

ULRICH BUSCH

Berlin-Brandenburg: Zweiter Anlauf für eine Fusion

Vorgeschichte

Als Markgrafschaft und Provinz des deutschen Kaiserreiches besitzt Brandenburg eine lange, bis ins 12. Jahrhundert zurückreichende Tradition. Berlin (Cölln), 1237 erstmals urkundlich erwähnt, galt für mehr als ein halbes Jahrtausend als wichtigster Platz inmitten Brandenburgs.¹ Seit 1710 war Berlin Haupt- und Residenzstadt Preußens, seit 1871 zudem Hauptstadt des Deutschen Reiches. 1881 erfolgte die Bildung des Stadtkreises, wodurch der Sonderstatus Berlins als Reichshauptstadt begründet wurde, nicht aber die Existenz eines Stadtstaates. Mit der Bildung Groß-Berlins im Jahre 1920 wurde Berlin zu einer europäischen Metropole. Gleichwohl aber blieb die Stadt, wenn auch inzwischen aus der Provinz Brandenburg ausgegliedert, weiterhin Zentrum und Teil des brandenburgischen Territoriums.

Eine Veränderung vollzog sich indes 1945, als Deutschland in vier Besatzungszonen (ein)geteilt wurde und Berlin in vier Sektoren, für die der Viermächtestatus galt. Die geographische und politische Teilung Berlins bedeutete sein Ende als Metropole², aber auch seine Trennung von Brandenburg. Für die Zeit der Besatzung wurde Berlin zu einem besonderen, politisch und territorial von seinem Umland abgegrenzten Gebilde mit einer eigenen Verwaltung und räumlichen Spezifik.³ Obgleich der Besatzungsstatus formal bis 1990 galt und erst durch den Zwei-plus-Vier-Vertrag⁴ vom 12. September 1990 und die Suspendierungserklärung⁵ der Alliierten vom 2. Oktober 1990 aufgehoben wurde, war er für die Zeit nach 1948/49 praktisch nur noch von untergeordneter Bedeutung. Die mit der separaten Währungsreform in den Westzonen am 18. Juni 1948 eingeleitete und mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der DDR im Jahre 1949 vollzogene Spaltung Deutschlands in zwei Staaten wurde faktisch auch auf Berlin übertragen, so daß an die Stelle Groß-Berlins nun Berlin (West) und Berlin (Ost) als zwei, zunehmend voneinander getrennte, Teilstädte traten. Obwohl die Westsektoren Berlins, wie die Botschafter Frankreichs, Großbritanniens und der USA am 8. Juni 1990 noch einmal ausdrücklich feststellten⁶, »kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland« waren, firmierte (West-)Berlin seit 1949 als Bundesland⁷ und geisterte »Berlin« noch bis 1990 in den Köpfen als die »alte Hauptstadt der Deutschen«⁸ herum. Demgegenüber diente Berlin (Ost) von 1949 bis 1990 als Hauptstadt und Regierungssitz der DDR⁹, während Brandenburg, zunächst als Land und nach 1952 dann in Gestalt dreier Bezirke

Ulrich Busch – Jg. 1951; Dr. oec. habil., Finanzwissenschaftler; Universitätsdozent; zeitweilig wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner, seit Juni 2002 Redakteur von UTOPIE kreativ; neueste Buchpublikation: »Am Tropf – Die ostdeutsche Transfergesellschaft« (2002), zuletzt in UTOPIE kreativ: »Viel Konsum, aber wenig Wachstum. Zu den Wirkungen der Transferzahlungen« (zusammen mit Anja Schneider) (Nr. 127, Mai 2001).

1 Vgl. Georg Holmsten: Die Berlin-Chronik, Düsseldorf 1984.

(Potsdam, Frankfurt/Oder und Cottbus), ein administrativ von Berlin getrennter Teil der DDR war. Die Schließung der Staatsgrenze der DDR durch den Mauerbau am 13. August 1961 unterstrich diesen Fakt, begründete aber nicht die Teilung; ebensowenig wie der Fall der Mauer am 9. November 1989 diese beendet hat. Aufgehoben wurde die Teilung Berlins erst mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten am 3. Oktober 1990 und die im Einigungsvertrag vorgenommene Regelung der Hauptstadtfrage.¹⁰

Im Zuge der deutschen Vereinigung stand die Gebietsstruktur Ostdeutschlands einschließlich Berlins erneut zur Disposition. Die Entscheidung, die hier getroffen wurde, knüpfte, was die fünf neuen Länder anbetrifft, an die Nachkriegssituation von 1945 bis 1952 an. Im Falle Berlins trug sie darüber hinaus dem Status quo Rechnung, das heißt, der gebietskörperschaftlichen Trennung Berlins von Brandenburg. Zugleich galt es aber, die Tradition Berlins als brandenburgische Stadt und Metropole zu berücksichtigen und, was noch viel wichtiger ist, für die räumliche Struktur der Region eine zukunftsweisende Lösung zu finden, die auch den Anforderungen der kommenden Jahrzehnte gerecht werden würde. Eine solche Lösung aber orientiert eindeutig auf größere territoriale Einheiten, als sie Berlin und Brandenburg gegenwärtig einzeln verkörpern. Da sich ein entsprechendes Konzept 1990 wegen des nachwirkenden Ost-West-Gegensatzes nicht sofort verwirklichen ließ, entschied man sich für ein zweistufiges Verfahren: Danach sollten Brandenburg und das wiedervereinigte Berlin zunächst als gebietskörperschaftlich getrennte Territorien, das heißt, als zwei Bundesländer, etabliert werden. Zu einem späteren Zeitpunkt sollte dann auf der Grundlage einer Volksabstimmung die Vereinigung beider Länder zu einem Bundesland erfolgen. Im Einigungsvertrag wurde den gesetzgebenden Körperschaften diesbezüglich empfohlen, sich zum gegebenen Zeitpunkt mit der »Möglichkeit einer Neugliederung für den Raum Berlin/Brandenburg«¹¹ zu befassen. Mit dieser Auffassung wurde den beiden Ländern von Staats wegen die Chance einer nachträglichen Korrektur ihrer offensichtlich suboptimalen Gebietsstruktur eingeräumt. Zugleich schien es geboten, diese Korrektur umgehend in Angriff zu nehmen, bevor die differenten Strukturen sich verfestigten und Interessengegensätze einen derartigen Prozeß erschweren würden. Der Zeitplan dafür sah vor, bis Ende 1991 eine Gemeinsame Regierungskommission zur Klärung der Eckpunkte für die Vereinigung beider Länder einzusetzen, bis 1995 eine entsprechende vertragliche Vereinbarung vorzubereiten, worüber dann am 5. Mai 1996 in zwei parallel durchzuführenden Volksentscheiden in Berlin und Brandenburg abgestimmt werden sollte. Vorbehaltlich eines positiven Ausgangs des Referendums, der Zustimmung der Bevölkerung also, sollte danach der Neugliederungsvertrag unverzüglich in Kraft treten. Nach Ablauf einer Übergangszeit wäre die Bildung des gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg bis 1999 beziehungsweise bis 2002 abgeschlossen gewesen.

