



Berlin - Brandenburgische  
Akademie der Wissenschaften

Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe

**Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume  
- LandInnovation -**

**Regionale Disparitäten und  
Steuerung ländlicher Entwicklung**

Stephan Beetz

Mai 2006

MATERIALIEN Nr. 9

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften  
Interdisziplinäre Arbeitsgruppe *Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume*  
Jägerstr. 22/23  
10117 Berlin  
Tel. (030) 20370-538  
Fax (030) 20370-214  
<http://www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite>

Materialien  
Nr. 9

Stephan Beetz  
**Regionale Disparitäten und Steuerung ländlicher Entwicklung**  
© 2006 Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin

Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in fremde Sprachen, sind vorbehalten.

Lektorat: Tobias Plieninger  
Satzvorlage und Umschlaggestaltung: work:at:BOOK / Martin Eberhardt, Berlin  
Printed in Germany

---

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	5
<b>1 Regionalisierung und Regionalentwicklung.....</b>	<b>7</b>
<b>2 Regionalpolitik und räumliche Disparitäten.....</b>	<b>11</b>
2.1 <i>Raumplanung</i> .....	11
2.2 <i>Wirtschaftspolitik</i> .....	13
2.3 <i>Ländliche Politik (Agrarpolitik)</i> .....	15
<b>3 Pfade der Regionalpolitik in Brandenburg.....</b>	<b>17</b>
3.1 <i>Dezentrale Konzentration</i> .....	17
3.2 <i>Kommunal- und Verwaltungsreform</i> .....	19
3.3 <i>Wirtschafts- und Industriepolitik</i> .....	20
3.4 <i>Agrarpolitik und ländliche Entwicklung</i> .....	21
<b>4 Förderung des ländlichen Raumes.....</b>	<b>25</b>
<b>5 Diskurs über Rand- und Metropolregion in Brandenburg .....</b>	<b>29</b>
5.1 <i>Verlauf und Schwerpunkte der Konzentrationsdebatte</i> .....	29
5.2 <i>Folgen für die ländliche Entwicklung</i> .....	34
<b>6 Chancen und Grenzen der Konzentrationsdebatte.....</b>	<b>37</b>
<b>7 Literatur .....</b>	<b>41</b>



## **Einleitung**

Ländliche Regionen geraten im Nordosten Deutschlands zunehmend ins politische Visier, in der öffentlichen Daseinsvorsorge untragbar und im wirtschaftlichen Wettbewerb nicht entwicklungsfähig zu sein. Dennoch spielt der ländliche Raum in Brandenburg hinsichtlich Fläche, Wirtschaftskraft und Bevölkerung keine unbedeutende Rolle. Das vorliegende Arbeitspapier der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Landinnovation“ setzt sich deshalb mit der Frage auseinander, welche öffentlichen Perspektiven bestehen und welche politischen Steuerungsformen in der Entwicklung ländlicher Räume angewandt werden, um mit vorhandenen regionalen Disparitäten umzugehen. Im Zentrum des Arbeitspapiers steht das Land Brandenburg als Flächenstaat mit dünner Besiedlung und gravierenden regionalen Disparitäten zwischen suburbanen Metropolräumen und peripheren ländlichen Räumen. Es wird von der These ausgegangen, dass Steuerungsformen und Ausgleichsstrategien eng mit der Perspektive auf das Land und die Peripherie zusammenhängen. Regionale Disparitäten finden verstärkte Aufmerksamkeit in den aktuellen politischen Diskussionen über die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen. Das Arbeitspapier untersucht in Brandenburg die politische und öffentliche Debatte über den Umgang mit Berlin fernen ländlichen Regionen, die von erheblichen Schrumpfungs- und Peripherisierungsprozessen betroffen sind. In Auseinandersetzung mit Instrumenten der Raumordnung, Regional- und Wirtschaftsförderung hat die Debatte eine besondere Aktualität erreicht, die bis zum Stand Ende 2005 in das Papier eingeflossen ist.

Das Paper entstand in der Zusammenarbeit des Clusters Regionale Entwicklungsansätze. Namentlich sei für Ideen, Kritik und Eva Barlösius, Karl-Dieter Keim, Claudia Neu und Edmund Brandt gedankt.



---

## 1 Regionalisierung und Regionalentwicklung

Die nachfolgende Auseinandersetzung mit ungleichwertigen regionalen Entwicklungen basiert auf einem sozialwissenschaftlichen Konzept des Raumes, das diesen multidimensional in den materiellen, institutionellen, symbolischen und interaktiven Verflechtungen begreift. Sie wendet sich aber gegen eine Logik des „Space of Flows“ (Castells), bei der ausschließlich funktionale Zusammenhänge in den Blickwinkel treten (Kreisläufe, Netzwerke, Organisationen), die ihrerseits aus ihren räumlichen Kontexten entbettet werden. Die in den letzten Jahren zu beobachtende „Renaissance“ raumwissenschaftlicher Diskussionen gewichtet stärker regionale Kräfte des sozialen Zusammenwirkens und zeigt ein Spannungsfeld zwischen lokalen und globalen Entwicklungen auf (Berking 2006).

Der Begriff der *Region* als eigenständige politische, kulturelle und wirtschaftliche Handlungsebene ist allerdings in der räumlichen und institutionellen Abgrenzung mit enormen Unschärfen behaftet und steht in Konkurrenz zu anderen territorial-politischen Konzepten. Eine Region überschreitet die politische Einheit der *Kommunen* (Gemeinden und Landkreise), verändert also bestehende kleinräumige Handlungsebenen, z.B. durch Kooperationen. Sie relativiert zudem die Homogenität des politischen Raumes, auf den sich der *Nationalstaat* bezieht, ohne diese Steuerungsebene aufzugeben. Spezifische Steuerungsfunktionen des Staates gehen einher mit politisch konstruierten Regionen, in denen eine bestimmte Handlungsdichte erzeugt bzw. „Interdependenzen zwischen Raumeinheiten“ genutzt werden (Keim 2003). Im Zuge der *Europäisierung* politischer Steuerungen dient die Region als räumliche Ebene, die unterhalb der nationalen Politiken eine feinere Justierung ermöglicht. Gegenüber den Prozessen der *Globalisierung* wird die Region entweder in einer Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion, als eine Ressource bzw. Grundlage (sowohl Menschen, Güter, Wissen, Werte) oder als eine Gegenstrategie (im Sinne von Alternativen in der Beschäftigung, Energiewirtschaft u.ä.) gesehen (Perlik 2004). Die Region ist als gesellschaftliches Konstrukt zu verstehen, das nach ausgewählten Kriterien und Abgrenzungen als politischer Handlungsraum definiert wird. „Relevant ist das geistige Konstrukt Region nur, wenn es Wirkungen auf Handlungen und Interaktionen, Personen, Gruppen oder Organisationen zeigt und es entweder für die Gesellschaft oder für die Politik Konsequenzen hat“ (Keim 2003).

In Brandenburg sind einige „historische“ Regionen wie die Uckermark, der Fläming oder die Lausitz durch die DDR-Bezirksgrenzen geteilt worden, haben zeitweise ihre administrative und kulturelle Prägekraft eingebüßt, und sind in den letzten Jahren in verschiedener Hinsicht „wiederbelebt“ worden, allerdings nur ansatzweise bei der Einteilung der Landkreise. Regionen im Sinne einer landkreisübergreifenden, unterhalb der Landesebene angesiedelten Steuerungsebene wurden nach der Wende zuerst durch die Regionalen Aufbaustäbe, dann die Regionalen Planungsgemeinschaften geschaffen, blieben aber in ihrer institutionellen Ausprägung eher rudimentär. Daneben finden sich zahlreiche kulturlandschaftliche Regionsbestimmungen – wie die Barnimer Feldflur – mit eigenen Identifikationsangeboten und Steuerungsformen, die – auch landkreis- und länderübergreifende – kommunale

Kooperationen ermöglichen.<sup>1</sup> Die regionale Unterscheidung zwischen engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum, also zwischen Metropolen- und Randregionen, ist zwar eine wichtige planerische und statistische Größe, aber nicht politisch-institutionell als Region ausgebildet. Die Regionsbildung aufgrund der EU-Förderung hat wiederum eine Trennschärfe, die statistisch von der NUTS-I-Ebene der Mitgliedsstaaten bis zur NUTS-III-Ebene der Landkreise reicht. Die Förderung der Ziel-1-Gebiete ist gemeindscharf, z.B. liegen Leader-Regionen unterhalb der Landkreisebene. Die Bestimmung von Förderregionen hat wiederum zu statistischen Abgrenzungen geführt, die sich politisch nur schwer umsetzen lassen.<sup>2</sup> In den letzten Jahren hat sich der Metropolenraum Berlin-Brandenburg als – auch international vermarktbarer – Regionsbegriff in Politik und Verwaltung durchgesetzt. Der ländliche Raum als solcher wird zwar als eigenständige Kategorie häufig verwendet, findet aber in den verschiedenen Regionskonzepten keine Entsprechung. Insgesamt ist festzustellen, dass sich Regionsstrukturen nur schwer gegen die vorhandenen Landkreisstrukturen durchsetzen können.

Die Steuerungsebene der Region spielt eine wichtige Rolle in der bundesdeutschen und europäischen Regionalpolitik. Sie wird als Umsetzungsebene regionaler Entwicklung hervorgehoben, deshalb werden regionale Entwicklungskonzepte und Steuerungsgruppen gefördert.<sup>3</sup> *Regionalentwicklung* ist als politische Strategie zur Stärkung von Regionen als Produktions- und Wohnstandorte zu verstehen. Mit dem aktuellen Regionsdiskurs verbinden sich zumindest zwei Aspekte, die über die bisherige Regionalentwicklung hinausreichen: Es wird ein eigenständiges politisches Steuerungs- bzw. gesellschaftliches Identifikationsangebot unterhalb der nationalstaatlichen Ebene gemacht, und sektorale Politiken werden in einer raumbezogenen Querschnittsaufgabe gebündelt. *Endogene Regionalentwicklung* wurde bereits in den 1970er Jahren unter dem Vorzeichen ungleich verteilter Entwicklungspotenziale zwischen Zentren und Peripherien entwickelt, weil klassische Wirtschaftsförderung keine langfristig gesicherten Effekte zeigte und ländliche Gebiete trotz Förderung hinter den Zentren zurückblieben. Die Ansätze in dieser sehr heterogenen Diskussion reichen von regionaler Autarkie über regionale Wirtschaftskreisläufe bis zu regionaler Kooperation. Gerade in ländlichen Regionen werden gebietsbezogene Aktivitäten, d.h. vor allem eine multifunktionale Diversifizierung der bislang überwiegend landwirtschaftlichen Strukturen und eine Mobilisierung der lokalen Akteure angestrebt (Hahne 2005).

Der Regionsdiskurs verändert die Perspektive auf *ländliche Räume*. Seit den 1960er Jahren sucht Regionalentwicklung eine großflächige „passive Sanierung“ ländlicher Räume zu verhindern (Buttler, Gerlach und Liepmann 1977, 120). Politik für ländliche Räume ist immer weniger Agrarpolitik: Obwohl die Land- und Forstwirtschaft auf Grund der wirtschaftshistorischen Entwicklung, des Anteils an der Flächennutzung und der politischen Institutionalisierung eine große Rolle spielt, verliert sie hinsichtlich des Beschäftigungsanteils der ländlichen Bevölkerung, der regionalen Wertschöpfung und der öffentlichen Aufmerksamkeit an Bedeutung. In der öffentlichen Diskussion hat sich deshalb ein Wandel zur regionalen Perspektive vollzogen. „Ländlichkeit“ bezieht sich nicht nur auf die spezifische ökonomische Nutzung, des primären Sektors (Landwirtschaft, Forst, Fischerei und Jagd), sondern auch auf die Bedeutung von „Wildnis“, die Ideale von „lifespace and lifestyle choices“ und einen spezifischen Typ von „territory which may involve some or all of the foregoing“ (Brydan 2001,

---

<sup>1</sup> Vgl. das Arbeitspapier „Analyse von informellen und dezentralen Institutionen und Public Governance mit kulturlandschaftlichem Hintergrund“ von Dieter Keim und Ludger Gailing.

<sup>2</sup> Für das Operationelle Programm der EU wurde Brandenburg in zwei Förderregionen, den Süd- und Nordraum geteilt, weil es unsicher war, ob das gesamte Bundesland unter der BIP-75%-Marke liegt.

<sup>3</sup> Beschluss der MKRO von 1995 zur Konkretisierung der Leitbilder des raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens.



5). Mit der Regionalisierungsdebatte verändert sich die bisherige Raumdefinition von ländlichen Regionen, die auf Stadt-Land-Unterschieden bzw. Agglomeration-Peripherie-Beziehungen beruhte. Es treten räumliche Verflechtungen in den Vordergrund, die nicht auf den genannten dichotomischen Ordnungen beruhen, sondern die Verflechtungen von ländlichen und städtischen Räumen betonen (Stiens 1997a).

Im Zuge des aktuellen Regionsdiskurses verändert sich möglicherweise eine zentrale Aufgabe der bisherigen Regionalentwicklung, nämlich die Angleichung der Lebensverhältnisse (zwischen Zentren und Peripherien, Stadt und Land, Nord und Süd, Ost und West). In dem Maße wie – durchaus sinnvoll – die Eigenständigkeit von Regionen hervorgehoben wird, erfährt die Vergleichbarkeit und Angleichung der Regionen einen Legitimationsschwund. Insbesondere die regionalwirtschaftlich beeinflusste Debatte setzt an einer Konkurrenz zwischen den Regionen an, durch die ihre Entwicklungschancen bestimmt sind. Einen wichtigen Impuls bekam die Diskussion um regionale Disparitäten durch das Papier von Dohnanyi und Most (2004), die eine deutliche Konzentration der Förderung auf Wachstumskerne vorschlugen. Sie begründen dies auf der „wissenschaftlichen Erkenntnis, dass es ein Fehler war (ist), den schwächeren Regionen in der Förderung einen generellen Vorrang einzuräumen“ (ebd., 17). Sie gehen über die bereits vorangetriebene Schwerpunktverlagerung der Bundesregierung hinaus: „Priorität für die Wachstumskerne darf aber angesichts der knappen Mittel nicht „neben“ der Förderung strukturschwacher Regionen bestehen: Wachstumskerne (Cluster) müssen eindeutig Vorrang bekommen, selbstverständlich verbunden mit der entsprechenden Strategie der Verkehrsanbindungen schwächerer Regionen“ (ebd., 18). Dieser Diskurs hat sich in den letzten Monaten in der medialen und politischen Öffentlichkeit weiter zugespitzt. Publizistisch wirksame Überschriften wie „Verlassenes Land, verlorenes Land“ signalisieren eine Aufgabe der Politik von regionaler Entwicklung und Ausgleich.<sup>4</sup> Nachdem im Folgenden die Ansätze und Pfade der Regionalpolitik aufgezeigt werden, ist der Diskurs in Brandenburg genauer zu untersuchen.

---

<sup>4</sup> Vgl. [spiegel-online](#) vom 14.3.2006 und 15.3.2006.



---

## 2 Regionalpolitik und räumliche Disparitäten

Regionalpolitik dient der Herstellung regionaler Gleichwertigkeit von Lebens- und Wirtschaftsbedingungen sowie der Stärkung der regionalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. Sie ergibt sich aus der Benachteiligung von Regionen bzw. der Begleitung von regionalem Strukturwandel. Normativ wird der Anspruch in Art. 72 des Grundgesetzes (GG), in Art. 91a GG zu den Gemeinschaftsaufgaben und in Art. 104a GG zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts formuliert. Der Anspruch der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus“ wandelte sich bei der Novellierung 1994 zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“. Obwohl das verfassungsmäßige Gewicht nicht sehr stark ausgeprägt ist, nehmen zahlreiche Gesetze, insbesondere der Raumordnung, ausdrücklich auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Bezug (Brandt 2005). Streng genommen beziehen sich die Aussagen des GG – wegen des Finanzausgleiches – nur auf das Verhältnis des Bundes zu den Ländern, zumeist wird darunter allgemeiner der Ausgleich regionaler Disparitäten verstanden. Trotz dieser normativen Einschränkungen kann die regionale Gleichwertigkeit als wichtiger wohlfahrtsstaatlicher Konsens betrachtet werden. Die zur Verfügung stehenden politischen Instrumente liegen vor allem in regional gewichteten umverteilenden Finanzierungen durch ein System öffentlicher Abgaben, Transfers und Leistungen.

