ABHANDLUNGEN - ANTHROPOGEOGRAPHIE
INSTITUT FÜR GEOGRAPHISCHE WISSENSCHAFTEN
FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

BAND 64

PETRA OVERWIEN

PLANUNGSBEZOGENES KONFLIKTMANAGEMENT UNTER TRANSFORMATIONSBEDINGUNGEN

Ein empirischer Beitrag zur Erklärung von Suburbanisierungstendenzen in der Stadtregion Berlin

2003 A
22219

BERLIN
2003

DIETRICH REIMER VERLAG GMBH

SUB Göttingen 7
216 031 524

2003 A 22219

ABHANDLUNGEN - ANTHROPOGEOGRAPHIE
INSTITUT FÜR GEOGRAPHISCHE WISSENSCHAFTEN
FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

BAND 64

2003 A 22279

SCHRIFTLEITUNG:

GEORG KLUCZKA

VERANTWORTLICH FÜR DIESEN BAND:

GEORG KLUCZKA

ABHANDLUNGEN - ANTHROPOGEOGRAPHIE
INSTITUT FÜR GEOGRAPHISCHE WISSENSCHAFTEN
FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

BAND 64

PETRA OVERWIEN

PLANUNGSBEZOGENES KONFLIKTMANAGEMENT UNTER TRANSFORMATIONSBEDINGUNGEN

Ein empirischer Beitrag zur Erklärung von
Suburbanisierungstendenzen in der Stadtregion Berlin

BERLIN
2003

DIETRICH REIMER VERLAG GMBH

HERAUSGEBER : G. BRAUN, U. FREITAG, G. KLUCZKA,
K. LENZ, W. SCHARFE, F. SCHOLZ

Institut für Geographische Wissenschaften - Anthropogeographie, Angewandte Geographie
und Kartographie / Abt. für Geographie Nordamerikas im J.F. Kennedy-Institut

Die Deutsche Bibliothek – CIP- Einheitsaufnahme
Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich

ISSN 0940-7685

© 2003 by Dietrich Reimer Verlag GmbH
Zimmerstraße 26-27
D-10969 Berlin

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck verboten

Printed in Germany
ISBN 3-496-02755-X.
D-188

„Wenn ich mit dem Schreiben gut vorankomme, fühle ich mich rundum wohl. Aber leider kostet es mich jeden Morgen erst einmal unglaubliche Überwindung, mich überhaupt an den Schreibtisch zu setzen und anzufangen. Man muß der Wahrheit ins Auge blicken: Schreiben ist die Hölle."

William Styron

Die größte Hürde einer Dissertation liegt zweifellos als mittelschwerer Doppeloxer gleich am Anfang des Parcours: Ist die Frage, ob man ein solches Projekt mit ungewissem Ausgang überhaupt in Angriff nehmen sollte, schlußendlich doch positiv beantwortet, müssen passende Sätze für ein Vorwort, das zu Beginn eines wissenschaftlichen Elaborates nun einmal nicht fehlen darf, gefunden werden.

Mir fehlen an dieser Stelle die richtigen Worte, um all jenen, ohne deren Unterstützung diese Arbeit nie begonnen, geschweige denn beendet worden wäre, in angemessener Form zu danken. Sie ließen mich in vielen vertrauensvollen Gesprächen an ihren Erfahrungen und Einsichten teil haben, verschafften mir Zugang selbst zu vertraulichem Daten- und Informationsmaterial, gaben wertvolle Hinweise auf weitere Quellen und Ansprechpartner oder machten mir immer wieder Mut, mein privates Hobby-Forschungsprojekt in der knapp bemessenen Freizeit jenseits eines Full-Time-Jobs zu Ende zu bringen.

Sie alle hätten es verdient, hier namentlich erwähnt zu werden. Wenn ich darauf den Konventionen zum Trotz verzichte, dann in der Absicht, die zugesicherte Anonymität meiner zahlreichen Gesprächspartner, von deren Insider-Kenntnissen diese Forschungsarbeit im wesentlichen lebt, zu wahren. *Sie* kennen lernen zu dürfen, zählte für mich zu den schönsten Erfahrungen während dieser Zeit.

Ausnehmen von dieser Regel darf ich Herrn Prof. Dr. Georg Kluczka und Herrn Prof. Dr. Hans Böhm, die mir trotz berechtigter Skepsis die Freiheit ließen, einen Wissenschaftskrimi zu schreiben und den zähen Forschungsprozeß stets mit kritisch-wohlwollenden Anregungen begleiteten.

Ich danke Ihnen für Ihr Interesse und Ihre Unterstützung.

Dortmund/Berlin im Juni 2002 Petra Overwien

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 1

2. Geographische Suburbanisierungsforschung: Aus dem Osten nichts Neues? 4

2.1. Zum Forschungsgegenstand 6

2.2. Suburbanisierung in ostdeutschen Stadtregionen als neuartiges Phänomen 9

2.3. Wohnsuburbanisierung in ostdeutschen Stadtregionen als Produkt des raumwirksamen Handelns verschiedener Akteure 12

2.3.1. Wohnstandortentscheidungen privater Haushalte 13
2.3.2. Investitionsentscheidungen von Bauherren 16
2.3.3. Planungsentscheidungen von Kommunen 18
2.3.4. Steuerungseinfluß überörtlicher Planungsträger 22

2.4. Erstes Zwischenfazit: Schlußfolgerungen für das eigene Forschungskonzept 24

3. Institutionelle Transformationsforschung: Kein Thema für die Geographie? 28

3.1. Zum Forschungsgegenstand 29

3.2. Institutionelle Transformation in Ostdeutschland - ein ganz besonderer Fall 33

3.2.1. Institutionelle Transformation im engeren Sinne und personelle Transformation 34
3.2.2. Funktionale Transformation am Beispiel der kommunalen Ebene 38
3.2.3. Normative Transformation am Beispiel des Bauplanungsrechtes 42

3.3. Zweites Zwischenfazit: Schlußfolgerungen für das eigene Forschungskonzept 48

4. Raumbezogene Konfliktforschung: Aus der Geographie nichts Neues? 50

4.1. Zum Forschungsgegenstand 52

4.2. Wegweisende theoretische und empirische Studien 53

4.2.1. Ein Plädoyer für eine raumbezogene Konfliktforschung auf der Meso- und Mikroebene *(OSSENBRÜGGE & SANDNER 1994)* 54

4.2.2. Ein Plädoyer für die Auseinandersetzung mit dem „Alltäglichen Geographie-Machen" *(WERLEN 1995)* 54

4.2.3. Redimensionierung von Baugebieten in suburbanen Gemeinden *(BOT 1992)* 55

4.2.4. Stadtentwicklungsplanung im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung *(BASTEN 1998)* 56

4.2.5. Bausteine für eine Theorie raumbezogenen Handelns *(REUBER 1999)* 58

4.3. Drittes Zwischenfazit: Schlußfolgerungen für das eigene Forschungskonzept 60

5. (Feld-)Forschung unter Transformationsbedingungen: Ein ganz normaler Vorgang? 66

6. Wohnsuburbanisierung in der Stadtregion Berlin seit 1990: Ein überschätztes Phänomen? 72

6.1. Rückblick und Ausblick auf die Entwicklung der Untersuchungsregion 76

6.2. Wohnsuburbanisierung in der Stadtregionen Berlin als Produkt des raumwirksamen Handelns verschiedener Akteure 85

6.2.1. Wohnstandortentscheidungen privater Haushalte 86

6.2.2. Investitionsentscheidungen von Bauherren 93

6.2.3. Planungsentscheidungen von Kommunen 100

6.2.4. Steuerungseinfluß der überörtlichen Planung 106

6.3. Viertes Zwischenfazit: Trotz Planung: Wachstum am falschen (Stand-)Ort 113

7. Institutionelle Transformation in Brandenburg (und Berlin): Ein unterschätztes Phänomen? 116

7.1. Rahmenbedingungen für die Landespolitik und -planung 118

7.2. Institutionelle Transformation in Brandenburg 121

7.2.1. Insitutionelle Transformation im engeren Sinne am Beispiel der Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform 123
7.2.2. Funktionale Transformation 127
7.2.3. Personelle Transformation 129
7.2.4. Normative Transformation am Beispiel der Landesplanung 130

7.3. Der Streit um die gemeinsame Regional- und Landesplanung: Zwei ungleiche Partner finden mühsam zur Kooperation 132

7.3.1. Erste Vorstellungen für eine gemeinsame Landesplanung werden entwickelt und umgesetzt 135
7.3.2. Berlin und Brandenburg bevorzugen unterschiedliche Kooperationsmodelle in der Regionalplanung 136
7.3.3. Das Leitbild der dezentralen Konzentration sorgt nur scheinbar für einen Interessenausgleich 146
7.3.4. Der Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin löst Verteilungskonflikte aus 155
7.3.5. Die gemeinsame Landesplanung droht zu scheitern 158

7.4. Fünftes Zwischenfazit: Ein Konflikt wird ausgehandelt und entfaltet langfristige Wirkungen 164

7.4.1. Ein planungsbezogener Konflikt nimmt seinen Lauf 165
7.4.2. Protagonisten und Antagonisten im Streit um eine gemeinsame überörtliche Planung 168
7.4.3. Ausblick: Kooperation statt Konkurrenz? 174

8. Fallstudie Seeburg: Dorfentwicklung von außen nach innen? 176

8.1. Rahmenbedingungen für die Kommunalpolitik und -planung 179

8.1.1. Ausgangssituation: Lage und Entwicklung der Gemeinde bis 1989 179
8.1.2. Institutionelle Transformation: Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive 184
8.1.3. Ökonomische Transformation: Seeburg als Spekulationsobjekt 186

8.2. Weichenstellende Entscheidungen für die Dorfentwicklung 191

8.2.1. Die Entwicklungsgesellschaft Seeburg (EGS) mbH 191
8.2.2. Erste konzeptionelle Vorstellungen für die Dorfentwicklung 194

8.3. Der Streit um den B-Plan 4: Ein Wohnungsbauvorhaben wird geplant und durchgesetzt 199

8.3.1. Die überörtlichen Planungsbehörden lehnen das Vorhaben ab 200
8.3.2. In der Bürgerschaft formiert sich Widerstand gegen das Projekt 204
8.3.3. Die Gemeindevertretung hält an dem Bauvorhaben fest 207
8.3.4. Die Genehmigung für den B-Plan 4 wird erst versagt und dann doch erteilt 209
8.3.5. Bürger gehen erfolglos gerichtlich gegen den B-Plan 4 vor 211

8.4. Sechstes Zwischenfazit: Ein Konflikt wird ausgehandelt und entfaltet langfristige Wirkungen 215

8.4.1. Ein planungsbezogener Konflikt nimmt seinen Lauf 216
8.4.2. Protagonisten und Antagonisten im Streit um den B-Plan 4 217
8.4.3. Ausblick: Dorfentwicklung von außen nach innen? 231

9. Fallstudie Langerwisch: Dorfentwicklung von innen nach außen? 234

9.1. Rahmenbedingungen für die Kommunalpolitik und -planung 236

9.1.1. Ausgangssituation: Lage und Entwicklung der Gemeinde bis 1989 236
9.1.2. Institutionelle Transformation: Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive 240
9.1.3. Ökonomische Transformation: Langerwisch als Spekulationsobjekt 245

9.2. Weichenstellende Entscheidungen für die Dorfentwicklung 246

9.2.1. Langerwisch als Modellvorhaben für eine städtebauliche Dorferneuerung 247
9.2.2. Erste konzeptionelle Vorstellungen für die Sanierung 252

9.3. Der Streit um die Sanierung: Ein Modellversuch spaltet die Dorfgemeinschaft 255

9.3.1. Die Gemeinde und ihre Berater planen und bauen in einem Dickicht von Vorschriften 258
9.3.2. Die Begeisterung der Bürger für die Sanierung schwindet 261
9.3.3. Nach der Kommunalwahl bestimmen neue Ziele und Berater den Sanierungsprozeß 263
9.3.4. Ein Haushaltsdefizit stellt die Fortsetzung der Sanierung in Frage 265
9.3.5. Neubaugebiete sorgen für Konflikte mit den überörtlichen Planungsträgern 269

9.4. Siebtes Zwischenfazit:
Ein Konflikt wird ausgehandelt und entfaltet langfristige Wirkungen 275

9.4.1. Ein planungsbezogener Konflikt nimmt seinen Lauf 278
9.4.2. Protagonisten und Antagonisten im Streit um die Sanierung 278
9.4.3. Ausblick: Dorfentwicklung von innen nach außen? 282

10. Fazit und Ausblick 286

Verzeichnisse

Abbildungen VI
Tabellen VIII
Abkürzungen X
Literatur XIII

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Themen, Ebenen und Aufbau der Forschungsarbeit 3

Abb. 2: Phasen der Entwicklung von Stadtregionen (idealtypische Darstellung) 8

Abb. 3: Wohnsuburbanisierung aus handlungsorientierter Sicht: Akteure auf dem Wohnungs-, Immobilien- und Grundstücksmarkt 26

Abb. 4: Chronik der wichtigsten Ereignisse in der „Wendezeit" 1989/1990 32

Abb. 5: Transformation des Planungssystems 49

Abb. 6: Das Konzept der dreifachen Subjektivierung und Instrumentalisierung räumlicher Strukturen im Rahmen raumbezogener Konflikte 59

Abb. 7: Ein Phasenmodell für die Analyse von raumbezogenen Konflikten 64

Abb. 8: Grenzen der Stadtregion Berlin vor und nach der Kreisgebietsreform Ende 1993 73

Abb. 9: Berliner Umlandgemeinden nach Größenklassen 1990 und 1998 74

Abb. 10: Bevölkerungsentwicklung in den Teilräumen des Berliner Umlandes 1950-1989 79

Abb. 11: Bevölkerungsentwicklung in den Teilräumen des Berliner Umlandes 1998-2015 84

Abb. 12: Wanderungen in das Berliner Umland 1991-1999 (Saldo) 89

Abb. 13: Bevölkerungsentwicklung in den Teilräumen des Berliner Umlandes 1990-1998 90

Abb. 14: Der Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum (LEP eV) Brandenburg-Berlin (Ausschnitt) 108

Abb. 15: Kreisstruktur in Brandenburg vor und nach der Neugliederung 1993 126

Abb. 16: Planungsregionen in Berlin-Brandenburg 138

Abb. 17: Das Leitbild der dezentralen Konzentration 147

Abb. 18: Strategische Raumbilder aus Brandenburger und Berliner Sicht 153

Abb. 19: Die Fusionsverhandlungen als Bühne für einen Mehr-Ebenen-Konflikt 165

Abb. 20: Verhandlungs- und Konfliktphasen im Überblick 166

Abb. 21: Ein Konflikt nimmt seinen Lauf 166

Abb. 22: Transformation des Planungssystems in Brandenburg (und Berlin) 173

Abb. 23: Bevölkerungsentwicklung von Seeburg 1990-1998 176

Abb. 24: Großräumige Lage der Untersuchungsgemeinde Seeburg 180

Abb. 25: Flächennutzung in der Gemeinde Seeburg 1989/90 181

Abb. 26: Luftbild der Gemeinde Seeburg 183

Abb. 27: Amt Fahrland und Umgebung 185

Abb. 28: Bauleitpläne und Bauprojekte in Seeburg (Stand: Mitte 1998) 188

Abb. 29: Die Entwicklungsgesellschaft Seeburg 1991 192
Abb. 30: Der B-Plan 4: Chronik des Planungsverfahrens 201
Abb. 31: Planungs- und Konfliktphasen im Überblick 217
Abb. 32: Ein Konflikt nimmt seinen Lauf 218
Abb. 33: Ziele und Strategien der Akteure im Streit um den B-Plan 4 221
Abb. 34: Bevölkerungsentwicklung von Langerwisch 1990-1998 234
Abb. 35: Großräumige Lage der Untersuchungsgemeinde Langerwisch 237
Abb. 36: Luftbild der Gemeinde Langerwisch 238
Abb. 37: Amt Michendorf und Umgebung 242
Abb. 38: Verfügbare (= kassenwirksame) und ausgezahlte Fördermittel für die Sanierung in Langerwisch 1991-1996 251
Abb. 39: Das Sanierungsgebiet in Langerwisch 254
Abb. 40: Die Sanierung: Chronik des Verfahrens 257
Abb. 41: Neue Wohnbaugebiete in Langerwisch (Stand: Mitte 1998) 270
Abb. 42: Sanierungs- und Konfliktphasen im Überblick 276
Abb. 43: Ein Konflikt nimmt seinen Lauf 276
Abb. 44: Ziele und Strategien der Akteure im Streit um die Sanierung 279
Abb. 45: Zentrale Konfliktkonstellationen in den Untersuchungsgemeinden aus der Sicht der Gemeindevertretungen 288

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Hemmende bzw. fördernde Faktoren für die Entwicklung der Kommunen in ostdeutschen Stadtregionen 12

Tab. 2: Hauptgründe und -argumente für die Wohnstandortwahl im suburbanen Raum 14

Tab. 3: Entwicklungsstrategien von Kommunen im suburbanen Raum 19

Tab. 4: Varianten der Transformation staatlicher Systeme 30

Tab. 5: Die Kommunen im institutionellen Transformationsprozeß 40

Tab. 6: Einwohner in der Stadtregion Berlin 1950-1990 77

Tab. 7: Veränderung der Einwohnerzahl in der Stadtregion Berlin 1950-1990 77

Tab. 8: Erwartungen zur demographischen Entwicklung in der Stadtregion Berlin bis 2010 82

Tab. 9: Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung in der Stadtregion Berlin 1998-2015 83

Tab. 10: Bevölkerungsentwicklung in der Stadtregion Berlin 1990-1998 87

Tab. 11: Bevölkerungsveränderungen in der Stadtregion Berlin 1991-1998 87

Tab. 12: Wanderungen zwischen Kernstadt und Umland 1991-1998 88

Tab. 13: Wanderungen von Berlinern innerhalb der Stadtregion 1991-1998 88

Tab. 14: Fertiggestellte Wohnungen in der Stadtregion Berlin 1991-1998 94

Tab. 15: Ausweisung von Wohnbauflächen (ha) in verbindlichen Bauleitplänen 1990-1999 103

Tab. 16: Potentiale für den Wohnungsbau auf Wohnbauflächen in verbindlichen Bauleitplänen (in WE) 105

Tab. 17: Wohnbauflächen nach Gemeindetypen im Berliner Umland 1990-1999 110

Tab. 18: Tatsächliche und landesplanerisch erwünschte Entwicklung der Berliner Umlandgemeinden 111

Tab. 19: Typ 3-Gemeinden mit mehr als 100 % Bevölkerungszuwachs 1990-1998 112

Tab. 20: Institutionelle Transformation im engeren Sinne auf der Gemeinde- und Kreisebene in Brandenburg 1990-1993 122

Tab. 21: Chronik der Landesplanung in Brandenburg und Berlin (Auszug) 133

Tab. 22: Planungsaufgaben in verschiedenen Teilräumen von Berlin und Brandenburg 148

Tab. 23: Entwicklungsstrategien der Gemeindevertretung und der Bürgerinitiative Seeburg .. 228

Tab. 24: Planungsvorgaben im Vergleich zur realen Entwicklung der Gemeinde Seeburg 232

Tab. 25: Bewilligte Fördermittel für die Sanierung in Langerwisch 1991-2000 (in DM) 250

Tab. 26: Kassenwirksame Fördermittel für die Sanierung in Langerwisch 1991-1996 (in DM) 250

Tab. 27: Die Gemeinde saniert als Bauherrin ein Gebäude - ein fiktives Rechenbeispiel 266

Tab. 28: Entwicklungsrahmen für die Gemeinde Langerwisch bis 2010 aus der Sicht verschiedener Planungsträger 283

Tab. 29: Potentieller Entwicklungsrahmen für die Gemeinde Langerwisch bis 2010 284

Tab. 30: Entwicklungsstrategien der Untersuchungsgemeinden im Vergleich 287

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-MaßnG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz
BauZVO	Bauplanungs- und Zulassungsverordnung
Bbg.	Brandenburg(isches)
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BI	Bürgerinitiative
B-Plan	Bebauungsplan
ca.	circa
EGS	Entwicklungsgesellschaft Seeburg (mbH)
EFH	Einfamilienhaus
eV / eVr	engerer Verflechtungsraum (Berlin-Brandenburg)
EW	Einwohner
F-Plan	Flächennutzungsplan
FN	Fußnote
GBl.	Gesetzblatt
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GL	Gemeinsame Landesplanungsabteilung (der Länder Berlin und Brandenburg)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GV	Gemeindevertretung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
ha	Hektar
HF	Havelland-Fläming
Hg.	Herausgeber
HWB	Handwörterbuch (der Raumordnung)

i.d.F.	in der Fassung
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik
InvWoBaulG	Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz
ISW	Institut für Stadtentwicklung und Wohnen (des Landes Brandenburg)
i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
KEK	Kreisentwicklungskonzept
KG	Kommanditgesellschaft
KSPW	Kommission für die Untersuchung des sozialen und politischen Wandels in Ostdeutschland e.V.
LBBW	Landesamt für Bauwesen, Bautechnik und Wohnen (des Landes Brandenburg)
LBS	Landesbausparkasse
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik
LEP	Landesentwicklungsplan
LEP eV	Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum
LEPro	Landesentwicklungsprogramm
LPG	landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LPlG	Landesplanungsgesetz
LSG	Landschaftsschutzgebiet
LSP	Landschaftsplan
LUA	Landesumweltamt
MD	Dorfgebiet (laut BauNVO)
MFH	Mehrfamilienhaus
MI	Mischgebiet (laut BauNVO)
MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (des Landes Brandenburg)
MUNR	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (des Landes Brandenburg)
NatSchG	Naturschutzgesetz
NSG	Naturschutzgebiet
o.A.	ohne Autor
OEK	Ortsentwicklungskonzept
OT	Ortsteil
OVG	Oberverwaltungsgericht
PPP	Public-Private-Partnership
qkm	Quadratkilometer
qm	Quadratmeter

ROB	Raumordnungsbericht (der Bundesregierung)
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverfahren
RPG	regionale Planungsgemeinschaft
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
StaLa	Statistisches Landesamt (Berlin)
Tab.	Tabelle
TÖB	Träger öffentlicher Belange
TOP	Tagesordnungspunkt
u.a.	und andere
V&E-Plan	Vorhaben- und Erschließungsplan
VEG	Volkseigenes Gut
VerwG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VLPlG	Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm (Brandenburg)
VU	vorbereitende Untersuchung(en)
WA	allgemeines Wohngebiet (laut BauNVO)
WE	Wohneinheit(en)
WoBauErlG	Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz
WR	reines Wohngebiet (laut BauNVO)
ZFH	Zweifamilienhaus
z.B.	zum Beispiel

1. Einleitung

„Blühende Landschaften" versprach Bundeskanzler Helmut Kohl den Bürgern Ostdeutschlands anläßlich der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990. Unmittelbar darauf kam der „Aufbau Ost" geradezu lawinenartig in Gang und manifestierte sich in zahlreichen Bauprojekten, die buchstäblich „auf der grünen Wiese" entstanden. Auch vor der Stadtgrenze Berlins wuchsen in den vergangenen zehn Jahren zahlreiche Dörfer über ihre alten Siedlungskerne hinaus.

Planungsexperten aus Berlin und Brandenburg sahen diese Entwicklung sehr wohl voraus. Um die Gefahr einer Suburbanisierung zu bannen, legten sie bereits im Mai 1990 das erste Konzept für den Schutz wertvoller Freiräume in der Hauptstadtregion vor. Demnach sollte sich die Ausweisung neuer Baugebiete auf jene Umlandgemeinden beschränken, die dafür aufgrund ihrer Lage und Größe besonders geeignet erschienen.

Trotz dieses Problembewußtseins und klarer Vorstellungen für die Siedlungsentwicklung in der Stadtregion entstand innerhalb weniger Jahre „ein erheblicher Flurschaden im Berliner Vorgarten". Medienberichte warnten schon im Frühjahr 1990 vor Heerscharen von „Goldgräbern", die „in diesen schwierigen Umbruchzeiten unter Ausnutzung mehr oder weniger rechtsfreier Räume nach Wild-Ost-Manier" im märkischen Sand schürften. Sie verurteilten angeblich jeden „mühsamen Versuch" der Territorialplaner, den drohenden „Wildwuchs" der Bauprojekte in den Berliner Umlandgemeinden einzudämmen, zum Scheitern. Trotzdem warf die Presse den Landesplanern aus Berlin und Brandenburg fünf Jahre später massive „Versäumnisse" vor, weil sie das Entstehen eines „Speckgürtels" nicht verhindert hatten.[1]

Die vorliegende Arbeit sucht mit Hilfe qualitativ-interpretierender Methoden nach Antworten auf die Frage, wie und warum es kleinen dörflichen Gemeinden im Berliner Umland nach der politischen Wende gelang, entgegen den Vorstellungen der überörtlichen Planungsträger größere Wohnungsbauprojekte zu realisieren. Sie geht dabei von folgenden grundlegenden Annahmen aus:

- Jede Entscheidung für oder gegen ein neues Wohngebiet in den suburbanen Gemeinden wirkt sich auf die Entwicklung einer Stadtregion insgesamt aus.
- Spezifische Entwicklungspfade von Stadtregionen im allgemeinen und den suburbanen Gemeinden im besonderen lassen sich nicht nur auf exogene Einflußfaktoren zurückführen und daher durch systemtheoretische Ansätze alleine nicht befriedigend erklären.

---

[1] Weis, O. J.: „Die Goldgräber schürfen schon im märkischen Sand - von Golfplätzen, Baumärkten, Hotels und dem mühsamen Versuch, den Wildwuchs im Berliner Umland einzudämmen." Frankfurter Rundschau vom 28.04.1990; Tiede, P.: „Flurschaden im Berliner Vorgarten." Märkische Allgemeine Zeitung vom 21.04.1995

- Den Berliner Umlandgemeinden stand in den ersten Jahren nach dem Fall der Mauer ein sehr großer Spielraum für die Bauleitplanung zur Verfügung, der eine Suburbanisierung begünstigte.
- Ein endogenes Steuerungsdefizit beeinträchtigte in dieser Zeit die Durchsetzung von landes- und regionalplanerischen Zielen und Konzepten gegenüber sehr wachstumsfreudigen kleinen Kommunen.

Als Monopolisten bei der Beschaffung von Baurechten bestimmen die Kommunen das lokale Angebot an verfügbaren Bauflächen maßgeblich. Die Neuausweisung größerer Baugebiete setzt in der Regel entsprechende politische Entscheidungen und planerische Aktivitäten voraus, auf die viele Gruppen von Akteuren mit unterschiedlichen Zielen und Mitteln Einfluß nehmen. Dennoch existieren bisher kaum deutschsprachige Forschungsarbeiten, die solche Prozesse im Hinblick auf ihre Bedeutung für Suburbanisierungsphänomene untersuchen.[2] Ferner blenden anthropogeographische Studien über die Entwicklung von Stadtregionen in Ostdeutschland den institutionellen Transformationsprozeß während der ersten Nachwendejahre als Erklärungsansatz weitgehend aus. Dabei spielt dieser Aspekt eine zentrale Rolle, um die Chancen der Landes- und Regionalplanung, erfolgreich gegen Baupläne von Investoren und Kommunen vorzugehen, zu beurteilen. Schließlich entscheiden im Konfliktfall die Machtmittel und das Verhandlungsgeschick der beteiligten Akteure darüber, wessen Interessen sich im Ergebnis durchsetzen.

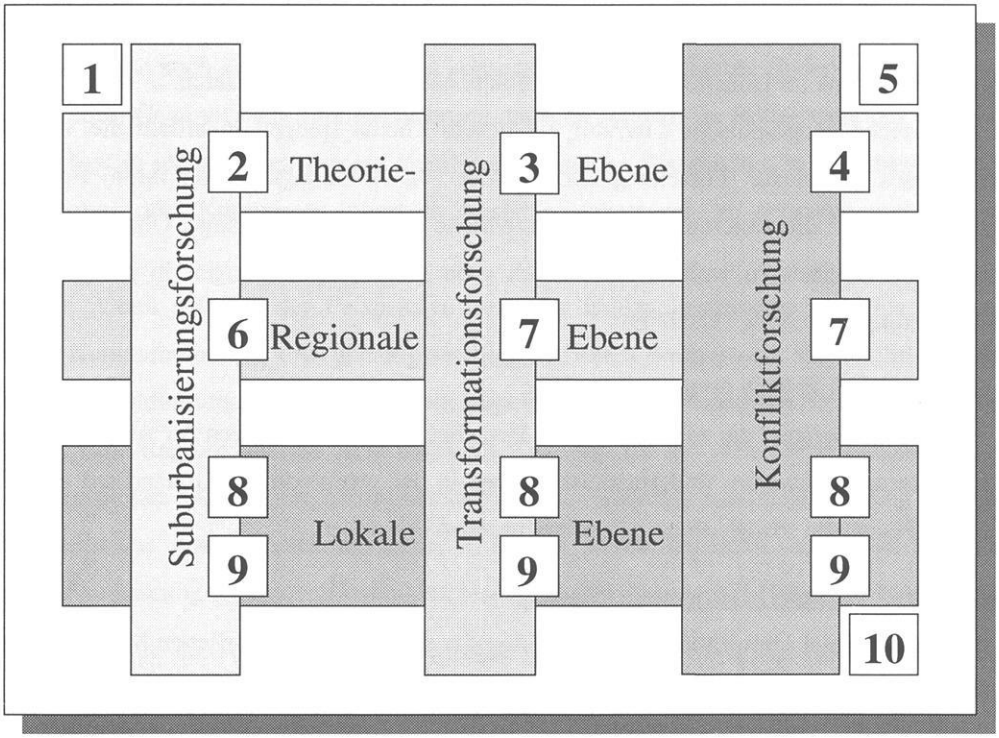
Diese stark empirisch ausgerichtete Arbeit forscht daher aus einer akteurs- und prozeßorientierten Sicht auf mehreren sachlichen und räumlichen Ebenen nach den Ursachen von demographischen Suburbanisierungstendenzen in der Stadtregion Berlin seit 1990 (vgl. Abb. 1). Um die wesentlichen Rahmenbedingungen, Interessen und Handlungsstrategien der Hauptakteure im Suburbanisierungsprozeß aufzuzeigen, steht die beispielhafte Analyse der Entstehung und des Managements von planungsbezogenen Konflikten im Vordergrund. Das Verhältnis von kommunalen und privaten Akteuren wird dabei ebenso beleuchtet wie das Verhältnis von kommunalen und staatlichen Planungsträgern.

Ein solches Anliegen setzt die ergebnisoffene Suche nach multikausalen Zusammenhängen und Erklärungsansätzen voraus. Damit ist zwangsläufig ein Blick über den Tellerrand geographischer Forschung hinaus verbunden. Die theoretische Spurensuche nach ersten Antworten auf die komplexe Fragestellung fußt deswegen auf einem „Patchwork-Ansatz", der Erkenntnisse aus einigen

[2] ausgenommen z.B. BOT 1992 mit Beispielen aus der Schweiz; ARING u.a. 1996 mit Beispielen aus Deutschland

Nachbardisziplinen, insbesondere den Politik- und Verwaltungswissenschaften, einbezieht. Wegweisende Studien aus der Suburbanisierungs-, Transformations- und Konfliktforschung dienen dabei als Grundlage, um Thesen und Instrumente für die eigenen empirischen Studien zu entwickeln (Kap. 2 bis 4). Daran schließt sich eine Methodendiskussion unter besonderer Berücksichtigung ethischer Gesichtspunkte bei der Feldforschung unter Transformationsbedingungen an (Kap. 5).

Abb. 1: Themen, Ebenen und Aufbau der Forschungsarbeit



Entwurf & Grafik: P. Overwien

Ausgehend von den bisher erkennbaren Suburbanisierungstendenzen in der Untersuchungsregion wird dann das Verhältnis von überörtlichen und örtlichen Planungsträgern vor dem Hintergrund der rechtlich-administrativen Transformation näher beleuchtet (Kap. 6 und 7). Zwei Fallstudien zeigen anschließend auf, welche Spielräume kleinen Gemeinden im Berliner Umland für die Umsetzung einer wachstumsorientierten Politik in der Nachwendezeit zur Verfügung standen. Anhand der jeweiligen Schlüsselprojekte für die Kommunalplanung wird exemplarisch die Entwicklung planungsbezogener Interessenkonflikte dokumentiert und reinterpretiert (Kap. 8 und 9). Eine Zusammenfassung und Bewertung der empirischen Ergebnisse unter Rückgriff auf das theoretisch fundierte Forschungskonzept schließt die Arbeit ab (Kap. 10), die als Plädoyer für eine stärker intra- wie interdisziplinär ausgerichtete Forschung zu verstehen ist.

2. Geographische Suburbanisierungsforschung: Aus dem Osten nichts Neues?

Das flächenhafte Wachstum der Städte in den umliegenden, meist ländlich geprägten Raum beschäftigt die geographische Forschung seit rund 30 Jahren. Durch Regionalanalysen versuchten diverse Autoren, dieses interessante Phänomen der Raumentwicklung mit Hilfe quantitativer Methoden zu begreifen. Zur Entwicklung der westdeutschen Stadtregionen liegen entsprechende Studien bereits seit einiger Zeit vor.[3] Inzwischen sind aber auch Arbeiten erschienen, die Suburbanisierungsphänomene im Umland ostdeutscher Städte beschreiben und erklären.[4]

Die umfangreiche geographische Literatur zu diesem Thema spiegelt inhaltlich die vielfältigen Facetten dieses komplexen Forschungsfeldes wider.[5] In Abhängigkeit von ihrem Forschungsschwerpunkt wählen die Autoren dazu unterschiedliche theoretische Zugänge. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen, lassen sich grob vier Hauptrichtungen in der empirischen Suburbanisierungsforschung skizzieren:

(1) ökonomisch-fiskalisch orientierte Studien:
welche zum Beispiel die wirtschaftlichen Ursachen und Konsequenzen der Abwanderung von Bevölkerung, Gewerbe- und Handelsbetrieben in das großstadtnahe Umland auf die öffentlichen Haushalte sowie Infrastruktureinrichtungen ergründen,

(2) ökologisch-verkehrlich orientierte Studien:
die zum Beispiel Umweltbelastungen infolge der steigenden verkehrlichen Mobilität und des Siedlungsflächenverbrauchs im Zuge der Suburbanisierung thematisieren,

(3) demographisch-sozialökologisch orientierte Studien:
die sich zum Beispiel der Erforschung von Segregationsprozessen in einer Stadtregion widmen und dazu unter anderem auf die Analyse von Wanderungsströmen und -motiven verschiedener sozialer Gruppen zurückgreifen, sowie

---

[3] z.B. GANS 1991 zum Hamburger Raum; SCHWANZER 1987 zur Region Frankfurt; HERDEN 1989 zum Rhein-Neckar-Raum; GLÄSSER & VOSSEN 1988 zum Kölner Raum; KLAUS-STÖHNER 1992 zur Rhein-Main-Region; GOEDECKE 1991, PAESLER 1992 und KAGERMEIER 1994 zur Region München; vergleichende Studien finden sich z.B. bei STREIT & HAASIS 1990 und ARING u.a. 1996

[4] z.B. WIEST 1993, BRAUSE & GRUNDMANN 1994, HERFERT 1994, BREUSTE & KABISCH 1996 zur Region Halle-Leipzig; WIRTH 1992, DANIELZYK / MÜLLER / SCHMIDT 1997 zur Region Dresden; OTT 1997 zur Region Erfurt; DÜSTERWALD u.a. 1994, SCHULZ & VOGENAUER 1996, LEINE-WEBER / PAPROTH / WILKES 1995, ARING u.a. 1996, BAUER 1997 und NUISSL 1999 zur Region Berlin; vergleichend HERFERT 1996

[5] vgl. dazu BURDACK & HERFERT 1998 : 26 ff.

(4) angewandt-planungsorientierte Studien:
welche zum Beispiel Konzepte und Instrumente für die Steuerung der Suburbanisierung auf lokaler wie regionaler Ebene entwickeln und evaluieren oder auch kooperative Planungsansätze diskutieren.

Suburbanisierungsforschung ist bis heute in erster Linie Stadtentwicklungsforschung. Sie konzentriert sich hauptsächlich auf die Probleme der Großstädte, in denen sich die negativen Folgen dieses räumlichen Dekonzentrationsprozesses in kumulativer Form zeigen. Das Umland, für das Wissenschaftler bis heute noch keine adäquate und konsensfähige Bezeichnung finden konnten,[6] steht als (vermeintlicher) Gewinner der Suburbanisierung dagegen seltener im Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Erst in jüngster Zeit mehren sich Studien, welche Disparitäten in der Entwicklung einzelner Sektoren oder Kommunen innerhalb dieser Raumkategorie zu erkennen und zu erklären versuchen.[7]

Auch diese Arbeit soll aus der Perspektive einzelner Umlandgemeinden, die eine wachstumsorientierte Kommunalpolitik und -planung verfolg(t)en, einen Beitrag zum Verständnis der Suburbanisierung in ostdeutschen Stadtregionen im allgemeinen und der Stadtregion Berlin im besonderen leisten. Eine Regionalanalyse dient dabei als Plattform für die vertiefende Untersuchung von zwei Fallbeispielen. Um bisherige Erkenntnisse aus der Suburbanisierungsforschung als Inspirationsquelle für das eigene Forschungsdesign zu nutzen, werden zunächst empirische Befunde zur Wohnsuburbanisierung zusammenfassend vorgestellt. Dabei stehen zwei Fragen im Vordergrund:

- Zeichnet sich die (Wohn-)Suburbanisierung in Ostdeutschland gegenüber Westdeutschland durch spezifische Merkmale und räumliche Muster aus?
- Welchen Einfluß besitzen die Transformation des staatlichen Systems und das Handeln von Akteuren, also exogene bzw. endogene Einflußfaktoren, auf die (Wohn-)Suburbanisierung in ostdeutschen Stadtregionen?

Ausgehend von grundlegenden Begriffen und allgemeinen Erkenntnissen (Kap. 2.1) stellt das folgende Kapitel den Stand der geographischen Suburbanisierungsforschung in bezug auf die ostdeutschen Stadtregionen einerseits (Kap. 2.2) und die handelnden Akteure andererseits (Kap. 2.3) dar, um daraus Rückschlüsse für das weitere Vorgehen zu ziehen (Kap. 2.4).

---

[6] Gabriele SCHWARZ sprach bereits 1966[3] von „Siedlungen zwischen Stadt und Land" (S. 255 ff.), SIEVERTS prägte 1997 den Begriff „Zwischenstadt".

[7] siehe z.B. BURDACK & HERFERT 1998, die sich vor allem für funktionale Spezialisierungen und die Entstehung neuer Zentren im suburbanen Raum interessieren

2.1. Zum Forschungsgegenstand

Die geographische Suburbanisierungsforschung zeichnet sich durch eine erhebliche inhaltliche Bandbreite aus. Dafür ist nicht nur der vielschichtige Untersuchungsgegenstand verantwortlich, sondern auch ein fehlender Grundkonsens über die zentralen Forschungsfragen sowie die wichtigsten Fachtermini. Alle einschlägigen Studien setzen sich daher zwangsläufig mit den zahlreichen räumlichen und sachlichen Operationalisierungsmöglichkeiten in diesem interessanten Themenfeld auseinander.

Die Verständigungsschwierigkeiten unter den Suburbanisierungsforschern beginnen bereits bei der Benennung und Abgrenzung des Untersuchungsgebietes. Bezeichnungen wie „metropolitanes Gebiet", „Stadtregion", „Verdichtungsraum" oder „Agglomeration" sind gebräuchlich, sie werden jedoch von einigen Autoren (teilweise) synonym verwendet, während andere darin gewichtige Unterschiede sehen.[8] Immerhin sind sich die Forscher insofern einig, als das ihr Untersuchungsgebiet aus (mindestens) einer Großstadt („Kernstadt") und einem daran angrenzenden „Umland" mit mehreren Gemeinden besteht.[9]

Angesichts dieser vagen Definition stellt sich im Rahmen aller einschlägigen Studien das Problem, die inneren und äußeren Grenzen einer Stadtregion bzw. ihrer Teilräume näher zu bestimmen. Die Orientierung an administrativen Grenzen führt zwar inhaltlich zu unbefriedigenden Ergebnissen,[10] läßt sich aber aus statistischen Gründen nicht umgehen. Die „Kernstadt" anhand ihrer administrativen Grenze zu definieren, bietet sich zumindest in monozentrischen Untersuchungsregionen als pragmatische Lösung an. Das daran angrenzende Umland von den benachbarten (ländlichen) Regionen abzugrenzen, erweist sich dagegen als deutlich schwieriger, so daß sich einige Arbeiten ausschließlich diesem Problem widmen. Da für eine Untersuchungsregion meistens mehrere wissenschaftliche und amtliche Abgrenzungen vorliegen, die nicht deckungsgleich sind und darüber hinaus im Laufe der Zeit Veränderungen - z.B. durch administrative Gebietsreformen - unterliegen, ist eine vergleichende Suburbanisierungsforschung nur mit erheblichen Einschränkungen möglich.[11]

---

[8] zu den Begriffen „Stadtregion", „Verdichtungsraum" und „Agglomeration" siehe GAEBE 1987 : 45 f. und 185 f.; HOFMEISTER 1994[6] : 82 ff. sowie AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG 1995 : 915 und 1006 ff.; FRIEDRICHS 1995 : 99 verwendet den Oberbegriff „metropolitanes Gebiet"

[9] so GAEBE 1987 : 46 und FRIEDRICHS 1995 : 100

[10] vgl. FRIEDRICHS 1995 : 99

[11] vgl. GAEBE 1987 : 47 ff. und 192; FRIEDRICHS 1995 : 100; in einigen Studien über die Stadtregion Berlin finden sich statistische Zeitreihen, die auf unterschiedlichen räumlichen Abgrenzungen basieren; vgl. dazu u.a. HARTMANN & HERTEN 1996 : 370, FN 2; auch im Raumordnungsbericht 1993 finden sich mehrere Abgrenzungsvarianten, vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU 1994 (a) : 11 ff., 21 und 91 ff.

Weil es nicht Ziel der vorliegenden Arbeit ist, einen konzeptionellen Beitrag zur Lösung dieser Fragen zu leisten, kann an dieser Stelle auf eine vertiefende Diskussion der vielfältigen terminologischen und methodischen Probleme verzichtet werden. Wenn im folgenden also von einer Stadtregion die Rede ist, handelt es sich im Sinne eines sehr pragmatischen Begriffsverständnisses um einen administrativ abgrenzbaren Raum mit (mindestens) einer Großstadt und mehreren Kommunen im angrenzenden Umland.[12]

Ebenso wenig wie auf eine allgemeingültige Bezeichnung und räumliche Abgrenzung der Untersuchungsgebiete kann sich die Forschung auf eine allseits anerkannte Definition des Suburbanisierungsbegriffs stützen.[13] Ein Blick in die einschlägige Literatur zeigt, daß es dennoch in Deutschland einen gewissen Konsens darüber gibt, wie dieser Begriff im Grundsatz zu verstehen ist.

FRIEDRICHS & ROHR beschrieben die Suburbanisierung Mitte der 70er Jahre als „Verlagerung von Nutzungen und Bevölkerung aus der Kernstadt, dem ländlichen Raum oder anderen metropolitanen Gebieten in das städtische Umland bei gleichzeitiger Reorganisation der Verteilung von Nutzungen und Bevölkerung in der gesamten Fläche des metropolitanen Gebietes".[14] Da alle einschlägigen Studien und neuere Definitionsversuche[15] im Kern darauf zurückgehen, diente diese Charakterisierung der geographischen und soziologischen Suburbanisierungsforschung gleichermaßen als Wegweiser.

GAEBE, der die Suburbanisierung analog zu *FRIEDRICHS & ROHR* als „intraregionale Dekonzentration von Nutzungen und Bevölkerung" versteht, fand ein Kriterium, um den Beginn der Suburbanisierung unter Berücksichtigung der funktionalen Reorganisation innerhalb einer Stadtregion statistisch nachzuweisen. Demnach setzt eine Suburbanisierung erst dann ein, wenn sich „der Wachstumsschwerpunkt von der Kernstadt ins Umland verlagert". Nach Auffassung von *FRIEDRICHS* müssen die damit verbundenen „Verlagerungen bzw. Neugründungen im suburbanen Raum nicht zu Lasten der Kernstadt gehen".[16]

---

[12] Die Begriffe „Umland", „suburbaner Raum" und „Umlandgemeinden" werden im folgenden synonym verwendet; zur Abgrenzung der „Stadtregion Berlin" als Untersuchungsgebiet siehe Kap. 6.

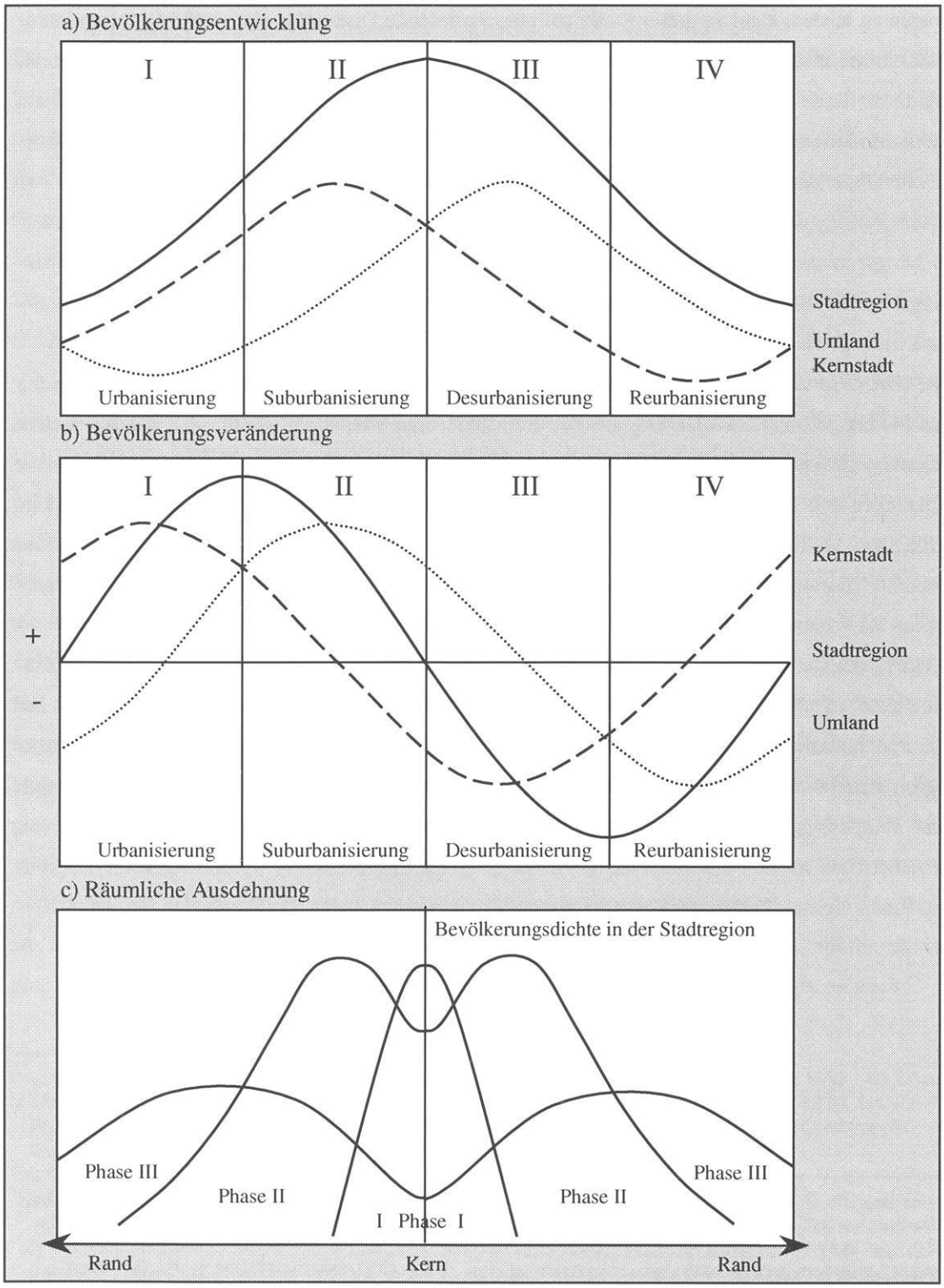
[13] GAEBE 1987 : 45 f.; KAGERMEIER 1994 : 302

[14] FRIEDRICHS & ROHR 1975 : 30

[15] z.B. PAESLER 1992 : 35 oder jüngst TÖNNIES 1999 : 23

[16] FRIEDRICHS 1995 : 99; GAEBE 1987 : 46

Abb. 2: Phasen der Entwicklung von Stadtregionen (idealtypische Darstellung)



Quelle: GAEBE 1987 : 160 und 175 nach BERG u.a. 1982, verändert

Neuere Arbeiten interpretieren die Suburbanisierung als spezifische Phase in der zyklischen Entwicklung von Stadtregionen, die nach dem Modell von van den *BERG u.a.* 1982 auf die Urbanisierungsphase folgt (vgl. Abb. 2). Charakteristisch für die Suburbanisierungsphase ist demnach, daß die Stadtregion insgesamt wächst, das Umland gegenüber der Kernstadt aber absolut oder zumindest relativ gesehen in bezug auf einzelne Funktionen stärker an Bedeutung gewinnt.[17] Indikatoren für den damit verbundenen räumlichen Dekonzentrationsprozeß sind z.B. ein Zuwachs an Wohnbevölkerung bzw. Wohnungen, Beschäftigten bzw. Arbeitsstätten und Siedlungsfläche in den Umlandgemeinden.[18] Einige Autoren unterscheiden zwischen einer „Suburbanisierung im engeren Sinne", die durch intraregionale bzw. kleinräumige Verlagerungen aus der Kernstadt in das Umland zustande kommt, und einer „Suburbanisierung im weiteren Sinne", die durch interregionale bzw. großräumige Verlagerungen bedingt ist.[19] Intraregionale Verlagerungen gelten als Motor für die Suburbanisierung, die durch interregionale Austauschprozesse verstärkt werden kann.[20]

2.2. Suburbanisierung in ostdeutschen Stadtregionen als neuartiges Phänomen

Im Gegensatz zu den westdeutschen Bundesländern, in denen die Suburbanisierung seit den 60er Jahren ein wohlbekanntes und in Fachkreisen viel diskutiertes Phänomen darstellt, blieben vergleichbare Prozesse in Ostdeutschland bis 1990 aus. Die DDR-Regierung bevorzugte eine kompakte Siedlungspolitik, welche „die ‚führende Rolle der Stadt' betonte und sowohl die industrielle Entwicklung in den Städten als auch die Konzentration der Bevölkerung auf die Städte durch den Bau großer randstädtischer Wohngebiete besonders förderte".[21] Eine kompakte Siedlungsentwicklung „sicherte unter planwirtschaftlichen Verhältnissen die höchste Effizienz der aufgewendeten Investitionen und die geringsten zusätzlichen Infrastrukturerschließungen".[22] Deswegen verzeichneten die ostdeutschen Großstädte mit wenigen Ausnahmen bis weit in die 80er Jahre hinein enorme Bevölkerungsgewinne nicht nur aus den ländlichen Regionen, sondern auch aus ihrem

---

[17] FRIEDRICHS & ROHR 1975 : 28; anders GAEBE 1987 : 162, der in bezug auf die Bevölkerungsentwicklung von einem relativen und absoluten Bedeutungsgewinn des suburbanen Raumes ausgeht

[18] vgl. FRIEDRICHS 1978 : 21; FRIEDRICHS 1995 : 35; SCHWANZER 1987 : 26 f.

[19] so z.B. SCHWANZER 1987 : 28 f.; BÄHR / JENTSCH / KULS 1992 : 783 f.; DÜSTERWALD u.a. 1994 : 119

[20] so z.B. BUCHER & KOCKS 1987 : 689 f.; KAGERMEIER 1994 : 302; HERFERT 1996 : 32

[21] HENCKEL u.a. 1993 : 100

[22] BREUSTE & KABISCH 1996 : 221

Umland.[23] Der rund 40 Jahre andauernde Urbanisierungsprozeß schuf eine markante räumliche Grenze zwischen den Großstädten und ihren ländlichen Umlandgemeinden, die bis heute deutlich wahrnehmbar ist.

Dennoch gab es bereits in der DDR-Zeit erste Vorboten für eine Suburbanisierung.[24] Nach Aufhebung des Verbotes für den sogenannten individuellen Wohnungsbau 1971 entstanden am Rand und im Umland der Städte neue Bungalowsiedlungen mit Eigenheimen oder Wochenend- und Ferienhäusern.[25] Der private Eigenheimbau, der als Motor für die Suburbanisierung in Westdeutschland gilt, blieb allerdings weiterhin stark reglementiert und erreichte in der DDR nur eine unbedeutende Größenordnung.[26] Im Ergebnis führte diese Bautätigkeit wohl in einzelnen Kommunen, nicht jedoch im gesamten Umland zu einer fast flächendeckenden Zersiedlung. Daher blieb „die vor 1945 entstandene Siedlungsstruktur [...] während der DDR-Zeit weitestgehend unverändert erhalten".[27]

So bestanden 1990 potentiell günstige Voraussetzungen für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung in den ostdeutschen Stadtregionen.[28] Die optimistischen Hoffnungen mancher Experten aus Politik, Planung und Wissenschaft, daß sich die aus Westdeutschland hinreichend bekannten und vielfach beklagten negativen Begleiterscheinungen der Suburbanisierung hier nicht einstellen mögen, zerstoben allerdings schnell. Scharen von Investoren vor allem aus Westdeutschland sondierten schon in den ersten Monaten nach dem Fall der Mauer das Terrain und gaben Anlaß zu der Annahme, die Suburbanisierung in Ostdeutschland könnte rasch eine beachtliche Intensität und Geschwindigkeit erreichen.[29]

Erste Studien über die Entwicklung ostdeutscher Stadtregionen seit 1990 zeigen, daß hier keineswegs nur mit einer gewissen zeitlichen Verschiebung ein Prozeß nachvollzogen wird, der im Hinblick auf die Ursachen, Akteure und räumlichen Auswirkungen dem aus Westdeutschland bekannten Phänomen wie eine Blaupause gleicht. Diesen Prozeß als „nachholende Suburbanisierung" zu charakterisieren, greift zu kurz, denn trotz mancher Gemeinsamkeiten zeichnet sich die Entwick-

---

[23] vgl. HENCKEL u.a. 1993 : 105; FELDERER & ZIMMERMANN-SCHWIER 1993 : 96 ff.

[24] so HERFERT 1994 : 10 für die Großstadtregionen Sachsens; DÜSTERWALD u.a. 1994 : 121 f. für Berlin (Ost)

[25] vgl. FELDERER & ZIMMERMANN-SCHWIER 1993 : 98 f.; BURDACK & HERFERT 1998 : 40

[26] so HÄUSSERMANN 1996 : 15; DÜSTERWALD u.a. 1994 : 121, beziffern den Anteil auf 7-13 % pro Jahr bezogen auf alle errichteten Neubauwohnungen; HERFERT 1994 : 10 gibt für die 80er Jahre den Wert von 10 % an

[27] DÜSTERWALD u.a. 1994 : 122

[28] vgl. HENCKEL u.a. 1993 : 100 f.

[29] vgl. Weis, J.: „Die Goldgräber schürfen schon im märkischen Sand - von Golfplätzen, Baumärkten, Hotels und dem mühsamen Versuch, den Wildwuchs im Berliner Umland einzudämmen." Frankfurter Rundschau vom 28.04.1990

lung der Stadtregionen in Ostdeutschland gegenüber jenen in Westdeutschland durch einige markante Unterschiede aus:

(1) Die 1990 schlagartig einsetzende Suburbanisierung bekam rasch eine ungeheure Dynamik.[30]

(2) Der seither zu beobachtende Dekonzentrationsprozeß geht mit einem enormen Zuwachs an Siedlungsflächen bei gleichzeitig sinkenden Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen einher.[31] *ADAM u.a.* sprechen angesichts des selbst für ostdeutsche Verhältnisse besonders dynamischen Siedlungsflächenwachstums im Leipziger Umland sogar von der „Amerikanisierung einer schrumpfenden Stadtregion".[32]

(3) In funktionaler Hinsicht verlief die Suburbanisierung bisher „phasenverkehrt", wobei auf die Suburbanisierung des Einzelhandels erst die Suburbanisierung des Gewerbes und dann des Wohnens folgten.[33] Einzelne Phasen der Suburbanisierung überlagerten sich dabei oder wurden sogar übersprungen.[34]

(4) Die Suburbanisierung des Einzelhandels und des Gewerbes kam maßgeblich durch großräumige Verlagerungen entsprechender Betriebe aus den alten Bundesländern und nicht aus den Kernstädten der ostdeutschen Stadtregionen zustande.[35]

Im Ergebnis verstärkten die Umlandgemeinden gegenüber den Kernstädten ihre Funktion als Versorgungs-, Arbeits- und zunehmend auch als Wohnstandort „in einem bisher nicht bekannten Maße".[36] Daß der Aufschwung Ost zunächst nicht in den Kernstädten, sondern in deren Hinterland stattfand, führen *BREUSTE & KABISCH* generell auf das Zusammenspiel vielfältiger und kurzfristig nicht zu behebender Investitionshemmnisse in den Kernstädten zurück, welche in den Umlandgemeinden fehlten und der Suburbanisierung kräftig Vorschub leisteten (vgl. Tab. 1).[37]

---

[30] z.B. HERFERT 1996 : 32 und 35 f. sowie ADAM u.a. 1998 : 66 und 69 am Beispiel der Region Leipzig

[31] HERFERT 1996 : 38; BURDACK & HERFERT 1998 : 35; ADAM u.a. 1998 : 78 am Beispiel der Region Leipzig

[32] ADAM u.a. 1998 : 69; vgl. auch die unterschiedlichen Auffassungen von HOLZNER 2000 : 123 ff. und PRIEBS 2000 : 140 ff. zum Begriff „Amerikanisierung" einschließlich der damit verbundenen Prozesse

[33] z.B. NIEMANN / NEUMANN / USBECK 1994 : 526; HERFERT 1996 : 32; DANIELZYK / MÜLLER / SCHMIDT 1997 : 94; ADAM u.a. 1998 : 66

[34] so HERFERT 1996 : 38; BURDACK & HERFERT 1998 : 35 und 41

[35] so BURDACK & HERFERT 1998 : 35

[36] so NIEMANN / NEUMANN / USBECK 1994 : 526

[37] BREUSTE & KABISCH 1996 : 222 f.; so auch HERFERT 1996 : 45 sowie ADAM u.a. 1998 : 69

Tab. 1: Hemmende (-) bzw. fördernde (+) Faktoren für die Entwicklung der Kommunen in ostdeutschen Stadtregionen

Entwicklungsfaktor	Kernstädte	Umlandgemeinden
Eigentumsverhältnisse	(-) häufig unklar	(+) weitgehend geklärt
Baulandangebot	(-) knapp (-) häufig mit Altlasten (-) nicht sofort verfügbar	(+) reichhaltig (+) altlastenfrei (+) schnell verfügbar
Bodenpreise	(-) hoch	(+) niedrig
Verkehrsanbindung	(+) überregional gut (-) innerstädtisch problematisch	(+/-) überregional teilweise gut (+) innerörtlich unproblematisch
Infrastruktur	(-) marode Altanlagen	(+) moderne Anlagen in Neubaugebieten
Umfeld	(-) wenig attraktiv	(+) attraktiv
Verwaltungsverfahren	(-) langwierig	(+) zügig

zusammengestellt nach HENCKEL u.a. 1993 : 533 ff.; BREUSTE & KABISCH 1996 : 223; ADAM u.a. 1998 : 69

2.3. Wohnsuburbanisierung in ostdeutschen Stadtregionen als Produkt des raumwirksamen Handelns verschiedener Akteure

Obwohl Experten das Einsetzen einer Suburbanisierung in Ostdeutschland voraussahen, zeigten sie sich dennoch überrascht von der Vehemenz, mit der dieser Prozeß begann, sowie seinen quantitativen und qualitativen Dimensionen. Ob dafür primär endogene oder exogene Steuerungsfaktoren verantwortlich sind, ist umstritten. Mit Blick auf die Stadtregion Leipzig sprechen beispielsweise *ADAM u.a.* von der Suburbanisierung als einem „hausgemachten" Phänomen, *BURDACK & HERFERT* dagegen von einem „künstlich induzierten" Prozeß.[38]

Diese unterschiedlichen Bewertungen resultieren nicht zuletzt aus verschiedenen Forschungsansätzen, die den jeweiligen Regionalanalysen zugrunde liegen. So führen Autoren mit einem eher systemorientierten, makroräumlichen Forschungszugang die Suburbanisierung vorrangig auf die besonderen nationalen Rahmenbedingungen zurück, die aufgrund der staatlichen Transformation

[38] vgl. HERFERT 1996 : 45; ADAM u.a. 1998 : 69; BURDACK & HERFERT 1998 : 34

für alle Stadtregionen in Ostdeutschland gelten. Andere Autoren verwenden dagegen einen handlungsorientierten, mikroräumlichen Forschungsansatz und sehen die Suburbanisierung in ihren regional- bzw. lokalspezifischen Ausprägungen in erster Linie als Ergebnis eines akteurs- und interessengesteuerten Prozesses.

Die bisher vorliegenden Forschungsergebnisse zur Bevölkerungs- bzw. Wohnsuburbanisierung[39] zeigen, daß beide Forschungszugänge gute Erklärungsansätze für die Entstehung und den Verlauf von Suburbanisierungsprozessen in ostdeutschen Stadtregionen liefern, jedoch auch einige wichtige Fragen offen lassen. Die nun folgenden Ausführungen beleuchten die Suburbanisierung aus einem akteurszentrierten Blickwinkel. Sie zeigen vorrangig die grundlegenden Interessen und Handlungslogiken auf, die raumwirksamen Entscheidungen der Hauptakteure im Suburbanisierungsprozeß zugrunde liegen, ohne jedoch systembedingte Einflußfaktoren zu vernachlässigen.

Unmittelbar raumbezogene Wirkung auf die Entwicklung von Stadtregionen entfalten die Standortentscheidungen von privaten Haushalten und Investoren, die als Nachfrager bzw. Anbieter auf dem regionalen Wohnungsmarkt in Erscheinung treten (Kap. 2.3.1 und 2.3.2). Die Kommunen wiederum bestimmen durch die Vergabe von Baurechten das Angebot auf dem Grundstücksmarkt, der dem Wohnungs- und Immobilienmarkt vorgelagert ist, entscheidend mit (Kap. 2.3.3). Auf die Entwicklung und Struktur dieser drei Teilmärkte nehmen ferner die Landesregierungen durch raumplanerische Aktivitäten und die Auflage von Förderprogrammen für den Wohnungsbau indirekt Einfluß (Kap. 2.3.4).

2.3.1. Wohnstandortentscheidungen privater Haushalte

Bei der Wohnstandortwahl privater Haushalte handelt es sich nach *ARING u.a.* um einen „komplexen Optimierungsprozeß mit vielfältigen Opportunitätsüberlegungen und -entscheidungen". Diese Gruppe von Akteuren ist in erster Linie daran interessiert, ihre Wohnsituation durch einen Umzug zu optimieren und muß dazu individuelle Wohn- und Lebenspräferenzen mit dem vorhandenen Angebot auf dem Wohnungsmarkt in Einklang bringen. Im Rahmen dieser Abwägung spielt die finanzielle Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Wohnungssuchenden eine ausschlaggebende Rolle. Aus rationalen Erwägungen entscheiden sich viele private Haushalte für einen

[39] Beide Begriffe werden im Rahmen dieser Arbeit synonym verwendet.

Wohnstandort im suburbanen Raum, weil sie ihre Wohnvorstellungen dort kostengünstiger realisieren können als in einer Großstadt.[40]

Die wesentlichen Gründe für die Wohnstandortwahl im suburbanen Raum sind aus der Wanderungsforschung hinlänglich bekannt und in Tabelle 2 nach Hauptgruppen, die meist in Kombination eine Wanderungsentscheidung beeinflussen, zusammengefaßt. Die Verbesserung der Wohnsituation, sowohl im Hinblick auf die Wohnung selbst als auch das Wohnumfeld, steht bei einem Umzug in den suburbanen Raum als Motiv eindeutig im Vordergrund, wobei der Wunsch nach Eigentumsbildung häufig verstärkend wirkt.[41] Andere Gründe sind demgegenüber für eine Wanderungsentscheidung in der Regel eher von nachrangiger Bedeutung.

Tab. 2: Hauptgründe und -argumente für die Wohnstandortwahl im suburbanen Raum

Umzugsgründe	Hauptargumente
ökonomische Gründe	▪ niedrigere Miet-/Kaufpreise für Grundstücke/Wohnungen ▪ besseres Preis-/Leistungsverhältnis
lebenszyklische Gründe	▪ Vergrößerung (seltener: Verkleinerung) des Haushaltes
wohnungsbezogene Gründe	▪ größere (seltener: kleinere) Wohnung ▪ besser ausgestattete Wohnung
wohnumfeldbezogene Gründe	▪ öffentliche/private Grünfläche (Garten) ▪ landschaftlich reizvollere Umgebung
berufsbedingte Gründe	▪ Wechsel des Arbeitsplatzes ▪ Verkürzung der Pendeldistanz
transformationsbedingte Gründe	▪ Restitutionsansprüche ▪ „Nachholbedarf" (Wohnflächenkonsum/Eigentumsbildung)

zusammengestellt nach ARING u.a. 1996 : 78 f.; FELDERER & ZIMMERMANN-SCHWIER 1993 : 70 ff.

Diese Forschungsergebnisse treffen grundsätzlich auch für die Stadt-Umland-Wanderung in ostdeutschen Stadtregionen zu. Allerdings können hier auch transformationsbedingte Faktoren Anlaß für einen Wohnungs- und Wohnstandortwechsel sein. Privaten Haushalten steht es nun frei, ihre individuellen Wohnwünsche, die sie in der DDR-Zeit nicht befriedigen konnten, im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zu realisieren. Das Bestreben, die eigenen Lebensbedingungen rasch an westdeutsche Verhältnisse anzupassen („Nachholbedarf"), löste kurzfristig eine hohe Nachfrage

[40] vgl. ARING u.a. 1996 : 71 ff.; FRIEDRICHS 1995 : 105 f.