Obwohl die vor allem verwaltungsorganisatorisch und kostenmäßig zu Buche schlagenden Einsparungen und Vorteile, aber auch die nachhaltigen wirtschaftlichen Effekte einer solchen Fusion auf der Hand lagen, kam ein entsprechendes Votum für eine Neugliede-

2 Hartmut Häußermann: Es muß nicht immer Metropole sein, in: Matejovski, D. (Hg.), Metropolen, Frankfurt/New York 2000, S. 68.

3 Dies wurde bereits im Londoner Protokoll vom 12. September 1944 verfügt. Danach galt Berlin als besonderes, von den Besatzungszonen getrenntes Gebiet, »das gemeinsam von den Drei (beziehungsweise Vier) Mächten besetzt wird« (Die Berlin-Regelung, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn o. J., S. 212).

4 Vgl. Vertrag über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland (BGBl. II S. 1318).

5 »Erklärung zur Aussetzung der Wirksamkeit der Vier-Mächte-Rechte und -Verantwortlichkeiten v. 2. 10. 1990« (BGBl. II S. 1331).

6 Die Westsektoren Berlins waren bis 1990 kein Bestandteil der Bundesrepublik Deutschland. Dies bekräftigten die Botschafter Frankreichs, Großbritanniens und der USA am 8. Juni 1990 noch einmal (vgl. Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.): Texte zur Deutschlandpolitik, Reihe III, Band 8a – 1990, Bonn 1991, S. 361; vgl. auch Viermächte-Abkommen vom 3. September 1971, Teil II, B).

7 Vgl. Grundgesetz, Artikel 23; auch Berliner Verfassung vom 1. Oktober 1950, Art. 1 (VOBl für Groß-Berlin I S. 433).

8 Christof Stölzl: Bonn oder Berlin?, in: Körner, H.-M./Weigand, K., Hauptstadt. Historische Perspektiven eines deutschen Themas, München 1995, S. 271.

9 Vgl. Verfassung der DDR vom 7. Oktober 1949 (VOBl für Groß-Berlin I S. 69).

10 Im Einigungsvertrag wurde festgeschrieben: »Hauptstadt Deutschlands ist Berlin.« (EVertr. v. 31.8.1990, Art. 2, BGBl. II S. 889).

11 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag vom 31. August 1990, Art. 5.

12 Bei der Abstimmung am 5. Mai 1996 stimmten 53,4 Prozent der Berliner für eine Fusion, aber nur 36,3 Prozent der Brandenburger. 63,0 Prozent der Brandenburger und 54,7 Prozent der Ostberliner stimmten dagegen. Eine Mehrheit für die Fusion kam allein in Westberlin zustande. Dort stimmten 58,7 Prozent dafür (vgl. Berliner Zeitung vom 6. Mai 1996).

rung der beiden Länder nicht zustande.¹² Damit mußte das Vorhaben erst einmal als gescheitert angesehen werden. Schuld daran mag die mangelnde Einsicht und wirtschaftliche Weitsicht der Brandenburger gewesen sein. Vielleicht aber waren es auch die nicht allzu positiven Erfahrungen aus der deutschen Vereinigung, die in Brandenburg spürbarer als in Berlin auf der Bevölkerung lasteten und die ein zweites Experiment dieser Art nicht wünschenswert erscheinen ließen. Sei es wie es sei: Der Fusionsversuch war jedenfalls im ersten Anlauf fehl geschlagen, ein zweiter Versuch so schnell nicht möglich und, angesichts des Desasters vom 5. Mai 1996, auch nicht ratsam. Das Projekt eines gemeinsamen Bundeslandes Berlin-Brandenburg wurde daher auf unbestimmte Zeit verschoben.

Neue Bedingungen

Seitdem sind mehr als sechs Jahre ins Land gegangen und nicht wenige Bedingungen haben sich spürbar verändert: politische wie wirtschaftliche, aber auch soziale, finanzielle, kulturelle, ökologische und andere. Eine nicht zu unterschätzende Rolle dürfte dabei die Tatsache spielen, daß sich beide Länder nach den letzten Wahlen politisch näher gekommen sind: Sowohl in Berlin als auch in Brandenburg regiert jetzt eine sozialdemokratisch dominierte Koalition, einmal zusammen mit der PDS, das andere Mal mit der CDU. Aber auch in wirtschaftlicher Hinsicht ist der Abstand geringer geworden: Brandenburg hat aufgeholt und Berlin hat zwischenzeitlich wichtige Positionen als Wirtschaftsstandort eingebüßt, nicht zuletzt durch die Abwanderung von Unternehmen und Steuerzahlern in das Brandenburger Umland. Zudem macht sich der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft zunächst vor allem negativ bemerkbar als Verlust von Arbeitsplätzen, Wirtschaftspotential und Steuereinnahmen, eine Tatsache, die gegenwärtig besonders Berlin zu spüren bekommt. Gegenüber früher ist heute jedoch auch ein Integrationsprozeß zu beobachten, ein Zusammenwachsen von Berlin und Brandenburg als Wirtschafts- und Kulturregion. Dieser erstreckt sich jedoch nicht auf die gesamte Region, sondern nur auf den engeren Verflechtungsraum Berlins mit seinem Umland, während die weiter entfernt liegenden Territorien (Prignitz, Ruppiner, Uckermark, Oderland, Lausitz) mehr und mehr peripherisiert werden.

