ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Dybe, Georg; Lange, Hans-Georg

Book Part

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

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

Suggested Citation: Dybe, Georg; Lange, Hans-Georg (2009) : Neue Ansätze der Raumentwicklungs- und Förderpolitik: Dargestellt an den Beispielen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern, In: Eich-Born, Marion (Ed.): Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland für Nordostdeutschland, ISBN 978-3-88838-345-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 124-147

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/59771

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

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.