

Regionale Teilhabe – regionale Handlungsfähigkeit: Neue Chancen für Regionen?!“

*Einige Überlegungen zur weiteren Problemerarbeitung und Vorbereitung des Workshops
Ende November 2008 / Michael Thomas¹*

Regionale Differenzierung und Fragmentierung in Ostdeutschland als Gestaltungsherausforderung

Ostdeutschland wird offenbar als eine besondere Region und zudem als eine besondere europäische Problemregion international kaum noch wahrgenommen (Strubelt). Es gilt als Teil eines insgesamt im europäischen Kontext dominierenden Landes; übersehen wird (gern), dass „Deutschland nun ebenfalls Räume ungleichzeitigen Entwicklungsstandes wie andere europäische Flächenstaaten“ aufweist. In der Tat eben zeigt insbesondere Ostdeutschland, so eher eine spezifische innerdeutsche Perspektive, trotz Angleichungs- und Aufholprozesse noch immer einige Besonderheiten, die es als einen übergreifenden Sozialraum von Westdeutschland unterscheiden. Diese Unterschiede, von verharrenden bis in den vergangenen Jahren sogar sinkenden Raten im BIP (um die 67 % gegenüber Westdeutschland) über ein noch immer fast doppelt so hohes Niveau der Arbeitslosigkeit (zudem mit markanten strukturellen Verfestigungen, etwa in Konturen der Langzeitarbeitslosigkeit) bis zu anhaltend erforderlichen und bekanntermaßen höchst ambivalenten Transferstützungen, markieren nach wie vor ein Gefälle, mit dem sich eben insgesamt signifikant schlechtere Teilhabechancen verbinden. Diese sollen hier die Integration in Kernbereiche (Arbeitsmarkt) wie vor allem gesellschaftliche Partizipation betreffen; es geht also weniger um Kompensationen, die etwa mit Transferleistungen verbunden sind. Es geht um den „verweigeren oder zugestandenem Platz im Gesamtgefüge der Gesellschaft“ (Bude).

Damit ist, ohne alle Aspekte zu berühren, zumindest ein zweifaches Problem verbunden: Sieht man in Teilhabe eine mögliche soziale Ressource, ein Entwicklungspotenzial, so wird diese/s blockiert und werden Chancen eigenständiger Veränderung reduziert. Sieht man die Durchsetzung von Teilhabechancen als wesentlichen Ausdruck erreichter (oder nicht

¹ Das Thesenpapier geht zurück auf eine erste Ausarbeitung, die für einen Workshop am 6. Mai 2008 in Finsterwalde angefertigt wurde. Unter Einbeziehung der Ergebnisse dieses Workshops wurde das Papier auf einen Teil konzentriert und in diesem erweitert und modifiziert. Es hat vorläufigen Charakter; zugleich wurde der eines Arbeits- bzw. Thesenpapiers erhalten. Auf Zitate und Referenzen verzichtet. Neben eigenen Untersuchungen und Ausarbeitungen basieren die Thesen v.a. auf solchen von BBR, IRS und IWH.

erreichter) gleichwertiger Lebensverhältnisse, so sehen sie sich hier verletzt. Eine Konsequenz, ein Ausdruck dafür ist die anhaltende Abwanderung aus vielen Gebieten Ostdeutschlands zumeist nach Westdeutschland, die den Charakter eines brain drain hat: Die Abwanderung hat zwar eine abgeschwächte Dynamik angenommen, dennoch sind es Netto seit 1989 etwa 1,74 Millionen. Dabei ist die Abwanderung strukturell stark eine Bildungs- und Berufswanderung (ca. 54 % sind zwischen 18 und 30 Jahren); sie betrifft also Gruppen, deren Teilhabe *in* Ostdeutschland besonders wichtig wäre. Insofern sind neben den nackten Zahlen vor allem die kumulativen Effekte herauszuheben: Fehlende Fachkräfte, weniger Geburten, Überalterung; geringere zivilgesellschaftliche, bürgergesellschaftliche Potenziale etc. Hiermit sind erhebliche Gestaltungsherausforderungen verbunden. Transfers oder passive Sanierung sind nicht ausreichend, es bedarf innovativer Konzepte für stärker selbsttragende Entwicklungen. Dies auch aus einem zweiten Problem heraus.

