



IRS Institut für
Regionalentwicklung
und Strukturplanung

Michael Arndt
Hans-Joachim Bürkner
Manfred Kühn
Thomas Knorr-Siedow

Stärkung der Städte und Stadtregionen

Positionspapier zur Neuausrichtung der Förderpolitik im Land Brandenburg

1 Die Förderpolitik des Landes am Scheideweg

Durch die aktuelle Diskussion über die Neuorganisation des Zentrale-Orte-Systems und der damit einhergehenden Neustrukturierung der Wirtschaftsförderung in Brandenburg drängt sich der Eindruck auf, als ob die gegenwärtigen Probleme der demographischen Schrumpfung und der Zunahme der regionalen Disparitäten allein durch herkömmliche Maßnahmen der Raumordnungs- und Regionalpolitik gelöst werden könnten. So soll das im Landesentwicklungsprogramm seit Anfang der 1990er Jahre verankerte raumordnerische Leitbild der Dezentralen Konzentration grundlegend revidiert werden. Nach den Vorschlägen des Ministeriums für Infrastruktur und Raumordnung soll auch die Zahl der Zentralen Orte von 152 auf 63 reduziert werden. Schließlich will das Wirtschaftsministerium die Wirtschaftsförderung zukünftig auf ausgewählte Branchen-Kompetenzfelder und „regionale Wachstumskerne“ konzentrieren.

Die gegenwärtige wirtschaftliche Lage im Berlin-Brandenburger Verflechtungsraum einerseits und in den Randregionen Brandenburgs andererseits zeigt jedoch, dass die Region einen räumlichen Strukturwandel durchläuft, dessen Bewältigung noch offen ist. Auch wenn andere deutsche Regionen, wie das Ruhrgebiet oder der altindustrielle Raum um Leipzig und Halle drastische Transformationen durchlebt haben, gibt es wohl keine ‚Referenzentwicklungen‘, an die sich Brandenburger Politiken zur Bewältigung direkt anlehnen können.

Erkennbar ist, dass insbesondere in einigen peripheren Regionen des Landes eine negativ kumulative Entwicklung entstanden ist. Ein lang andauernder ökonomischer Strukturwandel führt dabei zu einer rückläufigen natürlichen Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsprozessen. Es kommt zu einer nachhaltigen strukturellen Schwächung vieler Städte – wiederum insbesondere in den Randregionen – sowie allgemein des ländlichen Raums. Andererseits werden die Zentren in der Metropolregion (Stadt Berlin und Umland) tendenziell gestärkt. Diese disparitäre Entwicklung ist die Folge eines neuen Typus städtischer Strukturkrisen – ökonomische Strukturkrise, gesellschaftliche Systemkrise und Kulturkrise in der postsozialistischen Transformation überlagern sich und zeigen eigenlogische lokale bzw. regionale Dynamiken. Daher erscheinen politische Interventionen, die sich an alten Raumordnungsleitbildern und traditionellen Stabilisierungsmaßnahmen orientieren, als ungeeignet, um einen nachhaltigen Entwicklungskurs entwerfen zu können.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung fühlt sich auch das Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) zur Formulierung von Handlungsalternativen aufgerufen. Aus unserer Sicht besteht die gegenwärtige Herausforderung darin, dass Ausgleichs- und Wachstumspolitiken neu austariert werden müssen, und zwar in einer Weise, die endogene Potenziale stützt und dazu anreizt, sie aktiv und in Partnerschaften zwischen der lokalen Wirtschaft, der Zivilgesellschaft sowie der Politik und Verwaltung umzusetzen.

Ausgleichs- und Wachstumspolitik stehen teils zueinander im Widerspruch, teils bedingen sie einander. Es muss akzeptiert werden, dass die Realisierung von Ausgleichszielen jeweils Wachstumsprozesse voraussetzt, die einen Überschuss an verteilbarem Kapital, Gütern, Ressourcen usw. hervorbringen. Zudem werden Ausgleichs- und Wachstumspolitiken auch von unterschiedlichen Ressorts verfolgt – und zwar in Konkurrenz und häufig ohne erkennbare Abstimmung. Mögliche Synergieeffekte gehen verloren, so dass bei einer zu erwartenden zurückgehenden staatlichen Finanzkraft und einer weiterhin zurückhaltenden wirtschaftlichen Entwicklung neue Projekte nicht mehr finanziert werden können.

Eine grundlegende Revision von Leitbildern und -zielen der Landesentwicklung sowie der einschlägigen Förderpolitiken ist dringend geboten. Im Folgenden resümieren wir die Wirkungen der bisherigen politisch-planerischen Steuerungsansätze, setzen uns kritisch mit den aktuellen Reformansätzen auseinander und geben aus der Sicht der raumwissenschaftlichen Forschung Empfehlungen für eine Neukonzeption der Förderpolitik.