[41] so z.B. DANIELZYK / MÜLLER / SCHMIDT 1997 : 98 für die Region Dresden und HERFERT 1996 : 41 f. für die Regionen Leipzig und Schwerin

nach Eigentumswohnungen und einen sprunghaften Anstieg des Wohnflächenkonsums aus.[42] Verstärkend auf die Suburbanisierung wirkten darüber hinaus ungeklärte Eigentumsfragen (vgl. Tab. 1), die für einige Jahre den Neubau bzw. die Sanierung von Wohnungen vor allem in den Großstädten blockierten und zugleich die Nachfrage nach Wohnraum durch (potentielle) Restitutionsopfer schürten.

Die Bevölkerungssuburbanisierung in Ostdeutschland beruht ebenso wie in Westdeutschland hauptsächlich auf einer sozial selektiven Migration aus den Kernstädten in die Umlandgemeinden. Ersten Forschungsergebnissen zufolge wird die Suburbanisierung ähnlich wie in den alten Bundesländern maßgeblich von Personen der mittleren und jüngeren Altersgruppen (Familien mit Kindern) und Haushalten mit überdurchschnittlich hohem sozio-ökonomischen Status (z.B. bezüglich Einkommen, Bildungsniveau, sozialer bzw. beruflicher Status) getragen.[43]

In einer vergleichenden Studie über die Regionen Leipzig und Schwerin zeigt *HERFERT* dagegen gewisse Unterschiede in bezug auf die sozio-ökonomische Struktur und die Wohnsituation der Wandernden im Quell- und Zielgebiet auf. Während die Schweriner Umlandgemeinden in der ersten Hälfte der 90er Jahre primär durch die Zuwanderung von Familien aus den alten Bundesländern profitierten, verzeichneten die Leipziger Umlandgemeinden starke Wanderungsgewinne bei Ledigen und Singlehaushalten. Auch lag der Anteil der ehemaligen Bewohner von Plattenbausiedlungen im Umland von Schwerin mit 50 % erheblich höher als im Umland von Leipzig (20 %). Da die Mehrheit der Kernstadt-Umlandwanderer in der Region Schwerin bereits vor dem Umzug in überdurchschnittlich gut ausgestatteten Wohnungen lebte, spielte hier vielfach der Wunsch nach Eigentumsbildung eine ausschlaggebende Rolle für die Wahl des neuen Wohnstandortes. Wohnungs- und Wohnumfeldmängel stellten dagegen häufiger den Anlaß für einen Umzug aus der Kernstadt Leipzig in den suburbanen Raum dar, der meistens in einer Geschoßwohnung endete. Da Schwerin die Abwanderungen in den suburbanen Raum nicht wie Leipzig zumindest teilweise durch Zuwanderungen kompensieren konnte, zeichnet sich der Suburbanisierungsprozeß in der Landeshauptstadt Mecklenburg-Vorpommerns nach Auffassung von *HERFERT* durch eine größere Intensität aus.[44]

---

[42] ADAM u.a. 1998 : 70 f.; als Indikatoren für den Nachholbedarf ziehen die Autoren auf S. 35 z.B. die Eigentümerquote (24 % in Ost-, 43 % in Westdeutschland) und den Wohnflächenkonsum pro Person (30 qm in Ost- gegenüber 38 qm in Westdeutschland) 1993 heran

[43] so z.B. DANIELZYK / MÜLLER / SCHMIDT 1997 : 95 für die Region Dresden; HERFERT 1994 : 12 f. für die Region Leipzig bzw. 1996 : 41 für die Regionen Leipzig und Schwerin; u.a. BEYER & SCHULZ 2001 : 126 ff. und GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 18 für die Region Berlin; vgl. dazu auch Kap. 6.2

[44] HERFERT 1996 : 35 ff.

Ob die Suburbanisierung in Ostdeutschland überwiegend auf inter- oder intraregionalen Wanderungen beruht, läßt sich anhand der bisher vorliegenden Forschungsergebnisse nicht zweifelsfrei beantworten. Dennoch spricht viel dafür, daß der demographische Dekonzentrationsprozeß in den meisten ostdeutschen Stadtregionen primär auf intraregionale Wanderungen zurückzuführen und damit sozusagen „hausgemacht" ist.

2.3.2. Investitionsentscheidungen von Bauherren

Daß sich die Bevölkerungssuburbanisierung als hochgradig selektives soziales Phänomen zeigt, führen die Experten in erster Linie auf die hohen Miet- und Kaufpreise von neu erbauten Wohnungen zurück. Hierfür sind wiederum spezielle förderpolitische Rahmenbedingungen verantwortlich, welche die Privatisierung des ehemals staatlich gesteuerten und verwalteten Wohnungs-, Immobilien- und Bodenmarktes in den neuen Bundesländern erleichtern sollten.
Um private Investitionen in diesen Teilmärkten anzureizen, offerierte die Bundesregierung nationalen und internationalen Kapitalanlegern für eine Übergangszeit besonders günstige steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten. Anleger profitierten bei der Vermietung von neuen Eigentumswohnungen von Investitionszuschüssen bis zu 33 % und Sonderkonditionen für die Abschreibung der Baukosten in Höhe von 50 %. Außerdem blieben spekulativ erzielte Wertsteigerungen, die sich mit dem Verkauf einer Eigentumswohnung erzielen ließen, steuerfrei.[45] Die Aussicht darauf, kurzfristig sehr hohe Renditen erwirtschaften zu können, versetzte Kapitalanleger verständlicherweise in eine euphorische, ja geradezu gründerzeitliche Stimmung. Angesichts dieser freudigen Erwartungen ist in Ostdeutschland „die Nachfrage nach Immobilien aller Art förmlich explodiert".[46]
Dem Ansturm auf den schlagartig neu entstandenen Immobilien- und Grundstücksmarkt stand allerdings in den ersten beiden Jahren nach der Wiedervereinigung ein außerordentlich knappes Angebot gegenüber, das Investitionen vorübergehend hemmte (vgl. Tab. 1). Wer dennoch an diesem Goldrausch teilhaben wollte, mußte im wahrsten Sinne des Wortes Phantasiepreise bezahlen. Da es bis 1990 keinen Boden- und Immobilienmarkt gab, existierten auch keine Vergleichszahlen für Miet- und Kaufpreise. Sich an den keinesfalls vergleichbaren Verhältnissen in westdeutschen Stadtregionen orientierend, griffen Grundstückseigentümer die erforderlichen Zahlen einfach aus

[45] DÜSTERWALD u.a. 1994 : 125; BURDACK & HERFERT 1998 : 34 f.; ADAM u.a. 1998 : 70 f.
[46] SCHMIDT 1995 : 83

der Luft - und ihre Vorstellungskraft besaß dabei kaum Grenzen.[47] Ab 1993 setzten sich bei wachsendem Grundstücksangebot realistischere Preisforderungen und Gewinnerwartungen durch, die endlich für den gewünschten Bauboom in den ostdeutschen Stadtregionen sorgten.

Als Investoren traten hauptsächlich Bauherren aus den alten Bundesländern in Erscheinung, die große Bauvorhaben als lukrative Kapitalanlage realisierten und sich dabei auf die renditeträchtigsten Standorte und Objekte konzentrierten. In ihrem Auftrag organisierten Makler, Developer, Immobilienfonds und Entwicklungsgesellschaften nicht nur den Kapitaltransfer in die neuen Länder, sondern betrieben auch die konkrete Projektentwicklung vor Ort. Private Bauträgergesellschaften, die „das Wohnungsbaugeschehen von der Erschließung bis zum Verkauf, einschließlich der Vermittlung von Mietern für Kapitalanlegern" zumindest in den ersten Jahren nach dem Fall der Mauer weitgehend unter ihrer Kontrolle hatten, zählen demnach zu den wichtigsten Akteuren im ostdeutschen Suburbanisierungsprozeß.[48]

Den renditemaximierenden Interessen der Investoren entsprechend wuchsen gerade im Umland jener ostdeutschen Großstädte mit den höchsten ökonomischen Wachstumserwartungen (z.B. Leipzig und Berlin) zahlreiche neue Siedlungen mit teuren Geschoßwohnungen in die Höhe. Dieses Wohnungsangebot deckte die starke Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen und Eigenheimen mit guter Ausstattung jedoch nicht. Leerstehende Objekte zeugen auch heute noch davon, daß mancherorts „am Markt vorbei gebaut" wurde. [49]

Insgesamt gesehen subventionierte die staatliche Förderpolitik in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung den Wohnungsneubau buchstäblich „auf der grünen Wiese", anstatt private Investitionen in den Wohnungsbestand zu lenken. Diese Politik räumte der Siedlungserweiterung den Vorrang vor der Nachverdichtung und Umnutzung von Grundstücken in bestehenden Siedlungsgebieten ein. Dadurch wurden zwangsläufig Investitionen in suburbanen Gemeinden anstatt in den Kernstädten begünstigt (vgl. Tab. 1). Daß eine solche Förderpolitik raumplanerische Ziele und Konzepte für eine ressourcenschonende Entwicklung der Stadtregionen in Ostdeutschland konterkarieren mußte, liegt auf der Hand.

Durch den sukzessiven Abbau der zeitlich befristeten Steuervergünstigungen reduzierte sich das Neubauvolumen seit 1997 merklich. Auch orientieren sich Neubauprojekte neuerdings stärker am tatsächlichen Bedarf, und Baumaßnahmen im Bestand gewinnen zunehmend an Bedeutung. Natürlich läßt sich dadurch die expansive Bautätigkeit der ersten Nachwendejahre nicht ungeschehen

---

[47] vgl. SCHMIDT 1995 : 98; HÄUSSERMANN 1996 : 24
[48] HERFERT 1996 : 45 und OTT 1997 : 404
[49] vgl. HERFERT 1994 : 13 und 18; BURDACK & HERFERT 1998 : 34 f.

machen. Die steinernen Zeugnisse aus dieser Goldgräberzeit werden das Umland der ostdeutschen Stadtregionen wohl dauerhaft prägen.

Den schwungvollen Beginn und die besonderen Ausprägungen der Wohnsuburbanisierung in Ostdeutschland nur den skizzierten nationalen Förderbedingungen für den Wohnungsbau zuzuschreiben, greift jedoch zu kurz. Damit lassen sich zwar gravierende Unterschiede in der Entwicklung von ost- und westdeutschen Stadtregionen, nicht aber die durchaus regionalspezifischen Facetten der Suburbanisierung in Ostdeutschland erklären. So zeichnet sich zum Beispiel der Wohnungsmarkt im Umland von Schwerin durch ein großes Angebot an neuen Eigentumswohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern aus, während im suburbanen Raum von Leipzig das Angebot an Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern deutlich überwiegt. *HERFERT* macht dafür zum einen das Preisgefälle zwischen den Immobilienmärkten in den beiden Stadtregionen, das unterschiedlich hohe Renditeerwartungen bei den Investoren weckte, und zum anderen Förderprogramme für den Eigenheimbau im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern verantwortlich.[50]

Dieses Beispiel zeigt, wie wichtig die Berücksichtigung von endogenen, also regional- und lokalspezifischen Einflußfaktoren für die Analyse von Suburbanisierungsphänomenen ist. Auch wenn exogene Rahmenbedingungen das Geschehen auf dem Wohnungsmarkt in den ersten Jahren nach der Wende maßgeblich bestimmten, zeigt die Entwicklung verschiedener ostdeutscher Stadtregionen dennoch Modifikationen, die sich auf diese Weise nicht befriedigend erklären lassen.

2.3.3. Planungsentscheidungen von Kommunen

Eine weitere wichtige Gruppe von Akteuren, die auf die Entwicklung von Stadtregionen großen Einfluß nimmt, sind die Kommunen. Als „Monopolisten bei der Beschaffung von Baurechten" steuern sie den Suburbanisierungsprozeß durch ihre Planungsaktivitäten, insbesondere ihr Engagement bei der Ausweisung von Wohnbauland, in einem entscheidenden Maße mit.[51] Ihr Interesse liegt allgemein formuliert darin, die Lebensverhältnisse der Bevölkerung vor Ort zu verbessern. *ARING u.a.* bezeichnen die Kommunen daher als „lokale Wohlfahrtsmaximierer", die zur Erreichung ihres Hauptzieles spezifische Optimierungsstrategien verfolgen. Bei der Entscheidung

---

[50] vgl. HERFERT 1996 : 39 f.

[51] SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999^2 : 68; vgl. auch DÜSTERWALD u.a. 1994 : 125 und 136; ARING u.a. 1996 : 80

über den künftigen Entwicklungspfad einer Kommune spielen die Interessen der Wählerschaft und die bisher gemachten Wachstumserfahrungen eine Schlüsselrolle.

Beobachtungen der Autoren in westdeutschen Stadtregionen ergaben, daß sich viele kernstadtnah gelegene Umlandgemeinden von einem weiteren Bevölkerungswachstum offenbar keinen Zugewinn an Lebensqualität versprechen, weil die damit verbundenen monetären (z.B. für den Infrastrukturausbau) wie nicht-monetären Kosten (z.B. in Form von Integrationsproblemen) den voraussichtlichen Nutzen übersteigen. Die Mehrheit der Kommunen verfolgt deswegen bestenfalls einen „vorsichtigen Wachstumspfad" und legt sogenannte „Einheimischen-Programme" auf, um die ortsansässige Bevölkerung bei der Vergabe von Bauland und Neubauwohnungen bevorzugt zu berücksichtigen (vgl. Tab. 3 - Typ A und B).[52]

Tab. 3: Entwicklungsstrategien von Kommunen im suburbanen Raum

entscheidungs-relevante Faktoren	Typ A: Umlandgemeinde Region München	Typ B: Umlandgemeinde Region Kassel	Typ C: Umlandgemeinde Region Leipzig
bisherige Entwicklung	starkes Wachstum	gemäßigtes Wachstum	kein Wachstum
Infrastrukturausstattung	gut	gut	schlecht
Finanzausstattung	gut	gut	schlecht
politischer Einfluß Einheimischer	gesunken	gleichbleibend	groß
Bereitschaft zur (weiteren) wachstumsorientierten Politik	negativ	einschränkt positiv	positiv
Bereitschaft zur (weiteren) Baulandausweisung nach Zielgruppen	nur für Ortsansässige	1) für Ortsansässige 2) für sozial besser gestellte Neubürger	für sozial besser gestellte Neubürger
Bereitschaft zur Unterstützung von Wohnungsbauprojekten nach Art	Ein-/Zweifamilienhäuser, Eigenheime	Ein-/Zweifamilienhäuser, Eigenheime	Mehrfamilienhäuser, Miet- u. Eigentumswohnungen
Entwicklungsstrategie	**konsolidierend restriktiv**	**moderat expansiv**	**stark expansiv**

zusammengestellt in Anlehnung an ARING & SCHOTE 1994 : 23 und 28; HERFERT 1996 : 39 ff.

[52] vgl. ARING u.a. 1996 : 80 ff.

Anders stellt sich dagegen die Situation in vielen ostdeutschen Umlandgemeinden dar. Mit der politischen Wende erhielten die Kommunen das Recht auf Selbstverwaltung zurück, welches auch das Recht und sogar die Pflicht zur planerischen Gestaltung der örtlichen Entwicklung einschließt. Weitgehend unbelastet von Investitionshemmnissen (vgl. Tab. 1) gelang es den Kommunen im suburbanen Raum, rasch Bauland für die Ansiedlung von Gewerbe und Wohnbevölkerung bereit zu stellen. In dem Bestreben, sich im Wettbewerb mit den Nachbarkommunen einen Entwicklungsvorsprung und zugleich die dringend notwendigen Haushaltseinnahmen zu verschaffen, verfolgen die meisten Kommunen seither gleichartige, auf Wachstum ausgerichtete Optimierungsstrategien. Davon versprechen sich die Lokalpolitiker nicht nur ökonomische Vorteile, sondern auch einen sozialen Imagegewinn. *BREUSTE & KABISCH* führen die Suburbanisierung in ostdeutschen Stadtregionen deswegen maßgeblich auf die wachstumsorientierte Politik der Umlandgemeinden, welche nur „nach eigenen Interessen, ohne Abstimmung mit den Nachbarkommunen und nicht im Sinne einer ausgewogenen Regionalentwicklung" handeln, zurück (vgl. Tab. 3 - Typ C).[53]

Daß aus den Planungsaktivitäten der Kommunen durchaus signifikante Unterschiede in der Entwicklung von Stadtregionen resultieren, belegt *WIRTH* am Beispiel von Leipzig und Dresden schon 1992. Demnach wurde im suburbanen Raum von Dresden in den ersten Jahren nach dem Fall der Mauer insgesamt gesehen wesentlich flächensparender, kleinteiliger und in funktionaler Hinsicht selektiver geplant als im Umland von Leipzig.[54]

OTT und *NUISSL* weisen in ihren Studien über die Stadtregionen Erfurt und Berlin auf Differenzen in der Entwicklung der suburbanen Teilräume hin, die sie ebenfalls auf kommunale Optimierungs- und Planungsstrategien zurückführen. Um den Wandel der Flächennutzung in der Stadtregion Erfurt seit der Wiedervereinigung zu erklären, zeigt *OTT* anhand zahlreicher Fallbeispiele auf, welche Akteure bei der Gestaltung des Suburbanisierungsprozesses eine Hauptrolle spielen.[55] Er kommt zu dem Ergebnis, daß die Entwicklung einer Kommune insbesondere in der unmittelbaren Nachwendezeit „eng an die Persönlichkeit des Bürgermeisters bzw. die Handlungsfähigkeit des Gemeinderates geknüpft [war], da die potentiellen Investoren gezielt an die Bürgermeister herantraten, um sie von den Vorzügen des jeweiligen Projektes zu überzeugen". In theoretischer Hinsicht fußt seine Studie auf dem ökonomisch-technisch determinierten Regulationsansatz, den *OTT* allerdings um transformatorische und akteursbezogene Elemente erweitert.[56]

---

[53] BREUSTE & KABISCH 1996 : 222 f.
[54] WIRTH 1992 : 7 f.
[55] OTT 1997 : 384 f. und 404 ff.
[56] vgl. die Kritik an regulationstheoretisch inspirierten Studien von BURDACK & HERFERT 1998 : 28 und die Weiterentwicklung des Ansatzes bei OTT 1997 : 386 f. und 404

NUISSL führt die „krassen" intraregionalen Disparitäten im Umland von Berlin ebenfalls auf kommunale Entwicklungs- und Planungsstrategien zurück. Wohl verfolgten die Berliner Umlandgemeinden bisher in „knallharter Konkurrenz" zueinander überwiegend eine auf quantitatives Wachstum ausgerichtete Politik, sie nutzten jedoch die ihnen zur Verfügung stehenden Planungsoptionen unterschiedlich schnell und clever. Deswegen gleichen die „Ränder der Hauptstadt" heute einem „Flickenteppich", wo „Orte der Dynamik" gleich neben „Orten der Stagnation" liegen. Für die Zukunft erwartet *NUISSL*, daß sich die Planungsstrategien der suburbanen Gemeinden stärker diversifizieren. Seines Erachtens ist es nur eine Frage der Zeit, bis in einigen Kommunen, die zunächst einen wachstumsorientierten Kurs eingeschlagen haben, „die lokalen ‚Pro-Growth-Koalitionen' ihre Dominanz in den kommunalen Entscheidungsapparaten verlieren und ‚Closed-Shop-Politiken' [...] an Gewicht gewinnen".[57]

Sowohl *OTT* als auch *NUISSL* legen ihren Forschungsarbeiten quantitative Methoden zugrunde. *OTT* analysiert mit Hilfe eines äußerst umfangreichen und weitgehend selbst erhobenen Datenmaterials auf kleinräumiger Basis die Veränderung von Art und Umfang der Flächennutzung innerhalb der Stadtregion Erfurt. *NUISSL* zieht aus Sekundärdaten zur Bevölkerungsentwicklung Rückschlüsse auf kommunalpolitische Strategien und deren Umsetzungserfolg. Kritisch ist die begrenzte Aussagekraft dieses Indikators zu bewerten, der zum Beispiel bei hohem Wanderungsvolumen zu Fehlschlüssen in bezug auf die Entwicklungsstrategien der betreffenden Kommunen verleitet.[58] Auch bleibt *NUISSL* eine schlüssige Antwort darauf schuldig, ob die Bevölkerungsentwicklung das Resultat eines bewußten kommunalpolitischen und -planerischen Entscheidungsprozesses oder ein eher zufälliges Produkt unfreiwillig verpaßter Entwicklungschancen ist.[59]

---

[57] NUISSL 1999 : 249 ff.; siehe auch ARING u.a. 1996 : 95
[58] unkritisch dagegen NUISSL 1999 : 248 f., insbesondere FN 46
[59] vgl. die widersprüchlichen Aussagen von NUISSL 1999 : 254

2.3.4. Steuerungseinfluß überörtlicher Planungsträger

Nun führen individuelle Planungsstrategien der Kommunen in der Summe nicht unbedingt zur Verwirklichung raumplanerischer Idealvorstellungen für die Entwicklung von Stadtregionen. Deswegen thematisieren einige Forschungsarbeiten auch die Rolle der Landes- und Regionalplaner in diesem Prozeß. Die Autoren ziehen durchweg die ernüchternde Bilanz, daß es diesen Akteuren nicht gelungen ist, die Suburbanisierung einzudämmen.[60]

Die Ursachen für dieses Steuerungsdefizit liegen angeblich hauptsächlich im normativ-administrativen Bereich. Zwar formulierten die ostdeutschen Landesregierungen in Erwartung der drohenden Suburbanisierung schon Anfang der 90er Jahre grundlegende Vorstellungen für die Entwicklung von Stadtregionen.[61] Allerdings mußten die zur Um- und Durchsetzung dieser Leitbilder und Ziele notwendigen Institutionen, gesetzlichen Grundlagen sowie rechtsverbindlichen Instrumente erst einmal geschaffen und Abstimmungsverfahren zwischen den verschiedenen Akteuren erprobt werden.[62]

Die neu aufgebauten politischen und administrativen Organisationsstrukturen trugen den Erfordernissen für eine koordinierte, die administrativen Grenzen übergreifende Raumplanung in den Stadtregionen kaum Rechnung. Die Zersplitterung von Entscheidungskompetenzen sorgte in den Anfangsjahren für ein Kompetenzgerangel zwischen verschiedenen überörtlichen Planungsinstitutionen, das findige Kommunen und Investoren zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen sehr wohl zu nutzen wußten. Außerdem verfügt die Landes- und Regionalplanung bis heute nicht über geeignete Zwangs- oder Anreizinstrumente, um ihre Ziele im Konfliktfall gegenüber den Kommunen durchzusetzen.[63]

So vertreten die überörtlichen Planungsträger eine Position, die in mittel- und langfristiger Perspektive auf eine in funktionaler, sozio-ökonomischer und ökologischer Hinsicht ausgeglichene Regionalentwicklung abzielt. Auch die Kommunen setzen im Prinzip auf solche gemeinwohlorientierten Entwicklungsstrategien, die jedoch kurzfristig ausgelegt und auf die lokalen Belange,

---

[60] z.B. ARING & SCHOTE 1994 : 23; NIEMANN / NEUMANN / USBECK 1994 : 527; DANIELZYK / MÜLLER / SCHMIDT 1997 : 104; ADAM u.a. 1998 : II

[61] Grundsatzaussagen über die angestrebte Siedlungsentwicklung trafen die Landesregierungen von Brandenburg im Dezember 1991, Mecklenburg-Vorpommern im März 1992, Sachsen im Juni 1991, Sachsen-Anhalt im Juni 1992 und Thüringen im Juli 1991; siehe die Rechtsquellennachweise im Raumordnungsbericht 1993, BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU 1994 (a) : Anhang 2

[62] vgl. HENCKEL u.a. 1993 : 101 und 537

[63] vgl. ARING & SCHOTE 1994 : 23; so z.B. WIEST 1993 sowie NIEMANN / NEUMANN / USBECK 1994 für den Raum Halle-Leipzig; DANIELZYK / MÜLLER / SCHMIDT 1997 für die Region Dresden; BEYER & SCHULZ 2001 : 124 ff. für die Region Berlin

unter denen sozio-ökonomische Aspekte einen besonderen Stellenwert besitzen, abgestimmt sind. Trotz mancher gemeinsamer Interessen verfolgen die verschiedenen Planungsträger also durchaus unterschiedliche Strategien für die Raumentwicklung, die grundsätzlich ein gewisses Konfliktpotential in sich bergen.

Solche Konflikte brechen dann auf, wenn Kommunen einen den landes- und regionalplanerischen Vorstellungen entgegengesetzten Kurs für die lokale Entwicklung ansteuern. In westdeutschen Stadtregionen liegt das Problem für die Landes- und Regionalplaner eher darin, jene Umlandgemeinden, die im Verlauf der letzten drei Jahrzehnte bereits eine Wachstumsphase durchlaufen haben, für eine Fortsetzung dieser Strategie zu begeistern. In ostdeutschen Stadtregionen heißt es dagegen, zumindest einen Teil der wachstumswilligen Kommunen von diesem Kurs abzubringen (vgl. Tab. 3).[64]

Angesichts des institutionellen, normativen und auch finanziellen Vakuums bleiben den überörtlichen Planungsträgern aber nur konsensuale Strategien, um wenigstens auf informellem Weg steuernd in die Entwicklung von Stadtregionen einzugreifen. Aufrufe der Landesregierungen zur Intensivierung der interkommunalen Abstimmung verpuffen allerdings weitgehend wirkungslos. Die Kommunen versprechen sich davon offenbar keine Entwicklungsvorteile und zeigen sich deswegen wenig geneigt, etwaige Einschränkungen ihrer planerischen Handlungsspielräume zu akzeptieren.[65] *ARING & SCHOTE* fordern die Landes- und Regionalplaner deswegen dazu auf, mit ihren raumordnerischen Konzepten und Instrumenten an den Bedürfnissen und Interessen der Kommunen anzuknüpfen, wenn sie die Entwicklung von Stadtregionen erfolgreich mitgestalten wollen.[66]

Den ostdeutschen Kommunen stand also in den ersten Jahren nach dem Fall der Mauer ein großer Spielraum für eine wachstumsorientierte Kommunalpolitik und -planung zur Verfügung.[67] Ob die zeitweilig nicht existierenden landes- und regionalplanerischen Normen die Suburbanisierung in Ostdeutschland maßgeblich förderten und prägten, ist allerdings umstritten. *WIRTH* zum Beispiel hält das Fehlen von Regional- und Landschaftsrahmenplänen für den „entscheidendsten Mangel im Planungsgeschehen der neuen Bundesländer überhaupt". *HERFERT* dagegen bezweifelt, daß Gesetze und Pläne auf überörtlicher Ebene die Suburbanisierung hätten verhindern oder zumindest deutlich bremsen können.[68]

---

[64] vgl. FRIEDRICHS 1995 : 101 ff.; ARING u.a. 1996 : 81 ff. allgemein und 90 ff. am Beispiel der Regionen München, Dortmund und Berlin

[65] vgl. DANIELZYK / MÜLLER / SCHMIDT 1997 : 103 f.

[66] ARING & SCHOTE 1994 : 23; vgl. auch ARING u.a. 1996 : 110 f.

[67] vgl. DÜSTERWALD u.a. 1994 : 125; ADAM u.a. 1998 : 69

[68] WIRTH 1992 : 11; HERFERT 1996 : 45

2.4. Erstes Zwischenfazit: Schlußfolgerungen für das eigene Forschungskonzept

Die bisherigen Forschungsergebnisse zeigen, daß sich Stadtregionen in mancher Hinsicht ähnlich, in mancher Hinsicht aber auch gegensätzlich entwickeln. Auch die seit 1990 in Ostdeutschland zu beobachtende Suburbanisierung weist regionale und lokale Besonderheiten auf, die sich mit Hilfe von systemtheoretischen Ansätzen sowie quantitativen Methoden nicht befriedigend erklären lassen. Um tiefergehende Einsichten in diese räumlichen Entwicklungsprozesse zu gewinnen, forderte *HESSE* deswegen unlängst dazu auf, einen „qualitativ geschärften Blick auf die Suburbanisierung und ihre Entstehungsbedingungen" zu werfen. Dabei ist seines Erachtens auch die Rationalität der Planung kritisch zu hinterfragen, denn „es ist eine Binsenweisheit und doch kaum akzeptiert, daß die Raumentwicklung entsprechend den Motiven und Handlungslogiken der *jeweiligen Akteure* eigenen Gesetzen folgt, die *in der Summe* nur zum Teil in der ordnenden Hand der Planung liegen".[69]

Für die räumliche Ausprägung der Suburbanisierung spielen die politisch-planerischen Strategien, welche die einzelnen Umlandgemeinden für ihre örtliche Entwicklung verfolgen, eindeutig eine Schlüsselrolle. Eine Bevölkerungs- bzw. Wohnsuburbanisierung mit der außerordentlichen Dynamik und Intensität, wie sie in den ostdeutschen Stadtregionen während der letzten zehn Jahre zu beobachten war, setzt eine umfangreiche Ausweisung (und nachfolgende Inwertsetzung) von Bauland in den Umlandgemeinden der Kernstädte geradezu zwingend voraus.

Ob und in welchem Umfang Wohnbauland für welche Zielgruppen ausgewiesen werden soll, entscheidet sich vor Ort nicht selten in langwierigen Konsensfindungsprozessen. Das Ergebnis handeln verschiedene Gruppen, deren Akteure gemeinsame oder auch gegenläufige raumrelevante Interessen verfolgen, in den „lokalen Konfliktarenen" miteinander aus.[70] Entwicklungsprobleme werden von diesen Akteuren unter Umständen anders wahrgenommen und im Hinblick auf ihre Prioritäten anders bewertet. Daraus resultieren dann unterschiedliche Vorschläge für geeignete Lösungswege. In der Regel stehen also in den Kommunen mehrere Entwicklungsoptionen und planerische Strategien für deren Realisierung zur Disposition. Fällt die Entscheidung beispielsweise zugunsten einer wachstumsorientierten Kommunalpolitik, läßt sich diese sowohl durch eine eher quantitative und damit stark außenorientierte als auch eine eher qualitative und damit vorwiegend innenorientierte Planungsstrategie umsetzen (vgl. Tab. 3 - Typ C bzw. Typ B).

---

[69] HESSE 2000 : 7 mit Hervorhebungen im Text; ähnlich das Resumée von NUISSL 1999 : 257; auch BEIER 1993 : 129 f. hebt den Bedarf an „theoretisch gehaltvollen und empirisch nachvollziehbaren" Forschungsarbeiten hervor, die das Handeln regionaler und lokaler Akteure aus Politik und Verwaltung untersuchen

[70] so treffend NUISSL 1999 : 258

Es spricht deswegen viel dafür, kommunale Entwicklungs- und Planungsstrategien sowie lokale Konfliktlösungsverfahren anhand von Fallstudien aus einem akteursbezogenen Blickwinkel und mit Hilfe qualitativer Methoden vertiefend zu untersuchen. Obwohl die Zahl handlungs- bzw. akteursbezogener Studien in den Sozialwissenschaften seit einiger Zeit deutlich zunimmt, liegen aus der (geographischen) Suburbanisierungsforschung derartige Arbeiten bislang nicht vor.

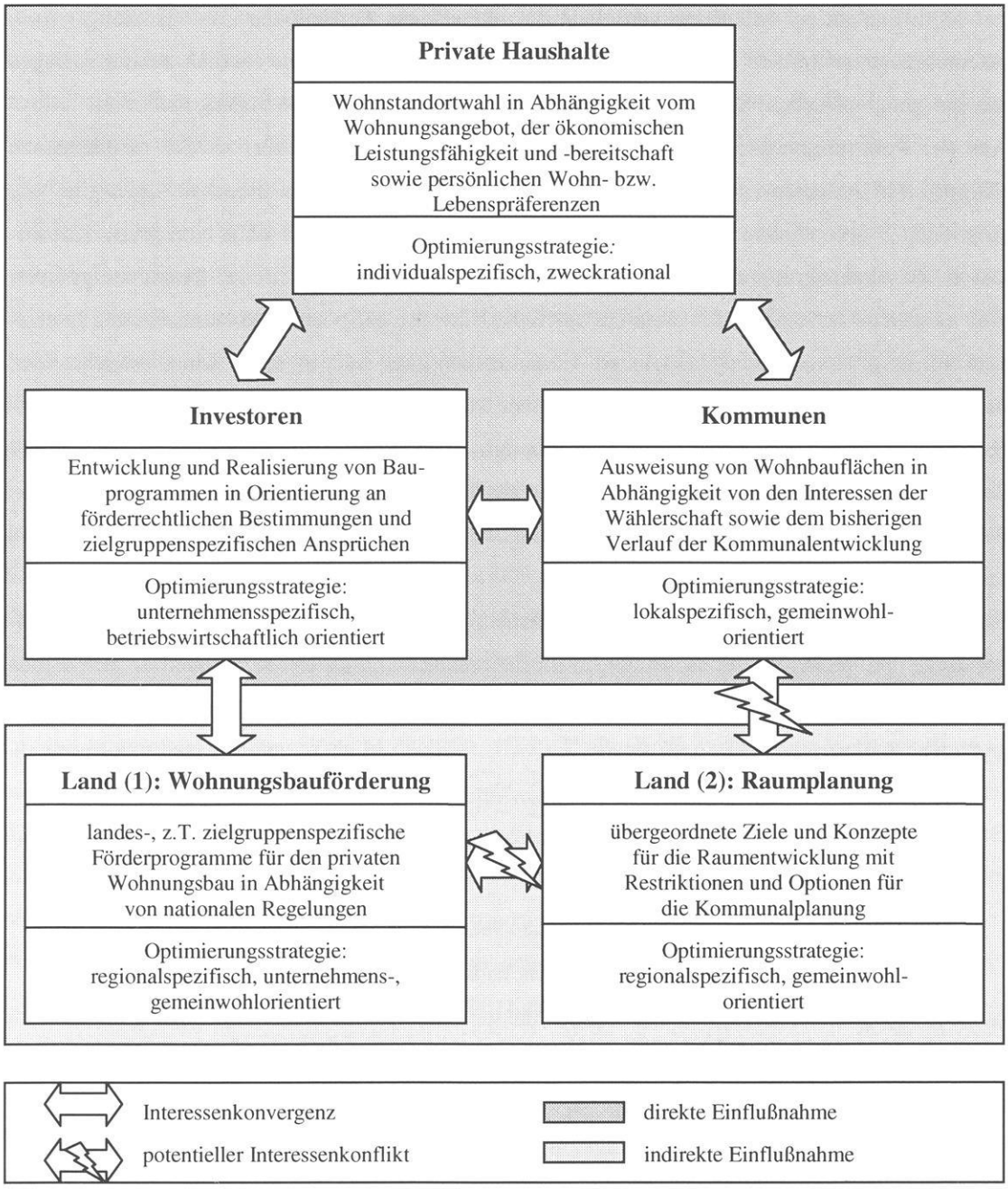
Aus den Forschungsergebnissen zur Wohnsuburbanisierung geht hervor, welche verschiedenen Gruppen von Akteuren es in diesem Zusammenhang grundsätzlich zu berücksichtigen gilt. Wie Abbildung 3 generalisierend zeigt, ist anhand der Literatur jedoch allenfalls eine grobe Klassifikation von Akteursgruppen und den von ihnen jeweils verfolgten spezifischen Optimierungsstrategien möglich. Auch finden sich darin nur spärliche Hinweise auf potentielle raumrelevante Interessenkonflikte zwischen den Handelnden. Interessenkonflikte sind in erster Linie zwischen den örtlichen und überörtlichen Planungsträgern sowie zwischen Raum- und Fachplanung auf Landesebene auszumachen. Die direkt auf dem Wohnungs-, Immobilien- und Grundstücksmarkt agierenden Kommunen, Investoren und privaten Haushalte scheinen gegenüber den indirekten Versuchen der Landes- und Regionalplanung, ihre Standortentscheidungen zu beeinflussen, weitgehend immun zu sein.

Daraus läßt sich jedoch nicht konkret entnehmen, welche Akteure tatsächlich auf kommunalpolitische und -planerische Entscheidungen Einfluß nehmen und welche Konsequenzen sich daraus für die Suburbanisierung in ostdeutschen Stadtregionen ergeben. Im Rahmen einer Fallstudienanalyse sind demnach:

- spezifische Strategien suburbaner Kommunen für die örtliche Entwicklung sowie
- Schlüsselakteure mit Einfluß auf die Auswahl von Entwicklungsoptionen und Umsetzungsstrategien zu ermitteln,
- raumrelevante Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Akteuren zu identifizieren und
- die aus Verhandlungsprozessen resultierenden Konfliktlösungen zu rekonstruieren.

Aufschlußreicher sowohl im Hinblick auf den theoretischen und methodischen Zugang als auch im Hinblick auf die empirischen Befunde sind einige handlungsorientierte geographische Studien aus der raumbezogenen Konfliktforschung. Sie bieten einen detaillierteren Einblick in das politisch-planerische Management von Interessenkonflikten, die zwischen verschiedenen Akteuren bzw. Akteursgruppen auf kommunaler Ebene anläßlich wegweisender Entscheidungen zutage traten. Ergebnisse aus diesem Forschungsfeld werden daher für die vorliegende Arbeit nutzbar gemacht (vgl. Kap. 4).

Abb. 3: Wohnsuburbanisierung aus handlungsorientierter Sicht: Akteure auf dem Wohnungs-, Immobilien- und Grundstücksmarkt



Entwurf & Grafik: P. Overwien

Auch wenn es in dieser Arbeit darum geht, die Wohnsuburbanisierung aus einer mikroräumlichen und akteurszentrierten Forschungsperspektive zu untersuchen und zu verstehen, wäre es doch fatal, systembedingte Einflußfaktoren gänzlich zu ignorieren. Sie beeinflußten beispielsweise in den ersten Jahren nach dem Fall der Mauer nachweislich die Investitions- und Standortentscheidungen von Bauherren, die sich wiederum auf die Quantität und Qualität des Wohnungs- und Immobilienangebotes in den Stadtregionen auswirkten, nachweislich. Weiterhin gibt es genug Hinweise darauf, daß exogene Rahmenbedingungen den planerischen Handlungsspielraum der Kommunen mitbestimmten.

Die Suburbanisierung in den neuen Bundesländern ist demnach zwangsläufig im Kontext der staatlichen Transformation zu sehen. Für diese Arbeit sind weniger die ökonomischen als die institutionell-normativen Facetten der Transformation von Relevanz, weil sich daraus wichtige Rahmenbedingungen für die Kommunalplanung ergeben. Auch in dieser Hinsicht bietet die anthropogeographische Forschung nur wenig tiefschürfende Erkenntnisse, so daß im folgenden auf politik-, verwaltungs- und rechtswissenschaftliche Quellen zurückgegriffen wird (vgl. Kap. 3).

Daraus lassen sich für den weiteren Forschungsgang folgende zentrale Thesen ableiten:

These 1: Raumstrukturelle Veränderungen im Zuge einer Suburbanisierung, die in ostdeutschen Stadtregionen seit 1990 zu beobachten sind, treten im Kontext der Transformation eines staatlichen Systems auf. Die Entwicklung der Stadtregionen zeigt jedoch regional- und lokalspezifische Muster, die sich nicht nur auf exogene Einflußfaktoren zurückführen lassen.

These 2: Die Suburbanisierung in ostdeutschen Stadtregionen mit ihren besonderen räumlichen Ausprägungen ist in erster Linie das Ergebnis der raumrelevanten Entscheidungen einer Vielzahl von Akteuren, die unter Transformationsbedingungen auf lokaler und regionaler Ebene handeln.

These 3: Suburbanisierungsprozesse resultieren aus der Summe von kommunalpolitischen und -planerischen Entscheidungen, die auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Lokalbevölkerung abzielen und auf Wachstum ausgerichtet sind.

These 4: Die Handlungsstrategien, die in Kommunen zur Realisierung dieses Entwicklungszieles gewählt werden, variieren in Abhängigkeit von den Akteuren, die Einfluß auf den Entscheidungsprozeß nehmen. Sie versuchen dabei in Allianz oder Konkurrenz zueinander individuelle bzw. kollektive Interessen durchzusetzen und handeln im Konfliktfall miteinander lokalspezifische Lösungen aus.

3. Institutionelle Transformationsforschung: Kein Thema für die Geographie?

Der Zusammenbruch der sozialistischen Regime in Mittel- und Osteuropa Ende der 80er Jahre gab der Transformationsforschung in den Sozialwissenschaften einen neuen Schub. Die Veränderung dieser staatlichen Systeme mit all ihren Facetten beschäftigt seither Ökonomen, Soziologen, Politik- und Verwaltungswissenschaftler ebenso wie Geographen. Bereits ein oberflächlicher Blick in die zahlreichen, seit 1990 dazu erschienenen Publikationen zeigt, daß die Sozialwissenschaftler je nach Disziplin zwar unterschiedliche Forschungsschwerpunkte setzen, sich jedoch in mancher Hinsicht durchaus mit sehr ähnlichen Fragestellungen befassen.

So widmen sich ökonomisch ausgerichtete Studien dem wirtschaftlichen Strukturwandel in Verbindung mit speziellen Aspekten der institutionellen Transformation (z.B. intermediären Organisationen wie der Treuhandanstalt), wobei diesen Arbeiten häufig ein prognostischer Ansatz zugrunde liegt. Zentrale Themen von soziologisch orientierten Studien sind der gesellschaftliche Wertewandel in Ostdeutschland in Verbindung mit der Entstehung neuer sozialer Gruppen und der Herausbildung neuer sozialer Identitäten.[71] Die Schwerpunkte der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Transformationsforschung liegen dagegen in der Analyse von Entscheidungsprozessen zur Vorbereitung der staatlichen Vereinigung auf west- und ostdeutscher Seite sowie dem darauf folgenden Prozeß der Reorganisation und Konsolidierung von Verwaltungsstrukturen und Verfahrensweisen. Ein Teil der Untersuchungen konzentriert sich dabei auf die Veränderung von Wertvorstellungen und Verhaltensweisen der Akteure in Politik und Verwaltung.[72] Geographen fertigen hauptsächlich Regionalanalysen mit länderkundlichem Ansatz an, wobei ökonomisch und demographisch ausgerichtete Studien dominieren. Im Mittelpunkt steht dabei häufig die Frage nach der Veränderung von Städte- und Landnutzungssystemen.[73]

Allerdings setzen sich nur wenige geographische Studien im Hinblick auf den ökonomischen Strukturwandel mit den Ursachen und Wirkungen der Transformation von Institutionen und Normen für die Raumentwicklung in den neuen Bundesländern auseinander. Ergebnisse aus der Suburbanisierungsforschung legen jedoch nahe, daß sich solche Transformationsprozesse zumindest in den ersten Jahren nach dem Fall der Mauer auch auf den Spielraum auswirkten, der den Kommu-

---

[71] vgl. WARDENGA 1998 : o. S.

[72] vgl. dazu EISEN & KAASE 1996 : 10 und 13 ff.; WOLLMANN 1996 : 52

[73] stellvertretend für viele geographische Arbeiten über die neuen Bundesländer seien hier beispielhaft nur OTT 1997 zum Flächennutzungswandel in der Region Erfurt, SCHERF 1997 und DÜSTERWALD u.a. 1994 zur ökonomischen, demographischen und siedlungsstrukturellen Transformation in der Region Berlin-Brandenburg bzw. MARETZKE 1997 für die ostdeutschen Regionen insgesamt genannt

nen für die politische und planerische Gestaltung der Ortsentwicklung zur Verfügung stand (vgl. Kap. 2.3). Suburbanisierungstendenzen in ostdeutschen Stadtregionen aus einer handlungsorientierten Sicht verstehen und erklären zu wollen, ist ohne Berücksichtigung der institutionellen und normativen Bedingungen, in deren Rahmen Akteure auf kommunaler und regionaler Ebene planen, kaum möglich.

Da sich geographische Studien in dieser Hinsicht nicht als sehr fruchtbar erweisen, wird im folgenden auf politik-, verwaltungs- und rechtswissenschaftliche Arbeiten zurückgegriffen. Um daraus weitere Erkenntnisse für das eigene Forschungskonzept abzuleiten, werden zunächst einige wichtige Forschungsergebnisse zur institutionellen Transformation aus diesen Disziplinen vorgestellt. Dabei versucht dieses Kapitel erste Antworten auf folgende Fragen zu geben:

- Unter welchen Rahmenbedingungen findet der institutionelle Transformationsprozeß statt?
- Wie prägen sie das Handeln von planenden Akteuren in Politik und Verwaltung?
- Wie funktioniert das Wechselspiel zwischen überörtlicher und örtlicher Planung?
- Welcher Gestaltungsspielraum ergibt sich daraus für die Kommunalplanung?

Nach einem kurzen Überblick über den Forschungsgegenstand (Kap. 3.1) geht dieses Kapitel auf die besonderen Rahmenbedingungen der institutionellen Transformation in Ostdeutschland ein (Kap. 3.2) und leitet daraus weitere Thesen für die Feldforschung ab (Kap. 3.3).

3.1. Zum Forschungsgegenstand

Publikationen zur Transformationsforschung zeichnen sich selbst innerhalb einzelner (Teil-) Disziplinen nicht durch die einheitliche Definition und Verwendung der wichtigsten Fachtermini aus. *SANDSCHNEIDER* konstatiert eine geradezu „babylonische Sprachverwirrung", welche die inter- und intradisziplinäre Transformationsforschung - ähnlich wie die Suburbanisierungsforschung (vgl. Kap. 2.1) - gleichermaßen erschwert.

Eine Reihe von Autoren verwendet den Begriff „Transformation" immerhin als Sammelbezeichnung für die Umwandlung bzw. Umgestaltung staatlicher Systeme in Mittel- und Osteuropa. Anders als in Ostasien, wo sich die Transformation lediglich auf Teile eines Staatssystems beschränkt (z.B. die vorsichtige Hinwendung zur Marktwirtschaft in China), befinden sich in Mittel- und Osteuropa Staatssysteme mit all ihren Subsystemen in einem komplexen Transformationsprozeß.

Hier sind „gleichzeitig und unter erheblichem zeitlichen Erfolgsdruck [...] im politischen System Demokratisierung, im ökonomischen System Marktwirtschaft und im Gesellschaftssystem eine Pluralisierung herbeizuführen".[74] Dabei kann der Transformationsprozeß in bezug auf seinen Charakter, den Verlauf und das Ergebnis durchaus grundlegende Unterschiede aufweisen, wie die folgende Tabelle generalisierend zeigt.

Tab. 4: Varianten der Transformation staatlicher Systeme

Typ	Charakter	Verlauf	Ergebnis
1	Systemwandel	kontinuierliche Anpassung und Optimierung der Strukturen, Abläufe und Funktionen	Systemerhalt
2	Systemwechsel	Übergang in einen neuen Zustand durch Veränderung der Strukturen, Abläufe und Funktionen	Systemänderung
3	Systemzusammenbruch	Verlust der eigenständigen Identität und Existenz durch Absorption oder Auflösung	Systemauflösung

zusammengestellt in Anlehnung an SANDSCHNEIDER 1995 : 40 f.

In bezug auf die Transformation in Ostdeutschland herrscht Uneinigkeit, ob es sich hier um einen Systemwechsel infolge einer Systemänderung (Typ 2) oder eine Systemauflösung nach einem Systemzusammenbruch (Typ 3) handelt. *WOLLMANN* und *REISSIG* sprechen beispielsweise von einem „Systemwechsel", *REICHARD & RÖBER* dagegen von einem „Systemzusammenbruch".[75] Da die DDR mit dem Beitritt zur BRD nach Art. 23 GG ihre Identität verlor und nicht länger als eigenständiger Staat existierte, handelt es sich präziser definiert um den Zusammenbruch mit nachfolgender Absorption und Auflösung eines Systems (Typ 3). Im Ergebnis wurde ein förderalstaatliches System in Ostdeutschland etabliert, das in jeder Hinsicht das Gegenmodell zur vorherigen Staatsordnung darstellt. Seine Grundparameter beschreibt *HÄUSSERMANN* mit den Schlagworten „Markt statt Plan, Privat- statt Volkseigentum, Demokratie statt Diktatur".[76]

---

[74] SANDSCHNEIDER 1995 : 14, 33 f. und 38
[75] REISSIG 1993 : 314; WOLLMANN 1996 : 48 und 135; REICHARD & RÖBER 1993 : 218
[76] HÄUSSERMANN 1996 : 5

Diese tiefgreifenden, sämtliche Lebensbereiche der Bevölkerung umfassenden Veränderungen vollzogen sich in einem geradezu atemberaubenden Tempo. Nach Öffnung der Mauer bis zur Wiedervereinigung verging nicht einmal ein Jahr, in dem die entscheidenden Weichen für die Transformation gestellt wurden (vgl. Abb. 4). Der klare Wahlsieg der „Allianz für Deutschland" bei der ersten freien und demokratischen Volkskammerwahl im März 1990 stellte ein Votum der Bürger für die rasche Vereinigung der beiden deutschen Staaten dar. Um die „Integration Ostdeutschlands in die Rechts-, Institutionen-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der alten BRD" vorzubereiten, nahmen Parlament und Regierung unverzüglich die entscheidenden Schritte zur Anpassung der DDR an das Staatssystem der BRD vor.[77] Dazu zählten insbesondere:

- die Wiedereinführung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes am 18. Mai 1990,
- die Einführung der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 und
- die Wiedereinrichtung von fünf Bundesländern am 22. Juli 1990.

Damit waren Charakter und Ergebnis des Transformationsprozesses unwiderruflich vorgezeichnet, der sich darüber hinaus durch besondere Transferleistungen von den westlichen in die östlichen Bundesländer auszeichnet(e). Dabei handelt(e) es sich um:[78]

- den Transfer von Institutionen,
  womit die Schaffung eines neues Institutionensystems durch die Auflösung, Um- und Neubildung von politischen, administrativen und judikativen Strukturen nach westdeutschem Vorbild gemeint ist,
- den Transfer von Personal und Wissen
  in Form einer kurzfristigen, durch Fachkräfte geleisteten „Aufbauhilfe" sowie
- den Transfer von Finanzmitteln,
  der zwischen 1991 und 1998 die stattliche Summe von netto 1,2 Billionen D-Mark umfaßte.[79]

Der Transformationsprozeß in Ostdeutschland läßt sich also zusammengefaßt durch den Zusammenbruch und die Auflösung eines staatlichen Systems charakterisieren, dem der Neuaufbau nach dem Muster der Staatsordnung der BRD folgte. In Verbindung mit der ungeheuren zeitlichen Dynamik des Prozesses und den umfangreichen Transferleistungen stufen Politik- und Verwaltungswissenschaftler Ostdeutschland im Vergleich zu anderen Transformationsstaaten in Mittel- und Osteuropa daher einvernehmlich als Sonderfall ein.[80]

---

[77] WOLLMANN 1996 : 48

[78] vgl. dazu REISSIG 1993 : 315; WOLLMANN 1996 : 49 und 140

[79] so die Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln; zitiert nach Ohm, M.: „Der Aufbau Ost verhakt im Reformstau West." Berliner Tagesspiegel vom 30.12.1999; vgl. auch HENCKEL u.a. 1993 : 128 ff.

[80] so z.B. REISSIG 1993 : 313 ff.; EISEN & KAASE 1996 : 6 und 33; WOLLMANN 1996 : 135 ff.

Abb. 4: Chronik der wichtigsten Ereignisse in der „Wendezeit" 1989/1990

09.11.1989:	**Grenzöffnung:** Reisefreiheit für DDR-Bürger
01.12.1989:	**Änderung der DDR-Verfassung:** Streichung des Führungsanspruchs der SED aus der DDR-Verfassung
12.01.1990:	**Änderung der DDR-Verfassung:** Zulassung von Privateigentum und Beteiligungen an ausländischen Unternehmen
18.03.1990:	**Volkskammerwahl:** demokratische Wahl der Volkskammer, Sieg der „Allianz für Deutschland", damit Votum für die rasche Vereinigung der beiden deutschen Staaten, Anpassung der DDR an das Verfassungs-, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialsystem der BRD wird unverzüglich eingeleitet
06.05.1990:	**Kommunalwahl:** demokratische Wahl der Stadt-, Gemeinde-, Kreisvertretungen i.d. DDR
17.05.1990:	**Kommunalverfassung:** Wiedereinführung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes auf dem Gebiet der DDR (Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR - GBl. I S. 255)
18.05.1990:	**Staatsvertrag:** über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen DDR und BRD geschlossen, tritt am 01. 07.1990 in Kraft
30.05.1990:	**Auflösung der Räte der Bezirke:** auf Beschluß der neu gewählten Kommunalvertretungen, weiterer wichtiger Schritt zur Zerschlagung des zentralistischen Staatssystems
22.07.1990:	**Ländereinführungsgesetz:** Wiedereinführung der fünf Bundesländer in einem Zuschnitt, der weitgehend dem Zustand von 1952 entspricht (Gesetz zur Wiedereinrichtung von fünf Bundesländern in der DDR - GBl. S. 955)
31.08.1990:	**Einigungsvertrag:** zwischen der BRD und der DDR über die Herstellung der Einheit Deutschlands, unterzeichnet am 06.09.1990; Ratifizierungsgesetz vom 23.09.1990 (BGBl. S. 885)
12.09.1990	**Zwei-plus-Vier-Vertrag:** Vertrag zur Sicherung der vollen staatlichen Souveränität Deutschlands und über das Ende des Sonderstatus von Berlin wird unterzeichnet
03.10.1990:	**Wiedervereinigung:** Beitritt der DDR zur BRD gemäß Art. 23 GG
14.10.1990:	**Landtagswahlen:** in den fünf neuen Bundesländern
02.12.1990:	**Bundestagswahl**

zusammengestellt nach FRANK 1991 : 126 ff. STORCK 1991 : 504 ff.; HUMPERT 1994 : 153 f.; GRUBER 1994 : 16; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 28 f.; STERNBERG 1995 : 1; EISEN & KAASE 1996 : 9 und 12; WOLLMANN 1996 : 48, 54 f., 74, 81, 106 und 120

3.2. Institutionelle Transformation in Ostdeutschland - ein ganz besonderer Fall

Bei der Neuorganisation eines Staatswesens besitzt die Schaffung handlungsfähiger politischer und administrativer Organe eine zentrale Bedeutung.[81] Diese wichtige Komponente der Systemtransformation umfaßt die Veränderung von Institutionen, Aufgaben, Akteuren und Rechtsnormen eines staatlichen Systems. Unter dem Begriff „institutionelle Transformation" werden daher im folgenden subsumiert:

(1) die institutionelle Transformation im engeren Sinne,
womit der Neuaufbau bzw. die Neuausrichtung der staatstragenden Organe (Legislative, Exekutive und Judikative) in einem demokratischen System mit Gewaltenteilung gemeint ist,

(2) die personelle Transformation,
welche den Austausch der Eliten inklusive temporärer Aufbauhilfen umfaßt,

(3) die funktionale Transformation,
die sich auf die Entwicklung einer neuen horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung zwischen den Staatsorganen in Verbindung mit der Übernahme neuer Aufgaben und der Neuabgrenzung von Zuständigkeiten bezieht, sowie

(4) die normative Transformation,
in Form der Übertragung, Schaffung und Anwendung neuer Rechtsnormen.

Die institutionelle Transformation in Ostdeutschland setzte bereits 1989/90 ein, während die DDR als eigenständiger Staat noch existierte. Den rechtlichen Rahmen dafür gaben vor allem der Staatsvertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion vom 18. Mai 1990 und der sogenannte Einigungsvertrag vom 31. August 1990 vor (vgl. Abb. 4). *WOLLMANN* billigt diesen Rechtsakten einerseits eine „beispiellose Gestaltungskraft schöpferischer Zerstörung" für die Um- und Neubildung von Institutionen zu.[82] Er weist aber andererseits ebenso wie *EISEN & KAASE* auf die Persistenzkraft endogener Einflüsse hin, die trotz der machtvollen Wirkung exogener Bestimmungsfaktoren nicht zu einer vollständigen Zerstörung der institutionellen Hinterlassenschaften aus der DDR-Zeit führten. Die Autoren zeigen auf, daß vor allem auf der Ebene der Kreise und Kommunen nicht nur Institutionen, sondern auch ein erheblicher Teil des Personals aus der ehemaligen „sozialistischen Kaderverwaltung" die Wendezeit überlebten.[83]

---

[81] WOLLMANN 1996 : 47
[82] WOLLMANN 1996 : 48 f.
[83] WOLLMANN 1996 : 88 ff. und 116 ff.; EISEN & KAASE 1996 : 39 ff.

Anknüpfungspunkte für den Aufbau eines Institutionensystems nach westdeutschem Vorbild gab es zwangsläufig kaum (vgl. Tab. 4). Die Funktion politischer Gremien und des Verwaltungsapparates beschränkte sich in der DDR-Zeit darauf, die Beschlüsse der SED-Einheitspartei zu bestätigen und umzusetzen. Legislative und Exekutive mußten also nach den Prinzipien einer föderal-staatlichen Struktur inklusive einer horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung reorganisiert werden.[84]
Den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozeß in Ostdeutschland „mit Hilfe eines Institutionensystems zu bewältigen, das sich gleichzeitig selber mitten im turbulenten Prozeß der Umgestaltung und Neubildung befand", kam einer beispiellosen Herausforderung gleich. *WOLLMANN* vergleicht diese Aufgabe sehr plastisch damit, „ein Schiff inmitten eines Orkans auf Kurs zu halten, es gleichzeitig total umzubauen, und dies mit einer weitgehend ausgewechselten Mannschaft und mit unvertrautem Kompaß".[85]

3.2.1. Institutionelle Transformation im engeren Sinne und personelle Transformation

Die Reorganisation der Legislative fand formal gesehen bereits Ende 1990 ihren Abschluß. Der Erlaß einer Kommunalverfassung in Verbindung mit der Kommunalwahl und der Auflösung der Räte der Bezirke gab den Kreisen und Kommunen im Mai 1990 ihre politische Selbständigkeit zurück. Die Landtagswahlen im Oktober 1990 ermöglichten bis zum Jahresende die Bildung von Parlamenten in den fünf neuen Bundesländern, in denen mit Ausnahme Brandenburgs die CDU die Mehrheit der Abgeordneten stellte. Offen blieb zunächst die Frage der Einrichtung von politischen Gremien und Verwaltungsbehörden auf der Mittelebene, die jedoch alle Landtage noch im Verlauf der ersten Legislaturperiode beantworteten.
In die neuen Landtage und auch die Kommunalvertretungen zogen Abgeordnete ein, von denen rund 75 % vor der Wende nicht politisch aktiv gewesen waren. Sie stammten überwiegend aus naturwissenschaftlich-technischen oder medizinisch-sozialen Berufen und standen der gewaltigen Aufgabe gegenüber, die Verwaltungsstrukturen ohne Fachkenntnisse unter extremem Zeit- und Problemdruck zu reorganisieren.[86]

---

[84] Das galt natürlich auch für die Judikative, deren Reorganisation im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht von Bedeutung ist und daher vernachlässigt werden kann.
[85] WOLLMANN 1996 : 47
[86] WOLLMANN 1996 : 110 ff. und 117 ff.; HÄUSSERMANN 1996 : 26 f.

Trotz dieser Rahmenbedingungen zeigten sich die neuen Parlamente rasch arbeitsfähig und auch sehr entscheidungsfreudig. Der erste brandenburgische Landtag beispielsweise erließ in seiner dreijährigen Amtsperiode mehr als 500 Gesetze, die auch konfliktträchtige Fragen wie die Einrichtung einer mittleren Verwaltungsebene und die Durchführung einer Kreisgebietsreform behandelten.[87] Die Kommunalvertretungen erwiesen sich ebenfalls als rührig und brachten in dieser Zeit zahlreiche Bauprojekte auf den Weg. Ihnen kam dabei zunächst zugute, daß in der Anfangsphase der institutionellen Transformation „die DDR-Regierung zunehmend in Agonie verfiel" und der Aufbau der neuen Landesverwaltungen erst Ende 1990 begann. Die Akteure in den ostdeutschen Kreisen und Kommunen handelten also etwa ein Jahr lang ohne staatliche Aufsicht und Anleitung.[88]

Die Reorganisation der Verwaltungslandschaft erfolgte nach dem Motto „Zuerst kopieren, um zu konsolidieren, dann - vielleicht - innovieren". Das „Modell BRD" wurde wie eine „Blaupause" zunächst unverändert auf die neuen Bundesländer übertragen.[89] Erst nach und nach prägten sich aufgrund des föderal-staatlichen Systems länderspezifische Unterschiede in der Verwaltungsorganisation aus.[90]

Die institutionelle und personelle Transformation der Exekutive konzentrierte sich in der Anfangsphase unmittelbar auf die Landesregierungen und die Ministerialbürokratie, die fast aus dem Nichts neu geschaffen werden mußten. In einer Übergangsphase, als sich jenseits des „administrativen Trümmerhaufens" aus der DDR-Zeit die neuen Strukturen erst schemenhaft abzeichneten, herrschten daher in der staatlichen Verwaltung geradezu „chaotische Verhältnisse".[91] *DITTBERNER* beschreibt den „typischen" Arbeitsbeginn einer ostdeutschen Ministerialverwaltung Ende 1990 wie folgt: „Nichts war geregelt, weder die dienstlichen Kompetenzen noch die genauen Zuständigkeiten. Für ganze Sachgebiete gab es keine Mitarbeiter, in anderen Bereichen war die Fluktuation so groß, daß man sich Gesichter und Namen gar nicht merken konnte".[92]

Um die Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung rasch herzustellen, mußten die Landesparlamente „in einem atemberaubenden Tempo neue Organisations- und Personalstrukturen regelrecht aus dem Boden stampfen". Dazu rekrutierten sie einen erheblichen Teil der Exekutivpolitiker und der Spitzenbeamten aus Westdeutschland.[93] Zum Beispiel fand sich unter den elf Staatssekretä-

---

[87] WOLLMANN 1996 : 77 und 79, FN 75
[88] WOLLMANN 1996 : 116 f.
[89] REICHARD & RÖBER 1993 : 216 f. und 238
[90] vgl. dazu WOLLMANN 1996 : 80 ff. und 137 ff.
[91] REICHARD & RÖBER 1993 : 218
[92] DITTBERNER 1994 : 140; ähnlich WOLLMANN 1994 : 27 für die Kreisverwaltungen, die zwar über einen umfangreichen, aber den neuen Aufgaben nicht entsprechend ausgebildeten Personalstab verfügten
[93] WOLLMANN 1996 : 79 und 82. f.

ren der neuen Landesregierung von Brandenburg lediglich ein Landesbürger, der mit drei weiteren Kollegen noch während der ersten Legislaturperiode aus seinem Amt ausschied. Der Personal- und Elitenaustausch beschränkte sich jedoch nicht auf die höchsten Positionen. In der Anfangsphase ging es in den Ministerien zu „wie in einem Taubenschlag. Ständig kamen neue Mitarbeiter, von denen viele bald wieder verschwanden".[94]

Eine Ursache für diese enorme personelle Fluktuation lag in der Aufbauhilfe, welche die westdeutschen Bundesländer für ihre ostdeutschen Partnerländer leisteten. Fast 22.000 Beschäftigte aus den westdeutschen Landes- und Kommunalverwaltungen unterstützten, zumeist für eine befristete Zeitspanne, den Aufbau der ostdeutschen Administration.[95] *DITTBERNER*, selbst ein Westimport, kritisiert in diesem Zusammenhang, daß in der Anfangsphase zu viele „Häuptlinge" - also Beamte aus dem höheren Dienst - als „Entwicklungshelfer" in die neuen Bundesländer entsandt worden waren, die den „Neulingen des gesamtdeutschen Verwaltungsalltags" das erforderliche Handwerkszeug der West-Bürokratie nicht beibringen konnten.[96]

Politisches und administratives Handeln in den neuen Bundesländern glich zunächst einem Experimentierfeld, das die Anpassungs- und Lernfähigkeit aller Beteiligten täglich auf die Probe stellte. Den ostdeutschen Verwaltungsbeschäftigten kamen dabei Erfahrungen aus der DDR-Zeit zugute, in der staatliches Handeln zwar formell, nicht jedoch im Alltag streng zentralistischen Regeln folgte. So sorgte ein enges Netzwerk von Akteuren, despektierlich auch als „Seilschaften" bezeichnet, für einen regen Austausch von Informationen, Dienstleistungen und Naturalien, der den unteren Ebenen gegenüber dem allgegenwärtigen Parteiapparat der SED eine gewisses Maß an Autonomie sicherte.[97] Um in einer Mangelwirtschaft zu überleben, entwickelten die Verwaltungsbeschäftigten erhebliche Fähigkeiten im ‚muddling through', die man auch als „Chaoskompetenz" bezeichnen könnte.[98]

Wie erfahrene Mitarbeiter aus der DDR-Verwaltung Krisen mit Zähigkeit, Improvisationsvermögen und Pragmatismus managten, beschreibt *DITTBERNER* sehr anschaulich anhand einer Begebenheit, die ihm als Staatssekretär in der Berliner Wirtschaftsverwaltung kurz vor seinem Wechsel in die Landesverwaltung von Brandenburg widerfuhr. Einem Wirtschaftsdezernenten aus Potsdam gelang es, telefonisch mit ihm Kontakt aufzunehmen - „Es klang, als riefe jemand aus Ulan Bator an". Er schilderte dem Staatssekretär aus Berlin ein gravierendes Problem, das dringend einer Lösung bedurfte: Die Bierversorgung in Potsdam drohe zusammenbrechen, und dann sei

---

[94] DITTBERNER 1994 : 139 f.
[95] REICHARD & RÖBER 1993 : 225
[96] DITTBERNER 1994 : 144
[97] vgl. WOLLMANN & JAEDICKE 1993 : 103 f. und 112 ff.; VÖLKER 1991 : 81 f.; WOLLMANN 1994 : 29
[98] so treffend MARZ 1992, zitiert nach WOLLMANN 1996 : 144

Schlimmes zu befürchten. *DITTBERNER* startete einen Rundruf bei den Berliner Brauereien und verhinderte damit, „daß Potsdam in den letzten Monaten der DDR gänzlich auf dem trockenen saß". Zuvor erhielt der Funktionär aus Potsdam allerdings noch eine kleine Lektion in Marktwirtschaft, denn die Aufgabe der Berliner Wirtschaftsverwaltung, so erklärte ihm der Staatssekretär, bestehe nicht darin, Lebensmittel zu besorgen. Der Dezernent nahm die Lehre an und meldete ein paar Tage später, das Problem der Bierversorgung sei gelöst. „Aber nun sei ein Engpaß bei den Gabelstaplern aufgetreten ..." Der Berliner Wirtschaftssenator beschloß, daß dieses Problem seine Lösungsmöglichkeiten überstieg und gab die Zuständigkeit für die Potsdamer Engpässe an die Berliner Senatskanzlei ab.[99]

Im Gegensatz zur unmittelbaren Landesverwaltung blieben die Landkreise und kreisfreien Städte als mittelbare staatliche Einrichtungen zunächst von der Reformwut verschont. Erst in der zweiten Phase der Transformation brandeten Gebiets- und Funktionalreformen auf die Kreisebene nieder, wodurch „die institutionelle Landschaft in den neuen Bundesländern noch einmal radikal umgepflügt" wurde.[100] Die DDR-Zeit hatten insgesamt 189 Landkreise mit durchschnittlich 60.000 Einwohnern und 7.564 kreisangehörigen Gemeinden, davon rund die Hälfte mit weniger als 500 (!) Einwohnern, überdauert.[101] Angesichts der auf die Kommunen und Kreise zukommenden Aufgabenflut in einem föderal-staatlichen System erwies sich diese Verwaltungsstruktur als völlig unzulänglich. In allen ostdeutschen Bundesländern wurden daher in den Jahren 1993 und 1994 Kreisgebietsreformen durchgeführt, die zur Bildung von 87 Landkreisen mit 100.000 bis 140.000 Einwohnern führten. In Brandenburg fiel diese Reform - ebenso wie in Mecklenburg-Vorpommern - radikaler aus als in den übrigen neuen Bundesländern, da die Kreise als untere Ebene der zweistufigen Landesverwaltung zumindest teilweise die Funktionen einer Mittelinstanz übernehmen sollten.[102]

In allen ostdeutschen Bundesländern verzichteten die Landesregierungen dagegen darauf, Gemeindegebietsreformen durchzuführen. Kommunen auf dem Gesetzesweg zusammenzuführen und so gewissermaßen Zwangsehen zu stiften, wäre einem drastischen Eingriff in die erst vor kurzer Zeit wiedergewonnene Freiheit der kommunalen Selbstverwaltung gleichgekommen. Ein solcher Schritt

---

[99] DITTBERNER 1994 : 116 f.
[100] WOLLMANN 1996 : 92 und 96
[101] dem standen nach den Gebietsreformen der 60er und 70er Jahre in Westdeutschland Kreise mit durchschnittlich 150.000 Einwohnern und rd. 8.500 Gemeinden gegenüber; WOLLMANN 1996 : 93; vgl. auch HÄUSSERMANN 1996 : 22
[102] WOLLMANN 1996 : 92 ff.

hätte in Anbetracht des darin liegenden Konfliktpotentials - das *REUBER* anhand von Beispielen aus Westdeutschland ja sehr anschaulich beschreibt (vgl. Kap. 4.2.5)[103] - die Arbeit der Landes- und Kommunalverwaltungen vermutlich über mehrere Jahre hinweg empfindlich beeinträchtigt und wäre in politischer Hinsicht eine außerordentlich heikle Angelegenheit gewesen. Da eine Kreisgebietsreform dagegen nicht nur dringlicher, sondern auch machbarer erschien, gaben die Landesparlamente und -verwaltungen der Reorganisation dieser Ebene den Vorzug. Sie schrieben allerdings neue Organisationsformen für die gemeinsame Verwaltung von Klein- und Kleinstgemeinden vor und förderten darüber hinaus in unterschiedlicher Intensität den freiwilligen Zusammenschluß von Kommunen.[104]

3.2.2. Funktionale Transformation am Beispiel der kommunalen Ebene

Dem Organisationsprinzip des „demokratischen Zentralismus" entsprechend fungierten die Kommunen in der DDR als „örtliche Organe der Staatsmacht", welche die Weisungen der Regierungspartei und der überörtlichen Verwaltungsorgane zu vollziehen hatten.[105] Sowohl die örtlichen Volksvertretungen als politische Organe als auch die Kommunalverwaltungen, die den örtlichen Räten und der Zentralverwaltung doppelt unterstellt waren, besaßen faktisch nicht die Befugnis, eigenverantwortliche Standort- und Investitionsentscheidungen zu treffen. Die Funktion der Kommunen beschränkte sich darauf, die ihnen im Rahmen des Volkswirtschaftsplanes zugewiesen Aufgaben zu erfüllen. Die Zentralgewalt stellte hierfür Finanzmittel und (Bau-)Materialien bereit. Die Kommunen durften weder eine eigenständige Finanzwirtschaft betreiben, noch verfügten sie über Eigentum an Grundstücken und Gebäuden. Soziale und kulturelle Einrichtungen bzw. Dienstleistungen offerierten den Bürgern nicht die Kommunen, sondern die vor Ort von der Zentralregierung angesiedelten Betriebe, die so einen entscheidenden Beitrag zur Daseinsvorsorge leisteten. Diese Form der Staatsorganisation stellte die Kongruenz von staatlichen und kommunalen Zielen sicher und verhinderte das Entstehen von Interessenkonflikten zwischen diesen Akteuren.[106] Im völligen Kontrast dazu bildeten die Kommunen in der BRD „mit ihrem frei gewählten Vertretungsorgan die Grundlage eines demokratischen Staats- und Gemeinwesens, das von unten nach

---

[103] vgl. REUBER 1999 : 78 ff.
[104] vgl. dazu WOLLMANN 1996 : 95; STERNBERG 1995 : 111
[105] VÖLKER 1991 : 81 und 84 f.; SALDERN 1994 : 3 und 7; WOLLMANN 1994 : 23; PETZOLD 1994 : 35 und 40
[106] vgl. SALDERN 1994 : 12 und 14; HÄUSSERMANN 1996 : 8 ff.

oben aufgebaut und strukturiert ist und nach weitgehender Demokratisierung und Dezentralisierung staatlicher Macht und Verwaltung strebt".[107] Die Wiedereinführung der kommunalen Selbstverwaltung in der DDR nach diesem Vorbild, die alle politischen Gruppierungen 1990 als einen entscheidenden Schritt zur Demokratisierung und Liberalisierung des Staatswesens unterstützten, kam also geradezu einem revolutionären Schritt gleich.

