

Regionen in Brandenburg

Thesenpapier für die Fachkonferenz zum Leitbild

Unsre Heimat: Dialog für ein Brandenburg der Regionen

1. Verständigung zum Begriff der Region

Der Begriff „Region“ wird für Phänomene von sehr unterschiedlicher funktionaler Qualität und räumlicher Dimension verwandt. Das Begriffsspektrum reicht von den Weltregionen bis zu den Körperregionen. Die Region ist in jedem Falle Teil einer räumlich-funktionalen Ganzheit.

Für unser Thema definieren wir die Region als einen Raum in Brandenburg, der sich im Vergleich zum Gesamtzusammenhang des Landes auszeichnet durch

- eine eigenständige historische und landschaftliche Identität;
- ein besonderes soziokulturelles Milieu und Wertegefüge, ggf. auch ethnische Prägung;
- eine höhere Dichte wirtschaftlicher Transaktionen und Homogenität der Interessenlagen;
- eine engere Vernetzung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Akteure;
- eine stärkere Verflechtung der gesellschaftlichen Institutionen.

Diese Definition grenzt sich somit ab von verwandten Begrifflichkeiten wie der europäischen Region (etwa der Rhein-Main-Schiene), der transnationalen Region (wie der Oderregion) oder auch der Metropolenregion (Berlin). Dabei steht außer Zweifel, dass die Brandenburger Regionen in räumlich und sektoral unterschiedlicher Stärke durch den Metropolenraum um die Bundeshauptstadt, durch die Vernetzungen entlang der Oder und auch durch die verschiedenen kleinräumigen Verflechtungen über die Landesgrenzen hinweg nach Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern durchdrungen werden.

Aus Sicht der ökonomischen und administrativen Effizienz wird eine fachliche Debatte um die optimale Größenordnung einer Region geführt, die im europäischen Standortwettbewerb bestehen kann. Diese technokratisch bestimmte Dimension der Region kann nicht außer Acht gelassen werden. Dies gilt insbesondere für die Fähigkeit, Ressourcen bündeln zu können, um zukunftsfähige wirtschaftliche Kapazitäten wirkungsvoll zu unterstützen. In der Diskussion um die Region als Gemeinwesen und politisches Subjekt sollte die Größendimension jedoch keinen Vorrang vor den gesellschaftlichen Bestimmungsfaktoren erhalten.

Aus europäischem Blickwinkel, aus historischer Sicht sowie vor dem Hintergrund der engen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Vernetzung erscheinen Berlin und Brandenburg als eine Region. In der Perspektive der Bundeshauptstadt stellt sich dies als Metropolenregion dar und wird mit den regionalen Gebilden um andere Hauptstädte in Europa verglichen. Von Brandenburg gesehen handelt es sich um ein Land der Regionen mit einem starkem Gravitationszentrum in der Mitte.

2. Regionen in Brandenburg

Zwar liegen die verschiedenen kulturellen, historischen, wirtschaftlichen, administrativen und politischen Zusammenhänge, die als Ansätze zur Bestimmung von Regionen in Brandenburg dienen können, nie deckungsgleich übereinander. Dennoch ergeben sich hinreichende Schnittmengen, um die konstituierenden Regionen des Landes identifizieren zu können.

Ein wesentlicher Bestimmungsfaktor ist die Unterteilung in den engeren Verflechtungsraum um Berlin und die ländlich geprägten Räume außerhalb des „Speckgürtels“. Die großen regionalen Disparitäten im Land Brandenburg lassen sich weitgehend an dieser Trennlinie festmachen. Sie sind in erheblichem Maße ein Produkt der Entwicklungen seit 1990, als das Land von gegensätzlichen wirtschaftlichen Trends getroffen wurde: De-Industrialisierung und Entvölkerung in den Berlin-ferneren Landesteilen, Ansiedlungsboom und neue Wohngebiete im Bereich des Autobahn-Rings. Eine regionale Einteilung nach diesem Kriterium bildet die aktuellen wirtschaftlich bedingten Interessenlagen und Wirkungszusammenhänge weit besser ab, als die gegenwärtige Verwaltungsstruktur. Allerdings wird durch diesen Ansatz die Ausstrahlung des Metropolenraums nach Brandenburg verstärkt und prägnanter institutionalisiert. Was sich bislang als Interessendivergenzen innerhalb der Landkreise um Berlin niederschlug und in diesem Rahmen politisch vermittelt werden musste, könnte sich dann als Regionenkonflikt fortsetzen und das Land vor Zerreißproben stellen.