Zugleich nämlich besteht in einem weiteren raumstrukturellen Phänomen wohl eine noch größere Herausforderung. In Ostdeutschland haben wir nicht nur eine relativ hohe Übereinstimmung in regionalen Indikatoren – grundlegende Differenz zu Westdeutschland, Erhalt traditioneller struktureller Prägungen und damit auch eine geringere Ausdifferenzierung zwischen Ländern, Planungsregionen oder auch Landkreisen, bei Dominanz von peripheren Regionen –, wir haben über die vergangenen Jahre auch eine Zunahme von sehr kleinräumigen Differenzierungen. Gemeint sind Differenzierungen unterhalb der Landesebene, und noch unterhalb der von Landkreisen, bzw. „quer zu“, „zwischen“ diesen jeweiligen „Ebenen“. Darauf weisen kleinräumige Beobachtungen hin, dies zeigen genauere Untersuchungen etwa zu den Peripherisierungsdynamiken im Süden Brandenburgs: Die Peripherie zeigt sich als ein Mosaik oder sozusagen als eine Insellandschaft. Beide Entwicklungen überlagern sich und haben ihre unterschiedliche konzeptionelle bzw. Handlungs-Konsequenz; zu verzeichnen ist jedenfalls ein deutliches Gefälle zwischen *wenigen* Stärkelpolen und *vielen* schwachen, peripheren Räumen, die in sich wiederum sehr unterschiedlich sind, mit der Kennzeichnung als „Peripherie“ aber ihr dominantes Kriterium besitzen. Dieses Kriterium (Lage im Raum, in erster Linie europaweite Erreichbarkeit) „schlägt durch“; Probleme der Teilhabe oder auch Ansprüche nach zu erreichender Gleichwertigkeit in den Lebensverhältnissen stellen sich noch einmal ganz markant: Es sind nicht nur die anhaltenden Abwanderungen und die partiell sich kumulativ verstärkenden negativen Folgen solcher Peripherisierungen *in diesen* Räumen, es besteht vielmehr die Gefahr zunehmender Fragmentierungen, mit denen solche Räume *insgesamt* aus einem gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang ausgegrenzt oder „überflüssig“ werden. Jedenfalls gilt das unter den Kriterien wirtschaftlicher Wettbewerbs- oder Wachstumsmodelle. Hiermit wären an den räumlichen Kanten die ausschlaggebenden Teilhabechancen festzumachen, als Macht- bzw. Ungleichheitsrelation. In der Vertiefung solcher Entwicklungen besteht eine ernsthafte Gefahr.

Das muss nicht weiter diskutiert werden. Tatsache ist, dass wir es in Ostdeutschland mit der Ausprägung und langfristigen Relevanz solcher Disparitätsmuster zu tun haben, und dass diese sich eben noch weiter verschärfen, weiter verschärfen können. Bisher jedenfalls haben sich in Ostdeutschland Muster eines Strukturwandels durchgesetzt und erhalten, die genau solche Konsequenzen besitzen und eine starke Pfadabhängigkeit hervorbringen. Darin liegt eine besondere Gestaltungsherausforderung. Für die Problematik sozialer Teilhabe sind die Konsequenzen beträchtlich; die anhaltende Abwanderung aus diesen peripheren Räumen lässt sich auch als Wahrnehmung geringer Teilhabechancen und aktive Bewegung zur Chancenverbesserung interpretieren, stellt also einen sichtbaren Indikator fehlender Teilhabemöglichkeiten dar. Verbesserte Chancen für und in Regionen kommen damit offensichtlich nicht in Sicht – der Indikator steht für eine prekäre „Dynamik“: Eine sich fortsetzende Peripherisierung solcher Räume, oder eben deren Fragmentierung, macht soziale Teilhabe insgesamt fraglich. Ist dies der einzig mögliche Pfad, eingezwängt in eine Logik bloßer Angleichung des Ostens an den Westen? Offenbar gehen einige der stark neoliberal geprägten wirtschaftlichen Konzepte ebenso davon aus wie fehlende Gestaltungsansätze diese Pfadlogiken nur festschreiben.

Festzuhalten ist, dass solchen Differenzierungs- und Fragmentierungsprozessen mit den bisher zumeist verfolgten raumordnerischen und wirtschaftspolitischen Konzepten nicht zu begegnen war. Will man sich also den aufgeworfenen Gestaltungsherausforderungen stellen, so gehören bisher geltende Annahmen und Leitkriterien von Raumordnung und Wirtschaftspolitik folgerichtig auf den Prüfstand. Besonders betrifft das eine der bis dato grundlegenden Basisannahmen, nämlich die Orientierung am Leitprinzip herzustellender gleichwertiger Lebensverhältnisse. Deren Einfluss auf Teilhabechancen ist festzuhalten. Fraglich ist, wie diese mit den aufgezeigten strukturellen Prozessen zu verbinden bzw. unter diesen Bedingungen durchzusetzen sind. Hier markiert sich ein offenes Feld, zumeist besetzt durch einen einfachen Austausch der Leitbilder (Stärken stärken) und damit die direkte oder indirekte Aufgabe solcher Leitprinzipien, oder durch ein mehr oder minder konsequentes Durchwursteln. Ein konstruktiver Ansatz ist etwa die Differenzierung raumordnerischer Leitbilder, wie sie das BBR vorgeschlagen hat. Dieser wie weitere Fragen politischer Gestaltung (Stichwort: Mehrebenenpolitik) stehen zur Diskussion. Einige Aspekte werden am Beispiel des Landes Brandenburg, welches markant für die aufgeführten strukturellen Phänomene steht, behandelt. Wie hat man hier bisher auf Differenzierungen und Fragmentierungen reagiert? Was folgt daraus für die allgemeine Debatte?

