen, wenn nötig, einbezogen werden müssen.
- **Prinzip der „lokalen Basis“:** Lokale Agenda 21-Prozesse bilden das Fundament, auf dem ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß entwickelt werden kann. Die lokal erarbeiteten Ansätze und Erfahrungen zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung stellen eine Ausgangsbasis für regionale Bemühungen dar. Regionale Nachhaltigkeit sollte insofern als „Bottom-Up“-Prozeß verstanden werden. Gleichwohl werden lokale Prozesse auch von

1 Vgl. a. Böhm u.a. 1999, S. 37.

der regionalen Ebene – in erheblichem Maße – befruchtet. Hier sind also wechselseitige Impulse zu erwarten.

Mit diesen Prinzipien ist die Folie beschrieben, auf der ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß stattfinden sollte. Die folgenden Bestandteile eines solchen Prozesses orientieren sich an diesem Rahmen.

4.1 Integration regionaler Fragestellungen in die Lokalen Agenda 21-Prozesse

Wenn Lokale Agenda 21-Prozesse als Ausgangsbasis für eine regionale Nachhaltigkeit fungieren sollen, sollte die Wahrnehmung des regionalen Kontextes, in dem diese sich befinden, ein notwendiger Bestandteil dieser Prozesse sein. Mit anderen Worten, die lokalen Themenbereiche, die bearbeitet werden, sollten immer auch in ihren regionalen Zusammenhängen betrachtet werden, um von der lokalen Ebene aus Impulse und Ideen in einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß einfließen lassen zu können.

Diese regionale Ausrichtung lokaler Prozesse ist aber von verschiedenen Bedingungen abhängig². Die Erfahrungen in Lokalen Agenda 21-Prozessen zeigen, daß zunächst der kommunale Bezug im Vordergrund steht. Eine anfängliche Konzentration auf den lokalen Raum ist insofern auch als sinnvoll zu erachten als dadurch gewährleistet werden kann, daß kommunale Handlungsmöglichkeiten nicht durch regionale Problemzusammenhänge überdeckt und in den Hintergrund gedrängt werden. Denn schließlich liegt eine zentrale Aufgabe Lokaler Agenda 21-Prozesse darin, Potentiale zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung „vor Ort“ im kommunalen Rahmen ausfindig zu machen.

„Wir nehmen uns erstmal die Dinge vor, die wir selbst beeinflussen können, bei denen wir wissen, wo wir die hinbringen müssen. In einer zweite Phase aber: Bei den Themen, die kommunal eigentlich gar nicht zu lösen sind, da sagt man dann auch, wie kommen wir da ran.“³

Aus diesen Erwägungen heraus erscheint die Integration regionaler Fragestellungen in lokale Agenda-Prozesse insbesondere in einem zweiten Schritt

2 Vgl. Kapitel 3.5.

3 Interview 3.

ratsam, nachdem eine umfassende Analyse der kommunalen Handlungsmöglichkeiten erfolgt ist. An einem solchen Punkt kann eine zunehmende Ausrichtung an regionalen Zusammenhängen dann nicht nur die Problemlösefähigkeit erhöhen, sondern auch zu einer Belebung der lokalen Prozesse führen.

Eine Einbeziehung regionaler Aspekte leitet sich zum einen ab aus den Themenbereichen, die innerhalb eines Lokalen Agenda 21-Prozesses bearbeitet werden – wenn diese eine explizit regionale Dimension aufweisen wird die regionale Ebene damit zum Teil des Agenda-Prozesses. Zum anderen können beteiligte Akteure eine regionale Sichtweise in die Prozesse transportieren. Hier sind v.a. Personen zu nennen, die aus ihrem beruflichen Hintergrund oder aus ihrer Funktion als InteressenvertreterIn heraus eine regionale Problemsicht mitbringen. Dazu zählen bspw. Stadt- und RegionalplanerInnen, VertreterInnen von regional organisierten Institutionen wie Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern, aber auch VertreterInnen regional agierender Unternehmen wie Verkehrsunternehmen, Energieversorgungsunternehmen u.ä.

Für die Region „Oldenburg und Umland“ läßt sich feststellen, daß in erster Linie im Agenda-Prozeß der Stadt Oldenburg eine Einbeziehung der regionalen Dimension ausdrücklich vorgenommen wird. Hier spielt die Verflechtung mit dem Umland von Beginn des Prozesses an eine wichtige Rolle. Die Lokalen Agenda 21-Prozesse in den Gemeinden der umliegenden Region sind demgegenüber vornehmlich auf den kommunalen Rahmen beschränkt⁴. Hier liegt die Herausforderung zunächst in der Etablierung des Gedankens der Nachhaltigkeit in der Gemeinde und in einer Konsolidierung der Agenda-Prozesse.

4.2 Ansätze zur Erweiterung der lokalen Ebene – Vernetzung der Agenda-Prozesse in der Region

Wichtiges Element eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses ist die Vernetzung lokaler Prozesse mit dem Ziel, eine strukturelle und inhaltliche Basis für Nachhaltigkeit auf der regionalen Ebene zu schaffen. Dabei ist eine institu-

4 Damit soll jedoch nicht gesagt sein, daß der Oldenburger Agenda-Prozeß sich im Gegensatz dazu auf eine breite Kenntnis des Nachhaltigkeitsgedankens in der Bevölkerung stützen kann; hiermit ist letztlich ein grundlegendes Problem bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung angesprochen. Die Stadt Oldenburg kann jedoch aus einem größeren „Pool“ engagierter Personen zur Gestaltung des Agenda-Prozesses schöpfen.

tionalisierte Vernetzung ebenso anzustreben wie eine themen- bzw. projektorientierte Zusammenarbeit.

Eine *institutionalisierte, themenübergreifende Zusammenarbeit* zwischen Lokalen Agenda 21-Prozessen kann zunächst angelegt sein als regelmäßiger Erfahrungs- und Ideenaustausch. Hier können Anregungen weitergegeben, positive Beispiele kommuniziert sowie gemeinsame Ansätze und Projekte konzipiert werden. Eine solche Zusammenarbeit führt zu erheblichen Synergieeffekten und zu einer Effektivierung und Belebung der lokalen Prozesse und darüber hinaus zu einer stärkeren Verankerung regionaler Zusammenhänge bei den Akteuren.

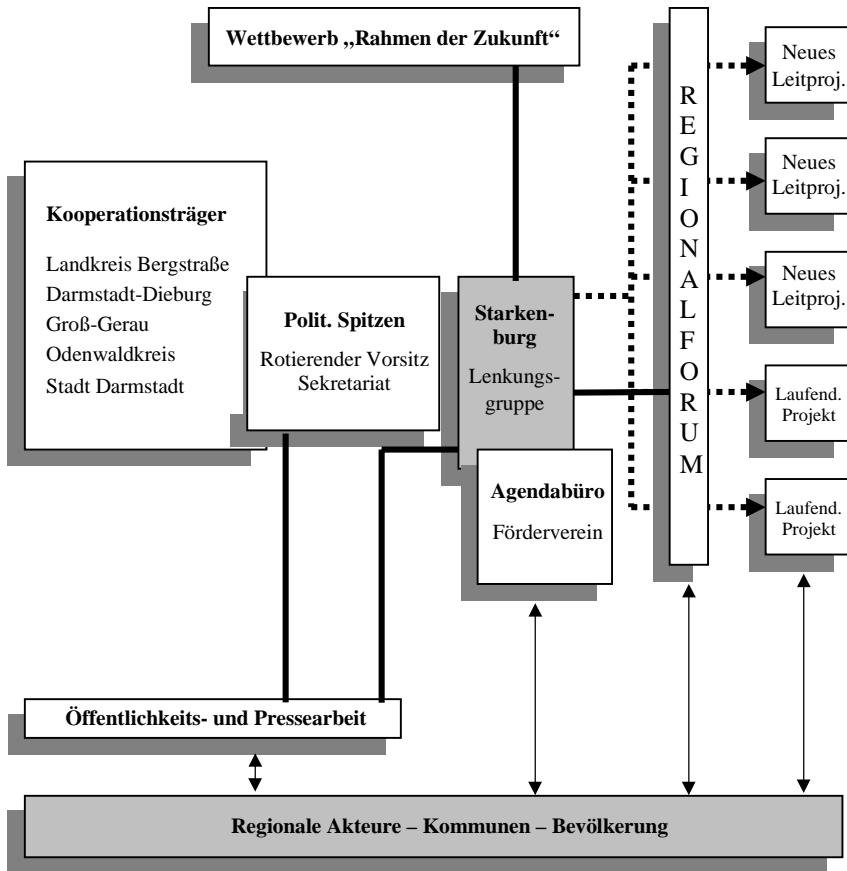
Eine *themen- bzw. projektorientierte Zusammenarbeit* würde, ergänzend dazu, auf die konkrete regionale Umsetzung von (lokal entwickelten) Maßnahmen zielen. Hier könnte aus bestimmten Problemzusammenhängen heraus, die den kommunalen Maßstab überschreiten, die lokale Ebene ausgeweitet werden. Beispielsweise könnten Arbeitsgruppen aus verschiedenen Agenda-Prozessen an grenzüberschreitenden Projekten arbeiten und damit die Handlungsmöglichkeiten lokaler Prozesse erweitern. Eine intensive Vernetzung Lokaler Agenda 21-Prozesse kann als bedeutender Bestandteil eines Such-, Lern- und Gestaltungsprozesses Nachhaltigkeit verstanden werden.