Wichtige Anhaltspunkte für die Bestimmung der Regionen in Brandenburg bilden die historisch-kulturellen Prägungen, die landschaftsräumlichen Identitäten und die Siedlungsmilieus: die Prignitz, die Uckermark, das Havelland, das Oderland, die Niederlausitz, der Fläming. Idealerweise sollten die Regionen in ihrem Zuschnitt gleichermaßen auf verbindender Identität und auf wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit beruhen.

3. Regionen als Subjekte politischer Willensbildung

Ein Brandenburg der Regionen, das im föderalen Konzert bestehen und sich gegenüber Berlin behaupten will, braucht geeignete Institutionen. Die Region muss sich als Subjekt politischer Willensbildung konstituieren. Dies ist innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen nicht möglich. Wer ein Brandenburg der Regionen will, muss Regionalkreise schaffen.

Regionalkreise sind eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung. Im Kern ist eine Funktionalreform nötig, die folgende Aufgaben bewältigt:

- Eine konsequente Kompetenzverteilung zwischen Land, Landkreisen sowie Städten und Gemeinden, wobei Kompetenz und Budget grundsätzlich in derselben Hand liegen müssen, und zwar de facto. Leitmotiv ist, die Entscheidungen sowie die dazugehörigen Finanzmittel so nahe wie möglich an den Bürger vor Ort zu bringen.
- Abbau des Zentralismus durch klare Aufgaben- und Mittelverteilung. Die förderpolitischen Instrumente sollen helfen, teilträumliche bzw. funktionale Wettbewerbs- und Standortnachteile im Interesse der Landesentwicklung zu überwinden. Sie sollen nicht dazu dienen, dass die Landesregierung faktisch jede kommunale bzw. regionale Investitionsentscheidung (mit-) bestimmt.
- Regionalkreise brauchen eine neue Qualität demokratischer Legitimation und Willensbildung. Die Legislativorgane müssen rechtlich, finanziell und personell so ausgestattet werden, dass sie ihre Aufgaben in dem räumlich erweiterten und funktional komplexeren Rahmen bewältigen können, speziell gegenüber den Administrativorganen.
- Die unmittelbare Bürgerbeteiligung muss angesichts der noch schwerer überschaubaren räumlichen und in der Menge auch funktionalen Dimension des Regierungs- und Verwaltungshandelns gestärkt werden, aber nicht auf Kosten der Repräsentativorgane. Schwerpunkt sollten Projekte (Investitionen und konsumtive Ausgaben) außerhalb der gesetzlichen Pflichtausgaben sein, also jene Bereiche, wo politisch gestaltet werden kann und der Sinn öffentlichen Engagements zum Tragen kommt. Vorzugsweise sollten Verfahren zur Anwendung kommen, die bürgerschaftliche und repräsentative Institutionen vernetzen.

4. Zentralörtliche Gliederung im Brandenburg der Regionen

Im Brandenburg der Regionen sollen gleichwertige, aber nicht gleichförmige Lebensverhältnisse garantiert sein. Die regionale Vielfalt ist Voraussetzung dafür, dass individuelle Vielfalt gelebt werden kann. Nicht alles ist überall zu haben, hochurbanes und dörfliches Lebens unterscheiden sich grundlegend. Jeder kann sich für die individuell jeweils wichtigen Vorzüge entscheiden, im Wissen um die jeweiligen Nachteile. Eine Grundversorgung muss jedoch flächendeckend gesichert sein.

