

DIALOG

FÜR EIN BRANDENBURG
DER REGIONEN

Dialog-Heft - „Regionen in Brandenburg“

Potsdam, August 2007

Grußwort

Als die LINKE im Jahr 2005 mit der Leitbilddebatte begann, geschah das aus der Erfahrung, dass die Landesregierung trotz vieler Versuche unsererseits nicht bereit war, ein parteiübergreifendes Leitbild für die Zukunft des Landes zu entwickeln und zu diskutieren. Die LINKE. war und ist der Überzeugung, dass der zentrale Gedanke im Leitbild der SPD/CDU Koalition falsch ist. Das Land Brandenburg ist nicht nur der Ausstrahlungsraum einer hell erleuchteten Berliner Metropolregion mit erweitertem Speckgürtel.

DIE LINKE. ist der Überzeugung, dass dieser Gedanke keine zukunftsweisende Perspektive für das Land Brandenburg enthält. Aus der Kritik am Metropolenkonzept haben wir die Idee vom Brandenburg der Regionen entwickelt, denn das Land mit seiner nunmehr 850-jährigen Geschichte besteht aus vielen gleichermaßen liebens- und lebenswerten Regionen. Wir wollen, dass das in weiteren 850 Jahren immer noch so ist.

Deshalb hat DIE LINKE. die Leitbilddebatte im Jahr 2006 zu einer landesweiten Kampagne ausgedehnt. In dieser Kampagne wurden neben vielen anderen Veranstaltungen auch Diskussionen und Fachkonferenzen zu unterschiedlichen Themen durchgeführt, die wir nun beginnen, der Öffentlichkeit zugänglich machen.

Die vorliegende Broschüre ist eine Dokumentation unserer Fachkonferenz „Regionen in Brandenburg“, die am 27. April 2007 im Alten Rathaus in Potsdam stattgefunden hat und bildet den Auftakt zu einer Reihe von Broschüren, mit der wir die fünf Fachkonferenzen dokumentieren.

DIE LINKE. macht damit einen weiteren Schritt in die Öffentlichkeit, um den Dialog für ein Brandenburg der Regionen auch mit Ihnen und mit Dir zu führen. Schreiben Sie uns Ihre/ Schreib uns Deine Meinung zur Broschüre, diskutiert das Leitbild mit uns oder besucht unsere homepage unter <http://dialog.dielinke-brandenburg.de/> und nutzen sie das Leitbildwiki, um Ihre Änderungen direkt im Leitbildentwurf einzutragen.

Thomas Nord

(Landesvorsitzender)

Gliederung

1. Thematische Einführung. Ein Problemaufriss

2. Thesenpapier: „Für ein Brandenburg der Regionen“ – Grundlage der Konferenz

3. Regionale Vernetzungen und Zukunftsbranchen

3.1 Brandenburgs Regionen im Strukturwandel zur Wissensökonomie
Hans Joachim Kujath

3.2 Regionale Differenzierung: Wo bilden sich Wachstumspole heraus?
Joachim Ragnitz

4. Kulturelle Identitäten und politische Willensbildung

4.1 Regionsbildungen als Gegenstand politischer Auseinandersetzungen
Manfred Rolfes

4.2 Politische Grundlagen starker Regionen
Jochen Franzke

5. Verwaltungsstrukturen für ein Brandenburg der Regionen

5.1 Landkreise und Regionalplanung: Tortenstück-Regionen in Brandenburg
Manfred Kühn

5.2 Regionen als Gegenstand der Raumplanung in Brandenburg
Frank Reichel

6. Schlussfolgerungen und Fragen für den weiteren Diskussionsprozess

1. Nachdenken über Funktionalität und Substanz einer zukunftsfähigen Region

Wolfram Wallraf

Der Entwurf des Leitbilds für ein zukunftsfähiges und solidarisches Brandenburg trägt den Titel „Unsre Heimat. Dialog für ein Brandenburg der Regionen“. Auf den Seiten des Leitbildentwurfs wird man in unterschiedlichen Zusammenhängen einen Verweis auf regionale Aspekte der Landesentwicklung finden, insbesondere beim Thema „Für eine handlungsfähige und bürgernahe Verwaltung“. Damit ist jedoch noch nicht erschöpfend geklärt, was ein Brandenburg der Regionen ausmacht und wie sich Regionen als Subjekte politischer Willensbildung im Land Brandenburg konstituieren können. Um diesen Fragen auf den Grund zu gehen, wurde diese Fachkonferenz einberufen. Wissenschaftlicher Input und Expertise aus verschiedenen fachlichen Gesichtspunkten sollen uns helfen, Funktionalität und Substanz einer zukunftsfähigen Region besser zu verstehen.

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 kommt es darauf an, Regionen in Brandenburg zu identifizieren. Was macht nun eine Region in Brandenburg aus? Welches Gewicht kommt bei der Bestimmung von Regionen in Brandenburg historischen und landschaftlichen Identitäten, soziokulturellen Milieus und Wertegefügen, homogenen Interessenlagen und Transaktionsdichten, Akteursverflechtungen und Vernetzungen von gesellschaftlichen Institutionen zu? Zugespitzt gefragt: Gibt es überhaupt „historisch gewachsene“ Brandenburger Regionen, oder ist der Zuschnitt von Regionen lediglich eine Frage wirtschaftlicher und administrativer Effizienz?

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.

Die Definition einer Region in Brandenburg 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.

Regionen in Brandenburg

In Brandenburg gibt es vielfältige kulturelle, historische, wirtschaftliche, administrative und politische Zusammenhänge, die als Ansätze für die Herausbildung von Regionen dienen können. Erste 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. Sind diese Zusammenhänge aber schon tragfähig? Und was macht eine Tragfähigkeit aus? Sind Identitäten entstanden, die aus Interdependenzen gemeinsame Interessen machen? Oder werden Identität und Legitimation erst gewonnen, wenn das regionale Konstrukt gut funktioniert?

Ein neuartiger 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 könnte die aktuellen wirtschaftlich bedingten Interessenlagen und Wirkungszusammenhänge besser abbilden, als die gegenwärtige Verwaltungsstruktur. Zugleich könnten jedoch auch zentrifugale Tendenzen anwachsen und neue Konfliktlinien im Land entstehen. Idealerweise sollten die Regionen in ihrem Zuschnitt gleichermaßen auf verbindender Identität und auf wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit beruhen.

Regionen als Subjekte politischer Willensbildung

Ein Brandenburg der Regionen, das im föderalen Konzert bestehen und sich gegenüber Berlin behaupten will, muss als Subjekt politischer Willensbildung stark werden. Dazu braucht es geeignete Institutionen. Welche Formen von Institutionalisierung können in Brandenburg integrativ, produktiv und durchsetzungsstark sein? Und auf welchem Wege sollen sie entstehen? Wächst „von unten“ zusammen, was zusammen gehört, oder wird „von oben“ zusammengeführt, was am effizientesten zu verwalten ist? Akademisch gesagt,

welches Zusammenspiel von funktionalistischen und institutionalistischen Triebkräften ist nötig, damit sich eine Region als handlungsfähiges Subjekt politischer Willensbildung formiert?

Übertragen auf die Realitäten in Brandenburg steht hier natürlich die Frage, ob die heutigen administrativen Strukturen zur Herausbildung von starken Regionen taugen. Veränderungen von Gebietsverwaltungsstrukturen stellen immer Macht- und Verteilungsfragen und sind daher in der politischen Öffentlichkeit wenig beliebt, weil man auch verlieren kann. Um eine überzeugende „Win-Win-Situation“ zu schaffen, sollte der Kern jeder Verwaltungsreform eine Funktionalreform sein, in deren Folge die räumliche Zuschnitte von Verwaltungseinheiten geklärt werden. Eine Funktionalreform in Brandenburg hätte folgende Aufgaben zu bewältigen:

- 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, teilräumliche 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.
- Die Landkreise brauchen eine neue Qualität demokratischer Legitimation und Willensbildung. Die Legislativorgane müssen rechtlich, finanziell und personell so ausgestattet werden, dass sie ihre Aufgaben in der Gewalteinteilung mit den Administrativorganen auf gleicher Augenhöhe wahrnehmen können. Dies gilt insbesondere, wenn größere Gebietskörperschaft entstehen und die Verwaltungsaufgaben räumlich wachsen und funktional komplexer werden.
- Die unmittelbare Bürgerbeteiligung sollte 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.

Zu diesen Themen erwarten wir von der Fachkonferenz innovative Impulse und natürlich auch kontroverse Debatten, um Chancen und Risiken, Strategien und Instrumente für die

Herausbildung einer zukunftsfähigen, auf bürgerschaftlicher Teilhabe beruhenden Verwaltung besser erkennen und abwägen zu können.

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. Potsdam, Cottbus, Brandenburg und Frankfurt/Oder sollen Oberzentren bleiben.

Unstrittig ist sicher, 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 umsetzbar sind, stellen die Legitimation demokratische Politik in Frage.

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 wächst die Gefahr, dass sich das Land aus der Förderung in der Fläche zurückzieht und ländliche Räume von Entwicklungschancen abgeschnitten werden.

Unter diesen Bedingungen sollten für ein Brandenburg der Regionen neue Ansätze diskutiert und erprobt werden, die Auswege aus dem starren System der bisherigen zentralörtlichen Gliederung weisen. Hierzu sollten folgende Fragen gestellt werden: Sollen und können die vorhandenen Oberzentrum zu regionalen Kernen der Regionen entwickelt werden? Müssen flächendeckende Versorgungsleistungen zwingend auf ausgewählte zentrale Orte konzentriert werden, oder können die Angebote nach Maßgabe der gewachsenen Infrastrukturkapazitäten auch dezentral angeboten werden? Wie dicht muss das Versorgungsnetz in diesem Falle sein? Und was bedeutet dies für den ÖPNV?

Wirtschaftsförderung und Landesentwicklung

Wirtschaftsförderung und Landesentwicklung sind zwei Seiten einer Medaille. Wenn aber die Wirtschaftsförderung auf wenige Erfolg versprechende Vorhaben konzentriert und vom Gieskannenprinzip Abschied genommen werden soll, ist das Verhältnis zwischen diesen beiden Seiten neu zu bestimmen. Ziele, Strategien und Instrumente von Wirtschaftsförderung und Landesentwicklung würden unterschiedliche Schwerpunkte erhalten. 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.

Aus diesem Grunde sollte diskutiert werden, wie die Förderung von zukunftsfähigen Branchen und die Landesentwicklungsplanung, ohne den Blick auf- und füreinander zu verlieren, systematisch getrennt, aber funktional verschränkt werden können. Wie kann das vorrangige Ziel der Wirtschaftsförderung, zukunftsfähige Standorte zu entwickeln, am effektivsten erreicht werden? Und welche Instrumente sind am besten für das vorrangige Ziel der Landesentwicklungsplanung geeignet, qualitativ gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Brandenburg zu sichern?

Da es immer auch um Förderung geht: Ist ein Modell denkbar, in dem die finanzielle Grundausrüstung für die Kommunen so gestaltet wird, dass die Erledigung der bestehenden Versorgungsaufgaben aus dem Haushalt abgesichert werden kann, ohne Förderinstrumente in Anspruch zu nehmen? Gibt es einen Weg, die öffentliche „Förderbranche“ wieder auf den ursprünglichen Zweck zurückzuführen, also strukturelle Nachteile auszugleichen und spezifische Entwicklungsimpulse zu geben?

Brandenburg und Berlin

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 starken Gravitationszentrum in der Mitte.

Damit stellt sich die Gretchenfrage jeder Brandenburger Regionendebatte: Wie hältst Du es mit Berlin? Auch auf diese Frage erhoffen wir uns von der heutigen Fachkonferenz kreative Antworten, die einen Weg aus dem gegenwärtigen Stillstand weisen.

2. Thesen zum Begriff „Region“ in der Debatte der Partei DIE LINKE. zum Leitbild für ein zukunftsfähiges und solidarisches Brandenburg

Thomas Nord/Thomas Falkner

Der Begriff der Region ist in den politischen Diskussionen der letzten Jahre ebenso präsent wie diffus. Keine politische oder soziale Entität, die nicht regional unterteilt würde und in der sich nicht Regionen gegenüber dem Ganzen zu artikulieren und zu formieren suchten. Wo das Regionale entfällt und durch ein Nebeneinander von (noch dazu) rivalisierenden Lokalitäten unter einem rein administrativen Dach ersetzt wird, ist Entwicklung eher blockiert und sind Perspektiven verstellt. Wo Regionen produktiv werden, konstituieren sie innerhalb einer an Bedeutung gewinnenden größeren Einheit neue, bisherige administrative und staatliche Grenzen überwindende Handlungsräume – etwa die Europa-Regionen. Eine ähnliche, noch wirksamere Entwicklung vollzieht sich innerhalb von Bundesländern mit der Bildung von Großkreisen an Stelle bisheriger Landkreise. Und auch die alte Debatte um eine Länderneugliederung in der Bundesrepublik erlangt in diesem Kontext eine neue Dimension. Der Leitbild-Ansatz der Landesregierungen von Brandenburg und Berlin greift diese Dimension des Regionalen nicht auf, während der Leitbild-Entwurf der Linkspartei.PDS-Fraktion bewusst auf ein „Brandenburg der Regionen“ zielt.

Unser Ziel muss es sein, Brandenburg als ein Land mit unterschiedlichen Regionen, die lebenswert sind und über gleichwertige Lebensbedingungen verfügen, zu entwickeln. Gerade deshalb muss ein neues Leitbild differenzierte Aussagen für den äußeren Entwicklungsraum und den engeren Verflechtungsraum treffen. Gleichwertig heißt dabei nicht gleichartig. Gleichwertigkeit heißt Berücksichtigung der unterschiedlichen Potenziale der einzelnen Regionen für eine eigenständige Entwicklung. Das erfordert im Gegensatz zu den Aussagen des Ministerpräsidenten, dass nur noch Bildung garantiert werden kann, die Berücksichtigung von gewachsenen, funktionstüchtigen Verkehrs-, Infra- und Verwaltungsstrukturen, von weichen Standortfaktoren Gesundheit, Bildung, Betreuung sowie von sozialen und demographischen Strukturen. Die regionalen Erfordernisse der öffentlichen Daseinsvorsorge und wirtschaftlicher Entwicklung müssen und können differenziert definiert werden. Es wird eine Landespolitik benötigt, die gerade wegen der sinkenden finanziellen Ressourcen einen fairen Interessenausgleich zwischen allen Teilräumen Brandenburgs sichert und eine Zusammenarbeit mit Regionen auch außerhalb der Landesgrenze fördert. Unser Interesse in diesem Text richtet sich auf den durch die geografischen Grenzen des Landes Brandenburg umrissenen Raum (also incl. Berlin) und – sofern für die Entwicklung des Landes von Belang – auch auf die Anrainer-Gebiete. Regionen in diesem Sinne sind dann Räume mit sozio-ökonomischen, historisch-kulturellen und geografischen Gemeinsamkeiten oberhalb der Landkreis- und unterhalb der Landesebene.

- Zunächst ist dabei zu fragen, ob ein solcher konzeptioneller Ausgangspunkt angesichts übergreifender Entwicklungen sinnvoll ist und produktiv sein kann. (I.)
- Wenn sich das als sinnvoll erweist, ist zu fragen, wie derartige Regionen zu bestimmen und zu beschreiben sind. (II.)
- Anschließend ist der Versuch zu unternehmen, solche Regionen konkret zu benennen und untereinander abzugrenzen. (III.)
- Zugleich ist zu klären, was einen solchen zunächst formalen Neuansatz begleiten muss, damit er politisch mit Leben erfüllt werden kann (Funktionalreform, Kommunen und Regionen). Alsdann wäre ein abgleichender Blick auf perspektivische Entwicklungen über den Landesrahmen hinaus zu werfen. (IV.)
- Und letztlich sind die zentralen Bedingungen und Herausforderungen zu benennen, unter denen sich ein neuer regional bezogener Politikansatz im Land bewähren und möglichst besser als andere Ansätze erweisen muss. (V.)

Wir stützen uns dabei vor allem auf den von der Linksfraktion im Landtag Brandenburg vorgelegten Entwurf eines Leitbildes „Für ein zukunftsfähiges und solidarisches Brandenburg“ sowie auf die Ergebnisse der Klausurberatung des Landesvorstandes der PDS Brandenburg am 16.04.2005 zur Diskussion über ein neues Leitbild für das Land.

I.

Regionalisierung steht der Globalisierung als möglicher und tatsächlicher Gegentrend gegenüber – und wird doch von ihr massiv überlagert. Die PDS hat in den 90er Jahren versucht, dieser Entwicklung sowie den damit verbundenen spezifischen Problemen einer „doppelten Transformation“ in Ostdeutschland (R. Reißig) mit einer „europäischen Regionalisierungsstrategie“ (D. Klein) in Gestalt des „Rostocker Manifests“ zu entsprechen und einen politischen Gestaltungsansatz zu entwickeln. Damit korrespondierten politische Diskurse in anderen Parteien, insbesondere in der SPD (Ost), die ihrerseits auch auf die Entfaltung endogener Potenziale in der Region Ostdeutschland sowie auf die Etablierung regionaler Wirtschaftskreisläufe setzten.

Politisch zur Geltung kamen diese Ansätze freilich nicht. Das haben einerseits die relevanten, vor allem bundespolitischen, Akteure zu verantworten. Andererseits erweist sich, dass „Ostdeutschland“ als konstituierendes Moment einer politisch handlungsfähigen, zur Interessenartikulation befähigten Region nur (noch) bedingt taugt. Und dies nicht nur wegen der durch Länder- und Parteienkonkurrenz bedingten Blockaden.

Die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland als Ganzem z. B. bleibt zwar seit 1997 wieder hinter der westdeutschen zurück, aber – so Berthold Vogel - „so eindeutig zahlreiche Indikatoren auf ein ostdeutsches Niedergangsszenario hinweisen, so uneindeutig ist bei näherem Hinsehen dennoch die Lage. Ein Beispiel: Der quantitative Rückschlag, den die

industrielle Welt Ostdeutschlands erfahren hat, entspricht keiner qualitativen Rückständigkeit.“ „Vor allem ... ist eine Fragmentierung zu beobachten“, betont Rainer Land und verweist auf „eine zunehmende Divergenz zwischen einer Reihe hochmoderner, produktiver und meist ertragreicher Unternehmen, die in überregionalen Produktionszusammenhängen agieren und ihre Produkte auf den Weltmärkten absetzen, und einer Mehrheit von Unternehmen, die auf regionalen Märkten agieren, Produkte und Dienstleistungen anbieten, die lokal nachgefragt werden und die nur lokal konsumiert und produziert werden können.“ Diese Differenzierung findet sich auch im Land Brandenburg (wenn auch nicht so ausgeprägt wie etwa in Sachsen oder Sachsen-Anhalt) bzw. in der Region Berlin-Brandenburg.

Insgesamt entfaltet sich in Deutschland eine Entwicklungsdynamik, die nach übereinstimmender Einschätzung von Fachleuten „regional gespalten bleiben wird. ... Das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung ist heute die Realität der Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland. Es führt zu einer Vielzahl von räumlichen Problemkonstellationen, die regional und örtlich angepasste Entwicklungsstrategien erfordern.“ (Hervorhebungen – d. A.)

Die herkömmlichen politischen Instrumente und Institutionen wie auch der Leitbild-Ansatz der Landesregierung sind nur bedingt in der Lage, hier gegenzusteuern (was auch für die räumliche Gliederung gilt). Unter solchen Bedingungen entfalten sich die starken Regionen zu Lasten der schwachen, die Zentren zu Lasten der Peripherie. Vorherrschende Politik begleitet diese Prozesse oder forciert sie gar. Linke Politik hingegen sollte demgegenüber daran gehen, den Interessenausgleich zwischen Regionen mit unterschiedlicher Entwicklungsdynamiken unter Bedingungen zu organisieren, in denen sich die Regionen ihrer konkreten Lage und ihrer Interessen erst bewusst werden (müssen) – und sie dann in produktive Aushandlungsprozesse überführen.

Dies wiederum setzt voraus, dass die eher schwächeren Regionen sich ihrer Stärken bewusst werden bzw. eigenständige Strategien entwickeln (können), wie eigene Stärken auf- und auszubauen sind. Dazu braucht es ein funktionales Regionen-Bild – unabhängig von den vorgegebenen Strukturen. Der oben beschriebene Ansatz kann daher als konzeptioneller Ausgangspunkt sinnvoll und produktiv sein.

II.

Will man jedoch das Regionale aufschließen, um Entwicklungspotenziale zu erkennen und freizusetzen, so muss man über den einfachen Dualismus von Zentrum und Peripherie, von Dynamik und Degression, von städtisch und ländlich hinausgehen. So nimmt auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung eine differenziertere Typisierung vor – und dies mit einer Begründung, die gerade für Brandenburg mit seiner geografischen Lage im

Zentrum Mitteleuropas und seinen starken Wanderungs- und Pendlerbewegungen von Interesse ist. Das Bundesamt will gerade dem Rechnung tragen, dass

- „die wachsende Mobilität der Menschen ihre Aktionsräume über Gemeinde- oder Kreisgrenzen hinaus erweitert,
- sich die hohen räumlichen Verflechtungen wenig an den Grenzen administrativer Einheiten orientieren,
- Metropolräume über Verwaltungsgrenzen hinweg zusammenwachsen und so europäische/weltweite Bedeutung erlangen und
- die Verkehrswege als Verbindungselemente zwischen Städten und Regionen dabei eine wichtige Rolle spielen, weil sie Erreichbarkeit innerhalb von Netzstrukturen vermitteln.“

Entsprechend kommt das Bundesamt zu drei Grundtypen von Regionen:

Zentralraum: „Die großen zusammenhängenden städtischen Siedlungsgebiete sowie die z. T. über Landes- und Staatsgrenzen hinweg reichenden Siedlungs- und Verkehrskorridore bilden die Zentralräume in Deutschland und Europa. Die durchschnittliche Bevölkerungsdichte liegt in diesen Räumen bei 1.000 Einwohnern je km². Der Zentralraum nimmt damit eine herausragende Stellung im Raumgefüge ein. Hohe Siedlungsdichten und starke Siedlungs- und Verkehrsdynamik führen aber auch zu besonderen Problemlagen innerhalb dieses Raumtyps.“

Peripherraum: „Dieser Typ umfasst die dünn besiedelten, überwiegend ländlich geprägten Gebiete mit weniger als 100 Einwohnern je km² und mit größeren Entfernungen zu den Zentren. Diese Peripherräume sind über das ganze Bundesgebiet verteilt und nehmen 58 % der Fläche des Bundesgebietes ein. Trotz der geringen Bevölkerungsdichte lebt hier knapp ein Viertel der Bevölkerung.“

Zwischenraum: „Dieser Typ umfasst diejenigen Räume, die zwar keine eigenen großen Bevölkerungspotenziale aufweisen, aber trotzdem über eine gute Zugänglichkeit zu den bedeutenden Zentren verfügen. Sie bilden das erweiterte Umland der Zentralräume sowie korridorartige Räume zwischen ihren Kernen. Hier leben etwas mehr als 25 % der Bevölkerung auf gut 30 % des Bundesgebietes. Die Bevölkerungsdichte ist mit etwa 200 Einwohnern je km² etwa doppelt so groß wie die des Peripherraumes.“

Es geht also nicht um ein schönes, neues, funkelndes Konzept von Zentralen Orten, Clustern, Netzwerken etc., um ein Trennen „guter“ und „schlechter“ Standorte oder auch Firmen. Kriterien für die konkrete Bestimmung der ins Auge zu fassenden Regionen könnten – grob gefasst – sein:

- Wirtschaftliche Verflechtung/Orientierung/Situation
 - Pendlerbewegungen

- Branchenspezifika
- soziale Lage (Erwerbspotenzial und Erwerbstätigkeit, demografische Faktoren)
- infrastrukturelle Verbindungen; gemeinsame Bezugspunkte der Daseinsvorsorge
- gemeinsame geografische und natürliche Spezifika; Landschaften, Ressourcen, natürliche Grenzen
- Es handelt sich um historisch-politische Gebilde mit
 - spezifischer Geschichte
 - gemeinsamer Administration bzw. gemeinsamen administrativen Problemen
 - gemeinsamen grundsätzlichen und spezifischen Interessen (incl. Grenzlagen)
- Kultur
 - Sprache/Idiom
 - Siedlungsweise
 - Religion, Säkularität, Wertegefüge
 - Identitäts- bzw. Gemeinsamkeitsbewusstsein (incl. Heiraten in der Region)

„Nötig ist eine neue Verständigung auf angemessene Indikatoren, die regionale Entwicklung qualitativ angemessen abbilden. Wie aussagekräftig sind die Größen BSP/Kopf, Steuerkraft, Arbeitslosigkeit, Geburtenzahl, Einwohner/qkm usw., wenn es darum geht, die relative Position einer „Region“ im Vergleich zu „anderen Regionen“ darzustellen – wenn es sich dabei eben nicht um einen Vergleich auf der Folie des Wettbewerbsföderalismus handelt, sondern auf der Folie eines noch auszugestaltenden Leitbildes linker Regionalpolitik: dass die Menschen gerne in ihrer Region leben, dableiben können, Lebensqualität realisieren. Die Dekonstruktion Ostdeutschlands böte für die Linke auch die Chance, mit einem neuen Verständnis von Regionalpolitik eine Lücke zwischen Kommunalpolitik und Bundespolitik zu schließen, die von der Landespolitik nur dort gefüllt wird, wo eher zufällig sozioökonomische Regionen mit politischen Landesgrenzen übereinstimmen. Region als den alltäglichen Lebensraum zu begreifen, in dem sich die werk- und feiertäglichen Wege, Zusammenkünfte abspielen, der politisch kooperativ von verschiedenen politischen Einheiten zu gestalten ist.“
Erforderlich ist die Berücksichtigung von gewachsenen, funktionstüchtigen Verkehrs-, Infra- und Verwaltungsstrukturen, von weichen Standortfaktoren Gesundheit, Bildung, Betreuung sowie von sozialen und demographischen Strukturen.

