ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Eich-Born, Marion (Ed.)

Research Report

Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland für Nordostdeutschland

Arbeitsmaterial der ARL, No. 345

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Eich-Born, Marion (Ed.) (2009) : Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland für Nordostdeutschland, Arbeitsmaterial der ARL, No. 345, ISBN 978-3-88838-345-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/59448

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ARBEITSMATERIAL



Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland

Marion Eich-Born (Hrsg.)

ARL

Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland

AM Nr. 345
ISBN: 978-3-88838-345-8
ISSN 0946-7807
Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2009
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: B. Neumann, G. Rojahn
Lektorat: M.-B. Schröder
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09
Fax (05 31) 7 08-6 19
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL: www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

ARBEITSMATERIAL DER ARL

Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland

Marion Eich-Born (Hrsg.)

Nr. 345 Hannover 2009

Autorinnen und Autoren

Klaus Birkholz, Dr. rer. nat., Referent a. D., Berlin

Gerald Braun, Univ.-Prof. Dr. rer. pol., Geschäftsführender Direktor des Hanseatic Institute for Entrepreneurship and Regional Developement an der Universität Rostock, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Georg Dybe, Dr. rer. pol., Dipl.-Volksw., Wirtschaftsverwaltungsrat, Referat Grundsätze der Wirtschafts- und Mittelstandspolitik, Statistik, Potsdam

Marion Eich-Born, Gastprofessorin PD, Dr. rer. nat., Friedrich-Schiller-Universität Jena, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Bernhard Heinrichs, Dr.-Ing., Vizepräsident der ARL, Ministerialdirigent a. D., Görslow, Ordentliches Mitglied der ARL

Jörn Hollenbach, Dipl.-Geogr., Dipl.-Phil., Koordinator Geogr. Informationssysteme, Referat Rauminformation, Zentrale Orte, Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Hans-Georg Lange, MPA, Kommunalberatender Ministerialrat a. D., Beigeordneter DST a. D., Berlin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Hans Pohle, Dr. rer. pol., Dipl.-Volksw., Wiss. Referent der ARL a. D., Hannover

Frank Reichel, Dr. rer. nat., Oberregierungsrat, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg, Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Potsdam

Petra Ilona Schmidt, Dipl.-Ing. Raum- und Umweltplanung, Ministerialrätin, Leiterin des Referates Grundsatzangelegenheiten der Raumordnung, Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, Ordentliches Mitglied der ARL

Ina Schust, Dipl.-Geogr., Landesamt für Bauen und Verkehr, Dez. Raumbeobachtung, Außenstelle Frankfurt/Oder

Thomas Weith, Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dipl.-Ing., Juniorprofessur für Angewandte Regional- und Umweltforschung, Institut für Geographie, Universität Potsdam, Golm, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Die Beiträge der Arbeitsgruppe „Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland" der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern wurden durch eine externe Begutachtung anlässlich einer Sitzung der LAG am 2. Juli 2007 in Greifswald evaluiert, nochmals bearbeitet und dem Sekretariat zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Sekretariat der ARL: WR IV „Räumliche Planung, raumbezogene Politik"
Leitung: Dr.-Ing. Evelyn Gustedt (Gustedt@ARL-net.de)

INHALT

Bernhard Heinrichs	Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland – Einführung in die Arbeit der gleichnamigen AG der Landesarbeitsgemeinschaft Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern	1
Klaus Birkholz, Jörn Hollenbach, Ina Schust	Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands Teil 1: Methodik, Raum und Demografie	4
Marion Eich-Born	Fit machen für das 21. Jahrhundert. Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik	30
Petra Ilona Schmidt	An räumlichen Potenzialen ausgerichtete Entwicklungs- und Förderstrategien – Beispiel Mecklenburg-Vorpommern	59
Gerald Braun	Paradigmenwechsel oder Neujustierung in der regionalen Wirtschaftsförderung? Ergebnisse einer Expertenbefragung in Mecklenburg-Vorpommern	83
Frank Reichel	Das Ankerstadtsystem – Modifikation des Zentrale-Orte-Systems als Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg	104
Georg Dybe, Hans-Georg Lange	Neue Ansätze der Raumentwicklungs- und Förderpolitik – Dargestellt an den Beispielen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern	124
Hans Pohle	Zur Neuorientierung der Raumentwicklungspolitiken in Ostdeutschland – Ein Problemaufriss	148
Thomas Weith	Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?! – Zur inhaltlichen Neuausrichtung räumlicher Entwicklungsziele für Schrumpfungsregionen im Kontext veränderter Förderpolitiken	156
Klaus Birkholz, Jörn Hollenbach, Ina Schust	Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands Teil 2: Wirtschaft, Erwerbstätigkeit und Raumtypen	179
Marion Eich-Born	Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland 2006+: Ein Fazit	221
Kurzfassungen / Abstracts		230

Bernhard Heinrichs

Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland – Einführung in die Arbeit der gleichnamigen AG der Landesarbeitsgemeinschaft Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern

Gliederung

1 Ausgangssituation 2004

2 Suche nach neuen Wegen

3 Aufgabenstellung der LAG Nord-Ost

4 Ausrichtung der Beiträge

5 Auswirkungen der verbesserten Wirtschaftsentwicklung auf die Strategiediskussion?

1 Ausgangssituation 2004

In den ersten Jahren des neuen Jahrhunderts befand sich Deutschland als Ganzes in einer wirtschaftlich schwierigen Situation: hohe und weiter steigende Arbeitslosigkeit, sehr niedriges Wirtschaftswachstum auch im Vergleich zu den allermeisten EU-Partnern, hohe, gegen den EU-Stabilitätspakt verstoßende Haushaltsdefizite.

Für Ostdeutschland war die Situation noch dramatischer: der Aufholprozess war ins Stocken geraten, der Zuwachs des Bruttoinlandsproduktes (BIP) lag in den neuen Bundesländern häufig noch deutlich unter den schon niedrigen Werten der alten Bundesländer, die Arbeitslosigkeit war mehr als doppelt so hoch wie im Westen. Hinzu kam seit Ende der 90er Jahre eine neue große Welle der Abwanderung von zumeist jungen Menschen, insbesondere jungen Frauen. Letzteres drohte die bereits in weiten Teilen Ostdeutschlands sichtbaren demografischen Probleme in Zukunft massiv zu verschärfen.

2 Suche nach neuen Wegen

So ist es nicht verwunderlich, dass sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik nach neuen, effizienteren und wirksameren Wegen für die Weiterführung des „Aufbaus Ost“ gesucht wurde. Prominentes Beispiel dafür ist die 13-köpfige Dohnanyi-Kommission, die im Juni 2004 ihren Bericht vorlegte. Darin forderte die Kommission eine klar strukturierte, erfolgsorientierte und gezielte Förderung der Wachstumskerne, damit die Finanztransfers nicht in einer unübersichtlichen Vielzahl von Fördertöpfen versickern. Statt strukturschwache Regionen mit viel Geld zu subventionieren, sollten vorzugsweise bereits Erfolg versprechende Branchen, sogenannte „Leuchttürme“ gefördert werden.

3 Aufgabenstellung der LAG Nord-Ost

Die LAG Nord-Ost hat sich an der Suche nach neuen Wegen für den „Aufbau Ost“ unter den spezifischen Bedingungen des Nordostens beteiligt. Sie richtete dafür Mitte

2005 die Arbeitsgemeinschaft „Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland 2006+“ ein. Ziel war es, die Analysen und Strategieempfehlungen an der Sonderstellung des LAG-Raumes in Deutschland auszurichten. Bekanntlich ist dieses „Ostelbien“ nicht erst heute, sondern seit mehreren Jahrhunderten eine der strukturschwächsten Großregionen mit einer vom übrigen Deutschland stark abweichenden Bevölkerungsdichte (MV: 73, BB: 86, D: 230 EW/km² 2006). Eine bedeutsame Ausnahme bildet Berlin, das sich in seiner Doppelfunktion als preußisch-deutsche Hauptstadt und lange Zeit auch als größte Industriemetropole Mitteleuropas („europäisches Chicago“, M. Twain, 1895) solitär von der Struktur der umgebenden Großregion abhebt.

Die AG „Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien“ stellte sich ihre Aufgaben in folgender Weise:

1. Räumlich differenzierte Analyse der Potenziale des LAG-Gebietes
2. Analyse der bisherigen Förderpraxis und ihrer räumlichen Wirkungen sowie Folgerungen daraus für die Weiterentwicklung der „Förderphilosophie“
3. Ableitung von Entwicklungs- und Förderstrategien für die unterschiedlichen Raumtypen im LAG-Gebiet auf der Grundlage der Ergebnisse zu 1. und 2.
4. Analyse der zur Umsetzung von räumlich relevanten entwicklungs- und Förderstrategien angewandten Verwaltungsverfahren mit dem Schwerpunkt auf übersektoraler Koordination.

4 Ausrichtung der Beiträge

Der hier vorgelegte Band, der die Arbeitsergebnisse dieser AG dokumentiert, beginnt mit einer umfangreichen statistisch-empirischen Analyse des LAG-Raumes von Birkholz/Hollenbach/Schust. Unter dem Titel „Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands“ arbeiten die Autoren die besonderen Strukturen und Potenziale der Teilräume mit den Ämtern bzw. amtsfreien Gemeinden als Analyseeinheiten heraus, auf die in den folgenden Beiträgen Bezug genommen wird. Sie kommen auf dieser Grundlage zu einer Einteilung des LAG-Raumes nach gleichen Kriterien über Ländergrenzen hinweg in drei Strukturraumtypen, was eine in dieser Kleinräumigkeit seltene vergleichende Sicht auf BB und MV gestattet. Allerdings machte die Zuordnung Berlins nach diesem Schema Probleme.

Die Wirksamkeit der regionalen Wirtschaftsförderung in MV untersucht Eich-Born in ihrem Beitrag „Fit machen für das 21. Jahrhundert. Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik“. Sie stellt die Verteilung der Fördermittel (GA und EFRE) für das verarbeitende Gewerbe und im Dienstleistungsbereich für den Zeitraum 1990 – Mai 2005 nach Branchen und nach Gemeinden dar. Sie zeigt, dass nur in zwei Mittelzentren, Wismar und Teterow, eine besondere Konzentration dieser Fördermittel festzustellen ist. Ihre Strategieempfehlung beinhaltet eine sektorale und räumliche Konzentration der Förderung und deren konsequente Regionalisierung mithilfe regionaler Entwicklungsagenturen.

In die gleiche Richtung („Paradigmenwechsel durch Partizipation“) argumentiert auch Braun in seiner Untersuchung unter dem Titel „Paradigmenwechsel oder Neujustierung in der regionalen Wirtschaftsförderung? Ergebnisse einer Expertenbefragung in Mecklenburg-Vorpommern“. Er betont dabei die wichtige Rolle kreativer Milieus für Innovation und damit für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und plädiert für die Konzentration der staatlichen Fördergelder auf die größeren Zentren („Oasenstrategie“).

Schmidt nimmt mit ihrem Beitrag „An räumlichen Potenzialen ausgerichtete Entwicklungs- und Förderstrategien – Beispiel Mecklenburg-Vorpommern“ in gewissem Grade eine Gegenposition zu Braun ein. Sie zeigt auf, das auch abseits der größeren Zentren in nennenswertem Umfang förderungswürdige Potenziale in MV zu finden seien. Die Wirtschafts- und Siedlungsstruktur von MV lasse nur wenige räumliche und sektorale Konzentrationen erkennen. Auch die Tatsache, dass das BIP je Erwerbstätigen in den ländlichen Gebieten nur um weniger als 5% unter dem der kreisfreien Städte liege (43.946 € zu 45.915 € im Jahr 2005), spreche dafür, keine Ausgrenzung ländlicher Räume im Rahmen von Entwicklungs- und Förderstrategien vorzunehmen.

Dybe/Lange diskutieren und vergleichen in ihrem Beitrag unter dem Titel „Neue Ansätze der Raumentwicklungs- und Förderpolitik – Dargestellt an den Beispielen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern“ die Neuausrichtung der Raumentwicklungspolitik beider Länder. Im Mittelpunkt steht für BB die Strategie der Förderung von Wachstumskernen und für MV das Verwaltungsmodernisierungsgesetz mit der Kombination einer Kreisgebietsreform mit einer Funktionalreform[1].

Der Beitrag von Reichel widmet sich unter dem Titel „Ablösung des Zentrale-Orte-Systems durch ein Ankerstadtsystem als Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg“ einer deutlichen Modifizierung des Zentrale-Orte-Konzepts. Es wird bewusst auf eine raumordnerische Steuerung der Grundversorgung verzichtet. Damit entfallen die Zentralen Orte der Nahbereichsstufe. Die Zahl der Mittelzentren – als Ankerstädte neben den Oberzentren – wird dagegen etwas vergrößert.

Wie der Titel „Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?!“ bereits erkennen lässt, plädiert Weith für eine Aufgabe dieses Postulats auch in der Interpretation als „Richtungsziel“. Er stellt heraus, dass hier ein Umdenken vor allem in Richtung nachhaltiger Entwicklung erfolgen müsse.

5 Auswirkungen der verbesserten Wirtschaftsentwicklung auf die Strategiediskussion?

Seit der oben dargestellten Ausgangslage im Jahre 2004 haben sich die Wirtschaftsdaten für Deutschland als Ganzes aber insbesondere für Ostdeutschland wesentlich verbessert. So stieg das BIP vom 1. Halbjahr 2006 zum 1. Halbjahr 2007 preisbereinigt um 4,0% in MV (D: +2,9%). Die Bruttowertschöpfung in dem für die Gesamtwirtschaft wichtigem Bereich des verarbeitenden Gewerbes erhöhte sich in MV im gleichen Zeitraum preisbereinigt sogar um 14,8% (D: +6,9%). Der Aufschwung erfasste auch den Arbeitsmarkt. So sank die Arbeitslosenquote in MV vom Oktober 2006 zum Oktober 2007 von 17,3% auf 14,4% (D: von 9,8% auf 8,2%).

Falls diese Entwicklung sich nicht nur als vorübergehende konjunkturelle Erholung herausstellt, sondern als längerfristige strukturelle Verbesserung anhält, könnte dies der Diskussion um die Wirksamkeit der Regionalpolitik, speziell der Förderung des verarbeitenden Gewerbes, abweichend von einigen Thesen in dieser Veröffentlichung, eine weitere Wende geben. Zahlreiche der hier vorgestellten Arbeitsergebnisse, darunter auch viele Strategieempfehlungen, sind aber von dieser Veränderung der Wirtschaftsdaten unabhängig.

[1] Zum Zeitpunkt der Verfassung des Bandes war die Kreisgebietsreform durch das Landesverfassungsgericht gestoppt. Inzwischen liegt ein neuer Gesetzentwurf zur Kreisgebietsreform vor (Stand: 10.02.2009).

Klaus Birkholz, Jörn Hollenbach, Ina Schust
Kartografie: Thomas Chlod

Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands

Teil 1: Methodik, Raum und Demografie

Gliederung

1 Einführung
2 Methodik
3 Der Raum, seine Nutzung und Kulturlandschaften
4 Bevölkerung und Demografischer Wandel
4.1 Natürliche Bevölkerungsentwicklung
4.2 Räumliche Bevölkerungsentwicklung
4.3 Zukünftige Entwicklungen bis 2020 (Prognose)
Literatur

1 Einführung

Grundlage für verantwortungsvolles raumordnungspolitisches Handeln ist verlässliches Wissen und exakte Kenntnis über den Raum, seine Strukturen und Entwicklungen. Um Bewertungen vornehmen zu können, reicht dieses Wissen allein nicht aus. Erst ein Vergleich der unterschiedlichsten Indikatoren von Räumen gleicher hierarchischer Stufe gibt Auskunft über Stand und Stellung. Dabei müssen auch verschieden große und unterschiedlich ausgestattete Räume miteinander verglichen werden können.

Dies ist umso wichtiger, wenn es um Finanzzuweisungen und Fördermittel geht, die dazu beitragen sollen, strukturschwache Regionen zu stabilisieren, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu erhalten und möglichst auch Wachstum zu generieren. Die bisherige, von ihrem Ansatz her mehr auf Ausgleich orientierte Raumordnungspolitik der beiden Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sowie des Stadtstaates Berlin konnte die Wettbewerbsfähigkeit des nordostdeutschen Raumes nicht wesentlich erhöhen. Die Folgen veränderter Rahmenbedingungen durch Globalisierung bzw. durch den demografischen Wandel, insbesondere ihre Auswirkungen auf die Sozial- und Rentensysteme sowie auf die Einnahmen der öffentlichen Hand und somit auch auf die sich daraus ergebenden geringeren raumgestalterischen Möglichkeiten des Staates waren seit langem bekannt. Der jetzt einsetzenden, längst überfälligen Neuorientierung in der Raumordnung kommt nicht nur in Nordostdeutschland große Bedeutung zu.

Die gegenwärtigen Diskussionen zu neuen Leitbildern, Förderstrategien oder zu neuen Ansätzen beim Finanzausgleich etc. zeigen: Es geht vorrangig nicht mehr um Verteilung von Wachstum, sondern um die Entwicklung des Raumes unter Schrumpfungsbedingungen. Grundlagen und Zielrichtung werden dabei durch den Slogan „Stärken stärken“ zum Ausdruck gebracht. Dies wird auch durch eine Reihe aktueller Konzepte und

Beschlüsse der Regierungen der nordostdeutschen Länder widergespiegelt. So werden im neuen Leitbild zur Entwicklung der Hauptstadtregion, das Berlin und Brandenburg im August 2006 beschlossen, die Stärken beider Länder definiert und Handlungsstrategien zur gemeinsamen Nutzung aufgezeigt. Das Gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg trägt ebenfalls den veränderten Rahmenbedingungen Rechnung. Der LEP B-B konkretisiert das Anfang Februar 2008 in Kraft getretene Landesentwicklungsprogramm 2007. Mitte Dezember 2008 wurde das Beteiligungsverfahren des LEP B-B abgeschlossen, sodass dieser voraussichtlich im Frühjahr 2009 in Kraft treten wird (Stand: 16.12.2008). Auch das Ende 2005 beschlossene Förderkonzept der Brandenburger Landesregierung beinhaltet durch die Festlegung von 15 bevorzugt zu fördernden Wachstumskernen und 16 Branchenkompetenzfeldern eine Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik (siehe Beitrag Dybe und Lange). Damit werden vorhandene, aber auch zu erwartende Potenziale Entscheidungsgrundlage der Förderung, und nicht wie bisher bestehende Defizite.

Die zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Bandes erfolgte inhaltliche Neuaufstellung der Planungsgrundlagen durch die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg orientiert sich ebenfalls am Leitprinzip „Stärken stärken“. Die räumlich flächendeckende Organisation der Daseinsvorsorge erfolgt nun über ein „Ankerstädtesystem“ (vgl. Reichel 2008). Damit soll gewährleistet werden, dass ländlich periphere Räume gegenüber der Entwicklung in prosperierenden Teilräumen nicht „abgehängt“ werden. Durch Etablierung der sogenannten „Ankerstädte“ (Mittelzentren) in für jeden Bürger zumutbarer Erreichbarkeit wird insbesondere im ländlichen Raum die Zugänglichkeit zu Infrastruktureinrichtungen gesichert. Dazu wird das neue und bedeutend engmaschigere Netz von Mittelzentren (vgl. Stellungnahme des Beirates für Raumordnung vom 21.09.2005) mit ihren Verantwortungsbereichen (= Mittelbereiche), mit ihren darübergelagerten Oberzentren und der Metropole Berlin besser beitragen als das bisherige, stärker hierarchisch aufgebaute dreistufige Zentrale Orte Konzept. Somit wird die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ als ein wesentliches Leitprinzip der Raumordnung und räumlicher Ausdruck der Daseinsvorsorge des Staates (Sozialstaatprinzip) an die veränderten Bedingungen angepasst, ohne es aufzugeben.

In Mecklenburg-Vorpommern lassen Überarbeitung und Straffung des Zentrale-Orte-Systems im 2005 neu beschlossenen Landesraumentwicklungsprogramm sowie die 2006 begonnene Verwaltungsreform ebenfalls eine Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen und die gegenwärtigen gesellschaftlichen Herausforderungen erkennen. Dabei bleibt auch in Mecklenburg-Vorpommern die Verantwortung des Staates für die Daseinsvorsorge seiner Bürger Richtschnur des raumordnerischen Handelns. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse soll auch hier bei aller groß- und kleinräumigen Unterschiedlichkeit nicht durch „Gleichmacherei“ erreicht bzw. erhalten werden, sondern beispielsweise auch durch unkonventionelle Lösungsmöglichkeiten. Dazu gehören in den äußerst dünn besiedelten Räumen die stärkere Förderung, Nutzung bzw. Einführung u. a. von eGovernment und eHealth, Rufbussystemen, Internaten oder dezentralen Abwasseranlagen (vgl. Schmidt 2008).

Bei allen bestehenden und z. B. durch marktwirtschaftliche Prozesse oder demografischen Wandel auch anwachsenden Unterschieden zwischen einzelnen Teilräumen in Deutschland (sowie bei der hinlänglich bekannten Ungleichheit zwischen Stadt und Land, zwischen Ost und West oder zwischen Nord und Süd) darf der Staat nicht vordergründig und verfassungsrechtlich widersprüchliche Rahmenbedingungen zulassen, festschreiben oder fördern, die den Einzelnen wegen seines Wohnortes bei der Persönlichkeitsentfaltung benachteiligen. Das bedeutet nicht, dass bei der ohnehin starken Vielzahl

von „gängigen“ Interpretationen des Gleichwertigkeitprinzips dieses nicht einer „Modernisierung“ und damit einer Anpassung an die gegenwärtigen räumlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse bedarf.

Die „Stärkung der Stärken“ bezieht sich dabei nicht nur auf ein räumliches Abstraktum, sondern auch auf die individuellen Fähigkeiten des Menschen, der diesen Raum bewohnt und gestaltet. „Stärkung der Stärken“ heißt nicht „Stärkung der Starken“, denn dies würde zu einer weiteren „Schwächung der Schwachen“ führen.

Die Stärken Nordostdeutschlands können dabei durchaus „verortet“ werden. Sie betreffen entgegen landläufiger Auffassung nicht nur hier ausschließlich ‚starke’ Zentren, die im bundesdeutschen Vergleich bei den meisten „harten“ Daten und Indikatoren dann ohnehin nicht mehr als „stark“ in Erscheinung träten. Viele Stärken Nordostdeutschlands liegen im ländlichen Raum, dessen Potenziale und Stärken weniger bekannt, schlechter messbar und in ihrer Bedeutung oftmals hinter den „metropolitanen“ zurücktreten müssen. Sie sind in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg eher mehr den „weichen“ Standortfaktoren zuzurechnen und befinden sich dabei auch in strukturschwachen peripheren Lagen. Ihre wirtschaftliche Bedeutung kann nicht unmittelbar durch Zuwachsraten von Bruttoinlandsprodukt oder Arbeitsplätzen zum Ausdruck gebracht werden. Dennoch tragen u. a. die zahlreichen Städte mit historischen Stadtkernen, Nationalparke, Biosphärenreservate und Naturparke sowie die für Nordostdeutschland typischen naturnahen und wenig zerschnittenen Landschaften, historische Kulturlandschaften, Wald-Seengebiete mit hohem Erholungswert oder historische Parks und Gärten mit ihren z. T. wieder restaurierten Schlössern und Herrenhäusern in hohem Maße zur Entwicklung des Fremdenverkehrs und somit zur wirtschaftlichen Entwicklung von Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg bei, ebenso wie die Ostseeküste oder die Metropole Berlin. Im Unterschied zu den erstgenannten Faktoren kann die Wirkung von Ostseeküste und Metropole in Form von touristischen Zuwächsen oder Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum durch Daten- und Indikatorenzeitreihen belegt werden.

Aufgabe der vorliegenden Analyse ist es, diese Stärken auf der Grundlage räumlicher Strukturen bzw. Potenziale oder Defizite innerhalb Nordostdeutschlands herauszuarbeiten und Schwächen zu benennen. Dabei soll auf Ursachen eingegangen werden und Wirkungen sollen aufgezeigt sowie, wo möglich, Chancen und Risiken der räumlichen Entwicklung diskutiert werden.

Die bereits seit einigen Jahren in der Wirtschaft zur Unternehmenseinschätzung gebräuchlichen SWOT-Analysen und Benchmarkings fanden zunehmend häufiger auch Anwendung bei vergleichenden räumlichen Analysen. Die Ergebnisse in Form von Länder-, Kreis-, Städte- bzw. Standortrankings werden auf der Grundlage einer großen Zahl von Indikatoren ermittelt. Dabei fließen, zumeist gewichtet, sowohl aktuelle Struktur- oder Bestandskennziffern (Potenzialaspekt) als auch deren Entwicklung (Dynamikaspekt) in die Berechnung entsprechender Indizes ein.

In jüngster Vergangenheit sind eine Vielzahl derartiger Analysen erarbeitet und publiziert worden. Dazu gehören u. a.:

- Bundesländerranking 2006 (Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und Wirtschaftswoche)
- Zukunftsatlas 2004 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb (Prognos)
- Zukunftsatlas 2006 – Branchen im Fokus (Prognos)
- Zukunftsatlas 2007 (Prognos)
- Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005 (Bertelsmann Stiftung)

- Onliner Atlas 2006 (TNS Infratest und Initiative D21)
- Regionalranking 2006 (Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft)
- Demografiemonitor 2007 (Bertelsmannstiftung)
- Fit für die Zukunft? Die Bundesländer im Vergleich 2007 (HWWI)

Obwohl zum großen Teil gleiche bzw. ähnliche Indikatoren verwandt wurden, der Beobachtungszeitraum höchst aktuell die jüngste Vergangenheit oder einen Prognosezeitraum umfasst, fällt in den 2006 und 2007 veröffentlichten Studien die Platzierung der einzelnen Bundesländer zum Teil sehr unterschiedlich aus, wobei die Neuen Länder und insbesondere die Nordostdeutschlands übereinstimmend die letzten Ränge einnehmen.

So belegen die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Berlin in der Bertelsmannstudie beim „Erfolgsindex“ (Platzierung im Standortwettbewerb der Länder) mit einem jeweils dreimal geringeren Punktwert als die beiden führenden Länder Hamburg und Bayern die drei letzten Plätze (Mecklenburg-Vorpommern Rang 16). Beim „Aktivitätsindex“ (Inwieweit tragen die politischen Bemühungen des Landes zum eigenen Erfolg bei?) nimmt Mecklenburg-Vorpommern erneut den letzten Rang ein. Eine der „sechs Kernbotschaften“ der Bertelsmannstudie lautet: „… Brandenburg stagniert, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern verschlechtern sich weiter ...“ (Bertelsmann Stiftung 2005).

Beim Bundesländerranking 2006 der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Wirtschaftswoche, bei dem insgesamt 33 Indikatoren mit Stand 2005 und mit ihrer Entwicklung gegenüber 2003 zu jeweils fünf unterschiedlich gewichteten Gruppen zusammenfasst wurden, belegen Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Brandenburg (und Sachsen-Anhalt) im „Bestandsranking“ (aktueller Ist-Zustand) ebenfalls die letzten Plätze. Während hingegen beim ‚Dynamik-Ranking’ (Entwicklung 2005 zu 2003) Berlin, Brandenburg und Bremen die „Schlusslichter“ bilden, liegt Mecklenburg-Vorpommern auf Rang 9 (Vorjahr Rang 16), Sachsen-Anhalt auf Platz 5 und Thüringen auf Rang 3.

Das aktuelle Regionalranking der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (November 2006) bewertet anhand von 48 einzelnen Bestandsindikatoren deutschlandweit alle Landkreise und Kreisfreien Städte (ohne die Stadtstaaten). Aus der entsprechenden Platzierung beim Ranking der einzelnen Indikatoren wird dann allein rein quantitativ auf Stärken und Schwächen jedes einzelnen der 435 untersuchten Kreise geschlossen. Nach Aggregation der zu sechs Bereichen zusammengefassten Einzelindikatoren und einer anschließenden Gewichtung erfolgt ein bundesweites Ranking aller Kreise. Dabei liegen bis auf Potsdam (Platz 186), Potsdam-Mittelmark (Platz 271), Teltow-Fläming (Platz 276) und Dahme-Spreewald (Platz 276) alle anderen 32 Kreise Nordostdeutschlands im letzten Drittel. „Schlusslichter“ bilden die Landkreise Uecker-Randow (Platz 435), Demmin (Platz 433), Oberspreewald-Lausitz (429) und Uckermark (426).

Methodische Schwachpunkte der meisten dieser auf der Grundlage einer Vielzahl von unterschiedlichen Indikatoren zusammengefassten sogenannten „Gesamt-Rankings“ und Benchmarkings liegen in den aggregationsbedingten inhaltlichen und räumlichen Nivellierungen, insbesondere aber auch bereits schon in der subjektiven Auswahl der Indikatoren und ihren z. T. kaum noch nachvollziehbaren Gewichtungen.

Gemeinsam ist den häufig periodisch erscheinenden Analysen, dass die gesamtdeutschen Rankings verständlicherweise zumeist auf Landesebene erfolgen bzw. die Landkreise und kreisfreien Städte den Raumbezug bilden.

Gerade aber auch in Brandenburg, dessen Verwaltungsstruktur nach der Gebietsreform 1993 durch vier kreisfreie Städte und 14 zum Teil tortenstückartig auf Berlin zugeschnittene Landkreise gekennzeichnet ist, existieren innerhalb eines Landkreises zwischen berlinnahen und peripheren Räumen erhebliche qualitative und quantitative Strukturunterschiede (vgl. LBV 2006b). Diese bestehen sowohl beim Ist-Zustand der Strukturelemente und äußern sich durch Unterschiede bei Ausstattung, Dichte, räumlichen Verflechtungen usw. (Potenzial) als auch bei deren Entwicklung (Dynamik). Ähnlich die Problematik in Mecklenburg-Vorpommern, wo, abgesehen von großräumigen Disparitäten, auch innerhalb eines Landkreises wie z. B. Ostvorpommern zwischen Küstenanrainergemeinden und solchen in Binnenlage ebenso wirtschafts- und sozialräumliche Unterschiede bestehen. Zentren- und Wirtschaftsstruktur, vor allem die Verteilung der Ober- und Mittelzentren sowie der wirtschaftlichen Wachstumskerne tragen aber ebenso wie der demografische Wandel zu (klein)räumlichen Struktur- und Entwicklungsunterschieden innerhalb der einzelnen Landkreise bei.

2 Methodik

Die vorliegende Strukturanalyse Nordostdeutschlands ist deshalb auch unterhalb der Kreisebene angelegt. Denn die Kenntnisse der räumlichen Disparitäten innerhalb von Regionen oder Kreisen ist für die Sicherung der Daseinsvorsorge, den Finanzausgleich oder die Fördermittelvergabe für den Staat und seine Gebietskörperschaften von ebenso großer Bedeutung wie die Kenntnisse der Disparitäten zwischen ihnen. Je kleinräumiger die Strukturen analysiert werden, desto größer ist der diesbezügliche praktische Nutzen.

Die Gemeinde als räumlich kleinste Raumbeobachtungseinheit wäre aufgrund der Feinkörnigkeit durchaus auch von der Datenlage her geeignet, die Gebietskulisse der vorliegenden Analyse zu bilden. Die Verwaltungsebene Gemeinde ist aber wegen der extremen Größenunterschiede zwischen den beiden Flächenländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg nur bedingt vergleichbar. So besteht das Land Brandenburg aus insgesamt 421 Gemeinden (1990 waren es noch rund 1.800) mit einer mittleren Bevölkerungszahl von rund 6.100 Einwohnern bei einer durchschnittlichen Flächengröße von 70 km² (Bund: 29 km²). Dagegen weist die durchschnittliche Gemeinde Mecklenburg-Vorpommerns bei einer Zahl von insgesamt 851 Gemeinden eine mittlere Bevölkerungszahl von 2.020 Einwohnern und eine durchschnittliche Flächengröße von 27 km² auf. Dementsprechend boten sich die Ämter und amtsfreien Gemeinden, die in beiden nordostdeutschen Flächenländern die zweitkleinste Verwaltungseinheit nach der Gemeinde darstellen, als räumliche Bezugsbasis für die vorliegende Analyse an.

Vergleichende Aussagen zu Trends und Entwicklungsaspekten von (klein)räumlichen Strukturen sind nur bei einheitlichem Gebietsstand möglich. Sämtliche Daten, Indikatoren und Aussagen der vorliegenden Arbeit beziehen sich dementsprechend auf den Gebietsstand vom 31. Dezember 2005. Dieses Datum erwies sich insofern auch als geeignet, als dass sich im Analysezeitraum erhebliche Gebietsstandsänderungen infolge von Gemeindezusammenschlüssen und Ämterzuordnungen vollzogen. Besonders zahlreiche Veränderungen gab es im Land Mecklenburg-Vorpommern zum 1. Januar 2005, als sich die Zahl der Gemeinden von 871 auf 851 verringerte. Gleichzeitig erfolgte eine Umstrukturierung der Ämter und amtsfreien Gemeinden, deren Anzahl von 154 auf 119 sank.

Tab. 1: Eckwerte von Gebietskörperschaften am 1. Januar 2005

	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Nordost-deutschland*	Nordost-deutschland**	Deutsch-land***
Regionen					
Anzahl	4	5	9	10	-
Mittlere EW-Zahl	429.913	513.541	476.444	767.600	-
Durchschnittliche Fläche (km²)	5.794	5.895	5.850	5.354	-
EW/km²	74	87	81	143	-
Kreise					
Anzahl	18	18	36	37	439
Mittlere EW-Zahl	95.536	142.650	119.111	207.460	187.929
Durchschnittliche Fläche (km²)	1.287	1.638	1.463	1.447	813
EW/km²	74	87	81	143	231
Landkreise					
Anzahl	12	14	26	-	323
Mittlere EW-Zahl	99.845	155.390	129.754	-	174.378
Durchschnittliche Fläche (km²)	1.887	2.054	1.977	-	1.054
EW/km²	53	76	66	-	165
Kreisfreie Städte					
Anzahl	6	4	10	11	116
Mittlere EW-Zahl	86.919	98.060	91.375	614.676	225.660
Durchschnittliche Fläche (km²)	88	182	126	195	142
EW/km²	988	539	728	3.148	1.594
Ämter/amtsfreie Gemeinden					
Anzahl	119	203	322	323	4.810
Mittlere EW-Zahl	14.451	12.649	13.315	23.762	17.152
Durchschnittliche Fläche (km²)	195	145	164	166	74
EW/km²	74	87	81	143	231
Gemeinden					
Anzahl	851	421	1.272	1.273	12.504
Mittlere EW-Zahl	2.020	6.099	3.371	6.029	6.598
Durchschnittliche Fläche (km²)	27	70	41	42	28
EW/km²	74	87	82	143	231

* Nordostdeutschland ohne Berlin
** Nordostdeutschland einschließlich Berlin
*** Berechnung: BBR 2006
Quelle: Daten der Statistischen Landesämter; eigene Berechnungen

Der Sachdatenstand ist, wenn nicht anders erwähnt, überwiegend der 1. Januar 2005 bzw. der 31. Dezember 2004. Für die meisten der in der Analyse benutzten Indikatoren lagen flächendeckend zum Zeitpunkt der statistisch-kartografischen Aufbereitung keine aktuelleren Daten auf Gemeindeebene vor. Da die demografischen Daten aber auch die Arbeitsmarkt- und die z. T. vorläufigen Beschäftigungsdaten des Jahres 2006 eine mögliche Trendveränderung erkennen lassen, wurde dies jedoch bei der textlichen Auswertung berücksichtigt. Eine weitere Aktualisierung der Karten war jedoch aufgrund der Komplexität der Auswertungen nicht möglich. Die statistischen Daten der vorliegenden Strukturanalyse entstammen in der Hauptsache den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder sowie der Bundesagentur für Arbeit (BA) und ihrer Regionaldirektion Berlin-Brandenburg.

Die Daten und Datenreihen bilden die Grundlage für die Berechnung von Indikatoren, die die räumliche Vergleichbarkeit und Bewertung der zwischen den beiden Flächenländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg dennoch auch unterschiedlich großen und ausgestatteten Ämter/amtsfreien Gemeinden gewährleisten sowie Schlussfolgerungen auf Ursachen, Wirkungen und Trendentwicklungen ermöglichen. Dabei gilt es zu beachten, dass der Beginn der statistischen Beobachtung bzw. der aktuellste Stand bei den verschiedenen Datengruppen auch unterschiedlich sein kann.

Aus der Vielzahl der für die Gemeinden vorliegenden Daten musste für die Strukturanalyse eine praktikable Auswahl getroffen werden. Dabei wurde auf die Widerspieglung möglichst vieler Strukturbereiche und ihrer Eignung zur Charakterisierung räumlicher Stärken oder Schwächen besonderer Wert gelegt. Dies traf besonders auf die Bereiche Bevölkerung, Wirtschaft, Erwerbstätigkeit und Arbeitsmarkt zu, wo die berechneten Schlüsselindikatoren gut geeignet sind, kleinräumige Strukturen über den Gesamtraum der drei Bundesländer abzubilden. Berlin wurde bei der Ermittlung der Indikatoren in Abhängigkeit von der räumlichen Ebene entweder als Gemeinde, als Land, Region, Kreis bzw. kreisfreie Stadt in die jeweilige Berechnung mit einbezogen. Da Daten aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wie Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder Bruttowertschöpfung (BWS) regionalisiert nur auf Kreisebene vorliegen, solche Indikatoren wie BIP je Einwohner oder BIP je Erwerbstätigen jedoch auch Rückschlüsse auf Wertschöpfung, Wirtschaftskraft, Produktivität sowie Wohlstand und Lebensqualität der betreffenden Raumeinheiten zulassen, wurden diese wichtigen Indikatoren bei der vorliegenden Analyse auf der Kreisebene bewertet und dargestellt.

Die vergleichende räumliche Bestandsaufnahme, vor allem aber auch die Bewertung des Gesamtraumes, der Länder, Teilräume und Ämter/amtsfreien Gemeinden sowie Schlussfolgerungen zu Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken erfordern nicht nur eine Status-Quo-Erfassung, sondern auch die gleichwertige Einbeziehung des Entwicklungsaspektes in die Analyse der einzelnen Strukturen. Dies geschieht bei der vorliegenden Strukturanalyse durch Aggregation eines den Ist-Zustand widerspiegelnden Bestandsindikators (z. B. Arbeitslosenrate: Arbeitslose je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter) mit einem entsprechenden Entwicklungsindikator (z. B. Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen 2004 gegenüber 1995). Dabei liegen jedoch nicht für alle Indikatoren über die drei Länder vergleichbare Daten zurückliegender Jahre auf Gemeindebasis vor bzw. lassen verschiedene Indikatoren (z. B. Kaufkraft) aufgrund ihrer Erfassungsmethodik keine Zeitreihenvergleiche zu.

Der Bestands- oder Potenzialindikator vermittelt in der Regel als Prozentanteil, Pro-Kopf-Zahl bzw. Saldo Aussagen zu Umfang oder Stärke von räumlichen Strukturen. Der entsprechende Entwicklungs- oder Dynamikindikator gibt die Veränderung des Status-Quo-Wertes gegenüber dem Wert eines zurückliegenden oder prognostizierten Jahres in Prozent wieder. Durch diese Herangehensweise der gleichrangigen Einbeziehung von Bestands- und Entwicklungsindikator werden bei oftmals unterschiedlichem Ausgangsniveau die strukturellen Nachteile der neuen Bundesländer gegenüber den alten abgemildert und im bundesweiten Vergleich etwas objektiviert.

Bewertungsmaßstab für alle verwendeten Indikatoren ist der Durchschnittswert Nordostdeutschlands. Dementsprechend werden sowohl Bestands- als auch Dynamikindikator jedes Amtes bzw. jeder amtsfreien Gemeinde am jeweiligen Durchschnitt Nordostdeutschlands normiert und in die Kategorien überdurchschnittlich, durchschnittlich und unterdurchschnittlich eingeteilt. Dementsprechend ergibt sich rein rechnerisch für die Bewertung bzw. das Ranking der Ämter/amtsfreien Gemeinden des Untersuchungsraumes folgende Klassifizierung:

1. Überdurchschnittliches Potenzial, überdurchschnittliche Dynamik
2. Überdurchschnittliches Potenzial, durchschnittliche Dynamik
3. Überdurchschnittliches Potenzial, unterdurchschnittliche Dynamik
4. Durchschnittliches Potenzial, überdurchschnittliche Dynamik
5. Durchschnittliches Potenzial, durchschnittliche Dynamik
6. Durchschnittliches Potenzial, unterdurchschnittliche Dynamik
7. Unterdurchschnittliches Potenzial, überdurchschnittliche Dynamik
8. Unterdurchschnittliches Potenzial, durchschnittliche Dynamik
9. Unterdurchschnittliches Potenzial, unterdurchschnittliche Dynamik

Analog erfolgt entsprechend den jeweiligen Indikatorenpaaren, da wo möglich oder angebracht, ein Benchmarking auf der Basis der Gewichtung am Bundesdurchschnitt. Auf der Grundlage der Potenzial- und Dynamikanalysen der verschiedenen Indikatoren wurde anschließend der Versuch einer Strukturraumtypisierung für Nordostdeutschland vorgenommen.

3 Der Raum, seine Nutzung und Kulturlandschaften

Die drei Länder Nordostdeutschlands nehmen mit rund 54.000 km² etwa 15 % der Fläche der Bundesrepublik Deutschland ein und stellen mit 7,7 Mio. Einwohnern knapp über 9 % der Bevölkerung. Damit ist Nordostdeutschland um gut ein Viertel kleiner als der größte deutsche Flächenstaat Bayern, aber immerhin noch 12 % größer als das zweitgrößte Land Niedersachsen. Die Bevölkerungsdichte entspricht mit 143 Einwohnern je km² in etwa der Thüringens, beruht jedoch auf dem statistischen Effekt Berlins. Ohne Berlin ist die Bevölkerungsdichte Nordostdeutschlands nur halb so hoch wie die Schleswig-Holsteins. Im Ländervergleich weisen Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg zusammen mit 81 EW/km² mit großem Abstand die geringste Bevölkerungsdichte Deutschlands (231 EW/km², ohne Stadtstaaten: 215 EW/km²) auf. Auf der einen Seite kann die geringe Bevölkerungszahl bzw. Bevölkerungsdichte des nordostdeutschen Raumes im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitsindikatoren wie z. B. geringerer Zersiedlung, Bodenversieglung oder Landschaftszerschnittenheit als Stärke angesehen werden, auf der anderen Seite, auf die Kategorie (fehlendes) Humankapital reduziert, als Schwäche des Raumes ausgelegt werden.

Innerhalb Nordostdeutschlands ist zwischen Ostseeküstenanrainer- und den südlichen Lausitzgemeinden, beide mit in der Regel über dem Durchschnitt des Raumes liegenden Bevölkerungsdichten, ein Nord-Süd-Gefälle mit einer „inselartigen Erhebung“, dem engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin, erkennbar. Hier beträgt die Bevölkerungsdichte insgesamt 827 EW/km². Sie steigt im Metropolenkern Berlin auf knapp 3.800 EW/km² an und entspricht im Umland (Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes) mit 227 EW/km² in etwa dem Bundesdurchschnitt.

Fast zwei Drittel aller Ämter und amtsfreien Gemeinden liegen hinsichtlich ihrer Bevölkerungsdichte unter dem Mittel Nordostdeutschlands (ohne Berlin). Sie vereinen nicht ganz 40 % der Einwohner des Raumes auf sich. Weitere 45 % der Bevölkerung wohnen in einem Fünftel der Ämter und amtsfreien Gemeinden mit über 200 EW/km².

Die Siedlungsstruktur Nordostdeutschlands (ohne Berlin) ist äußerst kleinteilig und dispers. Die 4,3 Mio. Einwohner der beiden Flächenländer verteilen sich auf nahezu 10.000 Orts- und Gemeindeteile sowie sonstige Wohnplätze. Der Besiedlungsgrad, d. h. der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche, ist ohne Berlin mit 8 % um mehr als ein Drittel geringer als der Bundesdurchschnitt. Ähnlich ist das Ver-

hältnis bebauter Fläche zur Freifläche. Mit nur 0,8 ist das Verhältnis in Nordostdeutschland etwa nur halb so hoch wie in Hessen bzw. liegt bei etwa einem Drittel des Wertes von Nordrhein-Westfalen (vgl. BBR 2006a). Bezogen auf die Landesfläche beträgt der Freiflächenanteil in Nordostdeutschland etwa 93 % und damit nur geringfügig mehr als der bundesdeutsche Durchschnitt (89 %). Pro Kopf jedoch entfällt mit mehr als 10.000 m² doppelt so viel Freifläche auf einen Einwohner wie in Bayern (Bundesrepublik unter 4.000 m²/EW). Während die Siedlungsdichte deutschlandweit etwa 1.800 Einwohner je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche beträgt, sind es in Nordostdeutschland (ohne Berlin) nur gut 1.000 Einwohner.

Das überwiegend den nordostdeutschen Raum charakterisierende Norddeutsche Tiefland umfasst zahlreiche Landschaftstypen, die hier von den Küstenlandschaften bis zu offenen Kulturlandschaften reichen. Letztere sind in den beiden Flächenländern vor allem durch die Landwirtschaft geprägt. Während in Brandenburg rund die Hälfte der Landesfläche zumeist ackerbaulich genutzt wird, beträgt der Anteil in Mecklenburg-Vorpommern nahezu zwei Drittel.

Große Bedeutung für einen wichtigen Wirtschaftszweig in beiden Ländern, den Tourismus, haben die Wald- und Wasserflächen. Die Waldgebiete nehmen mit über 15.000 km² etwas weniger als 30 % der Fläche Nordostdeutschlands ein, was etwa dem bundesdeutschen Durchschnitt entspricht (Mecklenburg-Vorpommern: 21 %, Brandenburg: 35 %). Pro Kopf entfallen jedoch in Brandenburg knapp 4.000 m² und in Mecklenburg-Vorpommern 2.800 m² Waldfläche auf einen Einwohner. Dies ist jeweils das Dreifache bzw. Doppelte der Länder Niedersachsen, Baden-Württemberg oder Sachsen.

Der Anteil der Oberflächengewässer an der Landesfläche liegt in Nordostdeutschland doppelt so hoch wie im gesamtdeutschen Durchschnitt, wobei er in Mecklenburg-Vorpommern, als dem Flächenland mit dem höchsten Anteil in Deutschland, 5,5 % beträgt und in Brandenburg 3,4 %. In Mecklenburg-Vorpommern stehen, statistisch gesehen, jedem Einwohner 720 m² Wasserfläche zur Verfügung, in Brandenburg sind es immerhin noch 390 m² (Deutschland: 100 m², Nordrhein-Westfalen: weniger als 40 m²).

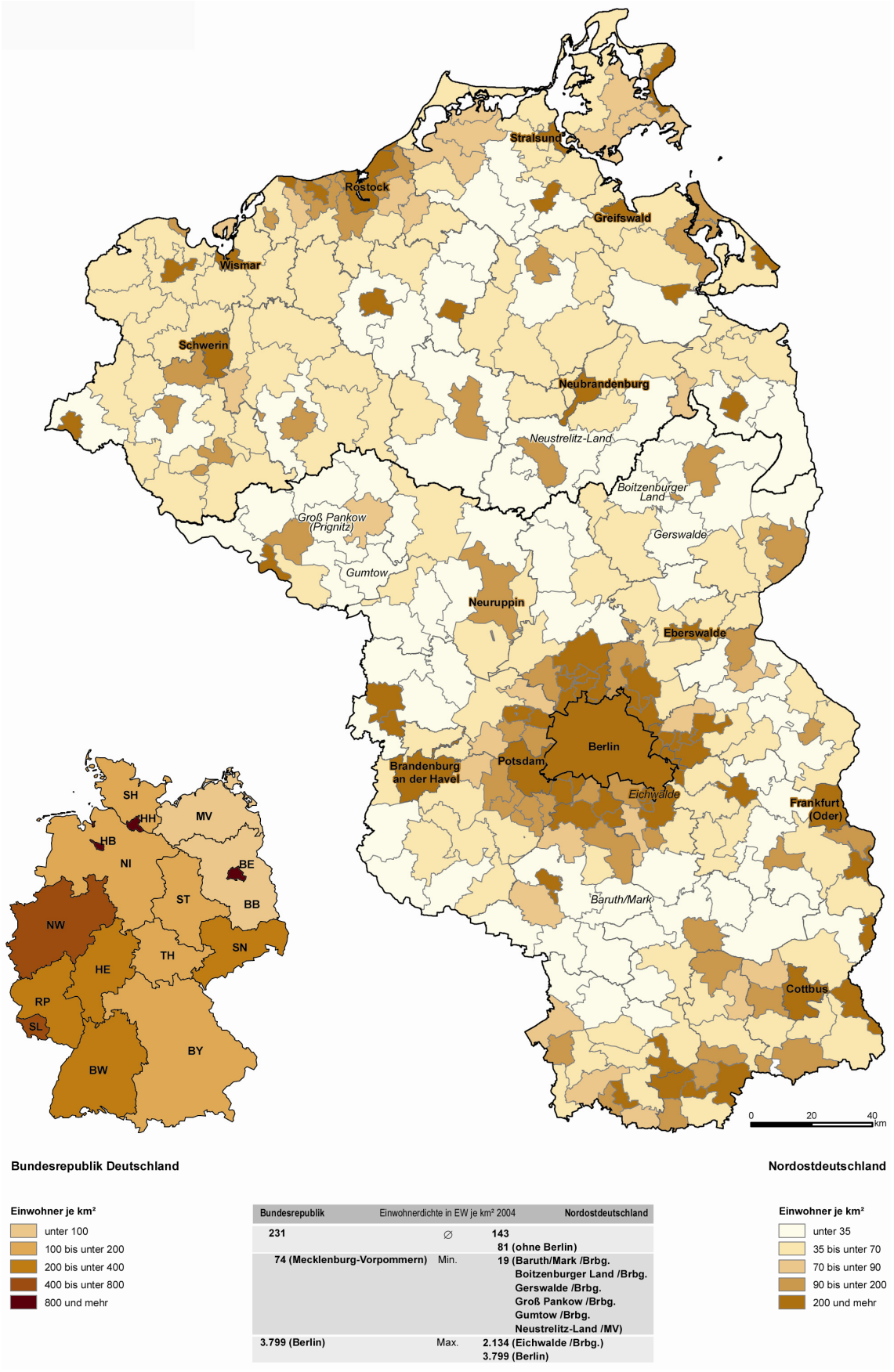
Eine wesentliche, im Zusammenhang mit der Flächennutzungsbilanz stehende Stärke Nordostdeutschlands liegt in der Vielfalt seiner Landschaften, der erlebbaren Umwelt des Menschen. Diese weisen im nordostdeutschen Raum eine bedeutend geringere Landschaftszerschneidung als in allen anderen Bundesländern auf. So beträgt der Anteil der „unzerschnittenen verkehrsarmen Räume über 100 km²“ an der Landesfläche (vgl. BfN 2006) in Brandenburg 57 % und in Mecklenburg-Vorpommern sogar 64 % (Deutschland: 27 %). In Bayern liegt der entsprechende Anteil dieser Landschaftskategorie bei 21 %, in Nordrhein-Westfalen gar bei weniger als 4 %. Der mittlere Zerschneidungsgrad (ausgedrückt durch die „effektive Maschenweite“, die als errechneter Mittelwert die Größe dieser Teilräume, die Struktur der Zerschneidung durch Verkehrsnetze, Ortslagen etc. berücksichtigt) beträgt in Nordostdeutschland mit über 160 km² mehr als das Doppelte des bundesdeutschen Durchschnitts oder mehr als das Fünffache Nordrhein-Westfalens (vgl. BfN 2006). Damit bilden die großen unzerschnittenen Räume Nordostdeutschlands nicht nur gute Voraussetzungen für den Erhalt der biologischen Vielfalt, sondern stellen, da weniger zersiedelt und versiegelt, zerschnitten und verlärmt, auch eine wichtige und nachhaltige Grundlage für die Lebensqualität ihrer Bewohner und den Erholungswert ihrer Kulturlandschaften dar.

Nirgendwo in Deutschland ist aus naturschutzfachlicher Sicht der Flächenanteil besonders schutzwürdiger Landschaften so hoch wie im nordostdeutschen Raum (vgl. BfN 2004). Dies findet seinen Niederschlag auch bei der Ausweisung von Schutzgebieten. So ist ein Drittel der Fläche Nordostdeutschlands Landschaftsschutzgebiet. Nicht nur der Natur- und Landschaftsschutz, sondern vor allem auch die Bewahrung der Vielfalt der unterschiedlichen Kulturlandschaften spielten in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg bei der Festlegung von Großschutzgebieten eine wesentliche Rolle. Mit 26 % werden mehr als ein Viertel des gemeinsamen Territoriums der beiden Länder (Mecklenburg-Vorpommern ohne marine Hoheitsgewässer, die nicht zur statistisch erfassten Landesfläche gehören) durch Großschutzgebiete eingenommen, was etwa dem bundesdeutschen Durchschnitt entspricht (vgl. LUA 2004).

Das System der Großschutzgebiete umfasst in Nordostdeutschland vier Nationalparke. Dies sind in Mecklenburg-Vorpommern mit der Vorpommerschen Boddenlandschaft (84 % Wasserfläche) und Jasmund (22 % Wasserfläche) zwei besonders schutzwürdige Küstenlandschaften und Deutschlands größter, der Müritz-Nationalpark. In Brandenburg wurde mit dem Unteren Odertal eine in Europa einzigartige Flussauenlandschaft als Nationalpark ausgewiesen. Der Spreewald, Schorfheide-Chorin, Schaalsee, Flusslandschaft Elbe und Südost-Rügen sind die fünf durch die UNESCO in Nordostdeutschland anerkannten Biosphärenreservate. Weitere 16 Naturparke nehmen zusammen eine Fläche von fast 10.000 km² ein. Mit ihrem vielfältigen Naturraumpotenzial stellen sie fast ausnahmslos ein Abbild der schönsten und attraktivsten Erholungslandschaften dar. So gehören solche Naturparke wie Insel Usedom, Feldberger Seenlandschaft, Stechlin-Ruppiner Land, Mecklenburgische und Märkische Schweiz oder Dahme-Heidesee gleichzeitig mit zu den meistbesuchten Tourismuszielen und Reisegebieten in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Dies gilt teilweise, außerhalb der jeweiligen Kernzone, ebenfalls für die Biosphärenreservate und Nationalparke. Auch nehmen nordostdeutsche Großschutzgebiete wie z. B. der Müritz-Nationalpark oder Spreewald im Bereich des Ökotourismus bundesweit eine Vorreiterrolle ein bzw. sind auf dem Gebiet des Wasser- oder Radwanderns Modellregionen für einen naturverbundenen Tourismus.

Die Großschutzgebiete sind wichtige „Anker“ in den ländlichen Räumen der beiden Flächenländer. Durch Förderung der ökologischen Landnutzung, der Entwicklung von Regionalmarken (bis hin zur ihrer Vermarktung) und durch ein breit gefächertes, naturbezogenes Tourismusangebot tragen sie gerade auch in strukturschwachen ländlichen Gebieten zu deren wirtschaftlicher Stabilisierung und Entwicklung bei. Die Großschutzgebiete leisten durch ihre nachhaltige Regionalentwicklung einen wichtigen Beitrag zur Bewahrung historischer Kulturlandschaften in Nordostdeutschland und bilden damit eine Grundlage zur Aufrechterhaltung dieses Bereiches von „weichen Standortfaktoren“, der in der jüngsten Vergangenheit auch für Ansiedlungsvorhaben zunehmend eine größere Rolle spielt.

Abb. 1: Einwohnerdichte 2004



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 11/2006

4 Bevölkerung und Demografischer Wandel

Die Auswahl der Indikatoren zur Bewertung der demografischen Strukturen Nordostdeutschlands unterhalb der Kreisebene sollten verschiedene Facetten der natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegung beleuchten. Für eine strukturräumliche Analyse sind demografische Indikatoren allein nicht ausreichend. Deshalb ist der nachfolgende Artikel zu den sozioökonomischen Strukturen für die Gesamtbetrachtung unerlässlich. Damit ist auch verständlich, weshalb der Versuch einer Typisierung erst in Teil 2 erfolgt. Auch im Bereich der demografischen Indikatoren kann, um die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Bundesländern zu ermöglichen, nur auf die zur Verfügung stehenden Daten der amtlichen Statistik auf Gemeindeebene zurückgegriffen werden.

Die Bevölkerung ist für eine räumliche Strukturanalyse der wesentlichste Indikator. Wenn in abgegrenzten Räumen von Potenzialen und Defiziten, Stärken und Schwächen oder von Chancen und Risiken ihrer Entwicklung gesprochen wird, spielen der Mensch, die Standorte seiner Tätigkeit, die Größe seines Aktions- und Kommunikationsraumes und vieles mehr eine herausragende Rolle. Der seit einigen Jahren in ganz Deutschland zu beobachtende demografische Wandel hat einschneidende Auswirkungen nicht nur auf das gesamte den Menschen umgebende gesellschaftliche und räumliche Gefüge, sondern letztlich auch auf ihn selbst. Die Folgen des demografischen Wandels – Bevölkerungsrückgang, Vergreisung und Entleerung – sind in Nordostdeutschland schon jetzt stärker spürbar als in anderen Landesteilen. Aus den enormen Bevölkerungsverlusten und selektiven Abwanderungen kann weder hier noch anderswo in Ostdeutschland eine Chance abgeleitet werden. Aufgabe der Landesregierungen, insbesondere der Raumordnung ist es, die Formen der Daseinsvorsorge den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen, was, bezogen auf die neuen raumordnerischen Leitbilder und das dort erneut fixierte Ausgleichsprinzip keinen „Paradigmenwechsel“ sondern eine „Neujustierung“ darstellt (vgl. Heinrichs 2006). Die neu aufgestellten raumordnerischen Instrumentarien und Förderstrategien zeigen, dass sich Nordostdeutschland dabei auf Erfolg versprechendem Kurs befindet und in der Lage sein wird, auch die Folgen des demografischen Wandels zu mildern.

Tab. 2: Ausgewählte Bevölkerungskennziffern

	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Berlin	Nordost-deutschland	Deutschland
Bevölkerung (1.000)					
1993	1.843	2.537	3.475	7.855	81.338
2000	1.775	2.602	3.382	7.759	82.260
2004	1.720	2.568	3.388	7.676	82.501
2005	1.707	2.559	3.395	7.661	82.438
2006	1.693	2.547	3.404	7.464	82.314
Bevölkerungsentwicklung (%)					
1993 bis 2006	-8,1	0,4	-2,0	-5,0	1,2

Quelle: Statistische Ämter der Länder und des Bundes

Die Bevölkerungsentwicklung ist in Deutschland seit 1990 durch Verluste in den neuen Ländern charakterisiert. Aber auch alte Bundesländer wie Bremen und das Saarland sind von Bevölkerungsrückgängen betroffen. Berlin konnte seinen Bevölkerungsstand in etwa halten. Im Bundesländervergleich verzeichnete Mecklenburg-Vorpommern nach Sachsen-Anhalt die höchsten Bevölkerungsrückgänge. Insgesamt hat

Deutschland seit 1993 Bevölkerungsgewinne von ca. 1 Mio. Personen (1,2 %), die im Saldo ausschließlich den alten Bundesländern zugute kamen.

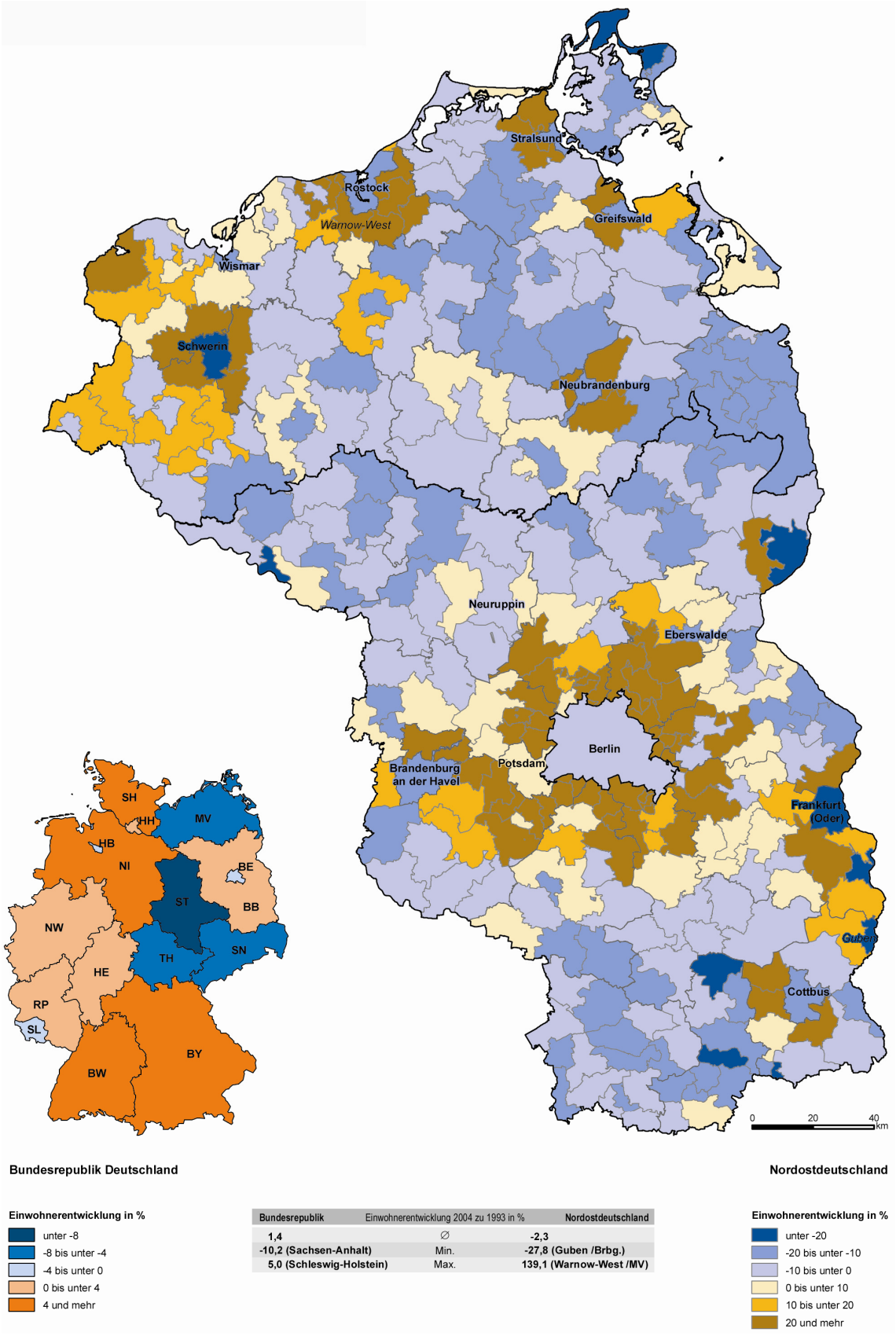
Die demografische Entwicklung verläuft sowohl in ganz Deutschland als auch in Nordostdeutschland regional unterschiedlich. Regionen mit Bevölkerungswachstum stehen andere mit teils erheblichen Bevölkerungsverlusten gegenüber. Die relativ günstigen Zahlen für Brandenburg sind ausschließlich auf die Stadt-Umland-Wanderungen aus Berlin zurückzuführen.

Nach Kreisen ergibt sich für Nordostdeutschland folgendes Bild: Die höchsten Bevölkerungsverluste weisen die kreisfreien Städte auf. Die Stadt-Umland-Wanderung und der allgemeine Fortzug insbesondere in die alten Bundesländer haben in den kreisfreien Städten mit Ausnahme von Berlin und Potsdam zu Rückgängen der Einwohnerzahlen von mehr als 18 % geführt. Die größten Bevölkerungsverluste sind in Frankfurt (Oder) mit 24,3 % und Schwerin mit 23,8 % aufgetreten. Im Gegensatz dazu gibt es eine Reihe von Landkreisen mit Bevölkerungsgewinnen seit 1990. Dazu gehören in Mecklenburg-Vorpommern die Landkreise Bad Doberan, der als „Mantelkreis“ um die Hansestadt Rostock herum den größten Teil der Stadt-Umland-Wanderung verbuchen konnte, sowie Ludwigslust und Nordwestmecklenburg. Letztere verfügen als Stadt-Umland-Räume für die Städte Schwerin, Wismar und Lübeck über eine Lagegunst im Sinne der Suburbanisierung, sind gleichzeitig aber auch Wohnort für 22.000 Auspendler nach Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

In Brandenburg gehören die an Berlin und Potsdam grenzenden Landkreise Teltow-Fläming, Potsdam-Mittelmark und Oberhavel zu den Kreisen mit Bevölkerungsgewinnen. Die Landkreise zwischen den Zentren sind ebenfalls durch Bevölkerungsverluste gekennzeichnet. Diese liegen zwischen 10 % und 17 %. Auf Gemeinde- bzw. Ämterebene heruntergebrochen werden große Bereiche sichtbar, die in Nordostdeutschland in Größenordnungen Einwohner verlieren. Daneben sind aber auch kleinere Bereiche mit Einwohnerzuwächsen feststellbar. Dies sind die Umlandbereiche von kreisfreien Städten, Oberzentren und zum Teil auch Mittelzentren. Für die Gesamtbilanz Nordostdeutschlands spielt dies jedoch keine Rolle, da diese Gewinne infolge Wohnsuburbanisierung aus den jeweiligen Kernstädten stammen. So zogen seit 1991 mehr als 5.000 Personen aus dem Oberzentrum Cottbus in das westlich benachbarte Kolkwitz. Den größten Einwohnergewinn mit fast 140 % kann das Amt Warnow-West im direkten Umland der Stadt Rostock aufweisen. Verdoppelt haben sich die Einwohnerzahlen der amtsfreien Gemeinden Ahrensfelde und Hoppegarten im Umland von Berlin, aber auch von Strahlendorf im Umland von Schwerin sowie Carbäk und Bad-Doberan-Land im Umland von Rostock.

Dagegen musste die Stadt Guben in Brandenburg mit 28 % den höchsten Einwohnerverlust verkraften. Aber auch andere, wie die Brandenburger Städte Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder oder Pasewalk und Schwerin in Mecklenburg-Vorpommern haben seit 1995 Bevölkerungsverluste von mehr als 20 % hinnehmen müssen. Allgemein ist die Bevölkerungsentwicklung in den kreisfreien Städten am ungünstigsten. Weiterhin sind starke Bevölkerungsverluste in den peripher gelegenen ländlichen Räumen Nordostdeutschlands zu verzeichnen. Dazu gehören insbesondere die Ämter in den Landkreisen Uecker-Randow und Demmin sowie Elbe-Elster und Prignitz.

Abb. 2: Einwohnerentwicklung 2004 gegenüber 1993



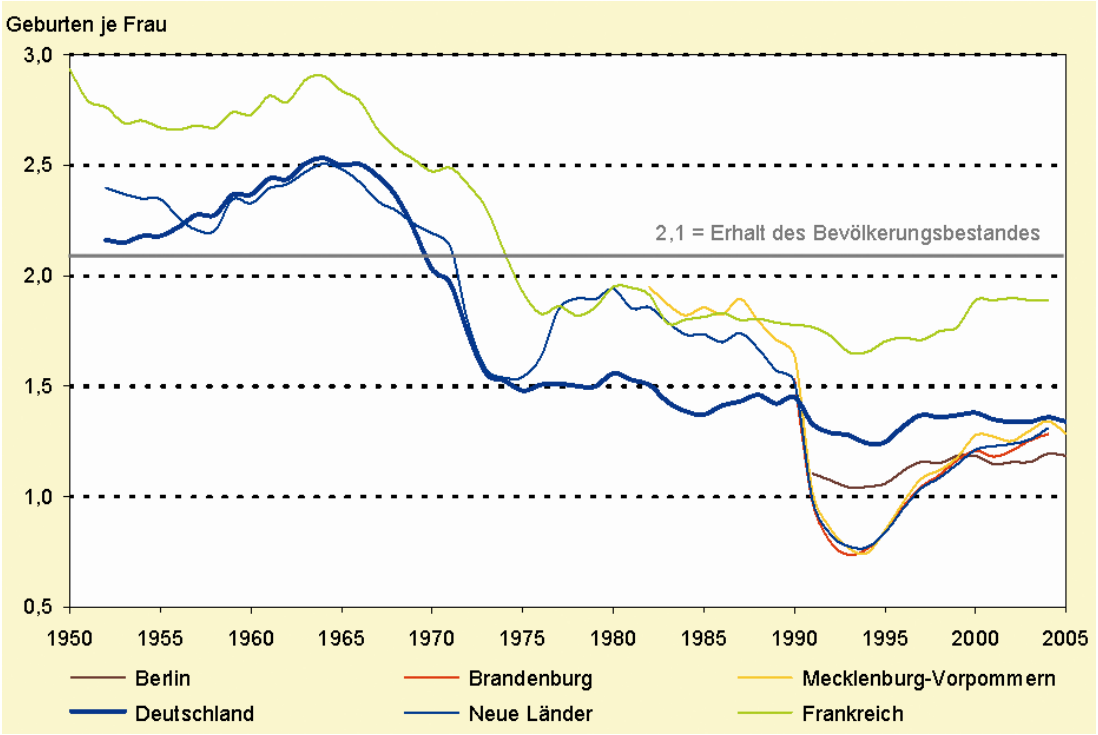
Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 11/2006

4.1 Natürliche Bevölkerungsentwicklung

Die Ursachen für diese Bevölkerungsentwicklung sind u. a. natürlichen Ursprungs. Zur einfachen Reproduktion der Bevölkerung werden statistisch 2,1 Kinder pro Frau benötigt. Liegt die Geburtenrate unterhalb dieser Schwelle, schrumpft die Bevölkerung langfristig. Die Entwicklung der zusammengefassten Geburtenziffer zeigt für ganz Deutschland ähnlich wie in Frankreich, dass in den 1950ern und Anfang der 1960er Jahre noch überall in Deutschland die Werte über der Bestandserhaltung lagen. Doch spätestens Ende der 1960er Jahre setzte sowohl in der damaligen Bundesrepublik als auch in der DDR ein deutlicher Rückgang der Geburten ein („Pillenknick"). Der Geburtenrückgang wurde in den heutigen neuen Bundesländern ab Mitte der 1970er Jahre durch die Einführung der sogenannten „Sozialpolitischen Maßnahmen" abgeschwächt. So war hier bis zum Ende der 1970er Jahre ein signifikanter Anstieg festzustellen. Das Ausgangsniveau bzw. die für den Erhalt der Bevölkerung wichtige Marke von 2,1 Kindern pro Frau wurde dabei aber auch hier klar verfehlt.

In den 1980er Jahren ging die zusammengefasste Geburtenziffer im heutigen Nordostdeutschland und den neuen Bundesländern wieder zurück. Seit 1990 sank sie dann in kürzester Zeit auf einen historischen Tiefstand. Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg erreichten mit dem Jahr 1993 eine Geburtenziffer von 0,7, die damit um die Hälfte unter dem damals schon sehr niedrigen durchschnittlichen Niveau Deutschlands lag. Derzeit haben Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg mit etwa 1,3 eine Geburtenziffer, die nur noch knapp unter bundesdeutschem Durchschnittsniveau von 1,37 liegt. Im Ländervergleich verzeichnet Berlin mit 1,17 die geringste Geburtenziffer Deutschlands. Perspektivisch wird sich daran auch wenig ändern. Das Statistische Bundesamt geht von einer leichten Steigerung bis 2050 aus (rund 1,4 bis 1,6). Damit wird die Geburtenziffer in Deutschland wie auch in Nordostdeutschland für die nächsten Jahrzehnte weit unterhalb der notwendigen Reproduktionsrate liegen.

Abb. 3: Zusammengefasste Geburtenziffer 1950–2005



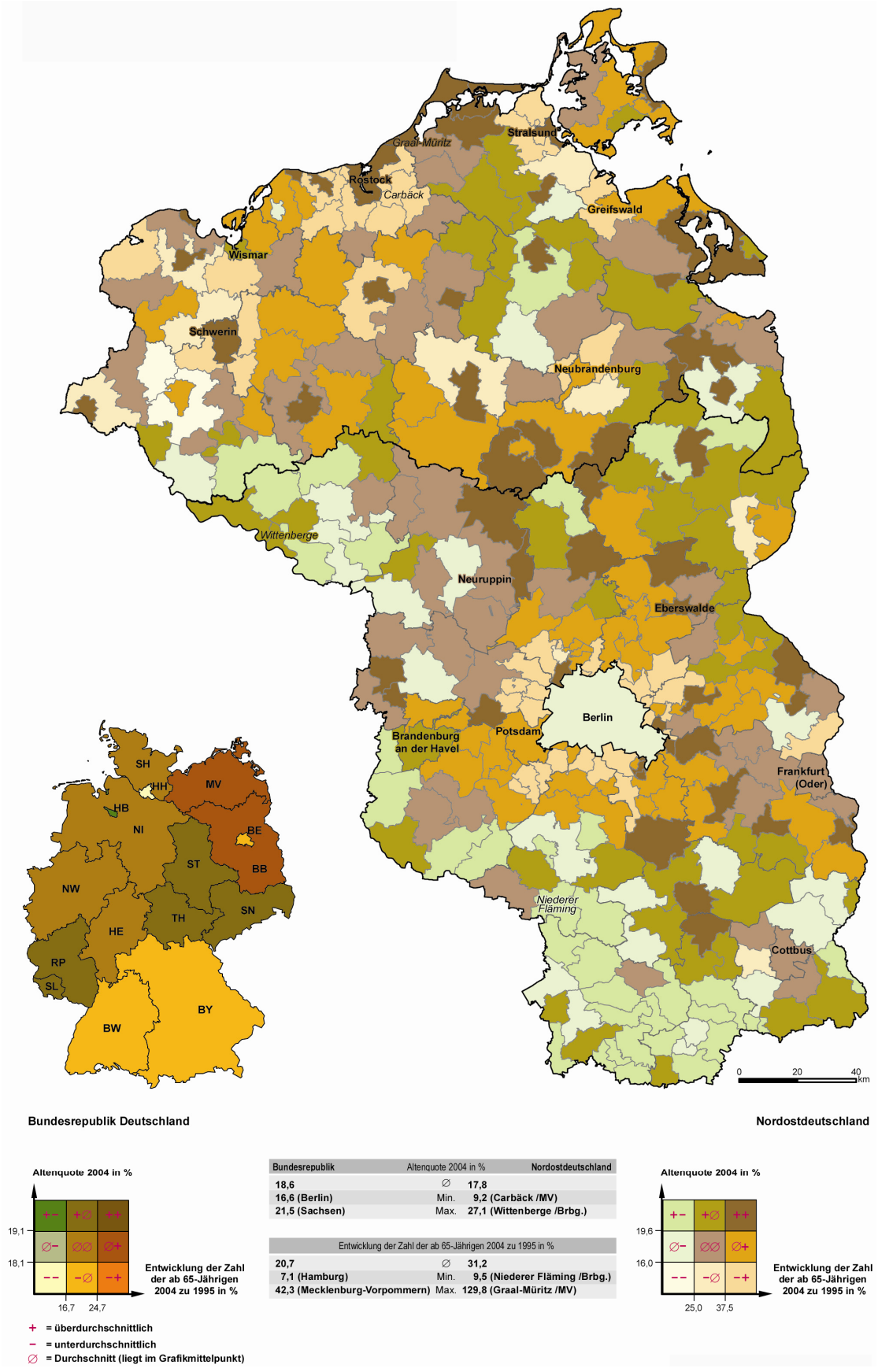
Quelle: Statistische Ämter der Länder und des Bundes

Neben der Fertilität beeinflusst immer mehr die Mortalität die Bevölkerungsentwicklung insbesondere in den neuen Bundesländern. Nordostdeutschland hat sich in den letzten Jahren zu einer der „ältesten“ Regionen innerhalb Deutschlands entwickelt. Seit 1990 hat sich das Durchschnittsalter in Deutschland um fast drei Jahre erhöht und beträgt jetzt etwa 42 Jahre. Dieser Alterungsprozess lief in den neuen und alten Bundesländern unterschiedlich ab. Betrug der Alterungsprozess in Westdeutschland aufgrund der enormen Zuwanderung aus den neuen Ländern nur rund zwei Jahre, alterte die Bevölkerung in Ostdeutschland im gleichen Zeitraum um etwa sechs Jahre. Somit ist nachvollziehbar, dass das gegenwärtige Durchschnittsalter in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern mit mehr als 43 Jahren schon über dem Bundesdurchschnitt liegt. Lebte die jüngste Bevölkerung 1990 noch in den heute kreisfreien Städten (z. B. betrug das Durchschnittsalter in Neubrandenburg 32,4 Jahre), so findet man heute die jüngste Bevölkerung in Universitätsstädten wie Greifswald (41,5) oder in Stadt-Umland-Kreisen wie Bad Doberan (42,2) oder Nordwestmecklenburg (41,7).

Des Weiteren werden die räumlich durchaus differenziert auftretenden Auswirkungen des demografischen Wandels klein- wie auch großräumig bereits jetzt schon durch die unterschiedlichen Altenquoten zum Ausdruck gebracht. Nicht unerwartet haben gerade die Städte die höchsten Anteile von Personen über 65 Jahren, die schon die höchsten Bevölkerungsverluste zu verzeichnen haben. In diesem Sinne führt Bevölkerungsrückgang zwangsläufig zur Überalterung.

Das Statistische Bundesamt hat für 2020 einen Anteil der über 65-Jährigen in Deutschland von über 23 % prognostiziert. Dieser Anteil wird bereits heute in den Ämtern bzw. amtsfreien Gemeinden Saßnitz, Oderberg, Dahme/Mark, Lauchhammer, Premnitz, Graal-Müritz und Wittenberge überschritten. Die altersstrukturellen Auswirkungen, die Deutschland noch bevorstehen, sind dort bereits eingetreten. Berücksichtigt man, dass die neuen Bundesländer 1990 eine vergleichsweise günstige Altersstruktur aufwiesen, so hat sich diese Altersstrukturverschiebung in sehr kurzer Zeit vollzogen. Ein Rückgang des Altenquotienten konnte nur im direkten Stadt-Umland-Bereich von Berlin (Ahrensfelde, Oberkrämer, Großbeeren, Wustermark und Hoppegarten) nachgewiesen werden. Andere Ämter in den Stadt-Umland-Bereichen Nordostdeutschlands partizipieren an der Stadt-Umland-Wanderung in der Art, dass dort nur eine unterdurchschnittliche Zunahme des Altenquotienten zu verzeichnen ist, wie z. B. in Stralendorf im Schweriner Umland, Neuhausen-Spree im Umland von Cottbus oder Altenpleen nahe Stralsund.

Abb. 4: Altenquote 2004 und Entwicklung der Zahl der ab 65-Jährigen gegenüber 1995



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 12/2006

4.2 Räumliche Bevölkerungsentwicklung

Neben der Anpassung an das generative Verhalten der alten Bundesländer zu Beginn der 1990er Jahre und der enormen Steigerung der mittleren Lebenserwartung beeinflusst die selektive Migration die demografischen Prozesse in den neuen Ländern. Dabei schlägt die „selektive Abwanderung insbesondere nach Alter, Geschlecht und Qualifikation tiefe Kerben in den Stamm des Lebensbaums“ (vgl. Weiß et. al 2007).

Für das Verständnis der Migrationsbewegungen ist die Analyse der Quell-Ziel-Relation (Wanderungsrichtungen) unerlässlich. Dabei wird zwischen Wanderungen über die Landesgrenzen innerhalb Deutschlands und solchen innerhalb des Bundeslandes unterschieden. Bei der Wanderung über die Bundesländergrenzen wird als Außenwanderung ausschließlich der Teil der Fort- und Zuzüge bezeichnet, der die deutsche Staatsgrenze überschreitet. Das beinhaltet sowohl die Zu- und Fortzüge von Deutschen als auch Ausländern aus bzw. nach Deutschland. Als Binnenwanderungen dagegen werden alle Zu- und Fortzüge innerhalb Deutschlands über die Landesgrenzen, also zwischen den Bundesländern bezeichnet. Die in der vorliegenden Analyse ausgewiesenen Binnenwanderungen innerhalb Norddeutschlands enthalten keine Zu- und Fortzüge aus den Ländern Berlin, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern (siehe Tab. 3). Die Wanderungssalden auf Basis der Ämter und amtsfreien Gemeinden enthalten neben der Außen- und Binnenwanderung auch die Fort- und Zuzüge der Ämter und amtsfreien Gemeinden Nordostdeutschlands untereinander. Außenwanderungen spielen für Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg kaum eine Rolle. Der Anteil von Ausländern an der Gesamtbevölkerung liegt hier zwischen zwei und drei Prozent. In fast allen Jahren gab es mehr Zuzüge als Fortzüge aus dem resp. in das Ausland, sodass in der Summe von 1991 bis 2004 ein Wanderungsgewinn in Mecklenburg-Vorpommern von etwa 42.000 Personen und in Brandenburg von fast 140.000 Personen nachweisbar ist, wobei die relativ hohe Zahl Brandenburgs (in geringerer Dimension auch für Mecklenburg-Vorpommern) vor allem durch Lenkung (Zuweisung) der Aussiedler- und Asylbewerberströme zustande kam. So bestand in Dranse (heute Ortsteil von Wittstock) bis 1999 eine Zentrale Aufnahmeeinrichtung für Aussiedler der Bundesrepublik Deutschland, in der zum großen Teil die „Außenwanderer“ ankamen und sie entsprechend einer Quotierung als „Binnenwanderer“ in alle Bundesländer wieder verließen.

In den letzten Jahren ist der Zuzug nach Deutschland generell und damit auch nach Nordostdeutschland stetig zurückgegangen. Der positive Wanderungssaldo ging von rund 400.000 (1995) auf unter 80.000 (2005) zurück und ist u. a. auch auf den Rückgang der Aussiedler aus den früheren Sowjetrepubliken zurückzuführen. Mecklenburg-Vorpommern hat noch leichte Gewinne durch Außenwanderungen, in Brandenburg wurden dagegen im Jahr 2005 erstmals leichte Verluste festgestellt. In Berlin spielt dagegen die Außenwanderung eine bedeutend größere Rolle. Gegenwärtig leben rund 450.000 Ausländer in Berlin (13,3 %). Der Wanderungssaldo betrug in den letzten beiden Jahren jeweils mehr als 10.000 Personen.

Prägnant sind dagegen die Binnenwanderungen, d. h. die Wanderungen über die Landesgrenzen innerhalb Deutschlands. Die Wanderungsbewegungen in Mecklenburg-Vorpommern waren zu Beginn der 1990er Jahre durch hohe Fortzüge und geringe Zuzüge gekennzeichnet. Danach folgte eine Phase der Entspannung mit geringen negativen Wanderungssalden Mitte der 1990er Jahre. Doch bereits vor der Jahrtausendwende stiegen die Wanderungsverluste wieder stark an. Hintergrund ist das Eintreten der starken Geburtenjahrgänge in das Erwerbsleben. Im Saldo sind nahezu jedes Jahr deutliche Binnenwanderungsverluste zu verzeichnen. Brandenburg partizipiert insbesondere in den an Berlin angrenzenden Landkreisen von den Zuzügen aus Berlin.

Diese Stadt-Umland-Wanderung begann 1993 und ereichte 1998 ihren Höhepunkt. Seitdem hat sich eine stabile Zuwanderung von etwa 28.000 Personen pro Jahr in den engeren Verflechtungsbereich um die hauptstädtische Metropole eingestellt. Der äußere Entwicklungsraum partizipiert an dieser Entwicklung in geringerem Maße mit nur rund 6.000 Personen pro Jahr (vgl. LBV 2007). Der Rückgang der Zuzüge aus Berlin wird u. a. mit einem Überangebot im neu errichteten Geschosswohnungsbau und dem Auslaufen der steuerlichen Fördermöglichkeiten erklärt. Das Land Brandenburg verliert umgekehrt pro Jahr auch etwa 17.000 Personen an die Stadt Berlin. Seit 2003 liegt die Anzahl der Fortzüge bei rund 23.000 Personen pro Jahr. Somit sind auch die Rückgänge in den Wanderungssalden erklärbar.

Tab. 3: Binnenwanderung über Landesgrenzen

	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Berlin	Nordostdeutschland*
Zuzüge				
1995	23.649	52.423	57.092	82.417
2004	25.850	58.243	73.204	88.555
2005	24.771	64.975	74.490	97.212
2006	23.529	52.399	77.630	94.891
Fortzüge				
1995	27.910	44.553	69.310	91.026
2004	34.701	57.501	82.337	105.797
2005	32.754	65.111	78.818	109.659
2006	33.265	55.444	75.675	105.717
Wanderungssaldo				
1995	-4.261	7.870	-12.218	-8.609
2004	-8.851	742	-9.133	-17.242
2005	-7.983	-136	-4.328	-12.447
2006	-9.736	-3.045	1.955	-10.826

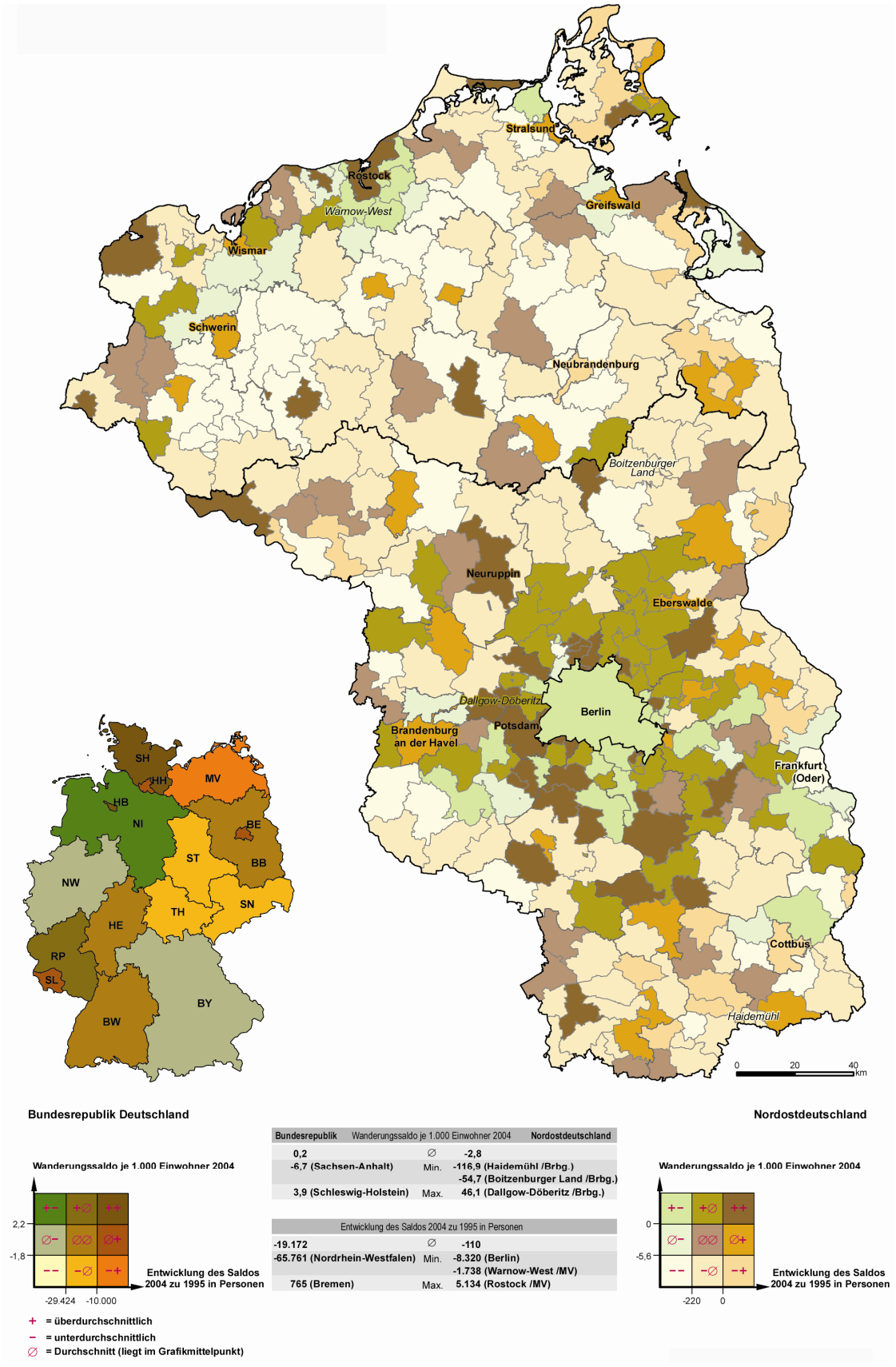
* Wanderungen innerhalb Nordostdeutschlands herausgerechnet

Quelle: Statistische Ämter der Länder und des Bundes; eigene Berechnungen

In Mecklenburg-Vorpommern ist seit den letzten Jahren ein Rückgang der Suburbanisierung festzustellen. Im Jahr 2005 konnten alle kreisfreien Städte mit Ausnahme von Schwerin und Neubrandenburg leichte Wanderungsgewinne verzeichnen, die aus den Umlandkreisen stammen. Somit sind die leichten Wanderungsverluste der Landkreise Nordwestmecklenburg und Mecklenburg-Strelitz nachvollziehbar.

Eine weitere Regionalisierung der Wanderungen bis auf die Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden rückt die Umzüge innerhalb der Bundesländer in den Fokus der Betrachtung. Dieser Wanderungsstrom beeinflusst das kleinräumige Wanderungsgeschehen erheblich. Das Volumen ist u. a. aufgrund der nun berücksichtigten Stadt-Umland-Wanderungen innerhalb der Bundesländer Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern um ein Vielfaches höher (Mecklenburg-Vorpommern: ca. 56.000 Umzüge im Jahr 2006). Die Zahlen auf Ämterbasis deuten auf den bereits erwähnten leichten Trend der Reurbanisierung hin.

Abb. 5: Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner 2004 und Entwicklung des Saldos gegenüber 1995

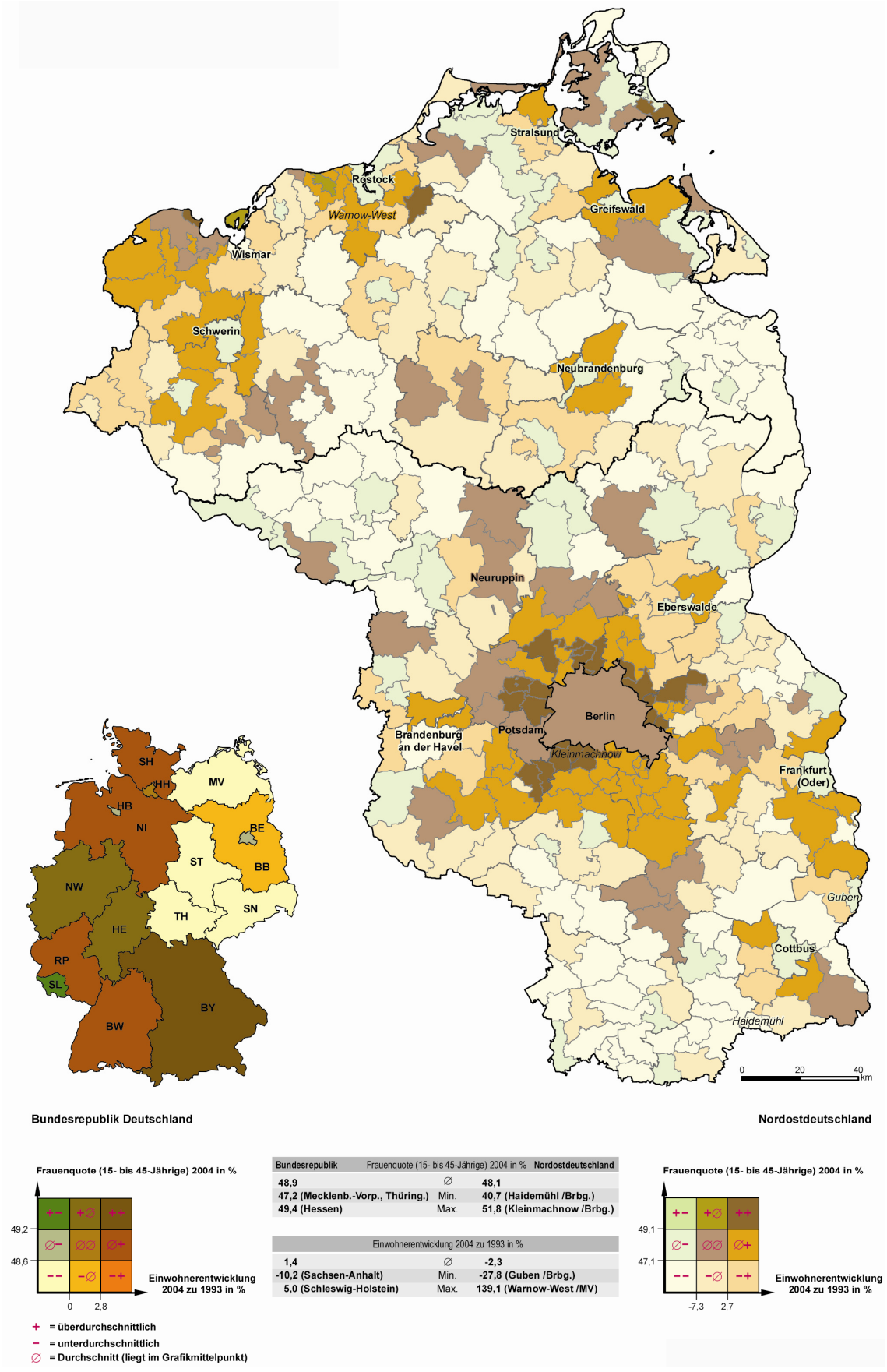


Bundesrepublik	Wanderungssaldo je 1.000 Einwohner 2004	Nordostdeutschland
0,2	∅	-2,8
-6,7 (Sachsen-Anhalt)	Min.	-116,9 (Haidemühl /Brbg.)
		-54,7 (Boitzenburger Land /Brbg.)
3,9 (Schleswig-Holstein)	Max.	46,1 (Dallgow-Döberitz /Brbg.)

Entwicklung des Saldos 2004 zu 1995 in Personen		
-19.172	∅	-110
-65.761 (Nordrhein-Westfalen)	Min.	-8.320 (Berlin)
		-1.738 (Warnow-West /MV)
765 (Bremen)	Max.	5.134 (Rostock /MV)

Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 12/2006

Abb. 6: Frauenquote 2004 und Einwohnerentwicklung gegenüber 1993

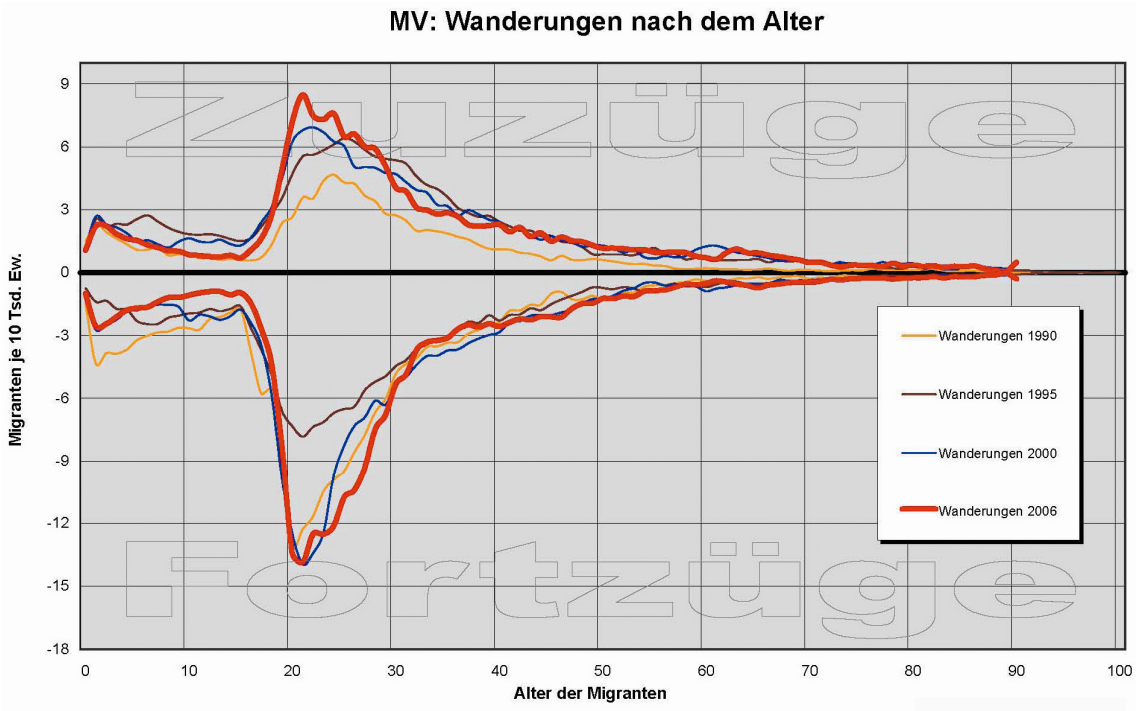


Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 12/2006

Ämter im Umland der kreisfreien Städte wie z. B. Crivitz verlieren Bevölkerung durch Migration in die kreisfreien Städte. Die kreisfreien Städte Rostock, Greifswald, Stralsund und Wismar, aber auch Potsdam verzeichnen Wanderungsgewinne. Bezogen auf 1.000 Einwohner hat der Stadt-Umland-Bereich von Berlin die höchsten Zuzüge. Nur Graal-Müritz hat vergleichbare Werte.

Die Wanderungsprozesse in Nordostdeutschland erfolgen nach Alter und Geschlecht selektiv. An den Wanderungsmustern hat sich in den letzten Jahren in den neuen Ländern wenig verändert. Die Mobilität der Bevölkerung steigt bei den knapp unter 20-Jährigen steil an, erreicht ihren Höhepunkt im Alter von 22 bis 27 Jahren und verringert sich dann relativ kontinuierlich mit zunehmendem Alter. Dies gilt sowohl bei den Zuzügen als auch bei den Fortzügen. Die Besonderheit liegt hier darin, dass das Alter der Fortziehenden mit 25,3 Jahren um 1,8 Jahre jünger ist als der Zuziehenden. Zuzüge in die neuen Bundesländer werden mehr von erwerbsfähigen Personen getragen und nicht von Auszubildenden und Studenten (vgl. Mai 2006).

Abb. 7: Migrationsmuster 1990–2006 in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Oberste Landesplanungsbehörde MV 09/2007

Eine Folge dieser Entwicklung ist, dass in den fertilen Altersgruppen der 18- bis unter 45-Jährigen in Nordostdeutschland im Jahr 2004 insgesamt 1,72 Mio. Männern lediglich 1,6 Mio. Frauen gegenüberstanden (48,1 %). „Normal“ ist ein Frauenanteil von rund 48,5 % bei der Geburt. Der Frauenanteil in Mecklenburg-Vorpommern beträgt nur noch 47,2 % und ist damit der geringste Wert im Bundesländervergleich. In Nordostdeutschland weisen bereits 154 Ämter und amtsfreie Gemeinden Frauenanteile in o. g. Altersgruppe unterhalb des Durchschnitts von Mecklenburg-Vorpommern auf. Einen Frauenanteil unterhalb von 45 % findet man bereits im Jahr 2004 in den Ämtern bzw. amtsfreien Gemeinden Ueckermünde, Friedland, Wiesenburg/Mark, Barnim-Oderbruch und Plessa. Die Männerüberschüsse in den demografisch aktiven Bevölkerungsgruppen

konzentrieren sich somit in den ländlich peripheren Räumen. Im Gegensatz dazu hat die Stadt-Umland-Wanderung der Oberzentren zu Frauenüberschüssen geführt. Beispiele dafür sind Sanitz, Insel Poel, Eichwalde, Glienicke/Nordbahn oder Kleinmachnow.

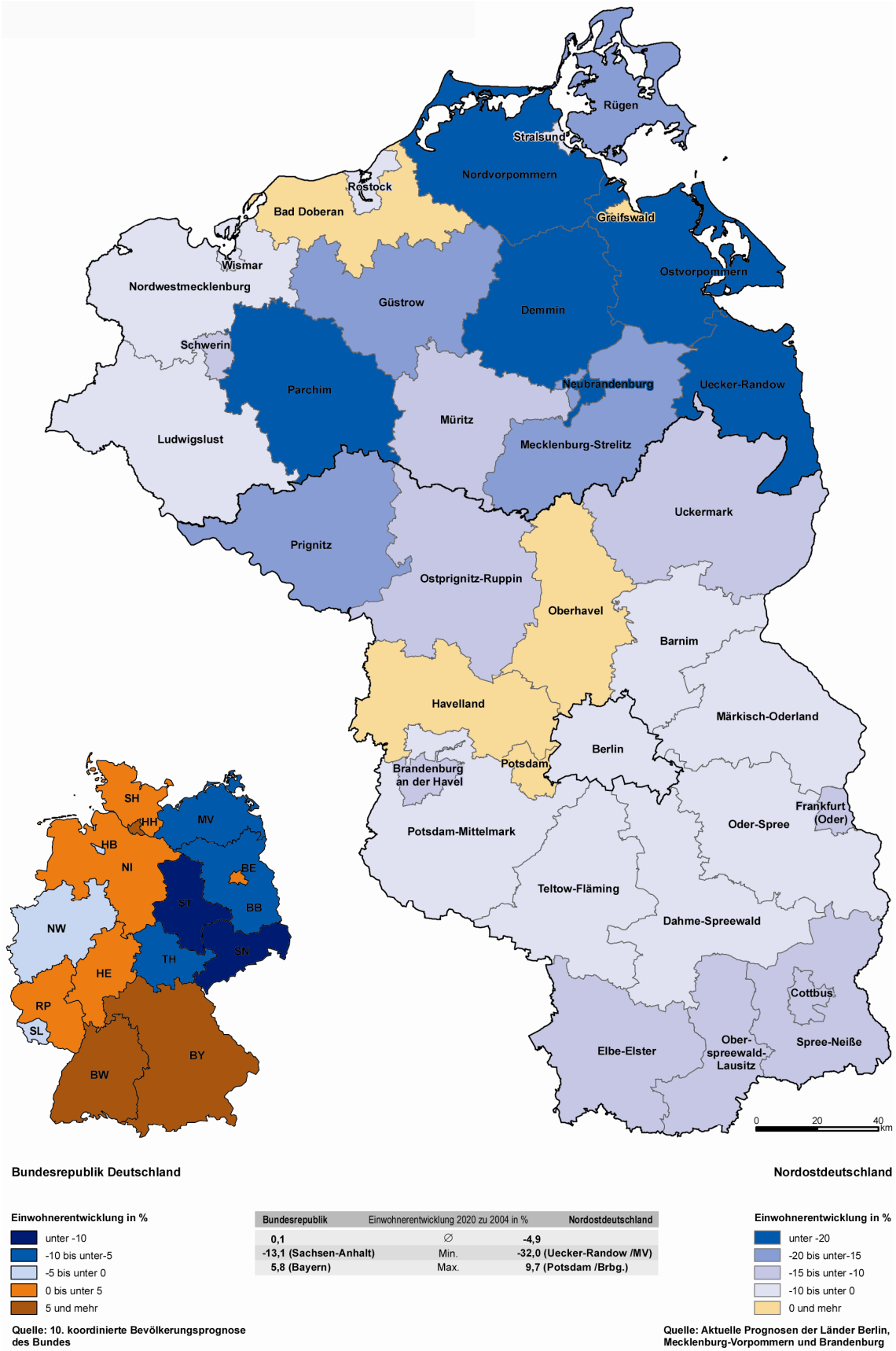
4.3 Zukünftige Entwicklungen bis 2020 (Prognose)

Das Verständnis der demografischen Entwicklung im Kontext der zukünftigen Förderpolitik erfordert nicht nur einen Blick zurück, sondern auch einen nach vorn. Zentrales Ergebnis nicht nur für Nordostdeutschland ist das künftig wesentlich stärkere Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsregionen. Aktuelle Bevölkerungsprojektionen von Eurostat sehen für mehr als die Hälfte aller Regionen innerhalb der EU bis 2031 Bevölkerungsrückgänge voraus. Unter den zehn Regionen mit den größten Schrumpfungen ist Nordostdeutschland nicht vertreten, wohl aber andere ostdeutsche Regionen wie Dessau, Chemnitz, Halle und Magdeburg (vgl. Lanzieri 2007). Die heute noch bei der demografischen Entwicklung stark sichtbare Trennung von neuen und alten Bundesländern ist nicht mehr vorhanden. Mittlerweile gibt es auch im Ruhrgebiet, in Nordhessen oder im südlichen Niedersachsen Gebiete mit abnehmender Bevölkerung. Die bisher ausgedehnten Regionen des Westens mit Bevölkerungswachstum schrumpfen wie auch die Einwohnerzahlen selbst. Als größere zusammenhängende Gebiete verbleiben im Süden Deutschlands der Raum um München und im Nordwesten das Gebiet um die beiden Hansestädte Hamburg und Bremen. Auch die Rheinschiene von Düsseldorf bis in die Oberrheinische Tiefebene und zum Mittleren Neckar, der Südliche Schwarzwald und das Bodenseegebiet erwarten noch ein gewisses Wachstum (vgl. BBR 2006b; BBR 2006c).

Die aktuellen Bevölkerungsprognosen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Berlin lassen trotz methodischer Unterschiede, verschiedener Modelle, Basisjahre und Annahmen für Nordostdeutschland dennoch regionale Muster und vergleichbare Entwicklungstrends erkennen. Bevölkerungszunahmen bis 2020 sind nur noch im Umland von Berlin und Rostock sowie in den kreisfreien Städten Potsdam und Greifswald feststellbar. Alle anderen kreisfreien Städte und Landkreise haben Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Die weitaus größten Bevölkerungsverluste sind in den Landkreisen Vorpommerns und der Mecklenburgischen Seenplatte sowie im Süden und im Norden Brandenburgs zu verzeichnen. Der Landkreis Uecker-Randow verliert bis 2020 fast ein Drittel der Bevölkerung. Die Ursachen liegen in den hohen negativen Wanderungssalden und den hohen Sterbefallüberschüssen. Bis zum Ende des Prognosezeitraums 2020 wird sich die Ursache des Bevölkerungsrückgangs stark in Richtung der Sterbefallüberschüsse verschieben. Die Umlandkreise von Berlin profitieren nach wie vor von der Suburbanisierung in den engeren Verflechtungsbereich. In den zentrumsfernen Gemeinden und Ämtern Brandenburgs ist dann mit teilweise erheblichen Bevölkerungsverlusten in ähnlichen Größenordnungen wie in Mecklenburg-Vorpommern zu rechnen (vgl. LBV 2006a; Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung 2005).

In Nordostdeutschland wird es damit nach 2020 in der Mehrzahl Regionen mit starken Schrumpfungserscheinungen, wenige aber auch mit wachsender Einwohnerzahl geben. Allen gemeinsam ist jedoch das eigentliche Problem und Ergebnis des Demografischen Wandels, die starke Überalterung ihrer Bevölkerung.

Abb. 8: Prognose der Einwohnerentwicklung 2020 gegenüber 2004



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 12/2006

Literatur

Beirat für Raumordnung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2005): Zusammenfassende Empfehlung an den Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 21. September 2005; http://www.bmvbs.de/Raumentwicklung/Raumentwicklung-in-Deutschland/Beirat.htm.

Bertelsmann Stiftung (2005): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005; http://www.bertelsmann-stiftung.de.

Birkholz, K.; Hollenbach, J.; Schust, I. (2008): Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands Teil 2 Wirtschaft, Erwerbstätigkeit und Raumtypen. In: Eich-Born, Marion et al.: Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland 2006+ (Arbeitsmaterial der ARL – im Druck). Hannover.

Buckmann, K; Hollenbach, J. (2005): Regionen mit permanent selektiver Abwanderung – Gibt es Migrationsgrenzen? In: Strobl et al. (Hrsg.): Angewandte Geoinformatik.

Bundesagentur für Arbeit; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2005): Sinkende Beschäftigung, wachsende Mobilität – Pendlerbericht Berlin-Brandenburg 2004. In: IAB regional 02/2005. Nürnberg.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2001): Raumordnungsbericht 2000; Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006a): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR) 2005. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006b): Raumordnungsprognose 2020/2050. In: Berichte des BBR, Band 23. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006c): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.

Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2004): Daten zur Natur 2004. Bonn.

Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2006): Fortschreibung der Daten zu unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen für Deutschland. Leipzig.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (GL) (2006): Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Potsdam.

Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI) (2007): Fit für die Zukunft? Die Bundesländer im Vergleich. Hamburg.

Handelsblatt (Hrsg.) (2006): (Prognos) Zukunftsatlas 2006 – Welche Branchen in Deutschland Wachstum bringen. In: Handelsblatt Sonderdruck. Düsseldorf.

Heinrichs, B. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 11/12 2006. Bonn.

Herfert, G. (2007): Regionale Polarisierung der demografischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Raumforschung und Raumordnung Heft 5/2007. Hannover.

Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft: Bundesländerranking 2006; http://www.insm.de

Karpinski, J. et al. (2006): Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern: Bilanz nach 15 Jahren und Ausblick. In: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Statistische Hefte 1/2006. Schwerin.

Krönert, St. et al. (2006): Die demografische Lage der Nation (2. Auflage). Berlin.

Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA) und Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2004): Zwischen Flexibilität und drohender Abwanderung aus den Regionen: Pendlerverhalten und Hauptpendlerströme im Land Brandenburg. Potsdam.

Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) (2005): Übersichten zur Entwicklung der Wohnbevölkerung im gemeinsamen Planungsraum Berlin-Brandenburg 1990 bis 2004. Potsdam.

Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) (2006a): Bevölkerungsvorausschätzung 2005 bis 2030 für die Ämter und Amtsfreien Gemeinden des Landes Brandenburg. Potsdam.

Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) (2006b): Brandenburg regional 2006 – eine räumliche Bestandsaufnahme der Regionen, Landkreise und kreisfreien Städte. Potsdam.

Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) (2007): Wanderungsanalyse 1991 bis 2004: Land Brandenburg und Regionale Wachstumskerne. Potsdam.

Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik und Landesumweltamt Brandenburg (2004): Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg 2003–2020. Potsdam.

Landesumweltamt Brandenburg (LUA) (1994): Brandenburg regional ’93. Potsdam.

Landesumweltamt Brandenburg (LUA) (2004): Großschutzgebiete – Modellregionen für Schutz und Nutzung Brandenburger Landschaften – eine sozioökonomische Strukturanalyse. Potsdam.

Landesumweltamt Brandenburg (LUA) (2005): Parks und Gärten im ländlichen Raum – vernachlässigte Potenziale in Brandenburg? In: Fachbeiträge des Landesumweltamtes Heft 92. Potsdam.

Lanzieri, G. (2007): Langfristige regionale Bevölkerungsprojektionen: Unterschiedliche Auswirkungen der Überalterung auf die EU-Regionen. In: Eurostat (Hrsg.): Statistik kurz gefasst, Heft 28/2007.

Mai, R. (2006): Die altersselektive Abwanderung aus Ostdeutschland. In: Raumforschung und Raumordnung Heft 5/2006. Hannover.

Maretzke, St. (2004): Positive Trends – auch die gibt es im Osten. In: Regionalbarometer neue Länder – Fünfter zusammenfassender Bericht, Berichte Band 20. Bonn.

Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2005): Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen bis 2020. In: Informationen der obersten Landesplanungsbehörde Nr. 11. Schwerin.

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

Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2007): Konjunkturreport Land Brandenburg 2007 – Aktuelle Wirtschaftstrends und Statistiken. Potsdam.

Niedersächsisches Landesamt für Statistik (Hrsg.) (2006): Kreiszahlen – Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland – Ausgabe 2005. Hannover.

Prognos AG (2007): Prognos Zukunftsatlas 2007 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. In: Handelsblatt Sonderedition „Zukunftsatlas 2007".

Reichel, F. (2008): Ablösung des Zentrale-Orte-Systems durch ein Ankerstadtsystem als Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg. In: Eich-Born, Marion et al.: Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland 2006+ (Arbeitsmaterial der ARL). Hannover 2008 (im Druck).

Schmidt, P. I. (2008): An räumlichen Potenzialen ausgerichtete Entwicklungs- und Förderstrategien – Beispiel Mecklenburg-Vorpommern. In: Eich-Born, Marion et al.: Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland 2006+ (Arbeitsmaterial der ARL). Hannover 2008 (im Druck).

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2004): Bevölkerungsprognose für Berlin 2002–2020. Berlin.

Sinn, H.-W. (2005): Ist Deutschland noch zu retten? (2. aktualisierte Auflage). Berlin.

Statistisches Bundesamt Deutschland (StaBu) (2006a): Datenreport 2006. Bonn.

Statistisches Bundesamt Deutschland (StaBu) (2006b): 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung – Annahmen und Ergebnisse. Wiesbaden.

Weiß, W.; Hollenbach, J. (2007): Regionale Residualbevölkerungen in der Wissensgesellschaft. In: Kujath, H. J. et al.: Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland – Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven (Arbeitsmaterial der ARL). Hannover.

Wintermann, O. et al. (2006): Grundlagen, Daten und Bewertung der Indikatoren. Gütersloh.

Marion Eich-Born

Fit machen für das 21. Jahrhundert. Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik

Gliederung

1 Einführung und Zielstellung
2 Neue Organisationsformen der Wirtschaft im Globalisierungszeitalter
3 Bisherige förderpolitische Institutionen und Organisation
4 Ausgewählte Ergebnisse der Förderpolitik: Vom Spiegelbild lernen
4.1 Zentrale Instrumente und Problemlagen
4.2 Sektorale Bestandsaufnahme
4.3 Geografische Bestandsaufnahme
4.4 Arbeitsplätze und Existenzgründungen
5 Notwendigkeit einer neuen „Raumsicht“: Clusterbezogene Verbesserungsansätze
6 Zusammenfassung
Literatur

1 Einführung und Zielstellung

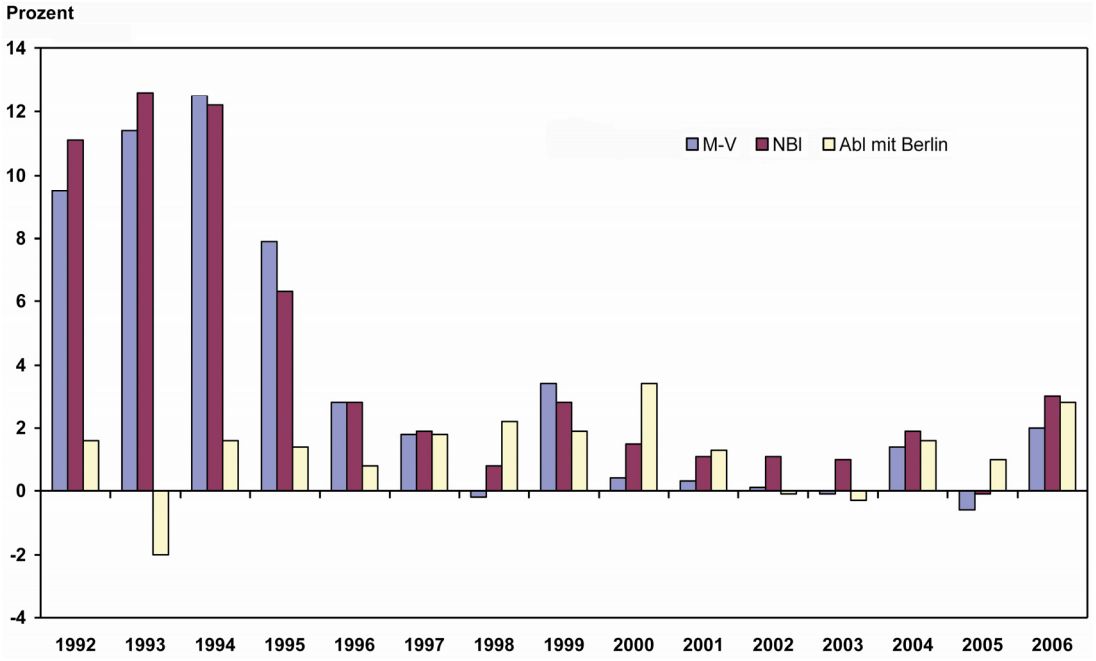
In den vergangenen 16 Jahren sind enorme finanzielle Transferleistungen in die neuen Bundesländer geflossen, allein durch die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur von 1990–2005 unabhängig von anderen Finanztransfers nahezu 50 Mrd. Euro (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle 2006). Auch wenn die jüngsten Konjunkturdaten für Deutschland insgesamt wie auch für die neuen Länder günstiger ausschlagen als in den vergangenen 16 Jahren, so ist der wirtschaftliche Aufholprozess, die Angleichung der Lebensverhältnisse Ost- gegenüber Westdeutschlands, ins Stocken geraten. Die Statistik belegt sogar eine Zunahme der Ost-West-Disparitäten. Von einem nachhaltigen, von Eigendynamik getragenen Wirtschaftswachstum und sozioökonomischer Integration (vgl. Abb. 1) kann keine Rede sein, vielmehr droht weitere wirtschaftliche Peripherisierung. Im Reigen der fünf neuen Länder ist Mecklenburg-Vorpommern besonders stark betroffen.

Die historisch weit zurückreichende Strukturschwäche erweist sich als extrem hinderlich auf dem Transformationsweg „to initiate, rejuvenate and retain viable industrial structures which meet longterm goals“ (Hayter 1998: 1). Das Ausbleiben der erhofften ökonomischen Wirkungen trotz enormen Fördermitteleinsatzes verleitet dazu, von regionalen lock-ins zu sprechen, die im Sinne regionalentwicklungspolitischer Sackgassen zu verstehen sind und zu passiven Sanierungsstrategien auffordern, wenn nicht noch mehr öffentliche Gelder wirkungslos verpuffen sollen.

Eine solche Politik steht jedoch dem Leitprinzip „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ entgegen, das im Grundgesetz (Art. 72) verankert und im Raumordnungsrecht (§ 1 Abs. 2 Nr. 6) konkretisiert ist. Wenn sich Deutschland von diesem grundgesetzlichen Verständnis nicht verabschieden will, dann sollte die retardierende ökonomische Entwicklung zu einer kritischen Überprüfung bisheriger Fördermittelpraxis in den neuen Ländern veranlassen. Ein „weiter so“ oder gar „Persilscheine“ für förderpolitische Impfungen ohne nennenswerte Wirkungen darf es nicht geben. Um bei der Metapher des lock-ins zu bleiben: Hier wird die These eines politischen lock-ins vertreten bezogen auf Organisation und Institutionalisierung (Spielregeln) der Fördermittelpolitik. Ursächlich ist die mangelnde Anpassung des Instrumentenkastens an sich wandelnde sozioökonomische Rahmenbedingungen, daraus resultierende neue Herausforderungen und jüngere theoretische Erkenntnisgewinne zur Frage, warum Regionen wachsen. Zu den neuen Herausforderungen sind vorrangig folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Demografischer Wandel durch Abwanderung junger, qualifizierter Einwohner: Es handelt sich um eine Abstimmung mit Füßen gegen die nachhaltige ökonomische Peripherisierung. Provokativ ausgedrückt, „vergreisen und verdummen“ die neuen Länder, wenn dieser Trend nicht durch das Angebot ökonomischer und auf die Lebensqualität bezogener Perspektiven umgekehrt werden kann.
- Angespannte öffentliche Haushaltslagen sowie Rückbau von Förderung in den EU-15-Staaten zugunsten neuer Beitrittsländer erfordern einen effizienteren Einsatz der Fördermittel.
- Zunehmender Wettbewerb im Zeitalter der Globalisierung – weniger zwischen Nationalstaaten als vielmehr zwischen Regionen – stellt neue Anforderungen an die Organisation sozioökonomischer Beziehungen. Dies schließt insbesondere förderpolitische Maßnahmen ein.

Abb. 1: Bruttoinlandsprodukt (BIP) – alte und neue Bundesländer sowie Mecklenburg-Vorpommern 1992–2006 (reale Wachstumsraten in % gegenüber dem Vorjahr, preisbereinigt und verkettet)



Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“, Ergebnisse der Revision 2005 (Internetzugriff: 30. Okt. 2006), eigene Darstellung

Unterstützt wird die These vom politischen lock-in aus zwei Perspektiven: erstens aus den jüngeren Meldungen zu Fördermittelskandalen in Mecklenburg-Vorpommern, die im Grunde sehr gut belegen, dass vor allen Dingen an der Organisation, hier insbesondere den Kontrollmechanismen, Änderungen vollzogen werden müssen. Zweitens stützen Erfolgsmeldungen anderer europäischer Peripherregionen mit ähnlichen wirtschaftsstrukturellen Problemen die These vom politischen Anpassungsproblem. In Schottland, Irland und Finnland ist es gelungen, *mit innovativen förder- und entwicklungspolitischen Maßnahmen* den sich stellenden Herausforderungen wirkungsvoller entgegenzutreten (Vgl. hierzu auch Schädlich/Stangl 2003). Interviews mit regionalen Akteuren legen offen,[1] dass dort eine Neujustierung der Förderpolitik basierend auf Erklärungsansätzen der New Economic Geography erfolgt ist. Ziel dieses Beitrags ist es, Ansätze für eine *unlocking-Strategie* der Förder- und Entwicklungspolitik in Mecklenburg-Vorpommern zu entwerfen, deren Ableitung aus

- neuen Organisationsformen der Wirtschaft im Globalisierungszeitalter
- bisherigen förderpolitischen Institutionen und ihrer Organisation
- ausgewählten Ergebnissen der Förderpolitik
- einer kritischen Reflexion von Institutionalisierung, Organisation und Förderergebnissen

generiert werden soll. Der förder- und entwicklungspolitische Blick wird in diesem Zusammenhang insbesondere auf folgende konzeptionelle Eckpunkte fokussiert:

- *Kohärenz*: Passfähigkeit der Förderspielregeln bezogen auf die regionalen Bedürfnisse
- *Komplementarität*: Ergänzungsfähigkeit verschiedener Förderinitiativen und Ressortpolitiken im Sinne von stärkerer Bündelung und Abstimmung aufeinander zwecks Erhöhung des Wirkungsgrades
- *Transparenz*: Regional orientierte förderpolitische Maßnahmen sollten für regionale Akteure transparent sein, um Kooperationspotenziale identifizieren, aktivieren und Synergien generieren zu können
- *Subsidiarität*: Hier zu verstehen als Organisation der Förderung zwischen Bund, Land und Region nach dem Motto: Was die Region aus eigener Initiative im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe leisten kann, sollte ihr nicht entzogen werden.
- *Zeit und Raum*: Regionale Ereignisse und Strukturen aus der Vergangenheit prägen Ereignisse und Strukturen der Zukunft, vor allen Dingen braucht Entwicklung Zeit und somit einen langen Atem. Außerdem senden einzelne Förderprojekte ganz im Sinne Myrdals kumulativer Verursachung (1957) weitere Impulse aus, sodass Förderpolitik nicht nur mikroökonomisch und damit fallbezogen sowie auf einen Zeitpunkt orientiert sein darf. Sie muss vielmehr jedes Förderprojekt in einem größeren regionalen und zeitlichen Rahmen sehen.
- *Lissabon-strategische Ansätze*: Berücksichtigung von Wissen, Innovation und Humankapital im förderpolitischen Portfolio.

[1] Der Aufsatz basiert auf Erkenntnissen, die im Rahmen eines Forschungsprojektes im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Bau und Landesentwicklung an das HIE-RO/Universität Rostock 2005 vergeben wurde. Ziel des Projektes war es, zu prüfen, welche förderpolitischen Maßnahmen in ähnlich strukturierten Regionen Europas Erfolge bei der Beseitigung von Strukturdefiziten und Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen generiert haben. Das Projekt schloss eine tiefgehende Analyse Mecklenburg-Vorpommerns auf Regionsbasis und zu identifizierende regionale Innovationspotenziale und Wachstumskerne ein, sowie die Entwicklung eines kohärenten, das Gesamtspektrum der Förderung der Humanressourcen umfassenden Förderansatzes als Beitrag zur Beseitigung von Strukturdefiziten und der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Als Vergleichsbasis wurden ähnlich strukturierte Ziel-1-Regionen in Finnland, Schottland und Irland herangezogen.

2 Neue Organisationsformen der Wirtschaft im Globalisierungszeitalter

Deregulierung von Außenhandel und Kapitalverkehr haben zu neuen Organisationsformen der Wirtschaft in Form von Transnationalen Unternehmen (TNU) geführt, die der globalen Ebene höhere Bedeutung beimessen. Sie sind der Motor der Globalisierung und stehen für „globale Integration von ehemals nationalen Marktstrukturen“ (Schamp 2000: 131). Für die neuen Länder, die jahrzehntelang von sich entwickelnden globalen Märkten abgeschottet waren, ist es umso schwieriger, sich an diese *international operierenden Netzwerke anzudocken*. Dies umso mehr, wenn entsprechende TNUs eher die Ausnahme als die Regel sind.

Über zunehmenden Kostendruck verzeichnet auch die regionale Ebene einen gewaltigen Bedeutungsgewinn durch neue Formierungen der lokalen Produktionssysteme. Vertikale Desintegration von Produktionsschritten über Ausgründungen im regionalen Umfeld und Spezialisierung auf wenige Teilschritte innerhalb des Produktionsprozesses machen Lernkurveneffekte und Innovationsschübe möglich. Eng daran gekoppelt ist die *geografisch konzentrierende Dimension* ökonomischer Tätigkeiten. Die Wissenschaft spricht in diesem Zusammenhang von *Glokalisierung* (Robertson 1998), die für den Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene steht, und Clustern, denen eine geografisch und sektoral konzentrierende Komponente innewohnt. Diesem Trend muss Förder- und Entwicklungspolitik Rechnung tragen.

Zu den Gewinnern gehören größere ökonomische Ballungsgebiete, in denen es zu weiterer Konzentration ökonomischer Aktivitäten bzw. entsprechenden spill-over-Effekten in das unmittelbar angrenzende Umland kommt. Der Zukunftsatlas der Prognos AG aus dem Jahr 2007 legt die Diskrepanz der Wachstumsdynamik zwischen alten metropolstarken und neuen metropolschwachen Bundesländern offen. Allerdings können auch die kleineren Ballungsgebiete der neuen Länder auf eine, wenn auch geringere, Wachstumsdynamik verweisen. Dies spricht für eine geografische Konzentration von Fördermitteln auf Wachstumskerne.

Zunehmende Konkurrenz fordert ökonomische Akteure im Zeitalter der Globalisierung zu intensiven *Innovationswettbewerben* neben den schon erwähnten Kostensenkungen heraus. Die steigende Bedeutung von Innovationen stellt an Regional- wie auch Ressortpolitiken die Anforderung, planerisch die Schaffung einer Wissensgesellschaft zu forcieren. Das Jahr 2000 stellt in diesem Sinne eine Zäsur im regionalpolitischen Diskurs dar mit der Formulierung der Lissabon-Strategie durch die Europäischen Staats- und Regierungschefs. Hinter der Strategie steht der Gedanke, Europa bis zum Jahr 2010 umzugestalten in: „the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion, and respect for the environment“ (European Council 2000).

Im Rahmen von Förder- und Entwicklungspolitik setzt dies neben Kapitalmobilität Humankapitalmobilität voraus.

3 Bisherige förderpolitische Institutionen und Organisation

Zentrales Instrument der wirtschaftlich orientierten Förderung in Deutschland ist die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA). Sie hat die Förderung von Investitionsvorhaben zum Ziel, mit denen sich die Exportbasis von strukturschwachen Regionen stärken lässt, um zusätzliches Kapital in die Teilräume zu lenken. Die GA wird durch Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ergänzt. Auch Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) wer-

den in den neuen Bundesländern zum Ausgleich von Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt zum Einsatz gebracht.

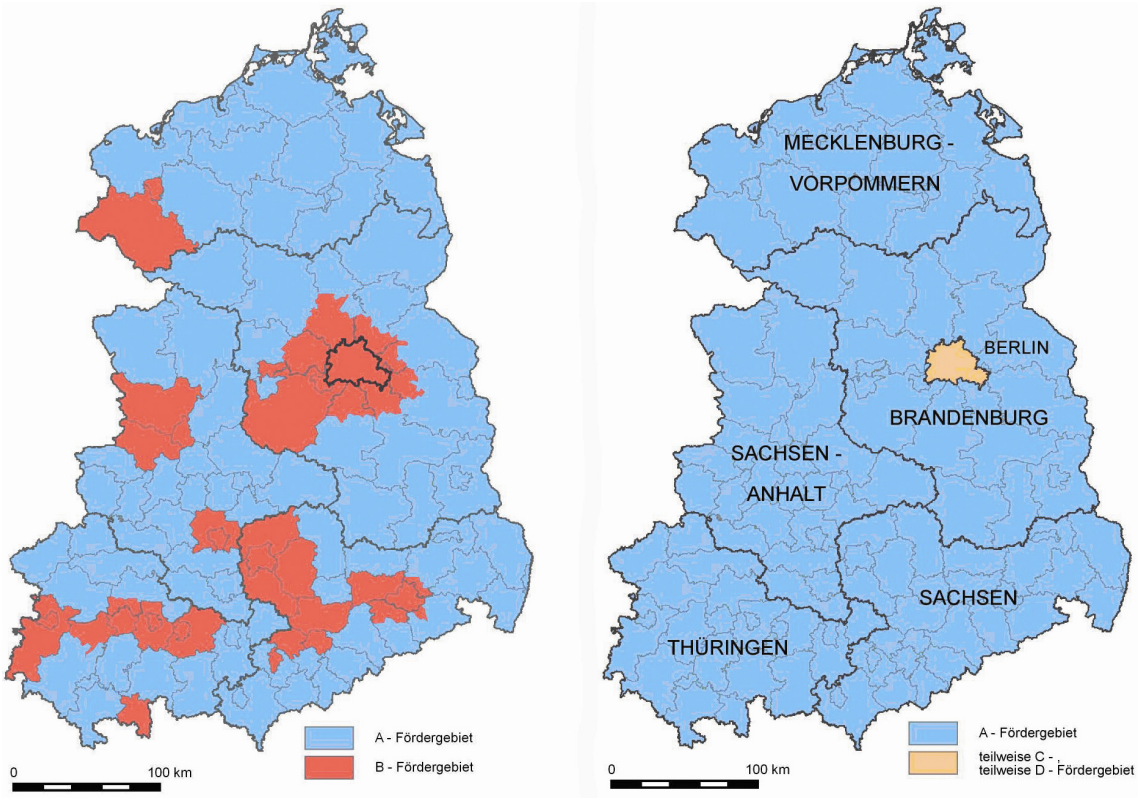
Ob die GA zielführend wirksam werden kann, hängt in entscheidendem Maße von der Abstimmung der Förderspielregeln und der Förderorganisation auf die Herausforderungen unserer Zeit ab. Institutionell ist sie auf Förderung des Produktionsfaktors Kapital konzentriert, das aus privater Hand über *Anreizorientierung* mobilisiert werden soll. Investitionen werden seit 1969 förderpolitisch durch Investitionsanreize als Dreh- und Angelpunkt für regionale Wachstumserfolge gesteuert, vorrangig über Investitionszuschüsse, sonstige Zuschüsse z. B. für die Förderung nicht investiver Maßnahmen oder Bürgschaften. Mit Anreizen für Investitionen oder nicht investive Maßnahmen in die gewerbliche Wirtschaft und in die wirtschaftsnahe Infrastruktur sollen

- Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt,
- Arbeitsplätze erhalten und neue geschaffen sowie
- Standortnachteile in -vorteile verwandelt werden.

Wesentliches Förderkriterium ist die *Erfüllung des Primäreffektes*, worunter die Herstellung überregional absetzbarer Produkte zu verstehen ist. Eine *sachliche Schwerpunktsetzung* erfolgt in zweidimensionaler Hinsicht: qualitativ und quantitativ. Eine sogenannte Positivliste, die auf Bundesebene in regelmäßigen Abständen erstellt wird, benennt Branchen, von denen Exporteffekte zu erwarten sind. Die Länder haben durchaus die Möglichkeit, eigene Akzente festzusetzen, in der Praxis erfolgt der Ausschluss einzelner Branchen so gut wie nicht. Diese qualitative Schwerpunktsetzung ist eng an das quantitativ ausgerichtete *Arbeitsplatzprinzip* gekoppelt. Eine vorrangige Förderung muss mit einer hohen Zahl neu geschaffener bzw. erhaltener Arbeitsplätze verbunden sein. *Räumliche Schwerpunktsetzung* zählt zwar zu den Grundprinzipien der Gemeinschaftsaufgabe, wurde aber erst in den 1980er Jahren und auch nur vorübergehend umgesetzt durch geografische Konzentration auf Schwerpunktorte. Damit wurde die traditionell auf Ausgleich orientierte Strukturpolitik zurückgestellt zugunsten des Wachstumsziels.

Die Wiedervereinigung gab mit ihren auf Strukturbruch bezogenen, flächendeckenden Problemen jedoch Anlass zum Salto rückwärts (Eich-Born 2005). Alle neuen Bundesländer wurden flächenhaft in die Förderung aufgenommen, lediglich in der Förderintensität gab es von Förderperiode zu Förderperiode je nach Entwicklungsstand und Entwicklungsdynamik eine flächenhaft ausgelegte, zweigeteilte Differenzierung nach A- und B-Fördergebieten, in denen entweder nach Höchst- oder Normalfördersätzen differenziert Investitionsanreize geschaffen werden. Abb. 2 stellt die ältere und aktuelle Aufgliederung der neuen Länder nach Fördergebieten dar. Abb. 3 entspricht der EU-Abgrenzung für Ziel-1- (2000–2006) bzw. heutige Konvergenzgebiete (2007–2013).

Abb. 2: GRW-Fördergebiete in den neuen Bundesländern 2004–2007 und 2007–2013



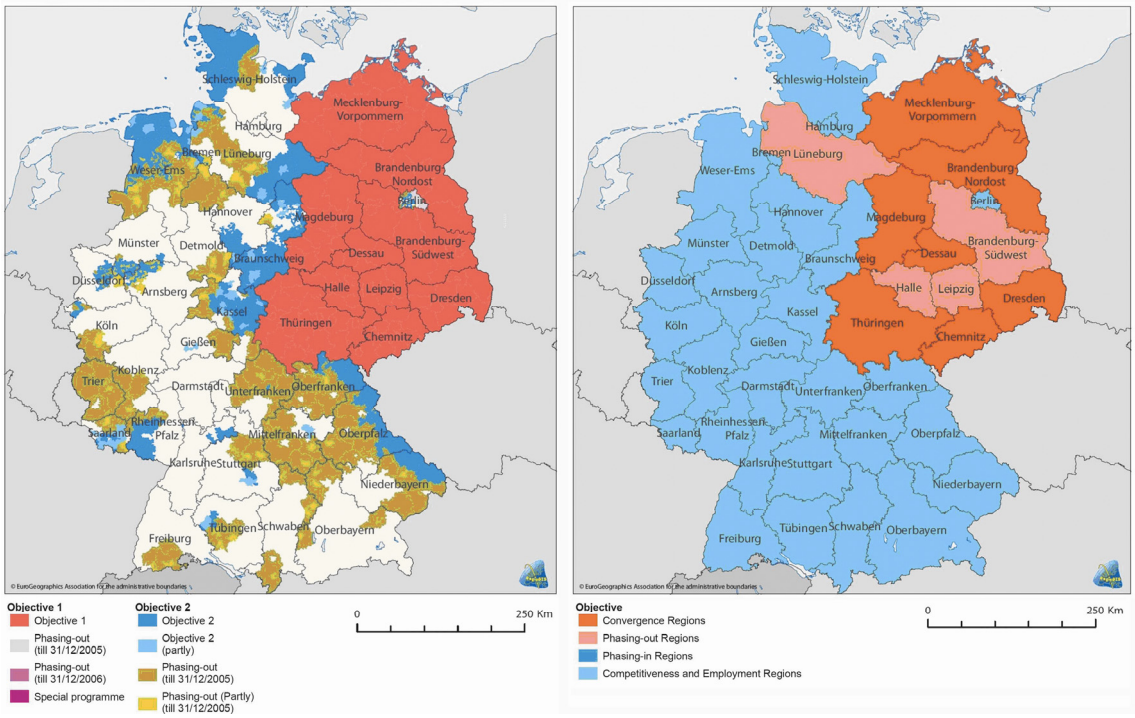
Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2006, Darstellung: Mendler

In die letztgenannte Kategorie fällt die Arbeitsmarktregion Schwerin im noch laufenden Programm, alle anderen Arbeitsmarktregionen Mecklenburg-Vorpommerns wurden der A-Kategorie zugeordnet. Ein Blick auf die übrigen neuen Länder legt eine Zuweisung zur Kategorie der B-Fördergebiete für weitere Großregionen auf der Basis deutlich positiverer Entwicklungstendenzen offen. Dazu zu zählen sind der Großraum Magdeburg, das Umland von Berlin, im Südwesten sogar weit bis ins Hinterland hineinreichend, die Großräume Halle-Leipzig-Zwickau und Dresden sowie die Städtekette entlang der A4 in Thüringen mit Eisenach, Gotha, Erfurt, Weimar, Jena und Gera. Dort konnten in der vergangenen Förderperiode alle Großunternehmen mit bis zu 28 % der Investitionssumme, KMUs mit bis zu 43 % der Investitionssumme gefördert werden. In den struktur- und entwicklungsschwächsten Regionen (A) lagen die Höchstsätze der Zuschüsse für Großunternehmen bei 35 %, für KMUs bei 50 % (Deutscher Bundestag 2005).

Auch wenn es in der Vergangenheit in den neuen Ländern immer wieder Veränderungen hinsichtlich der Zuordnung der beiden Förderkategorien auf Arbeitsmarktregionen gegeben hat, so ist innerhalb der neuen Länder das Ausgleichsprinzip bislang nicht durchbrochen worden, da die Gebiete immer mit ihrer gesamten Fläche in die Förderung eingingen und nicht im Sinne von Sonderwirtschaftszonen insulär. Dies traf ebenfalls auf die Periode 2004–2007 zu. Allerdings hat die deutsche Regionalentwicklungspolitik dann wiederum eine Rolle rückwärts hinsichtlich Abgrenzung und Denomination vollzogen, da wie unmittelbar nach der Wiedervereinigung das gesamte Transformati-

onsgebiet einer einheitlichen Fördergebietskategorie zugeordnet worden ist (mit Ausnahme Berlins).[2]

Abb. 3: Ziel-1-Gebiete 2000–2006 und Kohäsionsgebiete 2007–2013



Quelle: European Union (2006)

Die Europäische Union, deren Strukturfondsmittel zur Komplementierung der nationalen Mittel genutzt werden, hat bislang innerhalb der neuen Länder keinerlei räumliche Schwerpunktsetzung getroffen. Das gesamte ostdeutsche Gebiet wurde in der Vergangenheit komplett in die Gruppe der zu fördernden Ziel-1-Gebiete – heute Konvergenzgebiete – aufgenommen (vgl. Abb. 3). Tatsächlich werden die europäischen Mittel durch ihre Kopplung an das nationale Programm dessen räumlicher Staffelung untergeordnet. Für die aktuelle Planungsperiode sind die Wachstumsgebiete Halle, Leipzig und Brandenburg-Südwest als „Phasing-Out-Regions“ gekennzeichnet, denen damit nur noch verminderte Fördersätze zustehen. Damit stehen die europäischen raumbezogenen Regulationsmechanismen im Gegensatz zum nationalen Programm, das den wachstumsstärkeren Regionen in der aktuellen Förderperiode gleich hohe Fördervolumina gewährt.

[2] Zu Berlin heißt es im 35. Rahmenplan: „Berlin wird entsprechend seiner wirtschaftlichen Strukturschwäche in Gänze GA-Fördergebiet, allerdings nicht in Gänze mit C-Status, sondern zu einem kleineren Teil mit abgeschwächtem D-Förderstatus. Nach dem Regionalindikatormodell wäre auf Berlin ein Einwohnerplafond in Höhe seiner gesamten Einwohnerzahl entfallen. Damit hätte Berlin mit rund 3,4 Mio. Einwohnern einen überproportionalen Anteil von einem Drittel des knappen westdeutschen 87.3c-Fördergebietsplafonds von 9,075 Mio. Einwohnern absorbiert. Im Einklang mit den gegebenen Flexibilitäten der Regionalleitlinien werden daher 1 Mio. Fördergebietseinwohner nach Artikel 87 Abs. 3c EG-Vertrag für strukturschwache Regionen in anderen westdeutschen Ländern zur Verfügung gestellt. Die betroffenen Gebiete in Berlin erhalten automatisch D-Status. Die ‚Berlin-Abgabe‘ erfolgt für Berlin finanzneutral, d. h. Berlin erwächst daraus kein finanzieller Nachteil bei der GA-Mittelverteilung. Die Zuteilung der 1 Mio. Fördergebietseinwohner aus Berlin nach Artikel 87 Abs. 3c EG-Vertrag an andere alte Länder ergab sich auf Grundlage der von den Ländern dargelegten, aus länderinternem Gebietstausch nicht zu bewältigenden Notwendigkeiten. Damit konnten auch strukturschwache Regionen in den alten Ländern berücksichtigt werden, die eine besondere Problemlage aufweisen, nach dem Ranking des Regionalindikatormodells aber nicht ausreichend erfasst wurden. Davon profitierten die Länder Bayern, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.“

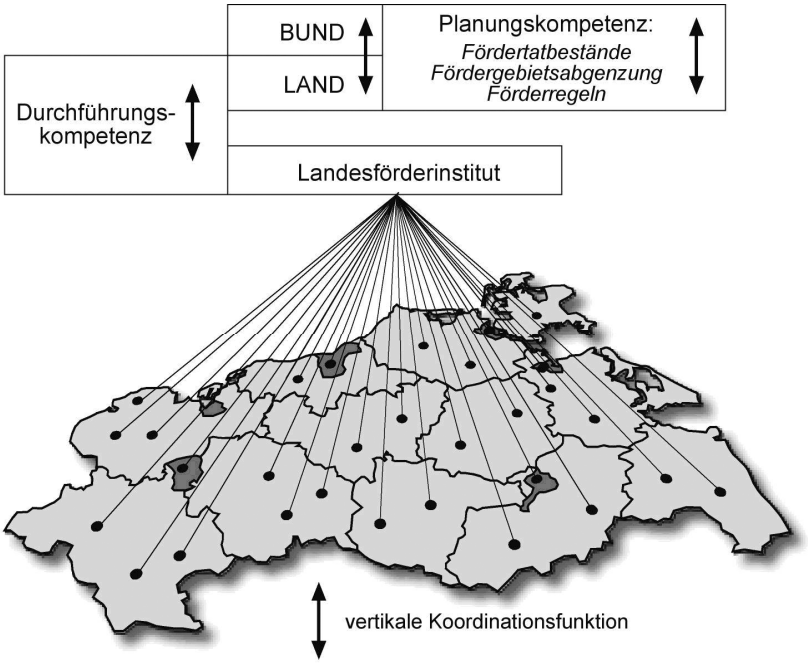
Beide Fördergebietsausweisungen stimmen jedoch in einer Hinsicht überein: Die geografische Konzentration der Fördermittel auf wachstumsstärkere Regionen ist nicht intendiert. Dabei muss ein solcher Paradigmenwechsel nicht gegen den Gleichwertigkeitsgrundsatz verstoßen, denn regionale Strukturpolitik verfolgt in diesem Sinne eine Aufteilung der Produktionsfaktoren auf die Wirtschaftsräume (Städte), deren Output die gesamte Volkswirtschaft (Mecklenburg-Vorpommern) zu einem Maximalergebnis führt und somit den Ost-West-Ausgleich herbeiführt. Dort lassen sich steigende Skalenerträge, Agglomerationsvorteile, sei es durch Ballung von Wirtschaftsbereichen gleicher oder unterschiedlicher Branchen, sei es durch niedrige Transportkosten aufgrund geringer Distanzen zu Zulieferern und Dienstleistern, eher realisieren. Geografische Konzentration der Mittel in den Ballungsgebieten erweist sich langfristig als ausgleichend, da sich auch für ländliche Räume Möglichkeiten des Andockens an die regionalen Ballungsgebiete ergeben,

- sei es durch den Bedeutungsüberschuss des Ballungsraumes als Arbeitgeber mit entsprechenden Einkommenseffekten, womit ein Pendeln oder gar Abwandern in die alten Bundesländer hinfällig werden würde.
- oder durch die Möglichkeit, ländliche Unternehmen an sich erweiternde Wertschöpfungsketten der Ballungsräume anzudocken.

In diesem Sinne kann die vom EUREK formulierte Leitbildvorstellung, Räume polyzentrisch und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land zu entwickeln, verstanden werden (EUREK 1999).

Gemäß Art. 30 und 28 GG sind die Länder für Regionalpolitik zuständig. Mit dieser Regelung wird dem Subsidiaritätsprinzip entsprochen. Allerdings wirkt der Bund nach Art. 91 a GG an der Regionalpolitik der Länder aufgrund der Bedeutsamkeit der Aufgabe für die Gesamtheit mit. Dies betrifft zum einen die Finanzierung regionalpolitischer Maßnahmen, die komplementär jeweils zur Hälfte von Bund und Ländern getragen wird, wobei diese zunehmend durch EU-Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ergänzt werden (Kessler 2007). Zum anderen ist der Bund zusammen mit den Ländern an der Aufstellung des Rahmenplans beteiligt. Hierzu zählen Förderregeln, Fördergebietsabgrenzung und Fördertatbestände. Abb. 4 stellt die Organisation der Förderung in Mecklenburg-Vorpommern optisch dar. Sie legt offen, dass hier kaum von einem konsequenten Top-down- oder Bottom-up-Ansatz gesprochen werden kann, denn das *Subsidiaritätsprinzip macht auf der Landesebene Halt. Vertikale Koordinationsfunktion* existiert nur eingeschränkt im Rahmen der Planungskompetenz zwischen Bund und Land, Regionen sind an diesen Prozessen nicht beteiligt. Insofern ist der Konsenscharakter der Gemeinschaftsaufgabe nur auf Bundes- und Landesebenen verankert.

Abb. 4: Organisationsstruktur der Förderpolitik in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Darstellung: Eich-Born, Grafik: Mendler

Die Durchführungskompetenz wurde den Ländern übertragen. Durchführende Instanz in Mecklenburg-Vorpommern ist das Landesförderinstitut (LFI) in Schwerin mit den Aufgabenbereichen

- Annahme der Förderanträge
- Prüfung der Kohärenz
- Festlegung der Fördersumme
- Bewilligung
- Kontrolle

Insofern besteht auch hier eine eingeschränkte vertikale Koordinationsfunktion zwischen Landesregierung und einer ihr untergeordneten Behörde. Die Regionen selbst sind in Auswahl und Kontrolle der Projekte regulativ so gut wie nicht eingebunden. Das muss vor dem Hintergrund geografisch konzentrierender Dimensionen ökonomischer Tätigkeiten und daraus resultierender neuer Organisationsformen in Clustern als organisatorisches Manko angesehen werden.

4 Ausgewählte Ergebnisse der Förderpolitik: Vom Spiegelbild lernen

4.1 Zentrale Instrumente und Problemlagen

Für eine Erfolgsanalyse müssen die empirischen Daten des zentralen Instrumentes der wirtschaftlich orientierten Förderung in der Bundesrepublik Deutschland herangezogen werden: *die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA)* und ihre Ergänzungen (EFRE und ESF). Die Wirksamkeit von Fördermaßnahmen ist abhängig von ihrer Kompatibilität mit den tatsächlich vorhandenen ökonomischen Problemen. Tabelle 1 stellt die ökonomischen Probleme Mecklenburg-Vorpommerns und entsprechende Ansatzpunkte für Maßnahmen unmittelbar nach der Wende synoptisch gegenüber.

Tab. 1: Ökonomische Probleme und erforderliche Maßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern 1990

Problemlagen	**Erforderliche Maßnahmen**
Unterrepräsentanz des Industriesektors	Exogene Neuansiedlungen von Unternehmen Existenzgründungen (exogen und endogen)
Industrielle Monostruktur (Nahrungsmittelgewerbe, Schiffbau)	Schaffung zusätzlicher industrieller Arbeitsplätze bei gleichzeitiger Diversifizierung des Branchenportfolios
Unterrepräsentanz des Dienstleistungssektors	▪ Tertiärisierungsinitiativen über Ausgründungen von dienstleistungsorientierten Tätigkeiten aus bestehenden Industrieunternehmen ▪ Neuansiedlungen ▪ Existenzgründungen insbesondere von unternehmensorientierten Dienstleistungen zur Diversifizierung des DL-Portfolios
Fehlender Mittelstand	Existenzgründungen zum Aufbau eines KMU-Bestandes
Missverhältnis zwischen Beschäftigtenzahl und Umsatz in bestehenden Unternehmen	Umfassende Rationalisierungsmaßnahmen[3] zur Steigerung der Produktivität
Eigenkapitalschwäche	Möglichkeiten zur Substitution von Eigenkapital Attraktion kapitalkräftiger Investoren

Quelle: Eich-Born

Vor dem Hintergrund der Problemlagen und zum Einsatz gebrachter Fördermaßnahmen ist die Frage zu klären, ob es einer wirkungsvolleren Ausgestaltung des „Förderns" bedarf (Jibke-Seidl 2005: 3), mit anderen Worten: Liegen Fehler im System? Dies schließt sowohl eine sektoral als auch geografisch orientierte Analyse ein.

4.2 Sektorale Bestandsaufnahme

Von 1990–2004[4] sind im Rahmen der GA 5,4 Mrd. Euro als Fördermittel geflossen (ergänzt durch EFRE), das entspricht 3.100 Euro je Einwohner. Das gesamte Investitionsvolumen betrug 17,2 Mrd. Euro bzw. 9.900 Mio. je Einwohner.

Vereinfacht ausgedrückt konnten mittels 1,1 Euro Förderung 2,3 Euro aus anderen Kapitalquellen generiert werden. Insofern kann durchaus von einem *Anreizerfolg* der Förderung in Mecklenburg-Vorpommern gesprochen werden.

78 % des gesamten Investitionsvolumens flossen direkt der gewerblichen Wirtschaft zu, der Rest ging an die wirtschaftsnahe Infrastruktur. Für Letztere stand der geförderte Anteil zum Gemeindeanteil im Verhältnis von 2:1. In der gewerblichen Wirtschaft ist das Verhältnis erheblich günstiger: 1:3 Euro.

Abb. 5 und Abb. 6 geben einen Überblick über die Distribution der Fördermittel im verarbeitenden Gewerbe und Dienstleistungssektor, wobei sowohl die ersten 10 Jahre von 1990–1999 als auch der jüngere Zeitraum von 2000–2005[5] berücksichtigt worden

[3] Das Nahrungsmittelgewerbe erwirtschaftete 1989 „nahezu die Hälfte der industriellen Warenproduktion (49,7 %) mit knapp einem Viertel der Industriebeschäftigten (22,8 %). Demgegenüber erarbeitete rund ein Drittel der Industriebeschäftigten (33,5 %) im Maschinen- und Schiffbau ein Fünftel der industriellen Warenproduktion (19,8 %). Weit abgeschlagen folgte auf Rangposition drei die Elektroindustrie mit 4,8 % der industriellen Warenproduktion und 9 % der Industriebeschäftigten." (Eich-Born 2005: 26).

[4] Die Daten stammen aus einer kreisbezogenen Statistik des Wirtschaftsministeriums Mecklenburg-Vorpommern und umfassen die tatsächlich geflossenen Mittel bis zum 31. Dezember 2004 und die Bewilligungen bis 2007.

[5] Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

sind, um eventuelle Schwerpunktverlagerungen im Zuge des Lissabon-Prozesses[6] aufzuzeigen.

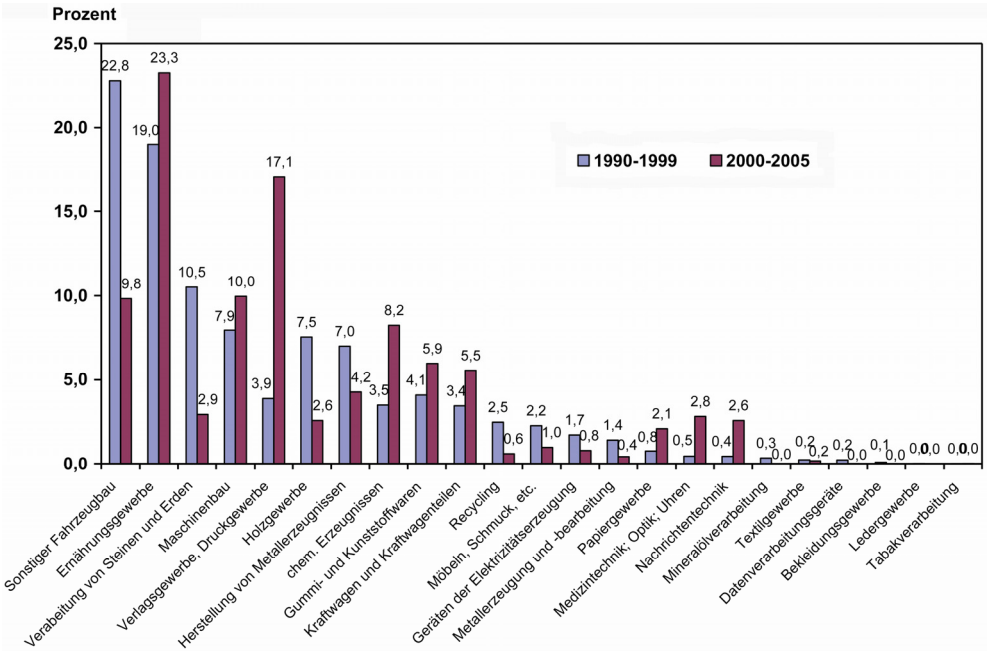
Die Gesamtübersicht für das verarbeitende Gewerbe legt offen, dass in den vergangenen 16 Jahren Regionalförderung *strukturerhaltend* ausgerichtet war, insofern erweist sie sich als pfadabhängig. Eine tragende Säule war der von der Bundesregierung nach der Wiedervereinigung implementierte *Erhalt industrieller Kerne*, der sich auf die bestehenden endogenen industriellen Potenziale konzentrierte und von der GA mitfinanziert wurde. Privatisierung, subventionierte Rationalisierung der bestehenden Industrie sollten deren Wettbewerbsfähigkeit herstellen. Dies umfasste auch Umstrukturierungsmaßnahmen über Ausgründungen zwecks Entwicklung eines Mittelstands.

Von 1990 bis 1999 gingen nahezu jeweils ein Viertel aller Fördermittel in die ohnehin schon dominanten Branchen Schiffbau (sonstiger Fahrzeugbau) und Ernährungsgewerbe. Weitere 10,5 % gingen in die Verarbeitung von Steinen und Erden und sind dem Nachholbedarf im Bausektor geschuldet. Auf Rang 4 folgt der Maschinenbau mit 7,8 %, der nach wie vor stark in die Wertschöpfungskette Schiffbau einbezogen ist. Der Erhalt industrieller Kerne war in den unmittelbaren Nachwendejahren zwingend, wenn nicht das gesamte industrielle Rückgrat Mecklenburg-Vorpommerns dem Transformationsprozess zum Opfer fallen sollte. In diesem Sinne lässt sich die bisherige Fördermittelpraxis nach dem Prinzip „Stärken zu stärken“ verstehen, auch wenn es sich um sogenannte altindustrielle Branchen handelt.

Nach Abschluss der Modernisierungsmaßnahmen in bestehenden Branchen hätte die Förderpolitik einen Wechsel zu einem neuen Paradigma vollziehen müssen durch Konzentration der Anstrengungen auf Diversifizierung des Branchenportfolios. Die Mittelvergabe der letzten 6 Jahre zeigt aber nur hinsichtlich des Schiffbaus einen strategischen Wechsel (hier: sonstiger Fahrzeugbau), der weniger durch nationale Förderpolitik als vielmehr durch Regulationsmechanismen der EU initiiert worden ist. Die Beihilfenregelung war von 2000 bis 2003 ausgesetzt, das erklärt den Bedeutungsverlust der Branche im Rahmen der Förderung. Nach einer kurzfristigen Wiedereinführung bis einschließlich 2005 sind Betriebsbeihilfen für diese Branche innerhalb Europas für die Zukunft grundsätzlich untersagt (Eich-Born, Hassink 2005b; Eich-Born 2005c). Vor dem Hintergrund der globalen Marktsituation im Schiffbau mit Überkapazitäten, Dumpingpreisen und hohen Lernkurveneffekten in den asiatischen Großwerften ist diese Regelung zu begrüßen, zumal sie Mittel für eine Diversifizierungsstrategie freisetzt. Jedoch hat sich die notwendige Ausweitung industrieller Standbeine nicht durchsetzen können. Nach wie vor ist das Ernährungsgewerbe eine starke Empfängerbranche. Relativ betrachtet hat sie sogar um 4,3 Prozentpunkte zugelegt, absolut gesehen liegt die jährliche Förderintensität jedoch mit 8,9 Mio. Euro erheblich niedriger als zuvor (16,8 Mio. Euro).

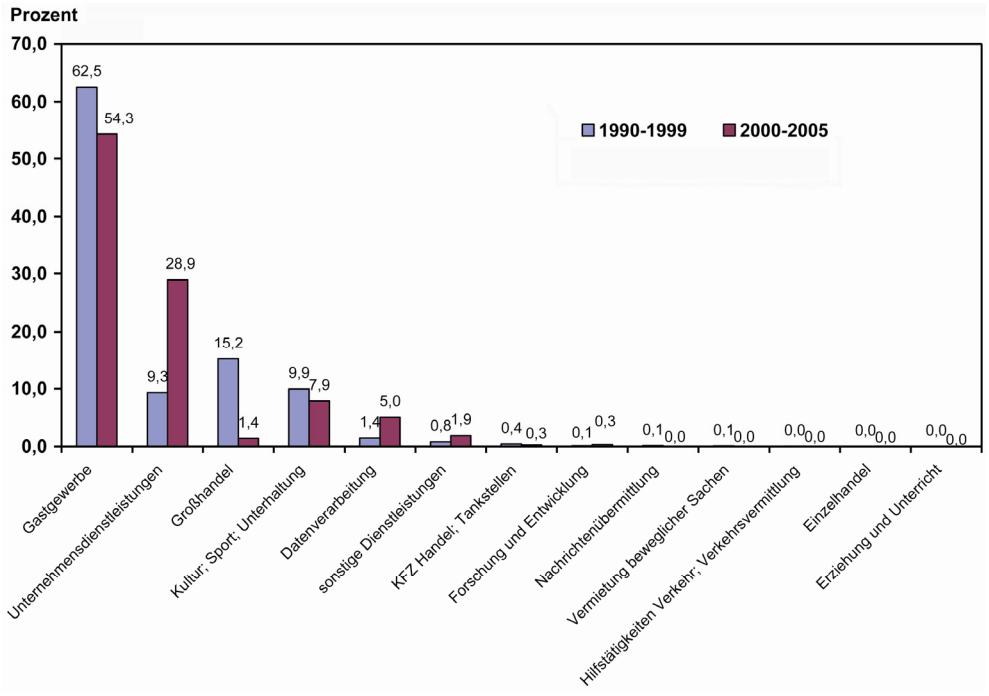
[6] 2000 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU-15-Staaten, bis zum Jahr 2010 die Europäische Union zur „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Region der Welt“ zu machen. Damit verbunden war eine Schwerpunktverlagerung auf Stärkung der Forschungskapazitäten, Förderung des Unternehmertums, Förderung der Informationsgesellschaft, Integration von Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Abb. 5: Distribution der Fördermittel (GA und EFRE) im verarbeitenden Gewerbe nach Branchen (1990–1999: 882,8 Mio. Euro; 2000–2005: 229,2 Mio. Euro)[7]



Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Berechnungen und Darstellung: Kessler und Eich-Born

Abb. 6: Distribution der Fördermittel (GA und EFRE) im Dienstleistungssektor nach Branchen (1990–1999: 890,5 Mio. Euro; 2000–2005[8]: 243,7 Mio. Euro)



Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Darstellung und Berechnung: Kessler und Eich-Born

[7] Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

[8] Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

Ein Blick über alle anderen Branchen hinweg zeigt für den jüngeren Zeitraum durchaus kleinere Diversifizierungserfolge, sogar in den forschungs- und entwicklungsintensiven und damit für die regionale Wohlstandsentwicklung positiv einzuschätzenden Wirtschaftsbereichen wie chemische Industrie (hier: Biotechnologie), Kraftwagen und Kraftwagenteile, Medizintechnik, Nachrichtentechnik. Allerdings sind die Erfolge noch zu gering, um sich durchschlagend beschäftigungspolitisch auswirken zu können. Die Anstrengungen reichen nicht aus, um Zielvorgaben der Lissabon-Strategie gerecht werden zu können, da diese Branchen nicht vorrangig in den Bereichen Wissen, Innovation und Aufwertung des Humankapitals gefördert worden sind (EU-Kommission 2005a).

Die gleichwertige Förderung von verarbeitendem Gewerbe und Dienstleistungen über den gesamten Untersuchungszeitraum 1990 – 2005 hinweg in Höhe von jeweils 1,1 Mrd. Euro (Abb. 5) mag im Tertiärisierungszeitalter Anstoß zu Kritik geben, vor allen Dingen jedoch die rückläufige Förderintensität pro Jahr im jüngeren Untersuchungszeitraum (40,6 gegenüber 89 Mio. Euro). Die Unterrepräsentanz des Industriesektors erschwert ausgeprägte intersektorale Verflechtungsbeziehungen, vor allen Dingen wenn für eine wissensorientierte Tertiärisierung die entsprechende Basis im Industriesektor fehlt.

Die Förderwirklichkeit des tertiären Sektors spiegelt ebenso wie im verarbeitenden Gewerbe Pfadabhängigkeiten des Landes wider: Traditionellerweise ist der Tourismus bzw. das Gastgewerbe dominant, die Wurzeln dafür wurden im 19. Jahrhundert mit den Kaiserbädern gelegt. Die Modernisierung dieses Standbeins hatte ganz im Sinne des Erhalts bestehender Kerne Vorrang. Alleine von 1990 bis 1999 sind 62,5 % aller Mittel in das Gastgewerbe geflossen, für den jüngeren Untersuchungszeitraum sind es immerhin noch 54,3 %. Saisonalität und geringes Lohnniveau in dieser Branche lassen jedoch kaum Wohlstandssprünge erwarten.

Auf Position 2 rangieren allerdings erst im jüngeren Untersuchungszeitraum Unternehmensdienstleistungen (29 %), die gegenüber der ersten Phase erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Sie lösen ganz zu Recht Großhandel sowie Kultur-, Sport und Unterhaltung von den vorderen Rangplätzen ab, da sie eine wichtige Voraussetzung für den Aufbau einer gesunden industriellen Basis darstellen. Auf tieferer Disaggregationsstufe (3-Steller) ergibt sich jedoch ein Übergewicht von einfachen, nicht-wissensintensiven Dienstleistungen. Für eine Diversifizierung der gewerblichen Wirtschaft, Schaffung einer marktstrategisch günstigen Position sind aber intelligente Dienstleistungen gefragt, wie sie z. B. von Ingenieuren zur Verfügung gestellt werden. In dieselbe Richtung zeigen die geringen Anteile von Forschung und Entwicklung, Erziehung und Unterricht, Nachrichtenübermittlung und Datenverarbeitung an der Förderung. Sie sind Grundlage für

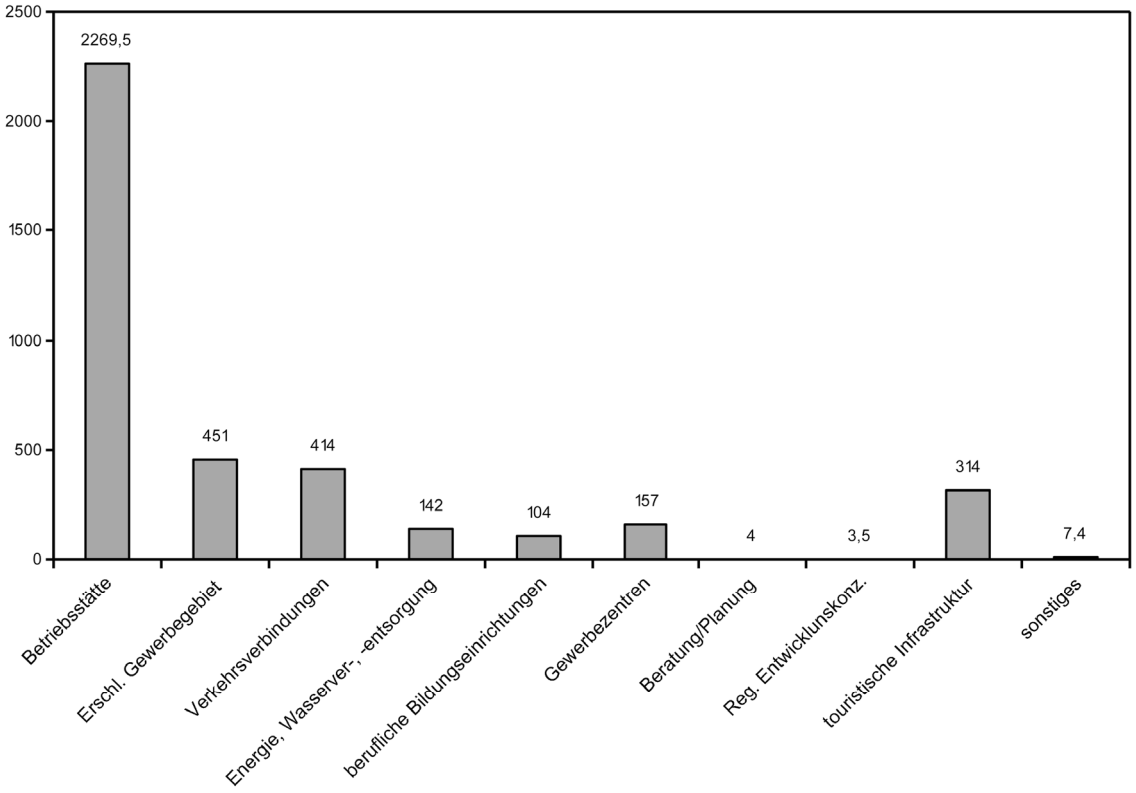
- die Schaffung neuer Produkte
- Erschließung neuer Märkte
- Reproduktion alten und Generierung neuen Wissens, um innovativ zu bleiben

Sie garantieren die erforderliche Geschwindigkeit bei der Analyse von Datenfluten und ihrer Vermittlung im schnelllebigen Zeitalter der Globalisierung.

Die erforderliche Anpassungsfähigkeit und nachhaltiges Wirtschaftswachstum gelingen nur mit Zugang zum Wissensnetz, also online.

Die Aufgliederung von GA-Mitteln nach Investitionsart gibt ebenfalls zu denken. Auch hier hapert es an einer Lissabon-strategischen Umsetzung (Abb. 7).

Abb. 7: Aufgliederung von GA-Mitteln nach Investitionsart in Mio. Euro 1990–2005



Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Darstellung und Berechnung: Eich-Born

- Regionale Entwicklungskonzepte, die regionale Visionen auf der Basis bestehender endogener Potenziale formulieren sollen, wurden lediglich mit 3,5 Mio. Euro gefördert und werden im Nachgang kaum beachtet, weil Förderpolitik sich auf politischer Seite auf die Position des Abwartens auf Antragseingänge zurückgezogen hat. Eine Initiation endogener Potenziale durch eine regional verankerte Organisation, wie es vergleichsweise in Finnland, Schottland und Irland üblich ist, findet nicht statt. In den Regionen existente Wirtschaftsfördergesellschaften können aufgrund fehlender „manpower“ und entsprechender Kompetenzen dieser Anforderung kaum genügen.
- Auf Betriebsstätten bezogene Ausgaben machen den prominentesten Teil an den Gesamtmitteln aus mit 2,3 Mrd. Euro. Es handelt sich um Zuschüsse für zu errichtende, zu erweiternde, zu erwerbende, zu verlagernde und zu rationalisierende Unternehmen, wobei der reine Rationalisierungsanteil sehr gering ist (237 Mio. Euro). Investitionen in Bauten überragen Investitionen in Ausrüstungen, wobei letzteren zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit Vorrang einzuräumen wäre (BM WT 2006). Es folgen dann mit weitem Abstand
- Erschließung von Gewerbegebieten
- Verkehrsverbindungen. Beide Investitionen sind ebenfalls wiederum als Investitionen in Beton zu bewerten, die zwar in den unmittelbaren Nachwendejahren zwingend waren. Mittlerweile sind die neuen Bundesländer auf einem höheren Entwicklungsstand als die alten. Innovative Verkehrsverbindungen, wie etwa Breitband, wären jedoch hilfreich. So ist das Rechenzentrum der Universität Greifswald derzeit den Anforderungen auf der Basis ihrer bisherigen Technologie nicht mehr gewachsen. Die Förderrichtlinien decken den Bedarf des Rechenzentrums jedoch nicht ab.

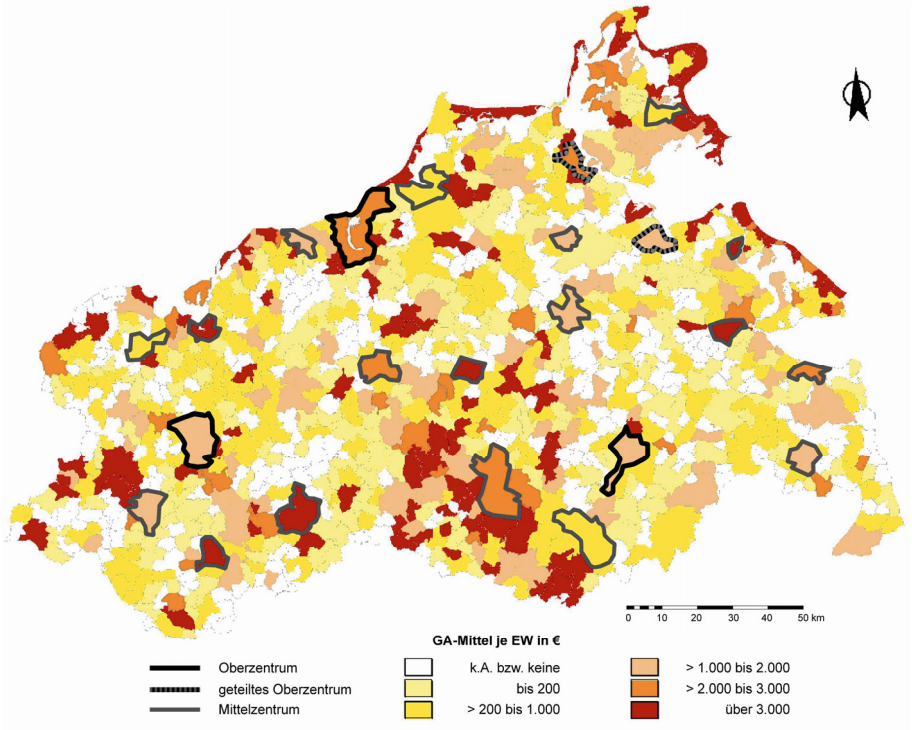
An den schlechten technologischen Voraussetzungen und mangelnder Förderwürdigkeit scheitern Möglichkeiten notwendiger globaler Andockung.

- Investitionen in die touristische Infrastruktur, wozu Seebrücken, Strandpromenaden, Kurparks, Rad- und Wanderwege, Erschließung touristischer Erholungsgebiete und Schwimmbäder zu zählen sind, waren in der Vergangenheit aus Gründen des Nachholbedarfs wichtig. Heute sollten sie durch Vernetzung von Kulturprogrammen ersetzt werden, um den Auslastungsgrad der Bettenkapazitäten zu erhöhen (zurzeit 40 %).

4.3 Geografische Bestandsaufnahme

Eine geografische Distributionsanalyse setzt sich leicht dem Vorwurf aus, die falsche Bezugsgröße gewählt zu haben. Um dieses Totschlagargument aus den Angeln zu heben, wurden insgesamt drei Bezugsgrößen zurate gezogen, die nahezu identische Raummuster offenlegen. Abbildungen 8 bis 10 stellen die Fördermitteldistribution nach Gemeinden bezogen auf Einwohner, Fläche sowie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte dar.

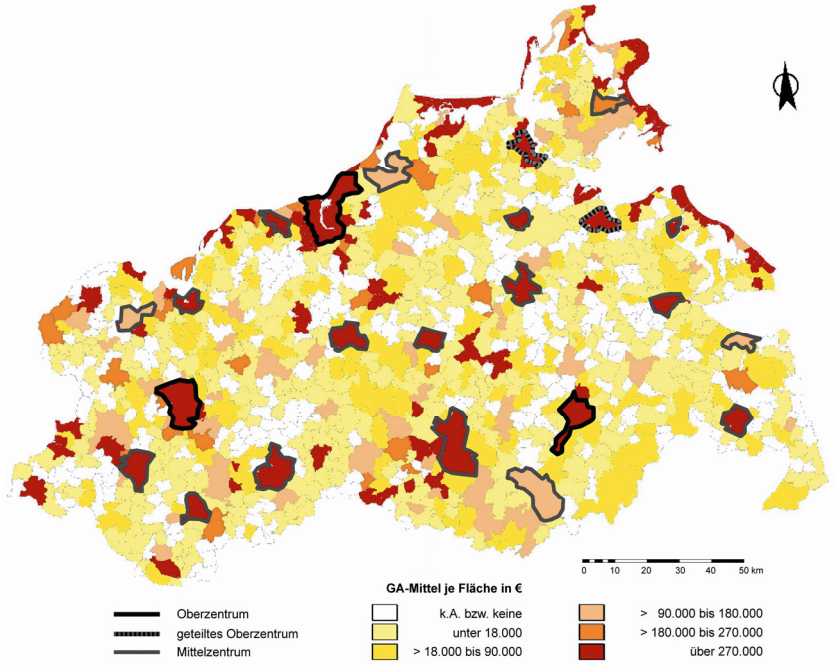
Abb. 8: Fördermitteldistribution 1990–2005[9] (Gemeindebasis Euro je Einwohner)



Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern; Darstellung und Berechnung: Marcel Kessler

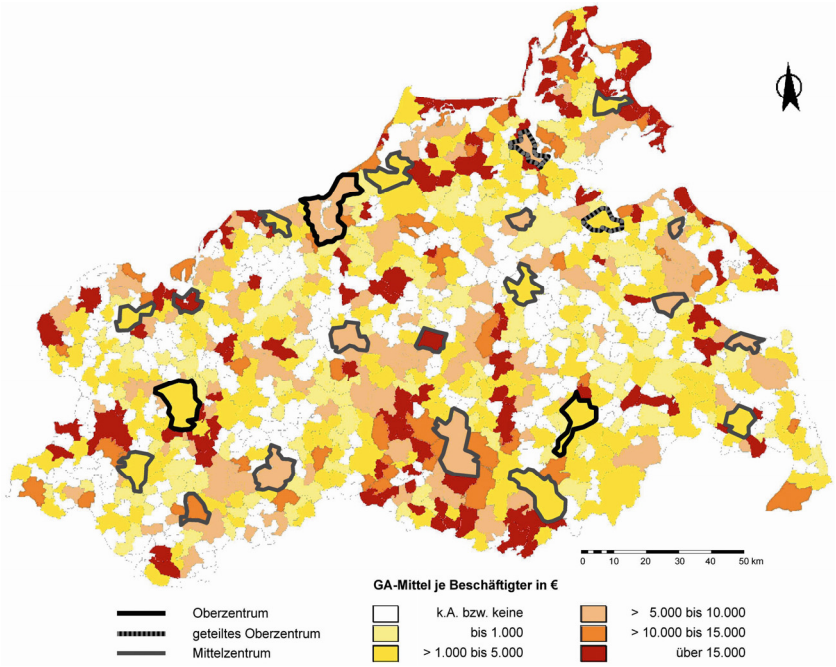
[9] Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

Abb. 9: Fördermitteldistribution 1990–2005[10] (Gemeindebasis in Euro km^2)



Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern, Darstellung und Berechnung: Marcel Kessler

Abb. 10: Räumliche Verteilung der Fördermittel je sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1990–2005[11] auf Gemeindebasis in Euro



Quelle: Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005, Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern, Berechnungen und Darstellung: Marcel Kessler

[10] Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.
[11] Die Daten beziehen sich auf den Zeitraum 1990 bis einschließlich Mai 2005.

Auf den ersten Blick sieht der Betrachter die These vom *Gießkannenprinzip* bestätigt. Die Berücksichtigung regionalentwicklungspolitischer Schwerpunkträume entkräften diesen Vorwurf nur zum Teil.

Nach dem Wachstumspolansatz sollte für die *Oberzentren* und sie umschließende Gemeindegürtel eine deutlich höhere Förderung erwartet werden. Dies ist nicht der Fall. Lediglich bezogen auf die Fördermittel je Flächeneinheit (je km^2) haben die Oberzentren Schwerin, Rostock und Neubrandenburg die höchste Förderkategorie erhalten. Das geteilte Oberzentrum Stralsund-Greifswald ist auf Förderrang 2 positioniert. Um den strukturschwachen Raum Vorpommern langfristig entwickeln zu können, wäre eine stärkere Konzentration der Mittel auf diese beiden „Ballungsgebiete“ und ihr unmittelbares Umland zwingend. Mit Blick auf die beiden anderen Bezugsgrößen –Einwohner und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – erreicht keines der Oberzentren die Höchstkategorie. Die Oberzentren im Landesinneren, Schwerin und Neubrandenburg, als auch Greifswald als südliche Komponente des vorpommerschen geteilten Oberzentrums (Stralsund) sind bezüglich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sogar sehr schwach aufgestellt (1.000 bis 5.000 Euro). Stralsund profitiert offensichtlich von seiner strategischen Lage als Tor nach Rügen (5.000 bis 10.000 Euro). Hier wurde kräftig in die touristische Infrastruktur investiert.

Die Vernachlässigung der Oberzentren als Förder- und Entwicklungsschwerpunkte ist ein Fehler, denn größere Ballungszentren haben größere Wachstumsperspektiven. Dort siedeln sich insbesondere überregionale Dienstleistungen wie Finanz- und Beratungsdienste, Medien und Tourismus an, Branchen, die in Deutschland schneller als andere Bereiche der Wirtschaft wachsen. In der Nähe von touristischen Schwerpunkträumen gelegen, stellen sie eine wichtige Größe als kulturelles Hinterland dar. Gerade für die Oberzentren würde sich eine tourismusbezogene Kulturstrategie anbieten (Geppert 2003: 411).

Die damit einhergehende Attraktivitätssteigerung der Oberzentren wirkt wiederum kumulativ verursachend auf investitions- und zuzugswillige Akteure. Die Einwerbung qualifizierter Geschäftsführer für wachsende Unternehmen ist z. B. an Standorten wie Greifswald schwierig, da der nachzuholende Ehepartner in der Region entweder keinen adäquaten Arbeitsplatz findet oder die kulturelle Ausstattung des Umfeldes bemängelt. Dies trifft auch auf Berufungsverfahren an der Universität in Greifswald zu. Über eine Förderung des Kulturraumes Greifswald ließe sich langfristig ein Wirtschafts- und Wissenschaftsraum entwickeln. Das setzt jedoch die Einbindung von Kulturprojekten in die Förderregularien voraus. Großbritanniens altindustrielle und dementsprechend krisengeschüttelte Oberzentren verzeichnen in den letzten Jahren positive Entwicklungstrends, die u. a. auf entsprechende Bindung von Fördermaßnahmen an die urbanen Kerne und tourismusorientierte, innovative Infrastrukturen (Kultur und Freizeit) zurückzuführen sind.

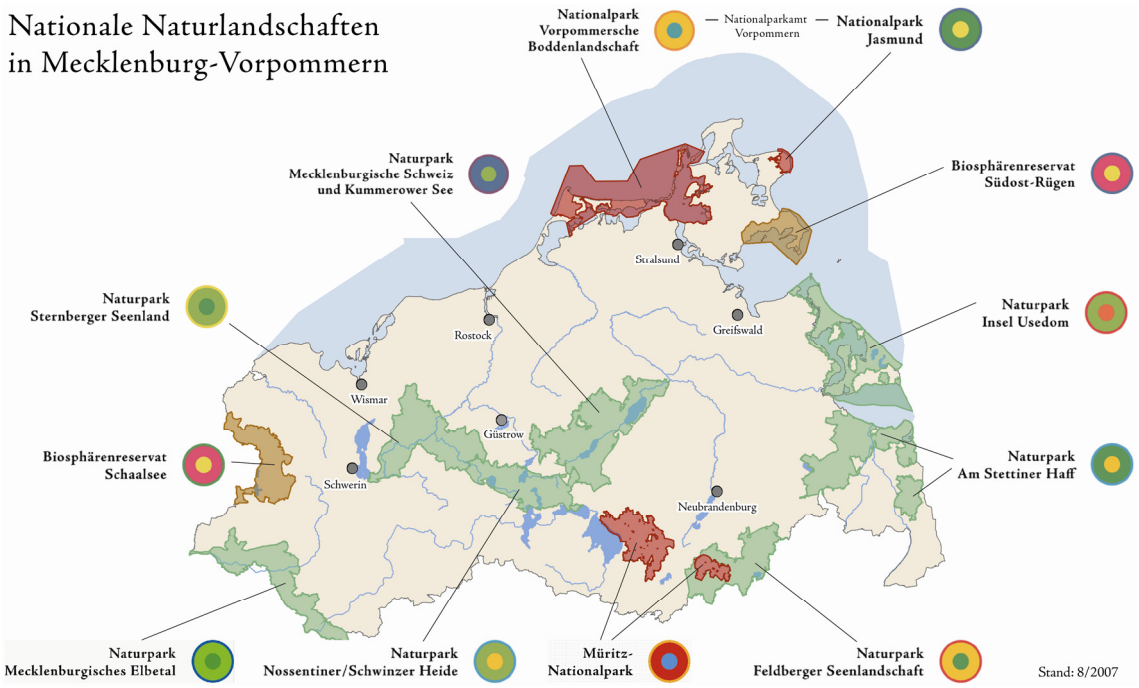
Im Reigen der *Mittelzentren* ragen Wismar und Teterow, inmitten der Mecklenburger Schweiz gelegen, für alle drei Bezugsgrößen als Spitzenreiter hinsichtlich Fördermittelaquisition heraus. In beiden Fällen ist es gelungen, neben einer strukturerhaltenden Förderpolitik (in Wismar: Werften) auch strukturgestaltende Maßnahmen umzusetzen. Zu nennen ist insbesondere die Ansiedlung eines Holzclusters in Wismar, das aus insgesamt vier Unternehmen besteht, die innerhalb einer Wertschöpfungskette miteinander verflochten sind. In Teterow ist über den Ausbau touristischer Infrastruktur und mit Errichtung des Biomedizintechnikums die Ansiedlung eines Biotechnologieunternehmens geglückt: Plasmaselect GmbH. Zwar war diese Ansiedlung kein Erfolg, aber nach dem Verkauf des Unternehmens an einen international agierenden Akteur, Miltenyi

Biotec GmbH, bieten sich Möglichkeiten der regionalen Weiterentwicklung und globalen Anbindung heraus. Ein Synergieeffekt auf einen anderen Wirtschaftsbereich konnte mit der Ansiedlung von ComPack Teterow erzielt werden. Das Unternehmen stellt Verpackungsmittel aus nachwachsenden Rohstoffen her.

In Ober- und Mittelzentren ist mit den Hochschulen (Wismar, Rostock, Stralsund, Greifswald und Neubrandenburg) wichtiges endogenes Potenzial vorhanden, das förder- und entwicklungspolitisch nach einer wissenschaftsbezogenen Strategie verlangt, jedoch im Rahmen der Fördermittelvergabe nicht nachweisbar ist. Im Gegenteil, eine auf Sparen ausgelegte Ressortpolitik zerstört wichtiges endogenes Potenzial. Dem Land fehlen aufgrund seiner schwachen industriellen Basis Forschungs- und Entwicklungskapazitäten in Unternehmen (Eich-Born 2005). Hier könnten die Hochschulen des Landes entsprechende Kapazitäten in den Transformationsprozess einbringen. Das setzt die Ausrichtung des Universitätsprofils auf das angestrebte und vorhandene Wirtschaftsprofil voraus.

In ländlichen Gemeinden lassen sich ausgesprochen viele Standorte mit Höchstfördersätzen für alle drei Bezugskategorien mit nahezu identischem Raummuster ausmachen. Nur zum Teil betrifft dies sogenannte Großschutzgebiete (vgl. hierzu Abb. 11).

Abb. 11: Großschutzgebiete in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern

Auch Förderung von Investitionen in touristische Schwerpunktgebiete wie den Darß, die Inseln Rügen und Usedom sowie die Mecklenburgische Seenplatte sind grundsätzlich nicht als Gießkannenvergabe zu beurteilen. Da der Tourismus zu den deklarierten strategischen Standbeinen des Landes gehört, ist eine solche Förderung sinnvoll. Aufgrund der Größe der Flächen, sollten in entsprechender Weise zukünftig Konzentrationen vorgenommen werden. Von weiteren Investitionen in Bettenkapazitäten ist bei einer Auslastung von 40 % abzusehen. Vielmehr ist die Schaffung von tourismusbezogenen Netzwerken gefordert, die Chancen auf Auslastung erhöhen.

Unabhängig von den schon angesprochenen Großschutz- und touristischen Schwerpunkträumen sind erhebliche Fördermittel auch in rein ländliche Regionen geflossen, von denen keine nennenswerten Effekte ausgegangen sind. Die Förderfälle waren entweder zu klein, um Multiplikatoreffekte zu erzeugen, oder sehr groß, z. T. als Doppelstrukturen angelegt, und infolgedessen weniger wirksam. Prägnantestes Beispiel ist die Förderung des Flugverkehrssystems. Ohne Zweifel sollte Mecklenburg-Vorpommern in das globale Flugverkehrsgeschehen eingebunden sein. Es muss angezweifelt werden, ob dies über Förderung von insgesamt 20 Flugplätzen realisierbar ist, davon alleine drei Großprojekte in Rostock-Laage, in Parchim und Neubrandenburg (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 1998). Mit 1,7 Mio. Einwohnern im Land ergibt sich für die drei Regionalflughäfen die Konsequenz: „Zum Sterben zu viel, zum Leben zu wenig."

4.4 Arbeitsplätze und Existenzgründungen

Ein Blick auf die gesicherten und neu geschaffenen Arbeitsplätze legt ein weiteres Manko bzw. Implementationsversagen (Schmid 2003) bisheriger Förderpolitik offen: *Mitnahmeeffekte*. 97.620 gesicherten stehen nur 80.303 neu geschaffene Arbeitsplätze für den Zeitraum von 1990–2004 gegenüber (Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005). Das Verhältnis legt negative Anreizeffekte nahe im Sinne von Investitionen, deren Ergebnis auch ohne Förderung erzielt worden wäre. Der Antragsteller beantragt die Förderung nur, um den geldwerten Vorteil mitzunehmen. Der Maßnahmeerfolg hätte sich unter diesen Umständen auch ohne Förderung eingestellt. Das Zahlenverhältnis spricht aber auch für *Substitutionseffekte*, die sich einstellen, wenn der Investor dazu verleitet wird, einen den Regeln entsprechenden Antrag zu formulieren, die unternehmerische Entscheidung wird somit nicht vom Markt beeinflusst, sondern von förderpolitischen Rahmenbedingungen. Ihre nachhaltige Wirksamkeit muss daher stark angezweifelt werden.

Existenzgründungen können einen wesentlichen Beitrag zu regionalem Wachstum leisten, aber auch ihr Anteil an den geförderten Arbeitsplätzen ist erschreckend gering: 156.164 geförderten Arbeitsplätzen in bestehenden Betrieben stehen nur 21.757 Arbeitsplätze in Existenzgründungen gegenüber (Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern 2005). Hier erweist sich das Land wiederum als ausgesprochen pfadabhängig, denn ein gewachsenes Unternehmertum existiert nicht. Dieses zu generieren, setzt eine wirksamere Implementation voraus, die an den Wurzeln des Bildungssystems ansetzt und die Menschen aus der Region auf einem langen Entwicklungspfad quasi an die Hand nimmt. Der Begriff des Paradigmenwechsels ist in diesem Sinne zu verstehen. Das operationelle Programm für den ESF zeigt, dass er für diesen Fonds vollzogen worden ist (Tab. 2). ESF und EFRE ergänzen in den neuen Ländern das nationale Programm. Die Tabelle stellt das Fördervolumen der alten und der neuen Förderperioden gegenüber und gibt die Anteile der Lissabon-strategischen Schwerpunktsetzungen an der Gesamtförderung an. Danach hat der ESF in der Tat einen Paradigmenwechsel vollzogen. Ab sofort werden alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der nationalen Arbeitsagentur überlassen. Stattdessen wurde der Schwerpunkt der Förderung von *Sozialkapital- auf Humankapitalbildung* verlagert. Bei rückläufiger Fördersumme sind die innovativen Fördermaßnahmen von 26 auf 87 % angestiegen. Dahinter verbirgt sich Förderung von Schulbildung/Jugendarbeit, Ausbildung, Weiterbildung/Qualifikation, Forschung und Entwicklung sowie Netzwerktätigkeit. Der EFRE bleibt mit seiner Steigerung von 9,7 auf 22,7 % weit hinter dem ESF zurück. Es bleibt zu hoffen, dass entsprechende Rückkopplungseffekte vom ESF auf den EFRE und die GA in den nächsten Jahren noch zu einem Paradigmenwechsel beitragen.

Tab. 2: ESF und EFRE-OP-Programme 2000–2006 und 2007–2013: Fördersummen und Anteil innovativer Projekte[12]

Zeitraum	ESF		EFRE	
	Gesamtsumme	Innovativer Anteil	Gesamtsumme	Innovativer Anteil
2000–2006	614	26,1 %	1607,0	9,7 %
2007–2013	401	87,1 %	1252,4	22,7 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000 bis 2006 sowie der Operationellen Programme des ESF und des EFRE für die Förderperiode 2007 bis 2013

5 Notwendigkeit einer neuen „Raumsicht“: Clusterbezogene Verbesserungsansätze

Mangelhafte Diversifizierungserfolge, geringe Anzahl von Neuansiedlungen, niedrige Existenzgründungs- und arbeitsplatzbezogene Ergebnisse und „beleuchtete Schafweiden“[13] sind zentrale Hinweise auf eine wenig effiziente Förderpolitik. Ursächlich für die eingeschränkten Erfolge ist die mangelhafte Anpassungsfähigkeit des förderpolitischen Instrumentenkastens in Deutschland. Er basiert auf theoretischen Erkenntnissen der 1950er und 1960er Jahre, in denen Massenproduktion und Massenkonsum hohe wirtschaftliche Wachstumsraten und Vollbeschäftigung verursachten und eine auf Ausgleich bedachte, flächenhaft orientierte Förderpolitik ermöglichten.

Unternehmen und Gemeinden waren Objekte der Förderung im Sinne nahezu *isoliert handelnder, individueller Akteure*. Diese „Raumsicht“ ist problematisch (Heineberg 2004). Hinter dieser Strategie steckte die Annahme, Verbesserung ökonomisch orientierter räumlicher Eigenschaften führe zwangsläufig zu regionalen Wachstumserfolgen. Damit wird die derzeitige Förderpolitik der Komplexität tatsächlich stattfindender Prozesse nicht gerecht.

Globalisierungsbedingte Intensivierung weltweiter sozialer und ökonomischer Interaktionen macht eine auf Wachstum ausgerichtete, geografisch konzentrierte Förderpolitik erforderlich.

Erklärungsmodelle der New Economic Geography sehen Wachstum und Schrumpfung von Regionen als multidimensionale, systemische Prozesse, die nicht nur einseitig ökonomisch, sondern vielmehr sozioökonomisch ausgerichtet sind und kumulative, sich selbst verstärkende Effekte in abwärts oder aufwärts gerichteten Wohlstandsspiralen bewirken. Mit dem Übergang zur Wissensgesellschaft kommt nicht nur der ökonomischen „Hardware“ sondern auch der gesellschaftlichen „Software“ – im Sinne von Forschung und Entwicklung, Wissen, Vernetzung von Wissen und Humankapitalbildung – erhöhte Bedeutung zu. Richard Florida fügt den technologie- und talentorientierten Komponenten noch eine weitere T-Komponente hinzu: Toleranz. In einer globalisierten Welt profitieren die Regionen am meisten, die gegenüber fremdem Wissen und damit für Zuwanderung offen sind. Nach Annalee Saxenian, Professorin an der Berkeley University in Kalifornien, sind ein Drittel aller Hochtechnologiegründungen im Silicon Valley während der 90er Jahre auf neue Immigranten zurückzuführen (Saxenian 1999). Auch für Deutschland hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ein ähnliches Ergebnis nachweisen können: Unternehmen in Regionen mit einem hohen Anteil

[12] Die Autorin hat auf der Basis der Ausgabekategorien und der entsprechend ausgewiesenen Finanzanteile eine Bewertung hinsichtlich Lissabonkompatibilität vorgenommen.

[13] Ein Ausspruch von Ministerpräsident Ringstorff aus seiner Zeit als Oppositionsführer, der die mangelhafte Auslastung von neu errichteten Gewerbegebieten metaphorisch zum Ausdruck brachte.

ausländischer Beschäftigter entwickeln deutlich erfolgreicher Produkte und melden mehr Patente an als jene mit einem niedrigen Anteil (FAZ vom 31.05.2007).

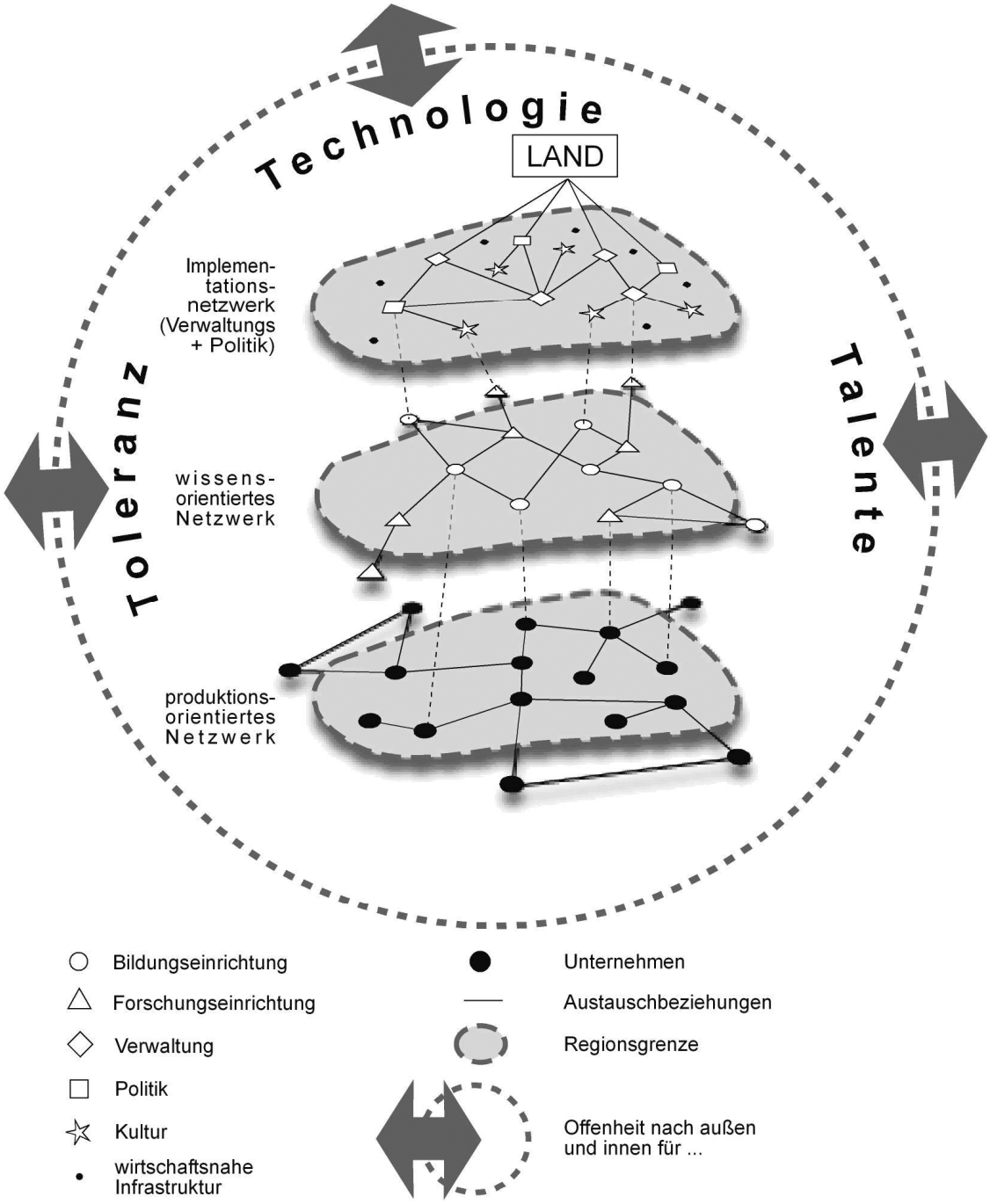
All dies setzt eine multidimensionale, systemische Konzeptionalisierung von Entwicklungs- und Förderstrategien voraus, die der Komplexität von Kausalbeziehungen einerseits und längeren Entwicklungszeiträumen von ökonomischen und gesellschaftlichen Faktoren andererseits stärker Rechnung trägt als bisher. Eine konsequente Durchsetzung des Cluster- oder Netzwerkgedankens auf der organisatorischen Ebene in den Regionen ist zwingend, damit die Bausteine des Clusters in entsprechender Weise aufeinander abgestimmt werden können.

Unter Clustern oder Netzwerken sind regional konzentrierte, komplexe Vernetzungsgebilde zu verstehen (vgl. ARL 2006: 1 ff.), in denen vor allem nicht kodifiziertes Wissen von Akteuren aus unterschiedlichsten Erfahrungsbereichen (Wirtschaft, Forschung, Bildung, Verwaltung, Politik, Kultur) zusammengeführt wird. Sie erzeugen mehr Innovationen (Prozess-, Produkt-, organisatorische Innovationen) als eine räumlich disperse Vernetzung des Wissens. Innovativität generiert in der Folge Produktivitätssteigerungen und wohlstandsorientierte Dominoeffekte.

Abbildung 12 stellt die verschiedenen miteinander verflochtenen Netzwerkebenen bezogen auf eine Region dar. Wesentliche Voraussetzungen für nachhaltige Innovativität sind neben intraregionalen auch interregionale Vernetzungen, also ein Offenbleiben für Außenkontakte und eine nicht hierarchische Ausprägung der Beziehungen, um den ungehinderten Austausch von Wissen zu gewährleisten. Diese Eigenschaften tragen zur Vermeidung von lock-ins bei.

Die regional konzentrierte Unternehmensbasis stellt das *produktionsbezogene Akteursnetzwerk* dar, das wesentliche Bausteine zur Wertschöpfungskette beisteuert und Objekt bisheriger Förderpolitik war. Diese wird überlagert von einem wissensorientierten Akteursnetzwerk, das einerseits das benötigte Humankapital aus- und weiterbildet und andererseits die notwendigen Forschungsergebnisse in produktorientierte Innovationen transferiert. Diese Ebene des Akteursnetzwerkes wurde bislang in der Förderpolitik erheblich vernachlässigt. Dem *Akteursnetzwerk aus Politik und Verwaltung* obliegt es, die notwendige Suprastruktur zur Entwicklung und Förderung der Regionen zu implementieren, wobei die oben genannten Herausforderungen unserer Zeit ebenso Berücksichtigung finden müssen wie die Tatsache, dass einzelne Regionen ganz unterschiedliche Voraussetzungen in den Entwicklungs- und Förderprozess einbringen und dementsprechend eine raumtypenspezifische Förderkulisse anzulegen ist. Das setzt die Beteiligung regionaler Akteure an Planungs- und Durchführungsprozessen voraus, mit anderen Worten die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips bis auf die Regionsebene zwecks horizontaler Koordination von Projekten mit sich gegenseitig verstärkenden Effekten.

Abb. 12: Cluster, Netzwerke und TTTs



Quelle: Eich-Born, Grafik: Mendler in Anlehnung an Bathelt und Glückler 2003

Ein Vergleich der Clusterabbildung (Abb. 12) mit Abb. 4 legt offen, dass die Regionsebene im Grunde so gut wie nicht organisatorisch berücksichtigt wird. Die vertikale Koordinationsfunktion macht auf der Landesebene bzw. einer ihr unmittelbar zugeordneten, zentral lokalisierten Landesbehörde halt. Förderanträge werden in der Regel vom Antragsteller – einem Unternehmen oder einer Gemeinde, also von unten nach oben – direkt an das Landesförderinstitut als genehmigende Instanz mit Sitz in Schwerin weitergeleitet. Eine Koordination auf der regionalen Ebene durch eine Instanz zwischen dem Mikro- und dem Makrostandort, also quasi auf der Mesoebene, findet nicht statt.

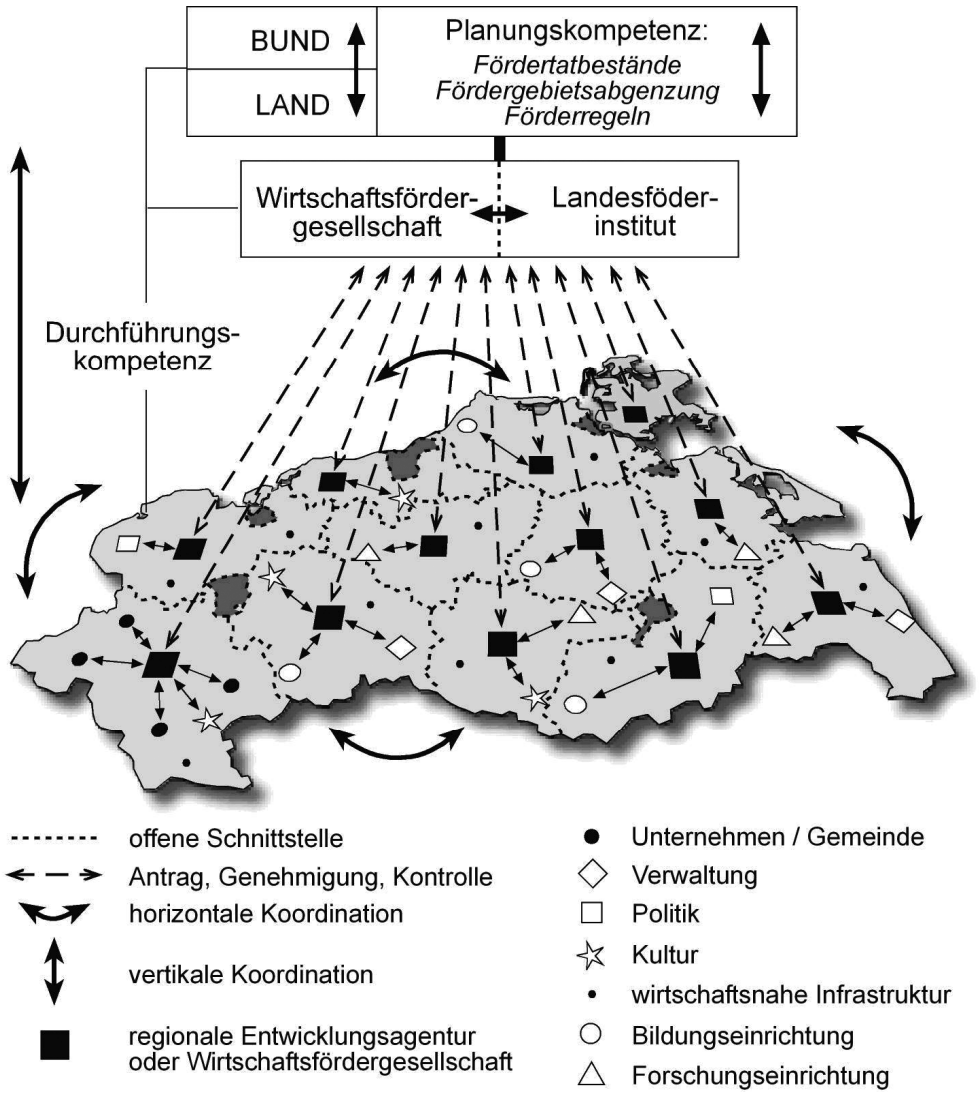
- In diesem Sinne ist die „Verteilungsmacht“ einseitig im LFI loziert und damit hierarchisch angelegt. Diese Organisationsweise ist paradoxerweise gleichzeitig Ausdruck ihrer „Verteilungsohnmacht“, denn die Masse der Anträge aus dem ganzen Land macht eine horizontale Koordination von Projekten mit gleicher Zielrichtung zur Durchsetzung von Synergieeffekten für eine Region kaum möglich. In diesem Sinne fehlt die *Komplementaritätsfunktion* eines Netzwerks.
- Die bisherige Zugehörigkeit einzelner Fonds zu verschiedenen Ressorts – EFRE und GA im Wirtschaftsministerium, ESF im Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung, ELER im Landwirtschaftsministerium – stellt ein zusätzliches Koordinations- bzw. *Komplementaritätsproblem* dar. Die Zusammenführung der Zuständigkeit für ESF und EFRE im Wirtschaftsministerium nach der Landtagswahl im September 2006 erschließt neue Möglichkeiten der Komplementarisierung und Koordination.
- Da regionale Akteure so gut wie keinen Einfluss auf die Institutionalisierung der Förderung erhalten, kommt es zwangsläufig zu *Kohärenzproblemen*, wie zahlreiche Interviews mit Akteuren in den Modellregionen Wismar, Greifswald und Neubrandenburg belegen. Sie liegen dann vor, wenn Förderrichtlinien am Bedarf der Regionen vorbei oder zu inflexibel formuliert wurden. Kohärenzprobleme resultieren auch aus der Tatsache, dass Akteure im LFI im Fall regionsangepasster Institutionalisierung kaum Wissen über die Passfähigkeit einzelner Projekte bezogen auf endogene Potenziale und kritische Massen der inFrage stehenden Region haben dürften. Derartige Abgleichungen bleiben eher dem Zufall bzw. persönlichen Engagement und Durchblick einzelner regionaler Akteure überlassen (Holzcluster in Wismar), die den direkten Kontakt zum LFI suchen und diese Zusammenhänge transparent zu machen verstehen.
- Die Gefahr von *Mitnahmeeffekten* ist sowohl durch die zentralisierte Organisation als auch durch die Institutionalisierung über Zuschüsse immanent angelegt (Mertner 2006). Geografische Ferne des LFI von geförderten Unternehmen macht kontinuierliche Kontrolle unmöglich. Missbrauch kann also erst festgestellt werden, wenn „das Kind bereits in den Brunnen gefallen ist“. Die Konstruktion des Fördermechanismus im Sinne von Zuschüssen verleitet geradezu zur Mitnahme. Geeigneter sind revolvierende Fonds. Sie verfügen über zwei Vorteile: Die Mittel werden als Kredite ausgereicht, können nach Rückzahlung wiederum neuen Fördermaßnahmen zugeführt werden. Zwar mag es auch unter dieser Konzeptionierung zu Ausfällen kommen, allerdings dürfte der Fall eines „verlorenen“ Zuschusses wesentlich seltener vorkommen. Diese Lösung birgt ferner den Vorteil in sich, dass Darlehen durch Banken als Eigenkapital angerechnet werden. Kapitalschwache Unternehmen werden so besser in die Lage versetzt, zusätzliche Kredite aufzunehmen. Nach 16 Jahren ist diese Förderkonstruktion in Mecklenburg-Vorpommern endlich in Teilen umgesetzt.

  Ein Blick in das benachbarte Ausland – Finnland, Schottland und Irland[14] – legt offen, dass netzwerkunterstützende, regional verankerte Organisationsstrukturen zur

[14] Hämelinnea in Finnland, Highlands and Islands in Schottland und Südostirland. Auf eine umfassende Darstellung dieser Regionen hinsichtlich ihrer Struktur, Organisation und Institutionalisierung der Förder- und Entwicklungspolitik soll an dieser Stelle verzichtet werden, da es Umfang und Rahmen dieser Veröffentlichung sprengen würde. Vielmehr werden in Tab. 2 die beobachteten Eckpunkte der Rahmenbedingungen synoptisch zusammengetragen und dem deutschen bzw. mecklenburg-vorpommerschen System gegenübergestellt.

Förderung und Entwicklung in ähnlich strukturschwachen Regionen zu erheblichen Erfolgen geführt haben. Abb. 13 stellt eine Organisationsstruktur der Förder- und Entwicklungspolitik für Mecklenburg-Vorpommern vor, die in ähnlicher Form in den genannten Ländern implementiert worden ist.

Abb. 13: Regionale Entwicklungsagenturen: notwendige Bausteine in der Förder- und Entwicklungspolitik



Quelle: Eich-Born, Grafik: Mendler

- Eine zentrale Aufgabe dieser *regionalen Entwicklungsagenturen* (REA) ist das systematische Aufspüren der endogenen Potenziale, denen bislang die kritische Masse fehlt. „Eine stärkere Wahrnehmung kann zu besseren Förderungen seitens der Politik führen“ (Menzel, Fornahl 2005: 137). Derzeit wird von keiner Verwaltungseinheit des Landes diese Aufgabe, *Identifikation von Entwicklungspotenzialen*, wahrgenommen. Die REA-Aufgaben umfassen aber erheblich mehr, wie der Erfahrungsaustausch mit den Vergleichsregionen offenlegte.
- Sie übernehmen das, was in der deutschen Förderungsorganisation zurzeit noch unterkonzeptionalisiert ist, die *Steuerung von Förder- und Entwicklungsprozessen* innerhalb ihrer Region. Oft wird von deutschen Administratoren der Förderung als Gegenargument darauf beharrt, dass die sogenannten Regionalmanager, die seit

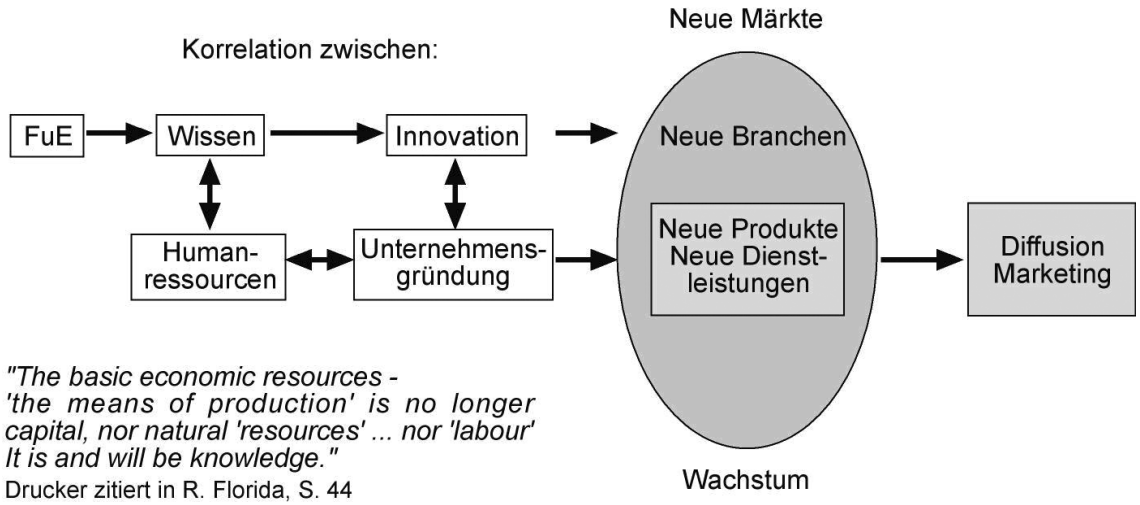
1995 laut Rahmenplan berufen worden sind, nicht die erwarteten Ergebnisse realisieren konnten. Ein Blick auf die Konzeption dieses Regionalmanagements macht deutlich, dass dies so auch nicht funktionieren kann. Es handelt sich in der Regel um Einzelpersonen, die aus einem Fonds für kurze Zeit finanziert werden (2 bis 3 Jahre). Oftmals kommt es zu Doppelstrukturen durch Finanzierung von zwei isoliert agierenden Einzelpersonen aus zwei verschiedenen Fonds, die dann in Konkurrenz zueinander innerhalb der gleichen Region agieren. Selbst in Kooperation miteinander wären sie nicht in der Lage, der Komplexität der Anforderungen gerecht zu werden. Gleiches gilt für regionale Wirtschaftsgesellschaften, die durch die Verstrickung ihrer Finanzierung in das Konkurrenzgerangel politischer Akteure in ihren Aktivitäten eingeschränkt werden.

- Zu den Aufgaben regionaler Steuerung zählt ferner regelmäßiges quantitatives und qualitatives *Monitoring*, um die Entwicklung des endogenen Potenzials zu verfolgen und notfalls eingreifen zu können.
- Formulierung von Entwicklungszielen im Sinne von Regionalen Entwicklungskonzepten
- direkte Beteiligung an der Planung des Förderinstrumentariums, um *Kohärenz* von regionalem Bedarf mit den Förderrichtlinien sicherzustellen.
- Beratung bei der Bearbeitung von Förderanträgen und zentrale Entgegennahme von Förderanträgen. Das kann erheblich zur *Transparenz aller geplanten Förderprojekte* für regionale Akteure beitragen und eröffnet Spielräume zur Bündelung von Projekten mit gleicher Zielrichtung zwecks Generierung von *Synergieeffekten*, die durch den Einsatz *regionaler Förderbudgets* erheblich vergrößert werden.
- Organisation von *regionalen Kommunikationsplattformen*, auf denen Wissen über die Region zusammengeführt wird. Dies erschließt weitere Möglichkeiten zur Initiation von Entwicklungsprojekten, die nicht unbedingt der Förderung bedürfen. Die Haltung des Abwartens auf den Förderantrag wird insofern durch eine *proaktive Komponent*e ergänzt.
- Einrichtungen dieser Art lassen sich auch für *Transferleistungen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft* instrumentalisieren.

Im Fall der genannten ausländischen Beispiele sind regionale Entwicklungsagenturen mit Teams von mehreren Personen aus unterschiedlichen Berufsspektren ausgestattet: Architekten, Regionalentwickler, Wirtschaftswissenschaftler, Wirtschaftsgeografen, Stadtplaner, Existenzgründungsberater, die die oben genannten Aufgaben in die Hände nehmen. Oftmals gehören sie nicht zum regionalen Verwaltungsapparat, sondern ihnen wurde nach einem Ausschreibungsverfahren die Aufgabe für die gesamte Planungsperiode übertragen. Nach Ablauf der Programmperiode können sie sich wiederum für den Job bewerben. Mit der wettbewerblichen Organisationsstruktur sind ihre Akteure zum Erfolg verdammt. Regionale Entwicklungsagenturen mit diesen Kompetenzen setzen konsequent das Subsidiaritätsprinzip um und tragen zur Verbesserung horizontaler und vertikaler Koordination zwischen den einzelnen Akteursgruppen bei.

Im Vergleich mit den genannten Ländern ist auffallend, dass in Deutschland die bisherige Förderung ihren Schwerpunkt auf „alte“ Produkte und Produktionsprozesse und ihre Organisation sowie auf deren Marketing gelegt hat. Der vordere Teil der Wertschöpfungskette wurde bislang vernachlässigt, findet im Ausland aber stärkere Berücksichtigung (vgl. Abb. 14).

Abb. 14: Förderung entlang der wissensorientierten Wertschöpfungskette



Quelle: Eich-Born, Grafik: Mendler

Auf folgende Schwerpunkte sollte Förderung in den neuen Ländern auch fokussiert werden:

- Interregionale und intraregionale Vernetzung von Wissen
- Forschung und Entwicklung (Software)
- Verbesserung der FuE-intensiven Infrastruktur
- Wissen: Aus- und Weiterbildung des Humankapitals, Förderung konkreter Forschungsprojekte
- Innovation: Patente und Lizenzen
- Vorrang für Unternehmen, die forschungsintensive bzw. innovative Produkte erstellen, mit denen neue Märkte erschlossen werden können
- verstärkte Diffusion und Marketing von innovativen Produkten

Bislang waren alle hier aufgeführten Positionen in der Förderung unterrepräsentiert. Interregionale und intraregionale Vernetzung spielte förderpolitisch quantitativ wie qualitativ eine eher untergeordnete Rolle, wobei hier zu differenzieren ist zwischen produkt- und marktbezogener Vernetzung von Wissen und Vernetzung von Wissen über die Region und ihre endogenen, bereits entwickelten oder noch zu entwickelnden Potenziale in Verbindung mit entsprechender Initiation von weiterführender Entwicklung.

6 Zusammenfassung

Die empirischen Ergebnisse zur Förderpolitik legen einen Paradigmenwechsel nahe. Dieser beinhaltet:

- *sektorale Konzentration* der Mittel auf zu definierende innovative Branchen
- *Einbindung weicher Standortfaktoren* (z. B. Kultur), um den brain drain langfristig in einen brain gain umzukehren
- *regionale Konzentration* auf Ober- und Mittelzentren bzw. Projekte im ländlichen Raum sofern sie Vernetzungspotenziale zu den Ober- und Mittelzentren aufweisen und innovativ sind

- gleichberechtigte Förderung von *Kapitalmobilität und Humankapitalmobilität*
- Ablösung einer zentral gesteuerten, Förderanträge abwartenden Förderpolitik durch eine von „oben nach unten“ als auch von „unten nach oben“, also aus den Regionen heraus, organisierte *Förder- und Entwicklungspolitik*. Das beinhaltet die gleichberechtigte Teilhabe der Regionen an Durchführungs- und Planungskompetenzen als auch an Verteilungs- und Kontrollmacht. Das *schafft eine bessere Passfähigkeit der Förderrichtlinien auf die regionsspezifischen Bedürfnisse und Transparenz aller Initiativen in der Region.*
- Die Unterschiede zwischen den Regionen hinsichtlich ihrer endogenen Potenziale verlangten nach einer *Flexibilisierung der Förderrichtlinien*, um regionalen Bedarfen tatsächlich entsprechen zu können.
- Das erfordert die Einrichtung *regionaler Entwicklungsagenturen*, die mit professionell zu besetzenden Teams das Förder- und Entwicklungsmanagement übernehmen, vorhandene endogene Potenziale, auch wenn ihnen zur Zeit noch die erforderliche kritische Masse fehlt, *systematisch aufspüren* und diese über längere Zeiträume schrittweise aufeinander aufbauend unterstützen. Die Haltung des Wartens auf den Förderantrag wird durch eine starke *proaktive Komponente* ergänzt.
- *Bündelung von Projektanträgen* mit gleicher Zielrichtung, um *Synergieeffekte* zu nutzen.