Langfristig ist es sinnvoll, solch ein Netzwerk Lokaler Agenda 21-Prozesse in eine feste Organisationsstruktur überfließen zu lassen. Wie die Struktur eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses – eines Regionalen Agenda 21-Prozesses – aussehen kann, verdeutlicht das Beispiel der Region Starkenburg⁵. Hierbei handelt es sich jedoch um einen von der *Landkreisebene* initiierten Prozeß, als Träger und Initiatoren dieses Prozesses fungieren die politischen Spitzen der beteiligten Landkreise sowie der Stadt Darmstadt⁶. Zentrales Koordinations- und Organisationsgremium im Regionalen Agenda 21-Prozeß stellt die „AG Starkenburg“, zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern der beteiligten Verwaltungen, dar. Einen breiten Dialog soll die regelmäßige Ausrichtung von Regionalforen gewährleisten, an denen die relevanten Akteure aus der Region teilnehmen. Hier wird schwerpunktmäßig die inhaltliche Arbeit geleistet, die sich v.a. in der Konzeption von regionalen Leitprojekten niederschlägt. Die Region ist Teilnehmer des Wettbewerbs

5 Die Region Starkenburg umfaßt die Landkreise Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Odenwaldkreis sowie die Stadt Darmstadt.

6 Vgl. a. im folgenden Böhm u.a. 1999, S. 37ff.

„Regionen der Zukunft“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung⁷. (Abbildung 4.1 zeigt im Überblick die Organisationsstruktur des Regionalen Agenda 21-Prozesses in der Region Starkenburg).



Quelle: Böhm u.a. 1999, S.38.

Abb. 4.1: Organisationsstruktur des Regionalen Agenda 21-Prozesses in der Region Starkenburg

7 Vgl. a. BBR 1999.

Zentrale Aufgabe innerhalb eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses ist die Verknüpfung der verschiedenen Ebenen zu einem Gesamtsystem⁸. Ziel muß es letztlich sein, ein kooperatives Netzwerk zwischen lokaler, Kreis- und regionaler Ebene zu installieren, in dem konkrete Zusammenarbeit ebenso verwirklicht werden kann wie grundlegende Abstimmungsprozesse und der Transfer von Ideen und Know-how.

In der Region „Oldenburg und Umland“ steht die Verknüpfung von Lokalen Agenda 21-Prozessen noch am Anfang. Ein erster Schritt in diese Richtung stellte im vergangenen Jahr ein Treffen der Agenda-Beauftragten aus der Region im Rahmen eines sogenannten „Interkommunalen Arbeitskreises zur Lokalen Agenda 21 in und um Oldenburg“ dar⁹. Hier fand zunächst ein grundsätzlicher Erfahrungs- und Ideenaustausch zur Organisation und Vorgehensweise der verschiedenen Agenda-Prozesse statt. Ein Folgetreffen gab es bislang nicht.

Bedeutende Koordinations- und Vernetzungsinstanzen in der Region sind die Landkreise sowie die Bezirksregierung Weser-Ems. Der Landkreis Ammerland hat neben eigenen Agenda-Aktivitäten¹⁰ eine Koordinations- und Unterstützungsfunktion übernommen. Als zuständige Ebene für die Regionalen Umweltbildungszentren (RUZ) in der Region versucht die Bezirksregierung die Lokalen Agenda 21-Prozesse unterstützend zu begleiten und zu koordinieren. Trotzdem kann von einer intensiven Vernetzung bislang noch keine Rede sein. Hierin liegt somit eine vordringliche Aufgabe nicht nur zur Forcierung eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses, sondern in erster Linie auch zur Belebung und Konsolidierung Lokaler Agenda 21-Prozesse als Basis für regionale Nachhaltigkeit.

4.3 Kopplung eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses an die politischen Strukturen und an bereits etablierte Kooperationsansätze

Die Umsetzung regionaler Nachhaltigkeit ist letztlich mit tiefgreifenden Veränderungen verbunden. Ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß muß daher an die etablierten politisch-administrativen Strukturen auf den verschiedenen

8 Vgl. a. Böhm u.a. 1999, S. 39.

9 Vgl. Interview 5.

10 Wie z.B. die Erarbeitung eines Agrarstrukturellen Entwicklungskonzeptes (AEK) für den Landkreis durch die Landwirtschaftskammer.

Ebenen angebunden sein. Gerade in der Region kommen unterschiedliche Zuständigkeiten und Kompetenzen zusammen, die einerseits unterstützend, aber auch hemmend wirken können. Regional bedeutsame Maßnahmen müssen immer auf unteren Ebenen umgesetzt werden, wobei diese Umsetzung auf Freiwilligkeit beruht, da keine zentrale Steuerungsinstanz existiert. Insofern müssen Politik und Verwaltung der Kommunen und Landkreise ein zentraler Bestandteil eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses sein. Gleichzeitig liegen hier auch die Ressourcen und Kompetenzen, um einen solchen Prozeß aktiv zu unterstützen und Koordination und Organisation zu leisten.

Ein Anknüpfungspunkt zur Umsetzung regionaler Nachhaltigkeit stellen die etablierten Kooperationen auf regionaler Ebene dar. Sie zielen mitunter thematisch bereits in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung – wie bspw. Zusammenschlüsse zur Verbesserung und regionalen Ausweitung des ÖPNV oder Projekte zur regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte –, verfügen in jedem Fall aber über eine kooperative Infrastruktur, die für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß nutzbar gemacht werden könnte. Ein für regionale Zusammenarbeit unabdingbares Vertrauensverhältnis zwischen den Gebietskörperschaften, v.a. auch zwischen einzelnen Personen, kann nur über einen vergleichsweise langen Zeitraum entwickelt werden. Vorhandene Kooperationen bringen hier u.U. weitreichende „Vorleistungen“ mit, die unterstützend für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß wirken.

Gleichzeitig sind die etablierten Kooperationsstrukturen jedoch in mancher Hinsicht defizitär. Sie sind vielfach auf bestimmte Themenbereiche begrenzt und vollziehen in der Regel keine Integration von Ökologie, Ökonomie und Soziales. Eine schlüssige Betrachtung regionaler Problemfelder unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten findet nicht statt. Insofern ist ein umfassender Nachhaltigkeitsprozeß, in dem unterschiedliche regionale Aspekte bearbeitet und v.a. verknüpft werden können, von großer Bedeutung. Hier können darüber hinaus vorhandene Kooperationsblockaden aufgebrochen werden, indem neue thematische „Dächer“ zur Verfügung gestellt werden¹¹.

Die Gemeinden und Landkreise in der Region „Oldenburg und Umland“ sind in eine Vielzahl von Kooperationen eingebunden, die zum Teil bereits Nachhaltigkeitsziele verfolgen – wie bspw. das Kooperationsprojekt zur Förderung regionaler Handelsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte. Diese liefern günstige Ansatzpunkte für einen regionalen Nachhaltigkeits-

11 Vgl. Jähne 1997, S. 72.

prozeß. Langfristig sollte jedoch der Gedanke der Nachhaltigkeit in sämtlichen regionalen Kooperationsstrukturen integriert werden. Ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß muß intensiv mit diesen gekoppelt sein.