2 Bisherige politisch-planerische Steuerungsansätze und ihre Effekte

Ausgleichsziele I: Planungsfeld „Dezentrale Konzentration“

Gesamträumliche Ausgleichsziele wurden bislang vor allem anhand des Leitbilds der Dezentralen Konzentration verfolgt. Dieses hatte ursprünglich eine starke wachstumsorientierte Komponente. Das Leitbild sah nicht nur die Verteilung von Wachstumsüberschüssen aus dem Metropolraum Berlin (Stadt Berlin und engerer Verflechtungsraum) in die Peripherie (den äußeren Entwicklungsraum) vor, sondern auch die gezielte Förderung von Regionalen Entwicklungszentren in einiger Distanz zum Metropolraum. Mit der Definition des sog. Städtekranses sollten zudem Ausstrahlungseffekte der Städte für ihr Umland sichergestellt werden.

Die erfolgreiche Umsetzung des Leitbildes der Dezentralen Konzentration war an Bedingungen geknüpft, die nicht ohne weiteres erfüllt werden konnten: nämlich an das Eintreten einer überdurchschnittlichen Wirtschaftsdynamik sowie auf ein Einvernehmen aller Akteure über den Sinn dieses Konzepts auch auf der Handlungsebene. Aus heutiger Sicht und Erfahrungen wissen wir, dass viele der notwendigen Voraussetzungen im Land Brandenburg in den vergangenen 10 bis 15 Jahren nur unzureichend gegeben waren bzw. nicht in ausreichendem Maße geschaffen worden sind:

- Die erwarteten Wachstumsüberschüsse aus dem Metropolraum blieben aufgrund der Umstrukturierung der Berliner und Brandenburger Wirtschaft weitgehend aus. Das raumordnerische Ziel der Dezentralen Konzentration, Entlastungsräume für den engeren Metropolraum zu produzieren, scheiterte daher von Anfang an der Voraussetzung eines Wachstumsdrucks in der Metropolregion. So werden z.B. die ökonomischen Entwicklungseffekte, die in anderen Metropolen mit dem Wachstum des suburbanen Raums einhergehen, erst an wenigen Standorten spürbar.
- Während das Land mit der Ansiedlung öffentlicher Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Behörden, Versorgungs- und Kultureinrichtungen in der Vergangenheit durchaus dem Leitbild gefolgt ist, war dies bei den Standortentscheidungen von Unternehmen und privaten Haushalten oft nicht der Fall. Auch Wirtschafts- und Wohnungsbauförderung entschieden sich im Einzelfall gegen das Konzept, um Wachstum im Metropolraum anzureizen. Die regionalen Disparitäten haben sich dadurch kontinuierlich erhöht: Während die Städte in den Randregionen als Zentren der Dezentralen Konzentration durch Einwohner- und Arbeitsplatzschwund empfindlich geschwächt wurden, weist das Umland von Berlin und das der größeren Städte in den Randregionen Zuwanderungsgewinne auf.

- Die politische Handlungsfähigkeit der fünf als so genannte Tortenstücke zugeschnittenen Planungsregionen und acht Berlin-nahen Landkreise wird durch die Auseinanderentwicklung von wachsenden und schrumpfenden Teilregionen in der gleichen Planungsregion geschwächt, da z.T. keine gemeinsamen Problemlagen sowie gegensätzliche Entwicklungsinteressen bestehen. Für den Ausgleich von Disparitäten innerhalb dieser Teilräume sind faktisch keine Handlungsspielräume mehr vorhanden.
- Die dünne Besiedlung und die weiten Distanzen zwischen Berlin und den Randregionen wurden zu Beginn der wachstums- und mobilitätsgläubigen 1990er Jahre als Entwicklungshemmnis deutlich unterschätzt. Die Pendlerverflechtungen zwischen Berlin und Brandenburg erreichen bis heute nur zu einem geringen Teil die Randregionen.
- Schließlich wurden in Brandenburg zu viele konkurrierende Standorttypen – Innenstädte, Großwohnsiedlungen, Konversionsstandorte und „grüne Wiese“ – durch die einzelnen Ressorts gleichzeitig gefördert, so dass heute vielerorts die Kraft fehlt, alle Standorte weiter zu entwickeln.