Konzentriert man sich bei der Analyse dieses Prozesses auf die Wirtschaft, so sind es vor allem fünf Aspekte, die heute gegenüber der ersten Hälfte der neunziger Jahre als veränderte Bedingungen ins Auge fallen: Erstens ist die marktwirtschaftliche Transformation inzwischen abgeschlossen, so daß in ordnungspolitischer Hinsicht in Brandenburg und Berlin nunmehr adäquate Rahmenbedingungen existieren. Zweitens sind seit Anfang der neunziger Jahre im Zuge des Aufbaus Ost erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um die Wirtschaft Brandenburgs zu stärken, strukturell umzugestalten und neue, wettbewerbs- und innovationsfähige Unternehmen aufzubauen. Dadurch hat sich die Konkurrenzsituation gegenüber Berlin nicht unbeträchtlich verschoben. Drittens sind durch die Verlagerung von Unternehmen aus Berlin in das brandenburgische Umland und den Suburbanisierungsprozeß neue Verteilungsstrukturen der Produktionsfaktoren entstanden, neue Allokationsstrukturen,

woraus sich veränderte Bedingungen für intraregionale Netzwerke, Produktionsketten und Kooperationsbeziehungen ergeben. Viertens etabliert sich Berlin durch den Regierungsumzug und seine neue Rolle im globalen Kontext allmählich wieder als deutsche und europäische Metropole, was auf den engeren Verflechtungsraum, das Umland, positive Auswirkungen hat, für die peripheren Räume jedoch eher negative. Letztere weisen nur schwache funktionale Beziehungen zum Metropolraum Berlin auf und sind daher in den Sog des metropolitenen Aufschwungs nicht einbezogen.¹³ Fünftens geht die wirtschaftliche Entwicklung weltweit immer mehr von metropolitenen Zentren aus, bilden Metropolregionen globale Wachstums- und Innovationszentren, was für Berlin-Brandenburg als Region gänzlich neue Perspektiven eröffnet, aber auch große Herausforderungen und Risiken mit sich bringt.

Alles in allem fördern die neuen Bedingungen die wirtschaftliche Integration Berlins und Brandenburgs kräftig, so daß ein Votum für die Fusion beider Länder heute vermutlich leichter zu erlangen wäre als 1996. Andererseits aber nehmen auch die Widerstände zu: zum einen, weil sich die regionalen Divergenzen verstärkt haben, Rivalitäten zunehmen und sich die Interessenstrukturen inzwischen verfestigt haben; zum anderen aber auch, weil mit jedem Tag deutlicher wird, daß es in diesem Prozeß nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer gibt. Durch eine Länderfusion würde dieser Differenzierungsprozeß womöglich noch forciert werden, was, ungeachtet positiver ökonomischer Effekte, politisch nicht gewollt ist. Aber auch unter den gegenwärtigen Bedingungen ist die Bilanz der Region nicht zufriedenstellend. Von besonderem Gewicht ist dabei die nachhaltige Divergenz zwischen der Metropole mit ihrem Umland, wo 71 Prozent der Bevölkerung leben, und den peripheren, berlinfernen Entwicklungsräumen Brandenburgs, welche 82 Prozent der Fläche, aber nur 29 Prozent der Bevölkerung umfassen.¹⁴

Problematische Divergenzen

Im Unterschied zu Agglomerationsräumen Westdeutschlands, wo zumeist auch die geographisch entfernten Räume in den metropolitenen Umstrukturierungs- und Wachstumsprozeß einbezogen sind, ist in Brandenburg eine durch Divergenz und funktionale Desintegration geprägte Entwicklung zu beobachten. Dies tritt zuerst bei der Bevölkerungsentwicklung in Erscheinung: Während die Gesamtbevölkerung Deutschlands zwischen 1990 und 1999 um mehr als drei Prozent zugenommen hat, betrug die Zunahme in Brandenburg nur 0,9 Prozent. Da sich im gleichen Zeitraum aber die Einwohnerzahl Berlins um 0,8 Prozent verringert hat¹⁵, kann hieraus auf eine Wanderung innerhalb der Region geschlossen werden. Dieser Wanderungsprozeß vollzog sich jedoch regional sehr differenziert: So verzeichnete der engere Verflechtungsraum nahe Berlin einen Bevölkerungszuwachs von circa 15 Prozent, während der äußere Entwicklungsraum (Peripherie) einen Verlust von rund zehn Prozent hinnehmen mußte. Weitaus dramatischer noch stellt sich die Lage dar, wenn man zu der regionalen Differenzierung die Veränderung der Altersstruktur hinzunimmt. Hier werden sowohl im Berichts- als auch im Prognosezeitraum erhebliche Unterschiede zwischen den

13 Karl-Dieter Keim: Periphere Gebiete in Brandenburg – abhängig und unabhängig von Berlin, in: Zöpel, C. (Hrsg.), Brandenburg 2025 in der Mitte Europas, 2 Bd., o. O. 2002, Bd. 1, S. 203 ff.

14 Vgl. Wilhelm Schulte: Die gemeinsame Landesplanung für den Metropolraum Berlin-Brandenburg, in: Informationen zur Raumentwicklung, 11/12-2000, S. 719.