4.4 Initiierung regionaler Netzwerke

Die vorhandenen regionalen Kooperationen sind in der Regel politisch-administrative Formen der Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften. Für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß wäre eine darüber hinausgehende Vernetzung nicht-staatlicher Akteure auf der regionalen Ebene eine wichtige Voraussetzung. Nicht selten sind gesellschaftliche Interessen, die für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung von großer Bedeutung sind, auf regionaler Ebene kaum organisiert und dadurch nur schwer zu mobilisieren. Gerade auf regionaler Ebene ist jedoch die Bündelung von Interessen weit wichtiger als auf kommunaler Ebene, wo sich Lokale Agenda 21-Prozesse meist ausdrücklich als *Bürgerbeteiligungsprozesse* verstehen. Der regionale Raum ist letztlich aber zu groß und zu wenig identitätsstiftend als daß die Bürgerinnen und Bürger (ohne Funktion als InteressenvertreterInnen) die Basis für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß bilden könnten. Vor diesem Hintergrund muß die Vermittlung gesellschaftlicher Interessen durch nicht-staatliche Organisationen auf regionaler Ebene eine zunehmende Bedeutung erfahren. Hierfür bietet sich die regionale Vernetzung nicht-staatlicher Organisationen ebenso an wie die Vernetzung nicht-staatlicher und politisch-administrativer Institutionen.

Ein Weg, die Bildung regionaler Netzwerke zu fördern, ist die Durchführung regionaler Diskurse unter dem thematischen Dach einer nachhaltigen Entwicklung. Als Beispiel für die Initiierung solcher Diskurse kann ein Projekt der Evangelischen Akademie Loccum dienen, innerhalb dessen zahlreiche Diskussionsveranstaltungen organisiert worden sind, mit dem Ziel, verschiedene regionaler Akteure zusammenzubringen, um „Bewußtseinsbildungs-, Verständigungs- und Vernetzungsprozesse bei diesen Akteuren“ anzuschließen¹². Das Projekt war ausdrücklich als Dialogansatz zur Vorbereitung eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses konzipiert. Teilnehmende Akteure waren u.a. Unternehmen, Hochschulen, Kirchen, Umweltverbände und Verwaltungen. Festzuhalten ist, daß mit Hilfe dieses Diskursprojekts die regionale

12 Vgl. a. im folgenden Mayer-Ries 1998, S. 22ff.

Ebene als Ansatzpunkt für nachhaltige Entwicklung bei den Akteuren offenbar verstärkt in den Blick gerückt ist:

„Es zeigte sich, daß für eine Fülle von Akteuren unter wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Gesichtspunkten die Region eine Ebene von hohem potentiellen Interesse ist und daß diese zielgruppen- und institutionenspezifischen Interessen und Themen auf dem Weg zu einer regionalen Agenda 21 erschlossen und zusammengeführt werden müssen.“¹³

Regionale Diskurse und eine damit verbundene Schaffung von regionalen Kommunikations- und Kooperationsnetzwerken markieren somit einen wichtigen Schritt zur Etablierung eines regionalen Handlungsraumes, der als solcher von den relevanten Akteuren auch wahrgenommen und gestaltet werden kann. Ein funktionierender regionaler Nachhaltigkeitsprozeß ist letztlich darauf angewiesen.

4.5 Regionale Akteure als „Motoren“ eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses

Bei der Umsetzung nachhaltiger Entwicklung spielen (auf allen Ebenen) Institutionen, Organisationen oder einzelne Personen eine herausragende Rolle, die durch ihre Aktivitäten eine „antreibende“ Wirkung entfalten und die gleichsam als „Motor“ einer nachhaltigen Entwicklung bezeichnet werden können. Innerhalb Lokaler Agenda 21-Prozesse sind es nicht selten Einzelpersonen, die diese Funktion übernehmen und damit eine zentrale Säule der Prozesse darstellen. Die Erfahrungen in Agenda-Prozessen haben gezeigt, daß gerade in einer ersten Anfangsphase Personen oder Organisationen von enormer Bedeutung sind, die mit ihrem Engagement Prozesse tragen. Mittel- bis langfristig muß sich jedoch jeder Agenda-Prozeß von diesen unabhängig etablieren.

Auf der regionalen Ebene können v.a. Organisationen eine „Schrittmacher“-Funktion für einen Nachhaltigkeitsprozeß übernehmen, die aus ihrer Struktur heraus einen besonderen Bezug zur Region haben. Solche regional strukturierten Organisationen sind:

13 Ebenda, S. 30.

- *Hochschulen:* Regional bedeutsame Universitäten, Fachhochschulen und Forschungseinrichtungen.
- *Andere Bildungseinrichtungen:* Volkshochschulen, Regionale Umweltbildungszentren, Akademien.
- *Kammern:* Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern.
- *Unternehmen:* Auf die Region bezogene Unternehmen wie bspw. Energieversorgungsunternehmen oder Verkehrsunternehmen, aber auch Banken¹⁴.
- *Parteien.*

Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen fällt im Hinblick auf die organisatorische, aber auch fachliche Unterstützung eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses wohl eine besondere Verantwortung zu. Über ihre Funktion als Kompetenzzentren hinaus verfügen sie über vielfältige regionale und überregionale Verflechtungen und halten eine fachliche und organisatorische Infrastruktur bereit. Darüber hinaus sind Bildungseinrichtungen vielfach bereits in Lokalen Agenda 21-Prozessen engagiert und verfügen insofern bereits über Erfahrungswissen. Vor diesem Hintergrund bieten sich für die Bildungseinrichtungen einer Region ideale Ausgangsbedingungen, als „Motor“ eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses aufzutreten.

Auch in der Region „Oldenburg und Umland“ sind diese Voraussetzungen vergleichsweise günstig. V.a. die Universität in Oldenburg bietet fachübergreifend ein breites Spektrum an Kompetenzen, die für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung auf regionaler Ebene nutzbar wären. Obgleich aus der Universität heraus bereits zahlreiche Impulse in Lokale Agenda 21-Prozesse fließen, ist hier ein Potential zu konstatieren, daß wesentlich weitreichender genutzt werden könnte.

„Also Uni bspw. hätte da einen Riesenauftrag, aber ich verstehe das nicht, irgendwie kommen wir da nicht in die Hufe.“¹⁵

In der Unterstützung Lokaler Agenda 21-Prozesse in der Region sowie der Forcierung eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses liegen wichtige Herausforderungen für die Universität.

Mit den Regionalen Umweltbildungszentren verfügt die Region ebenfalls über günstige Voraussetzungen zur Förderung lokaler und regionaler Nachhaltigkeit. Diese übernehmen bereits neben Bildungsaufgaben auch Koordinations-

14 Vgl. Interview 3; Interview 1.

15 Interview 3.

und Organisationsfunktionen im Zusammenhang mit Agenda-Prozessen. Mit Hilfe dieses Netzes von RUZ in der gesamten Weser-Ems-Region unterstützt die zuständige Bezirksregierung Weser-Ems die Aktivitäten auf lokaler und Kreisebene. Auch für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß könnte die Bezirksregierung ein bedeutender Faktor werden.

4.6 Hemmnisse für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß

Die regionale Ebene verfügt über Besonderheiten, die die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung erschweren¹⁶. Ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß ist mit vielschichtigen Hemmnissen konfrontiert¹⁷:

- *Politisch-administrative Hemmnisse*: Eine zentrale Rolle in einem regionalen Nachhaltigkeitsprozeß spielen die politisch-administrativen Entscheidungsträger in der Region. Diese agieren jedoch in erster Linie in kommunalen Bezügen, da sie auch kommunal legitimiert werden. Der Nutzen regionaler Kooperation kommt nun im allgemeinen der gesamten Region zugute, hat insofern „Kollektivgutcharakter“. Die „Kosten“ regionaler Zusammenarbeit sind demgegenüber jedoch vielfach ungleich verteilt. Insofern „rechnet“ sich regionale Kooperation für politisch-administrative Akteure häufig nicht.

„Ja. Jeder will den anderen etwas abjagen. Da sind auch finanzielle Interessen dahinter. Das ist ja in unserem System so angelegt [...]“¹⁸

Ein auf Freiwilligkeit aufbauender regionaler Nachhaltigkeitsprozeß stößt also voraussichtlich auf weitreichende Blockaden, sobald die „Kosten“ regionaler Nachhaltigkeit einzelne Kommunen besonders belasten. Die Folge ist eine begrenzte Reichweite regionaler Ansätze zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung.