Ausgleichsziele II: Planungsfeld „Zentrale Orte“

Als raumbezogenes Konzept zur Versorgung der Bevölkerung einer Region mit öffentlicher Infrastruktur steht das Zentrale-Orte-System für eine traditionelle staatliche Ausgleichspolitik. In völlig anderen historischen Kontexten (1920er und 1930er Jahre) entwickelt und in Phasen des wirtschaftlichen Wachstums in Westdeutschland mit begrenztem Erfolg eingesetzt, hat es sich im Kontext der brandenburgischen Regionalentwicklung als nur bedingt tauglich erwiesen, um eine ausgewogene Funktionalität der Städte für die eigenen Bürger und das Umland der Städte herzustellen. Die erwartete Finanzierungs- und Haushaltskrise der öffentlichen Haushalte wird ein Übriges tun, um die Verteilungsmechanismen innerhalb des Zentrale-Orte-Konzeptes zunehmend zu blockieren. Unabhängig davon hat sich gezeigt, dass ein reines Versorgungskonzept innerhalb gesellschaftlicher Transformationskontexte das Grundproblem mangelnder Wirtschaftskraft und Innovation sowie fehlender wirtschaftspolitischer Impulse in den Randregionen nicht lösen konnte.

Wachstumsziele

Auch wenn das ebenfalls vom IRS lange favorisierte Leitbild der Dezentralen Konzentration vielerorts inzwischen als obsolet angesehen wird, halten wir einige Elemente dieser Politik auch unter den Bedingungen notwendiger Konsolidierungsmaßnahmen für geeignet, um politische Orientierung zu geben. Ein solcher Handlungsansatz muss allerdings eine grundsätzliche Neubewertung der bestehenden Entwicklungsdisparitäten sowie der vorhandenen Ressourcen vornehmen. Dabei sollten sich die Infrastruktur- und Investitionsfördermaßnahmen auf das Schwerpunktprinzip (Städte als regionale Wachstumszentren) und weniger auf das räumliche Ausgleichsprinzip (Förderungsbedürftigkeit im Gesamtgebiet) hin orientieren. Es geht prinzipiell bei einer räumlich orientierten Regionalpolitik nicht um eine monetäre Kompensation von Standortnachteilen, sondern um eine gezielte Strukturpolitik in einem polyzentrischen und stark polarisierten Raum.

Generell sind die aus den DDR-Nachfolgestrukturen hervorgegangenen, teilweise hoch subventionierten industriellen Kerne (z.B. Brandenburg/H., Schwedt, Eisenhüttenstadt), auf die noch in den 1990er Jahren große Hoffnungen gesetzt worden waren, kaum als stabile Wachstumsträger im Hinblick auf die Beschäftigung zu bezeichnen. Rationalisierungen und Arbeitsplatzabbau haben trotz zwischenzeitlicher Konsolidierungstendenzen kaum zu selbsttragenden Entwicklungen für die betroffenen Standorte beigetragen. Auch die bisherigen Strategien der industriellen Clusterpolitik und des selektiven Ausbaus von Bildungs- und Wissensinfrastrukturen in der Peripherie haben nur begrenzte Wachstumseffekte zeitigen können. So ist die Politik der zentralen Förderung von Hochtechnologie-Clustern oft mit nur geringen Beschäftigungseffekten und minimalen Ausstrahlungseffekten für die jeweiligen Stadtregionen einher gegangen. Wie das Beispiel des Mikrochip-Clusters in Frankfurt (Oder) zeigt, ist eine erfolgreiche, auf Expansion und Sicherung von Investitionen angelegte Strategie an eine Vielzahl von Voraussetzungen gebunden, die in Brandenburg nur teilweise erfüllt werden können. Stadtkulturelle Umgebungsfaktoren spielen hier ebenso eine Rolle wie eine ausreichende regionale Humankapital-Basis, die gerade in wissensintensiven Branchen zu den zentralen Standortfaktoren zählt. Auch die lokalen bzw. regionalen Verknüpfungen zu branchenrelevanten Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen haben sich als wichtige Voraussetzungen einer erfolgreichen Wachstumspolitik erwiesen. Hier bestehen an den einzelnen

Standorten noch erhebliche Defizite – von fehlenden ingenieurwissenschaftlichen Studiengängen an der Universität Frankfurt (Oder) bis hin zur mangelnden Verknüpfung der im Forschungscampus Golm / Potsdam konzentrierten Forschungseinrichtungen mit privatwirtschaftlichen Akteuren.