Die regionalen Erfordernisse der öffentlichen Daseinsvorsorge und wirtschaftlichen Entwicklung müssen und können differenziert definiert werden. Zu klären wäre dabei, was unter einer ausreichenden sozialen Grundversorgung in einem bestimmten Gebiet zu verstehen ist, also mit welchem Aufwand Ämter, Schulen, Bildungseinrichtungen etc. zu

erreichen sein sollen, welche Einrichtungsdichte z.B. von Kindertagesstätten, Gesundheitseinrichtungen, Einrichtungen für Kinder, Jugend, Kultur vorhanden sein muss, damit von gleichwertigen Lebensverhältnissen im Lande gesprochen werden kann.

III.

Berlin und Brandenburg bilden im nationalen und europäischen Maßstab eine gemeinsame Region. Brandenburg selbst aber besteht aus sehr unterschiedlichen Teilregionen – den überwiegend ländlichen und berlinfernen Räumen, inklusive den wenigen städtischen Oberzentren einerseits und den zentraleren Regionen im engeren Verflechtungsraum zwischen Brandenburg und Berlin. Alles in allem sind die „regionalen Disparitäten im Flächenland Brandenburg erheblich. Während Bevölkerung und Wirtschaft im engeren Verflechtungsraum wachsen, befindet sich der ländliche Raum in einem tief greifenden Schrumpfungsprozess.“ Nahezu alle Landkreise – mit Ausnahme von Teltow-Fläming sowie der kreisfreien Städte Frankfurt/Oder und Cottbus – realisieren ein Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von nicht mehr als 20.000 Euro im Jahr. Das Berliner Umland kann zwar von dem Wirtschaftspotenzial der Hauptstadt profitieren. Doch proportional zur Entfernung von Berlin schmilzt dieser Profit. Je schlechter die regionalen strukturellen Voraussetzungen, desto weniger kann die jeweilige Region an wirtschaftlichen Dynamiken und Impulsen teilhaben. Das Leben in den ländlichen Regionen kann und muss anders organisiert sein als das im engeren Verflechtungsraum, aber deswegen muss es nicht schlechter sein. Auch im Jahr 2020 werden in den ländlichen Regionen noch 52% der Bevölkerung des Landes leben. Die ländlichen Regionen verfügen über eigene Wachstumspotenziale, aber auch über interregionale mit Gebieten und Städten in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Westpolen. Mit der EU-Ost-Erweiterung hat sich die Lage Brandenburgs grundlegend geändert. Sie kann eine Chance sein.

Ohne die strukturellen Probleme insbesondere der Prignitz, der Uckermark und des südlichen Brandenburg ignorieren zu wollen, ist doch festzuhalten, dass gerade eine differenzierte Typisierung deutlich macht, dass auch solche Regionen eine Perspektive jenseits von Peripherie und Zentrum haben und dass die Landespolitik ihrer Aufgabe nicht gerecht wird, wenn sie gerade diese Räume nicht auch in ihrer Stellung zwischen Berlin einerseits und Hamburg, Szczecin, Poznań, Dresden etc. andererseits sieht.

Die Metropolenregion um Berlin wiederum ist ein Wachstumsfaktor, sowohl was die Region selbst betrifft als auch auf die Durchschnittswerte auf das Land Brandenburg bezogen. In ihr wird es im Gegensatz zu anderen Teilräumen zu einer Verdichtung von so genannten weichen Standortfaktoren wie Schulen, Kultur, bevölkerungsbezogene Dienstleistungen u. a., aber auch von harten Standortfaktoren wie Straße oder Ansiedlung kommen. Allerdings

muss der Blick auch auf diese Region realistisch bleiben, denn auch die Metropolenregion ist gegenwärtig nicht zu einer sich selbst tragenden Entwicklung fähig.

Nötig ist eine klare Definition des engeren Entwicklungsraumes als Entwicklungsgebiet mit eigenständigen Entwicklungsbedingungen, Interessen, eigenen Teilregionen und Dienstleistungsfunktionen, sowohl in Richtung Metropole als auch in Richtung ländliche Regionen. Nicht jedes Gebiet um Berlin hat mehr Einfamilienhäuser und Gewerbegebiete als Seen und Kiefern. Es ist sinnvoll, in den Regionen des engeren Verflechtungsraumes über eigenständige Möglichkeiten politischer Interessenwahrnehmung nachzudenken. Dazu gehören auch die Möglichkeiten von weiteren Verwaltungszusammenschlüssen und Kooperationen, sowie die besondere Entwicklung einer engen Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem Land Berlin.

Bezieht man die oft eigene Identität, Geschichte, Kultur und sowie eigenständige interregionale Beziehungen der unterschiedlichen Räume in die Betrachtung ein, so kommt man – jenseits der derzeitigen administrativen Strukturen – einem Bild von den „wirklichen“ Regionen Brandenburgs näher:

A) Der engere Verflechtungsraum (Speckgürtel) besteht bei genauerem Hinsehen aus vier unterscheidbaren, derzeit zu unterschiedlichen Landkreisen gehörenden Regionen – nämlich aus:

1. dem Industriegebiet um den südlichen Autobahn-Ring mit seinen Standorten der Verkehrsindustrie und dem künftigen BBI.
2. der Havelregion – Hennigsdorf, Velten, Oranienburg, Falkensee bis Werder mit seiner spezifischen Mischung von Wohnen und Arbeiten (Standorte wie Herlitz, Bombardier etc.)
3. dem östlichen Siedlungsgebiet zwischen Bernau, Strausberg und Erkner und
4. der Landeshauptstadt Potsdam.

B) Der ländliche Raum wiederum stellt sich eher in Regionen dar, die größer als die derzeitigen Landkreise sind:

5. Prignitz/Havelland (die derzeitigen Landkreise Prignitz, Ostprignitz/Ruppin und das nördliche OHL)
6. Uckermark/Barnim
7. Oderland (Teile der Landkreise MOL und LOS) und Frankfurt/Oder
8. Spreewald/Niederlausitz (Cottbus und die Landkreise SPN, OSL sowie Teile EE und LDS)
9. Havelland-Fläming (mit der Stadt Brandenburg an der Havel sowie den äußeren Teilen der derzeitigen Landkreise HVL, PM und TF)

Diese Regionen hätten im Schnitt jeweils eine landesplanerisch sinnvolle Bevölkerungszahl von 200.000 bis 250.000 Einwohnern. Im Übrigen gäbe es auch einen engeren Bezug zu den Bundestagswahlkreisen, was eine bessere Identifizierung mit politischen Vertretungsstrukturen auch auf dieser Ebene bestärken könnte.

IV.

Angesichts der demografischen Entwicklung ist es eine Illusion, ganze Regionen von einem oder wenigen zentralen Orten „versorgen“ zu wollen. Die Willkürlichkeit der von der Landesregierung verfolgten Systeme der Zentralen Orte verschärft den regionalen Wettbewerb, statt die vorhandenen Potentiale zu vernetzen. Die reale Entwicklung hat zudem in Teilräumen zu unterschiedlichen Zentrumsentwicklungen geführt. Verwaltungs-, Kultur-, Bildungs- und Wirtschaftszentren einer Region sind nicht in jedem Fall identisch. Die Diskussion über die Zentrumsförderung muss an diesen unterschiedlichen Wichtungen und realen Entwicklungen anknüpfen.

Notwendig ist weniger eine neue Diskussion über eine reduzierte zentralörtliche Gliederung (also eine reine Standortdiskussion), sondern eher eine Debatte über die Sicherung der notwendigen öffentlichen Daseinsvorsorge innerhalb einer Region – und zwar unabhängig von zentralen Orten (mit Ausnahme von Oberzentren) und der Benennung von dezentralen Standorten (Funktionszentren – mit funktionsbedingter Förderung) für Bildung, Verwaltung, Kultur, Gesundheit usw.. Über diesen Weg können bisherige Investitionen weiter genutzt und Potenziale erschlossen werden. Das heißt z.B., dass Städte im Rahmen des Finanzausgleichsgesetz (FAG) einen Ausgleich für ihre tatsächliche Funktion erhalten müssen. Gemeinden, die darüber hinausgehende oder andere Funktionen wahrnehmen, müssen entsprechend der tatsächlichen Situation in einer Region unterstützt werden. Bei der Neudefinition regionaler Räume ist es erforderlich, Differenzierungen zwischen Kommunen und Regionen vorzunehmen. Dabei kommt dem fairen, solidarischen Wettbewerb zwischen den Kommunen eine neue Bedeutung zu. So ist darauf zu achten, dass ein kooperativer Regionalansatz befördert wird. Eher muss prinzipiell gelten, die Stärken von Regionen regional, interregional, national und europäisch besser darzustellen und interkommunale Zusammenarbeit zu fördern.

Aus landespolitischer Sicht – unter Berücksichtigung des Ansatzes, dass möglichst viel „unten“ entschieden werden soll – käme es dann bei der gezielten Förderung vor allem darauf an, neben der Landeshauptstadt fünf Oberzentren (je eines pro Region; denkbare Sitze von Regionalverwaltungen und Regionalparlamenten) besonders zu stärken:

- Brandenburg/Havel
- Frankfurt/Oder
- Cottbus
- Eberswalde
- Neuruppin

Alles andere – also insbesondere die Bestimmung und Förderung von Mittelzentren – könnte künftig den Regionen überlassen werden, eine angemessene Finanzausstattung vorausgesetzt. Die Förderung so verstandener Regionen kann sich dabei nicht allein an der Bevölkerungszahl orientieren. Sinnvoll wäre es, Daseinsvorsorge und Wirtschaftsförderung bis zu einer zu bestimmenden Größe regional zu denken und die Förderung nicht mehr nur pro Kopf zu strukturieren, sondern einen zu bestimmenden Flächenfaktor einzubeziehen. Der von der PDS vorgeschlagene Regionalfonds zielt in diese Richtung.

Ein solcher Denkansatz kann an den Profilen der gegenwärtigen Landkreise und Regionalen Planungsgemeinschaften anknüpfen und die Realitäten der Gemeindegebietsreform zur Kenntnis nehmen. Die Regionalen Planungsgemeinschaften werden im Wesentlichen den beschriebenen Kriterien für funktionale Regionen gerecht – allerdings mit der Ausnahme des engeren Verflechtungsraumes und seiner spezifischen Substruktur. Hier erweist es sich als sinnvoll, die im Land Brandenburg schon einmal diskutierte und zunächst wieder verworfene Idee einer sechsten Regionalen Planungsgemeinschaft für den engeren Verflechtungsraum wieder aufzunehmen.

Eine bloße Neudefinition von Regionen nur als Hülle oder als Dach für sich ohnehin vollziehende Prozesse wird freilich nicht ausreichen. Deswegen wollen wir eine breite Diskussion einer umfassenden Funktionalreform beginnen, über die Neuverteilung der Aufgaben zwischen dem Land, den Kreisen und den Gemeinden. Mit regionaler Kompetenz statt Zentralismus und Blick von Oben. Diese Debatte kann im Ergebnis auch zu einer Gebietsreform führen. Sie muss die Neuverteilung der finanziellen Ressourcen zwingend einschließen. Mit einer solchen Reform verbinden wir das Ziel, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Infrastruktur in allen Teilen des Landes zu sichern – im gebotenen Maß, arbeitsteilig und solidarisch, eingebunden in die noch näher zu bestimmende Perspektive der Gesamt- und aller Teilregionen. Demokratische Teilhabe muss gesichert, die Möglichkeiten dafür müssen verbessert werden. Dies würde in jedem Fall zu veränderten Stadt-Umland-Beziehungen führen und das FAG zu einem zentralen Punkt der politischen Auseinandersetzungen machen.

Die Ausprägung regionaler Identitäten, die Formulierung und positive Bewertung moderner, eigenständiger, ländlicher Lebensweisen, eigener Entwicklungsinteressen- und -chancen, die Anerkennung ländlicher Teilregionen als gleichberechtigte und relativ selbstständigen Gliederungen Brandenburgs mit einem hohen Maß an politischer Selbstbestimmung würde dem Engagement politischer, sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Akteure, den an der Entwicklung dieser Gebiete interessierten Kräften neue Spielräume eröffnen, sie in ihrem Tun bestärken und motivieren. Ein solches neues Leitbild des Landes würde auch den in den

peripheren Räumen des Landes beheimateten Menschen und engagierten Bürgerinnen und Bürgern realistische Perspektiven bieten können. Ein solches Leitbild, inklusive einer neuen Bewertung der Interessen und Lebensweisen im engeren Verflechtungsraum sowie ihrer Administration, würde ggf. auch wieder Chancen für einen sinnvollen Neuanlauf zur Fusion von Berlin und Brandenburg bzw. zu einer umfassenderen Neugliederung im Rahmen einer grundsätzlichen Föderalismusreform eröffnen. Die Zustimmung für eine Fusion mit dem Land Berlin rückt ohne eine solche Zukunftsvorstellung in weite Ferne. Die Zusammenarbeit von Berlin und Brandenburg kann auf absehbare Zeit nur funktionieren, wenn der Metropole ein selbstbewusstes Bundesland gegenüber steht.

V.

Was immer man tut, muss sich an folgendem bewähren:

1.

Brandenburg braucht Dialog, partizipative Demokratie, Mitbestimmung, Interessenabwägung und -Ausgleich statt Zentralismus, Belehrungen und „Regieanweisungen an alle“. Der Kampf um die Mehrheitsfähigkeit von Demokratie, die Allgemeingültigkeit von Bürger- und Menschenrechten sowie um den Erhalt und die Neugestaltung sozialer Gerechtigkeit - auch und gerade unter den Bedingungen sinkender finanzieller Ressourcen und Massenarbeitslosigkeit – ist auch und gerade 18 Jahre nach der demokratischen Revolution in der DDR und angesichts der seither gemachten Erfahrungen eine noch immer und wieder aktuelle Herausforderung. Von diesen Auseinandersetzungen werden die kommenden Jahre politisch geprägt sein. In der Debatte zu diesen Werten können und wollen wir auf Niemanden verzichten.

Brandenburg hat nur eine Chance, wenn die Landespolitik den heute aktiven Akteurinnen und Akteure mit privatem und bürgerschaftlichem Engagement, Denjenigen, die das größte eigene Interesse haben, ihre Region lebenswert zu halten und kooperative Prioritäten setzen, größtmögliche Mitbestimmungs- und Gestaltungsräume einräumt und diese Menschen ermutigt, die sicher eher kleiner werdenden Spielräume maximal zu nutzen. Demokratie lebt von Einmischung, Partizipation und der Möglichkeit, mitzugestalten. Gerade weil die Probleme kompliziert und komplex sind, ist eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Haushaltspolitik des Landes wie der Kommunen und an Entscheidungen über die künftige Erbringung grundlegender Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge (ÖPNV, Wasser, Abwasser u.a.m.) geboten.

2.

Brandenburgs Perspektive gründet sich auf das, was in den vergangenen 17 Jahren im Lande entstanden ist – mit und ohne Fördermittel, geplant und ungeplant. Manches ist in Brandenburg inzwischen moderner als in den alten Bundesländern. Es gibt eine gute Infrastruktur, die über das ganze Land verteilt entstanden ist. Es gibt modernste Kulturhäuser, Spaßbäder und hunderte komplett sanierter Schulen. Neue Verwaltungszentren in den Kreisstädten. Neue Krankenhäuser und Gesundheitszentren. Nur leider oft in sich entvölkernden Räumen, an zentralen und weniger zentralen Orten. Es gibt in allen Regionen Brandenburgs kleine und größere leistungsfähige Betriebe, die sich mit und ohne Wirtschaftsförderung, mit und ohne Zugehörigkeit zu Clustern bzw. Branchen in 15 Jahren etabliert und am Markt behauptet haben. Gerade von ihrer Perspektive und ihrer Entwicklung hängt in hohem Maße ab, ob ganze Gebiete noch eine positive Lebensperspektive für die dort Lebenden haben. Es gibt viele Keimzellen für Neues, die lokalisiert und genutzt werden müssen, z.B. in der Landespolitik die vielen sanierten und modernisierten Bildungsstandorte nicht als Last, sondern als Chance und Ressource verstehen. Es geht vor allem darum, Erreichtes (egal, an welchem Standort und egal welcher Branche) zunächst möglichst zu erhalten (wenn es nicht gerade Geld vernichtende Projekte sind), womöglich im Sinne der Schaffung neuer Arbeitsplätze aus- oder umzubauen und zukunftsfähig zu machen.

Wie Geschaffenes stabilisiert und eine positive Entwicklung verstetigt werden kann, darauf muss man Antworten geben! Wir sagen daher: Es geht vor allem um den Vorrang der Standort- und Investitionssicherung, die Weiterentwicklung von Leistungsfähigem, Neuinvestitionen ins Vorhandene oder dessen Erweiterung und Ergänzung - als Priorität vor Neu- oder Rückbau. Das gilt in der Industrie oder bei kleinen und mittelständischen Unternehmen genauso wie bei Bildung, Gesundheit, Kultur und sozialen Einrichtungen, egal wo in Brandenburg sie sich befinden, d.h. weitgehend unabhängig vom Standort.

3.

Die Linkspartei.PDS Brandenburg hat – anknüpfend an ihr Landtagswahlprogramm und den Entwurf des Perspektivprogramms – Brandenburg stets eingebunden in eine große europäische Region an Oder und Neiße verstanden. In diesem Sinne sind wir für eine EU-Osterweiterung eingetreten und ist unsere Politik europäisch. Daran werden wir nicht nur festhalten, sondern müssen unsere entsprechenden Forderungen im Rahmen der Diskussion um ein künftiges Leitbild für Brandenburg noch klarer und deutlicher artikulieren. Brandenburg hat mit seiner 250 km langen Grenze zu Polen eine Chance, von der EU-Osterweiterung zu profitieren: Doch dafür muss Politik die europäischen bzw.

europapolitischen Rahmenbedingungen definieren und finanzpolitisch untersetzen. Auch hier kann es kein „Weiter so!“ geben – auch hier gilt eben gerade nicht, sich ausschließlich „aus eigener Kraft“ zu erneuern – genauer gesagt im eigenen Saft zu schmoren. Statt märkischem Provinzialismus braucht die Landespolitik endlich einen auf die Entwicklung der gesamten europäischen Region gerichteten Ansatz.

Die europäische Dimension muss in der Landespolitik und im Land überhaupt einen höheren Stellenwert erhalten, als das gegenwärtig der Fall ist. Brandenburg muss sich konsequent für die Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einsetzen. Dazu gehört u. a. die Schaffung einer institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften in der deutsch-polnischen Grenzregion.

4.

Für die Linkspartei.PDS Brandenburgs sind stabile öffentliche Haushalte seit Langem wichtige politische Zielgröße. Wir wissen: in Brandenburg wird in den kommenden Jahren weniger Geld zur Verfügung stehen. Dies zu ignorieren wäre verantwortungslos und populistisch; es würde den Abwärtstrend des Landes beschleunigen statt nicht aufzuhalten oder gar zu wenden. Richtig ist aber auch: Eine solche Entwicklung zwingt die politisch Verantwortlichen, dem Rückgang der Ressourcen nicht nur mit dem Rotstift hinterher zu eilen, sondern alles zu unternehmen, um aus dem Vorhandenen mehr zu machen und so die Ressourcen perspektivisch zu erhalten oder, wo möglich und sinnvoll, zu mehren.

Die Situation verlangt neue Antworten auch in der Bundes- wie in der Landespolitik. Sinkende Finanzmittel erfordern - selbst unter der Voraussetzung von wenig wahrscheinlichen Veränderungen der bundespolitischen Rahmenbedingungen - nach dem Jahrzehnt der Verschwendungen und der u. a. daraus resultierenden finanziellen Notsituation des Landes eine neue Prioritätensetzung in der Landespolitik. Es ist nicht wahrscheinlich, dass dem Solidarpakt II 2019 ein Solidarpakt III folgen wird. Aber dennoch und gerade deswegen sind bundespolitische Innovationen in der Finanzpolitik notwendig: Der Bevölkerungsrückgang wirkt sich mehrfach bestrafend auf Brandenburg aus. Es wäre sinnvoll, in den Länderfinanzausgleich einen „demografischen Nachteilsausgleich“ einzubeziehen, der nicht nur den strukturschwachen Gebiete Ostdeutschlands, sondern auch denen des Westens zu Gute kommen würde. Auch unsere Forderungen bezüglich der EU-Fördergelder machen weiterhin Sinn: Höchstförderung wo immer und so lange wie möglich, Einstellen nicht abgerufener EU-Fördermittel in Regionalfonds; Aufhebung des strikten Co-Finanzierungsgebots insbesondere für Kommunen; stärkere Orientierung auf Beschäftigungswirksamkeit; keine sinkenden Zahlungen seitens der Bundesrepublik nach Brüssel.

Gleichwohl kann derzeit in der eigenen Finanzplanung nicht davon ausgegangen werden, dass die herrschende Bundes- und Landespolitik diese Forderungen stellt oder gar durchsetzt. Angesichts dieser Umstände ist es eine realistische Annahme, dass das Land das Null-Ziel der Haushaltskonsolidierung bis 2010 verfehlen wird. Deshalb gilt es eigene politische Antworten nüchtern auf diesem Wissen aufzubauen. Gerade wegen der sinkenden Mittel müssen wir uns verstärkt dafür einsetzen, dass das mit viel Geld positiv Geschaffene in den Regionen für die Menschen nutzbar bleibt und als Chance verstanden wird. Getätigte Investitionen dürfen nicht durch neue administrative Fehlentscheidungen vernichtet werden, sondern Strukturen und Institutionen müssen so verfasst sein, dass sie auch dazu beitragen, dass die knapper werdenden Mittel so effektiv wie möglich zur Anwendung kommen.

5.

Berücksichtigt werden muss der fortgesetzte wirtschaftlich-soziale Strukturwandel.

Dabei stehen u.a. Fragen wie:

- Welche Energiebasis soll das künftige Brandenburg haben? Die derzeitige Energiestrategie reicht nur bis 2010 – hier klafft mindestens eine Lücke von einem Jahrzehnt bis zum Jahr 2020.
- Wie entwickelt sich die Brandenburger Agrarwirtschaft bis 2020? Möglich ist - um die Extreme zu benennen - ein nahezu flächendeckender gentechfreier Ökoanbau oder ein flächendeckender Anbau von Gentech.
- Setzt sich der Lebensweise-Trend fort, dass die Zahl von Single-Haushalten zunimmt, die Familien kleiner werden, dass alternative und Patchwork-Lebensformen sich ausweiten? Wie wirkt sich die EU-Osterweiterung auf die demographische Entwicklung im Land aus?
- Welche Chancen bietet das sich abzeichnende Zusammenwachsen von Mobilfunk, Internet und Multimedia-Angeboten. E-Teaching, E-Government und E-Business für ein Flächenland? Werden sie zum effizienten, kostensparenden Organisieren des Lebens in den ländlichen Regionen nutzbar und genutzt?
- Wie entwickelt sich die Mobilität?
- Wie kommt die integrierte ländliche Entwicklung voran?

3.Regionale Vernetzungen und Zukunftsbranchen

3.1 Wirtschaftliche Konfigurationen: Regionale Vernetzung und Zukunftsbranchen

Hans-Joachim Kujath

1. Strukturwandel zur Wissensökonomie

Die wirtschaftlichen Konfigurationen in Brandenburg und Berlin werden maßgeblich durch den wirtschaftlichen Strukturwandel hin zu einer stärker wissensbasierten Wirtschaft, die die traditionellen (alten) Industrien transformieren oder ablösen, bestimmt. Treibende und neue Arbeitsplätze generierende Kraft dieses Strukturwandels ist die Wissensökonomie.