Das Beispiel Brandenburg

Das Land Brandenburg steht markant für die gesamt ostdeutsche Problematik wie für die besonderen, sich durchaus verstärkenden kleinräumigen Differenzierungen und die damit verbundenen Ansätze und Versuche landespolitischer Umorientierungen. Brandenburg hatte

mit seiner Konstituierung als Bundesland eine landespolitische Strategie verfolgt, die auf Durchsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse zielte. Ausdruck dafür und konzeptioneller Rahmen war das Leitprinzip der „dezentralen Konzentration“. Mit ihm sollte politisch Einfluss genommen werden, um die Prozesse im „äußeren Entwicklungsraum“ mit denen im „engeren Verflechtungsraum“ progressiv zu verschränken, also ein Auseinanderbrechen beider Regionalräume und so zunehmende Disparität zu vermeiden. Anhaltende Inkongruenzen und vor allem massiv aufbrechende Differenzierungen vornehmlich zwischen dem engeren Verflechtungsraum und den äußeren Räumen des Landes, aber auch innerhalb dieser Räume, haben schließlich zu einer Abkehr vom Prinzip der dezentralen Konzentration geführt. In mehreren Schritten wurde die „alte“ Strategie aufgegeben. Die neue Brandenburger Entwicklungsstrategie rankt sich um das Konzept „regionaler Wachstumskerne“. Nach etwa drei Jahren der Umsetzung einer solchen Strategie kann nach ihren Erträgen gefragt werden.

Die Ergebnisse der Brandenburger Politik sind, bezogen auf die zuerst genannte Entwicklungsstrategie und eben den Anspruch, eine Vertiefung der Entwicklungsunterschiede zwischen dem sogenannten „Speckgürtel“ um Berlin und den äußeren Räumen zu vermeiden, solche Unterschiede zwischen diesen Räumen zu reduzieren, bekanntlich wenig positiv: Die disparate Entwicklung hat sich, ganz im Gegenteil, noch fortgesetzt, die Unterschiede sind, ebenfalls ganz im Gegenteil, tiefer geworden. Kein Bundesland hat offenbar so scharfe Unterschiede im Innern. Das betrifft die Unterschiede zwischen „Zentrum und Peripherie“ insgesamt wie die deutlichen Differenzierungen in diesen (Beobachter sprechen für den „Speckgürtel“ besser von „Speckwürfeln“, für die Peripherie wurde schon von Inseln gesprochen). Man muss davon ausgehen, dass sowohl mit den anhaltenden wie mit den Konsequenzen der bisherigen Trends sich diese weiter vertiefen. Brandenburg – oder auch: die Metropolenregion Berlin-Brandenburg – steht so markant für die aufgeführte heterogene Entwicklung in Ostdeutschland und die damit offensichtlichen Herausforderungen. Diese Analyse zur regionalen Differenzierung muss nicht weiter detailliert werden; die Herausforderungen unter dem Teilhabegesichtspunkt sind offensichtlich: Werden Räume weiter abgekoppelt, also regionale Ungleichheit vertieft? Stagniert die Entwicklung insgesamt oder gelingt es, differenzierte regionale Entwicklungsimpulse für das Land insgesamt zu setzen?

Von dezentraler Konzentration ...