Dennoch handelt es sich bei den jüngeren Entwicklungen in wissensintensiven Branchen um viel versprechende Ansätze, die erhebliche Wachstumspotenziale bergen. Dies gilt nicht nur für die industrielle High-Tech-Produktion, sondern vor allem für die Dienstleistungsbranchen der Wissensökonomie. Besonders in klein- und mittelbetrieblich strukturierten Branchen sind hier in den vergangenen Jahren in Brandenburg erhebliche Unternehmens- und Arbeitsplatzzuwächse zu verzeichnen gewesen. In der Verknüpfung mit den ungleich größeren Kapazitäten der Wissensökonomie Berlins liegen hier künftige Expansionspotenziale, die den betroffenen Standorten bei geeigneter branchenorientierter Förderung (etwa zur Bildung regionaler Kompetenznetzwerke) deutliche Stabilisierungseffekte bescheren können.

Vor diesem Hintergrund werden *Wissen und Bildung* auch zukünftig wichtige Funktionen bei der Bewahrung oder Schaffung lokaler Konkurrenzfähigkeit behalten. Dazu ist ein auf die konkreten Raumbedingungen ausgerichtetes und vielfältiges Bildungswesen zu sichern, das dem qualifikatorischen, aber auch bürgerrechtlichen Aspekt der Bildung entsprechen kann. Weitgehend bewährt haben sich die Schwerpunktsetzungen in der Hochschullandschaft. Auch wenn die Vernetzungspotenziale mit der regionalen Wirtschaft bei weitem nicht ausgeschöpft sind, stellen die jeweiligen Bildungs- und Forschungseinrichtungen Innovationsträger dar, deren Wirkungsmacht ausbaufähig ist. Optimierungspotenziale sind vor allem durch Partnerschaften und Abbau von Doppelfunktionen gegeben. Aber Bildung bedeutet auch, dass für das dünn besiedelte Land angemessene und hoch ausdifferenzierte Modelle für Schulen und Weiterbildung gesichert werden müssen, um nicht die Chancen der Kinder und Jugendlichen, aber auch der Weiterbildungsinteressierten zu verringern: Im ungünstigsten Fall würde nämlich die Polarisierung zwischen hoch und niedrig Qualifizierten verstärkt („knowledge divide“) und die Abwanderung der Bildungswilligen erleichtert.

Ausgleichs- und Wachstumsziele in der gegenwärtigen Förderdebatte

Ausgleichsziele I: Die Zukunft der Dezentralen Konzentration

Es scheint kein Weg mehr daran vorbei zu gehen: Die Dezentrale Konzentration als Konzept, das eine starke Wachstumsbasis braucht, ist obsolet geworden. Schrumpfungsprozesse und mangelnde Ausstrahlungskraft der Regionalen Entwicklungszentren lassen eine Fortsetzung derzeit kaum zu. Hier zeichnet sich ab, dass neue Formen der Aushandlung zwischen den Kommunen und dem Land über zugeordnete Entwicklungsrollen und Funktionalitäten der Städte angestrebt werden müssen. Zudem werden Konflikte über neue Leitlinien und Modalitäten der Förderung aufbrechen, die die Akteure dazu zwingen, bisherige Selbstverständlichkeiten in Frage zu stellen. Durch Fehlerfreundlichkeit und Flexibilität in den Verfahren muss von vornherein vermieden werden, dass neue Fördersackgassen entstehen.

Ausgleichsziele II: Die Reform des Zentrale-Orte-Systems

Aufgrund des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs in den Randregionen um weitere 15 Prozent bis 2020, der geringen Potenziale für Neuansiedlungen von Unternehmen und der absehbaren Verknappung der Fördermittel von Bund und Land gibt es aus unserer Sicht *keine Alternative zu einer stärkeren Konzentration Zentraler Orte und Bündelung von Förderprogrammen*.

Eine Reform des Zentrale-Orte-Systems allein reicht allerdings nicht aus, um die wirtschaftlichen Entwicklungsprobleme der Städte im Land Brandenburg angemessen bearbeiten zu können. Die derzeit geplante deutliche Reduzierung der Zahl der Zentralen Orte stellt beispielsweise die Grundversorgung der bisherigen Grundzentren langfristig in Frage; weitere wirtschaftliche Negativentwicklungen und Abwanderungen werden die Folge sein. Erste politische Überlegungen zu einer zeitnahen Bewertung der Potenziale und Entwicklungsdynamik der Städte sowie einer daran ausgerichteten Neuformulierung der Kriterien für eine angemessene Versorgung unterschiedlicher Raumtypen weisen in die richtige Richtung, sind aber noch nicht weit genug vorangetrieben worden.

Gerade das Problem der Grundversorgung stellt ein großes politisches Konfliktpotenzial in Aussicht, nicht nur für die bereits jetzt deklassierten Grundzentren, sondern auch für alle anderen Typen Zentraler Orte. Hier prallen konträre Interessen aufeinander: zum einen das Interesse des Landes an der Reduzierung finanzieller Belastungen, zum anderen vitale lokale Interessen an der Aufrechterhaltung von Mindeststandards um weitere Abwanderung zu verhindern. Aus Sicht der Städte und der betroffenen Bevölkerung geht es dabei nicht nur um die Bewahrung der Versorgungsfunktion des Staates, sondern auch um die Garantie gesetzlich verbrieft Grundrechte.