Die *Regionalentwicklung* bezieht sich vor allem auf die räumliche Ordnungsfunktion der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. Zudem richtet sie sich auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, durch die Unternehmen in einer Region unterstützt und attraktive Ansiedlungsbedingungen für neue Unternehmen geschaffen werden sollen. Zunehmende Bedeutung erhält des Weiteren das Regionalmarketing, mit dem kulturellen Ziel, die Perspektive auf eine Region von außen und die regionale Identität zu verbessern (Perlik 2004).

### 2.1 Raumplanung

Die Raumplanung stellt ein wichtiges Instrument zur Durchsetzung definierter räumlicher Ordnungen dar. Das deutsche Raumordnungsgesetz (ROG) formuliert in §1(1) vergleichsweise deutlich den Anspruch des Ausgleichs regionaler Disparitäten, der „gleichwertige Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilräumen bietet oder dazu führt“. Dies soll unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten, der Bevölkerungsentwicklung sowie der wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Erfordernisse erfolgen. Der regionale Ausgleich dient der freien Entfaltung der Persönlichkeit, der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und dem Offenhalten „langfristiger Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung“. Er wird begründet durch die Gewährleistung individueller Chancen, der Erhaltung kollektiver Güter und der Aufrechterhaltung zukünftiger Nutzungen. Aufgabe der Raumordnung ist es deshalb, sowohl regionale Entwicklungen zu befördern als auch geographische, siedlungsstrukturelle und wirtschaftliche Benachteiligungen auszugleichen. Sie orientiert sich dabei an den drei Prinzipien (BMRBS 1996) der *Nachhaltigkeit* als Sicherstellung langfristiger und planerisch abgestimmter Konzeptionen (z.B. Schutz vor Zersiedlung), der *Regionalisierung* als Förderung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung von Regionen (z.B. Integrierte Ländliche Entwicklung) und der *Gleichwertigkeit* als Ausgleich zwischen den strukturell stärkeren

und schwächeren Regionen (z.B. Gemeinschaftsaufgaben). Der hohe Verallgemeinerungsgrad dieser Aussagen erschwert die operationelle Umsetzung.

Gemessen am – vor allem in den 1970er Jahren entwickelten – Anspruch wurde Raumplanung als Instrument der Steuerung und Veränderung regionaler Entwicklungen deutlich überschätzt. Ein Grund für das relative Versagen liegt in der geringen normativen *Verbindlichkeit* der Raumplanung, denn relevante wirtschaftliche und politische Akteure beteiligen sich kaum bzw. setzen ihre Interessen unabhängig davon durch; sie besitzt auf der politischen Agenda eine verhältnismäßig geringe Wertigkeit. Das Steuerungsvermögen erstreckt sich im Wesentlichen auf den *öffentlichen Sektor* und verringert sich deutlich bei finanziellen Restriktionen. Gebunden sind vor allem öffentliche Einrichtungen (z.B. Schulen, Verwaltungen), für die die – oft unflexiblen – Verfahren der Raumplanung angewendet werden. Als grundlegendes Dilemma erweist sich, dass sie vor allem auf *regulierende* Aktivitäten, also implizit auf Wachstumsprozesse ausgerichtet sind. Entwicklungsfördernde Steuerungen sind dagegen schwierig umzusetzen. Als problematisch erweisen sich die unklaren und widersprüchlichen *Kompetenzen* auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene und in den verschiedenen sektoralen Politiken. Europäische Raumordnung und EU-Strukturpolitik driften zu weit auseinander, wenden zu unterschiedliche Instrumente an und beziehen sich auf zu verschiedene territoriale Einheiten. Die Raumplanung in Deutschland obliegt im Wesentlichen den Bundesländern und Kommunen, die Bundesebene ist nur mit einer Rahmenkompetenz ausgestattet (Art. 75 GG). Das Raumordnungsgesetz legt die Ziele und Grundsätze sowie die Verfahren in und zwischen den Ländern fest, in der MKRO Ministerkonferenz Raumordnung erfolgt die Abstimmung zwischen Bund und Ländern. So unterliegt vor allem der Förderaspekt in erheblichem Maße den finanziellen Rahmenbedingungen der Länder, die im Fall Brandenburgs wie in den meisten ostdeutschen Bundesländern geringe Spielräume belassen. Nicht zuletzt auf Grund des Versagens der Raumplanung haben in den vergangenen Jahren *informelle* Arbeitsformen an Bedeutung gewonnen, z.B. die Erstellung von Regionalen Entwicklungskonzepten (REK), die ein erweitertes Verständnis von regionaler Politik enthalten und öffentlichen Planungs- und Verständigungsprozessen ein größeres Gewicht verleihen. Sie tragen zu einer Verbesserung vorhandener Raumplanungen bei, stärken regionale Identitäten und beruhen überwiegend auf bottom up-Ansätzen. Sie setzen an Stärken und Schwächen einer Region an und entwickeln (über konkrete Projekte) endogene Potenziale Regionale Entwicklungskonzepte können administrative Räume übergreifend angelegt sein und somit ausdrücklich die Kooperation fördern. Als nicht einfach erweist sich oft die Einbindung der informellen Verfahren in die formale Politik.

Im Diskurs zur Raumplanung nimmt das Konzept der *Dezentralen Konzentration* eine prominente Stellung ein. Damit wird gewissermaßen ein Paradoxon formuliert, denn Konzentrationen stehen der gleichmäßigen Streuung entgegen, können zentral oder dezentral angelegt sein. Zurückgehend auf Christaller (1933) werden empirische Regelmäßigkeiten in der Verteilung von Städten und Gemeinden entsprechend der jeweiligen Funktionen als räumliche Ordnung angesehen. Unter „zentral“ wird der „Bedeutungsüberschuss“ einer Gemeinde gegenüber ihrer Umgebung verstanden, der nicht unbedingt von Fläche oder Einwohnerzahl abhängt, sondern „Ergebnis des wirtschaftlichen Zusammenwirkens“ ist. Das Zentrale-Orte-Konzept erhielt in den 1950er Jahren in Ost- wie Westdeutschland eine herausgehobene Stellung in der Entwicklung ländlicher Räume; es bildete die Grundlage für den Aufbau ländlicher Zentren, durch die Infrastruktur und Industrie, später Kultur und Verwaltung entwickelt, Abwanderung gestoppt werden sollte. Die ländlichen „Mittelpunktzentren“ bzw. „Hauptdörfer“ gewährleisteten nicht nur eine öffentliche und private Grundversorgung, sondern dienten auch als Gewerbestandorte (Blotvogel 2004; Beetz 2004). Im Zuge der Schaffung gleichwertiger Lebensbe-

dingungen sicherten sie eine erreichbare Mindestausstattung an Infrastruktur.<sup>5</sup> Während in den 1960er Jahren die Ausweisung zentraler Orte „im Nahbereich“ im Vordergrund stand, konzentrierte sich später die Aufmerksamkeit auf die Mittel- und dann auf die Oberzentren bzw. Bezirksstädte – verbunden mit der Kritik „am ambitionierten Ziel eines flächendeckenden, am Raster der Nahbereiche orientierten Ausbaus der Versorgung“ (Stiens 1997, 1). Es setzte ein ordnungspolitischer Rückzug aus der Fläche ein.<sup>6</sup> Zunehmend gewann die Beziehung zwischen Kernstadt und Suburbs an Interesse: nämlich die Entlastung der Kernstädte durch dezentrale Siedlungen und die Einbindung der – mehr oder weniger selbstständig gedachten – Randzonen in die Kernstädte (Motzkus 2002; Brake, Danielzyk und Karsten 1999). Kennzeichnend für die 1950er bis 1970er Jahre war die „Entwicklungsfunktion“ ausgewählter Mittel- und Oberzentren sowie industrieller Standorte in „strukturschwachen Regionen“, um den Modernisierungsrückstand auszugleichen. Paradoxe Weise verzeichneten seit Anfang der 1980er Jahre bislang wenig beachtete ländliche Regionen deutliche Wachstumsimpulse hinsichtlich Bevölkerung und Beschäftigung.

Das Zentrale-Orte-Konzept hat sich zu einem *regulativen* Instrument entwickelt, z.B. bei Genehmigungen großflächiger Einzelhandelsobjekte, Ausweisungen von Infrastruktur (Schulen, Verkehr) und Gewerbe(flächen), Maßnahmen zur Siedlungsentwicklung und Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich. Hinzu kommen in begrenztem Umfang Entwicklungsaufgaben bei Verkehrsanbindungen, Behördenverlagerungen, Einsatz von Fördermitteln, Maßnahmen zur Schaffung von Wohneigentum, die Zentralität stärken (Stiens 1997, 8). „Nach dem Vorrang für den Ausbau der Mittelzentren im ländlichen Raum müßten Landes- und Regionalplanung ggf. dorthin zurückfinden, wo die Zentrale-Orte-Politik in den 60er Jahren ihren Ausgang nahm: nämlich zu den ländlichen Nahbereichen. Sie scheinen nicht selten durch die Netzmaschen des Zentrale-Orte-Rasters ‚gefallen‘ zu sein“ (ebd., 16). Hierfür werden nun neue bzw. ergänzende Konzepte angestrebt (z.B. Modellprojekte zu Nachbarschaftszentren, Dorfläden), die dezentral angelegt sind und auf bürgerschaftliches Engagement setzen.

## 2.2 Wirtschaftspolitik

Die regionale Wirtschaftspolitik stellt einen zweiten wichtigen Steuerungsansatz zum Ausgleich regionaler Disparitäten dar. Die Raumwirksamkeit von Wirtschaftspolitik ist nicht unumstritten. Die so genannte *Raumwirtschaftspolitik* übte oft (im Gegensatz zur Flexibilitätstheorie) Kritik an der Selbststeuerungsfähigkeit des Marktes und begründete Eingriffe in die Produktions- und Infrastruktur von Regionen, um Ballungstendenzen wirtschaftlicher Aktivitäten zu verhindern, „Egalisierungstendenzen“ zu fördern und die Strukturkrise von „Notstandsgebieten“ zu lindern (Egner 1964). Hierbei wurde eine kontroverse Diskussion über außerökonomische (z.B. bevölkerungs-, militär- oder sozialpolitische) Zielsetzungen, aber auch volkswirtschaftliche Kosten von regional ungleichen Entwicklungen geführt. Letztere Positionen gehen von der Differenz privatwirtschaftlicher und öffentlicher Kosten („social cost“) aus. Wirtschaftspolitik außerhalb der Agrarpolitik (siehe unten) steht bereits seit langem im Fokus der Entwicklung der ländlichen Regionen, um Abwanderungen langfristig zu verhindern (Quante 1958). In Westdeutschland bildeten sich zwei Stränge der regionalen Wirtschaftspolitik

<sup>5</sup> Im Bundesraumordnungsprogramm von 1977 wird in ländlichen Räumen angestrebt, die vorhandenen Potenziale und Aktivitäten auf die größeren und zentralen Orte zu konzentrieren, die damit als gewerbliche Wachstums- und Versorgungszentren fungieren, an denen das Umland teilhat.

<sup>6</sup> Auch im 1993 erschienen „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ steht die Auffassung, dass in dezentralen Siedlungsstrukturen eine höhere Konzentration erfolgen soll.

heraus: Im Sinne der Regionalisierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik setzte man auf Wachstumspotenziale bestimmter Regionen (Förderungswürdigkeit), als wirtschaftsorientiertes Instrument der Raumplanung auf Ausgleich zwischen Regionen (Förderbedürftigkeit) (Buttler, Gerlach und Liepmann 1977, 115f.). Daraus folgt auch heute eine zweigeteilte Politik: Förderung von Wirtschaftswachstum und Entwicklungsschwerpunkten einerseits (Metropolregionen) und Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge und Umstrukturierung öffentlicher Einrichtungen und Dienste in demographischen Problemgebieten andererseits, teilweise abgestimmt mit der Raumplanung.<sup>7</sup> Mit der weitgehenden Abkehr von interventionistischen Konzepten wird Regionalpolitik als *Teil einer allgemeinen Wirtschaftspolitik* verstanden, um strukturschwachen Regionen den Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu erhalten und regionale Entwicklungsunterschiede abzubauen. Ziel ist es jedoch, die Gesamtwirtschaft durch eine Unterstützung des (regionalen) wirtschaftlichen Strukturwandels zu verbessern.<sup>8</sup>

Regionale Wirtschaftsförderung setzt als Steuerungsinstrument auf die Schaffung von Anreizstrukturen im Sinne indirekter Förderungen (wie Informationsvermittlung, Arbeitsmarkthilfen, Infrastrukturförderung oder Lenkung öffentlicher Aufträge) und auf direkte Förderungen (wie Kredite, Subventionen, Steuererleichterungen, Haftungen oder Vergünstigungen). Sie begann Anfang der 1950er Jahre in Westdeutschland als Unterstützung so genannter Notstandsgebiete: Zonenrandgebiete, traditionell rückständige Gebiete, Gebiete mit hohen Flüchtlingsanteilen. Über die Bundesbaugebiete und Regionale Aktionsprogramme wurde die *Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur* realisiert. Neue Impulse erhielt die regionale Wirtschaftsförderung durch die Gemeinschaftsaufgaben des Bundes und die EU-Strukturfonds bzw. EU-Gemeinschaftsinitiativen. 1969 in Art. 30 und 91a GG eingeführt, dienen die Gemeinschaftsaufgaben der ländersübergreifenden Planung und Finanzierung: „Aus- und Neubau von Hochschulen“, „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GW), „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschützes“ (GAK). Die zur Angleichung regionaler Unterschiede eingesetzte GW fördert sowohl die Investitionen privater Unternehmen als auch die wirtschaftsnahe kommunale Infrastruktur. Bedingung ist, dass die Wirtschaftskraft unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt (gemessen am BWS pro Kopf, Bruttoentgelt, Arbeitslosenquote und Infrastrukturdichte). Sie folgt den Zielsetzungen der Autonomie unternehmerischer Entscheidungen, der Differenzierung der Fördergebiete, der Schwerpunktbildung, der Beschäftigungssicherung und der Ergänzung bestehender Vorleistungen.<sup>9</sup> Auf europäischer Ebene werden nationale Fördermittel mit dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) verzahnt. Mit den beiden Gemeinschaftsinitiativen und den europäischen Gemeinschaftsprogrammen stehen – zumindest bis 2006 – inhaltlich breite und finanziell gut ausgestattet Möglichkeiten der Förderung gewerblicher Investitionen und (wirtschaftsnahe) Infrastruktur bereit. Hinzu kommen Förderprogramme insbesondere im Hochschulbau, Umweltschutz, Mittelstandsförderung und Städtebau mit wichtigen wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Effekten. Explizit *räumliche Effekte* kann die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung über die so genannten Zielgebiete (z.B. Ziel-1-Gebiete der EU-Förderung; GA-Fördergebiete), spezifische regionale Höchstfördergrenzen (z.B. GA-Fördergebietskategorien A-C) und eine besondere Standortpolitik erzielen.<sup>10</sup> Innerhalb der Rahmenpläne zur GW können die Bundesländer nochmals Justierungen vornehmen.

---

<sup>7</sup> Stolpe: Raumordnungsbericht 2005 zeigt positive Ost-West-Angleichung, Pressemitteilung des BMVBW 132/2005 vom 27.4.05.

<sup>8</sup> Rahmenplan der GAW, DBT Drucksache 15/5141, S.8.

<sup>9</sup> 19. Rahmenplan der GWA.

<sup>10</sup> In der gegenwärtigen Förderperiode bis 2006 zählen die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zu den Ziel-1-Gebieten der EU mit den höchsten Fördersätzen, 2007 entfällt wahrscheinlich die Lausitz.