Literatur

ARL (Hrsg.) (2003): Regionale Strukturpolitik der EU nach 2006. Positionspapier aus der ARL Nr. 53.

ARL (Hrsg.) (2006): Wie hell strahlen „Leuchttürme“? Anmerkungen zur Clusterpolitik im ländlichen Raum. In: Nachrichten der ARL 3, S. 1-4.

ARL (Hrsg.) (2006): Wie hell strahlen „Leuchttürme“? Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen. Positionspapier aus der ARL, Nr. 66. Hannover.

ARL (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL, Nr. 69, Hannover.

Bandelin, J.; Braun, G. (2000): Regionalentwicklung benachteiligter Räume in Mecklenburg-Vorpommern unter besonderer Berücksichtigung von Vorpommern und Ostmecklenburg. Rostock.

Bathelt, H.; Glückler, J. (2003): Wirtschaftsgeografie. Stuttgart.

Braun, G.; Eich-Born, M. (Hrsg.) (2008a): ESF-Regionalstudie: Wachstums- und Innovationssysteme in Mecklenburg-Vorpommern. Förderpolitik auf dem Prüfstand. Schwerin. – Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Rostock.

Braun, G.; Eich-Born, M. (Hrsg.) (2008b): Wirtschaftliche Zukunftsfelder in Ostdeutschland: eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Rostock.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2006): Bewilligte GA-Mittel (gewerbliche Wirtschaft und Infrastruktur) nach Bundesländern. Bewilligungen 1991–2005. Eschborn. http://www.bafa.de/1/de/service/statistiken/gemeinschaftsaufgabe/mittel_nach_bundeslaendern.php

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1996): Raumordnung in Deutschland. Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2006): Allgemeine Wirtschaftspolitik, Industriepolitik. Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer. Berlin. http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/wf-wirtschaftsdaten-neue-laender,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf

Deutscher Bundestag (2005): Vierunddreißigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) für den Zeitraum 2005 bis 2008. Berlin (BT-Drucksache 15/5141).

Eich-Born, M. (2005): Hochschulen als Bausteine eines regionalen Innovationssupportsystems für Mecklenburg-Vorpommern. Eich-Born, M.: Innovationen für Mecklenburg-Vorpommern – Strategien für einen Wachstumspfad. In: Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, Heft 17, S. 209-252.

Eich-Born, M. (2005a): Deutschlands Regionen zwischen Strukturwandel und Strukturbruch. In: Praxis Geografie 35, H. 2, S. 4-11.

Eich-Born, M.; Hassink, R. (2005b): On the battle between shipbuilding regions in Germany and South Korea. In: Environment and Planning A, Bd. 37, S. 635-656.

Eich-Born, M. (2005c): Transformation der ostdeutschen Schiffbauindustrie. Anpassungsprozesse in einem global-lokalen Institutionengefüge. Münster.

European Council (2000): Presidency Conclusions. Lisbon European Council, 23-24 March 2000; Brussels. http://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/1s2000en.pdf

EU-Kommission (1999): EUREK: europäisches Raumentwicklungskonzept. Luxemburg.

Europäische Kommission (2005a): Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen; Mehr Forschung und Innovation – in Wachstum und Beschäftigung investieren; eine gemeinsame Strategie. Luxemburg.

European Union (2006): Cohesion Policy 2007–2013 Germany. In: inforregio factsheet. Brussels. http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/de_de.pdf

Florida, R. (2006): The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life. New York.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2007): Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Zuwanderung nutzt der Wirtschaft. Aus Regionen mit qualifizierten Ausländern stammen mehr Patente / Zuwanderung sinkt, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.05.2007.

Geppert, K. (2003): Die Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins. In: DIW-Wochenbericht 26, S. 411-418.

GFK (Hrsg.) (2003): Halbzeitbewertung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 2000-2006 für den Einsatz der Strukturfonds in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins (Endbericht 2003).

Hayter, R. (1998): The dynamics of industrial location: the factory, the firm, and the production system. Wiley.

Heineberg, H. (2004): Einführung in die Anthropogeografie, Humangeografie. Paderborn.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.) (2001): Einflussfaktoren für die erfolgreiche Entwicklung ostdeutscher Regionen. Nürnberg.

Kessler, M. (2007): Wirtschaftsorientierte Förderpolitik in Mecklenburg-Vorpommern auf dem Prüfstand 1990-2004. Greifswald (Diplomarbeit).

Konle-Seidl, R. (2005): Lessons learned. Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Forschungsbericht 9 der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg.

Koschatzky, K.; Stahlecker, T. (2005): Regionale Bindungen und Strukturwandel. Wissensintensive Dienstleistungsgründungen im bremischen Innovationssystem. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeografie 49, H. 3-4, S. 219-236.

Kujath, H. (2006): Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in der Wissensökonomie: die institutionentheoretische Sicht. Erkner.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (1998): Unterrichtung durch die Landesregierung. Luftverkehrskonzept des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin (Drucksache 2/3429).

Martin, R.; Sunley, P. (2006): Path dependence and regional economic evolution. In: Journal of Economic Geography, Bd. 6, S. 395-437.

Mertner, O. (2006): Wachstumskerne oder regionale Differenzierung? In: Peter Dehne (Hrsg.): „Gedanken zur Entwicklung ländlicher Räume in Mecklenburg-Vorpommern", Schriftenreihe A der Hochschule Neubrandenburg. Neubrandenburg.

Menzel, M.-P.; Fornahl, D. (2005): Unternehmensgründungen und regionale Cluster. Ein Stufenmodell mit quantitativen, qualitativen und systemischen Faktoren. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeografie 49, H. 3-4, S. 131-149.

Porter, M. E. (1998): Clusters and the new economics of competition. In: Harvard Business Review, November-December, 77-90.

Prognos AG (2004): Zukunftsatlas. Berlin.

Robertson, R. (1998): Glokalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: Beck, U. (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt am Main.

Saxenian, A. (1999): Silicon Valley's New Immigrant Entrepreneurs. Berkeley.

Schädlich, M.; Stangl, J. (Hrsg.) (2003): Regionalentwicklung in der Wissensgesellschaft. Chancen für Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hannover (= Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 305).

Schamp, E.W. (2000): Vernetzte Produktion. Darmstadt.

Schmid, G. (2003): Entwicklungslinien der Arbeitsmarktpolitik und deren Folgen für den Aus- und Weiterbildungsmarkt. Schriftenreihe des BIBB, Heft 3.

Tichy, G. (2001): Regionale Kompetenzzyklen – Zur Bedeutung von Produktlebenszyklus- und Clusteransätzen im regionalen Kontext. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeografie 45, H. 3-4, S. 181-201.

Wirtschaftsministerium Mecklenburg-Vorpommern (2005): Datensatz zur Verteilung der GA- und EFRE-Mittel in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

Petra Ilona Schmidt

An räumlichen Potenzialen ausgerichtete Entwicklungs- und Förderstrategien – Beispiel Mecklenburg-Vorpommern

Gliederung

1 Einleitung
2 Neue Leitbilder und neue Strategien in Raumentwicklungs- und Wirtschaftspolitik
3 Entwicklungs- und Förderstrategien der Raumentwicklung
3.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept und Territoriale Agenda
3.2 Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland
3.3 Raumentwicklungspolitik in Mecklenburg-Vorpommern
4 Entwicklungs- und Förderstrategien der Wirtschaftsentwicklung
4.1 Europäische Strukturfondsförderperiode 2007–2013
4.2 Wirtschaftspolitik in Deutschland
4.3 Wirtschaftspolitik in Mecklenburg-Vorpommern
5 Stärkung der Stärken, nicht der Starken – ein Zwischenresümee
6 Räumliche Entwicklungspotenziale Mecklenburg-Vorpommerns
6.1 Positive Einflüsse der Metropolen und Zentren außerhalb des Landes
6.2 Stadt-Umland-Räume als Kernräume des wirtschaftlichen Wachstums
6.3 Ländliche Räume mit wirtschaftlichen Wachstumspotenzialen
6.4 Großräumige Entwicklungsachse Berlin–Rostock–Gedser–Öresund
7 Entwicklung kommt nicht eben mal so vorbei, Potenziale müssen aktiviert werden – ein Resümee
Literatur

1 Einleitung

Von Entwicklungs- und Förderstrategien sprechen, wenn die Demografen ein Leerlaufen der ostdeutschen ländlichen Räume prognostizieren? Wenn von „Wolfserwartungsland“ die Rede ist und auch im Spiegel (Der Spiegel 36/2005a) betont wird: „Die Natur holt sich derweil ihr Land zurück, in Teilen der Lausitz ist der Wolf wieder heimisch.“

Nun gehört die Lausitz zwar nicht zu Mecklenburg-Vorpommern, aber mit 75 Einwohnern pro km² ist das Land dünn besiedelt, insgesamt ländlich geprägt und hat eine disperse Siedlungsstruktur, mit vielen kleinen Ortschaften. Etwa 40 % der Gemeinden haben weniger als 500 Einwohner. Die größte Stadt ist die Hansestadt Rostock mit we-

niger als 200.000 Einwohnern, die zweitgrößte die Landeshauptstadt Schwerin mit weniger als 100.000 Einwohnern.

Das gesamte Land steht als Beispiel für ländliche Räume und in Teilen auch für wirtschaftlich strukturschwache ländliche Räume, mit einer Bevölkerungsentwicklung, die mit „immer weniger und immer mehr ältere Menschen“ kurz umrissen werden kann (vgl. hierzu auch Schmidt 2006a). Dazu kommt die prekäre Situation der öffentlichen Haushalte.

Es ist notwendig, dass sich ein Land wie Mecklenburg-Vorpommern offensiv den komplexen Problemen stellt, gerade weil in der bundesweiten Diskussion zu den Auswirkungen des demografischen Wandels Thesen vertreten werden wie von Joachim Ragnitz, Ökonom am Institut für Wirtschaftsforschung Halle:

- „Im Extremfall wird es darauf hinauslaufen, dass ganze Gegenden komplett veröden. Und: Wir sollten nicht versuchen, sie zu retten.“
- „Wir müssen die Regionen auswählen, die gefördert werden – und jene, bei denen nur noch der Rückbau organisiert werden kann.“ (Der Spiegel 36/2005b)

2 Neue Leitbilder und neue Strategien in Raumentwicklungs- und Wirtschaftspolitik

Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Auswirkungen des demografischen Wandels und der prekären Situation öffentlicher Haushalte aller Ebenen wird zurzeit eine breite Diskussion über neue Leitbilder und Leitlinien, über künftige Entwicklungs-, Handlungs- und Förderstrategien geführt.

Im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung haben sich Bund und Länder mit neuen Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland befasst. Es wird von drei Leitbildern ausgegangen „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“, die von den Themenkomplexen „nachhaltige Raumentwicklung“ und „europäische Aspekte der Raumentwicklung“ durchzogen werden (BMVBS 2006).

Auf EU-Ebene wird das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK 1999) durch eine Territoriale Agenda (TA 2007) untersetzt, deren Verabschiedung unter deutscher Präsidentschaft im Mai 2007 erfolgte.

Auf Bundesebene wird über eine Neuausrichtung der Förderpolitik diskutiert. So schlägt z. B. ein vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen beauftragtes Gutachten des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle „Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft“ (IWH 2004) die Konzentration von Fördermitteln auf sogenannte, im Rahmen des Gutachtens ermittelte, „Ökonomischen Entwicklungskerne“ vor. Im Zusammenhang damit wird u. a. auch der Vorschlag gemacht, die Fördermittel aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ anteilig auf die „Ökonomischen Entwicklungskerne“ auszurichten – und damit eine Abkehr von der bisherigen Grundidee der Regionalpolitik des Bundes gefordert. Diese ist als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik wie folgt charakterisiert: Durch den Ausgleich der Standortnachteile strukturschwacher Regionen soll ihnen der Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung ermöglicht und regionale Entwicklungsunterschiede sollen abgebaut werden (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007 b).

Gleichzeitig wird eine Diskussion um die Frage geführt, wie die elf deutschen Metropolregionen künftig deutlich gestärkt werden können. Für Mecklenburg-Vorpommern relevant sind die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg sowie die Metropolregion Hamburg.

Mecklenburg-Vorpommern ist in der Förderperiode 2007 bis 2013 Fördergebiet im Rahmen des neuen Kohäsionsziels der Strukturfonds. Mit der Kohäsionspolitik im Rahmen der Lissabon-Strategie soll die Entwicklung gerade der strukturschwachen Regionen unterstützt und gefördert werden. Hierbei gibt es drei generelle Schwerpunkte:

- Wissen und Innovation als Quelle für nachhaltiges Wachstum
- Europas Anziehungskraft für Investoren und Arbeitnehmer erhöhen
- zusätzliche und bessere Arbeitsplätze schaffen (Gemeinsame Verwaltungsbehörde für die Intervention der Europäischen Strukturfonds Mecklenburg-Vorpommern 2006)

Dies sind nur einige wenige Aspekte, die deutlich machen, dass zurzeit auf Bundes- und auch auf europäischer Ebene sehr komplex über die Neuausrichtung bzw. Neujustierung von Leitbildern und Leitlinien sowohl im Bereich der räumlichen Entwicklung als auch ganz konkret im Bereich des Einsatzes von Fördermitteln beraten wird.

Parallel dazu haben die Länder, so auch Mecklenburg-Vorpommern, eigene Vorstellungen zur räumlichen Entwicklung ebenso wie zum Einsatz von Fördermitteln.

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, welche Bedeutung die Top-down-Ansätze der Bundes- und EU-Ebene für Mecklenburg-Vorpommern haben bzw. wie Entwicklungs- und Förderstrategien; aus den Potenzialen des Landes abgeleitet (Bottom-up-Ansatz); mit diesen Rahmenbedingungen harmonieren. Dabei stehen die Überlegungen für Mecklenburg-Vorpommern beispielhaft für wirtschaftlich strukturschwache ländliche Räume und können ggf. übertragbar für weitere Teilräume des Nordostens sein.

3 Entwicklungs- und Förderstrategien der Raumentwicklung

3.1 Europäisches Raumentwicklungskonzept und Territoriale Agenda

Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK 1999) zielt als Leitbild der räumlichen Entwicklung auf ein ausgewogenes Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Politische Ziele und Optionen werden formuliert, ihre Schwerpunkte sind: „Räumliche Orientierung von Politiken“, „Polyzentrische Raumentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land“, „Gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen“ sowie „Umsichtiger Umgang mit der Natur und dem Kulturerbe“. Eine Umsetzung dieser Empfehlungen erfolgt u. a. im Raumentwicklungskonzept für die Ostseeanrainer (VASAB 2010+ 2001) und letztlich in konkreten Projekten im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative INTERREG. Die Fördergebietskulisse für INTERREG III B bestand aus sogenannten transnationalen Kooperationsräumen. Mecklenburg-Vorpommern gehörte zu den beiden Kooperationsräumen Ostsee und CADSES. Projekte dienten u. a. der Verbesserung der Erreichbarkeit auf der Achse Berlin–Kopenhagen über Rostock–Gedser, dem Aufbau der Route der Europäischen Backsteingotik, der verbesserten Nutzung wirtschaftlicher Entwicklungspotenziale, dem Aufbau eines Netzes von Freizeithäfen an der Ostsee, der Entwicklung von Konzepten für Qualitätstourismus in ländlichen Regionen.

Die sogenannte „Territoriale Agenda“ soll nun, in Untersetzung des EUREK, mit zukunftsorientierten Handlungsempfehlungen den Beitrag der europäischen Raumentwicklungspolitik zu Lissabon- und Göteborgstrategie der EU als Perspektive für den weiteren territorialen Kohäsionsprozess unterstützen. Die Empfehlungen der Territorialen Agenda, die im Mai 2007 unter deutscher Präsidentschaft verabschiedet wurde, konzentrieren sich auf sechs Prioritäten der räumlichen Entwicklung:

- polyzentrische Entwicklung und Innovation durch Vernetzung von Stadtregionen und Städten
- neue Formen der Partnerschaft und politischen Zusammenarbeit zwischen Stadt und Land
- Bildung wettbewerbsfähiger und innovativer regionaler Cluster in Europa
- Stärkung und Ausbau transeuropäischer Netze
- Förderung eines transeuropäischen Risikomanagements, insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels
- verantwortungsvolle Nutzung ökologischer Ressourcen und kultureller Werte als Chance für Entwicklung (TA 2007)

Auch hier ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der Prioritäten u. a. in konkreten Projekten im Rahmen der neuen EU-Gemeinschaftsinitiative für die Jahre 2007 bis 2013 (Ziel 3) erfolgt. Die Fördergebietskulisse der Zusammenarbeit wird wiederum aus sogenannten transnationalen Kooperationsräumen bestehen. Mecklenburg-Vorpommern gehört künftig zu den beiden Kooperationsräumen Ostsee und Zentraleuropa.

Die oben genannten sechs Prioritäten der Territorialen Agenda lassen annehmen, dass Projekte in allen für Mecklenburg-Vorpommern wichtigen Entwicklungsbereichen vorgeschlagen werden können.

3.2 Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland

Wie einleitend erwähnt, hat sich die Raumordnung auf drei Leitbilder verständigt: „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ (vgl. hierzu auch BMVBS 2006).

Leitbild 1 steht für

- die Stärkung der 11 deutschen Metropolregionen und ihrer Verflechtungsräume, insbesondere über die Förderung von Kooperationen und Vernetzungen,
- die Unterstützung von dynamischen Wachstumsregionen außerhalb der engeren metropolitanen Verflechtungsräume und
- die Weiterentwicklung der endogenen Potenziale der Räume mit Stabilisierungsbedarf.

Im Zentrum des Gebiets der Landesarbeitsgemeinschaft Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern (LAG-Gebiet) liegt die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg mit ihrem weiteren metropolitanen Verflechtungsraum, der im Norden weit nach Mecklenburg-Vorpommern hinein bis nach Rostock reicht. Der westliche Teil Mecklenburg-Vorpommerns gehört zum weiteren metropolitanen Verflechtungsraum der Metropolregion Hamburg. Insbesondere im östlichen Mecklenburg-Vorpommern befinden sich sogenannte Räume mit Stabilisierungsbedarf.

Leitbild 2 steht für die Sicherung von Versorgungsqualitäten mit Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge, gerade auch in den von Bevölkerungsrückgängen und Alterung besonders betroffenen Teilräumen, u. a. durch

- die Förderung mobiler, flexibler und temporärer Ansätze sowie
- die Anpassung des Zentrale-Orte-Systems als Grundgerüst bei der Infrastrukturversorgung und damit einhergehend
  - der Verbesserung der Tragfähigkeit im zentralörtlichen System und auch
  - der Verbesserung der Erreichbarkeit von Zentralen Orten.

Die Bevölkerung des LAG-Gebiets ist, mit Ausnahme eines Rings um die Hauptstadt Berlin, stark abnehmend (vgl. hierzu auch Beiträge Birkholz, Hollenbach, Schust in diesem Band). In Mecklenburg-Vorpommern wird bei dem gemeinsamen Oberzentrum Stralsund/Greifwald sowie bei den Mittelzentren Ribnitz-Damgarten, Grimmen, Demmin, Teterow, Anklam, Ueckermünde und Pasewalk eine Gefährdung der Tragfähigkeit konstatiert.

Leitbild 3 steht für

- die Entwicklung und Gestaltung urbaner, ruraler und mariner Landschaften sowie
- die Bewahrung von Ressourcen, einschließlich ihrer jeweils grenzüberschreitenden Ansätze.

Dabei geht es um die Entwicklung und Gestaltung von Zentren, suburbaner und verstädterter Räume, von Landschaften mit hohem Potenzial für extensive Land- und Forstwirtschaft, Tourismus, Ackerbau, nachwachsenden Rohstoffen und energetischer Biomassennutzung sowie von Küste, Küstenmeer und deutscher ausschließlicher Wirtschaftszone (AWZ). Es geht um die Bewahrung von Landschaften mit besonderem Naturschutzwert, von bedeutenden Grundwasservorkommen sowie um den vorbeugenden Hochwasserschutz in Flusskorridoren.

Sowohl die Leitbilder der Raumordnung als auch die ersten Überlegungen zur Ausgestaltung der Territorialen Agenda werden in der Öffentlichkeit häufig fehlinterpretiert (siehe auch FAZ 2006). Keineswegs geht es dabei um „Wachstumsregionen contra Schrumpfungsregionen“. Es geht um die Entwicklung vorhandener Potenziale und Kompetenzen, sowohl in Metropolen als auch in ländlich geprägten Gebieten. Und es geht um die Vernetzung dieser unterschiedlichen Potenziale zur gegenseitigen Stärkung der Entwicklungseffekte.

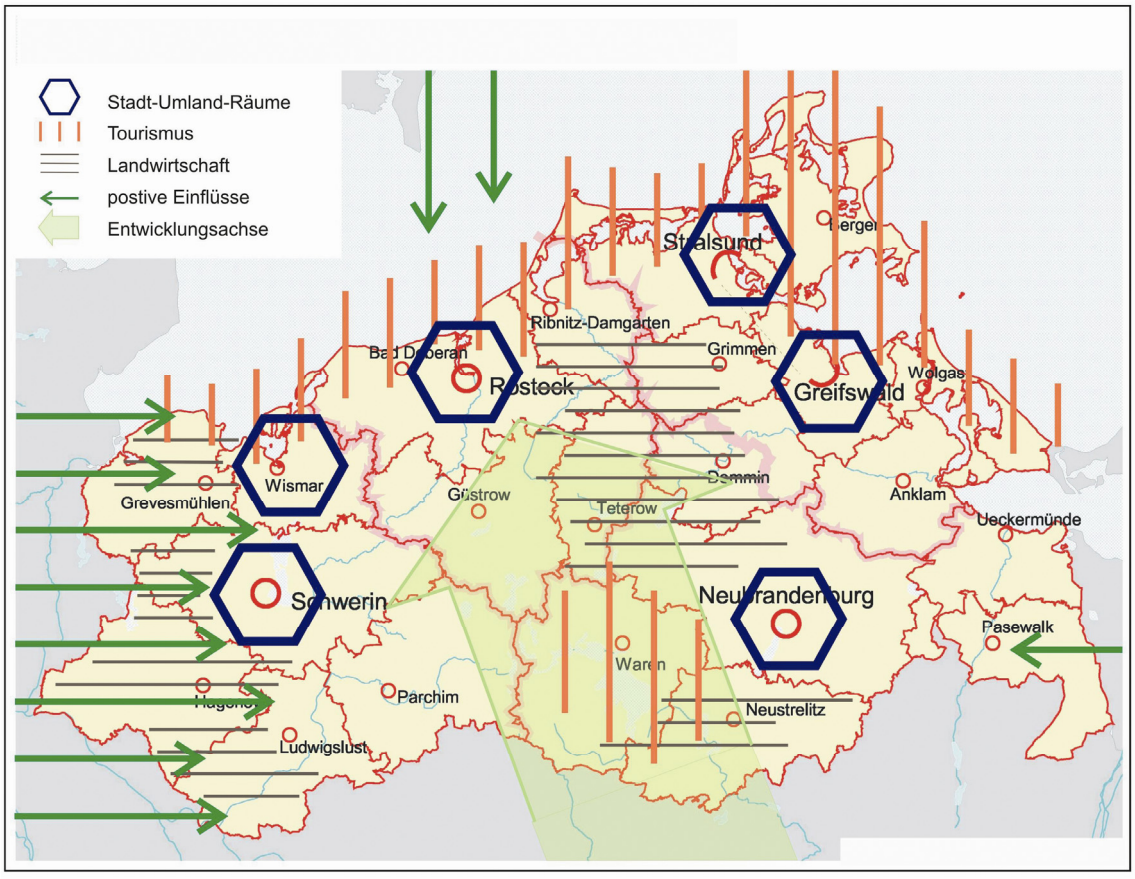
3.3 Raumentwicklungspolitik in Mecklenburg-Vorpommern

In der Zeit als die Auswirkungen des demografischen Wandels in öffentlichen Diskussionen Raum griffen, hat das Land Mecklenburg-Vorpommern sein Landesraumentwicklungsprogramm (LEP 2005) neu aufgestellt. Aufgabe war es, sich vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen mit zukunftsorientierten Entwicklungsstrategien auseinanderzusetzen und eine querschnittsorientierte und fachübergreifende raumbezogene Rahmenplanung für die nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung des Landes im Interesse seiner Menschen vorzulegen.

Das neue Landesraumentwicklungsprogramm zeigt mit zwölf Leitlinien die Schwerpunkte einer nachhaltigen Landesentwicklung auf. Das Programm zielt auf einen harmonischen Dreiklang von Wirtschaft und Beschäftigung, von Natur und Umweltschutz und von einer Entwicklung, die auf gleichwertige Lebensverhältnisse setzt.

Innerhalb des Landes gibt es deutliche regionale Unterschiede hinsichtlich Wirtschaftskraft und Entwicklungspotenzial. Neben den sechs Stadt-Umland-Räumen (Abb. 1), die die wirtschaftlichen Kernräume des Landes darstellen, jedoch sehr unterschiedlich geprägt sind, unterscheiden sich auch die ländlichen Räume zum Teil erheblich. Ländliche Räume mit günstiger wirtschaftlicher Basis umfassen die größeren Städte und ihr Umland, die intensiv touristisch genutzten Gebiete bzw. diejenigen mit guter Verkehrsanbindung an die benachbarten Metropolen Hamburg und Berlin sowie an das Zentrum Lübeck. Sie haben in der Regel komplexere Entwicklungspotenziale als der Durchschnitt des Landes. Demgegenüber sind die wirtschaftlich strukturschwachen ländlichen Räume gekennzeichnet durch zentrenferne Lagen oder durch die Nähe zur Grenze mit dem neuen EU-Mitglied Polen, oft abseits größerer Verkehrswege.

Abb. 1: Räumliche Entwicklungspotenziale Mecklenburg-Vorpommerns



Quelle: LEP 2005, eigene Bearbeitung

Die aufgezeigten Entwicklungstendenzen stellen zusammenfassend fest, dass Mecklenburg-Vorpommern insgesamt im bundes- und europaweiten Vergleich noch als wirtschaftlich strukturschwach eingestuft werden muss. Landesintern bestehen in den östlichen Teilräumen deutliche strukturelle Schwächen. Allerdings werden auch die Potenziale deutlich, die sich in der Lagegunst im Ostseeraum, den hervorragenden natürlichen Voraussetzungen, den Potenzialen im Tourismus und auch in der Landwirtschaft sowie der Entwicklungsfähigkeit im Bildungs-, Forschungs- und technologischen Bereich ausdrücken.

Wo können bei diesen Stärken und Schwächen räumliche Entwicklungsstrategien ansetzen, wenn die Bevölkerung von derzeit etwa 1,7 Millionen Einwohnern auf knapp

1,6 Millionen im Jahr 2020 zurückgehen wird? Hauptursache hierfür ist übrigens der Geburtenrückgang. Die Abwanderung insbesondere von Frauen zwischen 18 und 25 Jahren verschärft die Situation.

Wo können Entwicklungsstrategien ansetzen, wenn die Arbeitslosigkeit nach wie vor hoch ist? Wenn die Arbeitslosenquote in den westlich gelegenen Landkreisen und kreisfreien Städten zwischen 13,7% und 21,5% und in den östlich gelegenen zwischen 18,7% und 25,1% liegt, die Erwerbsquote (Anteil der Erwerbspersonen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter) unter 80%, das Verdienstniveau mit 77,4% des Bundesdurchschnitts als niedrig eingestuft werden muss und das durchschnittliche Verdienstniveau der Frauen um etwa 25% niedriger liegt als das der Männer (alle Angaben 2006)?

Zum Beispiel im „Andocken nach Außen"

Das Zusammenwirken/die Kooperation mit den umgebenden Regionen und Metropolen schafft Synergieeffekte und fördert die Entwicklung des Landes in vielfältiger Weise. So

- bietet vor allem die Metropolregion Hamburg Arbeitsplätze;
- bietet die wirtschaftlich äußerst dynamische Öresundregion Kooperationsmöglichkeiten insbesondere im Bereich der Biotechnologie;
- kann Mecklenburg-Vorpommern große, zusammenhängende und verfügbare Gewerbe- und Industrieflächen bereitstellen,
- kann Mecklenburg-Vorpommern der Bundeshauptstadt Berlin mit der Hansestadt Rostock einen Hafen anbieten und – nicht zu vergessen, mit den Ostseestränden den Berlinern ihre „Badewanne" vorhalten;
- reicht der Stettiner Raum mit seiner Entwicklungsdynamik in die östlichen Teilräume hinein.

Der Austausch von Wissen, insbesondere in Netzwerken von Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft kann dazu beitragen, die Auswirkungen des sogenannten „Brain Drain" (Verlust „kluger Köpfe" durch Abwanderung) zu kompensieren.

Zum Beispiel im „Konzentrieren im Innern"

Der Unterstützung der vorhandenen Potenziale und Entwicklungsansätze, im Sinne eines Konzentrierens darauf, kommt eine besondere Bedeutung zu, wobei sich die Potenziale keineswegs ausschließlich in den Zentren befinden. Jeder Raum hat seine besonderen Begabungen, die es herauszufiltern und zu befördern gilt. Das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder auch des Abbaus von Entwicklungsunterschieden, die sich negativ auf die Lebensbedingungen der Menschen auswirken, bedeutet nicht, dass die Bedingungen in den ländlichen Räumen gleich sein sollen mit denen in den größeren Städten, sondern dass in allen Teilräumen des Landes eine gleichberechtigte Teilhabe am gesamtgesellschaftlichen Leben ermöglicht wird.

Zum Beispiel in der weiteren „Stärkung der weichen Standortfaktoren"

Zur verbesserten Nutzung der Potenziale gelangt die Untersuchung „Regionalentwicklung benachteiligter Räume in Mecklenburg-Vorpommern" (Bandelin, Braun 2000) neben der Forderung nach Schwerpunktbildung u. a. zu Handlungsempfehlungen wie: Investitionen in Menschen, d. h. in Bildung im weitesten Sinne; Herausbildung einer positiven Identifikation der Menschen mit ihrer Region/Schaffung einer regionalen Identität; Ausbau des Unternehmertums und Herausbildung einer positiven Unternehmerkultur;

Ausbau von Forschung, Entwicklung und Technologie; Ausbau des Tourismus, Vernetzung von Kunst- und Kulturangeboten. Diese Handlungsempfehlungen sind nach wie vor aktuell und gehörten mit zu den Grundlagen bei der Neuaufstellung des Landesraumentwicklungsprogramms.

Zum Beispiel in der weiteren „Verbesserung der technischen Infrastrukturen"

Mecklenburg-Vorpommern muss Infrastruktureinrichtungen einerseits an immer weniger und immer ältere Menschen anpassen, andererseits – so paradox es im ersten Moment auch klingt – zur weiteren Nutzung von Entwicklungspotenzialen im Einzelfall auch Infrastruktureinrichtungen neu errichten bzw. ergänzen (Schmidt 2006b). Letzteres betrifft vor allem Infrastruktureinrichtungen im touristischen, im wirtschaftlich-technologischen und im verkehrlichen Bereich.

4 Entwicklungs- und Förderstrategien der Wirtschaftsentwicklung

Betrachtet man die regionale Struktur- bzw. Wirtschaftspolitik nur unter dem Aspekt des Anteils an Mitteln, die in ihrer Gesamtheit raumwirksam auf regionaler Ebene eingesetzt werden, so ist festzustellen, dass dieser relativ gering ist. Die Mittel aus dem Bereich der Finanzausgleichs- und Arbeitsmarktpolitik oder auch der großräumigen Infrastrukturpolitik sind zum Teil um ein Vielfaches höher (vgl. auch BBR 2005b). Jedoch wird die regionale Struktur- und Wirtschaftspolitik zum einen in der Öffentlichkeit besonders wahrgenommen, da hierdurch konkrete, erfassbare Mittelflüsse zugunsten örtlicher Infrastrukturen und wirtschaftlicher Investitionen Privater fließen. Zum anderen hat dieser Mitteleinsatz einen ganz unmittelbaren Bezug zu Strategien und Konzepten der Raumentwicklung mit Blick auf Standortentscheidungen für Infrastrukturen und auch Unternehmen. Vor diesem Hintergrund werden insbesondere die Entwicklungs- und Förderstrategien der Wirtschaftsentwicklung im vorliegenden Beitrag neben denen der Raumentwicklung betrachtet.

4.1 Europäische Strukturfondsförderperiode 2007–2013

Mecklenburg-Vorpommern ist nach wie vor als wirtschaftlich strukturschwach einzustufen. Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen erreicht zwischenzeitlich 77,5 % des Bundesdurchschnitts (2006). Jedoch ist das Land auch in der Förderperiode 2007 bis 2013 Fördergebiet im Rahmen des neuen Kohäsionsziels. Die Entwicklungsstrategie des Landes (Gemeinsame Verwaltungsbehörde für die Intervention der Europäischen Strukturfonds Mecklenburg-Vorpommern 2006) verfolgt einen fondsübergreifenden[1] und damit integrierten, inhaltlichen Ansatz. Vier fondsübergreifende Schwerpunktbereiche, die sich gegenseitig bedingen und ergänzen, wurden als Grundlage für den Einsatz der Finanzinstrumente formuliert:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Landes
- Verbesserung der Infrastruktur des Landes
- Entwicklung von Forschung sowie Entwicklung von Humanressourcen
- Teilhabe an sozialen Standards

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Strukturfondsmittel mit Priorität zur Schaffung von Arbeitsplätzen bzw. zum Erhalt von Arbeitsplätzen eingesetzt werden

[1] Zu den drei Säulen der Strukturfonds gehören der „Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)", der „Europäische Sozialfonds (ESF)", der „Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)".

sollen, sowohl durch die Unterstützung von Unternehmen und Existenzgründern, von wirtschaftsnaher Infrastruktur, von Forschung und nicht zuletzt von Beschäftigung.

4.2 Wirtschaftspolitik in Deutschland

Mit dem Slogan „Reformieren, Investieren, Zukunft gestalten – Politik für mehr Arbeit in Deutschland" wird die wirtschaftspolitische Strategie der Bundesregierung für die laufende Legislaturperiode zusammengefasst (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2007a). Im Vordergrund steht dabei die verstärkte Nutzung der Stärken und Potenziale des Standortes Deutschland, die gesehen werden in

- den national leistungsfähigen und international äußerst wettbewerbsfähigen Unternehmen – Deutschland ist Weltmeister im Export von Waren
- den gut ausgebildeten Fachkräften
- dem hohen sozialen Frieden
- der im internationalen Vergleich modernen und leistungsfähigen Infrastruktur
- den technologisch hoch innovativen Unternehmen – gemessen an der Zahl der Patentanmeldungen gehört Deutschland im europäischen Vergleich zur Spitzengruppe

Die verstärkte Nutzung dieser Stärken und Potenziale soll, durch das Setzen der entsprechenden Rahmenbedingungen, dazu führen, dass wieder mehr Arbeitsplätze entstehen.

Ein neuer Wachstumsschub wird hierfür als notwendig erachtet. Alles was dieser Zielsetzung dient, hat für die Bundesregierung wirtschaftspolitisch Vorrang. Insbesondere in Innovationen und Investitionen wird der Schlüssel für mehr Wachstum gesehen.

Bleibt zu hoffen, dass die Grundidee der Regionalpolitik der Bundesregierung, wie unter Kapitel 2 kurz dargestellt und im Einklang mit der Kohäsionspolitik der EU stehend, bei dieser neuen nationalen wirtschaftspolitischen Strategie nicht verloren geht. Denn wie in einem Positionspapier der ARL (ARL 2006) aufgezeigt, ist die Annahme, dass der Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum – unter sonst gleichen Bedingungen – höher ist, wenn öffentlich Fördermittel in die strukturstarken bzw. die ohnehin wachsenden Regionen und Zentren fließen bzw. wenn öffentliche Finanzmittel (Steuererträge) dort verbleiben, nicht schlüssig fundiert. Die reale Entwicklung zeigt, dass wirtschaftliche Prosperität keineswegs eindeutig mit dem Agglomerationsgrad korreliert, wie zahlreiche wachsende ländliche Räume zeigen (z. B. Münsterland, Emsland, Oberschwaben, Allgäu). Nach dem Positionspapier rechtfertigen die Theorieansätze der New Economic Geography nicht die pauschale Annahme, dass eine Aufgabe der ausgleichsorientierten Politiken zugunsten einer Umlenkung der Fördermittel in wachstumsstarke Regionen und Zentren das gesamtwirtschaftliche Wachstum stärker stimuliert.

4.3 Wirtschaftspolitik in Mecklenburg-Vorpommern

Die Wirtschaftspolitik des Landes ist darauf ausgerichtet, den nach wie vor noch nicht abgeschlossenen wirtschaftlichen Strukturwandel durch die Sicherung von Arbeitsplätzen abzufedern und gleichzeitig Impulsgeber für Entwicklungen in neuen oder erneuerten Branchen zu sein (siehe hierzu auch Mertner 2006). Im Kern werden die virulenten wirtschaftlichen Entwicklungsräume unterstützt, aber auch Entwicklungsansätze und -potenziale außerhalb dieser Räume. Eine Analyse der Verteilung der Zuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" im Zeitraum 1991 bis 2004 (Mertner 2006) zeigt, dass die Hansestadt Rostock, das wirtschaftliche Zentrum des Landes, am stärksten an den Zuschüssen partizipierte, gefolgt von den

Landkreisen Ludwigslust, Ostvorpommern und Rügen. Anteilig sind die Zuschüsse im Bereich des produzierenden Gewerbes im Landkreis Ludwigslust und in der Hansestadt Rostock nennenswert, die Zuschüsse im Bereich von Dienstleistungen in allen drei Landkreisen sowie die Infrastrukturzuschüsse in der Hansestadt Rostock und im Landkreis Rügen. Darüber hinaus zeigt die Analyse, dass sich die Förderfälle mit neu geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätzen etwa zur Hälfte auf die Ober- und Mittelzentren konzentrieren.

Die von Mertner 2006 gewählte Betrachtung des absoluten Mitteleinsatzes sollte bei den sehr unterschiedlichen Gemeindestrukturen Mecklenburg-Vorpommerns (zwischen 94 und 199.288 Einwohnern, zwischen 2 und 199 km², zwischen 9,4 und 1.504 Einwohner/km²) immer neben relativierende gemeindebezogene Betrachtungen (wie im Beitrag Eich-Born in diesem Band) gestellt werden.

Erkennbar wird, dass die Wirtschaftspolitik das Ziel verfolgt, die vorhandenen Stärken und (endogenen) Potenziale zu unterstützen, egal ob sich diese in den Zentren oder im Ländlichen Raum befinden. Nach Mertner 2006 ist ein Ausbalancieren der Entwicklungsstrategien für Wachstum, Ausgleich und Stabilität erforderlich. Er plädiert für eine intensive Verzahnung von lokalen und regionalen Bottom-up-Ansätzen mit den strategischen Top-down-Planungen der übergreifenden Landesentwicklung und geht dabei davon aus, dass eine einzelbetriebliche und Infrastrukturförderung, eingebettet in lokale und regionale Entwicklungskonzepte, die Aussichten auf eine nachhaltige regionale Entwicklung vergrößert.

5 Stärkung der Stärken, nicht der Starken – ein Zwischenresümee

Bei vertiefter Betrachtung der aufgezeigten Entwicklungs- und Förderstrategien zeigt sich, dass die in der öffentlichen Diskussion immer wieder hervorgehobene künftige Konzentration alleine auf die Starken/die Zentren/die Metropolen/die Wachstumsregionen daraus nicht ableitbar ist.

Während das – alleine vom Volumen her – besonders wichtige Förderinstrument der Strukturfonds gezielt zur Entwicklung der wirtschaftlich strukturschwachen Regionen der EU eingesetzt wird, hat auch die Regionalpolitik des Bundes mit ihrem Hauptinstrument, der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, ihr besonderes Augenmerk auf den strukturschwächeren Regionen (siehe Kapitel 2). Insgesamt geht es darum, mit den Förderinstrumentarien die vorhandenen Stärken, d. h. die besonderen Potenziale und Begabungen der einzelnen Räume weiterzuentwickeln. In einem solchen Sinne kann auch der Begriff der Konzentration verstanden werden, nämlich als Konzentration auf die vorhandenen Stärken, was nicht gleichbedeutend ist mit einer unbedingten Konzentration auf die bereits Starken. Im Umkehrschluss bedeutet dies allerdings auch, dass der Abbau von Schwächen bzw. von vermeintlichen Schwächen vorerst zurückgestellt wird.

In gleichem Sinne ist auch die Raumentwicklungspolitik zu verstehen. Diese geht davon aus, dass die Potenziale und Begabungen der einzelnen Teilräume in all ihrer Unterschiedlichkeit entwickelt werden müssen Es geht dabei keineswegs um Nivellierung, sondern um das Ausschöpfen von Entwicklungsmöglichkeiten, sowohl in städtischen als auch in ländlichen Räumen.

6 Räumliche Entwicklungspotenziale Mecklenburg-Vorpommerns[2]

Im Ergebnis des Prozesses zur Neuaufstellung des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern (LEP 2005) kann von vier großen Potenzialbereichen ausgegangen werden

- positive Einflüsse der Metropolen und Zentren außerhalb,
- Stadt-Umland-Räume als Kernräume des wirtschaftlichen Wachstums,
- zwei wichtige Wirtschaftsbereiche mit einem hohen Raumanspruch – Tourismus und Landwirtschaft sowie
- großräumige Entwicklungsachse Berlin–Rostock–Gedser–Öresund (Abb.1).

6.1 Positive Einflüsse der Metropolen und Zentren außerhalb des Landes

Den unmittelbarsten Einfluss auf Mecklenburg-Vorpommern hat sicherlich die Metropolregion Hamburg, aber auch die Einflüsse der Öresundregion sind zu spüren. Die Wirkungen der Hauptstadtregion Berlin/Brandenburg finden sich einerseits in der großräumigen wirtschaftlichen Entwicklungsachse Berlin–Rostock–Gedser–Öresund, insbesondere mit einem in die Zukunft gerichteten weiteren Entwicklungspotenzial (siehe Kapitel 6.4), andererseits bereits heute ganz intensiv im touristischen Bereich (siehe Kapitel 6.3); so können die Mecklenburgische Seenplatte, besonders jedoch die Inseln Usedom und Rügen als „Naherholungsgebiete“ Berlins bezeichnet werden (vgl. auch Dienel, Dallach, Schröder 2004). Verflechtungen zum Oberzentrum Stettin entwickeln sich stetig; hier liegen ebenfalls Entwicklungspotenziale der Zukunft. Eine Unternehmensbefragung (IHK Rostock 2004) für den Kammerbezirk der IHK Rostock (Planungsregion Mittleres Mecklenburg/Rostock und nördlicher Bereich der Planungsregion Vorpommern) ergab, dass bestehende Länderkontakte zu Polen mit 25,2 % an zweiter Stelle von 19 insgesamt genannten Ländern lagen. An erster Stelle lagen die Niederlande mit 26,7 % der Nennungen, an letzter Stelle Tschechien mit 5,9 % der Nennungen, wobei Mehrfachnennungen zulässig waren.

Das Andocken Mecklenburg-Vorpommerns nach außen, an die umgebenden Metropolen und Zentren, über Netzwerke insbesondere aus dem wirtschaftlichen und technologischen Bereich, führt u. a. zu Unternehmensansiedlungen, Existenzgründungen und somit zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Lande, mit den entsprechend positiven Auswirkungen auf Beschäftigten- und Arbeitslosenzahlen. Menschen aus Mecklenburg-Vorpommern finden Arbeitsplätze in den nahe gelegenen Metropolregionen und können ihren Lebensmittelpunkt beibehalten, mit entsprechenden Auswirkungen auf Pendlerverflechtungen. All dies schlägt sich auch auf das Wanderungsverhalten in den Einflussbereichen der Metropolregionen nieder.

Um die positiven Einflüsse der Metropolregionen aufzuzeigen, werden die angerissenen Sachverhalte zu ausgewählten Bereichen untersetzt.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern 2006) unterstützt den Ausbau bzw. die neue Etablierung von Branchennetzwerken und Forschungsverbünden, z. B. in den Technologiefeldern Biotechnologie/Medizintechnik/Gesundheitswirtschaft (BioCon Valley® GmbH als Partner in Scan Balt, dem Biotechnologie-Netzwerk in der Ostseeregion), Informations- und Kommunikationstechnologie

[2] Den folgenden Ausführungen liegen häufig Aussagen zu den vier Planungsregionen des Landes zugrunde, zum Teil auch zu den Mittelbereichen. Diese stellen tatsächliche Funktions- und Verflechtungsräume dar und ermöglichen es, Entwicklungen unabhängig von den politischen Verwaltungsgrenzen der noch 12 Landkreise und 6 kreisfreien Städte des Landes zu betrachten.

(IT-Initiative Mecklenburg-Vorpommern e. V.), Telekommunikation (Telemarketing Initiative Mecklenburg-Vorpommern e. V.), Schiffbau, maritime Zulieferer (Maritime Allianz Ostseeregion e. V.), Präzisionsmaschinenbau (Nukleus e. V.), Kunststoffindustrie (Kunststoffkompetenzzentrum Westmecklenburg), Plasmatechnologie (BalticNet – Plasma-Tec – grenzüberschreitendes Netzwerk), Lasertechnologie (NILA – Netzwerk innovativer Laseranwendungen), Wasserstofftechnologie (Wasserstofftechnologie-Initiative Mecklenburg-Vorpommern e. V.). U. a. hat die Förderung von auch aus diesen Netzwerken heraus entstandenen Existenzgründungen mit dazu geführt, dass die Selbstständigenquote seit Ende der 90er Jahre von 7 auf 10 % stieg. Im Übrigen sind nahezu zwei Drittel der geförderten Existenzgründer auch nach fünf Jahren noch am Markt.

Die Arbeitslosenquote ist mit 19,0 % im Durchschnitt des Jahres 2006 nach wie vor viel zu hoch, liegt jedoch im Landesvergleich in dem auf Hamburg und Schleswig-Holstein orientierten Arbeitsamtsbezirk Schwerin (vergleichbar mit der Region Westmecklenburg) mit 16,0 % am niedrigsten, gefolgt von dem Arbeitsamtsbezirk Rostock (vergleichbar mit der Region Mittleres Mecklenburg / Rostock), wobei die innere Differenzierung hier deutlich größer ist und die Hansestadt Rostock als Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentrum deutlich hervortritt (BA 2007). Auch die Betrachtung der Arbeitslosenquote 2004 und deren Entwicklung gegenüber 1996 zeigt die deutlich günstigere Situation der westlichen Teile des Landes im Vergleich zu den östlichen (Beiträge Birkholz; Hollenbach; Schust in diesem Band). Ausgehend von der Hauptstadtregion Berlin/Brandenburg und von Stettin gibt es (noch) keine nennenswerten Impulse für den Arbeitsmarkt.

In den beiden Regionen Westmecklenburg und Mittleres Mecklenburg/Rostock ist denn auch in 2006 die Beschäftigtenquote mit 43,2 und 43,7 % (Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an den Einwohnern im erwerbsfähigen Alter) am höchsten (BA 2007/Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2007a; eigene Berechnungen). Eine kleinteiligere Betrachtung zeigt, dass die Beschäftigtenquote in den östlichen Teilräumen des Landes, mit Ausnahme der touristischen Schwerpunkte (Inseln Rügen und Usedom sowie Müritzbereich) deutlich ungünstiger ist als in den westlichen Teilräumen (vgl. auch Beiträge Birkholz, Hollenbach, Schust in diesem Band).

Der Wanderungssaldo (Personen pro 1.000 Einwohner) zeigt für 2005 eine deutliche landesinterne Differenzierung. Die kreisfreien Städte Greifswald (+ 13), Wismar (+ 4), Rostock (+ 3) und Stralsund (+ 2) sowie der Landkreis Bad Doberan (+ 2) haben einen positiven Saldo. Insbesondere die im Ostteil des Landes gelegenen Landkreise weisen erheblich unter dem Landesdurchschnitt (- 4) liegende negativen Salden auf: Uecker-Randow - 16, Demmin - 13, Güstrow - 11 und Nordvorpommern - 10.

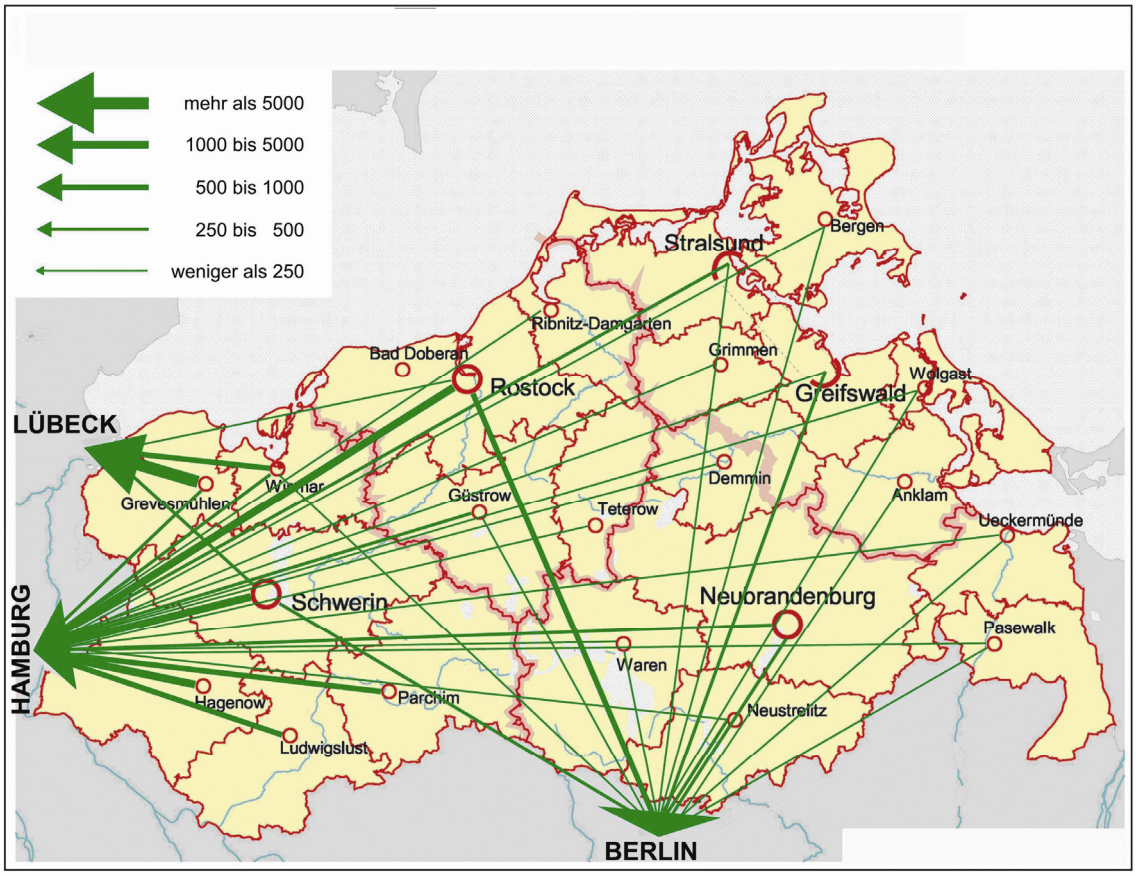
Die höchste Anzahl von Zuzügen absolut hat die Hansestadt Rostock zu verzeichnen, gefolgt von den im Westen des Landes liegenden Landkreisen Ludwigslust und Nordwestmecklenburg sowie der Hansestadt Greifswald.

Auch die Entwicklung der Wanderungen (Beiträge Birkholz, Hollenbach, Schust in diesem Band) zeigt eine deutlich günstigere Situation des westlichen und des Küstenbereichs gegenüber der Mitte und dem Ostteil des Landes. Ausgehend von der Hauptstadtregion Berlin/Brandenburg und von Stettin gibt es (noch) keine nennenswerten Auswirkungen auf den Wanderungssaldo.

Die Außenorientierung der westlichen Teilräume des Landes, insbesondere der Region Westmecklenburg, zeigt sich ebenso an der vergleichsweise hohen Zahl der Auspendler von knapp 45 % an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort (BBR 2005a). Abb. 2 zeigt eine Auswertung der Pendlerdaten (Stand 30.06.2005); er-

mittelt wurden die TOP 10 der Auspendlerziele aus den Mittelbereichen. Unter diesen findet sich der stärkste Auspendlerstrom aus dem Mittelbereich Grevesmühlen nach Lübeck mit knapp 5.200 Auspendlern (ca. die Hälfte der Auspendler dieses Mittelbereichs), gefolgt von je ca. 2.300 Auspendlern aus den Mittelbereichen Schwerin und Hagenow nach Hamburg (ca. 17% der Auspendler dieser Mittelbereiche). Im Übrigen führt Lübeck auch die Liste der TOP 10 der Einpendler an, mit ca. 470 Personen in den Mittelbereich Grevesmühlen (ca. 10% der Einpendler in diesen Mittelbereich).

Abb. 2: Stärkste Auspendlerströme aus den Mittelbereichen des Landes nach Lübeck, Hamburg und Berlin 2005



Quelle: LEP 2005, eigene Bearbeitung; Bundesagentur für Arbeit, eigene Bearbeitung

Fazit:

Das Andocken nach Außen, die Verflechtungen zu den umliegenden Metropolen zeigen im Saldo mehr positive als negative Effekte für die Entwicklung; die westlichen Teilräume des Landes – mit den stärksten Außenverflechtungen – haben eine günstigere wirtschaftliche Entwicklung genommen als die östlichen Teilräume. Es darf aber nicht verschwiegen werden, dass es auch negative Effekte dieses Prozesses gibt. Nur ein Beispiel sei genannt: Der Stadt-Umland-Raum Schwerin hat mit Abstand die höchste Kaufkraft im Land (siehe Kapitel 6.2), die Breite und Tiefe des Einzelhandelsangebots bleibt jedoch weit hinter dem der Hansestadt Rostock zurück. Das ist sicherlich auch dadurch bedingt, dass der hohe Anteil an Arbeitspendlern in Richtung Hamburg dort zumindest die höherpreisigen Güter nachfragt, dass die gleich gute Erreichbarkeit von Hamburg und Rostock zu einem zusätzlichen Einkaufspendeln mit Ziel Hamburg führt. Nichtsdestotrotz trägt die weitere Unterstützung von Netzwerken, insbesondere aus dem

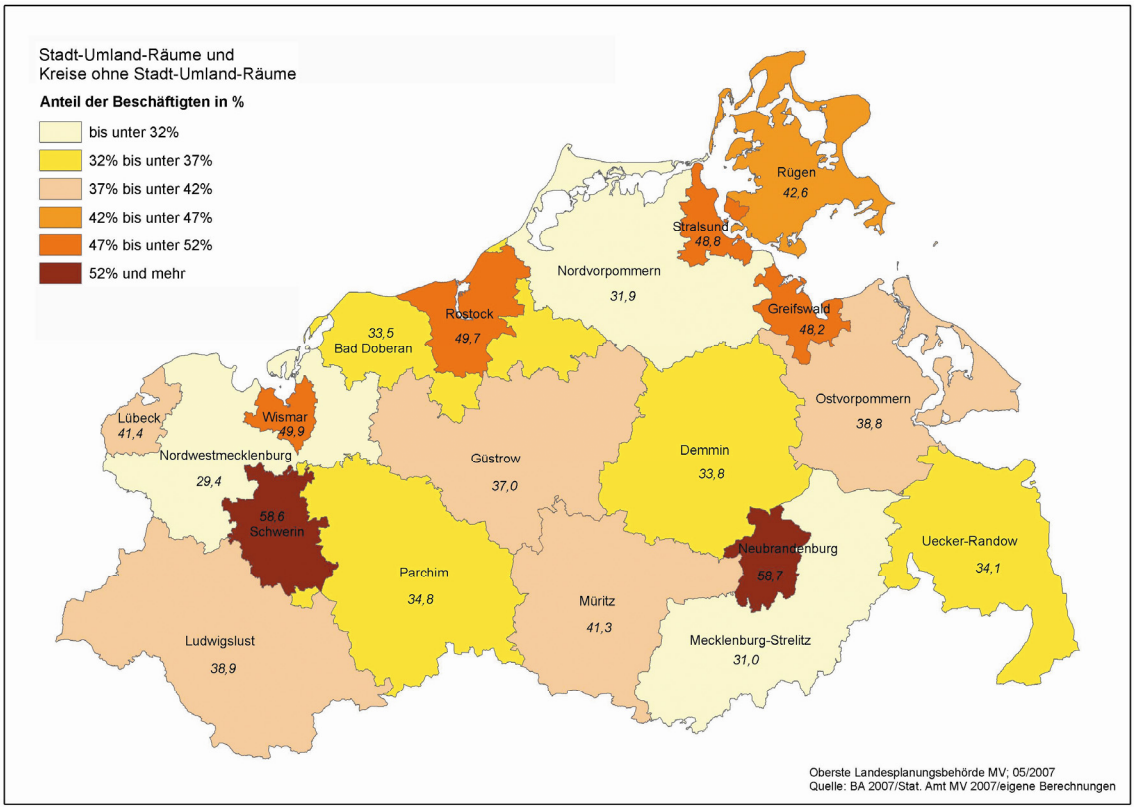
wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technologischen Bereich, zu den umgebenden Metropolen und Zentren auch zu einer weiteren zukunftsfähigen Entwicklung des Landes bei.

6.2 Stadt-Umland-Räume als Kernräume des wirtschaftlichen Wachstums

Mit dem neuen Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP 2005) wurden für die Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar Stadt-Umland-Räume festgelegt, im nordwestlichen Teil des Landes befindet sich der mecklenburg-vorpommersche Teil des landesgrenzenübergreifenden Stadt-Umland-Raums Lübeck. Die Stadt-Umland-Räume stellen die wirtschaftlichen Kernräume des Landes dar. In ihnen leben knapp 40 % der Gesamtbevölkerung, alleine im Stadt-Umland-Raum Rostock gut 14 %. Knapp 50 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort sind in den Stadt-Umland-Räumen tätig.

Um die wirtschaftliche Kraft der Stadt-Umland-Räume aufzuzeigen, werden ausgewählte Kriterien, die auf Gemeindebasis vorliegen, so aufbereitet, dass sie Aussagen treffen über die Stadt-Umland-Räume und die Landkreise ohne deren Stadt-Umland-Anteile. Bezugsraum für die Klassifizierung ist Mecklenburg-Vorpommern.

Abb. 3: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort an den Einwohnern im erwerbsfähigen Alter 2006



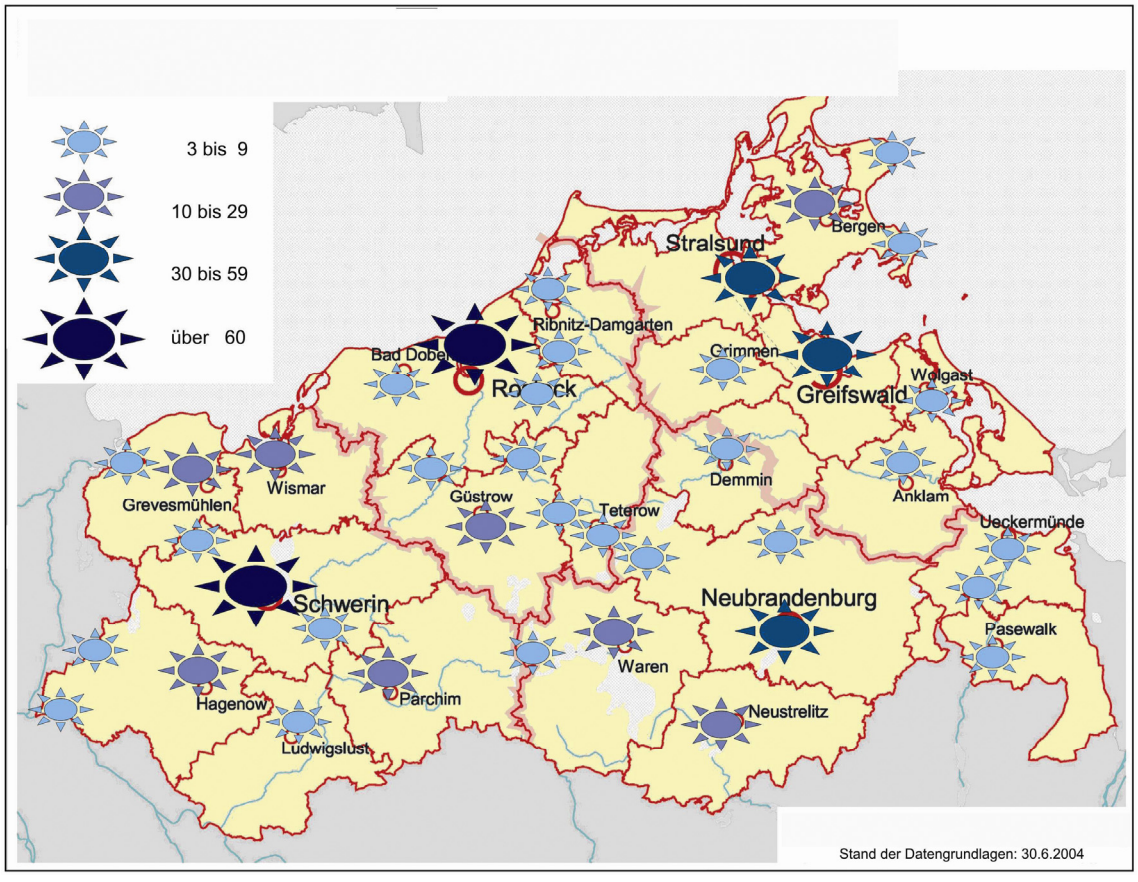
Quelle: LEP 2005, eigene Bearbeitung; Bundesagentur für Arbeit, eigene Bearbeitung; Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, eigene Bearbeitung

Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort an den Einwohnern im erwerbsfähigen Alter (BA 2007) ist in den beiden Stadt-Umland-Räumen Neubrandenburg und Schwerin mit 58,7 % bzw. 58,6 % deutlich höher als in den Stadt-Umland-Räumen Wismar, Rostock, Stralsund und Greifswald mit jeweils knapp 50 %.

Neben den dominierenden Stadt-Umland-Räumen fällt der Landkreis Rügen (ohne seinen Anteil am Stadt-Umland-Raum) mit einem Anteil von knapp 43 % auf (vgl. Abb. 3). Hauptursache hierfür ist sicherlich der ausgeprägte Tourismussektor (vgl. auch Kapitel 6.3). Der vermeintliche Widerspruch letzterer Aussage zu den Beiträgen Birkholz, Hollenbach, Schust in diesem Band ist bedingt durch die Betrachtung unterschiedlicher Zeitpunkte. Seit 2004 verbessert sich die wirtschaftliche Situation Mecklenburg-Vorpommerns stetig, so liegt z. B. die Arbeitslosenquote des Landkreises Rügen 2006 mit 18,7 % unter dem Landesdurchschnitt von 19 %.

Gut 60 % der Betriebe mit 100 und mehr Beschäftigten finden sich in den Stadt-Umland-Räumen (vgl. Abb. 4), wobei diese sich in ihrer Wirtschaftsstruktur erheblich unterscheiden. Rostock ist das gewerbliche Zentrum des Landes mit einer Konzentration in den Branchen Schiffbau, Maschinenbau und Ernährungsgewerbe sowie biomedizinisches Zentrum, Schwerin ist als Sitz der Landesregierung Dienstleistungs- und Behördenzentrum und weist eine Konzentration in den Branchen Maschinenbau und Ernährungsgewerbe auf, Neubrandenburg hat eine starke Position als Dienstleistungs- und Versorgungszentrum im Binnenland mit einer Branchenkonzentration in den Bereichen Kfz-Teile und Ernährungsgewerbe, Stralsund und Wismar sind maritime Tourismuszentren mit Werftindustrie, wobei sich in Wismar insbesondere auch die Holzindustrie weiterentwickelt, und Greifswald ist Dienstleistungszentrum und Hochschulstandort in Vorpommern, der gleichzeitig eine besondere Entwicklung im Bereich der Biotechnologie nimmt, eine Branchenkonzentration im Maschinenbau ist zu verzeichnen (LEP 2005 und IHK Schwerin 2005).

Abb. 4: Betriebe mit mehr als 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (2004)

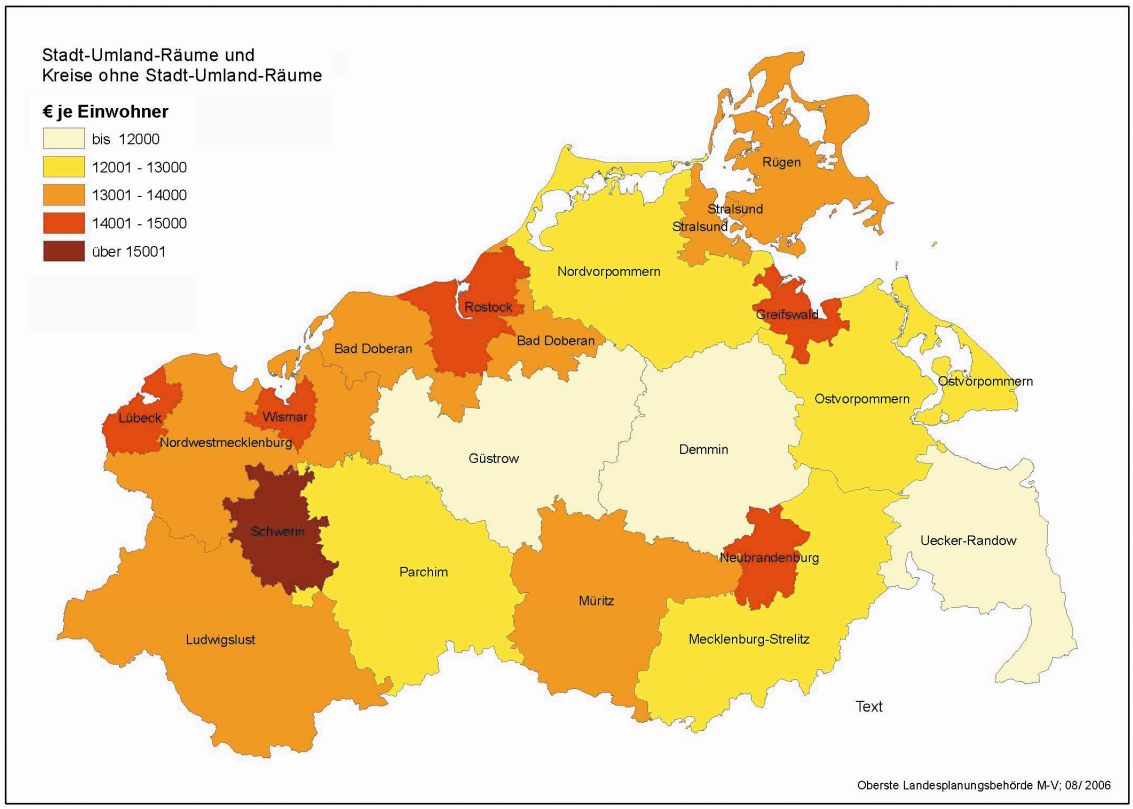


Quelle: LEP 2005, eigene Bearbeitung; Bundesagentur für Arbeit, eigene Bearbeitung

Die höchste Kaufkraft je Einwohner (Abb. 5) findet sich ebenfalls in den Stadt-Umland-Räumen. Der Versuch einer Erklärung, warum sich die Einzelhandelsausstattung des Stadt-Umland-Raums Schwerin nicht in dessen dominierender Position bezogen auf die Kaufkraft spiegelt, findet sich unter Kapitel 6.1.

Die Stadt-Umland-Räume sind, neben ihrer Funktion als die Haupt-Lebens- und -Arbeitsräume, auch Schwerpunkte von Bildung, Forschung, Technologie und Innovation sowie – nicht zu vergessen – kulturelle Schwerpunkte. Neben der Forschung an den beiden Universitäten und vier Fachhochschulen, wovon eine ihren Standort außerhalb eines Stadt-Umland-Raums hat, gibt es etliche weitere Forschungseinrichtungen, die mehrheitlich ihren Standort in den Stadt-Umland-Räumen haben, oft im organisatorischen und fachlichen Zusammenhang mit den Hochschulen (LEP 2005). Insbesondere Forschungseinrichtungen mit im weitesten Sinne landwirtschaftlicher Ausrichtung finden sich jedoch auch außerhalb der Stadt-Umland-Räume (vgl. Kapitel 6.3).

Abb. 5: Kaufkraft je Einwohner 2005



Quelle: LEP 2005, eigene Bearbeitung; Oberste Landesplanungsbehörde Mecklenburg-Vorpommern

Fazit:

Die Stadt-Umland-Räume repräsentieren die wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Kernräume des Landes und halten qualifizierte Arbeitsplätze auch für die Bevölkerung der ländlichen Räume vor. Ihre weitere Stärkung, unter Beachtung der vorhandenen unterschiedlichen Strukturen, wird einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes insgesamt leisten.

6.3 Ländliche Räume mit wirtschaftlichen Wachstumspotenzialen

Wenn in Kapitel 6.2 ausgeführt wurde, dass die Stadt-Umland-Räume die wirtschaftlichen Kernräume des Landes darstellen und in ihnen knapp 40 % der Gesamtbevölkerung des Landes leben und knapp 50 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort tätig sind, so bedeutet dies im Umkehrschluss: gut 60 % der Gesamtbevölkerung des Landes leben in den sogenannten ländlichen Räumen und gut 50 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben hier ihren Arbeitsort. Nun sind ländliche Räume nicht gleich ländliche Räume, die einzelnen Teilräume unterscheiden sich erheblich hinsichtlich ihrer Wirtschaftskraft, ihrer Entwicklungspotenziale und damit auch hinsichtlich möglicher Entwicklungsstrategien.

Ländliche Räume mit relativ starker wirtschaftlicher Basis sind Räume, die intensiv touristisch genutzt werden, im Einzugsbereich der größeren Wirtschaftszentren des Landes bzw. der Nachbarländer liegen, sehr gute Verkehrsanbindungen an die Metropolen Hamburg oder Berlin haben etc. Zusammen mit den Stadt-Umland-Räumen bilden sie das wirtschaftliche Rückgrat des Landes. Vielfach existieren hier Arbeitsplätze auch für die Bevölkerung benachbarter Räume. Touristen oder Arbeitspendler tragen zur Wertschöpfung bei.

Ländliche Räume mit Entwicklungspotenzialen sind Räume mit Anschluss an überregionale Verkehrsverbindungen, mit Entwicklungschancen im Tourismus (z. B. aufgrund ihrer Naturraumausstattung), mit guten landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen, mit sonstigen natürlichen Ressourcen (z. B. Rohstoffe) etc. Kennzeichen sind einzelne spezifische wirtschaftliche Potenziale, die unterschiedlich intensiv, z. T. auch noch gar nicht oder nur schwach erschlossen sind.

Um die wirtschaftlichen Wachstumspotenziale der ländlichen Räume aufzuzeigen, werden ausgewählte Kriterien so aufbereitet, dass sie die Ebene der Mittelbereiche bzw. der Zentralen Orte abbilden oder aber die Ebene der Kreise ohne Stadt-Umland-Räume (vgl. Kapitel 6.2).

Etwa 40 % der Betriebe mit 100 und mehr sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Abb. 4) finden sich außerhalb der Stadt-Umland-Räume. Sie sind hier vorwiegend in den Mittelzentren angesiedelt, d. h. neben den Stadt-Umland-Räumen sind vor allem die kleinen Städte des Landes die wirtschaftlichen Kristallisationspunkte.[3])

Im Zusammenhang mit Abb. 3 (Kapitel 6.2) wurde bereits darauf hingewiesen, dass die im Landesvergleich sehr gute Beschäftigungssituation im Bereich der Insel Rügen im Wesentlichen auf den besonders ausgeprägten Tourismussektor zurückzuführen ist. Darüber hinaus findet sich in beiden Bereichen eine Branchenkonzentration des Ernährungsgewerbes. Das Ernährungsgewerbe spielt in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt eine große Rolle, entsprechende Branchenkonzentrationen finden sich im Besonderen in den Bereichen Hagenow und Ludwigslust sowie Demmin und Torgelow, aber auch in den Bereichen Bad Doberan, Grimmen, Ueckermünde und Pasewalk. Branchenkonzentrationen im Maschinenbau sind zu finden in den Bereichen Güstrow und Grevesmühlen. Wolgast zeigt, neben der besonderen Bedeutung der Insel Usedom im Tourismussektor, eine Branchenkonzentration im Schiffbau (vgl. hierzu auch IHK Schwerin 2005).

Unterstrichen wird die Aussage, wonach in Mecklenburg-Vorpommern wirtschaftliche Aktivitäten in nennenswertem Umfang auch außerhalb der kreisfreien Städte stattfinden, durch eine Untersuchung, die der Frage nachgeht, wie es um die Ballung wirt-

[3] In Mecklenburg-Vorpommern ist ein wichtiges Kriterium für die Festlegung Zentraler Orte deren Arbeitsmarktzentralität. Insofern bilden die Zentralen Orte die wirtschaftlichen Kristallisationspunkte des Landes ab.

schaftlicher Aktivitäten steht (Heimpold, Rosenfeld 2006). Die Autoren kommen zu dem für sie selbst unerwarteten Ergebnis, dass der Besatz mit Unternehmen in den Landkreisen (mit einem durchschnittlichen Wert von 307 Unternehmen je 10.000 Einwohner) höher ist als in den kreisfreien Städten. Von diesen hat Schwerin mit 292 den höchsten Wert, Greifswald mit 235 den niedrigsten.

Bei der Steuereinnahmekraft je Einwohner (2005) dominiert der Landkreis Demmin (789 € je Einwohner) sehr deutlich, gefolgt von den kreisfreien Städten Neubrandenburg und Schwerin (478 bzw. 458 € je Einwohner). Neben dem Landkreis Demmin liegt auch der Landkreis Ludwigslust über dem Landesdurchschnitt mit 351 € je Einwohner. Die Landkreise Uecker-Randow, Parchim und Mecklenburg-Strelitz liegen unter Landesdurchschnitt. Die Betrachtung der Realsteueraufbringungskraft je Einwohner (2005) zeigt ein ähnliches Bild, auch hier liegen die Landkreise Demmin und Ludwigslust über Landesdurchschnitt. Die Dominanz der beiden Landkreise bei Steuereinnahmekraft und Realsteueraufbringungskraft muss auf die hier vorzufindende besondere Bedeutung des Ernährungsgewerbes zurückgeführt werden.

Es gibt zwei für das Land sehr wichtige Entwicklungsbereiche mit hohem Raumanspruch: Tourismus und Landwirtschaft. Beide Wirtschaftszweige nehmen auch im bundesweiten Vergleich einen besonderen Stellenwert ein.

Tourismus

Traditionell stellt der Tourismus in Mecklenburg-Vorpommern einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar. So liegt der Anteil des Wirtschaftsbereichs Handel, Gastgewerbe und Verkehr an der wirtschaftlichen Gesamtleistung im Jahr 2006 bei 21,3 % und damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 18,3 % (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2007b). Die positive Entwicklung ist in erster Linie auf die Tourismuswirtschaft zurückzuführen. Bundesweit betrachtet hat Mecklenburg-Vorpommern mit die stärksten Entwicklungen bei der Zahl der Übernachtungen in Fremdenverkehrsbetrieben in den Jahren 1997 bis 2006 von insgesamt knapp 50 % (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2007a). Sowohl bei bundesweiter als auch bei Betrachtung der nördlichen Bundesländer ist Mecklenburg-Vorpommern ebenso führend bei der Anzahl der Übernachtungen je Einwohner, etwa 2005 mit durchschnittlich 14 Übernachtungen je Einwohner (Schleswig-Holstein erreicht mit 8 Übernachtungen je Einwohner den zweithöchsten Wert unter den Bundesländern) und einem Spitzenwert auf den Inseln Rügen und Hiddensee von 82 Übernachtungen je Einwohner (2004).

Bei näherer Landesbetrachtung zeigt sich die Situation jedoch extrem differenziert. Die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt und auch zu Schleswig-Holstein durchweg positiven Werte konzentrieren sich landesintern auf den Küstenbereich mit den Inseln Rügen, Usedom und Fischland/Darß sowie auf die Mecklenburgische Seenplatte (vgl. Beiträge Birkholz, Hollenbach, Schust in diesem Band). Mehr als die Hälfte aller Übernachtungen des Landes fielen 2005 auf die 30 prädikatisierten Seebäder (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2006).

Im Zusammenhang mit Abb. 3 ist angemerkt, dass die im Landesvergleich günstige Beschäftigungssituation im Bereich des Landkreises Rügen (ohne seine Anteile am Stadt-Umland-Raum) ihre Hauptursache im besonders ausgeprägten Tourismussektor findet. Gleichzeitig muss konstatiert werden, dass der im unmittelbaren Küstenraum stark ausgeprägte Tourismussektor im Bereich der Landkreise Nordwestmecklenburg, Bad Doberan und Nordvorpommern jedoch nicht die Kraft aufweist, nennenswerte Beschäftigungseffekte für den entsprechenden Landkreis zu erreichen (auch hier sind jeweils die Landkreise ohne ihre Anteile an den Stadt-Umland-Räumen betrachtet).

Landwirtschaft

Hierzu sei vorab angemerkt, dass eine Stärke in der Landwirtschaft durchaus nicht per se für Strukturschwäche steht. Die moderne Landwirtschaft in ihrer Gesamtheit – neben der traditionellen Tier- und Pflanzenproduktion seien die Stichworte ökologischer Landbau, nachwachsende Rohstoffe, Veredelung, Ernährungs- und Gesundheitswirtschaft erwähnt – steht durchaus für einen innovativen und wachsenden Wirtschaftsbereich.

Wenn schon der Tourismus in Mecklenburg-Vorpommern traditionell einen bedeutenden Wirtschaftszweig darstellt, gilt dies umso mehr für die Landwirtschaft. Im Zeitraum 2000 bis 2005 hat sich die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im primären Sektor auch in Mecklenburg-Vorpommern reduziert. Der Anteil der Erwerbstätigen im primären Sektor an den Erwerbstätigen insgesamt lag 2005 in Mecklenburg-Vorpommern mit 4,1 % fast doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt mit 2,2 % (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2007b). Der Anteil von 2,7 % an der Bruttowertschöpfung 2006 liegt fast dreimal so hoch wie im Bundesdurchschnitt (1,0 %) und fast doppelt so hoch wie in Schleswig-Holstein mit 1,5 % (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2006).

Der Agrarsektor ist in Mecklenburg-Vorpommern hoch produktiv; das im Agrarsektor je Erwerbstätigen erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt liegt um knapp 20 % über dem Bundesdurchschnitt (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2007b). Der oben erwähnte Beschäftigungsabbau im Landwirtschaftssektor ist wohl als wesentlicher Faktor für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der hoch produktiven Landwirtschaft zu betrachten.

Nach wie vor fehlt allerdings ein Entwicklungsschub im Bereich der Veredelungswirtschaft. Gerade die großen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaftsbetriebe können als Global Player bezeichnet werden. Sie tätigen sowohl ihren Einkauf (z. B. Zuchtmaterial) als auch die Veredelung bzw. den Absatz ihrer Produkte in europa- bzw. weltweiten Zusammenhängen. Die in der Regel hohe Wirtschaftsleistung, die vor allem mit Veredelung und Absatz verbunden ist, findet kaum in Mecklenburg-Vorpommern statt.

Wie unter Kapitel 6.2 erwähnt; finden sich Forschungseinrichtungen mit im weitesten Sinne landwirtschaftlicher Ausrichtung vor Ort in den Ländlichen Räumen, wie zum Beispiel: Landesforschungsanstalt für Landwirtschaft und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern (Gülzow), Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere (Dummerstorf), Leibniz-Institut für Pflanzengenetik und Kulturpflanzenforschung Gatersleben (Abteilungen in Groß Lüsewitz und Malchow/Poel), Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere (Insel Riems).

Fazit:

Die ländlichen Räume haben in all ihrer Unterschiedlichkeit und trotz der Herausforderungen, die die Auswirkungen des demografischen Wandels mit sich bringen, wirtschaftliche Entwicklungspotenziale. Diese sind einerseits in den kleineren Städten zu finden, andererseits aber auch in der Fläche. Tourismus-, Gesundheits- und Agrarwirtschaft sind die Ansatzpunkte für eine Entwicklung, die die vorhandene hochwertige Kulturlandschaft und Naturraumausstattung mit einbezieht.

6.4 Großräumige Entwicklungsachse Berlin–Rostock–Gedser–Öresund

Die großräumige Entwicklungsachse Berlin–Rostock–Gedser–Öresund bietet noch erhebliches Entwicklungspotenzial. Die wirtschaftlichen Standortvorteile in ihrem Korridor müssen verstärkt genutzt werden.

Das verkehrsinfrastrukturelle Rückgrat der großräumigen Entwicklungsachse Berlin–Rostock–Gedser–Öresund kann durch eine Verlängerung des prioritären Korridors 1 der transeuropäischen Netze (TEN 1), von seinem bisherigen nördlichen Endpunkt Berlin ausgehend über Mecklenburg-Vorpommern nach Skandinavien, gestärkt werden. Ebenso liegt es im Interesse des Landes, im Rahmen des TEN V Projekt 22 eine leistungsfähige Eisenbahnverbindung von der Mittelmeerregion bis nach Skandinavien aufzubauen und in Verbindung hiermit für eine Verlängerung der prioritären Einordnung von Prag via Dresden und Berlin über Pasewalk–Stralsund–Sassnitz nach Skandinavien einzutreten.

Wie unter anderem die Pendlerbeziehungen der Abb. 2 zeigen, orientiert sich Rostock sowohl in Richtung Hamburg als auch in Richtung Berlin sowie über die Ostsee hinweg in Richtung Öresundregion, aber auch nach Osten in Richtung baltischer Staaten und Russlands. Aussagen zu verkehrlichen Verflechtungen in diesen Relationen gibt es verschiedene Aussagen zu wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Verflechtungen erstaunlicherweise bislang nicht. In jüngerer Zeit beschäftigten sich mehrere Forschungsvorhaben und -projekte mit entsprechenden Fragestellungen zur Nord-Süd-Achse. Unter anderem:

- COINCO – ein durch die Europäische Union gefördertes Projekt (INTERREG-III-B) für Innovation und Kooperation zur Entwicklung des Korridors zwischen Mitteleuropa und dem westlichen Skandinavien mit den Hauptstädten Oslo, Kopenhagen und Berlin sowie der West- und Südküste Schwedens, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg
- Entwicklungsstrategien für den Wirtschaftsraum Rostock im Metropolendreieck Kopenhagen, Berlin und Hamburg 2025, eine vom Regionalen Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock in Auftrag gegebene Untersuchung
- Raumentwicklungs- und Wachstumsbündnis der ostdeutschen Bundesländer im zentraleuropäischen Nord-Süd-Entwicklungskorridor – von Skandinavien bis zum Mittelmeerraum/an die Adria, von der 1. ostdeutschen Infrastrukturministerkonferenz am 10. Mai 2007 in Magdeburg ins Leben gerufen.

Fazit:

Um die Potenziale der Entwicklungsachse Berlin–Rostock–Gedser–Öresund/Berlin–Sassnitz–Skandinavien zu entwickeln, ist es erforderlich – neben einem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der Verbesserung der organisatorischen Verknüpfung der unterschiedlichen Verkehrsträger – die Vernetzungschancen im wirtschaftlichen Bereich und insbesondere im Bildungs-, Wissens- und Innovationsbereich zu erfassen, die politischen Rahmenbedingungen zu deren Nutzung zu setzen und letztlich die Chancen zu ergreifen.

7 Entwicklung kommt nicht eben mal so vorbei, Potenziale müssen aktiviert werden – ein Resümee

Unter Kapitel 6 wird verdeutlicht, dass wirtschaftliche Entwicklungspotenziale in Mecklenburg-Vorpommern nicht alleine in den größeren Städten bzw. Stadt-Umland-Räumen zu finden sind. Sie liegen auch in nennenswertem Maße in den ländlichen Räumen, dort einerseits in den kleineren Städten, andererseits aber auch in der Fläche, insbesondere mit den Sektoren Tourismus und Landwirtschaft sowie, in Verbindung hiermit stehend, im Sektor Gesundheitswirtschaft. Darüber hinaus gehen von den außerhalb gelegenen Metropolen und Zentren Entwicklungsimpulse aus.

Im Zwischenresümee (Kapitel 5) wird festgestellt, dass es den betrachteten Raumentwicklungs- und Förderstrategien darum geht, die vorhandenen räumlichen und sektoralen Potenziale und Stärken zu stärken.

Die sehr diversifizierte Struktur Mecklenburg-Vorpommerns lässt nur wenige räumliche und sektorale Konzentrationen erkennen. Insofern erscheint es richtig, keine Ausgrenzung im Rahmen künftiger Entwicklungs- und Förderstrategien vorzunehmen, sondern durch eine noch stärkere Verzahnung beider Politikbereiche unter Einbindung von regionalem und lokalem know how strategisch bedeutsame, Impulse gebende Vorhaben zu unterstützen.

Die räumlichen entwicklungsstrategischen Ansatzpunkte sind oben dargestellt, die Entwicklungsstrategie zum Einsatz der Strukturfonds (Gemeinsame Verwaltungsbehörde für die Intervention der Europäischen Strukturfonds Mecklenburg-Vorpommern 2006) untersetzt die vier fondsübergreifenden Schwerpunktbereiche (siehe Kapitel 4.1) mit Finanzinstrumenten zur Unterstützung von

- Unternehmensinvestitionen (industriell-gewerblich, land-forstwirtschaftlich)
- Netzwerktätigkeit zwischen Unternehmen, Forschung und Technologie
- Infrastrukturen bzw. Infrastruktureinrichtungen
- Städten als Wirtschaftsstandorte und touristische Anziehungspunkte
- Umwelt- und Landschaftsmaßnahmen
- Humanressourcen

Räumlich differenzierte Ansätze zum Einsatz der Finanzinstrumente sind erkennbar, jedoch kein ausgesprochener Strategiebestandteil. Die Gebietskulisse zum Einsatz des ELER umfasst den weitaus größten Teil des Landes ohne weitere Differenzierung, der ESF kennt keine räumliche Differenzierung, der EFRE lässt in Teilen eine gewisse Konzentration auf die Städte erkennen.

Im Rahmen des Einsatzes von Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist ein deutlich stärkerer räumlicher Bezug zu erkennen. Zwar gibt es die räumliche Differenzierung hinsichtlich der Förderhöhen nicht mehr, jedoch sind unmittelbare inhaltliche Bezüge zum Landesraumentwicklungsprogramm und zu den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen vorhanden. Gewerbliche Infrastrukturmaßnahmen werden zum Beispiel vorrangig in Zentralen Orten unterstützt, touristische Vorhaben in den Tourismusräumen der Raumentwicklungsprogramme.

Landesraumentwicklungsprogramm (LEP 2005) und die zurzeit in Neuaufstellung befindlichen Regionalen Raumentwicklungsprogramme bieten weitere Ansatzpunkte zum räumlich differenzierten Einsatz von Fördermitteln; erwähnt seien hier nur die festgelegten Landwirtschaftsräume, Gebiete mit umweltbezogenem Charakter, ländliche Räu-

me mit günstiger wirtschaftlicher Basis sowie strukturschwache mit jeweils aufgezeigten Entwicklungsvorstellungen.

Die Schwerpunktbereiche der Strukturfonds werden nach Bestätigung der operationellen Programme durch die Europäische Kommission landesintern durch Förderrichtlinien untersetzt. Hier besteht ein wichtiger Ansatzpunkt, um die beiden Entwicklungspolitiken weiter zusammenzubringen.

Insgesamt gesehen, ist eine Verzahnung der Strategien beider Politikbereiche erkennbar, jedoch durchaus noch ausbaufähig.

Aber: Entwicklung kommt, auch wenn die staatlichen Rahmenbedingungen dafür gestaltet sind, nicht eben mal so vorbei. Um die Chancen und Potenziale durch konkrete Vorhaben und Projekte zu aktivieren, bedarf es des Engagements und der Einbeziehung der regionalen und der örtlichen Ebene sowie der privaten Akteure.

Mertner (2006) plädiert für eine intensive Verzahnung von lokalen und regionalen Bottum-up-Ansätzen mit den strategischen Top-down-Planungen der übergreifenden Landesentwicklung und geht dabei davon aus, dass eine einzelbetriebliche und Infrastrukturförderung, eingebettet in lokale und regionale Entwicklungskonzepte, die Aussichten auf eine nachhaltige regionale Entwicklung vergrößert (vgl. Kapitel 4.3).

In Wissenschaft und Praxis gibt es die unterschiedlichsten Regionalisierungsansätze, ein ganz konkreter Regionalisierungsansatz wurde in Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung der Strukturfonds im Rahmen des ESF in der letzten Förderperiode gewählt. Regionale ASP-Beiräte,[4] in die die wichtigen Entscheidungsträger und Akteure der jeweiligen Region eingebunden waren, gestalteten sogenannte Aktionsprogramme in Umsetzung der Förderrichtlinien zum ESF mit und votierten zu den eingereichten Förderprojekten auf der Basis vorliegender regionaler Entwicklungskonzepte. Regionales Wissen um die konkreten Potenziale, Begabungen und Chancen für Entwicklung wurden so in Entscheidungen mit eingebunden, gleichzeitig konnten durch die Kooperation regionaler Entscheidungsträger im Rahmen des Beirats Synergieeffekte erzielt, Doppelarbeit vermieden werden. Die Evaluierung des existierenden Regionalisierungsansatzes aus dem Bereich des ESF sollte Möglichkeiten der Implementierung in die beiden anderen Fondsbereiche aufzeigen.

Diese gefundene Form der Regionalisierung nimmt Region und Land gleichermaßen in die Verantwortung. So wird eine Balance gewahrt, die notwendige Entscheidungen im Interesse des gesamten Landes bei seiner Positionierung im europäischen und globalen Wettbewerb erlaubt, gleichzeitig jedoch das regionale und lokale Know-how mit einbezieht.

Zu überlegen ist, wie ein solcher Ansatz auch auf weitere Politik- und Förderbereiche übertragen werden kann, ggf. einbezogen in die nun wieder neu geführten Diskussionen um eine Funktional- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern.

Eine Förderpolitik in dem hier skizzierten Sinne wird es nicht erforderlich machen, „Regionen auszuwählen, die gefördert werden – und jene, bei denen nur noch der Rückbau organisiert werden kann“ (vgl. Kapitel 1), und hinkommen zu einem gezielten entwicklungsorientierten Einsatz von Mitteln für strategisch bedeutsame, Impulse gebende Vorhaben, abgeleitet aus räumlichen und sektoralen Potenzialen. Mag dies der eine oder andere auch als die berühmte „Gießkanne“ bezeichnen, für Mecklenburg-Vorpommern erscheint die Konzentration auf vorhandene Entwicklungspotenziale – in Ver-

[4] ASP = Arbeitsmarkt- und Strukturentwicklungsprogramm.

bindung damit jedoch ein Zurückstellen des Abbaus von vermeintlichen Schwächen – der richtige Weg zu sein. In einem Punkt ist Ragnitz jedoch sicherlich zuzustimmen. Konzepte zur Neuorganisation von Leistungen der Daseinsvorsorge, insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit, öffentlicher Personennahverkehr sowie der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, in den von den negativen Auswirkungen des demografischen Wandels besonders betroffenen Bereichen, werden gebraucht (vgl. auch ARL 2006).

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL, Nr. 69. Hannover.

Bandelin, J.; Braun, G.; Heinrichs, B. et al. (2001): „Regionalentwicklung benachteiligter Räume in Mecklenburg-Vorpommern unter besonderer Berücksichtigung von Vorpommern und Ostmecklenburg“. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, Heft 16. Rostock.

Bundesagentur für Arbeit, (BA) (Hrsg.) (2007): Statistik, www.arbeitsagentur.de

Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2005a): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR). Bonn.

Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2005b): Raumordnungsbericht 2005, Reihe Berichte, Band 21. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland; Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 30. Juni 2006.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007a): Politik für die Wirtschaft, www.bmwi.de, Stand: 03.03.2007.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007b): Regionalpolitik - Aufgaben und Ziele der Regionalpolitik, www.bmwi.de, Stand: 03.03.2007.

Der Spiegel (36/2005a) vom 05.09.2005: „Permanente Revolution“, S. 84 ff.

Der Spiegel (36/2005b) vom 05.09.2005: „Kollektive Ratlosigkeit“, S. 88.

Dienel, H.-L.; Meier-Dallach, H.-P.; Schröder, C. (Hrsg.) (2004): Die neue Nähe – Raumpartnerschaften verbinden Kontraträume, Band 1 der Schriftenreihe des Zentrums Technik und Gesellschaft der TU Berlin, Blickwechsel, herausgegeben von Dienel, H.-L. Berlin.

EUREK (1999): Europäisches Raumentwicklungskonzept – Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union; angenommen beim informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam 1999; herausgegeben von der Europäischen Kommission. Luxemburg.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (2006): „Die EU-Förderung soll verbessert werden – Bundesminister Tiefensee bereitet eine Agenda für Regionen mit Wachstumspotenzial vor“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.08.2006.

Gemeinsame Verwaltungsbehörde für die Intervention der Europäischen Strukturfonds Mecklenburg-Vorpommern (2006): „Sozioökonomische und SWOT-Analyse sowie Entwicklungsstrategie für das Land Mecklenburg-Vorpommern – Förderperiode 2007 bis 2013, Schwerin 12.09.2006, www.mv-regierung.de/strukturfonds/doku/SWOT-Analyse_Entwicklungsstrategie.pdf

Heimpold, G.; Rosenfeld, M.T.W. (2006): Wie steht es in M-V um die Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten? Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Städte des Landes. In: Pohle, Hans (Hrsg.): Netzwerke und Cluster – Neue Chancen für Regionen, Heft 18 der Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, Hanseatic Institute for Entrepreneurship and Regional Development an der Universität Rostock, Rostock.

Industrie- und Handelskammer zu Rostock (IHK) (Hrsg.) (2004): Potenziale in der Außenwirtschaft – Außenwirtschaftsbeziehungen und Konsequenzen der EU-Erweiterung für die Unternehmen im IHK-Bezirk Rostock – Ergebnisse einer IHK-Unternehmensbefragung im Sommer 2004. Rostock 12/2004.

Industrie- und Handelskammer zu Schwerin (IHK) (2005): Industrielle Wachstumskerne – wertschöpfungsintensive und beschäftigungsstarke Produktionszentren der Zukunft. Schwerin.

Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) (2004): Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft. Ergebnisse einer Untersuchung des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2006): Viel erreicht, viel vor … – Informationen der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern über die Leistungen in der Legislaturperiode 2002–2006, Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.). Schwerin.

Mertner, O. (2006): Wachstumskerne oder regionale Differenzierung? In: Dehne, P. (Hrsg.): „Gedanken zur Entwicklung ländlicher Räume in Mecklenburg-Vorpommern", Schriftenreihe A der Hochschule Neubrandenburg, Band 23. Neubrandenburg Januar 2006.

Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung (Hrsg.) (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP). Schwerin.

Schmidt, P. I. (2006a): Querschnittsbetrachtung Mecklenburg-Vorpommern als Beispiel für den demografischen Wandel in ländlichen Räumen Ostdeutschlands. In: Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.) (2006): „Demografische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen", Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 226. Hannover.

Schmidt, P. I. (2006b): Infrastruktur für immer weniger Menschen. In: Dehne, P. (Hrsg.): „Gedanken zur Entwicklung ländlicher Räume in Mecklenburg-Vorpommern", Schriftenreihe A der Hochschule Neubrandenburg, Band 23. Neubrandenburg Januar 2006.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2006): Statistischer Jahresbericht 2005 – Entwicklungen in MV. In: Statistische Hefte 2006, Heft 2.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2007a), www.statistik-mv.de

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2007b), Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche in Mecklenburg-Vorpommern 1991–2006. In: Statistische Berichte, VGR der Länder.

Territoriale Agenda der Europäischen Union (TA) (2007): „Territoriale Agenda der Europäischen Union – Für ein wettbewerbsfähigeres nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen", angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007 (www.bmvbs.de).

VASAB 2010+ (2001): „Leitbild und Strategien rund um die Ostsee 2010 – VASAB 2010 PLUS Aktionsprogramm zur Raumentwicklung", angenommen im Rahmen der Fünften Konferenz der Raumordnungsminister der Ostseeanrainerstaaten. Wismar.

Gerald Braun

Paradigmenwechsel oder Neujustierung in der regionalen Wirtschaftsförderung?*

Ergebnisse einer Expertenbefragung in Mecklenburg-Vorpommern

Gliederung

1 Wirtschaftsförderung ohne Wachstum

2 Die Sicht „von unten“: Zur Einbeziehung lokalen Wissens

3 Mecklenburg-Vorpommern: Strukturschwach, aber mit Potenzial

4 Innovationsräume auf der Suche nach eigenständigen Entwicklungspfaden

5 Clusterbildung als Förderstrategie

6 Konzepte regional angepasster Entwicklungsstrategien

7 Paradigmenwechsel durch Partizipation

Literatur

1 Wirtschaftsförderung ohne Wachstum

Trotz energischer Anstrengungen der regionalen Wirtschaftspolitik sind wachstumsstarke Innovationsräume in Ostdeutschland die Ausnahme – und nicht die Regel (IWH 2004).

Als Wachstumsregionen werden immer wieder die üblichen Vorzeigekandidaten genannt: *Halle/Bitterfeld* (Chemie), *Jena* (Optotronik), *Eisenach/Zwickau/Halle/Leipzig* (Automobil), *Berlin/Brandenburg* (Luft- und Raumfahrt, Medizin), *Dresden* (Mikroelektronik), *Greifswald* (Medizin- und Biotechnologie), *Rostock/Wismar* (maritime Wirtschaft) (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung 2006: 35). Aber selbst diese Räume und Branchen werden immer noch massiv subventioniert und haben das Stadium selbsttragenden Wachstums bislang nicht erreicht.

Dies hat gute Gründe: Die Transformation strukturschwacher (Abstiegs-)Regionen in Wissens- und Innovationsräume ist ein langfristiger historischer Prozess, der – wenn überhaupt – nur durch massive Anstrengungen der regionalen Bevölkerung abgekürzt werden kann. Wirtschaftshistoriker haben diese Erkenntnis auf die lapidare Formel gebracht: „No shortcuts to progress“ (Landes 1990: 1). Selbst „Schnellläufer“ wie der M-4-Korridor in Großbritannien, Südirland, das Dritte Italien, Württemberg und Oberbay-

* Der Titel bezieht sich auf: Heinrichs, B.: Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel, in: BBR (Hrsg.): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, 2006, S. 653–658. Im Folgenden werden Zwischenergebnisse einer Innovationsstudie wiedergegeben, die vom Ministerium für Arbeit des Landes Mecklenburg-Vorpommern an das Hanseatic Institute for Entrepreneurship and Regional Development (HIE-RO) der Universität Rostock vergeben wurde. Ich bedanke mich für wesentliche Vorarbeiten und Auswertungen bei meiner Kollegin Marion Eich-Born und den Mitarbeitern Constanze Benzel, Heiko Schulz und Pawel Warszycki.

ern haben für ihren wirtschaftlichen Aufstieg mehr als 50 Jahre benötigt[1] (van der Linde 2005: 26).

Der Übergang in selbsttragendes Wachstum ist primär – aber keineswegs ausschließlich – von der Entfaltung endogener Entwicklungspotenziale (Unternehmertum, Humankapital, regionales Wissen) abhängig (Schumpeter 1912); ein Prozess, der sich mit wirtschaftspolitischen Interventionen – insbesondere, wenn sie von der Regierung kommen und mit externen Fördergeldern finanziert werden – nur begrenzt beeinflussen lässt. Nach aller Erfahrung entfalten derartige Eingriffe in den Wirtschaftsablauf neben erwünschten auch unerwünschte Wirkungen, die weder vorhersehbar noch vermeidbar sind (von Hayek 1975).

Statt Einsicht in die Begrenztheit staatlichen Handelns in marktwirtschaftlichen Systemen scheint in jüngerer Zeit ein neuer *Aktionismus* angesagt, wie die laufende Kontroverse über die Konzentration der Wirtschaftsförderung auf Wachstumskerne – oder auch nicht – demonstriert. Schlagwortartig lässt sich die Diskussion mit den Kürzeln „sozialer Ausgleich versus wirtschaftliches Wachstum“ (Schmidt 2008) charakterisieren. Die Auseinandersetzung über einen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik findet weitgehend ohne die betroffenen Bürger statt, reduziert sich nicht selten auf fallweise und selektive Einbeziehung etablierter Interessen in ansonsten top-down-gesteuerte Entscheidungsprozesse mit durchaus fatalen Folgen: „Oft lassen Konzepte der Institutionen oder Gremien, die Wirtschaftsförderung betreiben sollen, ... einen Bezug zur ökonomischen Realität vermissen.“ (Steinröx 1995: 91). Wirtschaftspolitisch ist diese Diskussion von erheblicher Brisanz, bezieht sie sich doch auf die Eingriffstiefe staatlichen Handelns, idealtypisch: Interventions- oder Ordnungspolitik (Tönnies 2004: 39 ff.).

Das Vorgehen der Administration hat gute Gründe: Eine nahezu unüberschaubare Vielzahl von Fördertöpfen verschiedenster Ebenen, zersplitterte Zuständigkeiten, Kompetenzgerangel und ein schlankes New Public Management, das sich nicht selten im Abbau von Arbeitsplätzen in der öffentlichen Verwaltung erschöpft, zwingen die Verwaltung zu „radikaler Reduktion von Komplexität“ (Luhmann). Schrumpfung der Administration ohne Reform übereignet sie – zumindest teilweise – einer wachsenden Beraterindustrie. Die Folgen eines derartigen Politikmanagements liegen auf der Hand: *Wirtschaftsförderung droht auf Dauer an Legitimation und Effektivität* zu verlieren, wenn sie – bisweilen notgedrungen – partikulare Interessen bedient, statt sich am „Gemeinwohl“ zu orientieren. Und die Ausblendung lokalen Erfahrungswissens („tacit knowledge“) kann zu einer Fehlallokation von Ressourcen führen. Überspitzt ausgedrückt: Gewerbezentren ohne Gewerbe, Spaßbäder ohne Besucher, Schlachthöfe ohne Vieh, Flugplätze ohne Passagiere.

Der folgende Beitrag ist ein Werkstattbericht, der die Ergebnisse strukturierter Tiefeninterviews mit Experten aus ausgewählten Wirtschaftsräumen Mecklenburg-Vorpommerns wiedergibt: nicht mehr, aber auch nicht weniger. Vier Themenbereiche stehen dabei im Vordergrund:

- eine Stärken-Schwächen-Einschätzung des Standortes Mecklenburg-Vorpommern
- die Beschreibung unterschiedlicher Entwicklungspfade ausgewählter Innovationsräume in Mecklenburg-Vorpommern
- die Skizzierung künftiger Prioritäten regionaler Wirtschaftsförderung Mecklenburg-Vorpommerns

[1] Laut internationalen Untersuchungen waren 40 % der Wachstumsräume weltweit älter als 100 Jahre und fast 20 % sogar älter als 200 (!) Jahre (van der Linde, Cernavin et al. 2005: 26).

- Vorschläge zur Ausrichtung der EU-Förderpolitik (ESF, EFRE) für die Periode 2007 bis 2013

Alle vier Komplexe werden jeweils aus Sicht der befragten Experten beleuchtet.

2 Die Sicht „von unten“: Zur Einbeziehung lokalen Wissens

Statistische Analysen und Evaluationen regionaler Förderprogramme sind meist Beschreibung ohne Erklärung (‚measurement without theory’). Ihnen gelingt es weder lokales Wissen systematisch einzubeziehen noch soziokulturelle Determinanten regionaler Entwicklung zu ermitteln. Seit M. Weber, J. Schumpeter, A. Hirschman und F.A. von Hayek – um nur einige Sozialwissenschaftler zu nennen – ist jedoch unbestritten, dass das kulturelle Kapital einer Region, die spezifischen Werte, Normen und Verhaltensmuster der lokalen Bevölkerung, eine wesentliche Determinante wirtschaftlicher Entwicklung sind. Zu diesen Werten zählen etwa: Arbeitskultur, Leistungsmotivation, Risikobereitschaft, Autonomiestreben, ‚spirit of competition’ und Aufgeschlossenheit gegenüber Neuerungen (Miegel et al. 1991).

Befragungen der Bevölkerung zu den vorherrschenden Werten in der Region, zur regionalen Wirtschaftsförderung und zu ihren künftigen Schwerpunkten können so Entscheidungsträgern der Regionalpolitik wichtige Einsichten und Erfahrungen der Basis liefern. Die systematische Einbeziehung regionaler Fach- und Führungskräfte kann (a) der Legitimation der Wirtschaftsförderung dienen und (b) die Akzeptanz der Maßnahmen erhöhen, nicht zuletzt dürfte der Rückgriff auf das explizite und implizite Wissen der ‚Stakeholder’ vor Ort die Regionalförderung substantiell verbessern, ihre Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit erhöhen, kurz: *Partizipation ist eine gesellschaftliche Produktivkraft*.

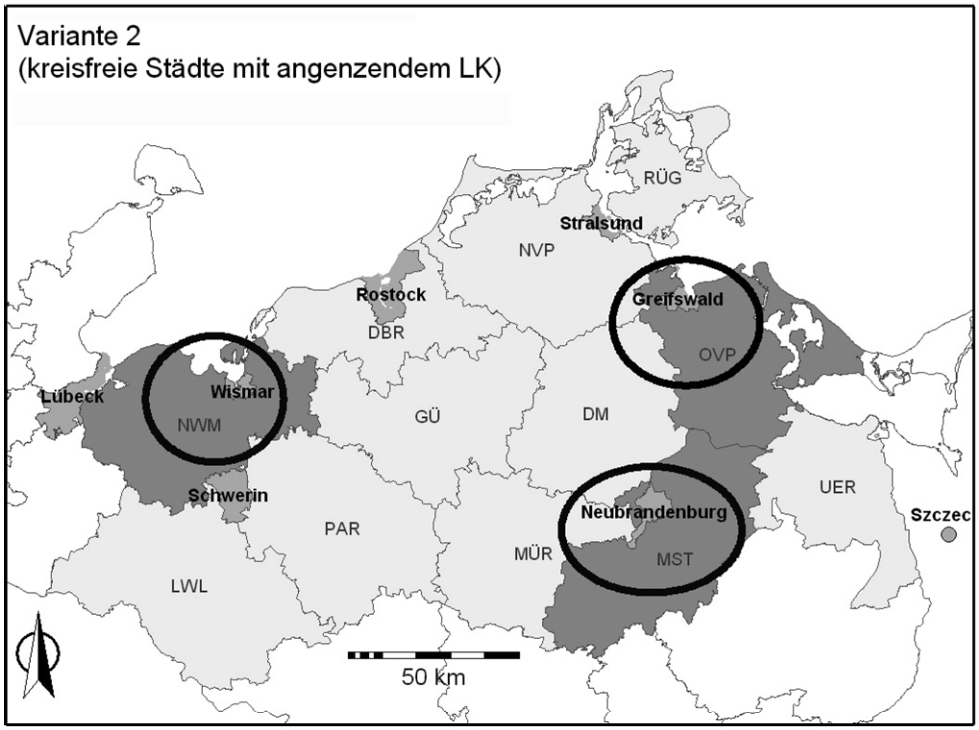
Da Totalerhebungen aus zeitlichen und finanziellen Gründen ausschieden, wurden in drei Modellregionen Mecklenburg-Vorpommerns – Wismar, Greifswald und Neubrandenburg (vgl. Abb. 1) – Interviews mit 59 Experten geführt.

Insgesamt lassen sich drei Gruppen von Experten unterscheiden (vgl. Abb. 2):

Die regionalen Experten: Hier wurden die verschiedensten Fach- und Führungskräfte aus den Regionen Wismar, Greifswald und Neubrandenburg angesprochen. Vertreter der Stadtverwaltung, der Wirtschaftsförderung, der Technologiezentren, Hochschulen, Wirtschaftsverbände – damit Personen, die direkten oder indirekten Einfluss auf die Entwicklung ihrer Region nehmen.

Externe Experten sind in die Untersuchung einbezogen worden, da sie die „Sicht von Außen“ wiedergeben (Experten außerhalb der Modellregionen bzw. Mecklenburg-Vorpommerns), vor allem die Wahrnehmung von Mecklenburg-Vorpommern durch seine Nachbarn: Berlin, Hamburg und Szczecin. Diese Einsichten erweitern Blickwinkel bezüglich der Entwicklungen in Mecklenburg-Vorpommern und können die Ausrichtung der Wirtschaftsförderung im Sinne einer effektiven Regionalentwicklung beeinflussen.

Abb. 1: Abgrenzung der Modellregionen



HIE-RO

Ergebnisse aus der Expertenbefragung in Mecklenburg-Vorpommern: Gerald Braun, Constanze Benzel, Marion Eich-Born,, Heiko Schultz, Pawel Warszycki.

Quelle: Hanseatic Institute for Entrepreneurship and Regional Development an der Universität Rostock (HIE-RO)

Experten EU-Strukturförderung (insbes. ESF): Den dritten Kreis von Experten bilden Fach- und Führungskräfte des Landes, die wirtschafts- und unternehmensnahe Weiterbildungen durchführen. In der Befragung geht es weniger um die Einschätzung der Regionen selbst, sondern vielmehr um die Bewertung der EU-Förderpolitik, insbesondere ESF-Antragstellung, Maßnahmen zur zukünftigen Ausrichtung der Förderung, Verbesserungsmöglichkeiten.