Während die Klein- und Mittelstädte als Zentrale Orte für die Versorgung mit *öffentlicher Infrastruktur* (Schulen, Krankenhäuser, Behörden usw.) durchaus „Ankerfunktionen“ in den peripheren Regionen haben können, gilt dies bisher nur sehr eingeschränkt für den *privaten Sektor*, insbesondere mit Blick auf die Stabilisierung von Arbeits- und Wohnungsmärkten. Gerade die Mittelstädte der Randregionen (z.B. Cottbus, Frankfurt (Oder), Eberswalde, Schwedt) konnten in der Vergangenheit massive Abwanderungen, die aufgrund von Deindustrialisierung und Suburbanisierung erfolgten, nicht aufhalten und waren daher nicht in der Lage, als sozioökonomische „Anker“ für die Region zu wirken. Aufgrund ihrer schmalen Erwerbsbasis stellen viele Klein- und Mittelstädte bisher auch kaum „Auffangzentren“ für die Abwanderung aus den ländlichen Regionen dar. Die Menschen aus der Uckermark ziehen nicht zwangsläufig nach Angermünde oder Eberswalde, sondern wandern den Arbeits- und Ausbildungsplätzen in den prosperierenden Städten und Regionen hinterher. Zudem konzentrieren sich in Klein- und Mittelstädten die Probleme des Wohnungsleerstandes und seiner Folgen.

Wachstumsziele: Wirtschaftspolitik

Auch die Konzentration der Wirtschaftspolitik des Landes auf die am globalen Wettbewerb orientierte Förderung starker Branchen und Standorte wird den tatsächlichen Entwicklungsaufgaben in den Regionen nur teilweise gerecht. Insbesondere die starre Festlegung „regionaler Wachstumskerne“ auf Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern schätzen wir als eher kontraproduktiv ein: Sie erscheint als zu statisch und nimmt die realen wirtschaftlichen Entwicklungen in den Städten nicht richtig in den Blick. Zudem grenzt sie die insgesamt 86 Kleinstädte in Brandenburg mit immerhin 673.000 Einwohnern aus. Dabei verfügen viele *Kleinstädte* ebenfalls über wachstums- und ausstrahlungsfähige Branchen (z.B. Holzwirtschaft in Baruth, Tourismus in Lübbenau und Rheinsberg, Kur- und Gesundheitstourismus in Bad Liebenwerda). Außerdem existieren soziale Ressourcen, die für die Entwicklung der Kommunen als Wirtschaftsstandorte genutzt werden können auch in Städten dieser Größenordnung. Sie liegen allerdings bislang überwiegend brach.

Angesichts der Wachstumspotenziale, die in technologisch fortgeschrittenen Industriebranchen sowie der wissensbasierten Dienstleistungswirtschaft erkennbar geworden sind, stellt die Förderung von Kompetenznetzwerken und wachstumsfähigen Standorten – unabhängig von ihrer Einwohnerzahl – eine realistische Entwicklungsoption in Aussicht, und zwar nicht nur im Umland Berlins, sondern auch in den peripheren Landesteilen. Voraussetzung für die Förderung und Nutzung relevanter Potenziale ist erstens eine detaillierte, realistische Bewertung der aktuellen Entwicklungspotenziale der Städte Brandenburgs sowie zweitens eine Umsteuerung der Wirtschaftspolitik – weg von der reinen Standortförderung und hin zur Potenzialförderung. Dabei sind insbesondere die Defizite der traditionellen regionalwirtschaftlichen Strukturpolitik zu überwinden. Diese ist bisher fast ausschließlich punktzentriert und zu wenig auf innerregionale Zusammenhänge hin orientiert. Gerade diese Zusammenhänge (ausgedrückt in regionalen Wissenspools, Zuliefermärkten, Knotenfunktionen der Kommunikations- und Transportinfrastruktur, Kommunikationsstrukturen und Netzwerkbildungen zwischen Wirtschaft und Bildung / Wissenschaft) sichern jedoch erst die Ressourcen, die eine zukunftsfähige Produktions- und Dienstleistungslandschaft innerhalb globaler Wirtschaftszusammenhänge benötigt. Das Denken in (stadt-)regionalen Raumbeziehungen erfordert somit künftig ein bewusstes Überschreiten lokaler Betrachtungsweisen und die Überwindung funktionaler und administrativer „Stadtmauern“. Dies impliziert einen Zuwachs an Entscheidungskompetenzen für die Städte sowie deren stärkere Unabhängigkeit von zentralen Institutionen. Hierzu gilt es in den Städten, eigenständige Leitbilder und Regenerierungsstrategien zu entwickeln und für eine lokal angepasste Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zu nutzen.