15 Statistisches Jahrbuch Bundesrepublik Deutschland 2001, Wiesbaden 2001, S. 45.

einzelnen Territorien sichtbar, zum Beispiel zwischen dem Landkreis Potsdam-Mittelmark und dem Landkreis Uckermark (vgl. Tabelle 1 und 2).

Tabelle 1:
Bevölkerungsentwicklung Landkreis Potsdam-Mittelmark
1990-1999 beziehungsweise 2015

	Bevölkerung insgesamt	Unter 20 Jahren	20 bis 40 Jahre	40 bis 60 Jahre	60 Jahre und älter
1990	172.008	43.518	52.308	44.206	31.976
1999	205.788	45.660	58.772	58.466	42.890
1990-1999	+33.780	+2.142	+6.464	+14.260	+10.914
Veränderung in %	+19,6	+4,9	+12,4	+32,3	+34,1
2015	241.010	43.260	47.070	83.220	67.460
1990-2015	69.002	-258	-5.238	39.014	35.484
Veränderung in %	+40,12	-0,59	-10,01	+88,25	+110,97

Quelle: Landesumweltamt Brandenburg, Brandenburg regional 2001, Potsdam 2002, S. 141; eigene Berechnungen.

Wie aus den Daten ersichtlich ist, verzeichnete der Landkreis *Potsdam-Mittelmark*, der südwestlich an Berlin angrenzt und neben engeren Verflechtungsräumen auch geographisch periphere Gebiete umfaßt, seit 1990 in allen Altersgruppen einen bedeutenden Bevölkerungszuwachs. Im engeren Verflechtungsraum betrug dieser etwa ein Drittel, im äußeren Entwicklungsraum zirka acht Prozent, was im Vergleich zu anderen peripheren Räumen, die hier durchweg einen Rückgang aufweisen, außerordentlich viel ist. Im Gegensatz dazu weist der Landkreis *Uckermark*, als peripher gelegener Kreis mit erheblichen strukturellen Defiziten, eine besorgniserregende demographische Entwicklung auf, insbesondere hinsichtlich der Altersstruktur (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2:
Bevölkerungsentwicklung Landkreis Uckermark 1990-1999
beziehungsweise 2015

	Bevölkerung insgesamt	Unter 20 Jahren	20 bis 40 Jahre	40 bis 60 Jahre	60 Jahre und älter
1990	169.255	47.145	53.901	42.442	25.767
1999	154.086	34.431	42.649	43.231	33.775
1990-1999	-15.169	-12.714	-11.252	789	+8.008
Veränderung in %	-8,96	-26,97	-20,88	+1,86	+31,08
2015	138.600	20.970	29.470	45.900	42.260
1990-2015	-30.655	-26.175	-24.431	3.458	16.493
Veränderung in %	-18,11	-55,52	-45,33	+8,15	+64,01

Quelle: Landesumweltamt Brandenburg, Brandenburg regional 2001, Potsdam 2002, S. 181; eigene Berechnungen.

Der Bevölkerungsschwund ist jedoch keineswegs ein auf ländliche Gebiete beschränktes Phänomen; er erfaßt auch größere Städte wie zum Beispiel Frankfurt/Oder, so daß sich die Situation in bestimmten Territorien des äußeren Entwicklungsraumes schon jetzt als Verwerfung mit dramatischen Folgen darstellt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3:

Bevölkerungsentwicklung Frankfurt/Oder 1990-1999
beziehungsweise 2015

	Bevölkerung insgesamt	Unter 20 Jahren	20 bis 40 Jahre	40 bis 60 Jahre	60 Jahre und älter
1990	86.131	24.852	29.565	20.453	11.261
1999	73.832	15.763	22.418	20.832	14.819
1990-1999	-12.299	-9.089	-7.147	+379	+3.558
Entwicklung in %	-14,22	-36,57	-24,11	+1,85	+31,60
2015	64.930	10.090	18.340	17.720	18.780
1990-2015	-21.201	-14.762	-11225	-2.733	+7.519
Entwicklung in %	-24,61	-59,40	-37,97	-13,36	+24,61

Quelle: Landesumweltamt Brandenburg, Brandenburg regional 2001, Potsdam 2002, S. 152;
eigene Berechnungen.

Analytisch betrachtet, kommt der Bevölkerungsveränderung eine primäre Bedeutung zu: Hieran mißt sich die Gesamtentwicklung und Perspektive einer Region. Analog dazu, wenn auch zeitversetzt, findet der jeweilige Trend dann in ökonomischer und sozialer Hinsicht seine Fortsetzung, was sich an Hand der wirtschaftlichen Leistungserbringung und der Einkommen zeigen läßt. So hat sich im Ergebnis der in den einzelnen Territorien differenziert vollzogenen Entwicklung das wirtschaftliche Gewicht in Brandenburg im Verlaufe der neunziger Jahre erheblich verschoben, und zwar in der Regel zugunsten der stärker verdichteten Räume und zu Lasten derjenigen, die eine rückläufige Einwohnerzahl verzeichnen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4:

Anteile an der Wertschöpfung¹ (Land Brandenburg = 100)

	1991	1998
Brandenburg a. d. H.	2,7	3,3
Potsdam	8,0	8,5
Frankfurt (Oder)	3,3	4,1
Cottbus	6,6	6,3
Potsdam-Mittelmark	5,3	7,5
Barnim	4,3	5,5
Dahme-Spreewald	4,6	6,1
Märkisch-Oderland	5,1	7,1
Teltow-Fläming	4,0	5,2
Havelland	3,6	4,3
Oder-Spree	5,5	6,6
Oberhavel	5,2	6,0
Ostprignitz-Ruppin	3,5	4,2
Prignitz	2,9	3,2
Elbe-Elster	4,6	4,6
Spree-Neiße	9,4	6,7
Oberspreewald-Lausitz	7,6	5,2
Uckermark	13,8	5,6

¹ Basis: Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen von 1991
beziehungsweise Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen (1998)

Quelle: Statistisches Jahrbuch Brandenburg 1994, Potsdam 1994, S. 369; 2001,
Potsdam 2002, S. 419.