Getragen wurde diese landespolitische Entwicklungsstrategie nach dem Leitkonzept einer „dezentralen Konzentration“ allerdings genau von anderen Zielen. Einerseits sollten mit der Bildung von Regionalen Planungsgemeinschaften nach dem „Tortenstückmodell“ Impulse aus dem Berlin nahen Raum in das ferne Umland weitergeleitet werden, andererseits mit dem System der Zentralen Orte Konzentrationspunkte auch im Umland geschaffen werden. Die Kritik an diesem Modell muss weniger am Modell selbst ansetzen, als an dessen

Implementierung und vor allem widersprüchlichen und vielfach konträren Umsetzung. Von einem landespolitischen *Leitprinzip* kann schwerlich die Rede sein; Einführung und Umsetzung des Konzepts waren zumindest mit vielen Inkonsistenzen und Inkonsequenzen verbunden. Insofern bleibt auch vieles an der eher spät (so etwa ab 1995, 1997) einsetzenden Kritik (die weitgehend zutreffende sehr frühe Kritik blieb wirkungslos) an diesem Konzept – es habe sich als nicht geeignet erwiesen – oberflächlich. Vor allem ist die einfache Gleichsetzung dieses Prinzips der „dezentralen Konzentration“ mit der Praxis bloßer (finanzieller) Ausgleichspolitik und einem (förderpolitischen) „Gießkannenprinzip“ zu Gunsten der peripheren, äußeren Räume wenig überzeugend. Auch hier ist eine solche Gleichsetzung vor allem den Umsetzungsmodalitäten geschuldet.

Im Kern aber wird mit beidem der entscheidende Punkt verfehlt: Das Land Brandenburg ist nur für eine kurze Periode auf einen Weg konsequenter Stärkung regionaler Entwicklungsimpulse eingebogen, das Leitprinzip hat wenig dazu beigetragen, die regionale Handlungsfähigkeit auszuprägen bzw. zu unterstützen. Das wäre zwar, bei aller berechtigten Kritik an einem solchen allgemeinen Konzept und durchaus überzeugenden Alternativvorschlägen, eben auch mit diesem Konzept möglich gewesen – nämlich wirkliche Ansätze für dezentrale Konzentrationspunkte zu schaffen –, ist aber zu spät (erst nach Bildung divergierender Großkreisstrukturen), überaus halbherzig und widersprüchlich (weder gab es eine klare Regierungsstrategie noch handelten die Ressorts einheitlich) und nur für einen sehr kurzen Zeitraum (etwa zwischen 1993 und 1995) erfolgt. Zudem war die Brandenburger Landespolitik weitgehend durch eine einseitige Steuerung über die landespolitische Ebene ausgezeichnet.

Einer der größten Schwachpunkte des Konzepts der „dezentralen Konzentration“ war, dass mit diesem nicht oder zu wenig regionale Kompetenzen – dezentrale Konzentrationspunkte – gestärkt wurden. Das betrifft die Rolle der Oberzentren, die der Regionalen Planungsstellen, die ernsthafte Rückkoppelung regionaler Kompetenzen etc. Insofern also war das Konzept in Umsetzung und Wirkung in der Tat zu stark Ausgleich „von oben“, statt konzentrierte, differenzierte Entwicklung „von unten“ – trotz anderer politischer Rhetorik. Damit verbinden sich viele der aufgeführten Konsequenzen, ohne etwa Planungsmöglichkeiten – auf die Brandenburg stärker als andere Bundesländer gesetzt hatte – zu überziehen. Die am meisten problematische Konsequenz ist wohl darin zu sehen, dass insbesondere (bzw. besonders merkbar) im äußeren Entwicklungsraum regionale Kompetenzen eher geschwächt wurden. Einerseits blieben die Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeiten der politischen Subjekte (v.a. der Planungsgemeinschaft) deutlich begrenzt und zeigte sich in einer Vielzahl von Entscheidungen die Selbstherrlichkeit der Landesregierung. Zu geringe regionale Selbststeuerung ist aber eben zugleich zu geringe regionale Teilhabe. Andererseits wurden die Bedingungen zu einem kooperativen Agieren innerhalb der Region und zu einer breiten Teilhabe der Bürger kaum gestärkt.

Die kritischen Stimmen zu dem Konzept verstärkten sich, weit über Brandenburg hinaus und stimuliert auch durch Entwicklungen in anderen Bundesländern, zu dem Zeitpunkt, als immer ersichtlicher wurde, dass eine bloße Ausgleichspolitik keine hinreichenden Entwicklungsimpulse zu geben vermag und mit den strukturellen Veränderungen wie auch finanzpolitischen Rahmenbedingungen nicht (weiter) zu vereinbaren ist. Eine solche Politik hemmt eher Entwicklung und führt nicht zur Aufhebung der Differenzierung. Insofern spitzte sich die Kritik auch (einseitig) auf diese Punkte zu, während kritische Analysen zur *unzulänglichen Regionalisierung*, also zu den aufgeführten Problemen von regionaler Handlungsfähigkeit bzw. regionaler Teilhabe in Brandenburg (als Beispiel), die Ausnahme blieben. Konzeptionell schien es möglich und mit den skizzierten Unzulänglichkeiten auch legitim, einfach umzuschwenken: Nicht mehr Ausgleich in die Fläche, sondern punktuelle Stützung, nicht mehr Abbau von Disparitäten, sondern deren (zeitweiliger) Ausbau durch den Ansatz, nunmehr „Stärken zu stärken“. Es vollzog sich weitgehend eine einfache und in dieser Einfachheit eher fatale Pendelbewegung.