Angesichts der demographischen Entwicklung wird die flächendeckende Gewährleistung der Daseinsvorsorge immer schwieriger. Die Landesentwicklungsplanung reagiert auf diese Herausforderung mit der Absicht, die Zahl der zentralen Orte um zwei Drittel von 152 auf 52 zu reduzieren, wobei die Grundzentren ersatzlos wegfallen und die verbleibenden Mittelzentren aus dem Umland in 30 bis 45 Minuten erreichbar sein müssen. Oberzentren bleiben Potsdam, Cottbus, Brandenburg, Frankfurt/Oder.

Unstrittig sollte sein, dass eine Ausweisung von Grundzentren dann keinen Sinn mehr ergibt, wenn die zugewiesenen Versorgungsfunktionen für die privaten, halböffentlichen und öffentlichen Träger wegen zu geringer Auslastung wirtschaftlich nicht mehr darstellbar sind und damit auch in der Realität nicht mehr stattfinden. Gesetzliche Regelungen, die nicht (mehr) umsetzbar sind, delegitimieren demokratische Politik.

Das Hauptproblem besteht darin, dass unter den gegenwärtigen Bedingungen die öffentliche Förderung auf die zentralen Orte konzentriert ist, die über das Finanzausgleichsgesetz eine bessere Finanzausstattung erhalten. Durch den beabsichtigten Wegfall der Grundzentren zieht sich das Land aus der Förderung in der Fläche zurück. Ländliche Räume werden klar benachteiligt und von Entwicklungschancen abgeschnitten.

Unter diesen Bedingungen bietet sich für ein Brandenburg der Regionen folgende innovative Lösung an, die mit dem starren System der bisherigen zentralörtlichen Gliederung weitgehend bricht:

- Jede Region bildet einen Regionalkreis und verfügt über ein Oberzentrum mit den dafür ausgewiesenen Versorgungsfunktionen. Die Oberzentren sollen ein grobes Netz bilden, das Urbanitätsangebote, komplexe und spezialisierte Versorgungsleistungen sowie Entwicklungsimpulse dezentral über das gesamte Land hinweg verbreitet.
- Die flächendeckenden Versorgungsleistungen werden nicht mehr zwingend auf ausgewählte zentrale Orte konzentriert, sondern in abgegrenzten Einzugsbereichen nach Maßgabe der gewachsenen Infrastrukturkapazitäten weiterentwickelt. Wenn moderne Einrichtungen in verschiedenen Orten eines Einzugsbereichs vorhanden sind, müssen Sekundarschule, Krankenhaus und Kino nicht notwendig in einem Ort zusammengeführt werden. Die stärkere Arbeitsteilung ermöglicht es, die Entwicklungsimpulse in ländlichen Räumen breiter zu streuen, bringt jedoch auch neue Herausforderungen für den ÖPNV.
- Im Grundsatz sollte die finanzielle Grundausstattung für die Kommunen so gestaltet werden, dass die Erledigung der bestehenden Versorgungsaufgaben aus dem Haushalt abgesichert werden kann, ohne Förderinstrumente in Anspruch zu nehmen. Die Förderung sollte konsequent vom Zentrale-Orte-System abgekoppelt und wieder auf den ursprünglichen Zweck zurückgeführt werden, strukturelle Nachteile auszugleichen und spezifische Entwicklungsimpulse zu geben.

5. Wirtschaftsförderung und Landesentwicklung

Die Förderung von zukunftsfähigen Branchen und die Landesentwicklungsplanung sollten, ohne den Blick auf- und füreinander zu verlieren, systematisch getrennt werden. Eine Branchenauswahl und Wirtschaftsförderung unter Maßgabe einer möglichst breiten Berücksichtigung aller Landesteile ist vom Ansatz her ebenso wenig zielführend wie die räumliche Ausrichtung der Vorhaben der Landesentwicklung nach industriepolitischen Prioritäten. Vorrangiges Ziel der Landesentwicklungsplanung bleiben der Erhalt und die Ausprägung vielfältiger, aber qualitativ gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Brandenburg.