Wirtschaftspolitik war über Jahrzehnte Industrieansiedlungspolitik, hinzu kamen die Branchen Dienstleistung und Tourismus. Dem Anspruch nach langfristigen Investitions- und Beschäftigungseffekten durch die Förderung ansiedlungswilliger Unternehmen wurde stets mit Skepsis begegnet. Größere Bedeutung erlangten Investitionen der öffentlichen Hand, aber ländliche Industrieansiedlungen trugen selten zur Erhöhung der Branchenvielfalt und regionalen Wertschöpfung bei (Klein 1972). Wirtschaftsförderung sei deshalb „weniger Standortförderung als Potenzialförderung“ (Kujath 2005, 5). Die aktuelle Diskussion, nicht nur auf den Ausgleich, sondern auf die *regionalen Potenziale* zu setzen, Mittel dort einzusetzen, „wo sie mit hoher Wahrscheinlichkeit tatsächlich Entwicklungserfolge zeitigen“ (Bürkner 2005, 2), ist in diesem Zusammenhang keineswegs neu. Insgesamt erfährt die Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in den letzten Jahren eine Hinwendung zu eher *regionalen und endogenen Ansätzen* unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten und Einbindung vorhandener Akteure. Bei der Diskussion um Standortpolitik spielt der Begriff des *Clusters* seit den 1980er Jahren eine wichtige Rolle und unterliegt seither der – oft unbestimmten – Verwendung in zahlreichen Förderprogrammen (Perlik 2004). Einerseits wird er für selbstläufige innovations- und marktbierte Entwicklungen in bestimmten Wirtschaftsbranchen verwendet, bei denen staatliches Eingreifen bestenfalls in Moderationsfunktionen besteht. Diese Entwicklungen müssen nicht regional eingebunden sein und beziehen sich vor allem auf Wertschöpfungsketten innerhalb einzelner Wirtschaftssektoren.<sup>11</sup> Verhindert werden soll eine staatliche Unterstützung „alter“ Industrien, die im Strukturwandel nicht bestehen. Andererseits findet der Begriff Anwendung auf die gezielte staatliche Förderung vor allem in bottom-up-Prozessen zur Verbesserung lokaler Politik, bei Unternehmensgründungen, im Erfahrungsaustausch (best-practices-Politiken) und kommunalen Unterstützungen (z.B. LEED-Programmen). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass regionale Wirtschaftspolitik zwar mit dem Anspruch auftritt, benachteiligte Regionen zu fördern, sie kann aber sowohl mit den wirtschaftspolitischen Grundlagen als auch den politischen Instrumenten nur bedingt Erfolge erzielen.

### 2.3 Ländliche Politik (Agrarpolitik)

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Steuerungsansätzen scheint sich Ländliche Politik explizit mit ländlichen Räumen zu befassen. Genauer betrachtet handelt(e) es sich überwiegend um eine sektorale, auf die Landwirtschaft ausgerichtete Politik. Auf europäischer Ebene wird seit Anfang der 1990er Jahre ein Diskurs über ländliche Entwicklungschancen sehr intensiv geführt. In ihren Konzepten für ländliche Regionen betont die OECD die Bedeutung eines regionalen Ansatzes. Ländliche Räume werden nicht nur als eigene Kategorie gegenüber urbanen definiert, sondern in ihren spezifischen Entwicklungspotenzialen wahrgenommen (von Meyer 1996). Dabei erfolgt im Wesentlichen eine Neuorientierung vom fordistischen, auf die Aufhebung der Stadt-Land-Unterschiede gerichteten Entwicklungsmodell zur gleichberechtigten Entwicklung ländlicher Regionen. Pezzini (2001) konstatiert angesichts der Probleme, die einige ländliche Gebiete mit Abwanderungsprozessen haben, dass nicht alle ländlichen Regionen per se strukturschwach sind. Die Perspektiven des ländlichen Raumes werden in einer multifunktionalen Wirtschaftstätigkeit gesehen. Dies resultiert zum einen aus dem weiteren Rückgang der Landwirtschaft, zum anderen stellt es die effizienzorientierte Landwirtschaft infrage – mit der Konsequenz eines stärker diversifizierten ländlichen Raumes, der auch touristische und

---

<sup>11</sup> Die ab 1. Januar 2005 geltenden GA-Förderregeln enthalten ein neues Förderangebot "Kooperationsnetzwerke und Clustermanagement". Ziel ist es, die regionale und überregionale Zusammenarbeit zwischen Unternehmen sowie wirtschaftsnahen Partnern und Institutionen zu unterstützen, um die vorhandenen Potenziale zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu erhöhen.

handwerklich-gewerbliche Funktionen wahrnimmt. Seit einigen Jahren findet – unter den Bedingungen der WTO-Verhandlungen und der EU-Regionalsierungspolitik – ein Abrücken von der rein sektoral-landwirtschaftlichen Bestimmung hin zur *raumbezogenen und sozialstrukturellen Betrachtung* ländlicher Gesellschaften statt.

Das wichtigste Instrument der ländlichen Entwicklung ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), die durch Maßnahmen aus den EU-Strukturfonds ergänzt bzw. kofinanziert werden. Der Wandel zur stärker regionalen ländlichen Politik war im Jahresbericht zur deutschen Einheit (2001) abzulesen, der der integrierten ländlichen Entwicklung ein eigenes Kapitel widmet. Neben der Agrarwirtschaft als bedeutsamem Wirtschaftsfaktor wird in Umsetzung der Agenda 2000 der Schwerpunkt auf die Schaffung neuer, neben- und außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze durch sektorübergreifende Ansätze gelegt. Festzustellen ist allerdings, dass die Programme zur ländlichen Entwicklung immer noch stark auf die Landwirtschaft zugeschnitten sind.<sup>12</sup> Sektorübergreifende regionale Entwicklungsstrategien zeigen sich am stärksten in den 1991 gestarteten LEADER-Programmen der EU, die explizit zum Ziel haben, die speziellen Ressourcen des ländlichen Raumes in Wert zu setzen und auf die lokalen Gegebenheiten zuzuschneiden. Sie dienen der Stärkung einer multifunktionalen und diversifizierten Landwirtschaft; zu den (neuen) Arbeits- und Ausbildungsfeldern in ländlichen Räumen gehören neben nachwachsenden Rohstoffen, Tourismus, Sport und Gesundheit bislang wenig entdeckte Angebote wie barrierefreie Freizeitangebote für ältere Menschen.<sup>13</sup> Wesentlich sind die neuen Beteiligungsverfahren im Form von Lokalen Aktionsgruppen (LAG), die in den Regionen für die Umsetzung der LEADER-Projekte verantwortlich sind. In Deutschland wurde im Zuge der Nachhaltigkeitsstrategie 2001 das Modellvorhaben „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ in 18 Regionen gestartet. Im Jahre 2004 wurde auf Bundesebene der Fördergrundsatz „*Integrierte Ländliche Entwicklung*“ (ILE) eingeführt und in die GAK aufgenommen. Dieser bündelt im Wesentlichen die bisherigen Maßnahmen der Dorferneuerung, Flurbereinigung und Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung, indem einerseits konkrete Projekte, andererseits Regionalmanagement und ländliche Entwicklungskonzepte gefördert werden.<sup>14</sup> Ausdrückliches Ziel ist es, die Regionalentwicklung im ländlichen Raum zu stärken und bisherige räumliche Förderansätze zu integrieren. Insbesondere über das Regionalmanagement sollen regionale Entwicklungen gebündelt und koordiniert werden. Die Umsetzung der ILE liegt in der Kompetenz der Länder.

Neben den genannten spielen weitere Politikbereiche eine Rolle in der Regionalentwicklung, wobei zwischen raumbezogenen und raumwirksamen Förderungen zu unterscheiden ist. Raumbezogene Förderungen besitzen das explizite Ziel des Ausgleichs regionaler Disparitäten, zu ihnen zählen der Hochschulausbau und der Krankenhausbau. Raumwirksame Förderungen besitzen nicht den Anspruch der Herstellung von Gleichwertigkeit, tragen in ihren Folgen dazu bei, führen aber oft eher zu einer Verschärfung. Zu ihnen können Städtebauförderung, Forschungsförderung, Verkehrsförderung oder die ehemalige Eigenheimzulage gerechnet werden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die vorhandenen politischen Instrumente zum Ausgleich regionaler Disparitäten nur bedingt in der Lage sind, eigenständige Entwicklungen zu initiieren. Sie lassen außerdem einen übersektoralen, integrierten räumlichen Ansatz vermissen, so dass Förderungen nicht zielgenau wirken können.

---

<sup>12</sup> Die GAK konzentriert sich auf einzelbetriebliche Investitionsförderung und Ausgleichszulage, Flächenerwerbsprogramm, Altschuldenhilfe, Flurbereinigung, Landwirtschaft, Dorferneuerung und Wegebau sowie Operationelle Programme zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Fischerei, Forst- und Landwirtschaft.

<sup>13</sup> LEADERforum - Magazin der Deutschen Vernetzungsstelle 2/2004.

<sup>14</sup> BMVEL, Ländliche Entwicklung aktiv gestalten, Januar 2005.



### 3 Pfade der Regionalpolitik in Brandenburg

Im Folgenden werden die letzten 15 Jahre der Regionalpolitik in Brandenburg in Hinblick auf die Frage des Ausgleichs regionaler Disparitäten diskutiert. Für das Land Brandenburg ist die Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen in Art. 44 der Verfassung festgeschrieben. In Anlehnung an Berg (2003) lassen sich vier Phasen der Regionalpolitik in Brandenburg unterscheiden:

1. Nach der zentralen Planung der DDR fand 1990–92 eine Phase der Re-Regionalisierung, statt, getragen durch die Länderbildung und eine sehr aktive kommunale Politik. Die Beziehungen zwischen Brandenburg und Berlin waren durch Konkurrenz und Kooperationswillen geprägt. Die dominierende Treuhandanstalt zeigte keine regionale Wirtschaftspolitik.
2. Die Jahre 1993–96 gelten als Hochphase des Leitbildes der dezentralen Konzentration mit der Hoffnung auf ein massives Metropolenwachstum. Regionalentwicklung war auf Standortpolitik zur Erhaltung industrieller Kerne, Aktivierung regionaler Potenziale und Förderung des Außenraumes ausgerichtet.
3. Die Jahre 1997–99 sind die Phase eines Handlungsmoratoriums nach der gescheiterten Fusion und ausbleibenden Wachstumsdiagnosen, in denen landesspezifische Potenziale und teilweise der Wechsel von der Standort- zur Regionalpolitik betont wurde.
4. Seit 2000 gibt es eine Neuorientierung in der Wirtschafts- und Regionalpolitik, die seit 2004 in offener Form proklamiert wird. Sie besteht im Wesentlichen in einer Konzentration auf Wachstumspole im Metropolenbereich.

Kennzeichnend für die vierte Phase ist eine radikale Kritik – zunächst unter offizieller Beibehaltung des Leitbildes – an dem raumplanerischen Instrument der dezentralen Konzentration. Bevor auf den Diskurs der letzten Phase ausführlicher eingegangen wird, sollen die Merkmale und Pfade der Regionalpolitik in Brandenburg – dezentrale Konzentration, Industrieförderung, Gießkannenprinzip und Agrarförderung – im Hinblick auf ländliche Räume diskutiert werden.

#### 3.1 Dezentrale Konzentration

Das bereits in den 1970er und 1980er Jahren in Nordrhein-Westfalen und Hessen ausformulierte Konzept der dezentralen Konzentration wurde in Brandenburg wieder „entdeckt“. Vereinfacht gesagt stellt das Leitbild der dezentralen Konzentration ein in die Fläche projiziertes System zentraler Orte dar. Mit ihm wurde dem Modell einer „Entwicklungsregion Berlin“ mit der Begründung widersprochen, dass sich die Region Berlin-Brandenburg in ihrer Wirtschafts- und Siedlungsstruktur von anderen Ballungsräumen unterscheidet. Eine gemeinsame Regierungskommission der Länder Berlin und Brandenburg einigte sich 1992 auf das Leitbild der *dezentralen Konzentration* und fokussierte eine Strategie (a) der konzentrierten Ressourcenbündelung durch „ausgewählte Kristallisationspunkte“, (b) des Disparitätenausgleichs zwischen Metropole und Peripherie, (c) der Ergänzungs- und Entlastungs-

funktion für den Metropolraum und (d) der Steuerung von Wachstumsimpulsen („spill over“-Effekte) aus dem Metropolraum.

Als institutionelle Grundlage übernahm der Landesplanungsvertrag beider Länder von 1995 die Funktion eines Landesplanungsgesetzes, aus ihm folgten das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm (LEPro) von 1997/98 und die Landesentwicklungspläne (LEP) als wichtigste Instrumente der Raumordnung.<sup>15</sup> Mit der Abteilung Gemeinsame Landesplanung besitzt die Raumplanung zwar eine exponierte Position, ist aber durch die ausgesetzte Fusion deutlich geschwächt worden. Die im LEPro festgelegten Grundsätze zielen auf die *Entwicklung des Gesamttraumes* unter dem Leitbild der dezentralen Konzentration. Die Auswirkungen zeigen sich im Zuschnitt der Kommunal- und Verwaltungsreformen, der Raum- und Siedlungsplanung sowie den ressortspezifischen Fachplanungen. Kernstücke des Konzeptes waren die Landkreisbildung und die Ausweisung des äußeren Entwicklungsraumes mit den Regionalen Entwicklungszentren, die in die „Fläche“ ausstrahlen sollten. Die LEP sollten durch die Regionalen Planungsgemeinschaften als Regionalpläne konkretisiert werden, was sich aber wegen relativ geringer Ressourcenausstattungen und ungeklärter Kompetenzen als ausgesprochen schwierig gestaltete.<sup>16</sup>

Der erste Landesentwicklungsplan zur Zentralörtlichen Gliederung (*LEP I*) diente in Brandenburg der Festlegung einer zentralörtlichen Hierarchie mit der Bestimmung der Einwohner-, Erreichbarkeits- und Ausstattungskriterien zentraler Orte.<sup>17</sup> Als Doppelfunktion wurde die räumliche Ordnung in verdichteten Räumen und die Stabilisierung in ländlichen Räumen angegeben (LEP I 2002, 4), eine kleinteilige hierarchische Stufung sollte der „extrem dünnen Besiedlung“ Rechnung tragen. Gleichwohl setzte sich das Leitbild in den einzelnen Politikbereichen und -ebenen nur unterschiedlich durch und wurde an den unteren Hierarchiestufen ausgedünnt. Hier zeigt sich eine gewisse Zwiespältigkeit: Zwar gilt die dezentrale Konzentration als das Leitbild für die „europäische Stadt unterschiedlichen Maßstabs“ und die „Gleichberechtigung aller Siedlungsstrukturen“, also auch kleinerer Städte (Zöpel 2002), und im Raumordnungsbericht von 2004 werden jedem „Standort im Raum spezielle Qualitäten“ zugewiesen. Aber gleichzeitig werden die „Lebenschancen einer kleinen Gemeinde in Brandenburg wesentlich durch ihre Lage zur nächsten Stadt und zu Berlin mit bestimmt“ (ROB 2004, 36). Zunehmend wurden nur noch die Oberzentren und Regionalen Entwicklungszentren als „Magneten für öffentliche und private Investitionen“ und in ihrer stabilisierende Rolle gesehen (ebd., 39), die kleineren ländlichen Entwicklungszentren gerieten wider entsprechender Forschungsergebnisse

<sup>15</sup> Aus der Möglichkeit zur Aufstellung räumlicher oder sachlicher Teilpläne traten auf Grund des hohen Koordinierungsbedarfes Teilpläne 1998 für den engeren Verflechtungsraum einschließlich Berlin (LEP eV) und 2003 für die Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) in Kraft. Bereits vor dem Landesplanungsvertrag wurde für Brandenburg ein Landesentwicklungsplan zur zentralörtlichen Gliederung verabschiedet (LEP I). Der Gemeinsame Landesentwicklungsplan für den Gesamttraum Berlin-Brandenburg (LEP GR) wurde 2004 verabschiedet und enthält planerische Festlegungen für den äußeren Entwicklungsraum bis 2019. Eine Fortschreibung des LEP eV (z.B. zur Gemeindetypisierung, zur Steuerung der Siedlungsentwicklung oder zur Freiraumsicherung) fand nicht statt.

<sup>16</sup> Bislang ist noch kein Regionalplan verabschiedet worden. Für die Region Uckermark-Barnim existieren mehrere sachliche Teilpläne „Zentralörtliche Gliederung, Siedlungsschwerpunkte und Ländliche Versorgungsorte“ von 1997, „Windnutzung, Rohstoffsicherung und -gewinnung“ von 2000 und „Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für flächenintensive Landnutzung“.

<sup>17</sup> Im LEP I wurden die Kriterien für eine Stufung in Oberzentrum, Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, Mittelzentrum und Mittelzentrum in Funktionsergänzung aufgeführt und auch die entsprechenden Orte festgelegt. Für die Grundzentren und Kleinzentren wurden nur die Kriterien benannt, die Festlegung der Orte wird den Regionalplänen überlassen. Berlin wird als Metropole geführt. Als zu entwickelnde Mittelzentren wurden für das Untersuchungsgebiet die Städte Eberswalde, Bernau, Templin, Schwedt und Prenzlau festgelegt.