- *Partizipative Hemmnisse*: Im Gegensatz zur lokalen Ebene ist in einem regionalen Nachhaltigkeitsprozeß direktes Bürgerengagement nur schwer zu verwirklichen. Regionale Themenfelder sind naturgemäß gekennzeichnet durch einen höheren Abstraktionsgrad und einen größeren räumlichen Bezug. Sie sind damit für direkte Bürgerbeteiligung weniger handhabbar. Hinzu kommt die – ebenfalls als Hemmnis wirkende – Notwendigkeit für Bürgerinnen und Bürger, vergleichsweise weite Strecken zu überwinden, um sich zu beteiligen. Aus diesen Gründen ist ein regionaler Nachhaltig-

16 Vgl. a. Kapitel 2.3.2.

17 Vgl. im folgenden a. Fürst 1997, S. 132ff.

18 Interview 1.

keitsprozeß zwangsläufig geprägt durch „Stellvertreterbeteiligung“ durch nicht-staatliche Organisationen. NRO's wiederum sind auf regionaler Ebene noch verhältnismäßig schlecht organisiert.

Eine Form zur Mobilisierung von Bürgerengagement in einem regionalen Nachhaltigkeitsprozeß wäre die Einbindung in konkrete regionale Projekte. Diese projektbezogene Bürgerbeteiligung findet ihren Ursprung dann in erster Linie in Lokalen Agenda 21-Prozessen, in denen lokale Anknüpfungspunkte für regionale Fragestellungen bestehen. Grundlage dafür sind jedoch lebendige und kontinuierliche Aktivitäten auf lokaler Ebene.

- *Konkurrenz zu etablierten politisch-administrativen Kooperationen:* Ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß orientiert sich am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und integriert damit die Bereiche Ökologie, Ökonomie und Soziales. Damit entstehen thematische Überschneidungen und u.U. eine Konkurrenzsituation mit bereits vorhandenen Kooperationen auf regionaler Ebene. Hier muß letztlich eine Kopplung hergestellt werden, die zu einer wechselseitigen Befruchtung und zu Synergieeffekten führt.
- *Rahmenbedingungen:* Natürlich sind die Handlungsmöglichkeiten auf lokaler und auf regionaler Ebene in vielfacher Hinsicht verknüpft mit den Rahmenbedingungen, die auf Landes-, Bundes- und Europaebene geschaffen werden. Die starke kommunale Abhängigkeit vom Gewerbesteueraufkommen stellt bspw. ein strukturelles Hemmnis für tiefgreifende Kooperation dar. Ähnlich verhält es sich mit den Rahmenbedingungen, die im Verkehrsbereich gesetzt sind. Dem Wachstum des MIV zu Lasten des ÖPNV kann durch kommunale und regionale Verkehrskonzepte nur bedingt entgegengesteuert werden. Die Problemursachen liegen vielmehr in Bereichen, die der lokalen und regionalen Ebene nicht zugänglich sind – v.a. in fiskalischen Rahmensetzungen. Ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß ist auch darauf angewiesen, daß von Bund, Land und EU unterstützende Strukturen entwickelt werden, wie bspw. finanzielle Anreize zur Förderung lokaler und regionaler Nachhaltigkeit.

Diese Hemmnisse gelten für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung auf regionaler Ebene, sie gelten daher für die Region „Oldenburg und Umland“ ebenso. Die Region verfügt jedoch ebenso über günstige Anknüpfungspunkte für eine regionale Nachhaltigkeit¹⁹. Eine vergleichende Abschätzung zu den Chancen eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses in der Region „Oldenburg und Umland“ erfolgt im anschließenden letzten Kapitel.

¹⁹ Vgl. Kapitel III.

V. Fazit – Chancen eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses

Nachdem im Vorangegangenen die wichtigsten Bestandteile eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses umrissen wurden ist es nun Aufgabe des letzten Kapitels, eine Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Arbeit vorzunehmen sowie eine abschließende Einschätzung zu den Chancen eines regionalen Nachhaltigkeitsprozesses zu liefern.

Festhalten läßt sich zunächst, daß die regionale Ebene zunehmend an Bedeutung gewinnt. Davon sind unterschiedliche Regionen in durchaus unterschiedlichem Maße betroffen, am grundsätzlichen Befund ändert dieses jedoch nichts. Auch in der Region „Oldenburg und Umland“ rückt die regionale Ebene als Problemlösungsebene vermehrt in den Vordergrund. Beleg dafür sind die zahlreichen Bemühungen interkommunaler Kooperation v.a. in den 90er Jahren. Bestimmte Problembereiche wiesen schon immer eine explizit regionale Dimension auf, der Problemdruck ist in Teilen jedoch stark angestiegen – insbesondere die Problemfelder „Flächennutzung“ und „Verkehr“ sind nach wie vor weitgehend ungelöst und erfordern regionale Zusammenarbeit. Des weiteren läßt sich konstatieren, daß bei den politisch-administrativen Akteuren vielfach eine „regionalere“ Sichtweise Einzug gehalten hat. So wird in „Oldenburg und Umland“ regionale Kooperation für viele Problembereiche als einzig erfolgversprechende Lösungsmöglichkeit gesehen. Anzumerken ist, daß die Stadt Oldenburg offenbar einen größeren Bedarf nach regionaler Kooperation hat als die umliegenden Gemeinden.

Kooperation stellt ein zentrales Element regionaler Nachhaltigkeit dar. Da es sich bei der regionalen Ebene um eine unverfaßte Ebene handelt, mithin also keine hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten vorhanden sind und zudem in Niedersachsen die Regionalplanung nicht verbindlich steuernd eingreift, sondern lediglich über weiche Anreizinstrumente funktioniert, besteht zu einer freiwilligen interkommunalen Zusammenarbeit keine Alternative. Damit ist gleichzeitig auch ein zentrales Hindernis bei der Umsetzung einer regionalen Nachhaltigkeit benannt. Die Freiwilligkeit der Kooperation führt unter den gegebenen Rahmenbedingungen in der Regel zu einer Beschränkung auf „Win-Win“-Lösungen, weitgehendere Strategien, die kurzfristige kommunale Interessen zugunsten langfristiger regionaler Vorteile zu überwinden vermö-

gen, sind nur schwer umzusetzen. Daneben ist die Reichweite regionaler Zusammenarbeit jedoch ebenfalls abhängig von dem wechselseitigen Vertrauen, das sich aufgrund positiver Kooperationserfahrungen in einer Region entwickeln kann. Praktizierte regionale Kooperation bereitet somit – langfristig gesehen – immer auch den Boden für weitergehende Kooperation in der Zukunft. Als eindringliches Beispiel für diesen Zusammenhang kann die Zusammenarbeit im Großraum Hannover angeführt werden¹. Auch ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß muß die Schaffung einer „kooperativen Identität“ zum Ziel haben. Dabei können Lokale Agenda 21-Prozesse mit der Ausrichtung auf die regionale Ebene einen Beitrag leisten, regionale Kooperation auf eine neue Stufe zu stellen. Die lokale Ebene würde so als Promotor und Impulsgeber für eine regionale Nachhaltigkeit wirken.

Die Region stellt einen wichtigen Ansatzpunkt zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung dar. Ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß trägt u.a. dazu bei, die Problemlösungskapazität entscheidend zu erhöhen, neue Formen der Kooperation zu lernen und zu verinnerlichen sowie gesellschaftliche Akteure ebenso wie Bürgerinnen und Bürger in den politischen Prozeß einzubeziehen und auf diesem Wege neue innovative Formen gesellschaftlicher Steuerung zu etablieren. Zusammenfassend können folgende Anforderungen an einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß formuliert werden:

- Lokale Agenda 21-Prozesse müssen als Basis für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß dienen. U.U. kann sich ein Regionaler Agenda 21-Prozeß aus den vernetzten lokalen Aktivitäten entwickeln.
- Gerade ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß muß mit den politisch-administrativen Strukturen verzahnt werden.
- Vielen Akteuren muß die regionale Ebene als konkrete Handlungsebene zunächst nahe gebracht werden. Regionale Diskurse können einen Beitrag dazu leisten.
- Organisationen, die über eine regional ausgerichtete Struktur verfügen, können die Rolle als „Schrittmacher“ für eine regionale Nachhaltigkeit übernehmen. Ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß ist auf solche regionalen Akteure angewiesen.