Wissen ist traditionell eine zentrale Komponente für Innovation und Fortschritt. Zum Kernbestand einer Wissensökonomie wurde es allerdings erst, als es sich zu einem handelbaren Gut entwickeln ließ. Entscheidend haben dazu die Erfolge bei der Kodifizierung von Wissen und der Standardisierung entsprechender ökonomischer Prozesse beigetragen: Prozessstandardisierung, Produktstandardisierung, Interaktionsstandardisierung. Im Zuge dieser Standardisierungsschritte – vor allem auch der Interaktionsstandardisierung - werden zum einen Produkte und Produktionsprozesse des sekundären Sektors zunehmend mit Wissen angereichert, und zum anderen sinkt bei wissensbasierten Dienstleistungen die Notwendigkeit, dass Dienstleister und Dienstleistungsempfänger beständig persönlich miteinander kommunizieren (vgl. Kujath 2005, 2007). Wir beobachten eine explosionsartige Zunahme neuer Firmen, die sich allein mit Erstellung von Wissensprodukten und Wissensdienstleistungen beschäftigen und dieses Wissen in die materielle Güterproduktion einbringen, sowie eine neue funktionale Arbeitsteilung in Form einer Trennung der Wissensproduktion und wissensintensiver Dienstleistungen von der materiellen Produktion. Letztere wendet die neuen Wissensprodukte und –dienstleistungen an. Für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik insgesamt und die Entwicklung ihrer Regionen insbesondere in Ostdeutschland sind die aktive Nutzung dieses Strukturwandels und die darin enthaltenen Chancen für Wertschöpfung, Einkommenswachstum und Beschäftigung von größter Wichtigkeit. Andernfalls droht Marginalisierung und der Ausschluss vom gesellschaftlichen Fortschritt.

Die Wissensökonomie ist kein homogener Wirtschaftssektor. Sie umfasst unterschiedliche Aktivitäten und Produkte, deren gemeinsames Merkmal die Dominanz von Wissensarbeit bei ihrer Erstellung ist. Vier funktionale Spezialisierungsformen der Wissensökonomie lassen sich abgrenzen:

- Transaktionsorientierte Unternehmensdienstleistungen: Rechtsberatung, Wirtschaftsberatung, Marketing, Managementberatung, Auditierung usw.

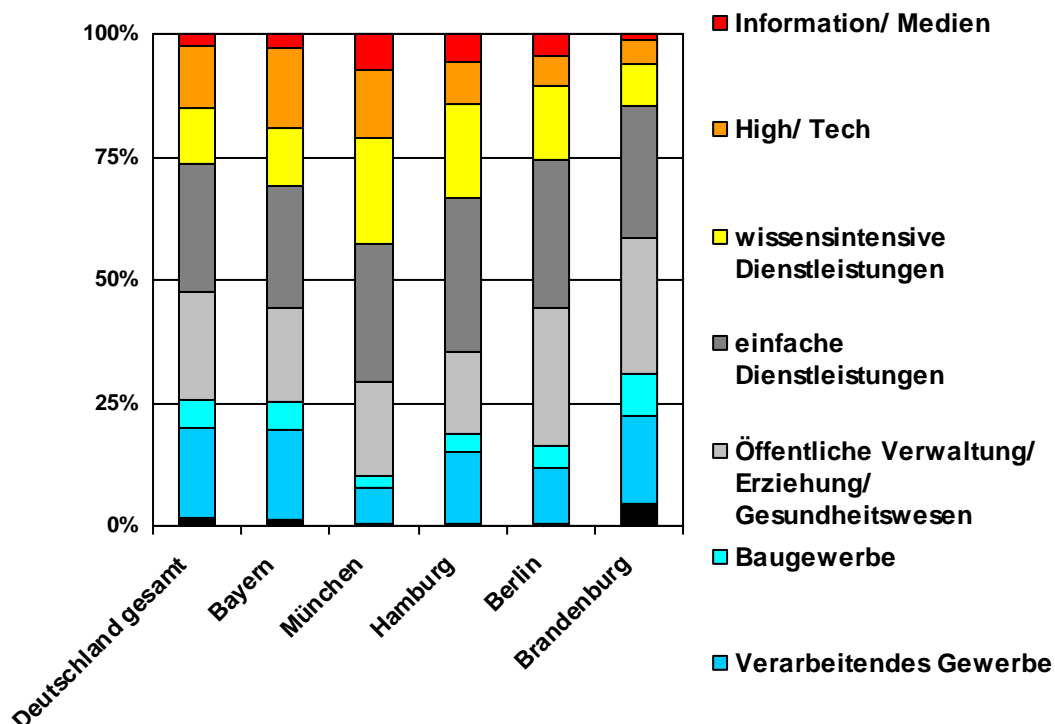
- Transformationsorientierte Dienstleistungen: Ingenieurdienstleistungen, Produktdesign, Produktionsverfahren, F&E usw.
- Hochtechnologie-Unternehmen: Erstellung materieller Güter mit steigendem Wissensanteil, Nutzung transformationsorientierter Dienstleistungen.
- Informations- und Medienindustrie: Informationsprodukte, Software, Multimedia, Kulturwirtschaft usw.

Wie aus der Abbildung 1 hervorgeht sind diese Funktionen der Wissensökonomie in Berlin und Brandenburg zwar vertreten. Gemessen an der Zahl sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze ist die Wissensökonomie in beiden Ländern, verglichen mit den starken westdeutschen Regionen, allerdings noch unterentwickelt. In Brandenburg sind etwa 15% der Beschäftigten der Wissensökonomie zuzurechnen. In Bayern sind es 30% und in München mehr als 40%. Das Wohlstandsgefälle in der Bundesrepublik ist also ein direkter Spiegel der Teilhabe am Wachstumsmotor Wissensökonomie.

Abbildung 1:

Wirtschaftsstruktur in Regionen der Bundesrepublik Deutschland 2006

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen, Statistisches Bundesamt

2. Raumwirtschaftliche Konfiguration und Dynamik der Wissensökonomie

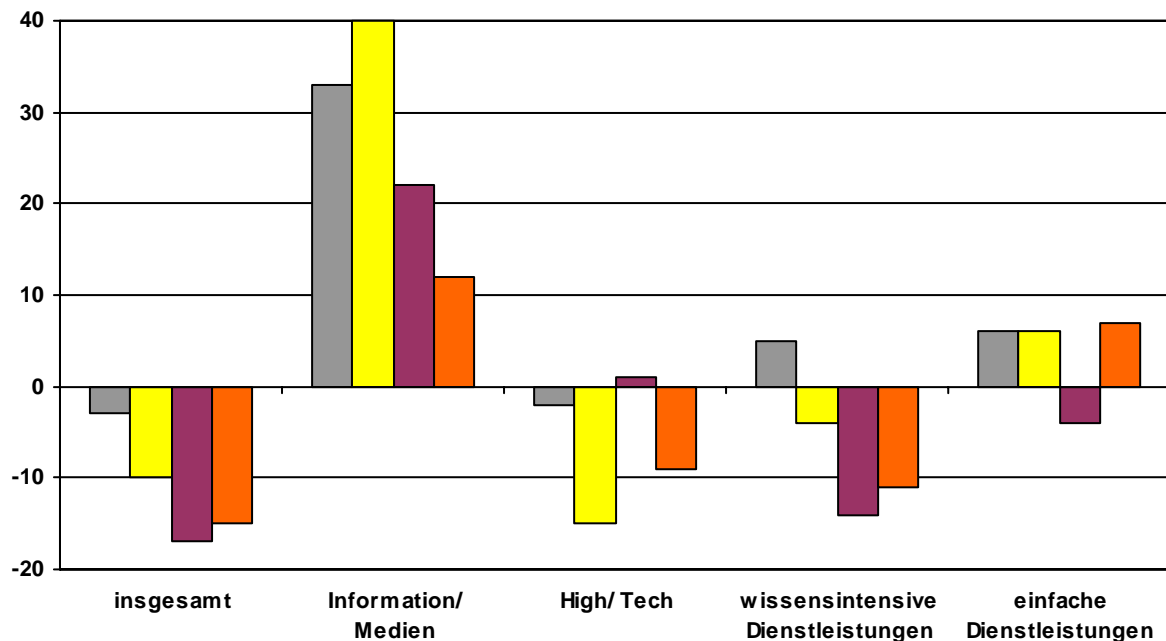
Die Abbildung belegt auch, dass vor allem den Metropolräumen im Zuge der Entwicklung zur Wissensökonomie neue Funktionen zufallen. Innerhalb einer sich intensivierenden räumlichen Arbeitsteilung profilieren sie sich zunehmend als Standorte der Wissensökonomie mit ausgeprägter Ausrichtung z. B. auf die Bereiche der Kultur- und Medienindustrie, wissensbasierter Dienstleistungen, der Forschung und Entwicklung sowie der Ausbildung. Daraus resultieren gewandelte Verflechtungsbeziehungen, Standortanforderungen und -erwartungen. Die umliegenden Regionen bleiben häufig im Schatten dieser Entwicklungen und werden von den metropolitanen Wissensverflechtungen übersprungen, obgleich auch sie eine wichtige Rolle bei der Profilierung des Standortes spielen können.

Eine räumlich starke Differenzierung zeigt sich auch im Verhältnis zwischen Berlin und Brandenburg. Berlin ist im Vergleich zu westdeutschen Großstädten lediglich in der Informations- und Medienindustrie relativ stark und hat starken Nachholbedarf bei den High-Tech-Industrien und auch den wissensintensiven Dienstleistungen. Insgesamt liegt der Beschäftigungsanteil in der Wissensökonomie noch unter dem deutschen Durchschnitt. Die Stadt besitzt dafür vergleichsweise große Anteile an Beschäftigten im öffentlichen Dienst und in den einfachen – schlecht bezahlten – Dienstleistungen. Für Brandenburg insgesamt ist die Lage allerdings noch ungünstiger. Neben der ungünstigen Dienstleistungsstruktur ist es hier die Bauwirtschaft mit einem dominanten Beschäftigungsblock, der nur begrenzt innovative Entwicklungen auslösen kann. Die Wachstumsbereiche der Wissensökonomie spielen bisher nur eine untergeordnete Rolle.

Dies zeigt sich auch sehr deutlich bei einer Betrachtung der wirtschaftlichen Entwicklung zwischen 1998 und 2006. Während in den Krisenjahren um die Jahrtausendwende die Arbeitsplatzbilanz im Bundesdurchschnitt nur leicht negativ war, haben Berlin und Brandenburg und auch Brandenburgs kreisfreie Städte ein erhebliches Beschäftigungspotenzial verloren, leider auch in den wichtigen Bereichen der Wissensökonomie. Lediglich in der Informations- und Medienindustrie konnte sich vor allem Berlin nicht nur behaupten, sondern Boden gut machen. Auch Brandenburg hat in diesem Bereich der Wissensökonomie entgegen der sonstigen Entwicklung Beschäftigungszuwächse zu verzeichnen (Abbildung 2).

Abbildung 2:

Beschäftigtenentwicklung in der Wissensökonomie 1998-2006



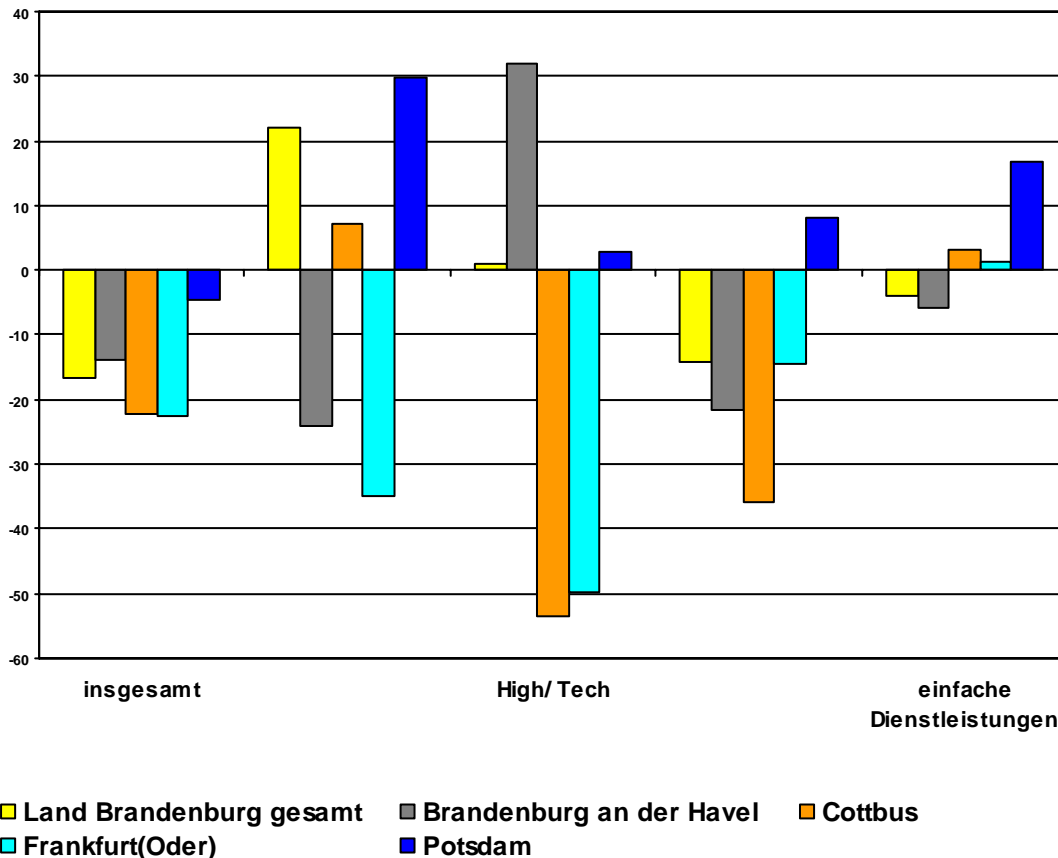
■ Deutschland gesamt ■ Berlin ■ Land Brandenburg ■ Kreisfreie Städte im Land Brandenburg

Quelle: Eigene Berechnungen. Statistisches Bundesamt

Betrachtet man Brandenburgs große Städte – die als Wachstumskerne und Hoffnungsträger in Brandenburgs Wirtschaftspolitik gelten, weil in ihnen Bildungs-, Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen konzentriert sind – hinsichtlich ihrer Beschäftigtenentwicklung während der letzten acht Jahre, zeigt sich ein differenziertes, wenn auch nicht gerade ermutigendes Bild. Für den Betrachtungszeitraum 1998 bis 2006 schälen sich einige raumwirtschaftliche Konfigurationen heraus, die auf lokale/stadtregionale Clusterbildung in der Wissensökonomie verweisen könnten. So hat sich in die Potsdam gegen den Trend des Arbeitsplatzrückganges im betrachteten Zeitraum die Beschäftigungslage in der Medienindustrie deutlich verbessert und auch bei den wissensintensiven Dienstleistungen konnte entgegen dem landesweiten Trend ein Zuwachs errungen werden. Dies trifft aber auch auf die einfachen Dienstleistungen zu, die sich im Umfeld der Wissensökonomie entwickelt haben. Gegen den Landestrend und die Entwicklung in den anderen Städten Brandenburgs konnte sich Brandenburg an der Havel als High-Tech-Standort mit einem noch kräftigeren Arbeitsplatzzuwachs als Potsdam in der Medienindustrie profilieren. Während Potsdam und Brandenburg an der Havel die krisenhafte Wirtschaftsentwicklung zur Jahrtausendwende vergleichsweise gut bewältigt haben, sind Frankfurt (Oder) und Cottbus deutlich zurückgefallen. Die Zahl der Beschäftigten ging in den beiden Städten insgesamt um mehr als 20% zurück. Im High-Tech-Bereich waren die Rückgänge sogar dramatisch, da

sich die Beschäftigung mehr als halbierte. Bei den wissensintensiven Dienstleistungen war vor allem Cottbus der große Verlierer in Brandenburg (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3:
Beschäftigtenentwicklung in der Wissensökonomie 1998-2006
Kreisfreie Städte in Brandenburg



Zwischenfazit: Es zeichnet sich damit bereits in der für eine raumwirtschaftliche Entwicklung kurzen Zeitperiode eine räumliche Differenzierung zwischen Berlin und Brandenburg und zwischen Brandenburgs Städten ab. Wachstumskerne der Wissensökonomie finden sich vor allem in Berlin und im Umland von Berlin (Potsdam, auch Wildau usw.) und in Brandenburg an der Havel, das es möglicherweise schafft, seine industrielle Tradition im High-Tech-Bereich fortzusetzen. Aber auch andere kleinere Städte werden von der Entwicklung zur Wissensökonomie erfasst, was sich in den statistischen Indikatoren wegen überlagernder gegenläufiger Entwicklungen in anderen Wirtschaftsbereichen bisher noch nicht abzeichnet. Hierzu gehören Städte wie z.B. Rathenow, Eberswalde, die Städte in der Priegnitz. In all diesen Städten außerhalb des engeren Einzugsbereichs von Berlin sind es vor allem Spezialisierungen im High-Tech-Bereich, die den Weg in die Wissensökonomie ebnen, während die wissensintensiven Dienstleistungen hier nur eine ergänzende Funktion haben.

Hinzu kommen räumliche Spezialisierungen in den Bereichen Kultur-, Tourismus und Gesundheitswirtschaft (Rheinsberg). Die Entwicklung ist dabei pfadabhängig, knüpft an industrielle und kulturelle Traditionen an und/oder an Forschungs- und Bildungsschwerpunkten an den jeweiligen Standorten. Berlin und sein Umland hingegen sind attraktiv als Standort für Transaktions- und Transformationsdienstleistungen, für die Medien- und Informationsindustrie und natürlich auch für ambitionierte High-Tech-Industrien. Es setzt sich in Berlin und Brandenburg damit ein wirtschaftlicher Strukturwandel durch, der in vielen anderen Regionen der Bundesrepublik bereits weiter fortgeschritten ist. Auch dort zeichnen sich viele kleinere Städte im ländlichen Raum durch eine High-Tech-Spezialisierung aus, z.B. Tuttlingen in Baden-Württemberg, Jena in Thüringen oder Duderstadt in Niedersachsen. An diesen Orten haben sich kleinere High-Tech-Cluster im Maschinenbau, der Medizintechnik, Optoelektronik usw. gebildet. Die großen Metropolen hingegen (Stuttgart, Frankfurt, München, Düsseldorf, Hamburg) besetzen Spezialfelder der wissensintensiven Dienstleistungen und der Medienindustrie. Sie sind Nervenzentren der Wirtschaft und Informationsmarktplätze für die Wissensökonomie.

Insgesamt wird das Bild der raumwirtschaftlichen Konfigurationen vielfältiger, denn neben den unterschiedlich profilierten Kernen neuen wirtschaftlichen Wachstums, gibt es gerade auch in Brandenburg zahlreiche Stadtregionen, die den Anschluss an die Wissensökonomie im Begriff sind, zu verlieren.

3. Regionalentwicklungspolitische Schlussfolgerungen

Berlin und Brandenburg sind Nachzügler im Strukturwandel von der alten Industrie- zur neuen Wissensgesellschaft, was im bundesweiten und europäischen Vergleich in der hohen Arbeitslosigkeit, der geringeren Produktivität der Wirtschaft und im niedrigeren Durchschnittseinkommen zum Ausdruck kommt. Wie stellt sich Berlin-Brandenburgs Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung dieser Herausforderung? Zur Entwicklung der Wissensökonomie bedarf es anderer, differenzierterer politischer Instrumente als in der Industriegesellschaft. Infrastrukturen, Gewerbegebiete und Investitionsförderungen reichen nicht mehr aus. Politik und Fördermittel können auch Unternehmergeist und Risikobereitschaft, Neues in der Wissensökonomie zu wagen, nicht ersetzen. Aber sie können die Rahmenbedingungen zur Forcierung des regionalen Strukturwandels verbessern – durch eine auf die wirtschaftliche Nutzung von Wissen zielende humankapital- und technologieorientierte Strategie. Diese könnte z.B. umfassen:

- *Wissensökonomische Cluster stützen:* Spezialisierungen auf einzelne Kompetenzfelder in der Wissensökonomie (kritische Masse erzeugen).

- *Innovationsstrategien:* Entwicklung regionaler Innovationssysteme mit Hochschulen und öffentlichen Forschungseinrichtungen als Mittelpunkt, endogene Entwicklungsstrategie.
- *Kommunikationsinfrastrukturen:* Infrastrukturelle Vernetzung (Autobahn) mit den großen Wachstumszentren und Städtesystemen der 2. Ordnung, Breitbandanschluss.
- *Standortqualitäten schaffen:* Keine Standardgewerbeflächen sondern hochwertige innerstädtische Standorte, "Gewerbeparklandschaften".
- *Weiche Standortfaktoren/Imageförderung:* hochwertige Kultur- und Unterhaltungsangebote, hohe Wohnqualität, Standortaufwertung für zuwandernde Wissensarbeiter (Imagefaktor).

Wichtig sind in diesem Kontext auch integrierende regionale Projekte und regionale Verantwortungsgemeinschaften bezogen auf spezielle Themen wie Gesundheit, Luftfahrt, Maschinenbau usw.

Literatur:

Hans Joachim Kujath (Hrsg.): Zur neuen Rolle der Metropolregionen in der Dienstleistungswirtschaft und Wissensökonomie. Münster 2005

Hans Joachim Kujath: Die Rolle der Wissensökonomie in der globalen Arbeitsteilung. In: H. Heinelt; H. J. Kujath; K. Zimmermann (Hrsg.): Wissensbasierte Dienstleister in Metropolräumen. Opladen, Farmington Hills 2007

3.2 Regionale Differenzierung: Wo bilden sich Wachstumspole heraus?

Joachim Ragnitz

Rahmenbedingungen für die regionale Wirtschaftsentwicklung in Brandenburg

- rückläufige öffentliche Einnahmen infolge von Solidarpakt II und einwohnerabhängigem Länderfinanzausgleich
- Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung mit starker regionaler Differenzierung
- unklare Entwicklung von Berlin als der „natürliche“ Wachstumspol für Brandenburg

=> Die Folge ist eine tendenziell gedämpfte wirtschaftliche Entwicklung in Brandenburg (mit Abstufungen vom Zentrum zur Peripherie)

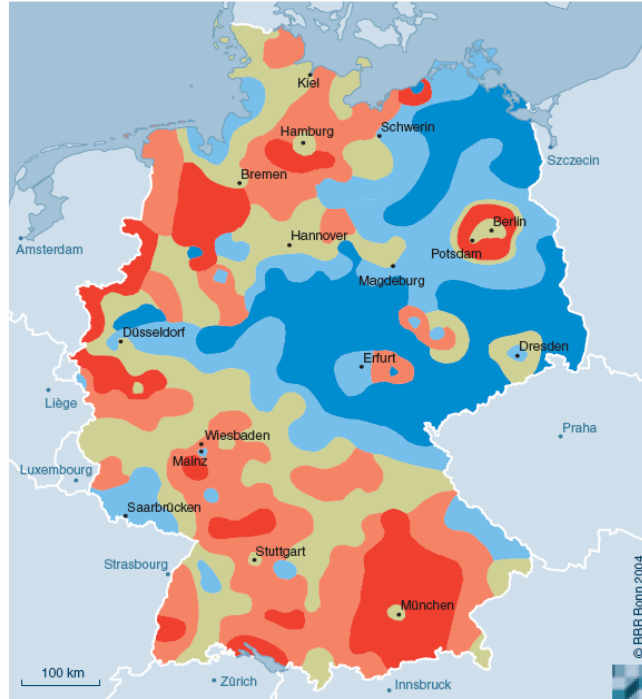
Regionale Entwicklungsmuster I

- engerer Verflechtungsraum wird auf absehbare Zeit ein eher überdurchschnittliches Wachstum aufweisen wegen hoher Attraktivität für Investoren und Bevölkerung
- Peripherie wird „Teufelskreise“ von rückläufiger Wirtschaftsentwicklung und rückläufiger Bevölkerung erleben (Ausnahmen: Kernstädte); vermutlich auch zunehmende gesellschaftliche Probleme wegen selektiver Abwanderung
- öffentliche Daseinsvorsorge wird reorganisiert bzw. eingeschränkt; dies kann die regionalen Differenzierungen noch verstärken
- in einzelnen Regionen an der polnischen Grenze vermutlich zunehmende Konkurrenz durch polnische Wettbewerber

Regionale Entwicklungsmuster II

- Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sind stark korreliert
- Bevölkerungsentwicklung zeigt die Problemregionen der nächsten Jahre
 - Uckermark
 - Prignitz
 - Südbrandenburg
- ähnliche Entwicklungen sind aber auch in den übrigen ostdeutschen Bundesländern sowie in altindustriellen und ländlichen Regionen Westdeutschlands zu erwarten