Befragungsmethode und Auswahl der Fach- und Führungskräfte basierten auf dem sogenannten „most-different-system-Ansatz“. Vereinfachend formuliert: Wenn Experten aus verschiedensten Lebens- und Tätigkeitsbereichen zu übereinstimmenden Einschätzungen kommen, so *existiert eine Schnittmenge an regionalem Wissen*. Was die Auswahl der Experten anlangt, so wurde ein Schneeballverfahren angewandt (jeweils Vorlage einer Namensliste „wichtige Experten in der Region“ mit der Möglichkeit von Streichungen und Ergänzungen, somit bestimmte ein Gespräch die Auswahl des nächsten.

Abb. 2: Zahl der Experten und gesellschaftliche Bereiche ihrer Tätigkeit

	Experten (n=59)		
	HWI	NB	HGW
Uni/HS	1	3	6
Politik	2	1	1
Allg. Verwaltung	-	-	3
Unternehmer	2	2	2
Wirtschaftsförderer	2	2	2
Regionalplaner	1	1	1
Wirtschaftsverbände (IHK, HWK, Unternehmerverbände)	1	2	1
Sonstige (TGZ, Wirtschaftsinitiativen, Banken etc.)	3	3	3
	12	14	19
Externe Experten	4		
Experten EU-Strukturförderung	10		

HWI = Hansestadt Wismar
NB = Neubrandenburg
HGW = Hansestadt Greifswald
FE = Forschungseinrichtungen
IHK = Industrie- und Handelskammer
HWK = Handwerkskammer
TGZ = Technologie- und Gründerzentren

Ergebnisse aus der Expertenbefragung in Mecklenburg-Vorpommern: Gerald Braun, Constanze Benzel, Marion Eich-Born, Heiko Schultz, Pawel Warszycki

Quelle: Hanseatic Institute for Entrepreneurship and Regional Development an der Universität Rostock (HIE-RO)

Wie alle Instrumente der empirischen Sozialforschung haben auch strukturierte Tiefeninterviews ihre Schwächen:

- Die Auswahl der Fragen, Methode und Wiedergabe der Ergebnisse sind von erkenntnisleitenden Interessen der Fragenden abhängig. Zur Objektivierung wurde auf Methoden und vergleichbare Fragenkataloge anderer Forschungsinstitute zurückgegriffen (DIW, Berlin; IWH, Halle).
- Die Antworten sind – da keine Totalerhebung der Gesamtbevölkerung stattfand – nicht repräsentativ. Die relativ geringe Zahl der Befragten ist aus wissenschaftlicher Sicht nicht unproblematisch, wurde aber durch Auswertung regionaler Entwicklungspläne und lokaler Strategiepapiere auszugleichen versucht (etwa der Industrie- und Handelskammern, Regionaler Planungsverbände und der Handwerkskammern).
- Bei der Interpretation der Ergebnisse ist auch zu berücksichtigen, dass sie ausschließlich auf den Auskünften der Experten selbst basieren. Daher kann eine Verzerrung, zum Beispiel durch ein aufgrund sozialer Wünschbarkeiten beeinflusstes Antwortverhalten, nicht ausgeschlossen werden.
- Expertenbefragungen geben die Einschätzung ausgewählter Fach- und Führungskräfte aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Kultur wieder – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Geht man von einem „Leadership“-Konzept gesellschaftlicher Entwicklung aus, so erfassen derartige Befragungen jene Meinungsführer, die für die Regionalentwicklung bedeutsam sind, weil sie Förderkonzepte entwickeln und -maßnahmen umsetzen.

3 Mecklenburg-Vorpommern: Strukturschwach, aber mit Potenzial

Eine Regionalpolitik, die mehr sein will als kurzatmiges Krisenmanagement, beruht auf einer Einschätzung der Wettbewerbsposition des Standortes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu seinen Hauptkonkurrenten – insbesondere zu Schleswig-Holstein und Westpolen in der maritimen Wirtschaft, der Logistik und im Tourismus. Als methodisches Instrument hat sich eine Einschätzung der Stärken und Schwächen des Standortes bewährt.

Als *Stärken Mecklenburg-Vorpommerns* werden von den Befragten – in dieser Reihenfolge – angesehen:

- *landschaftliche Schönheit mit hohem Freizeit- und Erholungswert* (Ostseeküste, Mecklenburgische Seenplatte, Hanse-Architektur, Schlösser und Gutshöfe) als Basis für Tourismus und Gesundheitswirtschaft; sämtlich Marktsegmente, die für Mecklenburg-Vorpommern bereits jetzt eine strategische Rolle spielen. Das Land ist inzwischen – gemessen an der Zahl der Übernachtungen per 1.000 Einwohner – mit Abstand Spitzenreiter unter allen Bundesländern (*„Mecklenburg-Vorpommern tut gut" ist ein guter Slogan*[2]). Mit einem Anteil des Tourismus am regionalen BIP von 12,8 % (2005) dürfte Mecklenburg-Vorpommern nach Ansicht der Befragten seine Entwicklungspotenziale in diesem Sektor weitgehend ausgeschöpft haben (selbst traditionellen Fremdenverkehrsregionen wie der Toskana, der Provence, Oberbayern oder dem Schwarzwald gelingt es nicht, mehr als 15 % des regionalen BIP zu erwirtschaften). Eine weitere Erhöhung der touristischen Wertschöpfung erwarten einige Experten von einer Qualitätsoffensive, der stärkeren Orientierung am Hocheinkommenssegment (Marinas, Golf) und einem Ausbau des Gesundheitstourismus.
- *extensive Agrarwirtschaft*: Regionen mit relativ hohem Anteil der Landwirtschaft an Beschäftigung und Wertschöpfung (4,3 % 2005) gelten gemeinhin als strukturschwach (stagnierende Nachfrage nach Primärgütern, begrenzte Wachstums- und Innovationsspielräume), jedoch – so die befragten Experten – dürfte eine weitere Ökologisierung der Landwirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns (Bioprodukte), kombiniert mit regenerativen Energien (nachwachsende Rohstoffe, Biomasse), nicht unerhebliche endogene Potenziale bergen, die gegenwärtig verstärkt entwickelt werden („Wir haben den größten Anteil von Bio-Bauernhöfen in Deutschland.")
- *maritime Wirtschaft/maritime Technik*: Traditionell konzentriert sich die Industrieproduktion Mecklenburg-Vorpommerns auf zwei altindustrielle Branchen: die Ernährungsindustrie und die maritime Wirtschaft, insbesondere die Werftindustrie (Eich-Born 2004). Die Befragten sehen die maritime Wirtschaft als Branche mit weiteren Wertschöpfungspotenzialen – was mit Spezialisierungsvorteilen (Kreuzfahrtschiffe, Hochseejachten, Bohrinseln) und regionalen maritimen Clustern (um Wismar, Rostock, Stralsund) begründet wird. Allerdings ist man angesichts arbeitssparender Technologiesektoren im Sektor skeptisch, ob das erwartete Wachstum zur Schaffung zusätzlicher (Voll-)Arbeitsplätze führen wird.
- *Lagegunst zu metropolitanen Wachstumsräumen*: Mit der EU-Erweiterung ist Mecklenburg-Vorpommern geowirtschaftlich gleichsam vom europäischen Rand in die Mitte gerückt. Die Zusammenarbeit mit Skandinavien (Öresund-Region), Westpolen (Szczecin), den baltischen Staaten (ehemalige Hansestädte), St. Petersburg

[2] Wörtliche Antworten der Befragten werden im Folgenden kursiv und in Klammern wiedergegeben.

und den deutschen Ballungsräumen Hamburg und Berlin gilt als Standortvorteil, der bereits gegenwärtig durch Übernahme von Transport- und Logistik-Funktionen (Rostock, Wismar) genutzt wird. In Zukunft – so die Befragten – dürfte eine vertiefte regionale Arbeitsteilung durch den Ausbau von Spezialisierungsvorteilen Mecklenburg-Vorpommerns weitere Entwicklungsanstöße erbringen; genannt werden: Bio-Agrarprodukte, Naherholungsangebote, Bausektor, Gesundheitswirtschaft, Wissenschafts- und Forschungskooperation.

Als Wettbewerbsnachteile der Region gelten:

- *Bevölkerungsrückgang und Abwanderung „kreativer Köpfe"*: Als bedeutendste Ursache der anhaltenden Strukturschwäche Mecklenburg-Vorpommerns wird die geringe – und weiter schrumpfende – Erwerbsbevölkerung des Landes angesehen. Tatsächlich zählt Mecklenburg-Vorpommern mit einem prognostizierten Bevölkerungsschwund von 1,8 Mio. (2001) auf 1,5 Mio. (2020) zu den Regionen in der EU mit dem stärksten Einwohnerrückgang (Berlin-Institut 2006: 70–79). Niedrige Geburtenzahlen, eine alternde Bevölkerung und die Abwanderung jüngerer und besser qualifizierter Talente bedeuten – so die Befragten – einen anhaltenden Verlust an Wissen, Innovationspotenzial und unternehmerischen Persönlichkeiten. Aufgrund der negativen demografischen Entwicklung zeichnet sich ein akuter Mangel an Fach- und Führungskräften in strategischen Branchen und Sektoren des Landes ab, etwa bei Schiffsingenieuren, Elektrotechnikern, Maschinenbauern, Pflegepersonal und Ärzten (*„Und gleichzeitig wird die Abwanderung qualifizierter Kräfte nach Skandinavien mit deutschen Steuergeldern gefördert"*).
- *Mangel an Risikobereitschaft*: Als wesentlicher Grund für die geringe Wirtschaftsdynamik betrachten die Befragten die Mentalität der lokalen Bevölkerung. Als positive Eigenschaften gelten Bodenständigkeit, Zurückhaltung, Verlässlichkeit, die allerdings in Unbeweglichkeit und Phlegma und Neuerungsfeindlichkeit umschlagen können (*„Es existiert kein innovationsfreundliches Klima: Es herrscht gar kein Klima"*). Die Risikobereitschaft ist gering, an Unternehmergeist und Eigeninitiative mangelt es, so die Befragten[3] (Mechthold-Jin 2001). Unbewegliche Strukturen in Wirtschaft und Verwaltung erschweren Initiativen. Bisweilen herrscht eine „Jammer-Mentalität", man ist stark auf Förderhilfen von Außen fixiert und eine „Ja-Aber"-Mentalität behindert Innovationen (*„Hier ist kein Wachstums-, sondern ein Selbsterhaltungsklima"*).
- *Regionalitätsfalle*: Die geringe Internationalität und unzulängliche Fremdsprachenkenntnisse der Bevölkerung fördern „Nabelschau" und lokale Egoismen (*„Jeder hat mal sein Steckenpferd auf den Weg gebracht und versucht es am Leben zu erhalten"*). Kontakte mit ausländischen Firmen, Auslandserfahrungen und Kooperation in internationalen Netzwerken, die für die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes unerlässlich sind, sind die Ausnahme, nicht die Regel (*„Schmoren zu sehr im eigenen Saft"*).
- *Quantität statt Qualität*: Fehlende internationale Vergleichsmaßstäbe führen gleichzeitig zu mangelnder Qualität einiger Produkte und Serviceleistungen – von Agrarerzeugnissen über Handwerksleistungen zu Servicemängeln im Tourismussektor bis

[3] Diese sehr generellen Einschätzungen der Experten stimmen mit Befragungen überein, die durch die Universität Rostock an Berufsschulen Mecklenburg-Vorpommerns und bei der Bevölkerung (Fußgängerzonenbefragungen) durchgeführt worden sind (Mechthold-Jin 2001).

zu Gesundheitsdiensten und Hochschulen, die international kaum wettbewerbsfähig sind[4] (*„Es gibt kein anspruchsvolles Klima“*).

- *Imageprobleme*: Zusätzlich wird eine fehlende Identität der Regionen (Mecklenburg versus Vorpommern, Küste versus Binnenland) als Schwäche in der Binnen- wie Außendarstellung des Landes betrachtet. Nicht zuletzt tragen rechtsradikale Tendenzen (u. a. NPD im Landtag) zum negativen Image des Landes bei, so die befragten Experten.

Bei der Einschätzung der Schwächen des Standortes Mecklenburg-Vorpommerns ist zweierlei bemerkenswert:

a) es werden sehr viel mehr Defizite als Stärken aufgelistet und

b) „weiche“, kulturelle und motivationale Faktoren, wie mangelnde Eigeninitiative, geringe Risikobereitschaft, fehlender Unternehmergeist gelten den Befragten als besonders gravierende Wettbewerbsnachteile Mecklenburg-Vorpommerns (zu den Einzelheiten siehe Abb. 3).

Abb. 3: Defizite Mecklenburg-Vorpommern

- Image des Landes
- Fehlende Identität der Regionen
- Jammer-Mentalität
- Fehlende Kommunikation zwischen Akteuren
- Geringe Internationalisierung und marginale Fremdsprachenkenntnisse, insbesondere bei älteren Menschen
- Mangel an gestandenen Unternehmerpersönlichkeiten
- KMU fehlen Kapazitäten für FuE
- Unbewegliche Strukturen-Verwaltung
- Lokale Egoismen
- Servicementalität noch unzulänglich – nicht auf Quantität, sondern Qualität bauen
- Unzulängliche Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen
- Risikokapitalgesellschaften fehlen

Quelle: Hanseatic Institute for Entrepreneurship and Regional Development an der Universität Rostock (HIE-RO)

Chancen für die Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns liegen – kurz gefasst – im Tourismus, in der Gesundheitswirtschaft, bei regenerativen Energien, in der Logistik und in der maritimen Wirtschaft. (Diese Einschätzung deckt sich weitgehend mit internen Analysen der Förderverwaltung Mecklenburg-Vorpommerns, enthält aber nicht Sektoren wie Biotechnologie, I+K-Technologie, Medizin- und Umwelttechnik, die von den Befragten als nicht nachhaltig, da unterhalb einer kritischen Masse liegend, angesehen werden). Als *Risiken* der Landesentwicklung werden die Abwanderung junger Menschen und das Negativimage des Landes eingeschätzt.

Die Bilanz der Befragung fällt eher ernüchternd aus: Im Wettbewerb der Regionen wird Mecklenburg-Vorpommern, wie bisher, eher eine hintere Position einnehmen.

[4] Die Anträge der Universitäten Greifswald und Rostock im Rahmen der Exzellenzinitiative des Bundes sind inzwischen gescheitert.

4 Innovationsräume auf der Suche nach eigenständigen Entwicklungspfaden

Innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns bestehen erhebliche Disparitäten nach Entwicklungsstand und Wirtschaftsdynamik. Auf der Basis eines Indikatorensets aus 58 sozioökonomischen Bestands- und Dynamikindikatoren besteht – grob vereinfachend – ein Entwicklungsgefälle

- zwischen dem Westen Mecklenburg-Vorpommerns (Mecklenburg) und dem Osten (Vorpommern), u. a. bedingt durch die Nähe bzw. Ferne zum metropolitanen Wachstumsraum Hamburg
- zwischen Küstenzone und Binnenland; u. a. bedingt durch die Hansestädte an der Ostsee und die Tourismuspotenziale der Inseln
- zwischen städtischen Zentren und der ländlichen, strukturschwachen Peripherie

Die skizzierten Disparitäten überlagern und bedingen sich wechselseitig mit erheblicher Aufschwungs- wie Abschwungsdynamik.

Die Regionen Wismar und Greifswald können als wachstumsstark,[5] der Raum Neubrandenburg (jeweils mit Umland) als wachstumsschwach eingestuft werden.

Die wachstumsstarken Regionen unterscheiden sich nach Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsmuster erheblich.

Die Region *Wismar* wird nach wie vor vom Schiffbau als traditionellem Wirtschaftszweig geprägt. Generell ist das produzierende Gewerbe in der Region überdurchschnittlich vertreten. So beträgt der Anteil der Industriebeschäftigten je 1.000 Einwohner in Wismar über 85. Damit übertrifft die Stadt den gesamtdeutschen Durchschnitt von 73 und bleibt nur knapp unter dem westdeutschen Wert von 87 Industriebeschäftigten je 1.000 Einwohner (Industriedichte 2004: Mecklenburg-Vorpommern: 28; Neubrandenburg: 48; Greifswald: 39). Konsequenterweise verfolgt man eine industrielle Entwicklungsstrategie bei niedrigen/mittleren Qualifikationsmustern der Beschäftigten. Unter Rückgriff auf zivilgesellschaftliche skandinavische Traditionen (Wismar war bis 1906 schwedisch) ist es gelungen, ein Holz-Cluster in Hafennähe inklusive angelagerter unternehmensbezogener Dienstleister aufzubauen – mit überdurchschnittlichen Beschäftigungs- und Einkommenseffekten sowie überregionaler Verflechtung von Skandinavien bis nach Österreich und Slowenien. Das Cluster basiert wesentlich auf Direktinvestitionen aus Österreich, die mit Fördergeldern akquiriert wurden, und nutzt „freigesetzte" Arbeitskräfte der traditionellen Werftindustrie und des Maschinenbaus. Nach Aussage der Befragten war die Standortentscheidung mehr Zufall als Ergebnis einer rationalen Kosten-Nutzen-Untersuchung (*„Die Rostocker wollten die Österreicher nicht – also sind sie zu uns gekommen"*). Stabilisiert wird die wirtschaftliche Entwicklung der Region durch Standortvorteile zum Großraum Hamburg (Pendler und Auslagerungseffekte) und durch das Fördergefälle zu den westlichen Nachbarräumen (Holstein, Lübeck, Hamburg). Die Hochschule Wismar mit ihrem Konzept der „unternehmerischen Hochschule" (3 Säulen: Wirtschaft, Technik, Design) gilt als ökonomischer Hoffnungsträger. Nicht zuletzt ist es einem exzellenten Stadtmanagement (so die Befragten) auch gelungen, Wismar zum UNESCO-Weltkulturerbe zu machen und damit Stadtimage und

[5] Auch die Region Rostock gilt als wachstumsstark und wurde in unserer Untersuchung nicht weiter berücksichtigt, da Rostock angesichts seiner wirtschaftlichen Dominanz (40 % des BIP von Mecklenburg-Vorpommern werden im Großraum Rostock erwirtschaftet) ein Spezialfall ist, der keinen Modellcharakter für andere Regionen in Mecklenburg-Vorpommern haben kann.

Stadttourismus auszubauen. Eine weitere Integration in den Raum Hamburg (dort Konzept der „wachsenden Stadt“) und nach Skandinavien gelten als Entwicklungschance; als Risiko wird eine Verlagerung von Holzclusterfirmen nach Osteuropa angesehen.

Abb. 4: Gesamt-Ranking Mecklenburg-Vorpommern 2004 (Bestands- und Dynamikranking)

Gesamtranking	
Kreis	Punkte
Bad Doberan	520
Wismar	513
Greifswald	503
Rostock	463
Rügen	459
Parchim	454
Schwerin	452
Ludwigslust	452
Ostvorpommern	446
Nordwestmecklenburg	441
Neubrandenburg	439
Müritz	430
Güstrow	425
Stralsund	420
Demmin	415
Nordvorpommern	394
Mecklenburg-Strelitz	372
Uecker-Randow	367

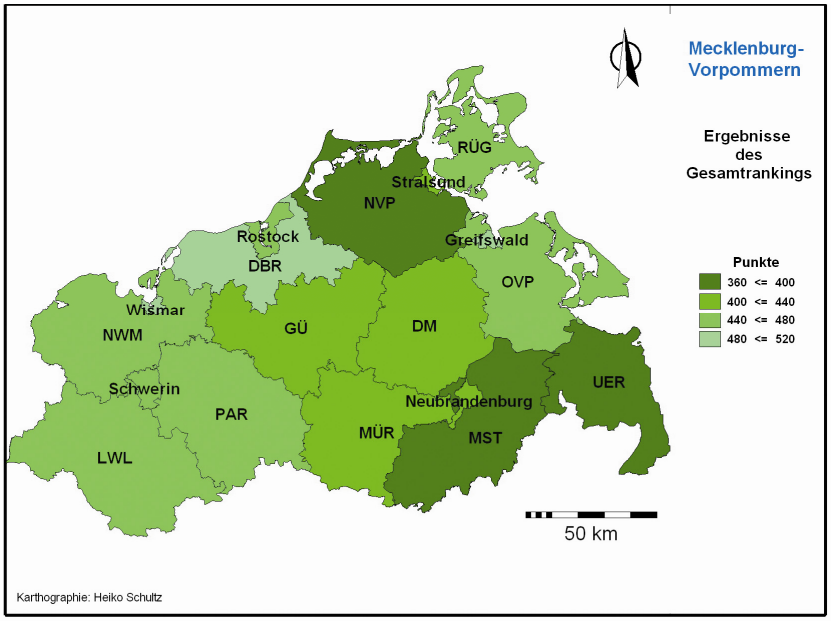
Wirtschaftskraft	
Kreis	Punkte
Wismar	139
Neubrandenburg	117
Demmin	116
Greifswald	112
Schwerin	106
Rügen	105
Ludwigslust	104
Güstrow	102
Bad Doberan	98
Rostock	98
Ostvorpommern	96
Stralsund	94
Müritz	93
Parchim	92
Nordwestmecklenburg	90
Nordvorpommern	88
Uecker-Randow	79
Mecklenburg-Strelitz	77

Beschäftigung	
Kreis	Punkte
Ludwigslust	133
Bad Doberan	129
Nordwestmecklenburg	127
Parchim	125
Wismar	117
Rügen	110
Müritz	102
Ostvorpommern	99
Schwerin	99
Rostock	95
Güstrow	94
Nordvorpommern	91
Demmin	88
Neubrandenburg	83
Greifswald	81
Mecklenburg-Strelitz	79
Uecker-Randow	75
Stralsund	70

Humankapital	
Kreis	Punkte
Greifswald	138
Stralsund	123
Bad Doberan	118
Rostock	117
Ostvorpommern	113
Neubrandenburg	112
Rügen	110
Schwerin	109
Müritz	107
Parchim	107
Mecklenburg-Strelitz	104
Wismar	104
Ludwigslust	102
Uecker-Randow	101
Nordwestmecklenburg	99
Nordvorpommern	98
Güstrow	98
Demmin	94

Innovation	
Kreis	Punkte
Greifswald	153
Bad Doberan	150
Wismar	133
Rostock	130
Ostvorpommern	119
Rügen	117
Schwerin	117
Stralsund	114
Güstrow	111
Parchim	111
Müritz	109
Neubrandenburg	108
Nordwestmecklenburg	104
Nordvorpommern	96
Demmin	96
Uecker-Randow	94
Mecklenburg-Strelitz	91
Ludwigslust	90

Infrastruktur	
Kreis	Punkte
Bad Doberan	24
Rostock	23
Ludwigslust	22
Güstrow	21
Nordwestmecklenburg	21
Demmin	21
Mecklenburg-Strelitz	21
Schwerin	20
Nordvorpommern	20
Wismar	20
Ostvorpommern	19
Neubrandenburg	19
Parchim	19
Müritz	19
Stralsund	19
Greifswald	18
Rügen	17
Uecker-Randow	17



Quelle: Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern 2005, BBR 2005, Bundesagentur für Arbeit; Bearbeitung und Berechnung H. Schultz

Die Region *Greifswald* hingegen verfolgt bei vergleichbaren Wachstumsraten und Indikatoren wie Wismar eine wissensbasierte Dienstleistungsstrategie mit hochqualifizierten Wissensproduzenten, ergänzt durch Stadt- und Meerestourismus. Rückgrat ist die Universität Greifswald, deren Mitarbeiter und Studierende mehr als 20 % der Stadtbevölkerung ausmachen. Mit ihren Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen, Ausgründungen, Technologietransfer und nachgelagerten Dienstleistern ist die Traditionshochschule nach Aussage der Befragten wichtigste Wachstums- und Innovationsquelle der Region. Parallel dazu existieren autonome Forschungsinstitute (Plasmaphysik, Life-Sciences, Biotechnologie) von internationaler Bedeutung. Weitere Entwicklungsanstöße erwartet man von einem potenziellen Energiecluster um Lubmin (Kohlekraftwerk dänischer Investoren, russische Ölpipeline), der allerdings zu Konflikten mit dem Tourismus führen könnte (*„Man kann nicht beides haben: Meerestourismus und Meeresverschmutzung"*). Als Chance, aber auch als Risiko, gelten die Kooperations- und Konkurrenzbeziehungen zu den westpolnischen Woiwodschaften, vor allem zum Großraum Szczecin. Nicht zuletzt könnte der – erst in Umrissen erkennbare – wissensbasierte Entwicklungspfad Greifswalds durch weitere Sparmaßnahmen der Landesregierung im Hochschulsektor erheblich gefährdet sein.

Neubrandenburg und sein agrarisch geprägtes Umland – die Landkreise Mecklenburg-Strelitz, Demmin, Müritz und Uecker-Randow – zählen zu den strukturschwächsten Räumen nicht nur Deutschlands, sondern ganz Europas (www.eurostat.de, 31.06.2006). Die Region hängt nach massiven Beschäftigungsrückgängen im gewerblichen Sektor (u. a. Maschinenbau und Kfz-Bau) vom Agrar- und Nahrungsmittelgewerbe, insbesondere aber vom öffentlichen Sektor (Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung, Erziehung und Unterricht) ab. Diese Bereiche gelten den befragten Experten als wenig dynamisch und innovativ, was sich u. a. im geringen Wachstum des BIP, hohen Arbeitslosen- und Sozialhilfequoten manifestiert. Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform, angesichts geplanter Stellenkürzungen bei der Bundeswehr und Schließung von Schulen als Reaktion auf den Rückgang von Schülerzahlen ist mit weiterem Arbeitsplatzabbau zu rechnen (*„Die Region steht beschäftigungspolitisch auf wackeligen Beinen"*). Einen gewissen Ausgleich haben bislang Personaleinstellungen bei Call-Centern und Sicherheitsdiensten geschaffen. Da diese Branchen eher gering qualifiziertes Personal nachfragen, wird ihr Einfluss auf Innovation, Wachstum und Regionalentwicklung als sehr begrenzt eingeschätzt.

Positiv haben sich Branchen wie Medizin- und Regelungstechnik, Optik und Elektrotechnik entwickelt. Insgesamt aber sind deren Wachstumsraten und Anteile an den Gesamtbeschäftigten zu niedrig, als dass von Wachstumskernen gesprochen werden könnte. Gewisse Hoffnungen setzt man auf die – allerdings relativ kleine – Fachhochschule Neubrandenburg und den benachbarten Seentourismus. Weitere anhaltende Bevölkerungsverluste und die Konkurrenz zu Westpolen werden als bedeutendste Risiken betrachtet. Und über die Rolle der Hauptstadt Berlin ist man sich uneins. Manche Führungskräfte favorisieren eine „Andockung" Neubrandenburgs an Berlin – etwa durch Bereitstellung von Gewerbeflächen, Wohn- und Freizeiteinrichtungen. Andere befürchten die Sogwirkung der Hauptstadt auf die besser qualifizierten Erwerbstätigen der Region.

Insgesamt ist – wie in vielen strukturschwachen Räumen – eine gewisse Ratlosigkeit über den künftigen Entwicklungspfad der Region Neubrandenburg unverkennbar (*„Wir wissen nicht, wohin wir wollen"*).

Allen drei untersuchten Regionen ist gemeinsam:

- der Arbeitsplatzabbau in der Landwirtschaft
- sinkende Beschäftigung im gewerblichen Sektor, vor allem im Baugewerbe
- massive Stellenkürzungen in der öffentlichen Verwaltung, selbst im Schul- und Unterrichtswesen
- der Versuch der regionalen Wirtschaftsförderer, Cluster und Netzwerke in sogenannten innovativen Branchen aufzubauen, etwa bei erneuerbaren Energien, in der Medien- und Umwelttechnik, bei Biotechnologie, I- und K-Technik und in der Gesundheitswirtschaft, die bislang aber nur in wenigen Fällen ein nachhaltiges kritisches Minimum überschritten haben (Braun 2006: 9).

5 Clusterbildung als Förderstrategie

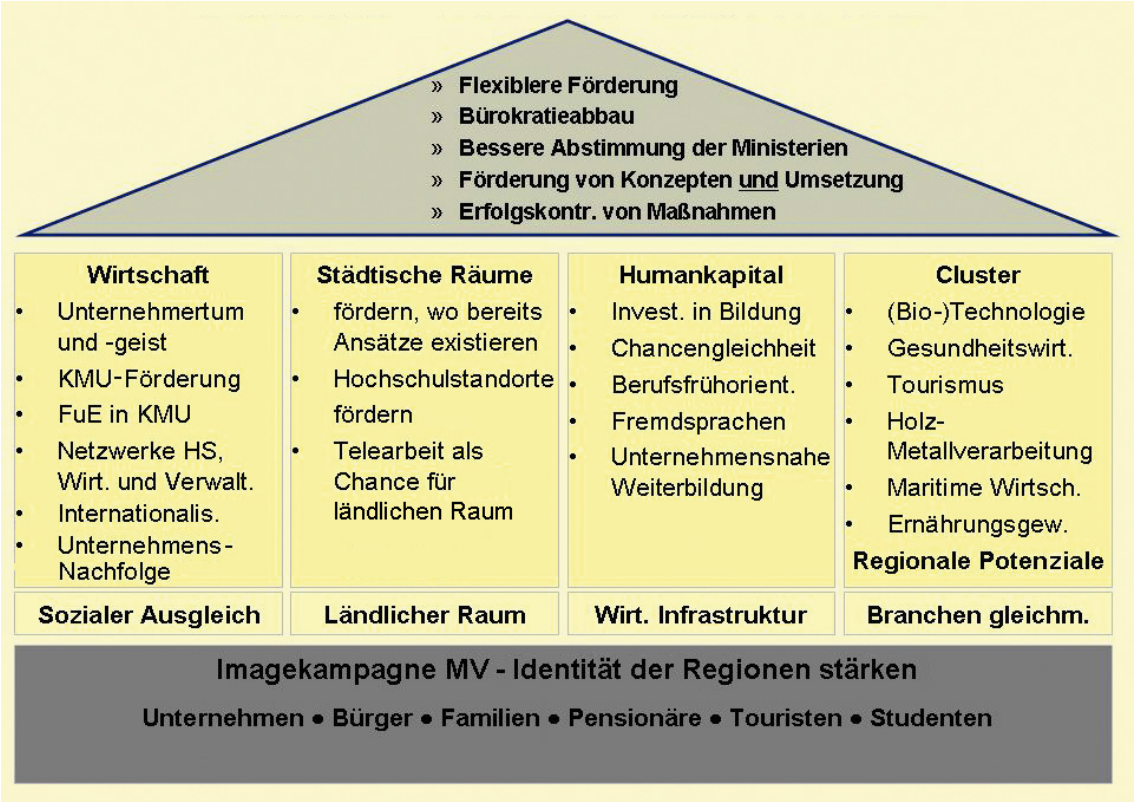
Die Einschätzung der befragten Fach- und Führungskräfte zu den Prioritäten künftiger EU-Förderpolitik sind von erheblicher Bedeutung. Sie implementieren die Politik vor Ort und können auf diese Weise ihre Kompetenz und Erfahrungen einbringen. Positiv gewendet bedeutet dies Unterstützung einer Politik, die akzeptiert und gewollt wird. Umgekehrt kann eine Top-down-Strategie, die keinen Rückhalt in der lokalen Bevölkerung findet oder zögert, ausgesessen oder sogar unterlaufen werden.

Die Befragung zur Wirtschaftsförderung wurde in zwei Schritten angelegt: Zunächst wurden die Experten um allgemeine Verbesserungsvorschläge gebeten, um dann die Prioritäten künftiger Förderpolitik zu definieren (vgl. Abb. 5).

Die Verbesserungsvorschläge konzentrieren sich auf drei Maßnahmenbündel:

1. *Standortmarketing*: Eine breit angelegte *Imagekampagne* soll die Identität Mecklenburg-Vorpommerns und seiner Regionen nach innen und außen stärken. Dabei sind alle relevanten Zielgruppen mit einem Marketingmix anzusprechen.
2. *Flexibilisierung des Förderinstrumentariums*: Die bisherigen Instrumente werden als zu starr, zentralistisch, wenig problem- und situationsadäquat eingeschätzt. Die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen in die Regionen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, eine Vergröberung der Richtlinien und eine bessere Abstimmung der befassten Ministerien sollen die Förderung flexibilisieren, Doppelförderung vermeiden und Leerstellen füllen (*„Die Förderrichtlinien liegen häufig quer zu dem, was vor Ort wirklich notwendig ist“*).
3. *Effizienzsteigerung der Förderpolitik*: Neben einer schnelleren und umfassenderen Implementierung von Förderkonzepten verspricht man sich durch Einführung einer Erfolgskontrolle eine signifikante Verbesserung der Kosten-Nutzen-Relation von Maßnahmen, etwa in Richtung Effizienz (*„Tun wir etwas richtig?“*) und Effektivität (*„Tun wir das Richtige?“*).

Abb. 5: Ausrichtung der EU-Förderpolitik 2007–2013



Quelle: Hanseatic Institute for Entrepreneurship and Regional Development (HIE-RO) an der Universität Rostock

Ergänzt wurden die operativen Vorschläge um eine Festlegung künftiger Prioritäten der regionalen Wirtschaftsförderung. Dabei wurden die Befragten gebeten, ihre Schwerpunkte in vier – bewusst dichotomisch angelegten – Bereichen zu setzen:

Ziele der Förderpolitik: Wirtschaftswachstum oder sozialer Ausgleich

Regionale Schwerpunkte: städtische oder ländliche Räume

Sektorale Schwerpunkte: Humankapital oder materielle Infrastruktur

Entwicklungsstrategische Schwerpunkte: Förderung spezifischer (Branchen-)Cluster oder gleichmäßig sämtlicher Branchen.

Für ein dünn besiedeltes, strukturschwaches Flächenland überraschend, votierten über 90 % der Befragten – unabhängig von ihrem jeweiligen Tätigkeitsfeld – für eine „Oasen-Strategie“ (Braun, Pohle 2003: 213 ff.). Ihr Schwerpunkt liegt auf einer wachstumsorientierten Förderpolitik in städtischen Räumen. Dabei konzentriert die „Oasen-Strategie“ ihre knappen Ressourcen auf:

1. die Förderung mittelständischen Unternehmertums (Existenzgründungen, KMU-Unterstützung, Unternehmergeist) etwa durch Gründerförderung, Mikrodarlehn und Assistentenprogramme
2. Investitionen in das Humankapital (Schulen, Hochschulen, unternehmensnahe Aus- und Weiterbildung, lebenslanges Lernen)
3. die gezielte Förderung von innovativen Clustern (etwa Biotechnologie, Gesundheitswirtschaft, maritime Wirtschaft) durch Initiierung von Diskussionsforen, Kontaktbörsen, Clustermanagement, Coaching-Agenturen und Regionalbudgets

Diese Programme sollen durch eine Regionalpolitik begleitet werden, die innovative Milieus schafft, etwa durch Förderung „weicher" Standortfaktoren (Kultur, Erlebniswelten, Events). (*„Flugplätze und Gewerbegebiete haben wir nun genug"*) Bewusst wenden sich die Befragten gegen das „Gießkannenprinzip" (*„Zum Leben zu wenig, zum Sterben zu viel"*). Ohne ein Konzept sektoral und räumlich konzentrierten Wachstums – so die Argumentation – gibt es kein Mehrprodukt, das verteilt werden kann. Und die Stärkung städtischer Lebens- und Innovationsmilieus kann einen „Durchsicker"-Effekt zu benachteiligten sozialen Gruppen und in strukturschwache ländliche Räume auslösen (*„Wenn die Städte wachsen, dann wachsen auch die Dörfer"*):

Eine Minderheit der befragten Experten favorisiert hingegen eine Politik sozialen Ausgleichs, die via gleichmäßiger Verteilung der Fördermittel über den Raum primär sozial schwächere Bevölkerungsschichten in peripheren Räumen unterstützen will. Dabei werden Arbeitsbeschaffungsprogrammen – etwa im Dritten Beschäftigungssektor – und dem weiteren Ausbau der materiellen Infrastruktur (Straßen, Gewerbegebiete, Technologiezentren) Vorrang eingeräumt (Eich-Born 2006: 24 ff.). Diese Strategie ist praktisch die Fortsetzung der überkommenen Regionalförderung in Westdeutschland. Sie orientiert sich am Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Artikel 20, Abs. 1) mit seinem Ziel der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Artikel 72, Abs. 2 GG). „In diesem Ansatz sind die Agglomerationsräume wirtschaftliche Wachstumsmotoren ohne Förderungsbedarf, während man dieses Wachstum in die benachteiligten ländlichen Regionsteile tragen will." (Kujath 2006: 16).

Um nicht missverstanden zu werden: Die Protagonisten beider Politikstrategien verfolgen nicht ein dogmatisches Entweder-oder, sondern setzen pragmatisch nur jeweils unterschiedliche Prioritäten: Wachstumsförderung vor sozialem Ausgleich bzw. Förderung sozialen Ausgleichs vor Wachstum.

Einige der Befragten nahmen eine vermittelnde Position des Sowohl-als-auch ein (Wachstum + Ausgleich, Human- + Infrastrukturförderung, städtische + ländliche Räume), konzedierten aber die Grenzen einer derartigen Politik (*„Man kann einen Euro nur einmal ausgeben"*).

Betrachtet man die vorläufigen Ergebnisse der Befragung als wesentlichen Input in eine künftige Förderpolitik, so bleibt festzuhalten:

1. Unter den regionalen Eliten Mecklenburg-Vorpommerns besteht weitgehende Einigkeit, dass die Wirtschaftsförderung sich in Zukunft auf städtische Wachstumskerne (IHK Schwerin 2005) zu konzentrieren habe – mit den Schwerpunkten: mittelständisches Unternehmertum, Humankapital, Hochschulen, Innovation und Wissens-Netzwerke.
2. Strikt abgelehnt wird eine Wirtschaftsförderung nach dem „Gießkannenprinzip" (*„Zu wenig zum Leben – und zu viel zum Sterben"*), die zudem dem Auf- und Ausbau der materiellen Infrastruktur Priorität einräumt *(„Nicht in den Beton, sondern in die Köpfe investieren"*).
3. In diesem Sinne ist „die" Politik – wenn diese Vereinfachung erlaubt ist – Nachzügler, nicht Vorreiter, reduziert sich Förderpolitik in der Praxis doch immer noch vorrangig auf Ausbau der Infrastruktur, etwa auf Straßen und Autobahnen, Flughäfen, Gewerbe- und Technologiezentren, Hochschulbauten und Spaßbäder.

6 Konzepte regional angepasster Entwicklungsstrategien

Kombiniert man – außerhalb der Expertenbefragung – die unterschiedlichen Raumtypen unter Rückgriff auf ihre unterschiedlichen endogenen Potenziale mit möglichen Entwicklungsstrategien, so kommt man zu drei idealtypischen Kategorien[6] (Kujath 2006: 16 ff.):

1. Innovationsstrategien für die Metropolregion
2. Wachstumsstrategien für mittlere Stadtregionen
3. Auffang- und Stabilisierungsstrategien für ländlich-periphere Räume

Dabei haben regional angepasste Entwicklungsstrategien für Regionen in Mecklenburg-Vorpommern einige triviale Erkenntnisse zu beachten:

- In der Hierarchie europäischer Regionen ist das gesamte Land Mecklenburg-Vorpommern als strukturschwache Peripherie zu klassifizieren.[7]
- Geschichte und geografischer Standort („history and geography matter“) prägen bis in die Gegenwart das Land und seine Bewohner.
- Entwicklung (wie man sie im Einzelnen definieren mag) bedeutet stets die Kombination endogener mit exogenen Entwicklungspotenzialen (Zuwanderung, externe Direktinvestitionen, Fördergelder etc.).

Hieraus folgt zugleich, dass die geläufigen Raumkategorien auf die spezifische Situation Mecklenburg-Vorpommerns anzupassen sind (vgl. Abb. 6).

[6] Die folgenden Ausführungen lehnen sich an H. J. Kujaths exzellente Analysen an.

[7] Je nach Jahr und Indikatoren rangiert Mecklenburg-Vorpommern auf NUTS-II-Ebene im unteren Drittel aller Euro-Regionen, wobei MV nur deshalb statistisch „hochklettert“, da mit der EU-15- auf EU-27-Erweiterung (u. a. baltische Staaten, Polen, Tschechien, Bulgarien, Rumänien) noch strukturschwächere Räume als Mecklenburg-Vorpommern in den europäischen Wirtschaftsraum integriert worden sind.

Abb. 6: Regional angepasste Entwicklungsstrategien in Mecklenburg-Vorpommern

Innovationsstrategien für die Metropolregion	Wachstumsstrategien für mittlere Stadtregionen	Auffangstrategien für ländlich-periphere Regionen
Raum: Rostock	Raum: Wismar, Schwerin, Stralsund, Greifswald, Neubrandenburg, Güstrow, Parchim, Ludwigslust	Raum: Landkreise Demmin, Uecker-Randow, Mecklenburg-Strelitz, Ostvorpommern, Nordvorpommern
Ziele: • nationale Profilierung und Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit • stadtregionale Strategien als stadtübergreifende Regionsentwicklung und Raumplanung • Stärkung der regionalen und interregionalen Vernetzung (Verkehr, Logistik, Kommunikation) • Schaffung/Ausbau innovativer Cluster und Milieus • Fokussierung auf die Wissensökonomie (Universität, Bildungs- und Forschungsinfrastruktur) • Wissenstransfer, Wirtschaft und Wissenschaft	Ziele: • Förderung von wirtschaftlichem Wachstum und kultureller Entwicklung • Stärkung regionaler Alleinstellungsmerkmale und Spezialisierung • Ausbau von Städtenetzen • Fokussierung auf industriell-gewerbliche Wertschöpfung und/oder wissensbasierte Dienstleistungen • Sicherung von (Fach-)Hochschulstandorten • Neue Standortqualitäten und neue Ästhetik des Raumes • Imageverbesserung	Ziele: • Unterbrechung der Negativspirale • Inwertsetzung der Kulturlandschaft des ländlichen Raumes • Verbesserung der kommunikativen und verkehrlichen Verknüpfung mit den mittleren Stadtregionen und der Metropole • Mindeststandards für Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in ländlichen Zentren • Mobile öffentliche und private Dienste (Bürgerbüros, Krankenversorgung, Bildungseinrichtungen, Banken, Handel, Freizeiteinrichtungen) • Stärkung der Verantwortung der Kommunen • Hilfe zur Selbsthilfe bei der Entwicklung endogener Potenziale • Wettbewerb der Teilregionen um Fördermittel

Quelle: nach Kujath 2006: 17

Zu 1.: Innovationsstrategien für die Metropolregion Rostock[8]

Die Region Rostock (inklusive Landkreise Bad Doberan und Güstrow) ist für Mecklenburg-Vorpommern der Zentralraum, gemessen an Lage, Bevölkerungsgröße und Wirtschaftspotenzial. Internationale Wettbewerbsfähigkeit kann durch Einnahme einer überregionalen logistischen Drehscheibenfunktion erlangt werden, die wesentlich durch Entwicklung einer Wissensökonomie untersetzt ist. Die Produktion von neuem Wissen und Innovationen in überregionalen, arbeitsteilig organisierten Netzwerken wird zum neuen Wirtschafts- und Wachstumsmotor.

Wohlstand und nachhaltige Entwicklung sind an wissensbasierte Produkte und Dienstleistungen im Vorfeld (Universität, Forschung und Entwicklung, Produkt- und Prozessinnovationen) oder am Ende globaler Fertigungsketten (Produktdesign, Marke-

[8] Mit einem Anteil von 40 % am BIP und seiner Funktion als Oberzentrum haben die Hansestadt Rostock und ihr Umland (Landkreise Bad Doberan und Güstrow) im strukturschwachen und dünn besiedelten Mecklenburg-Vorpommern praktisch eine Metropolfunktion.

ting, Internationalisierung) gebunden. Eine Innovationsstrategie[9] der Region Rostock (Nord/LB 2006: 8) muss sich daher vor allem auf das Humankapital konzentrieren. Konkret bedeutet dies: hoch qualifizierte Wissensarbeiter sind am Standort auszubilden (Universität, Gymnasien, Berufsschulen), zu halten (wissensbasierte Existenzgründungen, Hochschul-Spinn-offs und Unternehmensnachfolgen) oder zu attrahieren, etwa durch entsprechend hochwertige Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsangebote, die für kreative Talente aus den Räumen Hamburg, Berlin, Öresund und Szczecin (um die bedeutendsten zu nennen) attraktiv sind.

Im Rahmen einer Clusterstrategie ist es für die Wirtschaftsförderung zunehmend wichtig, wissensbasierte Netzwerke zu entwickeln, welche die betriebliche Vernetzung vorantreiben und private Partner an Projekten der Regionalpolitik beteiligen (PPP-Modelle) (Nord/LB 2006: 8).

Die Restrukturierung Rostocks zu einem neuen Zentralraum für Wissensökonomie bedeutet zugleich Konversion altindustrieller Flächen zu hochwertigen innerstädtischen Standorten, Ausbau leistungsfähiger Infrastrukturknoten und die Ansiedlung wissensintensiver Betriebe und Forschungseinrichtungen in urbanen Parklandschaften.

Zu 2.: Wachstumsstrategien für mittlere Stadtregionen

Die mittleren Stadtregionen sind logistisch in die metropolitanen Wirtschaftszusammenhänge einzubeziehen (Wismar mit Hamburg, Greifswald mit Szczecin, Neubrandenburg mit Berlin). Sie müssen in der interregionalen Arbeitsteilung Alleinstellungsmerkmale bei industriellen und/oder wissensbasierten Produkten erarbeiten. Ansätze finden sich in Wismar (Holzcluster), Stralsund (Werften), Greifswald (wissensbasierte Dienste), Schwerin (Landeshauptstadtfunktion). Eine entsprechende Qualifizierungsstrategie (unternehmensnahes lebenslanges Lernen, Fokussierung auf ältere Arbeitnehmer) orientiert sich auch auf die Entwicklung regionaler Innovationssysteme mit Fachhochschulen, Universitäten und Forschungseinrichtungen als Kerne. Auch in mittleren Stadtregionen sind neue Qualitätsansprüche an Wohnen, Kultur und Erlebniswelten zu berücksichtigen. „Eine derartige Wachstumsstrategie kann auch zur demografischen Stabilisierung beitragen, junge hochqualifizierte Menschen halten und anziehen." (Kujath 2006: 17).

[9] Vergleichbare Strategien wurden in einer schriftlichen Befragung der kommunalen Wirtschaftsförderungen in Niedersachen vorgeschlagen.

Zu 3.: Auffangstrategien für ländlich-periphere Räume

Ein besonderes regional- und strukturpolitisches Problem sind die ländlichen Räume Vorpommerns (Landkreise Demmin, Uecker-Randow, Mecklenburg-Strelitz, Ostvorpommern, Nordvorpommern). Sie leiden – kurz gefasst – unter hoher (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, niedrigen Einkommen und starken Bevölkerungsverlusten (Abwanderung, niedrige Geburtenraten, Alterung der ländlichen Bevölkerung). Die wirtschaftliche Abwärtsspirale wird durch den anhaltenden Rückzug öffentlicher und privater Dienste aus der Fläche verstärkt (ÖPNV, Schulen, Krankenstationen, kommunale Verwaltung, Einzelhandel, Banken, Versicherungen, Freizeiteinrichtungen). Diese Regionen haben – wenngleich mit Unterschieden – das Humanpotenzial für eine Strategie wirtschaftlichen Wachstums verloren. Mancherorts ist die demografische und soziale „Tragfähigkeit" unterschritten, was sich in entleerten und funktionslos gewordenen Dörfern manifestiert.

Im Zentrum sollten daher Förderkonzepte stehen, „die anerkennen, dass die regionale Wirtschaft und die soziale Basis nicht mehr auf dem in den Jahren der Nachwendezeit angestrebten Niveau gehalten werden können" (Kujath 2006: 17). Statt unrealistischer Aufholstrategien in eine dynamische Wissensökonomie sind Auffang- und Stabilisierungsstrategien angezeigt. Sie können versuchen, wirtschaftliche Abstiegsprozesse abzubremsen und ein soziales und kulturelles Minimum für die ländliche Bevölkerung zu sichern. Auffangstrategien sorgen dafür, dass

- die Erreichbarkeit mittlerer Stadtregionen (Greifswald, Stralsund, Neubrandenburg, Demmin, Pasewalk) verbessert und das Verbleiben der jüngeren erwerbsfähigen Landbevölkerung gefördert wird (Pendeln statt Weggang)
- der Rückzug von umfassender Daseinsvorsorge durch eine Stabilisierung der Nahversorgung in umliegenden Großdörfern, Klein- und Mittelstädten ausgeglichen wird
- die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsförderungen und umliegenden Landkreisen verstärkt wird (Nord/LB 2006: 8)
- grenzüberschreitende Kooperationsfelder mit den Woiwodschaften Westpolens entwickelt werden
- eine Inwertsetzung attraktiver Kulturlandschaften gefördert wird, die zu spezialisierten Innovationsstandorten aufsteigen können. Dies gilt etwa für Festival- und Eventtourismus, für Gesundheitswirtschaft, für Biolebensmittel und Ökotourismus, für eine lokale, erneuerbare Energiewirtschaft (Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung 2005: 4)
- private Initiativen bei der Suche nach endogenen Entwicklungsstrategien unterstützt werden, etwa durch Förderung einer aktivierenden Bürgergesellschaft (Sportvereine/kulturelle Organisationen)

Auch innerhalb strukturschwacher Räume existieren Zentren regionaler Innovation, die Schrumpfungsprozesse aufhalten und ländliche Räume stabilisieren können. Dies gilt etwa für Kultur- und Freizeitangebote um Schlösser und Gutshöfe. Bestenfalls kann die Auffangstrategie zum Aufbau regionaler Wirtschaftskreisläufe führen, schlimmstenfalls zur temporären Abfederung anhaltender „Passiv"-Sanierung.

7 Paradigmenwechsel durch Partizipation

Die Ergebnisse unserer Elitenbefragung bestätigen in mancherlei Hinsicht Bekanntes und sind doch auch überraschend. Der von der Förderpolitik avisierte – und in der Wissenschaft kontroverse diskutierte Paradigmenwechsel ist bei vielen Praktikern vollzogen („Ein wirkliches Patentrezept für den Aufbau Ost gibt es nicht. So wird immer wieder gefordert, die Fördermittel auf Wachstumskerne oder Wachstumspole zu konzentrieren. Empirisch lässt sich eine solche Forderung kaum begründen." (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2005: 637)). Nur von einer „Neujustierung" (Heinrichs 2006: 653–658) zu sprechen, hieße Tempo und Umfang des vorgeschlagenen Kurswechsels der Regionalpolitik zu unterschätzen. Unter den Fach- und Führungskräften Mecklenburg-Vorpommerns besteht weitgehende Einigkeit, dass die Wirtschaftsförderung sich in Zukunft auf städtische Wachstumscluster (IHK Schwerin 2005) zu konzentrieren habe – mit den Schwerpunkten: mittelständisches Unternehmertum, Bildung, Schulen, Hochschulen, Innovations- und Wissens-Milieus. Begründet werden die geforderten Investitionen in das Humankapital u. a. damit, dass – von Ausnahmen abgesehen – kein Nachholbedarf bei der materiellen Infrastruktur mehr bestehe. Im Gegenteil: Die Infrastruktur sei inzwischen moderner und leistungsfähiger als in vielen westdeutschen Regionen und leide bereits in Teilen an Überkapazitäten.

Die systematische und obligatorische Einbeziehung regionaler Experten in die Förderpolitik birgt eine Reihe komparativer Vorteile, auf die ohne Not nicht verzichtet werden darf. Systematisch meint Foren des Dialogs und der Zusammenarbeit sämtlicher Akteure (*„To whom it may concern"*), die offen und basisorientiert kooperieren; etwa in Form „runder Tische". Dabei sind die regionalen Stakeholder von Beginn an in sämtliche Phasen der regionalen Entwicklungspolitik einzubeziehen, in Planung, Organisation, Implementierung und Controlling/Evaluation.

Obligatorisch meint die Verpflichtung der Förderverwaltung, lokale/regionale Repräsentanten relevanter Stakeholder-Institutionen in ihre Entscheidungen einzubeziehen. Erfolgsbeispiele konkurrierender europäischer Regionen – etwa in Finnland, Dänemark und Irland – demonstrieren, dass eine Bottom-up-Politik einer Top-down-Strategie vorzuziehen ist.

Dreierlei scheint für die künftige Wirtschaftsförderung besonders bedeutsam:

1. Die organisierte Einbeziehung lokalen (Erfahrungs-)Wissens erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Maßnahmen den Bedürfnissen und Problemlagen der Bevölkerung vor Ort angemessen sind. Sie entsprechen besser der lokalen Situation und helfen Probleme zu lösen anstatt – wie häufig bei einer Top-down-Politik – neue Probleme zu schaffen. „Generell erscheint eine ‚Top-down'-Clusterbildung nur schwer möglich. Politische und administrative Akteure können letztlich nur geeignete Rahmenbedingungen für eine branchenspezifische ‚Bottom-up'-Strategie setzen ... wobei sie sich immer vergegenwärtigen müssen, dass Personen und nicht Institutionen Cluster generieren." (ARL 2006: 4)
2. Die Rückbindung des Verwaltungshandelns an Repräsentanten der heimischen Bevölkerung verschafft der Förderpolitik Legitimität (*„Demokratie durch Verfahren"*).
3. Nicht zuletzt wird durch Teilhabe lokaler/regionaler Experten an Entscheidungen die Akzeptanz und Schlagkraft der Förderpolitik substanziell vergrößert. Die Implementierung von Programmen und Projekten wird wesentlich erleichtert, da die Entscheidungsträger vor Ort sich mit den jeweiligen Förderstrategien eher identifizieren, an deren Entwicklung sie beteiligt waren (Ownership-Prinzip). Oder umgekehrt

ausgedrückt: Die Neigung, Förderprogramme zu unterlaufen (bei Top-down-Strategien weitverbreitet), verringert sich erheblich.

In diesem Sinne ist Partizipation eine Produktivkraft.

Partizipation ist aber nicht nur ein Instrument zur Effektivierung der Förderpolitik. Sie ist ein Wert an sich, indem sie nach dem Zusammenbruch der SED-Diktatur in Ostdeutschland dazu beiträgt, eine demokratische Bürgergesellschaft aufzubauen.

Literatur

ARL (2006): Wie hell strahlen „Leuchttürme“? Anmerkungen zur Clusterpolitik in ländlichen Räumen. Positionspapier aus der ARL Nr. 66. Hannover.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2006): Die demografische Lage der Nation. Berlin.

Braun, G.; Pohle, H. (2003): Konzepte einer dienstleistungsorientierten regionalen Entwicklungspolitik für strukturschwache Räume im Nordosten Deutschlands. In: Braun, G.; Ellger, Chr. (Hrsg.): Der Dienstleistungssektor in Nordostdeutschland – Entwicklungsproblem oder Zukunftschance? Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 304.Hannover.

Braun, G. (2006): Regionalentwicklung durch Vernetzung – Chancen für Mecklenburg-Vorpommern. In: Pohle, H. (Hrsg.): Netzwerke und Cluster – Neue Chancen für Regionen. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, Heft 18, S. 9–42.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (2006): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2006.

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2005): Thesen: Situation und Entwicklungschancen ländlicher Räume innerhalb strukturschwacher Räume in Mecklenburg-Vorpommern. Schlemmin.

DIW; IfW; IWH (Hrsg.) (1997): Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. 15. Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft.

Eich-Born, M. (2006): Stellungnahme zur Förderpolitik in Mecklenburg-Vorpommern. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Strategien für die Entwicklung der Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

Hanseatic Institute for Entrepreneurship and Regionale Development, Internet: www.hie-ro.de

Hayek, F. A. von (1975): Die Anmaßung von Wissen. Rede aus Anlass des Nobelpreises in Wirtschaftswissenschaften. In: Ordo Jahrbuch, Band 26.

Heinrichs, B. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel. In: BBR (Hrsg.): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, S. 653–658.

IHK Schwerin (2005): Industrielle Wachstumskerne – wertschöpfungsintensive und beschäftigungsstarke Produktionszentren der Zukunft. Schwerin.

IWH (Hrsg.) (2004): Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft. Endbericht. Halle/Saale.

Kujath, H. J. (2006): Demografischer und wirtschaftlicher Strukturwandel – Konsequenzen für die Planung in der Metropolregion Berlin/Brandenburg. In: IRS aktuell, Heft 51/52, S. 16.

Landes, D. (1990): Why Are We So Rich and They So Poor? In: American Economic Review, Vol. 80.

Linde, C. van der (2005): Cluster und regionale Wettbewerbsfähigkeit. Wie Cluster entstehen, wirken und aufgewertet werden. In: Cernavin, O. et al. (Hrsg.): Cluster und Wettbewerbsfähigkeit von Regionen. Berlin.

Mechthold-Jin, M. (2001): Unternehmertum und Unternehmerkultur in Mecklenburg-Vorpommern. Ergebnisse einer empirischen Befragung. Rostocker Arbeitspapiere zu Wirtschaftsentwicklung und Human Resource Development, Heft 17.

Miegel, M. et al. (1991): Wirtschafts- und arbeitskulturelle Unterschiede in Deutschland. Gütersloh.

Nord/LB (2006): Wirtschaftsförderung unter veränderten Rahmenbedingungen. Hannover.

Rosenfeld, T. W.; Franz, P.; Heimpold, G. (2006): Wo liegen die Ökonomischen Entwicklungskerne Ostdeutschlands? In: Regionale Strukturpolitik – quo vadis? Informationen zur Raumentwicklung, H. 9.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005). Stuttgart.

Schmidt, P. I. (2008): An räumlichen Potenzialen ausgerichtete Entwicklungs- und Förderstrategien – Beispiel Mecklenburg-Vorpommern (in diesem Band).

Schumpeter, J. (1912): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Leipzig.

Steinröx, M. (1995): Kommunale Wirtschaftsförderung: Etikettenschwindel oder Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung? In: Ridiger, R.; Steinröx, M. (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis. Köln.

Thießen, F. (2005): Weiche Standortfaktoren – die fünf Sichtweisen. In: Thießen, F. et al. (Hrsg.): Weiche Standortfaktoren. Berlin.

Frank Reichel

Das Ankerstadtsystem – Modifikation des Zentrale-Orte-Systems als Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg

Gliederung

Einleitung

1 Der bisherige Planungsansatz – das Zentrale-Orte-System

2 Das Ankerstadtsystem

2.1 Grundstruktur des Ankerstadtsystems

2.2 Einzelelemente des Ankerstadtsystems

2.2.1 Baustein I: Konzentration auf eine übersichtliche Zahl von multifunktionalen räumlichen Schwerpunkten in einem klar strukturierten System

2.2.2 Baustein II: Keine Ausweisung von Nahbereichszentren mehr – Grundversorgung als kommunale Aufgabe

2.2.3 Baustein III: Kommunale Verantwortungsübernahme

3 Ausrichtung der Fachplanung auf das Ankerstadtsystem

3.1 Ankerstädte (Zentrale Orte) und das Finanzausgleichssystem

3.2 Ankerstädte und weitere fachplanerische Verknüpfungen

4 Kritische Reflexion des Ankerstadtmodells

Literatur

Einleitung

Als Reaktion auf veränderte raumstrukturelle Rahmenbedingungen ist die Raumordnungspolitik gefordert, nach angepassten räumlichen Entwicklungsstrategien zu suchen. Entsprechende Aktivitäten sind auf verschiedenen Ebenen erkennbar. Die Diskussionen im Zusammenhang mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK), die Entwicklung neuer „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) sind dafür Beispiele.

In den Ländern Berlin und Brandenburg ist derzeit noch die erste Generation von Landesraumordnungsplänen rechtsverbindlich. Während in den anderen neuen Bundesländern in den zurückliegenden Jahren die Raumordnungspläne bereits fortgeschrieben wurden (Landesentwicklungsplan Thüringen, Landesentwicklungsplan Sachsen, Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern), haben entsprechende Aktivitäten in Berlin und Brandenburg erst begonnen.

Im Zusammenhang mit dem von der Politik (Platzeck 2005) formulierten Prinzip der Konzentration auf vorhandene und entwicklungsfähige Potenziale unter dem Slogan

„Stärken stärken“ sind angepasste Konzepte auf verschiedenen fachlichen und räumlichen Ebenen zu entwickeln. Dazu gehört in erster Linie die bereits auf den Weg gebrachte Neuausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik auf regionale Wachstumskerne und Branchenschwerpunktorte (vgl. dazu auch den Beitrag von Georg Dybe und Hans-Georg Lange in diesem Heft: „Neue Ansätze der Raumentwicklungs- und Förderpolitik, dargestellt an den Beispielen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern“).

Auch die Neuausrichtung der „Integrierten ländlichen Entwicklung“ (ILE) und die Ausrichtung aller relevanten fachplanerischen Entscheidungen etwa im Bereich der Infrastrukturversorgung an den demografischen Entwicklungstendenzen (Stichwort: Demografie-Check) sind als weitere Beispiele zu nennen.

Teil der veränderten Ausrichtung der Entwicklungspolitik ist auch die gemeinsam von Berlin und Brandenburg verfolgte Umgestaltung der gemeinsamen Landesplanung vom „Interessenausgleichsinstrument zu einer Grundlage für Wachstumsförderung und Infrastrukturentwicklung“ (Länder Berlin und Brandenburg 2005). Als wesentliche Elemente dieser Umgestaltung können genannt werden:

- die Ablösung des bisherigen raumordnerischen Leitbildes durch ein neues Leitbild, das für die Hauptstadtregion eher sektorale als räumlich konkrete Entwicklungslinien aufnimmt und rechtlich unverbindlich bleiben wird
- die Entwicklung eines neuen Landesentwicklungsprogramms (LEPro) mit Grundsätzen der Raumordnung zu den wichtigsten Themen der Raumentwicklung, das als Gesetz durch die Landesparlamente beschlossen werden soll
- der Ersatz der bisherigen Landesentwicklungspläne[1] durch einen neuen integrierten Landesentwicklungsplan für den Gesamtraum Berlin-Brandenburg (LEPB-B), der auf die unbedingt regelungsbedürftigen Themen beschränkt sein soll
- der breite öffentliche Diskurs, der Leitbilderarbeitung und Überarbeitung der Landesplanung prägen soll

Zu dieser Umgestaltung gehört die Suche nach raumordnerischen Entwicklungsstrategien, die in einem iterativen Prozess der Meinungsbildung auf Fachebene und auf politischer Entscheidungsebene entwickelt werden müssen. Dieser Prozess ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Insofern gibt dieser Beitrag nur einen aktuellen Arbeitsstand wieder, der weiterentwickelt werden kann und wird.

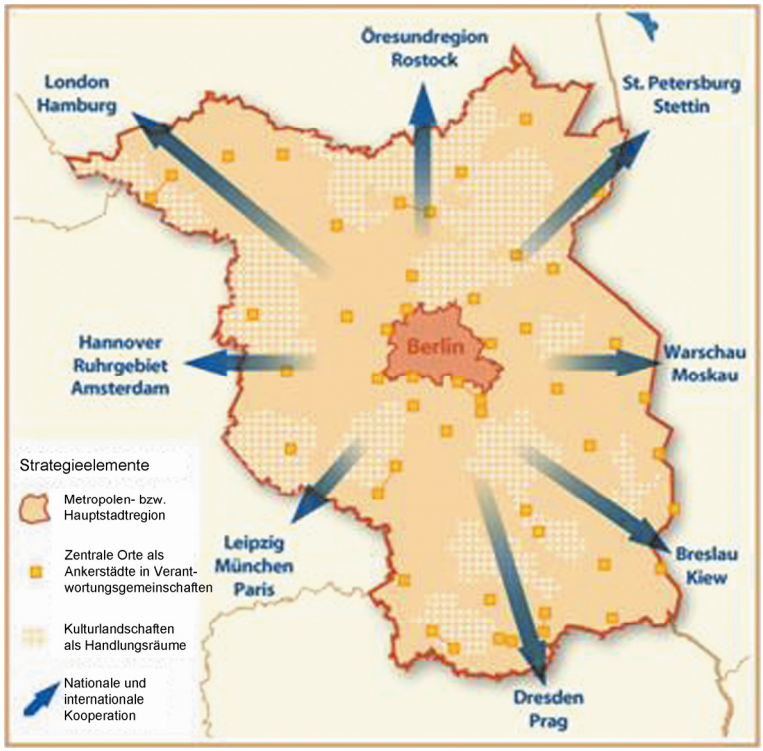
Im Folgenden wird das Ankerstadtsystem als eine solche Entwicklungsstrategie vorgestellt. Daneben gibt es weitere, in Zuständigkeit der Raumordnung liegende inhaltlich-konzeptionelle oder organisatorisch-strukturelle Ansätze, von denen mittel- bis langfristig Wirkungen auf die Stabilität und Entwicklung der Raumstruktur erwartet werden. Zu erwähnen sind z. B. (vgl. Abbildung 1):

- die von Berlin und Brandenburg gemeinsam getragene Strategie, beide Länder gemeinsam als die Hauptstadtregion zu verstehen und nach außen zu präsentieren. Sie versteht sich als großräumige Verantwortungsgemeinschaft, die, eingebunden in nationale und internationale Kooperationsnetzwerke, sich im Wettbewerb mit anderen europäischen Metropolregionen etablieren und besser als bisher positionieren will (Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2006).

[1] Einzig der sachliche und räumliche Teilplan, der den raumordnerischen Rahmen für den Ausbau des Flughafens Berlin-Brandenburg-International bildet, der LER FS, bleibt weiterhin als Einzelplan bestehen.

- der verstärkte Einsatz des Planungsinstruments „Handlungsräume“, das dem Prinzip einer engen Verknüpfung von Normsetzung und Normumsetzung folgt und dessen Kern der verschiedene Nutzfunktionen integrierende, auf Handlungsaktivitäten regionaler Akteure abzielende Raumentwicklungsgedanke ist. Er soll den in der Planungspraxis bislang verwendeten Strukturraumansatz (ländliche Räume, verdichtete Räume usw.) ablösen und „partizipative und handlungsorientierte Regionalentwicklung“ (Mohrmann 2005) initiieren helfen. Ein Praxisbeispiel ist der „Regionalpark“, der 1998 im Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum normativ eingeführt und seither umgesetzt wird (Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2001, 2004).

Abb. 1: Entwicklungsstrategische Ansätze



Quelle: eigene Darstellung

1 Der bisherige Planungsansatz – das Zentrale-Orte-System

Das Zentrale-Orte-System gehört in der Planungspraxis nach wie vor zu den Schlüsselinstrumenten raumordnerischer Normsetzung. Ein gemeinsames Grundverständnis hinsichtlich des Systemsansatzes (flächendeckendes hierarchisches System) und der Hauptfunktion (räumliche Organisation der Daseinsvorsorge) dieses Instruments ist in den Planungsbehörden der Bundesländer nicht zuletzt durch entsprechende MKRO-Entschließungen (MKRO 2001) gegeben. In der konkreteren Ausformung des Instruments zeigen sich aber deutliche, den jeweiligen Besonderheiten der Bundesländer entsprechende Modifikationen (Stiens, Pick 1998).

Insbesondere in der wissenschaftlichen Diskussion wurde das Zentrale-Orte-System in den zurückliegenden Jahren, vor allem in den 1990er Jahren, „als überkommenes Instrument der klassischen Raumordnung mit ihrem interventionistischen Steuerungsverständnis“ (Gebhardt 2003) kritisiert. Die von verschiedener Seite vorgetragenen Einwände gegen das System waren und sind vielfältig (Blotevogel 1996). Die Planungspra-

xis hielt dennoch unbeirrt am Zentrale-Orte-System als Instrument der Landes- und Regionalplanung fest. „Raumplaner/innen klammern sich offensichtlich an die Idee zentrale Orte, weil sie mit diesem Instrument eine eigenständige Kompetenz begründen wollen …“ (Hübler 1999). Es stellt ein raumplanerisches, also „eigenes“ räumliches Ordnungsmuster dar, das nachvollziehbar in seiner Herleitung und damit gut im politischen Raum vermittelbar ist und anerkannten Prinzipien der Raumentwicklung wie Konzentration, Bündelung und Nachhaltigkeit entgegenkommt.

Inzwischen dürfte sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus planungspraktischer Sicht unumstritten sein, dass insbesondere die veränderten raumstrukturellen Bedingungen, das sich wandelnde Verständnis über staatliche Leistungsangebote, die Beschränkung staatlicher fiskalischer Handlungsmöglichkeiten und vor allem der demografische Wandel zu einer konstruktiv-kritischen Bewertung dieses Instruments führen müssen. Das „Zentrale-Orte-System ist gründlich zu renovieren und seine Ausgestaltung in der Praxis der Raumordnung den veränderten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ebenso wie den veränderten Erkenntnissen und Auffassungen von planerischer Steuerung anzupassen“ (Blotevogel 2002, 2005; Domhardt 2006).

Bleibt die Frage, worin die „Anpassung“ des Instruments bestehen sollte. Eine allgemeingültige Beantwortung dieser Frage dürfte es angesichts der unterschiedlichen Entwicklungsbedingungen in den einzelnen Bundesländern kaum geben. Neben den fachlichen Aspekten ist dabei stets auch das politisch Mach- und Vermittelbare im Auge zu behalten. Insofern ist das hier vorgestellte Ankerstadtmodell eine mögliche Antwort auf die besondere Situation in Berlin-Brandenburg, das aber nicht zwangsläufig auf andere Raumstrukturen zu übertragen ist. Ob bei vergleichbaren raumstrukturellen Entwicklungsbedingungen dieser Ansatz auch in anderen Bundesländern Schule macht, bleibt abzuwarten. Dies wird auch vom Erfolg des Konzepts in Brandenburg selbst abhängig sein.

Ausgangssituation im Raum Berlin-Brandenburg

Das bisherige Zentrale-Orte-System ist in einem durch Brandenburg (ohne Berlin) entwickelten LEP „Zentralörtliche Gliederung“ (LEP I) aus dem Jahr 1995 und in fünf Regionalplänen (vier sachliche Teilpläne und ein integrierter Regionalplan), die zwischen 1996 und 1998 entstanden sind, festgelegt. Es wurden insgesamt 152 Zentrale Orte in einer siebengliedrigen hierarchischen Struktur ausgewiesen[2]. Die im LEP I den zentralen Orten zugewiesenen Funktionen bestanden darin: „... Einrichtungen zur Deckung des

- spezialisierten höheren Bedarfs (Oberzentren) ...
- gehobenen Bedarfs (Mittelzentren) ...
- … Grundbedarfs (Grund- und Kleinzentren) ...

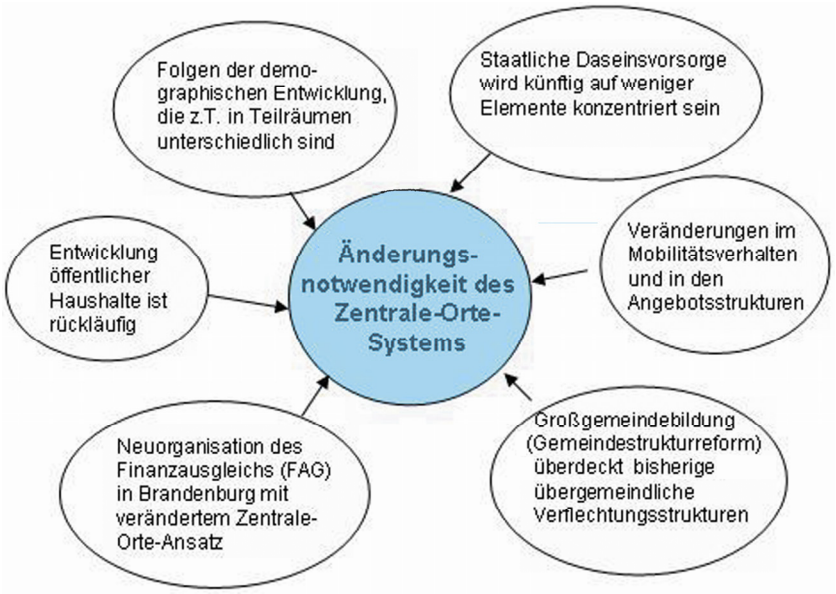
bereitzustellen ...“.

Dieser Planungsansatz aus der Mitte der 1990er Jahre folgte einem umfassenden staatlichen Gestaltungsanspruch, der sich in dem Gedanken des „Verteilungsmusters öffentlicher und privater Dienstleistungen“ (Landesregierung Brandenburg 1995, Vorwort) wiederfindet. Spätestens an dieser Stelle ist aus heutiger Sicht zu erkennen, dass staatliche Handlungsmöglichkeiten diesem Ansatz nicht gerecht werden können.

[2] Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass darüber hinaus die RPG zusätzlich ergänzende gemeindliche Schwerpunkte für die Sicherung der Daseinsvorsorge festgelegt haben (Ländliche Versorgungsorte und Selbstversorgerorte), ohne dass diese als Elemente der Zentrale-Orte-Struktur Anerkennung gefunden haben.

Die Realentwicklung der Zentralen Orte zeigt dann auch, dass die Entwicklung der daseinsvorsorgebezogenen Einrichtungen nicht in allen zentralen Orten gehalten oder gar ausgebaut werden konnte.[3] Ein veränderter konzeptioneller Ansatz muss dem heutigen Verständnis staatlicher Daseinsvorsorgesicherung und den staatlichen Handlungsmöglichkeiten besser entsprechen als das bisherige Zentrale-Orte-System. Dabei sind folgende fachliche Aspekte relevant:

Abb. 2: Überblick über relevante Faktoren, die eine deutliche Modifikation des Zentrale-Orte-Systems begründen



Quelle: eigene Darstellung

Staatliche Daseinsvorsorge ist auf wenige Elemente reduziert

Der raumordnerische Anknüpfungspunkt für die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge erfolgt in Berlin-Brandenburg vor allem über das Zentrale-Orte-System. Entsprechende Festlegungen binden öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben i. S. § 4 Abs. 3 ROG. Gegenüber sonstigen privaten Trägern von daseinsvorsorgebezogenen Dienstleistungen ist das Zentrale-Orte-System bekanntlich nur eine räumliche Orientierung. Es ist daher von besonderem Interesse, was künftig staatliche Daseinsvorsorge umfassen soll.

In den Diskussionen mit den Fachplanungsträgern über den Gegenstand und den Umfang künftiger staatlicher Daseinsvorsorgeleistungen ist deutlich geworden, dass:

- Unsicherheiten über die künftigen Aufgaben des Staates auch im Zusammenhang mit der allgemeinen Deregulierungsdebatte bestehen,
- Defizite bei der Anpassung fachplanerischer Entscheidungen an den demografischen Wandel bestehen und vor allem

[3] ARP Regional- und Stadtplanung 2004: Region Lausitz-Spreewald – Neue Strukturmodelle zur zentralörtlichen Gliederung: Darin wurde eine Analyse der Entwicklung der zentralen Orte der Region Lausitz-Spreewald vorgenommen, die die Einschätzung untermauert, dass die Entwicklung einzelner Orte unterschiedlich verlief, derzeit noch ein relativ dichtes Netz an versorgungsbezogener Infrastruktur vorhanden ist, dass aber vor allem auf der Ebene der Kleinzentren erhebliche Funktionsverluste eingetreten sind.

- bereits jetzt und mit zunehmender Tendenz immer weniger als „öffentliche“ Leistungen eingeschätzte Elemente der Daseinsvorsorge tatsächlich (noch) einer staatlichen Einflussnahme unterliegen (dies gilt neben den bekannten Elementen ÖPNV oder Post auch für den Bereich Kultur, z. T. ärztliche Versorgung, Sport, z. T. Kinderbetreuung usw.)
- es zunehmend schwieriger sein wird, der raumordnerischen Schwerpunktsetzung zu einer fachplanerischen Reaktion zu verhelfen.

So besteht die Gefahr, dass das Zentrale-Orte-System in dem Maße, wie die Daseinsvorsorge aus der staatlichen Verantwortung entlassen und privaten Trägern übertragen wird, an Steuerungswirkung verliert.[4]

Entwicklung öffentlicher Haushalte

Die rückläufige Entwicklung der öffentlichen Haushalte und die damit einhergehende Einschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit bei der Organisation einer flächendeckenden Daseinsvorsorge führt u. a. dazu, dass Funktionsbestimmungen, die bisher in der Praxis über Ausstattungskataloge transportiert wurden, nicht mehr dem heutigen Verständnis entsprechen und nach Neudefinitionen gesucht werden muss. Insbesondere im Zusammenhang mit der zu erwartenden Abschmelzung der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisung ab 2009 sind Einnahmeverluste für die öffentlichen Haushalte in Brandenburg in erheblichem Umfang zu verkraften. Der Staat wird sich schon aus diesem Grund auf Kernelemente der Daseinsvorsorge beschränken müssen.

Demografische Entwicklung in Teilräumen verläuft unterschiedlich

Die Bevölkerungsabnahme in den berlinfernen Teilen des Gesamtraumes (1990–2004: -218.000 Einwohner), die dort zu Tragfähigkeitsverlusten von Einrichtungen der Daseinsvorsorge führten oder weiter führen werden (Infrastrukturunterauslastung), und die Bevölkerungszuwächse im Umland von Berlin (1990–2004: +198.000 Einwohner), die zu einem zusätzlichen Bedarf an Ausstattungen (Infrastrukturdefiziten) führen, erfordern eine diesen beschriebenen Entwicklungsphänomenen angemessene Anzahl und räumliche Verteilung der zentralen Orte. Dies ist derzeit nicht der Fall.

Folgen aus der Gemeindestrukturreform

Die Großgemeindebildung im Zuge der Gemeindestrukturreform (Abschluss 2004) führt u. a. auch zu einer größeren räumlichen Gestaltungsverantwortung der Gemeinden und damit zu entsprechenden Steuerungsverlusten der Landes- und Regionalplanung. Im Zuge der freiwilligen und gesetzlichen Zusammenschlüsse von Gemeinden hat sich die anteilige Flächenabdeckung des Landes Brandenburg durch Zentrale Orte von 24 % auf 60 % und der Anteil der Einwohner in Zentralen Orten an der Gesamteinwohnerzahl von 64 % auf 74 % erhöht, ohne dass es damit zu einem realen Zentralitätszuwachs gekommen wäre. Durch diese Veränderungen in der Gemeindestruktur ist die durch das bisherige Zentrale-Orte-System angestrebte raumordnerische Schwerpunktsetzung konterkariert. Die im Zuge der Reform entstandenen Gemeindengrößen entsprechen i. d. R. den für Grundversorgung erforderlichen Tragfähigkeiten, sodass im Prinzip in jeder Großgemeinde oder jedem Amt die Grundversorgung selbstorganisiert erfolgen kann, ohne dass die Raumplanung räumliche Schwerpunkte setzen muss (vgl. auch Abschnitt 2.3).

[4] In der Praxis jedenfalls ändert daran auch die Bindung von Personen des Privatrechts, die Planungen und Maßnahmen in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG), nur wenig.

Neuorganisation des kommunalen Finanzausgleichs

Das neue Finanzausgleichsgesetz, das ab dem Jahr 2007 gelten wird, schließt einen gegenüber dem Status quo veränderten Zentrale-Orte-Ansatz ein. Die finanzielle Prioritätensetzung im neuen FAG hat auch Indizwirkung für das zu entwickelnde Zentrale-Orte-System (vgl. auch Abschnitt 3.1).

Veränderung des Mobilitätsverhaltens und der Angebotsstrukturen

Veränderung im Mobilitäts- und Versorgungsverhalten auf der Nachfragerseite, Veränderung durch neue Angebotsstrukturen, z. B. im großflächigen Einzelhandel, auf der Angebotsseite sind weitere Aspekte, die auf das räumliche Nachfrageverhalten der Bevölkerung und mithin auf die raumplanerischen Entscheidungen Einfluss haben.

2 Das Ankerstadtsystem

Die o. g. Faktoren, die eine deutliche Modifikation des bisherigen Zentrale-Orte-Systems begründen, machen deutlich, dass sich die „Anpassung“ des Systems nicht in der Herauf- oder Herabstufung einzelner Zentraler Orte erschöpfen kann. Vielmehr bedürfen deutlich veränderte Entwicklungsbedingungen auch ebenso deutlich veränderter konzeptioneller Lösungen, die in Teilen durchaus auch gewohnte Denkmuster der in der raumordnerischen Praxis Tätigen verlassen dürfen.

Allerdings stellt die Realisierung deutlich veränderter Konzepte höchste Anforderungen an die politische Durchsetzungskraft der Verantwortung tragenden Akteure, eben auch dann, wenn es um die Reduzierung oder Abschaffung planerischer Besitzstände geht. Für die Planungspraxis stellen deshalb die politischen Umsetzungschancen immer eine wesentliche Rahmenbedingung dar, die auch zu Abstrichen von der „reinen Lehre“ zwingen kann. Deshalb können Einzelelemente des Systems aus rein fachlichen Erwägungen verbesserungsbedürftig erscheinen (vgl. auch Punkt 4), müssen aber mit Blick auf das Gesamtvorhaben hingenommen werden.

2.1 Grundstruktur des Ankerstadtsystems

Unter den beschriebenen veränderten raumstrukturellen Rahmenbedingungen soll künftig die räumliche Organisation der gehobenen Daseinsvorsorge auf eine hinreichende Zahl langfristig leistungsfähiger funktionaler räumlicher Schwerpunkte (Ankerstädte) konzentriert werden. Das so entstehende Ordnungsmuster würde den gegebenen Sachzwängen folgen und dem raumordnungspolitischen Grundgedanken der räumlichen Konzentration auf wenige, aber funktional leistungsfähige Gemeinden Rechnung tragen.

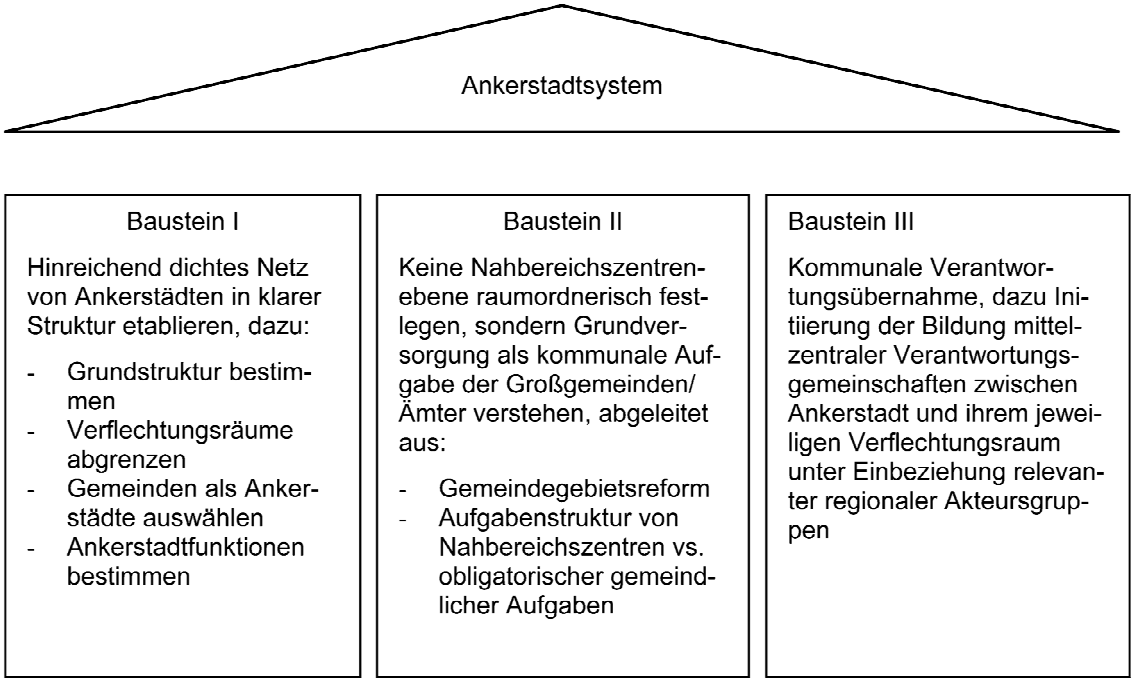
Die Verwendung der Bezeichnung „Ankerstadt“ zielt dabei auf zwei Grundgedanken:

- Zum einen ist er dem Bild erodierender Raumstrukturprozesse, wie sie insbesondere in den peripheren Teilräumen Brandenburgs bestehen, zuzuordnen. Funktionale Schwerpunkte sollen in Gebieten mit raumstrukturellen „Fließbewegungen“ auch längerfristig bestehen bleiben. Es ist nicht der Anspruch oder gar der praktische Versuch, diese Erosion gänzlich aufzuhalten.
- Zum anderen sollen in relativ dynamischen Räumen – wie dem Umland von Berlin – Anker gesetzt werden, um eine Kopplung wichtiger Funktionen, insbesondere solche mit erheblichen raumstrukturellen Folgen (Einzelhandel, Siedlungsentwicklung) an geeigneten Standorten zu erreichen. Demgegenüber treten in diesen Räumen die klassischen Gesichtspunkte der Sicherung der Daseinsvorsorge und der sozialen Infrastruktur eher in den Hintergrund.

2.2 Einzelelemente des Ankerstadtsystems

Das Ankerstadtsystem basiert auf drei gedanklichen Bausteinen (Abbildung 3), die im Folgenden erläutert werden:

Abb. 3: Bausteine des Ankerstadtsystems



Quelle: eigene Darstellung

Das Ankerstadtsystem ist nur in der Komplexität dieser drei Bausteine umfassend dargestellt. Eine Reduzierung des Systemansatzes auf einen der drei Bausteine wäre hingegen nicht sachgerecht.

2.2.1 Baustein I: Konzentration auf eine übersichtliche Zahl von multifunktionalen, räumlichen Schwerpunkten in einem klar strukturierten System

Wie das Gesamtsystem folgen auch die einzelnen Bausteine nachvollziehbaren methodischen Ansätzen. Die Festlegung der strukturtragenden Elemente (Ankerstädte) ist dabei von besonderer Bedeutung, da diese letztlich Gegenstand von Normprüfungsverfahren sein können. Folgende methodische Ansätze sind für die Entscheidung relevant:

Klare Grundstruktur etablieren

Gegenüber dem Status quo sollte nach diesem Modell die Zahl der Hierarchieebenen von 7 (Status quo) auf 3 reduziert werden. Neben dem im Baustein II (vgl. Punkt 2.2.2) begründeten Verzicht auf die Festlegung von Grund- und Kleinzentren sollten auch keine Zwischenstufen (Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums) verwendet werden. Damit würde das System übersichtlicher und eine klare Struktur der räumlichen Schwerpunktsetzung besser erkennbar. Ohnehin blieb die bisherige Differenzierung zwischen Qualitätsstufen innerhalb der Mittel- bzw. Grundzentrenebene ohne sichtbaren Erfolg.

Für das System von Ankerstädten wäre aus fachlicher Sicht eine Hierarchisierung auch weitgehend verzichtbar. Die Qualität und Quantität des Funktionsspektrums der

Ankerstädte in Brandenburg ist fließend. Um die politische Diskussion nicht übermäßig zu belasten, scheint es aber vertretbar, alteingeführte Begriffe (Ober-, Mittelzentren) weiter zu verwenden.

Nicht nur das Streichen einzelner Zwischenebenen ist Bestandteil des Konzepts, sondern auch die formale Einführung der Kategorie „Metropole“ oberhalb der Oberzentrenebene.[5] Zwar dürfte eine sinnhafte Einordnung Berlins in die Denklogik eines Zentrale-Orte-Systems im traditionellen Sinn, d. h. mit einer klar abgrenzbaren Raumwirkung und festumrissenen Funktionen, schwerfallen. Berlin ist diesbezüglich nicht mit den übrigen Oberzentren in Brandenburg vergleichbar. Da der veränderte Ansatz auf die Privilegierung der leistungsfähigeren Gemeinden als Anker im Raum orientiert ist, kann die besondere Qualität Berlins durch ihre Ausweisung als Metropole Berücksichtigung finden, ohne einen Diskurs über Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitsannahmen führen zu müssen.

Der systemprägende Grundgedanke des Zentralort-Ansatzes ist die Konzentration von zentralörtlichen Funktionen auf einen Standort. Die Festlegung von monopolaren Mittelzentren ist somit auch der Regelfall. Es kann aber dennoch sinnvoll sein, als Sonderelement auch funktionsteilige Mittelzentren unter bestimmten Bedingungen auszuweisen.

Zu diesen Bedingungen gehören:

- ein sich gut ergänzendes Angebot an funktionstragenden mittelzentralen Einrichtungen
- räumliche Nähe der kooperierenden Gemeinden (damit der Aufwand der nachfragenden Bevölkerung minimiert wird)
- bestehender Wille zur Kooperation zwischen den Gemeinden
- inhaltliche Ausrichtung der Kooperation auf die Funktionserfüllung als Mittelzentrum[6]
- langfristige strategische Raumentwicklung

Die Festlegung dieser funktionsteiligen Mittelzentren im Raumordnungsplan sollte „ausgeformt“ (Bartsch 2006) werden. Bereits vor dem Inkrafttreten des Planes sollten die betroffenen Gemeinden verpflichtet oder doch wenigstens angeregt werden, diese Funktionszuordnung auch mit Leben zu füllen.

Dazu brauchen die Gemeinden zunächst Unterstützung und Motivationshilfen, da in Brandenburg, aber sicher auch andernorts, die Funktionsteilung häufig nicht als Gewinn für die kommunale Entwicklung betrachtet wird, sondern als Bedeutungsabwertung. Dabei werden Befürchtungen zur Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts, Kompetenzverluste durch Funktionsteilung, Verlust prestigereicher Projekte, erhöhte Transaktionskosten, Ungleichverteilung von Kosten und Nutzen usw. genannt (Bartsch 2006). Die Vorteile für die gesamträumliche Entwicklung (Raumstabilisierung) bleiben in der gemeindlichen Betrachtung häufig unberücksichtigt.

[5] Im Landesentwicklungsplan I (Landesregierung Brandenburg 1995), der noch kein gemeinsamer Plan von Berlin und Brandenburg war, gab es zwar eine Metropolendarstellung für Berlin. Eine Festlegung im normativen Sinne gab es aber nicht.

[6] Die inhaltlichen Schwerpunkte der Kooperation zwischen funktionsteiligen Mittelzentren können sein: Auslastung vorhandener kommunaler Einrichtungen erhöhen bzw. gemeinsame zentralörtliche Einrichtungen betreiben (Bäder, Bildungseinrichtungen ...), Standorte für Arbeitsplätze gemeinsam entwickeln (z. B. gemeinsame Gewerbegebiete), Verkehrsinfrastruktur gemeinsam sichern und ggf. ausbauen, Koordination zwischen den Gemeinden durch ein übergeordnetes Kooperationsorgan organisieren, Planung eng abstimmen, Konzepte zur Ausgestaltung von Verantwortungsgemeinschaften mit den gemeinsam zu versorgenden Verflechtungsraumgemeinden erstellen.

Die instrumentelle Ausgestaltung im Raumordnungsplan könnte zusätzlich Elemente einer Evaluation der Kooperationsaktivitäten in Kombination mit einer Befristung vorsehen. Konsequenzen bei mangelnder Kooperationsleistung sollten nicht gescheut werden.

Abgrenzung der Verflechtungsräume

Von besonderer Bedeutung ist der planerische Ansatz, zunächst Räume zu definieren, in denen dann die Ankerstädte in einem nachfolgenden Schritt bestimmt werden. Die Abgrenzung erfolgte auf Gemeinde-, nicht auf Ortsteilbasis.

Kriterien, nach denen sich die Räume definieren, sind Tragfähigkeitsgrenzen und Erreichbarkeitsschwellen. Mit aktuell mindestens 30.000 Einwohnern im Verflechtungsraum (inkl. der Ankerstädte) ist die Auslastungsgrenze für Ankerstadtfunktionen nach unten ausgereizt. Damit wird der geringen Einwohnerdichte im ländlichen Raum Rechnung getragen. Bei höheren Tragfähigkeitsannahmen (z. B. 50.000 Einwohner) würde in diesen Teilräumen eine wesentlich geringere Netzdichte entstehen. In verdichteten Gebieten sind größere Einwohnerzahlen der Verflechtungsräume angemessen.

Zweites wesentliches Kriterium sind „Schwellen“ für die Erreichbarkeit der Ankerstädte aus dem jeweiligen Verflechtungsbereich heraus. Das hier vorgestellte Modell operiert mit Erreichbarkeiten von in der Regel 30 bis max. 45 Minuten. Dabei sollen diese Erreichbarkeitsschwellen unabhängig vom Verkehrsträgersystem gelten. Ankerstadt und Verflechtungsbereich bleiben damit in einem erlebbaren räumlichen Kontext, da die „Wirkdistanz“ nicht zu weit gefasst ist. Erreichbarkeiten über 45 Minuten könnten hingegen den notwendigen Zusammenhang zwischen funktionstragendem zentralem Ort und Verflechtungsraumgemeinden sprengen.

Eine Orientierung auf den ÖPNV und erst recht eine Orientierung auf den SPNV wäre angesichts des Rückbaus öffentlicher Verkehrsverbindungen vor allem in den peripheren Teilen des Gesamtraumes schlichtweg unrealistisch. Man mag das bedauern und die Folgen für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen insbesondere für die immobilen Bevölkerungsteile beschreiben. Für ein Flächenland mit weit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte sind reduzierte öffentliche Verkehre längst Realität und durch keine noch so ausgefeilte Normsetzung in Raumordnungsplänen aufhaltbar.

Festlegung der Ankerstädte

Nach der Abgrenzung der Verflechtungsbereiche sind die Ankerstädte innerhalb dieser Räume zu bestimmen. Dabei wurde auf Basis einer Vielzahl von Kriterien aus den Bereichen Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Lage, Erreichbarkeit, Versorgung und Ausstattung durch ein Rankingverfahren die Gemeinde mit der jeweils besten Performance innerhalb des jeweiligen Verflechtungsraumes ausgewählt.

Entscheidend dabei ist der Bezug zum jeweiligen Teilraum, da nur so gewährleistet ist, dass ein flächendeckendes System solcher Ankerstädte entstehen kann. Ein Ranking über alle Gemeinden im Land Brandenburg würde zu einer Einordnung der Gemeinden des unmittelbar an Berlin grenzenden Raumes auf den vorderen Plätzen führen. Die Raumordnung kann sich beim Thema der räumlichen Organisation der Daseinsvorsorge keine völlige Verabschiedung vom räumliche Gleichwertigkeitsprinzip leisten. Die

Konzentration auf die „Starken“ in ihren jeweiligen Teilraum ist die raumordnerische Antwort auf den entwicklungspolitischen Slogan „Stärken stärken“.[7]

Im Ergebnis dieses methodischen Ansatzes ergeben sich Veränderungen gegenüber dem Status quo. Die Gesamtzahl der funktionstragenden Gemeinden sinkt insgesamt. Dies ist auf den Wegfall der Grund- und Kleinzentren zurückzuführen. Die Einhaltung der erwähnten Erreichbarkeitsschwelle von maximal 45 Minuten und die Berücksichtigung des Bevölkerungszuwachses in den unmittelbar an Berlin grenzenden Teilräumen führt aber dazu, dass die Zahl der als Mittelzentren vorgesehenen Ankerstädte gegenüber dem Status quo steigt, die Netzdichte dort größer wird.

Tab. 1: Gegenüberstellung Status quo (Zentrale-Orte-System) und Ankerstadtsystem

Hierarchiestufe	Status quo	Ankerstadtsystem
Metropole	1	1
Oberzentren	4	4
Mittelzentren	27	34
Mittelzentren in Funktionsteilung	3 (bei 6 Gemeinden)	8 (bei 16 Gemeinden)
Grund- und Kleinzentren	115	-
Gesamt	Berlin + 149 Zentrale Orten (bei 152 funktionstragenden Gemeinden)	Berlin + 45 Ankerstädte (bei 54 funktionstragenden Gemeinden)

Quelle: eigene Darstellung

Das Ankerstadtsystem im Überblick zeigt Abbildung 4. Es kann hinsichtlich der Zahl und der einzelnen funktionstragenden Gemeinden noch Veränderungen unterliegen.

Funktionsbestimmung für die künftigen Schwerpunktorte (Ankerstadtfunktion)

Während bislang die „Bereitstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge“ die alleinige Funktion von Mittel- oder Oberzentren war (LEP I), sollen Ankerstädte Attraktionspunkte im Sinne eines lokalen Versorgungs- und Arbeitsmarktzentrums und als Zentrum zur Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Kommunikations- und Austauschprozesse sein. Der funktionale Bezug ist dabei nicht das Gesamtland, sondern stets der jeweilige Verflechtungsbereich. Das Spektrum an Funktionen sollte dafür möglichst umfassend sein und Siedlungs-, Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur- und Freizeit-, Verwaltungs-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen sowie die überregionale Verkehrknotenfunktion einschließen. Die Benennung der Funktionen im Raumordnungsplan dient der Orientierung der Fachplanung und für private Standortentscheidungen. Eine enge Kopplung fachplanerischer Entscheidungen im Einzelfall ist erstrebenswert, wobei gilt, dass die tatsächliche Funktionsfähigkeit als Anker für den jeweiligen Verflechtungsraum mit dem Umfang und der Qualität des Funktionsdargebots korrelieren dürfte. Wenn es gelingen würde, die rund 50 Ankerstädte langfristig auch in berlinfernen Teilgebieten funktional leistungsfähig zu halten, wäre für die Stabilität der Raumstruktur insgesamt viel erreicht.

[7] Nur aus diesem Ansatz erklärt es sich, dass selbst für Brandenburger Verhältnisse kleine Städte wie Seelow als Ankerstadt (Mittelzentrum) vorgesehen sind, andere, deutlich größere Gemeinden (z. B. Blankenfelde-Mahlow oder Wandlitz am Berliner Stadtrand) aber nicht. Seelow ist innerhalb der 30-bis-45-Minuten-Erreichbarkeitsschwelle die „stärkste“ Stadt innerhalb ihres Verflechtungsraums.

Abb. 4: Vorschlag für ein Ankerstadtsystem für Berlin-Brandenburg



Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung, 2006

2.2.2 Baustein II: Keine Ausweisung von Nahbereichszentren mehr – Grundversorgung als kommunale Aufgabe

Zentrale Orte der Nahbereichsstufe sollen nach dem beschriebenen Modell künftig keine Elemente raumordnerischer Schwerpunktsetzung mehr sein. Dies ist eine weitreichende Entscheidung, die in dieser Form in der Bundesrepublik bis dahin kein Vorbild hatte und zu Diskussionen anregte. Dabei war abzusehen, dass „Dorfverödungsthesen“ (Henkel 1990), ergänzt um Kleinstadtverödungsthesen, neuen Auftrieb erhalten würden.

Indes gibt es gute Gründe, keine Normsetzung mehr im Bereich der räumlichen Organisation der Grundversorgung vorzunehmen. Der Verzicht auf die Festlegung von zentralen Orten der Nahbereichsversorgung ist dabei nur im Zusammenhang mit dem oben beschriebenen Ansatz eines dichten Netzes von Ankerstädten zu verstehen. Einige der bislang als Nahbereichszentrum eingestuften Gemeinden werden als Ankerstädte künftig mittelzentrale Funktionen übernehmen. Die relativ hohe Dichte dieser Anker-

städte führt dazu, dass unterhalb dieser Ebene eine raumordnerische Schwerpunktsetzung nicht möglich, aber auch nicht notwendig ist.

Für ein solches Modell sprechen folgende Gründe:

Folgen der Gemeindestrukturreform:

Der dem Zentrale-Orte-System zugrunde liegende Gedanke der übergemeindlichen Versorgungsleistung zentraler Orte ist nach der Gemeindestrukturreform im Bereich der Grundversorgung durch Nahbereichszentren so nicht mehr aufrechtzuerhalten. Abbildung 5 zeigt am Beispiel des Kreises Uckermark einen Vergleich der durch die Regionalplanung bestimmten Nahbereiche der zentralen Orte zum Zeitpunkt vor der Gemeindestrukturreform (oben) und eine an die heutigen Großgemeinde-/Ämtergrenzen angepasste Grundversorgungsstruktur (unten). Die Größe der heutigen administrativen Einheiten entsprechen i. d. R. den früheren Nahbereichen.

Die Abbildung zeigt auch ein sich in der Planungspraxis stellendes Problem: Der dem Zentrale-Orte-System zugrunde liegende Gedanke der Versorgung mehrerer Gemeinden im Verflechtungsraum durch eine als Nahbereichszentrum ausgewiesene Gemeinde ist bei diesen Gemeindegrößen im Bereich der Nahversorgung schlichtweg nicht mehr darstellbar. Was vor der Gemeindestrukturreform noch als übergemeindlich hergeleitet gelten konnte, z. B. übergemeindliche Versorgungsleistung der zentralen Orte, obliegt danach regelhaft der gemeindeinternen Gestaltungskompetenz.

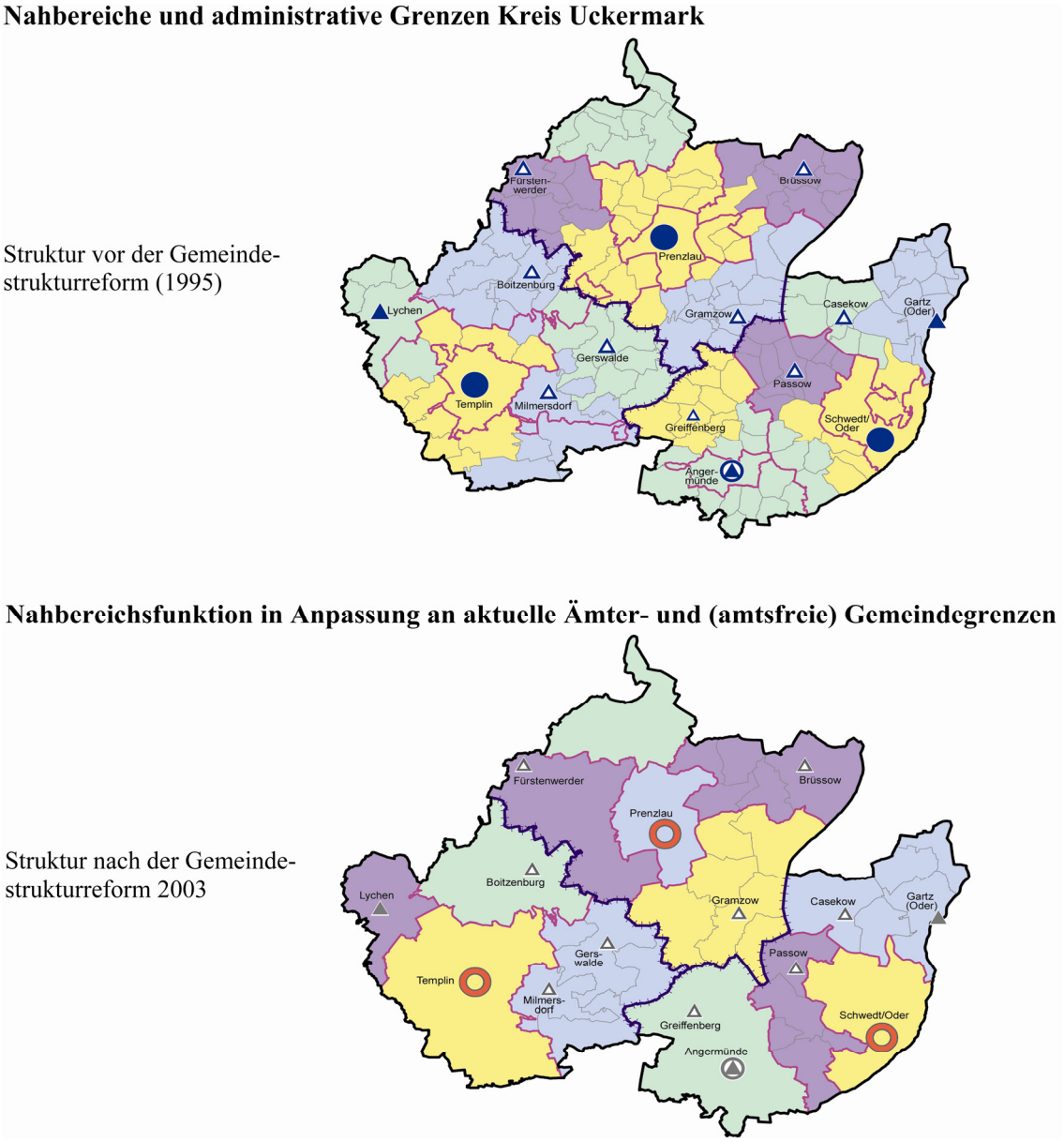
Die Situation in den Ämtern, in denen die Einzelgemeinden weiterhin selbstständige Gebietskörperschaften sind, ist in dieser Hinsicht anders zu bewerten: Hier wäre es theoretisch denkbar, eine funktionstragende Gemeinde festzulegen und die übrigen amtsangehörigen Gemeinden als deren Nahbereich zu bestimmen. Eine unterschiedliche Herangehensweise bei Ämtern einerseits (mit Ausweisung von Grundzentren) und Großgemeinden andererseits (ohne Nahbereichszentren) hat allerdings wenig Sinn. Änderungen in der Ämterstruktur hinsichtlich deren „Umwandlung“ in Großgemeinden sind mittelfristig auch nicht auszuschließen.

Die Größe der heutigen amtsfreien Gemeinden/Ämter (i. d. R. über 5.000 Einwohner) reicht aus, um für diese Aufgaben der Daseinsvorsorge hinreichende Tragfähigkeiten zu gewährleisten. Gemessen an den im LEP I genannten Tragfähigkeitskriterien [Nahbereiche – inkl. der Zentren selbst – sollten zwischen 5.000 Einwohner (bei Kleinzentren) und 7.000 Einwohner (bei Grundzentren) haben], stellen heute viele Gemeinden/Ämter bereits vergleichbare räumliche Einheiten dar.

Hinzu kommt, dass über die Selbstverwaltungsaufgaben hinausreichende Funktionen im Bereich der Daseinsvorsorge, etwa im Bereich der Grundschulbildung, primär fachplanerischen Entscheidungen (Kreise/Land) unterliegen und sonderfinanziert werden (Vesper 2006):[8]

[8] Vesper 2006, S. 84: „Die Reformüberlegungen sehen einen drastischen Schnitt vor, vor allem soll auf die vielen Grund- und Kleinzentren verzichtet werden. Eine gesonderte Förderung dieser Zentren scheint in der Tat entbehrlich, zumal der Schullastenausgleich hier eine wichtige Funktion übernimmt und andere zentrale Funktionen durch die Ober- und Mittelzentren wahrgenommen werden.“

Abb. 5: Grundversorgungsbereiche vor und nach der Gemeindestrukturreform



Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006

Verhältnis gemeindlicher und übergemeindlicher Aufgabenstrukturen

Ein Teil der daseinsbezogenen öffentlichen Güter und Dienstleistungen gehört in den Bereich der „Selbstverwaltungsaufgaben“, wie sie, vom Grundgesetz und der Landesverfassung abgeleitet, in der Gemeindeordnung Brandenburg (GO) jeder Gemeinde zugeordnet sind:

§ 3 Abs. 2 GO: *„Zu den Selbstverwaltungsaufgaben gehören ... die Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, die Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs ... die gesundheitliche und soziale Betreuung, die Sicherung und Förderung eines breiten Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie des kulturellen Lebens ...“*

Ein Vergleich der im LEP I enthaltenen Ausstattungen der Zentralen Orte der Nahbereichsstufe mit diesen Selbstverwaltungsaufgaben gemäß GO zeigt eine große Schnitt-

menge (vgl. Abbildung 5). Es gibt demnach eine gesetzliche Verpflichtung jeder Gemeinde, bestimmte Aufgaben der Daseinsvorsorge „im eigenen Wirkungskreis“ wahrzunehmen. Die Finanzausstattung der Gemeinden muss so dimensioniert sein, dass diese Selbstverwaltungsaufgaben auch erfüllbar sind.

Tab. 2: Gegenüberstellung Funktionszuordnung aus LEP I und Zuordnung von Selbstverwaltungsaufgaben gemäß § 3 Abs. 2 Gemeindeordnung

	Grundversorgungsfunktionen	***Gemeindeordnung –- Aufgaben der Selbstverwaltung***
Im Bereich der *öffentlichen* Daseinsvorsorge	▪ Verwaltungsfunktion ▪ Bildungsfunktion (Grundschule) ▪ Kita, Jugendraum ▪ Groß- und Kleinspielfeld, Spiel- und Sportgelegenheiten ▪ Anschluss an Bundes- und Landesstraßennetz und öffentlichen Personennahverkehr usw.	▪ ------ ▪ die Sicherung und Förderung eines breiten Angebotes an Bildungseinrichtungen ▪ Kinderbetreuungseinrichtungen ▪ die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie des kulturellen Lebens ▪ Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs
Im Bereich der *privaten* Güter und Dienstleistungen	▪ Arzt, Apotheke ▪ Zweigstelle Kreditinstitut ▪ Postfiliale ▪ Gaststätte	▪ gesundheitliche und soziale Betreuung ▪ ----- ▪ ----- ▪ -----

Quelle: eigene Darstellung

Die Organisation der Grundversorgung durch die Kommunen setzt entsprechende interne Handlungsmuster voraus. Die nach Art. 28 GG den Gemeinden zugeordnete Zuständigkeit für alle Aufgaben des gemeindlichen Zusammenlebens (gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie) schließt auch die Organisation der Daseinsgrundfunktionen ein. In diesem Sinne hat die Bildung von Großgemeinden nicht nur zu einer Zunahme der Flächen- und Einwohnergrößen geführt, sondern eben auch zu einer Verantwortungszunahme. Damit einher geht eine Reduzierung der Regelungsschärfe der Raumordnung als übergemeindliche Planungsebene. In der Konsequenz wird auf die raumordnerisch-normative Festlegung von Versorgungskernen o. ä. innerhalb der Großgemeinden verzichtet.