... zu „Wachstumskernen“

Vor etwa drei Jahren erfolgte in Brandenburg die politische Korrektur: Nicht Breite, *sondern* Konzentration; nicht Ausgleich, *sondern* Stärke. Hier heißt das: Besondere Unterstützung für regionale Wachstumskerne und Branchenkompetenzfelder.

Das Konzept soll nicht weiter ausgeführt oder generell kritisiert werden. Es kann auch nicht einfach mit dem Label „Stärken stärken“ untersetzt werden; gerade in der Hinsicht ist es einerseits widersprüchlich angelegt (eher fehlende Leuchttürme), andererseits offen für übergreifende Zielstellungen. Und zumindest wurde auf solche von Anfang an hingewiesen: Die Arbeitsplätze in den Kernen nutzen der gesamten Region, die touristischen Aktivitäten im Umfeld der Kerne wiederum den dort Beschäftigten. Insofern sind Anlage und Umsetzung des Konzepts durchaus umstritten. Für manche Kritiker liegen hier eher Reste einer „dezentralen Konzentration“ vor – die vielen Kerne in der Peripherie –, statt dass sich Ansätze einer konsequenten Umorientierung auf Stärken (vor allem die im „Speckgürtel“ vorhandenen) zeigen würden. Anderen ist das Konzept angesichts der aufgezeigten raumstrukturellen Differenzierungen zu einseitig.

Wie auch immer, ein gewichtiger und hier zentraler Punkt ist der folgende: Ein solches Konzept differenzierter regionaler, lokaler Stärkenbildung ist noch weit mehr als es das der „dezentralen Konzentration“ gewesen ist, auf regionale Entwicklungsimpulse und auf regionale Handlungsfähigkeit angewiesen. Insofern handelt es sich um komplexe Steuerungsanforderungen. Es kann nicht nur gehofft werden, dass irgendwie automatisch Impulse aus den Kernen überspringen, sondern Kerne sollen erst einmal zu Wachstumskernen entwickelt und so zu Ansatzpunkten weiterer regionaler Entwicklung werden. Insofern bezieht sich die erforderliche regionale Handlungsfähigkeit auf die Förderung der Kerne im engeren und im weiteren Sinn. Darauf spitzt sich die übergreifende Frage zu, in dieser

Richtung müsste der größte Schwachpunkt des bisherigen Konzepts kritisiert und überwunden werden. Bloße Konzeptkorrektur im Sinne einer *Verlagerung der Schwerpunkte* reicht zweifellos nicht aus – hier ist den beiden kritischen Positionen zuzustimmen. Eine Umsetzung des Konzepts ist sehr unmittelbar an ausreichende und *eigenständige Handlungsfähigkeit* von Regionen gebunden. Diese hat erheblich mit den benannten Differenzierungsprozessen zu tun.

Insofern ist die übergreifende Perspektive unserer Diskussion, für die Brandenburg das Beispiel ist, ob und wie die veränderten politischen Rahmenbedingungen solche Handlungsfähigkeit unterstützen. Dies ist dann aber zugleich die Frage nach dem Zugewinn an sozialer Teilhabe in den unterschiedlichsten Formen; Teilhabe also nicht nur als *Konsequenz* regionaler Entwicklung, sondern mehr noch deren *Durchsetzungsbedingung*. Das betrifft die Profilierung von regionalen Wachstumskernen ebenso wie regionale Governance oder zivilgesellschaftliche Partizipation. Nicht „Planung“, „administrative Steuerung“ oder „Raumordnung“, sondern Handeln der entsprechenden Personen, Organisation der erforderlichen Netzwerke, Ermöglichung der relevanten Kommunikationsprozesse etc.

Die an die politische Strategie von Wachstumskernen und Branchenkompetenzfeldern zu richtende Frage ist also die, ob mit ihnen in der Tat eine Regionalisierung im genannten Sinn erfolgt bzw. erfolgt ist: Trifft das auf die entsprechenden Akteure in der Region bzw. die Region als Subjekt zu, trifft das auf die Bürger in den Kommunen zu?