Trend der Bevölkerungsentwicklung bis 2020



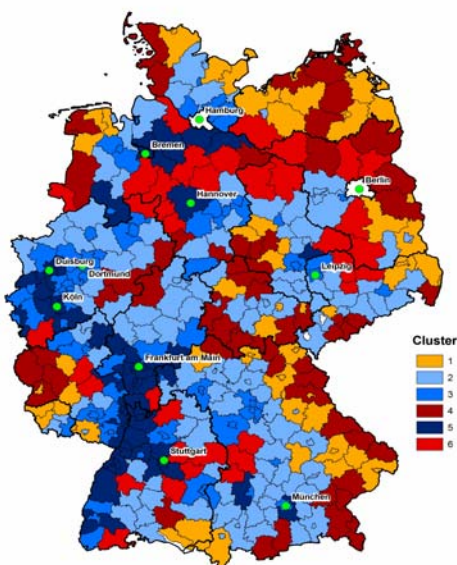
Veränderung der Bevölkerungszahl zwischen 2002 und 2020



Quelle: BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2020/Exp

Gruppierung deutscher Regionen nach Standortfaktoren

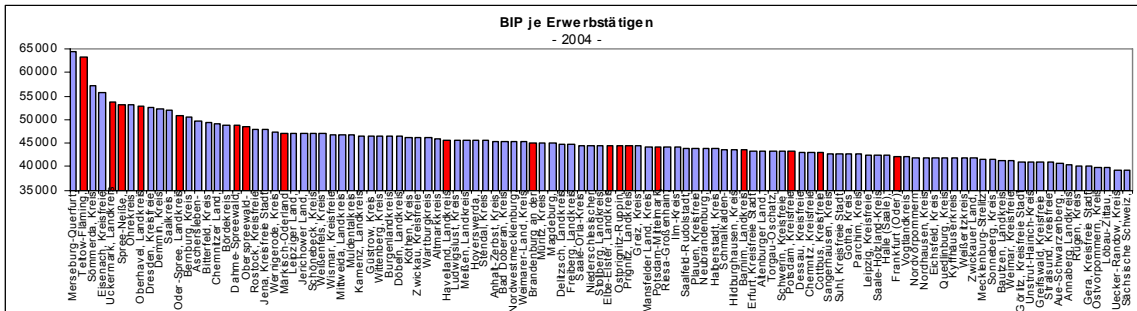
- Einbeziehung von Faktoren wie Erreichbarkeit, Humankapitalausstattung, Produktionsstruktur, Siedlungsdichte usw., nicht aber BIP/Arbeitslosigkeit



- Regionen mit ungünstiger Faktorausstattung (Rottöne) eher im Norden und der östlichen Peripherie konzentriert
- Regionen mit günstiger Faktorausstattung (und zugleich günstigen Indikatoren der Wirtschaftsaktivität) (Blautöne) eher im Südwesten
- eindeutige „Ost-Cluster“ lassen sich nicht ausmachen, aber vergleichsweise hoher Anteil von Problemregionen
- dies gilt auch für Brandenburg (Ausnahmen: PM/HVL/LDS und Kernstädte)

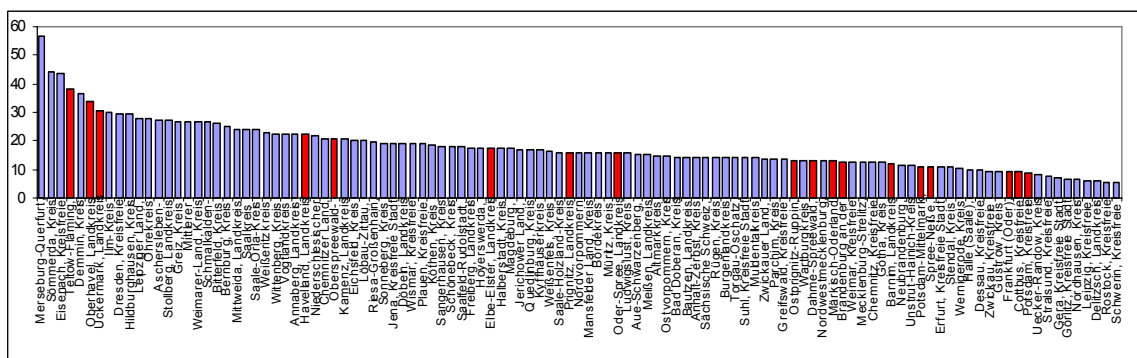
Produktivitätsniveau nach Landkreisen (2004)

- starke Streuung des Produktivitätsniveaus in Brandenburg (höher als in allen anderen ostdeutschen Ländern)
- aber unter den 20 Landkreisen mit dem höchsten Produktivitätsniveau in den ostdeutschen Bundesländern sind immerhin 7 Kreise aus Brandenburg (Berliner Umland und Standorte von einzelnen Großunternehmen) (Brandenburg = rote Kennzeichen)
- Kernstädte weisen nur geringe Wirtschaftskraft auf



Zuwachsraten des BIP je Erwerbstätigen (1999-2004)

- Brandenburger Landkreise (rote Markierung) weisen teils hohe, teils niedrige Zuwachsraten der Produktivität aus
- kein enger Zusammenhang zu Standortgunst, sondern hohes Wachstum vor allem durch einzelne Unternehmen verursacht
- nur geringes Wachstum in kreisfreien Städten
- regionale Ausstrahleffekte sind nur in geringem Maße festzustellen



Gesamtschau der regionalen Entwicklung

- Brandenburgische Städte erfüllen bislang nicht die ihnen zugedachten Funktionen als „Wachstumspol“
- regionale Entwicklung stark von Ansiedlungsentscheidungen (Berliner Umland!) und von einzelnen Großunternehmen geprägt
- oftmals nur geringe „Vernetzung“ der strukturbestimmenden Unternehmen in ihrer Region

- regionale Differenzierung der Wirtschaftskraft nimmt stark zu; Differenzierungsgrad ist nur noch in Bayern/ NRW/Hessen höher

Sektorale Wirtschaftsentwicklung

- nur geringe Unterschiede zu den anderen ostdeutschen Ländern (Spezialisierungsmuster, sektorale Wirtschaftsentwicklung)
- sektorale Struktur in den einzelnen Landkreisen zum Teil stark durch einzelne Unternehmen geprägt (mit der Gefahr lokaler Monostrukturen)
- weitere Besonderheiten:
 - Fortdauer transformationsbedingter Strukturmuster (Bau, öffentliche Verwaltung, regional orientierte Produzenten)
 - ohne Bedeutung von Landwirtschaft in berlinfernen Regionen (Beschäftigtenanteil > 5%; NBL: 2,7%)
 - teilweise hohe Bedeutung von Logistik (bis zu 10%; NBL: 4,9%)
 - unternehmensnahe Dienste unterproportional vertreten

Industriepolitische Strategie der Landesregierung

- prinzipiell ist Konzentrationsstrategie (regional/sektoral) der Landesregierung wegen zunehmender Mittelknappheit sinnvoll

aber:

- „strategische Cluster“ der Landesregierung orientieren sich an vorhandenen Strukturen mit oftmals nur lokaler Bedeutung
- Ausstrahleffekte für die regionale Entwicklung sind unsicher
- in gesamtdeutscher Betrachtung wird kritische Masse bisher nur in Ausnahmefällen erreicht (IIC nennt nur vier bis fünf wettbewerbsfähige Branchen in BB (Logistik/Optik/Biotechnologie/Pharma/Luftfahrt)
- Nachhaltigkeit der Förderung ist ungewiss, weil es sich teilweise um langfristig schrumpfende Branchen in Deutschland handelt (Holzgewerbe, Papiergewerbe, Metallindustrie u.a.)

Schlussfolgerungen für die regionale Entwicklung

- grundsätzliche Möglichkeiten:
- Akzeptanz bestehender und sich noch verschärfender Unterschiede
- Intensivierung von Ausgleichsstrategien
- Realistisch und (politisch) durchsetzbar sind wohl nur Kompromisslösungen zwischen beiden Extremen

=> Notwendigkeit der Erarbeitung von raumordnerisch fundierten regionalökonomischen Entwicklungskonzepten für die peripheren Regionen.

Regionale Entwicklungsstrategien

- Konzentration auf wissensintensive Produktionen in den Ballungsräumen Brandenburgs/im Berliner Umland
- Konzentration auf Versorgungs-/Erholungs-/Ausgleichsfunktionen in der Peripherie; in Teilbereichen auch Kooperation mit Polen
- Stärkung der Mittelzentren in den berlinfernen Regionen; Verbesserung der infrastrukturellen Anbindung nach Berlin
- Rolle der regionalen Akteure und interregionale Kooperation ist wichtig (sowohl für Formulierung als auch für Umsetzung von regionalen Entwicklungskonzepten)
- Entwicklung neuartiger Instrumente der öffentlichen Daseinsvorsorge in der Peripherie
- kleinräumige Entleerungsprozesse zulassen

4. Kulturelle Identitäten und politische Willensbildung

4.1 Regionsbildungen als Gegenstand politischer Auseinandersetzungen

Manfred Rolfes

Regionsbildungen als Gegenstand politischer Auseinandersetzungen¹

In diesem Impulsreferat werden hinsichtlich des Themas „Regionsbildung“ einige Überlegungen angestellt, die möglicherweise etwas anders ausfallen, als dies von einem Geographen erwartet wird. Zunächst soll im Teil I am Beispiel des Landes Brandenburg deutlich gemacht werden, dass die Bildung von Regionen und die Veränderung von Regionsgrenzen in politisch-historischer Perspektive offenbar kein ungewöhnlicher Vorgang ist. Im Teil II wird dann anhand eines kurzen Theorieinputs aus der Humangeographie gezeigt, was es bedeutet, Regionen als soziale Konstrukte aufzufassen und welche Fragestellungen sich daraus für die Untersuchung und Analyse von Regionsbildungen ergeben. Im III. Teil sollen schließlich die jüngsten politischen Diskurse um die Bildung von Regionen im Land Brandenburg an ausgewählten Beispielen analysiert werden. Dies geschieht zum einen auf der Grundlage von Planungsunterlagen von Landesbehörden und zum anderen auf der Basis der Regionalisierungsvorschläge der Oppositionsparteien. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit.

I. Regionsbildungen in Brandenburg

Ein Blick in die Geschichte der Provinz und des Landes Brandenburg zeigt, dass es bei Grenzziehungen und Regionalisierungen in den vergangenen 200 Jahren immer wieder Verschiebungen gegeben hat. Insbesondere die Veränderung von politischen Herrschaftsverhältnissen und Machtkonflikte führten zu geänderten Grenzverläufen und neuen territorialen Zuschnitten von administrativen Gebietseinheiten.

So bestand die 1815 gegründete Provinz Brandenburg mit den Regierungsbezirken Potsdam und Frankfurt (Oder) aus 15 Stadt- und 41 Landkreisen. Flächenmäßig war die Provinz Brandenburg seinerzeit erheblich größer als heute. So reichte die Provinz mit der Neumark noch weit in das heutige polnische Staatsgebiet hinein. Diese Provinz Brandenburg hatte bis auf kleinere Änderungen von Grenzverläufen bis zum Beginn des 20. Jahrhundert Bestand. Erst in den 1920er Jahren löste sich die Provinz im Zusammenhang mit Wachstum der Stadt Berlin und der Bildung der neuen administrativen Einheit Groß-Berlin teilweise auf.

Nach dem Ende des 2. Weltkriegs wurde die Provinz Brandenburg vorläufig aufgelöst. Mit der Gründung der DDR entstanden die drei Bezirke Potsdam, Frankfurt (Oder) und Cottbus.

¹ Schriftliche Fassung des Vortrags auf der Fachkonferenz „Regionen in Brandenburg“ am 27. April 2007 in Potsdam

Diese drei Bezirke deckten sich nur näherungsweise mit den Umrissen der ehemaligen Provinz Brandenburg. So gehörten beispielsweise die ehemals der Provinz Brandenburg zugeordnete Gebietseinheiten um Perleberg im Westen und Templin und Prenzlau im Nordosten nicht zu diesen drei Bezirken, die in der Nachfolge der Provinz bzw. des Landes Brandenburg gegründet wurden. Die drei Bezirke bestanden aus 6 Stadt- und 38 Landkreisen. Insgesamt blieben die Grenzzuschnitte der Landkreise mit einigen Änderungen weitgehend erhalten. Aufgrund der zentralistischen Staatsstruktur waren allerdings die Gestaltungsspielräume der Stadt- und Landkreise gering.

Eine weitere wesentliche Änderung der Regions- und Gebietszuschnitte in der Brandenburger Region wurde schließlich nach der politischen Wende 1989 mit der Kreisgebietsreform im Jahr 1993 umgesetzt. Kurz nach der Wende wurde zunächst Brandenburg als Bundesland wieder installiert. Die Grenzen der drei ehemaligen DDR-Bezirke blieben dabei nur zum Teil erhalten. Es gab hinsichtlich der Landesgrenzen und der Kreisgrenzen starke Orientierungen an der Vorkriegssituation. Die ursprünglichen mittleren Verwaltungsinstanzen und Gebietskörperschaften zwischen der Landes- und Kreisebene (Regierungsbezirke der Kriegs- und Vorkriegszeit oder die Bezirke aus der DDR-Zeit) wurden aufgehoben. Für Teilaufgaben (zum Beispiel die Raum- und Regionalplanung) wurden die Planungsregionen gebildet. Die Kreisebene wurde zu Beginn der 1990er Jahre als Entscheidungs- und Handlungsebene grundsätzlich aufgewertet, vor allem im Jahr 1993 mit dem Inkrafttreten der Kreisgebietsreform. Von den ursprünglich 38 Brandenburger Landkreisen blieben letztlich nur 14 übrig. Die Anzahl der kreisfreien Städte wurde von 6 auf 4 reduziert.²

Die zentralen Zielsetzungen und die Grundgedanken der Kreisgebietsreform im Land Brandenburg im Jahr 1993 können unter anderem bei Franzke/Büchner (2001) nachgelesen werden. Sichtwortartig seien als wichtige Punkte für die Durchführung der Kreisgebietsreform genannt:

- Effizienzsteigerung der Kreisverwaltungen durch größere Kreiszuschnitte
- Förderung der Strukturpolitik, auch durch eine Dezentralisierung der Verwaltung
- Verzicht auf dritte Verwaltungsebene (Regierungsbezirke)
- Klare Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften
- Förderung von Kreisidentitäten

Die Kreisgebietsreform im Land Brandenburg wurde überwiegend als positiv dargestellt, weil umfassende Zusammenlegungen von Landkreisen zu größeren Verwaltungseinheiten vorgenommen wurden. Zahlreiche Kreise wurden zusammengelegt und damit alte Kreisstrukturen aufgelöst. Selbstverständlich gingen diese Kreisgebietsreform und die Kreiszusammenlegungen mit erheblichen Konflikten einher. Einige Kreise reichten sogar

² Vgl. Büchner, Franzke, 2002, S. 101.

Verfassungsbeschwerde gegen ihre Auflösung ein. Damit wird bereits anhand der Kreisgebietsreform aus dem Jahr 1993 deutlich, dass Regionalisierungen und Regionsneuregelungen oftmals mit Konflikten verbunden sind und Regionalisierungen in politischen Entscheidungsprozessen aushandelt werden müssen.

II. Regionen als soziale Konstrukte

Da in diesem Beitrag von Regionsbildungen und Regionalisierungen die Rede sein soll, scheint ein Blick in die raumtheoretischen Diskussionen in der Geographie lohnend. Auf der Grundlage dieser theoretischen Diskurse kann verdeutlicht werden, welche Fragen und Einsichten sich im Zusammenhang mit der Regionalisierungsdiskussion im Land Brandenburg ergeben. Die neuen Theorieansätze sollten zunächst von klassischen Regionalisierungsverfahren in Geographie und Regionalwissenschaften abgegrenzt werden.

Klassische Regionalisierungsverfahren in Geographie und Regionalwissenschaften

Zu den klassischen und in Geographie, Planung und Regionalwissenschaften am weitesten verbreiteten Regionalisierungsverfahren dürften *quantitativ* orientierte Analyseansätze sein. Zu diesen quantifizierenden Verfahren der Regionalanalyse sind beispielsweise die Faktoren-/Clusteranalyse oder Indikatorbasierte Klassifizierungsverfahren zu zählen. Diese haben insbesondere in den 1970er Jahren Eingang in die empirische Regionalforschung gefunden und kommen auch heute noch in der Raum-/Regionalanalyse und der räumlichen Planung regelmäßig zur Anwendung.³ Auf die methodischen Probleme bei der Anwendung dieser Verfahren (z.B. unzureichende Datenqualität, eingeschränkte Aussagekraft von Indikatoren und Variablen, Schwierigkeiten bei der Berücksichtigung qualitativer Informationen) kann hier nicht ausführlich eingegangen werden.

Die angedeuteten methodischen Kritikpunkte quantitativer Klassifizierungsverfahren werden teilweise bei der Anwendung von *qualitativen* Verfahren und Variablen zur Regionalisierung (z.B. Delphi-Verfahren, Expertengespräche, qualitative Bewertungsverfahren) aufgefangen und relativiert.⁴ Aber auch qualitative Klassifizierungsverfahren weisen Schwachstellen auf. Problematisch ist insbesondere die Subjektivität der qualitativen Bewertungsmaßstäbe sowie die Entscheidungsbeeinflussung durch politische Diskurse.

Quantitative wie qualitative Regionalisierungsverfahren haben unabhängig von ihrer methodischen Herangehensweise zum Ziel, abgegrenzte und klar bestimmbare Regionen oder Gebietseinheiten zu klassifizieren und zu konstruieren. Mit diesen Verfahren sollen Regionalisierungen und Regionsbildungen erarbeitet werden oder Entscheidungshilfen für Regionalisierungen geliefert werden. Ausgangspunkt dieser Regionalisierungen sind

³ Vgl. z.B. Steingrube, 1998, S. 67 ff.,

⁴ Vgl. Pohl (1998), S. 95 ff. und Jacoby/Kistenmacher (1998), S. 146 ff.

erhobene Daten aus den zugrunde liegenden Raumeinheiten oder über die betrachteten Raumeinheiten. Auf der Grundlage sozialer, politischer, ökonomischer, infrastruktureller oder kultureller Raumvariablen werden physisch-materielle, abgrenzbare (oftmals in gewisser Hinsicht homogen erscheinende) Raumeinheiten konstruiert.⁵

Räume und Regionen als soziale Konstruktionen - Theoriebezüge aus der Geographie

Seit den beginnenden 1980er Jahren nimmt insbesondere die deutschsprachige Humangeographie zunehmend Abstand von einem traditionellen, essentialistischen Raumparadigma, das dem Raum oder räumlichen Strukturen als Erklärungsgrundlage für soziale, ökonomische, politische oder kulturelle Phänomene eine prominente Stellung eingeräumt (Prinzip des Containerraums). Gleichwohl wird in vielen Wissenschafts- und Politikfeldern immer noch mit diesem alltagsweltlichen und unpräzisen, aber nach wie vor sehr eingängigen Raumbegriff operiert. In der Humangeographie wird dagegen eine intensive Diskussion über eine wissenschaftstheoretische Fundierung konstruktivistischer Raumkonzepte geführt.⁶ Dabei steht u.a. die Frage im Zentrum, welche sozialen Funktionen und welchen Sinn Verräumlichungen und Regionalisierungen haben. Räume sind danach gerade nicht mehr physische Entitäten, sondern werden in erster Linie als gedankliche Konstrukte (Raumkonzepte, Raumabstraktionen oder Raumsemantiken) verstanden. Aus der Perspektive einer *handlungszentrierten Sozialgeographie* alltäglicher Regionalisierungen⁷ werden Räume nicht länger als physisch-materiell aufgefasst, sondern als (Handlungs-) Konzepte, die im Kontext der Handlungen von Subjekten durch ein alltägliches Geographie-Machen konstituiert werden. Die handlungszentrierte Sozialgeographie versteht Räume als eine begriffliche Konzeptualisierung. Raumlabels und Raumabstraktionen (z.B. Kreis- und Heimatidentitäten, Sitze von Landkreisen, Tourismusregionen, Bebauungspläne oder Flächennutzungspläne) entstehen in Handlungen und bieten gleichzeitig Orientierungen für das Handeln. Räume sind somit aus dieser Perspektive nicht als physisch-materielle Gegenstände relevant, sondern stellen sinnhafte Reduktionen, Kategorien und Referenzen für die handelnden Subjekte und deren Handlungsverwirklichung dar.

In der *systemtheoretischen Sozialgeographie* werden nicht mehr alle sozialen Dinge der Welt als Element von Raum anzusehen, sondern Raum primär als Element sozialer Kommunikation zu betrachten.⁸ Raum ist ein gedankliches Konstrukt. Allerdings keines, welches (wie bei der handlungszentrierten Sozialgeographie) aus Handlungskontexten entsteht, sondern das als gesellschaftliches Mittel der Informationsaufbereitung genutzt wird

⁵ Vgl. die Raumbegriffe Chora und Region bei Hard (1977/2003), S. 16.

⁶ Zu den Grundlagen und dem Verlauf dieser Diskussion vgl. Hard 1986, 1993 und 1999; Klüter 1986; Weichart 1993; Werlen 1987 und 1997.

⁷ Vgl. insbesondere Werlen, 2000, S. 327 ff. und 336 ff.

⁸ Siehe insbesondere Klüter, 1986; Hard, 1986 und in jüngster Zeit Redepenning, 2006.

und damit Bestandteil sozialer Kommunikation ist. Soziale Systeme (z.B. eine Organisation wie die Landesregierung oder kommunale Behörden) spannen im Rahmen ihrer kommunikativen Prozesse abstrakte Räume oder Örtlichkeiten auf, die mit Sinn aufgefüllt sind und in den sozialen Systemen einen orientierenden Charakter haben. Dabei haben insbesondere Organisationen die Macht und Möglichkeit, dauerhafte raumbezogene Semantiken herzustellen⁹ (zum Beispiel durch Gesetzeserlasse und Verordnungen die Grenzen von Landkreisen und kreisfreien Städte oder Kreissitze festzulegen). Welche Bedeutung eine räumliche Semantik besitzt oder in welcher Weise sie kommunikativ verarbeitet wird, hängt somit sehr stark vom jeweiligen sozialen System und der Beobachterperspektive ab.

Diese wissenschafts- und raumtheoretischen Perspektiven und Überlegungen haben erhebliche Folgen für das Verständnis von Räumen in der Humangeographie sowie die daraus abzuleitenden Fragestellungen. Die konstruktivistischen Ansätze räumen mit einer ganzen Reihe von alltagsweltlichen Verständnissen auf, die den Umgang mit und die Verwendung von Raumbegriffe innerhalb wie außerhalb der Geographie geprägt haben. Dieser „anderen“ Sicht auf Räume und Regionen ist inhärent, dass Erklärungen für ein räumliches Auftreten oder ein lokales Vorhandensein sozialer oder politischer Phänomene dementsprechend in sozialen oder politischen Kontexten zu suchen und auch zu finden sind. Um soziale Strukturen oder politische Problemlagen zu verstehen und zu erklären, müssen in erster Linie soziale und politische Hintergründe herangezogen und aktiviert werden und nicht räumliche Begründungszusammenhänge.

In der Alltagswelt wird gleichwohl Soziales oder Politisches sehr häufig im Kontext von Handlungs- oder Kommunikationsprozessen auf Räume, räumliche Begriffe oder räumliche Semantiken projiziert. Räumliche Kürzel (oder Abstraktionen oder Semantiken) werden für die Etablierung, den Transport oder die Sicherung komplexer sozialer Tatbestände oder Informationen genutzt. Wenn Verräumlichungen in diesem Sinne als das Ergebnis sozialer Prozesse aufgefasst werden, dann macht es im Umkehrschluss keinen Sinn, Räumliches oder Raumstrukturen zu nutzen, um soziale oder politische Phänomene zu strukturieren. Wendet man dieses konstruktivistische Raumverständnis auf die oben geschilderten klassischen Klassifizierungs- und Regionalisierungsverfahren an, so sind Regionen, Raumeinheiten oder administrative Grenzen nicht sachlogisch aus sozialen, kulturellen, ökonomischen oder politischen Raumdaten deduzierbar.

Aus einem konstruktivistischen Raumverständnis müssen dementsprechend von der Humangeographie auch andere Raumfragen und raumbezogenen Fragestellungen gestellt werden:

- Welche sozialen Phänomene werden auf Räume oder raumbezogene Semantiken

⁹ Vgl. Klüter, 2000, S. 601 f.

projiziert?

- Welche sozialen Sachverhalte werden herangezogen oder genutzt, um räumlich zu strukturieren?
- Wie wird bei der Projektion von Sozialem auf Räumliches Komplexität reduziert? Welche Komplexität wird dabei reduziert?
- Von wem werden die Raumsemantiken bzw. Regionalisierungen zu welchem Zweck und mit welchen Mitteln erzeugt?
- Wer wird durch die erzeugten Raumsemantiken oder Regionalisierungen orientiert? Wer soll orientiert werden?

Es wird nun unmittelbar einsichtig, dass diese raumtheoretische Herangehensweise sehr gute Ansatzpunkte bietet, um Regionalisierungen als Konfliktfelder im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse im Land Brandenburg zu analysieren. Ausgehend von diesen Theorieüberlegungen und der ihnen zugrundeliegenden Systematik soll nun skizziert werden, wie die aktuelle politische Regionalisierungsdebatte im Land Brandenburg strukturiert werden kann.