(Hannemann 2004) in die Kritik. So wurde als „dezentrale Konfusion“ die Übergewichtung der peripheren Kleinstädte gesehen.<sup>18</sup> Der Stellenwert von Dörfern blieb ganz außen vor.

Im Prozess der Umsetzung zeigten sich bereits erhebliche *Schwierigkeiten in den institutionellen Grundlagen* der Regionalplanung. Die Gliederung Brandenburgs in einen engeren Verflechtungsraum mit Berlin und einen äußeren Entwicklungsraum entsprach zwar den Berliner Vorstellungen der geplanten Ausstrahlung auf das Umland, wurde allerdings durch die – vor allem nach der gescheiterten Fusion – praktizierte Konkurrenz konterkariert (Berg 2003, 72). Infolge der Einwohnerverluste und Deindustrialisierungsprozesse konnten die Regionalen Entwicklungszentren ihrer Aufgabe nur bedingt nachkommen (ROB 2004). Die in Brandenburg – wie einigen anderen Bundesländern – praktizierte Besserstellung von zentralen Orten im *Finanzausgleich* erklärt sich zwar aus überörtlichen Funktionen, ist aber wegen der ohnehin vorhandenen Agglomerationsvorteile zu hinterfragen.<sup>19</sup> Durch die Pro-Kopf-Finanzzuweisungen entstehen wenig Anreize zur Kooperation von Gemeinden, der demographische Wandel verschärft eher die Konkurrenz um Einwohner. Die *Lenkungsversuche über Förderungen und Investitionen* nach raumplanerischen Hierarchien erschweren die Wettbewerbsfähigkeit und die Eigenständigkeit der Kommunen. Die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten und Innenentwicklungen führten zu starken Protesten vor allem kleiner Gemeinden.<sup>20</sup> Infolge der Bündelung von Schulen und Verwaltungen wird u.a. ein Identitätsverlust der Bevölkerung in kleinen Gemeinden für die Abwanderung verantwortlich gemacht. In der Kontroverse zwischen raumordnerischen Leitlinien und kommunalen Handlungsspielräumen ergibt sich nun ein ausgesprochen ambivalentes Bild: Wo Raumordnung planend wirksam werden kann, kommt es tendenziell zur Konzentration, in vielen anderen Bereich zur Dispersion.

Infolge der dargelegten Schwierigkeiten unterliegt das Modell einem grundlegenden Wandel im Zuge der Regionalisierung der Regionalpolitik. Die aktuellen Steuerungsformen basieren immer weniger auf hierarchisch-zentralen, sondern immer stärker auf kooperativ-vernetzten räumlichen Ordnungsmustern. Das Modell dezentraler Konzentration erweist sich in diesem Zusammenhang z.B. als wenig hilfreich für die notwendige interkommunale Kooperation, die abgesehen von wenigen Städtetzen bislang kaum Erfolge verzeichnen kann. Dabei ist allerdings nicht zu vergessen, dass trotz der genannten Unzulänglichkeiten das Modell die Basis für den Ausgleich regionaler Disparitäten stellte. Nicht ungewöhnlich erscheint es deshalb, dass wachsende Regionen eher auf Flexibilisierung und regulatives Management drängen, schrumpfende mit dem Konzept weiterhin grundlegende Fragen der Umverteilung und Grundversorgung verbinden.

### 3.2 Kommunal- und Verwaltungsreform

Für die regionalpolitische Entwicklung spielt die Kommunal- und Verwaltungsreform eine herausragende Rolle. Sie begann mit der Ämterbildung, setzte sich über die Kreisreform, die Verwaltungsreform bis zur Gemeindezusammenlegung fort. Im Wesentlichen liegt sie in der Verantwortlichkeit des Innenministeriums. Die *Kreisgebietsreform* legte um Berlin verteilte „tortenförmige“ Verwaltungs-

<sup>18</sup> Berliner Zeitung, 13.09.04.

<sup>19</sup> Wesentlicher Kernpunkt der Förderung sind die Schlüsselzuweisungen des Landes an die Kommunen. Begünstigt werden dabei Orte mit einem ausgewiesenen Zentralitätsgrad, weil sie Funktionen für ihr Umland erbringen. Allerdings sind die tatsächlichen Verwaltungskosten in den Landgemeinden oft wesentlich höher.

<sup>20</sup> Die Beschränkung des Zuzuges in die so genannten Typ-3-Gemeinden entfiel weitgehend durch ein OVG-Urteil und die Gemeindezusammenlegungen.

einheiten fest, in denen eine Umverteilung vom Berliner Umland an die Peripherie erfolgen sollte. Außerdem wurden die Sitze der Landkreise außerhalb des engeren Verflechtungsraumes gelegt. Tatsächlich blieben die Differenzen innerhalb der Landkreise und die Konflikte in der Umlandregion hoch (Reulen 1998). Verschärfend trat hinzu, dass Verteilungskonflikte im Sinne der Standortkonkurrenz (bezüglich Förderungen, Infrastrukturausstattungen, Neuansiedlungen von Betrieben oder Siedlungen) zunahm: Die als Regionalzentren ausgewiesenen Mittelstädte erfüllten ihre Funktionen nur bedingt, ihre Bevölkerung wandert entweder in das Umland oder die Agglomerationen ab. Innerhalb der um Berlin geschnittenen Landkreise oder Planungsregionen schritt die Differenzierung fort (z.B. Teltow-Fläming). Eine Reform der Landkreisstrukturen wird im Gegensatz zu den anderen ostdeutschen Bundesländern in Brandenburg nicht diskutiert.

Die seit mehreren Jahren geführte Auseinandersetzung um die Gemeindegebietsreform setzte an einer Modernisierung der sehr kleinteiligen Kommunalstrukturen in Brandenburg an, die eine fachliche und kooperative politische Arbeit sehr erschwerten. Zuerst wurden Bürgermeister in Gemeinden unter 2.000 EW nicht mehr bezahlt und eine Konzentration von Verwaltungsaufgaben in den *Ämtern* umgesetzt, in denen mehrere eigenständige Kommunen zu einer Verwaltungsgemeinschaft zusammengeführt wurden. Die Politik des Innenministeriums zielte aber seit Mitte der 1990er Jahre auf die Schaffung größerer Gemeindestrukturen mit ca. 5.000 EW. Zunächst wurde die freiwillige Bildung von Gemeinden finanziell unterstützt, seit 2001 Gesetze zur Gemeindebildung verabschiedet (Berg 2003). Im engeren Verflechtungsraum wurden die Ämter zugunsten von Großgemeinden aufgelöst, im äußeren Entwicklungsraum blieben sie teilweise erhalten. Die Anzahl der Gemeinden unter 1.000 EW ist nur noch sehr gering.

Die Verwaltungsmodernisierung setzte teilweise auf die Anpassung der Verwaltungsstrukturen an den Bedarf der Fläche. Neben den Standortentscheidungen von Verwaltungszentren spielte die Einführung von Bürgerbüros und E-Government eine große Rolle, die beide allerdings regional und inhaltlich sehr unterschiedlich umgesetzt wurden. Eine Lösung für die dünn besiedelten und großflächigen Kommunalstrukturen ist dabei noch nicht erreicht worden.

### **3.3 Wirtschafts- und Industriepolitik**

Ausgesprochenes Ziel der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung ist in Brandenburg die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen durch Abbau regionaler Disparitäten. In § 18(2) LEPro ist die Orientierung der Wirtschaftspolitik am Leitbild der dezentralen Konzentration festgeschrieben. Zugleich sei der ökonomische und ökologische Ausgleich zwischen Berlin, dem Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes und dem äußeren Entwicklungsraum anzustreben. Die Förderung der gewerblichen Wirtschaft wird demgemäß auf Schwerpunkttore konzentriert, in den einzelnen Regionen galten unterschiedliche Fördersätze. Unter Erschließung der regionalen Potenziale fiel die „gezielte Stärkung der peripheren Räume durch Investitionen in die Entwicklung der verkehrlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Infrastruktur dort, wo der Arbeitmarkteffekt am höchsten ist“ (ROB 1998, 209). Die regionale Schwerpunktssetzung von Investitionsvorhaben bestand vor allem in „Hebung und Stabilisierung der Beschäftigung in Regionen mit schwerwiegenden Arbeitsmarktproblemen“ (Jahreswirtschaftsbericht 2001, 31). Während ein verstärktes Engagement in peripheren Gebieten die Grundlage der Förderkulisse in den 1990er Jahren bildete, das explizit der „einseitigen Häufung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Berliner Umland entgegenwirken“ sollte (Jahreswirtschaftsbericht 1999, 77), richten sich die Prinzipien in den letzten Jahren verstärkt auf die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze, die Verringerung der Entwicklungsrückstände innerhalb der Bundesrepublik und den „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Brandenburg“ (Jahreswirtschaftsbericht 2004, 25). Der Kabinettsbeschluss 2561/1996 wandte sich bereits gegen das so genann-

te Gießkannenprinzip und eine „flächenhaft undifferenzierte“ Förderung. Faktisch wich die regionale Wirtschaftsförderung Ende der 1990er Jahre zunehmend einem überarbeiteten Förderkonzept, dass die Förderung vor allem an betriebliche Bedingungen knüpfte (wie Innovation und Schaffung von Frauenarbeitsplätzen), aber die Bewilligung der Höchstförderung in den Schwerpunkttorten der Peripherie dennoch am höchsten war. Wirtschaftsförderung wurde vor allem als Branchenpolitik, Entwicklung eines international wettbewerbsfähigen Standortes, Orientierung auf innovative Technologien und eine stärkere Mittelstandspolitik verstanden.

Die aufgezeigten Veränderungen basierten auf der *Kritik der bisherigen Wirtschaftsförderung*. Die insgesamt positiven gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse wurden zwar als regionale Angleichung im Land Brandenburg interpretiert, die allerdings eine gesamtwirtschaftliche Nivellierung, nicht ein Aufholen, und eine starke binnenkreisliche Differenzierung zur Folge hätte (Jahreswirtschaftsbericht 2000, 52). Damit ging die These einher, die stärkere Fokussierung auf den Metropolenraum und eine räumliche Clusterung würden die überregionale und internationale Wettbewerbsfähigkeit von Berlin-Brandenburg stärken. Dabei ist aber zu beachten, dass die Wirtschaftspolitik sich auf die Erhaltung industrieller Kerne konzentrierte und hierbei den notwendigen Strukturwandel nur unzulänglich förderte. Trotz hoher Investitionsförderungen konnten viele industrielle Großbetriebe nicht erhalten bzw. wieder belebt werden. Kennzeichnend für die Entwicklung war, dass mittelständisch geprägten Wirtschaftsbereichen und dem Ernährungsgewerbe im Brandenburger Agrarland eine untergeordnete Rolle zukam, Letzteres fiel zwischen die Stühle der Ressortpolitiken. Geringe Erfolge in der Wirtschaftsansiedlungspolitik führten erst relativ spät zu einer stärkeren Berücksichtigung des Mittelstandes und einer Stabilisierung vorhandener Wirtschaftsstrukturen.

Während die Wirtschaftsförderung eher aus der regionalen Entwicklung „ausstieg“, zeigt sich im Bereich der *Beschäftigungspolitik* eine Hinwendung zu regionalen Ansätzen. So werden die ESF-Mittel verstärkt in ländlichen Regionen eingesetzt und durch die Landesagentur für Strukturbildung und Arbeit (LASA) über Qualifizierungs- und Ausbildungsnetzwerke der Versuch unternommen, eigenständige Entwicklungen in den Regionen zu fördern. Eine große Rolle spielt hierbei natürlich die Zielgruppenproblematik.

### 3.4 Agrarpolitik und ländliche Entwicklung

Lange Zeit oblag die Entwicklung des ländlichen Raumes vor allem der Agrarpolitik. Die starke Anbindung an die EU, aber auch geringe Verknüpfungen in die anderen Ressorts führten zu einer überwiegend sektoral ausgerichteten Förderung. Die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft stand auch im Zentrum der vor den Wahlen 2004 von Ministerpräsident und Landesbauernverband gestarteten „Agrarwirtschaftlichen Initiative“. Ländliche Entwicklung in ihrer regionalen Dimension ist bislang nur schwach ausgebildet. Deshalb wurde immer wieder – wie im Zukunftsbericht des Landes Brandenburg – die Forderung nach einem Perspektivenwechsel „weg von der Landwirtschaft hin zu einer nachhaltigen Raumordnungspolitik“ betont, der die „sozialstrukturellen Gegebenheiten vor Ort“ stärker berücksichtigt (Zöpel 2002). Allerdings ist zu beachten, dass einige agrarpolitische Themen – wie die alternative Energieentwicklung, der ländliche Tourismus, die berufliche Weiterbildung, der ökologische Landbau und die Direktvermarktung – teilweise in engem Zusammenhang mit der gesamten ländlichen Entwicklung diskutiert werden.

Betrachtet man die Raumplanung im engeren Sinne, so trat ländliche Entwicklung wenig in Erscheinung; nach § 7 LEPro ist „in den ländlichen dünnbesiedelten Gebieten die Erhaltung und Erneuerung von Städten und Dörfern zu fördern. Die *Daseinsvorsorge* der Bevölkerung ist zu gewährleis-

ten.“ Der Planungsbezug richtet sich kaum speziell auf den ländlichen Raum, sondern auf den sehr heterogenen äußeren Entwicklungsraum, obwohl im Begründungsteil auf die Differenziertheit dieser Regionen und „die Dualität von ländlich geprägter Kulturlandschaft und einzelnen industriellgewerblichen Standorten“ ausdrücklich hingewiesen wird. Der äußere Entwicklungsraum sei „so zu entwickeln, dass sowohl seine Entwicklungspotentiale und seine Siedlungsstruktur als auch seine naturräumlichen Potentiale erhalten und verbessert werden“. Zur Förderung der Wirtschaftskraft und Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung wird die Entwicklung der (1) technischen und verkehrlichen Infrastruktur sowie der kulturellen und sozialen Einrichtungen; (2) von gewerblichen Betrieben, produktionsorientierten Dienstleistungen und entsprechenden Wohnungsangeboten, (3) der Land- und Forstwirtschaft sowie Pflege der Kulturlandschaft und (4) öffentlichen Einrichtungen regionaler und überregionaler Bedeutung angestrebt. Für die Erschließung ländlicher Potenziale sieht § 13 (2) LEPro eine *integrierte ländliche Entwicklung* vor, „in deren Mittelpunkt die Schaffung dauerhafter Erwerbsgrundlagen für die ländliche Bevölkerung steht und durch die die Erhaltung der Kulturlandschaft gewährleistet ist.“ Faktisch spielte die ländliche Entwicklung über lange Zeit eine untergeordnete Rolle in der Raumplanung, erst Diskussionen innerhalb des Landwirtschaftsressorts und Abstimmungen mit der Gemeinsamen Landesplanung führten zu einer Neuorientierung. Der ein Jahrzehnt später veröffentlichte Landesentwicklungsplan LEP GR hebt nun unter II (4) die ländliche Entwicklung wesentlich deutlicher hervor: „Lokale und regionale Wirtschaftskreisläufe zur Erschließung und Nutzung regionaler Ressourcen sollen ausgebaut und gestärkt werden. ... Neben der Sicherung von Einkommen aus der Land- und Forstwirtschaft soll auch durch Schaffung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten im Handwerk, im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich – unter Nutzung der Standortqualitäten der Zentralen Orte – eine Stabilisierung der ländlichen Räume erreicht werden. Die ländlichen Räume sollen in ihren Funktionen als Wirtschafts-, Natur- und Sozialraum dauerhaft gesichert und entwickelt werden.“ Der etwa zeitgleich veröffentlichte zweite Gemeinsame Raumordnungsbericht übernimmt die Funktionszuweisungen und listet „Schwerpunkte“ auf, die die gesamte Bandbreite ländlicher Entwicklungsimpulse präsentieren (ROB 2004, 38).<sup>21</sup> Obwohl sich hieraus kein klares Leitbild ergibt, werden die Ressourcen des ländlichen Raumes stärker betont. Ausdrücklich zugesichert wird im Koalitionsvertrag von 2004 die Unterstützung bei regionalen Entwicklungskonzepten, der Innenentwicklung von Dörfern, der Erschließung von Beschäftigungsalternativen und der Bildung von Netzwerken/Initiativen. Aussagen wie in Sachsen-Anhalt, dass weiterhin Anstrengungen unternommen werden müssen, um den „Trend zur Abwanderung aus den Dörfern zu stoppen“, lassen sich nicht finden.