Der „radikale Bruch mit der zentralistischen Vergangenheit" veränderte die Stellung der Kommunen innerhalb des staatlichen Systems (vgl. Tab. 5).[108] Daraus resultierte die Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen Kommunen und höheren staatlichen Ebenen (vertikale Gewaltenteilung) ebenso wie das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive (horizontale Gewaltenteilung) neu auszutarieren. Auch das Verhältnis zwischen Verwaltung und Gesellschaft mußte neu definiert und der Charakter des Verwaltungshandelns entsprechend geändert werden. Die Verwaltungsbeschäftigten sahen sich nicht nur mit ungewohnten Verfahrensweisen konfrontiert, sondern auch mit der Anforderung, ein neues Rollenverständnis zu entwickeln. Zweifellos verlangte diese Situation allen Betroffenen extreme Lernleistungen ab. Kommunalpolitiker und Mitarbeiter der Kommunalverwaltung standen „riesigen Problemen" gegenüber, die in quantitativer und qualitativer Hinsicht das Maß der Anforderungen, denen sich ihre westdeutschen Kollegen gegenüber sahen, weit überstiegen.[109]

Die Kommunalverfassung (KV) von Mai 1990 räumte den Kommunen in § 2 I „das Recht und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit die Pflicht [ein], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, soweit die Gesetze nicht etwas anderes bestimmen". Bis zum Erlaß der entsprechenden landesrechtlichen Regelungen galt die Kommunalverfassung gemäß den Bestimmungen des Einigungsvertrages als übergeleitetes Recht fort.

Auf die Kommunen kamen damit ad hoc völlig neue Aufgaben zu, die sie eigenverantwortlich zu bewältigen hatten. Laut § 2 II KV gehörten dazu unter anderem:

- die Verbesserung der Wohnverhältnisse, z.B. durch sozialen Wohnungsbau, die sozial gerechte Verteilung von Wohnungen oder die Förderung privater und genossenschaftlicher Bauprojekte,
- die Bereitstellung eines breit gefächertes Bildungs-, Betreuungs- und Freizeitangebotes sowie
- die Verbesserung der ökologischen Situation, insbesondere der Ver- und Entsorgung.[110]

---

[107] PETZOLD 1994 : 38

[108] WOLLMANN 1994 : 24

[109] so HENCKEL u.a. 1993 : 534; WOLLMANN 1996 : 143; vgl. auch GEPPERT / SEIDEL / TOEPEL 1993 : 59 ff.

[110] Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR, GBl. I S. 255; vgl. PETZOLD 1994 : 36 und 39

Tab. 5: Die Kommunen im institutionellen Transformationsprozeß

Verhältnis zwischen...	... in der DDR	... in der BRD
Kommunen und höheren staatlichen Ebenen (vertikale Machtverteilung)	Kommunen unterliegen als „örtliche Staatsorgane" den Weisungen der zentralisierten Partei- und Staatsmacht	Kommunen verfügen über vielfältige, im Kernbereich grundrechtlich garantierte Selbstverwaltungsbefugnisse
Politik und Verwaltung auf lokaler Ebene (horizontale Machtverteilung)	örtliche Volksvertretungen besitzen vorwiegend propagandistische Funktion	demokratisch legitimierte Vertretung der Bürgerschaft besitzen Initiativrechte und Kontrollfunktionen ggü. der örtlichen Verwaltung
Verwaltung und Gesellschaft (Charakter des Verwaltungshandelns)	Verwaltung arbeitet eher binnenorientiert, ist vorwiegend auf den Vollzug von Vorgaben und Weisungen ausgerichtet; untergeordnete Bedeutung rechtlicher Regelungen; obrigkeitsstaatlicher Verwaltungspaternalismus herrscht ggü. den Bürgern vor	Verwaltung arbeitet eher außenorientert; Bindung an Recht und Gesetz, in diesem Rahmen (Ermessens-)Spielräume vorhanden; neben normativen Vorgaben bei Problemlösungen auch Interessenausgleich durch Verhandlung von Bedeutung; partizipative Elemente in der Planung
Verwaltung und Wirtschaft (Charakter des Verwaltungshandelns)	Kommunen sichern die lokalen Standortbedingungen für die zentral gelenkten Kombinate und Betriebe; letztere stellen wichtige Infrastruktureinrichtungen für die Bürger zur Verfügung	Kommunen stellen Infrastruktureinrichtungen bereit, schaffen die (planerischen) Voraussetzungen für privatwirtschaftliche (Bau-)Aktivitäten, werden selbst (privat-) wirtschaftlich tätig

zusammengestellt in Anlehnung an WOLLMANN 1994 : 21 f.; SALDERN 1994 : 7, 12 und 14

Die Selbstverwaltungsbefugnis der Kommunen schließt generell die Entscheidungshoheit über Organisations-, Personal-, Haushalts- und Planungsangelegenheiten ein. Hinzu kommt das Recht, Satzungen zu erlassen und sich wirtschaftlich zu betätigen. Die Kommunen unterliegen diesbezüglich nur der Rechtsaufsicht durch die höheren staatlichen Stellen.[111]

Daß sich eine neue vertikale Gewaltenteilung, die von den Akteuren in Politik und Verwaltung eine radikale Umorientierung in ihrem Denken und Handeln verlangte, nicht ohne Konflikte herausbildete, skizzieren mehrere Autoren am Beispiel der Beziehung zwischen Kommunen und Kreisen.

[111] vgl. WOLLMANN 1994 : 24; PETZOLD 1994 : 46

Demnach versuchte das in der DDR-Zeit sozialisierte Personal der Kreisverwaltungen zunächst, sich wie gewohnt in zentralistischer Manier in die Selbstverwaltungsangelegenheiten der kreisangehörigen Gemeinden einzumischen. Die frisch gebackenen Kommunalpolitiker zeigten sich dagegen wenig geneigt, „sich in ihre Entscheidungen ‚von außen' oder ‚von oben' herein reden zu lassen". Sie verteidigten ihre kommunale Autonomie entschieden und brandmarkten zum Beispiel jeden Ansatz der überörtlichen Planungsbehörden, den kommunalplanerischen Wildwuchs durch Vorgaben und Konzepte zu steuern, als krasse Verletzung ihrer Selbstverwaltungsrechte. Diese Haltung begünstigte eine „Kirchturmspolitik" und verhinderte die koordinierte Ausweisung und Entwicklung von Neubaugebieten über Gemeindegrenzen hinweg.[112]

WOLLMANN sieht in diesem Verhalten zum einen eine „nachhaltige Gegenreaktion auf die frühere zentralistische Fremdbestimmung" und zum zweiten einen Beleg für die mangelnde Vertrautheit mit (interkommunalen) Abstimmungs- und Konsensfindungsverfahren. Für den kommunalplanerischen Wildwuchs macht er das vitale Eigeninteresse der Kommunalpolitiker verantwortlich, die wirtschaftlichen Entwicklungschancen ihrer Gemeinde notfalls durch „hemdsärmelige Flächenausweisungen" zu sichern.[113] Die Diskussion um eine kommunale Gebietsreform in den neuen Bundesländern forcierte eine wachstumsorientierte Politik und Planung besonders in jenen suburbanen Gemeinden, die ihre kommunale Eigenständigkeit durch die Eingemeindung in eine nahe gelegene Großstadt bedroht sahen. *HENCKEL u.a.* führen den massiven Widerstand gegen einen solchen „Siedlungsdarwinismus" auch auf die Erfahrungen der Kommunalpolitiker aus der DDR-Zeit zurück. Indem die Territorialplanung die Entwicklung der Großstädte auf Kosten aller anderen Landesteile förderte, legte sie den Grundstock für ein stark ausgeprägtes Konkurrenzverhältnis zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden, das eine konstruktive Zusammenarbeit bis heute weitgehend verhinderte.[114]

Eine weitaus ernstere und dauerhaftere Bedrohung der kommunalen Autonomie als Gebietsreformen stellen die finanziellen Lasten dar, die gewissermaßen als Kehrseite der Medaille mit der Selbstverwaltungsbefugnis 1990 auf die Kommunen zukamen. Dem enormen Finanzbedarf, insbesondere für Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur, steht bei hoher Verschuldung ein erhebliches Einnahmedefizit gegenüber. Experten befürchten, daß die Kommunen mangels eigener Steuereinnahmen langfristig auf umfangreiche Dotationen aus den Bundes- und Landeshaushalten

---

[112] vgl. FRANK 1991 : 134; WIEST 1993 : 4 ff.; WOLLMANN 1994 : 24; Zitate aus WOLLMANN & JAEDICKE 1993 : 108

[113] vgl. WOLLMANN 1994 : 25; ähnlich HENCKEL u.a. 1993 : 110 f. und 537

[114] HENCKEL u.a. 1993 : 110 f. und 372 f.; WIEST 1993 : 4 ff.; DANIELZYK / MÜLLER / SCHMIDT 1997 : 103 f. und 537 f.

angewiesen sein werden.[115] In der finanziellen Abhängigkeit der Kommunen sehen *HENCKEL u.a.* „eine Fortsetzung des DDR-Zentralismus mit anderen Mitteln" und damit eine Gefahr für die förderal-staatliche Ordnung.[116]

Mit der Wiedereinführung des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes im Mai 1990 verbanden sich also einerseits eine Fülle von neuen Handlungsoptionen, denen andererseits erhebliche Handlungsrestriktionen gegenüber standen. Die Kommunalpolitiker sahen sich vor die schwierige Aufgabe gestellt, die desolaten Lebensverhältnisse der Bevölkerung vor Ort durch die Sanierung und den Neubau von Wohnungen sowie Infrastruktureinrichtungen möglichst schnell zu verbessern. Dafür standen ihnen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nun zwar Planungsbefugnisse, nicht jedoch die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung. Wiesen sie zur Konsolidierung ihrer Haushalte großzügig Neubaugebiete aus, mußten sie mit dem Widerstand der Landes- und Regionalplanung rechnen. Wie kleine Kommunen dieses Dilemma lösten, wird anhand von zwei Fallbeispielen aus dem Berliner Umland noch ausführlich darzustellen sein (Kap. 8 und 9).

3.2.3. Normative Transformation am Beispiel des Bauplanungsrechtes

Durch entsprechende Regelungen im Einigungsvertrag wurde in einem „beispiellosen Akt zerstörerischer Rechtsschöpfung" am 3. Oktober 1990 um Mitternacht „in einer logischen Sekunde" die gesamte Verfassungs- und Rechtsordnung der DDR beseitigt und eine neue Rechtsordnung nach westdeutschem Muster etabliert.[117] Dieser Entscheidung gingen lebhafte Diskussionen über das Tempo und den Umfang der Rechtsanpassung in der BRD-Regierung voraus. So plädierte zum Beispiel das Innenministerium dafür, das DDR-Recht grundsätzlich fortgelten zu lassen und BRD-Recht nur ausnahmsweise einzuführen. Justiz- und Wirtschaftsministerium favorisierten genau den gegenteiligen Weg und setzten sich mit ihrer Auffassung schließlich durch.

---

[115] vgl. WOLLMANN 1994 : 30; seine Einschätzung teilen KARRENBERG & MÜNSTERMANN 1994 : 207 ff. und HENCKEL u.a. 1993 : 134 ff. und 533 f.; das durchschnittliche Steueraufkommen pro Einwohner betrug 1991 in den ostdeutschen Kommunen nur 15 % (188,- DM) der westdeutschen Kommunen (1220,- DM) und aktuell knapp 40 % (588,- DM Ost gegenüber 1471,- West); Daten für 1991 aus WOLLMANN 1994 : 30 und aktuell laut Dt. Städte- und Gemeindebund, zitiert nach o.A.: „Leere Kassen bei den Kommunen im Osten." Berliner Tagesspiegel vom 08.06.2000

[116] HENCKEL u.a. 1993 : 139; so auch FRANK 1991 : 134 f.

[117] WOLLMANN 1996 : 57

Kritiker dieser Lösung befürchteten, daß so „eine zu große Regelungsdichte in der DDR geschaffen werden könnte, die die für einen raschen wirtschaftlichen und sozialen Aufbau notwendige Improvisation in einer Übergangszeit behindern könnte".[118] Zum Beispiel drohte die Einführung des komplexen westdeutschen Bauplanungsrechtes einschließlich seiner umfangreichen vereinigungsbedingten Sonderregelungen den Aufbau Ost eher zu lähmen als zu beflügeln. Andererseits bewies der Bauboom im Umland der ostdeutschen Großstädte bald eindrucksvoll, daß sich davon offenbar weder Investoren noch Kommunen abschrecken ließen. *REICHARD & RÖBER* zufolge schuf paradoxerweise gerade der vollständige Rechtstransfer zunächst einen rechtsfreien Raum, „in den Glücksritter aller Art, die die unübersichtliche Situation weidlich zu ihren Gunsten auszunutzen" verstanden, vorstießen.[119] Auch die Kommunen wußten die ersten Monate nach Öffnung der Mauer, in denen sie weitgehend ohne effiziente staatliche Aufsicht agieren konnten, mit großer Improvisationsfähigkeit für die Realisierung kleiner und großer Bauprojekte zu nutzen.

Den Kommunen kam dabei zugute, daß als Bestandteil der Vereinbarungen zur Bildung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion bereits im Juli 1990 vorübergehend eine Bauplanungs- und Zulassungsverordnung (BauZVO) in Kraft trat, die den Weg zur Einführung des westdeutschen Bauplanungsrechtes am 3. Oktober 1990 ebnen sollte.[120] Die BauZVO stellte einerseits eine stark vereinfachte, andererseits jedoch eine durch neuartige Planungsinstrumente und -verfahren angereicherte Version des westdeutschen Baugesetzbuches (BauGB) dar. Wesentliche Bestandteile der BauZVO existierten in § 246 a BauGB als vereinigungsbedingten Sonderregelungen fort, um die Rechtsanpassung in den neuen Bundesländern während einer Übergangsperiode zu erleichtern.[121]

Doch damit fand die normative Transformation keineswegs ihr Ende. Um die gravierenden Engpässe in der Wohnungsversorgung, die Ende der 80er Jahre in den westdeutschen Stadtregionen auftraten, zu beseitigen, erließ die Bundesregierung 1990 als befristetes Sonderrecht das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnG). Ab 1. Mai 1993 galten die entsprechenden Vorschriften dieses Gesetzes in novellierter Fassung auch in den neuen Bundesländern.[122] Damit reduzierten sich die Überleitungsvorschriften aus § 246 a BauGB zwar drastisch, sie wurden jedoch teilweise in das BauGB-MaßnG übernommen. Neben dem räumlichen Geltungsbereich dehnte der Gesetzgeber den zeitlichen Geltungsbereich des befristeten BauGB-MaßnG um zwei Jahre (bis Ende 1997) aus.[123]

---

[118] so der damalige Innenminister Wolfgang Schäuble, zitiert nach WOLLMANN 1996 : 56
[119] REICHARD & RÖBER 1993 : 224
[120] GBl. DDR I S. 739 vom 20. Juni 1990, in Kraft getreten am 31. Juli 1990
[121] vgl. KOCH & HENDLER 1995^2 : 284 f. und 289
[122] vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU 1994 (b) : 3
[123] vgl. KOCH & HENDLER 1995^2 : 285 und 290

In den neuen Bundesländern mußten also vorübergehend neben dem normalen Bauplanungsrecht aus dem BauGB zusätzlich die Sonderregelungen aus § 246 a BauGB und ab Mai 1993 auch die Bestimmungen des BauGB-MaßnG berücksichtigt werden. Das „ohnehin komplexe Bauplanungsrecht",[124] das „zu den kompliziertesten Rechtsgebieten" zählt, glich nun endgültig einen unübersichtlichen Dickicht, in dem auch erfahrene Aufbauhelfer aus Westdeutschland und selbst der Präsident des Bundesverwaltungsgerichtes gelegentlich den Durchblick verloren.[125] Juristen und Planer atmeten daher auf, als zum 1. Januar 1998 ein einheitliches, wenn auch nochmals novelliertes Bauplanungsrecht für das gesamte Bundesgebiet in Kraft trat.[126]

Als besonders einschneidende Neuerungen im Bauplanungsrecht seit 1990, die im folgenden etwas ausführlicher darzustellen sind, gelten:

- die Einführung des Vorhaben- und Erschließungsplanes sowie städtebaulicher Verträge als innovative Planungsinstrumente und
- Verfahrenserleichterungen für die Aufstellung von verbindlichen Bauleitplänen zur Deckung eines dringenden Wohnbedarfes.

Die Einführung von Vorhaben- und Erschließungsplänen (V&E-Pläne) sowie städtebaulichen Verträgen in das Bauplanungsrecht geht auf entsprechende Regelungen in § 55 BauZVO der DDR von 1990 zurück.[127] Diese beiden neuen Instrumente wurden „paßgerecht" für Ansätze einer kooperativen und umsetzungsorientierten Planung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren entwickelt. Die Kommunen gehen dabei zur Entlastung ihrer personellen und finanziellen Verwaltungskapazitäten mit privaten Investoren eine Allianz auf Zeit ein, um ein Projekt in gemeinsamer Verantwortung zügig und zum gegenseitigen Nutzen zu realisieren (Public-Private-Partnership, kurz PPP). Dazu sprechen die beiden Partner zumindest ihr strategisches Vorgehen ab und gründen in manchen Fällen sogar ein eigenständiges Kooperationsorgan (z.B. eine Entwicklungsgesellschaft mbH).[128]

---

[124] so KOCH & HENDLER 1995^2 : 285

[125] so FRANSSEN 1993, zitiert nach WOLLMANN 1996 : 143, FN 196; BROHM 1997 : Vorwort

[126] vgl. SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999^2 : 60

[127] PIETZCKER 1993 : 11 f.; ELSNER & WEGMANN 1994 : 167 ff.; KOCH & HENDLER 1995^2 : 288; BROHM 1997 : 122

[128] vgl. PIETZCKER 1993 : 35 f.; SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999^2 : 64 und 133 ff.

Obwohl V&E-Pläne den Bebauungsplänen (B-Plänen) rechtlich nicht gleichgestellt sind, besitzen sie in vielfacher Hinsicht die gleiche Funktion und Wirkung.[129] Sie eröffnen den Kooperationspartnern die Möglichkeit, für ein konkretes Investitionsvorhaben schneller und einfacher das erforderliche Baurecht zu schaffen. Der Projektträger erstellt in Abstimmung mit der Kommune auf seine Kosten einen Projektplan, den die Kommunalvertretung per Satzungsbeschluß billigt. Außerdem legt ein vorher geschlossener Durchführungsvertrag die Bedingungen der Kooperation zwischen den beiden Partnern fest. Darin verpflichtet sich der Projektträger gegenüber der Kommune insbesondere dazu, sein Vorhaben inklusive der erforderlichen Erschließungsanlagen, die er ganz oder zumindest teilweise finanzieren muß, innerhalb eines bestimmten Zeitraumes auch zu verwirklichen.[130]

Für die Kommune besitzt dieses Verfahren gegenüber einem herkömmlichen B-Plan erhebliche Vorteile, da sie weder Personal noch eigene Finanzmittel für die Ausarbeitung der Planungsgrundlagen oder die Erschließung eines Neubaugebietes einsetzen muß. Die Kommunalvertretung bleibt Herrin des Planungsverfahrens, das sich beschleunigt abwickeln läßt, weil keine vorgezogene Bürgerbeteiligung erforderlich ist. Außerdem gelten für die förmliche Beteiligung der Bürger, Nachbargemeinden und Träger öffentlicher Belange (TÖB) sowie das Genehmigungsverfahren verkürzte Fristen.[131]

Allerdings birgt die Anwendung dieses Planungsinstrumentes auch gewisse Gefahren. So legt der Investor der Kommune höchstwahrscheinlich einen V&E-Plan vor, der für sein spezielles Projekt und seine privaten Verwertungsinteressen maßgeschneidert ist. Belange des Allgemeinwohls, denen die Kommunalvertretung im Rahmen der Bauleitplanung zugunsten einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in erster Linie verpflichtet ist, dürften dabei keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle spielen (vgl. Abb. 3).[132] Dennoch fällt es verständlicherweise gerade einer Kommunalvertretung in den neuen Bundesländern schwer, konkrete Investitionsabsichten und -pläne abzulehnen. Schließlich stellt jedes realisierte Projekt ein Symbol für den so heftig herbeigesehnten Aufschwung Ost dar.

---

[129] so PIETZCKER 1993 : 13 ff.; BIELENBERG / KRAUTZBERGER / SÖFKER 1994[4] : 567 f.; BROHM 1997 : 123; anders SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999[2] : 64, die einen V&E-Plan als vorhabenbezogenen B-Plan und damit als Unterfall des B-Planes betrachten

[130] § 246 a BauGB i.d.F. von 1990, § 3 BauGB-MaßnG i.d.F. von 1993; vgl. BIELENBERG / KRAUTZBERGER / SÖFKER 1994[4] : 445 u. 567 ff.; ELSNER & WEGMANN 1994 : 167 f.; SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999[2] : 64 ff.; zu städtebaulichen Verträgen allgemein vgl. OEHMEN & BUSCH 1999 : 1402 ff.

[131] vgl. BIELENBERG / KRAUTZBERGER / SÖFKER 1994[4] : 573 ff. und 753; ELSNER & WEGMANN 1994 : 168; BROHM 1997 : 239 ff.

[132] vgl. SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999[2] : 65, 68 und 136 f.

Inwieweit eine Kommunalvertretung ihre Monopolstellung bei der Beschaffung von Baurechten zugunsten einer selbstbestimmten und den Interessen der Allgemeinheit entsprechenden Entwicklung zu nutzen weiß, zeigt sich in den Gesprächen und Verhandlungen mit (potentiellen) Investoren über Kooperationsvereinbarungen. Geschickt agierenden Kommunalpolitikern gelingt es durchaus, Investoren zur Finanzierung von „eigentlich öffentlichen Aufgaben" im Rahmen der Baulandentwicklung „auf ‚freiwilliger' Basis heranzuziehen". Als Gegenleistung für ihre einvernehmliche Mitwirkung bei Bauplanungs- oder Baugenehmigungsverfahren verlangen sie von den Investoren nicht nur, sämtliche Erschließungskosten zu übernehmen, sondern zum Beispiel auch einen Unkostenbeitrag für den Bau neuer Gemeinbedarfs- oder sonstiger planungsbedingter Folgeeinrichtungen zu leisten.[133] Ein solches Geschäft auf Gegenseitigkeit läßt sich durch einen entsprechenden Vertrag, der die Vorbereitung und auch die Durchführung städtebaulicher Maßnahmen regelt, besiegeln.[134]

Derartige Kooperationsverhandlungen und Kooperationsbeziehungen zwischen Kommunen und Investoren wissenschaftlich nachzuvollziehen, ist selbst bei großzügiger Unterstützung durch die beteiligten Akteure nur mit Einschränkungen möglich (vgl. Kap. 8). Schließlich haben die Verhandlungspartner ein Interesse daran, zumindest die wichtigsten Gespräche unter Ausschluß der Öffentlichkeit zu führen. Es liegt damit auch in ihrer Hand zu entscheiden, ob und inwieweit sie die Bürger über den Verlauf der Verhandlungen und etwaige Interessenkonflikte unterrichten wollen. Kommt schließlich in beiderseitigem Einvernehmen eine Allianz zwischen den öffentlichen und privaten Partnern zustande, ist kaum anzunehmen, daß ein V&E-Plan an der Bürgerbeteiligung scheitert. Im Hinblick auf die politisch und rechtlich so bedeutsame Abwägung der zu einem Vorhaben eingebrachten Anregungen und Bedenken besteht daher eindeutig die Gefahr der Präklusion. *KOCH & HENDLER* bezweifeln sogar, daß die Entscheidung der Kommunalvertretung über einen V&E-Plan „überhaupt den Namen einer offenen Abwägung verdient".[135]

Sachgerechte Entscheidungen über einzelne Investitionsvorhaben lassen sich in einer Kommune eigentlich nur mit Hilfe einer Vision über die mittelfristige Entwicklung und die damit verbundenen Absichten für die Gestaltung der Flächennutzung treffen. Um die Gefahr einer unkoordinierten Siedlungsentwicklung durch einen Flickenteppich von isolierten Projektplanungen zu bannen, sind sowohl B-Pläne als auch V&E-Pläne üblicherweise aus einem Flächennutzungsplan (F-Plan) zu

---

[133] vgl. BIELENBERG / KRAUTZBERGER / SÖFKER 1994[4] : 580 und 933 ff.; SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999[2] : 100; SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999[2] : 100

[134] z.B. durch einen Erschließungsvertrag gemäß § 124 BauGB oder einen Folgekostenvertrag gemäß § 6 BauGB-MaßnG i.d.F. von 1993; vgl. dazu BROHM 1997 : 112 ff. und zu städtebaulichen Verträgen allgemein OEHMEN & BUSCH 1999 : 1402 ff.

[135] KOCH & HENDLER 1995[2] : 288

entwickeln. § 246 a BauGB setzte diese Regelung in den neuen Bundesländern jedoch vorübergehend außer Kraft.

Den ostdeutschen Kommunen stand es bis zum Jahresende 1997 frei, verbindliche Bauleitpläne auch ohne F-Pläne zu aufstellen (sog. vorzeitige B-Pläne) oder F-Pläne für räumliche und sachliche Teilbereiche anstatt für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen. Allerdings mußten die Kommunen die für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Stellen, die in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung ja noch im Aufbau begriffen waren, frühzeitig über ihre Planungsabsichten unterrichten. Die überörtlichen Planungsträger waren ihrerseits dazu verpflichtet, den Kommunen etwaige Bedenken innerhalb eines Monats mitzuteilen. Damit sie zumindest eine gewisse Kontrolle über das Planungsgeschehen in den Kommunen behielten, galt für die Aufstellung aller verbindlichen Bauleitpläne und Satzungen außerdem ein Genehmigungsvorbehalt.[136] Für die Prüfung blieb ihnen höchstens drei Monate Zeit.

Die ab 1993 geltenden Vorschriften zur Beschleunigung und Vereinfachung von Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren betrafen vor allem Planungen und Satzungen, die der Schaffung neuer oder zusätzlicher Baurechte für Wohnbauvorhaben dienten. Demnach sollten die Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung einem „dringenden Wohnbedarf der Bevölkerung" besonders Rechnung tragen. Dieser Wohnbedarf, der eine kurzfristige Befriedigung erforderlich machte, drückte sich durch eine große Nachfrage nach Wohnungen in der Kommune aus. Dabei war nicht relevant, ob diese Nachfrage von der ortsansässigen Bevölkerung oder zuzugswilligen Personen aus anderen Kommunen ausging. Da dem Belang, einen dringenden Wohnbedarf schnell zu befriedigen, gegenüber anderen Belangen im Rahmen der Abwägung vorübergehend eine herausgehobene Bedeutung zukam, ließ sich zumindest im Zeitraum von Mai 1993 bis Ende 1997 die Inanspruchnahme von Freiraum für Siedlungszwecke leichter rechtfertigen. Die Genehmigungsbehörden hatten kaum eine Chance, die Erklärung der Kommunen, ein Vorhaben diene der Deckung eines dringenden Wohnbedarfes, in Frage zu stellen und zu überprüfen.[137] In Verbindung mit den großzügigen steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten (vgl. Kap. 2.3.2) begünstigte diese Regelung natürlich den Bau neuer Wohngebiete „auf der grünen Wiese" und verlieh damit der Suburbanisierung in den ostdeutschen Stadtregionen eine zusätzliche Schubkraft.

---

[136] vgl. BIELENBERG / KRAUTZBERGER / SÖFKER 1994[4] : 446; SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999[2] : 64

[137] vgl. BIELENBERG / KRAUTZBERGER / SÖFKER 1994[4] : 458 ff. und 531

3.3. Zweites Zwischenfazit: Schlußfolgerungen für das eigene Forschungskonzept

Zusammenfassend betrachtet stellt sich die Transformation Ostdeutschlands nicht als allmählicher und selbst gestalteter Systemwandel, sondern als abrupter Systemwechsel durch Auflösung und Integration der ehemaligen DDR in das Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der BRD dar. Das Ziel der institutionellen Transformation war mit dem Beitritt weitgehend vorgezeichnet, wobei den fünf neuen Bundesländern ein gewisser Spielraum für die Verwaltungsorganisation zur Verfügung stand. Der abrupte und vollständige Transfer des höchst komplexen Bauplanungsrechtes mit seinen umfangreichen vereinigungsbedingten Sonderregelungen schuf paradoxerweise zunächst einen rechtsfreien Raum, den die Kommunen im Verein mit Investoren sehr wohl für die Realisierung kleiner und großer Bauprojekte zu nutzen wußten. Kommunen mit einer wachstumsorientierten Entwicklungs- und Planungsstrategie kam dabei zugute, daß sie vorübergehend ohne eine effiziente staatliche Aufsicht agieren konnten.

Bezogen auf die Erforschung von Suburbanisierungsprozessen ist demnach von besonderem Interesse, wie sich die institutionelle Transformation auf das Zusammenspiel der Planungsinstitutionen und -akteure auf den verschiedenen räumlichen Ebenen auswirkte. Schließlich besaßen die Kommunen bereits Mitte 1990 die notwendigen Kompetenzen und Instrumente für eine eigenverantwortliche Bauleitplanung, während die institutionellen und normativen Rahmenbedingungen für eine überörtlichen Planung erst noch geschaffen werden mußten.

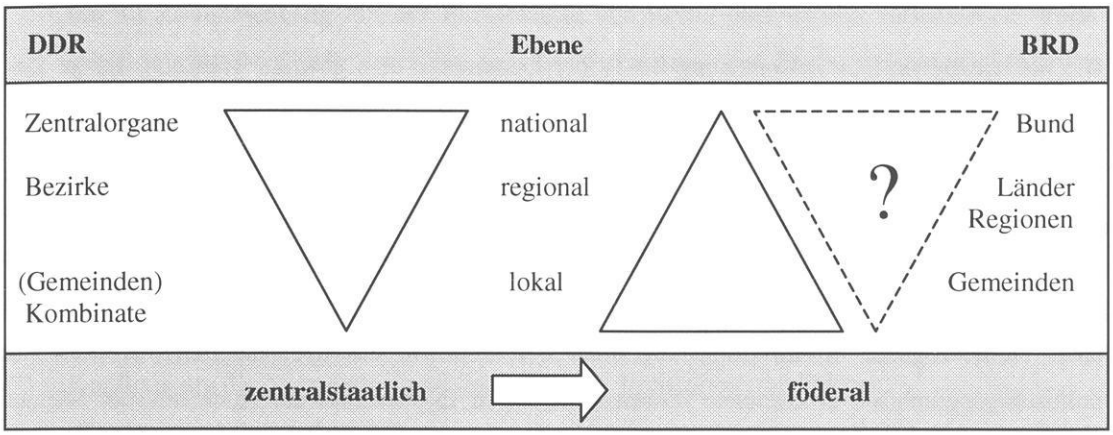
Daher stellt sich die Frage, wie schnell und wie weitreichend die für die überörtliche Planung zuständigen Institutionen und Akteure auf die Kommunalplanung Einfluß nehmen konnten - oder, anders ausgedrückt, wie rasch ein effektives Gegenstromprinzip die Kommunen tatsächlich zur Anpassung ihrer Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zwang (vgl. Abb. 5).[138] Ein wesentliches Ziel im Rahmen dieser Arbeit ist es daher, das Verhältnis von staatlichen und kommunalen Planungsträgern im Kontext des institutionellen Transformationsprozesses näher zu beleuchten.

Außerdem ist das Verhältnis von Kommunen und Investoren von Bedeutung. Anhand eines Fallbeispieles wird daher versucht, die Bedingungen, unter denen eine Public-Private-Partnership zustande kam, und die daraus resultierenden Interessenkonflikte zwischen den Kooperationspartnern sowie anderen Akteuren zu rekonstruieren (Kap. 8).

---

[138] zum Begriff „Gegenstromprinzip" vgl. GRUBER 1994 : 39 f.

Abb. 5: Transformation des Planungssystems



Entwurf & Grafik: P. Overwien

Aus diesen Überlegungen lassen sich weitere Thesen für die empirische Arbeit ableiten:

5. These: Neben der ökonomischen und sozialen Transformation begünstigt und beschleunigt die institutionelle Transformation Suburbanisierungsprozesse in den neuen Bundesländern.

6. These: Den Kommunen steht aufgrund des institutionellen Transformationsprozesses zunächst ein großer Spielraum für ihre Bauleitplanung zur Verfügung, der sich jedoch mit zunehmender Herausbildung eines funktionierenden Gegenstromprinzips nach und nach verengt.

7. These: Für das Planen im institutionellen Transformationsprozeß gelten besondere „Spielregeln". In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung können die überörtlichen Planungsträger ihre Interessen gegenüber den Kommunen im Konfliktfall nicht normativ, sondern nur auf dem Verhandlungsweg durchsetzen.

8. These: Je eher sich eine kleine Kommune nach dem Fall der Mauer auf eine wachstumsorientierte Kommunalpolitik festlegt, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß sie ihre Ziele und Pläne auch gegen den Widerstand der überörtlichen Planungsträger durchsetzen kann.

9. These: Gehen Kommunen mit Investoren eine projektbezogene Allianz auf Zeit (Public-Private-Partnership) ein, fallen wesentliche Entscheidungen bereits im Vorfeld eines förmlichen Planungsverfahrens und unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Daß widerstreitende Interessen und Belange unvoreingenommen und ergebnisoffen gegen- und untereinander abgewogen werden, ist daher wenig wahrscheinlich.

4. Raumbezogene Konfliktforschung: Aus der Geographie nichts Neues?

Die raumbezogene Konfliktforschung hat in der Geographie eine gewisse Tradition. Lange Zeit blieb sie der politischen Geographie vorbehalten, die Grenzkonflikte vor allem aus einer (national-) staatlichen und nicht immer rühmlichen Perspektive untersuchte. Als geopolitische Forschung im In- und Ausland verpönt, fristete die politische Geographie und damit auch die raumbezogene Konfliktforschung in Deutschland gegenüber anderen Teildisziplinen und Themen lange Zeit ein Schattendasein in Forschung und Lehre. Mittlerweile zeichnet sich ein wachsendes Interesse an einer raumbezogenen Konfliktforschung nicht nur innerhalb des überschaubaren Kreises von politisch-geographisch arbeitenden Wissenschaftlern in Deutschland ab. Auch aus der weitaus größeren Zunft der Sozial- und Stadtgeographen sowie der wachsenden Schar angewandter Geographen entdecken einige Forscher dieses interessante Themenfeld unter verschiedenen Blickwinkeln neu.[139]

Diese Renaissance begann bereits in den 70er Jahren und zeichnet sich durch eine Veränderung der Ziele, Inhalte und Forschungsschwerpunkte aus. So fanden neben den internationalen zunehmend intranationale Auseinandersetzungen wissenschaftliche Beachtung, weil sich nach den Wirtschaftswunderjahren raumbezogene Konflikte zwischen „Staat und Gesellschaft" merklich häuften. Sie brachten unter anderem zahlreiche Bürgerinitiativen sowie die Ökologie- und Anti-Atomkraft-Bewegungen hervor. *OSSENBRÜGGE* und *ROHR* führen diese bemerkenswerte gesellschaftliche Entwicklung auf das wachsende Bewußtsein um die Verknappung wichtiger Ressourcen zurück, die zwischen verschiedenen sozialen Gruppen Verteilungskonflikte um „Raum" - also Art und Intensität der Flächennutzung - und „Geld" - also Umfang und Zweck der Verwendung öffentlicher Mittel - schürten.[140]

Neuere geographische Studien zur raumbezogenen Konfliktforschung verwenden durchweg einen akteurs- bzw. handlungsbezogenen Forschungsansatz. Darüber hinaus zeichnen sie sich durch die Analyse von raumbezogenen Konflikten auf lokaler und regionaler Ebene aus. Die Entstehung und Lösung raumzogener Konflikte im Kontext von Planungsverfahren zu untersuchen, bietet sich als interessantes Forschungsfeld für die Geographie geradezu an. Aus verschiedenen Teildisziplinen liegen dazu zahlreiche Studien vor, welche die Autoren aber nicht unbedingt als Beitrag zu einer raumbezogenen Konfliktforschung verstehen. Sie thematisieren im wesentlichen:[141]

---

[139] Ein guter Überblick über die aktuellen Themenfelder findet sich bei REUBER 2000 : 44 ff.
[140] OSSENBRÜGGE 1983 : 46 und 50; ROHR 1994² : 140; HÖHMANN 2000 : 11 f.
[141] vgl. dazu u.a. SANDNER & OSSENBRÜGGE 1992 : 255, 261 f. und ROHR 1994² : 141

(1) Konflikte städtebaulicher Art,
die im Zusammenhang mit der Entwicklung von neuen oder bereits vorhandenen Wohngebieten entstehen (z.B. im Rahmen von Maßnahmen zur Stadterweiterung, Sanierung, Wohnumfeldverbesserung),

(2) Konflikte um Infrastrukturprojekte,
die mit Standortentscheidungen und Trassenfestlegungen für Infrastrukturanlagen und -einrichtungen einher gehen (z.B. Planung und Bau von Verkehrswegen, Ver- und Entsorgungsanlagen), oder

(3) Konflikte um die Nutzungsart und -intensität von Rohstoffen und Flächen,
die aus unterschiedlichen Interessen an der Verwertung bestimmter Ressourcen resultieren (z.B. Konflikte zwischen Tourismus- und Naturschutzinteressen).

Um aus bereits vorliegenden Theoriekonzepten und empirischen Arbeiten Rückschlüsse für das eigene Forschungskonzept zu ziehen (Kap. 4.3), werden einige wegweisende Studien zunächst kurz vorgestellt und vergleichend diskutiert (Kap. 4.2). Dabei stehen die folgenden Fragen im Mittelpunkt:

- Welche Akteure beeinflussen mit welchen Zielen und Mitteln den Ausgang eines raumbezogenen Interessenkonfliktes entscheidend?
- Welche Phasen durchläuft ein Konflikt und wie lassen sie sich charakterisieren?

Doch vorab sind zunächst einige Ausführungen zu raumbezogenen Konflikten als zentralem Forschungsbegriff und -gegenstand in diesem Themenfeld erforderlich (Kap. 4.1).

4.1. Zum Forschungsgegenstand

Konflikte definiert *OSSENBRÜGGE* verallgemeinernd als „Resultat gegensätzlicher Interessen, die auf ein gleiches Objekt gerichtet sind". Raumbezogene Konflikte lassen sich demnach „auf divergierende Interessen für die Nutzung des Raumes und Gestaltung der Raumstruktur und seiner Entwicklung zurückführen". Sie entstehen nach *REUBER* dann, wenn mehrere Akteure, „von unterschiedlichen Zielen geleitet, verschiedene Verwertungsinteressen an derselben Stelle verfolgen".[142] *ROHR* spricht vereinfachend von „Zielkonflikten".[143]

Den „Ausgangspunkt für die Artikulation von Interessen an eine spezifische Nutzung und Gestaltung des Raumes" stellt nach *OSSENBRÜGGE* der „Wandel lokaler Flächennutzungsansprüche an die Ressource Raum und der Wandel individueller Nutzungsinteressen" dar. Raumbezogene Konflikte finden seiner Ansicht nach in erster Linie zwischen den Bürgern und staatlichen Institutionen statt. Sie sind „eng mit der räumlichen Planung durch die Institutionen des politisch-administrativen Systems verknüpft". „Auseinandersetzungen zwischen administrativer Planung und Ausführung und privaten Interessen" begleiten deswegen heute „nahezu jede Inanspruchnahme von Raum".[144]

Raumbezogene Konflikte entstehen auf lokaler Ebene also häufig dann, wenn für eine bestimmte Fläche neue Verwertungs- und Nutzungsabsichten bekannt werden und sich dadurch ein oder mehrere Bürger - vermeintlich oder tatsächlich - beeinträchtigt sehen. Wegen der besonderen Betroffenheit wird den Bürgern daher ein demokratisches Mitsprache- und Beteiligungsrecht bei der Entwicklung und Gestaltung ihres unmittelbaren Lebensumfeldes eingeräumt. Ihre Möglichkeiten, in ihrer Wohngemeinde individuelle oder kollektive Interessen zu artikulieren, reichen dabei von der passiven Teilnahme an Wahlen über die Beteiligung an Planungsverfahren bis hin zur aktiven Mitarbeit in politischen Gremien oder Bürgerinitiativen.

Kommunen bestimmen die Verwertungsmöglichkeiten von Grund und Boden in entscheidendem Maße mit, weil sie für bestimmte Flächen Baurechte begründen oder auch entziehen können. Sie wirken im Rahmen der Bauleitplanung zugunsten einer geordneten städtebaulichen Entwicklung unmittelbar auf die Nutzung und Gestaltung von Flächen im Gemeindegebiet ein. Dabei sollten sich die Kommunen nicht in erster Linie an - in der Regel konkret faßbaren - privaten Verwertungsinteressen, sondern an den - in der Regel schwer definierbaren - Interessen der Allgemeinheit orientieren.

---

[142] OSSENBRÜGGE 1983 : 48 und 200; REUBER 1999 : 7
[143] ROHR 1994^2 : 139 f.
[144] OSSENBRÜGGE 1983 : 31, 34 und 46

Die Planungsaktivitäten von Kommunen können sowohl den Anlaß als auch die Lösung für raumbezogene Konflikte darstellen. Politik und Verwaltung werden einerseits mit dem Ziel planerisch aktiv, klare Rechtsverhältnisse für die Bodennutzung schaffen, um bereits vorhandene Interessenkonflikte zu entschärfen und beizulegen. Andererseits kann die Veränderung des baurechtlichen Status einzelner Flächen die Ursache für raumbezogene Auseinandersetzungen sein. Treten Interessenkonflikte im Verlauf eines Planungsverfahrens auf, ist der Plangeber gesetzlich dazu verpflichtet, zwischen den konfligierenden Interessen zu vermitteln und für einen gerechten Ausgleich zu sorgen. Das Konfliktlösungsgebot ist also ein immanenter Bestandteil der Bauleitplanung (vgl. § 1 III und IV BauGB).[145] Bei stark divergierenden Nutzungsinteressen dürfte allerdings kaum ein Interessenausgleich zu finden sein, der alle Beteiligten zufriedenstellt. Ein raumbezogener Konflikt läßt sich in diesem Fall zwar managen, aber letztlich nicht lösen. Die Wahrscheinlichkeit, daß solche schwelenden Interessenkonflikte auf Nebenkriegsschauplätzen, die zum Beispiel nachgelagerte Planungs- oder Gerichtsverfahren bieten, erneut aufbrechen, ist dementsprechend hoch.

4.2. Wegweisende theoretische und empirische Arbeiten

In der Sozialgeographie beflügelten vor allem die theoretischen Arbeiten von *WERLEN* die Konfliktforschung. Weniger Beachtung fanden dagegen die Anregungen von *OSSENBRÜGGE & SANDNER,* die politische Geographie ebenfalls in dieser Richtung weiterzuentwickeln. Unter den Arbeiten, die raumbezogene Konflikte im Kontext von Planungsprozessen analysieren, sind insbesondere die stadtgeographischen Studien von *BOT* und *BASTEN* sowie die politisch-geographische Arbeit von *REUBER* aus den 90er Jahren zu nennen. Diese drei Autoren fanden für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit raumbezogenen Konflikten unterschiedliche theoretische Zugänge. Dennoch zeichnen sich diese unabhängig voneinander und in verschiedenen geographischen Teildisziplinen entstandenen Forschungsarbeiten durch vergleichbare Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse aus, die sich für eine planungsbezogene Konfliktforschung gut nutzbar machen lassen. Auch wenn diese Autoren keinen Beitrag zur Erklärung von Suburbanisierungsprozessen leisten wollen, liefern ihre Arbeiten dennoch viele Anregungen für eine qualitative und handlungsorientierte Fallstudienanalyse.

---

[145] vgl. dazu BROHM 1997 : 205 und 228; problematisierend für V&E-Pläne KOCH & HENDLER 1995^2 : 288; siehe Kap. 3.2.3

4.2.1. Ein Plädoyer für eine raumbezogene Konfliktforschung auf der Meso- und Mikroebene *(OSSENBRÜGGE & SANDNER 1994)*

OSSENBRÜGGE & SANDNER sehen die raumbezogenen Konfliktforschung als Ansatz für eine moderne politische Geographie, die „seit ihrer Begründung um die Jahrhundertwende vor der Aufgabe [steht], Antworten auf aktuelle und in der Öffentlichkeit intensiv diskutierte politische Veränderungen zu finden." Sie regten 1994 an, Konfliktforschung in Zukunft nicht nur auf der nationalen (Makro-)Ebene, sondern verstärkt auf der regionalen (Meso-) und lokalen (Mikro-) Ebene zu betreiben, da auch hier „grundsätzliche gesellschaftliche Prozesse zum Ausdruck kommen".

Gegenstand einer so verstandenen politisch-geographischen Konfliktforschung sollten „nicht nur die konfliktauslösenden Rahmenbedingungen im rechtlichen, administrativen und gesellschaftlichen Bereich" sein, denn „ebenso wichtig sind die Artikulations- und Organisationsformen der Handelnden wie der Betroffenen, das Konfliktmanagement und die Formen der Konfliktlösung".[146]

Wie noch zu zeigen sein wird, spiegeln sich diese Grundgedanken in den Forschungsarbeiten von *BASTEN* und *REUBER* wider, ohne daß diese Autoren auf *OSSENBRÜGGE & SANDNER* Bezug nehmen. Deren Vorstoß, sowohl die politische Geographie als auch die raumbezogene Konfliktforschung in dieser Richtung weiterzuentwickeln, blieb bedauerlicherweise nicht nur von *BASTEN* und *REUBER* unbeachtet.

4.2.2. Ein Plädoyer für die Auseinandersetzung mit dem „Alltäglichen Geographie-Machen" *(WERLEN 1995)*

Als anregender für die raumbezogene Konfliktforschung erwiesen sich dagegen die viel beachteten und nicht selten kontrovers diskutierten Arbeiten von *WERLEN*, der die (raumwirksamen) Handlungen des Menschen in den Mittelpunkt der sozialgeographischen Forschung rückte.[147] Seinen „handlungszentrierten" Forschungsansatz illustrierte *WERLEN* am Beispiel von mehreren raumbezogenen Konflikten. Raumstrukturen sind seiner Auffassung nach nicht nur gestaltbar, sondern lassen sich im Konfliktfall von den Akteuren sogar zur Durchsetzung ihrer spezifischen Interessen instrumentalisieren.

---

[146] OSSENBRÜGGE & SANDNER 1994 : 676 und 682

[147] siehe insbesondere seine Habilitationsschrift zur „Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen" von 1995

WERLEN sieht die Sozialgeographie in enger Beziehung zur politischen und angewandten Geographie. Seines Erachtens weist die Sozialgeographie einerseits „mit ihren Fragen und Erkenntnisinteressen eine wichtige politische Dimension auf". Andererseits nehmen Fragen der raumbezogenen (Sozial-)Planung eine zentrale Stellung ein, so daß „Raumordnung und Raumplanung als praxisbezogene Aufgabe der Sozialgeographie" zu definieren sind.[148]
WERLEN's Plädoyer für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem „Alltäglichen Geographie-Machen"[149] löste geradezu eine Flut von sozialgeographischen Forschungsarbeiten mit handlungsorientiertem Ansatz aus und befruchtete auch die benachbarten geographischen Teildisziplinen. So griff *REUBER* die Gedanken von *WERLEN* unlängst im Rahmen einer deduktiv-theoretisch angelegten Studie auf und entwickelte sie aus politisch-geographischer Sicht weiter.

4.2.3. Redimensionierung von Baugebieten in suburbanen Gemeinden *(BOT 1992)*

Denise *BOT* legte zu Beginn der 90er Jahre eine Studie vor, in der sie Interessenkonflikte im Rahmen von kommunalplanerischen Entscheidungsprozessen in suburbanen Gemeinden aus einer handlungstheoretischen und akteursbezogenen Sicht analysierte. Hintergrund für ihre Forschungsarbeit war die Reform des schweizerischen Raumplanungsrechtes von 1980 mit dem Ziel, einer weiteren Zersiedlung des Landes insbesondere in den Agglomerationsräumen aus ökologischen Erwägungen entgegenzuwirken. Dadurch wurden alle Kommunen dazu verpflichtet, ihre Baulandreserven dem voraussichtlichen Wohnflächenbedarf der kommenden 15 Jahre anzupassen und Neubaugebiete dementsprechend zu „redimensionieren".[150] Den Kommunen standen dafür verschiedene Maßnahmen zur Verfügung, die von der zeitlich verzögerten Inanspruchnahme und Verkleinerung der Baugebiete bis hin zur Rückstufung oder Aufhebung von Baurechten reichten und somit in unterschiedlichem Maße in private Eigentumsrechte eingriffen.
In der südwestlich von Basel gelegenen Gemeinde Oberwil löste der gesetzliche Auftrag zur Wahl einer Redimensionierungsmaßnahme für ein Neubaugebiet einen neun Jahre dauernden Interessenkonflikt aus, der schließlich vor Gericht endete. *BOT* untersuchte in diesem Zusammenhang insbesondere die Einflußnahme von Schlüsselpersonen, die über erhebliche Machtpotentiale zur Durch-

[148] WERLEN 1995 (a) : 513
[149] so der Titel des zweiten Bandes seiner Habilitationsschrift von 1995
[150] BOT 1992 : 73 f.

setzung ihrer Interessen verfügten, auf den Entscheidungsprozeß und sein Ergebnis.[151] Sie kommt zu dem Schluß, daß eine Allianz von Akteuren (Gemeinderat, Gemeindeverwaltung, Grundeigentümer und Bauherrn) mit gemeinsamen ökonomischen Interessen die Bevölkerung über die Art der gewählten Redimensionierungsmaßnahme gezielt unzureichend informierte. Das demokratische Mitspracherecht der direkt Betroffenen reduzierte sich so auf ein Minimum. Die Verlagerung des Konfliktes auf eine rein juristische Betrachtungsebene führte dazu, daß die - leichter zu quantifizierenden - ökonomisch ausgerichteten Interessen Einzelner gegenüber den ökologisch orientierten Interessen der Allgemeinheit obsiegten.[152]

Die Studie von *BOT* stellt nach Ansicht von *LÖTSCHER* einen richtungsweisenden Beitrag für die Weiterentwicklung einer modernen, angewandten Stadtgeographie dar. Er plädierte anläßlich des 47. Geographentages in Basel 1991 eindringlich dafür, das raumwirksame Handeln von Entscheidungsträgern künftig stärker in den Mittelpunkt wissenschaftlicher Untersuchungen zu stellen. In diesem Zusammenhang gilt es komplexe Probleme aufzuarbeiten, die nur mit „integralen", d.h. mehrere Analyseebenen umspannenden, Forschungsansätzen zu lösen sind.[153] Damit ist zwangsläufig die anspruchsvolle Aufgabe verbunden, für jede wissenschaftliche Studie unter Zuhilfenahme verschiedener methodischer Werkzeuge ein passendes, individuelles Forschungsdesign zu entwickeln.

4.2.4. Stadtentwicklungsplanung im Spannungsfeld von Politik und Verwaltung *(BASTEN 1998)*

BASTEN nahm diese Herausforderung an, indem er am Beispiel der „Neuen Mitte Oberhausen" in einer stadtgeographischen Studie den Planungsprozeß eines der spektakulärsten deutschen Stadtentwicklungsprojekte der 90er Jahre aus handlungsorientierter Sicht nachvollzog. Er rekonstruierte und analysierte darin insbesondere die Interessen und Strategien der an diesem Prozeß beteiligten Akteure. Den theoretischen Hintergrund für seine 1998 veröffentlichte Dissertation liefern planungsbezogene und politikwissenschaftliche Forschungsansätze.[154] Ein geeigneter, zugleich prozeß- wie akteursbezogener Forschungsansatz steht seiner Auffassung nach in Form der Policy-Netzwerk-Analyse zur Verfügung. Dieser Ansatz berücksichtigt neben den Akteuren des politisch-

---

[151] Sie bezeichnet diese Schlüsselpersonen in Anlehnung an ein Analysemodell von HERBERT 1979 als „gatekeeper" oder „manager"; BOT 1992 : 79 ff.
[152] BOT 1992 : 89 ff.
[153] LÖTSCHER 1992 : 23 f.
[154] LÖTSCHER fungierte dabei als Betreuer und Doktorvater.

administrativen Systems auch die Macht und Einflußmöglichkeiten nicht-staatlicher Akteure auf den Ablauf und das Ergebnis eines Planungsprozesses.[155]

In dem umfangreichen empirischen Teil seiner Studie zeigt *BASTEN* die Phasen des Planungsprozesses auf, wobei sich sein Hauptaugenmerk auf „Handlungsschauplätze" richtet, die für den Verlauf und das Ergebnis des Verfahrens eine besondere Bedeutung besitzen. Sie zeichnen sich jeweils durch bestimmte Themen, Akteurskonstellationen und Kommunikationsstrukturen aus.[156] Auf diese Weise arbeitet der Autor die Einflußnahme von Protagonisten aus der Landespolitik und Ministerialverwaltung zu Beginn des Planungsprozesses ebenso heraus wie die intervenierende Rolle der Bezirksregierung und die kurzfristig hemmende Wirkung von regionalen bzw. interkommunalen Abstimmungsprozeduren im weiteren Verlauf des Verfahrens. Ein weiteres Kapitel widmet sich den Ereignissen in der Stadt Oberhausen selbst, wo es einigen Schlüsselpersonen schließlich gelang, für das Projekt sowohl in der Stadtverwaltung als auch der Öffentlichkeit breite Zustimmung zu gewinnen.

BASTEN betrachtet Stadtentwicklung primär als Ergebnis eines „sozialen Kommunikationsprozesses" zwischen Politikern, Planern, Investoren und Bürgern, in dem Interessenkonflikte um die Nutzung des städtischen Raumes in dem Zusammenspiel von räumlicher Planung und raumbezogener Politik vermittelt und letztlich entschieden werden. Eine daraufhin orientierte Forschung findet in einem „Überschneidungsbereich" von mehreren fachwissenschaftlichen Disziplinen statt und „ist somit durch eine Vielzahl unterschiedlicher Perspektiven, Analyseebenen und -konzepte geprägt".

Folgerichtig kommt *BASTEN* zu dem Schluß, daß strukturalistisch ausgerichtete Erklärungsansätze für die empirische Erforschung von Konflikten „um die räumliche, bauliche und soziale (Um-) Gestaltung der Stadt" keine adäquate theoretische Plattform bilden. Er verwirft insbesondere ökonomisch determinierte, stark systemorientierte Untersuchungskonzepte, die „den Blick auf die tatsächlichen Entscheidungsprozesse in konkreten Planungsfällen und Projekten oder Politikformulierung und -implementation im allgemeinen" häufig verstellen. Angemessener erscheinen aus seiner Sicht dagegen „stärker induktiv und am einzelnen Planungsprozeß ausgerichtete Forschungskonzepte", die offen für die Berücksichtigung von Variablen sind, die sich erst im Verlauf der Auseinandersetzung mit einem spezifischen Einzelfall herauskristallisieren.[157]

---

[155] vgl. BASTEN 1998 : 19 f.; Blotevogel ordnet die Arbeit deswegen der politischen Geographie und nicht der Stadtgeographie zu, vgl. dazu seine Rezension in Erdkunde 53 (1999) 2 : 171

[156] BASTEN 1998 : 7 und 32; REUBER (1999) bezeichnet einen Konfliktschauplatz als „Arena" (z.B. S. 2)

[157] BASTEN 1998 : 8 ff.

Der Autor begreift Stadtentwicklungsplanung in der Praxis „als implizit politischen Prozeß", der „im Kern die Vermittlung unterschiedlicher Ansprüche an die künftige Nutzung städtischen Raumes zum Thema hat". Verhandlungen zwischen verschiedenen Akteuren bzw. Gruppen von Akteuren spielen bei der Bewältigung von Interessenkonflikten eine gewichtige Rolle. In Abhängigkeit von den jeweils gewählten Verhandlungsstrategien entstehen so vor Ort einzigartige Lösungen für einen ganz konkreten Konflikt. *BASTEN* bezweifelt daher die Übertragbarkeit der Forschungsergebnisse.[158]

4.2.5. Bausteine für eine Theorie raumbezogenen Handelns *(REUBER 1999)*

Einen primär deduktiven Zugang zu ganz ähnlichen Fragestellungen sucht dagegen *REUBER* in seiner 1999 erschienen Habilitationsschrift. Um einen Beitrag zur konzeptionellen Weiterentwicklung einer handlungsorientierten, politisch-geographischen Konfliktforschung zu leisten, sucht er „Bausteine für eine Theorie raumbezogenen Handelns". Im Mittelpunkt seiner Forschungsarbeit steht die Frage, aus welchen Gründen und mit welchen Strategien politische Akteure räumliche Strukturen gestalten und verändern.[159]

REUBER greift dazu Ansätze aus der „new political geography" auf, die als Grundlage für das Verständnis von bisher unbekannten Spielregeln von Konflikten um Macht und Raum dienen. In Anlehnung an *WERLEN* (1995) rekonstruiert der Autor in seiner Studie die Verwendung und Bedeutung von „strategischen Raumbildern" für die Entstehung und Lösung von Grenzkonflikten auf lokaler und regionaler Ebene.[160] Genau wie *BASTEN* geht auch *REUBER* dabei zwangsläufig von einem konstruktivistischen Weltbild aus. Die subjektive, individuelle (Raum-)Wahrnehmung der Akteure stellt demnach die Grundlage für ihr (raumwirksames) Handeln dar.[161] *REUBER* entwickelt diesen Gedanken allerdings zu einem „Konzept der dreifachen Subjektivierung und Instrumentalisierung räumlicher Strukturen" weiter (vgl. Abb. 6).