III. Politische Diskurse um Regionen

Die Länder Berlin und Brandenburg haben sich darauf verständigt, die Weichen für die Raumentwicklung neu zu stellen. Das bisherige, auf Ausgleich zwischen den Teilräumen orientierte Leitbild der „Dezentralen Konzentration“ wird abgelöst. Der Grundsatz, systematisch Stärken zu stärken, ist die neue Richtschnur für die gesamte künftige Politik.

Dieses Zitat aus dem Vorentwurf des Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg (2006, S. 5) verdeutlicht die grundsätzliche Neuorientierung der räumlichen Planung und Entwicklung in der Region Berlin-Brandenburg. Die Ziele und Instrumente der Raumordnung und Landesplanung folgen nicht mehr dem bisherigen Prinzip, durch eine dezentrale Konzentration alle Teilräume der Großregion gleichermaßen zu fördern, sondern es gilt, regionale Wachstumskerne und Zukunftsbranchen systematisch zu unterstützen. Diese Änderung der Planungsprinzipien ist in den Ländern Berlin und Brandenburg politisch wie medienöffentlich breit diskutiert worden. Dabei wird einerseits von einer Abschaffung des Gießkannenprinzips und einer sinnvollen Konzentration der knapper werdenden Ressourcen auf förderungswürdige Regionen und Branchen gesprochen, andererseits wird das bewusste „Zurücklassen“ ganzer Landstriche und die Aufkündigung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes der Raumordnung heftig kritisiert.

In diesem Kapitel sollen nun Teile dieses politischen Diskurses um Regionen und Regionalisierungen im Land Brandenburg analysiert werden. Zunächst werden die von unterschiedlichen Seiten vorgenommenen Regionalisierungen vorgestellt. Dabei geht es im

Kern um die Frage: Von wem werden in welchen Zusammenhängen welche Regionalisierungen in die Diskussion gebracht? Was wird regionalisiert? Welche Regionen oder Raumeinheiten werden in politischen Diskursen benannt, etabliert und konstruiert. Inwieweit lässt sich ermitteln, welche Zielsetzungen mit diesen Regionalisierungen verfolgt werden. Dazu sollen zwei unterschiedliche Standpunkte und Diskussionsstränge der Regionalisierungsdebatte im Land Brandenburg in den Fokus genommen werden:

- Zu einen werden die Verräumlichungen, raumbezogenen Semantiken und raumorientierten Argumentationsmuster zusammengestellt und beschrieben, die im Leitbild der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg¹⁰, darüber hinaus im Entwurf des Landesentwicklungsprogramms Berlin-Brandenburg¹¹ und schließlich im Vorentwurf des Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg¹² verwendet werden. Es handelt sich also um die Vorstellungen der Brandenburger und Berliner Landesplanungsbehörden.
- Zum anderen wird in diesem Kapitel das im Zusammenhang mit der Tagung ausgearbeitete Thesenpapier „Für ein Brandenburg der Regionen“¹³ im Hinblick auf Verräumlichungen und raumbezogene Semantiken durchgesehen. In dem Thesenpapier werden insbesondere die Positionen der oppositionellen Linkspartei.PDS im Brandenburger Landtag im Zusammenhang mit der Diskussion um das Leitbild Berlin-Brandenburg sowie das Landesentwicklungsprogramm bzw. den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg dargestellt und begründet.¹⁴

Raumbezogene Semantiken und Regionalisierungen in den Planungsdokumenten der Berlin-Brandenburger Landesplanungsbehörden

In dem gemeinsamen Leitbild der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg¹⁵ werden grundsätzlich nur wenige explizite Regionalisierungen vorgenommen. Im Leitbild wird dargestellt, dass Berlin und der berlinnahe Verflechtungsraum als regionaler Fokus und als Wachstumskern der gesamten Region fungieren und entsprechend gefördert werden sollen. Darüber hinaus wird ohne weitere räumliche Spezifizierungen oder die Benennung von Orten bzw. Regionen darauf verwiesen, dass eine Konzentration auf ökonomische Wachstumskerne erfolgen soll. Es wird auch die Bedeutsamkeit von Ankerstädten und das Prinzip der Polyzentralität als Zielperspektive angesprochen. Spezielle Orte, Städte oder

¹⁰ Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, 2006.

¹¹ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, 2006.

¹² Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, 2007.

¹³ Nord, T.; Falkner, T., 2007.

¹⁴ Vgl. auch die Ausführungen in Die Linke.PDS-Fraktion im Landtag Brandenburg, 2006.

¹⁵ Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, 2006.

Regionen werden indes im Leitbild der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg nicht genannt. Das Leitbild kommt allerdings auf die besondere Handlungserfordernisse in ländlichen und dünn besiedelten Teilräumen der Hauptstadtregion zu sprechen. Auch hier ohne die Benennung dieser Regionen mit besonderen Handlungsherausforderungen. Grundsätzlich wird im Leitbild davon ausgegangen, dass die Potenzialen in allen Teilräumen optimal zu nutzen sind.

Auch der Entwurf des Landesentwicklungsprogramms der Länder Berlin und Brandenburg¹⁶ beinhaltet kaum Hinweise auf Landesteile, Regionen oder Städte, die zukünftig stärker oder weniger stark gefördert werden sollen.¹⁷ Thematisiert wird aber die Ablösung vom Prinzip der „Dezentralen Konzentration“. Dies wird zweifellos Konsequenzen für einige Kommunen und Landkreise haben. Welche betroffen sein werden, wird im Entwurf des Landesentwicklungsprogramms noch nicht mitgeteilt. In allgemeiner Form werden Festlegungen getroffen, dass eine räumliche und sektorale Konzentration öffentlicher Mittel erfolgen soll. Insbesondere wachstumsstarke Regionen sollen gefördert werden. Regionale Festlegungen erfolgen nicht. Neu eingeführt wird im Entwurf des Landesentwicklungsprogramms der Begriff der Kulturlandschaften.¹⁸ Das Kulturlandschaftskonzept dient dazu, Regionen bzw. Orte/Städte auszuwählen und basierend auf dieser Auswahl, Förderinhalte und beispielhaft regionale Förderungsschwerpunkte zu begründen. Die ausgewählten Kulturlandschaften orientieren sich dabei in der Regel nicht an administrativen Grenzen. Vielmehr erfolgt die Auswahl und Abgrenzung solcher Kulturlandschaften nach historischen, historisierenden, ökologischen, ökonomischen, infrastrukturellen, funktionalen, siedlungsstrukturellen oder anderen Kriterien. Räumlich konkreter werden dann die regions- oder ortsbezogenen Verräumlichungen im Vorentwurf des Landesentwicklungsplans.¹⁹ Hier erfolgt beispielsweise die explizite Benennung von Ober- und Mittelzentren. Aus dieser Auflistung wird dann letztendlich deutlich, inwieweit gegenüber der vorherigen Landesplanung Veränderungen vorgenommen wurden. Zudem wird das bereits im Landesentwicklungsprogramm angesprochene Kulturlandschaftskonzept²⁰ weiter konkretisiert. So werden auf der Grundlage der

¹⁶ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, 2006.

¹⁷ Eine Ausnahme bildet die Region um den Flughafen Berlin-Brandenburg.

¹⁸ Die Landschaft in der Hauptstadtregion ist keine Naturlandschaft mehr, sondern eine seit Jahrhunderten vom Menschen gestaltete Kulturlandschaft, die sich auch weiterhin im Wandel befindet und vielfältige Prägungen und Erscheinungsformen aufweist, so dass insgesamt ein vielfältiges Mosaik unterschiedlicher Kulturlandschaften entstanden ist. Ihre charakteristischen Erscheinungsbilder werden durch das Zusammenspiel zwischen Natur- und Kultureinflüssen, Freiräumen, Siedlungen und gebauten Strukturen bestimmt. (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, 2006, S. 11).

¹⁹ Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, 2007.

²⁰ Diese ... „kulturlandschaftliche[n] Handlungsräume beruhen auf der Analyse historischer Regionsbildungsprozesse, von Landschafts-, Siedlungs- und Flächennutzungsstrukturen, der natürlichen und baulichen Ausstattung von Kulturlandschaften sowie Steuerungsansätzen, Netzwerken, Projekten und

kulturlandschaftlichen Gliederung im Vorentwurf des Landesentwicklungsplans ausgewählte Räume und Regionen benannt, in denen ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Es ist somit ein qualitatives Klassifizierungsverfahren der Regionalisierung zum Einsatz gekommen.

Wie lassen sich nun diese raumbezogenen Semantiken und Regionalisierungen aus der Perspektive der oben diskutierten Theoriezugänge interpretieren? Zunächst ist festzustellen, dass im gemeinsamen Leitbild der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg und im Entwurf des Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg nur selten Regionen, Räume, Orte oder Städte explizit als Förderschwerpunkte oder nicht mehr zu fördernde Regionen benannt werden. Damit bieten die vorgenommenen Regionalisierungen und raumbezogene Semantiken erst einmal wenig Angriffsfläche für Konflikte um regional abgrenzbare Förderungen/Nicht-Förderungen oder Grenzziehungen. Im Entwurf des Landesentwicklungsprogramms und insbesondere im Vorentwurf zum Landesentwicklungsplan werden dann aber auf der Basis ökonomischer Kriterien, auf der Grundlage des Prinzips der Zentralen-Orte sowie mit Hilfe des neu eingeführten Kulturlandschaftskonzeptes Regionalisierungen etabliert und entsprechend begründet. Ökonomisch-wirtschaftsräumliche, siedlungsstrukturell-funktionale, soziale, regional-identifikative oder kulturelle Strukturen werden herangezogen, um die Regionalisierungen zu rechtfertigen. Insbesondere das Kulturlandschaftskonzept bietet hierbei zahlreiche Ansatzpunkte für Regionalisierungen. Diese Regionsbildungen und Grenzziehungen werden allerdings teilweise auf der Basis von nur eingeschränkt oder schwierig nachweisbaren Kriterien vorgenommen: z.B. kulturlandschaftliche Einheit einer Region, regionale Identität der Bevölkerung, Existenz und Reichweite von sozialen Netzwerken, Wirtschaftsräume, historisch-genetische Siedlungsformen. Weitgehend unräumliche, weil soziale, politische oder kulturelle Charakteristika und Merkmale werden hier für eine räumliche Strukturierung herangezogen.

Raumbezogenen Semantiken und Regionalisierungen im Thesenpapier „Brandenburg der Regionen“

Wie die Berlin-Brandenburger Landesplanungsbehörden kommen auch die Autoren des Thesenpapiers „Brandenburg der Regionen“ überwiegend auf der Basis eines qualitativen Klassifizierungsverfahrens zu ihren Regionsbildungen. Es werden sozio-ökonomische, historisch-kulturelle oder allgemeine geographische Gemeinsamkeiten herangezogen, um räumlich zu strukturieren. Für die Regionalisierung wird unter anderem auf räumlich-

Förderinstrumenten mit Kulturlandschaftsbezug, wie beispielsweise Großschutzgebiete, Regionalparks, Leader-Regionen, Tourismusregionen, Kulturlandschaften des UNESCO-Welterbes, Städtetnetze sowie Stadt-Land-Kooperationen.“ (Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, 2007, S. 10).

funktionale Verflechtungen hingewiesen. Regionen werden von den Autoren als handelnde Subjekte beschrieben und aufgefasst, die ihr endogenen Potenziale aktivieren müssen. Auch Nord/Falkner nutzen (wie die Berlin-Brandenburger Landesbehörden im Landesentwicklungsplan) für die Etablierung und Aufladung der raumbezogenen Semantiken soziale Variablen wie die regionale Identität, historische Entstehungshintergründe von Regionen oder kulturelle Kategorien.

Zur räumlichen und raumbezogenen Strukturierung verweisen die Autoren darüber hinaus auf drei Grundtypen von Regionen, wie sie vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung verwendet werden (Zentralraum, Peripherraum und Zwischenraum). Diese regionalen Grundtypen sind auf der Grundlage eines quantitativen Klassifizierungsverfahrens entstanden, das vor allem die Indikatoren Einwohner- und Siedlungsdichte sowie die Entfernung zu Zentren zum Ausgangspunkt der Einteilung macht. Auf der Grundlage dieser Überlegungen wird dann ein quantitatives Indikatoren basiertes Modell zur Regionalisierung in der Region Berlin-Brandenburg vorgeschlagen. Hinzu kommen ausgewählte qualitative Elemente. Es soll also auf der Basis eines sehr komplexen, quantitative wie qualitative Kriterien verwendenden Verfahrens regionalisiert werden.

Vor dem Hintergrund dieses komplexen Indikatoren- und Kriterienensets wird dann die Großregion Berlin-Brandenburg zum einen in ländliche berlinferne Regionen und zum Zweiten in die Metropolregion Berlin mit Umland eingeteilt. In dem als „Speckgürtel“ bezeichneten engeren Berliner Umland werden vier unterscheidbare Regionen identifiziert, die sich nur teilweise mit den Landkreisgrenzen decken. Für den ländlichen Brandenburger Raum werden fünf Regionen gebildet, die größer sind als die bisherigen Landkreise. Damit wird von den Autoren gleichzeitig auch eine Diskussion über die Landkreiszuschnitte in Brandenburg angeregt.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass Nord/Falkner auf Basis klassischer Klassifizierungsverfahren der Regionalforschung zu ihren Regionalisierungen gekommen sind. Damit gehen sie (wie auch die Berlin-Brandenburger Landesbehörden) von der Existenz regionalisierbarer Strukturen des Sozialen, Kulturellen oder Ökonomischen aus. Komplexe sozialer, kultureller, historischer oder ökonomischer Phänomene werden von ihnen auf raumbezogene Semantiken projiziert (Containerraumprinzip). Dabei werden die Regionalisierungsvorschläge in der Regel mit Attributen wie Gleichwertigkeit und soziale Gerechtigkeit verbunden – ganz offensichtlich im Gegensatz zu dem Konzept der Landesbehörden, die eine Stärkung und Förderung von Wachstumskernen ins Zentrum stellen. Als Oppositionspartei ist der Aufbau einer Gegenposition zur Regierung erforderlich. Die Profilierung als Oppositionspartei erfolgt über einen explizit formulierten Regionalisierungsdiskurs.

III. Einige abschließende Überlegungen

Aus Sicht aktueller raumtheoretischer Überlegungen in der Humangeographie gehen sowohl die von den Planungsbehörden der Länder Berlin und Brandenburg als auch von der Brandenburger Oppositionspartei vorgeschlagenen Regionalisierungen überwiegend auf gesellschaftliche oder soziale Strukturen zurück (z.B. regionale Identität, Regionalbewusstsein, Kultur, Netzwerke). Diese scheinen aus einer raumtheoretischen Perspektive für Regionalisierungen wenig geeignet zu sein. So ist beispielsweise empirisch wie methodisch weitgehend ungeklärt, inwieweit regionale Identitäten entweder ein Ausgangspunkt oder ein Ergebnis von Regionalisierungen sind. Auch ist es wenig sinnvoll, soziale oder ökonomische Netzwerke regional abzugrenzen, da der Aktionsradius dieser Netzwerke in erster Linie sozial oder ökonomisch bestimmt wird und nicht räumlich.

Wenn Regionalisierungen vorgenommen werden und administrative Grenzen zu ziehen sind, so sollten diese Regionen und Grenzen so konstruiert und etabliert werden, dass politische, ökonomische oder soziale Handlungs- und Kommunikationsprozesse und Interaktionsbeziehungen dadurch gestärkt werden. Aus diesen Gründen werden beispielsweise Überlegungen für eine Fusion der Länder Berlin und Brandenburg angestellt: Soziale, politische, infrastrukturelle und ökonomische Interaktionsbeziehungen und Kommunikations-/Handlungsprozesse sollen vereinfacht und entbürokratisiert werden. Eine kleinräumige, administrative Struktur wirkt aufgrund der Orientierung auf die eigenen, kleinräumlichen Problemlagen oftmals eher hinderlich als förderlich („Kirchturmdenken“).

Wichtiger als die Frage nach einer „optimalen“ Regionalisierung scheint vielmehr die Tatsache zu sein, starke und handlungsfähige regionale Verwaltungen zu schaffen. Diese müssen in die Lage versetzt werden, die sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen in ihren Zuständigkeitsbereichen zu optimieren. Diese politischen Einheiten sind es nämlich, die zwar regional agieren, aber in erster Linie eine sektorale, auf Ökonomie, Infrastruktur, Kultur oder Soziales orientierte Politik betreiben.

IV. Literatur

Büchner, C.; Franzke, J. (2002): Das Land Brandenburg. Kleine politische Länderkunde. Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung.

Büchner, C.; Franzke, J. (2001): Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Bilanz nach 8 Jahren. Potsdam: Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam. (Arbeitshefte 2/2001).

Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (2006): Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Potsdam: Brandenburgische Universitätsdruckerei und Verlagsgesellschaft Potsdam mbH.

Hard, G. (1977/2003): Eine „Raum“-Klärung für aufgeweckte Studenten (1977, gemeinsam mit Dietrich Bartels). In: Hard, G. (2003): Dimensionen geographischen Denkens. Aufsätze

zur Theorie der Geographie, Bd 2. Göttingen: V&R unipress GmbH. (Osnabrücker Studien zur Geographie, Bd. 23). S. 15-28.

Hard, Gerhard (1999): Raumfragen. In: Peter Meusburger (Hg.), Handlungszentrierte Sozialgeographie. Benno Werlens Entwurf in kritischer Diskussion, Stuttgart: Franz Steiner Verlag, S. 133-162.

Hard, Gerhard (1986): Der Raum – einmal systemtheoretisch gesehen. Geographica Helvetica, Heft 41, S. 77-83.

Jacoby, C.; Kistenmacher, H. (1998): Bewertungs- und Entscheidungsmethoden. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover: ARL. S. 146-168.

Klüter, Helmut (2000): Regionale Kommunikation in Politik und Wirtschaft. Informationen zur Raumentwicklung (Die neue Konjunktur von Region und Regionalisierung), Heft 9-10/2000, S. 599-610.

Klüter, Helmut (1986): Raum als Element sozialer Kommunikation. Gießen: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Justus-Liebig-Universität Giessen. (Giessener Geographische Schriften, Heft 60).

Die Linke.PDS - Fraktion im Landtag Brandenburg (2006): Unsere Heimat ... Dialog für ein Brandenburg der Regionen. Für ein zukunftsfähiges und solidarisches Brandenburg Ein Leitbild für die Landesentwicklung.

Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (2007): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Vorentwurf der Plansätze und ihre Begründungen.

Nord; T.; Falkner, T. (2007): Für ein Brandenburg der Regionen. Thesen zum Begriff „Region“ in der Debatte der Linkspartei.PDS zu einem Leitbild für ein zukunftsfähiges und solidarisches Brandenburg. Potsdam, 6. März. 2007.

Pohl, J. (1998): Qualitative Verfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover: ARL. S. 95-112.

Redepenning, Marc (2006): Wozu Raum? Systemtheorie, critical geopolitics und raumbezogene Semantiken. Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde (Beiträge zur Regionalen Geographie, Bd. 62).

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (2006): Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (LEPro). Entwurf in der Fassung vom 4. Juli 2006. Potsdam.

Steingrube, W. (1998): Quantitative Erfassung, Analyse und Darstellung des Ist-Zustandes. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover: ARL. S. 67-94.

Weichart, Peter (1993): Vom „Räumeln“ in der Geographie und anderen Disziplinen. Einige Thesen zum Raumaspekt sozialer Phänomene. In: Jörg Mayer (Hg.), Die aufgeräumte Welt – Raumbilder und Raumkonzepte im Zeitalter globaler Marktwirtschaft, Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum. (Loccumer Protokolle 74/92), S. 225-242.

Werlen, Benno (2000): Sozialgeographie. Eine Einführung, Bern, Stuttgart, Wien: Verlag Paul Haupt.

Werlen, Benno (1997): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung, Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Werlen, Benno (1987): Gesellschaft, Handlung und Raum. Grundlagen handlungstheoretischer Sozialgeographie. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

4.2 Politische Grundlagen starker Regionen

Die Bildung von Regionen in Brandenburg als Frage der Demokratie und politischer Macht -
11 Thesen

Jochen Franzke

Ich möchte zum heutigen Thema „Regionen in Brandenburg“ einige Thesen aus politikwissenschaftlicher Sicht beisteuern. Regionen können aus dieser Sicht als sinnvoller Rahmen für überörtliche politisch-administrative Entscheidungen und Planungen gesehen werden. Deren Bildung ist ein genuin politischer Prozess, bei dem Aufgaben, Kompetenzen und Finanzen im Lande – d. h. die politische Macht – neu verteilt werden. Diese findet des Weiteren ihren Ausdruck in veränderten Formen der regionalen politischen Willensbildung. Die Bildung von Regionen bedarf der demokratischen Legitimierung und sollte die Möglichkeiten der Partizipation der Bürger verbessern, nicht einschränken.

1. Zu den Schwachstellen des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik gehört seit langem das **Fehlen einer handlungsstarken regionalen Ebene**. Alle territorialen Verwaltungsreformen der vergangenen Jahrzehnte haben daran wenig geändert. Viele deutsche Länder, die im Allgemeinen als „Regionen“ betrachtet werden, sind dafür zu groß dimensioniert. Differenzierte regionale Interessen werden in der Landespolitik oftmals nicht ausreichend repräsentiert. Die Mittelbehörden als rein administrative Einheiten sind als Kern einer Regionalbildung ebenfalls ungeeignet. Die bestehende Kreisstruktur²¹ ist hingegen in ihrem jetzigen Aufgabenzuschnitt vielfach politisch-administrativ und finanziell zu schwach, um diese Rolle übernehmen zu können. Einzige Ausnahme sind Ansätze für eine Regionalbildung im Umland größerer Städte (z. B. Region Hannover).
2. Die **Notwendigkeit**, eine solche **eigenständige regionale Ebene** zu etablieren, nimmt aufgrund veränderter nationaler, europäischer und internationaler Rahmenbedingungen zu. Der Wettbewerb zwischen den Regionen in der Europäischen Union um Investitionen, Arbeitsplätze und Fördermittel intensiviert sich. Der Einfluss der Regionen in der EU-Strukturpolitik und auf anderen vergemeinschafteten Politikfeldern verstärkt sich. Die Vielfalt regionaler Entwicklungspfade in Deutschland wird ebenfalls größer, die sozio-ökonomischen Unterschiede zwischen den Regionen – verstärkt durch demographische Entwicklungen - nehmen wieder zu, die ausgleichenden Wirkungen zentralstaatlicher Programme verringern sich.

²¹ Der Begriff der Kreisstruktur schließt hier die kreisfreien Städte ein. Ein Kreis (in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) oder ein Landkreis (in allen anderen Flächenländern) ist nach deutschem Kommunalrecht ein Gemeindeverband und eine Gebietskörperschaft.

3. Die Bundesrepublik braucht daher eine **neue regional ausgerichtete gebietskörperschaftliche Struktur**, die über eine eigene demokratische Legitimität für eine selbst bestimmte regionale Entwicklung verfügt, die notwendigen Kompetenzen, Aufgaben und Spielräume besitzt sowie über eigene finanzielle Grundlagen verfügt. Regionen könnten politisch-administrativ – ähnlich wie die heutigen Kreise - sowohl untere staatliche Bündelungsinstanz der Landesverwaltung als auch überörtliche Gebietskörperschaft kommunaler Selbstverwaltung sein. Das Verhältnis zwischen beiden Dimensionen sollte noch genauer definiert werden. Als starke politisch-administrative Einheiten der Regionen würden sie kompetente, verlässliche und vor allem handlungsfähige Partner von Wirtschaft und Zivilgesellschaft im regionalen Governance-Prozess sein. Die Regionen stehen besser als bisherige Strukturen für die Kongruenz von Administrationsraum, Lebensraum der Bewohner und Wirtschaftsraum.
4. Der politikwissenschaftliche Schlüsselbegriff für unser Thema lautet **regional governance**. Dabei handelt es sich um eine regionale Form der Selbststeuerung, die auf Freiwilligkeit beruht und nicht auf einzelne traditionelle gesellschaftliche Teilsysteme (Politik/Verwaltung, Wirtschaft, sozio-kulturelle Gesellschaft) beschränkt ist.²² Bei governance stehen die Prozesse im Vordergrund, beim klassischen Government die Steuerungsstrukturen. Dies belegt, dass es bei der Regionalbildung nicht zuerst und ausschließlich um den territorialen Zuschnitt der politisch-administrativen Einheiten geht.
5. Die Aufgabe, eine regionale politisch-administrative Ebene zu etablieren, steht auch und in besonders starkem Maße im **Land Brandenburg** auf der Tagesordnung. Erstens leidet das Land unter zuviel zentralistischen Dirigismus der Potsdamer Regierung und ihrer Ministerialbürokratie. Deren pauschale Interventionen werden der Lebensvielfalt im Land und den spezifischen Problemen vor Ort längst nicht mehr gerecht. Zweitens vertieft sich die Trennung des Landes in eine Metropolen-Region (gemeinsam mit dem Nachbarland Berlin und dessen Umland) und in periphere Regionen. Ursachen dafür sind divergierende sozioökonomische Entwicklungen sowie demographische Trends. Der Versuch, diesen Graben durch das Konzept der „Dezentralen Konzentration“ ohne effektive strategische Koordination innerhalb der Regionen zuzuschütten, war in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht erfolgreich. Das seit 2005 von der Landesregierung an dessen Stelle verfochtene Konzept „Stärken stärken“ bietet allerdings den peripheren Regionen ebenfalls kaum Entwicklungsperspektiven.