3 Empfehlungen für neue, differenzierte Steuerungsansätze

Anstelle einer reinen Wachstumspolitik, welche nur die „Starken“ stärkt und die vorhandenen Disparitäten zwischen engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum weiter verschärft, plädieren wir für eine *differenziertere Förderpolitik* in den Randregionen. Weder liegt Brandenburgs Zukunft allein in der Metropolregion, noch sollten – wie dies vielfach befürchtet wird – die Randregionen in Brandenburg „aufgegeben“ oder „abgehängt“ werden. Um die Abwanderung aus den Randregionen durch eine Zentralisierungspolitik nicht noch zusätzlich zu beschleunigen, kommt es aus unserer Sicht darauf an, Wachstums- und Ausgleichsziele neu auszubalancieren. Dazu sollten die Grundversorgung in den Dörfern der Randregionen auch zukünftig gesichert und die Klein- und Mittelstädte als stabilisierende Zentren des ländlichen Raumes gestärkt werden. Dies ist, wie das Beispiel skandinavischer Länder zeigt, selbst bei einer noch viel geringeren Bevölkerungsdichte möglich, wenn soziale Innovationen und neue Technologien intelligent eingesetzt werden. Dabei ist sowohl der öffentliche wie der private Sektor gefragt.

Einer Fortsetzung der Ausgleichspolitik „von oben“ ist angesichts der Finanzkrise des Landes die materielle Basis entzogen. Allein aufgrund dieses Umstandes ist eine fundamentale Kurskorrektur erforderlich. Erfolgt sie nicht, wird sie durch Faktizität der Entwicklung über kurz oder lang erzwungen, dann aber vermutlich unter der Bedingung dramatisch verengter Handlungsspielräume. So weit muss es aber nicht kommen. Eine rechtzeitige pro-aktive Neuausrichtung der Förderpolitik ist immer noch möglich. Sie müsste anstelle der kosmetischen Korrekturen – die zudem noch alten Strukturkonzepten und überkommenen politischen Handlungslogiken folgen – eine grundsätzliche Revision der Logik der Förderprogramme und Förderinstrumente vorsehen. Erst auf dieser Basis können die bisherigen Defizite staatlichen Handelns wie z.B. kommunale Finanzknappheit, mangelnde Mobilisierbarkeit lokaler Ressourcen, geringer Effizienzgrad der Förderung, fehlende Anreize für selbstständiges Handeln lokaler Akteure usw. bearbeitet werden. Alternative Konzepte müssten in erster Linie auf die Ziele der Übertragung von Verantwortung und Entscheidungskompetenz auf die Kommunen, die Stärkung lokaler Begabungen und Spezialisierungen, die Stärkung zivilgesellschaftlicher Handlungspotenziale, die Befähigung lokaler Akteure zu selbstverantwortlichem Handeln, die Mobilisierung lokaler Ressourcen inklusive sozialen Kapitals sowie die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in politische Entscheidungsprozesse abzielen.

Im Einzelnen empfehlen wir, die folgenden Punkte zu berücksichtigen:

Anreizsysteme für die Entdeckung und Mobilisierung regionstypischer Stärken schaffen

Eine neue, differenzierte und zugleich flexible Förderpolitik ist schon lange überfällig. Eine solche neue Förderpolitik sollte sich nicht mehr an einheitlichen Ausstattungskatalogen für zentrale Orte, sondern vorrangig an den *lokalen Stärken, Profilen und Begabungen* der Städte und Kommunen orientieren. Als Stärke sollte nicht, wie in traditionellen Förderkonzepten, in erster Linie die Wirtschaftskraft einer Kommune oder Region begriffen werden, sondern die Fähigkeit lokaler Akteure, vorhandene Ressourcen in Wert zu setzen sowie neue Ressourcen und Potenziale zu entdecken. Daher kommt es darauf an, Anreize für die aktive Suche nach sozialen, ökonomischen, kulturellen und historischen Stärken und Profilen zu schaffen. Kreativität und Eigeninitiative müssen belohnt werden. Ziel sollte es dabei sein, bestehende lokale Begabungen schärfer herauszuarbeiten und neue Begabungen zu entwickeln, um einerseits in globalen Konkurrenzen handlungsfähiger zu werden und andererseits zur weiteren Entwicklung lokaler Initiativen anzuregen.