16 Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2001, Potsdam 2002, S. 422.

17 So ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Berlins, pro Kopf betrachtet, beispielsweise nur etwa halb so hoch wie in München und um ein Drittel geringer als in Hamburg (vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin: Bausteine für die Zukunft Berlins, in: Wochenberichte 10/2002, S. 163).

18 1992 betrug das BIP Berlins 145,8 Mrd. DM; im Jahr 2000 waren es 144,8 Mrd. DM, in Preisen von 1995 (vgl. Statistisches Jahrbuch Berlin 2001, Berlin 2002, S. 631).

In der Einkommensentwicklung spiegelt sich dies schließlich derart wider, daß das Arbeitnehmerentgelt in den »Verliererkreisen« bis zu sechs Prozent unter dem Landesdurchschnitt liegt, in den »Gewinnerkreisen beziehungsweise -städten« hingegen bis zu sieben Prozent darüber, also insgesamt um durchschnittlich 13 Prozent differiert.¹⁶ Dies allein aber erklärt noch nicht die Divergenz innerhalb der Gesamtregion. Um hier ein vollständiges Bild zu erhalten, muß die Entwicklung in Brandenburg derjenigen Berlins gegenüber gestellt werden. Dabei tritt ein deutliches Niveaugefälle zutage, sowohl in Hinblick auf die wirtschaftliche Leistungskraft als auch in bezug auf die Einkommen. Und dies, obwohl Berlin hier gegenüber anderen Metropolen erheblich zurückliegt und in den letzten Jahren sogar noch weiter zurückgefallen ist.¹⁷ Auffälliger noch als die Relation ist jedoch die unterschiedliche Dynamik der Teilregionen: So verzeichnete Brandenburg nach dem Crash von 1990/91 in der ersten Hälfte der neunziger Jahre ein starkes und in der zweiten Hälfte ein moderates ökonomisches Wachstum, das zuletzt jedoch fast zum Erliegen gekommen ist. In Berlin dagegen war anfangs eine in Ost und West gegensätzliche Entwicklung festzustellen, wobei der Boom im Westteil der Stadt aber rasch wieder an Dynamik verlor (vgl. Tabelle 5). Seit Mitte der neunziger Jahre ist die Entwicklung hier insgesamt negativ, so daß der Umfang des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2000 geringer ausfiel als 1992.¹⁸ Dadurch verstärkte sich zwar die Konvergenz innerhalb der Gesamtregion, jedoch um den Preis eines schwerwiegenden Positionsverlusts der Region im interregionalen Wettbewerb.

Tabelle 5:

Bruttoinlandsprodukt, Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent

	Brandenburg	Berlin
1996	+4,0	-2,5
1997	+1,7	-2,3
1998	+2,3	-0,4
1999	+2,0	-0,1
2000	+0,3	+0,9

Quelle: Statistisches Jahrbuch Berlin 2001, Berlin 2002, S. 631; Statistisches Jahrbuch Brandenburg, Potsdam 2002, S. 416.

Zweiter Anlauf mit neuer Strategie

Die sich im Verlaufe der Zeit derart verändernden Rahmenbedingungen und die sich zunehmend auftuenden wirtschaftlichen Probleme beider Länder, ihr Kulminieren in Finanzkrisen, zwingen dazu, nach neuen Wegen zu suchen, um die künftig anstehenden Aufgaben bewältigen zu können. Ein Schritt in die richtige Richtung könnte dabei die Überwindung der administrativen Trennung beider Teilregionen sein, ihre Fusion zu einem Bundesland. So wurde das »Preußenjahr« 2001 genutzt, um für einen zweiten Versuch der Länderfusion kräftig die Werbetrommel zu rühren.¹⁹ Auch, was den Namen des gemeinsamen Bundeslands anbetrifft, ist man inzwischen weniger wählerisch: neben *Berlin-Brandenburg* sind nun auch *Brandenburg* und *Preußen* im Gespräch. In der Koalitionsvereinbarung von SPD

19 Vgl. Walter Schmidt: Preußen und die deutsche Geschichtskultur, in: UTOPIE kreativ, Nr. 127 (Mai 2001), S. 389-404.

und PDS für den Senat von Berlin wurde festgeschrieben, die Fusion beider Länder bis 2009 anzustreben. Ähnliche Verlautbarungen gibt es inzwischen auch seitens der Landesregierung in Brandenburg. Ein entsprechendes Referendum darüber soll im Jahr 2006 stattfinden.

War der erste Versuch 1996 noch von dem Bemühen getragen, die 1990 geschaffenen suboptimalen Bedingungen zu korrigieren, um als vereinigte Region bessere Entwicklungschancen zu haben und im föderalen Verteilungskampf ein größeres Gewicht einbringen zu können, so ist die Konstellation inzwischen eine etwas andere. Mittlerweile geht es weniger darum, durch die Fusion günstigere Optionen im föderalen Verteilungswettbewerb zu erlangen als vielmehr um die politische »Krönung«, Unterstützung und Regulierung eines wirtschaftlich ohnehin stattfindenden, aber nicht optimal verlaufenden Prozesses. Die gegenwärtige Zwei-Länder-Struktur der Region bietet für ihre Ausformung als Metropolregion und für die Steuerung des wirtschaftlichen Integrationsprozesses keine optimalen Bedingungen. Zu viel bleibt dem Selbstlauf überlassen, ist verwaltungstechnisch ineffizient oder vollzieht sich nach einem kleinkarierten, gebietsegoistischen Kalkül, ohne Fundierung durch eine regionale Gesamtstrategie. Daran vermag auch das visionäre Leitbild einer die gesamte Region erfassenden harmonischen Entwicklung und das Raumordnungskonzept einer »dezentralen Konzentration«²⁰ wenig zu ändern. Zumal dieses sich in der Hauptsache auf Brandenburg bezieht, während Berlin »aus eigener Kraft« versucht, einen durch »einen sprunghaften Entwicklungs- und Modernisierungsschub« generierten Weg als »Global City« einzuschlagen.²¹