¹ Hier soll auf der Grundlage einer 35 Jahre währenden regionalen Kooperation die „Region Hannover“ mit zahlreichen Zuständigkeiten – u.a. in den Bereichen „Wirtschaftsförderung“, „Regionalplanung“, „ÖPNV“, „Abfall-“ und „Wasserwirtschaft“ – geschaffen werden; vgl. dazu Prieb 1998, S. 84ff.

- Ein regionaler Nachhaltigkeitsprozeß benötigt unterstützende Rahmenbedingungen. Landes-, Bundes- und Europaebene sind hier in der Pflicht, die rechtlichen Rahmenseetzungen stärker auf eine regionale Kooperation auszurichten, finanzielle Anreizstrukturen zu schaffen sowie Organisations- und Koordinationsaufgaben zu übernehmen.

Eine Abschätzung der Chancen eines so skizzierten regionalen Nachhaltigkeitsprozesses in der Region „Oldenburg und Umland“ fällt zwiespältig aus. Auf der einen Seite verfügt die Region über günstige Voraussetzungen für einen solchen Prozeß: Es existieren bereits zahlreiche Kooperationen, die vereinzelt bereits wichtige Elemente regionaler Nachhaltigkeit beinhalten. Darüber hinaus sind in der Region vergleichsweise viele Kommunen in einen Lokalen Agenda 21-Prozeß eingetreten. Auch die Stadt Oldenburg befindet sich in einem solchen Prozeß und versteht sich selbst als Zentrum, das die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in der gesamten Region unterstützen muß. Des weiteren sind Ansätze zur Vernetzung der Lokalen Agenda 21-Prozesse bereits festzustellen. Die Stadt Oldenburg, die Landkreise und die Bezirksregierung Weser-Ems scheinen die Rolle als Organisations- und Koordinationsstellen angenommen zu haben. Hier sind Bemühungen zur Unterstützung und Vernetzung der lokalen Ebene zu erkennen.

Auf der anderen Seite sind jedoch gleichzeitig zahlreiche Hindernisse auf dem Weg zu einem regionalen Nachhaltigkeitsprozeß zu erkennen: Die regionalen Kooperationen im Raum „Oldenburg und Umland“ sind verhältnismäßig jung. Insofern sind sie zum Teil noch geprägt von kommunalen Vorbehalten und traditionellen Animositäten, ein greifbarer Kooperationsraum hat sich vor diesem Hintergrund noch nicht herausgebildet. Hinzu kommt, daß die Lokalen Agenda 21-Prozesse in der Region mehrheitlich nur sehr bedingt auf regionale Zusammenhänge ausgerichtet sind. Vielmehr beziehen sie sich thematisch hauptsächlich auf den kommunalen Raum. Überdies haben sie mit einer zu geringen Beteiligung und einer mangelnden Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zu kämpfen, sind somit also in ihren Ressourcen und in ihrem politischen Einfluß begrenzt. Darüber hinaus verhalten sich zentrale regionale Akteure, die die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung bedeutend unterstützen könnten (noch) eher passiv. Die Universität Oldenburg bietet dafür ein Beispiel: Trotz der Tatsache, daß die Universität mit einem überdurchschnittlichen Maß an Fachwissen und Kompetenz im Bereich „Nachhaltige Entwicklung“ ausgestattet ist, ist die Ausstrahlung und Unterstützung

in die Region eher als gering einzustufen. Hier besteht für die Universität Handlungsbedarf.

Regionale Nachhaltigkeit in der Region „Oldenburg und Umland“ kann also nur gelingen, wenn wichtige Akteure ihre zentrale Funktion für die Umsetzung nachhaltiger Entwicklung verstärkt erkennen und wahrnehmen. Die lokale Ebene als Basis für einen regionalen Nachhaltigkeitsprozeß bedarf zunächst einer wachsenden Unterstützung. Diese Aufgabe muß auch von regionalen Akteuren übernommen werden. Die regionale Vernetzung lokaler Prozesse kann dabei zu einer Belebung der lokalen Bemühungen führen, insofern bedingen sich lokale und regionale Aktivitäten zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung gegenseitig. Letztlich muß das „System“ einer lokal/regionalen Nachhaltigkeit jedoch eingebettet sein in ein Gesamtsystem „Nachhaltige Entwicklung“, das sämtliche räumlichen Ebenen umfaßt. In der BRD kann von einer intensiven Verzahnung der verschiedenen Ebenen zum Zwecke der Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung bislang kaum die Rede sein. Allein auf der lokalen und regionalen Ebene kann eine nachhaltige Gesellschaft jedoch nicht gestaltet werden.

Literaturverzeichnis

- Adam, B.* (1997): Wege zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung. In: Mayer, J. F. (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen – Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Loccumer Protokolle 24/97. Loccum.
- Adam, B. / Blach, A.* (1996): Räumliche Arbeitsteilung in Großstadregionen – interkommunale und raumordnerische Konfliktkategorien. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4+5/96, S. 187-208.
- Adam, B. / Kucharzewski, I.* (1997): Räumliche Arbeitsteilung in Großstadregionen – aber wie und wie weit? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6/97, S. 460-463.
- Agenda-Konkret – Agentur für Politikberatung und Veranstaltungsorganisation* (Hrsg.) (1998): Bilanz kommunaler Auslandsbeziehungen. Ein Beitrag zur globalen Partnerschaft. Schriftenreihe Lokale Agenda Hude, H. 1. Hude.
- Agenda-Konkret – Agentur für Politikberatung und Veranstaltungsorganisation* (Hrsg.) (1998a): Frauen für das 21. Jahrhundert. Dokumentation der Vorträge der Veranstaltungsreihe „Aktionsprogramm für Frauen zur Erzielung einer nachhaltigen, lokalen Entwicklung im Landkreis Oldenburg“. Schriftenreihe Lokale Agenda Hude, H. 2. Hude.
- Aigner, B. / Miosga, M.* (1994): Stadtregionale Kooperationsstrategien. Neue Herausforderungen und Initiativen deutscher Großstadregionen. Kallmünz/Regensburg.
- Albrecht, U.* (1997): Internationale Politik und Umwelt. In: Mez, L. / Weidner, H. (Hrsg.): Umweltpolitik und Staatsversagen: Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse. Festschrift für Martin Jänicke. Berlin, S. 134-142.
- Arbeitsgemeinschaft RIS Weser-Ems* (Hrsg.) (1998): Regionale Innovationsstrategie Weser-Ems. Oldenburg.
- Arts, B.* (1994): Nachhaltige Entwicklung – Eine begriffliche Abgrenzung. In: Peripherie, Nr. 54, S. 6–27.

- Bausinger, H.* (1996): Die kulturelle Komponente. In: Ellwein, T. / Mittelstraß, J. (Hrsg.): *Regionen – Regionalismus – Regionalentwicklung*. Oldenburg.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* (1999): Wettbewerb „Regionen der Zukunft“. Darstellung im Internet: www.zukunftsregionen.de.
- Benz, A.* (1996): Die ökonomische Komponente. In: Ellwein, T. / Mittelstraß, J. (Hrsg.): *Regionen – Regionalismus – Regionalentwicklung*. Oldenburg.
- Benz, A.* (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflußnahme auf staatliche Steuerung. In: Klein, A./Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*. Bonn.
- Blotevogel, H. H.* (1996): Auf dem Weg zu einer „Theorie der Regionalität“: Die Region als Forschungsobjekt der Geographie. In: Brunn, G. (Hrsg.): *Region und Regionsbildung in Europa. Konzeption der Forschung und empirische Befunde*. Baden-Baden.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (o.J.): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janiero – Dokumente. Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (1997): Pressemitteilung 33/97, 4.7.97. Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (1997b): Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung. Tagungsband zur Zwischenbilanzveranstaltung, 13.6.97. Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Hrsg.) (1998): *Handbuch Lokale Agenda 21. Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen*. Bonn.
- Böhm, H.-R. / Hilligardt, J.* (1999): Regionale Ausrichtung Lokaler Agenda 21-Prozesse. In: *Kommunale Ökologische Briefe*, H. 4/99, S. 9-10.
- Böhm, H.-R. u.a.* (1999): Regionale Agenda 21 – Starkenburg. Neue regionale Kooperationsform zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung. In: *Planerin*, H. 2/99, S. 37-39.