Potenziale für innovative Produktionscluster und wissensbasierte Dienstleistungen fördern

Für eine erfolgreiche Regionalentwicklung stellt eine neue Potenzialförderung eine wichtige Voraussetzung dar. Dabei muss weniger die Ausstattung individueller Standorte als vielmehr die Qualität und Intensität innerregionaler Verflechtungen im Mittelpunkt der politisch-strategischen Aufmerksamkeit stehen. Mit Blick auf die Entwicklung künftiger Branchen-Kompetenzfelder ist hier insbesondere der strategische Ansatz der regionalen Kompetenzzentren relevant. Die darin vorgesehene Förderung der räumlichen Ballung von innovativen Akteuren um führende lokale bzw. regionale Ausbildungs- und

F&E-Einrichtungen herum sowie des Ausbaus standortinterner und -externer kommunikativer Verflechtungen verspricht eine nachhaltige Innovationsorientierung lokaler und regionaler Ökonomien. Flankierende Voraussetzung ist dabei – in Umkehrung der bisher verfolgten Praxis – eine Konzentration der Wirtschaftspolitik auf regionale kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie auf die Herausbildung einer sich gegenseitig ergänzenden Mischung von KMU und Konzernfilialen.

Klein- und Mittelbetriebe und zwischenbetriebliche Kooperationen in der Region fördern

Die bisherige Förderpolitik des Landes war stark auf industrielle Wachstumsbranchen, Großprojekte und die Förderung von Wissenschaft und Hochtechnologie ausgerichtet. Während dies zumindest in den betroffenen Branchen durchaus dazu geeignet ist, die Wettbewerbsfähigkeit des Landes in globalen Wirtschaftskontexten zu steigern, bleiben die regionalen und lokalen Effekte dieser Politik eher gering. Förderkonzepte für *klein- und mittelbetriebliche Low-Tech-Produktionen*, die Konsolidierung kapitalschwacher Kleinunternehmen und die Entwicklung lokaler bzw. regionaler Netzwerke sind demgegenüber nachrangig entwickelt worden. Sie haben jedoch gerade für die Entwicklung der Randregionen eine wichtige stützende Funktion, da sie endogene Potenziale, lokale Kreisläufe und Initiativen stärken sowie die Risiken des global herbeigeführten Wettbewerbs der Regionen und Städte zumindest teilweise abfedern können. Zudem sind hierfür nur Bruchteile der Fördermittel aufzuwenden, die bislang für Großprojekte ausgegeben worden sind.

Wissen und Lernen als Leitpolitik der Entwicklung verankern

Neben der Sicherung einer gesundheitlichen Versorgung, die den Raum angemessen abdeckt, bleibt eine an Bildungs- und Lernbereitschaft orientierte Politik ein zentrales Element zur Sicherung der Attraktivität des Landes, insbesondere für junge Familien, aber auch als Arbeits- und Investitionsstandort, dem ausreichend und unterschiedlich qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Mit dem Schrumpfen der Bevölkerung und der Überalterung werden sich die institutionellen Arrangements im Bildungswesen grundlegend ändern. Zum einen wird sich die Zahl der Kinder nachhaltig verringern, zum anderen werden ältere Menschen vermehrt in bestimmten Positionen des Arbeitsmarktes und zur Sicherung der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation zur Verfügung stehen (vom Bürger-Bus bis zum paramedizinischen Dienst auf dem Land). Dadurch werden nicht zuletzt neue Bildungsleitbilder entstehen, die rechtzeitig in angepasste Förderkonzepte einbezogen werden sollten.

Experimente werden erforderlich werden, um Bildung und Wissen ihren hohen Rang zu bewahren. Weder innovative Zwergschulen noch der Einsatz von innovativen Techniken (z.B. die virtuelle Schule in Verbindung mit Internaten, mediengestützter Unterricht durch Elterngruppen) sind dabei tabu, um die unterschiedlichen Chancen eines Bildungswesens im ländlichen und im metropolnahen Raum auszunutzen. Für die Sicherung und den Ausbau des Bildungssektors für die Randregionen, werden weiterhin staatliche Förderungen und kontrollierte Experimente erforderlich sein. Dabei wird man sehenden Auges auch mit Steuerungsparadoxa leben müssen, wie der Abwanderung der Qualifizierten und der dadurch zwangsläufigen Alimentierung „reicherer“ Regionen, um eine anschlussfähige Wissensbasis auch in der Peripherie zu sichern. Ziel einer auf Wissen und Lernen orientierten Landespolitik über den Bildungssektor hinaus wird es sein müssen, eine Kultur der Lernbereitschaft zu fördern. Nicht zuletzt werden Wissen und Lernen auch als eine neue Agenda und als Mittel des „reflexiven Selbststudiums“ (von der Krise lernen, kreativ werden, nach unkonventionellen Lösungen suchen) in die Politik und die Verwaltung (lernorientierte Experimente in der öffentlichen Verwaltung) Eingang finden.