In den aktuellen Programmen zur ländlichen Entwicklung (Dorferneuerung, Leader+, Agrar-Umwelt-Maßnahmen, Regionen aktiv u.ä.) finden sich partizipative und regionale Orientierungen. Brandenburg hat das Bundesprogramm zur integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) aufgegriffen und sieht wesentliche Impulse für die ländlichen Regionen bei der Erstellung der jeweiligen Rahmenkonzeptionen zur integrierten ländlichen Entwicklung (ILEK) und bei der Initiierung bzw. Koordinierung von Projekten. Auf Grundlage der neuen Landesrichtlinie zur integrierten ländlichen Entwicklung wurden – bundesweit in Vorreiterposition – bis Juni 2005 zwölf ländliche Entwicklungskonzepte auf Ebene der Landkreise aufgestellt. Sie erfassen allerdings nur Gemeinden bis 10.000 EW. Die

---

<sup>21</sup> Im Einzelnen: Entwicklung wettbewerbsfähiger land- und forstwirtschaftlicher Unternehmen; Schaffung von Arbeitsplätzen und Möglichkeiten der Einkommenserzielung – auch im dorftypischen Gewerbe, Handwerks- und Dienstleistungsbereich; aktive und kontinuierliche Stadt- und Dorfentwicklung als Teil regionaler Strukturpolitik; Stärkung des Gemeinschaftslebens und der Bindung der Bevölkerung an ihren Lebensraum; Erschließung und Entwicklung regionaler Märkte, insbesondere aber nationaler und internationaler Märkte für verarbeitendes Gewerbe und Landwirtschaft durch Produktinnovation und Marketing; Aufbau regionaltypischer Tourismusformen unter Einbeziehung der Kurorte, einschließlich Urlaub und Freizeit auf dem Lande; Stärkung der Zentren als Motor der regionalen Entwicklung durch Modernisierung und Ausbau der Infrastruktur.

ILEK sollen durch das Regionalmanagement begleitet und fortgeschrieben werden. Sie besitzen eine deutliche Beschäftigungsorientierung und sollen innerhalb der Landkreise Ressourcen bündeln.<sup>22</sup> Hauptinhalte der regionalen ILEK sind investive Maßnahmen zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen in Verbindung mit der Erzeugung, Be- und Verarbeitung sowie der Vermarktung von Erzeugnissen der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sowie des Gartenbaus. Gefördert werden sollen vor allem kleinteilige investive Vorhaben, die die wirtschaftliche Entwicklung befördern und Arbeitsplätze für die ländliche Bevölkerung schaffen oder sichern, Angebotslücken schließen bzw. gezielt Angebote in Verbindung mit dem ländlichen Raum erschließen, Maßnahmen zur Entwicklung der Arbeits- und Lebensbedingungen. Allerdings sind die finanziellen Mittel Ende 2005 stark zurückgefahren worden.

Einen sehr kontroversen Diskussionspunkt bildet der *Naturschutz* in Brandenburg, das bislang über die bundesweit umfassendste Gesetzgebung und Flächenausweisung verfügte. Für die Großschutzgebiete, die die wichtigsten traditionellen Erholungsgebiete Brandenburgs beinhalten, betont der LEP GR die Notwendigkeit einer abgestimmten Entwicklung, die sowohl die Erholung und den Tourismus als auch den Natur- und Artenschutz ausreichend berücksichtigt. Doch wird unter der Überschrift „Platzack ist kein Öko mehr“<sup>23</sup> ein deutliches Zurückfahren des Umwelt- und Naturschutzes im neuen Koalitionsvertrag sichtbar. „Für den Umgang mit Umwelt- und Naturschutzrecht haben sich die Koalitionspartner darauf verständigt, dass sie grundsätzlich keine Landesregelungen über Bundes- und EU-Standard verfolgen“. Die Auswirkungen des Natur- und Umweltschutzes auf regionale Entwicklungen werden zwar allgemein als positiv eingeschätzt, allerdings wird die naturschutzfachliche Politik oft nicht genügend mit anderen Fragen der Regionalentwicklung abgestimmt.<sup>24</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die ländliche Entwicklung als Querschnittsaufgabe eines „Agrarlandes“ wenig entwickelt ist. Zum einen finden sich in den regional ausgerichteten Fachpolitiken nur unzureichende Instrumente spezifisch ländlicher Entwicklung, in den anderen Ressorts wie Bildung oder Soziales ist dies ebenfalls kaum der Fall. Eine tatsächlich integrierte ländliche Entwicklung zu betreiben, scheitert an den institutionellen Hürden zwischen den Ministerien, auch im Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz dominieren bislang die sektoralen Aufgabenverteilungen, die Raumordnung ist bei der Regierungsumbildung 2004 dem neuen Infrastrukturministerium zugeordnet worden. Zum anderen bestehen die einzelnen Entwicklungspfade der Regionalpolitik im ländlichen Raum weitgehend unabhängig voneinander und sind wenig abgestimmt. Eine interministerielle Arbeitsgruppe zur integrierten ländlichen Entwicklung zerfiel bereits Mitte der 1990er Jahre wegen Kompetenzproblemen. Im Zuge der unten aufgeführten Diskussion um eine Neuausrichtung der Förderpolitik erfährt der ländliche Raum eine stärkere Beachtung im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe zum Aufbau Ost, die in ihrem zweiten Bericht zur Sitzung der Landesregierung neben der Rolle der Städte die des ländlichen Raumes für die Entwicklung des Landes Brandenburg hervorhob.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Landtag Brandenburg Drucksache 4/2038, 4. Wahlperiode, Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 767, Drucksache 4/1878 vom 20.10.05.

<sup>23</sup> So titelte die Berliner Zeitung vom 13.10.2004.

<sup>24</sup> MLUV, Großschutzgebiete: Modellregionen für Schutz und Nutzung Brandenburger Landschaften, eine sozioökonomische Strukturanalyse, 2005.

<sup>25</sup> Stärkung der Wachstumskräfte durch räumliche und sektorale Fokussierung von Landesmitteln. Zweiter Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe Aufbau Ost zur Sitzung der Landesregierung am 22. November 2005, Potsdam.





---

## 4 Förderung des ländlichen Raumes

Aussagen zum Umfang und zur Wirksamkeit der Förderung des ländlichen Raumes sind nicht präzise zu treffen. Einerseits lassen sich durch unterschiedliche Finanzierungsstrukturen nur schwierig Aussagen zum Gesamtumfang der Förderung machen. Andererseits sind viele indirekte Förderungen (Steuerabschreibungen, Investitionszulagen, zinsgünstige Darlehen) kaum zu ermitteln. Außerdem sind viele direkte und indirekte Förderungen nicht kleinräumig aufzuarbeiten. Nur wenige Förderprogramme weisen den ländlichen Raum als eigenständige Kategorie aus, sogar Unterscheidungen in engeren Verflechtungs- und äußeren Entwicklungsraum oder nach Landkreisen sind nicht durchgängig anzutreffen. Obzwar viele Förderungen nicht räumlich angelegt sind, wirken sie sich regional aus, sind aber schwer abzuschätzen. Im Folgenden werden deshalb anhand der Gemeinschaftsaufgaben und der (zumeist) kofinanzierten EU-Programme einige Aussagen zur Förderung des ländlichen Raumes getroffen.

An Fördermitteln der Programme der Europäischen Union (ESF, EFRE, EAGFL) wurden insgesamt in den Jahren 1994 bis 1999 2.760 Mio. Euro in Brandenburg eingesetzt. Davon entfielen 24% auf die Agrarförderung EAGFL und 12% auf die Förderung des ländlichen Raumes im EFRE. In der Zwischenevaluierung des Operationellen Programms ist die räumliche Verteilung nach räumlichen Kriterien untersucht worden. Demnach entfielen vom gesamten Fördervolumen des Zeitraumes 1994 bis 1996 auf den Städtekranz 14,7%, auf die Zentren im engeren Verflechtungsraum 16,5%, auf die Zentren im äußeren Entwicklungsraum 5,8%, auf die industriell-gewerblichen Zentren im äußeren Entwicklungsraum 12,2% und auf als Zentren ausgewiesene Einzelstandorte 50,8%. Potsdam beanspruchte 10,9% aller zugesagten Fördermittel, auf die anderen Orte im engeren Verflechtungsraum entfielen 20,2% der Gesamtfördermittel. „Diese Mittelverteilung entspricht zwar im wesentlichen den landespolitischen Entwicklungsintentionen, stimmt allerdings nicht mit der wirtschaftlichen Entwicklungsdynamik in den beiden Teilräumen überein. Wie festgestellt werden konnte, verläuft die Wirtschaftsentwicklung im engeren Verflechtungsraum dynamischer als in den peripheren Regionen, obwohl in letzteren die Fördersätze höher sind.“<sup>26</sup>

Inwieweit die Peripherie tatsächlich von der Wirtschaftsförderung profitierte, ist umstritten. Insgesamt gingen in den 1990er Jahren 75% der GRW-Mittel in den äußeren Entwicklungsraum (Rink 2000, 27), allerdings waren es Ende der 1990er Jahre nur noch 70% (Jahreswirtschaftsbericht 1999, 80). Die räumliche Verteilung der Förderschwerpunkte zeigt, dass in den letzten Jahren etwa 60% im äußeren Entwicklungsraum, 40% im engeren Entwicklungsraum eingesetzt wurden, im äußeren Entwicklungsraum gingen drei Viertel der Förderungen in die Zentren (ROB 2004, 124). Kennzeichnend für die Brandenburger Wirtschaftspolitik war die besondere Ausrichtung der Förderung im äußeren Entwicklungsraum auf die (alten) industriellen Zentren.

---

<sup>26</sup> Operationelles Programm 2000-2006, S. 40.

Vergleicht man die regionale Verteilung der GRW-Mittel, dann gingen von den in den Jahren 2000–2004 ausgereichten 862,1 Mio. Euro anteilmäßig 183,0 Mio. Euro in die drei ländlichsten Landkreise Elbe-Elster, Uckermark und Prignitz. Über die Hälfte des Fördervolumens ging mit 96,3 Mio. allerdings in ein einziges Projekt, die Papierfabrik LEIPA in Schwedt. Berechnet man die Gesamtförderung, kamen in den drei Landkreisen 508 Euro auf jeden Einwohner bzw. 2.027 Euro auf jeden Beschäftigten, während es in Brandenburg 335 Euro bzw. 1.214 Euro waren. Der ländliche Raum erhielt also eine besondere Förderung, wobei deutliche Förderschwerpunkte auf die industriellen Zentren gesetzt wurden. Die ebenfalls über die GAW geförderte Entwicklung des Tourismus und die Ernährungswirtschaft partizipierten am Gesamtfördervolumen mit 78,2 bzw. 63,4 Mio. Euro, sie liegen deutlich unter den Förderungen in der Papier-, Chemie-, Stahl- und Fahrzeugindustrie.

Die GAK-Mittel und die EU-Kofinanzierung EAGFL werden direkt im ländlichen Raum eingesetzt. Für sie wird etwa ein Gesamtvolumen von 1.200 Mio. Euro zwischen 1991–2004 angegeben, zwischen 2000 und 2004 waren es 790 Mio. Euro. Der Betrag war demzufolge in den letzten Jahren steigend. Die größten Förderposten mit jeweils ca. 15% waren die einzelbetrieblichen investiven Maßnahmen in Agrarunternehmen, die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung, der Deichbau und die Dorferneuerung. Die Ausgleichszahlungen für die landwirtschaftliche Produktion beliefen sich zwischen 2000 und 2004 auf insgesamt 1.675 Mio. Euro. Umstritten ist allerdings, ob es sich hierbei tatsächlich um eine direkte Förderung des ländlichen Raumes handelt, oder ob nicht vielmehr indirekte Fördereffekte an andere Produktionszweige und den Verbraucher „durchgereicht“ werden. Förderungen außerhalb der GAK wurden zwischen 2000 und 2004 außerdem in Höhe von 474 Mio. Euro ausgereicht. Große Volumina gingen dabei an das Kulturlandschaftsprogramm (einschl. spreewaldtypische Bewirtschaftung) und die Entwicklung des ländlichen Raumes. Letztere stammen überwiegend aus dem EAGFL und werden überwiegend für kommunale Infrastruktur und Tourismus im ländlichen Raum ausgegeben. Für die regionale Ausrichtung der Förderung spielt Leader+ eine zunehmende Rolle, allerdings erreicht der Förderumfang bislang nicht einmal 1% der Gesamtförderung. Eine noch geringere Rolle spielen die Unterstützungen im Bereich von Marktzugang/Direktvermarktung, Erzeugergemeinschaften und berufliche Bildung.

Neben den bereits aufgeführten Förderungen spielt das Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitische Programm des Landes Brandenburg eine große Rolle. Es wird zu etwa zwei Dritteln aus dem ESF finanziert und umfasst im Wesentlichen die Teilbereiche Existenzgründung, Arbeitsmarktpolitik und Qualifizierung. Es ist in eine Vielzahl von Einzelprogrammen aufgeschlüsselt, so dass keine regionalen Zuordnungen möglich sind. Die Städtebauförderung in Höhe von etwa 2 Mrd. Euro geht seit 1991 zwar zu erheblichen Teilen in den äußeren Entwicklungsraum, aber dort vor allem in die Städte und industriellen Zentren. Etwa 450 Mio. Euro flossen z.B. aus diesem Bereich in die Lausitz, 123 Mio. Euro in die Uckermark, 88 Mio. Euro nach Elbe-Elster, 133 Mio. nach Ostprignitz-Ruppin.

Die bestehende Förderkulisse ist für integrierte Konzepte nur bedingt hilfreich, denn die regionale Wirtschaftsförderung (GA Wirtschaftsstruktur, EFRE) liegt in der Verantwortung des Wirtschaftsministeriums bzw. ZAB, die Beschäftigungsförderung (ESF) im Arbeits- und Sozialministerium bzw. LASA, die Ländliche Entwicklung (GA Agrarstruktur, EAGFL) im Agrar-, Umwelt- und Verbraucherministerium. Die Förderprogramme sind wenig integriert. Im Bereich des Tourismus, des gewerblichen Handwerks und der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte überschneiden sich die Fachressorts. „Derzeit führen nicht selten unzureichend abgestimmte Fördermaßnahmen bei ländlichen Entwicklungsprogrammen zur Zerstörung typischer ländlicher Strukturen und zum Verlust kultureller

Identität in den brandenburgischen Dörfern. Die Eigenverantwortung der Bürger für ihre Gemeinden und deren Umfeld nimmt ab<sup>27</sup>. Trotz enormer Förderungen der peripheren Regionen sind nur wenige stabile wirtschaftliche Strukturen entstanden, die Disparitäten zwischen den Teilregionen haben eher zugenommen.

---

<sup>27</sup> Henne.



---

## 5 Diskurs über Rand- und Metropolregion in Brandenburg

Die im Jahr 2005 geführte Auseinandersetzung besitzt sehr viele unterschiedliche Beweggründe, die von parteipolitischen Profilierungen, Machtfragen innerhalb der Regierung, Umstellung der Förderpolitik, demographischer Entwicklung bis zur öffentlichen Wahrnehmung des ländlichen Raumes reichen. Im Folgenden sollen die möglichen Auswirkung auf die zukünftige Haltung zum Ausgleich regionaler Disparitäten untersucht werden.