Der Süden und Osten Brandenburgs, also große Teile der bisherigen Planungsregion Lausitz-Spreewald; ist kleinräumig erheblich differenziert, insofern sind unterschiedliche raumordnerische Leitbilder und Orientierungen (etwa Wachstum, Daseinsvorsorge, Erhalt von Kulturlandschaften) auszubalancieren. Die Entwicklung differenziert sich (hat sich differenziert) zwischen partiellem Wachstum („Inseln“) und breiter Schrumpfung. Gerade diese Differenzierungen muss man berücksichtigen, um nicht einseitig nur Muster einer Peripheriebildung zu unterstellen. Entsprechend braucht man abgestimmte Handlungskonzepte, um möglichst die jeweiligen lokalen Schwerpunkte in den Blick zu nehmen und zugleich zu starke Differenzierungen, Fragmentierungen zu verhindern. Erforderlich sind sehr kleinräumige, jeweils auf den Kontext bezogene Ansätze wie eine hinreichende Abstimmung zwischen solchen kleinräumigen Entwicklungsprofilen. Darauf bezieht sich die Frage regionaler oder lokaler Handlungsfähigkeit, darauf sind ebenso Teilhabe wie Aussagen zur Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen zu beziehen. Konzepte und Erfahrungen liegen, wie mit dem Bild der einfachen Pendelbewegung verdeutlicht, kaum vor. Hier zeigt sich Ostdeutschland mit seinen ausgeprägten Differenzierungen also in der Tat als *Experimentierraum*. Die Alternativen werden deutlich: Ostdeutschland bleibt eine abgehängte Region und richtet sich so ein (Mezzogiorno), Ostdeutschland differenziert sich weiter aus, wird zu einer fragmentierten Region weniger Gewinner (Kerne, Leuchttürme) und vieler Verlierer (periphere Räume), oder Ostdeutschland kann Differenzierung so gestalten, dass qualitativ unterschiedliche Muster Entwicklung und Teilhabe nicht ausschließen.

Die erfolgte politische Umorientierung auf Wachstumskerne kann ein richtiger Schritt sein, mit ihm können lokale Schwerpunkte vor allem unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Entwicklung identifiziert werden. Das trifft eben – mit dem Aspekt auszumachender Inseln – auf einige periphere Räume zu. Mit diesen kann es eben auch hier kein einheitliches Herangehen (Förderpolitik, Infrastruktur, Konzept Zentraler Orte ...) geben. Gestaltungsansätze müssen sich an regionalen, lokalen Potenzialen orientieren. Insofern kann einer pauschalen Kritik an solchen Schwerpunktsetzungen oder Ausdifferenzierungen in der Peripherie nicht zugestimmt werden. Es gibt ersichtlich Potenziale für Synergien wirtschaftlichen Wachstums, die einem zu wenig differenzierten Stärkeansatz entgleiten.

Neben dem bereits oben Gesagten zeigen allerdings vorläufige Analysen und vor allem die Diskussion mit regionalen Experten, dass Art und Weise der Bestimmung und genauen Konzipierung der Wachstumskerne auch in Südbrandenburg zu wenig an regionaler Handlungsfähigkeit angesetzt bzw. diese unterstützt haben. Gerade regionale Kompetenz wurde kaum abgefragt. In der Konsequenz ist, auch aus regionaler Sicht, die Anlage der Wachstumskerne nicht immer überzeugend und gehen sie gelegentlich an wirklichen Stärkefaktoren vorbei. Ihr Zuschnitt ist zudem in einigen Fällen nicht mit den gegebenen und zu entwickelnden Schwerpunkten kompatibel, also die Abstimmung zwischen den ausgewählten städtischen Räumen und den Branchenkonzentrationen „stimmt nicht“. Letzteres gilt beispielsweise für den Regionalen Wachstumskern „Westlausitz“.

Bisher lässt sich zu wenig erkennen, dass die wichtigsten Engpassfaktoren, die die aufgestellten Wachstumskerne noch kennzeichnen, behoben oder konstruktiv bearbeitet werden könnten. Hierfür wären sehr genaue Kontextualisierungen, hinreichend komplexe Konzepte und konzertiertes Agieren erforderlich. Die Bündelung regionaler ökonomischer Kapazitäten mit dem Ziel internationaler Konkurrenzfähigkeit ist die richtige Strategie, die Schaffung der entsprechenden „kritischen Massen“ bleibt unter den regionalwirtschaftlichen Bedingungen in den aufgeführten Räumen besonders schwierig. Sie hängt vor allem davon ab, die relevanten Kontextfaktoren (Beispiel: innovative Räume) entsprechend „ins Spiel“ zu bringen. Eine Strategie der Wachstumskerne kann keine Leuchtturmpolitik sein, eine einseitige wirtschafts- oder finanzpolitische Ausrichtung ist fatal. Auf den unterschiedlichen politischen Ebenen – und mehr noch zwischen diesen – werden die alten Fragen nach Ressortabstimmungen, nach Umstellung förderpolitischer Logiken (Nachfrageorientierung; von der „Dominanz des Programms“ zur „Kreativität des Problems“/IRS) und nach wirklicher Dezentralisierung und Verlagerung von Kompetenzen „nach unten“ aufgeworfen.