Da das Konzept einer »dezentralen Konzentration« primär ausgleichsorientiert ist und die ökonomische Prosperität der Gesamtregion nur »nachrangig« berücksichtigt, ergibt sich hieraus gerade in wirtschaftlicher Hinsicht ein enormer Abstimmungsbedarf, der »letztlich nur politisch« entschieden werden kann.²² Dies aber wird durch die gegenwärtige Länderstruktur, welche die Verflechtung der einzelnen Teilräume nur ungenügend fördert, erheblich erschwert. Andererseits sind die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen den Teilgebieten aber bereits so groß, daß es auf Dauer unmöglich erscheint, daß sich einzelne Teilräume unabhängig von einander oder auf Kosten anderer Landesteile der Region entwickeln können. Angesichts dieser Konstellation und den sich daraus ableitenden neuen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Formierung der Region als Metropolregion, aber auch den gravierenden Koordinierungsdefiziten und Ineffizienzen in der Gegenwart, besteht unübersehbar Handlungsbedarf.

Das Vorhaben, Berlin und Brandenburg zu einem Bundesland zu vereinigen, ist 1996 an den Ergebnissen der Volksbefragung in Brandenburg gescheitert. Um hier im zweiten Anlauf erfolgreicher zu sein, reicht es gewiß nicht aus, kurzfristige fiskalische Einspareffekte²³ sowie ökonomische Vorteile und Lösungsansätze für bestimmte Teilregionen²⁴ vorzuweisen. Vielmehr ist eine tragfähige *Gesamtstrategie* vonnöten, welche geeignet ist, die Region als Ganzes langfristig auf einen nachhaltigen Wachstums- und Entwicklungspfad zu bringen, der nicht nur aus der gegenwärtigen Stagnation und Finanzmisere herausführt, sondern der zugleich auch einen regionalen

20 Das »Konzept der dezentralen Konzentration« wurde Mitte der neunziger Jahre als ausgleichsorientiertes räumliches Leitbild Brandenburgs beschlossen. Mit ihm wird eine »gemeinsame, ausgewogene polyzentrische Landesentwicklung von Brandenburg und Berlin« angestrebt (Karl Brenke et al.: Entwicklungsstrategien für die Region, Marburg 1997, S. 111).

21 Vgl. BerlinStudie, hrsg. von der Senatskanzlei Berlin, Berlin 2001, S. 31 und 147.

22 Vgl. Karl Brenke et al.: Entwicklungsstrategien..., a. a. O., S. 112.

23 Finanzwirtschaftlich rechnet sich die Vereinigung für die Region, wenn die pekuniären Vorteile in Form von Wachstums- und Steuerkraftgewinnen per Saldo größer sind als die fusionsbedingten budgetären Einnahmeverluste, die insbesondere durch den Wegfall des Stadtstaatenprivilegs und der Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung in kleinen Bundesländern entstehen.

24 Es liegt auf der Hand, daß sich bestimmte Gebiete wie Potsdam oder der Südwesten Berlins auf Grund ihrer begünstigten Lage, Geschichte, Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur auch ohne Fusion erfolgreich entwickeln. Teilweise vollzieht sich diese positive Entwicklung jedoch auf Kosten der umliegenden Territorien, was im Sinne eines regionalen Gesamtkonzepts nicht von Vorteil ist.

»Ausgleich« gewährleistet, so daß sich die Diskrepanzen zwischen den Teilregionen nicht weiter vertiefen. Die Grundlage für eine solche Strategie bildet die intraregionale wirtschaftliche Verflechtung beider Länder, mit Berlin und seinem Umland als Agglomerationsraum im Zentrum. Die Erfahrungen, die in ähnlichen Situationen bereits andernorts gemacht wurden, implizieren für Berlin-Brandenburg, langfristig gesehen, eine eindeutige Botschaft: »Brandenburg ist wachstumsstark, wenn Berlin sich gut entwickelt, und umgekehrt wird die Entwicklung in Berlin begünstigt, wenn sich das Brandenburger Umland gut entwickelt.«²⁵

25 Helmut Seitz: Die Hauptstadt Berlin in der Nachwendezeit, in: Engelen, J./Seitz, H. (Hrsg.), Städte vor neuen Herausforderungen, Baden-Baden 1998, S. 144.

Im Kern geht es darum, daß Berlin und Brandenburg mehr und mehr als Teile *einer Wirtschaftsregion* zusammenwachsen und Berlin sich auf dieser Grundlage als deutsche und europäische Metropole profiliert. Der Aufstieg Berlins als Metropole hängt dabei wesentlich von seiner Entwicklung als Dienstleistungsstandort ab, wovon »spill over«-Effekte für die Gesamtregion ausgehen werden, Synergieeffekte, welche den Integrationsprozeß wiederum verstärken etc. Die unterschiedliche Beschaffenheit der Teilregionen, des urbanen engeren Verflechtungsraumes Berlins mit seinem Umland (»Speckgürtel«) und des peripheren ländlichen Raumes Brandenburgs, könnte dabei die Basis für intensive komplementäre Wirtschaftsbeziehungen bilden, was bisher kaum der Fall ist. Derzeit unterhält West-Berlin relativ intensive Wirtschaftsbeziehungen zu Westdeutschland, während Ost-Berlin stärker mit anderen ostdeutschen Wirtschaftsräumen kooperiert. Darüber hinaus gibt es zwischen Berlin und dem Umland vielfältige Kontakte, nicht so aber mit den berlinfernen Regionen, die hiervon mehr oder weniger abgekoppelt sind. Um hier zu besseren funktionalen Beziehungen zu kommen, ist Bedingung, daß sich Berlin-Brandenburg als *Metropolregion* entwickelt, wofür intraregionale Vernetzung, Interaktion und Kooperation die wirtschaftliche Basis bilden sowie der beschleunigte Ausbau einer dienstleistungsbasierten Ökonomie.²⁶ Auf dieser Grundlage kann sich dann die Formierung der Region als »Knotenpunkt« im globalen Netz interregionaler Kommunikation, spezialisierter Dienstleistungen und eines überregionalen Güter- und Informationsaustausches vollziehen.