### 5.1 Verlauf und Schwerpunkte der Konzentrationsdebatte

Die Effektivität der Raumordnung und Wirtschaftsförderung für die Gewährleistung gleicher Lebensverhältnisse und die Entwicklungschancen des ländlichen Raumes wurden frühzeitig kritisiert. Bereits im Prozess der Implementierung warnte Treuner (1994) vor einer „angebotenen Illusion“, die „von den kritischen Bürgern der Städte und Dörfer in den peripheren Teilen Brandenburgs sowieso nicht geglaubt wird“. Eine Studie des Instituts für Regionalplanung und Strukturentwicklung IRS in Erkner (Jähne/Lompscher 1995) konstatierte das „Leerlaufen der berlinfernen Landesteile“ und mahnte die Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse und eine stärkere Regionalisierung der Politik an. Statt des Ausgleichs zeigte sich ein Auseinanderdriften der Umland- und Peripherieregionen in der Beschäftigtenentwicklung, den Arbeitslosenzahlen, den Wanderungsverlusten, der Geburtenentwicklung und der Altersstruktur. Auch Kühn (2003) zeigt auf, dass das Leitbild von der Wachstumsprognose Berlins und einer Umschichtung der Agglomerationsvorteile und -überschüsse auf die Randregionen ausging. Diese Effekte blieben weitgehend aus. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung DIW in Berlin (1996) forderte in seinem Gutachten eine stärkere Förderung des Metropolraumes und der dicht besiedelten Ost-West-Achse. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Seitz von der Viadrina-Universität in Frankfurt/Oder (2001). Ribhegge konstatiert ein „zweifaches Scheitern, denn einerseits war es naiv Investitionen in die Randgebiete lenken zu wollen, andererseits sei der Speckgürtel eben auch kein Selbstläufer“.<sup>28</sup> Hesse (2003) diagnostizierte ein Zurückbleiben der regionalen Entwicklungen hinter den Erwartungen und plädiert für eine Anpassung an die Realität, eine Bündelung der Infrastruktur- und Förderpolitik, ohne den „Sinngelhalt im Kern aufzugeben“. Auch ein SPD-Strategiepapier „Hauptstadtregion Brandenburg 2005“ machte im Jahr 2000 auf eine zunehmende Spaltung innerhalb des Landes aufmerksam. Es werden darin „Stimmungen“ formuliert, dass das Berliner Umland die Randregionen als „Kostgänger“ betrachtet und diese wiederum ein „Gefühl des Abgehängtseins“ entwickeln. Immer deutlicher wurde für die Peripherie die Frage gestellt „nach der Lebensfähigkeit der Kommunen und Kreise, die durch Abwanderung junger Leute ‚vergreisen‘“ (PNN, 20.01.2000).

Trotz kritischer Stimmen wurde von politischer Seite am Konzept der dezentralen Konzentration festgehalten. So galt noch im Koalitionsvertrag von 1999 als wesentliches Ziel, „für die entfernten

---

<sup>28</sup> Vortrag 3.12.05 in Potsdam.

Regionen wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen. Die vorrangige Unterstützung in den Räumen der Regionalen Entwicklungszentren werden wir beibehalten.“ In einer Veröffentlichung des SPD-Landesverbandes wird die Diskussion um die Förderung von Wachstumspolen, die sich auf das Umland konzentrieren und dann über das Land ausbreiten, verknüpft mit der Forderung nach Abschaffung des Leitbildes von der dezentralen Konzentration, der von Befürwortern gleicher Lebensverhältnisse und Politikern ländlicher Regionen widersprochen wird, noch als wiederkehrendes „Ritual“ angesehen (Rink 2000, 23). Aber die politische Situation ändert sich bereits und wird im Nachhinein als „verlogen“ charakterisiert: Bereits in den ersten Wochen der ersten Koalitionsregierung zwischen SPD und CDU wurde das Leitbild der dezentralen Konzentration vom damaligen Wirtschaftsminister Fürniß (CDU) scharf angegriffen, weil es eine unzulässige Förderung des äußeren Entwicklungsraumes darstelle und „die Abwanderung aus den Randregionen auch durch eine erhöhte Förderung nicht gestoppt werden kann“. <sup>29</sup> Die Mittel müssten deshalb auf Schwerpunktprojekte konzentriert werden, „ohne die Randregionen aufzugeben“. Auch der damalige SPD-Landesvorsitzende und Potsdamer Oberbürgermeister Platzeck plädierte für die Konzentration der Fördermittel auf das bevölkerungsreiche Berliner Umland. Die wegen ihrer Großprojekte in den Randregionen in die Kritik geratene Wirtschaftsförderung (Chipfabrik Frankfurt/Oder, Cargolifter Brand, Euro-Speed-Way Lausitz, Pritzwalk) orientierte sich von der regionalen Wirtschaftsförderung zur unternehmensbezogenen Förderung von Wachstums- und Innovationsbranchen um. In diesem Zusammenhang erhielten KMU gegenüber der industriellen Standortpolitik ein größeres Gewicht. Das Wirtschaftsministerium baute zunehmend auf so genannte Cluster, worunter zunächst vor allem der Automobilbau, die Luftfahrttechnik und die Biotechnologie gezählt wurden, also überwiegend im Berliner Umland konzentrierte Branchen der Großindustrie. Mit der Abkehr vom „Gießkannenprinzip“ war die Kritik an einer flächendeckende Strukturleistung verbunden, die nach dem „Windhundprinzip“ vergeben werde und die für eine fehlgeleitete Förderpolitik verantwortlich gemacht wurde. <sup>30</sup> Obwohl regionale Wirtschaftsförderung nie bedeutete, „Fördermittel nach dem Gießkannenprinzip ohne Prüfung der Sinnhaftigkeit über das ganze Land zu verteilen“, gerät der Begriff immer mehr zur Altlast in einer „neuen“ Wirtschaftspolitik. <sup>31</sup>

Das Dokument der Staatskanzlei zum demographischen Wandel brachte einen neuen Aspekt in die Diskussion, nämlich die Bevölkerungsabnahme im äußeren Entwicklungsraum. <sup>32</sup> In der ersten Jahreshälfte 2004 wird das Metropolen-Peripherie-Verhältnis vor allem in demographischer Hinsicht problematisiert. Der Brandenburger Koalitionsvertrag von Oktober 2004 verknüpfte die Regionalentwicklung ausdrücklich mit der demographischen. „Der demografische Wandel führt zu erheblichen Disparitäten zwischen verschiedenen Teilräumen des Landes. Der Anpassung der landes- und regionalplanerischen Grundlagen an die demografischen Entwicklungen, an die finanzpolitischen Rahmenbedingungen und an die wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzungen ist Priorität einzuräumen.“ Wirtschaftsminister Junghanns sah darin bereits den Abschied von der flächendeckenden Förderung, Randlagen könnten keine Höchstförderung mehr erwarten. <sup>33</sup> Zudem wird die „Neuordnung der zentralräumlichen Gliederung“ gefordert. Diese soll vor allem zu einer Reduzierung der Zentralen Orte

<sup>29</sup> Potsdamer Neuste Nachrichten vom 2.2.2000.

<sup>30</sup> Berliner Zeitung vom 7.12.1995.

<sup>31</sup> Unter dem „Bekanntnis zur Dezentralen Konzentration“ teilt die Landesregierung nach internen Diskussionen am 17.10.2002 mit, dass sie „sich in ihrer heutigen Sitzung eindeutig zur Fortsetzung der Politik der Dezentralen Konzentration bekannt [hat], die ausgewogene Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes Brandenburg gewährleisten soll“. Wirtschaftspolitik soll die Regionalen Entwicklungszentren sowohl im engeren Verflechtungsraum um Berlin als auch im äußeren Entwicklungsraum fördern, wobei jede Fördermaßnahme sehr genau auf ihren Nutzen zu prüfen sei.

<sup>32</sup> Erster Demographiebericht des Landes Brandenburg vom Februar 2004.

<sup>33</sup> Potsdamer Neuste Nachrichten vom 7.11.2004.

führen: sowohl in der Abstufung als auch in der Anzahl. Im gleichfalls 2004 erschienen Raumordnungsbericht wird dezentrale Konzentration „nicht als Ordnungskonzept für einen Wachstumsraum (wie in Berlin-Brandenburg in den frühen 90er Jahren) sondern als Stabilisierungs- und Entwicklungskonzept für einen Transformationsraum“ verstanden (ROB 2004). Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels wurde eine Evaluierung der bisherigen zentralörtlichen Struktur angestrebt (ROB 2004, 144).

Die Brandenburger Diskussion steht bundesweit nicht allein. Der brandenburgische Ministerpräsident Platzeck befürwortet „grundsätzlich den Vorschlag des Bundes, die Fördermittel des Bundes und der Länder künftig noch stärker auf zukunftssträchtige Wirtschaftsbereiche mit hohem Innovationspotential zu konzentrieren. Es geht um eine Stärkung der erfolgreichen oder erfolgversprechenden Branchen und Standorte nach dem Motto ‚Innovation fordern und fördern‘“ (Platzeck 2004). Auch wenn „eine Grundförderung im strukturschwachen Raum“ weiterhin vorgesehen wird, der ländliche Raum „auch künftig unserer Unterstützung“ bedarf und „die strukturschwachen Regionen von Hilfen zur Eigenentwicklung nicht abgekoppelt werden“, gelten die Dörfer als Verlierer: „Dabei ist klar: Gleichwertig ist nicht gleich. Wir haben zu konstatieren, dass nicht in allen Dörfern gleich gefördert werden kann. Es ist nicht populär, Förderwünsche abzulehnen und zu erklären, dass es weniger gibt. Wir kommen aber nicht umhin, uns auf die Zugpferde für die Wirtschaft zu konzentrieren. Wenn diese erfolgreich sind, strahlt das auch auf die schwächeren Regionen aus“ (ebd.). Mit dem Wechsel des Chefs der Staatskanzlei Speer an die Spitze des Finanzministeriums ist ein strikter Sparkurs der Landesregierung verbunden, um in den nächsten Jahren 20–25% des Landeshaushaltes einzusparen. Der politische „Sprengstoff“ von „abgehängten Regionen“ wurde begrenzt, indem Regionen und Kommunen nicht namentlich wurden, sondern die Landkreise und größeren Städte in einen Aushandlungsprozess um Förderschwerpunkte traten. Allerdings wurden von Seiten der Landesregierung scharfe Einschnitte angekündigt. So verwies Junghanns beispielsweise darauf, dass die Prignitz keine Randregion sei, sondern ein „Tor zu Brandenburg“ darstellt<sup>34</sup>, aber die Landesunterstützung für einen insolvenzgefährdeten Betrieb in Premnitz blieb aus.

Anfang 2005 brachte ein Papier des Ministerpräsidenten Platzeck neue Bewegung in die Diskussion, in dem die These von „Brandenburgs Zukunft liegt in der Metropolregion“ auch Verwirrung unter den Koalitionspartnern und zwischen den zuständigen Fachministerien hervorbrachte. Platzeck kam es wohl vor allem darauf an, einen „Politikwechsel“ zu formulieren und „Auseinandersetzungen“ zu markieren. CDU-Fraktionschef Lunacek und PDS-Fraktionschefin Enkelmann sprachen von einem Abhängen ländlicher Gebiete, CDU-Generalsekretär Petke gar von einem „Entsiedlungsprogramm“.<sup>35</sup> Erst durch Sondersitzungen des Koalitionsausschusses am 27.02.2005 und eine Klausurtagung des Regierungskabinetts am 01.03.2005 wurden die politischen Wogen geglättet. Über den Fahrplan und die Abstimmungsprobleme gibt es unterschiedliche Deutungen, vom „unprofessionellen Vorpreschen“, über Aktivitäten eines „Küchenkabinetts“ bis hin zur Profilierung als „Reform-Vorreiter“. Kennzeichnend für die öffentliche Diskussion war allerdings, dass Infrastrukturminister Szymanski und Wirtschaftsminister Junghanns sofort mit „ihren“ Konzepten an die Öffentlichkeit traten, währenddessen der neue Minister für ländliche Entwicklung Woidke erstmals in der Kabinettsitzung vom 08.03.2005 Fehler in der Infrastrukturförderung einräumte, aber vor dem pauschalen Urteil „vergreisender, verlassener Dörfer“ warnte.<sup>36</sup> Junghanns formulierte dann im Mai 2005: „Eine realistische

---

<sup>34</sup> Potsdamer Neueste Nachrichten vom 7.11.2004.

<sup>35</sup> Potsdamer Neueste Nachrichten vom 28.2.2005.

<sup>36</sup> Potsdamer Neueste Nachrichten vom 9.3.2005.

Bestandsaufnahme aus wirtschaftspolitischer Sicht führt zu demselben Ergebnis: In der Vergangenheit wurden Standorte häufig primär verteilungsorientiert, zu sehr nach landesplanerischen Gesichtspunkten und zu wenig nach sektoralen Entwicklungsperspektiven gefördert. Bei der Unternehmensförderung gab es kaum branchenspezifische Differenzierungen und Schwerpunktsetzungen.<sup>37</sup> Die Ende Februar und Anfang März 2005 vorgelegten Pläne zur neuen zentralörtlichen Gliederung und die Wachstumskerne Brandenburgs wurden in den folgenden Monaten überarbeitet. In mehreren Regionalkonferenzen wurde eine Diskussion mit politischen Verbänden und Kommunen „vor Ort“ geführt. Anfang November 2005 fanden die letzten Standortkonferenzen statt bevor die neue Förderpolitik Ende November der Öffentlichkeit vorgestellt wurde; allerdings war die Resonanz erheblich geringer als Anfang des Jahres.

Im Landesentwicklungsplan wird ein neues System der *Zentralen Orte* überarbeitet, das nur noch drei Kategorien umfasst: Ober-, Mittel- und Nahbereichszentren. Dazu soll einerseits die Anzahl der heute 152 zentralen Orte auf 63 (4 Ober-, 31 Mittel-, 28 Nahbereichszentren) reduziert werden, andererseits dem Bedeutungszuwachs des Verflechtungsraumes mit der Aufwertung einiger Orte entsprochen werden.<sup>38</sup> Diese Aussagen sind allerdings oft sehr formal ausgerichtet und orientieren sich wenig an den lokalen Entwicklungen. Eine Umsetzung erfolgte im Verlauf des Jahres 2005 nicht.

Eine Liste von *Wachstumsbranchen* wurde nach bestimmten Indikatoren aufgestellt: überregionale Orientierung der Unternehmen, Kooperationen der Unternehmen mit Forschungseinrichtungen oder Hochschulen, Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte und Erschließung neuer Märkte, überdurchschnittliche Bedeutung für die Wertschöpfung im Land, Wachstumschancen der Branche. Dazu werden die Branchen Energiewirtschaft, Mineralöl/Bioenergie, Kunststoffe, Luft- und Raumfahrttechnik, Automotive, Medienwirtschaft, Biotechnologie, Schienenverkehrstechnik, Holzwirtschaft, Optik, Papierindustrie, Logistik, Metallverarbeitung, Geowissenschaften sowie Ernährungswirtschaft, Tourismus und Umweltwirtschaft gezählt. Die Feinabstimmungen im Laufe des Jahres 2005 führten zur Listung von nunmehr 16 Wachstumsbranchen bzw. so genannten Branchenkompetenzfeldern, zu denen auch die für den ländlichen Raum wichtigen Branchen Ernährungswirtschaft, Tourismus, Holzwirtschaft, Energiewirtschaft und Biokraftstoffe zählen. Insgesamt wurden zuerst 58, dann 67 *Branchenschwerpunktorte* festgelegt, darunter auch kleinere Gemeinden vor allem in den Branchen Holzindustrie und Ernährungswirtschaft. Im Bereich Tourismus wurden keine Schwerpunkte fixiert.<sup>39</sup> Branchenschwerpunktorte sollen „überdurchschnittliche und überregionale Entwicklungspotenziale“ besitzen und in der Wirtschaftsförderung besonders bedacht werden. Weitgehend deckungsgleich mit den Ober- und Mittelzentren wurden 15 regionale *Wachstumskerne* definiert, die „Branchen-Schwerpunktorte mit besonderen Ausstrahlungseffekten auf ihr regionales Umfeld“ darstellen und „überdurchschnittliche wirtschaftliche bzw. wissenschaftliche Potenziale“ sowie eine Mindesteinwohnerzahl von 20.000 aufweisen. Auf dieser Grundlage erhalten sie eine besondere räumlich fokussierte, ressortübergreifende Förderung und werden zur Erarbeitung langfristiger Stadtentwicklungskonzepten angehalten. Trotz Proteste ist ihre Zahl nicht erhöht worden, in einigen Fällen wurden den Wachstumskernen mehrere Kommunen zugeordnet.

---

<sup>37</sup> Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg, Neuausrichtung der Brandenburger Wirtschaftsförderung vom 03.05.2005.

<sup>38</sup> Veränderungen für das Untersuchungsgebiet: Prenzlau und Templin werden den Status als Mittelzentrum verlieren, zusammen mit Angermünde Nahbereichszentren werden.

<sup>39</sup> Für das Untersuchungsgebiet Uckermark-Barnim wurden zunächst Schwedt und Eberswalde als Wachstumskerne mit jeweils drei Branchenkompetenzfeldern festgelegt, in Prenzlau, Bernau und Templin jeweils ein Branchenkompetenzfeld. Erstere wurden um weitere Kompetenzfelder erweitert, Milnersdorf kam hinzu, Templin fiel heraus.