Interkommunale Kooperationen unterstützen

Eine Neukonzeption des Zentrale-Orte-Systems sollte – neben der erforderlichen Zentralisierung von öffentlichen Einrichtungen – auch vorhandene *regionale Kooperationen* und funktionale Arbeitsteilungen zwischen Städten und Gemeinden unterstützen (Zentren in Funktionsergänzung). Dies betrifft sowohl die stark zusammenwachsenden Orte im Umland Berlins (wie z.B. Wildau – Königs Wusterhausen, Teltow – Kleinmachnow – Stahnsdorf) als auch kooperierende Städte im äußeren Entwicklungsraum (z.B. Angermünde – Schwedt). In den Bundesländern Sachsen und Thüringen werden Städteverbände und regionale Kooperationen weitaus stärker gefördert.

Ressortübergreifende, integrierte Förderprogramme auflegen

Die Erfahrungen in den bereits seit den 1970er Jahren von Einwohner- und Arbeitsplatzschwund betroffenen nordenglischen Industriestädten (Sheffield, Manchester und Liverpool) zeigen, dass die *sektorale Integration städtebaulicher, sozialer und ökonomischer Fördermittel* in den Teilgebieten einer Stadt eine wichtige Bedingung für die Regenerierung der Gesamtstädte darstellt. Das Programm „Stadtumbau Ost“ beschränkt sich bisher auf die Förderung städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Maßnahmen und umfasst keine Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Notwendig ist aus unserer Sicht die ressortübergreifende Umgestaltung dieses Programms zur Regenerierung der Städte insbesondere für die Randregionen. Nach dem erfolgreichen Vorbild der integrierten Programme wie z.B. *Die soziale Stadt, URBAN II* und *Zukunft im Stadtteil* sollten die vorhandenen finanziellen Mittel zielorientiert gebündelt und zu maßgeschneiderten Projekten zusammengefasst werden.

Zum bürgerschaftlichen Engagement ermutigen

Die Forderung nach ressortübergreifenden, integrierten Programmen kann nicht auf den Stadtumbau Ost beschränkt bleiben. Angesichts schwindender öffentlicher Finanzmittel haben nämlich selbst diejenigen sektoralen Strategien, die auf eine effiziente Ressourcenverwendung abgestellt sind, ihre Grenzen. Staatliche Politik kann künftig nicht mehr alle wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben der Vergangenheit in vollem Umfang wahrnehmen; sie kann sie darüber hinaus auch nicht mehr flächendeckend definieren. Leistungen, die über eine angemessene Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Infrastrukturen, Dienstleistungen usw. hinausgehen, fallen daher immer weniger in den Verfügungsbereich des Staates. Daher kommt der Förderung des *bürgerschaftlichen Engagements* zur Herstellung guter Lebensverhältnisse – nicht nur in den Randregionen – eine immer größere Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang ist nicht lediglich der negative Aspekt zu sehen, dass der Staat die Kosten für den Ausgleich sozialer und auch räumlicher Disparitäten teilweise auf seine Bürger abwälzt. Positive Aspekte liegen vielmehr in neuen Partizipationschancen und in der Entwicklung selbstbestimmter Lebensverhältnisse in schrumpfenden Städten.

Eine wirksame Interessenvertretung der Randregionen schaffen

Neben der Stärkung der Städte selbst sollten neue Formen der regionalen Interessenvertretung die politische Verhandlungsposition der Randregionen und ihrer Städte verbessern. Die Gründung eines bereits vorgeschlagenen Stadt-Umland-Verbandes für die Metropolregion (Land Berlin und engerer Verflechtungsraum) zur effektiveren Steuerung der dortigen Wachstumsprozesse wäre daher durch einen entsprechenden *politisch-planerischen Zusammenschluss der Randregionen* zum Zwecke einer wirksamen Interessenvertretung zu ergänzen. Zwischen beiden Verbänden wären geeignete politisch-planerische Ausgleichsstrategien zu erarbeiten.

Wichtige Schritte auf dem Weg dahin könnten in einem kontrollierten, transferorientierten Experimentalprogramm absolviert werden. Es könnte sich dezidiert als Lernraum für Innovationen im Umgang mit den eingetretenen Problemlagen der Stadt- und Regionalentwicklung verstehen.

Erkner, im Juni 2005

Kontakt im IRS: Prof. Dr. Hans-Joachim Bürkner, Tel.: 03362/793-230, buerkner@irs-net.de