²² Siehe Dietrich Fürst: Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden 2004, S. 48

6. Angesichts dieser Umstände hat die **Bildung von Regionen „von unten“** in Brandenburg bereits eingesetzt. In einer Reihe von Landkreisen und kreisfreien Städten, regionalen Planungsgemeinschaften, zivilgesellschaftlichen Netzwerken sowie in der privaten Wirtschaft hat – in unterschiedlichem Maße - ein Nachdenken über Regionen in Brandenburg – ganz im Sinne des Steuerungsprinzips des regional governance - eingesetzt. Erste regionale Gremien sind entstanden. Die entsprechenden Bestrebungen entwickeln sich besonders stark in den peripheren Regionen, die immer mehr das Gefühl haben, von der Landespolitik abgekoppelt zu werden. Die Lausitz ist dafür ein gutes Beispiel.

Von oben hat sich bei der Bildung von Regionen wenig getan. Dazu haben sicher verbreitete Ängste beigetragen, dass Regionen zu Vetospielern der Landespolitik werden könnten. Dies sollte natürlich nicht das Ziel sein, aber ohne eine spürbare Rolle der Regionen als Mitspieler in der Landespolitik ist der Prozess der Regionenbildung sinnlos.

7. Ohne eine tief greifende **Funktionalreform und umfassende Kommunalisierung** bislang staatlicher Aufgaben unter Achtung des strikten Konnexitätsprinzips ist eine Regionalbildung sinnlos. Nur eine solche Entwicklung ermöglicht mehr regionale Selbststeuerung. Allerdings nur dann, wenn zugleich staatliche Weisungsbefugnisse reduziert und auch die Aufgaben-Steuerung im operativen Bereich weitgehend übertragen werden.

Des Weiteren wäre über eine Aufgabenübertragung von den Kreisen auf die Gemeinden zu reden. Schließlich kommen auch Möglichkeiten gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung in Frage, insbesondere im front office.

Aufgabe der Landespolitik wäre es, Standards der **Daseinsvorsorge** für das ganze Land zu definieren sowie den Regionen die Mittel und Instrumente in die Hand zu geben, diese unter den konkreten Bedingungen der jeweiligen Region umzusetzen. Brandenburg braucht Regionen, die in der Lage sind, überörtliche Ausgleichsfunktionen wahrzunehmen und sicherstellen zu können, dass die Gemeinden und Ämter in den ländlichen Räumen ihre Dienstleistungen ortsnah und bürgerfreundlich erfüllen können.

8. **Welche Regionen wären für die Mark angemessen?** Viel zu häufig wird der Ausgangspunkt dabei einseitig in der Raumordnung bzw. Landesplanung gesucht. Dies ist jedoch zu kurz gedacht. Entscheidend für eine Regionalbildung ist aus meiner Sicht erst einmal das Vorhandensein regionaler Promotoren, die gemeinsam willens und in der Lage ist, die Zukunft der Region in die eigenen Hände zu nehmen. Dabei handelt es sich um anerkannte Repräsentanten der Region aus Führungspositionen in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft innehaben sowie wichtigen Persönlichkeiten und Organisationen der organisierten Bürgerschaft. Wenn es diesen gemeinsam gelingt,

den Vorteil regionaler Koordination zu entdecken und ein **zukunftsfähiges regionales Projekt** zu entwickeln, kann dies zur Bildung einer Region führen (z. N. ein Leitbild, ein spezifischer Plan, einzelne besondere Aktivitäten). Ohne die Zustimmung der Bevölkerung ist dies aber nicht möglich. Natürlich ist es vorteilhaft, wenn diese Bestrebungen sich auf historisch gewachsene landsmannschaftliche Identitäten stützen können. Ein unabdingbares Element der Regionalbildung ist das Vorhandensein einer solchen Identität jedoch nicht. Identitäten sind lebendige dynamische soziokulturelle, ökonomische und politische Prozesse und sind somit nicht statisch vorgegeben, sondern durch entsprechende Steuerungsimpulse veränderbar. Schließlich sind intensive räumliche Verflechtungen in den Bereichen Wirtschaft, Verkehr und Infrastruktur konstitutiv für eine Regionalbildung.

9. Wie sollte die **politische Willensbildung** in Regionen strukturiert sein? Ziel sollte es sein, in den Regionen eine demokratische politische Willensbildung und Partizipation der Bürger zu ermöglichen und eine leistungsfähige politisch-administrative Steuerungsebene zu etablieren.

Bei der Bildung von Regionen und einer gleichzeitigen Funktionalreform erfahren zu aller erst die **Kreistage** als von der Bürgerschaft direkt gewählte zentrale Selbstverwaltungs-, Beschluss- und Entscheidungsgremien einen quantitativen und qualitativen Aufgabenzuwachs. Dies macht eine weitere Binnendifferenzierung und Professionalisierung im Sinne von Effektivität und Effizienz notwendig.

Neben dem Kreisausschuss müsste es dann mehr Pflicht-, aber auch fakultative Ausschüsse zur Wahrnehmung der komplexeren Querschnitts- und Fachaufgaben geben. Zur fundierten Unterstützung des binnenorganisatorischen politischen Informationsverarbeitungs- und Steuerungsbedarfes bedarf es auch hauptamtlichem Fraktionspersonal wie z.B. Fraktionsmitarbeiter, -geschäftsführer und -vorsitzende. Auch über Ausschussesekretariate für Ausschüsse mit besonderer Arbeitslast sollte diskutiert werden. Mit Hilfe dieser optimierten Struktur könnte der Kreistag zukünftig seinen politischen Arbeits- und Repräsentationsaufgaben im Sinne einer höheren Legitimität, Professionalität, Effektivität und Effizienz auch unter den gestiegenen Anforderungen weitaus besser gerecht als bisher. Dieser Ansatz würde es ermöglichen, das Problem der territoriale Überschaubarkeit der Regionen für die Mandatsträger zu lösen.

Falls Regional- bzw. Großkreise gebildet werden, wird die Zahl der Mandatsträger im Verhältnis zu den Bürgern sicher im Vergleich zu klassischen Kreisen verringert. Es ist aber festzuhalten, dass eine solche „Repräsentationsdichte“ verfassungsrechtlich nicht festgeschrieben ist, ebenso wenig wie eine Kreisgebietsgröße. Mit 67 bzw. 85 Mandaten erreichen z. B. die neuen Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern die Größenordnung mancher Landesparlamente.

Die sinkende Mandatsdichte wird durch die spürbare Aufgabenvermehrung der Kreise mehr als ausgeglichen. Die Kreistagsabgeordneten erlangen wieder mehr politische Handlungs- und Steuerungsspielräume. Damit steigt die Qualität ihres Mandates. Legitimität und Effektivität von Kommunalpolitik auf dieser Ebene erhöht sich.

Sicher wird sich mit der Regionalbildung auch der Typ des Kommunalpolitikers verändern. Der heute weit verbreitete Typ des orts- und bürgernahen Kreistagsabgeordneten, der sein Mandat ohne wesentliche Einschränkung seiner beruflichen Tätigkeit wahrnehmen kann, wird sich verändern. Ein größerer Teil der Abgeordneten in den Regionen wird diese Aufgabe hauptamtlich wahrnehmen, sich zugleich als regionaler Akteur von Landespolitik verstehen. Wenn für die Zukunftssicherung der Regionen ein anderer Typ von Politiker erforderlich ist, so sollte alles dafür getan werden, diesen zu entwickeln.

Ein von den Bürgern direkt gewählter Landrat, ich würde diesen eher einen „**Regionalpräsidenten**“ nennen, könnte sich aufgrund seiner unmittelbaren Legitimität zu einem starken Integrationsfaktor der Region entwickeln. Er besäße so natürlich auch eine starke Legitimität als landespolitischer Akteur. Sicher muss über die Bezeichnung des politischen Repräsentanten der Region und Hauptverwaltungsbeamten noch nachgedacht werden. Diese sollte der Tatsache gerecht werden, dass dieser einer Region repräsentieren soll, die aus Städten und Gemeinden ganz unterschiedlicher Größenklassen besteht.

10. Wie schon angesprochen hat die Bildung von Regionen noch eine zweite Dimension: deren Stärkung als landespolitischer Akteur. Dazu werden **rechtliche Grundlagen** für die Strukturen und Kompetenzen der neuen Regionen benötigt, die nur der Landesgesetzgeber schaffen kann. Für die Bildung leistungsfähiger Regionen reicht allerdings m. E. eine bloße Überarbeitung der Brandenburgischen Kommunalverfassung (bisherige Landkreisordnung) nicht aus. Es wird notwendig sein, die Strukturen, Stellung und Kompetenzen der Regionen inhaltlich und als Begriff nachvollziehbar in der Landesverfassung zu verankern.

Um ein reales Mitspracherecht der Regionen in der Landespolitik zu etablieren, bedarf es der Schaffung **wirksamer Interessenvertretungen der Brandenburgischen Regionen**, die die unterschiedlichen Interessen in die Landespolitik einbringen können. Die Schaffung eines Stadt-Umland-Verbandes für die Metropolregion (Berlin und engerer Verflechtungsraum) sowie eines politisch-planerischen Zusammenschlusses der Randregionen könnte dazu beitragen.²³ Zu diskutieren wären auch die Vor- bzw.

²³ Siehe Arndt, Michael/Bürkner, Hans-Joachim/Kühn, Manfred/Knorr-Siedow, Thomas (2005): Stärkung der Städte und Stadtregionen. Positionspapier zur Neuausrichtung der Förderpolitik im Land Brandenburg. Erkner, Juni 2005, S. 8

Nachteile der Einrichtung einer zweiten Parlamentskammer (als Kommunal- und Regionalkammer), die mit der Länderfusion Berlin/Brandenburg realisierbar wäre.

11. Welche **alternativen Wege der Bildung von Regionen** – ausgehend von den heutigen Kreisstrukturen – können besprochen werden? Kreise können als Form der regionalen Organisation verwendet werden, wenn sie – wie Klaus Lange bereits 1968 festgestellt hat – „sich räumlich mit den Regionen decken und die kreisfreien Städte integrieren würden“.²⁴ Eine überörtliche und zukunftsfähige Region kann entweder direkt (durch Fusionen von Kreisen und kreisfreien Städten) und indirekt (durch intensiviertere Kooperation zwischen diesen Akteuren) entstehen. Es fällt auf, dass gegenwärtig in einer Reihe von Bundesländern Kreisgebietsreformen bzw. Regionalbildungsprozesse diskutiert werden oder sich bereits in der Umsetzungsphase befinden.²⁵ Dabei zeigen sich unterschiedliche Möglichkeiten, was Tempo und Tiefe der Veränderungen betrifft (siehe Anlage):

- **Modell I:** Durch **Bildung von Regionalkreisen (oder Großkreisen)** wird eine neue überörtliche kommunale gebietskörperschaftliche Ebene mit Regionalcharakter (unter Einbeziehung der bisherigen kreisfreien Städte) etabliert. Fallbeispiel ist dabei Mecklenburg-Vorpommern, wo diese neue Struktur im Oktober 2009 in Kraft treten soll.
- **Modell II:** Mittels einer **klassische Kreisgebietsreform** wird die bestehende Struktur aus Landkreisen und kreisfreien Städten im Prinzip beibehalten, lediglich deren Zahl wird mehr oder weniger deutlich reduziert. Fallbeispiel für ein solches Vorgehen wäre Sachsen-Anhalt, wo diese neue Struktur im Juli 2007 in Kraft treten soll.
- **Modell III:** Durch Zusammenschluss von Landkreisen und kreisfreien Städten werden **Kommunalverbände besonderer Art** gebildet. Fallbeispiel ist Nordrhein-Westfalen, wo bis 2009 die StädteRegion Aachen aus Stadt und Kreis Aachen gebildet wird. Dabei handelt es sich um ein Pilotprojekt für weitere Regionalbildungen in diesem dicht besiedelten Bundesland.
- **Modell IV:** Durch die Fusion von Landkreisen mit allen ihren Gemeinden entsteht eine kreisfreie Gemeinde (**Bildung von Kreisgemeinden**). Fallbeispiel hier ist

²⁴ Klaus Lange, Die Organisation der Region, Diss. Göttingen 1968, S. 162 (zitiert nach dem Bull-Gutachten, S. 21)

²⁵ Die Anzahl der Kreise in der Bundesrepublik wird daher weiter sinken: von heute 323 auf 307, langfristig auf unter 300. Die Zahl der Regionen in Deutschland hingegen wird ansteigen.

Niedersachsen, wo Anfang 2006 der Versuch scheiterte, den Kreis Lüchow-Dannenberg mit seinen Samtgemeinden zu fusionieren.²⁶

Natürlich kann darüber hinaus in Brandenburg versucht werden, einen eigenen Weg zur Regionalbildung zu finden. Ein solcher Prozess ist nicht nur über den Weg einer gesetzlichen Kreisgebietsreform vorstellbar. Er könnte auch als **Reform „von unten“** freiwillig vorangetrieben werden. Ziel wäre dann eine vor Ort selbst bestimmte Regionalbildung, zu der sich die bestehenden Kreise und kreisfreien Städten freiwillig zusammenfinden. Dabei wird die Moderation des Landes benötigt, um dessen übergreifende Interessen einzubringen.

Fazit: Die Bildung leistungsstarker Regionen ist der entscheidende Schlüssel zur Zukunftssicherung des Landes Brandenburg.

²⁶ Dieser Versuch ist vor allen an verfassungsrechtlichen Bedenken gescheitert, daher ist dieses Modell hier nur der Vollständigkeit halber angeführt. Der Kreis Lüchow-Dannenberg sollte mit seinen Samtgemeinden Clenze, Dannenberg, Gartow, Hitzacker und Lüchow zu einer Samtgemeinde verschmelzen. Sowohl der Kreistag als auch 53 % der Bürger (in einer Bürgerbefragung im Nov. 2005) hatten der Fusion bereits zugestimmt. Das niedersächsische Innenministerium stoppte den Versuch im Februar 2006 wegen verfassungsrechtlicher Bedenken sowie Zweifeln an möglichen Kosteneinsparungen.

5. Verwaltungsstrukturen für ein Brandenburg der Regionen

5.1 Regionalkreise – Modell für ein „Brandenburg der Regionen“?

Manfred Kühn

1. Die vergebliche Suche nach der „wirklichen“ Region

Das Thesenpapier von Thomas Nord und Thomas Falkner definiert Regionen als „Räume mit sozio-ökonomischen, historisch-kulturellen und geografischen Gemeinsamkeiten oberhalb der Landkreis- und unterhalb der Landesebene“ (Nord; Falkner 2007:1). Die Autoren gehen davon aus, dass durch eine Berücksichtigung von Identität, Geschichte, Kultur sowie interregionalen Verflechtungen „wirkliche“ Regionen zu finden seien (ebd.: 6). Damit werden Regionen als eine ganzheitliche Raumeinheit konstruiert, die in Wirklichkeit schwer zu finden sind. Der Geograf Gerhard Hard bringt es auf den Punkt: „Eine Region, das ist der Output einer Tätigkeit, die man „Regionalisieren“ nennen kann und „Regionalisierung“ heißt, Begriffe und Bilder von Regionen herzustellen und diese mit mehr oder weniger Erfolg in die soziale Kommunikation einzufädeln. Es hat jedenfalls große Vorzüge, Regionen in dieser Weise nicht als physisch-materielle Wirklichkeiten an der Erdoberfläche, sondern sie erst einmal als Konstrukte und Bestandteile der sozialen Kommunikation zu betrachten – oder auch als Zeichen in Texten.“ (Hard 1995:54). Regionalwissenschaftlich lassen sich Regionen hauptsächlich nach den Kriterien Homogenität, funktionale Verflechtung und Raumbewusstsein bestimmen. Diese Kriterien lassen viel verschiedene Regionalisierungen zu. So sind beispielsweise die naturräumliche Gliederung des Landes Brandenburg, die Pendlereinzugsgebiete der größeren Städte oder die „Tortenstück“-Regionen der Landkreise und Planungsregionen keineswegs räumlich deckungsgleich, sondern bilden jeweils ganz eigene physische, funktionale und administrative Regionsabgrenzungen.

2. Die „Tortenstück“-Regionen in Brandenburg

Die administrative Gliederung des Landes Brandenburg erfolgte zu Beginn der 1990er Jahre im Rahmen des raumordnerischen Leitbildes der „Dezentralen Konzentration“. Die Landkreise und Planungsregionen sind wie „Tortenstücke“ keilförmig auf Berlin hin zugeschnitten und erstrecken sich von der inneren bis zur äußeren Landesgrenze.

Intention dieses Zuschnitts war es, „eine innerregionale Solidarität und Identität zwischen den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen des engeren Verflechtungsraumes und denen des äußeren Entwicklungsraumes zu befördern“ (MLUR, SenStadt 2004: 147). Obwohl das raumordnerische Leitbild der „Dezentralen Konzentration“ inzwischen von der Landesplanung durch den Grundsatz „Stärken stärken“ in den Entwürfen des

Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg (MIR, SenStadt, GL 2007) ersetzt wird, bleibt die administrative Einteilung in „Tortenstück“-Landkreise und Planungsregionen bisher bestehen. Damit verbunden sind folgende Probleme einer Regionalisierung:

- die Landkreise und Planungsregionen sind aufgrund des keilförmigen Zuschnitts strukturell heterogen. Sie sind eben kein „weitgehend miteinander verflochtener Lebens- und Wirtschaftsraum“ – wie es im § 3 des Landesgesetzes zur Regionalplanung heißt. Regionale Disparitäten zwischen den berlin-nahen und berlin-fernen Regionen werden sich in Zukunft durch die demografische Polarisierung in wachsende und schrumpfende Gemeinden noch weiter verschärfen (LBV 2006). Während in den Randregionen beispielsweise zahlreiche öffentliche Schulen geschlossen werden müssen, besteht in einigen Berliner Umlandgemeinden echte Engpässe. Diese divergierenden Problemlagen erschweren die politische Handlungsfähigkeit insbesondere der Landkreise.
- ursprünglich gedacht, um einen aktiven Ausgleich zwischen dem wachsenden Berliner Umland und den schrumpfenden Randregionen zu ermöglichen, verhindert gerade die Strukturheterogenität der „Tortenstücke“ die Herausbildung einer regionalen Identität. Während im brandenburgischen Teil des engeren Verflechtungsraumes ausgeprägte Pendler-, Einkaufs- und Ausflugsbeziehungen mit Berlin bestehen, sind weite Teile der Randregionen aufgrund der großen Raumdistanzen und dünnen Besiedlung nur gering mit Berlin und seinem Umland verflochten. Teilweise orientieren sich die Bürger der Lausitz stärker nach Dresden, die der Prignitz nach Hamburg.
- ein Ausgleich von Disparitäten zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen ist trotz des Tortenstück-Zuschnitts faktisch kaum möglich. Die regionalen Planungsstellen und Landkreise verfügen kaum über geeignete Instrumente, um der Auseinanderentwicklung und Verschärfung von Disparitäten zwischen dem engeren Verflechtungsraum und dem äußeren Entwicklungsraum entgegen zu wirken. Die Kreisumlage als einziges Instrument erscheint dafür als wenig wirksam, um die „Abstimmungsprozesse mit den Füßen“ zu steuern;
- Für die Steuerung der sich dynamisch entwickelnden Umlandgemeinden um Berlin ist nach wie vor keine administrative Planungsebene vorhanden. Der Entwurf des neuen Landentwicklungsplans Berlin-Brandenburg sieht eine Unterscheidung zwischen dem „engeren Verflechtungsraum“ und dem „äußeren Entwicklungsraum“ zugunsten einer einheitlichen „Hauptstadtregion“ bzw. „Metropolregion“ gar nicht mehr vor. Allerdings ist die Zuzugsdynamik in die suburbanen Gemeinden um Berlin seit einigen Jahren in vielen Gemeinden rückläufig. Es bleibt abzuwarten, welche Effekte vom Großflughafen Schönefeld ausgehen werden.

3. Die Rolle der Regionalplanung

Die Regionalplanung wurde 1993 im Land Brandenburg gesetzlich eingeführt. Als Träger wurden fünf Planungsgemeinschaften bestimmt: Prignitz-Oberhavel, Uckermark-Barnim, Oderland-Spree, Lausitz-Spreewald und Havelland-Fläming. Mitglieder sind jeweils die Landkreise und kreisfreien Städte. Damit ist die märkische Regionalplanung kommunal verfasst. Einzige gesetzliche Pflichtaufgabe Regionalplanung in Brandenburg ist die Erstellung und Fortschreibung des Regionalplans. Nach aktuellem Stand liegt in keinem der fünf Planungsregionen ein genehmigter integrierter Regionalplan vor. In vier Regionen wird der Planentwurf überarbeitet, in der Region Havelland-Fläming wurde ein 1998 bereits genehmigter Regionalplan gerichtlich für nichtig erklärt. Lediglich liegen sachliche Teilpläne (Windenergienutzung, Zentrale Orte, Rohstoffsicherung) in allen fünf Regionen vor.

Diese Bilanz der formellen Regionalplanung dreizehn Jahre nach ihrer Gründung fällt gemessen an den Erwartungen zu Beginn der 1990er Jahre ernüchternd aus. Eine Ursache dafür ist die starke politische Einengung der Regionalplanung in Brandenburg im Spannungsfeld zwischen Landesplanung und Landkreisen. Von der Landesseite her wurde die Siedlungs- und Freiraumentwicklung im brandenburgischen Umland von Berlin bisher relativ fein durch den „Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin“ zu steuern versucht, der nach Maßstab und Darstellungsart zwischen einem Landes- und Regionalplan liegt. Von der kommunalen Seite her bestehen teilweise starke Konkurrenzen mit den Landkreisen, die teilweise eigene Kreisentwicklungspläne aufstellen. Manche Landräte akzeptieren die Regionalplanung nur schwer, andere fordern öffentlich bereits deren Abschaffung. Auch bei vielen Bürgermeistern in den Wachstumsgemeinden ist der Regionalplan nicht sonderlich beliebt, da er teilweise mit Restriktionen für die kommunale Bauleitplanung verbunden ist.

Eine vorläufige Bilanz der Regionalplanung in Brandenburg kann sich jedoch nicht auf die formellen Planwerke und Pflichtaufgaben beschränken. Die Stärke der Regionalplanung liegt in der Kür informeller Aufgaben: der Initiierung von Projekten auf regionaler Ebene. Konkrete Projekte können viel eher und sichtbarer Impulse für die Regionalentwicklung erzeugen als abstrakte Regionalpläne. Projekte werden durch die Kooperation privater und/oder öffentlicher Akteure getragen – Adressaten, die der klassische, auf Flächen bezogene Regionalplan überhaupt nicht erreicht. Aktuelle Beispiele für eine projekt-orientierte Regionalplanung sind etwa die Internationale Bauausstellung Fürst-Pückler-Land und die regionale Agenda in der Region Lausitz-Spreewald, die Erarbeitung eines regionalen Kompetenzprofils für erneuerbare Energien in der Region Uckermark-Barnim oder das Europäische Netzwerk für Windenergienutzung in der Region Havelland-Fläming.

Die zunehmende Ausrichtung der Regionalplanung auf Projekte entspricht durchaus einem zeitgemäßen Planungsverständnis (das allerdings noch nicht gesetzlich verankert ist). Andererseits besteht die Gefahr, dass mit diesem Inkrementalismus strategische Perspektiven für die Planungsregionen kaum mehr entwickelt werden. Dies ist auch schwierig, weil die Planungsregionen in Brandenburg aus den genannten Gründen kaum Handlungsregionen sind. Zudem wirft die starke Projekt-Orientierung die Frage nach der Eignung der Regionalplanung in der Konkurrenz mit anderen Akteuren auf. Regionale Projekte werden auch von Fördervereinen, Entwicklungsgesellschaften, Regional-Managern, professionellen Moderatoren, kommunalen Arbeitsgemeinschaften, Nachbarschaftsforen und Zweckverbänden initiiert und getragen. Zudem wird die Erarbeitung Regionaler Entwicklungskonzepte - wie sie § 13 des Bundesraumordnungsgesetzes vorsieht - in Brandenburg im Unterschied etwa zu Thüringen oder Mecklenburg-Vorpommern bisher nicht als eine Aufgabe der Regionalplanung betrachtet.

4. Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern – ein Modell für Brandenburg?

Derzeit laufen in einigen Bundesländern erneut Diskussionen um Verwaltungsreformen im Hinblick auf eine zukunftsfähige Organisation der Regionen. Der Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat dazu u.a. folgende Positionen bezogen:

- „die Zahl der Verwaltungsebenen sollte auf ein Mindestmaß reduziert werden“;
- „der Zersplitterung der regionalen Ebene muss entgegengewirkt werden, indem möglichst viele regionale Aufgaben auf einer gemeinsamen politischen Entscheidungsebene gebündelt werden“;
- „eine klare möglichst demokratische Legitimation der regionalen Handlungsebene ist unverzichtbar“;
- „Planung und Umsetzung sollten - wie schon im Raumordnungsgesetz vorgesehen - enger miteinander verbunden werden“;
- „als regionale Planungsräume müssen geeignete Verflechtungsräume abgegrenzt werden, so z.B. in monozentrisch strukturierten Räumen die Einzugsbereiche von Oberzentren (oder auch von mehreren Oberzentren)“ (ARL 2006: 2).

In diesem Zusammenhang rückt das Modell der Regionalkreise in einigen Bundesländern zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses. Regionalkreise werden aus der Zusammenlegung von Landkreisen und kreisfreien Städten gebildet. Sie sind eine politisch-administrative Einheit aus direkt gewähltem Kreistag, Regionalplanung und anderen Trägerschaftsaufgaben, ggf. auch der Wirtschaftsförderung. Erste Beispiele in Deutschland sind der 1994 aus der Landeshauptstadt Stuttgart und fünf Nachbarkreisen gebildete

Verband Region Stuttgart sowie die 2001 aus der Landeshauptstadt Hannover und dem Landkreis Hannover gebildete Region Hannover. Anstelle dieser spezifischen Lösungen für städtische Verdichtungsräume ist für das Land Brandenburg eher das Modell der Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern als mögliches Vorbild interessant.

Elf Jahre nach der Kreisgebietsreform 1993 beschloss der Landtag vom Mecklenburg-Vorpommern im Jahre 2004 eine erneute grundlegende Modernisierung der Verwaltungsebenen. Ein Eckpunktepapier des Innenministers strebte neben einer Funktionalreform und einer Gemeindereform auch eine Kreisgebietsreform an. Der Entwurf des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes ging 2004 in die Anhörung. In der Anhörung wurden insgesamt 1.100 Behörden und Verbände beteiligt, wovon 570 eine Stellungnahme abgaben. Kernziele der Reform wie die Deregulierung (Abbau von Vorschriften), Funktionalreform und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung, Kosteneinsparungen und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung wurden breit akzeptiert. Besonders die Kreisgebietsreform war jedoch heftig umstritten. Konfliktpunkte waren insbesondere die Abgrenzung der Regionalkreise, die Festlegung der Kreissitze und die verfassungsrechtliche Zulässigkeit (Foißner 2006: 176). Im April 2006 beschlossen die Regierungsfractionen des Landes das Verwaltungsmodernisierungsgesetz.

Dieses sieht die Zusammenlegung der bisher 12 Landkreise und 6 kreisfreien Städte durch zu insgesamt 5 Regionalkreisen vor (Foißner 2006). Diese sind:

- Regionalkreis Westmecklenburg mit dem Oberzentrum Schwerin;
- Regionalkreis Mittleres Mecklenburg mit dem Oberzentrum Rostock;
- Regionalkreis Mecklenburgische Seenplatte mit dem Oberzentrum Neubrandenburg;
- Regionalkreis Nordvorpommern-Rügen mit dem Oberzentrum Stralsund;
- Regionalkreis Südvorpommern mit dem Oberzentrum Greifswald.

Derzeit läuft die verfassungsrechtliche Prüfung des Gesetz-Entwurfes. Verfassungsrechtliche Bedenken der bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte gründeten sich im Wesentlichen auf die Größe der Regionalkreise, die Einkreisung der Städte, dem Verlust der Bürgernähe und einer unzulässigen Mehrfachneugliederung.

Von der Flächengröße zwischen 3.182 qkm und 6.997 qkm sind diese dünn besiedelten Regionalkreise allesamt größer als das Saarland. Die Einwohnerzahl liegt zwischen 245.000 (Südvorpommern) und 500.000 (Westmecklenburg). Die Regionalkreise entsprechen im Wesentlichen den bisher bestehenden gleichnamigen Planungsregionen. Damit bilden Kreisentwicklungsplanung und Regionalplanung zukünftig in Mecklenburg-Vorpommern eine Einheit. Das Land Brandenburg ist derzeit vollauf mit der Reformierung des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms und Landesentwicklungsplans und der Wirtschaftsförderung

(Regionale Wachstumskerne) beschäftigt. Eine Kreisgebietsreform rückt jedoch möglicherweise nach der nächsten Landtagswahl in das Blickfeld der Politik. Dann sollte auch die Frage offen diskutiert werden, ob die keilförmigen Tortenstück-Landkreise und Planungsregionen nach Ablösung des Leitbildes der „Dezentralen Konzentration“ den zukünftigen Anforderungen entsprechen. Zu diskutieren wäre, ob eine Zusammenlegung von Landkreisen und Planungsregionen durch die stärkere demokratische Legitimation, den Abbau von Konkurrenzen und die Verbindung von Planung und Umsetzung nicht zu einer Stärkung der regionalen Planungsebene beitragen kann. Regionalplanung könnte unter diesen Bedingungen auch Aufgaben wie Regionalmanagement und die Erstellung Regionaler Entwicklungskonzepte übernehmen. Eine Übertragung des Reformmodells der Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern auf das Land Brandenburg ist jedoch nicht ohne weiteres möglich. Denn eine einfache Zusammenlegung bestehender Landkreise würde nicht ausreichen, um das Problem der Strukturheterogenität der Tortenstücke zu lösen. Damit ständen neue und schwierige politische Aufgaben des Neuzuschnitts und des Interessenausgleichs an. Eine weitere Voraussetzung dafür wäre eine Funktionalreform, welche eine Aufgabenverteilung des Landes auf die Kreise und von den Kreisen auf die Gemeinden/Ämter neu regelt.

Literatur:

ARL (Hrsg. 2006): Die regionale Ebene zukunftsfähig machen! Zu den Verwaltungsreformdiskussionen in den Ländern, Positionspapier der ARL Nr. 63, Hannover;

Foißner, Peter (2006): Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern. Modell für die Regionalisierung der Verwaltung oder Einzelfall?, in: STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie, 4/2006, S. 173-177;

Hard, Gerhard (1995): Regionalisierungen. In: Wentz, Martin (Hrsg.): Region, Frankfurt a.M.;

LBV - Landesamt für Bauen und Verkehr (2006): Brandenburg regional 2006. Eine räumliche Bestandsaufnahme der Regionen, Landkreise und kreisfreien Städte, Potsdam;

MLUR, SenStadt - Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin (Hrsg. 2004): Zweiter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg, Berlin;

MIR, SenStadt, GL – Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Gemeinsame Landesplanungsabteilung (2007): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B), Vorentwurf der Plansätze und ihrer Begründungen, Potsdam;

Nord, Thomas, Falkner, Thomas (2007): Für ein Brandenburg der REGIONEN, Thesen zum Begriff „Region“ in der Debatte der Linkspartei.PDS zu einem Leitbild für ein zukunftsfähiges und solidarische Brandenburg, unv. Mskpt.

5.2 Regionen als Gegenstand der Raumplanung in Brandenburg

Frank Reichel

1. Einleitung

Der Beitrag wendet sich dem Thema „Regionen in Brandenburg“ unter dem spezifischen Blickwinkel der Raumordnung zu. Ausgangspunkt ist die von den Landesregierungen Berlins und Brandenburgs gemeinsam getragene Auffassung, die gemeinsame Landesplanung beider Länder mit Blick auf veränderte raumstrukturelle Rahmenbedingungen und räumliche Entwicklungstendenzen umzugestalten.

Wesentliche Elemente dieser Umgestaltung:

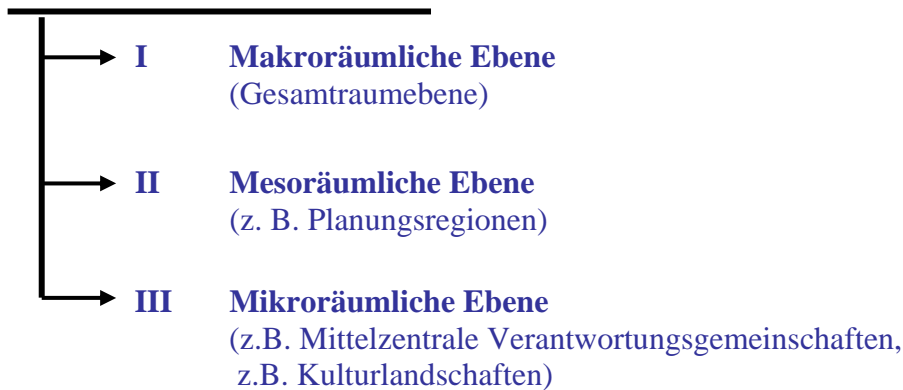
- die Ablösung des bisherigen raumordnerischen Leitbildes durch ein neues Leitbild, das für die Hauptstadtregion eher sektorale als räumlich konkrete Entwicklungslinien aufnimmt und rechtlich unverbindlich bleiben wird,
- die Entwicklung eines neuen Landesentwicklungsprogramms (LEPro) mit Grundsätzen der Raumordnung zu den wichtigsten Themen der Raumentwicklung, das als Gesetz durch die Landesparlamente beschlossen werden soll,
- der Ersatz der bisherigen Landesentwicklungspläne (Ausnahme: LEP FS) durch einen neuen integrierten Landesentwicklungsplan für den Gesamttraum Berlin-Brandenburg (LEPB-B), der auf die unbedingt regelungsbedürftigen Themen beschränkt sein soll und
- der breite öffentliche Diskurs, der Leitbilderarbeitung und Überarbeitung der Landesplanung prägen soll.

Das „Leitbild für die Hauptstadtregion“ liegt vor. Das LEPro durchlief das Beteiligungsverfahren und der LEP B-B befindet sich noch in einer Vorentwurfsphase.

Bezugspunkt der Raumordnung in Berlin-Brandenburg sind sowohl der Gesamttraum in Gänze als auch dessen Teilräume. Es bietet sich daher an, nach *räumlichen Dimensionsstufen* zu unterscheiden, wenn über „Regionen“ als Gegenstand der Raumordnung reflektiert werden soll. In diesem Beitrag werden folgende drei Dimensionsstufen angesprochen:

Abbildung 1: Räumliche Dimensionsstufen

Drei räumliche Bezugsebenen:



Quelle:
eigen
e
Darst
ellung
Neb
en
dies
en
räu

mlichen Dimensionsstufen sind stets inhaltliche Bezüge für die Regionsbildung von Bedeutung. In der raumordnerischen Praxis spielen funktional abgegrenzte Regionen, die häufig über Verflechtungen zwischen einzelnen Raumelementen definiert werden (Nodalregionen), eine Rolle. Dies trifft in diesem Beitrag insbesondere auf die in Abschnitt 4 vorgestellten Regionen zu.

2. Makroräumliche Ebene

Der Gesamttraum beider Länder ist der gemeinsame Planungsraum, für den eine „auf Dauer angelegte gemeinsame Landesplanung betrieben wird“ (LPIV). Dieser gesetzlichen Vorgabe Rechnung tragend, beziehen sich Leitbild, LEPro und LEP B-B auf diesen Gesamttraum. Auch die methodisch-planerischen Ansätze und – davon abgeleitet – die wesentlichen Steuerungsinstrumente werden einheitlich auf den Gesamttraum angewendet. Eine sachliche und/ oder räumliche Teilplanung wie bisher (LEP I, LEP eV, LEP GR) wird nicht weiter verfolgt.

Das „Leitbild für die Hauptstadtregion“ ist sowohl als Präsentationsinstrument für das gemeinsame Agieren nach Außen als auch als Verständigungsinstrument nach Innen entwickelt worden. Da es ein Leitbild nicht nur für ein, sondern für beide Länder ist, stehen die verbindenden Elemente im Mittelpunkt. Die Entwicklung von räumlich separaten Leitbildern entspräche nicht dem Grundgedanken einer gemeinsamen Landesplanung und wäre insbesondere im Kontext nationaler und vor allem internationaler Betrachtungsebenen kaum vermittelbar.

Inhaltlich setzt das Leitbild seinen Schwerpunkt auf die verbindenden Elemente beider Länder und stellt diese als Gestaltungserfordernisse heraus. Die Erarbeitung im Jahr 2006 diente der Bestimmung gemeinsamer Positionen unter strategischen Entwicklungsgesichtspunkten die in den verschiedenen thematischen Schwerpunkten zum

Ausdruck kommen. Das Leitbild ist in diesem Sinn kein raumordnerisches, auf räumliche Schwerpunktsetzungen ausgerichtetes, sondern ein sektorales Leitbild.

Das Hervorheben regionaler Unterschiede, das Herausstellen teilträumlicher Stärken ist aus Sicht der Landesplanung Aufgabe der Teilräume selbst. Zum Teil haben die Planungsregionen für sich diese Aufgabe erkannt und führen eigene Leitbildprozesse durch. Wesentlich ist dabei der Prozess der Erarbeitung dieser Leitbilder und Konzepte. Hier präsentieren sich die Regionen als Handlungsräume innerhalb des Gesamtraumes (bottom up). Die kommunale Ebene bringt sich damit als Handlungsplattform in den Prozess der Umgestaltung des Landes ein. Regionale Positionen erlangen auf diese Weise einen besonderen Stellenwert sowohl für innerregionale Gestaltungsprozesse als auch im Kontext mit anderen Regionen des Gesamtraums.

Die spezifisch landesplanerische Übersetzung des raumordnungspolitischen Gestaltungsauftrages beider Landesregierungen, mit der Landesplanung eine „Grundlage für Wachstumsförderung und Infrastrukturentwicklung“ im Gesamtraum zu entwickeln, erfolgt mit dem LEPro und insbesondere mit dem LEP B-B. Die Festlegungen in diesen Planwerken unterstützen die Einbindung des Gesamtraumes in das nationale und internationale Beziehungsgeflecht von Metropolregionen, räumen Entwicklungsmöglichkeiten an allen raumstrukturell geeigneten Stellen ein, richten die gemeindlich funktionale Entwicklung im Raum an langfristig tragfähigen Strukturen aus, sichern den Freiraum und setzen Impulse für die regionale und interkommunal getragene Raumentwicklung. Makro- und mesoräumliche Einheiten sind dabei wesentliche räumliche Bezugsgröße, wie im Folgenden zu erläutern sein wird.

3. Mesoräumliche Ebene

Ein Beispiel für die mesoräumliche Dimensionsstufe sind die *Planungsregionen*. Sie sind Organisationsräume für die Regionalplanung und mithin auch Planungsräume für diese Ebene. Die räumliche Abgrenzung der Regionen, ihr Verhältnis zu Verwaltungsstrukturen und ihre Rolle in politischen Meinungsbildungsprozessen werden im Beitrag von Dr. Manfred Kühn in diesem Heft näher beleuchtet und soll deshalb hier nur cursorisch angesprochen werden.

Die Planungsregionen bilden den räumlichen Rahmen für die durch Gesetz formulierte Aufgabe: „Regionalpläne aufzustellen, fortzuschreiben, zu ändern oder zu ergänzen (§ 4 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg (RegBkPIG)). „Regionalplanung ist Landesplanung im Gebiet einer Region“ und damit staatliche Aufgabe (§ 1 Abs. 1 Satz 1 RegBkPIG). Diese staatliche Aufgabe wurde per Gesetz 1993 Körperschaften öffentlichen Rechts (Regionale

Planungsgemeinschaft), die aus Kreisen und kreisfreien Städte gebildet werden, übertragen. Der Träger der Planung ist somit kommunal verfasst, die Aufgabe ist aber staatlich. Abbildung 2 zeigt den Regionszuschnitt und charakterisiert den Status quo der Planungsregionen.

Abbildung 2: Planungsregionen: Status quo - Beschreibung



- Fünf Regionen, die jeweils mehrere Kreise/kreisfreie Städte vollständig umfassen und räumlich sektoral von der äußern Landesgrenze auf Berlin zulaufen (Tortenstücke).
- Heterogene Raumstrukturen werden zusammengebunden.
- Keine Einbindung Berlins im Sinne formalisierter Regionalplanung; stattdessen Kooperationsgremien gem. Art 11 LPiV.
- Keine Verknüpfung mit weiteren Verwaltungsaufgaben und damit Identitätsdefizite nach Innen sowie Akzeptanzprobleme im Vergleich zu anderen administrativen Strukturen.

Quelle: eigene Darstellung

Die Regionalen Planungsgemeinschaften haben diese Pflichtaufgabe formal erfüllt. Insgesamt 10 Teilpläne und ein integrierter Regionalplan wurden zur Rechtsverbindlichkeit geführt, mehrere Entwürfe integrierter Regionalpläne wurden entwickelt. In diesem Umfang wurde dem formalrechtlichen Auftrag des Gesetzes Rechnung getragen.

Die Regionen haben – und das sollte nicht gering geschätzt werden – auch als politisches Gremium bei schwierigen Planungsfällen (z.B. bei der regionalplanerischen Steuerung der Windenergienutzung) weitgehend konsensuale Beschlüsse erzielt. Dies ist Ausdruck der Leistungsfähigkeit der Regionalen Planungsstellen, aber auch Beleg für Ergebnisse, die erzielbar sind, wenn politische Einigkeit auf regionaler Ebene gegeben ist.

Neben der Pflichtaufgabe räumt der Gesetzgeber für den Träger der Regionalplanung die Möglichkeit ein, „weitere Aufgaben im Zusammenhang mit der Regionalplanung“ übernehmen zu können (§ 4 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG). Die Ausnutzung dieser gesetzlichen Möglichkeit kann als Beleg verstanden werden, wie die innerregionale Bereitschaft, über das rechtlich erforderliche Maß hinaus zusammenzuarbeiten, ausgebildet ist. Insgesamt können nur wenige Beispiel einer solchen intensiveren Zusammenarbeit im räumlichen Umgriff der Planungsregionen benannt werden: IBA Fürst-Pückler-Land, Lausitz-Agenda, diverse MORO- und Interreg-Projekte.

Die Planungsregion nehmen in Brandenburg – anders als in vielen anderen Bundesländern – institutionell einen Sonderstatus ein. Sie sind mit keiner anderen öffentlichen Aufgabe

räumlich-funktional verknüpft. Deshalb beschränken sich die Meinungsbildungsprozesse in den (Planungs-)Regionen nach Innen wie nach Außen überwiegend auf Planungsthemen. Die Bedeutung dieser Regionen im Kontext politischer Gestaltungsaufgaben ist auch aus diesem Grund eher reduziert.

Hinsichtlich des räumlichen Zuschnitts der Planungsregionen gab es bereits im Vorfeld der Erarbeitung des RegBkPIG (vor 1993) ausführliche Diskussionen auf politischer Ebene sowohl in und zwischen Berlin und Brandenburg, als auch in der Fachöffentlichkeit. Das dann im Gesetz verankerte Modell der fünf, sektoral von der äußeren Landesgrenze Brandenburgs auf Berlin zulaufenden Planungsregionen blieb auch nach Inkrafttreten des Gesetzes in der Kritik. Es ist davon auszugehen, dass im Zusammenhang mit möglichen künftigen Veränderungen in den administrativen Strukturen (Kreisneugliederung) auch das Thema der räumlichen Organisation der Regionalplanung (Regionszuschnitt) erneut virulent wird.

4. Mikroräumliche Ebene

Als dritte räumliche Dimensionsebene sind für die Landesplanung Teilräume interessant, die kleiner als die heutigen Kreisstrukturen sind und sich nicht zwanghaft an den gegebenen administrativen Strukturen orientieren. Die Landesplanung wird mit dem LEP B-B neben reglementierenden verbindlichen Vorgaben verstärkt aktivierende und initiiierende Plankomponenten transportieren. Damit wird das Ziel verfolgt, die für die Entwicklung des Gesamttraumes notwendigen regionalen und kommunalen Aktivitäten landesplanerisch zu unterstützen. Dafür werden den regionalen Akteuren räumliche und thematische Angebote unterbreitet, die zu den normativen landesplanerischen Festlegungen passfähig sind. Im Folgenden werden zwei dieser aktivierenden Komponenten vorgestellt.

4.1 Mittelzentrale Verantwortungsgemeinschaften als „Regionen“ für die Organisation der Daseinsvorsorge

Das gegenwärtige Zentrale-Orte-System wurde vor gut 10 Jahren in den Landes- bzw. Regionalplänen festgelegt. Folgende sachliche Gründe, die hier nur erwähnt, aber nicht ausführlich erläutert werden sollen, sprechen für die Notwendigkeit, das bisherige Zentrale-OrteSystem zu reformieren:

- Folgen der unterschiedlich demographischen Entwicklung,
- Großgemeindeförderung überdeckt übergemeindliche Verflechtungsstrukturen,
- staatliche Daseinsvorsorge konzentriert sich künftig auf weniger Elemente,
- Entwicklung öffentlicher Haushalte ist rückläufig,
- Veränderungen im Mobilitätsverhalten und in den Angebotsstrukturen und

- Neuorganisation des Finanzausgleichs (FAG) in Brandenburg mit verändertem Zentrale-Orte-Ansatz

Kurzbeschreibung der Komponenten des veränderten Zentrale-Orte-Systems

Auf diese Herausforderungen reagiert die Landesplanung mit einem veränderten Zentrale-Orte-System, das im LEP B-B festgelegt werden wird. Gegenüber dem derzeit geltenden System werden die Hierarchiestufen reduziert, die Anzahl der zentralen Orte auf etwa ein Drittel reduziert und ergänzende kommunale Gestaltungsaufgaben zur räumlichen Organisation der Daseinsvorsorge benannt.

Abbildung 3: Vorentwurf Zentrale-Orte-System, Stand I / 2007



Abbildung 3 zeigt den aktuellen Stand des veränderten Zentrale-Orte-Systems. Danach wird die staatliche Daseinsvorsorge im gehobenen Bereich auf rund 50 zentrale Orte im Land konzentriert. Die Zahl und räumliche Verteilung dieser Orte ist so gewählt, dass von jedem Gemeindeteil aus der nächstliegende Zentrale Ort innerhalb von 30, max. 45 Minuten, „über die Straße“ erreicht werden kann und dennoch die Tragfähigkeit (ca. 30.000 EW) – auch mittelfristig – gegeben ist. Mit dieser Netzdichte wird erreicht, dass in

allen Landesteilen der Zugang zu Gütern und Dienstleistungen der gehobenen Bedarfsstufe möglich ist und dafür nicht mehr als 45 Minuten aufgewendet werden müssen. So erklärt sich auch, dass Gemeinden wie Seelow, Bad Freienwalde oder Kyritz, die selbst wenig Einwohner haben, aber einen hinreichenden Einzugsbereich aufweisen, als Mittelzentrum vorgesehen sind. Nur so sind größere „Raumlücken“ zu vermeiden. Das veränderte Zentrale-Orte-System ist die landesplanerische Übersetzung des Gleichwertigkeitsgedankens.

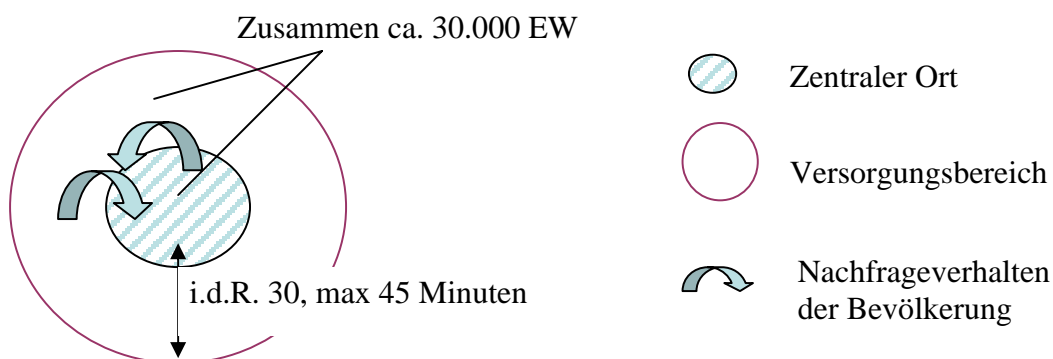
Grundversorgungsaufgaben werden als kommunale Aufgaben jeder Großgemeinde und jedem Amt zugeordnet. Eine raumordnerische Schwerpunktsetzung zur räumlichen, d.h. übergemeindlichen Organisation der Grundversorgung wird vor dem Hintergrund des oben geschilderten dichteren Netzes an Mittelzentren und unter Berücksichtigung der Gemeindegebietsstrukturen nach der Gemeindegebietsstruktur nicht für notwendig erachtet.