In Brandenburg gibt es neben den Großgemeinden noch Ämter, die aus rechtlich selbständigen (Klein-)Gemeinden bestehen und Verwaltungsaufgaben für die Gemeinden übernehmen. Eine abgestimmte Organisation von Grundversorgungsaufgaben innerhalb der Ämter ist sicher schwieriger als bei den Großgemeinden, da hier eine Abstimmung zwischen den rechtlich selbstständigen Gemeinden notwendig ist, die z. T. nicht erprobt und bisweilen durch lokale Egoismen belastet ist. Die Raumordnung könnte theoretisch innerhalb der Ämter den funktionstragenden Kern als Nahbereichszentrum festlegen, da hier eine übergemeindliche Herleitungsbegründung möglich ist. Ein unterschiedliches Herangehen bei Ämtern im Vergleich zu Großgemeinden wird jedoch nicht als zweckmäßig erachtet, zumal das besondere Abstimmungs- und Koordinationsproblem innerhalb der Ämter kaum mit einer raumordnerischen Schwerpunktsetzung zu mindern wäre. Hier wäre eher eine Veränderung der Kommunalorganisation zielführend als eine zusätzliche raumordnerisch-normative Schwerpunksetzung.

Die Regionalplanung sollte als Moderator gemeindlicher und ämterinterner Organisationsprozesse aktiv werden, sich in Diskussionen über die räumliche Konzentration und Binnenkoordination einbringen. Dieser Bedarf tritt insbesondere dann auf, wenn auf

Grund gemeindeinterner oder – bei den Ämtern – bei zwischengemeindlichen Konflikten eine geordnete Entwicklung gefährdet ist und die Gemeinden diese Hilfe annehmen. Die Gemeinden bzw. Ämter sollten dann aus den Regionen alle Hilfe erhalten, die sie bekommen können.

2.2.3 Baustein III: Kommunale Verantwortungsübernahme

Elemente kommunaler Verantwortungsübernahme sind wesentlicher Teil des Ankerstadtmodells. Sowohl die Funktionsteilung zwischen zwei Gemeinden als auch die Organisation der Grundversorgung in kommunaler Verantwortung machen deutlich, dass Daseinsvorsorge nicht allein als Aufgabe des Staates gesehen wird. Die kommunale Akteursebene soll stärker als bisher gefordert werden.

Auch der systembildende Gedanke einer engen Verknüpfung zwischen den Ankerstädten und ihren jeweiligen Verflechtungsraumgemeinden ist ein Ansatz, umsetzungsbezogene kommunale Aktivitäten zu initiieren und zu unterstützen und die Festlegung mit Leben zu füllen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen besteht gerade in diesem Kontext Nachholbedarf: In der Vergangenheit wurde das Prädikat „Zentraler Ort“ als Privileg verstanden, Leistungen und Finanzmittel des Landes für die allgemeine Entwicklung der funktionstragenden Gemeinde einzufordern. Der Zusammenhang zur Versorgungsaufgabe für Verflechtungsraumgemeinden spielte dabei kaum eine Rolle.

Das Ankerstadtsystem sieht deshalb die Bildung von „Mittelzentralen Verantwortungsgemeinschaften“ zwischen den Ankerstädten und den jeweiligen Verflechtungsraumgemeinden vor.

Im künftigen LEP als Grundsatz der Raumordnung verankert, sollen die Kommunen die wesentlichen Fragen der räumlichen Organisation der Daseinsvorsorge in enger Kooperation gestalten. Diese sollte auf das Funktionsspektrum der Ankerstädte in Gänze orientiert sein. Gegenstand einer solchen Kooperation könnten deshalb folgende Schwerpunkte sein:

- Entwicklungsperspektiven für die Standorte der Daseinsvorsorge i. e. S., d. h. langfristiger Erhalt, Qualifizierung oder auch Schließung von Einrichtungen der Bildung, des Gesundheitswesens, der Kultur, der Kinder-, Jugend- und Seniorenbetreuung, wobei die Leistungsfähigkeit der Ankerstadt Priorität haben muss
- Möglichkeiten gemeinsamer Bewirtschaftung oder Finanzierung von daseinsbezogenen Einrichtungen
- Möglichkeiten des Unterhaltens eines öffentlich organisierten Verkehrs zwischen Verflechtungsraumgemeinden und Ankerstadt (ggf. auch mit alternativen Bedienformen)
- Möglichkeiten der Herstellung eines Identifikationsklimas der Einwohner der beteiligten Gemeinden mit der Ankerstadt als lokales Kommunikations- und Dienstleistungszentrum unter Überwindung von lokalen Egoismen und Eifersüchteleien
- Möglichkeiten der Einbeziehung von Privaten in die Gestaltung der Daseinsvorsorge
- Nutzung des bürgerschaftlichen Engagements (Empowerment, Regional-Governance-Ansätze usw.)
- Verknüpfung mit anderen regionalen Aktivitäten jenseits der Daseinsvorsorge i. e. S., z. B. dort, wo Ankerstädte zugleich Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung

(RWK) oder der integrierten Stadtentwicklung darstellen oder ein Bezug zur integrierten ländlichen Entwicklung herstellbar ist

Im Prinzip gibt es keine thematische Schranke für die interkommunale Kooperation in diesen Konstellationen, jedenfalls sollte keine im Vorhinein gesetzt werden. Demzufolge sollten alle Aktivitäten, die auf eine enge Verknüpfung zwischen diesen Gemeinden hinwirken, Unterstützung finden.

Sollten im Ergebnis der Aushandlungsprozesse zwischen Ankerstadt und Verflechtungsraumgemeinden Standorte für relevante Funktionen außerhalb der Ankerstadt im Verflechtungsraum lokalisiert werden, wäre dies durch die Raumordnung zu akzeptieren. Kooperative Systeme für Problem- und Realitätswahrnehmung würden auf diese Weise die raumordnerische Normsetzung ergänzen.

Strategisches Ziel sollte es sein, mittel- bis langfristig einen selbsttragenden Prozess der übergemeindlichen Kooperation zu etablieren. Eine Bildung von Verantwortungsgemeinschaften stellt allerdings hohe Ansprüche an die kommunale Kommunikations- und Kooperationswilligkeit. Diese Voraussetzung dürfte sehr unterschiedlich ausgeprägt und ganz wesentlich durch die handelnden Personen bestimmt sein. Der Erfolg solcher Verantwortungsgemeinschaften wird außerdem davon abhängen, dass sich die relevanten Fachplanungsträger auf Landes-, vor allem aber auch auf Kreisebene auf einen solchen Prozess einlassen und sich konstruktiv einbringen. Über Modellvorhaben sollen Methoden, Handlungsstränge und Steuerungsmöglichkeiten solcher Prozesse ermittelt werden.

3 Ausrichtung der Fachplanung auf das Ankerstadtsystem

Raumordnerische Schwerpunktsetzungen bedürfen der Umsetzung durch Aktivitäten der Kommunen und der Fachplanungsträger. Trotz Zielbindung gemäß § 4 Abs. 1 ROG ist es in der Planungspraxis aber durchaus mit erheblichen Problemen verbunden, fachplanerische Entscheidungen mit Relevanz für das zentralörtliche System auf die von der Raumordnung festgelegten Schwerpunkte zu verpflichten. Das liegt z. T. an den unpräzisen ‚Handlungsanweisungen', die in den Raumordnungsplänen verankert sind. Es ist aber immer auch ein politisches Machtspiel, das sich jenseits rechts- und planungstheoretischer Herleitungen abspielt.

Während die Durchsetzung raumordnerischer Normsetzung gegenüber den Gemeinden durchaus engagiert erfolgt, scheint es an dieser Konsequenz bei der Durchsetzung raumordnerischer Normen gegenüber Fachplanungsträgern zu fehlen. Gelingt es nicht hinreichend, die fachplanerischen Entscheidungen mit Relevanz für die lokale und regionale Entwicklung auf die von der Landesplanung festgelegten räumlichen Schwerpunkte zu orientieren, schwindet die Leistungsfähigkeit dieser Orte.

Im Folgenden sollen an einigen Beispielen wichtige Verknüpfungspunkte zur Fachplanung erläutert werden.

3.1 Ankerstädte (Zentrale Orte) und das Finanzausgleichssystem

Eine der wichtigsten Verknüpfungen des Ankerstadt-System mit der Fachplanung ist der „Zentrale-Orte-Ansatz" im Finanzausgleichsgesetz.

Bisher wurde der zentralörtliche Finanzbedarf durch eine Modifikation in der Hauptansatzstaffel berücksichtigt, indem alle zentralen Orte in Abhängigkeit von ihrer Stellung in der zentralörtlichen Hierarchie und in Abhängigkeit von ihrer Steuerkraft mit einer Mindesteinwohnerzahl gewichtet wurden (Vesper 2006). Der daraus resultierende

Betrag ging in die allgemeine Zuweisung an die Gemeinde ein. Damit wurde der Grundgedanke eines solchen Ansatzes, die zentralen Orte für ihre Leistungserbringung für Dritte zu „entschädigen", verwischt.

Im Sinne klarer Ursache-Wirkungs-Beziehungen wäre eine jenseits kommunaler Finanzausgleichssysteme organisierte „Veredelung" der zentralörtlichen Leistungen wünschenswert. Ein solcher Ansatz wurde in Berlin-Brandenburg jedoch nicht verfolgt.

Der Zentrale-Orte-Ansatz blieb Teil des neuen FAG, wurde darin aber strukturell neu implementiert. Das neue FAG sieht nunmehr eine pauschale Mehraufwandsentschädigung für alle Mittelzentren in Höhe von 800.000 €, bei funktionsteiligen Mittelzentren eine Aufteilung dieser Mittel sowie einen höheren Ansatz bei den Oberzentren in der Hauptansatzstaffel (von 140 % auf 145 %) vor. Keine finanzielle Veredelung erhalten demnach Grund- und Kleinzentren. Dies wäre mit dem hier beschriebenen Ankerstadtmodell passfähig.

Bei realistischer Betrachtung der politischen Rahmenbedingungen ist dieser Ansatz auch aus Sicht der Raumordnung durchaus zu begrüßen, weil

- die raumordnerische Festlegung von zentralen Orten zu unmittelbar greifbaren finanziellen Folgen führt und
- die mit einem Pauschalbetrag größere Transparenz in der Finanzzuweisung das Grundprinzip der Entschädigung zentraler Orte für zu erbringende übergemeindlicher Versorgungsleistungen besser erkennbar werden lässt.

Nach dem FAG, Stand 2007, werden allein für die Funktionsausübung der Mittelzentren etwa 22 Mill. Euro (Vesper 2006: 98) aufgewendet. Da auch die Oberzentren höhere Zuweisungsbeträge erhalten werden, ist eine hohe Korrespondenz zum hier vorgeschlagenen Ankerstadtsystem erkennbar. Die mit dem veränderten FAG erfolgende klare Konzentration auf die Ankerstädte (Ober- und Mittelzentren) entspricht also der raumordnerischen Schwerpunktsetzung.

3.2 Ankerstädte und weitere fachplanerische Verknüpfungen

Über die beschriebene Berücksichtigung der raumordnerischen Festlegung im FAG hinaus sind weitere fachplanerische Entscheidungen, die zur funktionalen Inwertsetzung oder Inwerterhaltung der Ankerstädte beitragen können, von erheblicher Bedeutung. Weitere Beispiele:

- Eine hohe Affinität der Ankerstadtstrukturen ist mit den Schulstandorten der Sekundarstufe II gegeben. Auch die mittel- bis langfristige *Schulentwicklungsplanung* soll sich an dem Ankerstadtsystem orientieren und weiterhin ein umfassendes Schulangebot unter Einschluss der Sekundarstufe II in diesen Gemeinden anbieten.
- Die räumliche Anknüpfung der Mittelzentren an die hochrangigen Zentren und die Metropole Berlin ist für die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge im Allgemeinen und für die Funktionsfähigkeit dieser Ankerstädte im Speziellen von großer Bedeutung. Die Schiennetzeinbindung aller Ankerstädte ist derzeit gegeben. Diesen Zustand zu halten und eine Erreichbarkeit der höherrangigen Zentren von den übrigen Ankerstädten aus in 90 Minuten zu gewährleisten, ist die raumordnerische Anforderung an die Verkehrsplanung.
- *Soziale Versorgungseinrichtungen* unterliegen häufig nicht (mehr) staatlicher Kontrolle. Vielmehr ist hier die kommunale Ebene aufgefordert, die raumordnerische Schwerpunktsetzung bei den relevanten Infrastrukturentscheidungen zu berücksich-

tigen. Private Träger von Infrastrukturangeboten sollen sich an dem Ankerstadtmodell orientieren.

4 Kritische Reflexion des Ankerstadtmodells

Der hier vorgestellte Vorschlag für ein Ankerstadtsystem enthält, bezogen auf den konkreten Raum Berlin-Brandenburg und trotz seiner sachlichen Stringenz, bei selbstkritischer Reflexion Defizite, die hier erwähnt werden sollen:

- Die intensiven Verflechtungsbeziehungen zwischen Berlin, seinen Stadtteilzentren und den Gemeinden im angrenzenden Teil Brandenburgs machen eine Abgrenzung von gemeindeübergreifenden Verflechtungsbeziehungen schwierig. Alternative Modelle, etwa die Ausweisung von inter- oder intrakommunalen Funktionsbereichen, hätten einen vom übrigen Raum Brandenburgs abweichenden Ansatz bedeutet. Dies wäre fachlich zu rechtfertigen aber politisch nicht umsetzbar gewesen, da dies erneut eine Sonderbehandlung des berlinnahen Raumes bedeutet hätte, die man mit der Neuausrichtung der gemeinsamen Landesplanung gerade aufgegeben hatte.
- Die Durchsetzungsfähigkeit dieses Systems gegenüber der Fachplanung wird weiterhin problematisch bleiben. Insbesondere die ausstehende Definition der künftigen Daseinsvorsorgeleistungen des Staates lässt Fragen hinsichtlich der Funktionsbestimmung der Ankerstädte offen. Teile der Fachplanung werden auch künftig eigene Schwerpunktsetzungen vornehmen, die an den raumordnerisch definierten Schwerpunkten vorbeigehen. Im Bereich der GA-Förderung sind die Schwerpunkte bereits teilweise anders gesetzt. Dennoch ist nicht gering zu schätzen, dass mit dem Ankerstadtmodell der Fachplanung insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge ein verändertes räumliches Angebotsmuster zur Verfügung steht.
- Das in der Planungspraxis angewendete „klassische“ Zentrale-Orte-Konzept wird deutlich modifiziert. Das Hierarchieprinzip (Metropole, Oberzentren, Mittelzentren) und der Zusammenhang von Versorgungskern und Verflechtungsbereich sind auch bei dem hier vorgestellten Ankerstadtmodell systemprägende Elemente. Die Zahl der Hierarchiestufen, die Methodenableitung aus Bedarfsstufen, der Verzicht auf Ausstattungskataloge sind neben der deutlichen Reduzierung der Zahl der Orte die gravierendsten Unterschiede. Dieser veränderte Ansatz ist als ein den beobachtbaren Realentwicklungstendenzen geschuldetes Praxiskonzept einzuordnen. Es besteht Bedarf, insbesondere hinsichtlich der Definition von Ankerstädten, der Bestimmung ihrer Funktionen und der tatsächlichen Raumwirkung die künftige Entwicklung in Berlin-Brandenburg durch Praxis und Wissenschaft weiter zu begleiten.
- Eine klarere begriffliche Trennung der Elemente des Ankerstadtsystems gegenüber dem klassischen Zentrale-Orte-System wäre fachlich logisch. Die Verwendung der bekannten Begrifflichkeiten (Oberzentren, Mittelzentren) erleichtert aber die Kommunikation im politischen Raum.
- Die Implementation der wichtigen inter-, intrakommunalen und regionalen diskursiven Ansätze liegt außerhalb der ursprünglichen Kompetenzen der Landesplanung. Qualität und Quantität ihrer Umsetzung ist von der Eigeninitiative der kommunalen und regionalen Akteure abhängig. Zum Beispiel wäre eine Kopplung fachplanerischer Entscheidungsprozesse an das Funktionieren von Kooperationen zwischen Ankerstadt und Verflechtungsraumgemeinden wünschenswert. Dies kann aber durch die Landesplanung nicht verpflichtend vorgegeben werden.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): „Die regionale Ebene zukunftsfähig machen". In: Positionspapier aus der ARL Nr. 63 . Hannover.

ARP Regional- und Stadtplanung (2004): „Region Lausitz-Spreewald – Neue Strukturmodelle zur zentralörtlichen Gliederung". Berlin.

Bartsch, R. (2006): Funktionsteilige zentrale Orte in Deutschland. In: Schriftenreihe des Lehrstuhls für Wirtschaftsgeografie und Regionalentwicklung der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Band 5.

Blotevogel, H. H: (1996): Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10. Hannover.

Blotevogel, H. H (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. In: Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Nr. 217. Hannover.

Blotevogel, H. H (2005): Kurzfassung eines Vortrages im Rahmen einer Fachtagung des Ministeriums des Innern und für Sport, Oberste Landesplanungsbehörde, am 14.07.2005 in Budenheim bei Mainz.

Domhardt, H.-J. (2006): Thesen zum Vortrag im 512. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Regional- und Landesplanung in der Praxis". Berlin.

Gebhardt, H. (2003): Das Zentrale-Orte-Konzept heute – neoklassischer „Ladenhüter" oder zeitgemäßes Instrument zum „framing" von Planungsprozessen? Heidelberg.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2001): Regionalparks in Berlin und Brandenburg – Strategie für eine nachhaltige Entwicklung des Metropolenraumes. Potsdam.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2004): Regionalpark gestalten. Potsdam.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2006): Leitbild – Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Potsdam.

Heinze, W. G. (2006): Kurskorrektur – Eine Ortsbestimmung der Raumordnung aus Verkehrssicht. In: Raumordnung und Raumplanung, Heft 2, S. 135 ff.

Henkel, G. (1990): Schadet die Wissenschaft dem Dorf? In: Essener Geografische Arbeiten, Paderborn, Heft 22.

Hübler, K. H (1999): Genügen die klassischen normativen Siedlungsstrukturkonzepte den Anforderungen einer nachhaltigen Raumentwicklung? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4, S. 241 ff. Hannover .

Landesregierung Brandenburg (1995): Landesentwicklungsplan I „Zentralörtliche Gliederung". Potsdam.

Länder Berlin und Brandenburg (2005): Vereinbarung von Minister Szymanski und Senatorin Junge-Reyer zur Weiterentwicklung der Landesplanung in Berlin-Brandenburg (Sechs-Punkte-Papier).

Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (MLUV) (2006): Integrierte Ländliche Entwicklung. Stand August 2006: http://www.brandenburg.de

Ministerkonferenz für Raumordnung (2001): Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Systems als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung. Berlin.

Mohrmann, R. (2005): Landesplanerische Strategien und Instrumente für die Berlin-Brandenburgische Kulturlandschaft. In: Kulturlandschaft Fürst-Pückler-Park.

Platzeck, M. (2005): „Das zupackende Land". In: Klausurtagung des SPD-Parteivorstandes in Michendorf.

Stiens, G.; Pick, D. (1998): „Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer". In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/6, S. 421 ff. Hannover.

Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburg. Berlin.

Georg Dybe, Hans-Georg Lange

Neue Ansätze der Raumentwicklungs- und Förderpolitik – Dargestellt an den Beispielen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

Gliederung

Einleitung

1 Der politisch-administrative Rahmen

1.1 Notwendigkeit und Ziele integrierter regionaler Entwicklungsstrategien

1.2 Bestimmung und Gewichtung einzelner Politikfelder

1.3 Rolle, Eignung und Interessenlagen von Ressorts, gebietskörperschaftlichen Ebenen und sonstigen Akteuren im Rahmen integrierter Entwicklungsstrategien

1.3.1 Das Ressortprinzip

1.3.2 Die gebietskörperschaftliche Gliederung des Gemeinwesens

1.3.3 Die nicht öffentlichen Akteure und die Zivilgesellschaft

1.3.4 Die Rolle der Raumordnung im Rahmen integrierter räumlicher Strategien

2 Die Ansätze der Raumentwicklungspolitik in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

2.1 Brandenburg

2.1.1 Grundsätzlicher Ansatz

2.1.2 Kriterien zur Bestimmung regionaler Wachstumskerne

2.1.3 Festlegung der regionalen Wachstumskerne

2.1.4 Ausblick auf den weiteren Prozess

2.1.5 Zur Rolle der Landesplanung bei der räumlichen Neuausrichtung der Förderpolitik

2.2 Mecklenburg-Vorpommern

2.2.1 Verhältnis von Landesplanung und Förderpolitik

2.2.2 Auswirkung des verfassungsgerichtlichen Urteils auf das Fördersystem

3 Einschätzung und Vergleich der Raumentwicklungsstrategien in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

3.1 Einschätzung Brandenburg

3.2 Einschätzung Mecklenburg-Vorpommern

3.3 Vergleich der Raumentwicklungsstrategien in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

Literatur

Einleitung

Mit diesem Beitrag soll die Neuausrichtung der Raumentwicklungspolitik in den beiden am dünnsten besiedelten Bundesländern – Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern – diskutiert und verglichen werden. Beide ostdeutschen Länder weisen nach Größe, Bevölkerungszahl und -dichte, Zahl und Größe ihrer Landkreise sowie – sieht man von den berlinnahen Gebieten Brandenburgs und der Lausitz ab – in ihrer Raumstruktur Ähnlichkeit auf. Sie verfolgen bzw. beabsichtigen jedoch unterschiedliche Ansätze der Neuausrichtung der Raumentwicklung und der öffentlichen Förderung.

Brandenburg hat sich für einen förderpolitischen Ansatz zur Entwicklung des Raumes entschieden, der als zentrales Element die räumliche Konzentration von Fördermitteln aufweist und die Zusammenarbeit und Integration bereits auf der Landesebene, z. B. durch eine Kooperation der Ressorts unter Mitwirkung der kommunalen Ebenen, bewältigen will.

Mecklenburg-Vorpommern wollte demgegenüber zunächst mit einer Funktional- und Strukturreform aus bisher 12 Landkreisen unter Einbeziehung der kreisfreien Städte fünf Großkreise bilden. Bei diesen gebietlich großen kommunalen Einheiten sollten die Regionalplanung sowie wichtige staatliche Förderzuständigkeiten und Genehmigungsbefugnisse mit den kommunalen Kreisaufgaben zusammengeführt werden. Regionalplanerische Beiträge, fachliche Ressortbelange und die kommunale Mitwirkung bzw. Umsetzung sollten auf dieser „regionalen“ Ebene koordiniert und integriert werden. Diese mit einem Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung vom 23. Mai 2006 bereits beschlossene, aber im Wesentlichen noch nicht vollzogene Zielsetzung ist durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 als unvereinbar mit dem in der Landesverfassung verankerten Recht der Kreise auf kommunale Selbstverwaltung festgestellt worden. Die Reform kann daher in der ursprünglich beschlossenen Form nicht verwirklicht werden. Das Gericht hat aber wesentliche Motive und Ziele der Reform als verfassungsgerecht bzw. vertretbar bezeichnet. Dies gestattet, verbliebene Spielräume und Ansatzpunkte für eine Reform zu nutzen. So hat die Landesregierung im Februar 2009 einen Gesetzentwurf zur Kreisgebietsreform vorgelegt. Hierbei handelt es sich um ein Modell aus sechs Landkreises und zwei kreisfreien Städten (Rostock und Schwerin) (Stand: 10.02.2009).

Den Ansätzen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern ist auf der Zielebene gemein, dass

- sie auf integriertes, ressortübergreifendes Handeln setzen sollen
- die Aktivierung regionaler Potenziale ein wichtiges Ziel ist und
- die Entwicklung des Landes durch einen stärkeren Fokus auf räumliche Strukturen vorangetrieben werden soll.

Nicht zuletzt stellen bzw. stellten beide Ansätze einen zentralen Diskurs in Politik und Verwaltung des jeweiligen Landes dar.

Insbesondere Brandenburg, aber auch Mecklenburg-Vorpommern, nimmt für sich in Anspruch, dass ein wesentliches Element der neuen Ansätze der Raumentwicklungspolitik ein integriertes Vorgehen ist. Bevor im Teil 2 die Entwicklungsstrategien von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern diskutiert werden, sollen deshalb vorab Notwendigkeit und Ziele (Abschnitt 1.1), die inhaltlich relevanten Politikfelder (Abschnitt 1.2) sowie die Rolle, Eignung und Interessenlagen von Ressorts, gebietskörperschaftlichen Ebenen und sonstigen Akteuren im Rahmen integrierter Entwicklungsstra-

tegien (1.3) erörtert werden. Es geht somit um das „Warum“ und „Wohin“, das „Wie“ sowie das „Wer“ integrierter regionaler Entwicklungsstrategien.

1 Der politisch-administrative Rahmen

1.1 Notwendigkeit und Ziele integrierter regionaler Entwicklungsstrategien

Staatliche Förderung stand von ihren Anfängen in den Nachkriegsjahrzehnten bis zum Ende des vergangenen Jahrhunderts unter einer zweifachen Zielsetzung: Bekämpfung eines quantitativen Mangels und Verbesserung der Qualität. Dabei war ursprünglich das Quantitätsziel das Maßgebende. Es ging um

- mehr Wohnungen – bessere Wohnungen
- mehr Straßen – schnellere/sicherere Straßen
- mehr Schulraum – bessere Schulen

Dieses Zielbündel hat die Förder- und Infrastrukturpolitik in Westdeutschland und Ostdeutschland sozusagen „gesamtdeutsch“ geprägt. Entsprechend wurden Erfolge auch in erster Linie nach der Menge definiert: Wohneinheiten, Straßenkilometer, Klassenräume, Arbeitsplätze.[1] Die Zielbestimmung und Lenkung geschahen grundsätzlich getrennt auf „Ressortebene“ (und eher zentral, wobei im Unterschied zur DDR im Westen die Rolle der Länder hervorragend und die Mitverantwortung der lokalen/kommunalen Körperschaften bedeutsam war). Der heute beinah routinemäßig geforderte integrative Ansatz bei struktur- und raumwirksamen Politiken spielte dabei auf der konzeptionellen Ebene eine eher geringe Rolle (auch wenn es durchaus bereits in den Sechziger- und Siebzigerjahren entsprechende Ansätze gab, etwa im Planungsstab des Bundeskanzleramts während der sozialliberalen Regierungszeit oder im Rahmen des Entwicklungsprogramms Ruhr).[2] Schließlich gab es genügend finanzielle Mittel, um ohne integrative Ansätze Regionen zu entwickeln.[3]

Der demografische Wandel, zurückgehende finanzielle Mittel und die Unterschiede in der Wirtschaftskraft bestimmter Räume lassen die Forderung nach einer integrativen Ausrichtung der Förderpolitiken in neuem Licht erscheinen. Quantitative Ziele taugen nicht mehr zur Politikbestimmung, wo nicht fehlende, sondern unangepasste, vielleicht sogar aufzugebende Infrastruktur zu bewältigen ist. Außerdem fehlt einigen Standorten die wirtschaftliche Basis, die in den westdeutschen Förderkonzepten der Sechziger und Siebziger Jahre noch als selbstverständlich angenommen wurde.

All diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass die Frage integrierter Entwicklungsstrategien wieder auf die Tagesordnung gekommen ist.

Unter integrierten Strategien soll dabei allgemein die Abstimmung der Aktivitäten verschiedener Politikfelder verstanden werden. In diesem Sinn bezieht sich „Integration“ also auf verschiedene inhaltliche Bereiche. Eine zusätzliche Dimension entsteht durch die Zuständigkeit für diese inhaltlichen Bereiche bei unterschiedlichen Ressorts

[1] Ein besonders bemerkenswertes Beispiel für das Fortwirken der quantitativen Förderpolitik sind die „Erfolgsbilanzen“ im Zusammenhang mit dem Abriss von Wohneinheiten im Rahmen der Stadtumbaupolitik: Die Zahl der abgerissenen Wohneinheiten wird zum Erfolgsindikator für Stadtentwicklung.

[2] Faktisch führten jedoch örtliche und regionale Gegebenheiten sowie (besonders in Westdeutschland) der kommunale Einfluss aber zur Zusammenführung der Ressortpolitiken am Ort (nicht unbedingt gewollt, aber oft sehr wirksam).

[3] Gleichwohl gab es erkennbare Fehler: neue Wohnsiedlungen ohne leistungsfähige Verkehrsanbindung, nicht an der Zentrenstruktur orientierte Schulen, Krankenhäuser usw. Außerdem führte das Ressortprinzip dazu, dass die Politikziele entsprechend dem Ressortzuschnitt bestimmt wurden. Übergeordnete Ziele wie wirtschaftliche Entwicklung und soziale Kohäsion traten in den Hintergrund.

und verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen sowie durch eigenständige oder durch Förderung erst angeregte Beteiligung/Mitwirkung privater Akteure, von Unternehmen wie aus der Zivilgesellschaft (der Bedeutung der institutionellen Aufteilung von Kompetenzen in diesem Zusammenhang widmet sich Abschnitt 1.3).

Es gibt – entsprechend den allgemeinen Zielen der Politik – mehrere Zieldimensionen, auf die integrierte regionale Entwicklungsstrategien gerichtet sein können. Inhaltliche Zieldimensionen, die sich anbieten, da sie von vielen Politikfeldern beeinflusst werden, sind die wirtschaftliche Entwicklung, die soziale Kohäsion und die Stärkung (empowerment) des Einzelnen, z. B. durch Bildung und Ausbildung.

So wird die Wirtschaftsentwicklung nicht nur durch die Wirtschaftspolitik im engeren Sinn – das heißt die makroökonomische Politik und die unternehmensorientierte Wirtschaftsförderung – beeinflusst. Berufliche Bildung, Verkehrsinfrastrukturausbau, Arbeitsmarktpolitik, Wissenschaftspolitik und Städtebaupolitik (Stadtentwicklung als weicher Standortfaktor) beeinflussen ebenfalls die ökonomische Wohlfahrt eines Wirtschaftsraumes. Auch die soziale Kohäsion ist auf ein Zusammenspiel verschiedener Politikfelder wie Schulpolitik, Berufsqualifizierung, Gesundheitspolitik, Sicherung der gesellschaftlichen Beteiligung usw. ausgerichtet. Sie dient damit schließlich auch dem individuellen empowerment.

Die genannten Beispiele zeigen auch, dass nicht alle politischen Ziele gleichermaßen notwendig Gegenstand integrierter Ansätze sein müssen. Zum Beispiel muss die Verkehrsinfrastrukturpolitik, die durch den Bau einer Straße das Ziel der Verbesserung von Erreichbarkeiten verfolgt, nicht aus der Natur der Sache heraus einem integrierten Ansatz folgen. Bei Vorhandensein entsprechender finanzieller Mittel kann die Straße gebaut werden, ohne vorher eine Unterstützung durch andere Politikfelder sicherzustellen.[4]

Aus dem Vergleich mit der Verkehrsinfrastrukturpolitik lässt sich eine Hypothese ableiten, für welche Art von Politikzielen integrierte Strategien besonders relevant sind. Es handelt sich um Ziele, die

a. gleichzeitig durch verschiedene Politikfelder (positiv) beeinflusst werden und
b. auch Einflussfaktoren unterliegen, die durch die öffentliche Hand eher indirekt gesteuert werden können.

Integrierte Strategien sind für jene politischen Ziele sinnvoll und möglicherweise notwendig, die sich durch hohe positive externe Effekte zwischen verschiedenen Politikfeldern auszeichnen und die sich nur bedingt von Staats wegen durch Gesetz, Verordnungen und Verwaltungshandeln regeln lassen.

Insofern sind die oben als Beispiele für integrierte Strategien aufgeführten Politikbereiche – wirtschaftliche Entwicklung, soziale Kohäsion und empowerment – nicht willkürlich benannt. Bei diesen Beispielen handelt es sich um Bereiche, die als Querschnittsaufgaben eng mit anderen Politikfeldern verflochten sind und die – zumindest im Rahmen eines marktwirtschaftlich-kapitalistischen Systems – weniger als andere Politikbereiche direkt durch die öffentliche Hand steuerbar sind. Die komplexe gesellschaftliche Entwicklungskonstellation erfordert also zur Durchsetzung politischer Ziele eine besonders gute Abstimmung der Einflussfaktoren, die durch die öffentliche Hand steuerbar sind (d. h. der verschiedenen Politikfelder). Gerade in Zeiten, in denen sich die

[4] Im genannten Beispiel müssten natürlich die Belange des Natur- und Umweltschutzes berücksichtigt werden. Aber es geht dann um die Berücksichtigung negativer Effekte des Straßenbaus auf andere Bereiche – nicht um die Generierung positiver Effekte, ohne die das Ziel „Bau einer Straße“ nicht erreicht werden könnte.

öffentlichen Hand durch die wirtschaftliche Internationalisierung und die Verringerung des finanziellen Spielraumes einem relativen Steuerungsverlust gegenübersieht, ist es zwingend erforderlich, die auf den verschiedenen Handlungsebenen noch vorhandenen Ressourcen zum Erreichen der Ziele der öffentlichen Hand besser zu koordinieren. Dies bedeutet und fordert allerdings nicht von vornherein eine Steuerung auf und durch eine zentrale Ebene.

Die Tatsache, dass integrierte Strategien auf den Beitrag mehrerer Politikfelder angewiesen sind, ist übrigens nicht mit Mehrdimensionalität in Bezug auf die Ziele gleichzusetzen. Vielmehr sollten auch integrierte Strategien eindeutig auf eine bestimmte – klar zu benennende – Zieldimension gerichtet sein (also zum Beispiel eindeutig auf soziale Kohäsion oder eindeutig auf wirtschaftliche Entwicklung – aber möglichst nicht auf beides gleichzeitig). In diesem Sinn bezieht sich „integriert" also auf die instrumentelle Ebene, nicht auf die Zieldimension. Die Erfahrungen, die insbesondere in den Neunzigerjahren mit Nachhaltigkeitskonzepten oder auf europäischer Ebene in den ersten Jahren dieses Jahrzehnts mit der Lissabon-Strategie (alten Zuschnitts) gesammelt wurden, legen jedenfalls diese Empfehlung nahe. Denn bei den Nachhaltigkeitskonzepten wurde versucht, mehrere Zieldimensionen zu integrieren. Im komplexen Gewirr der Einflussfaktoren und Zielsysteme ging dann allzu häufig die Steuerbarkeit verloren, auch waren Verantwortlichkeiten nicht mehr klar zurechenbar.

1.2 Bestimmung und Gewichtung einzelner Politikfelder

Bisher wurden die Notwendigkeiten und die Oberziele integrierter Strategien diskutiert. Nunmehr soll es – etwas handfester – um die Beiträge verschiedener Politikfelder im Rahmen integrierter Strategien gehen. Klar ist, dass diese Beiträge in Abhängigkeit vom Ziel der integrierten Strategie unterschiedlich ausfallen. Hier soll das Ziel „regionale Wirtschaftsentwicklung" als Fallbeispiel erörtert werden.

Die Wahl des Zieles beeinflusst natürlich die Bestimmung der relevanten Politikfelder. Für das hier betrachtete Ziel „regionale Wirtschaftsentwicklung" gilt, dass es (direkt oder indirekt) von fast allen anderen Politikfeldern berührt wird und in einem föderalistischen Gemeinwesen auch Entscheidungsträger aller gebietskörperschaftlichen Ebenen anspricht. Neben Politikfeldern wie Infrastruktur oder Flächenverfügbarkeit, die auf „klassische" Standortfaktoren zielen, beeinflussen auch Angebote der Daseinsvorsorge die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes für Arbeitnehmer und Investoren. Bildungs- und Wissenschaftsangebote, die ein gutes Fachkräfteangebot garantieren und den Wissenstransfer von der unternehmensunabhängigen, zumeist öffentlichen Forschung in die private Wirtschaft sichern, sind ebenfalls von hoher Bedeutung.

Die Liste ließe sich fortsetzen. Es ist im Rahmen integrierter Strategien also unerlässlich, die Relevanz der einzelnen Politikfelder für wirtschaftliche Entwicklung zu kennen und die Strategie danach auszurichten. Denn unter den Bedingungen knapper Finanzen müssen die Haushaltsmittel – wenn sie denn wirtschaftsentwickelnd eingesetzt werden sollen – ebenfalls entsprechend ihrem Beitrag zum Wirtschaftswachstum eingesetzt werden. Auch begründen viele Politikfelder ihre Ansprüche an den Haushalt mit ihrem Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung; dieses erfordert ebenfalls eine gewisse Objektivierung der Entwicklungsbeiträge der Politikfelder vor dem Hintergrund eines einheitlichen Kriterienrasters.

Aus der grundlegenden Zielsetzung leitet sich die erste dieser Dimensionen ab, die Unerlässlichkeit für wirtschaftliche Entwicklung. Entscheidend ist, ob Maßnahmen aus dem Verständnis der wirtschaftlichen Akteure, d. h. in erster Linie der Unternehmen, für einen wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung an einem Standort hervorge-

hen oder nicht.[5] Die Einordnung von Politikfeldern als wirtschaftlich unerlässlich oder weniger bedeutsam ist also nicht nur eine theoretische, sondern auch eine empirische Frage. Denn in einem marktwirtschaftlich-kapitalistisch gestalteten Wirtschaftssystem kann Wirtschaftsentwicklungspolitik nicht gegen die betriebswirtschaftlich begründeten Interessen der Unternehmen gestaltet werden.[6] Und diese Interessen dürften – neben allgemeinen Bedürfnissen der Branchen – auch von der jeweiligen Situation in der Region und vor Ort abhängen.

Den Grad der Unerlässlichkeit aller Standortfaktoren hat für Ostdeutschland das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung im Rahmen einer Unternehmensbefragung erhoben (vgl. DIW 2002). Dabei wurde auch die Bedeutung von Maßnahmen/Politikfeldern erfragt, die – im Unterschied zu anderen angesprochenen Faktoren – landespolitisch beeinflussbar sind.

Tab. 1: Relevanz landespolitisch beeinflussbarer Standortfaktoren für die Unternehmen in Ostdeutschland (Prozentzahl der befragten Unternehmen, die den entsprechenden Standortfaktor als wichtig einschätzen)

Angebot an qualifizierten Arbeitskräften	55
Fördermittel	44
Autobahnanschluss	43
Energiekosten	38
Unterstützung durch die Landesregierung	23
Image der Stadt oder Region	22
Qualität der kommunalen Verwaltung	20
Kommunale Abgaben	20
Angebot an Gewerbeflächen	18
Nähe zu Hoch- und Fachhochschulen	17
Nähe zu Forschungseinrichtungen	11
Wohnungen und Wohnumfeld	9
Öffentlicher Nahverkehr	9
Luftverkehrsverbindungen	9
Bildungseinrichtungen, medizinische Versorgung	9
Überregionale Bahnverbindungen	7
Kulturelles Angebot	7
Naherholungsmöglichkeit	7

Quelle: eigene Darstellung nach DIW 2002

Aus Sicht der Unternehmen sind also ein Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, Fördermittel, Autobahnanschlüsse, die Energiekosten, die kommunalen Abgaben, das Gewerbeflächenangebot und (wenn auch mit geringerer Nennung als die vorgenannten Felder) die Nähe zu Hoch- und Fachhochschulen wichtige Faktoren. Daneben gibt es Nennungen wie Unterstützung durch die Landesregierung, Qualität der kommunalen Verwaltung oder Image der Region, die nicht einem Politikbereich zugeordnet werden

[5] Neben der inhaltlichen Bedeutung ist die Politikebene eine zweite Dimension, die für ein Politikfeld bzw. Maßnahmen eines Politikfeldes verantwortlich zeichnet bzw. zeichnen sollte. Diese unter Steuerungsaspekten entscheidende Frage wird Gegenstand von 1.3 sein.

[6] Wobei man bei entsprechenden Erhebungen im Hinterkopf haben sollte, dass die Antworten von Unternehmen eine gewissen Verzerrung aufweisen können – Unternehmen scheinen mitunter dahin zu tendieren, Faktoren besonders hoch zu gewichten, die sie selber nicht beeinflussen und bequem vom Staat fordern können, vgl. IRS 2003.

können. Die Mehrzahl der sog. weichen Standortfaktoren (wie Umwelt, Kultur oder Wohnen) wird dagegen deutlich seltener genannt.

Übertragen auf die dahinter stehenden Politikfelder werden also von den Unternehmen als unerlässlich angesehen: Fachkräftesicherung, Wirtschaftsförderung, Verkehrsinfrastrukturpolitik, Energiepolitik, Gewerbeflächenförderung und Hochschulpolitik. Diese Politikfelder sollten also auch im Rahmen einer integrierten Strategie die zentrale Rolle spielen (dabei wird nicht übersehen, dass für Sektoren wie die Tourismuswirtschaft andere Präferenzstrukturen gelten).

1.3 Rolle, Eignung und Interessenlagen von Ressorts, gebietskörperschaftlichen Ebenen und sonstigen Akteuren im Rahmen integrierter Entwicklungsstrategien

Eine erfolgversprechende Förder- und Entwicklungspolitik muss die Strukturen des Staatsaufbaus und die Verteilung von Verantwortung und Befugnissen zwischen den Akteuren auf den verschiedenen Entscheidungsebenen aufnehmen.

Der politische Handlungswille kann so die in den Strukturen angelegten Möglichkeiten nutzen und vermeidbare Konflikte/Widersprüche umgehen, statt in der Auseinandersetzung nach innen Kräfte und Ressourcen zu vergeuden. Der häufig gehörte Appell, es müsse alles integriert geschehen, jeder sei für alles verantwortlich, abgestimmtes Handeln sei der einzig vertretbare, der einzig gangbare Weg zum angestrebten Erfolg, muss unter diesem Blickwinkel erläutert und belegt werden. Mit der Forderung nach umfassender Integration wird übersehen oder in Kauf genommen, dass damit – sicher unbeabsichtigt – die Vertreter spezifischer Belange von Fachinteressen eher zur Abgrenzung als zu Abstimmung aufgerufen werden. Zugleich wird die Definition von umsetzungsfähigen Zielen (im Unterschied zu allgemeinen Postulaten) erschwert.

Gerade Raumordnung und Landesplanung geraten in Gefahr, mit einem integrativen, koordinierenden Anspruch das Gewicht fachlicher Ziele und Belange gering zu schätzen und so die eigene Wirksamkeit zu schmälern. Es ist deshalb angebracht, die Strukturelemente des Regierungs- und Verwaltungshandelns auch mit Blick auf die Funktion von Raumordnung und Landesplanung auf ihre Wirkung zu prüfen.

Es sind dieses

- das Ressortprinzip
- die gebietskörperschaftliche Gliederung des Gemeinwesens
- die Rolle der nicht öffentlichen Akteure und der Zivilgesellschaft

1.3.1 Das Ressortprinzip

Das Ressortprinzip will eine klare und nach außen erkennbare Zuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten auch in der Verfügung über bestimmte Ressourcen und Verantwortlichkeiten in einer Regierung erreichen. Es ist älter als die Demokratie. Es diente ursprünglich der Verantwortungsklarheit gegenüber dem Souverän. Im demokratischen Staat eröffnet es dem Volkssouverän, vertreten durch Parlamente, Kontrolle über die ausführende Gewalt.

Als Organisationsprinzip der Exekutive erweist sich das Ressortprinzip damit gerade im demokratischen Staat als notwendig. Über das Ressortprinzip kann das Parlament das Regierungshandeln durchschauen und sicherstellen, dass seine notwendig generalisierenden und umsetzungsbedürftigen Entscheidungen auch exekutiv verwirklicht werden. Es begründet die politische und persönliche Ressortverantwortung des Ressortchefs

und erlaubt überhaupt erst den Diskurs zwischen Parlament und Exekutive, zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Ohne die Strukturierung auf Ressortebene wären weder die Einwirkung des Parlaments noch die Geltendmachung von Interessen und Belangen der Betroffenen und der Akteure außerhalb des Staatsaufbaus umsetzbar. Das Ressortprinzip dient der Zurechenbarkeit von politischen Maßnahmen und damit der Transparenz des staatlichen Handelns. Es sollte in diesem Sinne gewürdigt werden.

Allerdings würde die allein am Ressort orientierte Festlegung der Politik zu einseitigen, wahrscheinlich mit anderen Politikbereichen nicht zu vereinbarenden und damit unerwünschten Ergebnissen führen. Deshalb bedarf das Ressortprinzip mehrfacher Korrekturen.

Diese werden erreicht durch

- die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs bzw. die Gesamtverantwortung der Regierung
- die Beteiligungspflicht unter den Ressorts sowie interministerielle Arbeitsgruppen
- das Zusammenwirken der Ebenen des Staatsaufbaus

Die meisten Landesverfassungen gewähren dem Ministerpräsidenten eine Kompetenz zur allgemeinen und grundsätzlichen Bestimmung der Leitlinie des Regierungshandelns, an denen die Ressorts ihr Handeln orientieren sollen.

In ähnlicher Weise sind bestimmte politische Festlegungen an Beschlüsse der Landesregierung, also eine kollektive Willensbildung, gebunden. Das Ressortprinzip wird hierdurch aber nicht aufgegeben, sondern durch Rahmensetzung eher bestätigt.

Anders wirkt sich die Beteiligungspflicht unter den Ressorts aus. Insoweit, als eine Maßnahme die Aufgaben und Zuständigkeiten anderer Ressorts berührt, ist deren Mitwirkung geboten. Dies bezieht sich allerdings immer nur auf die jeweils berührten Aufgabenbereiche des anderen Ressorts. Im Unterschied zur Richtlinienkompetenz und zur Gesamtverantwortung wirkt die Mitwirkungspflicht auf jede betroffene Einzelheit und begründet insoweit eine Ressortmitverantwortung des anderen Ressorts.

Auch im Bereich der Legislative spiegelt sich diese Konstellation wider. Der Gesetzgeber handelt stets als Kollektivorgan, als „der Landtag“. Über Ausschüsse und Arbeitskreise agieren seine Mitglieder aber auch ähnlich wie die Ressortvertreter einer Regierung, also fachorientiert und durchaus interessengeleitet.

1.3.2 Die gebietskörperschaftliche Gliederung des Gemeinwesens

Die gebotene, oft auch von Verfassung oder Gesetz vorgeschriebene Beteiligung der Ebenen des Staatsaufbaus, insbesondere der kommunalen Ebenen, aber auch der „funktionalen“ Selbstverwaltung in Kammern und sonstigen Körperschaften und Anstalten, begrenzt ebenfalls die Handlungsspielräume der Ressorts.

Mehr als die Förderressorts sind die Organe der Landesplanung an dieses Zusammenwirken seit langem gewöhnt. Sie können also ihren Erfahrungsschatz zur Strukturierung der Förderpolitik als Modell einbringen. Die Vorgehensweise der Landesplanung ist vom ständigen Austausch mit den örtlichen und regionalen Ebenen bestimmt. Sie wird vom „Gegenstromprinzip“ beherrscht, das vom prinzipiell gleichgewichtigen Zusammenwirken der kommunalen – wo vorhanden: regionalen – und der Landesebene beherrscht ist. Im Bereich der Landesplanung hat dieses Prinzip seine Umsetzung in der Organisation des Planungsprozesses, in der Gestaltung ihres Beschlussverfahrens sowie in der Beteiligung der Gemeinden und Landkreise, in der Ausgestaltung der Regional-

planung und auch bei den Plänen und Programmen auf Landesebene gefunden. Allerdings ist dabei eine Gewichtsverlagerung zugunsten der Landesebene (Genehmigungsvorbehalte unter Fachgesichtspunkten) zu beobachten.

In die Fach- und Förderpolitik hat der Gedanke einer frühzeitigen, gleichgewichtigen und dauernden Beteiligung „nachgeordneter" Ebenen nur zögernd und in den Ländern in sehr unterschiedlicher Weise Eingang gefunden. Die Einbeziehung regionaler und/oder kommunaler Entscheidungsträger wird dabei eher wiederum ressortspezifisch gehandhabt: Die Bildungsverwaltung spricht mit dem Schulamt, das Wirtschaftsministerium mit der örtlichen oder der regionalen Wirtschaftsförderung, das Städtebauministerium mit den Stadtplanungsämtern und Stadtentwicklungsdienststellen usw.

Im Unterschied zu den staatlichen Ebenen ist die Kommune (Gemeinde und Kreis) vom Prinzip der Einheitsverwaltung bestimmt. Die Vertretungskörperschaft ist das oberste Verwaltungsorgan. Die Kommunalverwaltung kennt keine eigenständigen Ressorts. Dennoch bildet sich auch in der Kommune, nicht zuletzt ausgelöst von den ressortorientierten Anforderungen aus der staatlichen Verwaltung, ein wachsendes Ressortdenken heraus.

Es ist festzuhalten, dass Widersprüche zwischen nicht beabsichtigten Anforderungen oder vorhergesehenen Folgen unabgestimmter Fachpolitiken eher auf den örtlichen oder regionalen Ebenen als im zentralen staatlichen Bereich erkannt werden. Deshalb ist eine frühzeitige Beteiligung der regionalen und kommunalen Ebenen besonders wichtig. Die bestehende Neigung, Förderentscheidungen beauftragten Dritten, z. B. Förderbanken oder Dienstleistern zu übertragen, sollte diesen Zusammenhang beachten. Derartige oft mit Effizienzgewinn oder Gewinn von Sachkunde begründete Auslagerungen („Outsourcing") von Entscheidungsvorbereitungen oder der Entscheidung selbst wirken einem integrativen Anspruch entgegen.

1.3.3 Die nicht öffentlichen Akteure und die Zivilgesellschaft

Neben diesen Mitwirkungs-/Beteiligungserfordernissen der öffentlichen Träger von Aufgaben gewinnt die Einbeziehung der Betroffenen zunehmende Bedeutung. Während die Beteiligung von Verbänden und Vereinigungen, die sich im Bereich der jeweiligen Aufgabe betätigen, seit Langem üblich ist, bildet sich immer stärker eine Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit auch hinsichtlich von Fachpolitiken, gleichgültig ob betroffen oder nicht, heraus. Tatsächlich machen sich dabei aber ganz übergewichtig spezifische Interessen und Belange bemerkbar. Es sollte gesehen werden, dass diese Entwicklung zur Verstärkung spezifischer, nur enge Ressortaufgaben ansprechender Einwirkung führt. Allgemeine, umfassende oder übergeordnete Gesichtspunkte gehen dabei zumeist unter. Fachinteressen aus der Zivilgesellschaft verstärken die Ressortinteressen.

Mit Legitimitätsanspruch können örtliche oder regionale Belange auch bei Förderentscheidungen nur von den institutionellen Trägern, den Gemeinden, Kreisen, ggf. regionalen Körperschaften eingebracht werden, nicht von Interessenvertretern, die sich als wahre Repräsentanten der Bürger, der Umwelt, der örtlichen Wirtschaft usw. bezeichnen.

Der als selbstverständlich anerkannte Mitwirkungsanspruch der Zivilgesellschaft tritt auf dieser Ebene in Konflikt zur kommunalen Selbstverwaltung und deren Koordinations-/Integrationsanspruch. Die Kommunen können, gestützt auf das Grundgesetz (Art. 28 Abs. 2), den Anspruch erheben, die Auffassung der „örtlichen Gemeinschaft" zu beabsichtigten übergeordneten Planungen oder Einzelentscheidungen verbindlich festzustellen.

Diese Grundverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung für die Entwicklung und Förderung ihres Raumes wird durch die Übertragung von staatlichen Entscheidungsbefugnissen auf Dritte außerhalb der staatlichen/gebietskörperschaftlichen Strukturen unterlaufen. Auch die oft von Förderregelungen der EU geforderte mindestens gleichrangige Einbeziehung von „interessierten Kreisen" führt zu einer Relativierung der kommunalen Koordinierungspflicht zwischen unterschiedlichen Belangen und Interessen am Ort bzw. in der Region am Maßstab des Gemeinwohls und damit zu einer Schwächung des möglichen Integrationserfolges.

1.3.4 Die Rolle der Raumordnung im Rahmen integrierter räumlicher Strategien

Unter dem Aspekt integrierter räumlicher Strategien verdient die Landesplanung besondere Aufmerksamkeit: Denn das Aufzeigen *räumlicher* (nicht jedoch fachlich/administrativer/finanzieller) Integrationsmöglichkeiten, z. B. an einem System von zentralen Orten und Entwicklungsschwerpunkten, sehen Raumordnung und Landesplanung als ihre Hauptaufgabe an (neben Funktionen im Bereich Freiraumschutz). An der Definition von Förderpolitik im Sinne einer bestmöglichen Zusammenführung von quantitativen und qualitativen Zielen unter einer zeitlichen Prioritätenfolge sind die Entscheidungsträger der Landesplanung jedoch zumeist nicht wirksam beteiligt. Dies beruht auf der Verteilung der Zuständigkeiten, vor allem aber auch auf den methodischen Bedingungen ihrer Aussagen in Plänen und Programmen sowie auf den unterschiedlichen Zeithorizonten.

Auch können sie Präferenzen von Bürgern und Unternehmen nur sehr bedingt beeinflussen. Zwar hat die Raumordnung mit dem aus ihrem Gedankenbild herrührenden Grundsatz der *„Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse"*, der in erster Linie auf Raum und Fläche bezogen wurde, auf räumliche Disparitäten hingewiesen. Wegen der fehlenden Operationalität ist diese Festlegung aber Programmsatz geblieben.

Seit ihrer Entstehung hat sich die Landesplanung als im jeweiligen Planungsraum „umfassend" und „übergeordnet" verstanden. Insoweit es sich um die Einwirkung auf die örtliche Planung, insbesondere die Bauleitplanung, mit Zielen und Grundsätzen handelte, ergaben sich aus diesem Verständnis keine Schwierigkeiten, wenngleich die Wirksamkeit landesplanerischer Einwirkung auf kommunale Planungen durch die Ziele in den unterschiedlichen planungspolitischen Landschaften Deutschlands nicht einheitlich ist.

Neben der Orientierung auf Ort und Region hat die Landesplanung stets wahrgenommen, dass von Fachpolitiken Raumwirkungen ausgehen und oft geradezu parallele Systeme der Bewertung von räumlichen Potenzialen entstanden sind. Am deutlichsten ist dies mit der Verkehrswegeplanung zu belegen. Die dort getroffenen Entscheidungen gingen fast stets der Landesplanung voraus, selbst wenn sie frühzeitig in deren Pläne Eingang fanden. Auch die regionale Wirtschaftspolitik, besonders im Rahmen der GA bzw. des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), bietet ein Beispiel für eine fachliche Raumstruktur, mitunter sogar im Konflikt zur Landesplanung.

Die wichtigen staatlichen Infrastrukturplanungen, z. B. in Verkehr, Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft, Naturschutz, werden von der Landesplanung nachträglich übernommen. Selbst das System von Entwicklungsschwerpunkten und zentralen Orten beruht im Wesentlichen auf der vorgefundenen, zum Teil durch Fachplanung (z. B. Verkehr, Bildung, Gesundheit) geförderten Wirklichkeit. Über lange Zeiträume hat sich die Landesplanung als Instrument zur Sicherung von Freiräumen gegen eine überbordende Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung verstanden. Erst mit dem Aufkommen des Gedankens der Landesentwicklung anstelle eines bewahrenden und ab-

wehrenden Aufgabenverständnisses hat die Landesplanung den Anspruch einer vorausschauenden Lenkung der Nutzung des Raums erhoben. Landesplanerische Pläne und Programme haben so zunehmend Aussagen zu Fachpolitiken aufgenommen. Es handelt sich dabei zumeist um eine Übernahme des Standes der jeweiligen Fachpolitik zum Zeitpunkt der Aufstellung des Planes/Programms. Die oft sprunghafte, jedenfalls schnellem Wandel unterworfene Fachpolitik entzieht sich oft einer zutreffenden Darstellung in der Sprache der Landesplanung.

Angesichts des schnellen Wandels der Voraussetzungen ist der Anspruch einer umfassenden Bestimmung der Landesentwicklung durch die Landesplanung nicht zu verwirklichen. Dennoch verbleibt ein wichtiger noch auszubauender Betätigungsraum der Landesplanung.

Sie ist in der Lage,

- Widersprüche von Fachpolitiken am Ort und in der Region aufzuzeigen
- Integrationspotenziale aufzuspüren
- über das Gegenstromprinzip eine frühzeitige Einbeziehung aller gebietskörperschaftlichen Ebenen zu erreichen und Fachbehörden zu beteiligen

Die landesplanerische Einwirkung kann bereits im Bereich der Gesetzgebung einsetzen. Dazu wäre die Einführung einer Raumverträglichkeitsprüfung im Gesetzgebungsverfahren denkbar.

Sie sollte verstärkt bei der Festlegung von Ressortpolitiken mitwirken, allerdings nicht in bestimmender, sondern in begleitender Funktion.

Auf der regionalen Ebene bietet sich auch in Zukunft ein weites Feld für landesplanerische Einwirkung auf Fachpolitiken. Diese wurde erleichtert, wenn die Entscheidungsträger der Fachpolitik und der Landesplanung auf regionaler Ebene zusammengeführt werden, wie dies etwa bei der Funktional- und Regionalreform in Mecklenburg-Vorpommern nach der ursprünglichen gesetzlichen Regelung vorgesehen war.

2 Die Ansätze der Raumentwicklungspolitik in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

Nachdem im Abschnitt 1 die allgemeinen Grundlagen zur Beurteilung von Raumentwicklungspolitiken dargelegt worden sind, sollen nun die konkreten Politiken in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern erläutert und untersucht werden. Dabei wird zuerst auf den Brandenburgischen Ansatz der Förderung sog. regionaler Wachstumskerne (einschl. dessen Flankierung durch die Landesplanung) eingegangen. Anschließend wird der Ansatz von Mecklenburg-Vorpommern zur Bildung von Regionalkreisen vorgestellt, wie er vom Landesgesetzgeber beabsichtigt war, mit der Eingliederung der Regionalplanung sowie staatlicher Sonderbehörden und der Verlagerung von Förderkompetenzen in die Kreise. Abschließend wird erwogen, inwieweit die Grundgedanken dieses Ansatzes auch nach dem Urteil des Verfassungsgerichts noch verfolgt werden könnten. Das Ergebnis wird sodann mit dem Vorgehen von Brandenburg verglichen und bewertet.[7]

[7] Zum Zeitpunkt der Verfassung des Bandes war die Kreisgebietsreform durch das Landesverfassungsgericht gestoppt. Inzwischen liegt ein neuer Gesetzentwurf zur Kreisgebietsreform vor (Stand: 10.02.2009).

2.1 Brandenburg

2.1.1 Grundsätzlicher Ansatz

Die brandenburgische Landesregierung hat Ende 2004 begonnen, ihre Förderpolitiken neu auszurichten. Ein Teil der Neuausrichtung bezieht sich dabei auf die Raumentwicklung im weiteren Sinn. Nachdem im September 2004 Landtagswahlen stattgefunden hatten, bot der Beginn der neuen Legislaturperiode den politischen Akteuren Gelegenheit, einen Blick auf die mittelfristigen Entwicklungsperspektiven des Landes zu werfen. Die Faktoren, die dabei in Betracht gezogen wurden, können hier nur schlagwortartig angedeutet werden. Es waren u. a.

- der stagnierende Angleichungsprozess von Ost- und Westdeutschland und die Erkenntnis, dass man für den Aufbau Ost neue Wege gehen muss
- das (bereits feststehende) Sinken der Zahlungen aus dem Solidarpakt II und die daraus resultierende Erfordernis, durch Stärkung der Wirtschaftskraft die eigene Finanzkraft zu verbessern
- die Abwanderung von Menschen aus den bereits dünn besiedelten Räumen des Landes bzw. die ausbleibende Zuwanderung und die Erkenntnis, dass nur neue Arbeitsplätze die Abwanderung dämpfen und Zuwanderung initiieren können

Alle diese Faktoren haben gemeinsam, dass sie sich (in der einen oder anderen Weise) auf die Stärkung der wirtschaftlichen Basis beziehen. Entsprechend wurde im Koalitionsvertrag, den SPD und CDU für die Legislaturperiode 2004–2009 geschlossen haben, festgelegt:

„Den Zielen:

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, Handwerksbetriebe, Gewerbetreibenden und Selbständigen,
- der Stabilisierung der Wirtschaftsstrukturen, Herausbildung von Branchenschwerpunkten und Förderung von innovativen Kompetenzen sowie
- der Verbesserung des Wirtschaftsimage des Landes

verpflichten sich alle Politikbereiche“ (vgl. SPD und CDU Brandenburg 2004, Hervorhebung durch Autoren).

Für den weiteren Prozess entscheidend war die Erkenntnis, dass alle Politikbereiche an der Stärkung der Wirtschaftskraft mitwirken müssen. Aus diesem Grunde übernahm innerhalb der Landesregierung die *Staatskanzlei* die Federführung.

Aufbauend auf der Koalitionsvereinbarung hat das *Wirtschaftsministerium* des Landes dann Ende 2004 eine Kabinettsvorlage eingereicht, mit der dieser Punkt der Koalitionsvereinbarung operationalisiert und untersetzt wurde. Dabei wurden zum einen die Politikbereiche benannt, die für die Stärkung der Wirtschaftskraft und zur Förderung der innovativen Kompetenzen besonders wichtig sind. Neben der Wirtschaftsförderung im engeren Sinn waren das: Wissenschaftspolitik, Arbeitsmarktpolitik, Verkehrspolitik, Umweltpolitik und Städtebauförderung. Die im engeren Sinn entwicklungsrelevanten Politikfelder (siehe oben 1.2) sind also in den Prozess eingebunden.

Die Idee, dass alle (entwicklungsrelevanten) Politikfelder an einen Tisch gehören, hat mit der Federführung der Staatskanzlei in der institutionellen Struktur innerhalb der Landesregierung zur Gestaltung des Prozesses ihren Niederschlag gefunden. Dahinter stand die Überlegung, dass der Prozess am besten von einer Instanz gesteuert werden

kann, die nicht nur einer Fachpolitik verbunden ist. Die Entscheidung kann durchaus auch als grundsätzliche Bejahung des Ressortprinzips und Anerkennung der Existenz von Einzelinteressen von Ressorts verstanden werden (die gleichwohl im Interesse des großen Ganzen koordiniert und abgestimmt werden müssen). Vor dem Hintergrund der oben (siehe 1.3.1) erörterten Relevanz des Ressortprinzips kann diese Struktur positiv bewertet werden.

Schließlich enthielt die Kabinettsvorlage eine Aussage zu den räumlichen Implikationen einer solchen Strategie. Sie machte klar, dass die Neuausrichtung der Förderpolitik mit einer räumlichen Konzentration der Fördermittel auf Standorte mit (auch räumlicher) Ausstrahlungskraft und mit überdurchschnittlichen wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Potenzialen einhergehen müsse. Dahinter standen folgende Überlegungen:

a. Eine ressortübergreifende Politik der Stärkung der Wirtschaftskraft muss in einem (im Vergleich zu Westdeutschland/Westeuropa) strukturschwachen Wirtschaftsraum wie Brandenburg/Ostdeutschland an den überdurchschnittlichen Potenzialen ansetzen, wenn sie überhaupt eine Chance haben will, das Niveau wirtschaftsstärkerer Räume zu erreichen.

b. Die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Potenziale wird als kurzfristig nicht zu beeinflussende Rahmenbedingung angesehen.

c. Eine Verzahnung der Politikbereiche braucht eine räumliche Komponente, da einige Politikfelder mit standortgebundenen Ausstrahlungseffekten einhergehen (z. B. Städtebauförderung) oder anderweitig an den Raum gebunden sind (z. B. Verkehrsinfrastrukturpolitik).

Diese Überlegungen können als Ausgangspunkt einer neuen Raumentwicklungsstrategie des Landes Brandenburg angesehen werden. Hervorzuheben ist, dass man sich durch die Orientierung an den vorhandenen Potenzialen im Raum implizit davon verabschiedet hat, kleinräumig alle Gebiete des Landes gleich zu behandeln. Gleichwohl muss man ihn nicht unbedingt als Absage an die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse interpretieren (vgl. Dybe 2006). Denn wenn es gelingt, durch die Stärkung der – im brandenburgischen Vergleich – starken Standorte den Rückstand gegenüber anderen wirtschaftsstarken Räumen zu verringern, dann wird im überregionalen Maßstab ein Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse geleistet.

Auch mit dem traditionellen Planungsinstrumentarium, wie es in der Festlegung zentraler Orte zum Ausdruck kommt, harmonisiert der neue Ansatz. Denn zentrale Orte sollen insbesondere der Sicherung der Daseinsvorsorge in dem von ihnen abzudeckenden Teilraum dienen. Anders als Entwicklungsstrategien muss sich Daseinsvorsorge aber an einem (innerhalb gewisser Bandbreiten) gleichen Zugang zu öffentlichen Gütern im Raum orientieren. Ob es in einem Teilraum ein Krankenhaus oder eine weiterführende Schule gibt, sollte sich nicht nach der Wirtschaftskraft richten. Hier gibt es einen weitergehenden staatlichen Versorgungsauftrag.

2.1.2 Kriterien zur Bestimmung regionaler Wachstumskerne

Entlang der Linien des Kabinettsbeschlusses begann eine interministerielle Arbeitsgruppe der Landesregierung unter Leitung der Staatskanzlei, die Standorte mit überdurchschnittlichen wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Potenzialen zu identifizieren. Kriterien für überdurchschnittliche wirtschaftliche Potenziale waren dabei u. a. hohe privatwirtschaftliche Investitionen in den vergangenen Jahren und das Vorhanden-

sein von Unternehmen aus den von der Wirtschaftsförderung festgelegten Branchenkompetenzfeldern (vgl. Landesregierung Brandenburg 2005a).

Standorte mit überdurchschnittlichen wissenschaftlichen Potenzialen waren die Orte mit Universitäten und Fachhochschulen. Vor dieser Festlegung wurde auch geprüft, ob dadurch größere Städte mit bedeutenden außeruniversitären Forschungseinrichtungen unberücksichtigt bleiben würden; das war jedoch nicht der Fall.

Als drittes Kriterium wurde eine Bevölkerung von 20.000 Einwohnern festgelegt. Hinter diesem Kriterium stand insbesondere die Überlegung, dass eine räumliche Verzahnung der verschiedenen Politikfelder städtische Strukturen voraussetzt. Ohne solche Strukturen wäre das beabsichtigte Zusammenspiel von harten und weichen Standortfaktoren schwer organisierbar. Hinzu kommt, dass die ausgewählten Standorte Ausstrahleffekte auf den sie umgebenden Raum entfalten sollen. Auch das setzt eine gewisse Mindestgröße voraus.

Um in einem einfachen Ausdruck die Botschaft dieser drei Kriterien zu transportieren, wurden die Standorte mit überdurchschnittlichen wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Potenzialen als „regionale Wachstumskerne“ bezeichnet.[8]

Das Vorgehen bei der Festlegung der Wachstumskerne folgte also weitgehend einem Top-down-Ansatz. Der Grundansatz, sich an überdurchschnittlichen Potenzialen zu orientieren und diese anhand landesweit einheitlicher Kriterien zu identifizieren, konnte nur so umgesetzt werden. Allerdings ist die Top-down-Festlegung der Wachstumskerne nicht zu verwechseln mit einer Top-down-Entwicklung der Kerne (vgl. unten).

Parallel zum Prozess der Identifikation der Wachstumskerne diskutierte auf Vorlage des Landesvorsitzenden der Landesvorstand der SPD ein Papier zur Entwicklung Brandenburgs, das einen etwas anderen Akzent setzte. Das Papier betonte sehr stark die Rolle der berlinnahen Räume.

Durch die Vorstandsdiskussion wurde der Eindruck erweckt, dass der bisherige Raumentwicklungsanspruch, die berlinfernen Räume bevorzugt zu entwickeln, in sein Gegenteil verkehrt werden sollte (d. h. schwerpunktmäßige Förderung des unmittelbaren Berliner Umlandes). Eine ausschließliche Berlin-Orientierung hätte aber der Leitlinie widersprochen, sich an den im Raum vorhandenen wirtschaftlichen Potenzialen zu orientieren. Denn diese finden sich nicht nur im Berliner Raum, sondern auch in berlinferneren Teilräumen (insbesondere auch in gesicherten industriellen Kernen). Entsprechend hat sich dieser Vorstoß in seiner ursprünglichen Form auch nicht in der Raumentwicklungspolitik der Landesregierung niedergeschlagen. Ein Ergebnis der Orientierung der Landesregierung an bestehenden Potenzialen war allerdings, dass eben auch die Potenziale des berlinnahen Raumes bewusster mitgedacht wurden. Noch vor wenigen Jahren wurden in einigen Politikfeldern die Fragestellungen so formuliert, dass eben dieser Raum als weniger bedeutsam erschien.[9] Das änderte sich durch die regionalen Wachstumskerne.

2.1.3 Festlegung der regionalen Wachstumskerne

Ein erster Vorschlag für die Festlegung der regionalen Wachstumskerne vonseiten der Arbeitsebene lag im Frühjahr 2005 auf dem Tisch. Dieser Vorschlag wurde anschlie-

[8] Das Auftauchen des Begriffs „Wachstum“ kann dabei als etwas unglücklich bezeichnet werden. Denn es geht mehr um Entwicklung als um Wachstum.

[9] So hatte zum Beispiel die Stadtumbaupolitik für den Stadtumbauprozess knapp 30 Städte festgelegt. Von diesen Städten lag nur eine einzige Stadt im Umfeld von Berlin. Damit wurde der Eindruck erweckt, als sei Stadtentwicklungspolitik nur in berlinfernen Räumen ein wichtiges Feld.

ßend – der Idee vom Gegenstromprinzip (vgl. oben 1.3.2) folgend – auf Standortentwicklungskonferenzen, die in den fünf regionalen Planungsgemeinschaften durchgeführt wurden, diskutiert. Gleichzeitig wurden wichtige Akteure aus den Wachstumskernen von der Staatskanzlei angeschrieben und um die Benennung von Maßnahmen zur Entwicklung des Wachstumskernes gebeten (Einbeziehung von Wirtschaft und Teilen der Zivilgesellschaft).

Damit wurde der ursprüngliche Top-down-Ansatz bei der Festlegung der Wachstumskerne um erhebliche Beteiligungselemente ergänzt; die bei reinen Top-down-Ansätzen bestehende Gefahr von Anspruchsdenken und geringer regionaler Eigeninitiative wurde so vermieden. Der Prozess mündete in die Festlegung von 15 regionalen Wachstumskernen durch die Landesregierung im November 2005. Von diesen 15 Kernen lagen fünf in der Nähe Berlins und zehn entfernt von Berlin. Außerdem wurden benachbarte Städte zu einem gemeinsamen Wachstumskern zusammengefasst. Damit wurde nicht nur der schon bisher bestehenden Verflechtung dieser Städte Rechnung getragen. Es wurde auch angedeutet, dass die Landesregierung eine verstärkte Zusammenarbeit dieser Städte begrüßen würde. Insgesamt gab es fünf solcher „Mehrlingskonstellationen".

Im Einzelnen wurden als Wachstumskerne festgelegt: Schwedt/Oder, Wittenberge/Perleberg/Karstädt, Neuruppin, Oranienburg/Velten/Hennigsdorf, Eberswalde, Brandenburg a. d. H., Potsdam, Ludwigsfelde, Wildau/Königs Wusterhausen/Schönefeld („Schönefelder Kreuz"), Fürstenwalde, Frankfurt (Oder)/Eisenhüttenstadt, Luckenwalde, Cottbus, Finsterwalde/Lauchhammer/Schwarzheide/Senftenberg/Großräschen („Westlausitz"), Spremberg.

Wichtigste Veränderung gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag vom Frühjahr war, dass Wittenberge/Perleberg/Karstädt als zusätzlicher Wachstumskern benannt wurde: „Das Kabinett honoriert damit die beeindruckenden Aktivitäten in der gesamten Prignitz zur Erschließung der eigenen Potenziale, die durch die Diskussion über die Neuorientierung der Landesförderung in den letzten Monaten ausgelöst worden sind." (Landesregierung Brandenburg 2005b).

Nachdem zusammen mit der Festlegung der Wachstumskerne auf Grundlage der Benennung von Maßnahmen zur Entwicklung für die Wachstumskerne durch die Akteure schon eine Liste von Sofortmaßnahmen im Verkehrsbereich beschlossen worden war, rückte anschließend die ursprüngliche Idee integrierter Entwicklungsmaßnahmen wieder in den Vordergrund. Dazu wurden – als weiteres Bottom-up-Element – die Wachstumskerne gebeten, für ihren Standort ein sog. Standortentwicklungskonzept zu erarbeiten. Mithilfe der Standortentwicklungskonzepte sollten die einzelnen Entwicklungsmaßnahmen aufeinander abgestimmt werden. Außerdem dienten sie zur Ableitung von Prioritäten. Diese Konzepte haben alle Wachstumskerne im Laufe des Jahres 2006 vorgelegt. Sie wurden zwischen den kommunalen Akteuren und Vertretern aller entwicklungsrelevanten Ministerien besprochen. In diesem Rahmen hat die Landesregierung auch immer deutlich gemacht, dass es sich bei der Unterstützung der Wachstumskerne um einen langfristig angelegten Prozess handelt. Zwischenergebnis waren zwei Kabinettsbeschlüsse zu Schlüsselmaßnahmen im September und Dezember 2006. Auch Maßnahmen, zu denen noch Konkretisierungsbedarf besteht oder die anderweitig besser befördert werden können, waren aufgeführt.

In einem Gespräch des Chef der Staatkanzlei mit den (Ober-)Bürgermeistern der Wachstumskerne vom 14. Februar 2007 hat die Landesregierung dieses Konzept erneut bekräftigt, die Fortsetzung der Gespräche mit den Wachstumskernen angekündigt sowie eine Evaluierung des Verfahrens in Aussicht gestellt (vgl. Staatskanzlei 2007). Von

Seiten der Wachstumskerne wurde unter anderem hervorgehoben, dass man in der Koordination der Aktivitäten durch die Staatskanzlei und der damit einhergehenden Möglichkeit, alle Ressorts gleichzeitig anzusprechen, einen klaren Mehrwert sehe.

Im Sommer 2007 haben alle Wachstumskerne Statusberichte über die Umsetzung der im Jahr 2006 beschlossenen Schlüsselmaßnahmen vorgelegt. In diesem Kontext wurden auch neue Maßnahmen vorgeschlagen. Zu den Statusberichten tauschten sich im Herbst 2007 erneut Vertreter der entwicklungsrelevanten Ministerien und Repräsentanten der Wachstumskerne im Rahmen von Arbeitsgesprächen bei der Staatskanzlei aus.

2.1.4 Ausblick auf den weiteren Prozess

Für eine erfolgreiche weitere Gestaltung des Prozesses werden (mindestens) drei Faktoren von entscheidender Bedeutung sein. Zum einen kommt es darauf an, dass die (öffentlichen und privaten) Akteure in den Wachstumskernen den Prozess weiter vorantreiben. Dazu gehört, dass im Zusammenspiel von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft die Strategien zur Stärkung der Wirtschafts- und Wissenschaftsstandorte weiter umgesetzt werden. In diesem Rahmen sollten auch neue Maßnahmen zur Stärkung der Potenziale generiert werden. Dazu gehört aber auch die Bereitschaft, auf weniger wachstumsrelevante Politikmaßnahmen zu verzichten und sich endgültig von der Politik des „nice to have“ zu lösen.

Zum zweiten wird es auf der Ebene der Landesregierung darauf ankommen, inwiefern die Selbstverpflichtung der Ressorts zur Stärkung der Wachstumskerne in die einzelnen Fachpolitiken hineingewoben wird. Denn mit geringer werdenden Finanzmitteln verringert sich der finanzielle Spielraum, Wachstumskerne auch dann mit zu bedenken, wenn die Fachpolitik eigentlich ein anderes räumliches Muster nahelegt. Dann wird die Grundsatzfrage, ob die aus einer Fachlogik folgenden räumlichen Muster zugunsten der Wachstumskerne geändert werden, neu aufgerufen werden.

Zum dritten wird die Kooperationskultur entscheidend sein: In den „Mehrlingswachstumskernen“ wird es darauf ankommen, dass die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Städten weiter vertieft wird. Zumindest für die Wachstumskerne in der Nähe zu Berlin wird es darüber hinaus auch von Relevanz sein, wie sich die Beziehungen zu Berlin entwickeln (das gilt auch für die kleinräumigen Beziehungen zwischen berlinnahen Wachstumskernen und Berliner Außenbezirken).

2.1.5 Zur Rolle der Landesplanung bei der räumlichen Neuausrichtung der Förderpolitik

Die Landesplanung ist kein mit Fördermöglichkeiten ausgestattetes Fachressort. Ihre Rolle ist mithin ambivalent zu bewerten. Innerhalb der Landesregierung ist nicht die Landesplanung, sondern die Staatskanzlei und die entwicklungsrelevanten Ressorts sind die treibenden Kräfte für die Neuausrichtung der Förderpolitik. Auch die koordinierende Rolle der Staatskanzlei hätte die Landesplanung, der nur eine raumbezogene, nicht aber eine fachpolitikbezogene Koordinierungsaufgabe zukommt, insofern als ein Ressort unter mehreren nicht übernehmen können.

Die Rolle der Landesplanung bei der räumlichen Neuausrichtung der Förderpolitik auf regionale Wachstumskerne war und ist, die Fokussierungsüberlegungen in das (unter ihrer Federführung erarbeitete) *Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg*, in das Gemeinsame Landesentwicklungsprogramm (LEPro) sowie den Landesentwicklungsplan (LEP B-B) einfließen zu lassen. So bekennt sich der Entwurf des Landesentwicklungsprogramms vom Juli 2006 dazu, dass die Wachstumschancen Brandenburgs

in räumlichen und sektoralen Schwerpunkten mit besonderem wirtschaftlichem oder wissenschaftlichem Potenzial liegen (vgl. Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006a und 2006b), und übernimmt so die Grundkonzeption der Landespolitik. Auch vertritt die Gemeinsame Landesplanungsabteilung das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung in der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Stärkung der regionalen Wachstumskerne. Insofern ist die Landesplanung bei der räumlichen Neuausrichtung der Förderpolitik durchaus beteiligt.

Die vorgeschlagene Reduzierung der Hierarchieebenen im Zentrale-Orte-System (ZOS) (vgl. den Beitrag von Reichel in diesem Band) führt zudem zu einer Stärkung der größeren Städte.[10] Für Mittelzentren ist ein Tragfähigkeitsbereich von 30.000 Einwohnern vorgesehen (d. h. ungefähr 30.000 Einwohner wohnen in dem als Mittelzentrum ausgewiesenen Raum und seiner Umgebung). Damit ist eine gewisse Parallelität zum Wachstumskernansatz gegeben, bei dem ja u. a. auch ein Bevölkerungskriterium von 20.000 Einwohnern zugrunde lag.

Diese Parallele ist auch deshalb sinnvoll, weil der kommunale Finanzausgleich zukünftig insbesondere den Handlungsspielraum der geplanten Mittel- und Oberzentren wahren soll. So führt die Orientierung des Finanzausgleichs an Mittel- und Oberzentren dazu, dass indirekt auch die allermeisten regionalen Wachstumskerne durch den neuen Finanzausgleich gestärkt werden.

2.2 Mecklenburg-Vorpommern

Analog zu Brandenburg setzt auch Mecklenburg-Vorpommern auf die Entwicklung des Landes durch integriertes, ressortübergreifendes Handeln, die Aktivierung regionaler Potenziale und einen stärkeren Fokus auf räumliche Strukturen. Ausgangspunkt von Mecklenburg-Vorpommern bei der Neuausrichtung der Raumentwicklung und der öffentlichen Förderung waren dabei – anders als in Brandenburg – institutionelle bzw. verwaltungsstrukturelle Reformüberlegungen, namentlich die Funktional- und Kreisstrukturreform.

Die Förder- und Infrastrukturpolitik in Mecklenburg-Vorpommern (M-V) findet ihre landesplanerische Grundlage und Rahmensetzung im Landesraumentwicklungsprogramm vom 30.05.2005 (LEP-LVO M-V), einer Rechtsverordnung der Landesregierung. Diese Ausgangslage wird vom Urteil des Landesverfassungsgerichts nicht berührt. Konzeptionell besteht jedoch ein Zusammenhang mit der beabsichtigten Funktionalreform, insbesondere hinsichtlich der beabsichtigten Kommunalisierung der Regionalplanung bei den Kreisen.

2.2.1 Verhältnis von Landesplanung und Förderpolitik

Das LEP stellt unter 1.3 (S. 14) klar: Die Festlegung von Förderstrategien, Zuweisungen, Fördertatbeständen oder Fördermittelvergaben ist *nicht* Regelungsgegenstand des LEP. Zugleich verweist der Programmtext jedoch darauf, dass das LEP zu den „Grundlagen“ vieler Förderprogramme gehöre. Darauf werde in Text und Begründung an entsprechender Stelle hingewiesen.

Im Weiteren räumt das LEP der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen bei allen Abwägungsentscheidungen und Ermessenspielräumen *Priorität* ein. (2., S. 15) und betont mit Blick auf knappe öffentliche Mittel und den Bevölkerungsrückgang die Leit-

[10] Auf die Kompatibilität von Wachstumskernstrategie und einem auf Daseinsvorsorge zielenden Zentrale-Orte-Ansatz wurde oben schon hingewiesen.

linie einer Entwicklung des Landes über ein Netz von Städten, Hand in Hand mit leistungsfähigen Verwaltungsstrukturen, um durch Bündelung von öffentlichen Investitionen und Fördermitteln „Synergieeffekte“ wie auch Impulse auf das Umland zu erzeugen. „Regionale Wachstumspole“ sollen so entstehen (2.10; S. 17). Schließlich fordert das LEP die Ausrichtung des Fördermitteleinsatzes an von der Landesplanung definierten und abgegrenzten Raumtypen (3.1, S. 18).

Wenngleich das LEP an der ressortmäßigen Eigenverantwortlichkeit für Förderentscheidungen festhält, folgt doch schon aus den Leitlinien eine erhebliche Einwirkung auf Fördersysteme und Einzelentscheidungen. Dies schlägt sich dann in den vielen – oft allerdings nur referierenden-fachbezogenen Aussagen nieder. Dies gilt insbesondere für das Kapitel 6 – Infrastrukturentwicklung – des LEP.

Auf die Gestaltung von Förderinstrumenten wirkt sich auch die im LEP vorgesehene Einrichtung von Stadt-Umland-Räumen – als Ziel der Landesplanung – aus, die ausdrücklich „Grundlage“ für den Einsatz von Förderinstrumentarien des Landes sein sollen (3.1.2, S. 19/20). In diesen Räumen werden die Kommunen zu einer von der Landesplanung zu beurteilenden besonderen Kooperation veranlasst werden, u. a. als Voraussetzung einer Landesförderung.

Mittelbar wird sich weiter die Festlegung von Zentralen Orten, innerhalb dieser von Gemeindehauptorten, als Aufgabe der Landes-/Regionalplanung auf die Landesförderung lenkend auswirken, zumal davon die kommunale Finanzausstattung abhängt (3.2, S. 26 f.). Gemessen werden muss das landesplanerische System in seiner Wirkung in Zusammenhang mit der künftigen Strukturreform.

2.2.2 Auswirkung des verfassungsgerichtlichen Urteils auf das Fördersystem

Mit der Kreisreform wollte das Land Mecklenburg-Vorpommern einen auszufüllenden Rahmen für eine dezentral gegliederte Förder- und Infrastrukturpolitik schaffen. Anstelle der Landkreise und kreisfreien Städte sollten fünf Kreise als kommunale Gebietskörperschaften regionalen Zuschnitts geschaffen werden. Diesen sollten die Regionalplanung und wichtige Fachplanungen z. B. in den Bereichen Flurbereinigung, Abfall, Wasser und Hochwasserschutz übertragen werden. Den Kreisen bzw. ihren Landräten sollten auch für die Steuerung der Landesentwicklung wichtige Genehmigungs- oder Eingriffsbefugnisse übertragen werden, z. B. hinsichtlich der kommunalen Bauleitplanung, im Immissionsschutz, Naturschutz, im Bauwesen, bei den Fern- und Kreisstraßen und im sonstigen Umweltschutz.

Nicht zu unterschätzen war die Zuständigkeit der Landräte im Schulbereich (Schulämter), der Kreise für die Schulentwicklungsplanung und die weiter beabsichtigte Übertragung der „inneren Schulangelegenheiten“ auf die kommunale Ebene, schließlich die bestehende Zuständigkeit für die Weiterbildung.

Diese Aufgabenzuordnung hätte es dem Land erlaubt, die Förderzuständigkeit auf vielen Gebieten der kommunalen Ebene zuzuweisen. Dies gilt z. B. für die einzelbetriebliche Förderung und die Direktzahlungen im Agrarwesen, für die Förderprogramme im Naturschutz sowie für die Weiterbildung.

Die erforderliche Finanzausstattung der Kommunen soll nach der Reformkonzeption durch allgemeine/pauschale Zuweisungen, nur ausnahmsweise durch Sonderausgleiche/Zweckzuweisungen erfolgen. Zentrale Orte werden jedoch Zuweisungen für „übergemeindliche Aufgaben“ erhalten.

Die regionale und sektorale Wirtschaftsförderung sollte auch nach der Reformkonzeption in den bestehenden Strukturen ablaufen. Sie wird im Wesentlichen über das Förderinstitut des Landes abgewickelt. Auch jenseits der Wirtschaftsförderung im engeren Sinn werden gerade die Kompetenzen, die zur Initiierung von ökonomischen Entwicklungsprozessen wichtig sind, nicht dezentralisiert.

Insofern hätte die vorgesehene Aufgabenverteilung der kommunalen Ebene eine selbstbestimmte Lenkung der regionalen Verteilung der öffentlichen Güter erlaubt und damit eine eigenständige Fördertätigkeit auf kommunaler Ebene möglich gemacht. Im Hinblick darauf, dass die Kommunalverwaltung einschließlich der Kreise keine Ressorts kennt und überdies in überschaubaren Räumen handelt, ergäbe sich die Möglichkeit das ausschließliche Ressortdenken auch tatsächlich zu überwinden. Hier wären die Landräte besonders gefordert. Überdies wäre zugleich mehr selbst initiiertes und verantwortetes Handeln der örtlichen/regionalen Akteure nötig gewesen.

Das Landesverfassungsgericht (LVerfG) hat die Bildung der fünf Regionalkreise in erster Linie wegen ihrer Flächengröße als mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung unvereinbar und daher verfassungswidrig erklärt. Die Entscheidung, „die neuen Kreise an den Planungsregionen auszurichten", sei „maßgeblich von dem Bestreben getragen, die bisher vom Land wahrgenommenen Verwaltungsaufgaben so weit wie möglich auf die Kreise zu übertragen" (Urteil S. 47). Diese Erwägung (Effizienz staatlicher Verwaltung) sei maßgeblich für den Kreiszuschnitt gewesen.

Das LVerfG erkennt ausdrücklich an, dass sowohl die Übertragung zusätzlicher staatlicher Aufgaben auf die Kreise bzw. die Landräte, noch mehr die Erweiterung der Selbstverwaltungsaufgaben der Kreise „der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung mehr Gewicht" verschaffen würde (Urteil S. 50). Das Gericht nennt in diesem Zusammenhang ausdrücklich „die besonders gewichtige Regionalplanung" und auch die Schulentwicklungsplanung.

Gleichwohl gelangt das LVerfG zu der Auffassung, dass die neuen Kreise im Zuschnitt zu groß seien, als „dass es ihren Bürgern möglich ist, nachhaltig und zumutbar ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag oder eines seiner Ausschüsse zu entfalten." (Urteil a. a. O.). Allein auf diese Erwägung stützt das Gericht die Feststellung der Verfassungswidrigkeit. Es führt aus, dass „eine ehrenamtliche Tätigkeit … bei einer beträchtlichen Vergrößerung der Fläche eines Kreises ebenso beträchtlich erschwert werden kann und vielfach wird." Die neuen Kreise seien für den ehrenamtlich Tätigen nicht mehr überschaubar, obwohl dieser oft Entscheidungen mit „Raumbezug" zu treffen habe.

Das Gericht rügt insbesondere, dass die Landesregierung im Gesetzentwurf dargelegt habe, zur Bildung von mehr als fünf Kreisen gebe es im Hinblick auf die Struktur der unteren Landesbehörden keine Alternative. Dies sei „ersichtlich keine an den Belangen der kommunalen Selbstverwaltung ausgerichtete Prüfung" (Urteil S. 58).

Auf S. 59 des Urteils deutet das Gericht eine verfassungsgemäße Lösungsmöglichkeit an, indem es zu einer in der Gesetzesbegründung erwähnten, aber abgelehnten Alternative feststellt: „Das Landesverfassungsgericht kann nicht nachvollziehen, dass die Umbildung zu ‚etwa acht Kreisen' als ‚Minimalreform' gekennzeichnet wird".

Der Innenminister des Landes hat noch am Tage der Urteilsverkündung sein Festhalten an einer Kreisstrukturreform herausgestellt und dabei die Kriterien effiziente Strukturen, kommunale Selbstverwaltung und Kostengunst genannt (Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2007).

3 Einschätzung und Vergleich der Raumentwicklungsstrategien in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

Nachdem vor dem Hintergrund eines konzeptionellen Rasters (Teil 1) die Raumentwicklungsstrategien von Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern diskutiert worden sind (Teil 2), sollen diese nun abschließend eingeschätzt und aneinander gespiegelt werden. Ziel ist, die Stärken eines jeden Ansatzes dazustellen, aber auch Hinweise zur weiteren Optimierung zu geben.

3.1 Einschätzung Brandenburg

Wirtschaftliche Entwicklung ist nicht das einzige anstrebenswerte Politikziel. Aber für Erfolge in vielen anderen Politikfeldern (zum Beispiel Stadtentwicklung oder Arbeitsmarkt) stellt eine stabile ökonomische Basis eine wichtige Grundlage dar (siehe Teil 1) Die brandenburgische Ausrichtung der Förderpolitik auf wirtschaftliche und wissenschaftliche Potenziale und die Stärkung von Stärken ist deshalb richtig. Unter der Zielsetzung „Stärken stärken“ ergibt sich fast zwangsläufig die Notwendigkeit einer Steuerung aus übergeordneter Sicht. Es sind Auswahlentscheidungen erforderlich, die kaum den negativ oder positiv Betroffenen allein überlassen werden können. Deshalb ist es konsequent, dass in Brandenburg die Auswahl der räumlichen Schwerpunkte auf Landesebene getroffen wurde. Die denkbare Alternative einer Stärkung der (regionalen) Kreisebene hätte eine Funktional- und wohl auch Gebietsreform erfordert, die angesichts des Gefälles zwischen dem Berliner Umland und den berlinfernen Teilräumen kaum konzipierbar wäre, politisch nicht vermittelbar wäre und den Zeithorizont gesprengt hätte.

Insofern ist es auch folgerichtig, dass Brandenburg den Ort der Koordinierung beim Land sieht und versucht, die Unterstützung der wirtschaftlich und wissenschaftlich starken Standorte sowohl durch vertikale Abstimmungen (Land-Wachstumskerne) als auch durch horizontale Koordination (Abstimmung der Ressorts in Bezug auf Fördermaßnahmen) zu erreichen. Brandenburg hat es bei allen Bemühungen um inhaltliche Koordination auf der Landesebene jedoch vermieden, das Ressortprinzip auszuhebeln. Dieses wird positiv eingeschätzt. Zum einen wären ansonsten Widerstände provoziert worden, die die Neuausrichtung der Förderpolitik unmöglich gemacht hätten. Zum anderen hat – siehe Teil 1 – das Ressortprinzip nicht zuletzt unter dem urdemokratischen Aspekt der Zurechenbarkeit von politischen Maßnahmen seine Berechtigung.

Die relativ starke Rolle der Landesregierung könnte die Kommunen allerdings dazu verführen, eigene Aktivität an dem vermuteten Landesinteresse bzw. der Förderbereitschaft des Landes zu orientieren. Es war deshalb sehr richtig, indirekt auch die allgemeine Finanzkraft der Wachstumskerne zu stärken. Erreicht wurde diese Stärkung durch ein Zusammendenken von Wachstumskernprozess, Überarbeitung des Zentrale-Orte-Systems und Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs: Wirtschaftliche Stärke ist ein Kriterium bei der Benennung der neuen Mittelzentren im Rahmen des Zentrale-Orte-Systems (vgl. den Beitrag von Reichel in diesem Band). Da sich der kommunale Finanzausgleich wiederum nach dem Zentrale-Orte-System richtet, werden über diesen indirekten Wirkungsmechanismus die Wachstumskerne auch in ihrer allgemeinen Finanzkraft gestärkt.

Nicht voll gelöst scheint bisher die Einbeziehung der Landesplanung in die Entscheidungsstruktur. Zwar ist das Infrastrukturministerium und damit die oberste Landesplanungsbehörde interministeriell beteiligt, dieses Haus nimmt aber zugleich auch verschiedene fachliche Belange wahr und dürfte sich im Abstimmungsprozess nicht in erster Linie als Stimme der Landesplanung verstehen. Die Beteiligung der Regionalen Pla-

nungsgemeinschaften bzw. -stellen bei Förderentscheidungen, die vom Land getroffen werden, ist erfahrungsgemäß nur bedingt wirksam. Sie erfolgt jedenfalls nicht im ganzen Verlauf der Entscheidungsfindung. So wird vorhandenes Entscheidungsmaterial oft nicht genutzt. Andererseits besteht in der Regionalplanung der Anspruch, auch ein Regionalmanagement aufzubauen. Dieses Bestreben muss zu Konflikten mit den Förderbehörden und dem Koordinierungs- und Ausgleichsauftrag der Kreise führen und sollte nicht unterstützt werden. Brandenburg wäre nahezulegen, die Organisation der Regionalplanung in Richtung auf eine Einbindung in die allgemeine Verwaltung auf Landes- und Kommunalebene auch unter Effizienzgesichtspunkten zu prüfen. Erste Ankündigungen von Landkreisen, sich aus der Finanzierung von regionalen Planungsstellen zurückzuziehen, weisen bereits in diese Richtung.

Für eine quantitative Messung der Gesamteffekte der Ausrichtung der brandenburgischen Politik auf Wachstumskerne ist es noch zu früh. Realistischerweise können Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung erst in einiger Zeit erwartet werden. Die verstärkte Hinwendung zur Förderung wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Potenziale, der Aktivierungseffekt für die Wachstumskernkommunen und auch die Gleichbetrachtung von berlinnahen und berlinfernen Räumen können als positive Aspekte jedoch schon jetzt festgestellt werden.

3.2 Einschätzung Mecklenburg-Vorpommern

Mit seiner Struktur- und Kreisreform hatte Mecklenburg-Vorpommern in erster Linie eine Effizienzsteigerung und eine allgemeine Stärkung der kommunalen Ebene angestrebt. Die dadurch auch ermöglichte Übertragung von staatlicher Förderverantwortung war eine erwünschte Folge. Dieser Ansatz ist zunächst am Landesverfassungsgericht gescheitert. Die jetzt erneut stattfindende fachpolitische Diskussion sollte würdigen, dass Mecklenburg-Vorpommern unter den Bedingungen eines Bevölkerung verlierenden und außerhalb von Metropolregionen gelegenen Landes bestrebt ist,

- seine Eigenständigkeit im föderalistischen System zu wahren,
- eine Konzentration der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung allein auf Landesebene zu vermeiden und
- der kommunalen Selbstverwaltung Raum für relevantes Handeln aus eigener Verantwortung und auf eigene Kosten zu schaffen.

Das Land sollte ermutigt werden, diese Grundgedanken nicht aufzugeben.

Es bleibt zu fragen, ob und inwieweit Mecklenburg-Vorpommern seinen Ansatz der „Devolution“ ursprünglicher Landesverantwortung auf eine gestärkte kommunale Ebene nach den Restriktionen aus dem Urteil des Verfassungsgerichts noch weiter verfolgen wird:[11] Schon aus Gründen eines positiven Wettbewerbs im föderalistischen System sollte das Land seine Ideen nicht aufgeben. Die Eingliederung vieler staatlicher Fachbehörden und die Übertragung von Eingriffs-, Aufsichts- und Bewilligungskompetenzen in die Kreisebene sind wahrscheinlich selbst bei kleineren kommunalen Einheiten noch vertretbar (wenn sie auch weniger wirtschaftlich sind).

Man sollte die Krise als Chance begreifen und die vom Verfassungsgericht verordnete Denkpause positiv bewerten. Es ist Mecklenburg-Vorpommern zu raten, die institutionelle Umstrukturierung noch mehr mit einer inhaltlichen Strategie der Stärkung von

[11] Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Beitrags war die Kreisgebietsreform durch das Landesverfassungsgericht gestoppt. Inzwischen liegt ein neuer Gesetzentwurf zur Kreisgebietsreform vor (Stand: 10.02.2009).

Entwicklungspotenzialen im Raum zu verbinden. Die Verbesserung der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Potenziale ist auch in Mecklenburg-Vorpommern eine Herausforderung, für die neue Ideen benötigt werden.

Die Zukunft der Regionalplanung stellt sich dabei in besonderem Licht dar. Eine Beibehaltung der neben Kreisen und kreisfreien Städten gesondert eingerichteten Regionalplanung verbietet sich nicht nur aus Kostengründen, sondern auch wegen der unerwünschten Konkurrenz zur Kreisebene, besonders wenn die Regionalplanung auch den Anspruch auf ein „Regionalmanagement“ erhebt. Angesichts der positiven Würdigung der Eingliederung der Regionalplanung in die Kreise durch das Landesverfassungsgericht sollte dieses Konzept beibehalten werden, zumal es dafür auch in anderen Ländern (Niedersachsen) Vorbilder gibt. Der Vorteil einer wirksamen Einbringung regionalplanerischer Beiträge in fachplanerische und kommunale Entscheidungsprozesse sollte nicht vertan werden. Das Verhältnis einer kreisfreien Stadt zu ihrem Umlandkreis könnte durch eine zu regelnde regionalplanerische Kooperationspflicht oder im Sinne einer Regionsverfassung geordnet werden.

3.3 Vergleich der Raumentwicklungsstrategien in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

Abschließend sollen die Raumentwicklungsstrategien in Brandenburg und Mecklenburg aneinander gespiegelt werden (ein Vergleich im engeren Sinn verbietet sich aufgrund der Unterschiedlichkeit der berührten Politikfelder und auch der Ziele).

Während Mecklenburg-Vorpommern seine strategischen Überlegungen in erster Linie auf die Wahrung und Verbesserung der Basisinfrastrukturen setzt, steht bei Brandenburg die Förderung von Entwicklungspotenzialen im Vordergrund. Während Mecklenburg-Vorpommern den Zugang über die Neuorganisation der Verwaltung wählt (besonders für die kommunale Ebene, aber auch bei der Landesplanung und den Fachbehörden), setzt Brandenburg auf die Neuausrichtung der Förderpolitik im Rahmen der bestehenden Verwaltungsstrukturen. Diese Unterschiedlichkeit der Ziele ist sicherlich auch dem Unterschied in den Raumstrukturen geschuldet. Während Mecklenburg-Vorpommern jenseits des Küstenstreifens und damit praktisch landesweit über eine sehr geringe Bevölkerungsdichte verfügt, stellt sich die Lage in Brandenburg deutlich differenzierter dar. Zwar gibt es im Norden, an der Grenze zu Mecklenburg-Vorpommern, Gebiete mit sehr geringer Bevölkerungsdichte (die sich analog zu Mecklenburg-Vorpommern großen Herausforderungen bei der Basisinfrastrukturen gegenübersehen). Im Berliner Umland und auch im Süden des Landes sind die Einwohnerdichten deutlich höher; dadurch stellen sich die Probleme zur Sicherung der Basisinfrastrukturen dort nicht mit gleicher Schärfe.

Ein weiterer Unterschied ist, dass sich Brandenburg unter Entwicklungsaspekten für die Stärkung einzelner, schon starker Kerne entschieden hat. Mecklenburg-Vorpommern setzt dagegen auf die örtliche bzw. regionale Initiative in der Annahme, dass man dort das jeweils örtlich Sinnvolle und Machbare besser erkennen könne. Dabei wird in Kauf genommen oder sogar gewünscht, dass in den Kreisen unterschiedliche Strategien auch hinsichtlich der räumlichen Konzentration der Kräfte verfolgt werden. Aus Landessicht kann dies als Mangel an Einheitlichkeit und Berechenbarkeit empfunden werden. Wenn es nun zu kleineren Kreiszuschnitten unter Erhaltung kreisfreier Städte kommen sollte, gewinnt dieser Vorbehalt an Gewicht. Auch ist zu fragen, ob angesichts der Notwendigkeit zu kommunaler Abstimmung Kreise die Kraft entwickeln werden, innerhalb ihres Gebietes räumliche Fokussierungen vorzunehmen. Der neue Ansatz könnte jedenfalls nur gelingen, wenn die kommunale Ebene die ihr eingeräumten Spielräume

und die damit verbundene Verantwortung annimmt und das Land – Politik und Verwaltung – den eigenen Gestaltungsverlust hinnimmt. Beides kann nicht unbedingt unterstellt werden.

Auf den zweiten Blick gibt es zwischen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern bei ergebnisorientierter Betrachtung aber viele Ähnlichkeiten – was angesichts der unterschiedlichen instrumentellen Ausgangspunkte bemerkenswert ist: Beide Länder integrieren Bottom-up-Ansätze in ihre Strategie (formale Dezentralisierung in Mecklenburg-Vorpommern, von den Wachstumskernen erarbeitete Standortentwicklungskonzepte in Brandenburg), ohne aber im Bereich der sektoralen Wirtschaftsförderung auf Top-down-Elemente zu verzichten. Auch ist in beiden Ländern mit dem möglichen Widerstand der Landesressorts bei der Umsetzung der jeweiligen Strategien zu rechnen. In Mecklenburg-Vorpommern steht unverändert eine Entscheidungsverlagerung vom Land auf Kreise und Kommunen und damit eine faktische Beschneidung der Ressortkompetenzen im Raum. In Brandenburg ist von einer (zumindest gefühlten) horizontalen Kompetenzbeschneidung durch interministerielle Koordination auszugehen. Schließlich muss in beiden Ländern der Zuwachs an Verantwortung und Freiheitsraum von der kommunalen Seite erst einmal verarbeitet werden. Das setzt auch voraus, dass die kommunale Ebene von Wunschdenken abkehrt und in realistischer Einschätzung des gegebenen Entwicklungspotenzials handelt.

Hinsichtlich der einzelunternehmerischen Wirtschaftsförderung belassen es die beiden Länder bei der zentralen Organisation unter Einschaltung von Förderinstituten. Angesichts der Vorgaben aus der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) und der EU-Strukturförderung nach dem EFRE sind hier Regionalisierungsspielräume innerhalb der Länder beschränkt, aber keineswegs ausgeschlossen. Mindestens könnte, namentlich in Mecklenburg-Vorpommern, eine Einbeziehung der Kreise in die Entscheidungsvorbereitung vorgesehen werden. Schon jetzt haben die regionalen Wachstumskerne in Brandenburg die Möglichkeit, die aus ihrer Sicht besonders wichtigen GA- und EFRE-Projekte als prioritäre Projekte im Rahmen ihrer Standortentwicklungskonzepte vorzuschlagen.

Wenn in einigen Jahren die Effekte der Strategien in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern beobachtbar werden, bietet die Unterschiedlichkeit der förderpolitischen Vorgehensweisen in den betrachteten beiden Ländern geradezu ideale Voraussetzungen für eine vergleichende Analyse der räumlichen Wirkungen der unterschiedlichen Raumentwicklungsstrategien. Insofern könnten sich Vorbilder für die Raumentwicklungs- und Förderpolitik in Flächenländern mittlerer Größe unter den Bedingungen von Bevölkerungsrückgang und wirtschaftlichem Entwicklungsrückstand ergeben.

Literatur

ARL (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL Nr. 69. Hannover.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2002): Standortbedingungen in Ostdeutschland verbessert. DIW-Wochenbericht 3/2002.

Dybe, G. (2006): Zur Popularität von Clusterstrategien in Regionalökonomie und Wirtschaftspolitik – Ihre Ursachen und ihre Folgen für wirtschaftliche Unterschiede zwischen Regionen. In: Planungsrundschau Nr. 13, Sparsamer Staat, schwache Stadt?

Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (2006a): Landesentwicklungsprogramm Berlin-Brandenburg. Potsdam.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (2006b): Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Potsdam.

Innenministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2007): Neue Kreisstrukturreform notwendig, Pressemitteilung Nr. 90 vom 26.07.2007.

IRS – Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (2003): Wirtschaftliche Wachstumshemmnisse in Brandenburg aufgrund von Verkehrsinfrastrukturdefiziten (Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft des Landes Brandenburg). Erkner.

Kreisgebietsreform verfassungswidrig, Pressemitteilung LVerfG M.-V. v. 26.07.2007.

Landesregierung Brandenburg (2005a): 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; http://www.brandenburg.de/media/lbm1.a.1168.de/20051122bericht (abgerufen: 1. November 2006).

Landesregierung Brandenburg (2005b): Förderstrategie mit neuen Schwerpunkten – Wachstumskerne benannt – Regierungserklärung angekündigt, Presseerklärung vom 22. November 2005; http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=lbm1.c.315935.de&_siteid=26 (abgerufen: 1. November 2006).

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil v. 26.07.2007 – LVerfG 9/06.

Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

Staatskanzlei des Landes Brandenburg (2007): Unterstützung der Wachstumskerne geht weiter; Presseinformation vom 14. Februar 2007. http://www.stk.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=lbm1.c.393403.de (abgerufen: 25.2.2007).

SPD Brandenburg/CDU Brandenburg: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 4. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2004 bis 2009.

Hans Pohle

Zur Neuorientierung der Raumentwicklungspolitiken in Ostdeutschland – Ein Problemaufriss

Gliederung

1 Neue Anforderungen an die Raumentwicklungspolitiken in Deutschland

2 Konzeptionelle Kritik an den Raumentwicklungspolitiken in Ostdeutschland

3 Ein erstes Fazit für die strategische Weiterentwicklung der Raumentwicklungspolitiken in und für Ostdeutschland

4 Paradigmenwechsel und zukünftige Aufgaben der Raumentwicklungspolitiken in den ostdeutschen Bundesländern

Literatur

1 Neue Anforderungen an die Raumentwicklungspolitiken in Deutschland

Die Deutsche Einheit 1990 stellte die räumliche Entwicklungspolitik in Deutschland vor eine völlig neue, bis dahin nicht gekannte Aufgabenstellung; es gab keine früher bereits einmal bewältigte Situation, aus deren Erfahrungen man hätte lernen können. Die ökonomische Basis Ostdeutschlands brach aufgrund fehlender Wettbewerbsfähigkeit mit nur wenigen marktfähigen Produkten, geringer technologischer und ökologischer Standards und des Wegfallens vor allem der osteuropäischen Märkte (COMECON) schlagartig zusammen. Die zentral gesteuerte territoriale Lenkung der Ressourcen wurde abgelöst durch entwicklungspolitische Zuständigkeiten der neuen Länder in Ostdeutschland im Rahmen des föderalen Staatsaufbaus. Damit wurde nicht nur die bisherige Praxis der Raumentwicklungspolitiken (hier verstanden als Summe aller gezielt räumlich differenzierenden und diskriminierenden Politikbereiche) in Deutschland obsolet, auch die konzeptionelle Debatte erfuhr eine neue Richtung: Die Schwerpunkte wandelten sich von der bewahrenden und vorsorgenden Raumentwicklung hin zu einer wachstumsorientierten Entwicklungspolitik (Frey, Zimmermann 2005) mit besonderem Schwerpunkt der wirtschaftlichen Förderung Ostdeutschlands. Da ihr damit eine besondere Bedeutung und die tragende Rolle für die Angleichung der gesellschaftlichen Verhältnisse Ostdeutschlands an westdeutsche und EU-Standards zukam, rückte sie (zum ersten Mal) in den Mittelpunkt gesamtgesellschaftlicher und gesamtstaatlicher politischer Debatten. Mit den Änderungen der Konzeptionen der Strukturpolitik der EU im Rahmen der Lissabon-Strategie ab 2004 (EU 2004; Sichelschmidt 2005) gewann diese Debatte zusätzliches Gewicht. So wurde z. B. „Gleichwertigkeit“ als Oberziel der Raumordnung abgelöst durch die Zielsetzung einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ (ROG 1998). Als Zielsetzung dient „Gleichwertigkeit“ nun instrumentell dem Oberziel „Nachhaltigkeit“ und ist somit nachrangig.