26 Als raumbezogener Interaktions- und Kooperationsprozeß wird die Regionsbildung hier weniger als ein territorial oder gebietskörperschaftlich rückgekoppelter Prozeß betrachtet, denn als ein ökonomischer, auf den wirtschaftlichen Erfolg miteinander kooperierender Teilökonomien abstellender Vorgang, der sich vor dem Hintergrund einer zunehmenden Wirtschaftskonzentration und -zentralisation sowie Globalisierung und Tertiärisierung der Ökonomie vollzieht.

Eine derartige Strategie unterscheidet sich in ihren Ansatzpunkten und Elementen sowie von ihrer Entwicklungslogik her grundlegend von den traditionellen Entwicklungsmustern anderer metropolitaner Räume, da sie weniger auf die Konzentration von Großindustrie und herkömmlichen Dienstleistungen abstellt, sondern auf moderne, insbesondere informationsbezogene Dienstleistungen und deren Organisation in Netzwerken rekurriert. Ausgehend von der bisher nur theoretisch formulierten Hypothese, daß es für relativ schwache und wenig industrialisierte beziehungsweise deindustrialisierte Räume, sofern sie über ausreichend Humankapitalressourcen, eine moderne Unternehmensstruktur und entsprechende infrastrukturelle Voraussetzungen verfügen, möglicherweise einen besonderen, *dienstleistungsbasierten Entwicklungspfad* gibt, der sich von den traditionellen Entwicklungsmustern grundlegend unterscheidet, wäre zu prüfen, inwieweit sich auf dieser Grundlage eine für Berlin-Brandenburg geeignete regionale Entwicklungsstrategie ausarbeiten

läßt. Dabei ist die konkrete Ausgestaltung des Entwicklungspfades mit der Perspektive der Region als europäische Metropolregion zu verbinden.

Dieses Herangehen impliziert zwei Teilprobleme, deren Verknüpfung von besonderem Interesse ist: *zum einen* die konkrete Ausgestaltung des dienstleistungsgestützten Entwicklungspfades unter den Bedingungen Berlin-Brandenburgs und *zum anderen* die Frage, welche spezifischen Merkmale die künftige Metropolregion Berlin-Brandenburg aufweisen wird, die sie von anderen, bereits etablierten Metropolregionen unterscheidet. Das Verbindende zwischen beiden Fragen ist die Definition Berlins als Metropole vor allem über seine Eigenschaft als Dienstleistungsstandort, deutsche Hauptstadt und bedeutendstes ostdeutsches Agglomerationszentrum.

Die bisher zu dieser Problematik angestellten Überlegungen, aber auch komparative Analysen anderer Metropolregionen²⁷, zeigen, daß der Schlüssel für eine erfolgreiche Zukunft Berlin-Brandenburgs wesentlich in der Kombination zweier Prozesse liegt, im Ausbau der Region als *regional vernetzter* und *global agierender Metropolregion*, mit Berlin im Zentrum, und im Einschwenken der Region auf einen *dienstleistungsbasierten Entwicklungspfad*. Während der Versuch, die Region über eine nachholende Industrialisierung beziehungsweise Reindustrialisierung wirtschaftlich nach vorn zu bringen, als gescheitert anzusehen ist, eröffnet eine solche Strategie *neue* Entwicklungschancen für die Region. Indem dieses Modell an die endogenen Forschungs- und Entwicklungspotentiale, die Konzentration bei zukunftsbezogenen Dienstleistungen, die infrastrukturellen Voraussetzungen u. ä. anknüpft, auf die Schaffung einer Industrie in großem Maßstab aber verzichtet, berücksichtigt es gleichermaßen die Stärken wie die Schwächen der Region. Die Entwicklung könnte sich auf dieser Grundlage im Vergleich zu anderen Regionen im Sinne eines »Überholens ohne einzuholen« gestalten; zugleich erhalte Berlin-Brandenburg dadurch sein besonderes Profil als Dienstleistungsregion und sechste Metropolregion Deutschlands.²⁸

Umsetzung und politische Gestaltung

Eine derartige Entwicklungsoption scheint mittel- und langfristig für Berlin-Brandenburg durchaus realisierbar, da hier im Unterschied zu anderen Regionen Ostdeutschlands, aber auch gegenüber bestimmten Regionen Westdeutschlands, eine Reihe spezifischer, vergleichsweise günstiger Voraussetzungen gegeben sind. Dazu gehört zweifelsohne Berlin als Metropole von europäischem Rang und die Entwicklung der Stadt vorzugsweise über ihren Ausbau als Dienstleistungsstandort, woraus sich besondere Verflechtungsbeziehungen mit dem Umland und spezifische intraregionale sowie interregionale Austauschbeziehungen herleiten. Ferner ist in diesem Zusammenhang die Konzentration bestimmter, insbesondere *informationsbezogener* und *wissensintensiver* Dienstleistungen in Berlin von Bedeutung, womit sich eine »Motorfunktion« für die Wirtschaftsentwicklung der Region verbinden könnte. Darüber hinaus ist es denkbar, die Produktion und Distribution von *Informationen* als interregional und global handelbare Güter (Informationsgüter) zu einer eigenständigen Exportbasis für die Region auszubauen. Für

27 Vgl. Hans Joachim Kujath et al.: Europäische Verflechtungen deutscher Regionen und ihre Auswirkungen auf die Raumstruktur des Bundesgebietes, Forschungen Heft 108, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn 2002.