Mittelzentrale Verantwortungsgemeinschaften

Planerischer Ansatz

Dem Zentrale-Orte-System liegt der planerische Gedanke der unmittelbaren Verknüpfung zwischen Gemeinden mit Funktionsüberschüssen einerseits (zentraler Ort) und Gemeinden mit Funktionsdefiziten andererseits (im Versorgungsbereich) zugrunde. Die Etablierung von mittelzentralen Verantwortungsgemeinschaften trägt diesem Grundansatz Rechnung. Zentraler Ort und Verflechtungsbereich bilden unter dem Blickwinkel der Daseinsvorsorge eine teilregionale Einheit, generiert aus den versorgungsbezogenen Interaktionen der Bevölkerung.

Abbildung 4: Grundstruktur mittelzentraler Verantwortungsgemeinschaften



Quelle: eigene Darstellung

Dieser planerische Grundgedanke soll über den LEP B-B eine praktische Umsetzung durch die Bildung von so genannten „Mittelzentralen Verantwortungsgemeinschaften“ erfahren. Der Begriff „Verantwortungsgemeinschaft“ verdeutlicht, dass der zentrale Ort eine Verantwortung für seine Umlandgemeinden trägt und dass die im räumlich-funktionalen Kontext stehenden Kommunen eine Gemeinschaft bilden, innerhalb derer die Daseinsvorsorge organisiert werden soll. Die Basis für diese „Regionen“ ist die Kooperation zwischen den Gemeinden. Die Kommunen sollen im gegenseitigen Austausch selbst Einfluss nehmen können, wie sie mit den Folgen des demographischen Wandels umgehen. Entscheidungen vor Ort zu treffen hat Sinn, da die staatlichen Kompetenzen zur Organisation der Daseinsvorsorge rückläufig sind und kommunale oder private Trägerstrukturen diese Rolle zunehmend auszufüllen haben. Deshalb müssen in diesen Diskussionsprozess neben den Kreisen und zuständigen Landesbehörden auch Private, die daseinsbezogene Aufgaben tragen, eingebunden werden. Die Landesplanung tritt in diesem Zusammenhang nur als Initiator, die Regionalplanung möglicherweise als Moderator solcher Prozesse auf. Es hängt von der kommunalen Kooperationsbereitschaft ab, ob und wie sich diese „Regionen“ künftig entwickeln.

Räumliche Kulisse

Die räumliche Kulisse für die mittelzentralen Verantwortungsgemeinschaften liegt mit den von der Landesplanung abgegrenzten Mittelbereichen vor. Es kann im Einzelfall sein, dass sich diese Räume noch verändern, wenn die betroffenen Kommunen selbst zu anderen Zuordnungen gelangen und die landesplanerischen Grundannahmen für die methodische Herleitung des angedachten Zentrale-Orte-Systems nicht gefährdet wird.

Gegenstand der Kooperation

Der Vorentwurf des LEP B-B sieht eine funktionale Beschreibung der Aufgaben der Mittelzentren vor: Sie sollen „Wirtschafts- und Siedlungsfunktionen, Einzelhandelsfunktionen, Kultur- und Freizeitfunktionen, Verwaltungsfunktionen, Bildungs-, Gesundheits-, soziale Versorgungsfunktionen sowie überregionale Verkehrsknotenfunktionen“ anbieten.

Die Abstimmung und Kooperation zwischen den Gemeinden im Mittelbereich sollte demzufolge langfristig auf dieses Funktionsspektrum orientiert sein. Da die Zusammenarbeit in diesen räumlichen Kulissen überwiegend noch nicht erprobt ist und die notwendige Vertrauensbasis zwischen den Akteuren erst entwickelt werden muss, erscheint es angeraten, einen thematisch-iterativen Prozess anzustreben, bei dem zunächst Kernfragen der Daseinsvorsorge und danach weitere Kooperationsthemen behandelt werden. Dabei wäre jeglicher Dogmatismus fehl am Platze. Thematischen Schranken für die interkommunale Kooperation in diesen räumlichen Konstellationen sollten im Vorhinein vom Land nicht gesetzt werden.

4.2 Kulturlandschaften als „Regionen“ der partizipativen und handlungsorientierten Regionalentwicklung

Ein zweites aktivierendes Planelement des LEP B-B verbindet sich mit der Einführung der Kategorie „Kulturlandschaften“. Der Begriff „Kulturlandschaft“ wird dabei nicht im Sinne besonderer historischer bzw. landschaftsbildnerischer Qualitäten oder in Abgrenzung zu Naturlandschaften verwendet. Vielmehr wird er als Sammelbegriff für verschiedene räumlich und sektoral integrierende, regionale oder interkommunale Kooperationsansätze gebraucht. Die Einführung dieser Kategorie soll helfen, den tradierten Ansatz einer nach Strukturräumen (ländlicher Raum, Raum mit Verdichtungsansätzen, verdichteter Raum usw.) sortierenden und damit separierenden räumlichen Planung zu durchbrechen. Der Bezug zu Strukturräumen hat in der Vergangenheit auch in anderen Bundesländern regelhaft dazu geführt, das Sicherheitsaspekte oder die Vermeidung von strukturell bedingten

Entwicklungsdefiziten den Kern landesplanerischer Regelungen bildete. Häufig ging der Festlegungskanon der Landesplanung nicht über das floskelhafte Bekenntnis zur „Sicherung und Entwicklung“ der jeweiligen Strukturräume hinaus.

Im Mittelpunkt des Kulturlandschaftsansatzes wie er hier beschrieben ist, steht die Unterstützung, Initiierung oder Aktivierung von Netzwerken und Projekten auf regionaler Ebene. Dabei soll an die jeweiligen imagebildenden und identitätsstiftenden Qualitäten und Eigenarten der Teilräume - unabhängig von einer nach ausgefeilten Dichte- oder Lagekriterien abgegrenzten Strukturraumzuordnung - angeknüpft werden.

Räumliche Kulisse der Kulturlandschaften

Da die Kulturlandschaften sich aus regionalen oder interkommunalen Aktivitäten generieren, werden im LEP B-B auch keine verbindlichen Vorgaben oder räumlich konkrete Abgrenzungen vorgenommen. Der aktivierende Charakter kommt darin zum Ausdruck, dass (nur) Vorschläge für mögliche Kulturlandschaftsräume in einer abstrakt-graphischen Form angeboten werden, die von den Planadressaten aufgegriffen, „mit Leben gefüllt“ werden können. Dabei wird es auf die Bereitschaft und den Willen der regionalen Akteure selbst ankommen, ob sie, einerseits durch interne Handlungsfähigkeit, durch Selbstorganisation nach Innen und andererseits durch die Marketingwirkung und Artikulation nach Außen, als (Kulturlandschafts-)Region wahrgenommen werden.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die im LEP BB enthaltenen Anregungen zu kulturlandschaftlichen Handlungsräumen. Die basieren auf einer Analyse historischer Regionsbildungsprozesse, von Landschafts-, Siedlungs- und Flächennutzungsstrukturen, von natürlichen und baulichen Ausstattungen sowie von Steuerungsansätzen, Netzwerken, Projekten usw.“ Diese Räume sind flächendeckend ermittelt, dabei aber nicht zwangsweise an bestehende administrative Strukturen gekoppelt worden. Ihre Ränder sind nicht raumkonkret bestimmt.



Abbildung 5: Kulturlandschaftlichen Handlungsräumen

Jeder dieser Räume wurde nach verschiedenen Kriterien analysiert und kann

entsprechend beschrieben werden. Das Beispiel Lebuser Land macht deutlich, wie die Herangehensweise bei der Beschreibung der Kulturlandschaftsräume war.

Quelle: Röhring, A. und Gailing L., 2006.

Abbildung 6: Kriteriengerüst für die Bestimmung von Kulturlandschaftsräumen am Beispiel „Lebuser Land“

Kriteriengruppe	Konkrete Ausprägung
Historische Raumbezüge	Bistum Lebus (bis 1571) preußischer Kreis; Kreise Fürstenwalde und Seelow (DDR) Planungsregion Oderland-Spree...
Prägende kulturlandschaftliche Ausstattung	Teil des Naturraums Barnim und Lebus Flachwellig ackergeprägte Grundmoränenplatte Obstanbausgebiete Frankfurt (Markendorf) Gedenkstätte Seelower Höhen mit Museen Kystrin (ehem. Festungsstadt; Europa-Universität Viadrina)
Ankerstädte	Frankfurt, Lebus (alte Bischofsstadt), Müllrose, Seelow
Handlungsräume, Steuerungsansätze, Netzwerke	ILE Schwerpunktregion Landschaft des Jahre 2003/2004 der Naturfreunde International Euroregion Pro Europa Viadrina Teil der Reisegebiete Märkisch Oderland und Oder-Spree-Seengebiet ...
Schlüsselprojekte	Natur- und Kulturwege im Lebuser Land (dt-poln. Radtouren) Ökospeicher Wulkow mit Projekten zur nachhaltigen Dorfentwicklung Kunstspeicher Friedersdorf Oder-Neiße-Radweg Oper.oder.Spree (Opernaufführung auf der Oderinsel Ziegenwerder ...)
Abgrenzungskriterium	Grenze des früheren Bistums Lebus Überlagerung mit Kulturlandschaft Oderbruch im nördlichen Bereich

Quelle: Röhring, A. und Gailing L., 2006.

Gegenstand der Kooperation in Kulturlandschaftsräumen

Kulturlandschaften sollen Träger regionaler Identität und Ausdruck kultureller und gesellschaftlicher Vielfalt sein. Um sie als Handlungsräume zu nutzen, bedarf es:

- Eines in der Bevölkerung akzeptierten Bezuges zum jeweiligen Handlungsraum und zum Gegenstand der Kulturlandschaft.
- Der Herausstellung der jeweiligen Besonderheiten, der „Stärken“ dieser Teilräume. Sie müssen „entdeckt“ und in den Mittelpunkt der Aktivitäten gestellt werden. Daneben kann auch das Bewusstwerden von Defiziten eine Handlungsorientierung geben.
- Einer umfassenden zielorientierten Kooperation zwischen regionalen Akteuren. Dabei sollten die verbindenden Elemente zwischen den Teilen der jeweiligen Kulturlandschaft (z.B. zwischen Städten und Dörfern), aber auch zwischen den prägenden sektoralen Strukturelementen (Landwirtschaft, Handwerk einerseits, Dienstleistung, Industrie andererseits) gesucht werden
- Aktiv handelnder Personen aus dem öffentlichen und/oder privaten Bereich.

5. Fazit

Der Begriff „Region“ wird in der raumplanerischen Diktion unterschiedlich verwendet. Es ist deshalb notwendig, die jeweilige räumliche Dimension zu benennen. Für die Landesplanung Berlin-Brandenburg sind makro-, meso- und mikroräumliche Bezüge mit dem Begriff der „Region“ verbunden. Räumliche Abgrenzungen, inhaltliche Schwerpunktsetzungen und Zielstellungen, die sich mit den einzelnen „Regionen“ verbinden, können unterschiedlich sein. In der Landesplanung wird die „Region“ im Sinne teilräumlicher Einheiten als Adressat oder Gegenstand in der Normsetzungen (z.B. Planungsregion) verwendet. Zunehmend gewinnen „Regionen“ als akteursbezogene Handlungs- und Kooperationsräume jenseits rechtlich abschließender Vorgaben an Bedeutung (Beispiel dafür sind: Gesamttraum als Hauptstadtregion, Mittelzentrale Verantwortungsgemeinschaften, Kulturlandschaften).

6. Fazit der Fachkonferenz

Wolfram Walraff

Es ist immer schwer, direkt im Anschluss an eine lebhaft, originelle und in Teilen durchaus kontroverse Debatte ein vorläufiges Fazit zu ziehen. Natürlich überrascht es nicht, dass es auf kaum eine der aufgeworfenen Fragen nur eine –sozusagen „die richtige“ – Antwort gab. Immerhin, wir haben einiges dazugelernt.

Von den **Wirtschaftswissenschaftlern** haben wir erfahren, dass die Produzenten in Brandenburg räumlich vielfach vernetzt sind, aber nur selten innerhalb regionaler Grenzen. Selbst mittelständische und kleine Unternehmen haben ihre geschäftlichen Verbindungen innerhalb ihrer Branchen deutschlandweit oder sogar international organisiert. Regionale Netzwerke im herkömmlichen Sinne sind selten. Allerdings existieren vielfältige Kooperationsbeziehungen in Forschung und Entwicklung, (aber) hier wiederum mit einem Schwerpunkt auf den Berliner Raum. Wenn diese Ansätze weiter verfolgt werden, besteht eine Chance, dass die Wirtschaft in Brandenburg auf der Leiter der Wissensökonomie von den unteren Sprossen um einiges heraufsteigt. Gerade in diesen Branchen verbinden sich Zukunftsfähigkeit und hohe Wertschöpfung.

Die zentralen Orte in Brandenburg wirken nur unzureichend als wirtschaftliche Wachstumslokomotiven. Starke industrielle Kerne haben sich an traditionellen Standorten und einigen neuen Erschließungen angesiedelt, ohne dass enge Bezüge zur Zentrenstruktur bestanden. Am meisten wirkt noch die Gravitationskraft von Berlin. Auch im Umfeld der industriellen Kerne hat sich bislang nicht ohne weiteres ein dichtes Netz von unternehmensbezogenen Dienstleistern herausgebildet. Diese Befunde sprechen dafür, das Verhältnis von Branchenförderung und Regionalförderung neu zu ordnen und sich Gedanken über neue Strategien und Instrumente in beiden Bereichen zu machen. Aus wirtschaftlicher Sicht wird ein Brandenburg der Regionen interessant, wenn Ressourcen besser gebündelt werden können, sich die Standortqualitäten verbessern und ein dichteres wie auch hochwertigeres Netz an Kooperationspartnern entsteht. Eine stärkere Wahrnehmbarkeit und Handlungsfähigkeit der Regionen ist ein „Plus“ im Standortwettbewerb.

Geografen und **Politikwissenschaftler** raten uns, sich nicht zu sehr auf „historisch gewachsene“ regionale Identitäten als Grundlage für handlungsfähige regionale Subjekte zu verlassen. Sauerländer oder Südfranken besitzen stark ausgeprägte Mentalitäten, bilden aber weder Bundesländer noch Regionalkreise. Vielmehr scheint es auf Promotoren anzukommen, die auf Grund ihrer Interessen und Überzeugungen ein regionales Projekt vorantreiben. Es geht im Kern um Macht und Ressourcen. Je aussichtsreicher die „Subjektwerdung“ einer Region für die wirtschaftlichen und politischen Akteure erscheint, je klarer ein regionaler „Mehrwert“ für die Bevölkerungen erkennbar wird, desto größer werden Erfolgchancen für eine Regionenbildung. Lokale Identitäten und Mentalitäten können ein solches Vorhaben begünstigen, es gibt aber auch viele Fälle, wo sich Regionen über diese räumlichen Grenzen hinweg entwickelt haben. Kulturlandschaften sind ein weiteres Phänomen, das in der Debatte um Regionalisierungen häufig mitschwingt, das jedoch, gerade auch in Brandenburg, kaum ein wirklich lebensfähiges Regionenprojekt tragen kann.

Die Konkurrenz um Macht und Ressourcen wird am deutlichsten, wenn sich Regionen als politische und administrative Subjekte formieren und somit einen Verteilungskampf unter den Strukturen auslösen: zum einen gegenüber dem Land und seiner Zentralverwaltung, zum anderen gegenüber den heute existierenden kommunalen Institutionen (Landkreise, Städte und Gemeinden). Nicht umsonst gab es zu diesen Themen auch in der Fachkonferenz die heftigsten Debatten. Wer sich konsequent auf Regionalkreise orientiert, die – abgesehen von wahrscheinlich vielen kleinräumigen Auseinandersetzungsverfahren – in der Regel mehrere der heutigen Landkreise umfassen, braucht einen funktionalen wie strukturellen Neuansatz.

In der Diskussion hat sich bestätigt, dass die Funktionalreform eine notwendige Voraussetzung für ein solches Unterfangen ist. Eine klare Abgrenzung der Kompetenzen und der hierfür nötigen Ressourcen steht ohnehin an. Die Doppelstrukturen und Kompetenzüberschneidungen müssen radikal abgebaut werden. Hierzu gehört auch eine Rückbesinnung auf die Ursprünge der Förderpolitik, die Signale setzen und Disparitäten mindern soll, aber nicht als zentralistisches Instrument zur Dominierung jeder kommunalen Entscheidung missbraucht werden darf. Die Diskussion hat, am Beispiel von Mecklenburg-Vorpommern, aber auch gezeigt, dass selbst eine sehr konsequente Funktionalreform noch keine hinreichende Voraussetzung für eine Kreisgebietsreform zur Herausbildung von Regionalkreisen ist, denn es geht eben um Macht und Ressourcen, weswegen auch solche Landkreise gegen die Reform geklagt hatten, die von Parteigängern der Regierungskoalition verwaltet werden. Die Funktionalreform muss die lokalen Akteure wirklich überzeugen. Es müssen „win-win-Situationen“ geschaffen werden, in denen sich jeder Beteiligte wieder finden kann. Und: Keine Arroganz gegenüber lokalen Eliten! Aber dies ist alles leicht gesagt und schwer getan.

Mit den gewachsenen Kompetenzen steigt die Macht der Regionalverwaltungen. Dies wiederum erfordert die Aufwertung der Legislativorgane. Das größere Aufgabenspektrum und die räumlichen Dimensionen erfordern eine Professionalisierung der Legislative, d.h. einen „regionalen Parlamentarismus“ mit Berufspolitikern sowie technischen und personellen Unterstützungen der parlamentarischen Tätigkeit. Dies widerspricht jedoch dem kommunalpolitischen Grundsatz, dass Bürger sich selbst verwalten und diese Aufgabe nicht bezahlten Berufspolitikern überlassen. Wer mehr Demokratie vor Ort haben will, bekommt an dieser Stelle ein Problem. Zu lösen wäre dies nur, wenn die Städte und Gemeinden im Ergebnis der Funktionalreform größere Kompetenzen und Ressourcen auch zu Lasten der Regionalkreise erhalten. Wenn es gelingt, dass die Entwicklungsprobleme der Stadt oder Gemeinde wieder stärker vor Ort entschieden werden können, weil Kompetenzen und Mittel vorhaben sind, kann auch die lokale Demokratie wieder mehr belebt werden.

Diskutiert wurde auch die Idee, für ein Brandenburg der Regionen (das vielleicht irgendwann einmal zu Berlin-Brandenburg werden können) eine Zwei-Kammer-Legislative zu schaffen. Im „Abgeordnetenhaus“ sitzen die Repräsentanten der Bürgerinnen und Bürger (one man – one vote), in der „Regionenkammer“ hat jeder Regionalkreis, unabhängig von seiner Größe, eine Stimme. Das repräsentative und das föderale System würden einander ergänzen und kontrollieren. Damit würden auch kleine und schwache Regionen gehört, während die Macht der großen und starken Regionen eingedämmt würde.

Die **Landes- und Regionalplaner** debattierten das „pro“ und „contra“ der heutigen Landkreisstruktur (Tortenstücke-Modell) im Vergleich zu größer geschnittenen Regionalkreisen, die stärker auf gemeinsame Rahmenbedingungen und Interessenlagen zugeschnitten sind. Gewarnt wurde davor, dass ein solcher 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. Alles, was innerhalb des Autobahnringes ist, wird sich mehr und mehr mit Berlin integrieren. Als Rest bleibt ein dünn besiedeltes und weniger entwickeltes Brandenburg, wo „es wieder Wölfe geben soll“.

In diesem Zusammenhang steht auch die Thematik der zentralen Orte. Aus Sicht der Landesregierung wurde begründet, warum die Zahl der zentralen Orte durch Verzicht auf die Ausweisung von Grundzentren drastisch reduziert werden muss. In der Tat ist einleuchtend, dass Versorgungsfunktionen nicht dekretiert werden können, wenn sie auf Grund mangelnder Nachfrage durch Bevölkerungsschwund nicht mehr wirtschaftlich darstellbar sind. Dies betrifft private Versorger (Handel, Ärzte, Apotheken, personengebundene Dienstleistungen) ebenso wie öffentliche Einrichtungen (Bildung, Kinderbetreuung, Gemeinweseneinrichtungen, soziale Dienste), zumal das Land Brandenburg noch weit davon entfernt ist, finanziell auf eigenen Füßen zu stehen. „Stärken stärken“ bedeutet aus diesem Blickwinkel, wenigstens jene Orte für zentrale Versorgungsfunktionen zu qualifizieren, die Kraft für selbst tragende Entwicklung aufbringen und damit aus sich heraus zukunftsfähig sind.

Damit sind jedoch mindestens **drei sehr grundsätzliche Fragen** noch nicht beantwortet.

- Zum ersten: Wie gehen wir mit den heute vorhandenen Versorgungsstrukturen um, die unabhängig von den Kategorien des Systems zentraler Orte in sehr unterschiedlicher Qualitäten und Zukunftschancen „im Raum“ verstreut sind?

- Zum zweiten, wie ist unter den absehbaren Bedingungen der Terminus „Grundversorgung“ zu definieren und wie können die damit verbundenen Versorgungsansprüche verlässlich gesichert werden?
- Zum dritten, mit welchen Instrumenten soll es künftig gelingen, allen Orten eine Zukunftschance anzubieten? Wie können sozialräumliche Diskrepanzen und ein Auseinanderklaffen der technischen wie sozialen Infrastruktur eingedämmt werden?

Die vorliegende Zusammenfassung der Beiträge und Debatten auf der Fachkonferenz ist sicher nicht vollständig. Sie zeigt aber, dass wir tiefer in die Materie eingedrungen sind und folglich neue Fragestellungen erkannt haben. Es gibt noch viel Arbeit, bevor schlüssige Konzepte für ein Brandenburg der Regionen vorgelegt werden können.

Zu den Autoren:

- Dr. Thomas **Falkner**, geb. 1957, Referent für Grundsatzfragen der Landtagsfraktion DIE LINKE. in Brandenburg, E-Mail: thomas.falkner@dielinke-fraktion.brandenburg.de.
- Dr. habil. Jochen **Franzke**, geb. 1954, Hochschuldozent für Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam, Arbeitsschwerpunkte: öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland auf der Ebene der Länder und der Kommunen^{und} Transformationsprozessen in Politik und Administration in Mittel- und Osteuropa, E-Mail: franzke@rz.uni-potsdam.de.
- Dr. Manfred **Kühn**, geb. 1960, Projektleiter am IRS – Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner bei Berlin, Arbeitsschwerpunkte: Regenerierungsstrategien, Stadtlandschaften sowie Raumplanung, E-Mail: kuehnM@irs-net.de.
- Prof. Dr. Hans Joachim **Kujath**, geb. 1942, er leitet die Abteilung 1 „Regionalisierung und Wirtschaftsräume“ am Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung Erkner. Zugleich ist er Honorarprofessor an der Technischen Universität Berlin im Bereich Stadt- und Regionalökonomie am Institut für Stadt- und Regionalplanung. Arbeitsschwerpunkte: regionalpolitische Netzwerkanalysen, europäische Raumentwicklung, E-Mail: KujathH@irs-net.de
- Thomas **Nord**, geb. 1957, seit Februar 2005 Landesvorsitzender DIE LINKE Landesverband Brandenburg. E-Mail: vorsitzender@dielinke-brandenburg.de.
- Dr. Joachim **Ragnitz**, geb. 1960, Leiter der Abteilung Strukturwandel am Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Arbeitsschwerpunkte: Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern, E-Mail: joachim.ragnitz@iwh-halle.de.
- Dr. rer.nat. Frank **Reichel**, Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, E-Mail: Frank.Reichel@gl.brandenburg.de. Jahrgang 1962; Arbeitsschwerpunkte: Regionalplanung, Zentrale-Orte-System, Raumb Beobachtung.
- Prof. Dr. Manfred **Rolfes**, geb. 1960, Professur für Regionalwissenschaften (Angewandte Humangeographie) am Institut für Geographie der Universität Potsdam, Arbeitsschwerpunkte: Analyse, Steuerung und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung, E-Mail: mrolfes@uni-potsdam.de.
- Dr. rer. pol. habil Wolfram **Walraff**, geb. 1952, freiberuflicher Stadtplaner und Sozialwissenschaftler, Lehrtätigkeit an der Humboldt-Universität Berlin sowie den Universitäten Salzburg, Potsdam, Nagoya, Arbeitsschwerpunkte: Stadtentwicklungskonzepte, Rahmenplanungen, Sozialstudien und Moderation sowie wohnungswirtschaftliche Beratung, E-Mail: wallraf@wallraf-und-partner.de.

Herausgeber: V.i.S.dP.: Thomas Nord

redaktioneller Bearbeitung: Sascha Krämer; BABELconsult

Auflage: 500 Stück

Format: A5, 74 Seiten, 3000 Zeichen pro Seite (ca. 400 Wörter)

Layout der Umschlages: Trialon