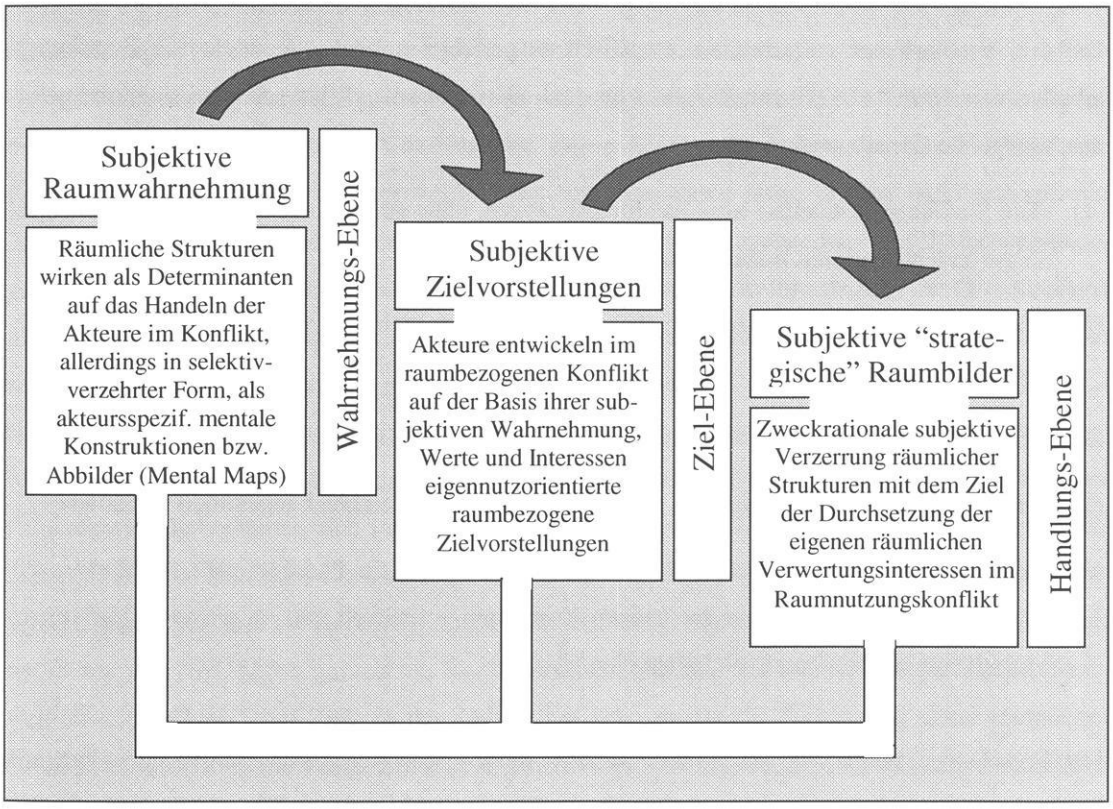
Anhand von vier Fallstudien zur Gemeindegebietsreform aus den 70er Jahren erprobt *REUBER* sein Theoriekonzept für eine raumbezogene Konfliktforschung und ermittelt die generellen Spielregeln in Auseinandersetzungen um räumliche Grenzen, die zugleich auch politische Machtgrenzen

---

[158] BASTEN 1998 : 14 f. und 23 ff.
[159] REUBER 1999 : 2 und 294
[160] REUBER 1999 : 1 f. und 294 f.
[161] BASTEN 1998 : 33; REUBER 1999 : 4 und 6

darstellen. Er deckt dazu die zum Teil im Verborgenen liegenden „Machtpotentiale und Handlungsstrategien der Akteure im Wechselspiel ihrer eigenen Ziele, der sozialen Regeln und Institutionen und der subjektiv wahrgenommen physisch-materiellen Rahmenbedingungen“ auf. Mit Hilfe qualitativer Methoden rekonstruiert der Autor zunächst die jeweilige Biographie, also den Verlauf und das Ergebnis eines Konfliktes, die er nachfolgend theoriegeleitet reinterpretiert.[162]

Abb. 6: Das Konzept der dreifachen Subjektivierung und Instrumentalisierung räumlicher Strukturen im Rahmen raumbezogener Konflikte



Quelle: REUBER 1999 : 32, verändert

REUBER wählte dazu bewußt Beispiele aus einem herausragenden, jedoch bereits lange zurückliegenden Grenzkonflikt in der BRD aus, um auch „nicht öffentliche, gesperrte und tiefergehende Insider-Informationen“ für die Forschung zu nutzen. Seiner Auffassung nach hätte sich zumindest ein Teil dieser Informationsquellen für die Untersuchung eines „tagespolitisch brisanten Konflik-

[162] vgl. REUBER 1999 : 1 ff., 78 f. und 300

tes“ nicht erschließen lassen.[163] *REUBER* sieht seine Studie als „Anleitung zum partizipativen Handeln“, deren praktische Relevanz darin liegt, mehr Transparenz in den Verlauf raumbezogener Auseinandersetzungen zu bringen und durch dieses Wissen die demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten der Betroffenen zu erhöhen.[164]

4.3. Drittes Zwischenfazit: Schlußfolgerungen für das eigene Forschungskonzept

Die drei ausführlicher vorgestellten, empirisch ausgerichteten bzw. angereicherten Forschungsarbeiten von *BOT*, *BASTEN* und *REUBER* über raumbezogene Konflikte zeichnen sich kurz gefaßt durch folgende Gemeinsamkeiten aus:

(1) Die Studien sind akteurs- bzw. handlungsbezogen, ohne auf vergleichbare empirische Ergebnisse anderer Autoren Bezug zu nehmen.

(2) Die Studien sind prozeßorientiert, beziehen sich aber nicht auf ein (gemeinsames) Phasenmodell.

Die vorliegende Forschungsarbeit versucht, diese Lücken zu schließen, indem sie:

(1) die empirischen Befunde der drei genannten Autoren vergleichend gegenüberstellt sowie

(2) unter Bezugnahme auf *OSSENBRÜGGE & SANDNER* ein Phasenmodell für die prozeßorientierte Analyse von raumbezogenen Konflikten entwickelt und im weiteren Verlauf der Arbeit empirisch anhand von Fallstudien testet.

Die Forschungsarbeiten von *BOT* und *BASTEN* weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf. Beide Autoren konzentrieren sich auf die Darstellung eines komplexen Einzelfalls, den sie über einen induktiv ausgerichteten Forschungszugang nachzuvollziehen und zu verstehen suchen. Im Mittelpunkt steht jeweils die Analyse eines projektbezogenen Planungsprozesses mit seinen verschiedenen Phasen. Sowohl *BOT* als auch *BASTEN* zeigen raumbezogene Konflikte, die in diesem Zusammenhang entstehen, und Strategien zu ihrer Lösung auf. Dabei spielt die Identifikation von Akteuren auf verschiedenen Handlungsebenen, ihres Beziehungsgeflechtes zueinander und ihrer

[163] REUBER 1999 : 2f. und FN 2
[164] REUBER 1999 : 5 und 335 f.

Machtpotentiale zur Durchsetzung von raumrelevanten Interessen eine zentrale Rolle. Obwohl von den beiden Autoren nicht explizit als solche deklariert, sind diese Forschungsarbeiten eindeutig als Beiträge zu einer raumbezogenen Konfliktforschung einzustufen. Bei unterschiedlichen theoretischen Zugängen verfolgen sie gleiche Ziele, stellen ähnliche Leitfragen und kommen außerdem zu vergleichbaren - also auch übertragbaren - Ergebnissen.

In den von *BOT* und *BASTEN* geschilderten Fallbeispielen beeinflußten einige Schlüsselpersonen aus Politik und Verwaltung den Verlauf und den Ausgang der geschilderten Planungsprozesse maßgeblich. Sie sorgten durch eine gezielte, selektive Informationspolitik dafür, daß sich in der Öffentlichkeit erst Widerstand gegen das Vorhaben formieren konnte, nachdem die wichtigsten Entscheidungen bereits getroffen waren. Auch *REUBER* kommt nach der Analyse seiner vier Fallbeispiele zu dem Ergebnis, daß „einige wenige Akteure wesentliche Teile des Konfliktverlaufs und des raumwirksamen Ereignisses" bestimmten. Diese Schlüsselpersonen, die als „Förderer und Katalysatoren des Entscheidungsprozesses" fungierten, machten ihren Einfluß nicht nur auf den innerhalb eines Planungsverfahrens formell zur Verfügung stehenden Konfliktschauplätzen geltend, sondern trafen weichenstellende Entscheidungen oftmals in informellen, der Öffentlichkeit nicht zugänglichen Gesprächszirkeln. „Trotz seiner demokratischen Organisation" erhielt ein raumbezogener Konflikt dadurch „teilweise elitistische Züge".[165]

Nach den Erkenntnissen von *REUBER* verfolgten die Akteure dabei nicht raum- oder planungsbezogene, sondern eigennützige und nicht selten sachfremde Ziele. Verfechter von Interessen des Allgemeinwohls bedienten sich raum- oder planungsbezogener Argumente mit ihrem leerformelhaften Charakter meistens, um ihre auf den eigenen Nutzen ausgerichteten Ziele strategisch geschickt gegenüber anderen Akteuren durchzusetzen. Neben ökonomisch-finanziellen Zielen spielten in den von *REUBER* untersuchten Konflikten auch machtpolitisch-statusbezogene und lebensweltlich-identifikatorische Ziele in der Auseinandersetzung um die Festsetzung neuer räumlicher Grenzen eine wesentliche Rolle. Standen in einem Konflikt „konkurrierende subjektive räumliche Zielvorstellungen und strategische Raumbilder gegeneinander, entschieden die Machtpotentiale und Handlungsstrategien der zugehörigen Akteure über ihre Realisierungschancen".[166]

Der praktische Nutzen einer raumbezogenen Konfliktforschung liegt zunächst sicher darin, mehr Transparenz in den Verlauf planungsbedingter Auseinandersetzungen zu bringen und darüber (vielleicht!) die demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten der Betroffenen zu erhöhen.[167] Ob diese

---

[165] REUBER 1999 : 302 f. und 319
[166] REUBER 1999 : 306 ff. und 332
[167] so die Hoffnung von REUBER 1999 : 5 und 335

wissenschaftlichen Erkenntnisse allerdings gerade den Bürgern zugute kommen und ihnen dabei helfen, ihre Interessen frühzeitiger und somit erfolgreicher in einen Planungsprozeß einzubringen, bleibt angesichts der empirischen Ergebnisse aus den Arbeiten von *BOT*, *BASTEN* und *REUBER* doch zweifelhaft. Schließlich bestärken sie auch die Schlüsselakteure darin, ihre offenbar sehr effektive Strategie, durch verdeckte Vorabstimmung und die Nutzung strategischer Raumbilder den Verlauf ebenso wie den Ausgang eines Planungsverfahrens entscheidend zu beeinflussen, weiter zu verfolgen und sogar noch zu verfeinern.

Raumbezogene Konfliktforschung kann jedoch unmittelbar praktische Relevanz entfalten, wenn sie sich nicht auf retrospektive Analysen beschränkt.[168] Eine „engagierte" Geographie zu betreiben, erfordert auch den Mut, sich mit aktuellen Konflikten auseinanderzusetzen. Dann geht die raumbezogene Konfliktforschung ein enge Verbindung mit der Planungspraxis ein, indem sie einen Beitrag zur frühzeitigen Erkennung von Konflikten leistet und unter Berücksichtigung von verschiedenen Handlungsalternativen die damit verbundenen Auswirkungen prognostiziert. Auf diese Weise ist eine Beratung der Entscheidungsträger, insbesondere jener aus Politik und Verwaltung, möglich.

Für den empirischen Teil der vorliegenden Arbeit wurden bewußt Konfliktbeispiele mit einer gewissen tagespolitischen Brisanz ausgewählt. Wie hoch das Risiko tatsächlich ist, wichtige Quellen für die Forschung deswegen nicht erschließen zu können, bleibt abzuwarten.[169] Es ist dennoch nicht Ziel dieser Arbeit, lokale oder regionale Entscheidungsträger zu beraten. Sie soll vielmehr einen Beitrag dazu leisten, künftige Entscheidungsträger und Mitspieler in einem raumbezogenen Konflikt auf solche Auseinandersetzungen vorzubereiten. Dazu ist eine stärkere Berücksichtigung von raum- und planungsbezogenen Konflikten nicht nur in der Forschung, sondern auch in der Ausbildung erforderlich. Deswegen wurden die empirisch gewonnenen Erkenntnisse beispielhaft in einer geeigneten didaktischen Form aufbereitet (vgl. Kap. 10).

BOT, *BASTEN* und *REUBER* zeigen in ihren Forschungsarbeiten eindrucksvoll auf, daß jeder raumbezogene Konflikt seine eigene Biographie besitzt. Einmal ausgelöst durchläuft ein Konflikt mehrere Phasen, in denen Akteure auf unterschiedlichen Handlungsschauplätzen um eine Lösung ringen (oder auch nicht). Um raumbezogene Konflikte prozeßhaft zu untersuchen, bietet sich also ein Phasenmodell an.

Eine gute theoretische Grundlage dazu liefert der Beitrag von *OSSENBRÜGGE & SANDNER*. Die Autoren regen darin an, zunächst die konfliktauslösenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu identifizieren und dann das Konfliktmanagement inklusive der Konfliktlösung näher zu unter-

---

[168] so BOT 1992, BASTEN 1998 und auch REUBER 1999

[169] damit begründet REUBER 1999 die Auswahl von Konfliktbeispielen aus den 70er Jahren

suchen.[170] Sie gliedern den Verlauf eines raumbezogenen Konfliktes damit implizit in zwei Phasen, nämlich:[171]

- die Phase der Entstehung eines Konfliktes, in welcher die konfliktauslösenden Rahmenbedingungen wirksam werden und die im folgenden als Initialphase bezeichnet wird, sowie
- die Phase der Konfliktbewältigung bis hin zur Konfliktlösung, die im folgenden als Managementphase bezeichnet wird.

Für empirische Studien ist eine Verfeinerung dieses groben Modells hilfreich. Gerade bei mehrjährigen Planungsprozessen mit einer Vielzahl von Akteuren und komplexen Interaktionen ist aufgrund der Forschungsergebnisse von *BOT*, *BASTEN* und *REUBER* zu vermuten, daß - insbesondere aufgrund von Rückkopplungseffekten - mehrere Varianten für einen Konfliktverlauf möglich sind.

Absprachen von einigen Schlüsselakteuren - insbesondere in nicht öffentlichen Gesprächszirkeln - dürften zum Beispiel den weiteren Verlauf des Konfliktes gravierend beeinflussen, indem sie entweder konfliktverhindernd oder konfliktverschärfend wirken. Im ersten Fall geht die Initialphase dem Modell von *OSSENBRÜGGE & SANDNER* folgend direkt in die Managementphase über. Im zweiten Fall steht vor dem Konfliktmanagement zunächst die Konfrontationsphase, in der die Akteure ihre - zum Teil konfligierenden - Interessen offenbaren und Verbündete für ihr Anliegen suchen. Da alle Akteure zu diesem Zeitpunkt noch darauf hoffen können, ihre Interessen durchzusetzen, dürfte die Kompromißbereitschaft zu wünschen übrig lassen. Die Wahrscheinlichkeit, daß der Konflikt eskaliert und dann eine Wende nimmt, ist dementsprechend hoch. Landtags- und Kommunalwahlen könnten zum Beispiel einen solchen Höhe- und Wendepunkt im Konfliktverlauf markieren.

Nur wenn die Kompromißbereitschaft der Akteure im Zuge der Konfrontation ausreichend wächst, läßt sich ein raumbezogener Konflikt auch entschärfen und beilegen. Je ausgeprägter die Interessengegensätze zwischen den Akteuren sind, umso weniger Aussicht besteht auf ein erfolgreiches Konfliktmanagement. Wird keine Lösung gefunden, die alle Beteiligten zufriedenstellt, drohen weitere Auseinandersetzungen, zum Beispiel vor Gericht. Anlaß für das Wiederaufleben ungelöster

---

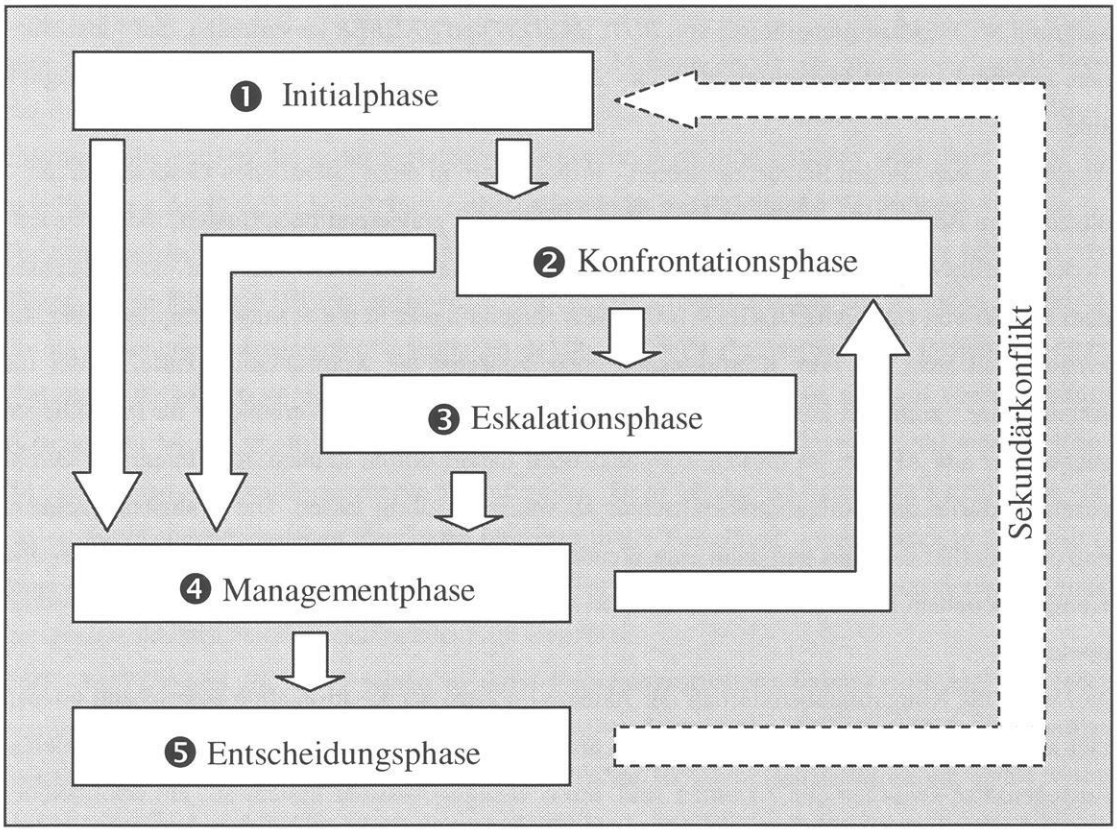
[170] In den Studien von BOT und REUBER löst die Veränderung von normativen Rahmenbedingungen (Redimensionierung von Baugebieten, kommunale Gebietsreform) Konflikte aus, während in der Arbeit von BASTEN der ökonomische Strukturwandel Anlaß für einen Planungsprozeß und damit indirekt für einen Konflikt ist.

[171] vgl. OSSENBRÜGGE & SANDNER 1994 : 682

Interessenkonflikte bieten auch neue Planungsverfahren, die gewissermaßen Nebenkriegsschauplätze eröffnen (Sekundärkonflikte).[172]

Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen ergibt sich für die prozeßbezogene Analyse von raumbezogenen Konflikten ein Phasenmodell mit fünf Phasen, die nicht in jedem Fall durchlaufen werden müssen, aber aufgrund von Rückkopplungseffekten auch mehrfach durchlaufen werden können (vgl. Abb. 7).

Abb. 7: Ein Phasenmodell für die Analyse von raumbezogenen Konflikten



Entwurf & Grafik: P. Overwien

[172] vgl. die Fallstudie von BOT 1992 : 79 ff.; REUBER spricht in diesem Zusammenhang von Sekundärkonflikten

Die wesentlichen empirischen Ergebnisse aus den Studien von *BOT*, *BASTEN* und *REUBER* lassen sich thesenartig wie folgt zusammenfassen:

10. These: Die Zahl der Akteure und die Divergenz ihrer Interessen bestimmt die Dauer, den Verlauf und den Ausgang eines durch Planungsaktivitäten ausgelösten raumbezogenen Konfliktes.

11. These: Eine kleine Gruppe von Schlüsselakteuren aus Politik und Verwaltung steuert den Verlauf des Planungsverfahrens und beeinflußt so das Entstehen von sowie den Umgang mit raumbezogenen Konflikten entscheidend. In der Initialphase ist die Wahrscheinlichkeit der verdeckten Einflußnahme besonders hoch.

12. These: Die Schlüsselakteure betreiben eine selektive Informationspolitik und schränken damit die Möglichkeiten der Bürgerschaft, auf demokratischem Wege rechtzeitig auf das Planungsverfahren und die Lösung eines Interessenkonfliktes Einfluß zu nehmen, stark ein.

13. These: Die Verlagerung eines ungelösten Interessenkonfliktes auf die judikative Ebene führt zur Überbewertung der Interessen Einzelner gegenüber den Interessen der Allgemeinheit.

5. (Feld-)Forschung unter Transformationsbedingungen: Ein ganz normaler Vorgang?

„Forschungsansätze sind wie Brillen, anhand derer man die Wirklichkeit - oder zumindest das, was man dafür hält - unterschiedlich sieht. Jede Forschungsperspektive hat [...] spezifische Sehschärfen und tote Winkel".[173] Um Forschungsergebnisse einzuordnen und zu bewerten, sind also Informationen über die Methoden, den Blickwinkel, die Ebenen und den Entstehungsprozeß von grundlegender Bedeutung. Im vorliegenden Fall ergeben sich aus der theoretischen Annäherung an das Forschungsthema folgende Prämissen hinsichtlich:

(1) der Forschungsmethode:

Die Rahmenbedingungen und spezifischen Raummuster der nachwendezeitlichen Wohnsuburbanisierung in der Stadtregion Berlin lassen sich durch den Einsatz quantitativer Methoden im Zuge einer Regionalanalyse nicht befriedigend erklären. Ergänzend dazu sind mit Hilfe qualitativer Verfahren tiefgründige Fallstudien auf lokaler Ebene erforderlich.

(2) der Forschungsperspektive:

Anhand der Fallstudien sollen raumbezogene Interessenkonflikte, die aus kommunalen Planungsaktivitäten resultieren, anhand eines Phasenmodells rekonstruiert und dabei zugleich die handelnden, miteinander in Beziehung stehenden Akteursgruppen identifiziert werden. Dazu bedarf es einer hermeneutisch-konstruktivistischen Sichtweise.

(3) der Forschungsebenen:

Um die Durchsetzungsfähigkeit überörtlicher raumbezogener Interessen im Konfliktfall zu ermitteln, ist das Verhältnis von staatlichen und kommunalen Planungsträgern unter Berücksichtigung der institutionellen Transformation zu beleuchten. Die Konfliktanalyse umfaßt daher mehrere räumliche und sachliche Untersuchungsebenen.

(4) des Forschungsprozesses:

Unter den genannten Voraussetzungen zeichnet sich der gesamte Forschungsprozeß durch eine induktive Herangehensweise aus, die auf den Untersuchungsgegenstand bezogen, ergebnisoffen und flexibel ist. Weil sich Theorie und Empirie dabei ständig wechselseitig befruchten, verläuft der Forschungsprozeß nicht in einzelnen, klar voneinander abgrenzbaren Phasen und Arbeitsschritten.

---

[173] WERLEN 1995 (a) : 513 f.

Aus einem solchen Forschungskonzept resultieren gleich mehrere erkenntnistheoretische Schwächen, die sich nicht umgehen oder negieren, sondern nur offen diskutieren lassen. So fußt die beispielhafte Erforschung von raumbezogenen Konflikten nicht auf objektiven Sachverhalten, sondern auf subjektiven Deutungen des Geschehens durch die handelnden Akteure. Schon bei der Auswertung von Quellen oder Interviews interpretiert der Autor Interpretationen (doppelte Hermeneutik). Auch das „Zusammenfügen der Puzzleteile der Konfliktgeschichte zu einem Gesamtbild" beruht letztlich auf einer Interpretationsleistung des Bearbeiters. Daraus resultiert im Ergebnis eine interpretative, kontextgebundene Konfliktanalyse, die als „subjektiv gefärbte ‚Erzählung' des Verfassers" selbst ein - mehr oder weniger realitätsnahes - Konstrukt darstellt.[174]
Dabei müssen die individuellen und nicht selten gegensätzlichen Sichtweisen vieler Akteure plausibel miteinander in Einklang gebracht werden. Da Wissenschaftler natürlich nicht „in die Köpfe der Handelnden hinein blicken können", lassen sich auch nicht alle Widersprüche oder offenen Fragen lückenlos aufklären. Eine transparente, nachvollziehbare und plausible Darlegung der Forschungsergebnisse ebenso wie ihrer Quellen stellt daher das wichtigste Gütekriterium für eine qualitative, verstehende und interpretierende Forschungsarbeit dar.[175]
Die Ergebnisse diesen Ansprüchen entsprechend zu dokumentieren, bereitet allerdings einige Probleme. Ein qualitativ-induktiv ausgerichteter Forschungsprozeß verläuft nun einmal nicht gradlinig, sondern sprunghaft und zuweilen sogar chaotisch. Dabei findet die Datensammlung und -auswertung, die in mehreren Zyklen erfolgt, parallel zueinander statt. Weil sich theoretisch und empirisch gewonnene Erkenntnisse ständig wechselseitig beeinflussen, entsteht das Forschungskonzept durch mehrfache Rückkopplungsprozesse. Die Forschungsergebnisse dem tatsächlichen Forschungsverlauf gemäß aufzubereiten, wäre jedoch eine Zumutung für jeden Leser. Daraus ergibt sich eine deduktive Dokumentationsform, die durch häufige Querverweise zwischen den einzelnen Teilen auf den induktiven Ursprung schließen läßt.[176]

Im vorliegenden Fall stand die Beschäftigung mit Suburbanisierungsphänomenen in der Stadtregion Berlin am Anfang des Forschungsprozesses. Das spannende Forschungsfeld lag damals sozusagen vor meiner Haustüre, so daß sich der rasante Strukturwandel im näheren Umfeld der Bundeshauptstadt über mehrere Jahre hinweg gut beobachten ließ. Obwohl das Thema andere Wissenschaftler gleichfalls in den Bann zog, existierten damals noch keine quantitativen Regionalanalysen über die demographische Entwicklung in den Berliner Umlandgemeinden, die dazu als

---

[174] REUBER 1999 : 38 und 41 ff.
[175] REUBER 1999 : 37 f. und 43
[176] vgl. BASTEN 1998 : 10 und 31 f.

Grundlage hätten herangezogen werden können. Außerdem bestand die Gefahr, anhand von demographischen Daten falsche Rückschlüsse auf kommunale Planungsstrategien zu ziehen (sog. Mikro-Makro-Problem bei Mehr-Ebenen-Analysen).[177] So gaben Medienberichte und Beobachtungen bei Exkursionen die entscheidenden Hinweise für die Auswahl der Untersuchungsgemeinden, wobei folgende Kriterien als Entscheidungsgrundlage dienten:

- Auf der Ebene der überörtlichen Planung sollten die gleichen Rahmenbedingungen gelten, um die Bearbeitung des ohnehin komplexen Forschungsthemas nicht unnötig zu erschweren. Deswegen kamen bevorzugt Kommunen aus dem Berliner Umland in Frage, die dem gleichen Landkreis und der gleichen Planungsregion angehören.

- Gesucht wurden Gemeinden, die seit Öffnung der Mauer gegensätzliche Strategien für die Kommunalentwicklung und -planung verfolgt haben. Quantitative Wachstumsansätze sollten ebenso wie qualitative Berücksichtigung finden. Um den Forschungsaufwand in einem vertretbaren Rahmen zu halten, mußte sich die Konfliktanalyse auf zwei lokale Fallstudien beschränken.

- Deswegen boten sich kleine, dörflich geprägte Gemeinden als Untersuchungsobjekte an. Hier nimmt die ortsansässige Bevölkerung jede räumliche Veränderung unmittelbar wahr. Außerdem bleibt im Konfliktfall der Kreis der beteiligten Akteursgruppen überschaubar. Unter diesen Voraussetzungen läßt sich ein raumbezogener Konflikt leichter verstehen und rekonstruieren.

- Raumbezogene Konflikte entzünden sich höchstwahrscheinlich an Planungsvorhaben, welche die weitere Entwicklung einer kleinen Gemeinde besonders prägen. Daraus resultierte die Suche nach lokalen Schlüsselprojekten, die entweder auf ein sehr großzügiges oder sehr restriktives Flächenmanagement hinwiesen.

- Die Kooperationsbereitschaft der lokalen Schlüsselakteure aus Politik und Verwaltung gab letztlich den Ausschlag. Davon hing immerhin der Zugang zu Informationen und damit auch die Qualität der Forschungsergebnisse ab. Ohne intensive Recherchen vor Ort ließ sich die erforderliche Detailschärfe ja nicht erreichen.

---

[177] so z.B. NUISSL 1999 : 249 ff., insbesondere FN 46; zum Mikro-Makro-Problem allgemein vgl. FRIEDRICHS 1995 : 22 und LÖTSCHER 1992 : 23 f.

Darüber hinaus deckte die Analyse der regionalspezifischen Rahmenbedingungen für die Kommunalplanung unter Berücksichtigung des institutionellen Transformationsprozesses unvermutet ein drittes Beispiel für einen spannenden raumbezogenen Konflikt zwischen den beiden Landesregierungen von Berlin und Brandenburg auf.

Die Ergebnisse der Regionalanalyse beruhen hauptsächlich auf der Auswertung von Fachliteratur einschließlich zahlreicher unveröffentlichter Quellen. Außerdem konnten Daten aus der amtlichen Statistik einbezogen werden, welche die betreffenden Landesämter auf Anfrage gesondert aufbereiteten. Dagegen erwies sich die Verwendung von speziellen Daten aus Raumordnungskatastern als nahezu unmöglich, da das Ansinnen bei den zuständigen Behörden auf erhebliche Vorbehalte traf. Die so entstandenen Informationslücken ließen sich aber mit Hilfe neuer Veröffentlichungen im wesentlichen schließen.
Für die Recherchen in den Untersuchungsgemeinden gewährten die Amtsverwaltungen mit dem Einverständnis der Bürgermeister umfassenden Einblick in ihre Arbeit und unterstützten das Forschungsprojekt mit großem Engagement. Dazu zählte auch die Bereitschaft, vertrauliche Dokumente und Informationen zur Verfügung zu stellen. Als wichtigste Informationsquellen dienten vor Ort:

- Protokolle über öffentliche wie nicht öffentliche Sitzungen der Gemeindevertretungen und ihrer Ausschüsse,
- Akten der Amtsverwaltungen zu den untersuchten Planungsverfahren einschließlich des Schriftverkehrs von damit verbundenen Rechtsstreitigkeiten,
- vorbereitende Konzepte für die Ortsentwicklung und im Zusammenhang mit den Schlüsselprojekten stehende Fachgutachten,
- Berichterstattungen in den regionalen Medien (Presse, Hörfunk, Fernsehen) sowie
- Ortsbesichtigungen und teilnehmende Beobachtungen.

Die Ereignisse im Zusammenhang mit raumbezogenen Konflikten rekonstruieren zu wollen, erwies sich jedoch trotz dieser ungewöhnlich guten Rahmenbedingungen aus mehreren Gründen als ambitioniertes Ziel:

- Einige Akten befanden sich während der Recherchen vor Ort, die hauptsächlich zwischen Juli 1997 und März 1998 durchgeführt wurden, wegen laufender Ermittlungen bei der Staatsanwaltschaft und standen für die Einsichtnahme nicht zur Verfügung.

- Manche schriftlichen Aufzeichnungen über Ereignisse aus den Jahren vor 1993 fehlten oder enthielten nur bruchstückhafte Informationen. Damals wurden z.B. noch nicht alle Sitzungen der lokalpolitischen Gremien protokolliert.
- In den schriftlichen und mündlichen Aussagen fanden sich durchaus Widersprüche, die sich nicht lückenlos aufklären ließen. Bei der Aufbereitung wurden die Angaben in Abhängigkeit von ihrem Ursprung (primäre, sekundäre Quelle) und der Plausibilität bewertet und selektiert.

Aus diesen Restriktionen ergaben sich zwangsläufig Informationsdefizite, die jedoch mit Hilfe von 25 Experteninterviews aus der Lokalpolitik, der planenden Verwaltung (Ministerien, Regionen, Kreisen, Kommunen) und der Privatwirtschaft in den entscheidenden Punkten kompensiert werden konnten. Wegen ihres offenen und narrativen Charakters dauerten die zwischen 1996 und 1998 geführten Gespräche ein bis vier Stunden. Keine der kontaktierten Personen verweigerte ein Interview, obwohl damals hochaktuelle Konflikte mit erheblicher politischer und juristischer Brisanz im Mittelpunkt standen. Daraus resultierten einige Besonderheiten bei der Durchführung der Gespräche und der Aufbereitung der daraus gewonnenen Erkenntnisse.

Aus Rücksicht auf die Erfahrungen der Interviewpartner, die sie in der DDR-Zeit gewonnen haben mochten, und ihre aktuelle Lebenssituation fand keine Aufzeichnung auf Tonträger statt. Aus handschriftlichen Notizen wurden Protokolle erstellt, die insgesamt 153 maschinengeschriebene Seiten umfaßten. Erst nach Einarbeitung von etwaigen Korrekturwünschen und der ausdrücklichen Genehmigung durch den jeweiligen Gesprächspartner fanden die Ergebnisse Eingang in die vorliegende Arbeit. Nur in zwei Fällen war mehr als ein Korrekturvorgang notwendig, selbst wenn die ursprüngliche Protokollversion die Äußerungen des Interviewten durchaus richtig wiedergab. In der geänderten Version wollten die Gesprächspartner in manchen Punkten nicht ihre persönliche Sicht, sondern statt dessen die „Hausmeinung" dargestellt wissen. Trotzdem erwiesen sich auch derartige Informationen als hilfreich. Im Rückblick hat sich diese Vorgehensweise also durchaus bewährt.

Die vertrauliche Gesprächsatmosphäre ermutigte einige Interviewpartner dazu, Informationen preiszugeben, deren Veröffentlichung ihnen oder anderen Akteuren Schaden zufügen könnte. Ethische Gründe sprachen deswegen dafür, die Anonymität der Interviewten zu wahren. Außerdem verzichtet die Rekonstruktion der Konfliktereignisse ganz bewußt darauf, alle verfügbaren Informationen auszuschöpfen. Daher bleiben manche Fragen entweder offen oder sind nur unscharf beantwortet, auch wenn ein solches Vorgehen den oben genannten Ansprüchen an eine qualitative Forschungsarbeit nicht entspricht.

Im vorliegenden Fall ist der Schutz von Interviewpartnern meines Erachtens höher zu bewerten als die wissenschaftliche Forderung nach umfassender Transparenz.[178] Die Gespräche zielten ja nicht darauf ab, die Wahrheit und nichts als die Wahrheit herauszufinden, sondern die individuelle Sicht bestimmter Schlüsselakteure auf einen raumbezogenen Konflikt kennen und verstehen zu lernen. Ihre subjektive Einschätzung prägt nun einmal die Argumente und Handlungen, die einen Planungs- und Entscheidungsprozeß maßgeblich beeinflussen. Damit wird jeden Tag - im Wortsinne - „Geographie gemacht".[179] Inwieweit sich die individuelle Sicht der Akteure der objektiven Realität annähert, spielt dabei sowohl aus pragmatischen als auch forschungslogischen Gründen keine Rolle. Schließlich geht es in dieser Arbeit ja darum, konfliktträchtige kommunalplanerische Entscheidungen in einer Zeit des institutionellen Umbruchs aus der Sicht der handelnden Akteure nachzuvollziehen und unter Beachtung forschungsethischer Barrieren transparent zu machen, um so zu einem besseren Verständnis von Suburbanisierungsprozessen in den neuen Bundesländern beizutragen.

[178] vgl. auch REUBER 1999 : 45, FN 6, der vor ähnlichen Problemen stand
[179] WERLEN 1995 (a) : 519 ff.

6. Wohnsuburbanisierung in der Stadtregion Berlin seit 1990: Ein überschätztes Phänomen?

Nach 50 Jahren der Teilung leitete der Fall der Mauer im November 1989 nicht nur die Wiedervereinigung von zwei deutschen Staaten, sondern auch der Stadt Berlin ein. Damit war der Grundstein für eine Neuaufnahme bzw. Neudefinition der Beziehungen zwischen der Metropole und ihrem Umland in der Mark Brandenburg gelegt. Seitdem verlagerte eine stetig wachsende Zahl von Hauptstadtbürgern ihren Wohnsitz in die ländlichen Gefilde vor den Toren der Großstadt. Diese Beobachtung veranlaßte eine auflagenstarke Tageszeitung dazu, Brandenburg zum „Einwanderungsland" für Berliner zu erklären.[180]

Solche Berichte zeigen einerseits, wie sich unter dem Einfluß eines marktwirtschaftlich dominierten Gesellschaftssystems „normale" Verflechtungen zwischen einer Kernstadt und ihrem Umland entwickeln. Andererseits wird daraus deutlich, daß sich durch die Vereinigung zwar einige Gräben zwischen Mark und Metropole geschlossen haben, die Stadtregion aber politisch weiterhin geteilt bleibt. Durch eine Landesgrenze voneinander getrennt konkurrieren Kernstadt und Umland nicht nur auf kommunaler, sondern auch auf regionaler Ebene um die Ansiedlung finanzkräftiger Bevölkerungsgruppen.

Die Kräfteverhältnisse in diesem Konkurrenzkampf sind ungleich verteilt. Einem Stadtstaat mit knapp 890 qkm Fläche und 3,4 Mio. Einwohnern steht ein Flächenland gegenüber, in dem sich 2,5 Mio. Bürger auf ein Gelände von 29.000 qkm verteilen. Mit 3.900 Einwohnern pro Quadratkilometer herrscht in der größten Stadt Deutschlands geradezu drangvolle Enge, während in Brandenburg nur 89 Menschen auf einem Quadratkilometer leben. Solche krassen Struktur- und Dichteunterschiede herrschen auch innerhalb der Stadtregion vor. An der nach wie vor markanten Grenze zwischen Kernstadt und Umland treffen die Gegensätze zwischen West- und Ostdeutschland mit allen sozio-ökonomischen Facetten bis heute hart aufeinander. Ähnlich kontrastreiche Verhältnisse finden sich in keiner anderen deutschen Stadtregion.[181]

Als „Stadtregion Berlin" wird im Rahmen dieser Arbeit jenes Gebiet definiert, für das die Bundesländer Berlin und Brandenburg 1998 einen gemeinsamen Landesentwicklungsplan aufgestellt haben. Der sogenannte „engere Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg" umfaßt neben der Kernstadt Berlin ein rund 4.500 qkm großes Umland auf Brandenburger Territorium. Dieser Planungs-

---

[180] Jahr-Weidauer, K.: „Großstädter zieht es in die Mark." Berliner Morgenpost vom 23.09.1996; BAUER 1997 : 150

[181] vgl. BIRKHOLZ 1993 : 564; JÄHNKE & LOMPSCHER 1995 : 329

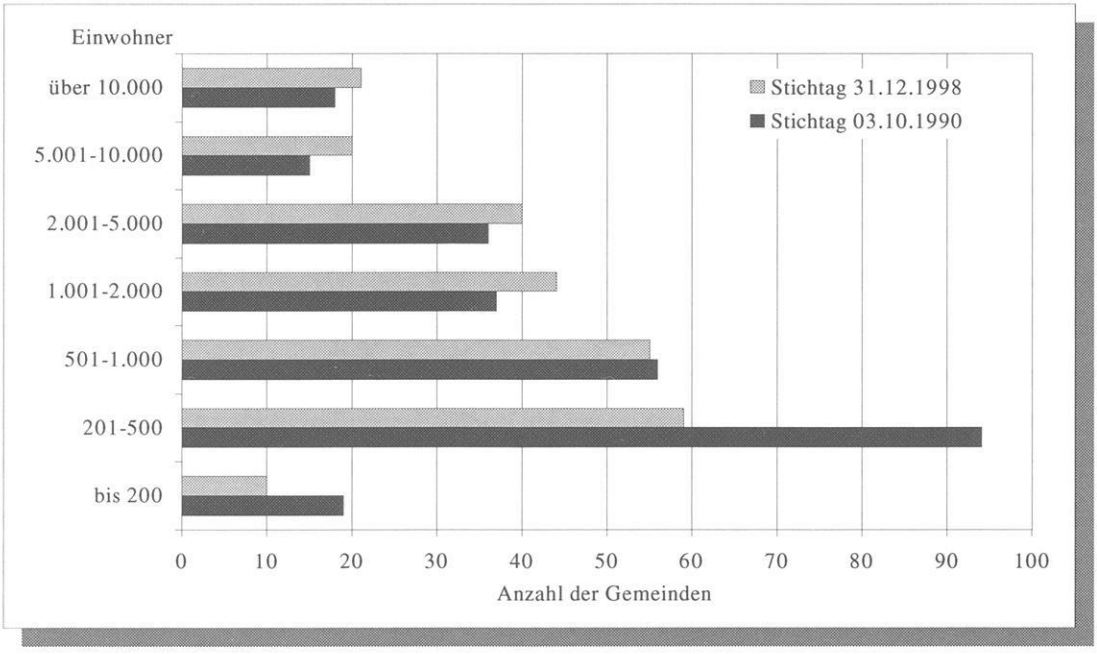
raum entspricht im westlichen, nicht jedoch im östlichen Teil weitgehend den alten Kreisgrenzen vor der Gebietsreform Ende 1993 (vgl. Abb. 8).

Abb. 8: Grenzen der Stadtregion Berlin vor und nach der Kreisgebietsreform Ende 1993

Quelle: Karte der Verwaltungsgrenzen Land Brandenburg 1: 300.000 mit Kreis-, Amts- und Gemeindeneugliederung, Stand April 1993 (hg. vom Landesvermessungsamt Potsdam, 3. Auflage 1993); Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin, Entwurf April 1994
Entwurf: P. Overwien; Materialauswertung: A. Hüther; Grafik: D. Engel

In vielen Publikationen stellen die Autoren bei der Datenanalyse für den Zeitraum vor 1994 auf die alte Kreisstruktur, für die folgenden Jahre aber auf den „engeren Verflechtungsraum" ab. Sie ignorieren damit den unterschiedlichen Raumbezug der Daten.[182] Deswegen wird in dieser Arbeit auf eigene Berechnungen zurückgegriffen, die sich für das Berliner Umland durchgängig auf den Gebietszuschnitt nach der Kreisreform beziehen. Dazu zählten am Tag der Wiedervereinigung 275 politisch selbständige Kommunen mit knapp 0,8 Mio. Einwohnern (174 EW pro qkm). An die Berliner Bezirke mit 54.000 (Weißensee) bis 315.000 (Neukölln) Einwohnern reichte nur Potsdam, die mit Abstand größte Stadt im Umland (140.000 EW), heran.[183] In 75 % der Umlandgemeinden lebten damals höchstens 2.000 Bürger. Kleine Dörfer mit maximal 500 Einwohnern wiesen mit 41 % einen bemerkenswert hohen Anteil auf. Bis Ende 1998 reduzierte sich die Zahl der Umlandgemeinden durch Eingemeindungen und freiwillige Zusammenschlüsse auf 249. Besonders deutliche Veränderungen gab es in den Größenklassen bis 500 Einwohner, denn der Anteil der kleinen Dörfer ging gegenüber 1990 auf 28 % zurück. Trotzdem besaßen Ende 1998 nur 16 % der Städte und Gemeinden mehr als 5.000 Einwohner (vgl. Abb. 9).

Abb. 9: Berliner Umlandgemeinden nach Größenklassen 1990 und 1998



Daten: Statistisches Landesamt Brandenburg; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 32 ff.; eigene Berechnungen; Entwurf & Grafik: P. Overwien

[182] so z.B. SCHRUMPF 1995 : 17, der eine Differenz von gut 100 Gemeinden vernachlässigt; vgl. auch HARTMANN & HERTEN 1996 : 370, FN 2

[183] BAUER 1997 : 151

Obwohl raumstrukturelle Veränderungen in der Stadtregion Berlin seit dem Fall der Mauer von der Fachwelt und Öffentlichkeit mit großer Aufmerksamkeit beobachtet werden, finden sich in den realen und virtuellen Bibliotheken erstaunlich wenige wissenschaftliche Studien über die Wohnsuburbanisierung. Intensive Nachforschungen fördern aber durchaus eine beachtliche Menge unveröffentlichten Materials zutage, das teilweise für die vorliegende Arbeit erschlossen und ausgewertet werden konnte. Dabei handelt es sich vor allem um Studien, die Gutachter im Auftrag von Landesregierungen oder Unternehmen für die Politikberatung bzw. Marktforschung erstellten (vgl. auch Kap. 5).

Unter diesen Prämissen geht das folgende Kapitel den Rahmenbedingungen, Ursachen und Wirkungen von Tendenzen der Wohnsuburbanisierung nach, die sich in der Stadtregion Berlin seit der Wiedervereinigung abzeichnen. Analog zum Theorieteil (Kap. 2) konzentriert sich die Regionalanalyse auf die vier zentralen Akteursgruppen, die diesen Prozeß durch ihr raumrelevantes Handeln entscheidend beeinflussen (Kap. 6.2). Um daraus Rückschlüsse für die Fallstudienanalyse zu ziehen (Kap. 6.3), stehen dabei folgende Fragen im Vordergrund:

- Welche spezifischen Rahmenbedingungen präg(t)en die Entwicklung der Stadtregion?
- Welche räumlichen Muster der Wohnsuburbanisierung sind bisher erkennbar?
- Welche Bedeutung kommt der Kernstadt-Umland-Wanderung zu?
- Welche Rolle spielen endogene und exogene Einflußfaktoren?

Doch zunächst wird die bisherige und zukünftige demographische Entwicklung der Untersuchungsregion skizziert (Kap. 6.1).

6.1. Rückblick und Ausblick auf die Entwicklung der Untersuchungsregion

Der Beginn einer Suburbanisierung zeichnete sich in der Stadtregion Berlin schon in der Vorkriegszeit ab. Während der ersten Hochphase zwischen 1919 und 1934 erwarben Interessenten, die überwiegend aus Berlin stammten, im Umland schätzungsweise 100.000 land- und forstwirtschaftlich genutzte Parzellen zur Besiedlung. Demnach hegte etwa ein Zehntel der Berliner Bevölkerung den Wunsch, in das ländlich geprägte Umland abzuwandern oder zumindest die Freizeit dort zu verbringen.[184] Entlang der radial auf das Zentrum von Berlin zulaufenden Eisenbahnlinien entstanden zahlreiche, überwiegend mit einem Minimum an Erschließung versehene Neubaugebiete. Luxusvillen für die Oberschicht an Seen, Gartenstädte für Pendler aus der Mittelschicht, Kleinsiedlungen für Erwerbslose oder Wochenendhäuser mit Nutzgärten und einer mehr oder weniger provisorischen Bebauung aus dieser Zeit prägen das Siedlungsbild zahlreicher Umlandgemeinden bis heute. Da viele dieser Gebiete bisher jedoch nicht flächendeckend erschlossen und bebaut wurden, verfügen die betreffenden Gemeinden nach wie vor über ein enormes Baulandpotential.[185]
Der Zweite Weltkrieg mit der nachfolgenden Teilung Berlins und die Einbindung der beiden Stadthälften in unterschiedliche gesellschaftspolitische Systeme unterbrach den Suburbanisierungsprozeß für fast 50 Jahre. Räumlich manifestierte sich diese Entwicklung durch den Bau der Mauer, die Berlin (West) isolierte und jegliche Verflechtungen mit den Umlandgemeinden kappte. Zwischen Berlin (Ost) und dem Umland blieben zwar vielfältige funktionale Beziehungen bestehen, die jedoch einseitig auf die Kernstadt ausgerichtet waren und der Wohnsuburbanisierung ebenfalls keinen Vorschub leisteten. Im Ergebnis fand nur innerhalb der Kernstadt ein bemerkenswerter Dekonzentrationsprozeß statt. Durch den Bau von Großwohnsiedlungen verlagerte sich der Bevölkerungsschwerpunkt in den beiden Stadthälften jeweils von den inneren in die äußeren Bezirke.[186]

---

[184] vgl. WERNER 1990 : 14 und 23; SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ 1990 : 6; STERNBERG 1995 : 63

[185] STERNBERG 1995 : 63; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 152 und 154; laut WERNER 1990 : 21 und 97 standen z.B. in den an West-Berlin angrenzenden Gemeinden Teltow und Kleinmachnow 500 bzw. 900 ungenutzte Parzellen als Baulandreserve zur Verfügung (Stand 1963), Groß-Glienicke wies 750 Wochenendhausgrundstücke (Stand 1975) auf, in den wichtigsten Naherholungsgebieten im östlichen Umland gab es 1980 etwa 44.000 Wochenendhäuser, von denen Ost-Berliner mehr als drei Viertel nutzten; nach LICHTENBERG 1997 : 48 sind in der Gemeinde Falkensee ein Drittel der Grundstücke unbebaut oder untergenutzt.

[186] vgl. z.B. GEPPERT / SEIDEL / TOEPEL 1993 : 11; JÄHNKE & LOMPSCHER 1995 : 330; BAUER 1997 : 150; BEYER & SCHULZ 2001 : 123

In einigen Umlandgemeinden, die Wochenendausflügler und Ferientouristen aus Berlin (Ost) bevorzugt ansteuerten, zeichnete sich eine bauliche Verdichtung durch „Verdatschung" und damit gewissermaßen eine Tendenz zur „Suburbanisierung durch die Gartentür" ab (vgl. Tab. 6 und 7).[187]

Tab. 6: Einwohner in der Stadtregion Berlin 1950-1990

Raumeinheit	31.12.1950*	31.12.1970	31.12.1989	03.10.1990
Kernstadt	3.336.026	3.208.719	3.409.737	3.433.695
Umland	772.814	779.155	799.995	787.038
Stadtregion	4.108.840	3.987.874	4.209.732	4.220.733

* Wert für Berlin (Ost) vom 31.08. d.J.

Daten: Statistische Landesämter Brandenburg und Berlin, eigene Berechnungen

Tab. 7: Veränderung der Einwohnerzahl in der Stadtregion Berlin 1950-1990

Raumeinheit	1950-1970		1971-1989		1.1.-3.10.1990		1950-1989	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Kernstadt	-127.307	-3,82	201.018	6,26	23.958	0,70	73.711	2,21
Umland	6.341	0,82	20.840	2,67	-12.957	-1,62	27.181	3,52
Stadtregion	-120.966	-2,94	221.858	5,56	11.001	0,26	100.892	2,46

Daten: Statistische Landesämter Brandenburg und Berlin, eigene Berechnungen

Die Entwicklung der Stadtregion zwischen 1950 und 1990 läßt sich grob durch zwei Phasen beschreiben (vgl. auch Kap. 2.1):

(1) <u>die Phase der Deurbanisierung von 1950 bis 1970:</u>

Die Stadtregion verliert per Saldo insgesamt fast 121.000 Einwohner (- 2,9 %), wobei die Bevölkerung im Umland nahezu stabil bleibt (+ 0,8 %). Die Kernstadt schrumpft dagegen um mehr als 127.000 Einwohner, davon entfallen etwa vier Fünftel (rund 102.000 EW) auf Berlin (Ost). Hauptursache sind politisch motivierte Abwanderungen bzw. Fluchten.

[187] so treffend Hunger 1986, zitiert nach WERNER 1990 : 194 und C. Ellger (ohne Literaturnachweis)

(2) die Phase der (Re-)Urbanisierung von 1971 bis 1989:

Die Bevölkerung der Stadtregion wächst auf knapp 4,21 Mio. Einwohner an (+ 222.000 EW bzw. 5,6 %). Die Kernstadt profitiert davon absolut wie relativ betrachtet mehr als das Umland. Während die Einwohnerzahl von Berlin (West) fast gleich bleibt (+ 8.200 EW), gewinnt Berlin (Ost) etwa 193.000 Einwohner hinzu. Für die divergierende Entwicklung der beiden Stadthälften sind maßgeblich einerseits die Isolation durch den Mauerbau und andererseits der gezielte Hauptstadtausbau verantwortlich.

Die ersten zehn Monate des Jahres 1990 sind aufgrund der besonderen „Wendesituation" als Umbruchphase zu charakterisieren, in der die Kernstadt (+ 24.000 EW bzw. 0,7 %) auf Kosten des Umlandes geringfügig wuchs (-13.000 EW bzw. 1,6 %).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß 1989 gut 100.000 Einwohner mehr in der Stadtregion lebten als 1950 (+ 2,5 %), wobei die Kernstadt etwa drei Viertel des Zuwachses verbuchen konnte. Relativ gesehen verzeichnete das Umland aber einen leicht höheren Bevölkerungszuwachs, so daß nach der Definition von *FRIEDRICHS & ROHR* eine Suburbanisierung vorliegt.[188]

Wie Abbildung 10 zeigt, profitierte von diesem Bevölkerungszuwachs vor allem die Bezirksstadt Potsdam (+ 34.000 EW bzw. 31 %). Auch vier von fünf eng mit Berlin (Ost) verflochtene Teilräume des Umlandes registrierten eine positive Bevölkerungsentwicklung, die aber hauptsächlich den Kreis- und Industriestädten zugute kam.[189] Ebenso wie in Potsdam konzentrierten sich die Bevölkerungsgewinne auf den Zeitraum von 1971 bis 1989. Die an Berlin (West) angrenzenden Teilräume mußten dagegen Einwohnerverluste hinnehmen. Die im Schatten der Mauer gelegenen Gemeinden des Havellandes zwischen Berlin und Nauen büßten fast ein Drittel ihrer Bevölkerung ein.

Der Bevölkerungsgewinn, den das Umland der Kernstadt während der DDR-Zeit für sich verbuchen konnte, ist also maßgeblich auf Konzentrations- und nicht auf Dekonzentrationstendenzen zurückzuführen. Ländliche Gemeinden im Osten und Süden der Kernstadt zeigten allenfalls geringe Suburbanisierungsansätze, während im Westen und Norden eher Entleerung drohte. Von einer Verlagerung des Wachstumsschwerpunktes aus der Kernstadt in den suburbanen Raum kann demnach keine Rede sein (vgl. Kap. 2.1).[190] Eine Suburbanisierung liegt streng genommen erst dann vor, wenn im Umland ländliche Gemeinden gegenüber Städten zumindest relativ gesehen stärker von

---

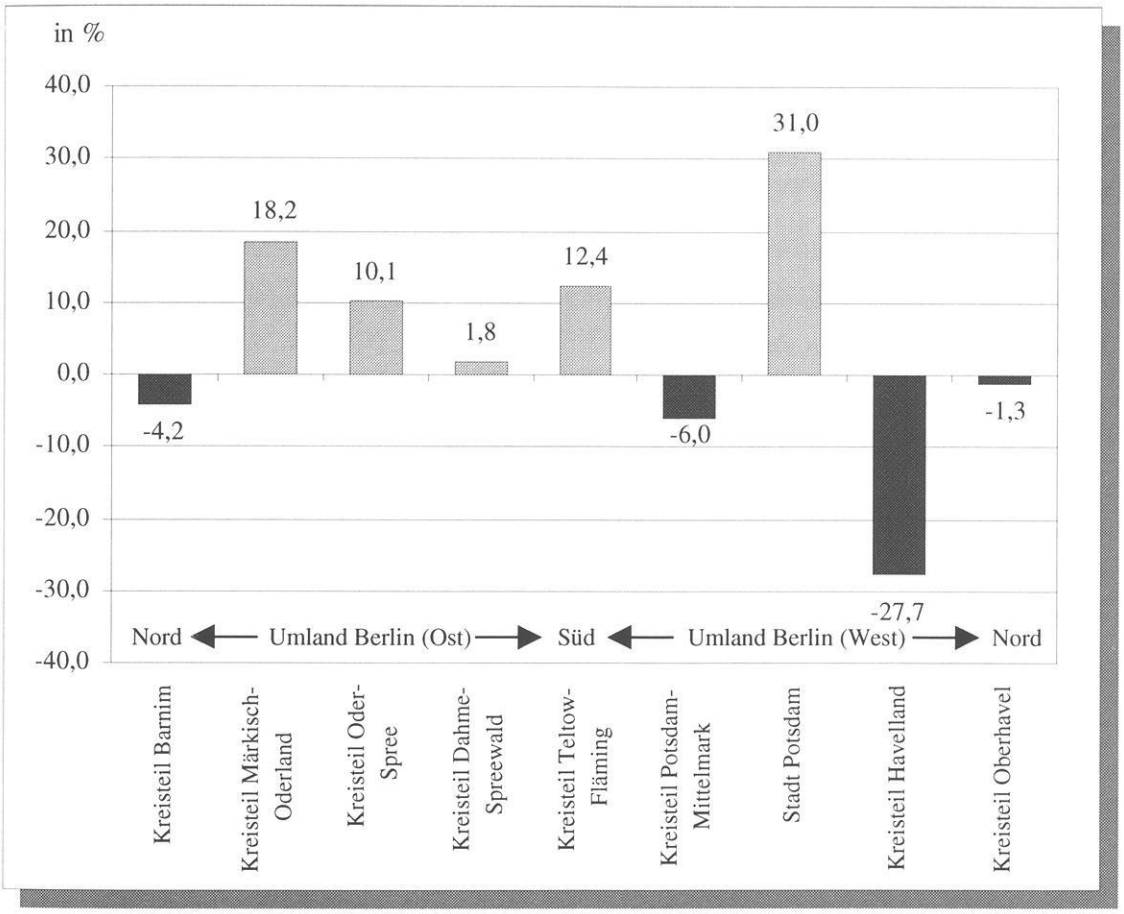
[188] FRIEDRICHS & ROHR 1975 : 30

[189] vgl. SCHERF & VIEHRIG 1995 : 153; DÜSTERWALD u.a. 1994 : 121 f. nennen Strausberg und Königs-Wusterhausen mit einem Bevölkerungswachstum von 270 % bzw. 232 % 1971-1989 als Extrembeispiele

[190] GAEBE 1987 : 45 f.

dem Funktions- und Bevölkerungszuwachs profitieren. Deswegen sollte mit Hilfe einer differenzierten Regionalanalyse auch geprüft werden, ob *innerhalb* des Umlandes Konzentrations- oder Dekonzentrationstendenzen überwiegen.

Abb. 10: Bevölkerungsentwicklung in den Teilräumen des Berliner Umlandes 1950-1989



Daten: Statistisches Landesamt Brandenburg, eigene Berechnungen; Entwurf & Grafik: P. Overwien

Schon kurz nach Öffnung der Mauer hielten viele Experten aus Wissenschaft und Verwaltung die Wohnsuburbanisierung für einen Prozeß, der aus mehreren Gründen als „Selbstläufer" und damit geradezu unausweichliches Schicksal auf die Stadtregion Berlin zukommen würde:[191]

[191] z.B. PROVISORISCHER REGIONALAUSSCHUSS 1990 : 1 f. und 9 f.; WERNER 1990 : 119 und 194 f.

- Das Wachstum der Kernstadt schien dem spürbaren Investitionsdruck und ersten Prognosen zufolge quasi vorprogrammiert zu sein.[192]
- Die im Vergleich zu anderen westdeutschen Großstädten bemerkenswert niedrige Eigentumsquote von 8 % in Berlin (München 20 %, Hamburg 17 %) ließ auf einen enormen Nachholbedarf bei der Eigentumsbildung schließen.[193]
- Die Wohnflächenversorgung lag zur Wendezeit mit 24,3 qm pro Einwohner im Ostteil Berlins erheblich unter dem Durchschnitt der westlichen Stadtteile (35,5 qm/EW).[194]
- Viele Umlandgemeinden verfügten durch zahlreiche, bislang un- oder untergenutzte Bauparzellen über ein enormes Verdichtungspotential.[195]

Neben diesen begünstigenden Faktoren sahen einige Fachleute allerdings auch gravierende Hemmnisse für eine Wohnsuburbanisierung im Berliner Umland voraus, die keineswegs für einen „nachholenden Automatismus" sprachen:[196]

- Viele (potentielle) Siedlungsgebiete liegen in beträchtlicher Entfernung von Berlin und sind verkehrstechnisch schlecht an die Kernstadt angebunden.
- Ungeklärte Eigentumsverhältnisse könnten die Neu- bzw. Umnutzung von Grundstücken wie Gebäuden be- oder verhindern.[197]
- Haushalte aus dem Ostteil Berlins und Brandenburg verfüg(t)en in der Regel nicht über das erforderliche Eigenkapital für die Eigentumsbildung.[198]
- In vielen potentiellen Zuwanderungsgemeinden gewährleistet(e) die Infrastruktur nicht einmal die Versorgung der einheimischen Bevölkerung. Für Modernisierungs- und Ausbaumaßnahmen fehl(t)en den Kommunen die notwendigen Finanzmittel.[199]

---

[192] anders die Einschätzung von DITTBERNER 1994 : 126, der Anfang 1990 vor überzogenen Erwartungen warnte, aber kein Gehör fand

[193] DÜSTERWALD u.a. 1994 : 117; STERNBERG 1995 : 69; Daten aus GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 101 und 128; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 18; LEINWEBER / PAPROTH / WILKES 1995 (a) : 21 geben eine Eigentumsquote von 4 % für Ost- und 13 % für West-Berlin an, die GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 101 und 128 dagegen 7 % für Ost- und 11 % für West-Berlin

[194] PFEIFFER u.a. 1992 : 70

[195] vgl. PFEIFFER u.a. 1994 : 55

[196] z.B. DÜSTERWALD u.a. 1994 : 119 f. und 147 ff.; STERNBERG 1995 : 70

[197] vgl. REIMANN 1996 : 103 ff.; HÄUSSERMANN 1996 : 29 und 32

[198] vgl. z.B. PFEIFFER u.a. 1992 : 68; STERNBERG 1995 : 70; DOEBLER 1996 : 85; anders die Einschätzung von KAISER 1997 : 26 f., der zurecht auf vorhandene Ersparnisse und den Umtausch von DDR- zu D-Mark im Verhältnis 1:2 hinwies

[199] vgl. u.a. WERNER 1990 : 194

Die Wirkung und Bedeutung einzelner, vor allem transformationsbezogener Einflußfaktoren auf die Suburbanisierung wurde in Expertenkreisen durchaus strittig diskutiert. Ungeklärte Eigentumsverhältnisse beispielsweise stuften Skeptiker als limitierenden und Optimisten als beschleunigenden Faktor ein. *DÜSTERWALD u.a.* beschritten den Mittelweg, indem sie „bei Gewährung" von Rückübertragungsansprüchen mit einer Verstärkung der Suburbanisierung rechneten.[200]

Nach *REIMANN* lasteten in Ost-Berlin auf 74 % und in Potsdam sogar auf 82 % aller Grundstücke insgesamt fast 100.000 Restitutionsansprüche. In Brandenburg machten rund 265.000 Antragsteller fast 608.000 Ansprüche auf Grundstücke oder Immobilien geltend. Sowohl in Ost-Berlin als auch in Brandenburg erwies sich die Prüfung als schwierig und damit zeitaufwendig. Wie Erfahrungswerte nach Erledigung von etwa 40 % der Ansprüche zeigen, lehnten die zuständigen Behörden in jedem dritten Fall den Antrag auf Rückübertragung ab.[201]

Es ist anzunehmen, daß ungeklärte Eigentumsverhältnisse bisher insgesamt gesehen eher beschleunigend als bremsend auf die Suburbanisierung wirkten, weil sie:

- den Verkauf und die Umnutzung von Baugrundstücken im Innenbereich blockierten,
- Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen zur Verbesserung des vorhandenen Wohnungsbestandes verhinderten und nicht zuletzt
- die betroffene autochthone Bevölkerung erheblich verunsicherten. Eine negative Erwartungshaltung könnte durchaus schon vor dem Abschluß von Restitutionsverfahren zu einer erhöhten Nachfrage nach Wohnraum durch Einheimische führen.

Die betroffenen Gemeinden mußten also für den Eigenbedarf rasch neue Wohngebiete entwickeln, die in den meisten Fällen nur im Außenbereich anzusiedeln waren. Kam zu der autochthonen eine erhöhte allochthone Nachfrage nach Wohnungen und Baugrundstücken hinzu, konnte die Suburbanisierung in einigen Gemeinden durch die Überlagerung von zwei Effekten, die sich gegenseitig verstärkten, enorm an Schubkraft gewinnen. Besonders betroffen waren direkt an der Stadtgrenze von Berlin liegende Gemeinden wie zum Beispiel Falkensee (Landkreis Havelland),[202] Eichwalde (Landkreis Dahme-Spreewald)[203] und Teltow (Landkreis Teltow-Fläming). [204]

---

[200] DÜSTERWALD u.a. 1994 : 124

[201] vgl. REIMANN 1996 : 104; HÄUSSERMANN 1996 : 32

[202] nach LICHTENBERG 1997 : 67 ff. und PFEIFFER u.a. 1994 : 52 betrifft die Restitution hier zwei Drittel der Bevölkerung.

[203] dort sind 75 % der Gebäude betroffen; so Richter, C.: „Antwort steht noch immer aus." Märkische Allgemeine Zeitung vom 07.12.1995

[204] allein im Ortsteil Seehof waren ursprünglich 1000 Grundstücke betroffen; vgl. Steyer, C.-D.: „Wem gehört Teltow-Seehof?" Berliner Tagesspiegel vom 17.09.1996; o.A.: „Verwaltungsgericht Potsdam berät über Restitutionsansprüche - 700 Grundstücke umstritten." Berliner Zeitung vom 01.02.2000

Auch die Frage, welche Dimension die Suburbanisierung in der Stadtregion Berlin wohl erreichen würde, beschäftigte die Fachwelt ausgiebig. In der ersten Hälfte der 90er Jahre entstanden zahlreiche Prognosen und Szenarien, welche die Bevölkerungsentwicklung und den Wohnungsbedarf für die nächsten 20 bis 25 Jahre abzuschätzen versuchten. Dabei gingen die Vorstellungen über die Entwicklung der Stadtregion „weit auseinander" (vgl. Tab. 8).[205] Euphorische Analysen sagten Berlin und Brandenburg in den ersten drei Jahren nach der Wiedervereinigung einen Bevölkerungsgewinn von rund 1 Mio. Einwohnern voraus. Gleichzeitig erhoben sich vereinzelt warnende Stimmen, die solche hochfliegenden Wachstumsvorstellungen in das Reich der Träume verwiesen und konterten, dieser Raum wäre mit „einem Zuwachs von 100.000 Einwohnern [...] noch sehr gut bedacht".[206]

Tab. 8: Erwartungen zur demographischen Entwicklung in der Stadtregion Berlin bis 2010

Raumeinheit	Mittelwerte	Spannbreiten
Kernstadt	3,5 - 3,8 Mio. EW	3,4 - 5,2 Mio. EW
Umland	1,0 - 1,3 Mio. EW	0,9 - 1,9 Mio. EW
Stadtregion	4,7 - 4,9 Mio. EW	4,4 - 5,3 Mio. EW

zusammengestellt nach PAPROTH & WILKES 1995 : 12 ff., die im Auftrag der Berliner Senatsverwaltung 14 Prognosen bzw. Szenarien von öffentlichen/privaten Institutionen auswerteten [207]

Die Landesregierung von Brandenburg korrigierte ihre Erwartungen für den Bevölkerungszuwachs durch Zuwanderung im Berliner Umland 1993 auf 0,1 Mio. Einwohner und damit so drastisch nach unten, daß sie nach Ansicht von *AEHNELT & KEIL* bereits eine „unangemessen große Skepsis" verriet.[208] Dagegen rechnete die Berliner Senatsverwaltung für die Metropole noch 1997 mit einem Bevölkerungswachstum auf 3,6 Mio. Einwohner bis 2010.[209] Im Dezember 1999 gaben die Behörden schließlich zu, daß die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung Berlins in der jüngsten Vergangenheit deutlich hinter den Wachstumserwartungen zurückgeblieben war und künftig „auch

---

[205] PFEIFFER u.a. 1994 : 1; Füchsel, K.: „Die Zukunft der Stadt ist seit der Wende kaum berechenbar." Berliner Tagesspiegel vom 14.12.1996; vgl. die Zusammenstellungen von EINEM 1993 : 93; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 87; STERNBERG 1995 : 53; SCHULZ 1997 : 7 f.

[206] STÜRMER 1993 : 85; vgl. auch PFEIFFER u.a. 1994 : 1 und DITTBERNER 1994 : 126

[207] siehe auch EINEM 1993 : 93 und PAPROTH & WILKES 1996 : 515; für die Region Havelland-Fläming vgl. DOEBLER 1996 : 61 ff.