28 Bisher gibt es in Deutschland fünf Metropolregionen: Frankfurt/Rhein-Main, München/Oberbayern, Rhein-Ruhr, Hamburg und Stuttgart/Mittlerer Neckar. Berlin-Brandenburg kommt als sechste Region hinzu. Eine siebente Region bildet künftig das sogenannte Sachsendreieck (Leipzig, Dresden, Chemnitz).

einen solchen Entwicklungsweg wären jedoch investitionsseitig bestimmte Voraussetzungen zu schaffen, sowohl für die Stärkung der Potentiale als auch für eine ausgewogene Verteilung der Entwicklungschancen im Gesamttraum Berlin-Brandenburg. Um die notwendigen Potentiale aktivieren zu können, bedarf es einer weiteren Ausgestaltung des näheren Verflechtungsraumes Berlins mit dem Umland ebenso wie der Förderung des äußeren, berlinfernen Entwicklungsraumes Brandenburgs. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Umgestaltung der intraregionalen Wirtschaftsbeziehungen Berlins und Brandenburgs von gegenwärtig noch konkurrierenden zu in Zukunft *komplementären* Beziehungen. Aber auch die durch die neuen Informationstechnologien möglich gewordene »Enträumlichung« der Wirtschaft im globalen Netz²⁹ unterstützt eine derartige Entwicklungsrichtung, da sie die Bindung an traditionelle Produktionsstandorte obsolet macht. Der Aufstieg Berlins als europäische Metropole, seine Einbettung in globale Vernetzungen und die Verflechtung mit anderen Metropolenträumen sowie die Ausdehnung des zu betrachtenden Wirtschaftsraumes durch die Osterweiterung der Europäischen Union um Gebiete östlich der Oder und im östlichen Ostseeraum werden dieser Fragestellung in den nächsten Jahren eine völlig neue Dimension und Aktualität verleihen.

Ein Vorankommen in dieser Richtung setzt ein größeres Selbstverständnis Berlin-Brandenburgs als integrierte Region voraus und verlangt eine stärkere Selbstorganisation der Region. Auf der Basis sich vertiefender wirtschaftlicher Integrations- und Verflechtungsbeziehungen wäre die gebietskörperschaftliche und organisatorische Vereinigung zweifellos ein Schritt, der dieser Tendenz nicht nur entsprechen würde, quasi als dessen Krönung, sondern der diese zugleich auch weiter befördern würde.

Einen zentralen Ansatzpunkt für die Ausgestaltung einer auf die Stärkung der Region als Wirtschaftsregion ausgerichtete Entwicklungsstrategie bilden die sogenannte *Gemeinschafts- respektive Kollektivgüter*, sowohl die traditionellen (Verkehrsinfrastruktur, Bildung, Forschung, Kultur etc.) als auch die unter den Begriff »soziales Kapital« subsumierten (Interaktions- und Kommunikationsformen, Netzwerke, Konventionen etc.) Da ihre Inanspruchnahme schon jetzt länderübergreifend erfolgt, ist ihr Ausbau für die Integration Berlin-Brandenburgs unverzichtbar.

Einen besonderen, für die Verhandlung über die Vereinigung beider Länder möglicherweise ausschlaggebenden Punkt stellt die *Finanzlage* Berlins und Brandenburgs dar. Fragen zu den Auswirkungen einer Fusion auf die Länderfinanzen können deshalb nicht ausgeklammert werden. Dabei sollte es aber weniger um die bereits hinreichend thematisierte Problematik gehen, welche Einsparpotentiale bei den Ausgaben entstehen würden, als vielmehr darum, wie sich eine durch die Integration generierte Entwicklung auf die Haushalte der Kommunen in den einzelnen Räumen der Region auswirken würde. Von besonderem Gewicht sind dabei die Effekte, die aus einem Wegfall der gegenwärtigen Konkurrenz beider Länder und ihrer Kommunen um das Steueraufkommen, die Ansiedlung von Unternehmen und die Inanspruchnahme bestimmter Bundes- und EU-Mittel resultierten und die andererseits durch die erhöhte Attraktivität der Region eintreten würden.

29 Vgl. Hans Joachim Kujath: Regionen im globalen Kontext, in: Ders. (Hg.), Strategien der regionalen Stabilisierung, Berlin 1998, S. 16 ff.

Die Bilanz einer Studie des Otto-Stammer-Instituts der Freien Universität Berlin und des Meinungsforschungsinstituts forsa zu der Frage, ob die Berliner und die Brandenburger reif sind für die Länderfusion, fiel verhalten aus: »Unzufriedenheit, systemkritische Potentiale links und rechts, Integrationsgefälle und am Ende Zweifel, ob eine Fusion automatisch die Integration fördern würde.« (Neues Deutschland, 11. Juli 2002)

Da die Chancen für Berlin-Brandenburg als einem verhältnismäßig strukturschwachen, fragmentierten und teilweise deindustrialisierten Raum, sich unter den Bedingungen einer globalisierten und tertiärisierten Ökonomie zu behaupten und als Metropolregion durchzusetzen, durch ein stärkeres Zusammengehen beider Länder verbessern würden, sollte dieses Anliegen politisch energisch unterstützt werden. Je besser es gelingt, den Prozeß der wirtschaftlichen Integration und metropolitanen Entwicklung Berlin-Brandenburgs in den nächsten Jahren forcierend zu gestalten und die damit verbundenen Vorteile für die *gesamte Region* überzeugend zu vermitteln, desto leichter wird es werden, den Vereinigungsprozeß beider Länder durch ihre Fusion schließlich auch politisch zum Abschluß bringen zu können.