Zusätzlich sind in den letzten Jahren neue globale Herausforderungen und Rahmenbedingungen entstanden, die eine schnelle Konvergenz Ostdeutschlands als unwahrscheinlich, bzw. fast unmöglich erscheinen lassen (Braun 1997). Dazu zählen vor allem:

- die Globalisierung der Wirtschaft und die damit verbundene Zunahme der internationalen Standortkonkurrenz um Investitionen und auch um hoch qualifiziertes Humankapital
- Anpassung an die Folgen des Klimawandels (ARL 2007)
- die Erweiterung der EU und die damit verbundene Umlenkung von Fördermitteln in die MOE-Staaten
- das anhaltend zu geringe gesamtwirtschaftliche Wachstum in Deutschland (unter 2 % im Durchschnitt der letzten Jahre), von dem nur wenig Impulse für den Aufholprozess in den ostdeutschen Ländern und Regionen ausgehen
- die Reformunfähigkeit und die Krise des Föderalismus in Deutschland, die sich vor allem auch in einer anhaltenden strukturellen Krise der öffentlichen Haushalte (der städtetag 2006), dabei – trotz Verbesserungen in der jüngsten Zeit – insbesondere in den ostdeutschen Kommunen (Heimpold, Rosenfeld 2009; Pohle 2009), zeigen
- der demografische Wandel mit seinem Rückgang der Bevölkerungszahl und der zunehmenden Alterung der Bevölkerung. Viele seiner Auswirkungen sind heute schon sehr ausgeprägt (Gans, Schmitz-Veltlin 2005). Er schlägt sich in besonderer Weise in vielen Regionen in Ostdeutschland und ihrer Wirtschaft nieder (Strubelt, Zimmermann 2005). Hinzu kommen dort in fast allen Regionen die immer noch hohen negativen Wanderungssalden, insbesondere bei jungen Frauen und gut Ausgebildeten.
- Zu guter Letzt sind die Rahmenbedingungen der Strukturfonds der EU für die Förderperiode 2006–2012 verändert worden. Damit werden auch Veränderungen in der Vergabepraxis der deutschen GA notwendig, die für die Zukunft von einem geringeren Mittelplafond der EU-Förderung für Ostdeutschland ausgehen müssen.

Zu diesen Rahmenbedingungen kommt der weltweite Strukturwandel, der für neue Strategien der Raumentwicklung zusätzliche Probleme, aber vor allem auch besondere Entwicklungschancen bietet. So sind bei allen entwickelten Gesellschaften die folgenden strukturellen Megatrends, die mit ihren technologischen und soziologischen Veränderungen tief greifende ökonomische Veränderungen auch und gerade in Ostdeutschland bewirken, zu beobachten (Braun, Pohle 2003):

- die Entwicklung von Wissens- und Kommunikationsgesellschaften
- der Wechsel von der Arbeitsgesellschaft hin zur Freizeitgesellschaft
- die Digitalisierung wichtiger Wirtschafts- und gesellschaftlicher Prozesse
- der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft

Im Rahmen dieses Beitrags wird eine kurze Zusammenfassung der Hauptlinien der Debatten in und um die Raumentwicklungspolitiken, der wichtigsten Änderungen der Rahmenbedingungen und ihrer konzeptionellen, strategischen Fortentwicklung der letzten Jahre gegeben. Eine ausführliche, umfassende Auseinandersetzung mit den Erfordernissen eines Paradigmenwechsels bei den Raumentwicklungspolitiken in Deutschland kann damit allerdings nicht geleistet werden (für den Bereich der Regionalpolitik s. z. B. Klaphake 2000).

2 Konzeptionelle Kritik an den Raumentwicklungspolitiken in Ostdeutschland

Fasst man Raumentwicklungspolitik als Summe (nicht als Einheit) aller der Politikbereiche auf, die ein dezidiert räumlich differenzierendes Zielsystem aufweisen, so sind vor allem drei Politikbereiche von besonderem Interesse:[1]

1. die Finanzpolitik, insbesondere der vertikale und horizontale Finanzausgleich
2. die regionale Wirtschaftspolitik, insbesondere die regionale Wirtschaftsförderung im Rahmen der EU und der GA
3. die Landes- und Regionalplanung

Von diesen zentralen Bereichen der Raumentwicklungspolitik war und ist die Finanzpolitik besonders wichtig für die raumstrukturelle und wirtschaftliche Entwicklung der Länder Ostdeutschlands. Neben den notwendigen Finanztransfers des langfristig angelegten Fonds Deutsche Einheit/Solidarpakt nach Ostdeutschland musste auch der vertikale und horizontale Finanzausgleich im Rahmen einer notwendigen Reform der föderalen Finanzverfassung neu gestaltet werden. Allerdings konnten nicht alle Probleme in diesem Bereich gelöst werden; so besteht die chronische Finanzenge der Kommunen (Hardt, Pohle 1999; Postlep, Pohle 1999) und insbesondere in Ostdeutschland (Heimpold, Rosenfeld 2008; Pohle 2008) bis heute trotz der weiterhin fließenden Transfers und der positiven Entwicklungen der letzten beiden Jahre fort und die generelle Ausrichtung auf einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften steht noch aus. Auch im Bereich der Parafisci (z. B. Sozialversicherungen) kam es und kommt es notwendigerweise noch immer per Saldo zu einem hohen Transfer von finanziellen Ressourcen in Richtung Ostdeutschland. Eine fundierte Kritik an der heutigen föderalen Finanzverfassung, sowohl der Aufgabenverteilung wie auch auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite, kann besonders in Bezug auf ihre räumlichen Verteilungswirkungen an dieser Stelle nicht dargestellt werden (s. dazu Postlep 1999; Färber 2005), sie ist zu komplex und würde den Rahmen dieser zusammenfassenden Darstellung sprengen. Dennoch ist gerade dieser Bereich besonders wichtig für die zukünftige Entwicklung Ostdeutschlands und ihm muss angesichts rückläufigen Transfervolumens weiter besondere Aufmerksamkeit zukommen. Hier bleibt in Zukunft ein wichtiges Forschungsfeld für die raumbezogene Forschung.

Im Politikbereich der regionalen Wirtschaftspolitik konnten über die GA und die EU-Strukturpolitik viele Einzelprojekte in Ostdeutschland finanziert werden. Auch in den ostdeutschen Ländern wurden neue Ansätze der Förderung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt erprobt, auch und gerade vor dem Hintergrund der neuen Ausrichtung der Strukturfonds der EU ab 2006+. Dennoch wird die Kritik an der Wirtschaftsförderung immer lauter. In einigen Ländern wird daher versucht, die bisherige tradierte Förderung durch neue, innovative und eher langfristig wirkende Konzepte abzulösen.

Der Bereich der Regionalpolitik (im engen Sinne) ist in der Tat seit den Anfängen immer wieder in der wissenschaftlichen Diskussion (z. B. Hansmeyer 1987; Spiekermann et al. 1988; NIW 1991; Hamm, Klemmer 1993; Hahne 1995). Wesentliche Kritikpunkte (z. B. Rösler 2002) waren und sind auch heute noch nicht ausdiskutiert. Das gilt insbesondere für die generelle Kritik am Subventionscharakter und den ordnungspolitisch gesehen wettbewerbswidrigen Nebenwirkungen (Diskriminierungen) der Förderung privater Investitionstätigkeit (Krieger-Boden, Lammers 1996). Zugleich werden

[1] Andere raumwirksame, allerdings nicht notwendig räumlich gezielte Politikbereiche wie die Umweltpolitik, die Verkehrspolitik, die Agrarpolitik u. a. m. werden hier nicht hinzugezählt und dementsprechend nicht betrachtet.

mit der herkömmlichen Förderpraxis (und durch ihre Messlatte „Beschäftigungsverhältnisse sichern“) häufig überkommene Strukturen gestützt, die es eigentlich zu reformieren oder gar durch neue abzulösen gilt. Hinzu kommt, dass die Zielausrichtung der Wirtschaftsförderung, die im Wesentlichen bis heute am Ausgleichsanliegen festgehalten hat, auch wenn in der letzten Zeit Wachstumsaspekte stärker Berücksichtigung gefunden haben, nicht mehr zeitgemäß scheint. Eng damit verknüpft ist die Kritik wegen fehlender Ziel- und Instrumenteneffizienz der bisherigen Formen der Wirtschaftsförderung (Fehlallokation und hohe Opportunitätskosten). Diese grundsätzliche Kritik wurde z. B. an den gescheiterten großen Innovationsprojekten in Ostdeutschland mit hoher Förderung (z. B. Chipfabrik in Frankfurt/Oder, Zeppelinfabrik Cargo-Lifter in Brand oder auch dem Lausitzring) sogar in der breiten Öffentlichkeit bekannt. Es machte das böse Wort von den „beleuchteten Schafweiden“ die Runde. Hier wurde auch deutlich, dass mit der gegebenen Förderzusage eine Art „Anmaßung von Wissen“ (v. Hayek 1968) der Förderbürokratie einhergeht. Die Förderverwaltung „weiß“, was markt-, zukunfts- und damit förderfähig ist oder welche Branchen oder Produkte erfolgreich am Markt bestehen werden und deshalb, im Gegensatz zu anderen, gefördert werden dürfen. Hinzu kommen die häufig angemerkten „Mitnahmeeffekte“, die gerade in den neuen Ländern häufig beklagt wurden (Klaphake 2000).

Ähnliche Grundsatzkritik gilt auch für die Landes- und Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. Dort existierte nach der Wende zunächst ein planungsrechtliches Vakuum, was dazu führte, dass schnell und ohne ausreichende Zeit zur konzeptionellen Debatte die Planungsformen und -inhalte aus den westdeutschen Ländern übernommen wurden, um schnell die rechtsfreien Räume in der Landes-, Regional- und Ortsentwicklung auszufüllen und entstandene Auswüchse zu begrenzen und für die Zukunft zu verhindern. Inzwischen setzt sich aber in allen Ländern die Erkenntnis durch, dass es nun an der Zeit ist, eigenständige, an die Gegebenheiten des Raumes und der Zeit angepasste Planungsformen und -inhalte zu entwickeln. Die Diskussionen um das City- und Regionalmanagement (Pohle 2003a; Schenkhoff 2003) oder zum Gleichwertigkeitspostulat (Borchard, Mäding, Zimmermann 2005 oder Hübler 2005) sind dabei nur die Spitze des Eisberges.

Dennoch ist die Situation der Landes- und Regionalplanung in Ostdeutschland, allerdings nicht so ausgeprägt wie in den westdeutschen Ländern, von einer erkennbar widersprüchlichen Selbsteinschätzung geprägt: Neben dem berechtigten Stolz auf das bisher Erreichte und die in weiten Teilen gute Arbeit der Regional- und Landesplanung in den neuen Bundesländern steht die von einigen Planern intensiv geäußerte Klage über fehlende Durch- und Umsetzung und die tatsächliche oder auch nur vermutete Wirkungslosigkeit wesentlicher Teilbereiche ihrer Pläne. Die Klagen umfassen reale Beobachtungen wie den weiter fortschreitenden Flächenverbrauch, vermeintliche Misserfolge, z. B. fehlende Ansiedlungen von Investoren auf ausgewiesenen Gewerbegebieten, die nun auch in Ostdeutschland zunehmende Suburbanisierung durch Wohnen und Gewerbe auf der grünen Wiese, das spürbare Desinteresse der Öffentlichkeit, der Bürger und der Presse an der Regional- und Landesplanung und letztlich die unterschwellig vorgetragene Kritik über die fehlende Unterstützung oder sogar Konterkarierung ihrer Planungen durch die Politik (Pohle 2003a). Daher wird auch in diesem Politikbereich intensiv nach neuen Wegen gesucht.

3 Ein erstes Fazit für die strategische Weiterentwicklung der Raumentwicklungspolitiken in und für Ostdeutschland

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist es notwendiger denn je, die tradierte Praxis der Raumpolitiken zu hinterfragen, um Lösungen zu finden, die nachhaltigere Erfolge versprechen. Allerdings, Kritik und Rufe nach (vermeintlicher) Neuorientierung gab es schon immer (Heimpold 2006; Koschatzky et al. 2006). Die Geschichte dieser Politikbereiche ist daher eine der dauernden konzeptionellen Debatte.

Erste vorläufige Konsequenzen aus der Kritik und den bisherigen konzeptionellen Diskussionen für den geforderten Paradigmenwechsel und neue Strategien der Raumentwicklungspolitiken lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Regionalisierung der Regionalentwicklung; dezentrale Lösungen – statt zentraler Steuerung – versprechen nicht nur größere Nähe zum Bürger und seinen Problemen, sondern auch die Nutzung des Wissens und der Problemkenntnis vor Ort.
- Neben die bisherige Kapitalförderung sollte mindestens gleichberechtigt die Humankapitalförderung als langfristige Perspektive treten (Pohle 2003b).
- Weg von der Ausgleichszielsetzung als Hauptanliegen: An ihre Stelle sollte eine nachhaltig tragfähige, eigenständige Entwicklung treten. Das bisherige Leitbild „Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen“ als genereller Maßstab für alle Regionen (auch als Mindeststandards) ist illusorisch, weil es nicht erreichbar und schon gar nicht finanzierbar ist. Damit wird der Übergang zu situationsbedingten und räumlich flexiblen Leitbildern notwendig, die sich auf das spezifische Profil, die Eigenheiten und Stärken der Region/der Stadt beziehen.
- Als Konsequenz bedeutet das unterschiedliche Ausstattungen und unkonventionelle, individuelle Lösungen. Der Maßstab ist dann eher Suffizienz (Nachhaltigkeit) (Kujath, Pohle, Schmidt 2007).

Damit rücken regionale Besonderheiten ins Zentrum der Förderung:

- Konzentration der Förderung auf Wachstumsinseln und (Anker-)Städte mit positiver Perspektive (Braun, Pohle 2003), d. h. eine stärkere räumliche Konzentration bei der Verausgabung von Fördergeldern und Finanztransfers
- die regionalen Stärken stärken, nicht die Schwächen subventionieren, damit strukturkonservierende Effekte weitgehend vermieden werden
- Einbezug aller für die Regional- und Landesentwicklung wichtigen Akteure, auch und besonders der Privaten.
- Fokussierung der Fördermittel und Setzung nur weniger, entwicklungspolitischer Prioritäten als materielle Konzentration (Rosenfeld 2005)
- stärkere Ausrichtung und Bündelung (Koordination) aller raumwirksamen Politiken auf diese Prioritäten (politisches Management auf allen Ebenen)

Für die ostdeutschen Länder lässt sich daraus als erstes Fazit ziehen (Kujath, Pohle, Schmidt 2007):

1. Mehr auf Wachstum setzen; denn nur das, was zusätzlich erwirtschaftet wird, kann auch verteilt werden.
2. Gegen den Markt ist auch die beste Förderung vergebens (Frey, Zimmermann 2005), auch und gerade unter Schrumpfungsbedingungen.

3. Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist stärker zu beachten, vor allem auch im Sinne dauerhafter ökonomischer Erfolge.
4. Die endogenen Stärken fördern, nicht nur versuchen, regionale Engpässe zu beseitigen.
5. Stärker auf regionale Eigenschaften und Besonderheiten (Alleinstellungsmerkmale) eingehen und diese als besondere Chance nutzen.

4 Paradigmenwechsel und zukünftige Aufgaben der Raumentwicklungspolitiken in den ostdeutschen Bundesländern

Die Entwicklung der ostdeutschen Bundesländer muss vor dem Hintergrund der Ausgangssituation vor und nach der Wende trotz aller berechtigten Kritik dennoch als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden. Allerdings – die versprochenen „blühenden Landschaften“ haben sich so nicht eingestellt; die Schere zwischen Ost und West öffnet sich nach anfänglichem Aufholens der ostdeutschen Länder inzwischen wieder weiter (Hollstein, Müller 2007). Von einem „nachhaltigen“ Aufholen Ostdeutschlands kann insgesamt – von einigen „Leuchttürmen“ abgesehen – keine Rede mehr sein. Dies ist wohl (nach den neuen theoretischen Überlegungen der Regionaltheorie (Bröcker 2002)) kaum in solch kurzer Frist zu erwarten. Die Notwendigkeit von regionaler Entwicklungspolitik und von dezidierter Regionalförderung ist daher weiter gegeben, die Frage ist nur, wie und mit welchen Konzeptionen und Strategien. Einigkeit besteht trotz aller unterschiedlichen Kritiken darin, dass nicht nur auf alte Lösungen zurückgegriffen, sondern vor allem neue gefunden werden sollten. Ein Paradigmenwechsel ist also überfällig.

Fasst man alle konzeptionellen Vorschläge zusammen, bedeutet ein solcher Paradigmenwechsel, dass die Strategien und Konzepte der Raumentwicklungspolitiken vom bisherigen flächendeckenden Politikanspruch der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ auf regional spezifische und angepasste Ansätze umgestellt werden sollten, die dann auf den regionalspezifischen Wachstumschancen und -potenzialen aufbauen. Sie lassen damit durchaus Unterschiede der Lebensverhältnisse zwischen den Teilgebieten der Bundesrepublik zu, bzw. pflegen gerade diese Besonderheiten und nutzen sie als Basis eines erfolgreichen Wettbewerbs zwischen den Regionen in Deutschland und Europa.

Mit konzeptionellem Paradigmenwechsel ist es allerdings nicht getan, sondern dieser Weg der Neuorientierung muss mit konkretem politischem Handeln gefüllt werden. Es ist zunächst, z. B. durch Aufbereitung bereits praktizierter Ansätze oder mitHilfe von Wettbewerben oder Modellvorhaben, zu zeigen, dass es möglich ist, regional angepasste Strategien und Konzepte für die Raumentwicklungspolitik zu entwickeln, die größere Erfolge versprechen als solche nach tradierten Vorstellungen dieses Politikfeldes. Danach muss dafür gesorgt werden, dass solche neuen Konzepte in den Köpfen der förderpolitischen Akteure den entsprechenden Widerhall finden. MitHilfe von wissenschaftlichen Begleitgremien zu solchen neuen Projekten und vor allem einer darauf aufbauenden Öffentlichkeitsarbeit kann dieser Paradigmenwechsel auch in Politik und Gesellschaft befördert werden.

Hier können die Länder und Regionen Ostdeutschlands eine Vorreiterrolle für Deutschland insgesamt einnehmen, der ihnen einen Vorsprung gegenüber Kurrenten im kommenden, stärker werdenden Wettbewerb um „kreative Köpfe“, um zukunftsfähige Strukturen und auch um Fördermöglichkeiten einbringt.

Literatur

ARL (Hrsg.) (2007): Europäische Strategien der Anpassung an die Folgen des Klimawandels – Die Sicht der Raumplanung. Positionspapier aus der ARL, Nr. 73. Hannover.

Borchard, K.; Mäding, H.; Zimmermann, H. (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Positionspapier des Präsidiums der ARL. In: Nachrichten der ARL, Heft 2/2005.

Braun, G. (Hrsg.) (1997): Mecklenburg-Vorpommern im internationalen Wettbewerb. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, Bd. 11. Rostock.

Braun, G.; Pohle, H. (2003): Konzepte einer dienstleistungsorientierten regionalen Entwicklungspolitik für strukturschwache Räume im Nordosten Deutschlands. In: Braun; G.; Ellger, Ch. (Hrsg.): Der Dienstleistungssektor im Nordosten Deutschlands – Strukturproblem oder Entwicklungschance, Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 304. Hannover.

Bröcker, J. (2002): Schlussfolgerungen aus der Theorie endogenen Wachstums für eine ausgleichende Regionalpolitik. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3–4/2002.

der städtetag (2006): Trotz Gewerbesteuerwachstum Kassenkredite auf Rekordniveau – Gemeindefinanzbericht 2005. Heft 5/2006.

EU (2004): Facing the Challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Brüssel.

Färber, G. (Hrsg.) (2005): Das föderative System in Deutschland – Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 224. Hannover.

Frey, R. L.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: DISP 161, 2/2005.

Gans, P.; Schmitz-Veltlin, A.; et al. (Hrsg.) (2005): Demografische Trends in Deutschland – Folgerungen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demografischen Wandels Teil 6, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226. Hannover.

Hahne, U. (1995): Neue Entwicklungen in der Regionalförderung. In: Ridinger; Steinröx (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis. Köln.

Hamm, R.; Klemmer, P. (1993): Ansatzpunkte und Möglichkeiten einer Modifizierung der regionalen Strukturpolitik. Expertise im Auftrag des BMBS. RWI-Manuskript. Essen.

Hansmeyer, K.-H. (1987): Effizienzaspekte regionaler Wirtschaftspolitik der EG. In: Urff, W. von; Meyer, H. von (Hrsg.) Landwirtschaft, Umwelt und Ländlicher Raum – Herausforderungen an Europa. Festschrift für Hermann Priebe. Baden-Baden.

Hardt, U.; Pohle, H. (1999): Führt die fiskalische Krise zur Verstärkung regionaler Disparitäten? – Das Beispiel Niedersachsen. In: Postlep, R.-D. (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 209. Hannover.

Hayek, F. A. von (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kiel.

Heimpold, G. (2006): Neue Orientierungen für die deutsche Raumentwicklungspolitik? Bericht über einen Workshop im IWH. In: Wirtschaft im Wandel 2/2006 Halle/Saale.

Heimpold, G.; Rosenfeld, M. T. W. (2009): Macht Stadtluft die Kommunen reich? – Zur „Gleichwertigkeit" der Position von städtischen und nichtstädtischen Räumen im kommunalen Finanzausgleich. Manuskript für die AG „Gleichwertigkeit" der ARL-LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen. Druck in Vorbereitung. Hannover.

Hollstein, H; Müller, P. (2007): Deutschland droht eine neue Teilung. In: Welt am Sonntag Nr. 33 vom 19.08.2007.

Hübler, K.-H. (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/2005.

Klaphake, A. (2000): Europäische und Nationale Regionalpolitik für Ostdeutschland – Neuere regionalökonomische Theorien und praktische Erfahrungen. Wiesbaden.

Koschatzky, K.; et al. (2006): Innovationsbedingungen und Innovationspotentiale in Ostdeutschland. Stuttgart.

Kujath, H.-J.; Pohle, H.; Schmidt, S. (2007): Umbau von Städten und Regionen im Nordosten Deutschlands – Ein Arbeitsauftrag für die anwendungsorientierte raumbezogene Wissenschaft. In: Kujath, H.-J.; Schmidt, S. (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland – Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demografischen Wandels Teil 7, Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 324. Hannover.

Krieger-Boden, Ch.; Lammers, K. (1996): Subventionsabbau in räumlicher Perspektive: Wirkungszusammenhänge und Schlussfolgerungen. In: Kieler Diskussionsbeiträge 280. Kiel.

Müller, B; Pohle, H. (2003): Schrumpfung regional und kommunal gestalten – Thesen zu instrumentellen Empfehlungen für die Raumordnung. In: Müller, B.;. Siedentop, St. (Hrsg.): Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, Räumliche Konsequenzen des demografischen Wandels Teil 1, Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303. Hannover.

Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung NIW (Hrsg.) (1991): Zur Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik. NIW-Workshop 1991. Hannover.

Postlep, R.-D. (Hrsg.) (1999): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 209. Hannover.

Postlep, R.-D.; Pohle, H. (1999): Fiskalische Krise in Deutschland aus räumlicher Sicht – Einführung. In: Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 209. Hannover.

Pohle, H. (2003a): Regionalmanagement – Eine notwendige Ergänzung regionalplanerischer Aufgaben in Ostdeutschland. In: Schenkhoff, H. J. (Hrsg.): Regionalmanagement in der Praxis. Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 298. Hannover.

Pohle, H. (2003b): Wissen als strategischer Faktor der Regionalentwicklung in einer globalisierten Welt. In: Schädlich, M.; Stangl, J. (Hrsg.): Regionalentwicklung in der Wissensgesellschaft – Chancen für Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 305. Hannover.

Pohle, H. (2004): Wissen, Information und Innovation in der Landes- und Regionalentwicklung – Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern. In: Eich-Born, M. (Hrsg.): Innovationen für Mecklenburg-Vorpommern – Strategien für einen Wachstumspfad. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, Heft 17. Rostock.

Pohle, H.; Sedlacek, P. (2007): Umdenken, Umplanen, Umbauen – Befunde und Konsequenzen. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Umdenken, Umplanen, Umbauen – Umbau von Städten und Regionen in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen. Räumliche Konsequenzen des demografischen Wandels, Teil 8, Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 325. Hannover.

Pohle, H. (2009): Die Finanzierungsbasis der Kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt – Chancengleichheit im Standortwettbewerb? Manuskript für die AG „Gleichwertigkeit“ der ARL-LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen. Druck in Vorbereitung. Hannover.

ROG (1998): Raumordnungsgesetz des Bundes vom 01.01.1998.

Rösler, M. (2002): Regionalmanagement zwischen Dirigismus und Wettbewerb. In: Regionalentwicklung einer offenen Gesellschaft. OIKOS, Heft 2/2002.

Rosenfeld, M. T. W. (2005): Europäische Regionalpolitik nach der EU-Osterweiterung: Neue Ausrichtung erforderlich? In: DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 74/2005. Berlin.

Schenkhoff, H. J. (Hrsg.) (2003): Regionalmanagement in der Praxis. Beispiele aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 298. Hannover.

Sichelschmidt, H. (2005): Europäische Infrastrukturpolitik – Die Infrastrukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Neuausrichtung der Strukturfonds. In: Die Weltwirtschaft, Heft 1–2005. Berlin–Heidelberg.

Spiekermann et al. (1988): Europäische Regionalpolitik – Empfehlungen zur Weiterentwicklungen. Köln.

Strubelt, W.; Zimmermann, H. (Hrsg.) (2005): Demografischer Wandel im Raum: Was tun wir? Gemeinsamer Kongress 2004 von ARL und BBR. In: Räumliche Konsequenzen des demografischen Wandels, Teil 5, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 225. Hannover.

Thomas Weith

Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?!

– Zur inhaltlichen Neuausrichtung räumlicher Entwicklungsziele für Schrumpfungsregionen im Kontext veränderter Förderpolitiken

Gliederung

1 Vorbemerkung
2 Leitbilder der Raumentwicklung in der Diskussion
3 Pro und Kontra Gleichwertigkeit
3.1 Zur Beibehaltung bestehender raumordnerischer Zielvorstellungen
3.2 Zur Neuausrichtung raumordnerischer Zielvorstellungen
3.2.1 Europäische Raumentwicklungspolitik
3.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik
3.2.3 Neuausrichtung der Raumplanung und Regionalpolitik in Deutschland
4 Leitbild- und Konzeptdiskussionen in anderen europäischen Ländern als Anregung
4.1 Zur Auswahl
4.2 Leitbilddiskussionen in Frankreich und für die Auvergne
4.2.1 Frankreich
4.2.2 Auvergne
4.3 Leitbilddiskussionen für Polen und die Woiwodschaften
5 Konsequenzen für Leitbilder und Ziele: Für eine Neuinterpretation des Nachhaltigkeitspostulats
6 Schlussfolgerungen für die Raumentwicklungspolitik in Nordostdeutschland
Literatur

1 Vorbemerkung

Mit einem Interview von Bundespräsident Köhler in der Zeitschrift Focus (38/2004) wurde in der Bundesrepublik erneut eine Diskussion um die Zielsetzungen räumlicher Entwicklungspolitik öffentlichkeitswirksam angestoßen. Die Existenz und Persistenz großflächiger Schrumpfungsregionen nicht nur in den neuen Ländern sowie die zumindest teilweise Erfolglosigkeit der klassischen Transferpolitik von West nach Ost machen bereits aus diesen Gründen die Prüfung bestehender Ansätze zur Lösung der Problemlagen notwendig. In den ländlich-peripheren Regionen im Nordosten Deutschlands lassen sich auf kommunaler, regionaler wie landespolitischer Ebene hierbei bereits eine Vielzahl raumentwicklungsrelevanter Aktivitäten erkennen, die teilweise auf bestehende

Erfahrungen in dünn besiedelten oder von Stagnation und Schrumpfung betroffenen Regionen anderer Räume zurückgehen (vgl. Weith 2007a).

Bislang ist jedoch fraglich, inwieweit durch diese Ansätze wesentliche Schritte zur Problemlösung zu erwarten sind. Eine Diskussion um die Veränderung von grundsätzlichen Zielsetzungen der Raumentwicklungspolitik wird unumgänglich. Mit Fokus auf die ostdeutschen Schrumpfungsregionen als Gebiet mit besonders starker Abweichung vom bundesrepublikanischen Durchschnitt (BBR 2005; Beirat für Raumordnung 2005) wird im Folgenden deshalb der Frage nachgegangen werden, inwieweit die bestehenden Leitbilder und leitbildhaften Zielvorstellungen weiterhin eine nutzbare und tragfähige Grundlage für die Raumentwicklung liefern.

2 Leitbilder der Raumentwicklung in der Diskussion

Die Diskussion um räumliche Leitbilder[1] dient allgemein der grundsätzlichen Auseinandersetzung über zukünftige Entwicklungsrichtungen, die für die Akteure Orientierung und für politisch-administrative Prozesse Grundlagen der Koordination bieten. Gleichzeitig beinhalten sie eine Aktivierungsaufgabe. Leitbilder stehen hierbei immer in einem Spannungsverhältnis zwischen stabilisierender Normsetzung und dem Anstoß von Erneuerungsprozessen (vgl. Dehne 2005: 610 f.). Von besonderem Interesse ist im Kontext der Herausforderungen nordostdeutscher Schrumpfungsregionen die Auseinandersetzung mit dem Gleichwertigkeitspostulat.

Als Gleichwertigkeit wird in der Regel die Realisierung einer räumlich ausgeprägten sozialen Gerechtigkeit verstanden (Barlösius 2006). Präzisiert wird dies durch die Interpretation, „vergleichbar gut ausgestattete Lebensverhältnisse zu schaffen bzw. sich ihnen zumindest schrittweise anzunähern“ (Beirat für Raumordnung 2005: 5). Zwar löst sich die raumordnerischen Praxis inzwischen vom daraus abgeleiteten schlichten Verständnis einer Gewährleistung bestimmter Ausstattungsmerkmale (z. B. Krankenhaus, Schwimmbad und Sportplatz). Im Kern bleibt jedoch, trotz der Debatte um eine Neuinterpretation des Gleichwertigkeitszieles (Beirat für Raumordnung 2005; ARL 2006), der Grundgedanke des notwendigen Aufschließens zurückgebliebener gegenüber fortgeschrittene Regionen erhalten (Disparitätenausgleich! Vgl. dazu Barlösius 2006).

Die Auseinandersetzung um räumliche Leitbilder kann auf eine lange Tradition von Diskussionen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen und von verschiedenen Akteuren zurückblicken (vgl. dazu z. B. Dehne 2005). Dabei führte in den 1990er Jahren die Etablierung des Leitbildes der nachhaltigen Raumentwicklung zumindest teilweise zu einer Neuausrichtung von Zielen und Instrumenten der Raumentwicklung. Aktuell beeinflussen auf europäischer Ebene insbesondere die EU-Verfassungsreform (auch als Reflexion auf die Osterweiterung), die Lissabon-Strategie, die Göteborg-Strategie und die Territoriale Agenda die Auseinandersetzung und Entwicklung räumlicher Leitbilder. Sowohl der Bund als auch die Länder haben nicht nur in ihren raumplanerischen Aktivitäten darauf mit neuen Zielvorstellungen reagiert.

Reflektiert und befördert werden die Diskussionen zudem durch wissenschaftliche Beiträge (vgl. z. B. BMBF 2004; BMVBS, BBR 2005; Beirat für Raumordnung 2005; Hahne 2005; Hübler 2005; Weith 2006; Weber 2006; BBR 2006). Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Auseinandersetzung um die Rolle und Funktion von Metropolregionen (Adam, Goeddecke-Stellmann, Heidbrink 2005) sowie über die Zielvorstellung

[1] Unter einem Leitbild wird hierbei „eine anschauliche, übergeordnete Zielvorstellung von einem Raum, die von der Mehrheit der angesprochenen Menschen und Institutionen mitgetragen werden soll, das raumbedeutsame Handeln Einzelner leiten und so die räumliche Entwicklung lenken soll“ verstanden (Dehne 2005, S. 608).

gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. z. B. Ernst, Thoss 1977; Hübler, Scharner, Wirtz, Weichtmann 1980; ARL 1999; Dehne 2005; ARL 2006).

Weder die Neuausrichtung des raumordnerischen Leitbildes hin zur nachhaltigen Raumentwicklung noch die Problemsituationen in den Schrumpfungsregionen haben trotz dieser intensiven Diskussionen zu einer Abkehr vom Gleichwertigkeitsziel geführt. Dieses Ziel, in § 1 Abs. 2 des ROG im Kontext einer nachhaltigen Raumentwicklung benannt und in der raumbezogenen EU-Politik indirekt über den Begriff der „territorialen Kohäsion" reflektiert, bildet einen Schwerpunkt der Debatten um Veränderungen raumentwicklungspolitische Zielsetzungen. Die Auseinandersetzung um Leitbilder und insbesondere um das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse muss hierbei als besonders bedeutsam eingestuft werden, da sowohl in der alten Bundesrepublik als auch in der DDR der Disparitätenausgleich als eine zentrale Zielvorstellung der Raumentwicklung galt und auch nach 1990 als solche festgeschrieben wurde. Zwar wurde mit dem neuen Bundesraumordnungsgesetz 1997/1998 als Leitbild die „nachhaltige Raumentwicklung" festgelegt. Eine Änderung am Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse wurde daraus bislang jedoch in der Regel in der deutschen Raumplanung nicht abgeleitet. Politik, Verwaltung und herrschende wissenschaftliche Lehrmeinung scheinen sich auf die Aufrechterhaltung des Gleichwertigkeitspostulates geeinigt zu haben (vgl. Beirat für Raumordnung 2005; ARL 2006).

Allerdings bleibt fraglich, ob insbesondere für die durch ein besonders hohes Maß an Problemen und Herausforderungen gekennzeichneten ländlich-peripheren Räume Nordostdeutschlands (vgl. Weiß 2002; Bucher, Schlömer, Lackmann 2004; Herfert 2004; BBR 2005; MABL 2005a; Weith 2007) dies weiterhin eine realistische und hilfreiche Zielvorstellung darstellt. Für diese Räume bieten die bisherigen wachstumsorientierten Zielvorstellungen, die eine auch räumlich gerechte Verteilung der Zuwächse vorsehen oder ermöglichen, keinen adäquaten Handlungsrahmen. Ihre simple Weiterverwendung würde, mangels genügender Verteilungsmasse, nur zu einer scheinbar gerechten Verteilung des Mangels führen. Selbst die Vertreter des Gleichwertigkeitspostulates konstatieren für die Nutzung einer der dafür eingesetzten Hauptkonzeptionen, des Zentrale-Orte-Konzepts, ein erhebliches Zukunftsrisiko (ARL 2006; BMVBS 2006). Hinzu kommt die in den Schrumpfungsregionen drohende „Abwärtsspirale", die allein durch die Förderung von infrastruktureller Ausstattung (vgl. z. B. Weber 2006; Weith 2007; auch Friedrichs 1993) nicht zu stoppen ist.

Dabei stellt in diesem Zusammenhang – im Gegensatz zu klassischen Peripheriedefinitionen – vorrangig nicht die geringe Bevölkerungsdichte und der Siedlungsstrukturtyp in Kombination mit defizitären Erreichbarkeiten, sondern das komplexe Zusammenwirken von demografischem Wandel, negativen und selektiv ausgeprägten Wanderungssalden in Kombination mit wirtschaftlichen Strukturbrüchen und transformationsbedingten Wandlungsprozessen die Kernproblematik dar. Wesentlich sind somit die aktuell und zukünftig dynamischen Faktoren mit trendsetzender Wirkung, insbesondere auch soziokulturelle Merkmale, die auf die Problemlösungsfähigkeit wesentlichen Einfluss ausüben (vgl. Gans 2005; Gans, Schmitz-Veltin 2006; auch Rosenfeld, Schlömer 2004; zur Veränderung der Peripherie-Definitionen vgl. Amt für Raumentwicklung 2005; Kahila, Lakso, Suutari 2006).

3 Pro und Kontra Gleichwertigkeit

Kann somit am Ziel der Gleichwertigkeit noch festgehalten werden? Bei einer Bejahung ist sicherzustellen, dass die mit solch einer „hochrangigen" Zielsetzung verknüpften Leitbildfunktionen umfassend erfüllt werden können. Insbesondere muss in diesem

Kontext zu erwarten sein, dass die Zielvorstellung zumindest tendenziell und langfristig durch den Einsatz strategisch-instrumenteller Ansätze erreicht werden kann.[2] Dazu sind in einem ersten Schritt – hier lediglich kursorisch möglich – die aktuellen Politiken, Pläne, Programme, die den aktuellen Herausforderungen entsprechen sollen, sowie die realen Raumentwicklungen und bestehenden Erfahrungen auf der Ebene der EU sowie die nationalstaatlichen Bemühungen in Europa auf unterschiedlichen Ebenen (Bund, Länder, Regionen, Kreise und Kommunen) auszuwerten und durch eigene Untersuchungen zu ergänzen. In einem zweiten Schritt werden die Argumente für die Beibehaltung des Gleichwertigkeitspostulates überprüft. Darauf folgen die Zusammenstellung der Kontra-Argumente sowie die darauf aufbauenden Schlussfolgerungen.

3.1 Zur Beibehaltung bestehender raumordnerischer Zielvorstellungen

Wesentliche Fürsprecher der Zielvorstellung „Gleichwertigkeit" lassen sich zum einen sowohl in der raumordnerischen Exekutive in Bund und Ländern als auch in der vorherrschenden wissenschaftlichen Position wiederfinden. (vgl. z. B. Beirat für Raumordnung 2005; BFAG, BBR, BMVBW 2005; BMVBS 2006; ARL 2006). Unterstützt wird dies durch die interessengeleitete Positionierung von Verbänden (vgl. z. B. Stegt 2006 für den Deutschen Landkreistag, ähnlich Müller, Hofbauer, Zellner 2007). Diese Akteure tragen somit das Ziel institutionell mit und beeinflussen dadurch wesentlich die räumliche Entwicklung.

So beinhalten nach mehrjähriger Diskussion (vgl. Adam, Göddecke-Stellmann, Heidbrink 2005; BFAG, BBR, BMVBW 2005) die von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland" (BMVBS 2006) neben dem Leitbild 1 „Wachstum und Innovation" im Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern" und im Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten" auch Aussagen zur Sicherung und Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Somit wird die im Bundesraumordnungsgesetz vorgegebene Zielvorstellung durch die Exekutive konzeptionell ausgefüllt.

Dabei werden „nach Raumtyp differenzierte Politikansätze", die verstärkte „Nutzung regionalspezifischer Kompetenzen und endogener Potenziale" sowie „Impulse für verbesserte Selbstorganisation" gefordert (vgl. BMVBS 2006). Für die ländlich geprägten, peripheren Regionen Nordostdeutschlands soll eine Stabilisierung, auch über die Etablierung von Netzwerken zu Wachstumsräumen, angestrebt werden. Während jedoch in der Regel für die großen und dynamischen Verdichtungsräume klar wachstumsorientierte Zielvorstellungen existieren, bleiben die eigenständigen Perspektive für die „Zwischenräume" bzw. nicht-zentralen Regionen, insbesondere für die ländlich-peripheren Regionen insgesamt eher unklar.

Auch in den Landesraumordnungsprogrammen und -plänen sowie regionalen Raumordnungsprogrammen bzw. Regionalplänen wird das Gleichwertigkeitsziel explizit benannt und durch Projekte und Maßnahmen untersetzt. Neben der formalen Landes- und Regionalplanung ist zudem eine große Vielfalt informeller Aktivitäten und Konzepte vorzufinden (integrierte regionale Handlungskonzepte, integrierte Stadtentwicklungskonzepte etc.). Durch sie werden jedoch in der Regel keine neuen Zielvorstellungen formuliert, sondern Wege zur Umsetzung aufgezeigt und initiiert. So beinhaltet beispielsweise das Entwicklungs- und Handlungskonzept der Euroregion Pomerania als

[2] Vgl. die Leitbildfunktionen bei Dehne 2005. Der Autor hält diese Ansprüche an ein aus der Interpretation sozialer Gerechtigkeit (Barlösius 2006) und dem Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung abgeleitetes Ziel (vgl. ARL 2006, S. 7) auch für inhaltlich gerechtfertigt.

Oberziel eine „gleichmäßige und ausgewogene Entwicklung der Region“ (DPU 1999: 161), wofür Wege zur Realisierung gesucht werden sollen.

Von wissenschaftlicher Seite betont insbesondere das Positionspapier der ARL (2006) zu gleichwertigen Lebensverhältnissen die Beibehaltung der Zielsetzung. Grundlage bildet hierfür zu Beginn des Papiers die Darstellung der neuen Herausforderungen „Wandel des Staatsverständnisses“, ‚Herausforderungen des demografischen Wandels’ sowie „Europäische Integration“ und „anhaltende Globalisierung der Ökonomie“. Nach einer Auseinandersetzung mit unterschiedlichen räumlichen Entwicklungstrends und -optionen wird eine mehrdimensionale Begründung für die Beibehaltung des Gleichwertigkeitsprinzips bei dessen gleichzeitiger Neuinterpretation dargelegt. Umfangreiche Handlungsempfehlungen konkretisieren die Ausführungen.

Die Beibehaltung des Gleichwertigkeitsprinzips wird demnach (vgl. ARL 2006: 6 f.) im Wesentlichen begründet mit

- dem grundgesetzlichen Verständnis der Bundesrepublik als Sozialstaat und Bundesstaat
- dem Verständnis von gleichwertigen Lebensverhältnissen als „Richtungsvorgabe“
- dem Einklang mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit
- dem raumordnerischen Wertekanon
- der Vereinbarkeit mit einem stärkeren Wettbewerbsföderalismus
- der Möglichkeit, auf die o. g. Herausforderungen adäquat zu reagieren durch eine begriffliche Neuinterpretation mit Betonung der Aspekte „Chancengleichheit, Konzentration, Vielfalt, Wettbewerb und Gestaltung von Schrumpfungsprozessen“ (ebenda).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich derzeit eine nicht unwesentliche und nicht unbedeutende Anzahl von Akteuren der Raumentwicklung für die Beibehaltung des Gleichwertigkeitsprinzips ausspricht. Nicht verwunderlich ist hierbei, dass insbesondere ein erheblicher Teil der Raumplanungsadministration in Deutschland am Gleichwertigkeitsziel festhält. Eine Abweichung würde bedeuten, einer im ROG gesetzlich fixierten Zielvorstellung zu widersprechen

3.2 Zur Neuausrichtung raumordnerischer Zielvorstellungen

Der dargestellten Pro-Argumentation kann durch mehrere Begründungslinien begegnet werden. Sie werden im Folgenden, nach den unterschiedlichen räumlichen Zuständigkeiten und Konkretisierungsgraden der Raumentwicklungspolitik differenziert, dargestellt.

3.2.1 Europäische Raumentwicklungspolitik

In der europäischen Raumentwicklungspolitik lassen sich im Vergleich zu den 1990er Jahren wesentliche Veränderungen mit Blick auf räumliche Zielvorstellungen erkennen. So führt der Beirat für Raumordnung (2005) aus, dass „auch auf der Grundlage einer modifizierten Lissabon-Strategie eine europäische Politik des territorialen Zusammenhaltes nicht den überkommenen deutschen Gleichwertigkeitsvorstellungen entsprechen wird“ (Beirat für Raumordnung 2005: 4). Während im EUREK (Europäische Kommission 1999) noch Ausgleichs- und Konzentrationsbemühungen eine gleichwertige Stellung einnehmen, wird mit der Neuausrichtung der EU-Strukturpolitik ab 2007 die Doppelstrategie einer großräumigen territorialen Kohäsion (vgl. Europäische Kommission

2004) und der Festlegung von zeitlichen und räumlichen Förderschwerpunkten etabliert. Dabei erhalten nur wenige, global wettbewerbsfähige Kernräume unter Zulassung interregionaler Disparitäten eine besondere Unterstützung. Großräumige Integration und regionale Fragmentierung werden als parallele Prozesse akzeptiert (Weith, Zillmer 2006). Zwar erhalten auch weiterhin strukturschwache Regionen (Zielgebiete) in erheblichem Umfang Unterstützung. Besondere Aufmerksamkeit erfahren jedoch, nicht zuletzt durch die Lissabon-Strategie, die Metropolregionen und deren Vernetzungen (TEN, Korridore; vgl. Nordregio 2005). In direkter Verbindung mit der Mittelverwendung steht die Frage nach der Höhe öffentlicher Mittelausgaben. In der EU wird auch unter der Zielvorstellung einer territorialen Kohäsion ein nicht unerhebliches Maß an Divergenz und Niveauunterschied der Peripherisierung bzw. Unterschiedlichkeit der Räume akzeptiert (das EU-Interventionslevel bei regionalpolitischen Maßnahmen liegt bei Abweichung unter 75 % des BIP-Durchschnittes).

Für die durch menschliche Nutzung wenig beeinträchtigen Räume soll komplementär dazu ein großflächiges Schutznetz etabliert werden (vgl. Konzept Natura 2000, FFH-Richtline). Unterstützt wird dies durch eine veränderte Agrarpolitik, durch die in der zweiten Säule die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben und Gemeinschaftsgütern realisiert wird.

Eine Ergänzung erfährt diese Neuausrichtung der Zielsetzung durch die im Mai 2007 verabschiedete Territoriale Agenda der EU. Zwar wird in dieser sehr allgemein den ländlichen und somit vermeintlich schwächeren Gebieten das gleiche Unterstützungsrecht zugesprochen sowie explizit der Zugang zu wissensbasierten Diensten gefordert. Zugleich wird jedoch eine potenzialorientierte Politik „für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze“ (EU 2007: 5) gefordert. Welche Räume dies vorrangig realisieren können, lässt sich unschwer erkennen.

3.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik

Bedingt durch die Föderalismusreform wird es in der Bundesrepublik zu einer verstärkten Ausprägung des Wettbewerbsföderalismus kommen (zur Übersicht vgl. Lachmut, Georgii, Borhanian 2006). Bestärkt wird dies durch mehrere Urteile des Bundesverfassungsgerichtes, die eine äußerst restriktive Auslegung der Erforderlichkeit von Ausgleichsbemühungen beinhalten (vgl. Beirat für Raumordnung 2005: 5). In Wechselbeziehung hierzu entwickelt sich in den letzten Jahren ein verändertes Staatsverständnis hin zum Gewährleistungsstaat (Heidbrink, Hirsch 2007; Schuppert 2007) mit einer stärkeren Betonung der Ermöglichung divergierender räumlicher Entwicklungsprozesse (Priebs 2004: 1).

Besondere Bedeutung erlangt diese Sichtweise durch das bereits ausgeführte Grundverständnis territorialer Kohäsion innerhalb der EU. Darunter wird ein Ausgleich verstanden, der zugleich auch wesentliche Unterschiede zwischen Teilräumen innerhalb der EU zulässt (s. o.) und somit die Frage nach der Erforderlichkeit des (bundesstaatlichen Ausgleichs-)Handelns unterstreicht.

3.2.3 Neuausrichtung der Raumplanung und Regionalpolitik in Deutschland

Landesplanung

Obgleich nicht explizit als Abweichung vom Gleichwertigkeitsprinzip benannt, lässt sich derzeit eine radikale Neuausrichtung des landespolitischen wie landesplanerischen Leitbildes im Land Brandenburg verfolgen (Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006). In Abkehr von der „Dezentralen Konzentration“ wurde als tragendes Prinzip nun

„Stärken stärken“ etabliert. Diese Ausrichtung wurde bereits zum zentralen Kennzeichen einer veränderten Wirtschaftsförderpolitik, die die Konzentration der Förderung auf Branchenschwerpunktorte in den Mittelpunkt stellt. Damit ist eine Abkehr von der vielfach kritisierten „Gießkannenpolitik“ erkennbar, obgleich keine völlige Konzentration der Mittelvergabe erfolgt (Abweichmöglichkeiten).

Zwar werden mit Blick auf die ländlich-peripheren Regionen die Zielvorstellungen:

- Potenziale in allen Teilräumen unterstützen und für die nachhaltige Entwicklung der gesamten Region einsetzen
- Polyzentralität sichern und nutzen
- Städte als Anker im Raum sichern
- Mobilität und Daseinsvorsorge auch in den dünn besiedelten Teilräumen sichern
- Unterstützung bei der Erschließung neuer Wachstumsfelder für ländliche Räume gewähren
- Sicherheit für alle gewährleisten
- Städte und ländliche Räume in ihren Qualitäten weiter entwickeln und Verantwortung für die Sicherung der Daseinsvorsorge in allen Teilen der Region gerecht werden

formuliert (Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006: 5 ff.). Im Kontext der bereits beschriebenen Dichotomie zwischen wirtschaftlich starken Zentren und ökologisch wirksamen Ausgleichsräumen sind jedoch auch die Ziele

- wirtschaftliche Entwicklung räumlich konzentrieren und in allen Teilräumen die vorhandenen Stärken stärken
- Landschafts- und Kulturräume der Region in ihrer Vielfalt erhalten, nutzen und gestalten
- intakte Umwelt erhalten

benannt (ebenda). Durch die Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms mit anschließender Erarbeitung eines Landesentwicklungsplanes (SenStadt, MIR, GL 2006; Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2007) erfolgte eine Konkretisierung dieser Zielvorstellungen.

Auch das Land Mecklenburg-Vorpommern hat mit einem neuen Landesraumentwicklungsprogramm auf die Herausforderungen reagiert. So wird die Überarbeitung des erstmals 1995 aufgestellten Programms auch mit den veränderten demografischen Verhältnissen begründet. Zwar wird die landesplanerische Zielsetzung bei Weitem nicht in solch starkem Maße wie im Land Brandenburg verändert. Gleichwohl erfolgen erste Veränderungsschritte wie die Straffung des Zentrale-Orte-Systems sowie die Definition von Entwicklungsschwerpunkten mit Bündelungsfunktion für die ländlichen Regionen (MABL 2005).

Regionalentwicklung

In den nordostdeutschen (Planungs-)Regionen lassen sich sowohl bei den Aktivitäten der (formalen) Regionalplanung als auch im Rahmen informell-konzeptioneller Ansätze Schritte zur Veränderung von Zielsetzungen erkennen. So hat die Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald die Zahl der ausgewiesenen zentralen Orte erheblich verringert (vgl. www.region-lausitz-spreewald.de/zos.htm). Durch die Internationale Bauausstellung

Fürst-Pückler-Land soll aus der durch den Braunkohleabbau geprägten Landschaft der Niederlausitz eine neue postindustrielle Kulturlandschaft entstehen. Die IBA fokussiert sich auf wenige Landschaftsinseln, in denen städtebauliche und landschaftliche Aktivitäten ergriffen werden (vgl. Weith 2002). Dies hat, dem strategischen Ansatz des perspektivischen Inkrementalismus folgend, die Entwicklung von Patchwork-Landschaften (zum Begriff vgl. BBR 2006) zur Folge.

Die Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming diskutiert im Rahmen des INTERREG-Projektes HINTERLAND explizit alternative Entwicklungspfade für periphere Gebiete. Im Rahmen von Szenarien werden verschiedene Entwicklungsoptionen auch jenseits einer ausgleichsorientierten Politik diskutiert (vgl. www.hinterlandinfo.net).

Auch in Mecklenburg-Vorpommern werden im Rahmen des Regionalmanagements strategische Überlegungen für die Neuausrichtung der Regionalentwicklung diskutiert. So werden beispielweise die Möglichkeiten zukünftiger Berufsschulstruktur und die medizinische Versorgungssituation erörtert. Gleichwohl sind die Ansätze im Vergleich zum Land Brandenburg weniger stark veränderungsorientiert.

Stadtumbau Ost

Einen wesentlichen Beitrag zur Diskussion und Neuausrichtung städtebaulicher Zielvorstellungen leisten derzeit die Aktivitäten im Rahmen des Stadtumbaus, insbesondere durch das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“.[3] Hier nutzen Städte wie z. B. Prenzlau oder Neustrelitz auf der Grundlage von Stadtentwicklungskonzepten die Möglichkeiten, leer stehenden Wohnraum durch Rückbau zu reduzieren und Aufwertungsmaßnahmen zu etablieren (vgl. auch Die Bundesregierung 2004; Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2006). Allein im Land Brandenburg kann bis zum Jahr 2009 mit den vorhandenen Fördermitteln der Abriss von circa 48.000 Wohnungen unterstützt werden (Schweineberger, Bußmann 2004: 9). Von Interesse ist hierbei, dass das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in diesem Kontext zwar im Rahmen städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen eine Rolle spielt, jedoch weit hinter den Abrissaktivitäten zur Herstellung eines wieder (wohnungsbaugesellschaftsadäquaten) Wohnungsmarktes in den Hintergrund rückt.

4 Leitbild- und Konzeptdiskussionen in anderen europäischen Ländern als Anregung

4.1 Zur Auswahl

Die Diskussion um Leitbilder für periphere Regionen kann durch die Auswertung der Aktivitäten in Regionen anderer Staaten weiterführende Impulse erhalten (methodischer Ansatz des internationalen Vergleichs). Für die Zulässigkeit von Vergleichen und die Übertragbarkeit von Lösungsansätzen ist zu beachten, dass die ausgewählten Regionen sich durch ähnliche Problemlagen wie die nordostdeutschen peripheren Regionen auszeichnen, über vergleichbare Ressourcenpotenziale und Entwicklungsoptionen verfügen und der politisch-administrative Kontext nicht bereits vorab eine Übertragbarkeit von Erkenntnissen ausschließt.

Hierzu soll im folgenden Kapitel die Politik für ländlich geprägte Peripherien der Nachbarstaaten Frankreich und Polen näher betrachtet werden. In beiden Ländern ist,

[3] Weitere, zum Teil in Verbindung eingesetzte Programme sind beispielsweise das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“ oder „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“.

wie z. B. in der Tschechischen Republik (vgl. Weith, Zillmer 2006) und den Niederlanden (vgl. Beirat für Raumordnung 2005), inzwischen eine stärker regional differenzierte Raumentwicklungspolitik etabliert. Für eine engere Regionsauswahl liefern die im Rahmen des Europäischen Einigungsprozesses erstellten regionalen Vergleiche im Rahmen der Regionalpolitik (Europäische Kommission 2002; Europäische Kommission 2003; Europäische Kommission 2004; ESPON 2005; ESPON 2006) eine gute Grundlage. Aus diesen werden im Folgenden Aussagen zur Lage im jeweiligen Nationalstaat, die Siedlungsdichte, die Entfernung zu großen Wachstumszentren, die Erreichbarkeit, demografische Situation, die wirtschaftliche Situation und Dynamik, die Performance mit Blick auf die Lissabon-Strategie sowie die Entwicklungsaktivitäten in diesem Bereich herangezogen, um komparable Regionen auszuwählen.

Mit Blick auf die benannten Kriterien kann für Frankreich neben anderen das im Folgenden näher betrachtete Gebiet der Auvergne als Vergleichsregion benannt werden. Die Grundlage für die folgenden Ausführungen liefert eine aktuell angefertigte Studie zur Auvergne (Stubbe 2006). Neben einer umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse wurde für deren Erstellung auch eine Zahl von leitfadengestützen Experteninterviews mit lokalen und regionalen Entscheidungsträgern und Verwaltungsexperten geführt.

Die „Mitte“ Frankreichs und damit auch die Auvergne und das Zentralmassiv gehören zu den Gebieten der sogenannten „Diagonale aride“. Diese Diagonale verläuft vom Süden Portugals bis nach Luxemburg quer durch Frankreich und verbindet europäische Regionen miteinander, die hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung benachteiligt sind (wie z. B. Gebirgsregionen oder extensiv genutzte Ebenen). Als Region Auvergne wird hier die Gebietskörperschaft verstanden. Im Zentralmassiv ist seit Anfang der 1980er Jahre ein Bevölkerungsrückgang zu beobachten (vgl. z. B. INSEE 2002; INSEE 2005), bedingt durch ein natürliches Bevölkerungsdefizit aufgrund des Rückgangs der Geburtenrate sowie durch Abwanderung. Es sind vor allem die ländlichen Regionen, die von diesem Verlust betroffen sind. Insbesondere die 18- bis 29-jährigen Bewohner wandern ab, sei es aus Studiengründen oder mangelndem Arbeitsplatzangebot (INSEE 2002: 7). Die Abnahme von jungen Paaren mit Kindern ist im Vergleich zum nationalen Niveau doppelt so stark, wenngleich sich in den südlichen Randgebieten (Languedoc-Roussillon, Midi-pyrénées, Aquitaine) Zuwanderungen von Familien, aber auch von Rentnern aus Paris, beobachten lassen (INSEE 2002). Letzteres verstärkt die Überalterung. Für das Jahr 2015 wird ein Defizit von minus 2,5 %, für 2030 ein Bevölkerungsverlust von bis zu 7,5 % prognostiziert (Stubbe 2006). Für Frankreich hingegen ist die Tendenz umgekehrt.

Für Polen zeichnen sich unter Nutzung der o. g. Kriterien und Datenquellen die nördlichen und östlichen Landesteile (Woiwodschaften Lubuskie, Zachodniopomorskie, Pomorskie, Warminsko-Mazurskie, Podlaskie, Lubelskie) als näher zu betrachtende Gebiete ab. Insbesondere die Vergleichbarkeit mit Blick auf zukünftige Entwicklungsoptionen lässt die beiden letztgenannten östlichen Regionen hinsichtlich des Vergleichs der Zieldiskussionen als wenig sinnvoll erscheinen. So wären, neben den nationalstaatlichen Zielformulierungen und -aktivitäten, die Woiwoidschaften Lubuskie (insbesondere der nördliche Teilbereich), Zachodniopomorskie und Pomorskie näher zu betrachten. Im Folgenden wird jedoch im Gegensatz zum Fallbeispiel aus Frankreich – insbesondere aus Gründen der Datenverfügbarkeit – keine vollständige Auswertung aller bestehenden leitbildhaften Vorstellungen erfolgen. Näher betrachtet werden lediglich einige für die Diskussion in Deutschland anregende Einzelaspekte.

4.2 Leitbilddiskussionen in Frankreich und für die Auvergne

4.2.1 Frankreich

Die französische Raumplanung hat sich nach dem zweiten Weltkrieg mehrere Jahrzehnte verteilungspolitische und ausgleichsorientierte Ziele gesetzt. Problemgebiete, wie z. B. die nördlichen Industrieregionen in den 1980er Jahren, wurden zusätzlich unterstützt (Pôle de Conversion). Seit den 1990er Jahren (Große Debatte um die Raumplanung 1993 und Folgende) wurden jedoch mit Blick auf Leitbilder und Ziele, wenn auch keine radikalen, so doch schrittweise Veränderungen herbeigeführt. Von zentraler Bedeutung ist in den 1990er Jahren – wie in der Bundesrepublik – die Neuorientierung am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Wenngleich der Anspruch nach „räumlicher Gerechtigkeit" (justice spatial) weiterhin im Zentrum einer Politik steht, die vergleichbare Möglichkeiten hinsichtlich Ausbildung, Einkommen, Arbeitsplatzangebot und Lebensqualität gewährleisten soll (vgl. Schéma des services collectifs, 1999), wurde allerdings der Begriff der „Gleichheit" (Égalité) durch den Begriff der Angemessenheit (Équité) abgelöst (Stubbe 2006 mit weiteren Quellen). Hinzu kommt eine Schritt für Schritt stärker etablierte Regionalisierung [Einführung des Contrat de Plan Etat Région (CPER) im Jahr 1993] in einem Land, in dem die räumliche Entwicklung der Metropole Paris, insbesondere als europäischer Wachstumskern, für die Entwicklung des gesamten Staates immer noch eine herausragende Stellung einnimmt.

Durch die Umbenennung des zentralen raumplanerischen Koordinationskomitees Comité interministériel pour l'aménagement et de développement du territoire (CIADT) in Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) wird deutlich, dass aktuell der ökonomische Wandel im Kontext der Globalisierung thematisiert wird, um die Wettbewerbsfähigkeit des französischen Staates zu stärken. Auch die interministerielle Raumplanungsbehörde (DATAR) hat einen erweiterten Zuständigkeitsbereich erhalten und ist in Délégation interministerielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) umbenannt worden. Die aktuellen Leitbilder der Regierungspolitik wurden 2006 formuliert und umfassen neben den Zielen territorialer Kohäsion und der ausgeglichenen Raumentwicklung für städtische und ländliche Räume explizit die Notwendigkeit der Berücksichtigung des ökonomischen Wandels (vgl. auch DATAR 2005: 2).

Neben der inhaltlichen Diskussion wurden seit dem Beginn der Dezentralisierungspolitik in den 1980er Jahren in Frankreich wesentliche organisatorische Neuerungen eingeführt. Forciert und unterstützt werden, nicht zuletzt aufgrund der hohen Zahl von über 36.000 Gemeinden, verschiedene Formen der interkommunalen Zusammenarbeit bis hin zum Zusammenschluss von Gemeinden. Eine neue überkommunale Organisationsform sind die sogenannten Projektregionen, die als räumliche Einheit mit geografischer, historischer, kultureller, wirtschaftlicher und sozialer Kohärenz gegründet werden können. Diese neue Planungseinheit verfügt damit in der Regel über eine stärkere gemeinsame Identifikation und eignet sich besser, die Zusammenarbeit lokaler Akteure im Sinne einer gelungenen Regionalentwicklung voranzutreiben. Projektregionen sind einerseits die Pays, aber auch Stadtgebiete (Agglomerations), Städtenetze und Regionalparks. Es handelt sich hierbei um keine weitere Verwaltungseinheit, sondern einen Raum, in dem sich Gemeinden oder Kommunalverbände, sozio-professionelle Organisationen, Unternehmen und Vereine zu einem Projekt mit dem Interesse der Regionalentwicklung zusammenschließen. Die Projektregionen mit ihren Projektträgern sollen vor allem dazu dienen, lokale Initiativen anzuregen und zu unterstützen.

Zudem nehmen Vertragsabsprachen zwischen der nationalen und regionalen Politik (Contrat de Plan Etat Region) einen zentralen Platz ein. Für die Umsetzung der – hier nationalstaatlichen – Politik kommt es dabei nicht nur zu Aushandlungs-, sondern zugleich auch zu Rückkopplungsprozessen. Diesem Kofinanzierungsvertrag geht auf regionaler Ebene zunächst die Erstellung eigener Zielvorstellungen voraus. Je nach regionalen Gegebenheiten und Bedürfnissen werden diese Zielvorstellungen durch den Conseil Regional und seine Fachkommissionen (commissions permanentes) nach einzelnen Themenbereichen erarbeitet, um dann in Absprache mit dem Regionspräfekten ein Gesamtleitbild für die Region [den SRADT (Schéma régional d'aménagement et de développement territorial 2000–2006)] zu erstellen. Dieses bildet wiederum die Basis für die Verhandlungen mit dem Staat, den Contrat de Plan. Entsprechend verläuft der gleiche Vorgang auf staatlicher Seite: zunächst werden für die jeweilige Region und unter Berücksichtigung ihrer speziellen Gegebenheiten Zielvorstellungen formuliert (PASER, Projet d'Action Stratégique de l'Etat en Region d'Auvergne), die dann als Basis für die Verhandlungen mit der Region dienen.

Die beiden beschriebenen organisatorischen Neuerungen treten dabei auch in Kombination auf. So hat der CPER 2006 zwischen dem französischen Staat und der Region Auvergne (CPER 2000–2006) ein eigenes Budget für die Projektregion vorgesehen (volet territorial des contrat de Plan Etat-region d'Auvergne). Erreicht wird damit insgesamt eine stärkere Differenzierung zwischen den Regionen sowie ein stärkeres Maß an eigenständiger Definition notwendiger Unterstützung durch die Regionen.

4.2.2 Auvergne

Auch in der Auvergne ist in den 1970er Jahren die speziell für die Gebirgsregionen geschaffene Organisationsstruktur der Kommissariate eingerichtet worden. Damaliges Ziel war explizit die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Stubbe 2006). Die Kommissariate sind inzwischen für die Umsetzung des CPER als Ziel- und Projektvereinbarung sowie der europäischen Regionalpolitik (hier vor allem die Ziel-2-Förderung) zuständig. Leitbilder und Ziele werden durch das Komitee des Zentralmassivs verabschiedet und orientieren sich – auch finanzierungs- und abstimmungsbedingt – wesentlich stärker als die deutsche Raumplanung an regionalpolitischen Vorgaben. Dies umso mehr, da das Kommissariat gleichzeitig über die L'ADIMAC (L'association pour le Développement Industriel et Economique du Massif central et du Centre) für die Wirtschaftsentwicklung zuständig zeichnet. Somit werden auch die Ziele des Schéma interregional (interregionales Leitbild) gut nachvollziehbar, das darauf setzt, die junge, aktive Bevölkerung in der Auvergne zu halten und neue Aktivitäten, insbesondere gewerblicher Art, anzuziehen. Innovationen, die Entwicklung von Exzellenzzentren (Pôles d'excellence) und die Aufnahme von Hochschulabgängern sollen unterstützt werden.

Gleiches gilt auch für die Leitbilder, die von der Region erstellt werden. Zwar wurde im SRADT immer noch ein Aufschließen der Region an den Landesdurchschnitt angestrebt und besonderer Wert auf die Verbesserung der Erreichbarkeit gesetzt (Einsatz von 378,5 Mio. Euro Finanzmittel; Stubbe 2006). Zugleich konstatiert das SGAR (Secrétariat général aux affaires régionales – regionale staatliche Vertretung), dass sich inzwischen Clermont zu einem Wachstumskern entwickelt habe, es jedoch besser sei, einen Wachstumskern zu haben und die ländliche Peripherie aufzugeben, als dass eine allgemeine Abwanderung in die Nachbarregionen, besonders nach Lyon erfolge.

Für die zukünftigen Entwicklungen steht als Leitbild die „demografische Rückeroberung" (la reconquête démographique) im Mittelpunkt. Gegenüber 2000–2006 haben sich die Prioritäten verschoben. Nicht die regionale Erreichbarkeit ist besonders bedeutsam,

sondern die Frage der Attraktivität der Region für die existierende und zukünftige Bevölkerung. Mittels einer Politik, die auf konkreten Projekten aufbaut, wird einerseits regionale Diversität und andererseits Bürgernähe angestrebt. Dies soll mit dem Ziel erfolgen, die Qualität lokaler Ressourcen zu stärken, ein größeres Dienstleistungsangebot zu entwickeln und die Umwelt des Lebensraums zu schützen. Allerdings wird hierbei teilweise auch eine Angebotspolitik vertreten. Um Bevölkerung anzuziehen, soll ein Angebot erstellt werden, das den Bedürfnissen der Bevölkerung entspricht und sowohl berufliche wie familiäre Aspekte umfasst. Aber auch die Ankunft „junger" Rentner wird als Quelle für Regionalentwicklung betrachtet: neue Kaufkraft, Erhalt des lokalen Handels, Wiederbelebung ländlicher Ortschaften, Neuentwicklung von Dienstleistungen für ältere Personen, Wellness und Gesundheitstourismus sind als mögliche positive Folgen benannt.

Zusammenfassend lässt sich für Frankreich die zwar formale Beibehaltung des Gleichwertigkeitszieles benennen. Faktisch wird den regionalen Leistungsfähigkeiten und der begrenzten Wirksamkeit von ausgleichsorientierten Politikansätzen stärker als bislang Rechnung getragen. Diese bereits erkennbaren Veränderungen in der Ausrichtung der Raumentwicklungspolitiken sind insofern von besonderem Interesse, als sich bereits aktuell im interregionalen europäischen Vergleich eine Verstärkung der Disparitäten zwischen Wachstums- und Schrumpfungsräumen sowie Zentren und Peripherieräumen erkennen lässt (vgl. Europäische Kommission 2002; Schön 2006).

4.3 Leitbilddiskussionen für Polen und die Woiwodschaften

In Polen bestehen bereits seit Ende des zweiten Weltkrieges Diskussionen um die Ausrichtung räumlicher Leitbilder. Während in den 50er- und 60er Jahren eine „gleichförmigen Verteilung der Produktivkräfte" (Korcelli 1998) angestrebt wurde, erfolgte in den 1970er Jahren aufgrund der überdeutlichen Fakten bezüglich der Nichtrealisierbarkeit dieses Zieles die Abkehr mit dem inhaltlichen Argument der Betonung von Urbanisierungs-, Größen- und Agglomerationsvorteilen (Korcelli 1998). Mit dem Nationalplan der Landesentwicklung wurde bis 1990 eine polyzentrische, in gewisser Weise den Status quo widerspiegelnde Entwicklung angestrebt (vgl. auch Kozak 2000).

Aktuell bildet in Polen sowohl über die Festlegungen in der Verfassung, durch die Einbindung in die Europäische Union sowie in der nationalen Gesetzgebung (Raumplanungsgesetz von 2003) das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung die Grundlage auch für räumliche Entwicklungsprozesse. Nachhaltige regionale Entwicklung wird zudem explizit als Ziel der staatlichen Regionalpolitik angesehen (Jakubowski, Michalowski 2004: 135). Dies wird wohl, wie im Raumplanungsgesetz verankert, auch aktuell noch im Sinne eines Disparitätenausgleiches interpretiert (Jakubowski, Michalowski 2004: 135). Diese Ausgleichsorientierung findet sich auch teilweise noch in den Raumordnungsplänen einzelner Woiwodschaften (ebenda: 140).

Seit den politischen Veränderungen Ende der 1980er Jahre zeigten sich jedoch relativ rasch deutliche Unterschiede in den faktischen Entwicklungsdynamiken der Regionen. Bereits seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde deshalb in der Landespolitik eine Tendenz zur Konzentration auf die multifunktionalen Zentren und auf die international bedeutsamen Achsen diskutiert (Grimm 1998: 143; zur Diskussion vgl. auch Gorzelak 2001: 748).

Inzwischen lassen sich daran anknüpfend Veränderungen hinsichtlich der Ausrichtung nationalstaatlicher, regionalpolitischer und raumplanerischer Überlegungen, auch in den regionalen Entwicklungsstrategien der Woiwodschaften, erkennen. Im Kontext der Diskussion über europäische Metropolregionen und einer globalen Wettbewerbsfä-

higkeit polnischer Regionen werden räumliche Schwerpunktsetzungen, sowohl im Sinne der Konzentration auf große Zentren als auch auf einen polnischen Kernraum, diskutiert (Bansky 2006). Teil dessen ist die Erörterung der Polarisierung und Peripherisierung außermetropolitaner Räume. Dies geht einher mit der Frage, ob nicht Effizienz- vor Gleichwertigkeitszielsetzungen zu stellen sind (vgl. auch Grosse 2006).

In der Nationalen Entwicklungsstrategie von 2006, als querschnittsorientiertes Dokument zentrale Grundlage für die weitere Raumentwicklungspolitik Polens, wird insbesondere der Entwicklung der wirtschaftlichen Situation Polens ein großes Gewicht beigemessen. Die Entwicklung hin zu einer wissensbasierten Ökonomie (Ministry of Development 2006: 21 f.) unter Wahrung der natürlichen Ressourcen impliziert eine stärkere Differenzierung räumlicher Entwicklungsprozesse. Zwar wird explizit die Entwicklung ländlich-geprägter Räume, insbesondere solcher mit starken „Entwicklungsrückständen", gefordert (Ministry of Development 2006: 52 f.). Die beschriebenen verschiedenen Arten staatlicher Hilfe sollen jedoch insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit dieser Räume stärken (auch durch Infrastruktur- und Bildungspolitik). Zudem werden explizit unterschiedliche Entwicklungsansätze für die unterschiedlichen Woiwodschaften dargestellt.

Dies deckt sich mit den stärker entwicklungs- denn ausgleichsorientierten Diskussionen in den Woiwodschaften. So stellt die Entwicklungsstrategie für die Region Lubuskie (Governors Office 2000) neben der territorialen Konsistenz durch infrastrukturelle Entwicklungen und interkommunale Kooperation als zentrale Herausforderungen die Themenbereiche Bildung und Innovation (inkl. Innovationsnetzwerken) sowie die Umweltvorsorge in den Mittelpunkt (Governors Office 2000: 17). Dabei werden auch gezielt Akteure außerhalb der Verwaltung für die Diskussion und Umsetzung von Zielvorstellungen angesprochen (Governors Office 2000: 20) und es wird die Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen angemahnt (Governors Office 2000: 44). Somit wird gezielt auf die Veränderungsfähigkeit der regionalen Situation abgezielt, das Ziel der Gleichwertigkeit rückt in den Hintergrund. Diese Entwicklung deckt sich auch mit Diskussionen über die Zukunft ländlicher Räume. Neben einer Stärkung der – EU-weit forcierten – Multifunktionalität ländlicher Räume sollen insbesondere Bottom-up-Initiativen (auch gefördert durch LEADER+) neue Entwicklungsoptionen für die ländlichen Räume eröffnen (Ministry of Agriculture and Rural Development 2004: 36 ff.).

Insgesamt lässt sich somit auch für Polen eine stärkere Betonung der regionalen Entwicklungsfähigkeit erkennen. (National-)Staatliche Politik soll das Ziel eines regional eigenständigen Weges unterstützen.

5 Konsequenzen für Leitbilder und Ziele: Für eine Neuinterpretation des Nachhaltigkeitspostulats

Die Darstellung der Veränderungen in der europäischen Raumentwicklungspolitik und in den Politiken europäischer Nachbarländer sowie die unzureichenden Lösungsansätze für die Probleme in den ländlich geprägten peripheren Regionen machen ein grundsätzliches Nachdenken über Leitbilder und Ziele der Raumplanung und Raumentwicklung in Deutschland notwendig. Trotz der Dimension des Wandlungsbedarfs lässt sich bislang eine Veränderung des Leitbildes der räumlichen Entwicklung nicht ableiten. Die *nachhaltige Raumentwicklung* als das nicht zuletzt im ROG § 1 gesetzlich festgehaltene

Leitbild stellt eine weiterhin allgemein akzeptierte, aktivierend, innovierend und koordinierend wirkende normative Zukunftsvorstellung dar.[4]

Dies gilt im Gegensatz dazu jedoch nicht mehr für die Konkretisierung bzw. die Interpretation des Leitbildes, das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Dieses kann – wie im Folgenden ausgeführt – mit dem Leitbild nicht mehr in Einklang gebracht werden und widerspricht wesentlichen Eigenschaften von leitbildhaften Zielvorstellungen (zur Gegenposition s. o., ARL 2006).[5] Die Diskussion um eine Aufrecherhaltung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse für ländlich geprägte periphere Regionen wird bereits nicht nur direkt oder indirekt vielfach geführt, sondern in einigen Regionen bereits faktisch aufgegeben. Insbesondere die Entwicklungen in der EU-Regionalpolitik, in Frankreich und Polen sowie teilweise auch im Land Brandenburg zeigen dies.

Die fehlende oder zumindest schwindende Akzeptanz des Gleichwertigkeitsprinzips lässt sich grundsätzlich darauf zurückführen, dass damit nicht mehr den zentralen Herausforderungen der Raumentwicklung adäquat begegnet wird. So liefert das Gleichwertigkeitsprinzip zwar Antworten auf Wandel „vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Gewährleistungs- und Verantwortungsstaat“ (ARL 2006: 3; auch Heidbrink, Hirsch 2007; Schuppert 2007), nicht aber auf „die Europäische Integration und auf die Auswirkungen des demografischen Wandels“ (ebenda). Auf wesentlich weitergehende, hier lediglich schlagwortartig darstellbare Herausforderungen, bei denen die genannten Punkte lediglich einen Teilaspekt darstellen, liefert es jedoch keine Antworten. Zu nennen sind hier zum einen der Wandel zu einem wettbewerbsorientierten Staatsmodell (Wettbewerbsföderalismus; vgl. Beirat für Raumordnung 2005) sowie einer stärker individualisierten Gesellschaft (Mindeststandards in der Risikogesellschaft). Zum anderen stellt sich auf europäischer Ebene wesentlich konkreter als die Frage nach einer „Integration“ (ARL 2006: 3) die nach deren Ausgestaltung durch territoriale Kohäsion, mit der Disparitäten offensichtlich explizit akzeptiert werden. Hinzu kommt, dass die Dimensionen der Peripherisierung auf europäischer Ebene (vgl. z. B. Europäische Kommission 2004; Kahila, Lakso, Suutari 2006) sowie die zugrunde liegenden Mechanismen in wissensbasierten Ökonomien (vgl. z. B. Copus 2001) keinerlei Reflexion erfahren.

Die dauerhafte Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Zustand, der durch die Erfüllung von gesellschaftlich legitimierten Ausstattungsmerkmalen gekennzeichnet ist (s. o.), wird zudem nicht nur auf Dauer grundsätzlich finanziell nicht realisierbar sein. Allein eine Betrachtung der Größendimensionen von Problemstellungen (Arbeitsplatzdefizite, quantitative wie qualitative Bevölkerungsverluste, Kosten bei Infrastruktur- und Mobilitätsangeboten) verweist auf die Grenzen dieser Möglichkeiten.

Eine zusätzliche Erhöhung der Ausgaben verbietet sich bereits aus Gründen bestehender Haushaltsdefizite und der Notwendigkeit der Beachtung intergenerationeller Gerechtigkeit. Für eine Nutzung bestehender Finanzen ist in diesem Kontext von besonderer Bedeutung, dass die zur Erreichung der Gleichwertigkeit eingesetzten Mittel in erheblichem Maße für nachholende Mittelausstattungen verausgabt, jedoch nicht für die Unterstützung technologischer oder sozialer Innovationen oder zumindest qualitativ überdurchschnittlicheR Leistungserbringung (regional mögliche Exzellenz der räumlichen Funktionswahrnehmung) verwendet werden. Das Festhalten an zentralörtlichen Versorgungslösungen (vgl. ARL 2006: 11) verhindert das Nachdenken über alternative

[4] Dies entspricht den Leitbildfunktionen (vgl. Dehne 2005).

[5] Zur verfassungsrechtlichen Konformität dieser Position vgl. Barlösius 2006 mit weiteren Quellen.

Formen der adäquaten regionalen Leistungs- bzw. Funktionserbringung (Bildung, Mobilität etc.).

Zugleich besteht in den hier näher betrachteten ländlichgeprägten Peripherien zugleich das Problem, dass die für Veränderung und Innovation notwendigen Akteure oftmals die Regionen bereits verlassen haben und auch nicht mehr zurückkehren (Regionen ohne Macher). Der Verlust junger intelligenter und innovativer Regionsbewohner in Nordostdeutschland (vgl. z. B. Weiß 2002) ist nicht durch Transferleistungen ausgleichbar. Finanztransfers entfalten somit keine innovative Wirkung. Einher geht dies mit der fehlenden Aktivierungswirkung von Gleichwertigkeitspolitik. Durch sie wird die ideelle und mentale Veränderungsbereitschaft vor Ort geschwächt und der ohnehin schwierige Anpassungsprozess blockiert, da auf externe Unterstützung statt auf Eigeninitiative aufgebaut wird (Subventionsmentalität). Hier gilt es, nicht nur für die verbliebene Bevölkerung ein Ausgleichsziel zu erreichen, sondern Veränderungen zu induzieren, die eine Entwicklungsoption in diesen Räumen nicht ausschließen (Aktivierungsfunktion im Gewährleistungsstaat; vgl. Heidbrink, Hirsch 2007: 17, 19).

Auch die oftmals als Kompensation für die negative Arbeitsmarktsituation angeführte hohe Umweltqualität und „dörfliche Gemeinschaft" kann nur in manchen Regionsteilen als teilweiser Ausgleich der Lebensqualität dienen. In vielen Klein- und Mittelstädten wie Dörfern lassen sich inzwischen hohe Leerstände bei Wohnen und Gewerbe vorfinden. Große brachliegende, ehemals für die Landwirtschaft genutzte Hofflächen oder Militärbrachen kennzeichnen vielfach die Regionen. Gleichzeitig steigt die Pro-Kopf-Flächeninanspruchnahme (Neuinanspruchnahme statt Flächenrecycling; vgl. Petra Kelly Stiftung 2004; FH Nordhausen, Bauhausuniversität Weimar 2005), durch stärkeres MIV-Aufkommen (fehlender ÖPNV) wachsen die Konflikte in Zeiten des Klimawandels. Hinzu kommt die Tendenz, in sensiblen Räumen belastende Großprojekte zu etablieren.

Die Betrachtung der allgemeinen Politik und der speziellen Nachhaltigkeitskriterien von Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes eröffnen – insbesondere für Schrumpfungsregionen – die Frage, wer bei rückläufigen Haushaltsmitteln (s. o.) mit den vorhandenen Mitteln zielgerichteter und wirkungsvoller umgehen wird und zumindest die gleichen Entwicklungsimpulse setzen kann. Dies sind in der Regel nicht die Bezieher von Ausgleichsleistungen. Aus Transaktionskostensicht ineffizient ist zudem eine weitere Aufrechterhaltung der Gegensätzlichkeit von europäischer Raumentwicklungspolitik und deutscher Raumordnungspolitik. Hier bieten sich, auch beim Blick auf die europäischen Nachbarn (s. o.), erhebliche Effizienzpotenziale. Mit Blick auf das Effizienzprinzip stellt sich zudem die Frage, inwieweit durch den Einsatz öffentlicher Mittel alle möglichen Nutzungsoptionen für ländlich-periphere Regionen offenzuhalten sind, da dadurch erhebliche intragenerative und interregionale Belastungen entstehen (z. B. Kosten von Infrastruktureinrichtungen und deren Nutzung).

Ergänzend muss noch darauf hingewiesen werden, dass die für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Leitbildern und Programmen vielfach benannten „Verantwortungsgemeinschaften" (vgl. z. B. BMVBS 2006) nur unter der Voraussetzung der Erwirtschaftung von Wachstumsüberschüssen möglich sein werden. In Schrumpfungsregionen, in denen auch die bestehenden zentralen Orte bereits massive Problemlagen aufweisen (s. o.), muss dieser Ansatz als wenig erfolgversprechend angesehen werden. Kooperation und Partnerschaft sind in der Regel keine akzeptierten Politikansätze in Schrumpfungsregionen.

All diese Veränderungen machen es notwendig, nicht nur auf der Instrumenten- und Maßnahmenebene über Veränderungen nachzudenken, sondern mit Blick auf das Leit-

bild der nachhaltigen Raumentwicklung eine generelle Neuausrichtung der Konkretisierung dessen anzustreben. Im Gegensatz zu den oftmals geäußerten Befürchtungen, bei der Aufgabe des Gleichwertigkeitszieles würden insbesondere die peripheren Regionen ausschließlich einer passiven Sanierung oder „Verelendung“ überlassen, eröffnet eine Neuausrichtung der Raumpolitik für diese Regionen Entwicklungsoptionen, wenn gezielt deren *Veränderungsfähigkeit* unterstützt wird (vgl. auch Heidbrink, Hirsch 2007: 19; Schuppert 2007: 478). Dazu sind einerseits regionale Mindeststandards zu gewährleisten, zum anderen die eigenständigen Funktionen und Veränderungsoptionen dieser Räume – unabhängig von der Ausgleichsleistung für die metropolitanen Zentrenräume – zu definieren. Als solche regionalen Mindeststandards, die von staatlicher Seite aus gewährleistet bleiben müssen, gelten Bildung, öffentliche Sicherheit, Umweltqualität und Kulturlandschaftsentwicklung, öffentliche Mobilität und ein kulturelles Angebot (vgl. Hahne 2005; Hübler 2005; auch Weith 2006 mit weiterführenden Präzisierungen).

Dies betrifft insbesondere

- die Ermöglichung von wohnortnaher Bildung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen (z. B. durch die Entwicklung einer dezentralen Bildungsversorgung wie z. B. die „Kleine Grundschule“)
- die Sicherung beruflicher Bildungsangebote (Fachkräftequalifizierung) sowie die Unterstützung des Auf- und Ausbaus regionalisierter Wertschöpfungsketten und der sie unterstützenden Netzwerkstrukturen (z. B. in der Energiewirtschaft)
- die Sicherstellung medizinischer Versorgung (z. B. durch Kombination ambulant-stationärer und mobiler Angebote und technologischer Unterstützung beim Informationsmanagement bei E-Health-Angeboten)
- die Gewährleistung öffentlicher Sicherheitsstrukturen (polizeiliche Präsenz, akzeptable Einsatzzeiten bei Feuerwehr und Rettungsdiensten)
- die Sicherstellung von Mobilitätsangeboten jenseits des MIV (vgl. auch Heinze 2006)
- die Gewährleistung von Umweltstandards bei dezentralen Ver- und Entsorgungssystemen (z. B. bei der Abwasserbehandlung)

Neben der Gewährleistung von Mindeststandards kommt für die zukünftige Entwicklung peripherer Regionen Nordostdeutschlands die Definition ihrer eigenständigen Rolle und Funktion eine zentrale Bedeutung zu (s. u.). Bislang werden diese Regionen vorrangig als Lieferanten von Humankapital für größere Zentren, als Erbringer von Ausgleichsleistungen (Erholung, Regeneration der Wasserressourcen) oder als Räume für flächenintensive (z. B. Landwirtschaft) oder nicht produktive Leistungen (z. B. Naturschutz) angesehen.

6 Schlussfolgerungen für die Raumentwicklungspolitik in Nordostdeutschland

Eine Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten zur Unterstützung der Veränderungsfähigkeit sowie der Entwicklung und Stärkung eigenständiger Funktionen kann in einem ersten Schritt im Rahmen einer Leitbilddiskussion um den jeweiligen „passfähigen“ Regionalentwickungsansatz für nichtmetropolitane „Zwischenregionen“ geführt werden. In Abkehr vom Ausgleichziel wäre zu fragen, inwieweit eine Neudefinition der Funktionen peripherer Regionen jeweils möglich ist. Anregungen hierfür liefert die Diskussion um die Entwicklung alternativer Kulturlandschaftstypen im Sinne einer positiven Funktionsbesetzung ländlich-peripherer Regionen (vgl. BMVBW, BBR 2005). Be-

nannt werden dort – weit entfernt vom Gleichwertigkeitsdenken – für diese Räume die Entstehung alternativer Freizeitnutzungen im Wechsel mit großflächigen Sukzessionsarealen in historisierten Industrielandschaften, Bilder von temporären Zwischen- und Hybridlandschaften (Umbaulandschaften) bis zur Vorstellung von großräumigen Energiewirtschaftslandschaften.

Dies macht zugleich deutlich, dass auch mittelfristig die raumordnerische Vorstellung einer Ermöglichung ausgeglichener Funktionsräume für die Schrumpfungsregionen Nordostdeutschlands unwahrscheinlich ist. In Abkehr von dieser Konzeption kann in der formalen Raumplanung verstärkt das Konzept der funktionsräumlichen Arbeitsteilung, bezogen auf Bundesländer und Regionen, genutzt und weiterentwickelt werden.[6] Dies ermöglicht zum einen in Teilregionen die Nutzung komparativer Vorteile und Schwerpunktsetzungen (Clusterentwicklung) ohne die Notwendigkeit ausgleichender Interventionen in anderen Teilräumen. Zum anderen wird die Etablierung großflächiger Nichtnutzungen jenseits von Schutzgebieten wesentlich unproblematischer realisierbar. Zugleich lösen sich dadurch die landes- und regionalplanerischen Widersprüche zwischen einer Ausgleichsorientierung einerseits und einer durch Großprojekte (wie z. B. den Flughafen BBI) notwendigen Schwerpunktsetzung anderseits auf (vgl. hierzu Hübler 2005a: FN. 23). Auf die Ausweisung Zentraler Orte könnte ganz verzichtet werden (s. o.). Im Rahmen des Gegenstromprinzips sollte dieser Impuls an die Bundesraumordnung weitergegeben werden.

Um für die hier näher betrachteten Regionen eine eigene Perspektive zu entwickeln, sind deren eigenständige Funktionen im Rahmen umsetzungsbezogener Konzepte und Projekte besonders zu betonen. Als Beispiel seien für die ländlich geprägten peripheren Regionen Nordostdeutschlands deren besondere Rolle und Funktion für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der deutsch-polnischen Grenze zu benennen (vgl. allgemein IfL, IÖR, IRS, ARL 2006; Knippschild 2006; Dehne, Okon 2006). So lassen sich in den Doppelstädten an der Grenze (Frankfurt/Oder–Slubice; Guben–Gubin) – in unterschiedlicher Intensität – von der Formulierung grenzüberschreitender Zielvorstellungen über die Entwicklung eigenständiger institutioneller Strukturen und Organisationsformen (Euroregionen) bis zur Umsetzung von Projekten (z. B. gemeinsame Kläranlage Guben/Gubin) bereits vielfältige Aktivitäten erkennen. Über diese Kooperationen liefern sie zugleich einen spezifischen Beitrag zur nachhaltigen Regionalentwicklung. Am offensichtlichsten sind diese Potenziale bei den Möglichkeiten zur Erhöhung der Ressourceneffizienz durch die gemeinsame Nutzung von Flächen (z. B. für Gewerbe) und bestehenden Immobilien (Wohnen), die Entwicklung von Infrastrukturen (Abwasser) und dem grenzüberschreitenden ÖPNV-Einsatz. Dadurch können zugleich die klassischen Probleme grenzüberschreitender Zusammenarbeit wie Belastungen aus der Geschichte, unterschiedliche Sprache und Mentalitäten, unklare institutionelle (rechtliche) Rahmenbedingungen sowie fehlende Zielvorstellungen reduziert werden.

Für die Realisierung einer auf eigenständige Perspektiven und Veränderungsfähigkeit setzenden Raumentwicklungspolitik in ländlich geprägten peripheren Regionen, die insbesondere die regionalen demografischen wie ökonomischen Problemlagen aufgreift, sind zudem auch Veränderungen im Umsetzungsinstrumentarium notwendig.

Vorab sei betont, dass – wenn auch in veränderter Form – auch in Zukunft der Einsatz europäischer Fördermittel einen erheblichen Beitrag zur Realisierung raumbezogener

[6] Angeknüpft werden kann bei dieser Auseinandersetzung an die bereits in den 1970er/80er Jahren in der alten Bundesrepublik geführten Diskussionen zur funktionsräumlichen Arbeitsteilung (vgl. bspw. Ernst, Thoss 1977, Hübler 1980; ARL 1985; ARL 1986).

Zielvorstellungen leisten wird. So ist auch weiterhin damit zu rechnen, dass zur Unterstützung von Aktivitäten in den ländlich geprägten peripheren Regionen die EU über die Agrarpolitik rund ein Drittel ihres Budgets verausgaben und dies durch bundes- wie landespolitische Finanzmittel, z. B. für die Kulturlandschaftsentwicklung, flankiert werden wird. Mit Blick auf die Mittelverwendung stellt sich jedoch die Frage, ob diese lediglich dazu genutzt werden, um Vorstellungen aus der Vergangenheit in die nächsten Jahre hinüberzuretten, oder neue Ansätze regionaler Entwicklungsprozesse in diesen Räumen zu unterstützen.

Die Ausführungen zu Polen und Frankreich zeigen, dass eine wesentlich stärkere Kopplung von Regionalpolitik und Raumplanung möglich ist (Steigerung von Effektivität und Effizienz), ohne Raumordnungspolitik grundsätzlich aufzugeben. Wie das Beispiel Frankreich zeigt, kann dies, dem deutschen Gegenstromprinzip entsprechend, auch über intensive Aushandlungsprozesse organisiert werden (CPER, Projektregionen).

Zugleich lassen sich die für Veränderungsprozesse notwendigen Aktivierungsansätze nur schwer im Rahmen der „klassischen" Landes- und Regionalplanung realisieren. Einen alternativen Ansatz bieten die Diskussionen um netzwerkbasierte Regional Governance-Ansätze (vgl. Kuhn 2001; Shaw 2002; Weith 2003; Adamschek, Pröhl 2003; Fürst, Knieling, Danielzyk 2003; Fürst 2003; Frey 2003; Einig et al. 2005), da sie insbesondere auch zivilgesellschaftliche Aktivitäten in eigenständige Regionsentwicklungen einbinden. Das in diesem Kontext benannte Regionalmanagement kann als wesentlicher strategischer Ansatz genutzt werden. Besondere Beachtung verdienen die Erfahrungen aus den Aktivitäten des Programms *Regionen Aktiv* (vgl. Tränker 2006) sowie LEADER+ (vgl. auch OECD 2006). Die Programme setzen erfolgreich auf die Eigeninitiative der Akteure und Lernprozesse in den Regionen. Unterstützt werden, auf der Basis regionaler Entwicklungskonzepte, die Vernetzung von Akteuren und organisatorische Innovationen, auch über den Wettbewerb um beste Projekte. Dabei wird der durch den Wettbewerbsföderalismus und Wettbewerbsmodelle in der Raumentwicklung bestehende Außenimpuls in einen aktivierenden Innenimpuls umgesetzt. Dies unterstützt zudem die Entwicklung qualitativ hochwertiger Funktionserbringung (z. B. bei Bildung und Gesundheit).

Weitere Möglichkeiten eröffnet der in verschiedenen Umbauregionen in Bauausstellungen benutzte Ansatz des perspektivischen Inkrementalismus (IBA Emscher, IBA Fürst-Pückler-Land, IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt). Hierdurch lassen sich innovative Einzelprojekte mit einer veränderungsorientierten Gesamtvision verbinden.

Im Rahmen umsetzungsorientierter Projekte sind auch neue Formen des Angebotes (Prozessmanagements und Organisationsentwicklung) zu realisieren (vgl. allgemein Winkler-Kühlken 2003: 783; Danielzyk, Winkel 2003: 132 f.; BBR 2005). So kann die Gewährleistung von Mobilität und Erreichbarkeit in den Regionen durch neuartige Angebotsformen ermöglicht werden (vgl. die Modellprojekte IMPULS 2005, mobikult, Carlos), wenn hierauf der öffentliche Mitteleinsatz mit konzentriert wird.

Die skizzierten Anforderungen zeigen insgesamt, dass sowohl die Raumplanung als auch die Fachpolitiken und Fachplanungen vor erheblichem Veränderungsbedarf stehen. Erste Schritte in diese Richtung wären im Rahmen des neuen Brandenburgischen Landesentwicklungsprogramms, des Landesentwicklungsplanes sowie der Überarbeitung der brandenburgischen wie mecklenburg-vorpommerischen Regionalpläne (Regionale Raumordnungspläne) möglich. In einigen Regionalplanentwürfen, z. B. in der Region Oderland-Spree mit der Kategorisierung des Grenzraumes als gesondert zu entwickelnder Raum, bestehen auch bereits erste Anknüpfungspunkte. Inwieweit für die neuen Herausforderungen Veränderungen der Verwaltungszuschnitte hilfreich sind, bleibt

abzuwarten. Hierzu sollten die Diskussionen (vgl. z. B. Hennecke 2006) und rechtlichen Eckpunkte aus der Kreisreform Mecklenburg-Vorpommern ausgewertet werden.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass eine Verabschiedung vom Gleichwertigkeitsziel die ländlich geprägten peripheren Regionen nicht automatisch zu Gebieten der passiven Sanierung macht, sondern sich bei entsprechenden Veränderungen eigenständige Entwicklungsoptionen ergeben. Dazu wäre eine Verabschiedung vom Ziel der Gleichwertigkeit nicht nur hilfreich, sondern würde die Raumordnungspolitik durch Verzicht auf eine „Leerformel-Politik" auch wieder glaubwürdiger machen.

Literatur

Adam, B.; Göddecke-Stellmann, J.; Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Metropolregionen. Informationen zur Raumentwicklung 7/2005, S. 417-430.

Adamschek, B.; Pröhl, M. (Hrsg.) (2003): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh.

ARE Bundesamt für Raumentwicklung der Schweiz (2005): Politik des ländlichen Raumes. o. O.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) (1985): Funktionsräumliche Arbeitsteilung als ein Konzept der Raumordnungspolitik. Arbeitmaterial der ARL, Nr. 104. Hannover.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1986): Funktionsräumliche Arbeitsteilung. Teil III: Konzeption und Instrumente. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 167. Hannover.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1999): Gleichwertige Lebensbedingungen in Mittelosteuropa – ein tragfähiges Konzept für die Raumordnung? Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 253. Hannover.

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier aus der ARL, Nr. 69. Hannover.

Bansky, J. (2006): Relations between core and periphery in the Polish conception of development. Presentation, IGU Conference 2006, Brisbane.

Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Heft 37/2006, S. 16-23.

Baudelle, G.; Guy, C. (2004): The peripheral areas of Western Europe and EU regional policy: prospective scenarios. Download unter http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/presentations04/baudelle.pdf

BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Anpassungsstrategien für ländlich/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Werkstatt: Praxis Heft 38. Bonn.

BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2006: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. IzR 11/12.2006. Bonn/Bad Godesberg.

Beirat für Raumordnung (2004): Empfehlung „Raumordnung und Demografischer Wandel". Beschlossen am 09.11.2004. Download unter http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944519/Empfehlungen-Raumordnung-und-demografischer-Wandel-09.11.04.pdf

Beirat für Raumordnung (2005): Stellungnahme zur raumplanerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse", beschlossen auf der 3. Sitzung des Beirates am 21.09.2005. Download unter http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der-Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf am 30.03.2006.

BFAG (Büro für Angewandte Geografie); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung); BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen) (2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Diskussionspapier. Meckenheim.

BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (2004): Auf dem Weg zur Stadt 2030 – Leitbilder, Szenarien und Konzepte. Bonn.

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der MKRO am 30.06.2006. o. O.

BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2004): Herausforderungen des demografischen Wandels für die Raumentwicklung in Deutschland.

BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Future Landscapes. Bonn/Berlin.

Bucher, H.; Schlömer, C.; Lackmann, G. (2004): Die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2020. In: Informationen zur Raumentwicklung. BBR, Bd. 3/4 (2004), S. 107-126.

Bundesraumordnungsgesetz vom 18. August 1997 (BGBl I 1997, 2081, 2102, zuletzt geändert durch Art. 2 G. v. 24.6.2004, BGBl I, 1359).

Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2006): Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht. Berlin.

Copus, A. (2001): From core-periphery to polycentric development: Concepts of spatial and aspatial development. In: European planning studies, Vol. 9, No. 4, S. 539-552.

Danielzyk, R.; Winkel, R. (2003): Auswirkungen der Schrumpfungsprozesse auf das raumplanerische Instrumentarium. In: Müller, B.; Siedentop, St. (Hrsg.) (2003): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303, Hannover.

DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) (2005): Dynamiques et Diversité des Territoires Français. Rapport de l'Observatoire des territoires. La documentation Française, Paris.

Dehne, P. (2005): Leitbilder in der räumlichen Entwicklung. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 608-614.

Dehne, P.; Okon, W. (2006): Deutsch-polnische Zusammenarbeit und Abstimmung in der Regionalentwicklung Vorpommerns. In: Born, K. M.; Fichtner, T.; Krätke, S.: Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 321. Hannover, S. 209-230.

Die Bundesregierung (2004): Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Berlin.

Dosch, F.; Beckmann, G. (1999): Trends und Szenarien der Siedlungsflächenentwicklung bis 2010. In: Informationen zur Raumentwicklung. BBR, Bd. 11-12 (1999), S. 827-842.

DPU (Deutsche Projektunion) 1999: Grenzüberschreitendes Entwicklungs- und Handlungskonzept der Euroregion Pomerania für den Zeitraum 2000 bis 2006. Löcknitz.

Einig, K.; Grabher, G.; Ibert, O.; Strubelt, W. (2005): Urban Governance. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10. 2005, S. I-IX.

Ernst, W.; Thoss, R. (Hrsg.) (1977): Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15; Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster.

ESPON (2005): In search of territorial potentials. Denmark.

ESPON (2006): Mapping regional competitiveness and cohesion. ESPON Briefing 2. Denmark.

EU (Europäische Union) 2007: Territoriale Agenda der Europäischen Union. Leipzig.

Europäische Kommission (Hrsg.) (1999): EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept. Angenommen beim Informellen Rat der für die Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999.

Europäische Kommission (2002): Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.

Europäische Kommission (2003): Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.

Europäische Kommission (2004): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Luxemburg.

FH Nordhausen; Bauhaus Universität Weimar (Bearb.) (2005): Flächenrecycling in suburbanen Räumen. Nordhausen/Weimar/Bonn.

Frey, R. (2003): Regional Governance zur Selbststeuerung territorialer Subsysteme. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9 2003, S. 451-461.

Friedrichs, J. (1993): A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and Political Elites. In: Urban Studies, Vol. 30, Nr. 6, S. 907-917.

Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9 2003, S. 441-450.

Fürst, D.; Knieling, J.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Dortmund.

Gans, P. (2005): Tendenzen der räumlich-demografischen Entwicklung. In: ARL (Hrsg.): Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir? Hannover, S. 42-53.

Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (2006): Demographische Trends in Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226. Hannover.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (2006): Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Leitbild der europäischen Metropolregion. Potsdam.

GL (Gemeinsame Landesplanungsabteilung) (2007): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Entwurf vom 21.08.2007. Potsdam.

Gorzelak, G. (2001): Regional Development in Central Europe and European Integration. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Regionale Auswirkungen der EU-Osterweiterung. Bonn, S. 743-749.

Governors Office (2000): Development strategy of Lubuskie region. o. O.

Grimm, F.-D. (1998): Das Städtesystem Polens in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. In: Brade, I.; Grimm, F.-D.: Städtesysteme und Regionalentwicklungen in Mittel- und Osteuropa. Leipzig, S. 136-147.

Grosse, T.G. (2006): Assessment of the National Development Plan for 2007-2013. Instytut Sraw Publicznych. Analyses and Opinions 31. Warschau.

Hahne, U. (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung, 4/2005: S. 257-265.

Heidbrink, L.; Hirsch, A. (2007): Einleitung – der Staat der Verantwortungsgesellschaft. In: Heidbrink, L.; Hirsch, A. (Hrsg.): Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik. Frankfurt/New York, S. 11-34.

Heinze, W. (2006): Kurskorrektur – Eine Ortsbestimmung der Raumordnung aus Verkehrssicht. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2006, S. 135-146.

Heinze, R. G.; Hilbert, J. et al. (2005): Masterplan Gesundheitswirtschaft Mecklenburg-Vorpommern 2010 – Vorfassung. Im Auftrag des „Kuratoriums Gesundheitswirtschaft Mecklenburg-Vorpommern". Bochum/Gelsenkirchen.

Henneke, H.-G. (2006): Flächendeckende oder isolierte Regionalkreisbildungen – ein Zukunftsansatz? In: Der Landkreis 6/2006, S. 476-481.

Herfert, G. (2004): Forum – Die ostdeutsche Schrumpfungslandschaft. In: Geographische Rundschau, Bd. 56 (2004), 2, S. 57-62.

Hübler, K.-H. (1980): Anmerkung zur passiven Sanierung und anderen Wüstungsstrategien. In: Der Landkreis 8-9/1980, S. 422-426.

Hübler, K.-H. (2005): Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. Ist das nicht auch eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung in Deutschland? In: Raumforschung und Raumordnung 1/2005, S. 55-62.

Hübler, K.-H. (2005a): Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. Ist das nicht auch eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung in Deutschland? Exposé, zusammengestellt im Auftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Berlin. Als Kurzfassung auch erschienen als Hübler 2005.

Hübler, K.-H.; Scharner, E.; Weichtmann, K.; Wirtz, S. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Abhandlungen der ARL, Band 80. Hannover

Hübler, K.-H.; Kaether, J.; Selwig, L.; Weiland, U. (2000): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. UBA-Texte 59/00. Berlin.

IfL (Institut für Länderkunde); IRS (Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung); IÖR (Institut für Ökologische Raumentwicklung); ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2006): Konkretisierung der Leitbilder für den erweiterten deutsch-polnischen Grenzraum, Vorstudie zum deutschen Teilraum. Leipzig.

INSEE (2002): Atlas du Massif Central, Les Dossiers No 5, Décembre 2002. Paris.

INSEE (2005): Chiffres-clés pour l'Auvergne. Paris.

IUGR (Institut für Umweltgeschichte und Regionalentwicklung e. V.) (2002): Standpunkte 1. Regionale Entwicklungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern. Neubrandenburg.

Jakubowski, M.; Michalowski, J. (2004): Ausgewählte Probleme der Raumplanung in Polen am Beispiel der Wojewodschaft Großpolen. In: Stoll, M. (Hrsg.): Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 311. Hannover, S. 133-148.

Kahila, P.; Lakso, T.; Suutari, T. (2006): The Role of Policy and Governance in European Peripheral Regions. Seinäjoki.

Knippschild, R. (2006): Rahmenbedingungen und Beispiele zur Koordination der Raum- und Siedlungsentwicklung im deutsch-polnischen Grenzraum. In: Born, K. M.; Fichtner, T.; Krätke, S.: Chancen der EU-Osterweiterung für Ostdeutschland. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 321. Hannover, S. 123-136.

Korcelli, P. (1998): Die Städte Polens im Wandel – ihre demographischen und ökonomischen Determinanten. In: Brade, I.; Grimm, F.-D.: Städtesysteme und Regionalentwicklungen in Mittel- und Osteuropa. Leipzig, S. 148-166.

Kozak, M. (2000): Regional Development Policy in Poland in the 1990s. In: Bachtler, J.; Downes, R.; Gorzelak, G.: Transition, Cohesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe. Hampshire, S. 319-330.

Kuhn, R. (2001): Die IBA Fürst-Pückler-Land – Hoffnung für eine geschundene Landschaft. In: MSWV aktuell 2/2001, S. 10-12.

Lachmuth, A.; Georgii, H.; Borhanian, S. (2006): Föderalismusreform 2006. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. Berlin.

Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2005): Wichtige Inhalte des neuen Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern. In: Raumentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, Informationsreihe der Obersten Landesplanungsbehörde Nr. 9, 8/2005.

Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2005a): Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen bis 2020. In: Raumentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern, Informationsreihe der Obersten Landesplanungsbehörde Nr. 11, 12/2005.

Ministerium für Arbeit und Bau des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2002): Raumentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern: Initiativen zur Regionalentwicklung. Schwerin.

Ministry of Agriculture and Rural Development Poland (2004): Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development 2004–2006. o. O.

Ministry of Regional Development (2006): National Development Strategy 2007–2013. Warschau.

Müller, G.; Hofbauer, K.; Zellner, T. (2007): Chamer Erklärung. Regionale Vielfalt erhalten – Ländliche Räume stärken. Cham.

Nordregio et al. (2005): ESPON Project 1.1.1 – Final Report. www.espon.lu

Petra Kelly Stiftung (2004): Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum. Siedlungsbrei und Flächenfraß ohne Alternative? Mitwitz.

OECD (2006): The New Rural Paradigm. Policy and Governance. Paris.

Priebs, A. (2004): Neue Leitbilder der Regionalplanung unter veränderten Rahmenbedingungen? Institut für Städtebau. Kurzfassung zum Vortrag im 466. Kurs. Berlin.

Regionale Planungsgemeinschaft Mecklenburgische Seenplatte (2005): Strategiepapier des Regionalen Planungsverbandes im Umgang mit der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2020 in Vorbereitung der Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms. Neubrandenburg.

Rosenfeld, M. T. W.; Schlömer, C. (Hrsg.) (2004): Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 312. Hannover.

Schön, K. P. (2006): Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene – Ziele und Wege. In: BBR (Hrsg.): Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse? Informationen zur Raumentwicklung 6/7 2006. Bonn, S. 383-392.

Schuppert, G. F. (2007): Staatstypen, Leitbilder und Politische Kultur: Das Beispiel des Gewährleistungsstaates. In: Heidbrink, L.; Hirsch, A. (Hrsg.): Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik. Frankfurt/New York, S. 467-495.

Schweinberger, J.: Bußmann, H. (2004): Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“. In: MSWV aktuell. 1/2004, 8-10.

SenStadt/MIR/GL (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin); (Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg); (Gemeinsame Landesplanungsabteilung) (2006): Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg. Entwurf vom 04.07.2006. Potsdam.

Shaw, R. (2002): The International Building Exhibition (IBA) Emscher Park, Germany: A Model for Sustainable Restructuring? In: European Planning Studies, Vol. 10/1.

Sieverts, Th. (2004): Die Gestaltung der Stadtlandschaften – eine Europäische Aufgabe. In: Bölling, L.; Sieverts, Th. (2004): Mitten am Rand. Wuppertal, S. 12-23.

Stegt, J. (2006): Neue Leitbilder der Raumordnung. In: Der Landkreis 7/2006, S. 533-534.

Stiens, G. (2003): Szenarien zur Raumentwicklung: Raum- und Siedlungsstrukturen Deutschlands 2015/2040. Forschungen Bd. 112; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; Bonn.

Stubbe, C. (2006): Expertise zu Leitbildern der Raumentwicklung in Frankreich und der Auvergne. Clermont-Ferrand. Unveröff.

Tränker, S. (2006): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung – Begleitforschung zum Bundesmodellvorhaben Regionen Aktiv. In: Raumforschung und Raumordnung Heft 3/2006, S. 213-221.

Weber, G. (2006): Accompanying processes of negative growth – a new task for spatial planning. In: 2nd World Planning Schools Congress: Planning for diversity and multiplicity. Abstracts. Mexico-City.

Weiß, W. (2002): Der ländliche Raum – regionaldemographische Perspektiven. Probleme von Abwanderungsgebieten mit geringer Bevölkerungsdichte. In: Der Landkreis 1/2002, 15-19.

Weith, Th. (2002): Regionale Strategien der Siedlungsflächenentwicklung auf dem Prüfstand. Berlin.

Weith, Th. (2003): Regionale Strategien für eine dauerhaft umweltgerechte Siedlungsflächenentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 6/2003, S. 472-479.