[208] LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 85 ff.; AEHNELT & KEIL 1995 : 143

[209] vgl. MÖLLER u.a. 1996 : 38 f.; o.A.: „Prognos-Studie: Bis 2010 ziehen 400.000 Berliner ins Umland." Potsdamer Neue Nachrichten vom 24.01.1998; Storz, F.: „Berlins Peripherie leidet unter der Hauptstadt." Berliner Tagesspiegel vom 24.02.1998; NOWOSSADECK 1995 (b) : 70 ff.

unter Berücksichtigung der Hauptstadt-Effekte [...] nicht mit größeren Einwohnerzuwächsen zu rechnen" sei.[210] Inzwischen halten sie bis 2010 einen Verlust von fast 50.000 Einwohnern für realistisch (vgl. Tab. 9), der unter anderem aus dem Fortzug von rund 184.000 Hauptstadtbewohnern in die Umlandgemeinden resultiert.[211]

Für den Zeitraum bis 2015 stellen sich die Perspektiven für die Kernstadt vermutlich etwas günstiger dar (- 1% bzw. 37.000 EW). Das Wachstum der Stadtregion wird wohl weiterhin durch Wanderungsgewinne der Umlandgemeinden getragen, die zu schätzungsweise 70 % auf Zuzügen aus Berlin beruhen. Insgesamt gesehen soll der suburbane Raum gegenüber 1998 um rund 250.000 Einwohner bzw. 30 % wachsen (Tab. 9).[212]

Tab. 9: Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung in der Stadtregion Berlin 1998-2015

Raumeinheit	Einwohner			Veränderung	
	1997/98	2010	2015	1998-2010	1998-2015
Kernstadt	3.398.800	3.350.000	3.361.600	- 48.800 - 1,4%	- 37.200 - 1,1%
Umland	855.600	1.074.800	1.107.500	+219.200 +20,4%	+251.900 +29,4%
Stadtregion	4.254.400	4.425.800	4.469.100	+171.200 + 3,9%	+215.500 + 4,8%

Daten aus den Prognosen der Länder Berlin und Brandenburg 1999, eigene Berechnungen;

vgl. MISSFELD 2000 : 5 für Brandenburg sowie SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG & STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN 1999 : 10 (mittlere Variante)

Aller Voraussicht nach können davon nicht alle Teilräume des Berliner Umlandes gleichermaßen profitieren (vgl. Abb. 11). Die Stadt Potsdam muß sich wohl auf einen Einwohnerverlust von 15 % einstellen. Die benachbarten Kreisteile Potsdam-Mittelmark und Havelland haben dagegen jeweils einen kräftigen Zuwachs von rund 50 % zu erwarten. Dieses räumliche Muster der Suburbanisierung zeichnete sich bereits in den 90er Jahren ab (vgl. Kap. 6.3, insbesondere Abb. 12). Der Wachstumsschwerpunkt verlagert sich jedoch voraussichtlich vom östlichen in das westliche Umland.

---

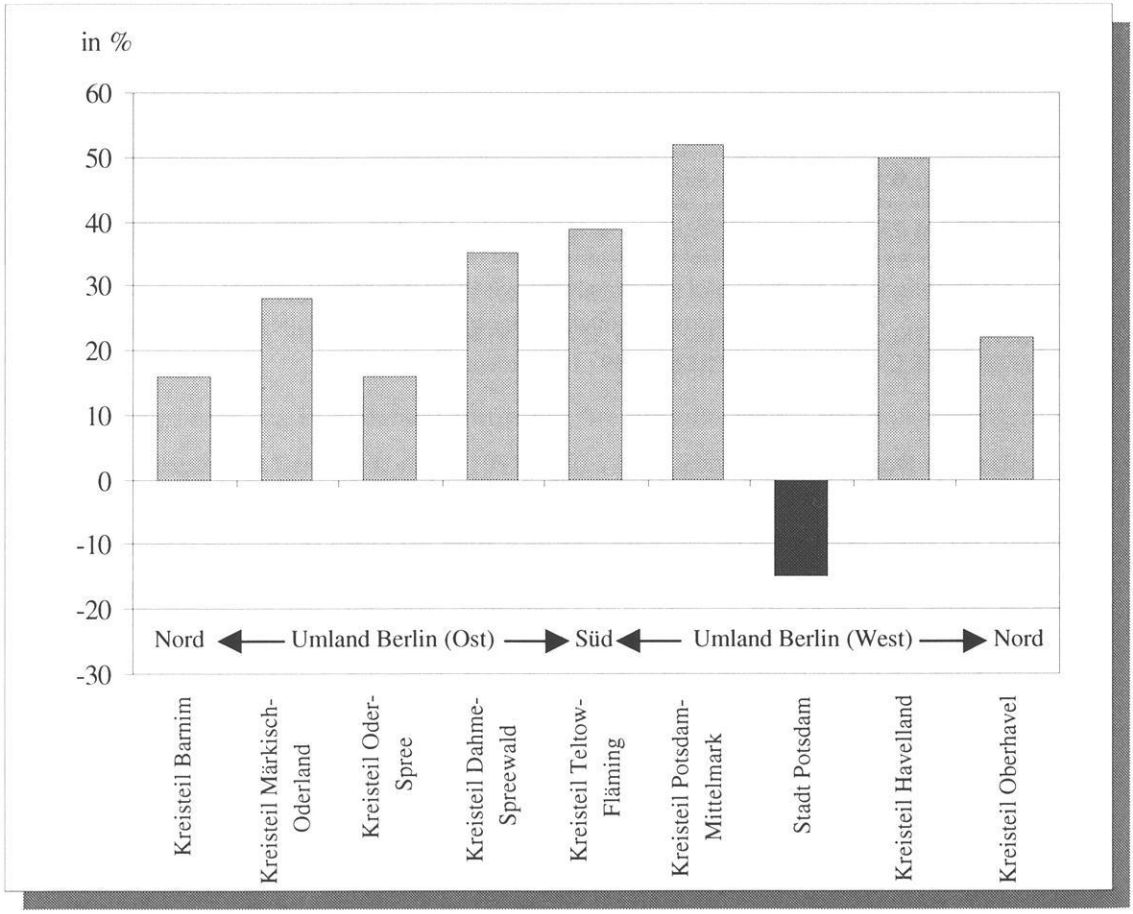
[210] SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELT UND TECHNOLOGIE & LANDESAMT FÜR STATISTIK BERLIN 1997 : 7 und 1999 : 1

[211] SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELT UND TECHNOLOGIE & LANDESAMT FÜR STATISTIK BERLIN 1999 : 4; vgl. auch Richter, C.: „Trotz Regierungsumzugs: Die Zahl der Berliner sinkt." Berliner Zeitung vom 02.02.2000

[212] PAPROTH & WILKES 1995 : 15; siehe auch GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 94 f.

Auch die Wohnungsbedarfsberechnungen für die Stadtregion zeigen eine große Spannweite, da sie auf den Ergebnissen von Bevölkerungsprognosen aufsetzen. *PFEIFFER u.a.* warnten zwar einerseits vor überzogenen demographischen und ökonomischen Wachstumsvorstellungen, sahen aber andererseits Anzeichen dafür, „daß der Wohnungsmangel stärker noch als in anderen Stadtregionen zu einem Dauerphänomen der Berliner Region wird". Um den Eigenbedarf durch notwendige Ersatzbauten sowie den steigenden Wohnflächenkonsum der Einheimischen zu decken und zusätzlich 700.000 Einwohner zu beherbergen, hielten sie den Bau von 840.000 bis 910.000 neuen Wohnungen für erforderlich. *PAPROTH & WILKES* bezifferten den Bedarf an neuen Wohnungen bis 2010 irgendwo zwischen 330.000 und 740.000 Einheiten.[213]

Abb. 11: Bevölkerungsentwicklung in den Teilräumen des Berliner Umlandes 1998-2015*



*Näherungswerte, berechnet nach MISSFELD 2000 : 6; Entwurf & Grafik: P. Overwien

[213] PFEIFFER u.a. 1992 : 8 f. und 69 ff.; PFEIFFER u.a. 1994 : 12 f., 22 und 29; PAPROTH & WILKES 1995 : 18; vgl. auch DÖHLER & REUTER 1999 : 7

Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, daß die Erwartungen und Einschätzungen für die künftige Entwicklung der Stadtregion Berlin gerade in den ersten Nachwendejahren stark auseinander klafften. Die Ergebnisse von Bevölkerungsprognosen und -szenarien bis 2010 differierten für das Umland um 1,0 Mio. und für die Kernstadt sogar um 1,5 Mio. Einwohner. Daraus einigermaßen verläßliche Anhaltspunkte für die Planung abzuleiten, fiel verständlicherweise sowohl den Landesregierungen als auch den Kommunen schwer.

Insgesamt gesehen tendierten in einer euphorischen Stimmung nach der Wiedervereinigung Politiker, Wissenschaftler und Planer mehrheitlich dazu, die kommende Entwicklungsdynamik in der Stadtregion Berlin zu positiv einzuschätzen. Je mehr der zeitliche Abstand zu diesem einmaligen Ereignis zunahm, umso schneller und drastischer wurden überzogene Wachstumserwartungen dann nach unten korrigiert.[214] Neuere Vorausberechnungen vermögen die Zukunft trotz aller methodischen Unsicherheiten wohl treffsicherer abzubilden als ihre Vorläufer, die in einer außergewöhnlichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbruchsituation entstanden sind. Wie anschließend noch zu zeigen sein wird, entfalteten sie aber kaum Wirkung auf die Planungspraxis und das Baugeschehen in der Stadtregion Berlin. In der Regel fußten Investitionsentscheidungen ebenso wie Planungskonzepte und -instrumente auf den optimistischen Wachstumsannahmen der ersten Nachwendezeit.

6.2. Wohnsuburbanisierung in der Stadtregion Berlin als Produkt des raumwirksamen Handelns verschiedener Akteure

Verschiedene Gruppen von Akteuren beeinflussen mit ihren Investitions- und Standortentscheidungen die Entwicklung von Stadtregionen. Seit Einführung der Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern steht es privaten Haushalten frei, ihren Wohnstandort und ihre Wohnform entsprechend ihren persönlichen Präferenzen und finanziellen Ressourcen zu wählen (Kap. 6.2.1). Nicht nur der Staat, sondern auch private Bauherren planen und bauen seither in der Hauptstadtregion Ein- und Mehrfamilienhäuser (Kap. 6.2.2). Die Kommunen steuern ihre Entwicklung eigenverantwortlich und beeinflussen durch Planung das lokale Baulandangebot (Kap. 6.2.3). Ihre Interessen decken sich nicht immer mit denen der überörtlichen Planungsträger, die eine Suburbanisierung verhindern wollen (Kap. 6.2.4).

---

[214] vgl. AEHNELT & KEIL 1995 : 143

6.2.1. Wohnstandortentscheidungen privater Haushalte

Die Stadtregion Berlin verzeichnete in den ersten acht Jahren nach der Wiedervereinigung per Saldo nur ein geringfügiges Wachstum von gut 1,5 % auf insgesamt knapp 4,29 Mio. Einwohner (+ 65.500 EW). Der Bevölkerungsanteil der Kernstadt blieb mit etwa 80 % annähernd gleich. Während Berlin jedoch per Saldo um fast 35.000 Einwohner (- 1 %) schrumpfte, gewann das Umland etwa 100.400 Einwohner (+ 11,3 %) hinzu (vgl. Tab. 10 und 11).

Bei anhaltend negativer natürlicher Entwicklung beruhte dieser Bevölkerungszuwachs im suburbanen Raum maßgeblich auf Wanderungsgewinnen aus Berlin.[215] Die Kernstadt verlor im fraglichen Zeitraum per Saldo rund 105.000 Einwohner an das Umland. Dabei stieg die Zahl der Umlandwanderer sowohl 1994 als auch 1997 sprunghaft an. Das Wanderungssaldo der Kernstadt mit dem Umland erreichte 1998 mit -30.000 Personen seinen bisherigen Höhepunkt (vgl. Abb. 12 und Tab. 12). 1999 zeichnete sich eine Trendwende ab, denn erstmals zogen weniger Hauptstadtbewohner in den suburbanen Raum als im Jahr davor. Bis 2006 soll sich das negative Wanderungssaldo der Kernstadt gegenüber dem Umland auf -10.000 Einwohner reduzieren (vgl. Kap. 6.1).[216]

19 % von insgesamt 896.000 Fortzügen aus Berlin endeten zwischen 1991 und 1998 im suburbanen Raum. Der Anteil der Umlandwanderer nahm in diesem Zeitraum von 6 % auf 30 % zu.[217] Von den gut 3 Mio. Umzügen, die Berliner *innerhalb* der Stadtregion durchführten, gingen jedoch nur etwa 6 % in den suburbanen Raum (vgl. Tab. 13). Die hochmobile Berliner Bevölkerung zieht also vorzugsweise innerhalb der Hauptstadt und möglichst innerhalb des bisherigen Wohnbezirkes um. Offenbar dehnen viele Berliner ihre Suche erst dann auf das Umland aus, wenn sie ihre Wohnvorstellungen innerhalb der Kernstadt nicht zu einem angemessenen Preis verwirklichen können.[218]

Insgesamt gesehen wandern mehr Bewohner aus dem Ostteil als aus dem Westteil der Kernstadt in den suburbanen Raum ab, obwohl in den östlichen Stadtbezirken nur gut ein Drittel der Berliner Bevölkerung lebt.[219] Dafür dürfte zum einen die unterschiedliche Einkommens- und Vermögenssituation der Haushalte verantwortlich sein. West-Berliner befinden sich eher als Ost-Berliner in

---

[215] vgl. GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 7

[216] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 10; Metzner, T.: „Zahl der Brandenburger sinkt - Statistik belegt Trendwende: Berliner meiden den Speckgürtel." Berliner Tagesspiegel vom 18.05.2002

[217] eigene Berechnungen anhand von Daten des Statistischen Landesamtes Berlin

[218] nach HERFERT 1996 : 45 hätten ein Drittel der befragten Haushalte im Leipziger Umland lieber eine Wohnung in der Kernstadt gemietet oder gekauft, wenn dort ähnlich günstige Preise gelten würden.

[219] vgl. PAPROTH & WILKES 1996 : 516; BAUER 1997 : 152 f.; Dörries, C.: „Qualität zählt." Berliner Tagesspiegel vom 06.01.2001

Tab. 10: Bevölkerungsentwicklung in der Stadtregion Berlin 1990-1998

Einwohner[1]	Berlin	Umland	Stadtregion
1990	3.433.695	787.038	4.220.733
1991	3.446.031	779.925	4.225.956
1992	3.465.748	779.290	4.245.038
1993	3.475.392	780.525	4.255.917
1994	3.472.009	789.660	4.261.669
1995	3.471.418	806.386	4.277.804
1996	3.458.763	826.841	4.285.604
1997	3.425.759	855.645	4.281.404
1998	3.398.822	887.433	4.286.255

[1] Stand jeweils am Jahresende ausgenommen 1990 (3.10.)
Daten: Statistische Landesämter Berlin und Brandenburg, eigene Berechnungen

Tab. 11: Bevölkerungsveränderungen in der Stadtregion Berlin 1991-1998

Differenz EW	Berlin	Umland	Stadtregion
1990-1991	12.336	-7.113	5.223
1991-1992	19.717	-635	19.082
1992-1993	9.644	1.235	10.879
1993-1994	-3.383	9.135	5.752
1994-1995	-591	16.726	16.135
1995-1996	-12.655	20.455	7.800
1996-1997	-33.004	28.804	-4.200
1997-1998	-26.937	31.788	4.851
1990-1998	-34.873	100.395	65.522

Daten: Statistische Landesämter Berlin und Brandenburg, eigene Berechnungen

Tab. 12: Wanderungen zwischen Kernstadt und Umland 1991-1998

Wanderungen	Kernstadt ⇨ Umland	Umland ⇨ Kernstadt	Wanderungs-volumen
1991	5.311	5.469	10.780
1992	6.504	5.717	12.221
1993	10.385	6.447	16.832
1994	16.650	6.898	23.548
1995	22.369	7.847	30.216
1996	27.944	9.304	37.248
1997	38.475	10.522	48.997
1998	41.428	11.582	53.010
Summe	169.066	63.786	232.852

Daten: Statistisches Landesamt Berlin, eigene Berechnungen

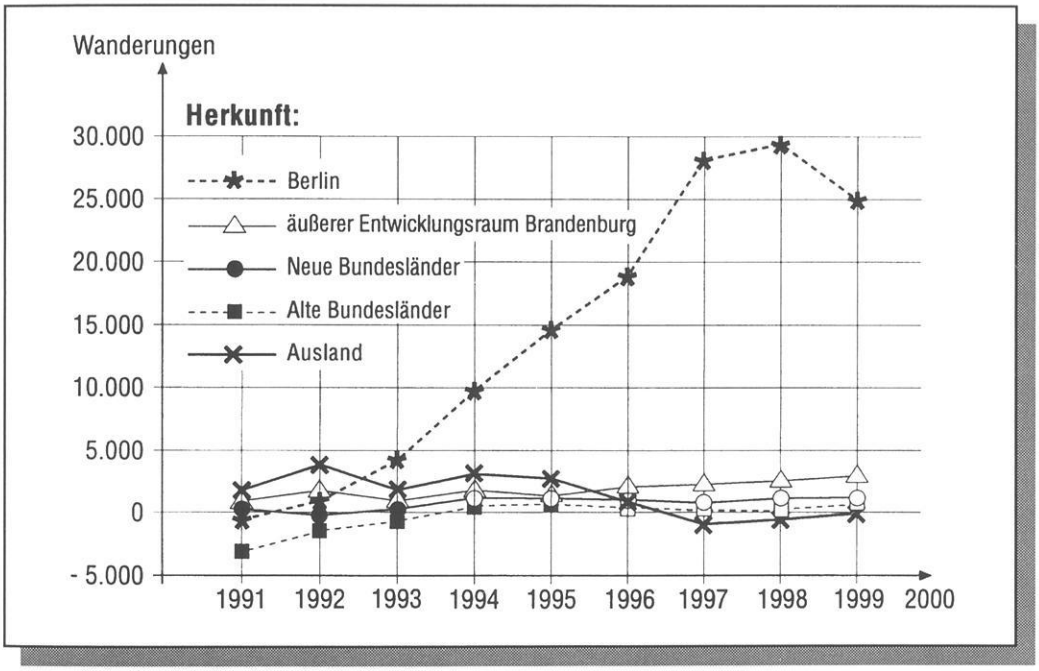
Tab. 13: Wanderungen von Berlinern innerhalb der Stadtregion 1991-1998

Umzüge von Berlinern...	...in der Kernstadt	...in das Umland	Wanderungen insgesamt
1991	269.565	5.311	274.876
1992	280.723	6.504	287.227
1993	304.910	10.385	315.295
1994	327.335	16.650	343.985
1995	370.099	22.369	392.468
1996	400.820	27.944	428.764
1997	447.560	38.475	486.035
1998	453.376	41.428	494.804
Summe	2.854.388	169.066	3.023.454

Daten: Statistisches Landesamt Berlin, eigene Berechnungen

einer finanziellen Situation, die es ihnen erlaubt, ihre Traumwohnung innerhalb der Kernstadt zu finden, zumal in den westlichen Bezirken ein vielfältiges, wenn auch nicht so preisgünstiges Angebot zur Verfügung steht. Zum zweiten halten psychologische Hemmschwellen viele Bewohner aus West-Berlin noch davon ab, in den suburbanen Raum zu ziehen: Nur 47 % der West-Berliner, aber 71 % der Ost-Berliner sind generell dazu bereit, ihren Wohnstandort nach Brandenburg zu verlagern.[220]

Abb. 12: Wanderungen in das Berliner Umland 1991-1999 (Saldo)



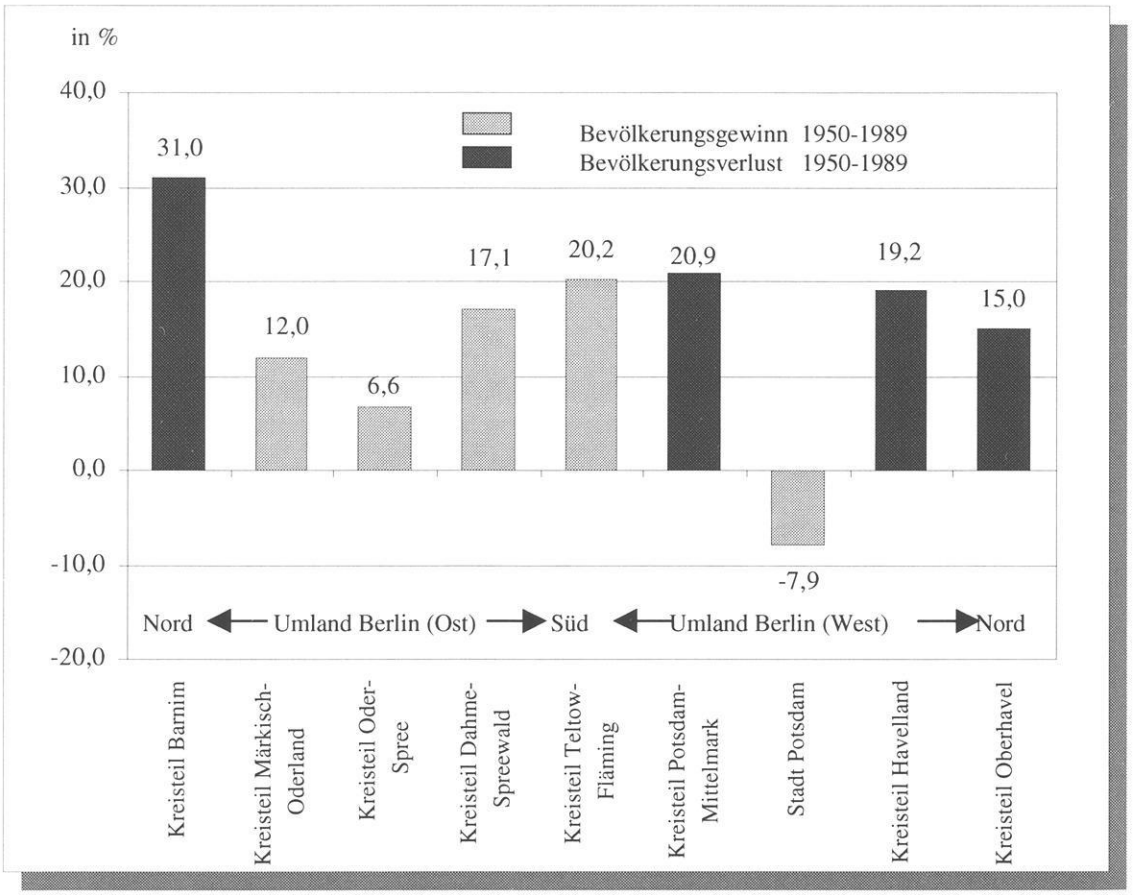
Quelle: GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 7 (verändert)

Getragen wird die Kernstadt-Umland-Wanderung hauptsächlich von Paaren und Familien mit einem überdurchschnittlich hohen Einkommen. Von den erwachsenen Haushaltsmitgliedern, die überwiegend zwischen 30 und 45 Jahre alt sind, verfügt jeder zweite über eine akademische Ausbildung. Über 70 % der Suburbanisierer behalten nach dem Umzug ihren Arbeitsplatz in der Kern-

[220] PAPROTH & WILKES 1995 : 4 und 80 f.; PAPROTH & WILKES 1996 : 516; MÖLLER u.a. 1996 : 26 f.; Bürger, R.: „Immer mehr Berliner und Brandenburger sind für die Fusion." Berliner Tagesspiegel vom 09.12.2000 mit Bezug auf die Ergebnisse einer Studie der Freien Universität Berlin, die auf 1.850 Befragungen im Mai/Juni 2000 beruht

stadt bei. In beiden Stadthälften stellen die Außenbezirke die Hauptquellgebiete für Fortzüge in den suburbanen Raum dar.[221] Deswegen besitzen Umlandgemeinden, die direkt an der Stadtgrenze von Berlin oder den wichtigsten regionalen Verkehrsverbindungen liegen, eine besondere Anziehungskraft für abwanderungswillige Kernstadtbewohner.[222] Damit setzt sich nach dem gleichen räumlichen Muster ein Prozeß fort, der „parallel zur Entwicklung des [schienengebundenen] Vorortverkehrs schon vor mehr als 100 Jahren [...] eingesetzt hat" (vgl. Abb. 13 und Kap. 6.1).[223]

Abb. 13: Bevölkerungsentwicklung in den Teilräumen des Berliner Umlandes 1990-1998



Daten: Statistisches Landesamt Brandenburg und GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 32 ff.; eigene Berechnungen; Entwurf & Grafik: P. Overwien

---

[221] vgl. FUCHS 1996 : 8 f.; Jahr-Weidauer, K.: „Die ‚Berlinflüchter': Um die 40, mit gutem Verdienst." Berliner Morgenpost vom 20.04.1997; GEIER / HOLZ-RAU / KRAFFT-NEUHÄUSER 2001 : 23 und 25; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 18

[222] BAUER 1997 : 153 und 155; SCHULZ & VOGENAUER 1995 : 6 f. am Beispiel von vier Neubaugebieten in den Landkreisen Oberhavel und Oder-Spree; LICHTENBERG 1997 : 58 f. und 78 ff., am Beispiel des Neubaugebietes „Gartenstadt Falkenhöh" in der Gemeinde Falkensee (Landkreis Havelland)

[223] STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN 2000 : 35 f.

In Abhängigkeit von ihrem bisherigen Lebensmittelpunkt bevorzugen Suburbanisierer aus der Kernstadt bei der Wohnstandortwahl im Umland unterschiedliche Teilräume. Haushalte aus Ost-Berlin ziehen das nördliche und östliche Umland vor, Zuzügler aus West-Berlin lassen sich dagegen überwiegend in den westlichen und südlichen Teilräumen nieder.[224] Der Teilraum Barnim, der als bevorzugtes Zielgebiet für Zuzüge aus Ost-Berlin gilt, verzeichnete zwischen 1990 und 1998 relativ gesehen die höchsten Einwohnerzuwächse (vgl. Abb. 13).

Mit Ausnahme der Stadt Potsdam konnten in diesem Zeitraum auch die übrigen Teilräume Bevölkerungsgewinne verbuchen. Die Landeshauptstadt Brandenburgs verlor fast 8 % ihrer Einwohner und speiste neben (West-)Berlin den Suburbanisierungsprozeß im westlichen und südwestlichen Umland. Von Zuzügen aus den beiden Großstädten profitierten vor allem die nahegelegenen Gemeinden aus den Kreisen Potsdam-Mittelmark und Havelland. Neben Potsdam mußten auch die Städte Strausberg (Landkreis Märkisch-Oderland), Ludwigsfelde (Landkreis Teltow-Fläming) und Nauen (Landkreis Havelland) Einwohnerverluste durch Fortzüge in ihre jeweiligen Umlandgemeinden hinnehmen.[225]

Mitte der 90er Jahre zeigten bereits knapp 45 % der Berliner Umlandgemeinden gemäßigte oder sogar starke Suburbanisierungstendenzen. 80 % davon profitierten überwiegend von Zuzügen aus Berlin oder Brandenburg.[226] Neuere Studien bestätigen diesen Trend: Demnach stammen je 30 % der Zuwanderer aus Brandenburg, Ost- oder West-Berlin, aber nur 7 % aus den alten Bundesländern.[227] Da Nahwanderungen gegenüber Fernwanderungen eindeutig überwiegen, handelt es sich bei der Suburbanisierung in der Stadtregion Berlin zweifellos um ein „hausgemachtes" Phänomen (vgl. Kap. 2.1 und 2.3).

Ersten Erkenntnissen zufolge sind Umzüge innerhalb der Stadtregion Berlin hauptsächlich durch den Wunsch nach einer Verbesserung der Wohnverhältnisse (Wohnungsgröße, -ausstattung und -zuschnitt) und des Wohnumfeldes motiviert (40 %). Neben der Familiengründung spielt auch die Eigentumsbildung bei Wanderungsentscheidungen seltener eine Hauptrolle (je 13 %). Nur 20 % der Kernstadtbewohner, die ins Umland abwandern, beziehen ein Eigenheim, wobei der Anteil der Haushalte aus West-Berlin gegenüber jenen aus Ost-Berlin aus den bereits genannten Gründen deutlich höher ist.[228]

---

[224] Steyer, C.-D.: „Die meisten Bonner zogen ins westliche Umland." Berliner Tagesspiegel vom 07.04.2000; Dörries, C.: „Treck ins Grüne." Berliner Tagesspiegel vom 09.02.2001

[225] vgl. BAUER 1997 : 153 f.; STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN 2000 : 12; Mundt, J.: „Potsdamer Familien flüchten aus der ‚Platte'." Berliner Morgenpost vom 27.01.2000

[226] BAUER 1997 : 157 f.

[227] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 15

[228] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 15 und 18

Umzüge von Bewohnern aus den westlichen Stadtbezirken hängen häufig mit Veränderungen im Lebenszyklus (Haushaltsneugründungen, Familienzuwachs) zusammen, während für Ost-Berliner das Motiv „Raus aus der Wohnung und dem Umfeld" im Vordergrund steht.[229] Für Umzüge innerhalb des suburbanen Raumes sind dagegen häufig die Restitution oder eine Mieterhöhung der entscheidende Anlaß. Dafür spricht der mit knapp 30 % vergleichsweise hohe Anteil von Wandernden aus Ein- und Zweifamilienhäusern wie auch der hohe Anteil älterer Menschen und das vergleichsweise niedrige Haushaltseinkommen. Die Betroffenen bevorzugen überwiegend die Anmietung einer Geschoßwohnung.[230]

Inzwischen mehren sich Berichte über Rückwanderungen aus dem Umland in die Kernstadt. Enttäuschte Erwartungen und Fehleinschätzungen in bezug auf die Wohn- und Lebensqualität im suburbanen Raum veranlassen ehemalige Berliner zur Rückkehr in die Metropole. Hauptgründe für die erneute Umzugsentscheidung stellen nicht einkalkulierte wohnungs-, wohnstandort- und mobilitätsbedingte Mehrkosten oder eine als mangelhaft empfundene Infrastrukturausstattung und soziale Integration dar.[231]

Insgesamt gesehen bestätigen die vorliegenden empirischen Ergebnisse die Annahme, daß in der Stadtregion Berlin seit 1993 ein demographischer Suburbanisierungsprozeß stattfindet. Dabei handelt es sich erwartungsgemäß um ein fast ausschließlich durch Nahwanderungen getragenes und damit gewissermaßen „hausgemachtes" Phänomen. Transformationsbedingte Faktoren, die entweder endogen (steigender Wohnflächenkonsum) oder exogen (Restitution) induziert waren, wirkten stark beflügelnd. Der Wunsch, Eigentum zu erwerben, spielte dagegen anders als vielfach erwartet keine entscheidende Rolle, weil vielen Haushalten offenbar das dafür notwendige Eigenkapitel oder die Risikobereitschaft für eine solche Investition fehlte (vgl. Kap. 6.1).

---

[229] vgl. BAUER 1997 : 155; STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN 2000 : 12 f.; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 17; vgl. auch Siebert, A.: „Kündigungswelle in den Großsiedlungen." Berliner Tagesspiegel vom 13.09.1996

[230] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 15 und 18; SCHULZ & VOGENAUER 1996 : 51 f.; zu ähnlichen Ergebnissen in bezug auf die Herkunft und Motive der Zuwanderer kommen SCHULZ & VOGENAUER 1995 : 6 f. am Beispiel von vier Neubaugebieten in den Landkreisen Oberhavel und Oder-Spree sowie LICHTENBERG 1997 : 78 ff. am Beispiel des Neubaugebietes „Gartenstadt Falkenhöh" in der Gemeinde Falkensee (Landkreis Havelland)

[231] vgl. Labenski, H.: „In Dallgow stehen 16 % der Wohnungen leer." Berliner Morgenpost vom 15.11.1997; Wieking, K.: „Wo Stadt und Dorf zusammenprallen." Berliner Tagesspiegel vom 01.02.1998; Eisenkrätzer, T.: „Berliner stehen Umzug in Wohnparks kritisch gegenüber." Berliner Zeitung vom 17.08.1998; Olkus, H.: „Nichts wie raus aufs Land - und dann?" Berliner Tagesspiegel vom 06.02.1999; Metzner, T.: „Zahl der Brandenburger sinkt - Statistik belegt Trendwende: Berliner meiden den Speckgürtel." Berliner Tagesspiegel vom 18.05.2002

Bisher verlief die Suburbanisierung sozusagen „auf Sparflamme“ und erreichte noch keine Dimension, die aus Berliner Sicht Anlaß zur Sorge geben müßte. Trotz gegenteiliger Wahrnehmung besteht allenfalls für einige Wohngebiete die Gefahr der sozialen Erosion und Abwertung infolge einer lawinenartig anschwellenden Abwanderungswelle der besser verdienenden Haushalte. Weitaus gravierendere Folgen besitzt die Suburbanisierung für die Umlandgemeinden. Die wenigen größeren Städte erleiden dadurch zusätzliche Bevölkerungsverluste, die ihre Funktionsfähigkeit nicht nur in infrastruktureller Hinsicht erheblich beeinträchtigt. Viele Klein- und Kleinstgemeinden profitierten dagegen von Einwohnerzuwächsen, die vielfach weder technisch noch sozial bewältigt sind. In einigen Umlandgemeinden verdoppelte sich die Einwohnerzahl in weniger als zehn Jahren, wobei Zuzügler aus Berlin in manchen Fällen inzwischen die Mehrheit der Wohnbevölkerung stellen.[232] Vor dem Hintergrund stark rückläufiger Geburtenzahlen in den ersten Jahren nach der Wende fand in diesen Gemeinden ein enormer Bevölkerungsaustausch statt. Die Suburbanisierung erreichte damit lokal durchaus eine bemerkenswerte Dimension, die sich jedoch anhand von demographischen Daten nur unzureichend abbilden läßt.

6.2.2. Investitionsentscheidungen von Bauherren

Entscheidungen für einen Wohnstandort im Umland einer Stadtregion treffen umzugswillige Haushalte nur dann, wenn das Wohnungsangebot dort ihren Präferenzen in rationaler und emotionaler Hinsicht eher entspricht als in der Kernstadt. In den ostdeutschen Stadtregionen fanden sie nach Öffnung der Mauer einen größtenteils modernisierungsbedürftigen und restitutionsbelasteten Wohnungsbestand vor. Ohne eine umfangreiche Neubautätigkeit wäre es auch den Berliner Umlandgemeinden nicht gelungen, rund 100.000 Neubürger innerhalb von acht Jahren aufzunehmen und zusätzlich die Nachfrage der einheimischen Bevölkerung nach Wohnungen zu befriedigen. Doch auch die Kernstadt forcierte den Wohnungsbau, um dem wachsenden Angebot im Umland zu begegnen.

Wie Tabelle 14 zeigt, wuchs der Wohnungsbestand in der Stadtregion Berlin zwischen 1991 und 1998 um rund 202.000 Einheiten. Von den insgesamt gut 210.000 fertiggestellten Neubauwohnungen entstanden fast zwei Drittel in der Kernstadt. Dort lag der Schwerpunkt der Bautätigkeit mit rund 73.000 Wohneinheiten in den östlichen Stadtbezirken.

---

[232] vgl. BEYER & SCHULZ 2001 : 123 ff.

Tab. 14: Fertiggestellte Wohnungen in der Stadtregion Berlin 1991-1998[1]

Raumeinheit	Berlin	Umland	Stadtregion
1991	10.717	k.A.*	k.A.*
1992	10.906	273	11.179
1993	9.415	2.674	12.089
1994	11.377	8.383	19.760
1995	15.852	11.636	27.488
1996	22.744	19.159	41.903
1997	32.965	22.096	55.061
1998	17.729	18.511	36.240
Zugang	131.705	78.581	210.286
Abgang[2]	- 2.536	- 5.359	- 7.895
Veränderung	+ 129.169	+ 73.222	+ 202.391

[1] inkl. Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden [2] Abriß, Zusammenlegung
* entsprechende Daten aus Brandenburg liegen nicht vor, weil die Erhebung erst 1992 begann

Daten: Statistisches Landesamt Brandenburg; Landesumweltamt Brandenburg; STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN 2000 : 132; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 32; eigene Berechnungen

Bezogen auf die Bevölkerung lag die Bauintensität in den Umlandgemeinden etwa dreimal so hoch wie in der Kernstadt (per Saldo +73.000 WE). Fast ein Drittel und damit der Hauptanteil des Zuwachses an Wohnungen entfiel auf die Kreisteile Oberhavel (rd. 12.500 WE) und Potsdam-Mittelmark (rd. 11.700 WE). Der Kreisteil Oder-Spree konnte davon nur knapp 5 % (ca. 3.400 WE) für sich verbuchen. Mit rund 6.300 zusätzlichen Wohnungen (etwa 8 %) ordnete sich die Landeshauptstadt Potsdam im Mittelfeld ein. Daneben verzeichneten die Städte Bernau (Landkreis Barnim), Falkensee (Landkreis Havelland) und Hohen Neuendorf (Landkreis Oberhavel) mit jeweils mehr als 2.000 Wohneinheiten einen beachtlichen Zuwachs. Unter den Umlandgemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern Ende 1998 verbuchten sieben ein Plus von mehr als 500 Wohneinheiten, darunter z.B. Großziethen am Stadtrand von Berlin mit gut 1.700 (Landkreis Dahme-

Spreewald) und Fahrland nahe Potsdam mit rund 900 Wohneinheiten (Landkreis Potsdam-Mittelmark).[233]

Der sprunghafte Anstieg der Fortzüge aus Berlin in den suburbanen Raum 1994 und 1997 korrespondiert mit dem schubartig wachsenden Angebot an fertiggestellten Wohneinheiten (vgl. Kap. 6.2.1). Bemerkenswerte Diskrepanzen zwischen Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbautätigkeit sind für die Städte Berlin und Potsdam erkennbar. Dort wuchs der Wohnungsbestand trotz rückläufiger Einwohnerzahlen und damit die Gefahr des Wohnungsleerstandes.

Von den knapp 132.000 fertiggestellten neuen Wohneinheiten in der Kernstadt entstanden etwa 85 % in Mehrfamilienhäusern. Die Wohnungsbauförderung und die besonderen steuerrechtlichen Abschreibungsanreize für Investoren wirkten hier als Motor (vgl. Kap. 2.3.2).[234] Dieses Angebot ging an den Bedürfnissen der Haushalte vorbei, die in der Stadtregion bezahlbaren Wohnraum suchten oder Eigentum erwerben wollten.

Fündig wurden diese Wohnungssuchenden nicht selten im suburbanen Raum, denn dort entstanden zwischen 1991 und 1998 rund 78.600 neue Wohnungen. Mit etwa 44 % lag der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser deutlich höher als in der Kernstadt. Nach der Bauform lassen sich 40 % der Neubaugebiete als reine Ein- und Zweifamilienhaussiedlungen klassifizieren, in weiteren 40 % dominiert dagegen der Geschoßwohnungsbau. Berlin, so das lakonische Fazit einer Senatsanalyse, „ist praktisch von Wohnungsangeboten umzingelt".[235]

In der Bundeshauptstadt beobachteten Politik und Verwaltung den Auszug von gut betuchten und gut ausgebildeten Bewohnern in die Umlandgemeinden mit wachsender Besorgnis. Immerhin gingen Berlin dadurch nach einer Schätzung des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung allein 1996 rund 70 Mio. DM an Steuereinnahmen und Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich verloren, die stattdessen dem Nachbarland Brandenburg zugute kamen. Angesichts der beträchtlichen fiskalischen Folgen von 400.000 Fortzügen in den Speckgürtel, die ein Prognos-Gutachten für den Zeitraum von 1998 bis 2010 erwarten ließ, startete der Senat im August 1997 eine „Eigenheiminitiative 2000". Diese Entscheidung leitete eine Kehrtwende in der Berliner Wohnungspolitik ein, die seither auf die Förderung der Eigentumsbildung anstelle des Mietwohnungsbaus setzt. Damit sind im wesentlichen die strategischen Ziele verbunden, die Eigentumsquote in Berlin bis 2007 von 8 auf 16 % zu verdoppeln und die Abwanderung von Familien in den suburbanen Raum zu stoppen. Neben dem Verkauf städtischer Mietwohnungen werden auch landeseigene Flächen für

---

[233] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 32 ff. und eigene Berechnungen; vgl. auch STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN 2000 : 36

[234] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 16

[235] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 8 f.; Pfeifer, H.: „Die Qual der Wahl." Berliner Tagesspiegel vom 06.10.2000; Zitat aus SCHWARZ 1997 : 15

den Bau von Ein- oder Zweifamilienhäusern ausgewiesen und zu subventionierten Preisen an Interessenten veräußert.[236] Durch diese Maßnahmen verschärfte sich in den letzten Jahren die Konkurrenz zwischen Kernstadt und Umland um die Ansiedlung von finanzkräftigen Bevölkerungsgruppen erheblich.

Als der Berliner Senat seinen Beschluß faßte, hatten viele Umlandgemeinden diesen Wettbewerb schon längst zu ihren Gunsten entschieden. Sie lockten Neubürger mit einem reichhaltigen und preisgünstigeren Angebot an bebaubaren oder bereits bebauten Grundstücken. Deutlich niedrigere Baukosten sprachen ebenso für die Wahl des neuen Wohnstandortes im Umland wie die erheblich geringeren Bodenpreise.[237]

Obwohl es in manchen Orten seit der Wiedervereinigung wegen der hohen Nachfrage deutliche Preissteigerungen gab, liegen die Bodenrichtwerte für baureifes Wohnbauland im westlichen Umland auch heute noch höchstens halb so hoch wie in den benachbarten Randbezirken der Kernstadt. Zwischen Ost-Berlin und dem angrenzenden Umland fallen die Bodenrichtwerte zwar nicht schlagartig, aber doch kontinuierlich ab. Die Grundstückspreise liegen damit deutlich unter dem Niveau, das im suburbanen Raum westdeutscher Großstädte zu zahlen ist.[238]

Solche Preisvorteile machen Eigenheime im Prinzip erschwinglicher als in der Kernstadt, wo in den westlichen Bezirken mindestens 500.000,- DM und in den östlichen Bezirken 350.000,- DM investiert werden müssen. Während sich die Kosten für ein Reihenhaus in West-Berlin auf mehr als 6.000,- DM/qm Wohnfläche belaufen, sind solche Objekte im Umland schon für 4.000,- DM/qm zu haben.[239]

Ähnlich wie in der Kernstadt konzentrierte sich aber auch im Umland der Wohnungsneubau bisher weitgehend auf Angebote in den oberen Preissegmenten. Einfamilienhäuser für mehr als 400.000,- DM, Eigentumswohnungen ab 4.000,- DM/qm oder Bruttokaltmieten von über 20,- DM/qm zielten eindeutig auf finanzkräftige Käufer oder Mieter aus West-Berlin und den alten Bundesländern ab.

---

[236] vgl. SCHWARZ 1997 : 15; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 126 f.; BÖTTCHER & GLOMM 1999 : 52; Jahr-Weidauer, K.: „Die ‚Berlinflüchter': Um die 40, mit gutem Verdienst." Berliner Morgenpost vom 20.04.1997; Hofmann, F.: „Vor allem die Familien sollen bleiben." Berliner Tagesspiegel vom 10.09.1997; Ehlert, S.: „Umzugs-Rekord: Speckgürtel lockt wie nie." Berliner Zeitung vom 04.07.1997; o.A.: „Berlin-Abwanderer füllen die Brandenburger Landeskasse - 35.000 Hauptstädter zogen 1997 ins Umland und bringen 140 Millionen Mark." Märkische Oderzeitung vom 07.04.1998

[237] vgl. LEINWEBER / PAPROTH / WILKES 1995 (a) : 18

[238] vgl. PFEIFFER 1995 (a) : 13; PAPROTH & WILKES 1995 : 49; PAPROTH & WILKES 1996 : 513; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 118 f.; nach GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 8 liegen die Preise für Wohnbauland zwischen 400-1.200,- DM/qm in den westlichen Stadtrandbezirken Berlins, aber nur 200-380,- DM/qm im angrenzenden Umland bzw. 350-390,- DM/qm in den östlichen Stadtrandbezirken Berlins und 140-330,- DM/qm im angrenzenden Umland

[239] LEINWEBER / PAPROTH / WILKES 1995 (a) : 18 f.; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 16

Erwartungen von Wohnungssuchenden aus der Kernstadt, die im Umland auf ein preiswertes Wohnungsangebot hofften, erfüllten sich daher meistens nicht.[240]

Studien über ausgewählte Neubaugebiete in einigen Umlandgemeinden kamen daher zwangsläufig zu dem Ergebnis, daß die Käufer von Geschoßwohnungen überwiegend aus West-Berlin oder den alten Bundesländern, insbesondere Bayern, stammten.[241] Die Kapitalanleger darunter hofften vielfach vergeblich auf eine hohe Rendite, da vor allem Wohnungssuchende aus dem Ort und den umliegenden Gemeinden nicht dazu bereit oder in der Lage waren, die erwünschten Kauf- oder Mietpreise zu bezahlen.[242] Manche Haushalte zogen dennoch den Umzug in eine für ihre finanziellen Verhältnisse überteuerte Wohnung gegenüber dem Verbleib in einem preisgünstigeren, aber aufgrund von Restitutionsansprüchen rechtlich unsicheren Mietverhältnis vor. Solche Übergangslösungen halten der Überprüfung in einer entspannten Marktsituation nur selten stand und führen dann zu einem erneuten Wohnungswechsel. Die rege Fluktuation in manchen Neubaugebieten ist ein Beleg dafür.

Unter den Bauherren, die für den Eigenbedarf Wohnungen errichteten, befanden sich fast zur Hälfte Ortsansässige oder Bewohner aus den Nachbargemeinden. Dabei handelte es sich teilweise um Familien, die schon in der DDR-Zeit über Grundbesitz verfügen konnten und diesen - sofern Restitutionsansprüche dem nicht entgegenstanden - nun in Wert setzten. Außerdem traten viele Einheimische aus finanziellen Erwägungen selbst als Bauherren auf, um den Baufortschritt ihren Möglichkeiten entsprechend zu gestalten und durch eigene Bauleistungen Geld zu sparen. Daher kam nur ein verhältnismäßig kleiner Anteil der Käufer von selbstgenutztem Wohnraum aus dem suburbanen Raum. West-Berliner bevorzugten dagegen „den unkomplizierten Kauf eines fertigen Eigenheims gegenüber dem Bau".[243]

---

[240] vgl. PFEIFFER u.a. 1994 : 52; PFEIFFER 1995 (a) : 14; PAPROTH & WILKES 1995 : 71 f.; nach HINRICHS 1999 : 34, reicht die Preisspanne für Eigentumswohnungen von 4.000-6.000,- DM/qm; PÜTZ 1996 : 40, ermittelte am Beispiel von drei neuen Wohnanlagen in den Gemeinden Dahlwitz-Hoppegarten (Landkreis Märkisch-Oderland) und Schöneiche (Landkreis Oder-Spree) Preise für Eigentumswohnungen von > 5.000,- DM/qm und für Mietwohnungen von 14-18,- DM/qm; SCHWARZ 1995 : 24, nennt für die Vermietung von Eigentumswohnungen in Großziethen (Landkreis Dahme-Spreewald) Preise zwischen 16-19,- DM/qm; nach STERNBERG 1995 : 71 entsprechen Mietpreise von 18-25,-DM/qm den Verhältnissen im Raum München, wo bundesweit Spitzenpreise erzielt werden

[241] nach DÜSTERWALD u.a. 1994 : 150, und SCHULZ & VOGENAUER 1996 : 53 stellten Kapitalanleger mehr als zwei Drittel der Käufer von Neubauwohnungen in 29 untersuchten Wohngebieten

[242] vgl. PAPROTH & WILKES 1995 : 88 und 90; SCHULZ & VOGENAUER 1996 : 52 f.

[243] nach SCHULZ & VOGENAUER 1996 : 50 ff., stammten in 57 Wohngebieten nur 17 % der Käufer von selbstgenutztem Wohneigentum aus dem Umland, aber 67 % aus Berlin; 43 % der Bauherren stammten nach einer Auswertung von 4.500 Baugenehmigungen in vier Umlandkreisen aus der jeweiligen bzw. den umliegenden Gemeinden

Die Errichtung und Vermarktung von Neubauwohnungen übernahmen fast ausnahmslos Bauträgergesellschaften. In einigen Gemeinden traten auch in der Region ansässige Unternehmen als Projektentwickler auf.[244] Der Firmensitz befand sich in beiden Fällen nicht selten in den alten Bundesländern oder dem europäischen Ausland. *HINRICHS* geht davon aus, daß Kapitalanleger aus den alten Bundesländern über 90 % aller neu gebauten Wohnungen im Speckgürtel finanziert haben.[245] Bei der Standortwahl zählte für die Investoren in erster Linie die Lage und Verfügbarkeit der Grundstücke. Geklärte Eigentumsverhältnisse, die Verkehrsanbindung an die Kernstadt, das Versorgungsangebot und der Freizeitwert der Umgebung spielten ebenso wie die Aussicht auf eine gute Zusammenarbeit mit der Gemeinde eine entscheidende Rolle.

Nach der anfänglichen Spekulationseuphorie, die den Grundstücks- und Wohnungsmarkt in der ersten Hälfte der 90er Jahre kräftig überhitzte, gehen Kapitalanleger, Käufer und Mieter heute von realistischeren Preisen und Erwartungen aus. Statt eines Mangels herrscht inzwischen ein Überangebot auf dem regionalen Wohnungsmarkt, der in einzelnen Segmenten bereits deutliche Sättigungserscheinungen zeigt. Vermarktungsprobleme betreffen vor allem große Neubausiedlungen mit hoher Baudichte. Gerade dort verschärft sich der Wettbewerb der Anbieter um die kritische und knauserige Kundschaft.

Einige Investoren reagieren darauf durch die Änderung ihrer Baupläne, indem sie zum Beispiel statt teurer Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern preiswerte Reihenhäuser anbieten. Manche „Projekte an ungünstigeren Standorten werden gestreckt, verschoben oder aufgegeben".[246] In bereits fertiggestellten Baugebieten, wo derartige Anpassungen an die Nachfrage nicht mehr möglich sind, wächst die Gefahr des Leerstandes vor allem dann, wenn die Zahl der Wohneinheiten hoch, die städtebauliche Einbindung nicht gelungen und die Verkehrsverbindung nach Berlin unzulänglich ist.[247] Gelingt es nicht, diese Standorte durch Preissenkungen konkurrenzfähig zu machen, dürften bald einige Investitionsruinen die märkische Landschaft um Berlin zieren (vgl. Kap. 6.2.1).

---

[244] vgl. DÖBLER 1996 : 85; LICHTENBERG 1997 : 67 ff. beleuchtet das Bauprojekt „Gartenstadt Falkenhöh" der Firma Herlitz in der Gemeinde Falkensee; PÜTZ 1996 : 40 und 94 nennt als Beispiel eine neue Wohnsiedlung für Mitarbeiter eines Energieversorgungsuntenehmens in Schöneiche-Hohenberge (Landkreis Oder-Spree)

[245] HINRICHS 1999 : 34

[246] vgl. PFEIFFER u.a. 1994 : 53; PAPROTH & WILKES 1995 : 91; KAISER 1997 : 43; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 118; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 16; Zitat aus PAPROTH & WILKES 1996 : 516

[247] vgl. die Akzeptanzuntersuchung neuer Wohnanlagen von PFEIFFER 1995 (b) : 8 f. und 11

In der Hoffnung auf eine baldige Marktbelebung zögern viele Investoren dennoch, Preisnachlässe zu gewähren, obwohl inzwischen schätzungsweise 30 bis 40 % der neu gebauten Wohnungen leer stehen.[248]

Es bleibt festzuhalten, daß sich das Wohnungsbaugeschehen in der Stadtregion Berlin zwischen 1991 und 1998 auf Ost-Berlin und das Umland konzentrierte. Die Wohnungsbauförderung und besondere steuerliche Abschreibungsvorteile boten Investitions- und Spekulationsanreize, die private Bauherren ebenso wie Kapitalanleger umfassend wahrnahmen. Dadurch entstand diesseits und jenseits der Berliner Stadtgrenze ein Überangebot an hochpreisigen Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, das der Nachfrage nicht entsprach. Einige neue Wohnstandorte im Umland, insbesondere solche ohne günstige Verkehrsanbindung nach Berlin, wären unter rein marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten wohl gar nicht erst erschlossen worden. Daran zeigt sich sehr deutlich, wie exogene Einflußfaktoren das Baugeschehen und den Wohnungsmarkt in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung prägten. Hier sind eindeutig Parallelen zur Entwicklung der Stadtregion Leipzig erkennbar (vgl. Kap. 2.3.2).

Daneben spielte in der Untersuchungsregion die Wohnungsbaupolitik der Bundesländer Berlin und Brandenburg als endogener Einflußfaktor eine zwar untergeordnete, aber dennoch beachtenswerte Rolle. Aus der Sorge heraus, der Wohnungsmangel könne die wirtschaftliche Entwicklung der Region langfristig bremsen, setzten beide Länder der hohen Nachfrage bei gleichzeitig sprunghaft steigenden Grundstücks- und Immobilienpreisen Angebote für den sozialen Wohnungsbau entgegen. Beide Seiten konzentrierten sich dabei zunächst auf den Mietwohnungsbau, denn frei finanzierte Objekte deckten den Bedarf der einheimischen Bevölkerung an „angemessenen und bezahlbaren Wohnungen" nicht. Anders als Berlin unterstützte Brandenburg schon in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung auch die Eigentumsbildung.[249] Im Ergebnis griff der Staat damit in doppelter Hinsicht in das Marktgeschehen ein, indem die Bundesländer durch eigene Förderprogramme die Defizite des ebenfalls mit öffentlichen Mitteln angekurbelten privaten Wohnungsbaus zu korrigieren versuchten. Anstatt ihre Wohnungspolitik im beiderseitigen Interesse aufeinander abzustimmen, machten sich Berlin und Brandenburg dabei kräftig Konkurrenz.

---

[248] vgl. HINRICHS 1999 : 34; der Verband dt. Makler bezifferte den Leerstand in einigen Wohnparks 1998 auf 30 %, vgl. Eisenkrätzer, T.: „Berliner stehen Umzug in Wohnparks kritisch gegenüber." Berliner Zeitung vom 17.08.1998; siehe auch Pfeifer, H.: „Die Qual der Wahl." Berliner Tagesspiegel vom 06.10.2000 und Labenski, H.: „In Dallgow stehen 16 % der Wohnungen leer." Berliner Morgenpost vom 15.11.1997; o.A.: „Die Wohnungspreise in Brandenburg fallen." Berliner Tagesspiegel vom 16.03.2002

[249] vgl. PFEIFFER u.a. 1994 : 5 und 10; HÖING 2000 : 30 f.

6.2.3. Planungsentscheidungen von Kommunen

Hohe Investitionen zugunsten des Wohnungsneubaus, wie sie in der Stadtregion Berlin seit 1990 stattgefunden haben, wären ohne entsprechende Planungsaktivitäten der Kommunen undenkbar gewesen. Deswegen stellt das „unterschiedliche Engagement der Gemeinden" einen Schlüsselfaktor zur Erklärung der räumlichen Verteilung von Wohnungsbauschwerpunkten im suburbanen Raum dar.[250]

Pfiffige Investoren aus Westdeutschland und dem Ausland sondierten schon kurz nach der Grenzöffnung das noch unbekannte Terrain der DDR mit dem Ziel, dort Grund und Boden möglichst zu einem Spottpreis zu erwerben. Sie traten mit tatsächlichen oder vermeintlichen Kaufabsichten an Kommunen, Betriebe und auch Privatpersonen heran, um sich frühzeitig die attraktivsten Standorte zu sichern. Nicht selten schlossen sie für eine Fläche mit mehreren potentiellen Geschäftspartnern Optionsverträge ab, weil im chaotischen Wendejahr noch keine Klarheit darüber herrschte, wer eigentlich die Rechtsbefugnis für den Abschluß von Grundstücksgeschäften besaß oder in naher Zukunft bekommen würde.

Damals existierte die DDR zwar noch, aber das Fundament des zentralistischen Staatsaufbaus begann bereits zu bröckeln. Die Übergangsregierung konzentrierte sich auf die Beitrittsverhandlungen mit der BRD und überließ den Bezirken und Kreisen die schwere Aufgabe, das bestehende System einigermaßen funktionsfähig zu halten. Die Kommunen einzufangen, die ab Mitte 1990 über die politischen und rechtlichen Voraussetzungen verfügten, um in eigener Verantwortung planerisch tätig zu werden (vgl. Kap. 3.2), gelang nicht immer.[251]

Aus kommunaler Sicht sprachen im wesentlichen folgende Gründe dafür, größere Bauprojekte zu unterstützen:[252]

- Viele Investoren finanzierten in der Hoffnung auf hohe Gewinne nicht nur die Kosten für die Bauleitplanung, sondern auch Erschließungs- und Infrastrukturmaßnahmen.
- Der Zuzug von finanzkräftigen Bevölkerungsgruppen sicherte die Tragfähigkeit der Infrastruktureinrichtungen und machte Investitionen für deren Unterhaltung oder Ausbau lohnend.

---

[250] so DÜSTERWALD u.a. 1994 : 125

[251] vgl. KERN 1995 am Beispiel der Gemeinde Waltersdorf (Landkreis Dahme-Spreewald)

[252] vgl. KERN 1995 : 60 und 75 f.; SCHWARZ 1995 : 24 ff.; HEINRICH 1996 : 25; LICHTENBERG 1997 : 67 ff.

- Der Aufbau Ost nahm durch die Bautätigkeit vor Ort konkrete Formen an. Engagierte Lokalpolitiker traten erfolgreich für die Verbesserung der Lebensverhältnisse ein und qualifizierten sich dadurch für die Wiederwahl.

- Die Ansiedlung von neuen Einwohnern oder Unternehmen schwemmte nicht nur höchst willkommene Steuergelder in den kommunalen Haushalt, sondern erhöhte gerade für kleine Gemeinden die Chance, ihre politische Unabhängigkeit zu erhalten.

Viele Kommunen realisierten schnell, „daß der Veredelungsprozeß ‚Bauleitplanung' nicht zum Nulltarif für den privaten Investor ablaufen muß. So kam und kommt es immer wieder zu respektablen Geschenken, sei es der vierzig Jahre lang herbeigesehnte Schulneubau, die Wiederherstellung des desolaten Dorfangers oder [...] der neue Abwasserkanal".[253]
Allerdings gaben die Investoren die damit verbundenen Mehrkosten an die Käufer oder Mieter von Wohnungen weiter. Daraus resultierten Preise, welche höchstens ein kleiner Teil der einheimischen Bevölkerung zahlen konnte. So manches Bauprojekt, das ursprünglich den Eigenbedarf der Ortsansässigen decken sollte, erfüllte die Erwartungen der Bürger und Lokalpolitiker nicht. In anderen Kommunen nahmen die Entscheidungsträger die Diskrepanz zwischen den Preisvorstellungen der Investoren und der Zahlungsfähigkeit ihrer Wähler dagegen ganz bewußt in Kauf und setzten mit dem vorgeschobenen Argument eines hohen Eigenbedarfes ganz gezielt das gewünschte Bauvorhaben durch (vgl. Kap. 3.2.3). Dabei geriet „ein Baugebiet und mit ihm die Ortsentwicklung gelegentlich aus den Fugen", weil sich für die Investoren nur groß dimensionierte Projekte rechneten.[254]
Nach *SCHWARZ* entwickelte sich die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Investoren in Brandenburg als „logische Folge einer unzureichenden Infrastruktur und funktioniert meist reibungslos".[255] Umfragen der Forschungsgruppe Stadt + Dorf zeigen, daß immer mehr Kommunen auf eine solche Partnerschaft setzten und dabei in einem beträchtlichen Umfang privates Kapital für öffentliche Zwecke mobilisierten. Während 1994 erst 28 % der befragten Kommunen Erfahrungen mit städtebaulichen Verträgen besaßen, waren es 1998 bereits 76 %.[256] Anders als vielfach erwartet

---

[253] so KOCH 1994 : 110, der als Landrat des Landkreises Potsdam bzw. Potsdam-Mittelmark über einschlägige Erfahrungen verfügt; nach KERN 1995 : 60 und 75 f. spendete ein Investor der Gemeinde Waltersdorf (Landkreis Dahme-Spreewald) 1 Mio. DM für Straßenbau- und Infrastrukturmaßnahmen

[254] KOCH 1994 : 110; ähnlich HEINRICH 1996 : 24 und KAISER 1997 : 32

[255] so SCHWARZ 1995 : 24 ff., der Beispiele für PPP in Großziethen (Landkreis Dahme-Spreewald), Falkensee (Landkreis Havelland) und Bernau (Landkreis Barnim) beschreibt; vgl. auch die Analyse von 13 ausgewählten Wohnungsbauprojekten im Umland von PAPROTH & WILKES 1995 : 68 f.; PFEIFFER 1995 (a) : 13 sowie PAPROTH & WILKES 1996 : 514

[256] vgl. SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999^2 : 18 und 133 ff.

behinderte bislang also weder die mangelnde Infrastrukturausstattung noch die desolate Haushaltssituation der Städte und Gemeinden die Wohnsuburbanisierung in der Stadtregion Berlin (vgl. Kap. 2.2 und 3.2.3).

Angesichts äußerst optimistischer Bevölkerungsprognosen und hoher Bedarfsberechnungen für den Wohnungsneubau (vgl. Kap. 6.1) planten die Kommunen in Brandenburg ab Mitte 1990 großzügig für die Zukunft voraus. Ihre Aktivitäten dokumentiert ein Informationssystem zur Bauleitplanung, das inzwischen auch Daten über die Metropole Berlin enthält. Die Städte und Gemeinden sind dazu verpflichtet, ihre Planungsabsichten der Landesplanungsbehörde frühzeitig anzuzeigen und zu Beginn des Verfahrens die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für das Plangebiet zu erfragen. Das Votum der Landesplanung, welches innerhalb von einem Monat nach Einreichung der Pläne zu erfolgen hat, wird ebenso erfaßt wie das Ergebnis der abschließenden Genehmigungsprüfung.[257]

Im Gegensatz zur Bundeshauptstadt verzichtete die große Mehrheit der Kommunen in Brandenburg bisher darauf, einen vorbereitenden Bauleitplan aufzustellen und so ihre grundlegenden Zielvorstellungen für die Ortsentwicklung rechtsverbindlich zu definieren (vgl. Kap. 3.2.3). Wohl hatten viele Städte und Gemeinden in den ersten Jahren nach der Wende Aufstellungsbeschlüsse für einen Flächennutzungsplan gefaßt und Entwürfe dafür erarbeiten lassen. Weil sich Rahmenbedingungen und Prognosen für die Planung jedoch sehr rasch änderten (vgl. Kap. 6.1), setzten die meisten Kommunen bald auf informelle Instrumente. Rahmenpläne und Entwicklungskonzepte gestatteten eine flexiblere Handhabung und konnten außerdem mit Fördermitteln der Landesregierung finanziert werden.[258]

Dem enormen Entwicklungs- und Handlungsdruck Rechnung tragend, konzentrierten sich die meisten Kommunen in Brandenburg auf eine projektbezogene und umsetzungsorientierte Planung. Deswegen verfügten Ende 1998 erst 102 Kommunen (6 %) über einen genehmigten Flächennutzungsplan, darunter auch 37 Städte und Gemeinden im Berliner Umland. Den zuständigen Behörden steht nun die Prüfung von rund 1.200 Flächennutzungsplänen bevor, nachdem sie bereits eine wahre Flut von verbindlichen Bauleitplänen zu beurteilen hatten.[259]

---

[257] sog. Mitteilungspflicht, ursprünglich basierend auf § 246 a BauGB i.V.m. § 15 VLPlG vom 06.12.1991 (GVBl. S. 616), heute auf § 1 IV BauGB i.V.m. Art. 12 I und 13 II LPlV; vgl. auch den Erlaß des MUNR zur Mitteilung von Zielen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung vom 27.04.1994 (ABl. S. 554); nach § 9 VLPlG standen der Landesplanung i.d. ersten Jahren zwei Monate für die Planbeurteilung zur Verfügung; kritisch dazu DOEBLER 1996 : 83

[258] vgl. KOCH 1994 : 111; SCHÄFER u.a. 1994 : 13 f.; GODERBAUER & SCHNEIDER 1995 : 171; HEINRICH 1996 : 30

[259] SCHÄFER u.a. 1994 : 14; SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999^2 : 22

Allein in dem kurzen Zeitraum von Mitte 1990 bis Ende 1992 reichten die Brandenburger Kommunen knapp 2.000 verbindliche Bauleitpläne für rund 16.000 ha Fläche bei der Landesplanungsbehörde zur Stellungnahme ein.[260] Den Investitionspräferenzen entsprechend „konzentrierten sich rund 50 % aller Flächenausweisungen im Umland von Berlin", das „nur 22 % der Fläche, 20 % der Gemeinden und 33 % der Bevölkerung des Landes Brandenburg" umfaßt. Für rund 4.200 ha Bauland im suburbanen Raum lag Ende 1992 ein positives landesplanerisches Votum vor.[261] Demnach entsprachen die Planungen den überörtlichen Zielen der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung der Region.

Bis April 1999 überplanten die Kommunen in der Stadtregion Berlin mit Hilfe von 5.000 verbindlichen Bauleitplänen insgesamt 35.000 ha Fläche. Die Planungsintensität in den Umlandgemeinden lag dabei etwa vier Mal so hoch wie in den Randregionen Brandenburgs. Allerdings zielten die Planungen nicht nur auf Siedlungserweiterungen ab, sondern umfaßten zu schätzungsweise 55 % den Siedlungsbestand. Die Kommunen im südlichen und westlichen Umland von Berlin (Landkreise Teltow-Fläming und Potsdam-Mittelmark) zeichneten sich durch eine besonders rege Planungstätigkeit aus.[262]

Tab. 15: Ausweisung von Wohnbauflächen (ha) in verbindlichen Bauleitplänen 1990-1999[1]

Raumeinheit	eingereicht	in %	davon befürwortet	in %	davon genehmigt	in %
Kernstadt	4.697	31,4	4.434	94,4	262	5,6
Umland	10.779	69,6	7.607	70,6	3.864	35,8
Stadtregion	15.475	100,0	12.041	77,8	4.126	26,7

[1] Stichtag: 30.04.1999

Quelle: GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 11 f.; eigene Berechnungen

Wie Tabelle 15 zeigt, beabsichtigten die Kommunen in der Stadtregion Berlin, rund 44 % der beplanten Flächen als Wohnbauland auszuweisen. Etwa 70 % davon entfielen auf die Umlandgemeinden. Die Landesplanungsbehörde beurteilte 78 % aller zur Prüfung eingereichten Wohnbauflächen positiv. Dennoch waren Ende April 1999 erst gut ein Viertel der knapp 15.500 ha neu be-

[260] Darunter werden im Rahmen dieser Arbeit vereinfachend sowohl Bebauungs- als auch Vorhaben- und Erschließungspläne subsumiert (vgl. Kap. 3.2.3, insbesondere FN 129).