Beantwortet werden diese, auch mit dem Konzept regionaler Wachstumskerne, bisher erst unzureichend. Einige der damit auftretenden Probleme wurden benannt. Vor allem führt das zugleich dazu, dass die deklarierten Wachstumskerne noch nicht ausreichend Zugkraft, Wirkung entfalten und wenig zu übergreifender Abstimmung regionalen Handelns beitragen können. Sie motivieren also auch nicht zu breiterer Teilhabe, eher zu argwöhnischer

Abschottung. Stärker zu nutzen wären positive Erfahrungen möglichen kooperativen Wettbewerbs, die man etwa in der Niederlausitz mit Bildung und Unterstützung von Netzwerken bereits gemacht hatte (InnoLausitz). Insofern zeigt sich, dass für eine gelingende Strategie regionaler Wachstumskerne strategische Orientierungen erforderlich sind, die auf die Steuerungserfordernisse und auch auf die spezifische Entwicklung im Umfeld und außerhalb der Wachstumskerne zielen. Also, so auch eine Ausbalancierung unterschiedlicher Entwicklungsziele oder auch raumordnerischer Leitbilder. Hierin scheint die „eigentliche“, größere Herausforderung zu bestehen.

Außerhalb dieser zu befördernden Stärken oder Kerne ist nicht nichts. Nur zum geringsten Teil finden wir auch in den peripheren Räumen solche, für die nur noch Wegzug und ein „Der-Natur-Überlassen“ das Ziel sein können. Es reicht aber auch nicht aus, diese Räume „dazwischen“ nur von den Wachstumskernen her oder mit Bezug auf diese zu behandeln. Hier sind qualitativ andere Entwicklungsmuster zu finden, die sich ebenso mit dem Konzept gleichwertiger Lebensverhältnisse wie mit dem sozialer Teilhabe verbinden lassen. Darauf weisen Diskussionen in der Raumordnung um flexiblere Ansätze zur Sicherung von Versorgungsfunktionen hin. Vor allem aber bedarf es *jeweils spezifischer* und überzeugender Entwicklungsziele, die keinem einseitigen Wachstumsparadigma folgen können. Damit sind eben auch die fraglichen „Potenziale“ ganz andere – nicht nur unter Gesichtspunkten von Tourismuswirtschaft oder Gesundheitswirtschaft zu sehen. Es geht um mögliche Zielvorstellungen lebenswerter Regionen – Kultur, Ruhe, gesunde Lebensbedingungen, Entschleunigung etc. Es geht um neu zu findende „Sinnzusammenhänge“, die eben so Integrations- und Teilhabechancen bieten. Dies ist wohl, wie trotz einiger Ansätze und vieler Projekte die ganze Diskussion um Schrumpfung und um „Entwicklung ohne Wachstum“ auch in Ostdeutschland zeigt, überaus schwierig. Mit den kleinräumigen Differenzierungen wird es nicht leichter, rückt aber wiederum in besonderem Maße die regionalen oder lokalen Akteure in den Mittelpunkt. Sie sind es, die mit den neuen Differenzierungen umgehen und solche Sinnzusammenhänge kreieren müssen. Wie aber macht man das in einer Region, die eben Wachstum wie Schrumpfung zu gestalten hat? Wie erreicht man Interessenabstimmung für vor Ort zu gestaltende unterschiedliche Entwicklungslogiken?

Vielfach zurückgegriffen wird auf Konzepte einer Regionalisierung. Zu deren Kernpunkten gehören zweifellos regionale Selbstorganisation, regionale Selbststeuerung oder eben generell regionale Handlungsfähigkeit. Zugleich können Aufwertung und Stärkung einer solchen regionalen Handlungsebene nicht bedeuten, dass diese isoliert oder verabsolutiert wird. Das ist gerade nicht unter Regionalisierung zu verstehen; regionale Überforderung und bloßen Delegieren von Aufgaben nach „unten“ kennzeichnen eher hierarchische Muster von government; gefragt ist Abstimmung, Mehrebenenpolitik. Gelingt bisher, im Unterschied zur kritischen Phase Brandenburger Politik, eine solche Ausbalancierung, und lassen sich Ansätze stärkerer regionaler Handlungsfähigkeit zeigen?