Weith, Th. (2007): Szenarien zur Entwicklung ländlich-peripherer Regionen Nordostdeutschlands. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 330. Hannover, S. 218-241.

Weith, Th. (2007a): Raumentwicklungsansätze in deutschen Schrumpfungsregionen. Aktivitäten, Governanceformen und Perspektiven. Erscheint in: Giffinger, R.: Erosionsprozesse im Siedlungssystem Österreichs. Münster/Wien.

Weith, Th.; Zillmer, S. (2006): 'Regions in between' – no perspectives for peripheral areas? International Conference Regional Studies Association „Shaping EU Regional Policy: Economic, Social and Political Pressures" (Leuven, 8th/9th June 2006), Full paper.

Winkler-Kühlken, B. (2003): Voneinander lernen – Bevölkerungsrückgang und Strukturanpassung in ländlichen Regionen Europas. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Informationen zur Raumentwicklung 12 (2003). Bonn, 779-787.

www.hinterlandinfo.net

www.impuls2005.de

www.lausitz-spreewald.de/zos.htm

www.mobikult.de

www.oderland-spree.de

Klaus Birkholz, Jörn Hollenbach, Ina Schust
Kartografie: Thomas Chlod

Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands

Teil 2: Wirtschaft, Erwerbstätigkeit und Raumtypen

Gliederung

1 Wirtschaft
1.1 Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung
1.2 Tourismus
1.3 Kaufkraft
2 Erwerbstätigkeit
2.1 Beschäftigung
2.2 Pendlerwanderung
2.3 Arbeitslosigkeit
3 Versuch einer Strukturraumtypisierung
4 Fazit
Literatur

1 Wirtschaft

Nachdem neben Methodik und Einführung in den Raum vor allem Entwicklungen und Folgen des demografischen Wandels im Mittelpunkt der Räumlichen Strukturanalyse Teil 1 standen, werden im vorliegenden Teil 2 Aus- und Wechselwirkungen von Wirtschaft und Erwerbstätigkeit auf die Raumstrukturen untersucht. Die komplexe Analyse der Raumstrukturen bildet die Grundlage für den dann folgenden Versuch einer Strukturraumtypisierung Nordostdeutschlands.

Der bereits im Jahre 2005 zu beobachtende Aufwärtstrend der deutschen Wirtschaft hält auch weiterhin an. So stieg 2006 das Bruttoinlandsprodukt mit real 2,5 % deutlich stärker an als prognostiziert. Der Aufschwung basierte besonders auf Zuwächsen im produzierenden Gewerbe. Grundlage dafür war nicht nur der steigende Export (der Saldo aus Exporten und Importen ist dabei wie in den Vorjahren weiterhin positiv), sondern auch die gestiegene Binnennachfrage. Die Investitionen nahmen deutschlandweit um etwa fünf Prozent, die Konsumausgaben um fast ein Prozent zu (vgl. BMWi 2007).

Der Konjunkturaufschwung sorgt nach Einschätzung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) auch in Nordostdeutschland für mehr Beschäftigung und sinkende Arbeitslosigkeit. Dies jedoch nicht homogen über die drei Länder verteilt, sondern regional durchaus differenziert, wie die letzten DIHK-Umfragen zu Wirtschaftslage und Erwartungen in den IHK-Bereichen ergaben. Während der Konjunkturklimaindex in den IHK-Bereichen Berlin-Brandenburgs und in Rostock jeweils einen neuen Höchststand erreicht, urteilt vor allem die IHK Neubrandenburg aufgrund der hier be-

sonders gravierenden Auswirkungen des demografischen Wandels und der weit über Landesdurchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit sehr viel verhaltener (vgl. DIHK 2007). Dabei kommt der enge Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Sozialindikatoren zum Ausdruck. Insofern können aus Kennziffern des Wirtschaftswachstums auch Rückschlüsse auf Erwerbstätigkeit, Arbeitsmarkt bis hin zu Wohlstandsentwicklungen gezogen werden. Dies wird jedoch bei der angestrebten Differenzierung auf Ämterbasis durch den unterschiedlichen Raumbezug erschwert. Während die Indikatoren zur Erwerbstätigkeit, zur Arbeitslosigkeit und zur Bevölkerungsentwicklung bis auf wenige Ausnahmen auf Gemeindebasis vorliegen, existieren Wirtschaftsindikatoren in der Regel ab Kreisbezug aufwärts. Neben diesen – wie BIP oder BWS bzw. Kaufkraft je Einwohner – werden, um räumliche Potenziale bzw. Stärken herauszuarbeiten, auch Absolutwerte herangezogen. Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus wird für die verschiedenen Teilräume Nordostdeutschlands mithilfe der Indikatoren Bettenkapazität und Übernachtungen je Einwohner dargestellt.

1.1 Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung

Trotz geringfügiger Unzulänglichkeiten hinsichtlich der Erfassung der gesamten Wertschöpfung (z. B. fehlende Berücksichtigung der „Schattenwirtschaft“) sowie der Bewertung der Lebenssituation der Bevölkerung (z. B. Vermögensverteilung oder sozialer Frieden) werden durch das BIP Aussagen zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Region sowie zum Wohlstand und zur Lebensqualität seiner Bevölkerung möglich. Das BIP je Einwohner wird allgemein als Indikator des materiellen Wohlstandes bzw. als Wirtschaftskraft pro Kopf eines Kreises, einer Region, eines Landes oder Staates angesehen. Dabei gilt es zu beachten, dass die Vergleichbarkeit eingeschränkt sein kann, wenn es sich um Kreise (im suburbanen Raum) mit hohen Auspendlerquoten handelt, die einerseits durch Stadt-Umland-Wanderungen (Wohnsuburbanisierung) an Bevölkerung gewinnen, bei denen andererseits jedoch ein Großteil der Einwohner (Pendler) nicht am Wohnort zur BIP-Entwicklung beiträgt.

Dabei ist das BIP der geldwerte Ausdruck der in einem abgegrenzten (Wirtschafts-) Gebiet in der Regel innerhalb eines Jahres produzierten Güter (Waren und Dienstleistungen). Er stellt somit die erbrachte wirtschaftliche Gesamtleistung innerhalb dieses Raumes dar, die in jeweiligen Preisen oder preisbereinigt (zur Darstellung des Wirtschaftswachstums) vom Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Bundes und der Länder (VGR) ermittelt wird (vgl. StaBu 2007). Die kleinsten Raumeinheiten, für die BIP- und BWS-Indikatoren berechnet werden, sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Für diese liegt als aktuellster Datenstand das Jahr 2004 vor, während für Bund und Länder die Daten von 2006 bereits als vorläufige Ergebnisse Anfang 2007 veröffentlicht wurden.

Das BIP in Deutschland betrug im Jahre 2006 rund 2.307 Mrd. € (2004: 2.207 Mrd. €). Nordostdeutschland hatte daran mit rund 163 Mrd. € einen Anteil von 7 %. Damit erbringen die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Berlin zusammen etwas mehr als ein Drittel des nordrhein-westfälischen BIP bzw. die Hälfte von Baden-Württemberg. Während das BIP (jeweilige Preise) in Deutschland seit 1991 um 50 % anwuchs, stieg es in Nordostdeutschland um zwei Drittel an. Aufgrund des unterschiedlichen Ausgangsniveaus unterscheidet sich die BIP-Entwicklung Berlins mit einer Zunahme von rund 27 % signifikant von der Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs, deren BIP sich in dieser Zeit jeweils weit mehr als verdoppelte.

Tab. 1:Eckwerte zum Bruttoinlandsprodukt

	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Berlin	Nordost-deutschland	Deutschland
BIP (Mio. €)					
1991	14.250	19.625	63.369	97.244	1.534.600
2000	30.061	44.985	78.382	153.428	2.062.500
2004	31.815	48.326	78.301	158.442	2.207.200
2005	31.670	48.068	78.862	158.600	2.241.000
2006	32.509	49.490	80.621	162.620	2.307.200
BIP-Entwicklung (%)					
1991–2006	126,7	152,2	26,7	66,7	50,0
2000–2006	7,4	10,0	2,4	5,7	11,6
2005–2006	2,6	3,0	2,2	2,5	3,0
BIP je EW (€)					
1991	7.470	7.660	18.427	12.339	19.186
2000	16.859	17.298	23.181	19.777	25.095
2004	18.437	18.810	23.114	20.641	26.754
2005	18.490	18.758	23.251	20.702	27.175
2006	19.000	19.400	23.600	21.200	28.000
Veränderung BIP je EW					
1991–2006 (%)	154,4	153,3	28,1	71,8	45,9

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder Berechnungsstand: August 2006/Februar 2007; Stabu 2007

Die Länder und einzelnen Kreise sind an der Erwirtschaftung des BIP Nordostdeutschlands ganz unterschiedlich beteiligt. Hatte Berlin 1991 noch einen Anteil von zwei Dritteln, ging dieser im Jahre 2004 auf etwa die Hälfte zurück. Im Bundesdurchschnitt erbrachte jede der 439 Einheiten (Kreise und kreisfreie Städte) im Jahre 2004 ein BIP von etwa 5.000 Mio. €, die 36 Kreise der beiden Flächenländer Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg hingegen im Durchschnitt 2.220 Mio. €. Über dem nordostdeutschen Durchschnittswert liegen nur 14 Kreise, darunter mit den beiden kreisfreien Städten Rostock – mit 4.803 Mio. € der einzige Kreis, der dem Bundesdurchschnitt nahekommt – und Schwerin nur zwei Kreise aus Mecklenburg-Vorpommern. Neben Rostock erreichen nur noch Potsdam und Teltow-Fläming BIP-Summen über vier Mrd. Euro. Während Rostock damit über 15% des BIP Mecklenburg-Vorpommerns erwirtschaftet, liegen die Anteile von Schwerin, Potsdam und Teltow-Fläming am jeweiligen Landes-BIP nur zwischen acht und neun Prozent. Neben Cottbus gehören fast alle Berliner Umlandkreise in diese Gruppe mit überdurchschnittlichem BIP. Sie profitierten neben dem bereits vor 1990 dort vorhandenen wirtschaftlichen Potenzial vor allem von der Gewerbesuburbanisierung. Zu den ein überdurchschnittliches BIP erwirtschaftenden Kreisen zählt aufgrund seines Mineralöl verarbeitenden Standortes Schwedt/Oder auch der Landkreis Uckermark. Kreise mit wirtschaftsräumlichen Defiziten und unterdurchschnittlichem BIP 2004 sind mit jeweils weniger als 1,5 Mrd. € Uecker-Randow, Mecklenburg-Strelitz, Demmin, Parchim und Prignitz. Dazu gehören aber auch die kleineren kreisfreien Städte Wismar, Greifswald und Stralsund sowie die vom Tourismus geprägten Kreise Rügen und Müritz.

Neben dem aktuellen Stellenwert lässt der Indikator BIP-Entwicklung auch Aussagen über Trends und Zukunftschancen zu. Ein Vergleich der Veränderungsraten des BIP (in

jeweiligen Preisen) erlaubt nicht nur einen Blick auf gegenwärtige wirtschaftsräumliche Disparitäten, sondern gibt Auskunft darüber, ob sich diese vergrößern oder minimieren. Letztlich kann daran auch der Erfolg bisheriger Strukturpolitik gemessen werden.

Während es im Vorjahresvergleich 2005 zu 2004 so schien, als ob die BIP-Entwicklung in den neuen Ländern stagniere, in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sogar geringfügig zurückgehe, zeigen die Werte des Jahres 2006 in die andere Richtung. Die neuen Länder weisen gemeinsam mit Hamburg und Baden-Württemberg die höchsten jährlichen Zuwachsraten auf. Bezogen auf das Jahr 2000 ist die BIP-Entwicklung in Nordostdeutschland, als eher durchschnittlich (Berlin unterdurchschnittlich) anzusehen, während sich in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen deutschlandweit die höchsten Zuwächse konzentrierten. Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass sich in Nordostdeutschland, wie in den neuen Ländern insgesamt, der wirtschaftliche Aufholprozess weiter fortsetzt, die Angleichung an das Niveau Westdeutschlands in jüngster Vergangenheit jedoch langsamer vollzieht.

Aufgrund der unterschiedlichen Datenlage kann die BIP-Entwicklung auf Kreisbasis nur bis 2004 bewertet werden. Sie ist damit nur bedingt mit der vorangegangenen Länderauswertung vergleichbar. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass sich die bisherigen Trends fortsetzen. Der wirtschaftlich am stärksten prosperierende Landkreis in Nordostdeutschland und den neuen Ländern, der bis heute sein BIP (in jeweiligen Preisen) fast vervierfachen konnte und damit auch deutschlandweit einen Spitzenplatz einnimmt, ist der südlich an Berlin angrenzende Kreis Teltow-Fläming. Hier haben sich, fast ausschließlich im engeren Verflechtungsbereich zu Berlin, nach 1990 zahlreiche Wachstumsbranchen des verarbeitenden Gewerbes wie Fahrzeugbau und Luftfahrtindustrie, aber auch Dienstleistungs- und Logistikunternehmen angesiedelt.

Zu den Kreisen mit den stärksten Zuwächsen an Wirtschaftskraft von etwa 250 % gehören in Nordostdeutschland weiter die Umlandkreise Oberhavel, Bad Doberan und Havelland. Verdoppeln konnten ihr BIP gegenüber 1992 auch die Kreise Dahme-Spreewald, Märkisch-Oderland, aber auch der Müritzkreis und Demmin. Bedingt durch seine Wachstumsfelder maritime Wirtschaft und Holzcluster konnte die kreisfreie Stadt Wismar ihr BIP von 1998 bis 2004 um mehr als ein Drittel steigern und gegenüber 1992 fast verdoppeln. Potsdam (mit einem gegenüber 1992 ebenfalls nahezu verdoppelten BIP) hatte mit Ausnahme des Jahres 2002, wie Wismar mit Ausnahme des Jahres 2003, von allen Kreisen Nordostdeutschlands die höchsten wirtschaftlichen Zuwachsraten seit 2000.

Zu den Kreisen in Nordostdeutschland mit den seit 1998 geringsten wirtschaftlichen Zuwächsen bzw. sogar rückläufiger Entwicklung zählen Uecker-Randow (seit 2000 als einziger Kreis mit jährlichen Schrumpfungsraten), Mecklenburg-Strelitz, Güstrow, die kreisfreien Städte Neubrandenburg und Frankfurt (Oder) sowie der Landkreis Potsdam-Mittelmark.

Tab. 2: Anteile der Wirtschaftsbereiche an der Bruttowertschöpfung (%)

	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Berlin	Neue Bundesländer*	Deutschland
Land- und Forstwirtschaft					
2000	4,4	2,4	0,2	2,4	1,3
2006	2,7	2,1	0,1	1,6	1,0
Produzierendes Gewerbe (ohne Bau)					
2000	11,7	18,6	15,0	18,5	25,1
2006	14,4	20,4	15,3	22,5	26,0
Bauhauptgewerbe					
2000	8,8	9,2	5,0	9,1	5,2
2006	5,2	5,2	3,0	5,6	4,0
Dienstleistungsbereiche					
2000	75,0	69,8	79,8	70,0	68,5
2006	77,7	72,2	81,6	70,2	69,1
Darunter: öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung					
2000	11,3	10,2	10,4	9,2	6,4
2004**	11,4	9,9	10,2	8,9	6,1

* Ohne Berlin; ** Daten liegen nur bis 2004 vor

Quelle: Statistische Ämter der Länder und des Bundes

Eine Hauptursache für die Verringerung der Dynamik des Angleichungsprozesses kann in der Wirtschaftsstruktur Nordostdeutschlands gesehen werden. Zum Teil monostrukturierte Industriestandorte, die sich inselartig über den schon zu DDR-Zeiten ländlich und landwirtschaftlich geprägten Teil insbesondere der damaligen Bezirke Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Potsdam und Frankfurt (Oder) verteilten, waren bereits unmittelbar mit der marktwirtschaftlichen Strukturanpassung weggebrochen. Träger des damaligen wirtschaftlichen Aufschwungs war zu großen Teilen das Baugewerbe. Mitte der 1990er Jahre lag dessen Anteil an der BWS der neuen Bundesländer zwischen 16% und 17%. Spätestens aber auch ab dieser Zeit ließ der von dieser Branche ausgehende Wachstumsschub nach. Mittlerweile beträgt der Anteil des Baugewerbes an der Bruttowertschöpfung in den neuen Ländern nur noch etwas mehr als 5%, immerhin noch 1,5% mehr als im Bundesdurchschnitt. Demgegenüber sind die anderen Bereiche des produzierenden Gewerbes in Nordostdeutschland unterrepräsentiert.

In Mecklenburg-Vorpommern erreicht dieser Bereich nur etwas mehr als die Hälfte des Bundesdurchschnitts. Positive Entwicklungen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft sowie im verarbeitenden Gewerbe, im Bereich Handel und Verkehr sowie in den unternehmensbezogenen Dienstleistungen konnten die Rückgänge im Bausektor nur unzureichend kompensieren.

In Brandenburg ist der Anteil des produzierenden Gewerbes an der Wertschöpfung des Landes doppelt so hoch wie in Mecklenburg-Vorpommern. Sein Anteil liegt ohne Bauleistungen aktuell mit etwas mehr als 20% aber immer noch erheblich unter dem bundesweiten Durchschnitt von 26%. Berlin hat in diesem Bereich mit über 15% ebenfalls unterdurchschnittliche Werte. Diese sind jedoch für Städte mit einem hohen privaten Dienstleistungsanteil, wie z. B. auch in Hamburg, nicht unüblich. In Flächenländern werden Anteile von unter 20% nur noch in Schleswig-Holstein erreicht.

Auffallend für Nordostdeutschland ist der Anteil des Dienstleistungsbereichs insgesamt. So erreicht z. B. Mecklenburg-Vorpommern im bundesdeutschen Vergleich überdurchschnittliche Werte. Diese Zahlen relativieren sich jedoch, wenn man die Strukturen innerhalb des Dienstleistungsbereichs tiefer analysiert. Der Anteil der öffentlichen Verwaltung ist in Mecklenburg-Vorpommern fast doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt.

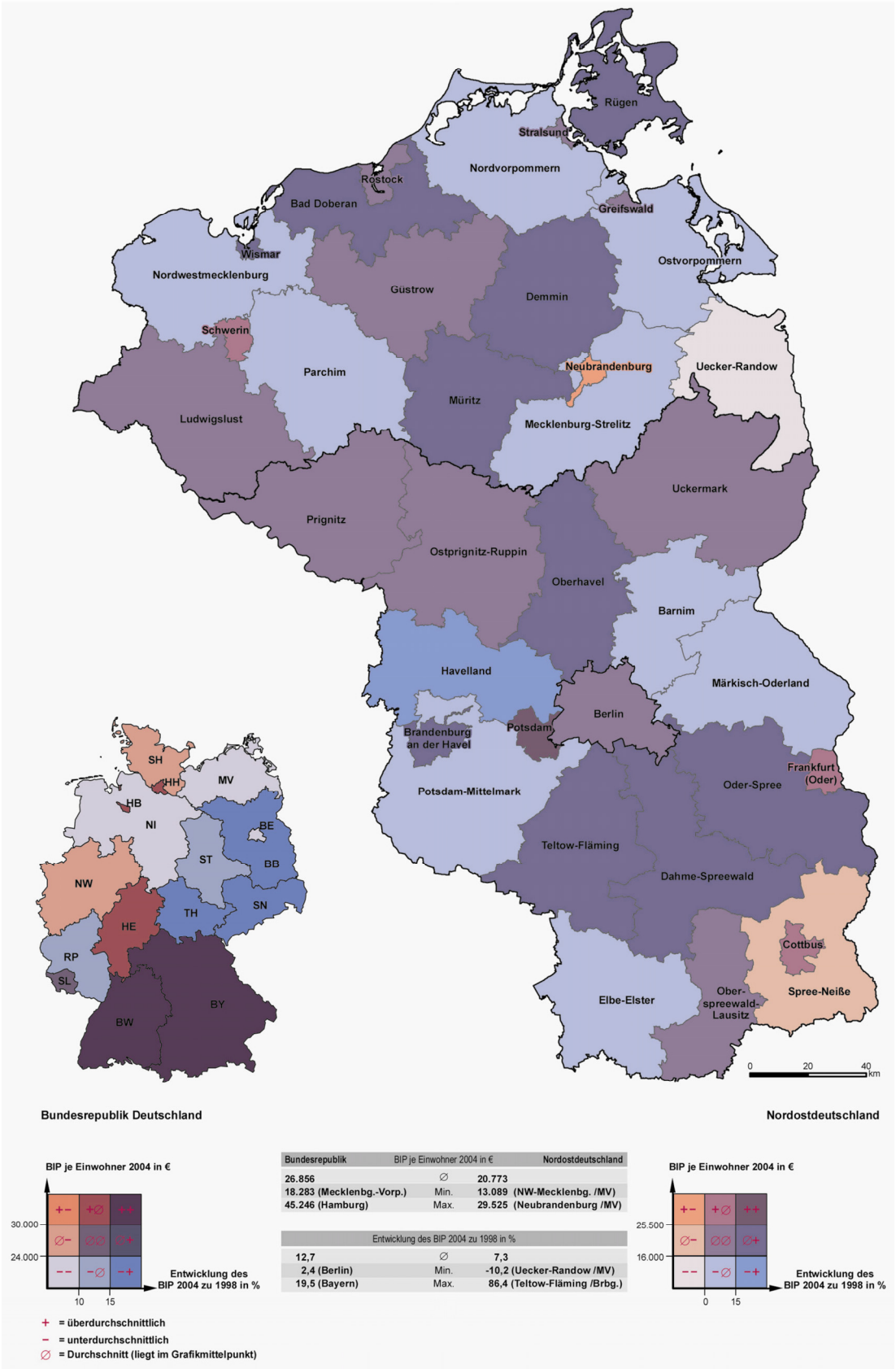
Somit wird verständlich, warum sich die Angleichung der Entwicklung der Wirtschaftsstruktur verlangsamt hat. Der zu Beginn der 1990er Jahre überdimensional gewachsene Bausektor und die ebenso mit viel Personal ausgestattete öffentliche Verwaltung waren die Träger dieses Aufschwungs. Durch den Einbruch des Bausektors ab 1997 und den Personalabbau im öffentlichen Dienst konnte der Abstand insbesondere der Bundesländer Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zum bundesdeutschen Durchschnitt in der Wirtschaftsleistung in den letzten Jahren kaum verringert werden.

Diese Strukturen spiegeln sich auch in der Analyse auf Basis der Landkreise und kreisfreien Städte wieder. Landkreise mit einem geringen BIP je Einwohner sind durch einen hohen Anteil im Dienstleistungsbereich gekennzeichnet, der überproportional von der öffentlichen Verwaltung getragen wird. Der Landkreis Uecker-Randow hat z. B. eine BWS im Dienstleistungsbereich von mehr als 80 %, wovon fast die Hälfte dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zuzuordnen ist. Parallel ist der Anteil des produzierenden Gewerbes sehr gering. In der Literatur wird dafür der Begriff „Rumpftertiärisierung“ (vgl. Klüter 2003) verwendet. Im Unterschied dazu ist in den Landkreisen mit hoher Wirtschaftsleistung die Verteilung strukturell verschieden. Der Landkreis Teltow-Fläming kann auf einen hohen Anteil im Bereich des produzierenden Gewerbes verweisen. Der Dienstleistungsbereich ist ebenfalls mit 66 % gut positioniert, erreicht aber im Bereich der öffentlichen Verwaltung nur einen Anteil von etwa 15 %.

Die kreisfreien Städte mit hoher Wirtschaftsleistung in Nordostdeutschland sind ebenfalls durch hohe Verwaltungsanteile gekennzeichnet. Das unterscheidet sie grundlegend von anderen Wirtschaftszentren in Deutschland. Der Landkreis München-Land hat zwar einen sehr hohen Anteil an Wirtschaftskraft im Dienstleistungsbereich (86,4 %), der jedoch nicht von der öffentlichen Verwaltung dominiert wird. Dieser Anteil liegt hier bei nur 11 %.

Die räumliche Analyse des BIP je Einwohner ergibt für Nordostdeutschland ein sehr heterogenes Bild. Das gilt für die Höhe des BIP genauso wie für seine Entwicklung. Die Kreise mit überdurchschnittlichem BIP pro Einwohner sind die kreisfreien Städte und der Landkreis Teltow-Fläming in Brandenburg. Die, bezogen auf die Wirtschaftsleistung, schwächsten Landkreise sind entweder zentrumsfern (Elbe-Elster, Uecker-Randow) oder aber klassische Auspendlerkreise wie z. B. Potsdam-Mittelmark, Nordwestmecklenburg oder Mecklenburg-Strelitz. Diese erreichen beim BIP je Einwohner nur etwa zwei Drittel des Durchschnitts Nordostdeutschlands und nur die Hälfte der kreisfreien Städte. Im Vergleich zu dem führenden Landkreis in Deutschland (München-Land) sind es gar nur 15 %. Ähnlich niedrige Werte erreichen aber auch einige Landkreise in der Pfalz (Südwestpfalz oder Rhein-Pfalz-Kreis).

Abb. 1: Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner 2004 und BIP-Entwicklung gegenüber 1998



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 10/2006

Das Bruttoinlandsprodukt als Indikator für die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit hat sich im Vergleich zu vorangegangenen Jahren 2006 relativ stark erhöht. Die neuen Länder können dabei auf einen über dem Bundesdurchschnitt liegenden Anstieg von 3,3 % (einschließlich Berlin) verweisen. Dieser Anstieg fiel in Nordostdeutschland leider geringer aus. Berlin und Mecklenburg-Vorpommern verzeichneten zwar ebenfalls einen Anstieg, der jedoch mit 2,2 % bzw. 2,6 % nicht die Werte der anderen neuen Länder erreichte. In Brandenburg entsprach das BIP-Wachstum in etwa dem Bundesdurchschnitt. Auch aus diesem Grund kommt der Neuausrichtung der Förderpolitik in Nordostdeutschland im Sinne eines effizienteren Mitteleinsatzes eine große Bedeutung zu.

1.2 Tourismus

Der Tourismus ist für alle drei Länder Nordostdeutschlands ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Dabei erstreckt sich der Einfluss des Tourismus nicht nur auf das Beherbergungsgewerbe (Unterkunft), sondern in hohem Maße auch auf das Restaurationsgewerbe (Verpflegung), den Verkehr, den Einzelhandel und weitere Dienstleistungsbereiche (vgl. Tab. 3).

Für Mecklenburg-Vorpommern ist es vor allem an der gesamten Ostseeküste und in der Mecklenburgischen Schweiz und Seenplatte der Urlaubs- und Ferientourismus mit Übernachtungen, der für die Tourismuswirtschaft eine herausragende Bedeutung einnimmt. Entsprechend einer Reiseanalyse der Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen nimmt das Land beim Inlandtourismus als Urlaubsziel seit Jahren nach Bayern den zweiten Platz ein. So betrug der Anteil Mecklenburg-Vorpommerns am gesamten Inlandstourismus im Jahre 2005 insgesamt 4,7 % (Bayern: 7,2 %) und lag noch vor Schleswig-Holstein mit 4,2 % (vgl. F.U.R. 2006).

Für Brandenburg spielt neben dem Urlaubstourismus aufgrund der Berlinnähe insbesondere die Naherholung eine große Rolle. Das dokumentiert auch der Anteil der sonstigen Beherbergungseinrichtungen. Dazu gehören Vorsorge- und Reha-Kliniken, Jugendherbergen aber auch Ferienhäuser und Ferienwohnungen sowie Erholungs-, Ferien- und Schulungsheime. Insbesondere das landschaftlich attraktive Berliner Umland ist für den Tagestourismus aus Berlin von herausragender Bedeutung.

Für die Metropole Berlin ist es vor allem der Städtetourismus, der vom Geschäfts- und Dienstreiseverkehr dominiert wird (u. a. Messe-, Kongress- und Bildungsreisen) und der neben dem (meist Kurz-)Urlaubstourismus das Gros des hauptstädtischen Fremdenverkehrs ausmacht. Den Stellenwert des Tourismus in Berlin beweist die Spitzenposition im Vergleich mit anderen Städten. Berlin konnte im Jahr 2005 rund 6,5 Mio. Besucher begrüßen. Das sind 35 % mehr als in München, dem Zweitplatzierten im Vergleich des deutschen Städtetourismus. Das auch 2006 fortgesetzt hohe Wachstum an Ankünften und Übernachtungen wurde maßgeblich durch die Auslandstouristen beeinflusst, die bereits 2005 mehr als 30 % der Berlinbesucher stellten und einen Anteil von über einem Drittel an allen Übernachtungen hatten (vgl. Langer 2007).

Tab. 3: Bedeutung des Gastgewerbes als Wirtschaftsfaktor

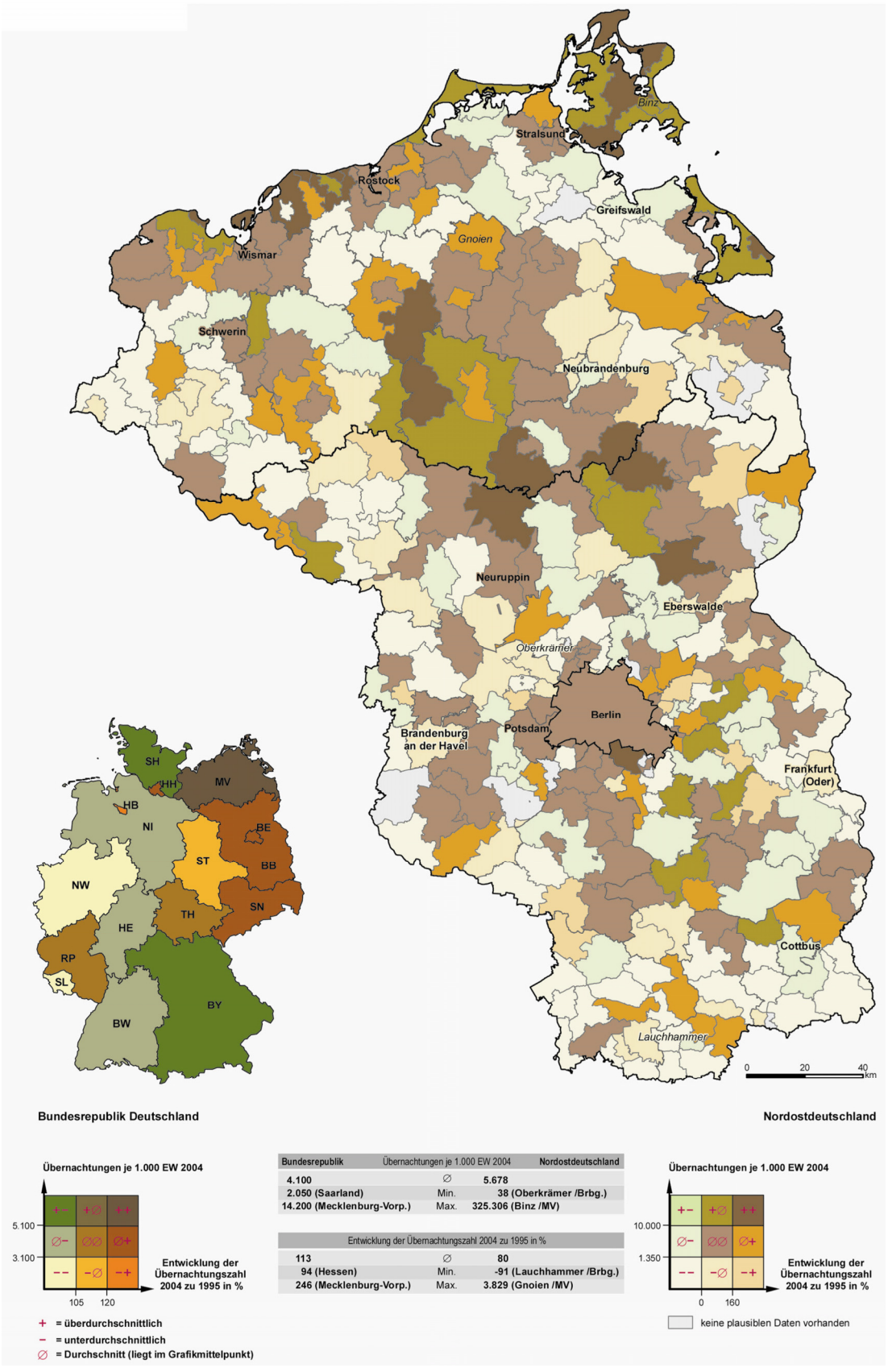
	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Berlin	Nordost-deutschland	Deutschland
Anteile an der touristischen Wertschöpfung in Deutschland in %*	3,2	2,5	5,3	11	-
Anteil des Gastgewerbes an der BWS (Mill. €)					
1995	462	477	1.214	2.153	23.600
2000	662	565	1.510	2.737	30.120
2004	771	609	1.635	3.015	31.520
BWS – Entwicklung des Gastgewerbes (%)					
1995–2004	66,9	27,7	34,7	40,0	33,6
2000–2004	16,5	7,8	8,3	10,2	4,6
Übernachtungen (in Mio.)					
1995	9,93	6,54	7,52	23,99	323,55
2000	18,25	8,38	11,41	38,04	347,42
2004	21,35	8,50	13,26	43,11	338,76
2005	21,28	8,61	14,62	44,51	343,98
Veränderung Übernachtungen					
2005 : 1995 %	114,3	31,7	94,4	85,5	6,3

* Quelle: Meyer 2005; Stabu 2007

Nicht alle wirtschaftlichen Effekte des Tourismus lassen sich mit Zahlen belegen bzw. eindeutig ermitteln, da zahlreiche Wirtschaftsbereiche bzw. touristisch nutzbare Einrichtungen wie z. B. Museen, Theater, andere kulturelle oder sportliche Einrichtungen, gastronomische Betriebe, der öffentliche Personenverkehr, der Einzelhandel etc. nicht ausschließlich von Touristen genutzt werden. Dennoch gibt es von den verschiedenen Tourismus- bzw. Wirtschaftsforschungsinstituten Schätzungen zu Umsätzen oder Ausgaben eines Urlaubs- bzw. Tagestouristen nach Ländern, z. T. auch nach Reisegebieten, aber auch darüber, welche Anteile die einzelnen Einrichtungen daran haben etc. Da diese Parameter für die beiden Flächenländer in den jeweiligen Tourismuskonzeptionen zwar landesweit, in der Regel jedoch weder kleinräumig noch vergleichbar für Nordostdeutschland vorliegen, werden sie nur exemplarisch herangezogen.

Deshalb wird die Bewertung des Wirtschaftsfaktors Tourismus in Nordostdeutschland hauptsächlich auf Basis der vorliegenden amtlichen Statistik erfolgen. Dabei kann die Wirtschaftskraft des Tourismus am Anteil an der wirtschaftlichen Gesamtleistung gemessen werden. Dieser betrug in Nordostdeutschland im Jahr 2004 rund 2,1 % und lag damit über dem Bundesdurchschnitt von etwa 1,6 %. Für die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Berlin spielt der Tourismus mit Anteilen von 2,7 % und 2,3 % eine noch bedeutendere Rolle. Aber auch in Brandenburg liegen die Werte mit 1,4 % nur wenig unterhalb des Bundesdurchschnitts.

Abb. 2: Übernachtungen je 1.000 Einwohner 2004 und Entwicklung der Übernachtungszahl gegenüber 1995



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 10/2006

Weiterhin kann der Stellenwert des Tourismus über die Anzahl der Beschäftigten ermittelt werden. Für Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern ist in diesem Zusammenhang aber die Saisonalität zu beachten, die im Städtetourismus von nicht so großer Bedeutung ist. Berlin und Mecklenburg-Vorpommern können insgesamt auf höhere Prozentanteile im Gastgewerbe verweisen als der Bundesdurchschnitt. In Nordostdeutschland hat sich der Anteil an den Erwerbstätigen seit 1991 stetig erhöht. Auch die absoluten Zahlen weisen eine stetige Zunahme auf, mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern, wo im Jahr 2005 erstmals ein leichter Rückgang zu verzeichnen war.

Tab. 4 : Erwerbstätigkeit im Gastgewerbe

	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Berlin	Nordostdeutschland	Deutschland
Erwerbstätige im Gastgewerbe (1000)					
1991	25,6	26,8	57,8	110,2	1.228
2000	40,9	39,8	75,1	155,8	1.613
2004	47,1	42,4	86,7	176,2	1.734
2005	46,9	42,9	88,2	178,0	1.740
Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt (%)					
1991	3,0	2,2	3,5	3,0	3,2
2000	5,5	3,7	4,8	4,6	4,1
2004	6,6	4,2	5,6	5,4	4,5
2005	6,7	4,3	5,7	5,5	4,5

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

Eine differenzierte kleinräumige Betrachtung des Tourismus macht deutlich, dass nicht alle Regionen, Kreise und Reisegebiete in Nordostdeutschland gleichermaßen am Tourismus partizipieren. Neben Berlin sind die beiden Flächenländer in insgesamt 18 Reisegebiete (Mecklenburg-Vorpommern: 5, Brandenburg: 13) unterteilt, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Größe nur bedingt miteinander vergleichbar sind. So reicht die Zahl der Betten am 31.12.2005 von rund 54.000 in Vorpommern bis 1.900 im Elbe-Elster-Land. Alle Reisegebiete Mecklenburg-Vorpommerns konnten von 2004 bis 2005 ihre Bettenkapazitäten erweitern, Vorpommern um mehr als vier Prozent. Dagegen ging die Bettenzahl im Vorjahresvergleich 2005 in den meisten Brandenburger Reisegebieten mit wenigen Ausnahmen (Ruppiner Land: 5,8%, Barnimer Land: 5,2%) zurück, im Elbe-Elster-Land um fast neun Prozent (vgl. Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband 2006). Berlin standen 2005 in rund 580 Beherbergungseinrichtungen mehr als 84.000 Betten zur Verfügung, das waren insgesamt 4.800 mehr als noch im Jahr 2004 (vgl. Langer 2007).

In Nordostdeutschland fanden im Jahre 2005 fast 49 Mio. Übernachtungen (zum Vergleich Bayern: 75 Mio., Baden-Württemberg: 41 Mio. und Thüringen: 9 Mio.) in Beherbergungsstätten mit neun und mehr Gästebetten und auf Campingplätzen statt, davon mit 25 Mio. nahezu die Hälfte in Mecklenburg-Vorpommern (Brandenburg: 9 Mio. und Berlin: 15 Mio.). Nordostdeutschland hat damit einen Anteil von 70% an allen Übernachtungen in den neuen Ländern.

Während Berlin damit gegenüber 2004 einen Zuwachs von 10% verbuchen konnte, nahm Brandenburg bei den Übernachtungszahlen nur um etwas mehr als ein Prozent zu (Bund: 1,5%). Die Veränderungen zu 2004 hatten dabei eine Bandbreite von -21,1% in der Prignitz und 12,9% im Ruppiner Land. In Mecklenburg-Vorpommern betrug der

Anstieg der Übernachtungszahlen nicht ganz ein halbes Prozent, wobei die Zuwächse aller anderen Reisegebiete, die bis auf Westmecklenburg mit 4,1% etwas mehr als ein Prozent ausmachten, durch den Rückgang auf Rügen/Hiddensee fast vollständig kompensiert wurden.

Dennoch beträgt die Zahl der Übernachtungen im Landkreis Rügen im Jahr 2005 bei einem Rückgang gegenüber 2004 von 6,7% immer noch über 5 Mio. und stellt damit das Maximum aller Kreise Mecklenburg-Vorpommerns und Nordostdeutschlands (ohne Berlin) dar. Der Kreis Ostvorpommern kann als Zweitplatzierter im Jahr 2005 auf insgesamt 3,8 Mio. Übernachtungen verweisen, wovon 90% auf die Insel Usedom entfallen. Allein die 23 Seebäder in Mecklenburg-Vorpommern vereinen fast zwei Mio. Gästeankünfte mit über 10 Mio. Übernachtungen auf sich. Unter Beachtung der Tatsache, dass 45% der Familien mit Kindern den Strandurlaub bevorzugen, sind diese Größenordnungen durchaus nachvollziehbar (vgl. Maretzke 2004). In Brandenburg weist Potsdam-Mittelmark, der Kreis mit dem höchsten Wert, eine Übernachtungszahl von rund 850.000 auf, gefolgt von Dahme-Spreewald und Ostprignitz-Ruppin mit jeweils etwa 780.000 Übernachtungen.

Die relative Bedeutung des Tourismus lässt sich auch mit Hilfe der Tourismusintensität (Übernachtungen je 1.000 Einwohner) ausdrücken. Bei diesem Indikator, der den Urlaubstourismus in Relation zur Einwohnerzahl darstellt und somit Rückschlüsse auf Beschäftigungs- und Einkommensanteile zulässt, nimmt Mecklenburg-Vorpommern seit Jahren im Ländervergleich den ersten Rang ein. Mit insgesamt 14.244 Übernachtungen je 1.000 Einwohner liegt dieser Wert im Jahre 2005 vielfach über dem Bundesdurchschnitt von 4.169 je 1.000 Einwohner, was z. T. aber auf die geringe Bevölkerungsdichte Mecklenburg-Vorpommerns insgesamt bzw. auch der Ostseeküste zurückzuführen ist, wo immerhin vier Fünftel aller Übernachtungen des Landes realisiert werden. Der Spitzenwert wird auf der Insel Rügen im Ostseebad Binz erreicht. Dort wurden je Einwohner mehr als 300 Übernachtungen gezählt. Während Berlin mit 4.316 Übernachtungen je 1.000 Einwohner geringfügig über dem gesamtdeutschen Durchschnitt liegt, kommt Brandenburg (nach Reisegebieten differenziert) auf nur 3.653 Übernachtungen je 1.000 Einwohner (vgl. StaBu 2006; Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband 2006).

Seit 1995 haben sich die Übernachtungen in Mecklenburg-Vorpommern mehr als verdoppelt. Die Steigerungsraten in Brandenburg (31%) und in Berlin (94%) sind ebenfalls noch überdurchschnittlich.

Der größte Anteil aller Übernachtungen wurde in den prädikatisierten Gemeinden (Heilbäder, Seebäder, Luftkurorte und Erholungsorte) verzeichnet. Obwohl die touristisch attraktiven Gebiete schon ein sehr hohes Ausgangsniveau hatten, konnte die Dynamik der Entwicklung seit Jahren beibehalten werden. Das Jahr 2004 hatte aufgrund des schlechten Wetters im Sommer dieser Entwicklung ein vorläufiges Ende gesetzt. Die positive Entwicklung der Mecklenburgischen Seenplatte belegen die Ämter Krakow am See und die Stadt Waren. In Brandenburg hat sich die touristische Entwicklung insbesondere in den amtsfreien Gemeinden Rheinsberg und Grünheide sowie im Amt Scharmützelsee vollzogen. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Betrachtung der Betten je 1.000 Einwohner. Das Angebot in den Tourismusregionen konnte bei einem hohen Ausgangsniveau trotzdem noch gesteigert werden. Sichtbar ist aber auch die positive Entwicklung in der Mecklenburgischen Seenplatte bis hinein in das Ostruppiner Land.

Zusammenfassend kann der Tourismus zumindest in Teilräumen Nordostdeutschlands als der Motor der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden. Es gibt mittlerweile aber auch Beobachtungen, die Rückgänge im Tourismusbereich Nord-

ostdeutschlands, insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern konstatieren. Dies ist teilweise auch dem demografischen Wandel geschuldet, der sich auf die Tourismusbranche einerseits negativ (Rückgang des Familientourismus), andererseits aber auch positiv (Zunahme im Gesundheits- bzw. Wellnesstourismus) auswirken kann.

Insbesondere dort, wo auf die touristische Nachfrage aus der Region selbst bzw. Ostdeutschlands gesetzt wird, machen sich diese Verwerfungen in Form von Rückgängen bei Übernachtungszahlen bzw. bei den Tagesausflüglern bereits jetzt bemerkbar. Aber auch die Konkurrenz zu anderen Tourismusregionen innerhalb Deutschlands wie z. B. zur Nordseeküste oder zur Ostseeküste Schleswig-Holsteins wird den Wettbewerb verschärfen, denn der Modernisierungsvorsprung gegenüber den genannten Regionen stagniert bzw. nimmt durch Investitionen in die touristische Infrastruktur dieser Regionen auch ab.

1.3 Kaufkraft

Die jährlich von der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) veröffentlichten Kaufkraftkennziffern, die Informationen über das verfügbare Einkommen der Verbraucher am Wohnort liefern, sind als ‚Wohlstandsindikatoren' gut geeignet, Einkommensgefälle bzw. Wohlstandsunterschiede zwischen Gemeinden, Kreisen, Regionen etc. aufzudecken. In die Berechnung des GfK Kaufkraftindikators fließen alle Nettoeinkünfte der Bevölkerung einschließlich der staatlichen Leistungen mit ein. Er wird als der Teil des verfügbaren jährlichen Einkommens ermittelt, der nach Abzug aller wiederkehrenden Zahlungsverpflichtungen (z. B. Miete, Kreditraten, Versicherungsprämien) zum Lebensunterhalt und zu Konsumzwecken übrig bleibt. Grundlage der Kaufkraftberechnung bilden neben Prognosen vor allem die amtliche Lohn- und Einkommensstatistik sowie Statistiken über staatliche Leistungen. Der Indikator wird pro Kopf und Jahr in Euro sowie als Kaufkraftindex je Einwohner, normiert am Durchschnitt der Bundesrepublik (= 100), ausgewiesen. Das damit im vorliegenden Falle dargestellte Konsumpotenzial der Bevölkerung der nordostdeutschen Ämter und amtsfreien Gemeinden lässt in Verbindung mit weiteren Indikatoren wie z. B. Pendlerdaten indirekt auch Schlüsse auf wirtschaftsräumliche Potenziale zu. Die GfK ermittelt auch die „einzelhandelsrelevante Kaufkraft", die gemeinsam mit Umsatzkennziffern Kaufkraftab- und -zuflüsse der Gemeinden (Einzelhandelszentralität) sichtbar machen und damit eine Rolle bei der Festlegung der Zentralen Orte spielen.

Für Deutschland wird nach der neuesten GfK-Kaufkraftstudie 2007 ein Kaufkraftvolumen von insgesamt 1.488 Mrd. Euro angegeben. Das bedeutet, dass jedem Einwohner eine durchschnittliche Kaufkraftsumme von 18.055 Euro (2004: 17.631 Euro) zur Verfügung steht. Die Pro-Kopf-Verteilung des Kaufkraftvolumens macht sowohl großräumig auf Länderebene, als auch kleinräumig in Nordostdeutschland große regionale Disparitäten deutlich. Während im Jahr 2004 in den alten Ländern die Pro-Kopf-Summe 18.326 Euro beträgt, liegt sie in den neuen (einschließlich Berlin) mit 15.493 Euro (ohne Berlin: 14.504 Euro) wesentlich darunter. Der Unterschied beim Pro-Kopf-Kaufkraftländerranking beträgt zwischen den Spitzenreitern Hamburg, Hessen und Bayern und den Schlusslichtern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit rund 5.000 Euro etwa ein Drittel. Der Kaufkraftindex der neuen Länder liegt dabei mit Ausnahme von Brandenburg und Berlin immer noch mit mehr als 15 Prozentpunkten hinter dem bundesdeutschen Durchschnitt zurück. In Bezug auf die Bundesländer mit der höchsten Kaufkraft beträgt die Differenz sogar mehr als 25 Prozentpunkte. In den neuen Ländern erreichte kein einziger Landkreis und keine kreisfreie Stadt über dem Bundesdurchschnitt liegende Kaufkraftwerte.

Ein Ergebnis der GfK-Kaufkraftstudie 2007 ist neben dem verhältnismäßig höheren Anstieg der Pro-Kopf-Summen in den neuen Ländern die Feststellung der weiteren Verlagerung von Kaufkraft in das Umland der meisten deutschen Großstädte. Dass sich dabei im Osten Deutschlands Brandenburg von Mecklenburg-Vorpommern bzw. den anderen neuen Ländern durch eine bis zu 7% höhere Pro-Kopf-Summe unterscheidet, ist auf die Wohnsuburbanisierung im Berliner Umland und damit auf die gegenwärtig zwar zurückgehenden, aber immer noch hohen Anteile Berliner Zuwanderer hierher zurückzuführen. Die Kaufkraft „wandert" sinnbildlich mit den Zuzügen aus der Stadt in das Umland mit, wobei nicht gesagt ist, dass das Konsumpotenzial trotz der zahlreichen Ansiedlungen von großflächigen Shopping- und Fachmarktcentern auch hier verbleibt. Gerade im engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin weisen Umlandgemeinden einzelhandelsrelevante Kaufkraftabflüsse nach Berlin zwischen 15% und 30% auf, wie eine im Jahre 2006 angefertigte Kundenstrom- und Bestandsanalyse des großflächigen Einzelhandels zeigt (vgl. FfH, BBE 2006). Dies könnte neben der ohnehin großen Einzelhandelszentralität der Metropole Berlin auch darin begründet sein, dass, ähnlich der Korrelation zwischen Stadt-Umland-Wanderung und Pendler„rück"wanderung (Arbeitsplatz wird dabei in der Regel im städtischen Zentrum beibehalten), mit den Zuwanderungen aus Berlin in das Umland auch eine Erhöhung des Kaufkraftabflusses aus dem Umland nach Berlin einhergeht.

Die kleinräumige Analyse der Kaufkraftpotenziale innerhalb Nordostdeutschlands deutet auf ein Wohlstandsgefälle hin, das einerseits zwischen Ostseeküste, den Oberzentren und wirtschaftlichen Schwerpunktregionen sowie (mit Ludwigslust und Westmecklenburg) dem Raum in der Nähe von Hamburg/Lübeck und andererseits den zentrenfernen Gebieten besteht. Besonders hebt sich dabei erneut das Umland der Bundeshauptstadt Berlin ab, in dem sich die 21 Gemeinden Nordostdeutschlands befinden, deren Kaufkraftwerte z. T. weit über Bundesdurchschnitt liegen.

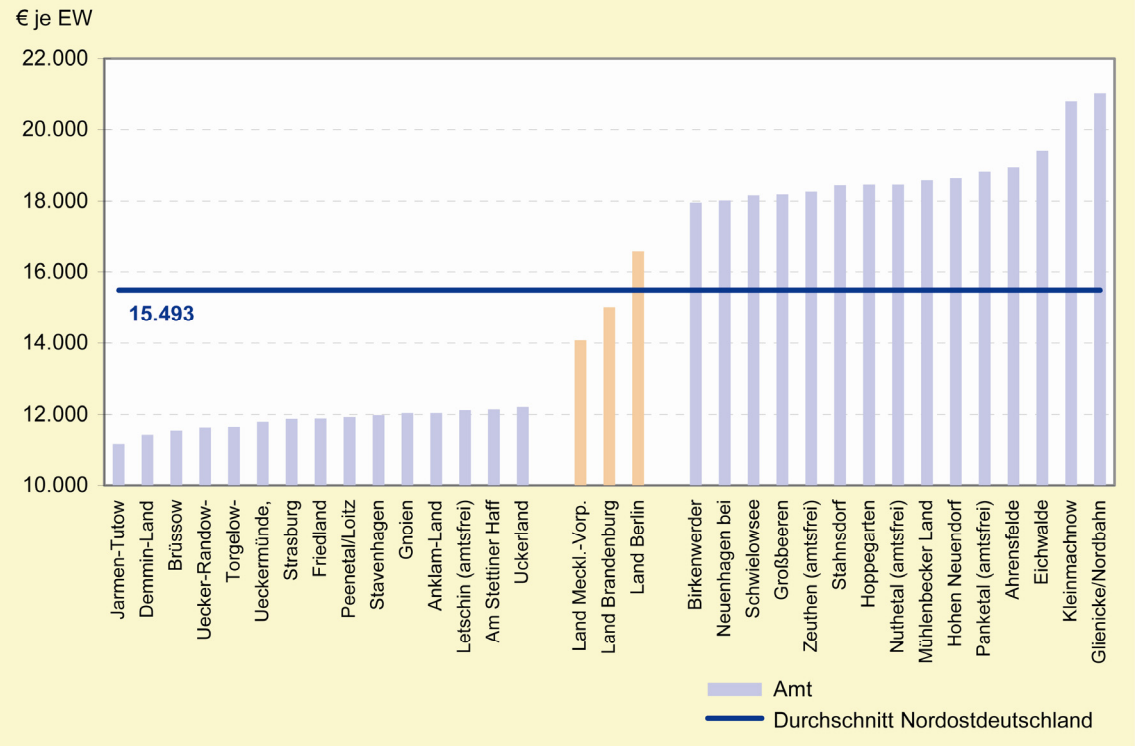
Tab. 5: Kaufkraftkennziffern 2006

	Mecklenburg-Vorpommern	Brandenburg	Berlin	Nordostdeutschland	Deutschland
Kaufkraft (Mrd. €)	24,2	38,6	56,2	118,9	1.454,6
Kaufkraft je Einwohner (€)	14.071	15.016	16.575	15.490	17.631
Kaufkraftindex (%)	79,8	85,2	94,0	87,9	100

Quelle: GfK 2006

In Mecklenburg-Vorpommern weist das kaufkraftstärkste Amt Warnow West (im unmittelbaren Umland von Rostock gelegen) einen Wert von 16.576 Euro je Einwohner auf. Im Vergleich dazu stehen den Einwohnern von Starnberg (Gemeinde mit der höchsten Kaufkraft in Deutschland), Düsseldorf und vom Hochtaunuskreis zu Konsumzwecken jährlich zwischen 8.000 Euro und 9.000 Euro mehr zur Verfügung. Es gibt in Mecklenburg-Vorpommern nur acht Gemeinden, in denen die Kaufkraft über dem nordostdeutschen Durchschnitt liegt. Diese befinden sich ausschließlich in den Stadt-Umland-Bereichen von Rostock und Schwerin. Auch dies ist wie im engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin Ausdruck des bundesweiten Trends, dass Kaufkraft aus deutschen Großstädten in das Umland abwandert. So erreichen weder Berlin noch die Oberzentren Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs den Bundesdurchschnitt. Selbst der nordostdeutsche Mittelwert wird bei den Oberzentren und kreisfreien Städten nur von den beiden Landeshauptstädten Schwerin und Potsdam sowie Berlin überschritten.

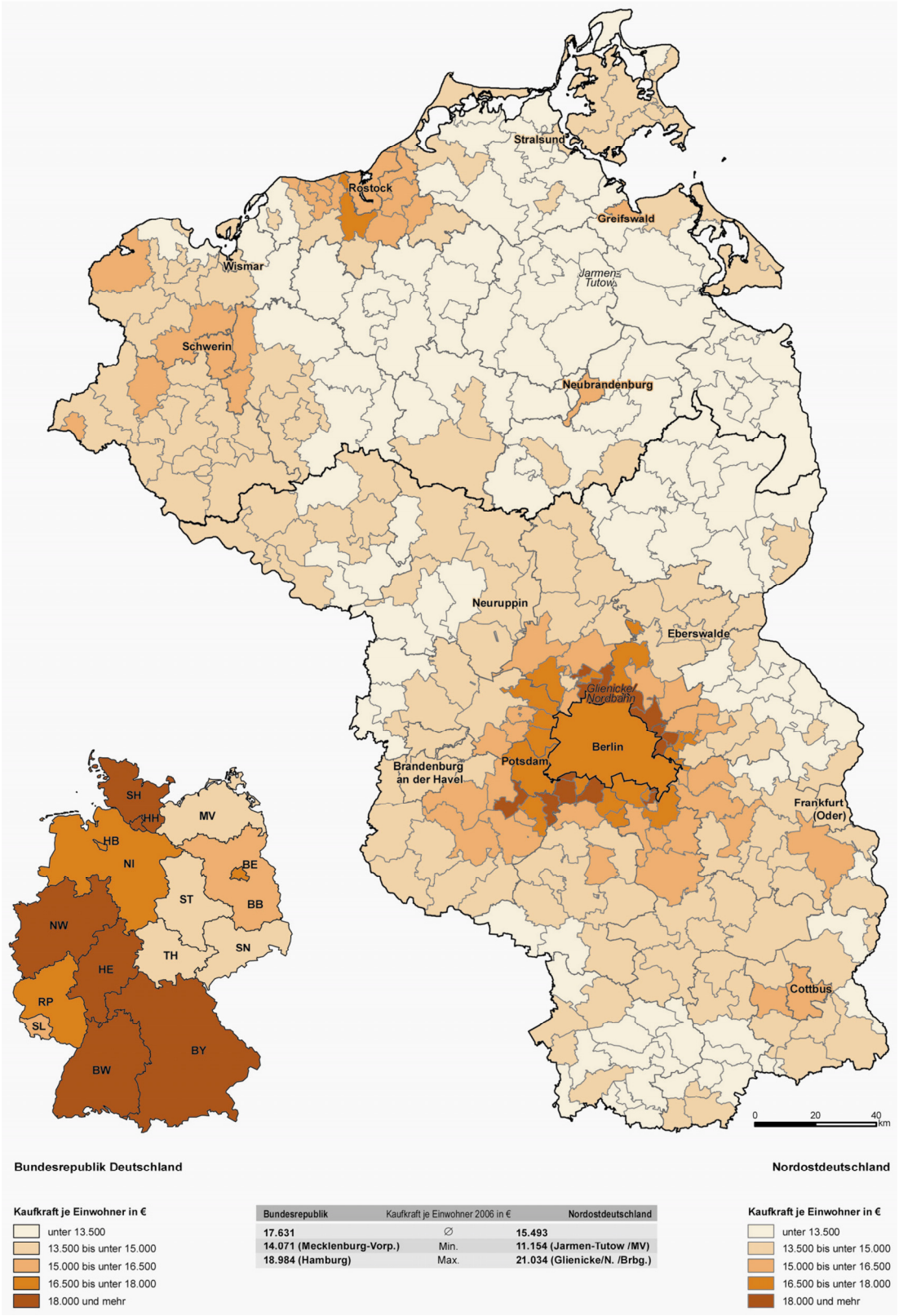
Abb. 3: Kaufkraft ausgewählter Ämter und amtsfreier Gemeinden 2006



Quelle: GfK 2006; eigene Berechnungen

Die Gemeinden mit der geringsten Kaufkraft in Nordostdeutschland konzentrieren sich zum überwiegenden Teil in zentrenfernen Räumen Mecklenburgs und Vorpommerns, in der Uckermark, im Oderbruch sowie in kleineren altindustriellen Gebieten im Süden Brandenburgs. Die Kaufkraft liegt dort noch unterhalb von 13.500 Euro je Einwohner, was einem Kaufkraftindex von weniger als 76% entspricht. Die geringste Kaufkraft befindet sich in den Landkreisen Demmin, Uecker-Randow und Güstrow. Hier erreichen ausnahmslos alle Ämter und amtsfreien Gemeinden nur diese geringen Werte, in Demmin und Uecker-Randow sogar nur unter 12.000 Euro je Einwohner. Im Brandenburger Landkreis Uckermark ist es einzig der Industriestandort Schwedt (Oder), der mit 14.233 Euro je Einwohner dem Durchschnitt Nordostdeutschlands (ohne Berlin) nahekommt.

Abb. 4: Kaufkraft je Einwohner 2006 (GfK)



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 12/2006

2 Erwerbstätigkeit

2.1 Beschäftigung

Um die Erwerbstätigkeit in abgegrenzten Räumen erfassen und bewerten zu können, werden häufig die Indikatoren auf der Grundlage der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung herangezogen. Die Beschäftigtendaten werden nach Arbeits- und Wohnortprinzip ermittelt und wurden im vorliegenden Falle für Nordostdeutschland von der Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Berlin-Brandenburg, zur Verfügung gestellt. Zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SV-Beschäftigte) zählen Arbeiter, Angestellte und Auszubildende, die – pflichtversichert – mit ihren Beiträgen Ansprüche auf soziale Leistungen wie z. B. Arbeitslosengeld oder Renten erwerben. Nicht zu den SV-Beschäftigten, jedoch zu den Erwerbstätigen gehören Beamte, Selbstständige und die sogenannten geringfügig Beschäftigten („Mini-Jobs“).

Somit erfasst die Beschäftigtenstatistik nur rund 65 % bis 85 % aller Erwerbstätigen. Trotz dieses Mangels wird die Beschäftigtenzahl am Arbeitsort in der Regel als probater Indikator und Näherungswert für die in einem (Wirtschafts-) Raum vorhandenen Arbeitsplätze angesehen (vgl. BBR 2006 a, b). Indirekt kann darüber auch auf die Wirtschaftsstruktur der Gemeinde, des Kreises etc. geschlossen werden, da die SV-Beschäftigten am Arbeitsort nach Wirtschaftszweigen klassifiziert werden können. Diese Zahl und die gebräuchlichsten Beschäftigtenindikatoren, wie im vorliegenden Falle die Beschäftigtenquote (SV-Beschäftigte je 100 Einwohner im erwerbsfähigen Alter), aber auch die Beschäftigtendichte (SV-Beschäftigte je 100 Einwohner in %) oder die Arbeitsplatzdichte (SV-Beschäftigte je 1.000 Einwohner), sind gut geeignet, die Verteilung der Arbeit im Raum widerzuspiegeln. In Zusammenhang mit dem Pendlerverhalten und den Arbeitsmarktdaten kann so relativ kleinräumig auf Strukturdefizite und räumliche Beschäftigungsdisparitäten unterhalb der Kreisebene geschlossen werden.

Mit der Einführung des Sozialgesetzbuches II (SGB II) im Jahre 2005 und der gleichzeitigen Zunahme der Inanspruchnahme von Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschüssen wuchsen einerseits die Zahl der geringfügig Beschäftigten und andererseits die Zahl der Selbstständigen teilweise stark an. So ist es durchaus möglich, dass die Zahl der Erwerbstätigen im gleichen Zeitraum innerhalb ein und desselben Raumes insgesamt zu- und die der SV-Beschäftigten abgenommen haben. Da die Erwerbstätigen Teil der Berechnungsgrundlage der Arbeitslosenquoten sind, kann diese Entwicklung gleichzeitig auch dazu führen, dass trotz abnehmender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und gleichbleibender Arbeitslosenzahl sich die Arbeitslosenquoten um mehrere Prozentpunkte verbessern können.

In der Bundesrepublik Deutschland existierten 2006 rund 26,4 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse. Dies sind 10 % weniger als noch im Jahre 1992. Bezogen auf alte und neue Bundesländer vollzog sich die Entwicklung bis 2006 dabei sehr unterschiedlich. Während in den alten Ländern die SV-Beschäftigtenzahl um rund 6 % abnahm, gingen die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse in den neuen Ländern seit 1992 um 25 % zurück. Da die Beschäftigtenstatistik (SV-Beschäftigte am Arbeits- und am Wohnort) der Länder erst ab 1995 überhaupt vergleichbar ist, Daten auf Ebene der Gemeinden z. T. erst ab 1997 und dann nicht vollständig vorliegen, beziehen sich im Folgenden die Aussagen zur Beschäftigtenentwicklung auch auf unterschiedliche Basisjahre. Dies hat zur Folge, dass der umfangreiche Arbeitsplatzabbau, der im Zuge der marktwirtschaftlichen Strukturanpassung bereits bis 1993 in den neuen Ländern stattfand, nicht erfasst wird. Gerade aber in der für Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg traditionellen Landwirtschaft reduzierte sich

die Zahl der Beschäftigten in dieser Zeit auf bis ein Fünftel. Ähnlich verlief der Rückgang der Industriebeschäftigtenzahlen, der z. B. im Land Brandenburg in einzelnen Kreisen ebenfalls bis zu 80 % betragen konnte (vgl. LUA Brandenburg 1994).

Die Beschäftigtenstatistik verzeichnet deutschlandweit seit 1992 fast ausschließlich Rückgänge. Dementsprechend nahm die SV-Beschäftigtenzahl im Juni 2005 im Vorjahresvergleich bundesweit noch um 1,3 % ab (minus ein Prozent in den alten und fast minus drei Prozent in den neuen Ländern, Nordostdeutschland: -2,7 %). Dagegen ist im Jahre 2006 gegenüber dem Vorjahr erstmals seit der Deutschen Vereinigung eine Zunahme der SV-Beschäftigtenzahlen in allen Bundesländern zu beobachten. So wuchs deren Anzahl in den neuen Ländern in bescheidenem Maße um 0,8 % an, damit aber dennoch stärker als in den alten Ländern (0,6 %). Nordostdeutschland lag dabei mit einem Prozent Zuwachs noch über dem Bundestrend (Berlin: 1,1 %, Brandenburg: 1,0 %, Mecklenburg-Vorpommern: 0,9 %) und wies damit nach Hamburg, Schleswig-Holstein und Bayern im Ländervergleich den viertstärksten Beschäftigtenanstieg des letzten Jahres auf. Der Zuwachs erfolgte vor allem im Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen, dabei fast ausschließlich in der Arbeitnehmerüberlassungsbranche (Personaldienstleister).

In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg stiegen nach weiteren größeren Einbrüchen seit 1999 erstmals wieder auch die SV-Beschäftigtenzahlen im produzierenden Gewerbe an. So lag 2006 der Beschäftigungsaufbau im Teilbereich verarbeitendes Gewerbe in Brandenburg zwischen 4.000 und 5.000 neuen Arbeitsplätzen. In Berlin nahmen die Dienstleistungsbereiche ebenfalls zu, während das produzierende Gewerbe statistisch weiter zurückging (vgl. BA 2007). Der Zuwachs im produzierenden Gewerbe fällt in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg effektiv noch höher aus bzw. der Rückgang in Berlin moderater, da die Arbeitnehmerüberlassungsbranche ihre Beschäftigten zu großen Teilen in den Bereich des produzierenden Gewerbes verleiht.

Innerhalb Nordostdeutschlands verlief die Beschäftigtenentwicklung nach Kreisen sowie Ämtern und amtsfreien Gemeinden stark unterschiedlich. Von 1999 bis 2006 hatten nur die kreisfreien Städte Potsdam und Wismar sowie der Landkreis Teltow-Fläming eine ausgeglichene Entwicklung. Die stärksten Rückgänge in dieser Zeit von rund einem Viertel und mehr aller SV-Beschäftigten verzeichneten dagegen Uecker-Randow (-30,1 %), Mecklenburg-Strelitz (-29,7 %), Nordvorpommern (-26,0 %), Spree-Neiße (-25,7 %), Demmin (-24,6 %) und Uckermark (-24,5 %). Im Vorjahresvergleich verlief die Beschäftigtenentwicklung in den meisten Kreisen relativ ausgeglichen. Bis auf neun konnten alle anderen nordostdeutschen Kreise, zumeist auch erstmalig seit 1999, wieder geringe Zuwächse verbuchen. Am stärksten stiegen mit mehr als 2 % die SV-Beschäftigtenzahlen in den Kreisen Rostock, Teltow-Fläming, Wismar, Havelland, Dahme-Spreewald, Ostprignitz-Ruppin und Nordwestmecklenburg an. Die stärksten Rückgänge von mehr als einem Prozent verzeichneten dagegen 2006 die Kreise Rügen, Nordvorpommern, Güstrow und Frankfurt (Oder).

Tab. 6: Anteile der Wirtschaftsbereiche an den SV-pflichtig Beschäftigten am Arbeitsort

	Mecklen-burg-Vor-pommern	Branden-burg	Berlin	Nordost-deutschland	Deutschland
SV-Beschäftigte insgesamt					
1999	604.372	830.947	1.131645	2.566.964	27.482.584
2004	511.732	715.500	1.042.262	2.269.494	26.523.982
2005	498.993	698.915	1.013.758	2.211.666	26.178.266
2006*	503.624	705.763	1.024.464	2.233.851	26.354.336
Land-, Forstwirtschaft, Fischerei (%)					
1999	4,7	4,1	0,6	2,7	1,3
2004	4,1	3,8	0,5	2,3	1,2
2005	3,9	3,7	0,4	2,2	1,2
2006*	3,9	3,6	0,4	2,2	1,2
Produzierendes Gewerbe (%)					
1999	26,7	30,9	22,9	26,4	36,5
2004	22,1	26,3	17,9	21,5	33,2
2005	21,8	25,9	17,4	21,1	32,7
2006*	21,8	25,8	17,0	20,9	32,2
Handel, Gastgewerbe, Verkehr (%)					
1999	23,9	23,3	22,5	23,1	23,2
2004	25,0	24,2	23,0	23,8	23,3
2005	25,3	24,6	23,5	24,2	23,4
2006*	24,7	24,1	23,4	23,9	23,4
Übrige Dienstleistungen (%)					
1999	44,7	41,8	54,0	47,9	38,9
2004	48,8	45,7	58,6	52,3	42,4
2005	49,0	45,8	58,7	52,4	42,8
2006*	49,5	46,4	59,2	53,0	43,3

*2006: Vorläufige Ergebnisse

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2007 a, Datenstand jeweils zum 30.06. des Jahres

Die Bandbreite der Beschäftigtenentwicklung von 1997 bis 2004 in den Ämtern und amtsfreien Gemeinden erstreckt sich in Nordostdeutschland von einem Plus von über 220 % (Großbeeren) bis zu einem Rückgang von 54 % (Uecker-Randow-Tal). Von den 323 Ämtern und amtsfreien Gemeinden Nordostdeutschlands verzeichnen in dieser Zeit nur 38 eine positive, 285 dagegen eine negative Beschäftigtenentwicklung. Zu der Gruppe mit den höchsten Beschäftigtenzuwächsen bis 2004 gehörten neben Großbeeren auch Grünheide (120 %) und Wustermark (92 %), die Gemeinden im Land Brandenburg, die in den 1990er Jahren ein Güterverkehrs- bzw. Logistikzentrum (GVZ) errichteten. Innerhalb dieser GVZ bzw. in deren Umfeld siedelte sich eine Vielzahl von Unternehmen der Dienstleistungsbranche an.

Beschäftigtenzuwächse verzeichnen auch zahlreiche touristisch geprägte Ämter und amtsfreie Gemeinden entlang der Ostseeküste wie Heringsdorf, Binz, Graal Müritz, Zingst, Kühlungsborn oder Boltenhagen. Zu den 12 Ämtern/amtsfreien Gemeinden mit den stärksten Beschäftigungsrückgängen von über 40 % gehören Uecker-Randow-Tal, Jarmen-Tutow, Senftenberg und Premnitz. Schon jetzt kann ohne detaillierte Kenntnis der Angaben auf Gemeindebasis davon ausgegangen werden, dass bei sehr vielen Äm-

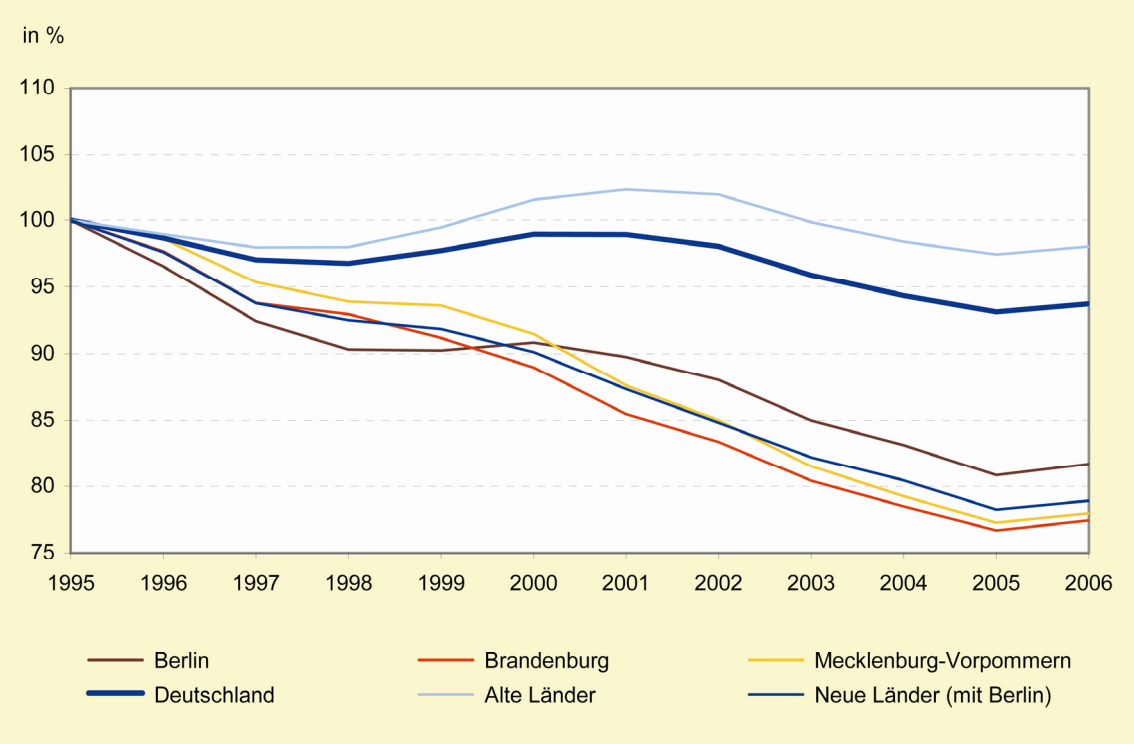
tern und amtsfreien Gemeinden von Juni 2005 bis Juni 2006, ähnlich der Entwicklung der Kreise, eine Zunahme der SV-Beschäftigtenzahlen zu verzeichnen sein wird.

Die Beschäftigtenquote, bezogen auf die Einwohner im erwerbsfähigen Alter, beträgt im Jahr 2004 in Nordostdeutschland 42 % (Deutschland: 48 %). Dabei liegen bei mehr als einem Viertel aller Ämter/amtsfreien Gemeinden die Beschäftigungsquoten über dem nordostdeutschen Durchschnitt und immerhin noch bei einem Fünftel über dem gesamtdeutschen Durchschnitt. Zu diesen gehören Schwarzheide, Waren, Bad Doberan, Potsdam, Schwerin und Binz. Insgesamt 59 Gemeinden haben Beschäftigtenquoten unter 20 %. Dies sind nicht nur peripherer gelegene und strukturschwächere Ämter und Gemeinden wie Uecker-Randow-Tal (10 %), Lebus (12 %), Anklamer Land (16 %) oder Nuthe-Urstromtal (18 %), sondern auch zahlreiche im unmittelbaren Umland von Berlin wie Schulzendorf (9 %), Panketal (12 %) oder Eichwalde (15 %). Letztere weisen höchste Auspendlerquoten auf und haben kaum eine eigene Wirtschaftsstruktur entwickelt. Es überwiegt die Wohnfunktion.

Die einzelnen Wirtschaftsbereiche waren an der Beschäftigtenentwicklung seit 1999 in unterschiedlichem Maße beteiligt. Bis auf die kreisfreie Stadt Wismar nahmen in allen nordostdeutschen Kreisen die SV-Beschäftigtenzahlen im Bereich des produzierenden Gewerbes gegenüber 1999 ab. In den beiden kreisfreien Städten Cottbus und Frankfurt (Oder) sowie den Landkreisen Uecker-Randow, Rügen, Nordvorpommern und Mecklenburg-Strelitz ging die Anzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse im produzierenden Gewerbe in dieser Zeit um mehr als 45 % zurück (Nordostdeutschland: -31 %). Im Jahr 2005 kam der flächendeckende Abwärtstrend des produzierenden Gewerbes zum Stillstand bzw. kehrte sich in den meisten Kreisen Nordostdeutschlands in bescheidene Zuwächse um. Letzteres vollzog sich vor allem in den Kreisen Teltow-Fläming, Nordwestmecklenburg, Havelland, Neubrandenburg und Rostock, wobei aber auch Uecker-Randow einen dreimal so hohen Beschäftigungsaufbau im produzierenden Gewerbe aufwies wie der Landesdurchschnitt. Dagegen ging die Beschäftigtenzahl dieses Bereiches im Landkreis Rügen mit fast 7 % am weitaus stärksten zurück.

Die seit Mitte der 1990er Jahre ohnehin nicht von solch umfangreichen Beschäftigtenrückgängen betroffenen Dienstleistungsbereiche (ohne Handel, Gastgewerbe und Verkehr) konnten im vergangenen Jahr z. T. beträchtlich zulegen. Bis auf die vier Kreise Nordvorpommern, Rügen, Güstrow und Potsdam-Mittelmark nahm in allen anderen Kreisen die SV-Beschäftigtenzahl dieses Wirtschaftsbereiches zu, am stärksten mit über vier Prozent in Spree-Neiße, Wismar, Dahme-Spreewald, Oberspreewald-Lausitz und Prignitz. Weiterhin sind es vor allem die kreisfreien Städte, deren SV-Beschäftigtenzahl hier zwischen drei und vier Prozent anstieg (Ausnahmen: Neubrandenburg, Cottbus und Frankfurt/Oder).

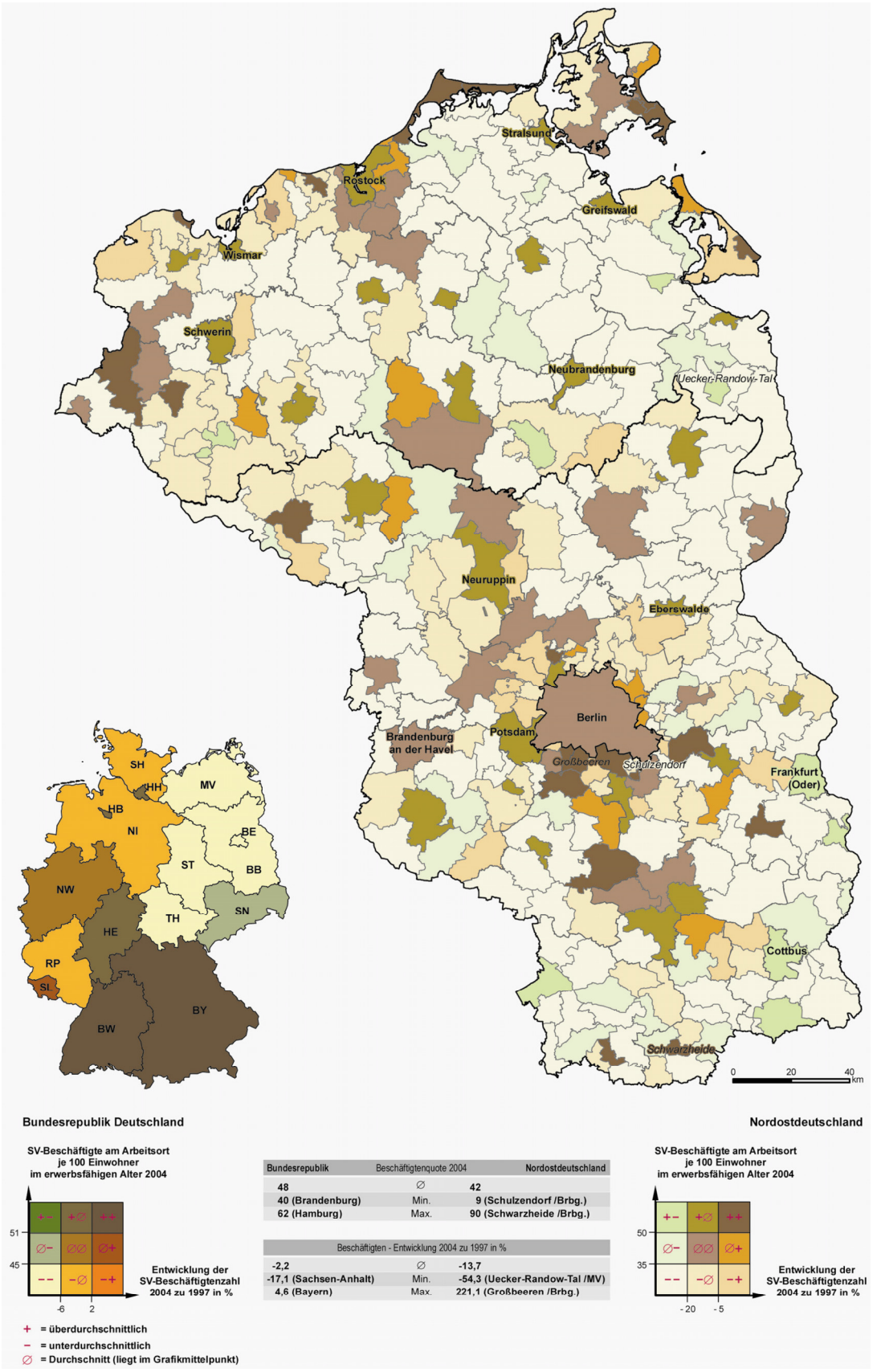
Abb. 5: Entwicklung der SV-Beschäftigtenzahl (1995 = 100)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2007

Bei Handel, Gastgewerbe und Verkehr, deren Beschäftigungszahlen seit 1999 in Nordostdeutschland um 10% zurückgingen (Mecklenburg-Vorpommern: -14%, Brandenburg: -12%) wiesen nur sechs Kreise eine positive Entwicklung auf, darunter auch die stark touristisch geprägten Kreise Rügen, Müritz und Bad Doberan. Der Rückgang kann sowohl für den Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung festgestellt werden, ist zu großen Teilen aber auch das Resultat des Arbeitsplatz- und Beschäftigtenabbaus im Einzelhandel, ausgelöst durch die seit Jahren deutschlandweit zu beobachtende Verschiebung der Einzelhandelsstruktur zugunsten großflächiger Einrichtungen und Discounter. Das jedoch stark von äußeren Einflüssen abhängige Gastgewerbe zeigt bei der Beschäftigung ähnlich der BIP-Entwicklung und den Übernachtungen und Gästeankünften im Trend eine stetige Zunahme.

Abb. 6: Beschäftigtenquote 2004 und Entwicklung der Beschäftigtenzahl gegenüber 1997



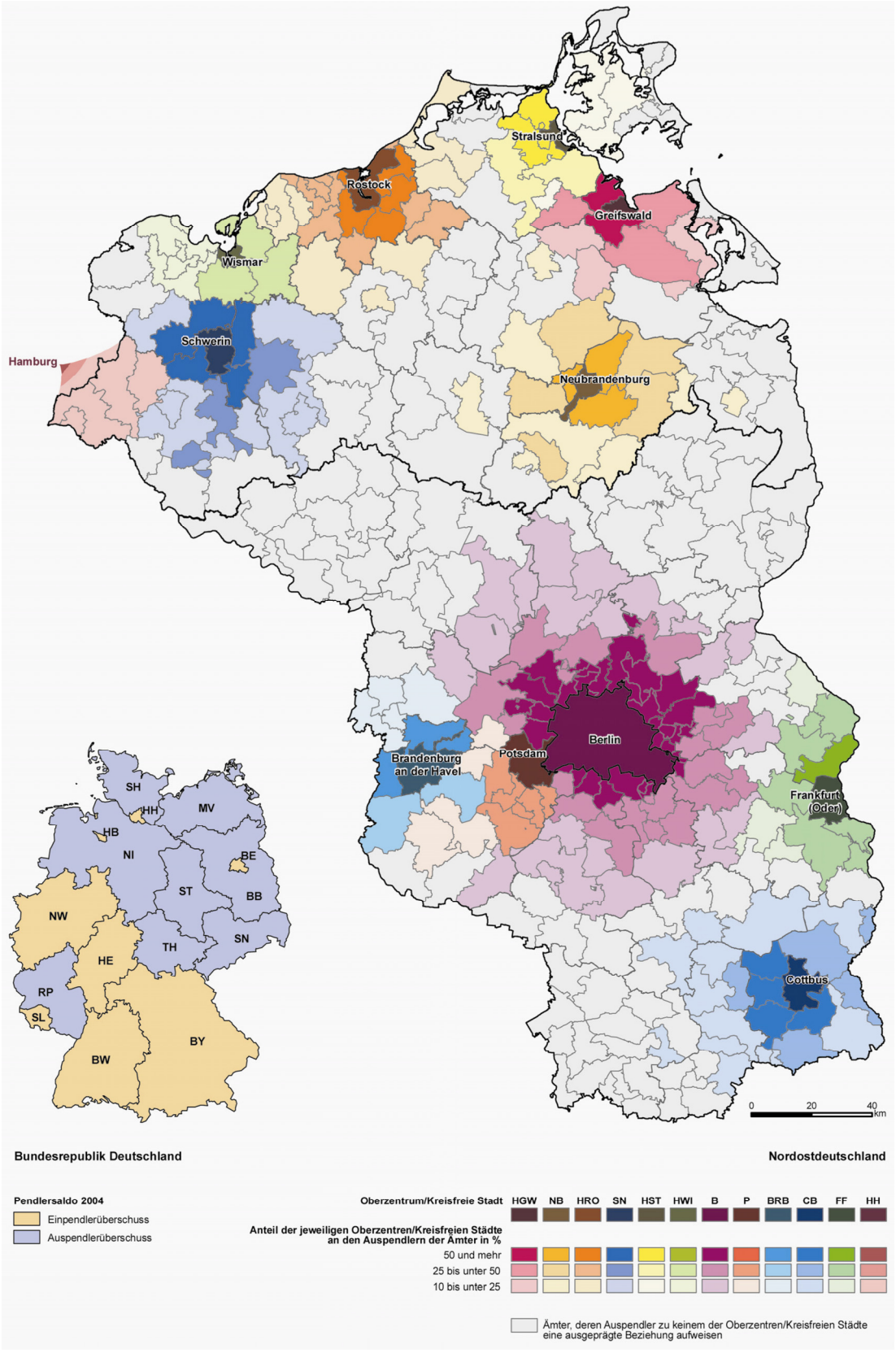
Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 10/2006

2.2 Pendlerwanderung

Trotz der bis 2005 abnehmenden SV-Beschäftigung steigt die Mobilität der Beschäftigten auch in Nordostdeutschland weiter an. Dies hat verschiedene Gründe. Zum einen fördern der Arbeitsplatzabbau sowie großräumige Arbeitsmarktdisparitäten zwischen alten und neuen Ländern die Mobilität der Arbeitnehmer, die bei der Arbeitssuche immer größere Entfernungen zwischen Wohn- und Arbeitsort in Kauf nehmen. Zum anderen entstehen im arbeits- und funktionsteilig organisierten Raum neue Arbeitsplätze aus unterschiedlichen Gründen nicht in jedem Falle an den Konzentrationspunkten des Wohnens. Weiterhin ist gerade hier in Nordostdeutschland die Stadt-Umland-Wanderung als Ausdruck der Wohnsuburbanisierung maßgeblich für die Zunahme des Auseinanderfallens von Wohn- und Arbeitsort verantwortlich, da bei Fortzug in das Umland der Arbeitsplatz in der Stadt beibehalten wird. Die Zahl derjenigen, die zwischen Wohn- und Arbeitsort pendeln, steigt stetig an. Dies wird auch am Anstieg der Einpendlerquoten sichtbar. So nahm der Anteil der Einpendler an den SV-Beschäftigten am Arbeitsort Berlin beispielsweise von 10,8 % im Jahre 1995 auf 18,8 % im Jahre 2004 zu, erreichte damit jedoch bei Weitem nicht die Dimensionen anderer deutscher Großstädte wie Stuttgart oder Frankfurt am Main mit über 50 %. Dementsprechend wuchsen auch die Auspendlerquoten im Land Brandenburg an, d. h. der Anteil derjenigen, die nicht am Wohnort arbeiten, von 14,7 % im Jahre 1995 auf 25,4 % im Jahre 2004 (vgl. BA 2007 b; IAB 2005).

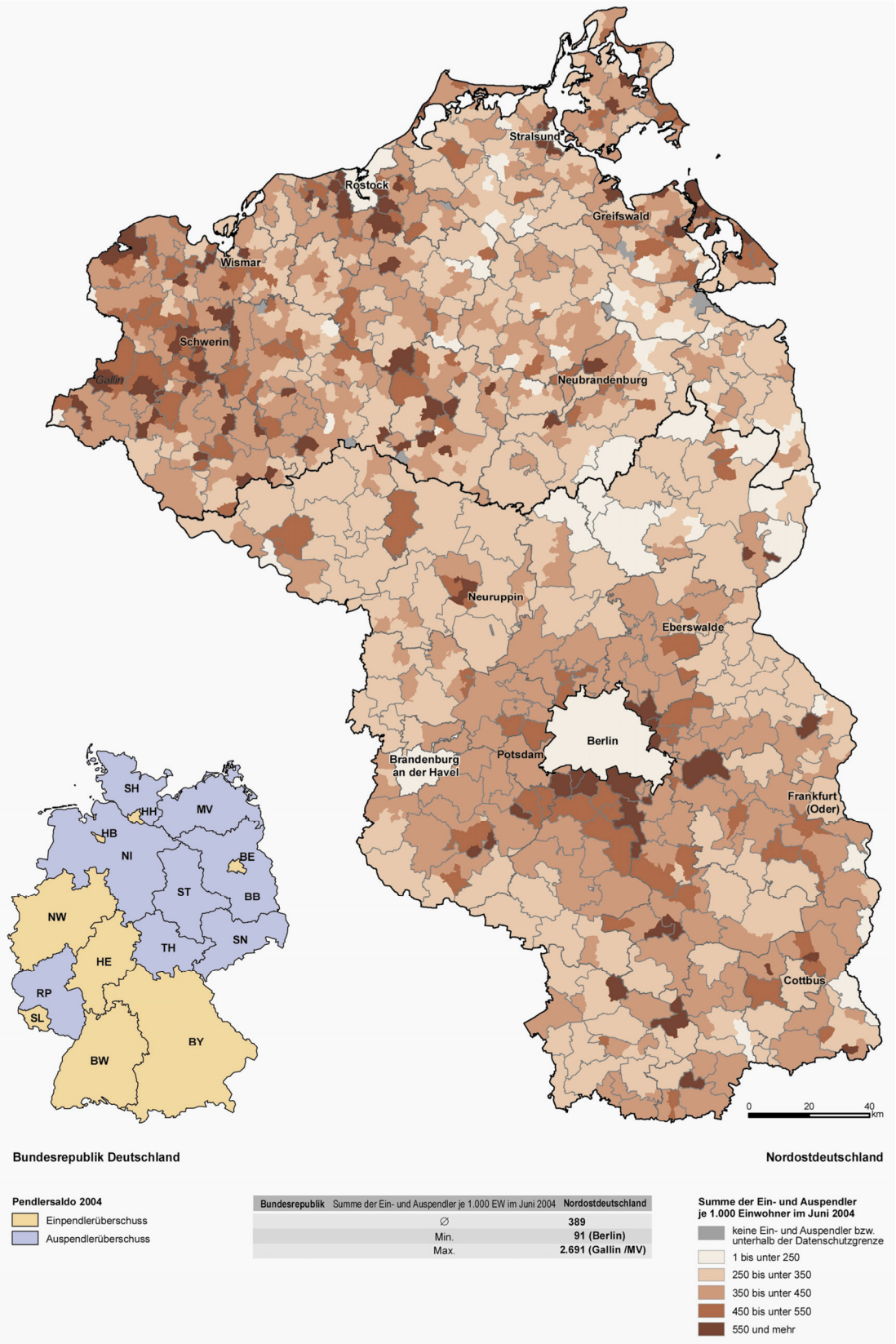
Die Hauptziele der Tagespendler sind die Oberzentren und kreisfreien Städte, die als regionale Arbeitsmarkt- und Einpendlerzentren den weitaus größten Teil der Auspendler aus den Gemeinden des jeweiligen Umlandes bzw. der umgebenden Landkreise auf sich vereinen. Auch hier ist die Besonderheit zu verzeichnen, dass die Einpendlerquoten der Oberzentren in Nordostdeutschland wie in allen neuen Ländern nicht die Werte der Oberzentren der alten Länder erreichen. Dies ist z. T. eine Nachwirkung der Wohnungsbaupolitik der DDR, die die Industrie- und Verwaltungszentren zu Schwerpunkten des komplexen Wohnungsbaus machte. Zum anderen zeigt es, dass der Suburbanisierungsprozess, zwar vermindert und rückläufig, aber immer noch anhält. Dementsprechend bewegen sich die Einpendlerquoten der nordostdeutschen Oberzentren einschließlich der kreisfreien Stadt Wismar (ohne Berlin) zwischen 38 % in Brandenburg an der Havel und Rostock sowie 58 % in Potsdam (Schwerin: 53 %). Dagegen haben viele kleinere Städte und Gemeinden, in denen wie in Stavenhagen (Landkreis Demmin) oder Mittenwalde (Landkreis Dahme-Spreewald) in den 1990er Jahren z. B. große Logistikstandorte entstanden, weitaus höhere Einpendlerquoten. Dies trifft noch stärker für zahlreiche Umland- und in Autobahnnähe gelegene Gemeinden und Ämter zu, die heute nicht nur von der Wohn-, sondern auch von der Gewerbesuburbanisierung profitieren. Durch zahlreiche Dienstleistungsstandorte und solche des verarbeitenden Gewerbes auf ihren sehr gut ausgelasteten Gewerbegebieten weisen u. a. Carbäk, Schönefeld, Warnow-West, Großbeeren oder Grünheide die höchsten Einpendlerquoten Nordostdeutschlands von jeweils über 90 % auf.

Abb. 7: Pendlerverflechtungen zu Oberzentren und kreisfreien Städten 2004



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 02/2007

Abb. 8: Pendlerintensität 2004



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 12/2006

Demgegenüber finden sich in Nordostdeutschland die Oberzentren und kreisfreien Städte trotz z. T. hoher Auspendlerzahlen in der Gruppe der Ämter und Gemeinden mit den niedrigsten Auspendlerquoten wieder. Die höchsten Quoten von über 90 % weisen verständlicherweise wiederum Umlandgemeinden auf, darunter sind neben Eichwalde, Schulzendorf, Glienicke/Nordbahn oder Panketal im engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin erneut die Ämter Carbäk und Warnow-West aus dem Rostocker Umland zu finden. Die Pendlerverflechtungen zwischen den Oberzentren und kreisfreien Städten Nordostdeutschlands (einschließlich Berlin und informell auch Hamburg und Lübeck) wurden mithilfe eines Gravitationsmodells anhand ihrer Anteile an den Gesamtauspendlern der Gemeinden und Ämter ermittelt. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Zentren in der Regel mehr als zwei Drittel aller Auspendler aus den Gemeinden des jeweiligen Umlandraumes auf sich vereinen. Kleinere nahe gelegene Arbeitsmarktzentren sowie die Überlagerung der Pendlereinzugsgebiete zwischen Berlin und Potsdam fanden dabei keine Berücksichtigung.

Dementsprechend sind es die Stadt-Umland-Räume der Oberzentren und kreisfreien Städte, die in Nordostdeutschland die höchste Beschäftigungsmobilität, zusammenfassend ausgedrückt durch den Indikator Pendlerintensität (= Summe der Aus- und Einpendler je 1.000 Einwohner) aufweisen. Großräumig heben sich hierbei noch der engere Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin mit seinen darüber hinausreichenden Achsen nach Brandenburg an der Havel, Frankfurt (Oder), Cottbus und Eberswalde sowie der größte Teil der Region Westmecklenburg und Teile der Entwicklungsachse Rostock-Berlin hervor. Die Pendlerverflechtungen der Metropole Berlin, der Oberzentren sowie kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs tragen so durch ihre Ausgleichswirkung wesentlich zum Abbau der Arbeitsmarktdisparitäten in Nordostdeutschland bei. Diese Ausgleichswirkung haben für Nordostdeutschland aber auch die Arbeitsmärkte benachbarter Länder wie Schleswig-Holstein und Hamburg, wo immerhin mit rund 35.000 Personen etwas mehr als 6 % der Beschäftigten mit Wohnort in Mecklenburg-Vorpommern arbeiten. Für Brandenburg ist neben dem eigenen Land die Bundeshauptstadt Berlin der größte Arbeitsmarkt. Hier arbeiten mit nahezu 150.000 Personen etwa 18 % der im Land wohnenden Beschäftigten. Mit Sachsen besteht bei jeweils rund 13.000 Aus- wie Einpendlern ein ausgeglichener Pendlersaldo.

2.3 Arbeitslosigkeit

Die mit der Einführung des SGB II durch Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe veränderten Grundlagen der Arbeitsmarktstatistik erschweren zeitweilig differenzierte Auswertungen zu Bestand und Bewegung der Arbeitslosigkeit. Die Definition der Arbeitslosigkeit hat sich gegenüber dem SGB III nicht geändert, wonach arbeitslos ist, wer in keinem Beschäftigungsverhältnis steht oder weniger als 15 Stunden pro Woche arbeitet, eine versicherungspflichtige Arbeit sucht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht und bei einer Agentur für Arbeit oder einem Träger der Grundsicherung arbeitslos gemeldet ist (vgl. BA 2006). Doch die Neuzulassung kommunaler Träger führte auch zu Verzögerungen bei der statistischen Erfassung der Arbeitslosendaten. Durch Schätzungen und ein spezielles Fortschreibungsmodell ist die BA dennoch in der Lage, vergleichbare Strukturdaten des Arbeitsmarktes flächendeckend für die Bundesrepublik bereitzustellen. Bis auf die Arbeitslosenquote stehen somit, zwar eingeschränkt und 2005 mit Lücken behaftet, die unterschiedlichen Strukturdaten auch weiter auf Gemeindeebene zur Verfügung (vgl. BA 2007 b).

Da bei der vorliegenden Strukturanalyse Nordostdeutschlands auch kleinräumige Disparitäten und Strukturdefizite des Arbeitsmarktes sichtbar gemacht werden sollen, wurde ein der Arbeitslosenquote entsprechender Indikator, die Arbeitslosenrate auf Äm-

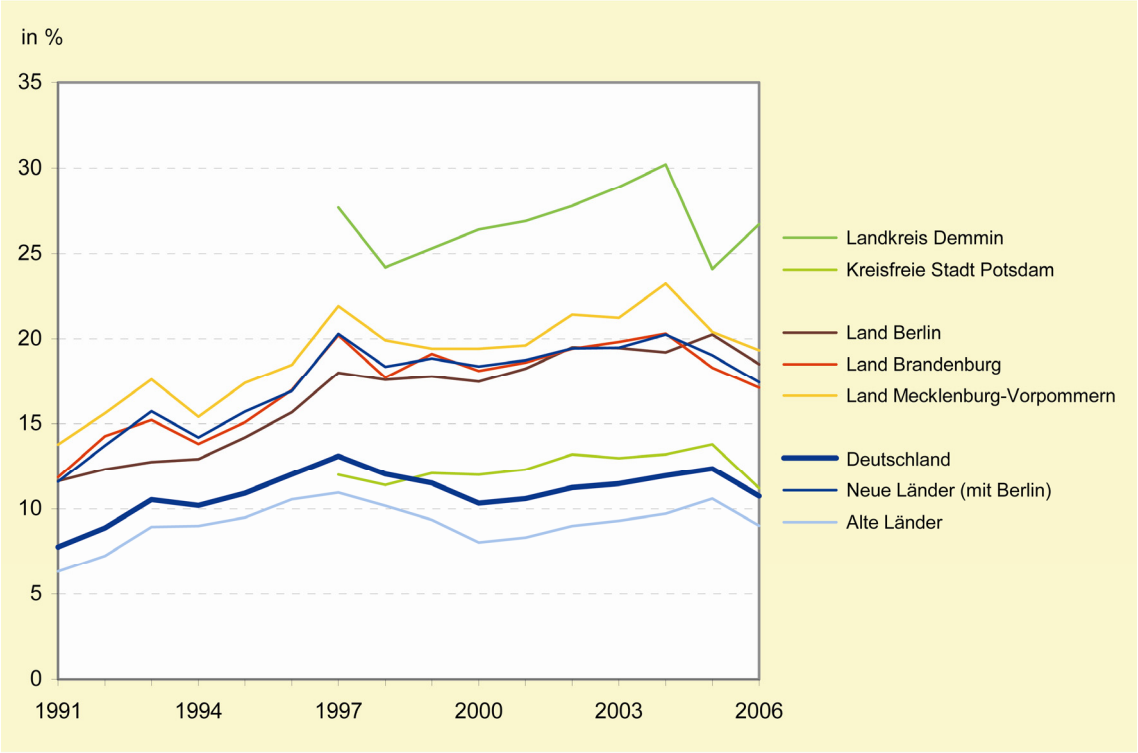
terbasis ermittelt. Während bei der Arbeitslosenquote die Zahl der Arbeitslosen in Bezug zu den Erwerbspersonen gesetzt wird, ist der Bezug bei der Arbeitslosenrate die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre). Beide Daten, die Zahl der Arbeitslosen und die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, liegen auf Gemeindebasis seit Anfang der 1990er Jahre vor und können somit für alle Räume, die ein Aggregat von Gemeinden darstellen, wie Ämter, Kreise, Länder etc., ermittelt werden.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Nordostdeutschland ist von mehreren Einflussfaktoren abhängig. Zum einen war es die mit der marktwirtschaftlichen Strukturanpassung einhergehende Deindustrialisierung, die im gesamten Osten Deutschlands zur Schließung von zahlreichen nicht mehr wettbewerbsfähigen Industriestandorten bzw. bei Erhalt zum Arbeitsplatzabbau in erheblichem Umfang führte. Dies geschah in ähnlich umfangreicher Dimension aufgrund des Subventionswegfalls auch Anfang der 1990er Jahre in Westberlin. In beiden nordostdeutschen Flächenländern reduzierte sich weiterhin durch Freisetzung von fast vier Fünfteln der Landwirtschaftsbeschäftigten deren Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl von etwa 15 % auf unter 5 %.

In Nordostdeutschland, wo zu DDR-Zeiten zahlreiche größere Industriestandorte (Petrochemie, Stahlindustrie, Schiffbau, Maschinenbau, Braunkohleveredlung u. a.) entstanden, entwickelten sich so unmittelbar nach der Vereinigung in einem äußerst kurzen Zeitraum umfangreiche Arbeitsmarktdefizite, die auch durch Schaffung neuer Arbeitsplätze, vor allem im Dienstleistungsbereich, nicht kompensiert werden konnten. So ist es nicht verwunderlich, dass Nordostdeutschland bereits im Dezember 1991 im Bundesländervergleich die höchsten Arbeitslosenquoten aufwies. Während die Quote (auf Basis der abhängig zivilen Erwerbspersonen) zu dieser Zeit deutschlandweit 7,8 % betrug, lag das Maximum mit 13,8 % in Mecklenburg-Vorpommern. Berlin mit 11,6 % und Brandenburg mit 11,8 % wurden nur noch von Sachsen-Anhalt (11,9 %) übertroffen. Die Arbeitslosenquoten der ostdeutschen Länder lagen dabei teilweise mehr als doppelt so hoch wie die westdeutscher Länder. Diese hohe Arbeitslosigkeit und die für ganz Ostdeutschland zutreffende schlechte Ausgangsbasis zogen sich in der Entwicklung bis in die jüngste Vergangenheit hindurch. So sind 2006 beim Arbeitsmarktranking fast die gleichen Relationen anzutreffen wie schon 1991. Mecklenburg-Vorpommern weist mit 19,3 % die höchste Arbeitslosenquote auf, gefolgt von Berlin mit 18,5 %. Die Brandenburger Quote liegt auch aufgrund der hohen Ausgleichswirkung des Berliner Arbeitsmarktes für das Land mit 17,1 % spürbar darunter.

Während die Arbeitslosigkeit mit Ausnahme des Zeitraumes 1998 bis 2000 (Aufstockung der Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen durch die Bundesregierung) deutschlandweit stetig zunahm, geht sie seit 2005 geringfügig, aber mit anhaltendem Trend zurück. Dabei nahmen die Arbeitslosenquoten im Dezember 2006 gegenüber 2004 in den neuen Ländern dreimal so stark ab wie im bundesdeutschen Durchschnitt (-0,8 Prozentpunkte). So verringerte sich die Quote in Mecklenburg-Vorpommern von 23,3 % um fast 4 Prozentpunkte, die von Brandenburg um 3,2 Prozentpunkte, die von Berlin jedoch nur um 0,7 Prozentpunkte.

Abb. 9: Entwicklung der Dezemberarbeitslosenquoten



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Berlin-Brandenburg 2007

Dabei zeigt ein Vergleich der Arbeitslosenquoten der kreisfreien Städte und Landkreise im Dezember 2006, dass noch nicht von einem Beginn eines Angleichungsprozesses zwischen Ost und West gesprochen werden kann. Die Arbeitslosenquoten Nordostdeutschlands befinden sich auf der Skala der 439 Kreise der Bundesrepublik Deutschland, die von 2,8 % (Landkreis Eichstätt, Bayern) bis 26,7 % (Landkreis Demmin, Mecklenburg-Vorpommern) reicht, bis auf Potsdam (Platz 255) und Potsdam-Mittelmark (Platz 270) alle im letzten Drittel. Die beste Platzierung eines ostdeutschen Kreises erreicht mit der Platzziffer 237, aber auch nur durch eine sehr hohe Auspendlerzahl in die benachbarten industriellen Zentren Oberfrankens, der thüringische Landkreis Sonneberg. Unter den 100 Kreisen der Bundesrepublik Deutschland mit den höchsten - Arbeitslosenquoten befinden sich nur 12 kreisfreie Städte und mit Lüchow-Dannenberg nur ein einziger Landkreis aus den alten Bundesländern. Die Arbeitsmarktstatistik weist unter den zehn Kreisen mit der höchsten Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland allein fünf Kreise aus Nordostdeutschland aus:

432. Oberspreewald-Lausitz (23,1 %)

434. Ostvorpommern (23,5 %)

436. Uecker-Randow (24,0 %)

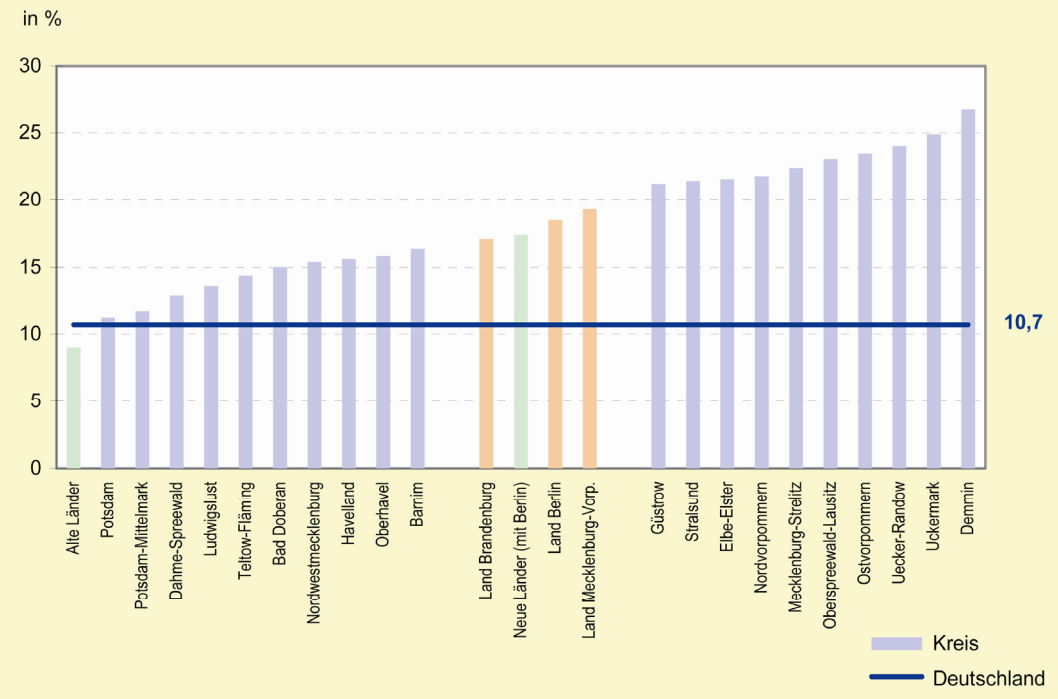
438. Uckermark (24,9 %)

439. Demmin (26,7 %)

Ein Vergleich zahlreicher anderer Strukturdaten des Arbeitsmarktes, wie z. B. der Frauen- oder Jugendarbeitslosenquoten zeigen für die Kreise der Bundesrepublik Deutschland ein ähnliches Bild. Bei den Anteilen der Langzeitarbeitslosen, der arbeitslosen Jugendlichen (unter 25 Jahren) und älteren Arbeitslosen (über 55 Jahre) an der

Gesamtzahl der Arbeitslosen sind die Unterschiede zwischen Ost und West nicht so gravierend. So haben die älteren Arbeitslosen deutschlandweit einen Anteil von 13,0 %, in Brandenburg 13,1 % und in Mecklenburg-Vorpommern von 11,8 %. Da bei der Einschätzung der Arbeitslosigkeit nicht nur die Struktur- sondern vielmehr auch die Niveauunterschiede beim Ost-West-Vergleich eine wesentliche Rolle spielen, bedeuten niedrige Anteile noch lange nicht, dass das Problem z. B. der Langzeit- oder Jugendarbeitslosigkeit damit von geringer Bedeutung ist. Bezogen auf die abhängig zivilen Erwerbspersonen kann die entsprechende Langzeit- bzw. Jugendarbeitslosenquote trotz geringer Anteile um ein Mehrfaches höher sein.