[261] BIRKHOLZ 1993 : 567 und 571

[262] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001: 6, 10, FN 7, und 11; SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999[2] : 20

planten Wohnbauflächen genehmigt. Im Gegensatz zu den Umlandgemeinden stecken in der Kernstadt scheinbar noch eine ganze Reihe von Wohnungsbauprojekten in der Warteschleife. Nicht einmal 6 % der ursprünglich in Berlin geplanten Wohnbauflächen erhielten bisher den begehrten Genehmigungsstempel. Den Umlandgemeinden gelang es immerhin, mehr als ein Viertel ihrer Planungsverfahren zu einem positiven Abschluß zu bringen.

Angesichts der regen Bautätigkeit in Berlin ebenso wie im suburbanen Raum (Kap. 6.2.2) überrascht dieses Ergebnis. Eine Erklärung für die Diskrepanz zwischen Bau- und Planungsgeschehen liegt darin, daß so manches Bauprojekt auch ohne einen verbindlichen Bauleitplan Gestalt annahm. Vor allem in Berlin entstand ein beachtlicher Teil der neuen Wohneinheiten innerhalb der bestehenden Siedlungsflächen (z.B. gemäß §§ 30 oder 31 BauGB). Außerdem profitierten Bauherren sowohl in der Kernstadt als auch in den Umlandgemeinden nicht selten von „einer bemerkenswert lockeren Handhabung des § 33 BauGB (Planreife)" und kamen somit in den Genuß einer vorzeitigen Baugenehmigung durch die zuständige Behörde.[263] Die normative Kraft des Faktischen gerne akzeptierend, verzichtete in diesem Fall so manche Kommune darauf, weitere Zeit und Kosten auf den Abschluß des Planungsverfahrens zu verschwenden.

Die Daten bilden also den tatsächlichen Stand der Bauleitplanung in der Stadtregion Berlin nicht exakt ab. Die Landesbehörden sind bei der Pflege der betreffenden Datenbank auf die Angaben der Kommunen angewiesen und erhalten nicht zwangsläufig Informationen über den aktuellen Stand von Planungsprozessen oder der Realisierung von Bauprojekten. Nur wenn die kommunalpolitischen Gremien offiziell Satzungsbeschlüsse für die Neuaufstellung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen fassen, werden die Aufsichtsbehörden darüber unterrichtet.

Die befürworteten und genehmigten verbindlichen Bauleitpläne ermöglichen moderat geschätzt den Neubau von gut 480.000 Wohneinheiten (vgl. Tab. 16). Davon entfallen nur 37 % auf die Kernstadt.[264] Würden alle beplanten Flächen mit 40 WE/ha bebaut und jede Einheit von 2,5 Personen bezogen, ließen sich etwa 1,2 Mio. Menschen mit Wohnungen versorgen.

In der Kernstadt könnten theoretisch 180.000 (40 WE/ha) bis 270.000 (60 WE/ha) neue Wohnungen auf den beplanten Wohnbauflächen entstehen. Bei knapp 132.000 tatsächlich neu gebauten Wohnungen bis Ende 1998 wäre das vorhandene Potential dort etwa zu 50 bis 70 % ausgeschöpft (vgl. Tab. 14). In den Umlandgemeinden stehen dagegen rein rechnerisch rund 78.000 neu errichtete Wohnungen einem Potential von 300.000 Einheiten auf befürworteten bzw. genehmigten

---

[263] so KOCH 1994 : 111 für die Umlandgemeinden; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 11 für Berlin

[264] Die GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 6 geht für Berlin von 60 WE/ha aus, so daß sich für die Kernstadt rein rechnerisch ein Neubaupotential auf den befürworteten Flächen von rund 266.000 WE und auf den genehmigten Flächen von knapp 16.000 WE ergibt.

Wohnbauflächen gegenüber, das nur zu einem Viertel ausgenutzt wäre. Demnach ließen sich die 112.000 neuen Wohneinheiten, die in den Umlandgemeinden im Zeitraum von 1998 bis 2010 schätzungsweise zusätzlich benötigt werden, problemlos in diesen Plangebieten unterbringen.[265]

Tab. 16: Potentiale für den Wohnungsneubau auf Wohnbauflächen in verbindlichen Bauleitplänen (in WE)[1]

Raumeinheit	befürwortete Pläne	genehmigte Pläne	Summe
Kernstadt	167.000	10.000	177.000
Umland	150.000	155.000	305.000
Stadtregion	217.000	165.000	482.000

1 geschätzt bei 40 WE/ha

Quelle: GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 6

Natürlich hinkt diese Gegenüberstellung von Baufertigstellungen und Planungspotentialen in bezug auf den Wohnungsbau. Nicht berücksichtigt sind beispielsweise neue Mischgebiete, in denen ebenfalls Wohnungsbau zulässig ist. Zumindest für das Berliner Umland handelt es sich dabei jedoch nicht um eine bemerkenswerte Größenordnung.[266] Ferner läßt diese Modellrechnung außer acht, daß ein Teil der beplanten Flächen bereits bebaut und im Innenbereich in der Regel keine Bauleitplanung erforderlich ist. In Berlin sind zum Beispiel nur 10 % von 400.000 neuen Wohnungen, die bis 2010 entstehen sollen, auf Stadterweiterungsflächen geplant.[267]

Trotzdem macht diese Zahlenspielerei deutlich, daß ein Mangel an Wohnbauland die Entwicklung der Stadtregion Berlin in der näheren Zukunft wohl kaum behindern wird (vgl. Kap. 6.1). Auch wenn in der Kernstadt ein ansehnliches Flächenpotential für den Wohnungsbau zur Verfügung steht, bleiben die Umlandgemeinden für bestimmte Bevölkerungsgruppen der attraktivere Wohnstandort.[268] Da dort ebenfalls kein Flächenengpaß zu befürchten ist, wird sich der Suburbanisierungsprozeß fortsetzen.

---

[265] vgl. SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999[2] : 28; nach DÖHLER & REUTER 1999 : 7 müssen für 30.000 der benötigten WE zusätzlich 850 ha Bauland ausgewiesen werden; anders GODERBAUER & SCHNEIDER 1995 : 173, die angesichts der lebhaften Planungsaktivitäten bis Mitte 1994 ein Überangebot an Bauflächen gegenüber dem Bedarf erkannten

[266] nach SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999[2] : 21 und 28 rund 400 ha, die zur Hälfte als Potential für den Wohnungsbau anzurechnen sind

[267] SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ 1994 : 14

[268] so auch die Einschätzung von HERFERT 1996 : 45

Inzwischen zeichnet sich das Ende der boomenden Gründerzeit mit ihren hochfliegenden Bau- und Planungsträumen ab. Auch im Berliner Umland zeigt die rückläufige Zahl von Anträgen für Bau- und Plangenehmigungen sehr deutlich das sinkende Investitionsinteresse. Mehr als ein Viertel der genehmigten Wohnbauflächen sind noch nicht bebaut. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, daß Kommunen Baupläne aufgeben und sich in Zukunft mehr auf die Innen- statt Außenentwicklung konzentrieren.[269] Privates Kapitel werden sie dafür wohl nicht in dem bisher gewohnten Umfang mobilisieren können. Gleichzeitig wächst auch die Chance für die Landes- und Regionalplanung, auf die Entwicklung der Kommunen stärker einzuwirken. Flächennutzungspläne sind der aktuellen Rechtslage anzupassen und selbst Genehmigungen für verbindliche Bauleitpläne, die in einem bestimmten Zeitrahmen nicht realisiert sind, lassen sich aufheben. Inwieweit die überörtlichen Planungsträger in den vergangenen Jahren steuernd auf die Kommunalplanung einwirken konnten, hinterfragt das nächste Kapitel.

6.2.4. Steuerungseinfluß der überörtlichen Planung

Experten aus Ost- und Westdeutschland sahen schon kurz nach dem Fall der Mauer das Einsetzen eines Suburbanisierungsprozesses in der Stadtregion Berlin voraus und erarbeiteten rasch Konzepte für eine gleichermaßen ökonomisch wie ökologisch verträgliche Raumentwicklung.[270] Die Suburbanisierung durch staatliche Interventionen vollständig zu verhindern erschien dabei weder möglich noch wünschenswert. Während der letzten Jahre versuchten die überörtlichen Planungsträger in erster Linie, die reichlich vorhandenen Freiräume wirksam vor einer Besiedlung zu schützen und zugleich Investitionen an den dafür besonders geeigneten Standorten zu konzentrieren. Sie verfolgten also eine Doppelstrategie, die sich einerseits durch eine Angebotspolitik und andererseits durch Nutzungsbeschränkungen bzw. -verbote auszeichnete.[271]

Auch das Planwerk, welches die wichtigsten überörtlichen Planungsvorgaben für die Entwicklung der Stadtregion Berlin enthält, ist in diesem Sinne konzipiert. Am 21. März 1998 erließen die beiden Landesregierung nach zähen Verhandlungen endlich jene lang erwartete Rechtsverordnung, die

---

[269] vgl. SCHÄFER / NEUBAUER / BERNHART 1999^2 : 22 und 27; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 13

[270] vgl. PROVISORISCHER REGIONALAUSSCHUSS 1990; SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ 1990

[271] SINZ 1999 : 85 f.

den „Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin“ (LEP eV) in Kraft setzte. Der LEP eV kommt in seiner Aussagenschärfe einem Regionalplan gleich, zumal beide einen Maßstab von 1 : 100.000 aufweisen (vgl. Abb. 14).[272]

Der LEP eV geht vorsorglich davon aus, daß in der Stadtregion Berlin bis 2010 für einen Bevölkerungszuwachs von 600.000 Einwohnern neue Flächen bereit zu stellen sind. Dieser politisch ausgehandelte Wachstumsrahmen orientiert sich an den äußerst optimistischen Prognosen der ersten Nachwendezeit (vgl. Kap. 6.1) und eröffnet den Kommunen in Anbetracht der bisherigen realen Entwicklung generell einen großzügig bemessenen, aber doch nicht grenzenlosen Planungsspielraum. Um einer „konzentrierten, kompakten und nachhaltigen Entwicklung“ Rechnung zu tragen, gibt der LEP eV folgende verbindliche Regeln für die Kommunalplanung vor:[273]

- Die Innenentwicklung besitzt Vorrang vor der Außenentwicklung.
- Eine Typisierung bestimmt die Eignung der Kommunen für die Siedlungsentwicklung und gibt Orientierungswerte für den maximalen Bevölkerungszuwachs bis 2010 vor.
- Die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Freiraum für Siedlungszwecke differiert je nach Gemeindetyp.

Die Landesplanung klassifizierte 30 Umlandgemeinden als sogenannte „potentielle Siedlungsbereiche“. Diese Typ 1-Gemeinden zeichnen sich als Zentrale Orte und Arbeitsplatzschwerpunkte durch eine hohe verkehrliche Lagegunst, eine hochwertige Infrastrukturausstattung und erhebliche Verdichtungspotentiale im Innenbereich aus. Der LEP eV billigt ihnen bis 2010 ein Bevölkerungswachstum in Höhe von 50 % gegenüber 1990 zu. Die Regionalplanung bestimmte 24 „weitere Siedlungsschwerpunkte“ (Typ 2-Gemeinden), die im Planungszeitraum immerhin um 25 % wachsen dürfen. Diese Selbstversorgerorte verfügen mindestens über einen Schienenanschluß sowie eine zentrale Ver- und Entsorgung. Bei den restlichen 195 Gemeinden handelt es sich überwiegend um Dörfer mit schlechter Infrastrukturausstattung und unzureichender verkehrlicher Anbindung. Nach den Vorstellungen der überörtlichen Planer sollen sich diese Gemeinden auf die „Eigenentwicklung“ beschränken, die einen Bevölkerungszuwachs von maximal 10 % bis 2010 einschließt. Allerdings gelten diese Orientierungswerte nur für die Außen- und nicht für die Innenentwicklung.[274]

---

[272] Interviews P7 am 14.05.1996 und P1 am 13.02.1997

[273] vgl. HEINRICH 1996 : 41 ff.; SINZ 1999 : 86; BEYER & SCHULZ 2001 : 124

[274] Pressemitteilung des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Raum-ordnung: „Rechtsverordnung zum LEP eV von Kabinett und Senat verab-schiedet“ vom 18.02.1998

Abb. 14: Der Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum (LEP eV) Brandenburg-Berlin (Ausschnitt)

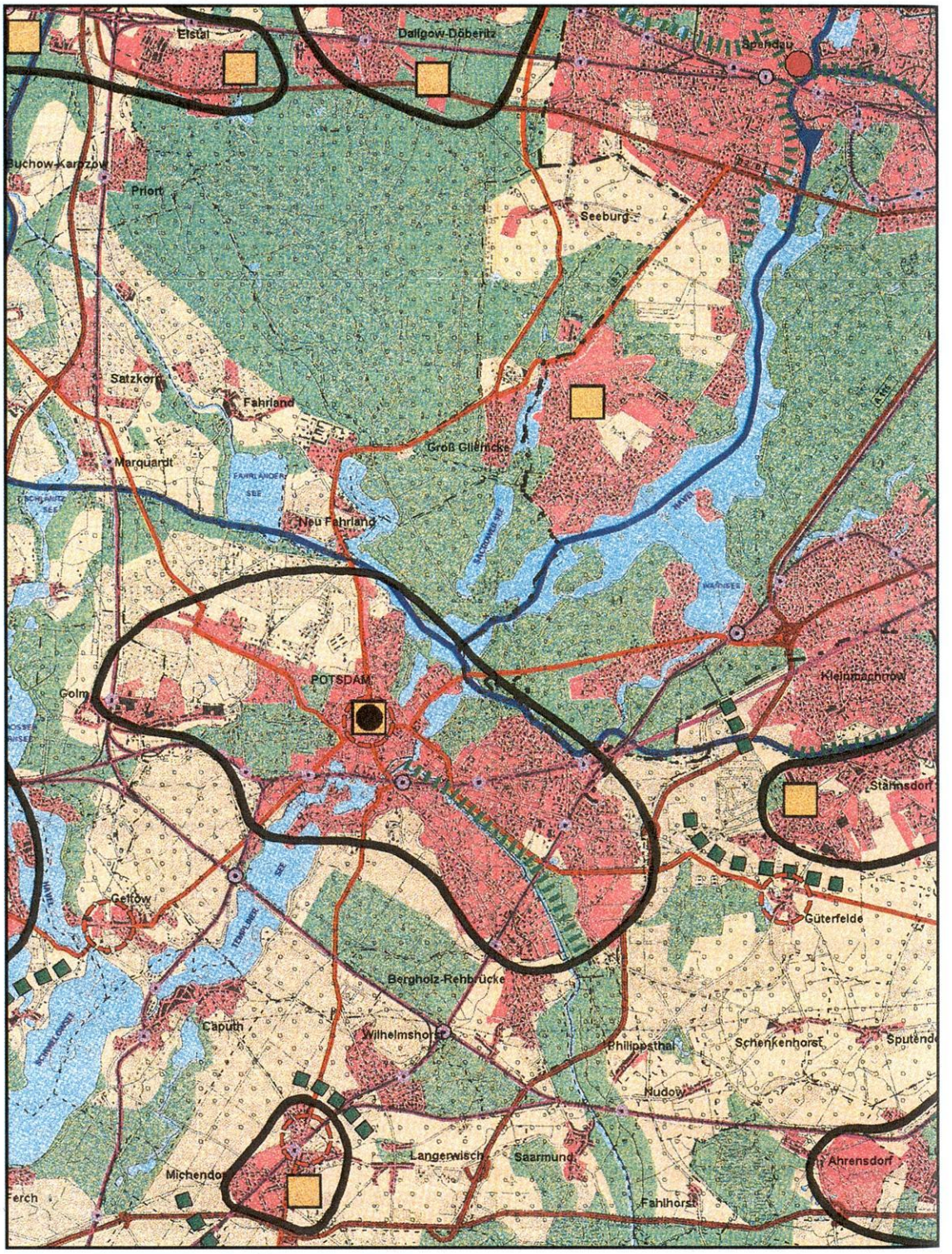


Abb. 14: Legende

Die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen durch die Typ 3-Gemeinden bedarf einer besonderen Begründung und setzt erhebliche Restriktionen bei der Innenentwicklung voraus. Für alle Umlandgemeinden gilt, daß in Freiräumen mit „besonderem Schutzanspruch" eine Siedlungstätigkeit grundsätzlich ausgeschlossen ist. Freiräume mit „großflächigem Schutzanspruch" dürfen von Gemeinden des Typs 2 und 3 nur unter bestimmten Bedingungen ausnahmsweise für Siedlungszwecke in Anspruch genommen werden, wenn eine Entwicklung innerhalb der Siedlungsbereiche nicht möglich, eine Erweiterung erforderlich und die Erschließung gesichert ist (vgl. Abb. 14).[275]

Die Gemeindetypisierung, Orientierungswerte und Kategorien des Freiraumschutzes konkretisieren die Grundsätze und Ziele der Landesplanung für die Entwicklung der Stadtregion Berlin. Sie stellen den „harten Kern der normativen Vorgaben" für die Bauleitplanung dar. Die Durchsetzung erfolgt im Rahmen von landesplanerischen Anpassungsverfahren (Zielanfrage und Stellungnahme), Raumordnungsverfahren und notfalls auch der Untersagung von raumordnungswidrigen Planungen oder Maßnahmen.[276]

Die Steuerungswirkung dieser Instrumente läßt sich nur schwer abschätzen. *SINZ*, ehemals sogenannter „ständiger stellvertretender Leiter" der Landesplanungsbehörde, kommt mit dem Hinweis auf die Genehmigungspraxis von Bebauungsplänen zu dem Ergebnis, daß sich neue Flächenpotentiale für die Siedlungsentwicklung durchaus an Standorten konzentrieren, die dafür aus landesplanerischer Sicht besonders geeignet erscheinen. Seine Mitarbeiter zogen in dem kürzlich veröffentlichten „ersten Flächenbericht zum LEP eV" ebenfalls eine positive, aber nicht ganz so unkritische Bilanz. Ihrer Auffassung nach

---

[275] vgl. die Rechtsverordnung über den LEP eV vom 02.03.1998, Anlage Teil II 2.1.2 (GVBl. II S. 186); siehe auch HEINRICH 1996 : 41 ff.; SINZ 1999 : 87; DÖHLER & REUTER 1999 : 6; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 5

[276] vgl. dazu den Erlaß des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung zur „Mitteilung von Zielen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung" i.R.d. Bauleitplanung vom 27.04.1994 (ABl. S. 554)

läßt sich die gute Steuerungswirkung des seit zwei Jahren rechtswirksamen LEP eV daran ablesen, daß mehr als drei Viertel der Wohnbauflächen in Siedlungsbereichen geplant wurden und sich zwei Drittel aller genehmigten Wohnbauflächen auf die potentiellen Siedlungsbereiche bzw. –schwerpunkte konzentrieren.[277]

Wie ein Rückblick zeigt, gelang es der Landesplanung vor dem Inkrafttreten des LEP eV durchaus, Standorte und Umfang des Wohnungsbaus in den Berliner Umlandgemeinden zu beeinflussen. Von den gut 73.000 zusätzlichen Wohneinheiten, die dort zwischen 1990 und 1998 entstanden sind (vgl. Tab. 14), entfallen 71 % (52.000 WE) auf die Typ 1- und Typ 2-Gemeinden, die zusammen 35 % der Fläche des suburbanen Raumes einnehmen. In diesen Kommunen konzentrieren sich auch rund 2.200 ha (58 %) der genehmigten Wohnbauflächen (vgl. Tab. 17).[278]

Tab. 17: Wohnbauflächen nach Gemeindetypen im Berliner Umland 1990-1999[1]

Gemeindetypen nach LEP eV	Wohnbauflächen (WBF) eingereicht	genehmigt	Reduzierung WBF in %	genehmigte WBF in %
Typ 1	3.874	1.220	14	32
Typ 2	2.164	1.023	26	26
Typ 3	4.741	1.621	43	42
Umland insgesamt	10.779	3.864	29	100

[1] Stand: 30.04.1999; Daten aus GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 12

Die Typ 3-Gemeinden mußten aufgrund von landesplanerischen Stellungnahmen den Umfang ihrer geplanten Wohnbauflächen um 42 % reduzieren. Dennoch entfällt auf die 195 kleinen Gemeinden mit einem Flächenanteil von 65 % am suburbanen Raum fast die Hälfte der genehmigten Wohnbauflächen, aber nur 29 % der zusätzlich entstandenen Wohnungen. Diese Daten lassen auf einen geringen Verdichtungsgrad aufgrund eines hohen Anteils von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie einen geringen Nutzungsgrad der Baurechte (10 statt potentiell 20 bis 30 WE pro ha) schließen.[279]

Es bleibt festzuhalten, daß die Landesplanung trotz ihres bemerkenswerten Einflusses auf die Kommunalplanung zwischen 1990 und 1998 in den Typ 3-Gemeinden doppelt so viele Wohnbauflächen (121,2 qm) pro Einwohner befürwortete wie in den Typ 1-Gemeinden (67,8 qm). Gemessen

[277] SINZ 1999 : 87; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 3 und 7
[278] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 7, 9 und 11 ff.; eigene Berechnungen
[279] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 13

an ihrer landesplanerischen Bedeutung sind die kleinen Gemeinden also mit Wohnbauflächen „überversorgt".[280]

Nun quantifiziert der LEP eV den Wachstumsrahmen für die Kommunen bis 2010 aber nicht anhand der Wohnbauflächen, sondern der Einwohnerzahlen. Auf den ersten Blick scheint auch die demographische Entwicklung der meisten Umlandgemeinden plankonform verlaufen zu sein. Immerhin konzentrierte sich 70 % des Einwohnerwachses, den der suburbane Raum im Zeitraum von 1990 bis 1998 verbuchte, auf die Typ 1- und Typ 2-Gemeinden. Eine Gegenüberstellung der realen mit der erwünschten Bevölkerungsentwicklung läßt die positive Bilanz der Landesplanung allerdings in einem ganz anderen Licht erscheinen.

Tab. 18: Tatsächliche und landesplanerisch erwünschte Entwicklung der Berliner Umlandgemeinden

Reale Bevölkerungsentwicklung 1990-1998	Entwicklungstypen nach LEP eV bis 2010						Anzahl Gemeinden
	Typ 1-Gemeinden (Soll: max. +50 %)		Typ 2-Gemeinden (Soll: max. +25 %)		Typ 3-Gemeinden (Soll: max. +10 %)		
bis 0 %	10	28	2	11	43	84	55
1-10 %	5		5		41		51
11-25 %	7		4		41	111	52
26-50 %	6		9	13	36		51
51-100 %	2	2	3		24		29
101-200 %	0		1		7		8
über 200 %	0		0		3		3
Anzahl Gemeinden	30		24		195		249

zusammengestellt nach GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 32 ff.;
eigene Berechnungen

Wie aus Tabelle 18 zu entnehmen ist, verzeichneten im Zeitraum von 1990 bis 1998 nur zwei Typ 1-Gemeinden einen Bevölkerungszuwachs von mehr als 50 % und überschritten damit den bis 2010 bemessenen landesplanerischen Entwicklungsrahmen. Sechs weitere Kommunen mit einem Zuwachs von 26 bis 50 % liegen in einem kritischen Grenzbereich. Dagegen mußte ein Drittel der Kommunen in dieser Kategorie sogar Bevölkerungsverluste hinnehmen. Sie werden ihre Funktion als Wachstumsschwerpunkt deswegen in den kommenden Jahren wohl kaum erfüllen können.

[280] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 12 und 7

Im Gegensatz dazu wuchs gut die Hälfte der als Typ 2 und 3 klassifizierten Kommunen schon in den ersten acht Jahren nach der Wende über das landesplanerisch erwünschte Maß hinaus. Unter den Typ 3-Gemeinden ragen 34 Fälle (17 %) heraus, die ein extrem hohes Bevölkerungswachstum von über 50 % verbuchen konnten. Weitere 77 Kommunen in dieser Gruppe (34 %) verzeichneten eine Entwicklung, die eigentlich den Typ 1- und Typ 2-Gemeinden vorbehalten bleiben sollte. Sofern diese Kommunen als Anrainer von Typ 1-Gemeinden ebenfalls Entwicklungsaufgaben übernehmen, wäre im Einzelfall ein höheres Bevölkerungswachstum durchaus gerechtfertigt. Aber keine der zehn Gemeinden, die ihre Einwohnerzahl zwischen 1990 und 1998 verdoppeln oder sogar verdreifachen konnten (vgl. Tab. 19), befindet sich in einem potentiellen Siedlungsbereich. Auch ist höchst unwahrscheinlich, daß ein Bevölkerungswachstum in diesem Umfang allein durch Neubauaktivitäten im Innenbereich zustande kam.

Tab. 19: Typ 3-Gemeinden mit mehr als 100 % Bevölkerungszuwachs 1990-1998

Gemeinde	Landkreis	Einwohner 12/1998	Zuwachs EW in %	Zuwachs an WE
Bärenklau	Oberhavel	1.258	151	239
Diedersdorf	Teltow-Fläming	700	141	148
Eiche	Barnim	1.647	149	280
Fichtenwalde	Potsdam-Mittelmark	2.028	112	304
Großziethen	Dahme-Spreewald	4.597	266	1.736
Hönow	Märkisch-Oderland	4.504	105	833
Ragow	Dahme-Spreewald	1.637	283	472
Satzkorn	Potsdam-Mittelmark	564	110	91
Schönfließ	Oberhavel	1.532	270	632
Seeburg	Potsdam-Mittelmark	1.046	162	240

zusammengestellt nach GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 32 ff.

Unter diesen Gemeinden mit einer Entwicklung jenseits aller landesplanerischen Vorgaben ragen drei aus dem Landkreis Potsdam-Mittelmark heraus. Sie gehören zum Amt Fahrland, dessen gleichnamiger Hauptort mit einem Bevölkerungszuwachs von 99 % zwischen 1990 und 1998 nur knapp unterhalb des Schwellenwertes für eine extrem expansive Entwicklung liegt. Die Baupläne von Fahrland sorgten für beträchtliches Aufsehen in den Medien, weil sie einer geordneten städte-

baulichen Entwicklung zuwider liefen und sich die kleine Gemeinde darüber hinaus bei der Realisierung hoch verschuldete. Um die Haushaltssanierung zu ermöglichen, stimmte die Landesregierung weiteren Bauprojekten zur „Arrondierung" des Siedlungskörpers zu.[281]

Die Landesplanung befürwortete „wesentliche Überschreitungen des Eigenbedarfs" bei Typ 3-Gemeinden nach eigenen Angaben nur „in wenigen Einzelfällen [...], wenn fortgeltende Zustimmungsgründe wie eine über Jahre hinweg positiv begleitete Planung vorlagen, oder es sich um die Entwicklung auf der Grundlage eines genehmigten Flächennutzungsplanes bzw. landesplanerischen Vertrages handelte". Als Grund dafür werden Planungen im Freiraumbereich genannt, wobei unter den 17 betroffenen Kommunen acht den Orientierungswert für Typ 3-Gemeinden überschreiten. Nach den Ergebnissen aus Tabelle 18 sind jedoch wesentlich mehr Berliner Umlandgemeinden mit ihren Bauplänen über das landesplanerische Ziel „hinausgeschossen".[282] Das nächste Kapitel forscht unter Berücksichtigung der institutionellen Transformation im Raum Berlin-Brandenburg nach den Ursachen (Kap. 7).

6.3. Viertes Zwischenfazit: Trotz Planung Wachstum am falschen (Stand-)Ort

Die akteursbezogene Regionalanalyse zeigt, daß auch in der Stadtregion Berlin nach dem Fall der Mauer eine Wohnsuburbanisierung eingesetzt hat. Wie erwartet spielen dabei sowohl exogene als auch endogene Einflußfaktoren eine Rolle. Nach den bisherigen Erkenntnissen zeichnet sich die Entwicklung der Untersuchungsregion aufgrund besonderer Rahmenbedingungen durch spezifische Merkmale und räumliche Muster aus.

Als „Stadtregion Berlin" gilt in dieser Arbeit ein Gebiet, das dem landesplanerisch definierten „engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin" in den administrativen Grenzen von Ende 1993 entspricht. Hier prallen zwischen Kernstadt und Umland krasse raumstrukturelle und administrative Gegensätze in einer bundesweit einmaligen Form aufeinander. So steht eine hochverdichtete Metropole mit 3,4 Mio. Einwohnern einer Vielzahl von ländlich geprägten, aber politisch selbständigen Klein- und Kleinstgemeinden mit insgesamt 0,9 Mio. Bürgern gegenüber. Durch eine

---

[281] die Gemeinde wuchs von 1.200 EW (10/1990) auf 2.300 EW (12/1998); vgl. dazu WOLLE 1995 : 10; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 20; o. A.: „Sie wußten, was sie tun." Märkische Allgemeine Zeitung vom 22.08.1996; Tiede, P.: „Nicht gekleckert, sondern geklotzt." Märkische Allgemeine Zeitung vom 21.06.1996; Metzner, T.: „Eiertanz um Fahrland-Pleite." Berliner Tagesspiegel vom 25.10.1996

[282] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 20 f.; GODERBAUER & SCHNEIDER 1995

Landesgrenze voneinander getrennt, befinden sich staatliche und kommunale Akteure in einem harten Konkurrenzkampf um die Ansiedlung finanzkräftiger Bevölkerungsgruppen.

Die Umlandgemeinden scheinen dabei eine erfolgreichere Strategie zu verfolgen. Sie gewannen zwischen 1990 und 1998 etwa 0,1 Mio. Bürger hinzu, während die Kernstadt 35.000 Einwohner verlor. Von dem Bevölkerungszuwachs konnten vor allem die direkt am Stadtrand von Berlin und an den regional bedeutsamen Verkehrsverbindungen gelegenen Umlandgemeinden profitieren. Beschleunigend auf den Strukturwandel wirkte sich ein großes Flächenangebot und eine hohe Wohnungsnachfrage von Einheimischen aus. Die tatsächlich oder vermeintlich blockierte Innenentwicklung leistete der Erschließung großer Neubaugebiete „auf der grünen Wiese" Vorschub.

Insgesamt gesehen entsprach die Wohnsuburbanisierung in der Stadtregion Berlin während der 90er Jahre weitgehend den räumlichen Mustern, die bereits aus der Zeit vor der Teilung bekannt sind. Der damit verbundene intraregionale Dekonzentrationsprozeß beruhte fast ausschließlich auf Nahwanderungen, die entweder aus der Kernstadt in den suburbanen Raum oder von den städtischen in die ländlichen Umlandgemeinden führten. Zukünftig wird sich der Wachstumsschwerpunkt voraussichtlich vom östlichen in das westliche Berliner Umland verlagern.

Äußerst optimistische Bevölkerungsprognosen aus den ersten Nachwendejahren sagten für die Stadtregion einen Zuwachs von mehr als 1 Mio. Einwohner bis 2010 voraus. Zwar zeigte sich bald, daß diese Vorstellungen der Realität keineswegs entsprachen. Dennoch motivierten euphorische Wachstumserwartungen private Bauherrn wie Kommunen zu umfangreichen Investitions- und Planungsaktivitäten mit häufig spekulativem Charakter.

Von rund 210.000 neuen Wohnungen entstanden zwischen 1990 und 1998 trotz rückläufiger Einwohnerzahlen fast zwei Drittel in der Kernstadt. Kapitalanleger aus Westdeutschland, die als Investoren klar dominierten, warfen ohne Rücksicht auf den endogenen Bedarf bevorzugt teure Mietobjekte in Geschoßwohnungen auf den regionalen Markt. Mit dem Auslaufen der vereinigungsbedingten Steuervergünstigungen 1998 flaute auch der Bauboom ab.

Da private Bauherrn oft die Planungs-, Erschließungs- und Folgekosten für ein Neubaugebiet übernahmen, bremste bisher weder die unzureichende Infrastrukturausstattung noch die Kapitalschwäche der Umlandgemeinden die Wohnsuburbanisierung in der Stadtregion Berlin. Da sie neben der verbindlichen Bauleitplanung auf flexible, informelle Instrumente setzten, um die Ortsentwicklung zu gestalten, verfügten Ende 1998 nur 37 von 249 Umlandgemeinden über einen rechtsgültigen Flächennutzungsplan. Mit Hilfe von 5.000 verbindlichen Bauleitplänen wurden zwischen 1990 und

1998 in der Stadtregion rund 35.000 ha Fläche überplant. Auf den Wohnungsbau entfallen gut 15.000 ha, wovon 70 % in den Umlandgemeinden liegen. Da dort etwa ein Viertel der genehmigten Wohnbauflächen noch nicht bebaut und weitere Vorhaben bereits landesplanerisch befürwortet sind, wird ein Mangel an Bauland im Berliner Umland die Fortsetzung des Suburbanisierungsprozesses auch in den kommenden Jahren wohl kaum verhindern.

Der Landesplanung gelang es bisher nur schwer, mäßigend auf die Planungsaktivitäten der Kommunen einzuwirken. Das wichtigstes Steuerungsinstrument für die stadtregionale Entwicklung, der „Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin", setzt den Kommunen durch eine Gemeindetypisierung mit Schwellenwerten für die Bevölkerungsentwicklung zwar klare Wachstumsgrenzen. Als der Plan im Frühjahr 1998 endlich rechtskräftig wurde, hatte aber die Hälfte der Umlandgemeinden ihren auf 20 Jahre ausgelegten Entwicklungsrahmen entweder schon ausgeschöpft oder sogar erheblich überschritten. Keine der zehn Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern, die zwischen 1990 und 1998 ein Bevölkerungswachstum von mehr als 100 % verbuchten, liegt in einem potentiellen Siedlungsbereich und sollte daher nach den Vorstellungen der Landesplanung eigentlich auch keine Entwicklungsaufgaben übernehmen.

Regional gesehen verlief die Wohnsuburbanisierung bisher eher verhalten, erreichte aber lokal gesehen in einigen bevorzugten Zuzugsgemeinden im Umland durchaus eine beachtliche Dimension und Intensität. Die Diskrepanz zwischen Wunschbild und Wirklichkeit der stadtregionalen Entwicklung läßt auf eine schwache Stellung der Landes- gegenüber der Kommunalplanung schließen, die eine vertiefende Analyse der regionalspezifischen institutionellen Transformationsbedingungen rechtfertigt.

7. Institutionelle Transformation in Brandenburg (und Berlin): Ein unterschätztes Phänomen?

Ein Landrat aus Brandenburg zog nach dreieinhalb Jahren Erfahrungen mit dem neuen westdeutschen Bau- und Planungsrecht die positive Bilanz, das Instrumentarium sei ausreichend und im Prinzip funktionsfähig. Dennoch hoffte er darauf, daß „die Zeit von Genehmigungen ohne landesplanerische Stellungnahme, ohne einwandfreie Abwägungen, ohne Plananzeige, ohne förmliche Beteiligung der Träger öffentlicher Belange [...], ohne Einordnung in eine Gesamtplanung und schließlich die Genehmigungsfriktion durch Verfristung [bald] zu Ende geht".[283] Seine Zuversicht wurde teilweise enttäuscht, denn bevor Landes- und Regionalplaner die hochfliegenden Pläne der Berliner Umlandgemeinden in rechtsverbindliche Schranken weisen konnten, vergingen weitere fünf Jahre.

Diese Darstellung spiegelt zum einen eindrucksvoll die Probleme der Aufsichtsbehörden wider, in einer turbulenten Zeit des Umbruchs effektiv auf die Kommunalplanung Einfluß zu nehmen. Zum anderen läßt sich daraus ein Hinweis auf die enormen Schwierigkeiten von zwei miteinander konkurrierenden Bundesländern entnehmen, schnell zu gemeinsamen Leitvorstellungen und Planungsinstrumenten für die Entwicklung der Stadtregion Berlin zu kommen. Wegen der Ländergrenze gestaltet(e) sich die gegenseitige Abstimmung der planenden Akteure „ein bißchen komplizierter" als in anderen Stadtregionen. Die Kooperation zwischen Berlin und Brandenburg entfaltete sich im Schneckentempo und funktioniert bis heute „mehr schlecht als recht. Zwischen den Verwaltungen knirscht es genauso regelmäßig wie zwischen den Politikern auf beiden Seiten". Während sich die Landesregierungen „in endlosen Debatten um Grundsätzliches" stritten, wurde in den Berliner Umlandgemeinden schon längst „handfest gebaut und geplant".[284]

STERNBERG fordert daher zu Recht, institutionellen Rahmenbedingungen als Grundlagen für effektives raumordnungspolitisches Handeln mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Seines Erachtens kann der Aufbau von Institutionen unter Umständen mehr Einfluß auf die Raumentwicklung nehmen, als Planungsakteure über dirigistische Instrumente. Deswegen komme dem politisch-administrativen Handeln auf Landesebene, insbesondere „der Frage nach der Gebietsreform und der Form der Zusammenarbeit beider Länder in der Region eine hohe Bedeutung zu".[285]

---

[283] KOCH 1994 : 109 und 111 f.

[284] so GIESE 1994 : 23; Bebber, W. van: „Der trübe Alltag der Langsamkeit." Berliner Tagesspiegel vom 04.05.1997

[285] STERNBERG 1995 : 2 ff.; ähnlich BEIER 1993 : 129

Auch *BENZ & KÖNIG* stellten sich die Frage, ob Institutionen und Instrumente die Akteure aus Politik und Verwaltung beider Länder in die Lage versetzen, koordinierend und steuernd auf die Entwicklung der Stadtregion Berlin einzuwirken. Sie kamen nach einer Analyse der horizontalen und vertikalen Kooperationsbeziehungen zu dem Schluß, daß die „Probleme der Planung und Steuerung der räumlichen Entwicklung und des Verwaltungsaufbaus [...] in der Region Berlin-Brandenburg besonders ausgeprägt" sind und eine effektive Einflußnahme bisher verhinderten.[286]

Das folgende Kapitel untersucht daher analog zum Theorieteil (Kap. 3 und 4) den Einfluß der institutionellen Transformation in bezug auf die räumliche Planung in der Stadtregion Berlin. Im Mittelpunkt steht dabei das Verhältnis der Landesregierungen zueinander, zwischen denen sich vor dem Hintergrund der Verhandlungen über eine Länderfusion ein komplexer, auf mehreren Ebenen und Schauplätzen ausgetragener Konflikt um gemeinsame Institutionen, Ziele und Instrumente zur Verhinderung der Suburbanisierung entspann. Als Leitfaden für diesen zweiten Teil der Regionalanalyse dienen folgende Fragen:

- Welche institutionellen Rahmenbedingungen gelten für die Planung in der Stadtregion Berlin?
- Welche Steuerungsmöglichkeiten stehen den überörtlichen Planungsträgern zur Verfügung?
- Nach welchen (Spiel-)Regeln funktioniert die Abstimmung zwischen örtlicher und überörtlicher Planung (Gegenstromprinzip)?
- Welcher politisch-planerische Handlungsspielraum verbleibt für die Kommunen?

Nach einem kurzen Überblick über die Ereignisse im Wendejahr 1989/90, die zur Wiedereinrichtung der Bundesländer Berlin und Brandenburg führten (Kap. 7.1), folgen Ausführungen zur institutionellen Transformation in Brandenburg (Kap. 7.2). Auf dieser Plattform entwickelte sich zwischen den beiden Landesregierungen, die sehr unterschiedliche organisatorische und konzeptionelle Vorstellungen für eine gemeinsame Raumplanung besaßen, ein spannender raumbezogener Konflikt (Kap. 7.3). Zum Schluß werden der Konfliktverlauf, die Interessen der handelnden Akteure und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Abstimmung zwischen verschiedenen Planungsträgern beleuchtet (Kap. 7.4).

---

[286] BENZ & KÖNIG 1995 : 7 und 10 f.

7.1. Rahmenbedingungen für die Landespolitik und -planung

Die wichtigsten fachpolitischen Institutionen und Beratungsgremien innerhalb des SED-Parteiapparates wurden im Dezember 1989 „verhältnismäßig unauffällig aufgelöst". Damit endete die Unterstellung der Kommunen unter die staatliche Verwaltung faktisch schon einige Monate vor der Einführung eines neuen kommunalen Verfassungs- und Planungsrechtes. Im Schatten des Machtverfalls der SED verhandelten Kommunen weitgehend unbeaufsichtigt mit privaten Investoren über Grundstücksgeschäfte und große Bauprojekte. Interessenten sicherten sich vorübergehend durch Optionen das Vorkaufsrecht für die begehrten Flächen, bis der Abschluß von rechtsverbindlichen Verträgen erlaubt war. Weil die Bodenwerte in der DDR dem Stand von 1936 entsprachen, wechselten potentielle Baugrundstücke in den Berliner Umlandgemeinden nicht selten zu einem Spottpreis von 1,- DM/qm den Besitzer.[287]

Den ersten großen Kaufrausch registrierten die Bezirksverwaltungsbehörden bereits im Februar und März 1990. „Die tollsten Deals wurden in den Tagen vor dem 03.10.1990 unterzeichnet, Grundstücksgeschäfte ohne jede planerische Plausibilität, aber mit weitreichenden, die Region zum Teil auf lange Jahre belastenden Konsequenzen".[288] In der damals „unübersichtlichen rechtlichen Situation" drängten die Bezirksverwaltungen die Kommunen dazu, das noch geltende Raumordnungsrecht der DDR einzuhalten. Bis zur Übernahme des westdeutschen Bau- und Raumordnungsrechtes im Oktober 1990 wurde auf diese Weise so manches Bauvorhaben verhindert oder doch zumindest vorübergehend lahmgelegt.[289]

Auch der „Provisorische Regionalausschuß" bemühte sich, durch Beratung mäßigend auf die Kommunen einzuwirken. Dieses paritätisch besetzte, informelle Gremium aus Mitgliedern der beiden Berliner Stadtverwaltungen sowie Vertretern der Bezirke Potsdam und Frankfurt/Oder verfolgte das Ziel, den erwarteten Aufschwung in der Stadtregion Berlin zu fördern und gleichzeitig zu kanalisieren. Die Mitglieder diskutierten zunächst vor allem über fehlende Gabelstapler (vgl. Kap. 3.2.1), die Einrichtung von Grenzübergängen und die Erteilung von Visa, aber auch über die Möglichkeiten für eine koordinierte Stadt-Umland-Planung.[290]

---

[287] WERNER 1990 : 228, 231 und 234; siehe auch HÄUSSERMANN 1996 : 24

[288] SCHLUSCHE 1995 : 3

[289] WERNER 1990 : 231 f. und 235; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 32; STERNBERG 1995 : 103; DOEBLER 1996 : 107

[290] WERNER 1990 : 228 f.; BEYER 1992 : 79 f.; DITTBERNER 1994 : 117 f.; REICHEL 1995 : 285; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 40; HASSEMER 1996 : 350; nach SCHÄFER 1993 : 107 und FISCHER 1996 : 17 ff. waren darin auch die Regierungen der DDR und der BRD vertreten; anders Weis, O. J.: „Die Goldgräber schürfen schon im märkischen Sand - von Golfplätzen, Baumärkten, Hotels und dem mühsamen Versuch, den Wildwuchs im Berliner Umland einzudämmen." Frankfurter Rundschau vom 28.04.1990

Dazu entwarf eine temporäre Arbeitsgruppe, die sogenannte „Planungsgruppe Potsdam", in nur sieben Wochen erste konkrete Zielvorstellungen und Handlungsvorschläge. Ihr Konzept für eine sternförmige Regionalentwicklung entlang der wichtigsten Schienenverkehrswege orientierte sich an vorhandenen Raumstrukturen und Planungsgrundlagen. Vorschläge für eine stringente Bodenvorratspolitik der öffentlichen Hand oder eine zentralörtliche Struktur finden sich darin ebenso wie Leitlinien für die Beurteilung von Planungs- und Bauvorhaben. Dabei gingen die Experten in einer „kühnen Prognose" von bis zu 1,4 Mio. zusätzlichen Einwohnern im Jahre 2000 aus (vgl. Kap. 6.1).[291]

Weder das Entwicklungskonzept der Planungsgruppe Potsdam noch das Engagement des Provisorischen Regionalausschusses hatten die erwünschte Wirkung. Sie beeinflußten die beginnende Zusammenarbeit zwischen Mark und Metropole sogar in mancher Hinsicht negativ. Zum einen übernahm der bis Januar 1991 aktive Provisorische Regionalausschuß Aufgaben, wie z.B. die Beratung der Kommunen, ohne über entsprechende Kompetenzen zu verfügen. Zum zweiten setzte der Ausschuß neben der Planungsgruppe Potsdam eine Vielzahl weiterer Beratungsgremien ein, so daß bald „nur noch sehr wenige Personen einen annähernden Überblick" über alle laufenden Aktivitäten besaßen. Zum dritten betrachteten die Mitglieder mit Ausnahme der West-Berliner Senatsverwaltung den Ausschuß nicht als Wegbereiter für ein gemeinsames Bundesland Berlin/Brandenburg und einen Planungsverband für die Stadtregion Berlin.[292]

DITTBERNER macht das wenig diplomatische Verhalten der Funktionäre aus Berlin (West) dafür verantwortlich, daß die Einrichtung eines gemeinsamen Bundeslandes Anfang 1990 zwar für kurze Zeit ernsthaft diskutiert, aber letztlich nicht realisiert wurde. Als zwei Staatssekretäre aus Berlin (West) während der Ausschußsitzung Ende Januar vehement über die Höhe von Investitionen für den Tourismus in Brandenburg stritten, gingen die Vertreter aus den märkischen Bezirken schnell „auf Distanz zu den Berliner Annäherungen". Bald darauf wurde ein Koordinierungsausschuß unter der Leitung der Vorsitzenden der Räte der Bezirke eingesetzt, der die Einrichtung eines eigenständigen Bundeslandes Brandenburg vorbereiten sollte.[293]

---

[291] so SCHLUSCHE 1995 : 3; vgl. auch PROVISORISCHER REGIONALAUSSCHUSS 1990 : 0-5, 20 f. und 24; WERNER 1990 : 108, 228 ff. und 235 f.; HAGER 1991 : 105 und 107; STERNBERG 1995 : 129 ff.; PRIEBS 1996 (c) : 542 f.; HASSEMER 1996 : 350

[292] WERNER 1990 : 230 und 235 f.; BEYER 1992 : 84; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 37

[293] DITTBERNER 1994 : 118 und 120; vgl. auch LOTZMANN 1991 : 94 ff.; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 13 ff.

Das sogenannte „Ländereinführungsgesetz“ vom 22. Juli 1990 sah deswegen vor, das Land Brandenburg aus den drei Bezirken Potsdam, Cottbus und Frankfurt/Oder zu bilden und durch die Landtagswahl am 14. Oktober 1990 demokratisch zu legitimieren. Das Land Berlin entstand aus den beiden Hälften der geteilten Kernstadt, wobei die Grenzen im wesentlichen dem Gebietsstand von 1920 entsprachen. Seit dem Vollzug einer Gebiets- und Funktionalreform am 1. Januar 2001 existieren hier inzwischen nur noch 12 von ehemals 23 Stadtbezirken. Der Einigungsvertrag vom 31. August 1990 eröffnete den beiden Bundesländern die Chance, sich im Rahmen eines vereinfachten Verfahrens freiwillig zusammenzuschließen. Da die beiden Regierungen die erforderlichen Beschlüsse aber nicht bis zum Jahresende 1992 faßten, blieb nur noch die Möglichkeit, eine Fusion auf der Basis von Staatsverträgen und einem positiven Volksentscheid zu vollziehen.[294]

In der Folgezeit zeichnete sich die räumliche Planung in den beiden Ländern einerseits durch Divergenzen und andererseits durch Konvergenzen aus. Nach der Länderbildung konzentrierten sich die beiden Regierungen zunächst darauf, das eigene Land wirtschaftlich zu stabilisieren, um so eine gewisse Autarkie gegenüber ihrem direkten Nachbarn und Konkurrenten zu erreichen.[295] Während sowohl Berlin als auch Brandenburg die öffentliche Verwaltung reorganisierten und gleichzeitig unabhängig voneinander wichtige Rechtsgrundlagen für die Planung im eigenen Land schufen, fanden parallel dazu Gespräche über eine freiwillige Fusion und eine gemeinsame Landes- bzw. Regionalplanung statt.

---

[294] vgl. WERNER 1990 : 234; AIGNER & MIOSGA 1994 : 110 f.; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 13; STERNBERG 1995 : 108; JANN & MUSZYNSKI 1997[3] : 205; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 16; STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN 2000 : 4

[295] vgl. BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 64; PRIEBS 1996 (c) : 543

7.2. Institutionelle Transformation in Brandenburg

Unmittelbar nach der Landtagswahl am 14. Oktober 1990 begann in Brandenburg der Neuaufbau bzw. Umbau der Landesverwaltung. Zunächst erwog die neue Landesregierung, eine staatliche Mittelinstanz nach dem Vorbild Nordrhein-Westfalens einzurichten. Unter den Kommunalpolitikern, welche die Bezirksverwaltungen „als regionales Bollwerk des DDR-Staates" rigoros abschaffen wollten, stieß dieses Ansinnen jedoch auf vehementen Protest. Auch schien eine Mittelinstanz in einem dünn besiedelten Flächenland wie Brandenburg entbehrlich zu sein, so daß sich die Landesregierung am 21. Januar 1991 für einen zweistufigen Aufbau der staatlichen Verwaltung entschied.[296]

Auf der ersten Ebene entstanden 15 oberste und 21 obere Landesbehörden, denen auf der zweiten Ebene 199 untere Landesbehörden (z.B. Bau- und Schulämter) sowie 94 weitere Einrichtungen mit regional begrenzter Zuständigkeit nachgeordnet sind.[297] Zu den oberen Landesbehörden zählen zum Beispiel das Landesumweltamt (LUA) bzw. das Landesamt für Bauen, Bautechnik und Wohnen (LBBW) und das Institut für Stadtentwicklung und Wohnen (ISW) im Geschäftsbereich des damaligen Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (MUNR)[298] bzw. des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV). Das LUA und ISW nehmen unter anderem wichtige Aufgaben im Bereich der Raumbeobachtung und Politikberatung wahr, indem sie sehr detaillierte planungsbezogene Informationssysteme pflegen und auswerten (vgl. Kap. 6.2.3). Das Anfang November 1991 eingerichtete LBBW fungierte bis zu seiner Auflösung acht Jahre später unter anderem als Genehmigungsbehörde für kommunale Satzungen inklusive der Bauleitpläne.[299]

Das Organisationsmodell der Landesregierung zielte auf eine bürgernahe Verwaltung bei einer weitreichenden Dezentralisierung und Kommunalisierung von staatlichen Aufgaben ab. Voraussetzung dafür waren allerdings funktions- und handlungsfähige Einheiten auf kommunaler Ebene, die damals noch nicht existierten.[300] Kaum näherte sich der Aufbau der neuen Ministerialbürokratie seinem (vorläufigen) Abschluß, so standen bereits drei weitere Schritte für die Reorganisation der unteren Verwaltungsebene fest (vgl. Tab. 20). Innerhalb von nur drei Jahren wurde in Brandenburg

---

[296] WOLLMANN 1996 : 86 und 138; vgl. auch STORK 1991 : 504; JANN & MUSZYNSKI 1994^2 : 205; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 32; vgl. auch „Gesetz über die Organisation der Landesverwaltung" vom 04.06.1991 (GVBl. I S. 148)

[297] vgl. LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 50 f.; JANN & MUSZYNSKI 1997^3 : 185 f.

[298] im Oktober 1999 mit dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zum Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Raumordnung zusammengelegt

[299] vgl. KOPPITZ 1999 : 52 ff.

[300] vgl. JANN & MUSZYNSKI 1994^2 : 205

eine Gemeindeverwaltungs- und eine Kreisgebietsreform durchgeführt (Kap. 7.2.1), denen ab 1994 eine mehrstufige Funktionalreform folgte (Kap. 7.2.2). Damit gingen gravierende personelle und normative Veränderungen einher (Kap. 7.2.3 und 7.3.4).

Tab. 20: Institutionelle Transformation im engeren Sinne auf der Gemeinde- und Kreisebene in Brandenburg 1990-1993

Gemeindeebene		Kreisebene	
25.01.1991	Kabinettsbeschluß zugunsten einer kommunalen Verwaltungsreform	01.04.1991	Erster Vorschlag des Innenministers zur Kreisgebietsreform, im Sommer Beteiligung der betroffenen Akteure (z.B. Gebietskörperschaften, Spitzenverbände)
19.12.1991	Erlaß der „Amtsordnung" (GVBl. II S. 682)		
13.01.1992	Erlaß einer „Verordnung über das Verfahren bei der erstmaligen Bildung sowie bei der Änderung und bei der Auflösung von Ämtern im Land Brandenburg" (GVBl. II S. 22)	13.12.1991	Zweiter Vorschlag für die Neugliederung der Kreise durch eine Arbeitsgruppe
		10.03.1992	Beschluß der Landesregierung über die Leitlinien für eine Kreisgebietsreform
01.07.1992	Vollzug der Amtsordnung, Bildung von 160 kommunalen Verwaltungsgemeinschaften	24.12.1992	Landtag beschließt „Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte sowie zur Änderung weiterer Gesetze" (Kreis- und Gerichtsneugliederungsgesetz) vom 16.12.1992 (GVBl. I 546)
15.09.1993	Drittes Gemeindegliederungsgesetz und Änderung der Amtsordnung tritt in Kraft (GVBl. I S. 450)		
		31.03.1993	Landtag entscheidet über die Verwaltungssitze u. Namen der neuen Großkreise, verabschiedet dazu 14 Einzelgesetze, die am 22.04.1993 in Kraft treten
15.10.1993	Kommunalverfassung für Brandenburg inklusive neuer Gemeinde- und Landkreisordnung wird ratifiziert (GVBl. I S. 398)		
05.12.1993	Kommunal- und Kreistagswahl in Brandenburg, (vorläufiger) Abschluß der Ämterbildung und Vollzug der Kreisgebietsreform		

zusammengestellt nach STORK 1991 : 504 ff.; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 48 ff.; HUMPERT 1994 : 153 f.

7.2.1. Institutionelle Transformation im engeren Sinne am Beispiel der Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform

Obwohl Brandenburg unter allen deutschen Bundesländern „den höchsten kommunalen Zersplitterungsgrad" aufwies, verzichtete die Landesregierung hier ebenso wie ihre Kollegen in den anderen neuen Bundesländern darauf, den Kommunen per Gesetz eine Gebietsreform zu verordnen (vgl. Kap. 3.2.1).[301] Dieses politisch hoch sensible Thema aus nachvollziehbaren Gründen umgehend, versäumte sie jedoch nicht, bereits Ende Januar 1991 eine Reform zur Bildung von effizienteren und leistungsfähigeren Verwaltungseinheiten auf kommunaler Ebene in die Wege zu leiten. Die am 19. Dezember 1991 erlassene Amtsordnung forderte die rund 1.800 Gemeinden, von denen zwei Drittel weniger als 500 Einwohnern besaßen, zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften auf. Es stand ihnen frei, entweder ein eigenes Amt neu einzurichten oder die vorhandene Dienststelle einer größeren Gemeinde mitzunutzen.[302] In jedem Fall blieb die politische Selbständigkeit der Gebietskörperschaften erhalten, so daß die Kommunen auch weiterhin die Befugnis besaßen, ortsbezogene Planungsentscheidungen eigenverantwortlich zu treffen.

Die Amtsverwaltungen führen einerseits kommunale Selbstverwaltungsaufgaben (z.B. Haushalts- und Bauleitplanung) und andererseits vom Staat übertragene Pflichtaufgaben (z.B. Melde-, Bau- und Liegenschaftswesen) durch. Ihre Tätigkeit kontrolliert ein Amtsausschuß, in dem die amtsangehörigen Gemeinden durch ihre Bürgermeister und ein weiteres Mitglied der Legislative vertreten sind. Dieses kollegiale Beschlußorgan fungiert auch als Dienstvorgesetzter des Amtsdirektors, der für acht Jahre als Verwaltungsleiter gewählt wird und ähnliche Befugnisse wie ein hauptamtlicher Bürgermeister besitzt.[303]

Aufgrund eines „übermächtigen Individualisierungsprozesses der Kommunen" in der ersten Nachwendezeit beherrschten hauptsächlich „mentale Probleme" die „zeitweise stark emotional betonte" Diskussion um die Ämterbildung. Gleichwohl entstanden bis Ende 1992 in Brandenburg 160 Ämter, von denen 135 freiwillig und 25 auf Anordnung des Innenministers zustande kamen. Davon besaßen allerdings nur 28 Ämter mehr als 10.000 Einwohner, und 23 Ämter erreichten die angestrebte Mindestzahl von 5.000 Einwohnern nicht. In elf Fällen schlossen sich weniger als fünf

---

[301] vgl. SCHERF & VIEHRIG 1995 : 32; WOLLMANN 1996 : 94

[302] veröffentlicht in GVBl. II S. 682; vgl. auch die „Verordnung über das Verfahren bei der erstmaligen Bildung sowie bei der Änderung und bei der Auflösung von Ämtern im Land Brandenburg" vom 13.01.1992 in GVBl. II S. 22; vgl. die Darstellung der drei Grundmodelle zur Amtsbildung in SUNDERMANN & MILTKAU 1995 : 215 f.

[303] vgl. STORK 1991 : 506; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 49 f.; PETZOLD 1994 : 45; SUNDERMANN & MILTKAU 1995 : 217 ff.

Gemeinden zusammen, 22 Ämter bestanden aus mehr als 15 Gemeinden. Aufgrund einiger Gebietsveränderungen reduzierte sich bis Ende 1993 die Zahl der Ämter auf 158, die der amtsfreien Gemeinden erhöhte sich dagegen von 56 auf 60. Davon befanden sich 35 Ämter und 31 amtsfreie Gemeinden im Berliner Umland. Weil die Verwaltungskraft der hoch verschuldeten Kommunen aber trotzdem defizitär blieb, zog die Landesregierung schon bald eine Gebietsreform in Erwägung.[304]

Da eine flächendeckende Neugliederung selbst in der nächsten Legislaturperiode „technisch wie politisch undurchführbar" erschien, setzte die Landesregierung auf freiwillige Gemeindezusammenschlüsse. Die neue Kommunalverfassung für Brandenburg, die am 15. Oktober 1993 in Kraft trat, eröffnete bereits die Möglichkeit dafür. Weil die Kommunen davon nur zögernd Gebrauch machten, setzt die Landesregierung seit 1998 auf finanzielle Anreize und Druckmittel, um Gemeindefusionen zu forcieren. Einerseits unterstützt das Innenministerium freiwillige Zusammenschlüsse durch eine sogenannte „Kopfprämie". Andererseits erhalten Klein- und Kleinstgemeinden, die partout selbständig bleiben wollen, weniger Landesmittel für die Finanzierung ihrer Leistungen.[305]

Die Initiative der Landesregierung löste erneut eine stark politisierte und emotionsgeladene Debatte über die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Brandenburg aus. „Die kleinen Dörfer, die aus Sicht der Regierung auf Dauer nicht lebensfähig sind [...], proben den Aufstand". Zahlreiche Kommunalpolitiker sehen den Untergang der 750 Jahre alten Dörfer, die diverse Kriege und die DDR überstanden haben, voraus. Sie beschwören wortreich den drohenden Verlust von kommunaler Autonomie, bürgerschaftlichem Engagement und dörflicher Identität. Tatsächlich finden sich aber in vielen Klein- und Kleinstgemeinden nicht genug Bürger, die zum Beispiel ein politisches Mandat übernehmen wollen.[306] Im Ergebnis zeigte die Strategie der Landesregierung durchaus Wirkung, denn bis Ende 1998 verringerte sich die Zahl der Gemeinden in Brandenburg von rund 1.800 auf 1.489. Den Kommunen bleibt noch bis Ende März 2002 Zeit, sich auf freiwilliger Basis zusammenzuschließen. Nach diesem Zeitpunkt sind Fusionen auf Anordnung des Innenministe-

---

[304] CHRISTEN 1994 : 155; PETZOLD 1994 : 45; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 50; SUNDERMANN & MILTKAU 1995 : 215; WOLLMANN 1996 : 94; STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN 2000 : 4

[305] LIEBER 1996 : 5; „Gesetz zur Förderung freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse" vom 08.04.1998 (GVBl. I S. 62); ursprünglich 400,- DM/EW, heute 200,- DM/EW; Rölleke, L.: „Gemeinde-Ehen: wer ja sagt, wer nicht will und wer sich ziert." Berliner Morgenpost vom 25.03.1997; Törne, L. von: „An der Fusion scheiden sich die Geister auch in den Dörfern." Berliner Tagesspiegel vom 16.11.1997; o.A.: „Bei freiwilligem Zusammenschluß gibt es 2.000 Mark pro Einwohner." Berliner Tagesspiegel vom 02.12.1999, vermutlich mit Druckfehler im Titel, denn im Text ist von 200,- DM/EW die Rede; Beyerlein, A.: „Land forciert Fusion kleiner Gemeinden." Berliner Zeitung vom 14.01.2000

[306] Mara, M.: „Schönbohm mag keine Mini-Dörfer." Berliner Tagesspiegel vom 04.06.2000

riums möglich. Trotz der Reformen zeichnet sich die administrative Landschaft in Brandenburg auf kommunaler Ebene immer noch durch eine sehr kleinteilige Struktur aus, die zahlreiche Akteure in Konkurrenz zueinander planen läßt.[307]

Parallel zur Ämterbildung begann in den Landkreisen die Debatte um eine Gebietsreform, die Brandenburg als erstes der neuen Bundesländer mit der Kreistags- und Kommunalwahl am 5. Dezember 1993 vollzog (vgl. Tab. 20). Bereits ein Jahr zuvor hatte der Landtag nach einem „bemerkenswert zügigen" Verfahren ein entsprechendes Gesetz verabschiedet, das weitgehend den Reformvorstellungen des Innenministeriums entsprach. *WOLLMANN* führt dieses Ergebnis auf ein „striktes [...] Management der Landesregierung" zurück, die sich frühzeitig auf eine politische „Generallinie" festlegte und diese in dem anschließenden Diskussionsprozeß mit den betroffenen Akteuren konsequent beibehielt.[308]

Aus 38 Landkreisen mit durchschnittlich 50.000 Einwohnern entstanden 14 Großkreise mit durchschnittlich 143.000 Einwohnern. Zwei von sechs Städten (Eisenhüttenstadt und Schwedt) verloren den Status der Kreisfreiheit. Mit durchschnittlich gut 2.000 qkm Fläche besitzt Brandenburg seither bundesweit die größten Landkreise, die einerseits als kommunale Gebietskörperschaften und andererseits als staatliche untere Landesbehörden fungieren.[309] Wesentliche Ziele für die Neugliederung waren die Beibehaltung der gerade erst entstehenden Ämterstruktur, der Verzicht auf die Einrichtung von Mittelbehörden, der geplante Abbau von staatlichen Sonderbehörden und vor allem raumordnerische Erwägungen.[310] Um gleichwertige Lebensbedingungen in allen Landesteilen herzustellen, vereinigte die Gebietsreform nach dem „Solidarprinzip" strukturschwache mit strukturstarken Altkreisen. Um die von Berlin ausgehenden Entwicklungsimpulse „in die Tiefe des Raumes" zu transportieren, erstreckt sich die Mehrheit der neuen Großkreise wie Tortenstücke von der inneren bis zur äußeren Landesgrenze Brandenburgs (vgl. Abb. 15).[311]

---

[307] 1990 waren es 1.775 Kommunen, am 01.08.1992 nach Gebietsveränderungen u.a. aufgrund eines Staatsvertrages mit Mecklenburg-Vorpommern 1.813; nach Abschluß der Reform 2003 existieren nur noch 727 Gemeinden, wobei 300 Gemeinden von rd. 1.500 (Stand 1999) per Gesetz „zwangsvereinigt" wurden; vgl. LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 48 f.; STERNBERG 1995 : 111; Pressemeldung des Innenministeriums: „Schönbohm: Reformtrend schreitet weiter voran - seit heute weniger als 900 Gemeinden" vom 15.05.2002 (http://www.mi.brandenburg.de); Metzner, T.: „Fünf Gesetze und ein Stolperstein." Berliner Tagesspiegel vom 05.03.2003; Metzner, T.: „Landtag beschließt aus für Dörfer." Berliner Tagesspiegel vom 06.03.2003

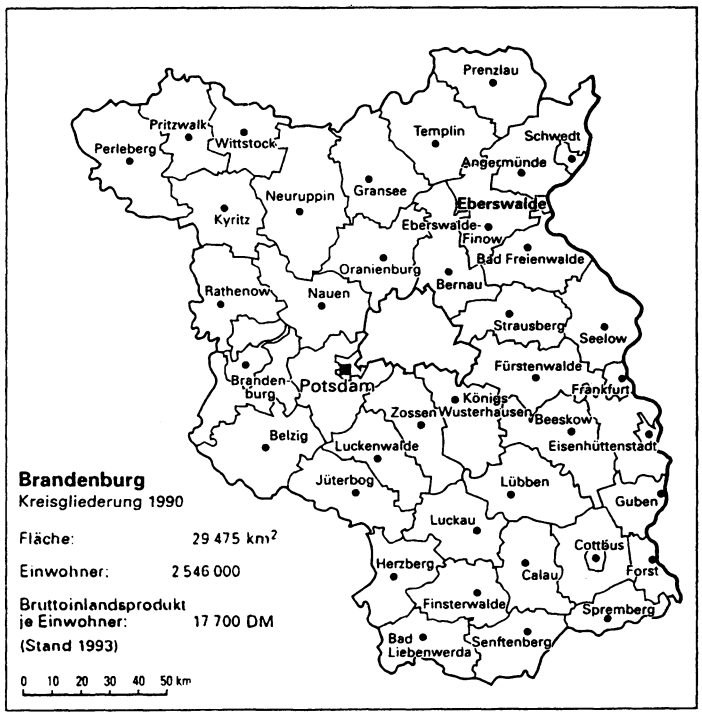
[308] „Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte sowie zur Änderung weiterer Gesetze", kurz Kreis- und Gerichtsneugliederungsgesetz (KGNG), vom 16.12.1992 (GVBl. I S. 546); vgl. LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 48 und 1996 : 8; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 34 f.; WOLLMANN 1996 : 96 und 138; anders die Darstellung von HUMPERT 1994 : 154

[309] PETZOLD 1994 : 43; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 35; WOLLMANN 1996 : 93 ff.