- Bullmann, U.* (1994): Regionen im Integrationsprozeß der Europäischen Union. In: Bullmann, U. (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union. Baden-Baden.
- BUND / Misereor* (Hrsg.) (1995): Zukunftsfähiges Deutschland – Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Wuppertal.
- Danielzyk, R.* (1994): Regionalisierung der Ökonomie – Regionalisierung der Politik in Niedersachsen: Zur Aktualität geographischer Regionalforschung. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, H. 1/94, S. 85-110.
- Danielzyk, R. / Oßenbrügge, J.* (1996): Lokale Handlungsspielräume zur Gestaltung internationalisierter Wirtschaftsräume – Raumentwicklung zwischen Globalisierung und Regionalisierung. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, H. 1-2/96, S. 101-112. *Danielzyk, R. u.a.* (1995): Ostfriesland: Leben in einer besonderen Welt. Oldenburg.
- Engel, C.* (1995): Europa der Regionen. In: Weidenfeld, W./Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A-Z. Bonn.
- Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages* (1998): Konzept Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung. Bonn.
- EU – Europäische Union* (1999): EU-Umweltpolitik. Selbstdarstellung im Internet: www.eu.int.org
- EU – Europäische Union* (Hrsg.) (1993): Towards Sustainability. A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development. Ohne Ort.
- Europäische Kommission* (Hrsg.) (1996): Regionalpolitik und Kohäsion – Europa fördert die regionale Entwicklung. Luxembourg.
- Feindt, P.-H.* (1997): Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik – Neue Beteiligungsmodelle. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 27/97, S. 39-46.
- Forth, T. P./Wohlfahrt, N.* (1992): Politische Regionalisierung – Zur Paradoxie eines modernen Diskurses. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 4/92, S. 556-577.
- FORUM – Forschungsinstitut Region und Umwelt an der C.v.O. Universität Oldenburg* (1994): Regionales Entwicklungskonzept für den Raum Bremen, Bremerhaven, Oldenburg. Teil 1, Entwurf. Oldenburg.

- Fürst, D.* (1991): Stadt und Region in Verdichtungsräumen. In: Blanke, B. / Benzler, S. (Hrsg.): Staat und Stadt. Systematische und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik. PVS-Sonderheft 22/91. Opladen, S. 93-113.
- Fürst, D.* (1995): Nachhaltige Entwicklung und kommunalpolitische Gestaltungsspielräume. In: Ritter, E.-H. (Hrsg.): Stadtökologie: Konzeptionen, Probleme, Lösungswege. Berlin, S. 59-72.
- Fürst, D.* (1996): Die räumliche Komponente. In: Ellwein, T. / Mittelstraß, J. (Hrsg.): Regionen – Regionalismus – Regionalentwicklung. Oldenburg.
- Fürst, D.* (1997): Thesen zum Forum 2: „Grenzen von Planung und Politik auf lokaler Ebene“. In: Mayer, J. F. (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen – Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Loccumer Protokolle 24/97. Loccum.
- Fürst, D.* (1999): Nachhaltige Regionalentwicklung – Restriktionen ihrer Realisierbarkeit. In: Fürst, D. (Hrsg.): Umsetzbarkeit der Nachhaltigkeitsanforderungen in der Region. Kommunalverband Großraum Hannover, Materialien zur regionalen Entwicklung Heft Nr. 4. Hannover, S. 63-78.
- Grande, E.* (1995): Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen. In: Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/Main.
- Hatzfeld, U. / Temmen, B.* (1991): Interkommunale Zusammenarbeit – Eine Zwischenbilanz. In: Stadt und Gemeinde, H. 1/91, S. 21-25.
- Hauff, V.* (1987): Unsere gemeinsame Zukunft – Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven.
- Heins, B.* (1997): Die Rolle des Staates für eine nachhaltige Entwicklung der Industriegesellschaft. Berlin.
- Hesse, J. J.* (1987): Aufgaben einer Staatslehre heute. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Bd. 1/87, S. 55-87.
- Hesse, J. J.* (1996): Die politische Komponente. In: Ellwein, T. / Mittelstraß, J. (Hrsg.): Regionen – Regionalismus – Regionalentwicklung. Oldenburg.
- Hettlage, R.* (1997): Euro-Visionen. Identitätsfindung zwischen Region, Nation und transnationaler Union. In: Hettlage, R. u.a. (Hrsg.): Kollektive Identität in Krisen. Ethnizität in Region, Nation, Europa. Opladen.

- Hey, C. / Schleicher-Tappeser, R.* (1998): Nachhaltigkeit trotz Globalisierung. Handlungsspielräume auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene. Berlin Heidelberg.
- Hoffschulze, H.* (1994): Kommunale und regionale Selbstverwaltung im Europa der Regionen – Zur Rolle der vierten Ebene in der Europäischen Union. In: Knemeyer, F.-L. u.a. (Hrsg.): Europa der Regionen – Europa der Kommunen. Wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive. Baden-Baden.
- Hofmann, W.* (1997): Stadt und Umland. In: Informationen zur modernen Stadtgeschichte, H. 2/97, S. 3-8.
- Homann, K.* (1996): Sustainability: Politikvorgabe oder regulative Idee? In: Gerken, L. (Hrsg.): Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit. Baden-Baden.
- Hrbek, R. / Weyand, S.* (1994): Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven. München.
- Huebner, M.* (1994): Die Rolle der Kommunen im Regionalisierungsprozeß. In: Archiv für Kommunalwissenschaft, H. 2/94, S. 215-233.
- Huebner, M.* (1996): Regionalisierung und kommunale Zusammenarbeit. Dezentrale Kooperation aus systemtheoretischer Sicht. Oldenburg.
- Hülsmann, W.* (1998): Umweltplanerische Anforderungen an die Lokale Agenda 21 – Strategien auf Bundesebene für eine nachhaltige Kommunalentwicklung. In: Kuhn u.a. (Hrsg.): Lokale Agenda 21 – Deutschland: Kommunale Strategien für eine zukunftsbeständige Entwicklung. Berlin Heidelberg.
- IFOK - Institut für Organisationskommunikation* (Hrsg.) (1997): Bausteine für ein zukunftsfähiges Deutschland – Diskursprojekt im Auftrag von VCI und IG Chemie-Papier-Keramik. Wiesbaden.
- Ipsen, D.* (1992): Regionale Identität. Notizen zum historischen Charakter einer psychosozialen Raumkategorie. In: Mayer, J. (Hrsg.): Die Produktion von Stadt-Land-Schaft – Hannover im ökonomischen Kraftfeld der 90er Jahre. Loccumer-Protokolle 14/92. Loccum.
- Ipsen, D.* (1993): Regionale Identität. Überlegungen zum politischen Charakter einer psychosozialen Raumkategorie. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 1/93, S. 9-18.

- Ipsen, D.* (1996): Region zwischen System und Lebenswelt. In: Brunn, G. (Hrsg.): Region und Regionsbildung in Europa. Konzeption der Forschung und empirische Befunde. Baden-Baden.
- Jahn, T. u.a.* (1996): Stadtökologie und regionale Nachhaltigkeit: Modellansätze zur Lösung von Stadt-Umland-Konflikten. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4+5/96, S. 299-305.
- Jähnke, P.* (1997): Berichterstattung zum Forum A. In: Kooperation in der Region – Ein Ansatz für nachhaltige Entwicklung. Loccumer Protokolle 71/97. Loccum.
- Jänicke, M.* (1997): Umweltpolitik in der Globalisierungsfalle? In: Biermann, F. / Büttner, S. / Helm, C. (Hrsg.): Zukunftsfähige Entwicklung: Herausforderungen an Wissenschaft und Politik. Festschrift für Udo E. Simonis zum 60. Geburtstag. Berlin, S. 181-191.
- Jänicke, M. u.a.* (1997): Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern. Berlin Heidelberg.
- Kiepe, F.* (1996): Die Stadt und ihr Umland. Zur Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4+5/96, S. 307-315.
- Kilper, H.* (1998): Regionalisierung zwischen Effektivität, Innovation und Legitimation. Eine Untersuchung zur politischen Modernisierung am Beispiel der Internationalen Bauausstellung Emscher Park. O.O..
- Kleppsch, E. A. / Schleicher, U.* (1994): Europa der Regionen – Die Position des Europäischen Parlaments. In: Knemeyer, F.-L. u.a. (Hrsg.): Europa der Regionen – Europa der Kommunen. Wissenschaftliche und politische Bestandsaufnahme und Perspektive. Baden-Baden.
- Knemeyer, F.-L.* (1994): Europa der Regionen – Europa der Kommunen: Wissenschaftliche Bestandsaufnahme und Perspektive. Baden-Baden.
- Knieling, J.* (1994): Intermediäre Organisationen und kooperative Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2/94, S. 116-126.
- Kohler-Koch, B.* (1996): Regionen als Handlungseinheit in der europäischen Politik. In: Regionen in Westeuropa, WeltTrends, H. 11/96, S. 7-36.
- Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V.* (Hrsg.) (o.J): Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V. (Selbstdarstellung). Delmenhorst.