Abb. 10: Arbeitslosenquoten im Dezember 2006

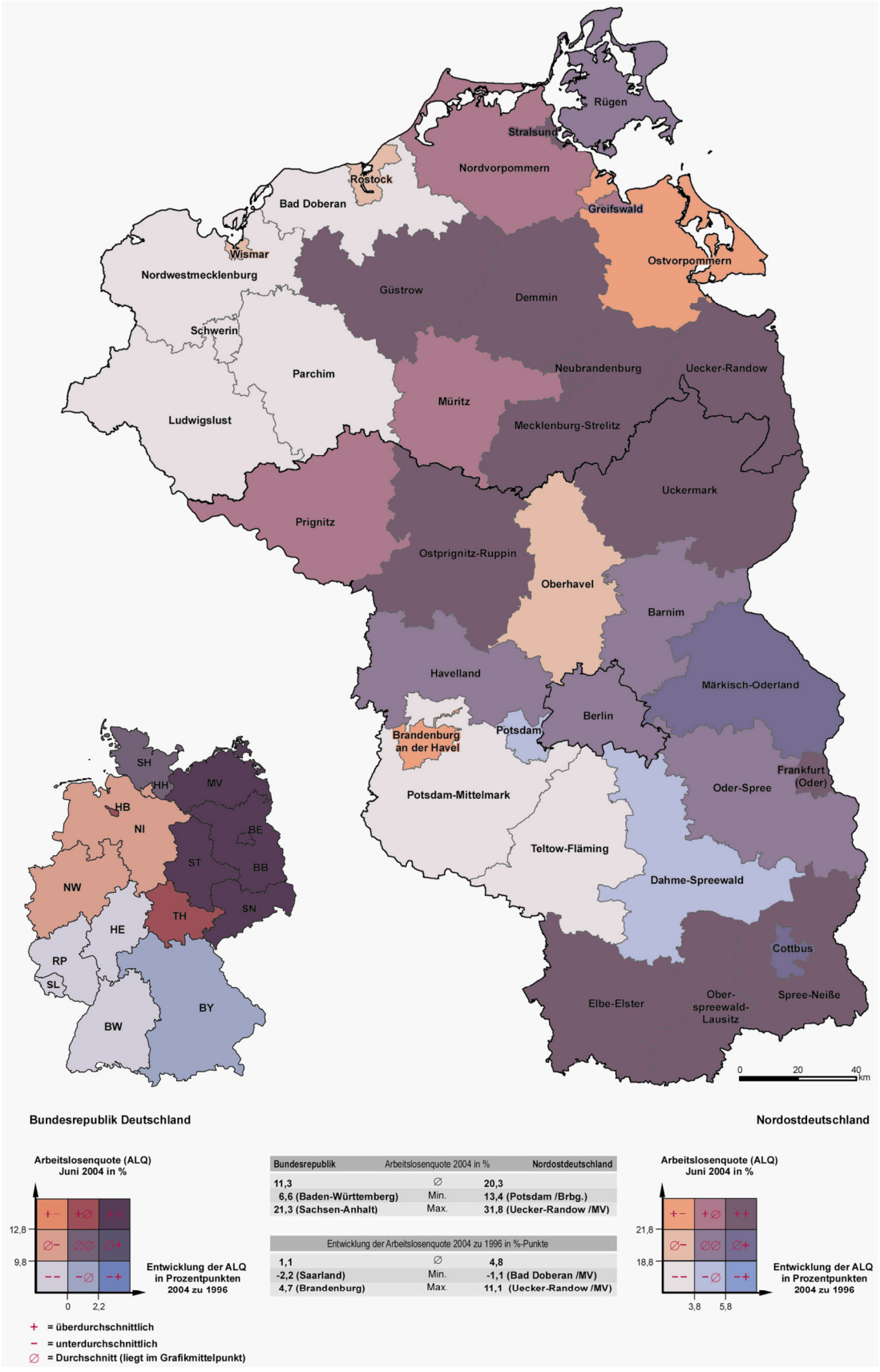


Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2007

Innerhalb Nordostdeutschlands existieren wie in allen neuen Ländern starke Arbeitsmarktdisparitäten. So liegen ausschließlich die Umlandkreise Berlins mit ihren Arbeitslosenquoten unterhalb des Brandenburger Landesdurchschnitts. Hierbei sind es vor allem die Bereiche Königs Wusterhausen, Nauen, Zossen, Bernau und Strausberg, die mit ausgeprägt starken Pendlerströmen aus den unmittelbaren Randgemeinden und Achsenräumen nach Berlin, auch die niedrigsten Arbeitslosenquoten aufweisen.

Für Nordostdeutschland ähnlich „niedrige“ Quoten erreichen in Mecklenburg-Vorpommern nur die Kreise Ludwigslust, Bad Doberan und Nordwestmecklenburg. Hier sind es die Geschäftsstellenbereiche Hagenow, Grevesmühlen, Gadebusch, Ludwigslust und Bad Doberan, die mit ihren verkehrsgünstig nach Hamburg, Lübeck, Schwerin oder Rostock gelegenen Gemeinden und deren hohen Auspendleranteilen dorthin eine vergleichsweise geringe Arbeitslosigkeit aufweisen. Auch entstanden in diesen Bereichen, ähnlich wie im Berliner Umland, in den letzten Jahren auf neuen Gewerbegebieten zahlreiche Arbeitsplätze insbesondere im Dienstleistungsbereich, der Logistik, des Groß- und Einzelhandels, aber auch im verarbeitenden Gewerbe. Dennoch erreicht dabei kein Geschäftsstellenbereich, auch nicht im Berliner Umland, Arbeitslosenquoten unterhalb des gesamtdeutschen Durchschnitts.

Abb. 11: Arbeitslosenquote 2004 und Entwicklung gegenüber 1996



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 10/2006

Die kreisfreien Städte und Oberzentren Nordostdeutschlands binden wie auch die Bundeshauptstadt mit ihrer jeweiligen Wirtschaftskraft und Arbeitsplatzkonzentration einen Großteil der SV-Beschäftigten aus dem Umland. Trotz ihrer vergleichsweise umfangreichen Ausstattung mit Industrie-, Dienstleistungs- und Verwaltungsstandorten liegen die Arbeitslosenquoten (bis auf Potsdam) von Rostock, Berlin, Schwerin, Frankfurt (Oder), Wismar und der anderen Städte selbst nicht einmal unter dem ostdeutschen Durchschnitt von 17,4 %.

Die höchsten Arbeitslosenquoten mit mehr als 20 % weisen in Nordostdeutschland neben den fünf o. g. weitere Landkreise wie Mecklenburg-Strelitz (22,4 %), Nordvorpommern (21,8 %), Elbe-Elster (21,6 %), Güstrow (21,2 %), Prignitz (21,0 %), Rügen (20,9 %), Ostprignitz-Ruppin (20,6 %) und Müritz (20,2 %) auf. Darunter befinden sich mit Ost- und Nordvorpommern, Rügen, Müritz und Ostprignitz-Ruppin zahlreiche der Kreise der beiden Flächenländer mit den landschaftlich attraktivsten Reisegebieten, der umfangreichsten touristischen Infrastruktur und den höchsten touristischen Besucherzahlen. Dies trifft auch für die meisten der innerhalb dieser Kreise gelegenen Geschäftsstellenbereiche und damit auch den Großteil der touristischen Kerngebiete zu, wie Wolgast (Usedom), Bergen (Rügen), Ribnitz-Damgarten (Darß) oder Waren und Röbel (Müritz). Hieran wird deutlich, dass der Tourismus als einer der wichtigsten Wirtschaftszweige Nordostdeutschlands in seiner heutigen, stark saisonabhängigen Ausprägung kaum oder nur ungenügend Einfluss auf die regionalen Arbeitsmärkte hat und nicht in dem Maße, wie oft vermutet, zu einer deutlichen Senkung der Arbeitslosenzahl führt.

Auch die kleinräumige Analyse der Arbeitslosenrate auf Basis der Ämter/amtsfreien Gemeinden erhärtet die Verteilungsmuster der Arbeitsmarktdefizite für Nordostdeutschland. Von den 323 Ämtern und amtsfreien Gemeinden weisen nur 40 (12 %) Arbeitslosenraten unter dem bundesdeutschen Durchschnitt von 8,7 % auf. Bis auf Boltenhagen ist ihnen gemeinsam, dass sie sich alle im unmittelbaren Umland von Berlin/Potsdam (33), Schwerin (5) oder Rostock (1) befinden, wobei die 15 Ämter mit den geringsten Arbeitslosenraten von unter 7 % ausnahmslos zum engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin gehören. Dazu zählen u. a. Kleinmachnow mit einer Arbeitslosenrate von 4,0 %, Stahnsdorf mit 6,0 %, Glienicke/Nordbahn mit 6,1 % und Eichwalde mit 6,7 %.

Unterdurchschnittliche Arbeitslosenraten von weniger als 13,7 % weisen in Nordostdeutschland mit 150 immerhin noch 47 % aller Ämter/amtsfreien Gemeinden auf. In diese Gruppe fallen Berlin sowie mit 101 die Hälfte aller Ämter und amtsfreien Gemeinden Brandenburgs (darunter die Landeshauptstadt Potsdam und Cottbus) und mit 48 zwei Fünftel aller Ämter Mecklenburg-Vorpommerns (darunter die Landeshauptstadt Schwerin und die kreisfreie Stadt Wismar). Hier finden sich auch die meisten der an der Ostseeküste gelegenen Ämter und amtsfreien Gemeinden mit ausgeprägter Tourismusfunktion wieder, wie Heringsdorf, Binz, Darß, Kühlungsborn oder Insel Poel.

Weitere dieser ‚Tourismusämter' weisen aber auch höhere, über dem nordostdeutschen Durchschnitt gelegene Arbeitslosenraten auf. Dazu gehören Müritz, Usedom Nord, Nord- und West-Rügen, Feldberger Seenlandschaft oder Lindow (Mark). Weiterhin entfallen die Oberzentren Rostock, Frankfurt (Oder), Greifswald, Brandenburg an der Havel, Stralsund und Neubrandenburg mit ihren über dem nordostdeutschen Durchschnitt gelegenen Arbeitslosenraten auf diese Gruppe. Zu den Ämtern/amtsfreien Gemeinden mit der höchsten Arbeitslosigkeit zählen in Nordostdeutschland u. a. Anklam Land und Stadt, Jarmen-Tutow, Gnoin, Strasburg, Friedberg, Demmin in Mecklenburg-

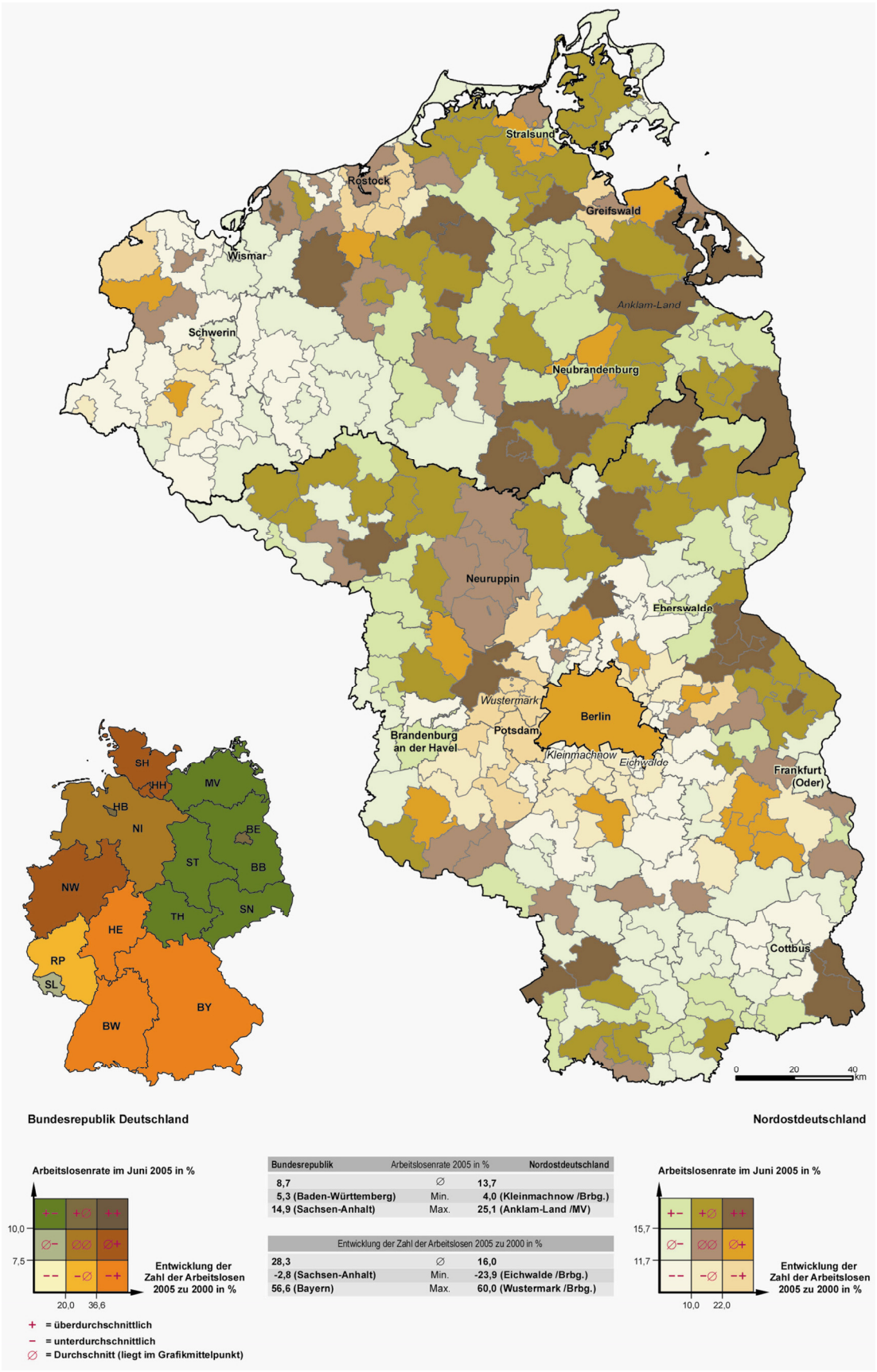
Vorpommern sowie Brüssow, Uckerland, Letschin, Seelow und Senftenberg in Brandenburg.

Die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen korrespondiert nicht in jedem Falle mit den Verteilungsmustern von Arbeitslosenquote und -rate. Dies kann mit lokalen Arbeitsmarktentwicklungen in den Ämtern zusammenhängen, ist jedoch vorrangig durch das unterschiedliche Ausgangsniveau begründet. So weisen einige der Ämter mit den niedrigsten Arbeitslosenraten die höchsten Zuwächse an Arbeitslosen seit dem Jahr 2000 auf, wie die Ämter Eichwalde, Zeuthen (beide im Berliner Umland) oder Warnow-West (Rostocker Umland) und Boltenhagen (Ostseeküste). Umgekehrt nahm die Arbeitslosenzahl in vielen Ämtern mit den höchsten Arbeitslosenraten am geringsten zu, wie z. B. in Demmin oder Strasburg um nur rund 2 %. In Jarmen-Tutow ging die Zahl sogar um mehr als 3 % zurück. Deutschlandweit betrug die Zunahme der Zahl der Arbeitslosen 28 %. In Nordostdeutschland stieg sie vergleichsweise „gering“ um 16 % an (Brandenburg: 10 %, Mecklenburg-Vorpommern: 15 %, Berlin: 25 %).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die geringste Arbeitslosigkeit Nordostdeutschlands in den Umlandgemeinden von Berlin/Potsdam, Schwerin, Rostock und Cottbus sowie in Gemeinden mit guter verkehrlicher Anbindung an Hamburg und Lübeck vorherrscht. Hinzu kommen einige wenige Ostseeküstenanrainergemeinden. Auf kleinräumiger Ebene zeigt sich, dass die Arbeitslosigkeit innerhalb der heutzutage stark funktionsteilig geprägten Räume nicht nur von der Ausstattung in den Gemeinden, sondern vielmehr auch von ihren Funktionen und ihrer verkehrlichen Lage abhängig ist.

Der Tourismus könnte zukünftig die Arbeitslosigkeit in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg nur dann wesentlich günstiger beeinflussen, wenn es gelingt, die starke Saisonabhängigkeit von Mai bis Oktober zu überwinden. Dazu sind in beiden Ländern neben dem Ausbau und der qualitativen Verbesserung der verkehrlichen und touristischen Infrastruktur weitere Ansätze in Richtung auf einen verstärkten Wellness- und Gesundheits- sowie Event-Tourismus sichtbar. Auch führt die gemeinsame Zusammenarbeit z. B auf den Gebieten des Wasser- und Naturtourismus in der Mecklenburger/Nordbrandenburger Seenplatte zur besseren Wahrnehmung der touristischen Attraktivität dieser Landschaft nach außen, steigert so die Zahl der Erholungs- und Naherholungssuchenden und ist damit in der Lage, auch neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen.

Abb. 12: Arbeitslosenrate 2005 und Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen gegenüber 2000



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 12/2006

3 Versuch einer Strukturraumtypisierung

Räumliche Typisierungen werden mit verschiedenen Intentionen und unterschiedlichen Gebietskategorien vorgenommen. Zu den bekanntesten raumordnerischen Gebietstypisierungen gehören die siedlungsstrukturellen Regions- und Kreistypen des BBR. Hierbei handelt es sich um Kategorien, die aufgrund ihrer Dichte, Zentralität und Lage gebildet wurden und Agglomerations-, verstädterte und ländliche Räume umfassen (vgl. BBR 2001). Diese analytische Typisierung bildet ein siedlungsstrukturelles Grundgerüst, anhand dessen thematische Vergleiche zwischen und teilweise auch innerhalb von Regionen möglich werden. Struktur- oder Problemräume werden nicht abgebildet. Die Raumkategorien der Raumordnungsberichte 2000 und 2005 enthielten auch die Entwicklungsproblematik. Eine Bewertung erfolgte hierbei in Bezug auf Bevölkerungskonzentrationen, Arbeitstättenschwerpunkte und Infrastruktureinrichtungen (strukturschwache ländliche Räume mit sehr starken oder starken Entwicklungsproblemen, ländliche Räume, Verdichtungsräume). Für den Maßstab der Bundesrepublik ergeben sich hierbei angemessene Großräume, die für den nordostdeutschen Raum jedoch zu grob gehalten sind und nur einige thematische Facetten aufgreifen. Diese Strukturraumtypisierung erscheint deshalb für die raumordnungspolitischen Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse innerhalb der Bundesländer weniger geeignet.

Mehrere aktuelle räumliche Typisierungen konzentrieren sich auf nur einen Struktur- bzw. Problembereich, wie z. B. den demografischen Wandel oder den Arbeitsmarkt. Hierunter fällt die Analyse „Regionale Polarisierung der demografischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“, die sich mit den Entwicklungen der natürlichen und räumlichen Bevölkerungsbewegungen in Ostdeutschland befasst und zwischen Wachstumsräumen, stark schrumpfenden Räumen und Übergangsräumen unterscheidet (vgl. Herfert 2007).

Ein weiteres Beispiel für eine Strukturraumtypisierung auf Basis von Strukturmerkmalen des Arbeitsmarktes stellen die „Vergleichstypen SGB II 2006“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Bundesagentur für Arbeit dar. Die dabei ausgewiesenen zwölf Raumtypen sind für einen Laien jedoch schwer nachzuvollziehen (vgl. IAB 2007).

Die Verschneidung der mit den vorangegangenen thematischen Struktur- und Dynamikanalysen erstellten Verteilungsmuster der verschiedenen Indikatoren bildete die Grundlage für den Versuch einer Strukturraumtypisierung Nordostdeutschlands. Dabei fanden wie bei den thematischen Einzelanalysen strukturbestimmende Faktoren aus den Bereichen Natur/Landschaft/Kulturlandschaft, die durchaus herausragende lokale oder regionale Stärken des nordostdeutschen Raumes darstellen, zunächst einmal keine adäquate Berücksichtigung. Auch das Auftreten verschiedener sozioökonomischer Stärken in Form von einzelnen hochqualifizierten und -leistungsfähigen Landwirtschaftsbetrieben, Institutionen von Forschung und Entwicklung, hochmoderner Anlagen regenerativer Energieerzeugung oder Biomasseproduktion, die sich nicht immer in allgemeinen Strukturdaten widerspiegeln, konnte ebenfalls keine Berücksichtigung finden.

Die unterschiedlichen Strukturraumtypen erheben daher nicht den Anspruch auf vollständige Darstellung aller sie charakterisierenden Strukturen, sondern widerspiegeln am Beispiel ausgewählter Indikatoren aus drei thematischen Bereichen mehr oder weniger komplex das unterschiedliche Niveau der allgemeinen Entwicklungsbedingungen und -dynamiken. Die Strukturraumtypisierung bietet somit Anhaltspunkte, wo es überdurchschnittliche Stärken zu stabilisieren gilt und in welchen Räumen unterstützende, aktivierende Maßnahmen ergriffen werden müssen, die dazu befähigen, vorhandene Möglichkeiten besser zu nutzen. Dementsprechend sind endogene Potenziale in unterschiedli-

cher Quantität und Ausprägung im gesamten Raum Nordostdeutschlands vorhanden, wobei diese in peripheren Räumen in der Regel schwierigere allgemeine Strukturbedingungen für ihre Entfaltung vorfinden. Ziel war es dabei, Strukturraumtypen abzubilden, die statistisch gemessen am Niveau Nordostdeutschlands als überdurchschnittlich, durchschnittlich bzw. unterdurchschnittlich einzustufen sind.

Räume vom Strukturraumtyp A (Räume mit überdurchschnittlichen Stärken und Chancen) sind dabei solche, die genügend endogenes Potenzial und damit Stärken sowie überdurchschnittliche Wachstumsbedingungen besitzen, um aus sich heraus eine stabile Entwicklung zu garantieren bzw. zu forcieren oder auch für benachbarte Räume zu initiieren. Diese Wachstumsräume mit den größten Zukunftschancen wirken mit ihrer ebenfalls überdurchschnittlichen Ausstattung von Wirtschaftskraft und Infrastruktur auch als Impulsgeber für den Gesamtraum Nordostdeutschlands, z. T. sogar auch darüber hinaus.

Zum Strukturraumtyp B (Räume mit eher durchschnittlichen Stärken oder/und Chancen) gehören zahlreiche Oberzentren und regionale Wachstumskerne mit ihren Potenzialen, die eine wichtige räumliche Ankerfunktion in Nordostdeutschland ausüben und von denen ebenfalls Raumentwicklungsimpulse in der Regel für ein entsprechendes Umland ausgehen. Es gehören dazu aber in geringerem Maße auch Räume mit teilstrukturellen Schwächen, sodass in der Gesamtschau die Bedingungen für Wachstum und Entwicklung eher durchschnittliche Werte aufweisen.

Der vornehmlich ländlich geprägte und peripher zu den wichtigsten Zentren gelegene Strukturraumtyp C (Räume mit eher Schwächen und Risiken) weist größere Struktur-, vor allem Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsdefizite auf, die mit deutlichen Schrumfungserscheinungen der Bevölkerung einhergehen. Auch am nordostdeutschen Durchschnitt gemessen, sind hier die Bedingungen für Stabilität und Wachstum als eher unterdurchschnittlich einzustufen.

Die methodische Vorgehensweise zur Ermittlung der drei Strukturraumtypen erfolgte in zwei Schritten:

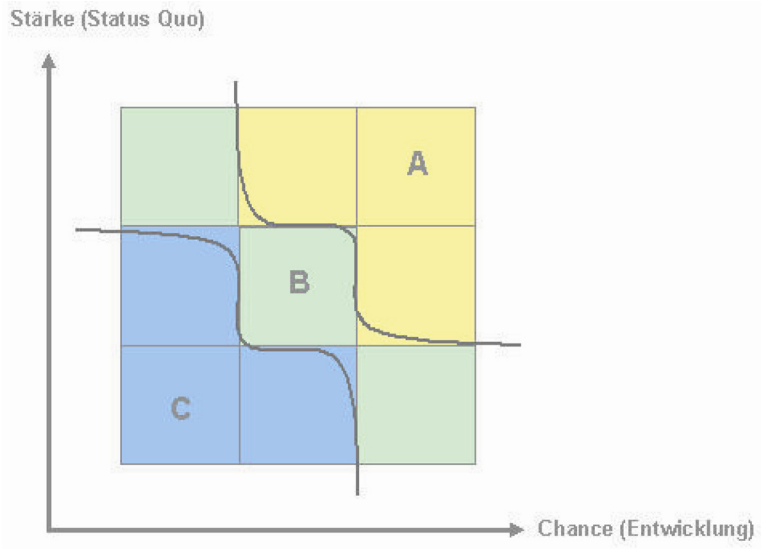
1. Bildung mathematisch-statistischer Indizes unter Nutzung der Klassifizierungen auf Ämterebene und deren Zusammenführung zu Gruppen.
2. Kartografische Arrondierung der abgebildeten Räume.

Die Strukturraumtypen für Nordostdeutschland erheben den Anspruch, auf einer räumlichen Ebene unterhalb der sonst üblicherweise bei Raumtypisierungen verwandten Kreise oder Regionen verschiedene Themenkomplexe zu vereinen. Sie spiegeln die Verteilungsmuster ihrer Strukturen wider und stellen somit ein räumliches Abbild ihrer gegenwärtigen Stärken bzw. Potenziale sowie ihrer bisherige Entwicklungen bzw. Dynamiken dar, woraus auch mögliche Zukunftschancen abgeleitet werden können.

Im ersten Analyseschritt wurden dazu die thematischen Klassifizierungen der Indikatoren (mit je neun Klassen) der Ämter Nordostdeutschlands, die in den vorangegangenen Kapiteln kartografisch dargestellt wurden, zu drei Gruppen zusammengefasst, die den Zielvorstellungen der Typenbildung entsprechen. Liegen überdurchschnittliche Werte sowohl beim Bestands- oder Potenzialindikator (= Stärke) als auch in der Entwicklung der letzten Jahre, also im Dynamikindikator (= Chance) vor oder bestehen Kombinationen aus überdurchschnittlichen mit durchschnittlichen Werten, erfolgt eine Zuordnung zur Strukturraumtypgruppe A. Entsprechen die Indikatoren eher unter dem Durchschnitt liegenden Werten, ergibt sich der Strukturraumtyp C. Der Strukturraumtyp B wird durch die Ämter charakterisiert, die durchschnittliche Werte aufweisen und de-

ren Stärken entweder im Potenzial- oder Dynamikbereich liegen. Die Entwicklungschancen dieses Raumtyps sind dabei durchaus positiv einzuschätzen. Überdurchschnittlich bedeutet also immer eine positive Konnotation, das heißt beispielsweise im Fall der Arbeitslosenrate sind besonders niedrige Werte überdurchschnittlich (gut) im Sinne von Stärke.

Abb. 13: Gruppenbildung aus thematischen Klassen



Die neun Klassen der verwandten Indikatoren bzw. Indikatorenpaare (Berechnung, Schwellen- sowie Durchschnittswerte siehe Teil 1):

- Frauenquote/Einwohnerentwicklung
- Wanderungssaldo/Entwicklung des Wanderungssaldos
- Altenquote/Entwicklung der Altenquote
- Beschäftigtenquote/Entwicklung der Zahl der Beschäftigten
- Übernachtungen/Entwicklung der Zahl der Übernachtungen
- Kaufkraft je Einwohner
- Arbeitslosenrate/Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen
- Sozialhilfeempfänger

wurden für jedes Amt den drei Gruppen zugeordnet. Die so auf Ämterebene zu Gruppen zusammengefassten Struktur- bzw. Bestandsindikatoren sowie die Dynamikindikatoren konnten zu drei thematischen Indizes aggregiert werden:

1. Attraktivitäts-/Stabilitäts-Index
2. Wirtschafts- und Beschäftigungs-Index
3. Sozial-Index

Der „Attraktivitäts-/Stabilitäts-Index“ wurde anhand der Bevölkerungsindikatoren Einwohnerentwicklung, Wanderung und Frauenquote gebildet. Die Altenquote bzw. deren Entwicklung fungierte als sekundärer Faktor, der bei der Einsortierung von Ämtern in eine bestimmte Gruppe in Grenzfällen herangezogen wurde. Für den „Wirtschafts- und Beschäftigungs-Index“ konnten neben den Beschäftigtenindikatoren und Übernachtungen auch die Kaufkraftdaten einbezogen werden. Letztere wurden vor al-

lem bei Abwägungsentscheidungen genutzt. Der „Sozial-Index“ besteht aus Indikatoren der Arbeitslosen- und Sozialhilfestatistik. Es ergeben sich daraus für alle drei Indizes die Gruppen A, B und C. Die Verknüpfung zu Strukturraumgruppen erfolgte bei gleicher Wichtung (A+B+C=B; A+A+B=A) bzw. durch Mehrheit (A+C+C=C). In diesem ersten methodischen Schritt wurden strukturprägende Indikatoren für alle Ämter mathematisch-statistisch verarbeitet. Bei der sich daraus ergebenden Zuordnung aller Ämter und amtsfreien Gemeinden Nordostdeutschlands zu den Strukturraumtypen wurden trotz Einbeziehung aller Werte in die Berechnung der Indizes die amtsfreien Gemeinden Berlin, Potsdam und Rostock herausgenommen und dem Strukturraumtyp A zugeordnet. Dies erwies sich auch als notwendig, da bei verschiedenen Struktur- und Dynamikindikatoren durch die Bezugsgrößen Bevölkerung und Fläche die daraus abgeleiteten Stärken und Schwächen der Metropole Berlin sowie der beiden Oberzentren Potsdam und Rostock so stark nivelliert wurden, dass die Vergleichbarkeit auf Ämter- und Gemeindeebene nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt möglich war.

Weiterhin erschien die Zuordnung der drei Großstädte in den Strukturraumtyp A auch schon deshalb gerechtfertig, weil sich Stärke auch aus absoluter Größe und Umfang vorhandenen Potenzials ableitet. Alle drei Städte erbringen damit auch umfangreiche Leistungen für große Teile Nordostdeutschlands. Die sich aus der Datenlage für Gemeinden ergebende Indikatorenauswahl berücksichtigte darüber hinaus auch nicht solche Bereiche wie Forschung, Wissenschaft, Kultur, Medien, Politik u. a., die wesentliche Stärken Berlins, Potsdams und Rostocks ausmachen.

Da die administrativen Grenzen für die Strukturraumtypisierung nur eine untergeordnete Rolle spielen und sie damit nur bedingt die Wirklichkeit wiedergeben, wurde eine kartografische Arrondierung (zweiter methodischer Schritt) vorgenommen, die auch gleichzeitig sogenannte „Ausreißer“ einfängt. Die Abgrenzung der Strukturraumtypen wurde dabei bewusst fließend gehalten, da allein schon aus methodischen Gründen Unschärfen sowohl bei der Ämterzuordnung als auch der Arrondierung auftreten. Die vorgenommene Gruppenbildung aus Schritt eins anhand der Stärken und Chancen (von über- bis unterdurchschnittlich) und die Arrondierung in Schritt zwei lassen für Nordostdeutschland die bereits oben erwähnten drei Strukturraumtypen erkennen:

Typ A Räume mit überdurchschnittlichen Bedingungen für Stabilität und Wachstum sowie überregional wirksamen Entwicklungspotenzialen

Typ B Räume mit überwiegend durchschnittlichen Bedingungen für Stabilität und Wachstum, aber auch regional wirksamen Entwicklungspotenzialen sowie kleinräumigen Strukturdefiziten

Typ C Räume mit eher unterdurchschnittlichen Bedingungen für Stabilität und Wachstum und deutlichen Schrumpfungserscheinungen

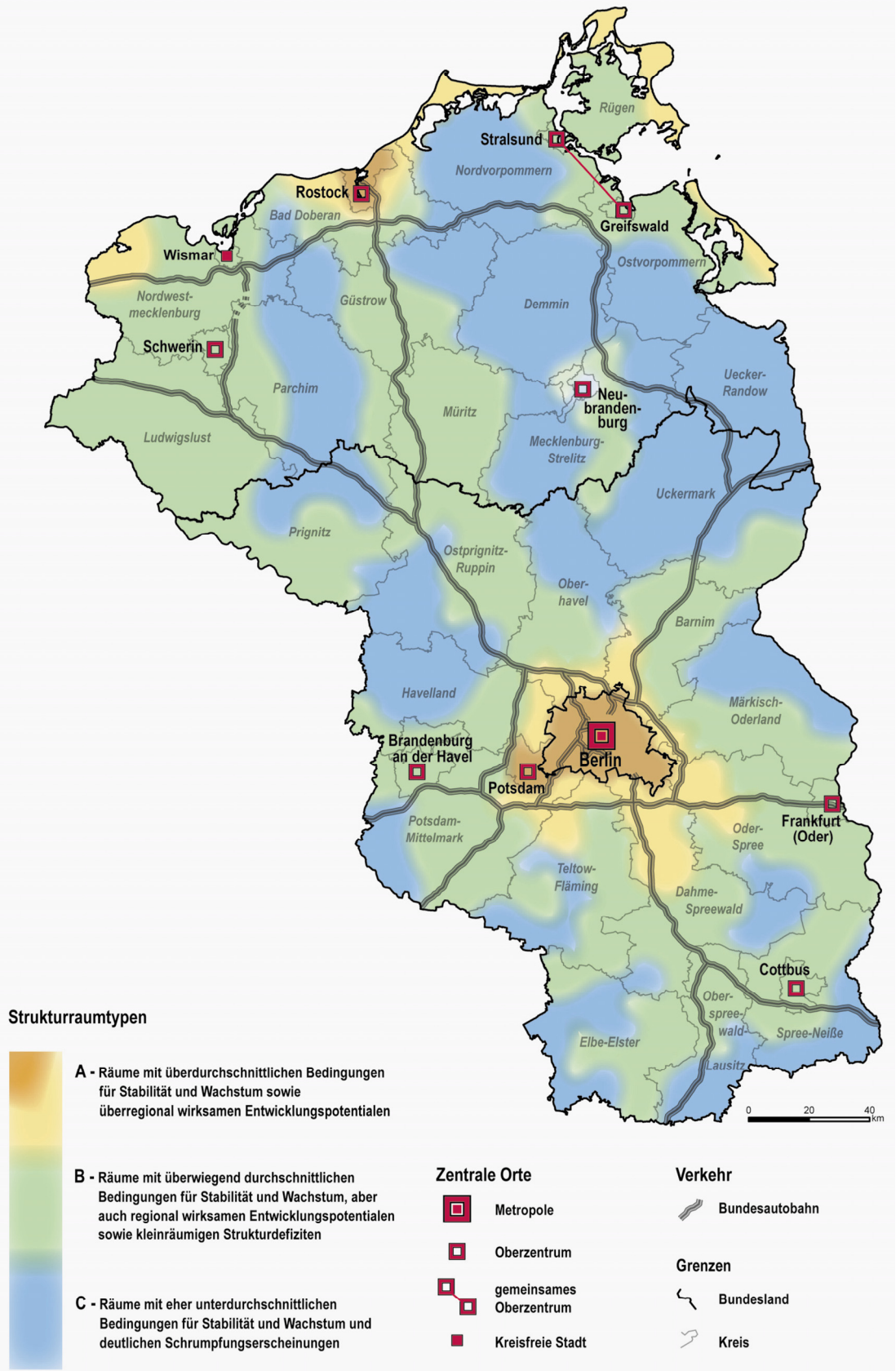
Zum Strukturraumtyp A gehören die Metropole Berlin und der direkt angrenzende Brandenburger Umlandraum einschließlich einiger kleinerer Bereiche an den radialen Verkehrsachsen sowie der unmittelbare Küstenraum Mecklenburg-Vorpommerns. Der Flächenanteil liegt bei knapp unter 10 %, der Bevölkerungsanteil jedoch bei mehr als 50 % von Nordostdeutschland. Die Einwohnerdichte ist dementsprechend im Vergleich zu den anderen Strukturraumtypen mit mehr als 1.000 Einwohner je km² bedeutend höher und erreicht selbst ohne Berlin etwa 150 Einwohner je km². Die Einwohnerentwicklung seit 1993 ist im Durchschnitt insgesamt stabil, wobei sich die Metropole Berlin und die beiden Oberzentren Potsdam und Rostock deutlich von den anderen Ämtern und Gemeinden dieses Raumes unterscheiden. Während in den drei Städten die Einwohnerentwicklung leicht rückläufig ist, was teilweise an der Umlandwanderung in die

ebenfalls größtenteils zum Strukturraumtyp A gehörenden Ämter und Gemeinden liegt, verzeichnet der Rest dieses Raumtyps eine Bevölkerungszunahme von fast einem Drittel. Die Altenquote ist geringfügig niedriger als im nordostdeutschen Durchschnitt und der Frauenanteil (von 15 bis unter 45 Jahre) etwas höher, wobei auch hier innerhalb des Raumes Unterschiede auftreten. Das Kaufkraftpotenzial erreicht bei durchschnittlich über 16.000 €/EW hier in mehreren Ämtern den nordostdeutschen Spitzenwert von 21.000 €/EW. Die Arbeitslosenrate 2005 liegt ohne die drei Zentren bei weit unter 10 %.

Der Strukturraumtyp B umfasst mit 48 % nicht ganz die Hälfte Nordostdeutschlands bei etwas mehr als einem Viertel der Einwohner und einer Bevölkerungsdichte von rund 80 Einwohnern je km². Es gehören dazu Räume im weiteren Umfeld der Bundeshauptstadt, der größte Teil der Region Westmecklenburg sowie bis auf Teile der A 20 (die ihre standortbildende Wirkung erst noch entfalten muss) die Nahbereiche der Autobahnen. Somit sind bis auf die Stadt Neubrandenburg auch alle weiteren Oberzentren und kreisfreien Städte mit ihrem jeweiligen Umland Bestandteil des Strukturraumtyps B. Die Bevölkerungsentwicklung verläuft, bei ländlicher Ausprägung weiter Bereiche, auch hier insgesamt verhältnismäßig stabil (zwischen 1993 und 2004 nur leicht abnehmend), wobei die Spannbreite relativ hoch ist und in den Ämtern zwischen Abnahmen von 30 % bis zu Zuwächsen von über 50 % reicht. Alten- und Frauenquote liegen im Durchschnitt Nordostdeutschlands. Die Beschäftigtenquote entspricht etwa der des Strukturraumtyps A, die Kaufkraftwerte sind geringfügig niedriger. Hinsichtlich der Arbeitslosen- und Sozialhilfeindikatoren werden durchschnittliche und auch überdurchschnittliche Werte erreicht. Dieser Raumtyp kann insgesamt aber auch auf wachsende Potenziale verweisen, wobei zumeist in Randbereichen jedoch auch kleinräumige Strukturdefizite erkennbar sind.

Die Räume des Strukturraumtyps C haben zumeist eine periphere Lage und umfassen mit Ausnahme der Küstenregion sowie den Stadt-Umland-Bereichen der Oberzentren Stralsund, Greifswald und Neubrandenburg fast den kompletten nordöstlichsten Teil Nordostdeutschlands einschließlich der Stadt Neubrandenburg. Der Flächenanteil liegt mit etwa 45 % in ähnlicher Größenordnung wie beim Strukturraumtyp B, der Bevölkerungsanteil jedoch unter 20 %. Dementsprechend weist dieser Strukturraumtyp eine Bevölkerungsdichte von nur etwa 50 Einwohnern je km² auf. Die durchschnittliche Bevölkerungsentwicklung zwischen 1993 und 2004 ist durch einen Rückgang von insgesamt mehr als 10 % charakterisiert. Die Altenquote liegt bei über 20 % und damit höher als in den Strukturraumtypen A und B. Die Frauenquote ist hier mit etwa 46 % am niedrigsten. Sowohl Beschäftigtenquote als auch Kaufkraftkennwerte liegen unterhalb des nordostdeutschen Durchschnitts, die der Arbeitslosenraten z. T. weit darüber.

Abb. 14: Strukturraumtypen in Nordostdeutschland



Quelle: LBV Brandenburg, Dez. Raumbeobachtung 02/2007

4 Fazit

Ziel der vorliegenden Analysen (Teil 1 und 2) war es, innerhalb Nordostdeutschlands kleinräumige Verteilungsmuster ausgewählter Raumstrukturen und ihrer Entwicklung aufzuzeigen. Dies erfolgte mithilfe einer Stärken-Schwächen-Analyse, die auf der Grundlage von Ämtern und amtsfreien Gemeinden jeweils einzelne Strukturen in ihrer qualitativen und quantitativen Ausprägung bewertete. Durch die dabei gleichrangige Einbeziehung des Dynamikaspektes waren zu einzelnen Raumstrukturen auch Aussagen zu Trendentwicklungen möglich, um so Entwicklungschancen und -risiken in den verschiedenen Strukturbereichen zu erkennen.

Die Erzielung größtmöglicher, auch räumlicher Effekte bei der Fördermittelvergabe erfordert die detaillierte Kenntnis des Raumes, seiner Strukturen und Entwicklungen auf möglichst kleinräumiger Ebene. Diese Kenntnis ist, als eine Grundlage für neue Förderstrategien und eine effiziente Fördermittelvergabe, ausschließlich auf der Basis der Auswertung der einzelnen Strukturbereiche zu erlangen.

Dagegen zeichnen die Strukturraumtypen lediglich ein grobes Bild des Gesamtraumes und verdeutlichen, wie sich allgemeine Strukturschwäche oder auch überdurchschnittliche Ausstattung räumlich differenziert in Nordostdeutschland darstellen. Spezielle Ableitungen und Rückschlüsse aus dieser „Regionalisierung“ auf das einzelne Amt, die einzelne Gemeinde können nicht gezogen werden. Die Strukturraumtypisierung als förderpolitische Entscheidungshilfe sollte den verantwortlichen Akteuren einen ersten allgemeinen und gesamträumlichen Überblick und Einstieg in die kleinräumige Stärken-Schwächen-Problematik auf Gemeinde- und Ämterbasis Nordostdeutschlands geben. Sie ist damit ein Instrument der Vergleichbarkeit unterschiedlich ausgestatteter Räume, stellt jedoch in keinem Falle auch unter dem Leitaspekt „Stärken stärken“ eine Kategorisierung in „förderwürdige“ und „nicht förderwürdige“ Räume, Ämter und Gemeinden dar. Gerade die Herausarbeitung der Stärken und ihre Förderung müssen zur Entwicklung bzw. Stabilität der Räume mit Defiziten und auch für die Entwicklung Nordostdeutschlands insgesamt beitragen.

Literatur

Birkholz, K.; Hollenbach, J.; Schust, I. (2008): Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands – Teil 1 Methodik, Raum und Demografie. In: Eich-Born, M. et. al.: Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland 2006+ (Arbeitsmaterialien der ARL). Hannover.

Brandenburger Landesregierung (2005): Kabinettsbeschluss 255/05 vom 22.11.2005: Stärkung der Wachstumskräfte durch räumliche und sektorale Fokussierung von Landesmitteln. Potsdam.

Bundesagentur für Arbeit; Regionaldirektion Berlin-Brandenburg (BA) (2006): Informationen – Berichte – Analysen, Dezember 2006. Berlin.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007 a): Arbeitsmarkt in Zahlen: Beschäftigtenstatistik Juni 2006. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2007 b): Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Januar. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2005): Sinkende Beschäftigung, wachsende Mobilität – Pendlerbericht Berlin-Brandenburg 2004. In: IAB regional 02/2005. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2007): SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche auf Ebene von Kreisen und SGB II-Trägern – Typzuordnung der SGB II-Träger Aktualisierung 2006 Nürnberg (unter www.arbeitsagentur.de, http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/bmas/index.shtml).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2001): Raumordnungsbericht 2000. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006 a): Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung (INKAR) 2005. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006 b): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Beschäftigungspotentiale des Tourismus in den ländlichen Regionen der neuen Bundesländer; BBR-Online Publikation Nr. 1/2006. Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2007): Jahreswirtschaftsbericht 2007 der Bundesregierung. Berlin.

Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHK) (2007): Wirtschaftslage und Erwartung (DIHK-Umfrage Jahresbeginn 2007). Berlin.

Deutscher Tourismusverband (DTV) (2006): Tourismus in Deutschland 2005: Zahlen, Daten, Fakten. Bonn.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung GmbH; BBE Unternehmensberatung GmbH (2006): Bestandserfassung und Kundenstromanalyse im Einzelhandel in Berlin und Brandenburg; Berlin/Köln 2006, Gutachten im Auftrage der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung (ausgewählte Ergebnisse unter www.mir.brandenburg.de/ Gemeinsame Landesplanung (GL)/ Übersicht/ Themen A...Z/ Einzelhandel, großflächiger/ Gutachten).

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2005): Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ Mecklenburg-Vorpommern 2004. Schwerin.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2005): Die Ostseeküste: Perspektiven und Probleme eines Wachstumsraumes in Mecklenburg-Vorpommern. In: Kommunalpolitische Texte, Band 27. Bonn.

Forschungsgemeinschaft Urlaub und Reisen (F.U.R.) (2006): Die 36. Reiseanalyse RA 2006; Kiel.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (GL) (2006): Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Potsdam.

GfK Geomarketing GmbH: GfK-Kaufkraftstudien 2006 und 2007; Nürnberg 2006 und 2007.

Heinrichs, B. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Neujustierung, aber kein Paradigmenwechsel. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 11/12. Bonn.

Herfert, G. (2007): Regionale Polarisierung der demografischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Raumforschung und Raumordnung 5/2007. Hannover.

Klüter, H. (2003): Räumliche Konzentrations- und Dekonzentrationsprozesse im Tertiärbereich. In: Braun, G.; Ellger, C. (Hrsg.): Der Dienstleistungssektor in Nordostdeutschland – Entwicklungsproblem oder Zukunftschance (Arbeitsmaterialien der ARL). Hannover.

Landesagentur für Struktur und Arbeit (LASA); Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (Hrsg.) (2004): Zwischen Flexibilität und drohender Abwanderung aus den Regionen: Pendlerverhalten und Hauptpendlerströme im Land Brandenburg. Potsdam.

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

Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) (2007): Wanderungsanalyse 1991 bis 2004: Land Brandenburg und Regionale Wachstumskerne. Potsdam.

Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik; Landesumweltamt Brandenburg (2004): Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg 2003 – 2020. Potsdam.

Landesumweltamt Brandenburg (LUA) (1994): Brandenburg regional ’93. Potsdam.

Langer, A. (2007): Erfolgreiche Tourismusbilanz im Jahr 2005. In: Zeitschrift der amtlichen Statistik Berlin/Brandenburg 1/2007. Berlin.

Maretzke, S. (2004): Positive Trends – auch die gibt es im Osten. In. Regionalbarometer neue Länder – Fünfter zusammenfassender Bericht, Berichte Band 20. Bonn.

Meyer, A. (2005): Die Zukunft des bayrischen Tourismus – Angebotsstruktur und Marketingstrategie im nationalen und internationalen Wettbewerb, Studie im Auftrag des Bayrischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie München 2005 Fundstelle: www.stmwivt.bayern.de/pdf/tourismus/Zukunft_des_bayerischen_Tourismus-Kurzfassung.pdf

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

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2004): Landestourismuskonzeption Mecklenburg-Vorpommern 2010. Schwerin.

Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2007a): Konjunkturreport Land Brandenburg 2007 – Aktuelle Wirtschaftstrends und Statistiken. Potsdam.

Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2007b): Tourismuskonzeption des Landes Brandenburg: Zeitraum 2006 – 2010. Potsdam.

Niedersächsisches Landesamt für Statistik (Hrsg.) (2006): Kreiszahlen – Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland – Ausgabe 2005. Hannover.

Ostdeutscher Sparkassen- und Giroverband (Hrsg.) (2006): Tourismusbarometer Jahresbericht 2006. Berlin.

Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2005): 15 Jahre Aufbau Ost in Mecklenburg-Vorpommern – eine statistische Bilanz der wirtschaftlichen Entwicklung. In: Statistische Hefte 4/2005.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2006): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mecklenburg-Vorpommern. In: Statistische Berichte. Schwerin.

Statistisches Bundesamt Deutschland (StaBu) (2006): Datenreport 2006. Bonn.

Statistisches Bundesamt Deutschland (StaBu) (2007): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2006. Wiesbaden. www.vgrdl.de

Marion Eich-Born

Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland 2006+: Ein Fazit

Gliederung

1 Einleitung

2 Der Konflikt zwischen Gleichwertigkeitspostulat und Raumtypen

3 Räumlich differenzierte Förder- und Entwicklungspolitik

4 Endogene Potenziale: Stärken stärken

5 Flexibilisierung des Förderinstrumentariums

6 Verzahnung von Top-down-Planungs- und Bottom-up-Entwicklungsstrategien: Time matters

7 Vorrang für Humankapital- vor Sachkapitalförderung

8 Weiche Standortfaktoren

9 Schlussfolgerungen

Literatur

1 Einleitung

Nach wie vor bestehende erhebliche Wohlstandsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, zunehmender Wettbewerb zwischen Regionen unter Globalisierungsbedingungen und demografischer Wandel sind Anstoß genug, bisherige förderpolitische Grundsätze in den neuen Ländern – hier insbesondere in Nordostdeutschland – auf den Prüfstand zu stellen. Der Titel stellt im Sinne von Raumordnung und Raumentwicklung mit seinen Forderungen nach räumlicher Differenzierung und gleichzeitiger Bündelung von Entwicklungs- und Förderstrategien eine Provokation dar. Erstens widerspricht die räumliche Differenzierung dem im Grundgesetz verankerten Gleichwertigkeitspostulat, das für Politik und Administration eine seit Jahrzehnten unumstößliche Handlungsanweisung darstellt. Zweitens wird mit der Bündelung von Entwicklungs- und Förderstrategien eine stärkere ressortübergreifende Koordination von Wirtschafts- und Regionalentwicklungspolitik eingefordert. Kurz: Der Titel unterstellt Anpassungsverzögerungen des Institutionengefüges an die veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Unter dem Tenor, ob im Zuge des notwendigen Umdenkens nur eine Neujustierung oder gar ein Paradigmenwechsel vollzogen werden muss, standen folgende inhaltliche und organisatorische Diskussionspunkte im Zentrum des Interesses:

Inhaltliche Fragen:

- Verabschiedung vom Gleichwertigkeitspostulat: Ja oder Nein?
- Raumtypen und räumlich differenzierte Förderstrategien
- Endogene Potenziale: Stärken stärken
- Flexibilisierung des Förderinstrumentariums
- Nutzung endogener Potenziale durch empowerment in Netzwerk- und Clusterstrukturen
- „time matters“
- Bedeutung von weichen Standortfaktoren
- Bedeutung von Humankapital

Organisatorische Fragen:

- Ressortübergreifendes Handeln
- Konsequente Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips
- Das Verhältnis von Top-down- versus Bottom-up-Verfahrensweisen

2 Der Konflikt zwischen Gleichwertigkeitspostulat und Raumtypen

Das *Gleichwertigkeitspostulat* intendiert auf der *Zielebene* eine räumlich ausgewogene Entwicklung und setzt auf der *Maßnahmenebene* für strukturschwache Regionen gleiche Unterstützungsrechte voraus wie für strukturstarke, um bestehende Schwächen auszugleichen. Die veränderten Rahmenbedingungen am Anfang des 21. Jahrhunderts, vor allen Dingen durch die Globalisierung, erfordern weniger eine Verabschiedung vom Gleichwertigkeitspostulat als vielmehr eine Neuinterpretation sowohl auf der Ziel- als auch auf der Maßnahmenebene.

Auch in den strukturschwachen nordostdeutschen Ländern zeigen sich *geografisch differenzierte Beschäftigten- und Arbeitsplatzentwicklungen* (vgl. Birkholz, Hollenbach, Schust i. d. Band), von einer flächendeckend nivellierten Strukturschwäche kann also keine Rede sein. Auf der Basis von Entwicklungsstand und -dynamik sowie endogener Potenziale lassen sich *drei Raumtypen* unterscheiden, für die differenzierte Fördersätze und damit scheinbar die Verabschiedung vom Gleichwertigkeitspostulat naheliegen:

- *Räume mit überdurchschnittlichen Potenzialen, überdurchschnittlicher Dynamik und überregional wirksamen Entwicklungspotenzialen.* Sie konzentrieren sich auf die weiteren Verflechtungsbereiche der Metropole Berlin und des dynamisch wachsenden Zentrums Rostock mit Umland sowie auf touristische Schwerpunktgebiete in unmittelbarer Küstennähe. Für sie empfiehlt sich eine *Innovationsstrategie* (Kujath 2006), die Stärken mit internationaler und nationaler Wettbewerbsfähigkeit stärkt und den Ausbau von Netzwerken bzw. Clustern fördert (Braun, Eich-Born i. d. Band). Sie ist verbunden mit der Erwartung, dass die Wachstumsimpulse dieser Stärken entsprechende Spill-over-Effekte auf angrenzende Regionen zur Folge haben werden. Insbesondere für die Metropolregionen selbst sollte die Förderung und Entwicklung einer innovationsorientierten Wissensökonomie im Mittelpunkt stehen.
- *Räume mit überwiegend durchschnittlichen Potenzialen und Entwicklungsdynamiken mit regional wirksamen Entwicklungspotenzialen sowie kleinräumigen Strukturdefiziten*. Es handelt sich um die Verflechtungsräume der verbleibenden Ober-

und z. T. auch Mittelzentren, Regionen entlang der schon länger etablierten Autobahntrassen, Großschutzgebiete und Tourismusgebiete unmittelbar hinter der Küstenlinie als auch Räume im weiteren Hinterland von Metropolregionen, u. a. auch der Nachbarländer (Hamburg). Für sie wird eine Wachstumsstrategie gefordert durch Fokussierung auf industriell-gewerbliche Wertschöpfung und wissensbasierte Dienstleistungen, die aber nur bei Vorhandensein weicher Standortfaktoren attrahiert werden können. Der Stärkung von regionalen Alleinstellungsmerkmalen, dem Ausbau von Städtenetzen, der Sicherung von Hochschulstandorten und Wissensökonomien im Kleinen sowie der Imageverbesserung gilt ebenfalls besonderes Interesse (Braun, Eich-Born i. d. Band). Darüber hinaus sollten Möglichkeiten des Andockens an die benachbarten Metropolregionen ausgebaut werden (vgl. Braun und Schmidt i. d. Band).

- *Räume mit eher unterdurchschnittlichen Bedingungen für Stabilität und Wachstum und deutlichen Schrumpfungserscheinungen, die überwiegend in weiter Distanz zu Oberzentren anzutreffen sind.* Hier geht es vorrangig um die Unterbrechung der Negativspirale (Braun i. d. Band) durch Inwertsetzung der Kulturlandschaft, Verbesserung der kommunikativen und verkehrlichen Verknüpfung mit den mittleren Stadtregionen und Metropolen, um ein neues Verhältnis zwischen Stadt und Land. (Schmidt i. d. Band) Letztendlich handelt es sich um eine Auffang- und Stabilisierungsstrategie für den ländlich-peripheren Raum. (Braun i. d. Band)

Jeder dieser Raumtypen verfügt über mehr oder weniger starke Entwicklungspotenziale und dementsprechend kann es nicht um eine Kategorisierung nach „förderwürdigen" und „nicht förderwürdigen" Räumen gehen (Birkholz, Hollenbach, Schust i. d. Band), sondern lediglich um an die verschiedenen Entwicklungspotenziale angepasste Strategien, ein „Ausschöpfen von Entwicklungsmöglichkeiten" (Schmidt i. d. Band): Die veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mit zunehmendem Wettbewerb zwischen den Regionen und rückläufigen öffentlichen Finanzmitteln setzen aber eine Verabschiedung von der Gleichbehandlung aller Gebiete, im Austausch dafür eine funktionsräumliche Arbeitsteilung zwischen den Raumtypen voraus.

Aus dem Blickwinkel der Ministerkonferenz für Raumordnung sind in den Raumtypen A und B vorrangig „Wachstum und Innovation" sowie „Daseinsvorsorge sichern" im Zentrum des Interesses, im Raumtyp C sind dagegen die Sicherung der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung zu den Wachstumsinseln und die Bewahrung von Ressourcen sowie Gestaltung von alternativen Kulturlandschaften die jeweils vorrangig zu beachtenden Leitbildvorstellungen und Handlungsstrategien. Weith (i. d. Band) führt in diesem Zusammenhang alternative Freizeitnutzungen im Wechsel mit großflächigen Sukzessionsarealen in historisierten Industrie- bzw. Umbaulandschaften und großräumige Energiewirtschaftslandschaften an.

Eine derart räumlich differenzierte Förderung verhindert im Sinne einer „nachhaltigen Raumentwicklung" den allen Raumtypen der neuen Länder anhaftenden Attraktivitätsverlust durch abwanderungsbedingtes Leerlaufen (Schmidt i. d. Band), denn Wachstumskerne helfen in den benachbarten ländlichen Räume die Anziehungskraft als Wohnstandorte zu bewahren, wenn es gleichzeitig gelingt, die damit verbundene Daseinsvorsorge, wie etwa verkehrliche Anbindung an die Arbeitsplatz- und Versorgungswie sonstige Freizeitstandorte in zumutbarer Erreichbarkeit zu sichern.

Eine solche Strategie trägt zum Disparitätenabbau Ost-West bei und schafft soziale Gerechtigkeit (Barlösius 2006; vgl. Weith i. d. Band) im Sinne von „vergleichbar gut ausgestattete(n) Lebensverhältnisse(n)" (Beirat für Raumordnung 2005: 5) unmittelbar vor Ort bzw. in räumlicher Nähe. Sie versteht das Raumtypensystem als eine großräu-

mige Verantwortungsgemeinschaft, die in allen Teilräumen des Landes eine gleichberechtigte Teilhabe am gesamtgesellschaftlichen Leben ermöglicht (Schmidt i. d. Band). In diesem Sinne handelt es sich also nicht um eine Absage an die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder gar einen Widerspruch zu dem im ROG verankerten Gleichwertigkeitspostulat.

3 Räumlich differenzierte Förder- und Entwicklungspolitik

Eine nach Raumtypen differenzierte Förder- und Entwicklungspolitik schließt nicht nur die schon behandelten projektbezogenen Förderstrategien ein, sondern auch eine räumlich differenzierte Höhe der Mittelzuwendungen. Insbesondere diese Forderung blieb zwischen den beteiligten Akteuren strittig. Das Thema wird in diesem Band aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet, zum einen aus der Perspektive des Planungsansatzes am Beispiel Brandenburgs (vgl. Reichel i. d. Band). Dort wird der Versuch unternommen, die Anpassung an die veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen durch eine neue räumliche Organisation der gehobenen Daseinsvorsorge zu bewältigen mit der Ablösung des Zentrale-Orte-Systems durch ein Ankerstadtsystem. Im Zuge dessen wurde auf eine raumordnerische Steuerung der Grundversorgung verzichtet und die Anzahl der Orte erheblich reduziert, da sich, so die These, nur über die Konzentration der Mittel langfristig leistungsfähige funktionale räumliche Schwerpunkte aufrechterhalten lassen. Damit verbunden wird eine ressortübergreifende Politik von oben, da sich strukturschwache Wirtschaftsräume nur durch Konzentration auf überdurchschnittliche (dynamische) Wirtschafts- und Wissenschaftspotenziale an das Niveau der wirtschaftsstärkeren Räume Deutschlands anschließen lassen (Dybe, Lange; Reichel i. d. Band). In diesem Sinne hat sich die Politik in Brandenburg davon verabschiedet, kleinräumig alle Gebiete des Landes gleich behandeln zu wollen.

Zum anderen wird aus der Perspektive der Wirtschaftspolitik die räumlich differenzierte Höhe von Fördermittelzuweisungen in Mecklenburg-Vorpommern analysiert (vgl. Eich-Born i. d. Band). Hierzu wurden die Daten der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung herangezogen. Werden im Rahmen der Fördermittelzuweisung nach Landkreisen bzw. kreisfreien Städten die absoluten Beträge ohne Bezugskennziffern zugrunde gelegt, dann haben in Mecklenburg-Vorpommern die Ober- und Mittelzentren zweifelsohne die höchsten Zuwendungen erhalten (vgl. hierzu auch Schmidt i. d. Band; Mertner 2006). Werden allerdings die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten dazu ins Verhältnis gesetzt, dann fallen die kreisfreien Städte als Zentren wirtschaftlichen Handelns erheblich hinter ländliche Räume (inklusive Großschutzgebiete) zurück. Dieses Ergebnis widerspricht der Empfehlung zahlreicher Ökonomen und Regionalentwickler, Fördermittel gezielter auf ökonomische Entwicklungskerne, regional konzentrierte Unternehmensnetzwerke oder gar Cluster zu konzentrieren (Bandelin, Braun 2000; IWH 2004; IHK Schwerin 2005; Braun, Eich-Born 2008a), da sich dort aufgrund der Konzentration wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure zirkuläre kumulative Anstoß- und Wachstumseffekte eher erwarten lassen als in ländlich geprägten Räumen. Schmidt weist in ihrem Beitrag darauf hin, dass diese These nicht pauschal nachgewiesen werden konnte, wie zahlreiche dynamisch wachsende Beispielregionen in eher ländlich geprägten Räumen belegen. Das rückt die Frage nach den Eigenschaften von endogenen Potenzialen in den Fokus.

4 Endogene Potenziale: Stärken stärken

Endogene Potenziale sind als Stärken oder besondere Begabungen von Regionen zu verstehen, die es weiter zu entwickeln gilt. Die Förderung von endogenen Potenzialen schließt gleichzeitig eine Absage an den Ausgleich von Schwächen ein. Konzentration auf Stärken bedeutet nicht unbedingt Konzentration auf bereits Starke (Schmidt i. d. Band), sondern erfordert neben dem Einbezug des Ist-Stands auch die Berücksichtigung der Entwicklungsdynamik, denn sie generiert aus der räumlichen Perspektive Wachstumsinseln, die den Einwohnern der neuen Länder insgesamt zugute kommen. Sie eröffnen Arbeit und Ausbildung Suchenden die Möglichkeit, Arbeits- und Ausbildungsplätze in den dynamischeren und durch tägliches Pendeln für sie erreichbaren Teilräumen aufzunehmen.

Mit welchen endogenen Branchenpotenzialen sich dies bewältigen lässt, ist zumindest pauschal nicht vorhersehbar und würde im Fall einer einseitigen ex-ante-Festlegung durch die Regionalentwicklungspolitik als „Anmaßung von Wissen“ (vgl. von Hayek 1968; Pohle i. d. Band) zurückgewiesen werden müssen.

- Einigkeit besteht hinsichtlich der Notwendigkeit, das Branchenportfolio förderpolitisch stärker zu diversifizieren als bisher, um gegen eventuelle Branchenkrisen und daraus zwangsläufig resultierende regionale Krisen stärker gewappnet zu sein.
- Unstrittig ist auch die Tatsache, dass mit forschungs- und wissensintensiven Branchen, verbunden mit Beschäftigungs-, Umsatz- und Gewinnwachstum, sehr viel wahrscheinlicher neue Märkte erschlossen werden können. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung setzt zurzeit mit einer umfassenden Initiative auf solche Zukunftsfelder für Ostdeutschland (vgl. Braun, Eich-Born 2008b) und wirbt für den konzentrierten Einsatz von Mitteln in diese *Zukunftsbranchen und entsprechend ausgerichtete Forschungsprojekte*. Die jüngere Entwicklung in der Fotovoltaik in Bitterfeld-Wolfen, Erfurt und Freiberg-Dresden, für die in den alten Bundesländern nur wenig Konkurrenz besteht, zeigt, dass in kurzer Zeit komplexere Unternehmensnetzwerke mit hohen Wachstumsraten entstanden sind. Pauschal garantiert ist Wachstum in Zukunftsbranchen allerdings nicht, was sich auch am Beispiel einzelner Standorte der Biotechnologie in den neuen Ländern belegen lässt. In dieser Branche besteht allerdings auch enorme Konkurrenz aus den alten Ländern.
- Ebenso wenig wie Wachstum in Zukunftsbranchen garantiert ist, kann für Altindustrien auch nicht pauschal auf unvermeidliche Schrumpfungsprozesse geschlossen werden. Zahlreiche Beispiele belegen Wachstumserfolge für sogenannte Altindustrien in innovativen Nischenmärkten. Ein genereller Ausschluss dieser Branchen würde wichtige Potenzialfaktoren schwächen. Oftmals stehen sie in Verbindung mit innovativen Entwicklungen in Zukunftsbranchen, die im Sinne von Querschnittstechnologien Wachstumsimpulse an etablierte Branchen aussenden. Dies ist zweifelsohne im Maschinenbau der Fall, der u. a. durch den Bau von Windkraftanlagen profitiert. In Rostock, Magdeburg und Dresden haben sich so auf der Basis alter technologischer Pfade in kurzer Zeit revitalisierte und neue Unternehmensnetzwerke herausgebildet.

Es bedarf also eines differenzierteren Blicks in die einzelnen Regionen der neuen Länder. Es gilt dort die jeweiligen endogenen Potenziale hinsichtlich ihres Entwicklungsstands und ihrer -dynamik zu erfassen und die dynamischen Bereiche im netzwerk- und clusterpolitischen Sinne sozusagen als „Handlungsräume“ (Reichel i. d. Band) weiterzuentwickeln (vgl. auch Braun, Eich-Born, Weith i. d. Band). Daran ist unmittelbar die Forderung zur Herausbildung und Unterstützung von Branchenschwer-

punkten gebunden, unabhängig davon, ob diese den Zukunfts- bzw. Altindustrien zuzuordnen sind.

5 Flexibilisierung des Förderinstrumentariums

Regionen sind keinesfalls homogene Container, die durch starre top-down implementierte Förderinstrumentarien in die gewünschte Richtung entwickelt werden können. Eine solche top-down ausgestaltete Förderung führt im Gegenteil zu erheblichen Mitnahmeeffekten, denn wenn „Förderrichtlinien quer liegen zu dem, was vor Ort wirklich notwendig ist", verleitet die starre Fixierung der Fördertatbestände Unternehmer wie Gemeinden dazu, Förderanträge gemäß den „Spielregeln von oben" zu stellen, weniger jedoch orientiert an den tatsächlichen Bedürfnissen vor Ort (vgl. hierzu Braun, Eich-Born i. d. Band). Die Mitnahmeeffekte lassen sich an den ausgebliebenen, aber intendierten nachhaltigen arbeitsmarktpolitischen Erfolgen festmachen (Pohle i. d. Band). Stattdessen sollte Förderpolitik vielmehr dem individuellen Charakter der Regionen hinsichtlich ihrer branchen- und betriebsgrößenstrukturellen Ausstattung, ihres mehr oder weniger spezialisierten Humankapitals gerecht werden, indem sie das Förderinstrumentarium in entsprechender Weise flexibilisiert.

6 Verzahnung von Top-down-Planungs- und Bottom-up-Entwicklungsstrategien: Time matters

Wesentliche Voraussetzung für eine regionsorientierte Flexibilisierung ist eine Ergänzung der *Top-down-Planung durch eine Bottom-up-Entwicklungsstrategie* (vgl. Braun; Dybe, Lange; Eich-Born; Schmidt i. d. Band; Mertner 2006), die nicht nur eine Beteiligung der regionalen Akteure, des lokalen Wissens, an den Rahmenrichtlinien einschließt, sondern sie in die kollektive Willensbildung pro-aktiv einbindet. Eine solche Vorgehensweise nutzt Partizipation als gesellschaftliche Produktivkraft (Braun i. d. Band), wobei der Außenimpuls von oben in einen aktivierenden Innenimpuls umgesetzt wird (Weith i. d. Band). Auch wenn sich damit eine neue Instanz zwischen die Makro- und Mikroebenen, quasi auf der Mesoebene, schiebt, trägt die neue Organisationsstruktur jedoch zu einer „radikalen Reduktion von Komplexität" (vgl. Braun i. d. Band) bei. Sie eröffnet Möglichkeiten für eine kompetente Vor-Ort-Beratung bei der Erstellung von Förderanträgen, Beteiligung an Bewilligungs- und Evaluationsverfahren wie Impuls gebende Funktionen für anzustoßende Projekte. In der Summe schafft dies Transparenz in der Region hinsichtlich laufender Förderprojekte und unternehmerischer Zielvorstellungen zwischen Akteuren aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Sie erschließt außerdem Möglichkeiten zur Bündelung von Projekten mit gleicher Wirkungsrichtung, um Synergieeffekte für die Region geltend machen zu können. Widersprüche und nicht beabsichtigte Folgen von Top-down-Entscheidungen in der Region können durch vorzeitige Einbindung regionaler Akteure auf der „nachgeordneten Ebene" im Voraus verhindert werden. Ein mühsames Rückgängigmachen gefällter, mit den regionalen Bedürfnissen nicht kompatibler Ressortentscheidungen, wenn also das Kind schon in den Brunnen gefallen ist, kann so umgangen werden (Eich-Born; Dybe, Lange i. d. Band).

Auf der organisatorischen Ebene lässt sich *regionales Empowerment* über zu installierende, schlagkräftige *regionale Entwicklungsagenturen, Regionalmanagements oder Netzwerk- bzw. Clustermanagements* implementieren. Zu ihren Aufgaben zählt ferner die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte, in die alle Förderprojekte einzubetten sind und die regional ansässige Unternehmen in regionale und überregionale Wertschöpfungsketten einbinden sollen. Um die Innovativität dieser Unternehmen sicherstellen zu können, obliegt ihnen auch eine Koordinationsfunktion mit entsprechend spezia-

lisierten Bildungs- und Forschungseinrichtungen. Eine solche regionalentwicklungspolitische Steuerungsfunktion stellt eine Herkulesaufgabe dar, da nicht nur auf der regionalen Ebene zu koordinieren ist, sondern auch die regionalen Bedürfnisse nach oben in die einzelnen Ressorts zu kommunizieren sowie Möglichkeiten überregionaler Kooperation, des Andockens an Metropolregionen, zu initiieren sind. Mit dieser Aufgabe ist ein einzelner Regionalmanager überfordert, stattdessen sind Teams von kompetenten Akteuren aus der Regional- und Stadtentwicklung, Unternehmensberatung und Arbeitsberatung erforderlich, die entweder innerhalb des Verwaltungsapparates zu diesem Zweck bereitgestellt werden, oder, wie zahlreiche Auslandsbeispiele belegen, extraadministrativ auf dem Markt für mehrere Jahre eingeworben werden können (Braun, Eich-Born 2008a; Weith i. d. Band)

Da die Entwicklung von Räumen, hier insbesondere von Wachstumskernen, längere Zeiträume benötigt (Braun; Dybe, Lange; Eich-Born i. d. Band), erst recht wenn die kritischen Massen als Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, sollten netzwerkorientierte Förderprojekte über längere Zeiträume gefördert und betreut werden. Dies gilt insbesondere auch für privatwirtschaftlich organisierte Entwicklungsagenturen, die mindestens in einem Zeitraum von 6 Jahren ihre Tätigkeit ausüben können müssen, um sukzessive Erfolge aufbauen zu können. Je nach Ergebnis erhalten sie nach dem abgelaufenen Zeitbudget weiterhin die Gelegenheit, die Ausübung dieser Koordinationsfunktion fortzusetzen, wenn sich im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens nicht andere, erfolgreichere Teams einbringen.

7 Vorrang für Humankapital- vor Sachkapitalförderung

Die Lissabonstrategie hat neben Wissen und Innovation die Bedeutung von gut ausgebildetem Humankapital viel stärker als zuvor in den Fokus des förder- und entwicklungspolitischen Interesses gerückt. Braun fordert plakativ eine Verlagerung des *Investitionsschwerpunkts vom Beton in die Köpfe* und begründet dies mit einem mittlerweile übererfüllten infrastrukturellen Nachholbedarf in den neuen Ländern. Tatsächlich ist dort die wirtschafts- und verkehrsorientierte Infrastruktur in weiten Teilen moderner als in den alten Ländern. Umgekehrt bereitet die Fachkräftesicherung den ostdeutschen Unternehmen enorme Probleme, die einerseits auf Abwanderung der klugen, kreativen Köpfe (Pohle i. d. Band) basieren, andererseits auf der für beide Teile Deutschlands geltenden Weiterbildungsfähigkeit der nachwachsenden Generation. Vor dem Hintergrund des verschärften Wettbewerbs, der Wissen und Innovationen zur conditio sine qua non erhebt, hat die Forderung nach einer Schwerpunktverlagerung in Richtung Humankapital Sinn. Sie setzt ressortübergreifendes Handeln zwischen Bildungspolitik, Wirtschaftspolitik und Regionalpolitik voraus. Schließlich darf der Zusammenhang von Regionalitätsfalle und Humankapital nicht aus den Augen verloren werden, der sich in geringer Internationalität u. a. aufgrund mangelnder Fremdsprachenkenntnisse und geringer Aufgeschlossenheit gegenüber ausländischen Vergleichsregionen manifestiert.

8 Weiche Standortfaktoren

Nicht nur im Zusammenhang mit der Neuaufstellung von Landesentwicklungsprogrammen, sondern auch im Rahmen europäischer Förderpolitik wird weichen Standortfaktoren zunehmend Bedeutung eingeräumt bzw. deren Berücksichtigung im Förderportfolio eingefordert. Hierzu zählen insbesondere der Ausbau von Tourismus, Erlebniswelten, die Organisation von Events sowie Ausbau und Vernetzung von Kunst- und Kulturangeboten. Vor dem Hintergrund des eklatanten demografischen Wandels vor allen Dingen in den neuen Bundesländern, der sich nicht nur aus natürlich bedingten Überalterungsprozessen, sondern auch aus migrationsbedingten Prozessen speist – zu

niedrige Geburten- gegenüber der Sterberate, zu hohe Abwanderung gegenüber Zuwanderung –, wird sich die erforderliche „demografische Rückeroberung“ (Weith i. d. Band) nur realisieren lassen, wenn die neuen Länder nicht nur mit harten, sondern auch mit weichen Standortfaktoren Attraktivität ausstrahlen.

9 Schlussfolgerungen

Hinsichtlich ihrer inhaltlichen Tragweite stellen die formulierten förder- und entwicklungspolitischen Vorschläge einen Paradigmenwechsel dar. Eine Neujustierung würde dem erforderlichen Tempo und Umfang des einzuschlagenden Kurswechsels nicht gerecht werden (Braun und Eich-Born i. d. Band). Die neuen Länder, in denen sich die Strukturschwäche vereinigungs- und transformationsbedingt potenziert, können in diesem Sinne eine Vorreiterrolle einnehmen (Pohle i. d. Band). Die nachfolgende Übersicht stellt die überkommenen und heute erforderlichen strategischen Ansätze kontrastiv zusammen. Danach liegt der Schwerpunkt weniger auf der stabilisierenden, ausgleichsorientierten Normsetzung, dezentraler Konzentration und nahezu alle Branchen übergreifenden Förderung, die regionale Initiativen abwartet und zentral top-down gesteuert ist mit dem Förderfokus auf Mikrostandorte, als vielmehr auf Neuerungs- und Wachstumsprozessen, die u. a. auch pro-aktiv angestoßen werden sollen, Konzentration der Förderung auf Branchenschwerpunkte und weniger Zentren, sich verzahnende zentrale Top-down- und dezentrale Bottom-up-Steuerungsprozesse mit Fokus auf Netzwerkbildungen in der Mesoebene.

Abb. 1: Übersicht zum Paradigmenwechsel in der Förderpolitik

	alte Förderpolitik	**neue Förder- u. Entwicklungspolitik**
Normsetzung	stabilisierend, ausgleichsorientiert	wachstumsorientiert
Geografischer Fokus	weit gefächerte Hierarchie zentraler Orte, dezentrale Konzentration	wenige Ankerstädte
	Mikroebene (Einzelunternehmen, Gemeinden)	Mesoebene (Netzwerke, Cluster)
Branchen	alle Branchen übergreifende Förderung	nur Branchenschwerpunkte
Steuerungsmechanismus	abwartend	pro-aktiv
	Top-down-Steuerung	Kombinierte Top-down- und Bottom-up-Steuerung, intentionale Handlungskoordination

Die von Braun, Eich-Born und Weith in diesem Band erwähnten bzw. näher ausgeführten ausländischen Fallbeispiele belegen, dass die deutsche Förder- und Entwicklungspolitik dringend Anpassungsmaßnahmen ergreifen muss, wenn sie innerhalb Europas nicht den Anschluss verpassen will.

Literatur

Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Heft 37, S. 16-23.

Bandelin, J.; Braun, G. (2000): Regionalentwicklung benachteiligter Räume in Mecklenburg-Vorpommern unter besonderer Berücksichtigung von Vorpommern und Ostmecklenburg. Rostock.

Bandelin, J.; Braun, G. (2001): Regionalentwicklung benachteiligter Räume in M-V unter besonderer Berücksichtigung von Vorpommern und Ostmecklenburg. Rostocker Beiträge zur Regional- und Strukturforschung, Heft 16. Rostock.

Beirat für Raumordnung (2005): Stellungnahme zur raumplanerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“, beschlossen auf der 3. Sitzung des Beirats am 21. 09. 2005. Download unter http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der -Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf am 30.03. 2006.

Birkholz, K.; Hollenbach, J.; Schust, I. (2008a) Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands Teil 1: Methodik, Raum und Demografie. In diesem Band.

Birkholz, K.; Hollenbach, J.; Schust, I. (2008b): Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands Teil 2: Wirtschaft, Erwerbstätigkeit und Raumtypen. In diesem Band.

Braun, G.; Eich-Born, M. (2008a): Wirtschaftliche Zukunftsfelder in Ostdeutschland. Rostock. – Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Braun, G.; Eich-Born, M. (2008b): ESF-Regionalstudie: Wachstums- und Innovationssysteme in Mecklenburg-Vorpommern. Förderpolitik auf dem Prüfstand. Schwerin. – Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Rostock.

Braun, G.; Eich-Born, M. (Hrsg.) (2008c): Wirtschaftliche Zukunftsfelder in Ostdeutschland: eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Rostock.

Braun, G. (2008): Paradigmenwechsel oder Neujustierung in der regionalen Wirtschaftsförderung? Ergebnisse einer Expertenbefragung in Mecklenburg-Vorpommern. In diesem Band.

Dybe, G.; Lange, H.-G. (2008): Neue Ansätze der Raumentwicklungs- und Förderpolitik. In diesem Band.

Eich-Born, M. (2008): Fit machen für das 21. Jahrhundert. Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik. In diesem Band.

Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: DISP 163/4, S. 16-27.

Hayek, F. A. von (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kiel.

IHK zu Schwerin (2005): Industrielle Wachstumskerne – wertschöpfungsintensive und beschäftigungsstarke Produktionszentren der Zukunft. Schwerin.

IWH (Hrsg.) (2004): Innovative Kompetenzfelder, Produktionsnetzwerke und Branchenschwerpunkte der ostdeutschen Wirtschaft. Endbericht. Halle/Saale.

Kujath, H. (2006): Leistungsfähigkeit von Metropolregionen in der Wissensökonomie: die institutionentheoretische Sicht. Erkner.

Mertner, O. (2006): Wachstumskerne oder regionale Differenzierung? In: Dehne, P. (Hrsg.): Gedanken zur Entwicklung ländlicher Räume in Mecklenburg-Vorpommern. Schriftenreihe A der Hochschule Neubrandenburg, Band 23, Neubrandenburg.

Pohle, H. (2008): Zur Neuorientierung der Raumentwicklungspolitiken in Ostdeutschland – Ein Problemaufriss. In diesem Band.

Schmidt, P. I. (2008): An räumlichen Potenzialen ausgerichtete Entwicklungs- und Förderstrategien – Beispiel Mecklenburg-Vorpommern. In diesem Band.

Weith, T. (2008): Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?! – Zur inhaltlichen Neuausrichtung räumlicher Entwicklungsziele für Schrumpfungsregionen im Kontext veränderter Förderpolitiken. In diesem Band.

Kurzfassungen / Abstracts

Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland

Spatially Differentiated Development and Promotion Strategies for North-Eastern Germany

Klaus Birkholz, Jörn Hollenbach, Ina Schust

Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands

Teil 1: Methodik, Raum und Demografie
Teil 2: Wirtschaft, Erwerbstätigkeit und Raumtypen

Detaillierte Kenntnisse kleinräumiger Strukturen sind auch eine wesentliche Voraussetzung für eine zielgerichtete und effiziente Förderpolitik. Die in zwei Teilen vorliegende „Räumliche Strukturanalyse Nordostdeutschlands“ (Teil 1 mit den Schwerpunkten Methodik, Raum und demografischer Wandel sowie Teil 2 mit Wirtschaft, Erwerbstätigkeit und Raumtypen) soll im Rahmen der Arbeitsgruppe „Förderstrategien 2006+“ der Landesarbeitsgemeinschaft der ARL dazu einen Beitrag leisten. Diese auf der Grundlage einer überwiegend indikatorenbasierten Stärken-Schwächen-Analyse erstellte Studie gibt zum einen einen Überblick über Verteilungsmuster und Entwicklungen ausgewählter, zumeist sozioökonomischer Strukturen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Berlin bis auf die Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden. Zum anderen erfolgt zur Bewertung und Einordnung des nordostdeutschen Raumes in den Gesamtraum Bundesrepublik Deutschland auf der Basis dieser Indikatoren ein Vergleich der Bundesländer sowie teilweise auch der Landkreise und kreisfreien Städte. Gleichwohl der auf Kopplung von Bestands- und Dynamikkennziffern eines Indikators bzw. einer Indikatorengruppe basierende geografische Vergleich durchgängige Methode ist, orientiert sich die Analyse nicht an der in Deutschland gegenwärtigen Flut von gängigen Rankings und Benchmarkings.

Die gleichrangige Einbeziehung des Dynamikaspektes ermöglichte zu einzelnen Raumstrukturen auch Aussagen zu Trendentwicklungen. Durch die Tiefenschärfe der verwandten Methode konnten Stärken und Schwächen sowie Chancen und Risiken charakterisiert, verortet und somit Räume identifiziert werden, die im nordostdeutschen Vergleich sowohl überdurchschnittliche Potenziale als auch, zum Teil bundesweit, eine weitaus höhere Dynamik besitzen. Dazu gehören Teile der Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns ebenso wie der engere Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin. Der große Teil Nordostdeutschlands weist bei einer Vielzahl der untersuchten Bestandsindikatoren zwar Werte unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts auf, bei dem jedoch die Dynamik sehr hoch ist. Solche Räume wie die Landkreise Teltow-Fläming, Potsdam-Mittelmark bzw. Ludwigslust oder Oberzentren und kreisfreie Städte wie Potsdam, Rostock oder Greifswald können trotz teilweiser Bevölkerungsverluste auf ausreichend endogenes Potenzial und somit auch auf gute Entwicklungschancen verweisen. Andererseits kann auch bei zumeist peripher gelegenen Räumen wie z. B. Teilen der Landkreise

Uecker-Randow oder Uckermark von risikobehafteten, schrumpfenden Räumen gesprochen werden. Hier muss der Staat seiner Verantwortung gerecht werden und durch eine flächendeckende Daseinsvorsorge allen Bürgern in zumutbarer Erreichbarkeit die Zugänglichkeit zu den Infrastruktureinrichtungen gewährleisten bzw. seine (auch Förder-) Politik den durch demografischen Wandel und Globalisierung veränderten Rahmenbedingungen anpassen.

Die durch Normierung am nordostdeutschen Durchschnitt verwandte Analysemethode bot die Möglichkeit einer Strukturraumtypisierung. Diese war insofern schwierig, als sich sowohl Wachstums- als auch Schrumpfungsprozesse zum Teil auf engstem Raum gleichzeitig vollziehen. Dennoch konnte der Versuch der Strukturraumtypisierung verdeutlichen, wie sich Strukturschwäche und überdurchschnittliche Ausstattung räumlich differenziert in Nordostdeutschland darstellen. Die drei ermittelten Strukturraumtypen lassen dabei keine Rückschlüsse auf spezielle Stärken oder Schwächen einer einzelnen Gemeinde oder eines einzelnen Amtes zu. Sie können den verantwortlichen Akteuren jedoch förderpolitische Entscheidungshilfe und Instrument zur allgemeinen Vergleichbarkeit unterschiedlich ausgestatteter Räume sein. Sie stellen in keinem Falle, auch nicht unter dem raumordnungs- und förderpolitischen Leitaspekt „Stärken stärken“ eine Kategorisierung in „förderwürdige“ und „nicht förderwürdige“ Räume, Ämter und Gemeinden dar. Denn das Erkennen der Stärken und ihrer Förderung muss zur Entwicklung bzw. Stabilisierung der Räume mit Defiziten und somit auch für die zukunftsorientierte Entwicklung Nordostdeutschlands insgesamt beitragen.

Spatial Structure Analysis of North-Eastern Germany

Part 1 Methodology, area and demography
Part 2 Economy, employment and area types

Detailed knowledge of spatial structures at a small scale is an important precondition for targeted and efficient policy on subsidies. The present Spatial Structure Analysis of North-Eastern Germany consisting of two parts (Part 1 with the focus on methodology, area and demography as well as part 2 stressing on economy, employment and area types) was prepared as a contribution to broaden this knowledge within the framework of the working group „Subsidy Strategies 2006+“ of the ARL's regional working group. Based on a predominantly indicator-based SWOT-analysis the structure analysis gives an overview of distribution patterns and developments of selected, mostly socio-economic structures of the federal states Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg and Berlin down to the level of local authorities (Ämter und amtsfreie Gemeinden). On the basis of these indicators a comparison of the federal states as well as partially of the districts and non-district municipalities is drawn in order to assess the area of North-Eastern Germany and position it within the area Federal Republic of Germany. Although geographic comparison based on linking consistent and dynamic parameters of one indicator or a group of indicators is a method widely spread the analysis is not geared to the barrage of rankings and benchmarking currently provided in Germany.

Due to coequal factoring of dynamic aspects, trends concerning singular spatial structures were identified. By using this method it was possible to characterise and locate strengths and weaknesses, opportunities and risks and thereby identify areas with above average potentials and a higher dynamic compared to North-Eastern Germany and partially even compared to the rest of Germany. Included are parts of the Baltic Sea coast line of Mecklenburg-Vorpommern as well as the catchment area of Brandenburg-Berlin. Although in most of the North-Eastern German areas the parameters regarding the built environment are under average compared to the rest of Germany they

follow a high dynamic. Areas like the districts Teltow-Fläming, Potsdam-Mittelmark or Ludwigslust or higher order Central Places and non-county municipalities like Potsdam, Rostock or Greifswald feature a good development perspective due to sufficient inner potential despite partially a decline in population. There are however other areas mostly situated peripherally such as for example parts of the districts Uecker-Randow or Uckermark that face a strong decline in population and are at risk in terms of their development. The state has to take over its responsibility here to ensure all citizens being able to access infrastructure facilities at a reasonable distance. The governmental policy (on subsidies) needs to be adapted to the change in frame conditions due to demographic change and globalisation.

By standardisation of the North-Eastern average the analysis method used offered the opportunity to specify structure area types. This was difficult inasmuch as processes of growth and decline partly happen in close proximity at the same time. Nevertheless the attempt to typify structure area types clarified where areas of structural weakness and above average infrastructure are located in North-Eastern Germany. The three structure area types found do not imply certain and strengths and weaknesses of a singular municipality. They can however help the responsible stakeholders to decide about reasonable distribution of subsidies and can form an instrument for the overall comparison of areas differently equipped with infrastructure. They do not – even under the spatial development and promotional policy aspect 'strengthen strengths' – form a categorisation in areas or municipalities to be worth and those not to be worth receiving subsidies. The identification of the strengths and their promotion has to contribute to the development or stabilisation of areas with deficits and thereby for the future-oriented development of North-Eastern Germany altogether.

Marion Eich-Born

Fit machen für das 21. Jahrhundert. Plädoyer für einen Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik

Trotz hoher Transferzahlungen haben die neuen Länder den sozioökonomischen Wohlstandsausgleich gegenüber den alten Ländern bis heute nicht bewältigen können. Einen wesentlichen finanziellen Transferbaustein stellt die Regionalpolitik, die sich u. a. aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung speist. Der Beitrag postuliert die Hypothese mangelhafter Anpassungsfähigkeit dieses förder- und entwicklungspolitischen Institutionengefüges vor dem Hintergrund sich verändernder gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen wie etwa Globalisierung und zunehmender Wettbewerb zwischen den Regionen, demografischer Wandel, angespannte öffentliche Haushalte und rückläufige Fördermittel durch die EU-Osterweiterung und die damit verbundene förderpolitische Schwerpunktverlagerung. Vor dem Hintergrund der Lissabonstrategie analysiert der Beitrag auf der Basis einer breiten empirischen Grundlage die bisherige Fördermittelpraxis in Mecklenburg-Vorpommern. Besonders berücksichtigt werden die Passfähigkeit von Förderspielregeln für die einzelnen Regionen, die Komplementarität anderer Ressortpolitiken mit der Regionalpolitik, organisatorische Strukturen aus dem Blickwinkel des Subsidiaritätsprinzips sowie raum-zeitliche Perspektiven.

Fit for the 21st Century. Plea for a Shift in Paradigm in Regional Policy

Despite high transfer payments the new states have not yet managed to compensate the socio-economic wealth deficit compared to the old states. Regional policy plays an important role as regards financial transfers due to funds of the common task to improve regional economic structures and the European Fund for Regional Development. The article hypothesises the institutional setting for promotion and development being incapable of adaption against the background of changing societal and economic frame conditions such as globalisation and increasing competition between the regions, demographic change, strained public budgets and decreasing subsidies due to the Eastern European expansion of the EU and the focus shift of subsidies involved. Against the background of the Lisbon strategy the article analyses the practice of policies on subsidies in Mecklenburg-Vorpommern building on a wide empirical basis. It is especially taken into account if the policy on granting subsidies for the singular regions follows adequate rules, if other departmental policies comply with regional policy, and if organisational structures follow the principle of subsidiary as well as spacial-temporal perspectives.

Petra Ilona Schmidt

An räumlichen Potenzialen ausgerichtete Entwicklungs- und Förderstrategien – Beispiel Mecklenburg-Vorpommern

Der Beitrag geht der Frage nach, welche Bedeutung die aufgrund der sich abzeichnenden Auswirkungen des demografischen Wandels und der prekären Situation öffentlicher Haushalte diskutierten neuen Strategien in Raumentwicklungs- und Wirtschaftspolitik der Bundes- und EU-Ebene für Mecklenburg-Vorpommern haben bzw. wie Entwicklungs- und Förderstrategien, aus den Potenzialen des Landes abgeleitet, mit diesen Rahmenbedingungen harmonieren.

Es wird aufgezeigt, dass aus den Strategien der Bundes- und EU-Ebene eine künftige Konzentration alleine auf Zentren und Wachstumsregionen nicht ableitbar ist, es vielmehr darum geht, die vorhandenen räumlichen und sektoralen Potenziale und Stärken (nicht zwangsläufig die Starken) zu stärken.

Für Mecklenburg-Vorpommern wird festgehalten, dass es aufgrund der sehr diversifizierten Struktur, die nur wenige räumliche und sektorale Konzentrationen erkennen lässt, richtig erscheint, keine Ausgrenzung im Rahmen künftiger Entwicklungs- und Förderstrategien vorzunehmen. Jedoch wird für eine noch stärkere Verzahnung beider Politikbereiche unter Einbindung von regionalem und lokalem Know-how plädiert, um strategisch bedeutsame, Impulse gebende Vorhaben zu unterstützen, wobei überlegt werden sollte, wie die im Rahmen der Umsetzung des Europäischen Sozialfonds (ESF) in Mecklenburg-Vorpommern gefundene Form der Regionalisierung aufgegriffen werden kann.

Strategies of Development and Promotion Aligned at Spatial Potentials – the Example Mecklenburg-Vorpommern

The article studies the relevance of new strategies for Mecklenburg-Vorpommern at national and EU-level regarding spatial development and economic policy that have been discussed due to emerging effects of demographic change and the precarious situation of public budgets. It investigates how strategies of development and promotion deriving from the potentials of the federal state harmonise with these frame conditions.

It demonstrates that a future concentration on agglomerations and regions of growth alone cannot be derived from the strategies of national and EU-level. These strategies rather promote the encouragement of the existing spatial and sectoral potentials and strengths (not necessarily the strong).

For Mecklenburg-Vorpommern it is noted that an exclusion within the framework of future development and promotion strategies does not seem to be the right approach due to the very diversified structure that only allows for few spatial and sectoral concentrations. The author does however plead for a stronger interlinking of both policy areas by involving regional and local know-how in order to support projects that give impulses and are strategically significant. The form of regionalisation found while implementing the European Social Fund in Mecklenburg-Vorpommern ought to be considered in this context.

Gerald Braun

Paradigmenwechsel oder Neujustierung in der regionalen Wirtschaftsförderung? Ergebnisse einer Expertenbefragung in Mecklenburg-Vorpommern

Die theoretische wie praktische Regionalpolitik „mäandriert“ zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik, zwischen Fokussierung auf Wachstumskerne oder Gleichverteilung der Mittel über den Raum. Meist handelt es sich um eine Politik, die top-down-gesteuert das – explizite wie implizite – Wissen regionaler Stakeholder nicht hinreichend integriert. Damit droht regionale Politik an Legitimität, Akzeptanz und Effektivität zu verlieren.

Der Werkstattbericht gibt die Ergebnisse einer Befragung von Fach- und Führungskräften der regionalen Wirtschaftsförderung in Innovationsräumen (Wismar/Greifswald/Neubrandenburg) Mecklenburg-Vorpommerns zu Prioritäten künftiger ESF- und EFRE-Regionalförderung wieder. Dabei wurden die Räume anhand eines Rankings aus 58 Bestands- und Dynamikindikatoren aus der Feldern Wirtschaftskraft/Beschäftigung/Humankapital/Innovation/Infrastruktur identifiziert: Die befragten Experten plädieren mehrheitlich für eine „Oasenstrategie“, die Wachstums- und Innovationscluster in städtischen Räumen fördert (KMU-Förderung/Investitionen in Humankapital (Hochschulen/lebenslanges Lernen)/innovative Cluster (Biotechnologie/Gesundheitswirtschaft/maritime Wirtschaft)). Innovative Milieus sollen u. a. durch Förderung „weicher“ Standortfaktoren (Kultur/Wohn- und Erlebniswelten/Events) entwickelt und von offenen Diskussionsforen, Clustermanagement und Regionalbudgets begleitet werden. Dabei ist ein flexibler „policy mix“ nach Innovationsstrategien für Metropolregionen nach Wachstumsstrategien für mittlere Stadtregionen, sowie nach Auffangstrategien für ländlich-periphere Raum zu unterscheiden. Die systematische Einbeziehung lokalen Wissens erhöht die Legitimität, Akzeptanz und Effektivität regionaler Wirtschaftsförderung.

Shift in Paradigm or Re-alignment of Regional Economic Development? Results of Expert Interviews in Mecklenburg-Vorpommern

Theoretical as well as practical regional policy ‘meanders’ between a policy of growth and balance, between the focus on growth cores or on equal distribution of subsidies over the space. Regional policy predominantly acts top down and does not integrate the explicit and implicit knowledge of regional stakeholders. It thereby is in danger of losing legitimacy, acceptance and effectiveness.

The workshop report presents the results of interviews with qualified persons and head staff of regional economic development in innovation areas (Wismar/Greifswald/ Neubrandenburg) of Mecklenburg-Vorpommern on future priorities of the European Social Fund and the European Fund for Regional Development. The areas were chosen by a ranking of 58 consistent and dynamic indicators from the fields economic power/ human resources/innovation/infrastructure: The experts interviewed in majority plea for an 'oasis strategy' granting subsidies for growth and innovation clusters in urban areas (SME promotion/investment in human resources (academia/life long learning)/innovative clusters (biotechnology/healthcare management /maritime industry). Innovative milieus shall be developed by promoting 'soft' location characteristics (culture/habitat and sensoric experiences/events) and be accompanied by open discussion forums, cluster management and regional budgets. A flexible 'policy mix' thereby has to distinguish innovation strategies for Metropolitan Regions, growth strategies for medium sized city regions as well as absorption strategies for rural-peripherally areas. The systematic involvement of local knowledge increases the legitimacy, acceptance and effectiveness of regional business development.

Frank Reichel

Das Ankerstadtsystem – Modifikation des Zentrale-Orte-Systems als Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg

Die Neugestaltung der Landesplanung in Berlin-Brandenburg schließt die Suche nach veränderten raumentwicklungsstrategischen Ansätzen ein. Dabei gilt es, den grundlegenden entwicklungspolitischen Leitsatz „Stärken stärken" raumordnerisch zu „übersetzen". Einen Ansatz könnte die in vorliegendem Beitrag beschriebene Einführung eines Ankerstadtsystems darstellen. Es wird erläutert, wie unter veränderten raumstrukturellen Rahmenbedingungen über das Ankerstadtsystem die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge auf eine hinreichende Zahl langfristig leistungsfähiger funktionaler räumlicher Schwerpunkte (Ankerstädte) konzentriert werden soll, dass die Grundversorgung als kommunale Aufgabe ohne raumordnerische Schwerpunktsetzung (keine Grund- und Kleinzentrenfestlegung) eingeordnet wird, welche kommunalen Verantwortungskomponenten das System ergänzen und wie Verknüpfungen mit der Fachplanung vorgenommen werden können.

The System of Anchoring Cities – Modification of the System of Central Places as an Example of a Changed Spatial Planning Strategy for the Spatial Development of Berlin-Brandenburg

The reform of state spatial planning in Berlin-Brandenburg involves searching for changed approaches regarding spatial development strategies. The basic development principle 'strengthen strengths' needs to be translated for spatial planning. One possible approach is the introduction of a system of anchoring cities as described in the present article. The article explains how the spatial organisation of general public services can be concentrated to a sufficient number of sustainably productive functional centres (the anchoring cities) by the anchoring city system. It also describes the municipal components of responsibility complementing the system and how links with sectoral planning can be set. Basic supply is regarded to be a municipal task without setting spatial focuses (no determination of basic and small order centres).

Georg Dybe, Hans-Georg Lange

Neue Ansätze der Raumentwicklungs- und Förderpolitik – Dargestellt an den Beispielen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern

Der Beitrag unternimmt eine vergleichende Analyse neuer Ansätze der Raumentwicklungspoltik mit Blick auf die Ziele und die administrativen Strukturen bei der Förderung wirtschaftlicher Betätigung und dem Ausbau der Infrastruktur in den beiden strukturähnlichen ostdeutschen Ländern.

Das Land *Brandenburg* hat sich für eine Ausrichtung der Förderung auf „regionale Wachstumskerne" entschieden, die von der Landesregierung auf der Grundlage einer Mindestgröße (20.000 EW.) nach überdurchschnittlichem wirtschaftlichem (branchenbezogenem) und (möglichst auch) wissenschaftlichem Potenzial festgelegt werden. Entscheidungen werden auf Landesebene getroffen, wobei die Kommunen (Landkreise/ kreisfreie Städte) beteiligt werden. Mithilfe von „Standortentwicklungskonzepten" soll sowohl eine Übereinstimmung mit den kommunalen Akteuren als auch eine Ressortkoordination auf Landesebene und möglichst eine Einbeziehung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft erreicht werden.

Das Land *Mecklenburg-Vorpommern* wollte zunächst mit einer Struktur- und Funktionalreform leistungsfähige „Groß"-Kreise schaffen, die dann unter Einbeziehung der Regionalplanung wichtige bisherige Landeszuständigkeiten mit den Selbstverwaltungsaufgaben bündeln und so aus eigener Initiative Raumentwicklung treiben sollten. Das Landesverfassungsgericht hat dieses Konzept wegen der Größe der Kreise als mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nicht vereinbar erklärt, aber die strukturpolitischen Ziele der Reform ausdrücklich bestätigt.

Der Beitrag behandelt zunächst (Teil A) den politisch-administrativen Rahmen und die Gewichtung einzelner Politikfelder für eine Raumentwicklungspolitik. Er setzt sich mit dem integrativen Politikansatz unter den Bedingungen des Ressortprinzips auf Landesebene, der Mehrebenenverwaltungsstruktur, der Rolle der Landesplanung und der Einbeziehung der Zivilgesellschaft auseinander.

Der Beitrag behandelt sodann (Teil B) die Konzepte der beiden Länder im Einzelnen.

In einer Einschätzung (Teil C) stellt der Beitrag die „Steuerung aus übergeordneter Sicht" in Brandenburg der auf eine Stärkung der Kreisebene gerichteten Zielsetzung in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber, jeweils unter Beleuchtung der Funktion der Landesplanung. Er gelangt zu dem Ergebnis, dass beide Länder mit ihren unterschiedlichen Konzepten integratives Vorgehen und die Initiative der kommunalen Eben befördern möchten. Die Autoren sehen darin eine ideale Grundlage für eine vergleichende Analyse der räumlichen Wirkung in der Praxis.

New Approaches to Policies of Spatial Development and State Support –The Case of Brandenburg vs. Mecklenburg

The paper endeavors a comparative analysis of new approaches to Regional Development Strategies in respect of objectives followed as well of administrative structures in promoting business initiatives and infrastructural improvements within those two East German states.

The State of Brandenburg has opted for concentrating support towards Regional Growths Centers, determined by the state government requiring at least 20000 inhabitants and offering more than average potential for business development (according to sectors) and if possible academic profile. Decisions are made on cabinet level while

local jurisdictions (counties or county boroughs) are consulted. It is intended to include local actors as well as the business community and the civil society on the basis of "Location Development Programs"

The State of Mecklenburg-Vorpommern attempted to start with a structural/functional reform of governmental framework aimed at creating 'super' counties, large in area encompassing regional planning capacities, thus allowing for devolution of original state functions thereby merging with statuary responsibilities of local self-government. These new counties were meant to conduct regional/local development under their own power. This legislation was held unconstitutional by the Supreme Court (Landesverfassungsgericht) of the state. The court deemed the obverdimensional size of the new counties as a violation of county inhabitants constitutional right to local self-government, while explicitly upholding the reform motifs regarding the governmental structures.

In part A the paper describes the political/administrative framework as well as the importance of specific departmental areas towards a regional development policy. It then discusses the integrative approach to political action, considering departmental prerogatives on state level, also multilevel government structures within the states, the function of regional planning and the need for the civil society to join in.

Furthermore the paper (part B) explains the different approaches of both states in their specific dimensions.

Finally the paper evaluates the Brandenburg policy of guiding development 'top/ down' against the Mecklenburg-Vorpommern attempt of empowering the county level, in both cases treating the role of regional planning authorities. It arrives at the conclusion that both states in spite of different approaches enplaned by situational circumstances attempt procedural integration and strengthening local jurisdictions/local level initiative.

The authors consider this an ideal basis for a comparative study of future results in regional policy.

Hans Pohle

Zur Neuorientierung der Raumentwicklungspolitiken in Ostdeutschland – Ein Problemaufriss

Die deutsche Einheit und weltweite Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung machen die bisherige Praxis der Raumentwicklungspolitiken (hier verstanden als Summe aller gezielt räumlich differenzierenden und diskriminierenden Politikbereiche) in Deutschland obsolet, deshalb wird auch die konzeptionelle Debatte erneut geführt.

Zusammen und einhergehend mit den Grundsatzkritiken an den wesentlichen Pfeilern der Raumentwicklungspolitik, der Finanzpolitik, der regionalen Wirtschaftspolitik und der Landes- und Regionalplanung wird gezeigt, dass ein Paradigmenwechsel dieser Politiken überfällig erscheint. Die tradierten Strategien und Konzepte der Raumentwicklungspolitiken müssen von einem bisher flächendeckenden Anspruch der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse" auf regional spezifische und angepasste Ansätze umgestellt werden, die auf den regionalspezifischen Wachstumschancen und –potenzialen aufbauen.

In der Umsetzung solcher neuen Konzeptionen und Strategien können die Länder und Regionen Ostdeutschlands eine Vorreiterrolle für Deutschland insgesamt einnehmen, die ihnen einen Vorsprung gegenüber anderen Konkurrenten im kommenden, stärker

werdenden Wettbewerb um kreative Köpfe, um zukunftsfähige Strukturen und auch um Fördermöglichkeiten bringt.

On Re-orientation of Spatial Development Politics in Eastern Germany – an Outline of the Problems

The German Unity and global frame conditions for spatial development call the previous practice of spatial development politics (in this context meaning the sum of all areas of politics that targeted spatially differentiate and discriminate) into question. This is why the conceptual debate is conducted again.

The article shows - together and accompanied by the basic criticism on spatial development politics, financial policy, regional economy policy and state and regional planning – that a change in paradigm is overdue. The conventional strategies and concepts of spatial development politics have to be changed from the previous area-wide entitlement of establishing equivalent living conditions to regionally specific and adopted approaches that build on regionally specific growth chances and potentials.

By implementing such new concepts and strategies the new states and regions of Eastern Germany can take up a pioneering position for the whole of Germany that gets them ahead of other competitors in the increasing competition for creative minds, sustainable structures and chances to receive subsidies.

Thomas Weith

Abschied vom Gleichwertigkeitspostulat?! – Zur inhaltlichen Neuausrichtung räumlicher Entwicklungsziele für Schrumpfungsregionen im Kontext veränderter Förderpolitiken

Die Existenz und Persistenz großflächiger Schrumpfungsregionen sowie die teilweise Erfolglosigkeit der klassischen Transferpolitik von West nach Ost machen die Prüfung bestehender Ansätze zur Raumentwicklung notwendig. Zwar lassen sich inzwischen auch in den ländlich-peripheren Regionen im Nordosten Deutschlands eine Vielzahl neuer raumentwicklungsrelevanter Aktivitäten erkennen, jedoch bleibt ungewiss, inwieweit hierdurch wesentliche Schritte zur Problemlösung zu erwarten sind. Dies aufgreifend, wird der Frage nachgegangen, inwieweit die bestehenden Leitbilder und leitbildhaften Zielvorstellungen weiterhin eine nutzbare und tragfähige Grundlage für die Raumentwicklung liefern. Mit Blick auf das Ziel der *Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen* werden die Pro- und Kontra-Argumente unter Auswertung der Diskussionen in anderen europäischen Ländern gegenübergestellt. Schlussfolgernd wird eine Neuinterpretation des Nachhaltigkeitsleitbildes jenseits des Gleichwertigkeitsziels vorgeschlagen und dies durch Ansatzpunkte für die Raumentwicklungspolitik konkretisiert.

Good-bye to the Postulate of Equivalence?! On the Re-Alignment as Regards Content of Spatial Development Objectives for Shrinking Regions in the Context of Changed Politics on Subsidies

The existence and persistence of large-area shrinking regions as well as the partial unsuccessfulness of the classical financial transfer policy from West to East demand the assay of existing approaches in spatial development. Although meantime also in rural peripheral regions in North-Eastern Germany a multiplicity of new activities being of relevance to spatial development can be made out it is uncertain to what extent consid-

erable steps towards the solution of the problems existing can be expected to arise from these activities.

Taking this into consideration the author questions to what extent the existing models for future development and visionary objectives have the continuing ability to provide a usable and sustainable basis for spatial development. Focussing on the objective of the equivalence of living conditions the pro and contra arguments are opposed to each other taking into account the evaluation of the discussion in other European countries. A new interpretation of the visionary models of sustainability beyond the objective of equivalence is recommended and concretised by approaches for the spatial development policy.

Verbundforschungsprojekt
Metropolregionen und Raumentwicklung

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG



Teil 1

Metropolregionen in Nordwestdeutschland

Ralph Baumheier (Hrsg.)

Hannover 2007
Arbeitsmaterial Nr. 335
64 S., farb. Abb., 15,- EUR
ISBN 978-3-88838-335-9

Teil 2

Wie viel „Governance" braucht eine Metropolregion?

Überlegungen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Metropolregion München

Manfred Miosga, Raymond Saller (Hrsg.)

Hannover 2007
Arbeitsmaterial Nr. 339
120 S., farb. Abb., 23,- EUR
ISBN 978-3-88838-339-7

NEU

Teil 3

Metropolregionen

Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit

Jörg Knieling (Hrsg.)

Hannover 2009
Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 231
359 S., farb. Abb., 29,- EUR
ISBN 978-3-88838-060-0

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstr. 11, 30161 Hannover
Tel. 0511/34842-0, Fax 0511/34842-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
www.ARL-net.de

Nach wie vor bestehende erhebliche Wohlstandsunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, zunehmender Wettbewerb zwischen Regionen unter Globalisierungsbedingungen und demografischer Wandel sind Anstoß genug, bisherige förderpolitische Grundsätze in den neuen Ländern – hier insbesondere in Nordostdeutschland – auf den Prüfstand zu stellen.

Es wird der Frage nachgegangen, ob dem Gleichwertigkeitspostulat ade gesagt werden kann, ob Förderstrategien nach Raumtypen unterschieden werden müssen, ob und wie Stärken zu stärken sind, ob endogene Potentiale durch Netzwerke und Cluster gefördert werden können und welche Bedeutung weiche Standortfaktoren, Humankapital und der Zeitfaktor diesbezüglich haben. Nicht zuletzt wird Ressort übergreifendes Handeln und die konsequente Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips eingefordert.

Pro-aktive Maßnahmen, die Konzentration der Förderung auf Branchenschwerpunkte und weniger Zentren, sich verzahnende zentrale top-down und dezentrale bottom-up-Steuerungsprozesse mit Fokus auf Netzwerkbildungen in der Mesoebene werden als der Schlüssel zum Erfolg benannt.

The differences in prosperity between East and West Germany are still considerable. Increasing competition between the regions subject to globalization conditions and demographical changes provide for sufficient impetus to scrutinize the former principles of the subsidies policy, in particular in northeast Germany.

It is investigated, if the principle of equivalency can be dismissed, if subsidy strategies have to be differentiated according to area types, if and how strengths have to be supported, if endogenous potentials offered by networks and clusters can be promoted and which kind of impact soft location factors, human capital and the time factor will have in this regard. Last but not least, cross-departmental activities and consistent enforcement of the subsidiarity principle are demanded.

Pro-active measures, the concentration on sponsoring industry focal points and less centers, interlocking central top-down and decentralized bottom-up control procedures focusing on network formation on meso-level are stated as the key to success.

ISBN 978-3-88838-345-8
www.ARL-net.de