Die neue Wirtschaftsförderung ist nunmehr in Brandenburg auf *Mittelstandswachstum* und *Bran-chenkonzentration* ausgerichtet. Sie umfasst seit Herbst 2005 bzw. Anfang 2006 eine Basis- und eine zusätzliche Potenzialförderung. Die Basisförderung von 17,5% erhalten alle Unternehmen für förderfähige Investitionen, eine Potenzialförderung von 17,5% erhalten die KMU bis 2,5 Mio. Investitionen bzw. größere bestehende Unternehmen in den Wachstumsbranchen und Neuansiedlungen in Wachstumsbranchen an Schwerpunkttorten. KMU erhalten außerdem eine 15% Förderung. Die Förderungen können an weitere Bedingungen geknüpft werden, z.B. Beschäftigungssicherung. Im Sinne der Branchenkonzentration sollen durch die Zukunftsagentur für Arbeit und Beschäftigung regionale Kooperationsnetzwerke eruiert und unterstützt werden sowie nach einer Stärken-Schwächen-Analyse spezifische Branchenstrategien erarbeitet werden. Ergänzt wird die Wirtschaftsförderung durch ein *Landes-innovationskonzept*, das den Technologietransfer, die FuE-Kapazitäten und die Finanzierungsmöglichkeiten abstimmt.

Die Politik greift in ihren Argumentationslinien und Begrifflichkeiten im Wesentlichen Befunde aus früheren wissenschaftlichen Studien des DIW in Berlin und des IRS in Erkner auf, wie z.B. „Stärken stärken“, Wachstumskerne bzw. Clusterbildung, „Anker“. Bezug wird vor allem auf die Aussagen zur Förderung der Wachstumskerne, die dann in das Land „ausstrahlen“, nach dem DIW-Gutachten genommen.<sup>40</sup> Die Aussagen zum Ranking der Studie 2020 des Berlin-Instituts für Weltbevölkerung und soziale Entwicklung dienen unmittelbar als Beleg für die politische Neuorientierung.<sup>41</sup> Die Diskussion um neue Strategien der Regionalentwicklung wurde von wissenschaftlicher Seite in ihrer Ausrichtung unterstützt, es wurde aber auch auf die damit verbundenen negativen Folgen für die peripheren bzw. ländlichen Regionen aufmerksam gemacht. „Nach der Wende wurden nach dem so genannten Gießkannenprinzip alle Regionen unabhängig von ihrer Wirtschaftskraft gleichmäßig mit Fördergeldern bedacht. [...] Auch wenn die Gesamtbilanz der Cluster-Politik besser ausfällt, bedeutet sie für einige schon jetzt rückständige Regionen, so Matthiesen, den freien Fall in die Entleerung. Der dritte Weg zwischen Gießkanne und Kernen, der auch den schwachen Regionen Luft zum Atmen lässt, muss erst noch gefunden werden.“<sup>42</sup> In eine ähnliche Richtung zielt das Positionspapier des IRS, das eine Zuspitzung der negativen Entwicklung der peripheren Regionen verhindern will. Bei der hier vorgenommenen Differenzierung von Wachstumszielen und Ausgleichszielen sollen auch letztere weiterhin in der Politik berücksichtigt werden und neue Lösungsmodelle analysiert werden (Arndt u.a. 2005).

Der gegenwärtige Diskurs zielt auf eine Konzentration von Mitteln, Aktivitäten und Menschen, um hieraus Synergien und Entwicklungschancen zu gewinnen. In diesem Zusammenhang werden vor allem positive Steuerungseffekte erwartet. Im Folgenden sollen die Auswirkungen für ländlich geprägte Gebiete, aus denen das Land Brandenburg überwiegend besteht, unter diesen neuen Vorzeichen diskutiert werden.

---

<sup>40</sup> Die Welt vom 23.2.2005.

<sup>41</sup> Märkische Allgemeine Zeitung vom 26.2.2005.

<sup>42</sup> Märkische Allgemeine Zeitung vom 26.06.2004.

## 5.2 Folgen für die ländliche Entwicklung

Bereits vor der „Konzentrationsdebatte“ wurden ländliche Gebiete in der politischen Öffentlichkeit als Problemregionen wahrgenommen. Diese Perspektive scheint sich verstärkt zu haben. Die „Kehrtwende in der Förderpolitik“ wurde vor allem als politische Hinwendung auf Berlin und sein Umland gesehen. Der einhellige Konsens in der Regierungskoalition besteht darin, dass „der Speckgürtel unser Kraftspender ist“.<sup>43</sup> Die Politik und die Presse nahm den politischen Wechsel als „Metropolregion gegen plattes Land“ oder „Die Dörfer sind die Verlierer“ wahr.<sup>44</sup> Der Befund, im Land Brandenburg habe sich „eine duale wirtschaftliche Struktur zwischen peripheren Regionsteilen mit Bevölkerungsverlusten und wirtschaftlicher Schwäche einerseits und Wachstumsgebieten mit Bevölkerungszuwachs und wirtschaftlicher Dynamik im engeren Umland von Berlin andererseits“ entwickelt (Kujath 2005, 4), trifft dabei den Kern der Probleme nur bedingt. Gäbe es tatsächlich eine Metropole mit ihren agglomerationsspezifischen Ressourcen (Wissen, Netzwerke, Zulieferermärkte etc.), könnten die peripheren Regionen daran partizipieren, aber Berlin besitzt geringe Ausstrahlungseffekte in das weitere Umland. Die Diskussion um eine stärkere Hinwendung auf den Metropolraum wurde als Abkehr vom Leitbild der dezentralen Konzentration gewertet, so dass nunmehr Rückzugsgefechte aus der Fläche erfolgen, da „künftig nicht mehr jede Kleinstadt oder jedes Dorf gefördert“ werden kann.<sup>45</sup> „Ein Rückzug aus nicht mehr tragfähigen dörflichen Siedlungsstrukturen zugunsten der Stärkung von Zentren sollte nicht länger tabuisiert werden“ (Kühn 2003, 10). Wachstumskerne in der Peripherie werden vor allem in den Regionalstädten ausgemacht, die zu „Auffangzentren für ‚gesundschrumpfende‘ Regionen“ werden (Kühn 2003, 9f.). Das Infrastrukturministerium arbeitet mit dem Begriff der „Ankerstädte“, der weitgehend den bisherigen Vorstellungen von der stabilisierenden Funktion der Kernstädte im ländlichen Raum entspricht. Eigenständige Entwicklungspotenziale der ländlichen Räume und der Selbsthilfestrukturen in den Dörfern werden kaum thematisiert.

An verschiedenen Stellen wird darauf verwiesen, dass der ländliche oder – zumeist analog verwendet – periphere Raum nicht „abgehängt“ werden soll, doch wird stets davon ausgegangen, dass die Wachstumschancen und Wertschöpfungsketten in den (industriellen) Zentren zu suchen sind. Völlig unbeachtet bleibt, dass die Zentren-Peripherie-Gegensätze nicht mehr in der klassischen Form von Stadt-Land formulierbar sind. Zwar haben die Veröffentlichungen des Landesumweltamtes Brandenburg und des Zweiten Raumordnungsberichtes herausgestellt, dass die meisten Dörfer keineswegs zu den demographischen Verlierern gehören, doch wird ihnen in der aktuellen politischen Diskussion nur eine geringe Perspektive in der Aufrechterhaltung von Lebens-, Wohn- und Arbeitsqualität zugeschrieben.<sup>46</sup> Die Konzepte gehen von Ausstrahlungseffekten auf ländliche Räume aus, identifizieren aber dort keine Entwicklungspotenziale. Den demographischen Veränderungen, dem so genannten „Ausbluten“ und „Veröden“ der Randregionen, wird vor allem mit Konzentrationskonzepten begegnet, obwohl die tatsächlichen Entwicklungen der letzten Jahre anders verliefen und andere Konzepte von Infrastruktur diskutiert werden.<sup>47</sup> Hier setzen vor allem kritische Töne an. „Eine neue differen-

<sup>43</sup> Berliner Zeitung vom 23.2.2005.

<sup>44</sup> Berliner Zeitung vom 24.2.2005 und Potsdamer Neueste Nachrichten vom 9.3.2005.

<sup>45</sup> ZDF-Heute vom 28.2.2005 und Kröhnert nach Märkische Allgemeine Zeitung vom 26.2.2005.

<sup>46</sup> Auf einer Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 11.4.2005 in Potsdam zu „Bevölkerungsstrukturen im Wandel“ formulierte der Chef der Staatskanzlei, dass in den Dörfern die Jugend kulturell nicht mehr leben möchte und wer dort noch leben will, muss sich selber kümmern“. Auf die Frage, ob er sich nicht auch dort Perspektiven vorstellen könne, antwortete er ausdrücklich mit Nein, dass er niemandem falsche Hoffnungen machen will, es müsse ein Mentalitätswandel stattfinden.

<sup>47</sup> In der regionalpolitischen Diskussion wird wiederholt auf Beispiele und Erfahrungen aus dem ebenfalls sehr dünn besiedelten Finnland verwiesen. (z.B. Regionalmanager oder Village Adviser, Unterstützungsnetzwerke auf nationaler Ebene; Bildung).

zierte und zugleich flexible Förderpolitik ist schon lange überfällig. Eine solche neue Förderpolitik sollte sich nicht mehr an einheitlichen Ausstattungskatalogen für zentrale Orte, sondern vorrangig an den Stärken, Profilen und Begabungen der Städte und Kommunen orientieren“ (Arndt u.a. 2005, 3).

Die Grundzüge der politischen Veränderungen, die Reduzierung von Förderschwerpunkten und die Stärkung von vorhandenen Branchen fanden nur eine geringe Berücksichtigung in den ländlichen Entwicklungspotenzialen. Dazu dürfte beigetragen haben, dass Ernährungswirtschaft, Landwirtschaft, Tourismus, Umwelttechnologie bislang als Wachstumsbranchen ausgeklammert waren und erst im Jahresverlauf 2005 verstärkt Eingang fanden. Die interministerielle Arbeitsgruppe Aufbau Ost hatte im Hinblick auf die Erarbeitung einer regionalen Förderstrategie für die Regionalen Wachstumskerne den Auftrag, auch die Auswirkungen auf den ländlichen Raum zu untersuchen und stellte in ihrem Bericht die Bedeutung der ländlichen Wirtschaft für die Entwicklung der Branchenkompetenzfelder heraus, allerdings vor allem als „Stabilisierungsfunktion“ für ländliche Räume.<sup>48</sup> Im Tourismus wird eine Konzentration auf Reit-, Rad-, Wasser- sowie Kultur- und Gesundheitstourismus angestrebt, mit denen überregionale Angebotsstrukturen entwickelt werden sollen. Zudem werden die Forst- und Landwirtschaft im Hinblick auf die vorhandenen Branchenkompetenzfelder und der Stellenwert der Gesundheitswirtschaft im ländlichen Raum hervorgehoben.

Im Zuge der Konzentrationsdebatte wurde auch die Integrierte Ländliche Entwicklung einer Neuausrichtung durch das MLUV unterzogen. Sie richtet sich vor allem auf Maßnahmen zur Schaffung (und Sicherung) von Arbeitsplätzen. Dazu werden Maßnahmen zur Gestaltung der Arbeits- und Lebensbedingungen Die Förderung von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung erfolgt in räumlich und inhaltlich definierten Schwerpunkten bzw. Entwicklungsachsen, die auch in den ILEK aufgezeichnet sind. Außerdem sollen Schnittstellen mit anderen Förderungen im Sinne der Branchenkompetenzfelder aufgezeigt werden.

Auffallend ist in den Diskussionen ein Verlust an Optionen und eine ungenügende Berücksichtigung von ländlichen Innovationspotenzialen. Hesse (2003) macht darauf aufmerksam, dass Bilder von der Leere, der Peripherie oder Steppe eine Eigendynamik entfalten.

---

<sup>48</sup> Stärkung der Wachstumskräfte durch räumliche und sektorale Fokussierung von Landesmitteln. Zweiter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Aufbau Ost zur Sitzung der Landesregierung am 22. November 2005, Potsdam.



## 6 Chancen und Grenzen der Konzentrationsdebatte

Ländlich-periphere Regionen sollten nicht der passiven Sanierung und Abkoppelung überlassen werden. Regionalentwicklung beruht auf der verfassungsmäßigen Säule der Sicherstellung gleichwertiger Lebensbedingungen und des daraus abgeleiteten finanziellen Ausgleichs zwischen den Regionen der Bundesrepublik. Es ist kein unproblematischer Begriff, denn er verheißt mehr als er einlösen kann, und dies verlangt, auch kritisch mit dem Stellenwert und den Möglichkeiten der Raumordnung und Regionalentwicklung umzugehen. Politisches Handeln ist einerseits durch Rechte bestimmt, andererseits setzen sich im Zusammenspiel von Verwaltung und korporatistischen Partnern bestimmte Routinen durch, die einer eher konservativen Normauslegung folgen. Eine Veränderung der bisherigen Ansätze von ländlicher Regionalentwicklung ist erforderlich. „Bislang ist es eine gesellschaftspolitisch ungelöste Frage, wie Gesellschaft und damit auch die Regionalpolitik mit Regionen umgeht, die Schrumpfungsprozessen (z.B. Mecklenburger Seenplatte, Lausitz-Spreewald) unterliegen und geringe endogene Innovationspotenziale (Humankapital, Wirtschaftsstruktur...) aufweisen. Es gilt eine öffentliche Diskussion zu führen, wo, mit welcher Ausrichtung und Intensität regionalpolitische Maßnahmen sinnvoll und leistbar sind“ (Nischwitz 2003, 10).

Das Leitbild der dezentralen Konzentration stellt – wie oben beschrieben – ein wichtiges normatives Konzept für den *Ausgleich regionaler Disparitäten* dar, das allerdings gerade in der Fläche eine geringe Effizienz zeigte. An seine Stelle traten bislang nur unbestimmte Aussagen zur Grundsicherung und Spill-over-Effekten. Es drängt die Frage, wie die materielle und immaterielle Infrastruktur den Bedingungen von Schrumpfung angepasst wird. „Der Rückgang der Bevölkerung in peripheren Räumen kann die Sicherung eines flächendeckenden Versorgungsnetzes mittels zentraler Orte zunehmend in Frage stellen. Diese Entwicklungen scheinen in einigen Fällen der Schaffung raumordnerischer Siedlungsschwerpunkte ebenso entgegenzuwirken wie einer Annäherung an das Gleichwertigkeitsziel“ (Stiens 1997, 9). Die bislang zu eng haushalterisch ausgerichteten und planungsbezogenen Ansätze des Strukturwandels werden der Notwendigkeit eines gesellschaftlichen Diskurses und der demokratischen Festlegung von Mindeststandards nicht gerecht.<sup>49</sup> Aussagen zu tragfähigen Konzepten in der Fläche sind deshalb noch selten zu finden. Als entscheidend für die zukünftige Daseinsvorsorge sind sicherlich a) die Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen (unterschiedliche Zentralität der Güter), b) die gute Erreichbarkeit (in Abhängigkeit von Transportinfrastruktur und Zielgruppen) und c) die Alternativen zur Erreichbarkeit von zentralen Angeboten (Zwischenräume) anzusehen (Kujath 2005, 6). Als nicht sehr nachhaltig ist der Ansatz anzusehen, die Frage der Chancengleichheit („freie Entfaltung der Persönlichkeit“) vom regionalen Bezug zu lösen und auf eine individuelle Ebene zu lenken, also „Bildung objektiv das einzige Versprechen überhaupt ist, das sich hier politisch geben und einhalten lässt“ (Platzeck 2005). Dann liegt die Wirkung nahe: „Mit Hilfe moderner Bildungs- und Familienpolitik soll jungen Menschen die Möglichkeit eröffnet werden, ihre unmittelbare Heimat zu verlassen und woanders im Land neu anzufangen.“<sup>50</sup> Damit geraten ganze Regionen in das Di-

<sup>49</sup> Vgl. dazu die Überlegungen von Karl-Dieter Keim zu Herausforderungen für die Regionalplanung aus der Sicht der regionalökonomischen und regionalsoziologischen Forschung, unveröff. Manuskript.

<sup>50</sup> Die Welt vom 23.2.2005.

lemma zwischen der Gewährleistung von Daseinsvorsorge, der Aufrechterhaltung kollektiver Güter und individuellen Entwicklungschancen. Es ist faktisch ohne eine gewisse Bindung an die Region nicht möglich, Lebensqualität aufrecht zu erhalten. Dabei erweist es sich auf politischer Ebene oft als schwierig, nicht nur in die materielle Infrastruktur von Regionen, sondern auch in immaterielle Bereiche wie Bildung, Gesundheit und Lebensqualität zu investieren.