[310] HENNEKE 1994 : 148 u. 151; HUMPERT 1994 : 154; STERNBERG 1995 : 113; WOLLMANN 1996 : 95

[311] vgl. LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 48; CHRISTEN 1994 : 156; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 60; JANN & MUSYZNSKI 1997[3] : 190 f.

Abb. 15: Kreisstruktur in Brandenburg vor und nach der Neugliederung 1993



Quelle: SCHERF & VIEHRIG : 30 f.

Über den geplanten Gebietszuschnitt der neuen Großkreise wurde in Brandenburg sehr kontrovers diskutiert. Im Ergebnis setzte die Landesregierung ihre Vorstellungen sowohl in bezug auf die Festlegung der Kreisgrenzen als auch die Wahl der fern von Berlin gelegenen Kreissitze gegenüber den Wünschen der Kommunalpolitiker durch. Damit kam ein schwieriges Reformvorhaben zügig und erfolgreich zum Abschluß.[312]

7.2.2. Funktionale Transformation

Die institutionelle Transformation in Brandenburg zeichnet sich durch einige Schwächen aus, weil sie sich zunächst auf die landesunmittelbare Verwaltung konzentrierte und die Kreisebene vorübergehend ausblendete. Die „unbestreitbare Verwaltungsschwäche der viel zu kleinen und unerfahrenen Gemeinden und Kreise" führte in Verbindung mit einer unklaren Trennung zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben dazu, daß „in den ersten Jahren zu viele Aufgaben in staatlicher Regie wahrgenommen" wurden. So erledigten die Landkreise, die oberen oder sogar obersten Landesbehörden vorübergehend viele Angelegenheiten, „die dort nicht hingehören". Dadurch zementierten sich zum einen „alte zentralistische Gepflogenheiten" und zum zweiten ergaben sich oft Kompetenzstreitigkeiten zwischen den verschiedenen administrativen Ebenen.[313]
Um diesen „verwaltungspolitischen Webfehler aus der Gründerzeit" nachträglich zu korrigieren, nahm die Landesregierung von Brandenburg 1994 eine Funktionalreform in Angriff, die zu einer sachgerechten Aufgabenverteilung auf die neu geschaffenen Behörden und Gebietskörperschaften führen sollte. Dabei kam der Frage, welche Aufgaben in Zukunft staatlich und welche kommunal zu erledigen sind, eine besondere Bedeutung zu.[314] Allerdings gelang es der Landesregierung bisher trotz erheblicher Anstrengungen nicht, ihren programmatisch formulierten Anspruch, eine dezentrale und zugleich bürgernahe Verwaltung einzurichten, auch zu verwirklichen. Nach einem vielversprechenden Anlauf im Sommer 1994, der in zwei Reformgesetzen mündete, verlor der Prozeß deutlich an Dynamik. Die Dezentralisierung von Landesaufgaben (z.B. Kataster- und Vermessungswesen) auf die Kreisebene schritt zunächst zügig voran, die geplante Kommunalisierung

---

[312] vgl. LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 49; HUMPERT 1994 : 153 f.; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 36 f.; WOLLMANN 1996 : 96; CHRISTEN 1994 : 155 f. beschreibt die Probleme der Kreisreform am Beispiel des Landkreises Potsdam-Mittelmark, wo nicht der Zuschnitt, aber die Frage des neuen Kreissitzes höchst kontrovers diskutiert wurde

[313] WOLLMANN 1996 : 92

[314] vgl. HUMPERT 1994 : 153 f.; WOLLMANN 1996 : 92

erwies sich jedoch als Stolperstein. Viele Vorschläge scheiterten „am Widerstand der etablierten Interessen", so daß es nach *JANN & MUSZYNSKI* „noch eines erheblichen politischen Kraftaktes bedarf, um die Intention der Funktionalreform umzusetzen". Für die weitere Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Brandenburg stellt die Funktionalreform den „entscheidenden Knackpunkt" dar. Die beträchtliche „Kopflastigkeit" der Landesverwaltung zu überwinden, deren Organe nach Auffassung von *WOLLMANN* eine „säulenartige, nach Geschäftsbereichen abgeschottete Verwaltungskultur pflegen", bildet dabei nicht gerade das kleinste Hindernis.[315]

Die Auflösung des Landesamtes für Bauen, Bautechnik und Wohnen (LBBW) Ende 1999 ist ein Beispiel für die Verlagerung von Vollzugsaufgaben von der Landes- auf die Kreisebene. Die Anfang November 1991 eingerichtete Landesoberbehörde erhielt 1992 bzw. 1993 unter anderem die Zuständigkeit für die Genehmigung von kommunalen Satzungen (u.a. Bauleitpläne, Sanierungssatzungen) und die Abwicklung der Städtebauförderung (einschließlich Beratung, Programmaufstellung, Mittelbewilligung und Verwendungskontrolle im Einzelfall). Während ihres Bestehens prüfte die Behörde rund 8.400 Genehmigungsanträge, darunter etwa 550 vorbereitende und 4.700 verbindliche Bauleitpläne. Inzwischen haben das Stadtentwicklungsministerium (als Aufsichtsbehörde für die kreisfreien Städte) und die Landkreise (als Aufsichtsbehörden für die kreisangehörigen Gemeinden) sowohl die Aufgaben als auch die Mitarbeiter des LBBW übernommen.[316]

Nach Auskunft eines Gesprächspartners stieß innerhalb der Landesregierung insbesondere die Dezentralisierung der Genehmigungsfunktion für kommunale Satzungen auf Widerstand. Diese Absicht lief dem Bestreben ehemaliger DDR-Verwaltungsangehöriger entgegen, zentralistische Strukturen zu konservieren. Manche neigten wohl dazu, von dem Umfang ihrer Aufgaben auf ihre Existenzberechtigung zu schließen. Angst vor dem Verlust der Aufgaben und damit des Arbeitsplatzes förderten in diesen Fällen nicht die Flexibilität, sondern das Beharrungsvermögen von Entscheidungsträgern.[317]

---

[315] JANN & MUSZYNSKI 1997[3] : 186 f.; WOLLMANN 1996 : 92; vgl. auch STORK 1991 : 504 f.; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 34

[316] KOPPITZ 1999 : 52 ff.; vgl. dazu auch die „Verordnung zur Durchführung des BauGB" vom 04.02.1992 (GVBl. II S. 65)

[317] Interview P8 am 16.01.1997

7.2.3. Personelle Transformation

Wie das Beispiel des LBBW zeigt, gingen mit dem Ab-, Auf- und Umbau von Behörden beträchtliche personelle Veränderungen einher. Dabei dienten die ehemaligen DDR-Behörden gewissermaßen als Steinbruch für den Neuaufbau der Landesverwaltung in Brandenburg. Ein Großteil des Personalstabes aus den aufgelösten Bezirksverwaltungen wurde dort weiter beschäftigt. Frühere Territorialplaner fanden zum Beispiel in der Landesplanungsbehörde einen neuen Arbeitsplatz.[318]
Erste Hilfe bei dem Aufbau der Landes- und Kommunalverwaltungen in Brandenburg leisteten zunächst Verwaltungsangehörige aus West-Berlin. Sie zogen sich aber nach wenigen Monaten aus der Mark zurück, um den Transformationsprozeß in der Metropole zu begleiten. Ihren Platz nahmen Mitarbeiter aus den Verwaltungen der alten Bundesländer, insbesondere aus Nordrhein-Westfalen, ein. In der Aufbauphase bis Ende 1992 stellten die alten Bundesländer im Wege der Abordnung vorübergehend mehr als 1.000 Mitarbeiter zur Verfügung, von denen viele auf Dauer in Brandenburg blieben. Zwei Jahre später hatten sich bereits 1.300 Personen, davon mehr als die Hälfte aus Nordrhein-Westfalen, in ihre neuen Dienststellen versetzen lassen. Dabei schuf der Elitentransfer von West nach Ost zuweilen groteske Übergangssituationen. Indem er seine Amtsgeschäfte vormittags in Berlin und nachmittags in Potsdam erledigte, nahm der Berliner Staatssekretär für Wirtschaft Ende 1990 zwei Monate lang gleichzeitig sein neues Amt als Minister für Wissenschaft, Forschung und Kultur in Brandenburg wahr (vgl. Kap. 3.2.1).[319]
Trotz des Personaltransfers von West nach Ost reduzierte sich die Zahl der Mitarbeiter im öffentlichen Sektor seit Gründung des Landes Brandenburg erheblich. Standen 1990 noch etwa 270.000 Beschäftige im öffentlichen Dienst, waren es fünf Jahre später über 125.000 Personen weniger. Während in diesem Zeitraum die Zahl der Mitarbeiter im Landesdienst leicht anstieg, ging sie bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden trotz wachsender Aufgabenfülle um beinahe 50 % zurück.[320]
Eine Fortsetzung des Personalabbaus vor allem auf der Landesebene wird weder in Brandenburg noch in Berlin zu vermeiden sein. Die dringend notwendige Konsolidierung der hoch verschuldeten Landeshaushalte macht eine effektive Reduzierung der enormen Personalkosten erforderlich. Noch sind betriebsbedingte Kündigungen in beiden Ländern ein politisches Tabuthema, das sich aber realistisch gesehen in naher Zukunft wohl kaum auszublenden läßt. Die noch nicht abgeschlossenen

---

[318] WOLLMANN 1996 : 87; DOEBLER 1996 : 107 f.
[319] DITTBERNER 1994 : 133 und 139; JANN & MUSZYNSKI 1997³ : 188 f.
[320] JANN & MUSZYNSKI 1997³ : 187

Funktionalreformen in beiden Ländern bieten hierfür durchaus Ansatzpunkte, so daß selbst ein Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst heute nicht mehr als sicher gelten kann.[321]

Der andauernde institutionelle Transformationsprozeß in Brandenburg verunsicherte die Beschäftigten ganz erheblich, wie eine Umfrage von *BLUMBERG & RIESENKÖNIG* in den Amtsverwaltungen bestätigte. Gerade in den ersten fünf Jahren nach der Wiedervereinigung veränderten sich neben dem Personalstab auch Organisationseinheiten, Zuständigkeiten und Rechtsgrundlagen des Verwaltungshandelns rasant. Aus kommunaler Sicht wurde die Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform tendenziell als überhastet und unausgereift empfunden. Die Vergrößerung der Verwaltungseinheiten schätzten die Befragten eher als Nachteil ein, weil sich dadurch (Dienst-)Wege verlängerten. Als eher positiv bewerteten sie dagegen die Erweiterung von Aufgabenbereichen und Entscheidungskompetenzen für die Kommunen. Dabei machten viele Städte und Gemeinden ausgiebig von dem Spielraum Gebrauch, den ihnen die normative Transformation für die Bauleitplanung eröffnete.[322]

7.2.4. Normative Transformation am Beispiel der Landesplanung

Die erste Landesregierung von Brandenburg zeigte rasch ihre Entschlossenheit, die „außer Rand und Band" geratenen Planungsaktivitäten der Kommunen zu zügeln. Um die groben Rahmenvorgaben des Raumordnungsgesetzes auszufüllen, erarbeitete sie parallel zum Aufbau der Landesverwaltung zügig erste Rechtsgrundlagen für die Landesplanung. Ein „Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg" (VLPlG), das Antworten auf die wesentlichen inhaltlichen und organisatorischen Fragen gab, trat bereits am 19. Dezember 1991 in Kraft. Darin finden sich Aussagen zu den Aufgaben und Zuständigkeiten, Grundsätzen und Zielen sowie den Instrumenten der Landesplanung.[323]

Um eine ökologische Raumentwicklung und Landesplanung zu gewährleisten, forderte das Vorschaltgesetz vor allem dazu auf, eine Zersiedlung der Landschaft zu verhindern. Zugunsten einer sparsamen Inanspruchnahme von Flächen kam einer qualitativen, auf den Bestand ausgerichteten Siedlungsentwicklung Priorität vor der Siedlungserweiterung zu. Ein teilräumlicher Landes-

---

[321] zur Gebiets- und Funktionalreform in Berlin vgl. BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 59; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 37; STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN 2000 : 4; bei den Koalitionsverhandlungen zur Regierungsneubildung in Berlin (Herbst 2001) spielte dieses Thema bereits eine Hauptrolle

[322] BLUMBERG & RIESENKÖNIG 1996 : 19; vgl. auch GEPPERT / SEIDEL / TOEPEL 1993 : 61

[323] SCHLUSCHE 1995 : 3; GVBl. I S. 616

entwicklungsplan sollte die landesplanerischen Grundsätze und Ziele unter anderem durch Festlegung der Freiraum- und (potentiellen) Siedlungsbereiche in der Stadtregion Berlin rechtsverbindlich absichern.[324]

Anfang 1991 erhielt das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (MUNR) die Zuständigkeit für die Landesplanung. Dazu zählten hauptsächlich die Aufgaben, landesplanerische Stellungnahmen zu raumbedeutsamen Planungen oder Vorhaben abzugeben, Raumordnungsverfahren durchzuführen und Landesentwicklungspläne zu erstellen. Das Landesentwicklungsprogramm erarbeitete jedoch die Staatskanzlei, die auf einen Entwurf zurückgreifen konnte, den der Koordinierungsausschuß zur Bildung des Landes Brandenburg entwickelt hatte (vgl. Kap. 7.1). Aus den Stellungnahmen von Kammern, Verbänden, Parteien und Gebietskörperschaften entstand ein vorläufiges Landesentwicklungsprogramm mit allgemeinen und fachspezifischen Zielvorstellungen für die räumliche Planung, das die drei Regierungsbevollmächtigten am 9. Oktober 1990 bestätigten.[325] Brandenburg verabschiedete damit recht zügig die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die Landesplanung. Die weitere Ausdifferenzierung und Ergänzung der Normen machte in den vier anderen neuen Bundesländern gute Fortschritte, während die Arbeit in Brandenburg stockte. Dafür sind Abstimmungsprobleme mit dem Nachbarland Berlin, aber auch interne Ressortstreitigkeiten maßgeblich verantwortlich. So wurde das Vorschaltgesetz zwar im April 1995 durch ein neues Landesplanungsgesetz, aber erst drei Jahre später durch ein gemeinsames Landesentwicklungsprogramm für Berlin und Brandenburg abgelöst. Auch der Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin trat erst im März 1998 in Kraft. Wie das nächste Kapitel zeigt, starteten die beiden Länder ihre Kooperation voller Elan. Bald traten jedoch fast unüberbrückbare Interessenkonflikte zutage, die selbst die Hoffnungen der engagiertesten Befürworter auf eine schnelle Einigung über die Länderfusion oder doch zumindest eine gemeinsame räumliche Planung bald zerstörten.

---

[324] vgl. BEYER 1992 : 79 f.; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 32 und 34; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 380; MINISTERIUM FÜR STADTENTWICKLUNG, WOHNEN UND VERKEHR BRANDENBURG 1995 : 2

[325] vgl. WERNER 1990 : 23; LOTZMANN 1991 : 94 ff.; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 32 und 34; REICHEL 1995 : 285; kritisch zur Aufgabenteilung STERNBERG 1995 : 105

7.3. Der Streit um die gemeinsame Regional- und Landesplanung: Zwei ungleiche Partner finden mühsam zur Kooperation

Die Landesregierungen von Berlin und Brandenburg betonten in einer gemeinsamen Erklärung am 27. November 1990 ihre Bereitschaft zu einer „umfassenden Zusammenarbeit". Dazu richteten sie in den folgenden Monaten ein dichtes Geflecht von Kooperationsgremien „mit wechselhaften Schicksalen", aber durchweg ohne bindende Beschlußkraft ein. Nach Auflösung des Provisorischen Regionalausschusses sorgten 1991 ein gemeinsamer Regierungsausschuß und eine gemeinsame Staatssekretärskonferenz für die bilaterale Abstimmung. Parallel dazu entwickelte sich eine ständige Zusammenarbeit zwischen den für Landesplanung, Stadtentwicklung, Verkehr und Umweltschutz zuständigen Ressortleitern (sog. „Vierer-Gipfel" oder „Vierer-Runde"). Dieses Gremium setzte einen Koordinierungsausschuß für die räumliche Planung ein, der sich am 11. März 1991 konstituierte. Der paritätisch besetzte Ausschuß mit insgesamt 14 Mitgliedern aus der Regierungs- und kommunalen Ebene diskutierte hauptsächlich über regional bedeutsame Großprojekte (z.B. Verkehr, Einzelhandel), erhielt aber von der Staatssekretärskonferenz auch den Auftrag, bis Ende 1991 einen Regionalplan für Berlin und die Umlandgemeinden vorzulegen. Daraufhin entstand in Form eines externen Fachgutachtens bis Juni 1992 ein „Regionales Strukturkonzept für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin" (RESK), das wichtige Grundlagen für die spätere Erarbeitung eines teilräumlichen Landesentwicklungsplanes lieferte.[326]

Der Regierungsausschuß und die Staatssekretärskonferenz wurden am 20. Dezember 1991 aufgelöst und durch eine gemeinsame Regierungskonferenz ersetzt. Dieses Gremium, das sich zwei Monate später konstituierte, sollte die wichtigsten organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Eckpunkte für eine freiwillige Länderfusion klären. Dazu zählten auch Vorschläge für eine gemeinsam getragene, verbindliche Landes- und Regionalplanung.

Ende 1992 legte die Regierungskonferenz ihre Empfehlungen dazu vor, die in den politisch-administrativen Arenen für lebhafte Debatten sorgten. Dabei offenbarten sich innerhalb und zwischen den Landesregierungen gravierende Interessenkonflikte, die eine konstruktive Einigung über die Fusionsmodalitäten erheblich erschwerten. Nach zähem Ringen einigten sich die beiden Landesregierungen schließlich im Frühjahr 1995 auf den Entwurf eines Fusionsvertrages, der bei der Volksabstimmung am 5. Mai 1996 in der Brandenburger und Ost-Berliner Bevölkerung aber

---

[326] LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 32 und 37; NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM & SENATSVERWALTUNG FÜR UMWELT UND STADTENTWICKLUNG BREMEN 1994 : 84 f.; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 40

Tab. 21: Chronik der Landesplanung in Brandenburg und Berlin (Auszug)[1]

Rechtsgrundlagen		Organisation		Instrumente	
19.12.1991	Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg vom 06.12.1991 tritt in Kraft (GVBl. I S. 616)	22.12.1990	Konstituierung des Provisorischen Regionalausschusses, bis Januar 1991 aktiv	Mai 1990	Bericht der Planungsgruppe Potsdam des Provisorischen Regionalausschusses über „Grundlagen und Zielvorstellungen für die Entwicklung der Region Berlin“
11.08.1993	Verwaltungsvereinbarung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg über die Bildung einer gemeinsamen Arbeitsstelle und Planungskonferenz zur Vorbereitung und Fortschreibung der gemeinsamen Landesplanung (ABl. Nr. 71 S. 1398)	01-05/1991	Bildung eines Gemeinsamen Regierungsausschusses, einer Gemeinsamen Staatssekretärskonferenz und eines Koordinierungsausschusses für räumliche Planung, am 20.12.1991 aufgelöst	Juni 1992	Regionales Strukturkonzept (RESK) für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin wird vorgelegt
25.07.1995	Gesetz vom 20.07.1995 zum Landesplanungsvertrag vom 06.04.1995 tritt in Kraft, enthält u.a. ein neues Landesplanungsgesetz für Brandenburg (GVBl. I S. 210)	20.12.1991	Gemeinsamer Regierungsausschuß setzt Regierungskommission zur Koordination der Planung in Berlin-Brandenburg ein	02.12. 1992	Regionales Strukturkonzept (ROSK) für Brandenburg wird vorgestellt
01.08.1995	Staatsvertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg vom 06.04.1995 tritt in Kraft (Landesplanungsvertrag - GVBl. I S. 214)	29.02.1993	Gemeinsame Regierungskommission (GRK) konstituiert sich	05.12.1992	Empfehlungen der Gemeinsamen Regierungskommission (GRK) für die Erarbeitung eines gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms (LEPro) und Landentwicklungsplans für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (LEP eV) und zur Vereinigung der beiden Bundesländer
01.08.1995	Verwaltungsvereinbarung über Organisation, Verfahren und Finanzierung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg vom 06.04.1995 (ABl. Nr. 68 S. 858)	30.08.1993	Arbeitsbeginn der Gemeinsamen Arbeitsstelle (GASt) Berlin-Brandenburg	12.01.1993	Berliner Senat stimmt Vorschlägen der GRK zu
20.11.1996	Vereinbarung der Regierungen der Länder Berlin und Brandenburg über ihre Zusammenarbeit und die Einrichtung eines gemeinsamen Koordinierungsrates (Kooperationsvereinbarung)	28.09.1993	Konstituierung der Landesplanungskonferenz (LPK) Berlin-Brandenburg	10.08.1993	Beschluß der Brandenburger Landesregierung zu den Eckwerten für ein gemeinsames Landesentwicklungsprogramm (LEPro) und zum raumordnerischen Leitbild der Dezentralen Konzentration
01.03.1998	Staatsvertrag vom 07.08.1997 über das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg (Landesentwicklungsprogramm) und die Änderung des Landesplanungsvertrages tritt in Kraft (GVBl. I S.14)	25.10.1993	Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) tagt erstmals	01.07.1994	Flächennutzungsplan für Berlin vom 23.06.1994 tritt in Kraft
		01.01.1996	Arbeitsbeginn der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung (GL)	04.04.1995	Beschlüsse der Landesregierungen über die Entwürfe für das gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm (LEPro) Berlin-Brandenburg und den Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (LEP eV)
		17.06.1996	Neukonstituierung der Landesplanungskonferenz (LPK)	01.03.1998	Landesentwicklungsprogramm (LEPro) Berlin-Brandenburg tritt als Gesetz in Kraft (GVBl. I S. 14)
		20.11.1996	Koordinierungsrat konstituiert sich	21.03.1998	Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (LEP eV) tritt als Rechtsverordnung in Kraft (GVBl. II S. 186)
				15.09.1998	Landesregierungen beschließen den ersten gemeinsamen Raumordnungsbericht für Berlin und Brandenburg

[1] soweit i.R.d. Arbeit von Relevanz

zusammengestellt nach BEYER 1992 : 79 ff.; SCHÄFER 1993 : 107 f.; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 37 ff.; STERNBERG 1995 : 115 ff., BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 39 f.; Pressemitteilung der Staatskanzlei Brandenburg „Zum Stand und zu den Perspektiven der Zusammenarbeit der Länder Brandenburg und Berlin“ vom 09.02.2000 (http://www.brandenburg.de/land/stk/bb/stand.htm)

keine Mehrheit fand. Seitdem stehen die beiden Landesregierungen vor der schwierigen Aufgabe, ihre Zusammenarbeit durch ein engmaschiges Netz von zur Zeit 12 Staatsverträgen und 45 Vereinbarungen zu gestalten.[327]

Dennoch wirkten die schwierigen Fusionsverhandlungen als wichtiger Katalysator für die unausweichliche Debatte über eine gemeinsame Landes- und Regionalplanung. Der nicht vorhersehbare Ausgang der Volksabstimmung zwang die Landesregierungen dazu, unabhängig von einer Länderehe tragfähige organisatorische, konzeptionelle und instrumentelle Ideen für eine dauerhafte Zusammenarbeit zu entwickeln. Wie die Chronik der Ereignisse zeigt, vergingen darüber allerdings mehrere Jahre (vgl. Tab. 21).

Nach einem vielversprechenden Start (Kap. 7.3.1) lösten divergierende Vorstellungen über die Stadt-Umland-Planung für den Großraum Berlin vorübergehend in beiden Ländern Autonomiebestrebungen aus. Während Brandenburg 1993 mit der Einrichtung von fünf regionalen Planungsgemeinschaften Fakten für die weiteren Verhandlungen schuf, verabschiedete Berlin 1994 einen neuen Flächennutzungsplan (Kap. 7.3.2). Trotz der scheinbar unüberbrückbaren Differenzen, welche die Gespräche zuweilen lähmten, fanden die beiden Regierungen schließlich doch noch zu einer erstaunlich weitreichenden Form der Kooperation. Als Plattform dafür dienen ein Landesentwicklungsprogramm für den Raum Berlin/Brandenburg (Kap. 7.3.3), ein Landesentwicklungsplan (LEP eV) für die Stadtregion Berlin (Kap. 7.3.4) und eine gemeinsame Landesplanungsabteilung (Kap. 7.3.5).[328]

Die Koordination der Stadt-Umland-Planung für den Großraum Berlin erfolgt demnach in erster Linie auf Landesebene. Ob sich die Suburbanisierung wirkungsvoll eindämmen läßt, hängt entscheidend von der Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der Regierungen ab. Seit dem Scheitern ihrer Fusionspläne verfolgen die unfreiwilligen Partner in Konkurrenz zueinander allerdings erneut eigene Interessen, wie die langwierigen horizontalen und vertikalen Abstimmungsprozesse für den LEP eV belegen. Wie noch zu zeigen sein wird, stand den Kommunen im Schatten der Streitigkeiten auf der oberen Hierarchieebene ein recht großer Planungsspielraum zur Verfügung (vgl. Kap. 7.4).

---

[327] JANN & MUSZYNSKI 1997[3] : 205 f.; vgl. auch BAUER 1995 : 39 und 44; Pressemitteilung der Staatskanzlei Brandenburg „Zum Stand und zu den Perspektiven der Zusammenarbeit der Länder Brandenburg und Berlin“ vom 09.02.2000 (http://www.brandenburg.de/land/stk/bb/stand.htm)

[328] vgl. dazu den „Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag)“ vom 06.04.1994 (GVBl. I S. 214)

7.3.1. Erste Vorstellungen für eine gemeinsame Landesplanung werden entwickelt und umgesetzt

Die Regierungskommission für die Vorbereitung der Länderfusion befaßte sich in einer Arbeitsgruppe auch mit der Frage, wie eine koordinierte Landes- und Regionalplanung im Raum Berlin/Brandenburg aussehen könnte. Aufgrund eines Sachverständigengutachtens empfahl sie den Landesregierungen am 5. Dezember 1992, unverzüglich rechtsverbindliche Grundlagen für eine gemeinsame Planung auf Landesebene zu schaffen. Konkret riet sie dazu, rasch eine gemeinsame Arbeitsstelle zur Koordinierung der Landesplanung einzurichten und sich mit Hilfe von Staatsverträgen auf ein Landesentwicklungsprogramm sowie einen Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin zu verständigen.[329]

Diesem Rat folgend, nahmen die Landesregierungen von Berlin und Brandenburg zügig Verhandlungen zu den angesprochenen Punkten auf. In organisatorischer Hinsicht einigten sich beide Seiten rasch und ohne wesentliche Probleme darauf, eine gemeinsame Arbeitsstelle (GASt) für die Landesplanung einzurichten. Nach dem Abschluß einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung nahm die GASt ihre Arbeit Ende August 1993 auf. Ihr kam im wesentlichen die Aufgabe zu, „die frühzeitige und vollständige gegenseitige Unterrichtung, Vorbereitung, Abstimmung und Koordination der beide Länder berührenden räumlichen Planungen“ vorzunehmen.[330] Dazu zählte konkret:

- ein Landesentwicklungsprogramm und mehrere Landesentwicklungspläne zu erarbeiten,
- landesplanerische Stellungnahmen - insbesondere zu Bauleitplänen - abzugeben und
- ein landesplanerisches Informationssystem aufzubauen.

Für die bilaterale Abstimmung wurden auf der Leitungs- und Arbeitsebene zwei weitere Organe geschaffen. Am 28. September 1993 konstituierte sich als politisches Kontroll- und Entscheidungsgremium die sogenannte Landesplanungskonferenz (LPK). Hier kommen seither etwa zwei bis vier Mal pro Jahr unter der Leitung der beiden Regierungschefs aus jedem Bundesland fünf Vertreter aus den Kanzleien und planenden Ressorts zusammen, um über Grundsatzfragen der Raumentwicklung zu beraten. Die Mitglieder haben die Aufgabe, Regierungsentscheidungen in bezug auf landesplanerische Fragen vorzubereiten und auf einen bilateralen Interessenausgleich hinzuwirken. Beschlüsse können nur einvernehmlich gefaßt werden. Im Oktober 1993 bildete sich außerdem eine interministerielle Arbeitsgruppe, die im Rahmen von monatlichen Treffen die

---

[329] NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM & SENATSVERWALTUNG FÜR UMWELT UND STADTENTWICKLUNG BREMEN 1994 : 85; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 40

[330] PRIEBS 1996 (b) : 49; vgl. auch LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 38 f.

laufende Information und Abstimmung auf Arbeitsebene gewährleistete. Die GASt bereitete als Geschäftsstelle die Sitzungen dieser Gremien bis Ende 1995 vor.[331]

Mit nur sechs Mitarbeitern entsprach die Personalausstattung der GASt allerdings keineswegs der Fülle und Komplexität ihrer Aufgaben. Dem Referatsstatus zufolge verfügte die Arbeitsstelle kaum über eigene Kompetenzen. Die beiden aus der Berliner und Brandenburger Verwaltung stammenden Referatsleiter waren darüber hinaus den jeweiligen Abteilungsleitern der zuständigen Planungsressorts unterstellt. Für die praktische Arbeit erwies sich diese Konstellation als „nicht unproblematisch", weil die GASt deswegen keine eigenständige Moderations- und Clearingfunktion gegenüber den Planungsabteilungen der beiden kooperierenden Bundesländer übernehmen konnte.[332]

Dennoch gilt die Einrichtung der GASt als Meilenstein auf dem steinigen Weg zu einem konsensfähigen Kooperationsmodell zwischen den beiden Bundesländern. Sie bildete die Keimzelle für eine gemeinsame Landesplanungsabteilung (vgl. Kap. 7.3.5) und wirkte bis Ende 1994 maßgeblich an der inhaltlichen Ausgestaltung des Staatsvertrages mit, der unabhängig vom Ausgang der Fusionsentscheidung eine dauerhafte Zusammenarbeit in der Landesplanung vorsah.[333] Die schwierigen Verhandlungen drohten allerdings mehrfach an den weit auseinander klaffenden Vorstellungen von Berlin und Brandenburg über die organisatorische Form und rechtliche Verbindlichkeit einer gemeinsamen Regionalplanung für die Metropole und ihr Umland zu scheitern.

7.3.2. Brandenburg und Berlin bevorzugen unterschiedliche Kooperationsmodelle in der Regionalplanung

Im Juli 1991 beschloß die Brandenburger Regierung, schleunigst fünf regionale Stabsstellen für den Aufbau des Landes einzurichten, deren Gebietszuschnitt den Arbeitsamtsbezirken entsprach. Sie sollten „sofort und unmittelbar vor Ort spürbare Hilfe" zur Bewältigung der ökonomischen Transformationsprobleme leisten. Planungsstäbe mit jeweils bis zu 35 Mitarbeitern aus den Ministerial-, Kreis- und Kommunalverwaltungen sowie Aufbauhelfern aus Nordrhein-Westfalen

---

[331] vgl. NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM & SENATSVERWALTUNG FÜR UMWELT UND STADTENTWICKLUNG BREMEN 1994 : 85 f.; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 38 f.; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 379 f.; PRIEBS 1996 (c) : 543 f.; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 28

[332] so PRIEBS 1996 (c) : 543 f., der als ehemaliger Referatsleiter der GASt über einschlägige Erfahrungen verfügt

[333] PRIEBS 1996 (c) : 544

hatten die Aufgabe, Zielvorstellungen und Projektvorschläge für die Entwicklung der Regionen zu formulieren, die dann in die Landesplanung einfließen konnten. Ihnen standen Aufbaustäbe zur Seite, die Kommunalpolitiker „über die mehr als 70 laufenden Förderprogramme informieren und den Einsatz der Finanzmittel optimieren" sowie Kontakte zwischen den wichtigsten Akteuren aus der Wirtschaft herbeiführen sollten.[334] Hier sind frühe Ansätze für eine sektoral ausgerichtete Regionalplanung und -politik ebenso wie für die Etablierung eines Gegenstromprinzips in Brandenburg zu erkennen (vgl. Abb. 5).

Die Arbeit der Aufbaustäbe endete im Mai 1993 mit der Einführung einer kommunalisierten Regionalplanung in Brandenburg. [335] Das einschlägige Gesetz enthält zwar grundlegende Aussagen über die Organisation, Inhalte und Verfahren der Regionalplanung, überläßt die konkrete Ausgestaltung aber entsprechenden Verwaltungsvorschriften. Die erforderlichen Verfahrens- und Darstellungsrichtlinien legte die Landesplanungsbehörde aber erst Mitte 1995 bzw. Anfang 1997 vor.[336] Zwangsläufig entstanden daher die ersten Entwürfe für Regionalpläne nicht nach einheitlichen Regeln und mußten später mit mehr oder weniger großem Arbeitsaufwand an die neuen Vorgaben angepaßt werden.

Der Zuschnitt der fünf Planungsregionen entspricht weitgehend dem Zuschnitt der regionalen Aufbaustäbe, setzt aber unter Berücksichtigung der Kreisgebietsreform das Sektoralprinzip konsequenter um. Alle Planungsregionen, die zwei bis vier Großkreise umfassen, erstrecken sich von der inneren bis zur äußeren Landesgrenze Brandenburgs (Abb. 16). Organe der Regionalen Planungsgemeinschaften (RPG) sind die Regionalversammlung und der aus ihrer Mitte gewählte Vorstand. Die Regionalversammlung besteht aus:[337]

- „geborenen Mitgliedern", zu denen die Landräte und (Ober-)Bürgermeister der kreisfreien Städte bzw. Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern zählen,

---

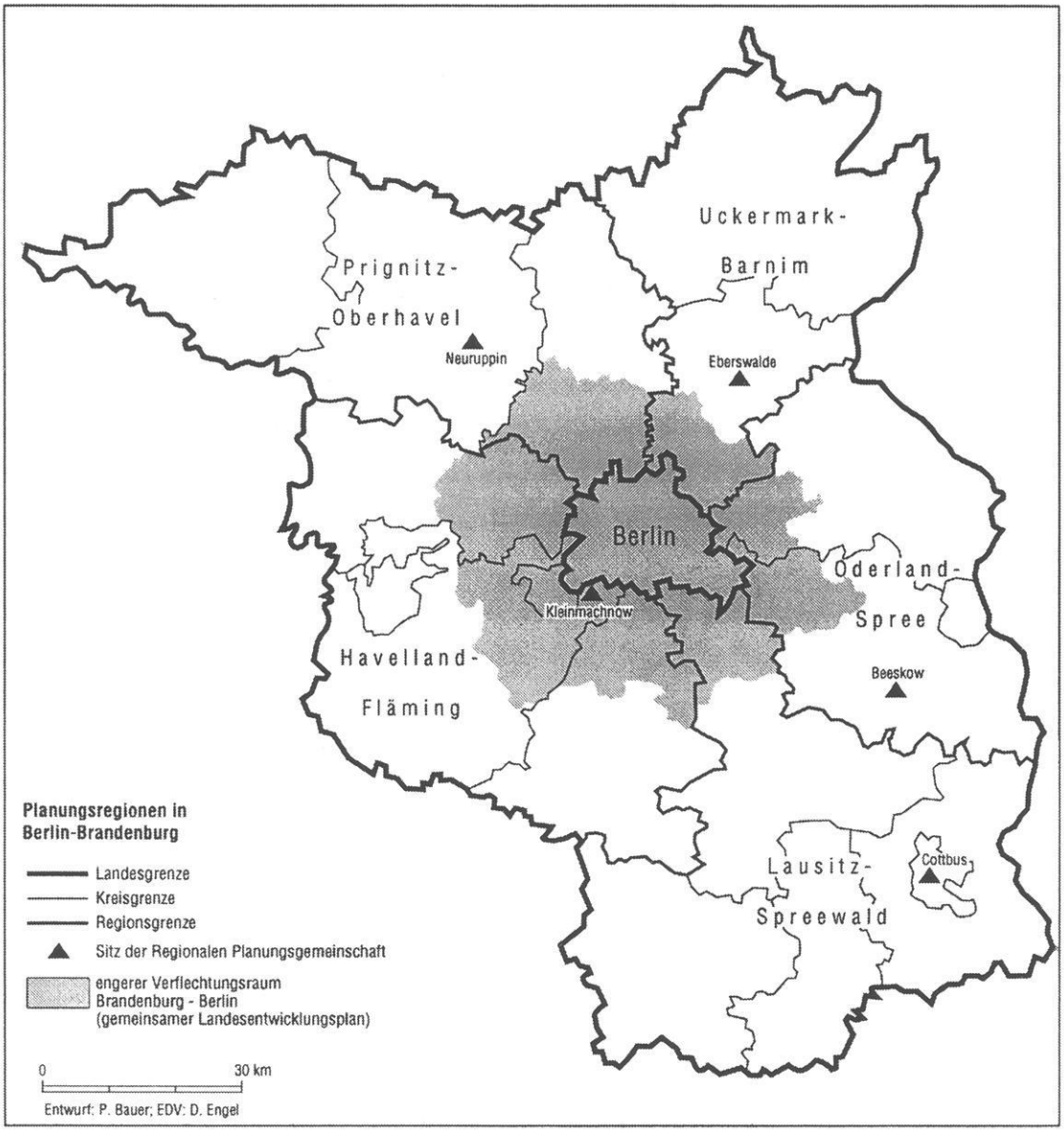
[334] vgl. BEYER 1992 : 81; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 32; STERNBERG 1995 : 165 und 168 f.; DOEBLER 1996 : 119 f.; FISCHER 1996 : 13 f.; Zitate aus Flügge, H.: „Aufbaustäbe sollen Schwung in Aufschwung Ost bringen." Lausitzer Rundschau vom 14.06.1991

[335] zu Begriff und Formen der kommunalisierten Regionalplanung in Deutschland vgl. GRUBER 1994, insb. S. 41 ff. und 87 ff.

[336] „Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg" (RegBkPlG) vom 13.05.1993, in Kraft getreten am 19.05.1993 (GVBl. I S. 170), geändert durch Art. 3 des Gesetzes zum Landesplanungsvertrag vom 06.04.1995 (GVBl. I S. 210); „Richtlinie über das Verfahren der Aufstellung, Fortschreibung, Änderung und Ergänzung von Regionalplanen (Verfahrensrichtlinie)" vom 31.07.1995, bekannt gemacht am 13.09.1995 (ABl. S. 829); „Richtlinie über den Inhalt und die Darstellung sowie die Gliederung der Regionalpläne (Darstellungsrichtlinie)" vom 09.01.1997, bekannt gemacht am 19.03.1997 (ABl. S. 134)

[337] vgl. LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 34; BENFER 1995 : 151; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 52 f.

Abb. 16: Planungsregionen in Berlin-Brandenburg



Entwurf: P. Overwien; Grafik: D. Engel

- „weiteren Mitgliedern", die aus den Stadtverordnetenversammlungen und Kreistagen nach bestimmten Einwohner- bzw. Flächenschlüsseln gewählt werden, sowie
- „beratenden Mitgliedern" aus Kammern, Verbänden und anderen Institutionen, die nicht stimmberechtigt sind.

Eine Geschäftsstelle bereitet die Beschlüsse der Regionalversammlung organisatorisch wie inhaltlich vor und führt deren Arbeitsaufträge aus. Sie erarbeitet hauptsächlich die Regionalpläne und gibt Stellungnahmen zu Planungen oder Projekten des Landes, der Kreise und Kommunen ab. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsbefugnissen vertreten die Regionalen Planungsgemeinschaften die Interessen der Kommunen gegenüber der Landesregierung.[338]
Im November 1993 war die erste Phase der Implementierung der Regionalplanung in Brandenburg vorläufig abgeschlossen. Im Zuge der Kommunalwahl einen Monat später verloren einige der frisch gekürten Regionalräte ihr Mandat wieder, so daß sich die Regionalversammlungen erneut konstituieren mußten. Voll arbeitsfähig waren die Regionalen Planungsgemeinschaften damit erst Mitte 1994. Dadurch verzögerte sich die Aufstellung der Regionalpläne um etwa ein Jahr.
Die erste Satzung für einen integrierten Regionalplan in Brandenburg trat am 12. September 1998 und damit fünf Jahre nach dem Beginn des Erarbeitungsverfahrens in Kraft.[339] In der Planungsregion Havelland-Fläming mit rund 6.800 qkm Fläche leben knapp 700.000 Einwohner in 340 Kommunen. Dazu zählen auch die beiden Untersuchungsgemeinden Seeburg und Langerwisch. In den anderen Planungsregionen galten damals erst sachliche Teilpläne, die zum Beispiel die zentralörtlichen Struktur und Gemeinden mit besonderen Funktionen definieren. Damit liegt die Regionalplanung in Brandenburg gegenüber dem Stand in den anderen neuen Bundesländern beträchtlich zurück.[340]

---

[338] vgl. BAUER & THURN 1996 : 64; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 53

[339] Aufstellungsbeschluß am 07.10.1993; am 23.02.1998 von der Landesplanungsbehörde genehmigt; Bekanntmachung im Amtlichen Anzeiger, der Beilage zum Amtsblatt, vom 11.09.1998 (ABl. S. 1022); vgl. auch Willisch, J.: „Regionalplan verabschiedet." Märkische Allgemeine Zeitung vom 27.03.1998

[340] so BENFER 1995 : 151; vgl. KAISER 1997 : 52, am Beispiel der Region Prignitz-Oberhavel und GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 54 ff. zum Stand der Regionalplanung in den verschiedenen Regionen

Diese Verzögerung ist nicht nur auf die vergleichsweise späte Implementierung und fehlende Verfahrens- bzw. Darstellungsrichtlinien, sondern auch auf mangelnde landesplanerische Zielvorgaben, welche die Regionalplanung ja eigentlich konkretisieren soll, zurückzuführen (vgl. Tab. 21).[341] Schließlich befanden sich das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne parallel zu den Regionalplänen im Erarbeitungsverfahren. In dieser einmaligen Situation stellte sich die interessante Frage, inwieweit die rascher fortschreitende Regionalplanung für die Landesplanung rechtsverbindliche Fakten schuf (vgl. Kap. 3.2 und Abb. 5).[342] In dieser unsicheren Rechtslage verweigerten zwei Ressorts dem Genehmigungserlaß für den integrierten Regionalplan Havelland-Fläming ihre Mitzeichnung unter anderem mit der Begründung, es dürfe keinen rechtsgültigen Regionalplan geben, der für die höherstufige Landesplanung Ziele vorweg nehme.[343]

Alle Regionalen Planungsgemeinschaften zusammen erhalten für ihre Pflichtaufgabe, Regionalpläne aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder fortzuschreiben, von der Landesregierung eine Kostenerstattung in Höhe von 3 Mio. DM pro Jahr. Darüber hinausgehende Aktivitäten sind per Umlage von den Mitgliedern, also den Kreisen und kreisfreien Städten, zu finanzieren. Mit dem Verweis auf ihre leeren Haushaltskassen forderten die Landräte für eine bessere Ausstattung der Geschäftsstellen von der Landesregierung wiederholt mit Nachdruck, aber erfolglos höhere Zuweisungen.

Der Dauerstreit zwischen Land und Kommunen um das Budget der Regionalen Planungsgemeinschaften zeigt, daß die Regionalplanung in der bestehenden Form auf beiden Ebenen wenig Akzeptanz findet.[344] Trotzdem treffen Überlegungen für eine Reform, die nicht nur in finanzieller Hinsicht Vorteile böte, im politischen Raum derzeit noch nicht auf eine breite Unterstützung. Vielleicht wollen die Kommunalpolitiker diese Foren für die Vertretung ihrer Interessen gegenüber der Landesregierung nicht missen, auch wenn es sich dabei um wenig einflußreiche Gremien handelt.

Warum aber etablierte die Landesregierung überhaupt diese Form der Regionalplanung in Brandenburg? Schließlich gab es zu diesem Modell, das einige gravierende Schwächen aufweist, durchaus Alternativen.[345] Eine wichtige Rolle bei der Entscheidung spielten sicher struktur-

---

[341] Interview P7 am 14.05.1996; vgl. BENFER 1995 : 152 f.; KAISER 1997 : 52 f.

[342] ein z.B. anläßlich einer Sitzung des Arbeitskreises „Regionalplanung" der SRL-Regionalgruppe Berlin/ Brandenburg am 29.08.1996 in Potsdam zwischen Vertretern der Landes- und Regionalplanung kontrovers diskutierter Aspekt; Interview P7 am 14.05.1996

[343] so Interview P5 am 04.12.1997

[344] so Interview P6 am 16.04.1996; siehe auch BAUER & THURN 1996 : 64; DOEBLER 1996 : 126 und PRIEBS 1996 (c) : 545 weisen auf Akzeptanzprobleme in der Anfangszeit hin

[345] z.B. AIGNER & MIOSGA 1994 : 17 ff. und 108 ff. oder BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 65 ff. und 81 ff., die anhand von Erfahrungen aus Westdeutschland Kooperationsmodelle für die Stadtregion Berlin entwickeln; vgl. auch Weyl, H.: „Regionale Planung für Berlin und Brandenburg." die tageszeitung (taz) vom 08.10.93

politische Erwägungen, die als Erklärungsansatz jedoch nicht ausreichen. Endogene Transformationsbedingungen und Interessenkonflikte zwischen den politisch-administrativen Akteuren im Raum Berlin/Brandenburg bestimmten das Ergebnis in einem hohen Maße mit.

In strukturpolitischer Hinsicht gab die Landesregierung von Brandenburg dem Ausgleich der immensen Disparitäten zwischen Zentrum und Peripherie vor einer Stadt-Umland-Planung für die Metropolregion Berlin den Vorzug (vgl. Kap. 6). Der sektorale Zuschnitt der Planungsregionen sollte Entwicklungsimpulse aus der Metropole Berlin und ihrem näheren Umland in das Hinterland von Brandenburg leiten. Neben der Landesregierung sollten sich auch die Kommunen und Kreise dem Solidargedanken verpflichtet fühlen und für einen Interessenausgleich zwischen Zentrum und Peripherie sorgen.[346]

Ob sich die doppelt sektoral ausgerichtete Verwaltungsgliederung (vgl. Kap. 7.2.1) positiv oder negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung in Brandenburg auswirkt, wird von Politikern und Wissenschaftlern gleichermaßen strittig diskutiert.[347] Private Investitionsentscheidungen auf diese Weise beeinflussen zu wollen, hält zum Beispiel *SCHMIDT-EICHSTAEDT* schlichtweg für einen „Irrglauben". Eine derart „künstliche" und „dogmatische" Abgrenzung von Kreisen und Regionen wie in Brandenburg ist seiner Ansicht nach „weder logisch noch zweckmäßig", weil sie zum einen die Metropole Berlin ausgeklammert und zum anderen kaum zur Entwicklung eines regionalen Bewußtseins beiträgt.[348]

Auf jeden Fall stand diese administrative Entscheidung Brandenburgs den Vorstellungen Berlins für eine gemeinsame Regionalplanung diametral entgegen. „Von einer ungeordneten Standortentwicklung im Berliner Umland aufgeschreckt", warb der Senat schon 1990 erst bei den zuständigen Bezirksbevollmächtigten und später bei der neuen Landesregierung von Brandenburg dafür, rasch einen regionalen Planungsverband für die Metropole und ihr Umland zu schaffen. Im Auftrag des Abgeordnetenhauses erarbeitete die Senatsverwaltung damals schon konkrete Ideen zur Organisation, Finanzierung und Aufgabenstellung eines kommunal verfaßten Zweckverbandes.[349] Sie schlug unter anderem vor, die Kompetenzen des Verbandes sukzessive von der Koordination der Bauleitplanung auf die Regionalplanung auszuweiten. In der Arbeitsgemeinschaft der Bürgermeister und Landräte von Berlin/Brandenburg trafen diese Vorschläge auf breite Zustimmung. Die

---

[346] vgl. STERNBERG 1995 : 113; HASSEMER 1996 : 353 f.; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 52

[347] REICHEL 1995 : 304 f.

[348] SCHMIDT-EICHSTAEDT 1995 : 101 f.; ähnlich HASSEMER 1996 : 353 f.

[349] HASSEMER 1996 : 351; siehe die Szenarien der SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ 1990 : 2 ff.; vgl. dazu auch DITTBERNER 1994 : 117 ff.; AIGNER & MIOSGA 1994 : 116 f.; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 77

Kommunalpolitiker sprachen sich im September 1991 für die Gründung eines solchen „Stadt-Umland-Verbandes" aus und leiteten unverzüglich erste Schritte zur Umsetzung dieses Vorhabens ein.[350]

Den Befürwortern gelang es selbst mit Hilfe eines Expertengutachtens aber nicht, die Landesregierung von Brandenburg für dieses Kooperationsmodell zu gewinnen. Sie sah durch den Zusammenschluß eines wirtschaftlich potenten Kernraumes die Vernachlässigung der ländlich geprägten, von Entleerung bedrohten Randregionen des Landes voraus. Außerdem bekäme ein Regionalverband, in dem rund 70 % der Bevölkerung von Berlin und Brandenburg lebten, ein enormes politisches Gewicht, das den Einfluß der Landesregierungen beträchtlich mindern oder für ständige Konflikte mit ihnen sorgen könnte. Bei einem Bevölkerungsanteil der Kernstadt von 80 % war außerdem eine klare Dominanz von Berliner Interessen in der Verbandsarbeit zu erwarten.[351]

Anders als ihre Kollegen in Berlin fand die Landesregierung von Brandenburg dieses Szenario keinesfalls akzeptabel. Sie erteilte dem Regionalverband als „Werkzeug" des „großmächtigen Stadtstaates" schon Ende 1992 eine unmißverständliche Absage und schuf schnell die notwendigen rechtlichen wie administrativen Voraussetzungen dafür, um das von ihr bevorzugte Verbundmodell für die Regionalplanung zu realisieren. Weitere Vorstöße von Berliner Seite, den Widerstand Brandenburgs gegen einen solchen Zweckverband zu brechen, scheiterten.[352] Weil keine eigenständige Institution für die Stadt-Umland-Planung im Raum Berlin existiert, hängt die Lösung „sämtlicher Planungsprobleme der Region [...] von Vorbehalten und Spitzenentscheidungen auf höchster Ebene" ab.[353]

Infolgedessen muß die Kernstadt ihre Bauleitplanung für die Gesamtstadt in aufwendigen Beteiligungsverfahren mit der Landesplanungsbehörde, fünf regionalen Planungsgemeinschaften, acht Kreisen, einer kreisfreien Stadt und 95 Umlandgemeinden, von denen 68 in 22 Ämtern eine gemeinsame Verwaltung unterhalten, abstimmen.[354] Aus Berliner Sicht ist diese Lösung verständlicherweise als defizitär und wenig praxistauglich zu bewerten. Die Landesregierung akzeptierte sie „weniger aus innerer Überzeugung, als um des lieben Friedens willen", um den parallel laufenden Diskussionsprozeß über den Fusions- und Landesplanungsvertrag aus einer Sackgasse zu befreien.

---

[350] BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 41 und 64; STERNBERG 1995 : 120

[351] Interview P1 am 13.02.1997; vgl. auch SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ 1990 : 2 ff.; GIESE 1994 : 23; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 52 und 79; STERNBERG 1995 : 119 ff.; FISCHER 1996 : 24 f.

[352] MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG BRANDENBURG 1992 : 7 f.; GIESE 1994 : 23; vgl. auch BUFALICA 1995 : 16 und o.A.: „Keine Akzeptanz des Umlandverbandes." Berliner Tagesspiegel vom 24.12.1993

[353] SCHLUSCHE 1995 : 3

[354] vgl. WÉKEL 1994, S. f.; SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE 1996 : 22 f.

Berlin rang Brandenburg in der Landesplanungskonferenz immerhin das politische Zugeständnis ab, das Verbundmodell für die Regionalplanung nach Ablauf von fünf Jahren einer kritischen Prüfung zu unterziehen.[355] Bisher verliefen zaghafte Reformüberlegungen allerdings unauffällig im Sande, obwohl sich die jetzige Lösung auch für Brandenburg alles andere als optimal darstellt.

So kommt der Regionalplanung, die sich gewissermaßen zwischen Baum und Borke befindet, als Interessenvermittler zwischen Land und Kommunen eigentlich eine Schlüsselrolle zu. In der jetzigen Form bleibt der Regionalplanung aber nur wenig Gestaltungsspielraum, so daß sie sich im Gegensatz zu ihren Verhandlungspartnern auf der höheren bzw. niedrigeren Ebene in einer schwachen Position befindet. Anders als die Landesbehörden verfügen die Regionalen Planungsgemeinschaften nicht über hoheitliche Rechte und genießen im Rahmen von Beteiligungsverfahren lediglich den Status von Trägern öffentlicher Belange. In der Praxis zeigt sich ihre geringe Bedeutung daran, daß sie nicht automatisch über alle Planungen und Entscheidungen der Kommunen oder der Landesregierung unterrichtet werden.[356]

Ferner ist zu bezweifeln, ob die Regionalplanung in der bestehenden Form tatsächlich einen entscheidenden Beitrag zu dem gewünschten Interessenausgleich leisten kann. *HARTMANN & HERTEN* sehen dadurch eher eine Potenzierung des Wettkampfes um Ansiedlungserfolge innerhalb und zwischen den Regionen voraus, so daß eine restriktive Flächenpolitik im kommunalen Raum erst recht nicht auf Akzeptanz stoßen dürfte.[357] Auch zwischen Landes- und Regionalplanung besteht ein beachtliches Konkurrenzverhältnis, da die Kompetenzen beider Ebenen nicht klar voneinander abgegrenzt sind. Zum Beispiel gleicht der Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin (LEP eV) mit seiner hohen Regelungsdichte einem Regionalplan (vgl. Kap. 6.2.4) und die Aktivitäten der drei Außenstellen der Landesplanungsbehörde in Potsdam, Cottbus und Frankfurt/Oder, der sogenannten „Vollzugsreferate", kommen einer Regionalplanung gefährlich nahe. Staatliche und kommunale Aufgaben in der räumlichen Planung zu entflechten, ist in Brandenburg also bis heute nicht gelungen (vgl. Kap. 7.2.2).

Die Regionalplanung in diesen Außenstellen anzusiedeln, wäre als Alternative zu dem jetzigen Modell theoretisch durchaus denkbar, politisch aber vermutlich nicht durchsetzbar gewesen. Diese Lösung käme zumindest teilweise einem Fortbestand der ungeliebten DDR-Bezirksverwaltungen gleich, welche die Kommunen nach der Wende rigoros zerschlagen wissen wollten. Da die Landesregierung das Personal aus den Planungsstäben der Bezirksverwaltungen allerdings größtenteils

---

[355] PLATZECK 1994 : 33; SCHLUSCHE 1995 : 4; HASSEMER 1996 : 356

[356] so die telefonische Auskunft eines Regionalplaners vom 23.05.96; Interview P2 am 07.03.1996; vgl. auch BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 42 und 55; DOEBLER 1996 : 128

[357] HARTMANN & HERTEN 1996 : 388

übernahm und sich weder der räumliche Zuständigkeitsbereich noch der Dienstsitz änderte, blieb eine gewisse Kontinuität mitten im Umbruch gewahrt: Die Ansprechpartner für die Kommunen blieben weitgehend dieselben.[358]

Da eine staatliche Regionalplanung wohl nicht auf Akzeptanz stoßen würde, stand der Landesregierung von Brandenburg nur die Möglichkeit offen, den Kommunen diese Aufgabe zu übertragen. Dafür eine neue Organisationsebene zu schaffen, machte angesichts des asymmetrischen Verwaltungsaufbaus in den Ländern Berlin und Brandenburg aber wenig Sinn, denn die ohnehin schon schwierigen Abstimmungsprozesse gestalteten sich so noch komplizierter als vorher. Statt dessen hätte die Landesregierung die Regionalplanung auch bei den Kreisen ansiedeln können, die seit der Gebietsreform eine dafür durchaus geeignete Größe besitzen und ebenfalls nach dem Sektoralprinzip zugeschnitten sind (vgl. 7.2.1).[359]

Diese Lösung wurde im Landtag durchaus diskutiert und fand unter den Landräten sogar Zustimmung.[360] Dennoch sprachen vermutlich mehrere Gründe dafür, dieses Modell nicht umzusetzen. Zum einen rechnete die Landesregierung von Brandenburg möglicherweise mit Widerstand aus dem kommunalen Raum. Dort trafen die Kreise als Bestandteile des ehemaligen DDR-Verwaltungsapparates nicht auf uneingeschränkte Akzeptanz, obwohl sie die Entwicklungsabsichten der Kommunen oft unterstützten. Damit ernteten sie wiederum bei der Landesregierung nicht immer Zustimmung. Zum zweiten spielt eventuell der frühe Vorstoß von Berlin zugunsten eines Regionalverbandes für die Metropole und ihr Umland eine entscheidende Rolle. Die politische Diskussion spitzte sich so schnell auf zwei gegensätzliche Modelle, den Regionalverband auf der einen und den Regionenverbund auf der anderen Seite, zu und blendete mögliche Alternativen aus. Entsprechende Vorschläge blieben jedenfalls akademische Gedankenspielerei.[361]

Das Modell des Regionenverbundes stellt die grenzübergreifende Koordination zwischen Berlin und Brandenburg in der Regionalplanung mit einem beträchtlichen Aufwand sicher. Die gegenseitige Abstimmung erfolgt in mehreren Gremien, die bei Interessenkollisionen nacheinander eingeschaltet werden und ein stufenweises Konfliktmanagement gewährleisten sollen. Dem Regionalplanungsrat, der sich am 16. Januar 1997 erstmals traf, fällt dabei die Aufgabe zu, Einvernehmen in regionalplanerischen Einzelfragen herzustellen. Dazu zählen zum Beispiel Standortentscheidungen

---

[358] Interview P8 am 16.01.1997; vgl. auch STERNBERG 1995 : 112; DOEBLER 1996 : 107 f.; HEINRICH 1996 : 25; PRIEBS 1996 (b) : 15

[359] vgl. dazu FÜRST & RITTER 1993[2] : 65 ff.; GRUBER 1994 : 41 ff. zu den Grundformen der Regionalplanung und speziell zum Niedersächsischen Modell 47 ff.

[360] o.A.: „Planungsräume gruppieren sich wie Tortenstücke um Berlin." Berliner Tagesspiegel vom 12.03.1993

[361] vgl. z.B. AIGNER & MIOSGA 1994 : 108 ff.; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 65 ff. und 81; STERNBERG 1995 : 166 f.; PRIEBS 1996 (c) : 550

für Großprojekte (z.B. Verkehr, Einzelhandel). In diesem Gremium sind die Regionalen Planungsgemeinschaften Brandenburgs, die Regierungen beider Bundesländer sowie die Berliner Bezirke (Gaststatus) durch je zwei Personen vertreten. Ist dort kein Konsens zu erzielen, befaßt sich zunächst die Regionale Planungskonferenz und dann notfalls die Landesplanungskonferenz mit dem Problem. Die Regionale Planungskonferenz, die sich am 19. Februar 1999 konstituierte, sorgt für die gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung der Planungsträger. Dort treffen neben den fünf Regionalen Planungsgemeinschaften Brandenburgs und zwei Vertretern aus den Berliner Bezirken auch die Regierungschefs und sechs weitere Regierungsmitglieder aus der Landesplanungskonferenz zusammen. Die Landesplanungskonferenz sorgt als höchste Schlichtungsinstanz für die Letztentscheidung in landesplanerischen Fragen. Doch selbst die - im Konsens zu treffenden - Beschlüsse dieses Gremiums besitzen nur empfehlenden Charakter.[362]

Weil sich die Landesregierungen nicht auf ein für beide Seiten akzeptables Modell der Regionalplanung einigen konnten, konzentrierten sich Überlegungen für eine verbindliche Zusammenarbeit bald auf die Landes- und kommunale Ebene. Während Brandenburg der interkommunalen Kooperation zunächst eher geringe Bedeutung zumaß, engagierte sich Berlin als Schrittmacher auf diesem Gebiet. Inzwischen existieren in der Stadtregion Berlin mehrere interkommunale Arbeitsgemeinschaften (sog. „Nachbarschaftsforen"), die auf Initiative der Kernstadt zustande kamen. Diese informellen Abstimmungsgremien formulieren Ziele, Konzepte und Schlüsselprojekte für die Regionalentwicklung und machen damit der Regionalplanung ebenfalls Konkurrenz. Mangels Entscheidungsbefugnissen blieb ihr Einfluß bisher allerdings gering, so daß mit der Herausgabe einer gemeinsamen Wanderkarte häufig schon viel erreicht ist.[363]

Während die beiden Landesregierungen in organisatorischer Hinsicht rasch zu einer einvernehmlichen Lösung für die gemeinsame Landesplanung fanden, bereitete ihnen die Verständigung auf ein Landesentwicklungsprogramm für Berlin und Brandenburg ebenso wie einen Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin erheblich mehr Probleme. Dabei sorgten die Entscheidungen zugunsten einer doppelten sektoralen Verwaltungsgliederung in Brandenburg für „nachhaltige

---

[362] vgl. GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 60; Pressemitteilung der Staatskanzlei Brandenburg „Zum Stand und zu den Perspektiven der Zusammenarbeit der Länder Brandenburg und Berlin" vom 09.02.2000 (http://www.brandenburg.de/land/stk/bb/stand.htm)

[363] Interview P4 am 02.04.1996; vgl. auch die Pressemitteilung der Staatskanzlei Brandenburg „Zum Stand und zu den Perspektiven der Zusammenarbeit der Länder Brandenburg und Berlin" vom 09.02.2000 (http://www.brandenburg.de/land/stk/bb/stand.htm); SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE BERLIN 1996 : 24 ff.; Thomsen, J.: „'Eine Wanderkarte haben wir immerhin schon' - Von den Schwierigkeiten der Kommunen und Bezirke, sich ohne eine Länderfusion abzustimmen." Berliner Zeitung vom 01.03.2000

Verstimmungen“ am Verhandlungstisch, die im Verlauf des zweijährigen Diskussionsprozesses wiederholt zu beträchtlichen „atmosphärischen Störungen“ führten.[364]

7.3.3. Das Leitbild der dezentralen Konzentration sorgt nur scheinbar für einen Interessenausgleich

Das Landesentwicklungsprogramm (LEPro) formuliert die Grundlinien für eine polyzentrisch ausgerichtete Raumentwicklung in den Bundesländern Berlin und Brandenburg. Neben den allgemeinen Grundsätzen und Zielen für die Raumordnung und Landesplanung sind darin auch Vorgaben für die Fachpolitik enthalten. Hauptziel der beiden Landesregierungen ist es demnach, die „Voraussetzungen für eine ausgewogene Verteilung der Entwicklungschancen und -potentiale zwischen dem Verdichtungsraum Berlin und dem überwiegend ländlich geprägten äußeren Entwicklungsraum Brandenburgs“ zu schaffen. Um den angestrebten Interessenausgleich zwischen diesen unterschiedlich strukturierten Teilräumen herzustellen, dient das „Leitbild der dezentralen Konzentration“ als „Orientierungs- und Handlungsrahmen mit langfristigem Zeithorizont“ für Investitionsentscheidungen von öffentlichen wie privaten Planungsträgern (vgl. Abb. 17).[365]
Das gesamte Planungsgebiet gliedert sich in drei große Teilräume, für die das Landesentwicklungsprogramm entsprechend ihren Hauptfunktionen und -problemen unterschiedliche Planungsaufgaben und -prioritäten definiert (vgl. Tab. 22). Während in der Stadtregion Berlin (sog. „Engerer Verflechtungsraum“) Ordnungs- und Sicherungsaufgaben als vordringlich gelten, besitzen Entwicklungs- und Ausgleichsaufgaben in den Randregionen Brandenburgs (sog. „Äußerer Entwicklungsraum“) eine besonders hohe Bedeutung.
Dem Berliner Umland kommen neben Entlastungsaufgaben für die Metropole vorübergehend auch Entwicklungsfunktionen für die übrigen Gebiete Brandenburgs zu, bis ein Verbund von sechs „Regionalen Entwicklungszentren“ diese Aufgaben übernehmen kann. Dieser „Städtekranz“ aus Wachstumspolen in 50 bis 100 km Entfernung von Berlin, auch „Dritter Ring“ genannt, soll Investoren durch ein attraktives und hochwertiges Standortangebot Ansiedlungsanreize bieten. So sol-

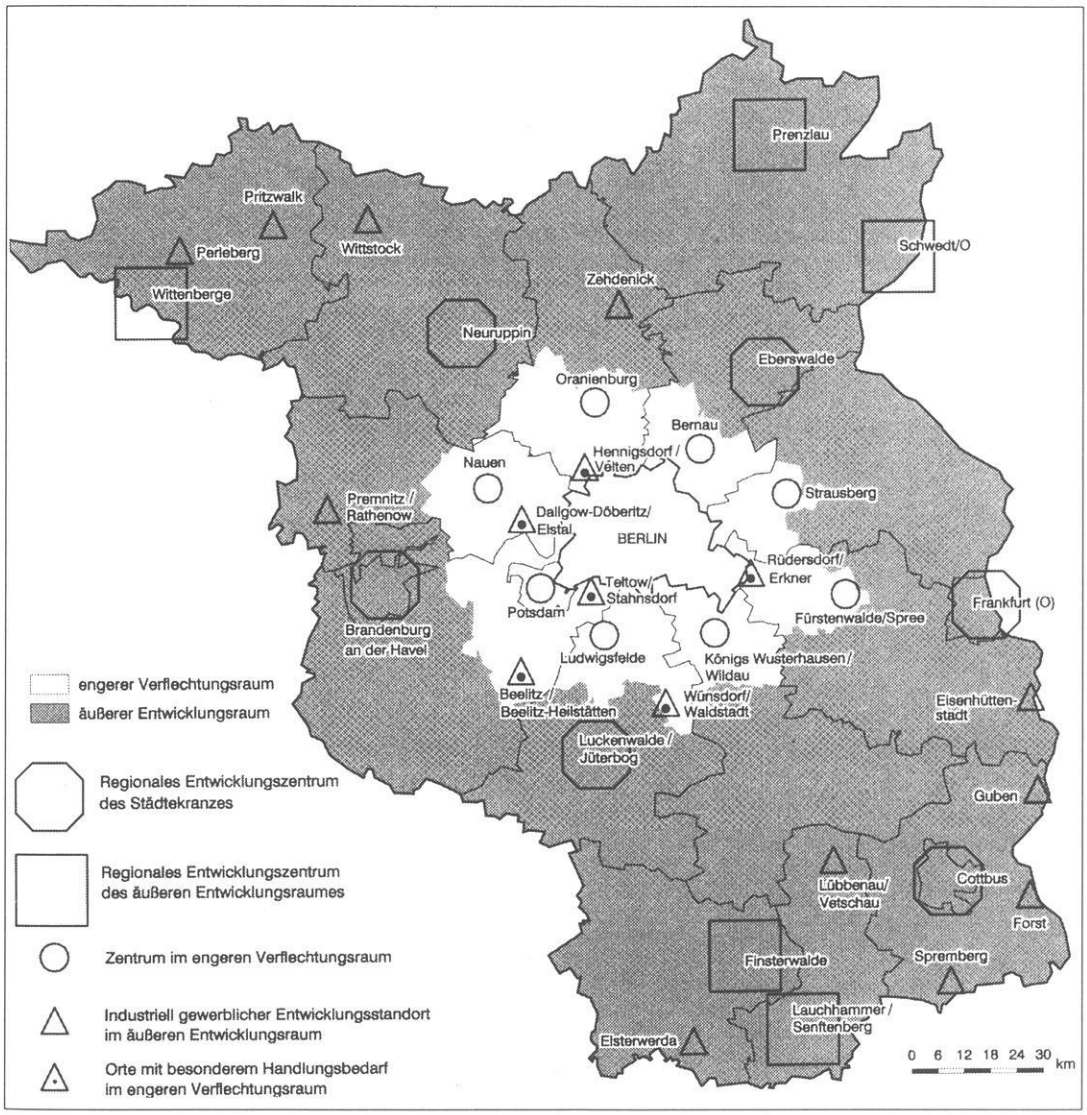
---

[364] NIEDERSÄCHSISCHES INNENMINISTERIUM & SENATSVERWALTUNG FÜR UMWELT UND STADTENTWICKLUNG BREMEN 1994 : 81; STERNBERG 1995 : 118; PRIEBS 1996 (c) : 545

[365] MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG BRANDENBURG 1992 : 5 und 1995 : 18; REICHEL 1995 : 285 f.; vgl. HARTMANN & HERTEN 1996 : 375 zu den Begriffen „Leitbild“ und „Konzept“

len die ländlichen Randregionen Brandenburgs, wo negative demographische und ökonomische Entwicklungstrends bedrohlich kumulieren, flächendeckend und dauerhaft stabilisiert werden. Weitere 30 Entwicklungszentren, die sich über das gesamte Land Brandenburg verteilen, ergänzen den Städtering.[366]

Abb. 17: Das Leitbild der dezentralen Konzentration



Quelle: GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG BERLIN-BRANDENBURG: „Gemeinsam planen für Berlin und Brandenburg." Potsdam, Berlin 1998 : 73

[366] vgl. MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG BRANDENBURG 1992 : 5 f.; STÜRMER 1993 : 86; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1994 : 26 f.; REICHEL 1995 : 285 f.; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 373 f.; HASSEMER 1996 : 352

Tab. 22: Planungsaufgaben in verschiedenen Teilräumen von Berlin und Brandenburg

Teilräume	„Engerer Verflechtungsraum“		„Äußerer Entwicklungsraum“
	Metropole Berlin	Umlandgemeinden in Brandenburg	übrige Gebiete Brandenburgs
Hauptfunktionen	▪ Hauptstadt und Metropole, hochrangiger Standort für: Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Kultur, Sport, Handel, Messe, Regierung ▪ hohe Bedeutung der Wohnfunktion	▪ suburbane Gemeinden mit Ergänzungs- und Entlastungsfunktionen für Berlin ▪ vorübergehend Entwicklungsaufgaben für Brandenburg	▪ ländlich geprägte Regionen ▪ Ergänzungsfunktionen für den „Engeren Verflechtungsraum“
Planungsaufgaben	▪ vordringlich: Ordnungsaufgaben ▪ Orientierungswert für die Bevölkerungsentwicklung 1990-2010: + 300.000 EW ▪ Abbau von Disparitäten zwischen Ost- und Westteil v.a. durch Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ▪ Revitalisierung von Brachflächen, Bodensanierung ▪ Handlungsschwerpunkte als Kristallisationskerne für den Stadtumbau	▪ vordringlich: Ordnungsaufgaben ▪ Orientierungswert für die Bevölkerungsentwicklung 1990-2010: + 300.000 EW ▪ Konzentration der Siedlungsentwicklung auf raumverträgliche Standorte, Flächenangebote für Investoren bereitstellen ▪ Sicherung von Freiräumen, natürliche Lebensgrundlagen erhalten	▪ vordringlich: Entwicklungsaufgaben ▪ Orientierungswert für die Bevölkerungsentwicklung 1990-2010: + 400.000 EW ▪ Modernisierung und Ausbau der Infrastruktur ▪ Schaffung von Arbeitsplätzen

zusammengestellt nach §§ 4-7 LEPro, in Kraft getreten am 01.03.1998
(GVBl. Berlin S. 657; GVBl. I Brandenburg S. 14)

Ob sich das bundesweit „einzigartige" Spannungsverhältnis zwischen Mark und Metropole mit Hilfe eines solchen Leitbildes tatsächlich abbauen läßt, bezweifeln Experten allerdings. *EINEM* und *HÜBLER* bezeichnen die dezentrale Konzentration schlichtweg als landesplanerische „Frühgeburt", „Illusion" oder „Fata Morgana". *HARTMANN & HERTEN* bewerten das Leitbild vorsichtiger als „ehrgeiziges Ziel" für die Raumentwicklung.[367] Für die Umsetzung wären nicht nur enorme Auf- und Umbauleistungen der öffentlichen Hand, sondern auch leitbildgerechte Standort- und Investitionsentscheidungen von Unternehmen erforderlich. Günstige Voraussetzungen bestehen in dieser Hinsicht jedoch aus mehreren Gründen nicht:

- Brandenburg verfügt nicht über die notwendigen Mittel und Instrumente, um die Regionalen Entwicklungszentren kurzfristig funktionstüchtig und damit gegenüber Standorten in der Stadtregion Berlin für private Investoren konkurrenzfähig zu machen.[368] Bei fast 40 bevorzugten Förderschwerpunkten richtet sich die Mittelvergabe eher nach dem Streubüchsen- als dem Konzentrationsprinzip.