- Kopatz, M.* (1998): Lokale Nachhaltigkeit. Vom internationalen Diskurs zur Umsetzung in den Kommunen. Oldenburg.
- Krumbein, W.* (1997): Regionalisierung: Nicht Tatbestand, sondern Aufgabe! In: Mayer-Ries, J. F. (Hrsg.): Kooperation in der Region – Ein Ansatz für nachhaltige Entwicklung, Loccumer Protokolle 71/97, Loccum.
- Kruse, H.* (1992): Haben die wirtschaftlichen und politischen Strukturen noch einen gemeinsamen Raum? In: Mayer, J. (Hrsg.): Die Produktion von Stadt-Land-Schaft – Hannover im ökonomischen Kraftfeld der 90er Jahre. Loccumer Protokolle 14/92. Loccum.
- Landesplanung Niedersachsen* (o.J.): Regionale Kooperationen in Niedersachsen. Schriften der Landesplanung Niedersachsen.
- Lucas, R.* (1992): Nachhaltigkeit als regionale Strategie. In: Politische Ökologie, Sonderheft 4/92, S.21-23.
- Lucas, R.* (1996): Netzwerk der Akteure. In: Politische Ökologie, H. 44/96, S. 45-48.
- Lucas, R.* (1998): Innovationsaufgabe nachhaltige Regionalentwicklung. In: Ökologisches Wirtschaften, H. 5/98, S. 10-11.
- Mayer-Ries, J. F.* (1998): Auf dem Weg zu einer regionalen Agenda 21 – Schlußfolgerungen aus einem Diskursprojekt. In: Mayer-Ries, J. (Hrsg.): Zwischen globalen und lokalen Interessen. Stand und Perspektiven nachhaltig gestalteter Wirtschaftskreisläufe und kooperativen Handelns. Loccumer Protokolle 16/98. Loccum.
- Mayring, P.* (1996): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. Weinheim.
- Messner, D.* (1995): Die Netzwerkgesellschaft – Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung. Köln.
- Meyer-Stamer, J.* (1997): Neue weltwirtschaftliche Herausforderungen und Optionen einer zukunftsfähigen Unternehmens-, Technologie- und Wirtschaftspolitik. In: Mayer, J. F. (Hrsg.): Agenda 21 für Niedersachsen – Stand und Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung auf regionaler Ebene. Loccumer Protokolle 24/97. Loccum.
- Minsch, J. u.a.* (1998): Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Berlin.

- Müller-Brandeck-Bocquet, G.* (1996): Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik. Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union. Baden-Baden.
- NWP Gesellschaft für räumliche Planung und Forschung mbH* (1998): Siedlungs- und Freiraumkonzept Oldenburg – Umland. 1. Zwischenbericht. Oldenburg.
- Oberthür, S. / Gehring, T.* (1997): Internationale Umweltpolitik durch Verhandlungen und Verträge. In: Oberthür, S. / Gehring, T. (Hrsg.): Internationale Umweltregime: Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge. Opladen, S. 219-235.
- OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development* (Hrsg.) (1997): Orientierungen setzen für den Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung: Eine Schlüsselrolle für die OECD. Bericht der hochrangigen Beratergruppe für Umweltfragen an den Generalsekretär der OECD. Ohne Ort.
- OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development* (Hrsg.) (1993): OECD Core Set of Indicators for Environmental Performance Reviews - A synthesis report by the Group on the State of the Environment. Environment Monographs N° 83. Paris.
- Petschow, U. u.a.* (1998): Nachhaltigkeit und Globalisierung: Herausforderungen und Handlungsansätze. Berlin Heidelberg.
- Prase, T.* (1998): Der Rezipient als Identitätssucher. Thesen zur medialen Identitätsstiftung. In: Wollersheim, H.-W. u.a. (Hrsg.): Region und Identifikation. Leipzig .
- Priebs, A.* (1998): Das Reformmodell „Region Hannover“. In: Kooperation in der Region – Ein Ansatz für nachhaltige Entwicklung. Loccumer Protokolle 71/97. Loccum.
- Quante, M.* (1996): Umweltschutz in den Kommunen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 50/96, S. 32-40.
- Ripl, W. / Hildmann, C.* (1996): Zwei in einem Boot. In: Politische Ökologie, H. 44/96, S. 31-34.
- Ritter, E.-H.* (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis, H. 1/90, S. 50-88.
- Sauerborn, K. / Peters, U.* (1995): Potentiale und Ansatzpunkte für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Vom Leitbild der Nachhaltigkeit zur

- Operationalisierung und empirischen Anwendung in Regionen. NARET-Diskussionspapier Nr. 5. Trier.
- Scharpf, F. W.* (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg., S. 621–634.
- Scharpf, F. W.* (1992): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Benz, A./Scharpf, F. W./Zintl, R.: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/Main.
- Scharpf, F. W.* (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, R./Schmidt, M. G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch. Opladen.
- Schink, A.* (1997): Die Stadt und ihr Umland. Interkommunale Zusammenarbeit oder neue Verwaltungsstrukturen? In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter, H. 3/97, S. 81-91.
- SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* (Hrsg.) (1998): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen (Kurzfassung). Stuttgart.
- Thierstein, A.* (1996): Auf der Suche nach der regionalen Wettbewerbsfähigkeit – Schlüsselfaktoren und Einflußmöglichkeiten. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2,3/96, S. 193-202.
- Thierstein, A. / Langenegger, T.* (1994): Der Prozeß der Internationalisierung: Handlungsspielraum für Regionen? In: Aussenwirtschaft, H. IV/94, S. 497-525.
- Van Dieren, W.* (1995): Mit der Natur rechnen: Der neue Club-of-Rome-Bericht: Vom Bruttosozialprodukt zum Ökosozialprodukt. Basel.
- Voss, G.* (1997): Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung – Darstellung und Kritik. Köln.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen* (1996): Welt im Wandel: Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme: Jahresgutachten 1995. Berlin Heidelberg.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen* (1998): Welt im Wandel: Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser: Jahresgutachten 1997. Berlin Heidelberg.

- Weichhart, P.* (1990): Raumbezogene Identität. Bausteine zu einer Theorie räumlich-sozialer Kognition und Identifikation. Stuttgart.
- Werlen, B.* (1992): Regionale oder kulturelle Identität? Eine Problemskizze. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, H. 1/92, S. 9-32.
- Wilke, J.* (1998): Projektantrag bei der GLP zum Projekt „Regionale Handelsstrukturen für landwirtschaftliche Produkte“. Landkreis Wesermarsch.
- Willke, H.* (1987): Entzauberung des Staates. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation. In: Ellwein, T. u.a. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden.
- Wolf-Niedermaier, A.* (1995): Umweltpolitik. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn.
- Zilleßen, H.* (1998): Von der Umweltpolitik zur Politik der Nachhaltigkeit. Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung als Modernisierungsansatz. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 50/98, S. 3–10.
- Zimmermann, M.* (1997): Die Lokale Agenda 21 – lebendiges Ergebnis der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung. In: Mez, L. / Weidner, H. (Hrsg.): Umweltpolitik und Staatsversagen: Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse. Festschrift für Martin Jänicke. Berlin, S. 67-72.
- Zimmermann, M.* (1997a): Lokale Agenda 21 – Ein kommunaler Aktionsplan für die zukunftsfähige Entwicklung der Kommunen im 21. Jahrhundert. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. 27/97, S. 25-38.