Im Zentrum der Debatte um regionale Disparitäten steht eine regionale Förderpolitik, deren bisherige Effektivität von fast allen Seiten angezweifelt wird. Obwohl keineswegs eine genaue Evaluierung vorliegt, ob die Fehlinvestitionen in einzelne Großprojekte oder das allgemeine Versickern von Förderungen das Problem sind, stehen vor allem das so genannte Gießkannenprinzip und die Förderung ländlich-peripherer Räume im Visier der Kritik. Neue, weniger sektoral zersplitterte und flexiblere Förderausgestaltungen (z.B. intelligente „Gießkannenpolitik“ durch Förderung von Kleinprojekten) werden kaum erwogen. Deshalb bedarf es einer Evaluierung der Beschäftigungs- und Investitionseffekte der bisherigen Förderung, damit durch die Neuausrichtung nicht bisherige Anfänge zerstört werden. Die ordnungspolitische Festlegung von Wachstums- und Entwicklungszentren steht zudem möglicherweise in Widerspruch zu Innovationsdynamiken und kleinräumigen Entwicklungsansätzen. Nicht anders steht es um die Formulierung von Clusterbildungen, wenn sie vereinfacht als Agglomeration von Förderungen und Investitionen verstanden werden. Eine eingeeengte Sichtweise würde zwar zur Förderung ähnlich gelagerter Produktionszweige, aber nicht zu wirklichen regionalen Wertschöpfungsketten in einer vertikal integrierten Produktion führen. Das wird beispielsweise deutlich in der land- und forstwirtschaftlichen Primärproduktion, die zu wenig in Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen eingebunden ist. Die vorgesehene Konzentration von Fördermitteln ist deshalb nicht so sehr unter Gesichtspunkten der Raumplanung zu definieren, sondern zu verhindern, dass in einer Region gegenläufige Entwicklungen finanziert werden, bloß weil sie beispielsweise unterschiedlichen Ressorts zugeordnet sind. Sinnvoll ist es sicherlich in der Wirtschaftspolitik zweigleisig zu fahren. Einerseits überregionale, exportstarke Unternehmen zu fördern, die vor allem in Marktnischen oder so genannten Zukunftsbranchen aktiv sind. Andererseits sollte die regional wirksame Wirtschaft unterstützt werden und die Region Berlin-Brandenburg als eigenständiger Markt erschlossen werden.

Die Vorstellungen vom Ländlichen und Peripheren präjudizieren entscheidend die Auswahl und Anwendung von Steuerungsformen. Im gegenwärtigen Diskurs zeigen sich stark dichotomisierte Deutungskomplexe von Wachstum und Schrumpfung, Konzentration und Fläche, Eigenständigkeit und Abhängigkeit heraus, die sich in dieser Dichte empirisch nur schwer verifizieren lassen. Die *Perspektive auf den ländlichen Raumes* fokussiert sehr stark auf Regionen mit geringen Entwicklungschancen. Das seit 1999 existierende Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK), nach einem langen Aushandlungsprozess beschlossen, nimmt sich dagegen der Förderung ländlicher Räume explizit an und betont die wechselseitige Anhängigkeit von Stadt und Land, bei der beide in ihrer spezifischen Eigenständigkeit erhalten werden müssen. Es erfolgt eine Abkehr vom Ziel, die Entwicklung der Peripherie durch Anschluss an die Metropolregionen zu gewährleisten, sie sollen in ihren eigenständigen Potenzialen aufgewertet werden. Alle Regionstypen besitzen demnach spezifische Bedingungen und Ressourcen im Standortwettbewerb und für das Erreichen von Lebensqualität. Dazu betont das Konzept eine polyzentrische Siedlungsstruktur und partnerschaftliche Stadt-Land-Beziehungen, in denen Klein- und Mittelstädte wichtige Knotenfunktionen einnehmen. Entscheidend für den Abbau von Disparitäten ist der ungehinderte Zugang zu Wissen und Forschung über entsprechende Netzwerke. Ebenso ist im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen der Bundesrepublik Deutschland von 1992 eine Stärkung der regionalen Eigenkräfte in den agglomerationsfernen Regionen als Motor einer ausgeglichenen Raum- und Siedlungsstruktur formuliert worden. Die Delegation von Ressourcenverantwortung in die Regionen geht allerdings nur sehr langsam voran und oftmals fehlen dafür die entsprechenden Akteure.

Im Wandel ländlicher Entwicklungskonzepte besitzen politische Verhandlungen und symbolische Politik eine große Bedeutung. Dabei stehen schwierige Fragen zur Disposition, ob Menschen durch die angestrebten Maßnahmen abgehängt werden und wie diese demokratisch legitimiert werden. Dazu müssen die Chancen und Risiken ländlicher Regionen, aber auch die Mentalitäten und Repräsentationen des „Ländlichen“ auf den verschiedenen politischen Ebenen unbedingt diskutiert werden. Wenn für Good Governance gerade die Verknüpfungen von endogenen und exogenen, politischen und privaten Initiativen die maßgebliche Herausforderungen ländlicher Entwicklung sind, ist zu überprüfen, wo dezentrale politische und Infrastrukturen die Kooperation und Selbsthilfe auf lokaler Ebene unterstützen, und das dafür erforderliche soziale und ökonomische Kapital vorhanden ist.

In der gegenwärtigen Diskussion werden leider zu oft die demographischen Veränderungen gegenüber den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problemlagen einseitig hervorgehoben. Außerdem verkennt die Debatte um neue Strategien in der Regionalentwicklung zu oft, dass sich die Phänomene der „Schrumpfung“ nicht auf ländliche Gebiete konzentrieren. Sie sind vielmehr Ausdruck des ostdeutschen Transformationsprozesses und des Wandels industrieller Strukturen. Die Gründe lassen sich nur bedingt auf der Stadt-Land-Ebene abbilden. Vielmehr behindert die Konzentrations- und Wachstumsmetaphorik den Umbau einer nicht (mehr) industriell geprägten Gesellschaft.





---

## 7 Literatur

- Arndt, Michael, Hans-Joachim Bürkner, Manfred Kühn und Thomas Knorr-Siedow 2005: Stärkung der Städte und Stadtregionen. Positionspapier zur Neuausrichtung der Förderpolitik im Land Brandenburg. Erkner: IRS
- Betz, Stephan 2004: Dörfer in Bewegung. Hamburg: Krämer
- Berg, Frank 2003: Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen für die Entwicklung regionaler Handlungsfähigkeit im Land Brandenburg und im Freistaat Sachsen. Berlin: Manuskript
- Berking, Helmuth (Hrsg.) 2006: Die Macht des Lokalen in einer Welt ohne Grenzen Frankfurt a.M./ New York: Campus Verlag
- Biehl, Dieter und Peter Ungar 1995: Disparitäten, regionale. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL, S. 185-189
- Blotevogel, Hans Heinrich 1995: Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) Handwörterbuch der Raumplanung. Hannover: ARL (<http://slws1.bau-verm.uni-karlsruhe.de/module/christaller/christaller.html>)
- Blotevogel, Hans Heinrich 1996: Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10, S. 617-629
- BMRBS Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Straßenverkehr 1996: Raumordnung in Deutschland. Bonn
- Brake, Klaus, Rainer Danielczyk und Martin Karsten 1999: Dezentrale Konzentration – ein Leitbild mit besonderen Herausforderungen für interkommunale Kooperation. In: Archiv für Kommunalwissenschaft, Heft 1, S. 89-103
- Brandt, Edmund 2005: Expertise Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Vorgaben, verfassungspolitische Entscheidungen. Berlin: BBAW
- Bryden, John M. 2001: Rural Change in a Northern and Northwestern European Context. <http://www.inrs-ucs.quebec.ca/a/inc/regionsduS/bryden.PDF>
- Bürkner, Hans-Joachim 2005: Förderpolitiken ... und Regenerierungsstrategien. In: IRS aktuell, Heft 48, S. 1-4
- Buttler, Friedrich, Knut Gerlach und Peter Liepmann 1977: Grundlagen der Regionalökonomie. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt
- Christaller, Walter 1933: Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena
- DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 1997: Überlegungen zu den künftigen Leitlinien für die Wirtschaftspolitik Brandenburgs Vorrang für die Wachstumspolitik. In: DIW Berlin Wochenbericht, Heft 6/97
- Dohnanyi, Klaus und Edgar Most 2004: Für eine Kurskorrektur des Aufbau-Ost. Berlin

- Egner, Erich 1964: Raumwirtschaftspolitik. In: Handwörterbuch Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, S. 694-704
- Friedrichs, Jürgen, Hartmut Häußermann und Walter Siebel (Hrsg.) 1986: Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen. Opladen
- Hahne, Ulf 2005: Regionalmanagement – neues Förderinstrument richtig einsetzen. In: AGS – Ländlicher Raum, Heft Juli/August, S. 47-51
- Hannemann, Christine 2004: Marginalisierte Städte. Berlin: BWV
- Heintel, Martin 1998: Einmal Peripherie – immer Peripherie? Szenarien regionaler Entwicklung anhand ausgewählter Fallbeispiele, Wien
- Friedhelm Hellmer, Christian Friese, Heike Kollros und Wolfgang Krumbein 1999: Mythos Netzwerke. Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel. Berlin
- Hesse, Markus 2003: Raumstrukturen im Spiegel der Realentwicklung. In: IRS aktuell, Heft 4, S. 1-2
- Irmen, E., Stefan Maretzke und A. Milbert 2001: Regionale Entwicklungspotentiale in den neuen Ländern – Erwartung und Wirklichkeit. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, S. 127-148.
- Jähneke, Petra und Katrin Lompscher 1995: Tendenzen des siedlungsstrukturellen Wandels in den dünnbesiedelten Räumen Brandenburgs. In: BdL, Heft 69, S. 327-363
- Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.): Jahreswirtschaftsberichte Brandenburg, Jahrgänge 1996 bis 2005
- Bundesregierung (Hrsg.) 2001: Jahresbericht zur deutschen Einheit. Berlin
- Keim, Karl-Dieter 2003: Region. In: Adamaschek, B. und M. Pröhl (Hrsg.) Regionen erfolgreich steuern. Gütersloh
- Keim, Karl-Dieter 2003a: Peripherisierung in Brandenburg – Überzeugungssysteme und Diskurse in der Region. In: IRS aktuell, S. 5-7
- Keim, Karl-Dieter 2002: Dynamik schrumpfender Städte und peripherisierter Regionen. In: Die Wohnungswirtschaft, Heft 2/2002, S. 30-31
- Keim, Karl-Dieter 2002a: Der Fall der Niederlausitz. In: Forum Zukunft Brandenburg – 2025 in der Mitte Europas. Bestandsaufnahmen und Perspektiven im Juni 1999, Bd. I. Potsdam, S. 203-18
- Kiel, Wolfgang 2003: Stilllegungsprämie. Planerische Strategien, kulturelle Erfahrungen und Perspektiven in den Schrumpfenden Städten Ostdeutschlands. In: Bauer-Volke, K. und I. Dietzsch (Hrsg.) Labor Ostdeutschland – Kulturelle Praxis im gesellschaftlichen Wandel. Berlin, S. 219-227
- Klein, H. 1972: Möglichkeiten und Grenzen einer operationalen Erfolgskontrolle bei der Investitionsförderung von gewerblichen Produktionsbetrieben im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik. Diss. TU Darmstadt
- Kramer, Caroline 2000: Regionale Ungleichheit – wie lässt sie sich messen, darstellen und in die Sozialberichterstattung integrieren? ZUMA-Arbeitsbericht 2000–06, Mannheim
- Kühn, Manfred 2003: Dezentrale Konzentration – vom Wachstums- zum Schrumpfungslitbild. In: IRS aktuell, Heft 41, S. 8-10
- Kujath, Hans Joachim 2005: Landesentwicklung im Umfeld der Metropole. In: IRS aktuell, Heft 48, S. 4-6
- Kujath, Hans-Joachim 2004: Wirtschaftscluster und Clusterpolitik für Brandenburg. Clusteransatz als neuer Hoffnungsträger der Regionalpolitik? In: Brandaktuell, Heft 4, S. 3-5

- Meyer, Heino von 1996: OECD-Indikatoren zur ländlichen Entwicklung. Konzeptionen und erste Ergebnisse. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12 (Ländliche Räume – Rural Areas – Espaces Rurales), S. 729-744
- Motzkus, Arnd Herbert 2002: Dezentrale Konzentration – Leitbild für eine Region der kurzen Wege. Sankt Augustin: Asgard
- Nischwitz, Guido und Jan Nill 2003: Stellungnahme „Die Zukunft der nationalen und europäischen Strukturpolitik, insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘. Anhörung im Dt. Bundestag Unterausschuss „Regionale Wirtschaftspolitik“. Berlin
- Perlik, Manfred 2004: Neuere Ansätze der Regionalentwicklung und ihre Implementierung in nationalen und internationalen Entwicklungsprogrammen. Bern: Geographisches Institut
- Pezzini, Mario 2001: Rural policy lessons from OECD countries. International Science Review, Heft 24 (1), S. 134-145
- Platzek, Matthias 1994: Dezentrale Konzentration – eine besondere Aufgabenstellung für den Raum Brandenburg – Berlin. In: IRS (Hrsg.) Raumordnung in Brandenburg und Berlin. Berlin, S. 31-37
- Platzek, Matthias 2004: Aufbau Ost effizient weiterführen. Beitrag für den ifo Schnelldienst zum Thema „Sonderwirtschaftszone oder Förderung von Wachstumskernen – wie sollte eine zukünftige Ost-Förderung gestaltet werden ?“, Presseinformation vom 31.05.2004
- Platzek, Matthias 2005: Das zupackende Land. Rede auf der Klausurtagung des SPD-Landesvorstandes am 18.02.2005 in Michendorf
- Quante, Peter 1958: Die Abwanderung aus der Landwirtschaft. Kieler Studien, Bd. 48. Kiel
- ROB Raumordnungsbericht Brandenburg 1998. Potsdam
- ROB Raumordnungsbericht Brandenburg 2004. Potsdam
- Reulen, Stephanie 1998: Entwicklung landesspezifischer Legitimationsmuster am Beispiel der Kreisgebiets- und Gemeindereform in Brandenburg und Sachsen. In: Bertram, H., W. Kreher und I. Müller-Hartmann (Hg.) Systemwechsel zwischen Projekt und Prozeß. Analysen zu den Umbrüchen in Ostdeutschland. Opladen, S. 625-662
- Rink, Stefan 2000: Das raumordnerische Leitbild der dezentralen Konzentration – Richtschnur oder Korsett für die Landesentwicklung. In: Perspektive 21, Heft 10 (Zukunftsregion Brandenburg), S. 23-29
- Schulz zu Wiesch, Jochen 1977: Regionalplanung in Hessen. Ein Beitrag zur empirischen Planungsforschung. Stuttgart: Kohlhammer
- Seitz, Helmut 2001: Demographischer Wandel und Infrastrukturaufbau in Berlin-Brandenburg bis 2010/2015: Herausforderungen für eine strategische Allianz der Länder Berlin und Brandenburg. Gutachten erstellt im Auftrag der Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg e.V.
- Staatskanzlei Brandenburg (Hrsg.) 2004: Bericht zu den demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen in Brandenburg, Potsdam
- Stiens, Gerhard 1997: Regionalismus, Regionalbewußtsein und Regionalpolitik. Arbeitspapiere des BfLR, Heft 8. Bonn
- Stiens, Gerhard 1997a: Der Begriff „regionale Disparitäten“ im Wandel raumbezogener Planung und Politik. Mit einem Blick auf neue Trends in den Rahmenbedingungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, S. 11-27

Strubelt, Wendelin u.a. 1996: Städte und Regionen – Räumliche Folgen des Transformationsprozesses. Opladen: Leske + Budrich

Treuner, Peter 1994: Regionalentwicklung im Spannungsfeld zwischen Zentrum und Peripherie – Entwicklungsperspektiven für den Gesamttraum Brandenburg-Berlin. In: IRS (Hrsg.) Raumordnung in Brandenburg und Berlin. Berlin, S. 57-61

Werlen, Benno 1995: Landschaft, Raum und Gesellschaft. In: Geographische Rundschau 47, Heft 9, S. 513-521

Zöpel, Christoph (Hrsg.) 2002: Brandenburg in der Mitte Europas. Herausgegeben im Auftrag des Vereins Forum Zukunft Brandenburg – 2025 in der Mitte Europas. Berlin