Selbstorganisation ist insbesondere mit Kooperation und Abstimmung in der Region verbunden, Selbststeuerung mit hinreichenden Entscheidungskompetenzen und mit den dafür erforderlichen Ressourcen. Dabei sollte sich eine so konstituierte regionale Handlungsfähigkeit auf die entsprechenden Zukunftspotenziale der Region richten. Das können Wachstumskerne sein, das können aber eben auch andere Potenziale sein.

In früheren Fallvergleichen durchgeführter regionaler Projekte hatte sich ein interessantes und in gewisser Weise paradoxes Ergebnis gezeigt: Eine Region wie die Oberlausitz war, trotz schwächerer wirtschaftlicher Potenziale, besser in der Lage, Kooperation, Selbststeuerung und damit regionale Handlungsfähigkeit auszubilden, als dies die Niederlausitz mit ihren zweifellos stärkeren wirtschaftlichen Potenzialen war.

Vor etwa fünf, sechs Jahren zeigten sich Ansatzpunkte sowohl für ein stärkeres gemeinsames Agieren der „beiden Lausitzen“ (etwa hinsichtlich organisierter Abstimmungen der Wirtschaftsförderer) wie auch ein Zugewinn institutionalisierter Handlungsfähigkeit im Süden Brandenburgs, also der Niederlausitz (etwa mit der Stärkung des Regionalmanagements).

Aktuell, sicher nicht ursächlich mit der konzeptionellen Umorientierung auf Wachstumskerne verbunden, zeigt sich eine eher widersprüchliche Situation für die Niederlausitz und ist die Bestandsaufnahme ernüchternd. Das Konstrukt der Planungsregion hat sich als Ebene einer möglichen Kooperation und Abstimmung offensichtlich nicht stabilisiert. Unter den schwierigen wirtschaftlichen und vor allem auch finanzpolitischen Bedingungen sind produktive Ansätze wieder abgebrochen und brechen Konflikte nicht nur zwischen dem Berlin nahen Teil (insbesondere also Landkreis Dahme-Spreewald) und den Süd-Ost-Kreisen auf, sondern auch im Südosten selbst (vor allem zwischen dem Oberzentrum, Cottbus, und dem umgebenden Landkreis). Vieles spricht dafür, dass unter den jetzt anstehenden Bedingungen für Regionalisierung, gerade auch durch die aufgeführten Differenzierungen, die Planungsregion keine geeignete Handlungsebene (mehr) ist.

Zugleich aber zeigen sich auf der unteren administrativen Ebene der Landkreise und Kommunen kaum weniger Probleme. Hier kommt noch hinzu, dass die ablaufenden Peripherisierungen – insbesondere der starke Bevölkerungsverlust – generell Begrenzungen für diese administrative Einheit bringen. Es bedarf aber hinreichend starker und konkreter Einheiten, um diesen geforderten Interessenausgleich auch zu unterstützen. Auch aus dieser Sicht ist Regionalisierung als komplexe, umfassende Herausforderung zu sehen. Momentan ist die Situation widersprüchlich und stellen sich viele neue Fragen.

Die behandelte Region Südbrandenburg kennt ein wirksames Beispiel erfolgreicher Regionalisierung in jüngster Zeit, nämlich einer Regionalisierung über regionale Entwicklungsprojekte – hier durch die Internationale Bauausstellung „Fürst-Pückler-Land“. Es ist ganz offensichtlich so, dass kein Motor vergleichbar erfolgreich läuft und kein Projekt eine vergleichbar starke und zukunftsfähige Integration schafft. Die IBA „transzendiert“

administrative Grenzen und setzt mit ihren Projekten – dem Seenland – bei aller Widersprüchlichkeit und eben Beharrung administrativer (insbesondere Landes-)Hoheiten auf starke regionale Handlungsfähigkeit. Die IBA schafft beachtliche Möglichkeiten der Netzwirkbildung, der Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und so auch neue Chancen sozialer Teilhabe.

Eine Konzeption regionaler Wachstumskerne bleibt dann bloße Deklaration und verbunden mit problematischen, einseitigen Konsequenzen, wenn sie nicht zugleich starke Regionalisierungsimpulse vermittelt. Das betrifft eben vor allem die Entwicklung entsprechender Steuerungsformen und die Einbeziehung, Aktivierung der regionalen Akteure. Es geht um erforderliche Lernprozesse für offene, zum Teil experimentelle Gestaltungsprozesse. Daran ist Teilhabe zu messen.