Anhang

- Anhang 1: Region „Oldenburg und Umland“ – Stadt Oldenburg und unliegende Landkreise und Gemeinden*
- Anhang 2: Region „Oldenburg und Umland“ – Lokale Agenda 21-Prozesse in der Region*
- Anhang 3: Region „Oldenburg und Umland“ – Im Rahmen dieser Arbeit untersuchte Kommunen*
- Anhang 4: Interviews - Liste der InterviewpartnerInnen*
- Anhang 5: Interviews – Aufschlüsselung der abgefragten Themenbereiche (regionale Akteure)*
- Anhang 6: Interviews – Interviewleitfaden regionale Akteure*
- Anhang 7: Interviews – Interviewleitfaden lokale Akteure*

Anhang 1

Region „Oldenburg und Umland“ – Stadt Oldenburg und umliegende Landkreise und Gemeinden



Anhang 2

Region „Oldenburg und Umland“ – Lokale Agenda 21-Prozesse in der Region (Quelle: Eigene Recherchen)



Anhang 3

Region „Oldenburg und Umland“ – Im Rahmen dieser Arbeit untersuchte Kommunen



Anhang 4

Interviews - Liste der InterviewpartnerInnen

Regionale Akteure

- Interview 1: Amt für Stadtentwicklung Stadt Oldenburg; 20.7.99, 14 - 15.30 Uhr.*
- Interview 2: Oldenburgische Industrie- und Handelskammer; 3.8.99, 14 - 15.15 Uhr.*
- Interview 3: Carl-von-Ossietzky Universität Oldenburg, Zukunftsforum Weser-Ems e.V.; 9.8.99, 11 - 13 Uhr.*
- Interview 4: Fachbereich Wirtschaftsförderung Stadt Oldenburg (Stadt-Umland Kooperationen, Fachbereichsleiter); 24.8.99, 10 - 11.30 Uhr.*

Akteure aus Lokalen Agenda 21-Prozessen in der Region

- Interview 5: Agenda-Büro der Stadt Oldenburg, Amt für Umweltschutz; 23.7.99, 11 - 13 Uhr.*
- Interview 6: Agenda-Engagierter in der Gemeinde Hude; 26.8.99, 9 -10.30 Uhr.*
- Interview 7: Agenda-Beauftragter der Gemeinde Wiefelstede, Bauamt; 2.9.99, 10 - 11.30 Uhr.*
- Interview 8: Agenda-Beauftragte, „Kontor Umschwung“, Gemeinde Hatten; 21.9.99, 10 - 11.30 Uhr.*

Informelle Gespräche

- Regionales Umweltbildungszentrum Landkreis Ammerland.*
- Agenda-Beauftragter der Gemeinde Rastede.*

Den InterviewpartnerInnen sei an dieser Stelle für die aufgewendete Zeit und Mühe herzlich gedankt!

Anhang 5

Interviews – Aufschlüsselung der abgefragten Themenbereiche (regionale Akteure)

| | | InterviewpartnerInnen | | | |
|---------------------------------|---|-----------------------|-----|---------|----------------------|
| | | Stadtplanungsamt | IHK | CvO Uni | Wirtschaftsförderung |
| Regionale Themenbereiche | Verkehr | ☆ | | | |
| | Siedlungsentwicklung / Flächen-nutzung | ★ | ☆ | | |
| | Regionale Stoff-kreisläufe | | ☆ | | ★ |
| | Regionale Wirt-schaft | | ★ | | ☆ |
| | Erholen / Freizeit / Kultur | ☆ | | | ★ |
| | Bisherige Koopera-tionsansätze in der Region | ☆ | ☆ | ☆ | |
| | Bezug zur LA 21 | ☆ | ☆ | ★ | |



Thematischer Schwerpunkt



Kenntnisse im Themenbereich

Anhang 6

Interviews – Interviewleitfaden regionale Akteure

Allgemeine Fragen

- Als was sind Sie hier tätig? Welche Aufgabenbereiche haben Sie zu bearbeiten?
- Welchen Bezug haben Sie zu regionalen Fragestellungen?
- Sind Sie im Lokalen Agenda 21-Prozeß in Oldenburg oder Umland engagiert?

Regionale Problembereiche / regionaler Handlungsbedarf

- Welche Probleme fallen Ihnen ein, die die Stadt Oldenburg oder die umliegenden Gemeinden allein überfordern, die also in regionaler Kooperation gelöst werden sollten bzw. müssen? *Bereiche: Ökonomie, Ökologie, Soziales.*
- Welche Probleme halten Sie für besonders „drückend“?
- *Eingehen auf erarbeitete nachhaltigkeitsrelevante Handlungsbereiche: Verkehr/ÖPNV, Abfall, Wasserversorgung, Siedlungsentwicklung, Regionale Wirtschaftskreisläufe, Erholen/Freizeit/Kultur*

Bisherige Regionalisierungsansätze

- Welche Ansätze gibt es bereits, diese Probleme in Kooperation mit anderen Gemeinden zu lösen? Wie erfolgreich waren diese Ansätze bislang? *(Beispiele: Kommunalverbund HB/NS, Strukturkonferenz Oldenburger Land, RIS, Abfallzusammenarbeit, ÖPNV-Verhandlungen, ...)*
- Welche Probleme traten auf? Warum?
- Wo liegen die Grenzen dieser Kooperationsansätze?

Zentrale regionale Akteure

- Welche Akteure sind in interkommunalen Kooperationen involviert?
- Welche Interessen haben die einzelnen Akteure?

- Welches sind „puschende“ bzw. hemmende Akteure / Interessen?
- Welches sind zentrale, unverzichtbare Akteure?
- Welche Akteure fehlen?

Probleme / Hemmnisse

- Wo liegen strukturelle Probleme/Hemmnisse für eine stärkere Kooperation zwischen Gemeinden zur Lösung der o.g. Problembereiche?

Lösungsmöglichkeiten

- Welche Möglichkeiten kann es geben, die regionalen Probleme auch auf einer regionalen Ebene zu lösen?
- Welche Rolle können Lokale Agenda 21-Prozesse spielen?
- Ist es sinnvoll, die regionale Ebene auch in Lokale Agenda 21-Prozesse zu integrieren?
- Wie kann Bürgerbeteiligung auf einer regionalen Ebene aussehen?
- Welche Akteure könnten Ihrer Meinung nach für die Arbeit potentielle InterviewpartnerInnen sein?

Anhang 7

Interviews – Interviewleitfaden lokale Akteure

Allgemeine Fragen

- Wie lange läuft der Lokale Agenda 21-Prozeß in ihrer Gemeinde bereits?
- Mit welchen Themen beschäftigt sich dieser in erster Linie?

Regionale Problembereiche / regionaler Handlungsbedarf

- Welche Problembereiche fallen Ihnen ein, die Ihre eigene Gemeinde überfordern und die nur in Kooperation mit anderen Gemeinden gelöst werden können?
- Welche davon halten Sie für besonders „drückend“ in Ihrer Gemeinde?

Der Lokale Agenda 21-Prozeß

- Welche von den genannten regionalen Themenbereichen werden explizit in Ihrem Agenda-Prozeß bearbeitet?
- In welchen im Agenda 21-Prozeß bearbeiteten Themenbereichen/Arbeitsgruppen ist eine regionale Sichtweise vorzufinden?
- Ist die Kooperation mit anderen Kommunen zur Lösung dieser regionalen Probleme ein Thema in Ihrem Agenda-Prozeß?
- Für wie notwendig für Ihren Agenda-Prozeß halten Sie die regionale Ebene zu diesem Zeitpunkt bzw. grundsätzlich?

Integration regionaler Fragestellungen in den Lokalen Agenda 21-Prozeß

- Halten Sie es für sinnvoll, diese regionalen Fragestellungen in Ihren Prozeß stärker „einzubauen“?
- Wenn ja, wie kann das, Ihrer Meinung nach, geschehen?
- Zu welchem Zeitpunkt/in welcher Phase des Prozesses sollte dieses geschehen?

Kopplung von Agenda-Prozessen in der Region

- Gibt es Ansätze der Vernetzung zwischen Ihrem LA 21-Prozeß und anderen Prozessen in der Region Oldenburg+Umland? Wie sehen diese aus?
- Halten Sie eine Vernetzung von LA 21-Prozessen grundsätzlich für sinnvoll?
- Wie könnte so eine Vernetzung aussehen? (*Wenn keine Ideen kommen: Nachfragen nach Vernetzung der AG'S, die an regionalen Themenbereichen arbeiten; Initiierung von regionalen Diskursen; Auftrag an Politik-/Verwaltung, in stärkerem Maße zu kooperieren; Herstellung von Öffentlichkeit; ...*)
- Ist eine solche Vernetzung grundsätzlich geplant bzw. Bestandteil des Prozesses?
- Zu welchem Zeitpunkt/in welcher Phase des Prozesses halten Sie eine solche Ausweitung des Lokalen Prozesses auf die regionale Ebene für sinnvoll?
- Frage nach Agenda-KoordinatorInnen in der Region.