- Die Stabilisierung der Randregionen Brandenburgs setzt im Gegensatz zur realen Situation eine „überbordende Entwicklungsdynamik" in der Stadtregion Berlin voraus. Je 40 % des bis 2010 erwarteten Arbeitsplatz- und Bevölkerungszuwachses in die Randregionen Brandenburgs umlenken zu wollen, liegt „im Bereich der Träume".[369]

- Rund 60 bis 70 % aller Investitionsentscheidungen, die für die nächsten 20 bis 30 Jahre Wirkung entfalten, wurden bereits in den ersten drei Jahren nach Öffnung der Mauer getroffen und unterstützen eine leitbildgerechte Raumentwicklung nicht.[370]

- Die erfolgreiche Umsetzung des Leitbildes hängt entscheidend von der Bereitschaft und Fähigkeit der beiden Landesregierungen ab, ihre Raumordnungspolitik zu koordinieren. Gerade im Hinblick auf die dringend erforderliche restriktive Flächenpolitik mangelt es jedoch an Eintracht.[371]

Warum aber legten die beiden Regierungen ihrer gemeinsamen Landesplanung das heftig kritisierte Leitbild der dezentralen Konzentration trotzdem zugrunde? Alternativen dazu gab es reichlich, denn Fachleute bannten ihre Visionen und Pläne für die Zukunft in den ersten Jahren nach der

---

[367] EINEM 1993 : 95; HÜBLER 1994 : 68 f.; HARTMANN & HERTEN 1996 : 380
[368] vgl. EINEM 1993 : 97
[369] EINEM 1993 : 95 und 98; HÜBLER 1994 : 70 f.; GIESE 1994 : 23
[370] HÜBLER 1993 : 72 und 1994 : 68 f.
[371] REICHEL 1995 : 304 f.; HARTMANN & HERTEN 1996 : 383

Wende mit Begeisterung auf Papier. Unzählige Gutachten bereicherten die lebhaften Diskussionen in den politisch-administrativen Arenen oder auch in den vielen „Zukunftswerkstätten, Denkfabriken und Kongressen", die in diesen „heißen Zeiten" rasch aufeinander folgten. Bis 1994 entstanden allein für die Stadtregion Berlin 23 verschiedene Entwicklungsmodelle. Außer dem „Sternmodell" der Planungsgruppe Potsdam von 1990 erlangte kaum ein Konzept größere Bekanntheit (vgl. Kap. 7.1).[372]

Dennoch gab es Gründe dafür, das bereits Ende 1992 vorgestellte Leitbild der dezentralen Konzentration anderen programmatischen Visionen und Konzepten vorzuziehen, obwohl es schon damals auffällig mit der realen wie der zu erwartenden Entwicklung kontrastierte. Hier verknüpften sich auf scheinbar ideale Weise die Interessen der Landesregierungen von Berlin und Brandenburg, die sich beide entschlossen zeigten, kein „zwiebelschalenartiges Wachstum der Metropole ins Umland zuzulassen". Deswegen verständigten sich die Kooperationspartner rasch auf das Leitbild der dezentralen Konzentration und seine wesentlichen Bausteine als Grundlage für die gemeinsame Landesplanung. Neben der Festlegung von sechs Regionalen Entwicklungszentren zählte dazu auch die Vereinbarung von normativen Orientierungswerten für die Bevölkerungsentwicklung in den drei großen Teilgebieten des gemeinsamen Planungsraumes (vgl. Tab. 22).[373]

Das Berliner Abgeordnetenhaus bestätigte das Leitbild der dezentralen Konzentration schon Anfang 1993 als Planungsgrundlage und lieferte damit nach eigener Einschätzung den Beweis dafür, „daß die Stadt nicht nur auf sich selbst und ihr engeres Umland blickt", sondern an der Entwicklung leistungsfähiger Regionalzentren in Brandenburg Interesse zeigte.[374] In Brandenburg ging dem entsprechenden Landtagsbeschluß eine umfangreiche Debatte im Kabinett voraus, die etwa ein halbes Jahr in Anspruch nahm und erhebliche Interessenkonflikte zwischen verschiedenen Ressorts zutage förderte.

Wie sein Amtskollege in Berlin vertrat auch der Brandenburger Wirtschaftsminister die Auffassung, daß der Bau des Speckgürtels durch das Leitbild nicht mehr zu verhindern sei. Wenn in Brandenburg überhaupt Investitionen und damit Wachstum stattfände, dann nicht in den Randgebieten, sondern bestenfalls im Berliner Umland.[375] Sein Widerstand verhinderte den Kabinetts-

---

[372] EINEM 1993 : 90; SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ 1996 : 12 f.; HASSEMER 1996 : 350

[373] GIESE 1994 : 23; HASSEMER 1996 : 352; vgl. auch KUJATH 1995 : 159 f.; STERNBERG 1995 : 137 ff.; HARTMANN & HERTEN 1996 : 376 und 381

[374] HASSEMER 1996 : 352; zu den Ressortkonflikten vgl. FISCHER 1996 : 83 f.

[375] Meissner, N.: „Über Berlin-Brandenburg neu diskutieren." Berliner Tagesspiegel vom 05.01.1994

beschluß zugunsten des Leitbildes aber nicht. Der Minister mußte also seine Förderpolitik zunächst entgegen seiner persönlichen Überzeugung auf die Randregionen ausrichten.[376]

Das Stadtentwicklungsressort verfolgte eine ähnliche Argumentationslinie, unterstützte aber durch die Vergabe von Fördermitteln ebenso wie politische Einflußnahme offen kommunale Planungen für große Wohnungsbauprojekte im Berliner Umland. Ein positives Votum aus der dortigen Führungsetage ermutigte so manche Gemeinde, überdimensionierte Bauvorhaben auf den Weg zu bringen, die das Landesamt für Bauen, Bautechnik und Wohnen, eine nachgeordnete Behörde des Ministeriums, wegen des „landes- und regionalplanerischen Vakuums" dann genehmigte (vgl. Kap. 7.2.2 und 8). Erst kurz vor Beginn des förmlichen Beteiligungsverfahrens für das Landesentwicklungsprogramm Berlin/Brandenburg und den Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin vollzog das Ministerium einen Kurswechsel. Mit der Ankündigung, die Zeit des Bauens „auf der grünen Wiese" sei nun endgültig vorbei, legte es im Herbst 1995 ein Strategiepapier für eine leitbildgerechte Siedlungsentwicklung mit Handlungsleitfäden für ausgewählte Umlandgemeinden vor.[377]

Das Raumordnungsministerium trat im Gegensatz dazu von Anfang an entschieden für das Leitbild der dezentralen Konzentration ein und propagiert bis heute das Konzept des Städtekranzes, um in den Randregionen Entwicklungspotentiale zu bündeln. Die Staatskanzlei, die für die Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms verantwortlich zeichnete, unterstützte das Leitbild ebenfalls, besaß aber in bezug auf die Differenziertheit und den Detaillierungsgrad planerischer Aussagen andere Vorstellungen als das Raumordnungsministerium.[378]

Schließlich gelang es den Befürwortern doch, im August 1993 einen Kabinettsbeschluß zugunsten der dezentralen Konzentration herbeizuführen. Die Einigung kam allerdings erst nach einer gravierenden Modifizierung des Leitbildes zustande. Der neue Entwurf, der ohne Absprache mit Berlin entstand, stufte außer den wenigen Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranzes eine Vielzahl weiterer Orte als Förderschwerpunkte ein.[379] Mit dieser politischen Kompromißformel war in

---

[376] vgl. Boschek, H.: „Der Aufschwung Ost zeigt erste Konturen in der näheren Umgebung von Berlin." Handelsblatt vom 17.01.1994; Mara, M.: „Dreher: Speckgürtel nicht mästen." Berliner Tagesspiegel vom 06.02.1997

[377] MINISTERIUM FÜR STADTENTWICKLUNG, WOHNEN UND VERKEHR BRANDENBURG 1995 : 2; DOEBLER 1996 : 124 f.; Niendorf, J.: „Potsdam will Bautätigkeit im Speckgürtel stärker lenken." Märkische Oderzeitung vom 20.09.1995; o.A.: „Schluß mit dem Bauen auf der Grünen Wiese außerhalb der Städte und Gemeinden." Potsdamer Neue Nachrichten vom 20.09.1995; o.A.: „Strategie gegen den Wildwuchs." Berliner Tagesspiegel vom 20.09.1995

[378] vgl. dazu SPIELBERG 1993 : 15; NIEDERSÄCHSICHES INNENMINISTERIUM & SENATSVERWALTUNG FÜR UMWELT UND STADTENTWICKLUNG BREMEN 1994 : 82; MINISTERIUM FÜR STADTENTWICKLUNG, WOHNEN UND VERKEHR BRANDENBURG 1995 : 2

[379] BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 40; STERNBERG 1995 : 141; HASSEMER 1996 : 352 f.; HARTMANN & HERTEN 1996 : 382

Brandenburg vorübergehend ein „Ausweg aus dem Dilemma der konträren Ressortpolitiken" gefunden. Doch damit ließen sich zwei gegensätzliche Probleme der Landesentwicklung keineswegs gleichzeitig und dauerhaft lösen, denn der erwünschte wirtschaftliche Aufschwung im Berliner Umland stand einer Stabilisierung der ländlichen Randregionen entgegen.[380]

Der vermutlich unlösbare Zielkonflikt schwelte also weiter und sorgte dafür, daß sowohl das Leitbild selbst als auch die darauf ausgerichtete Förderpolitik in Brandenburg immer wieder in Frage gestellt wurde. Angesichts der bisher wenig greifbaren Steuerungsresultate plädieren die Gegner dafür, das Leitbild „sang- und klanglos sterben zu lassen", während die Befürworter „jetzt erst recht" daran festhalten. Das Wirtschaftsministerium korrigierte inzwischen vorsichtig seine Förderpolitik, ohne das Leitbild jedoch völlig zu ignorieren. Weil „der Speckgürtel kein Selbstläufer" sei, gelten die höchsten Fördersätze nun auch für kleinere und mittlere Unternehmen, die sich in bestimmten Berliner Umlandgemeinden ansiedeln wollen.[381]

Aus Berliner Sicht verwarf Brandenburg mit der „verfehlten" Änderung des Leitbildes den Grundgedanken der dezentralen Konzentration. Anstatt die Entwicklung „der größten Stadt" mitten in der Mark durch eine geeignete Landes- und Regionalplanung zu unterstützen, versuche Brandenburg das Wachstum Berlins zugunsten etlicher Entwicklungszentren zu verhindern. Da Investoren aber eindeutig Standorte in oder nahe Berlin bevorzugten, fände im Umland genau jene „wildwüchsige" Entwicklung statt, welche die Landesregierungen eigentlich verhindern wollten.[382]

Mit der Verabschiedung des einseitig geänderten Leitbildes bezog Brandenburg offensiv gegenüber den Berliner Interessen Position. Außerdem lehnte „das Potsdamer Kabinett (ungefragt und nicht zuständig) den zuvor vom Berliner Senat beschlossenen (ohne jede Mitwirkung von Brandenburg entstandenen) städtischen Flächennutzungsplan"-Entwurf ab.[383] Als Reaktion auf diese klare Abgrenzungspolitik forcierte der Berliner Senat zum einen die Aufstellung des Flächennutzungsplanes. Zum anderen intensivierte die Metropole ihre partnerschaftlichen Kooperationsbeziehungen mit den Umlandgemeinden, um so auf deren Entwicklung Einfluß zu nehmen. Die Landesregierung von Brandenburg verstand die kommunalen Planungsaktivitäten Berlins, in die sie nicht eingebun-

---

[380] EINEM 1993 : 95; NIEDERSÄCHSICHES INNENMINISTERIUM & SENATSVERWALTUNG FÜR UMWELT UND STADTENTWICKLUNG BREMEN 1994 : 82; STERNBERG 1995 : 145

[381] vgl. DOEBLER 1996 : 124 f.; Frese, A.: „Mehr Geld für den Speckgürtel." Berliner Tagesspiegel vom 11.04.1995; Mara, M.: „Brandenburg mästet seinen Speckgürtel." Berliner Tagesspiegel vom 12.05.1995; Thiessen, U.: „Ist der Zug für die Randgebiete bereits abgefahren?" Märkische Oderzeitung vom 15.06.1995; Eule, K.-D.: „Debatte um Speckgürtel und Fördermillionen wiederbelebt." Märkische Oderzeitung vom 09.01.1998

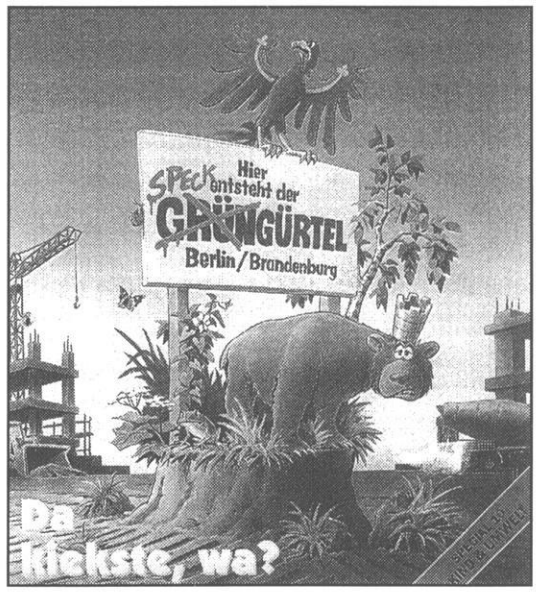
[382] so der Berliner Wirtschaftssenator N. Meisner: „Über Berlin-Brandenburg neu diskutieren" im Berliner Tagesspiegel vom 05.01.1994

[383] JANN & MUSZYNSKI 1994[2] : 222; PRIEBS 1996 (c) : 543; vgl. auch PLATZECK 1994 : 33; AIGNER & MIOSGA 1994 : 117; STERNBERG 1995 : 157 ff.

den war, als Signal für das Streben nach Autarkie und forderte daraufhin mit Nachdruck von der Metropole ein, Verantwortung für die Entwicklung der Randregionen zu übernehmen.[384]

In dieser Situation fiel es den Verhandlungspartnern zunehmend schwerer, Verständnis für die Problemsicht ihrer Tischnachbarn aufzubringen. Wohl quälte das „Schreckensbild eines überquellenden Hefekloßes Berlin", umgeben von einem „dicken Speckgürtel mit krakenhaft wucherndem Siedlungsbrei", alle Verhandlungspartner (sog. „Speckgürtelsyndrom").[385] Doch aus der spezifischen Landessicht schienen dadurch ganz unterschiedliche Regionen gefährdet zu sein. In Brandenburg grassierte die Angst vor der Auszehrung der Randregionen, weil Berlin offenbar den Löwenanteil des erwarteten Entwicklungsschubes innerhalb der eigenen Stadtgrenze einzufangen gedachte. Berlin wiederum sah sich von Neubaugebieten förmlich umzingelt und warf Brandenburg vor, durch die gezielte Abwerbung von Betrieben und Bevölkerung lebenswichtige Entwicklungsimpulse aus der Metropole in das Nachbarland abzuziehen (vgl. Abb. 18 und Kap. 6.2).[386]

Abb. 18: Strategische Raumbilder aus Brandenburger (unten) und Berliner (rechts) Sicht



Quellen: Berliner Tagesspiegel vom 22.01.1995, Titelbild der Zeitschrift „Grünstift" 11 (1993) 9

[384] vgl. SPIELBERG 1993 : 15; MADER 1994 : 50; PRIEBS 1996 (c) : 543

[385] SCHLUSCHE 1995 : 3 f.

[386] vgl. MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG BRANDENBURG 1992 : 5 f.; SCHLUSCHE 1995 : 3; HARTMANN & HERTEN 1996 : 381; FISCHER 1996 : 24 f.

Mit solchen strategischen Raumbildern im Hinterkopf (vgl. Kap. 4.2.5) bevorzugten die Kontrahenten am Verhandlungstisch ganz unterschiedliche Wege, um das gemeinsame Ziel zu erreichen. Während Brandenburg mit der dezentralen Konzentration „die Hoffnung auf eine Umlenkung des Wachstums in die peripheren Gebiete des Landes verbindet, verspricht sich Berlin davon [...] gerade das Gegenteil, nämlich die Bindung wirtschaftlicher Impulse an die Stadt".[387] Berlin stufte deswegen die Ordnung der Siedlungsstruktur und Sicherung der Freiräume im Umland als vordringlich ein, während Brandenburg der Entwicklung der benachteiligten Randregionen höchste Priorität zumaß.[388]

Berlin erkannte die gravierenden Strukturprobleme im Nachbarland durchaus als heikles politisches und planerisches Thema, sah sich aber weder in der Pflicht noch in der Lage, dafür eine Lösung zu finden. In Brandenburg stieß diese kleinteilige Problemwahrnehmung, die sich räumlich auf das Umland und sachlich auf die Bauleitplanung focussierte, auf heftige Kritik. „Berlin", so umschrieb *SPIELBERG* die daraus resultierenden Empfindungen treffend, „ist Brandenburgs Trauma, zugleich seine Zukunftshoffnung, [...] sein Rettungsanker und Notgroschen".[389]

Außerdem erschwerten inkompatible Verwaltungsstrukturen in den beiden Ländern die gegenseitige Verständigung ganz erheblich. So forderte die institutionelle Transformation von den Akteuren aus Brandenburg enorm viel Flexibilität und Improvisationstalent. Die Akteure aus Berlin waren dagegen an eine weitgehend eingespielte Zusammenarbeit von Legislative und Exekutive gewöhnt. Wegen der politischen Solitärstellung beider Kernstadtteile vor der Wiedervereinigung fehlte es ihnen zuweilen an der notwendigen Sensibilität und Erfahrung, um Verteilungskonflikte auf mehreren Ebenen zu erkennen und konstruktiv zu lösen. Die vielschichtigen politisch-administrativen Interessenkonflikte in Brandenburg machten den Verhandlungspartner aus Berliner Sicht daher kaum berechenbar.[390]

Weil Mißverständnisse und gegenseitige Schuldzuweisungen die fruchtlosen Debatten beherrschten, befanden sich die Verhandlungen monatelang in einer Blockadesituation. Beide Seiten hofften vergeblich, die Gegenpartei möge nachgeben und sich der eigenen Sichtweise anschließen. Fachleute umschrieben 1994 den Stand der bilateralen Zusammenarbeit auf Regierungsebene „in der üblichen vornehmen Art" als defizitär oder nicht existent. Ministerielle Äußerungen ließen aller-

---

[387] HARTMANN & HERTEN 1996 : 381 f.

[388] vgl. REICHEL 1995 : 285; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 41 f.; HASSEMER 1996 : 352

[389] SPIELBERG 1993 : 13; vgl. auch MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG BRANDENBURG 1992 : 5; NIEDERSÄCHSICHES INNENMINISTERIUM & SENATSVERWALTUNG FÜR UMWELT UND STADTENTWICKLUNG BREMEN 1994 : 82 f.; PLATZECK 1994 : 33

[390] vgl. NIEDERSÄCHSICHES INNENMINISTERIUM & SENATSVERWALTUNG FÜR UMWELT UND STADTENTWICKLUNG BREMEN 1994 : 82 f.; KUJATH 1995 : 159; REICHEL 1995 : 285

dings mit zunehmender Deutlichkeit auf die „Abgründe von Mißtrauen, Unverständnis und mangelnder Kooperationsbereitschaft" zwischen den obersten Landesbehörden schließen.[391]
Trotz dieser ungünstigen Rahmenbedingungen endeten die Verhandlungen „mit einem formellen Erfolg". Die Berliner Landesregierung akzeptierte 1995 den Entwurf für das Landesentwicklungsprogramm mit dem geänderten Leitbild „zähneknirschend" und „ohne Begeisterung", aber in dem Bewußtsein, dadurch nicht viel zu verlieren. In Brandenburg sorgte der Regierungschef für Disziplin im Kabinett, so daß der Paraphierung auch hier nichts mehr im Wege stand.[392]
So förderten Gespräche über die Ausgestaltung und Umsetzung des planerischen Leitbildes für die Raumentwicklung gravierende Verteilungskonflikte zwischen den beiden Landesregierungen einerseits und den Kabinettsmitgliedern in Brandenburg andererseits zutage, die fast zwei Jahre lang Stoff für kontroverse Debatten boten und dadurch auch die parallel laufenden Fusionsverhandlungen empfindlich störten. In der Zwischenzeit fällten die beiden Landesregierungen trotz gegenteiliger Beteuerungen bewußt Planungsentscheidungen, z.B. über die Verteilung von Wohnungsbaupotentialen und -standorten, die dem Leitbild offen zuwiderliefen.[393] Trotz der Verständigung auf ein gemeinsames Leitbild planen beide Länder weiterhin aus verschiedenen Blickwinkeln und in Konkurrenz um lukrative Steuerzahler zueinander.

7.3.4. Der Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin löst Verteilungskonflikte aus

Bekanntlich enthalten Leitbilder keine oder bestenfalls lückenhafte „Gebrauchsanweisungen" dafür, „wie der angestrebte Zustand auch wirklich erreicht werden kann".[394] Kaum erschien die Vision der dezentralen Konzentration in vagen Umrissen am Horizont, erörterten Politiker und Planer aus Berlin ebenso wie aus Brandenburg bereits mögliche Varianten für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung des Konzeptes. Ungelöste Interessenkonflikte kamen dabei zwangsläufig erneut auf die Tagesordnung. So stritten die beiden Landesregierungen während der Erarbeitung eines Landesentwicklungsplanes für die Stadtregion Berlin (LEP eV) heftig um die Verteilung von Wohnungsbaupotentialen zwischen Kernstadt und Umland. Endlose Debatten rankten sich vor allem um die Frage, wie konkret die Abgrenzung von Siedlungs- und Freiräumen ausfallen

---

[391] GIESE 1993 : 16; MADER 1994 : 50; HÜBLER 1994 : 64
[392] HÜBLER 1994 : 68 f.; SCHLUSCHE 1995 : 4
[393] vgl. HÜBLER 1994 : 69 f.
[394] SCHLUSCHE 1995 : 3

sollte. Divergierende Ansichten über die Tiefenschärfe der Zielvorgaben und der Einordnung des LEP eV in die Planungshierarchie gaben zu „vielfältigen Mißverständnissen" zwischen den Verhandlungspartnern Anlaß.[395]

Das Planungsverfahren mit mehr als einer „schwierigen Abstimmungsphase" begann am 29. Februar 1992, als die gemeinsame Regierungskommission (GRK) Berlin/Brandenburg den Auftrag für die Erarbeitung des LEP eV gab. Mit Hilfe dieses „Feuerwehrplanes" wollten die Landesregierungen den „hoch gesteckten Planungszielen" der Berliner Umlandgemeinden „so schnell wie möglich" verbindliche Grenzen setzen, um eine „Speckgürtel-Entwicklung" in beiderseitigem Interesse zu verhindern.[396]

Der Planungsprozeß startete zunächst mit Schwung, denn die federführenden Ressorts fanden rasch einen Konsens über die Abgrenzung des Planungsgebietes. Sie gingen dabei von folgenden Überlegungen aus:[397]

- Ämter und Gemeinden werden unter Berücksichtigung der laufenden kommunalen Verwaltungsreform in Brandenburg entweder ganz oder gar nicht einbezogen.
- Die Grenze des Planungsraumes liegt in einem angemessenen Abstand zu Berlin einerseits und den Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranzes (vgl. Kap. 7.3.3) andererseits.
- Das Planungsgebiet umfaßt das öffentliche Nahverkehrsnetz ebenso wie die Kreisstädte der acht Umlandkreise vor der Gebietsreform.

Doch bald darauf zeigte sich, daß sich auf Arbeitsebene kein Konsens über die Grundinhalte und die Tiefenschärfe der Planziele erreichen ließ. Die zuständigen Ressorts erarbeiteten bis Oktober 1992 dennoch einen ersten Vorentwurf für den LEP eV, der sich im wesentlichen auf die Grobabgrenzung von Siedlungs- und Freiräumen beschränkte. Aus Berliner Sicht reichten diese Regelungen aber nicht aus, um auf die Bauleitplanung der Umlandgemeinden effektiv einzuwirken. Die Kernstadt, die nach eigener Auffassung Mäßigung bei der Ausweisung neuer Siedlungsgebiete zeigte, erwartete eine restriktive Flächenpolitik auch auf Brandenburger Seite und forderte deswegen mit Nachdruck eine flächenscharfe Darstellung der potentiellen Siedlungsgebiete ein. Der dementsprechend überarbeitete Vorentwurf gestand den Umlandgemeinden faktisch überhaupt keine Siedlungserweiterung zu. Die Gemeinsame Regierungskommission bestätigte diese Grund-

---

[395] WÉKEL 1994 : 54; STERNBERG 1995 : 151 f. und 201; HEINRICH 1996 : 38 f.
[396] so MADER 1994 : 50; vgl. auch STERNBERG 1995 : 150
[397] Interview P1 am 13.02.1997

linie zwar im Dezember 1992, machte den Verwaltungen jedoch keine Vorgaben für die weitere Ausgestaltung.

Zwei Monate später machten im Zuge der Ressortbeteiligung mehrere Brandenburger Ministerien, allen voran das Stadtentwicklungsressort, unmißverständlich klar, daß sie sowohl Inhalt als auch Duktus des Planentwurfes mißbilligten und auf dieser Grundlage nicht weiterzuarbeiten gedachten. Erst „nach einer Pause der Verstimmung über die mißlungene Abstimmung" nahmen die Ressorts eine Neukonzeption des Planes in Angriff. Weil sich ein Konsens über die Abgrenzung von Siedlungs- und Freiräumen wieder nicht herbeiführen ließ, zeigte eine Arbeitsgruppe bis Ende 1993 lediglich mögliche Kompromißlinien auf.[398]

Ihre Vorschläge für die Neufassung des Planes entsprachen den Forderungen Berlins wie auch einiger Brandenburger Ressorts nach einem sehr dichten Regelungsgehalt des LEP eV nicht. Als sich nach Abschluß der formellen Ressortabstimmung noch immer keine Einigung abzeichnete, sprachen die Regierungschefs am Jahresende 1994 ein Machtwort. Sie rangen ihren Kabinetten die Zustimmung zum vorliegenden LEP eV-Entwurf ab, so daß der Unterzeichnung des Fusions- und Landesplanungsvertrages kein Hindernis mehr im Weg stand. Der Plan erreichte im Ergebnis „nicht die Aussagenschärfe eines Regionalplanes", enthielt „aber gleichwohl privilegierende und diskriminierende Funktions- und Wachstumszuordnungen" (vgl. Kap. 6.2.4).[399]

Nach *STERNBERG*, der den turbulenten Abstimmungsprozeß als „teilnehmender Beobachter" miterlebte, verhinderte der Streit um den Rechtscharakter des Planes die zügige Verabschiedung von verbindlichen Vorgaben für die Bauleitplanung. Ein Kompromiß kam wegen der mangelnden Bereitschaft aller Verhandlungspartner, auf „überhöhte Steuerungsansprüche" zu verzichten, nicht zustande. Der LEP eV wurde „als Instrument zur Durchsetzung des Leitbildes der dezentralen Konzentration, als Austragungsschauplatz der zwischen Berlin und Brandenburg ungeklärten Frage einer gemeinsamen Regionalplanung und nicht zuletzt hinsichtlich der Einflußnahme auf die künftige Entwicklung innerhalb Berlins" mißbraucht (vgl. Kap. 7.3.2 und 7.3.3). Die ohnehin geringe Chance, steuernd auf die Bauleitplanung einzuwirken, blieb so ungenutzt (vgl. Kap. 6.2.4). Da alle Beteiligten erkannten, daß sie einem weitgehend vorgezeichneten Entwicklungsprozeß hinterherliefen, bargen die Verhandlungen ein beträchtliches Frustrationspotential.[400]

Restriktionen für das Siedlungswachstum zeigen in der Realität erst dann Wirkung, wenn sie im Rahmen von Prüfverfahren für Bauleitpläne und Einzelvorhaben auch umgesetzt werden. Als Beurteilungsgrundlage existierten in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung nur die vage

---

[398] STERNBERG 1995 : 152 ff.
[399] WÉKEL 1994 : 54; HASSEMER 1996 : 356
[400] Interview P1 am 13.02.1997; vgl. auch MADER 1994 : 49; STERNBERG 1995 : 150 und 156 f.

formulierten Grundsätze und Ziele der Landesplanung aus dem Vorschaltgesetz von 1991. Die überörtlichen Planungsbehörden konkretisierten diese Vorgaben im Zuge von Anpassungs- und Raumordnungsverfahren für den Einzelfall. Die meisten Kommunen akzeptierten diese Form der „Ersatzvornahme" und gingen zum Vorteil der Landesplanung unzutreffend von einer Pflicht zur Anpassung ihrer Bauleitpläne an die höherstufigen Ziele aus. Möglicherweise befürchteten sie sonst eine Versagung der Genehmigung und den Rückzug der Investoren.
Als die Kabinette dem Entwurf des LEP eV und der Einleitung des Beteiligungsverfahrens am 4. April 1995 endlich zustimmten, befanden sich die Ziele der Landesplanung „in Aufstellung" und bekamen damit eine neue Rechtsqualität. Die Kommunen hatten sie als „Erfordernisse der Landesplanung" bei ihrer Bauleitplanung nun zu berücksichtigen, allerdings weiterhin nicht zwingend zu beachten. Widersprach ihr Abwägungsergebnis den landesplanerischen Zielen, mußten die Kommunen mit einer Untersagung des Vorhabens rechnen. Die Landesplanungsbehörde machte wegen ihrer unsicheren Rechtsposition von dieser Möglichkeit aber fast keinen Gebrauch.[401]

7.3.5. Die gemeinsame Landesplanung droht zu scheitern

Die ungelösten Interessenkonflikte innerhalb und zwischen den beiden Bundesländern, die ja während der Gespräche über das Landesentwicklungsprogramm und den LEP eV mehrfach zu nachhaltigen Verstimmungen Anlaß gaben, führten Ende 1994 zu einer stark emotional geprägten Generaldebatte über die gemeinsame Landesplanung in den beiden Kabinetten. Auch der Zuschnitt der Planungsregionen in Brandenburg sorgte dabei erneut für Zündstoff. Die Berliner Regierung plädierte mit Nachdruck für eine Klausel im gemeinsamen Staatsvertrag, die das Nachbarland nach einer fünfjährigen Erprobungsphase zu einer kritischen Überprüfung des Modells verpflichtete. Brandenburg dagegen forderte eine uneingeschränkte Bestandsgarantie für die Planungsregionen.
An diesen Streitigkeiten drohte selbst die Länderehe zu scheitern, denn die Verhandlungen über die Fusion und die Landesplanung fanden zwar formal unabhängig voneinander, aber weitgehend zeitgleich statt. Als sich keine Einigung unter den Ressorts abzeichnete, sorgten die Regierungschefs entschlossen für Disziplin in der Führungsriege. Am 4. April 1995 verabschiedeten die Kabinette schließlich das sogenannte „Landesplanungspaket". Neben den Entwürfen für das gemeinsame

[401] vgl. DOEBLER 1996 : 114; HEINRICH 1996 : 128 und 131; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 33

Landesentwicklungsprogramm Berlin/Brandenburg sowie den gemeinsamen Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin enthält der Staatsvertrag auch einen Kooperationsvertrag und eine Verwaltungsvereinbarung zur Einrichtung einer gemeinsamen Landesplanungsabteilung.[402]
Regelungen über die normativen und organisatorischen Aspekte der Kooperation enthält der „Vertrag über Aufgaben und Trägerschaft der gemeinsamen Landesplanung". Dieser sog. „Landesplanungsvertrag" (LPlV) novelliert unter anderem das Landesplanungsrecht und löst damit das entsprechende Vorschaltgesetz für Brandenburg aus dem Jahre 1991 ab. Für die Bauleitplanung besitzt Art. 22 LPlV große Bedeutung. Als pauschal an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Sinne des neuen Gesetzes angepaßt gelten demnach für Berlin die Darstellungen des Flächennutzungsplanes vom 23. Juni 1994 und für die Umlandgemeinden:

- bis zum 30. September 1994 genehmigte Flächennutzungspläne,
- bis zum 4. April 1994 genehmigte Entwicklungssatzungen, Bebauungs-, Vorhaben- und Erschließungspläne sowie
- Entwürfe für „planreife" Entwicklungssatzungen, Bebauungs-, Vorhaben- und Erschließungspläne, deren öffentliche Auslegung bis zum 30. September 1994 bekannt gemacht wurde.

Für „reife" Bauleitpläne gilt nach dieser Überleitungsregelung also eine Bestandsgarantie. Sie stellen nach Auffassung der Landesplanungsbehörde den Hauptgrund für die Überversorgung kleiner Gemeinden im Berliner Umland mit Wohnbauflächen dar.[403] Städte und Gemeinden, die nach der Wende schnell entschlossen großzügig neue Bauflächen ausgewiesen hatten, fanden sich in ihrer Expansionspolitik bestätigt. Kommunen mit einer zurückhaltenden Flächenpolitik sahen sich dagegen auf den bisherigen Entwicklungspfad festgelegt. Die mit dem LEP eV gesetzten Wachstumsschranken entfalte(te)n ihre Wirkung also gerade nicht dort, wo sie in erster Linie erforderlich (gewesen) wären (vgl. Kap. 6.2.4).[404]
Als Entscheidung mit bedeutender Tragweite erwies sich auch der Beschluß der beiden Regierungen, eine gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) mit Sitz in Potsdam einzurichten. Die GL nimmt seit dem 1. Januar 1996 sämtliche Aufgaben der Landesplanungsbehörden von Berlin und Brandenburg wahr. In ihren Zuständigkeitsbereich fallen demnach:[405]

---

[402] vgl. PRIEBS 1996 (c) : 544 ff.
[403] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 6 f.
[404] vgl. HEINRICH 1996 : 45, 49 und 114
[405] vgl. HARTMANN & HERTEN 1996 : 386 f.; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 26

- die Aufstellung, Änderung und Fortschreibung des Landesentwickungsprogramms und der Landesentwicklungspläne einschließlich der Abwicklung von Beteiligungsverfahren,
- die Prüfung und Genehmigung von Regionalplänen,
- die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung,
- die Durchführung von Raumordnungsverfahren für Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung,
- die Erstellung von Raumordnungsberichten und Strukturkonzepten sowie
- die Abstimmung der Planung mit den benachbarten Bundesländern und Regionen.

Der Landesplanungsvertrag enthält neben den Aufgaben und Verfahrensweisen auch grundlegende Regelungen zur Struktur und Finanzierung dieser Abteilung, die eine Verwaltungsvereinbarung näher konkretisiert. Brandenburg stellte ursprünglich 84 % des Personals, das insgesamt 100 Stellen umfaßte. Die Führungspositionen in den zwölf Referaten wurden von beiden Ländern paritätisch besetzt. Während Brandenburg das Recht zukommt, den Abteilungsleiter zu bestimmen, darf Berlin seinen ständigen Stellvertreter benennen. Das fachliche Weisungsrecht üben die zuständigen Ressortleiter aus den beiden Landesregierungen gemeinsam aus. Für Haushaltsfragen liegt die Federführung beim zuständigen Fachressort in Brandenburg.[406]

Die gemeinsame Landesplanung von Berlin und Brandenburg beruht grundsätzlich auf dem Prinzip des Einvernehmens. Der Leiter der GL und sein ständiger Stellvertreter müssen in allen „Angelegenheiten von Bedeutung", die sie selbst definieren, zu einer einvernehmlichen Entscheidung gelangen. Von ihrer Kompromißbereitschaft hängt daher die Funktions- und Durchsetzungsfähigkeit der Landesplanungsabteilung ganz entscheidend ab. Diese Konstruktion schließt Konflikte selbst bei einer vertrauensvollen und weitgehend reibungslosen Zusammenarbeit in der Führungsetage nicht aus. Falls die beiden Abteilungsleiter kein Einvernehmen erzielen, sorgt ein mehrstufiges System für ein erfolgreiches Konfliktmanagement. Zunächst befassen sich die Staatssekretäre und dann die Leiter der zuständigen Ressorts in beiden Ländern mit dem Problem, das notfalls der Landesplanungskonferenz (vgl. Kap. 7.3.1) zur Letztentscheidung vorgelegt wird.[407]

Im Praxistest mußte sich das ausgeklügelte System noch nicht bewähren, weil Konfliktfälle eher Ausnahmen im landesplanerischen Alltagsgeschäft darstellen. Viele Entscheidungen berühren nur die Interessen eines Bundeslandes, so daß nach Schätzung eines Insiders höchstens 10 % der „Angelegenheiten von Bedeutung" nicht auf Anhieb konsensfähig sind. In den meisten Fällen ließ sich bisher innerhalb der GL Einvernehmen erzielen. Nur einer von zehn strittigen Fällen bedurfte einer

---

[406] vgl. PRIEBS 1996 (b) : 50

[407] vgl. PRIEBS 1996 (c) : 545; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 28

Entscheidung der Staatssekretäre. Die GL hat sich demnach als „Konsenserzeugungsmaschine" durchaus bewährt.[408]

Berlin und Brandenburg arbeiten auf dem Gebiet der Landesplanung in einer sehr engen und bundesweit einmaligen Form zusammen. Dieses Experiment stieß allerdings nur deswegen weitgehend kritiklos auf Akzeptanz, weil die gemeinsame Landesplanung als Wegbereiter für die Länderfusion galt.[409] Als die Länderehe scheiterte, gewann die Kooperation in diesem Themenfeld an Bedeutung. Die gemeinsame Landesplanung entpuppte sich nicht nur als wichtigstes Gemeinschaftsprojekt der beiden Bundesländer, sondern fungiert auch als zentrales Scharnier für den bilateralen Interessenausgleich.[410]

Aus Berliner Sicht wird allerdings kritisiert, daß „ungeklärte Rollenzuweisungen [...] weiterhin zu Irritationen" führen. So bleibt die Rolle Berlins als Region und Kommune gegenüber der Landesplanung einerseits und der Regional- bzw. Kommunalplanung andererseits diffus. Außerdem gelang es bisher nicht, „eine der Problemlage angemessene gemeinsame Planungskultur [...] hinsichtlich der vertikalen und horizontalen Kooperation zwischen den Planungsebenen" zu etablieren. Seit Einrichtung der GL konzentrieren sich beide Länder wieder verstärkt darauf, im eigenen Interesse zu planen. Berlin legte zum Beispiel ein neues Förderprogramm für den Eigenheimbau auf (vgl. Kap. 6.2.2), während Brandenburg den Schutz des Grüngürtels um die Metropole wiederholt in Frage stellte.[411]

Die gemeinsame Institution und klare Verfahrensregeln für das Konfliktmanagement erleichtern zweifellos eine vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit zwischen den beiden Bundesländern. Dennoch besteht nach *HARTMANN & HERTEN* bei diesem Modell weiterhin die Gefahr, daß die Kooperationspartner im konkreten Einzelfall vorrangig nach landeseigenen Belangen urteilen und bei schwerwiegenden Interessenkonflikten Entscheidungen blockieren. Zwar verdammt die Einvernehmensregelung beide Seiten gewissermaßen zum Konsens, jedoch können sich die Kabinette und Parlamente durchaus über das empfehlende Votum der Landesplanungskonferenz hinwegsetzen.[412]

---

[408] Interview P8 am 16.01.1997; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 1998 : 28
[409] so PRIEBS 1996 (c) : 548
[410] so SCHULTE 1997 : 16 ff.
[411] BLUTH 1997 : 19 f.
[412] HARTMANN & HERTEN 1996 : 387 und 395

Nach der Ratifizierung des Fusions- und Landesplanungsvertrages durch die Parlamente bestand eine der ersten Aufgaben der GL darin, die Ergebnisse des Mitte September 1995 eingeleiteten förmlichen Beteiligungsverfahrens für das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm und den LEP eV aufzubereiten. Bis Ende Januar 1996 trafen allein für den LEP eV 217 Stellungnahmen mit 2.004 Anregungen oder Bedenken ein, die in die Abwägung eingestellt werden mußten. Obwohl nach Pressemeldungen zahlreiche Städte und Gemeinden den LEP eV wortgewaltig als Eingriff in „das Heiligtum der kommunalen Selbstverwaltung" brandmarkten, gaben formell nur 30 % der angeschriebenen 275 Kommunen Stellungnahmen zu dem Planentwurf ab. Sie äußerten im wesentlichen Kritik an ihrer zentralörtlichen Einstufung, der Gemeindetypisierung und den damit verbundenen Orientierungswerten für die Bevölkerungsentwicklung oder der unzureichenden Berücksichtigung weit fortgeschrittener Bauleitplanungen. Vermutlich haben viele Kommunen die Bedeutung des LEP eV verkannt und die eigene Betroffenheit unterschätzt. Personalmangel und unzureichende fachliche Kenntnisse könnten weitere Ursachen für die bemerkenswert geringe Beteiligung aus dem kommunalen Raum sein.[413]

Die gemeinsame Landesplanungskonferenz billigte den nochmals überarbeiteten Planentwurf im Oktober 1996, während die entsprechenden Kabinettsbeschlüsse bis Mitte Juli 1997 auf sich warten ließen.[414] Danach stand für das Landesentwicklungsprogramm, das als Gesetz und nicht als Rechtsverordnung wie der LEP eV in Kraft treten sollte, noch eine parlamentarische Beratung an. In Brandenburg forderten Oppositionspolitiker und kommunale Spitzenverbände aus diesem Anlaß mit Nachdruck „Nachbesserungen" des Landesplanungsvertrages ein. Der nach „langem Gezerre" von den Regierungen am 7. August 1997 unterzeichnete Staatsvertrag sei angesichts der gescheiterten Länderfusion nicht nur überholt, sondern greife auf unzulässige Weise in die Interessen des Landes Brandenburg und die verfassungsrechtlich garantierte Planungshoheit der Berliner Umlandgemeinden ein. Trotz erheblichen politischen Gegenwindes boxte die Regierung das umstrittene Gesetz am 22. Januar 1998 mit ihrer Stimmenmehrheit im Parlament durch.[415]

---

[413] Interview P1 am 13.02.1997; Interview P7 am 14.05.1996; Schöneberg, K.: „Ein ‚Heiligtum' ist in Gefahr: 200 Gemeinden sind auf Landesplaner sauer." Berliner Zeitung vom 13.05.1995

[414] Interview P1 am 13.02.1997; vgl. Mara, M.: „Vieles funktioniert auch ohne Fusion." Berliner Tagesspiegel vom 29.10.1996; Pressemitteilung des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung Brandenburg: „Brandenburger Landesregierung stimmt dem Landesentwicklungsplan Engerer Verflechtungsraum (LEP eV) zu" vom 16.07.1997 (http://www.brandenburg.de/land/umwelt/presse/b7111812.htm)

[415] Eule, K.-D.: „Debatte um Speckgürtel und Fördermillionen wiederbelebt." Märkische Oderzeitung vom 09.01.1998; Thieler, J.: „Gefürchtete Metropole." Märkische Allgemeine Zeitung vom 13.01.1998; Mara, M: „Brandenburgs CDU legt sich mit Diepgen quer." Berliner Tagesspiegel vom 20.01.1998; o.A.: „Vertrag kritisiert - FDP rügt Entwicklungsprogramm." Märkische Allgemeine Zeitung vom 20.01.1998; Krause, V.: „Landesplanung beschlossen." Märkische Allgemeine Zeitung vom 23.01.1998

Am 1. bzw. 21. März traten das Landesentwicklungsprogramm und der LEP eV schließlich in Kraft. Erst dann entfalteten die Ziele der Landesplanung in vollem Umfang Rechtswirkung. Nach dem Stand der Bauleitplanung und der Bautätigkeit in den Umlandgemeinden zu urteilen, kam der Versuch, die Siedlungsentwicklung im Berliner Umland mit Hilfe des LEP eV zu steuern, einige Jahre zu spät. Selbst die Landesplanungsbehörde gestand kürzlich mit Blick auf die Entwicklung der Wohnbauflächen ein Steuerungsdefizit ein. Nach ihrer Überzeugung hätte ein früheres Inkrafttreten des LEP eV wohl mehr bewirken können, wäre aber auch nicht ohne eine Bestandsgarantie für sogenannte „reife" Bauleitpläne ausgekommen (vgl. Kap. 6.2.3 und 6.2.4).[416]

Im Zuge noch laufender Planungsverfahren überprüft die GL seither sukzessive ihre Stellungnahmen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des LEP eV. Sie forderte inzwischen 70 Kommunen in 91 Fällen zur Anpassung ihrer verbindlichen Bauleitplanung an die neue Rechtslage auf. Nur ein Vorhaben war zu diesem Zeitpunkt bereits genehmigt. In drei Fällen verfolgen die Kommunen ihre Planungen mit wenig Aussicht auf Genehmigung weiter. 15 Verfahren endeten mit Aufhebungsbeschlüssen, in den übrigen Fällen steht eine endgültige Entscheidung noch aus.[417]

66 dieser sogenannten „Altfälle" betreffen den Zuständigkeitsbereich der GL-Außenstelle Potsdam, der neben der Landeshauptstadt Brandenburgs auch die Kreise Teltow-Fläming, Potsdam-Mittelmark, Havelland und Oberhavel umfaßt (vgl. Abb. 16). Dieses Referat hat bisher knapp 2.000 Bauleitpläne aus landesplanerischer Sicht beurteilt, davon über 600 allein im Kreis Potsdam-Mittelmark, in dem auch die beiden Untersuchungsgemeinden liegen. Trotz der enorm hohen Planungsintensität sind Anpassungen der verbindlichen Bauleitplanungen nur in 2 % der Fälle erforderlich.[418] Vermutlich gelang es den Kommunen, ihre Planungsverfahren noch vor Inkrafttreten des LEP eV erfolgreich zum Abschluß zu bringen.

Eine größere Steuerungsmöglichkeit eröffnet sich für die Landesplanung in bezug auf die vorbereitende Bauleitplanung. Bis zum Inkrafttreten des LEP eV verfügten lediglich 32 Kommunen in Brandenburg über einen genehmigten Flächennutzungsplan. Davon genießen 15 Pläne Bestandsschutz, weil sie vor dem 30. September 1994 genehmigt wurden. Wie die Überprüfung der anderen Fälle ergab, entsprechen die Flächennutzungspläne der an Berlin angrenzenden Gemeinden Schönefeld (Landkreis Dahme-Spreewald, Typ 1-Gemeinde), Woltersdorf (Landkreis Oder-Spree, Typ 2-Gemeinde) und Fahrland (Landkreis Potsdam-Mittelmark, Typ 3-Gemeinde) nicht den Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Hier bestehen dennoch keine Chancen, die Ent-

---

[416] HARTMANN & HERTEN 1996 : 386; Stellungnahme der Regionalen Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim zum LEP eV-Entwurf vom 11.12.1995; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 6 f.

[417] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 9 und 19

[418] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 19

wicklung der weit über das landesplanerische Ziel hinaus geschossenen Gemeinden mit Erfolg zu korrigieren (vgl. Kap. 6.2.4).[419]

7.4. Fünftes Zwischenfazit: Ein Konflikt wird ausgehandelt und entfaltet langfristige Wirkungen

Der mehrjährige Streit um die Regional- und Landesplanung in Berlin und Brandenburg macht deutlich, wie sich zwischen zwei Landesregierungen aufgrund von weit auseinander klaffenden Interessen ein vielschichtiger raumbezogener Konflikt entwickelte. Nachdem eine Einigung auf regionalplanerischer Ebene scheiterte, verständigten sich die Akteure rasch auf gemeinsame Leitlinien und Institutionen für die Landesplanung, um eine Suburbanisierung in der Stadtregion Berlin zu verhindern. Für erheblichen Dissens sorgte jedoch die konkrete Ausgestaltung von Zielen und Instrumenten der Landesplanung. Dabei setzte die Landesregierung von Brandenburg ihre Vorstellungen in allen wichtigen Punkten gegenüber den Verhandlungspartnern aus Berlin durch. Langwierige horizontale Konflikte auf der Regierungsebene sorgten dafür, daß den Berliner Umlandgemeinden bis Anfang 1995 ein sehr großer Planungsspielraum zur Verfügung stand, der sich danach sukzessive verengte.

Im folgenden wird zunächst der Konfliktverlauf unter Rückgriff auf das Forschungskonzept rekonstruiert und anschließend das Verhältnis zwischen den Landesregierungen und Kommunen als Akteure näher beleuchtet. Dabei spielt die institutionelle Transformation als Erklärungsansatz in mehrfacher Hinsicht eine zentrale Rolle. So löste die Einrichtung von zwei Bundesländern im Zuge der Wiedervereinigung den Konflikt aus, der durch administrative Reformen in Brandenburg noch geschürt wurde. Als besonders schwierig erwies sich deswegen die Einigung auf gemeinsame Normen (z.B. LEPro und LEP eV). Die Einrichtung gemeinsamer Institutionen (z.B. gemeinsame Landesplanungsabteilung) und Gremien (z.B. Landesplanungskonferenz) entschärfte den Konflikt.

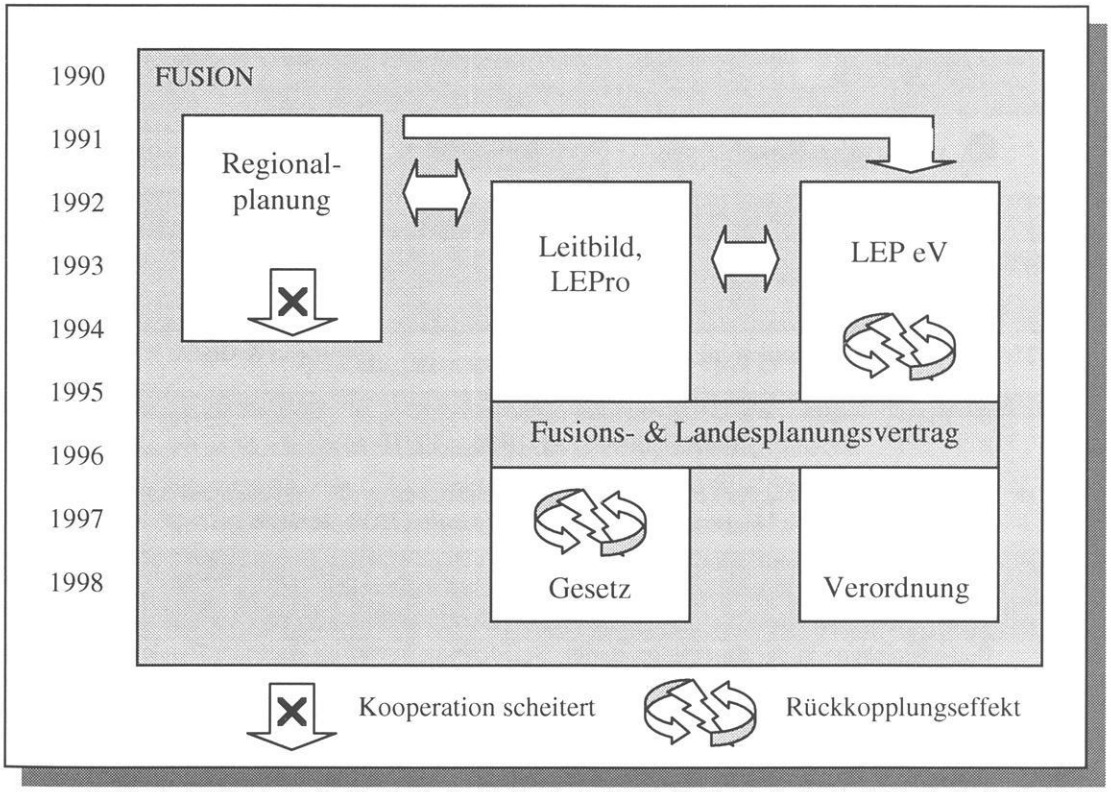
---

[419] vgl. GODERBAUER & SCHNEIDER 1995 : 170; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 20

7.4.1. Ein planungsbezogener Konflikt nimmt seinen Lauf

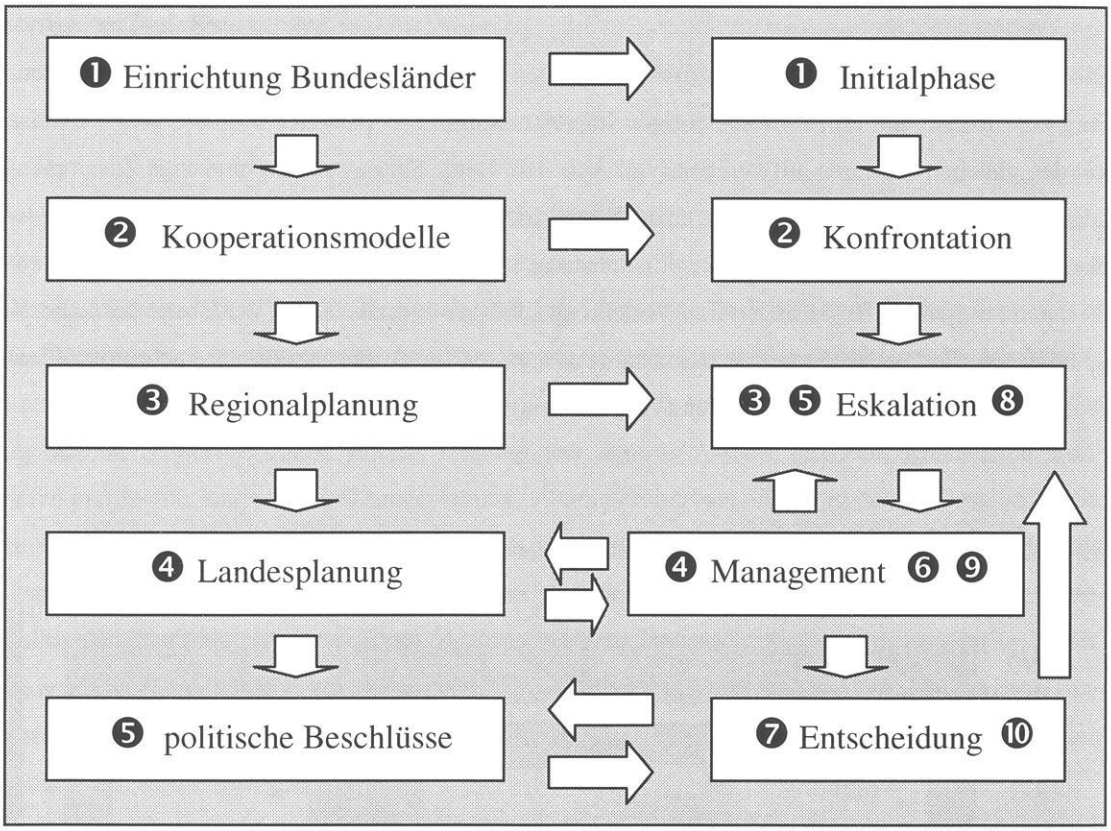
Die Verhandlungen über eine Länderfusion boten den Landesregierungen von Berlin und Brandenburg eine Bühne, um einen vielschichtigen Interessenkonflikt in mehreren Arenen, aber teilweise mit den gleichen Akteuren auszutragen (vgl. Abb. 19). Beide Seiten strebten eine enge Zusammenarbeit in der räumlichen Planung an, favorisierten jedoch dafür unterschiedliche Ebenen und Formen. Als sich auf der Ebene der Regionalplanung kein konsensfähiges Kooperationsmodell abzeichnete, trugen die Regierungen ihre Verteilungskonflikte ersatzweise auf der Ebene der Landesplanung aus. Endlose Debatten rankten sich deswegen um die Ausgestaltung der wichtigsten Konzepte und Instrumente für die Steuerung der Raumentwicklung (Leitbild, LEPro und LEP eV).

Abb. 19: Die Fusionsverhandlungen als Bühne für einen Mehr-Ebenen-Konflikt



Entwurf & Grafik: P. Overwien

Abb. 20: Verhandlungs- und Konfliktphasen im Überblick



Entwurf & Grafik: P. Overwien

Abb. 21: Ein Konflikt nimmt seinen Lauf

Entwurf & Grafik: P. Overwien

(1) Initialphase (11/1989 - 12/1990):

- ⇨ Grenzöffnung, Bildung des Provisorischen Regionalausschusses mit Vertretern aus dem Senat von Berlin-West, den Magistrat von Berlin-Ost und den drei DDR-Bezirken
- ⇨ erste Ziele und Konzepte für die Entwicklung der Stadtregion Berlin (sog. „Sternmodell" oder „Potsdam-Plan" einer Arbeitsgruppe des Provisorischen Regionalausschusses)
- ⇨ Berlin favorisiert gemeinsames Bundesland und Zweckverband für die verbindliche Regionalplanung in der Stadtregion Berlin, Brandenburg bevorzugt getrennte Bundesländer und Zusammenarbeit in der Landesplanung
- ⇨ Einigungsvertrag legt Bildung von zwei Bundesländern fest, enthält Option für freiwilligen Zusammenschluß durch Vereinbarung und Volksentscheid
- ⇨ Entwürfe und Beschlüsse für brandenb. Landesplanungsgesetz/Landesentwicklungsprogramm
- ⇨ Wiedervereinigung, Bildung der Länder Berlin und Brandenburg, Wahl des Landtages Brandenburg und des Abgeordnetenhauses Berlin

(2) Konfrontationsphase (12/1990 - 12/1992):

- ⇨ Kooperationserklärung der Landesregierungen im Bereich der räumlichen Planung
- ⇨ Bildung von Kooperationsgremien, insb. gemeinsame Regierungskonferenz
- ⇨ Konzept für sektorale Kreisneugliederung in Brandenburg
- ⇨ gemeinsame Regierungskommission empfiehlt Zusammenarbeit auf Landesebene, schlägt Einrichtung einer gemeinsamen Arbeitsstelle für Landesplanung (Referatsstatus) sowie Ausarbeitung von Staatsverträgen für gemeinsames Landesentwicklungsprogramm Berlin/ Brandenburg und einen gemeinsamen Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin vor

(3) Eskalationsphase (12/1992 - 12/1994):

- ⇨ Landtag Brandenburg beschließt Gesetz zur sektoralen Kreisgebietsreform
- ⇨ Abgeordnetenhaus Berlin stimmt Vorschlag der Regierungskommission zu
- ⇨ Landtag Brandenburg beschließt Gesetz zur Einführung einer kommunalisierten Regionalplanung, Bildung von 5 regionalen Planungsgemeinschaften (sektoraler Gebietszuschnitt)
- ⇨ Ressortkonflikte in der Landesregierung Brandenburg um Konzept der dezentralen Konzentration, Änderung ohne Abstimmung mit Berlin
- ⇨ Landtag Brandenburg beschließt Konzept der dezentralen Konzentration
- ⇨ Einrichtung der gemeinsamen Arbeitsstelle für Landesplanung
- ⇨ Konflikte zwischen Berlin und Brandenburg um Ausgestaltung des Landesentwicklungsplanes für die Stadtregion Berlin
- ⇨ Abgeordnetenhaus Berlin beschließt Flächennutzungsplan

(4) Managementphase (12/1994 - 08/1995):

- ⇨ Vertragsentwürfe für die Länderfusion und gemeinsame Landesplanung
- ⇨ Ressortkonflikte in der Landesregierung Brandenburg um Vertragsentwürfe
- ⇨ Zustimmung der beiden Landesregierungen zu den Vertragsentwürfen
- ⇨ Beschluß der Parlamente, Ratifizierung der Staatsverträge

(5) Entscheidungsphase (08/1995 - 03/1998):

- ⇨ Beteiligungsverfahren für das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm und den Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin
- ⇨ Einrichtung der gemeinsamen Landesplanungsabteilung
- ⇨ Volksentscheid gegen die Länderfusion
- ⇨ Konflikte im Landtag Brandenburg um den Landesplanungsvertrag
- ⇨ Inkrafttreten des Landesentwicklungsprogramms Berlin/Brandenburg und des Landesentwicklungsplanes für die Stadtregion Berlin

Diese Streitigkeiten beeinträchtigten einerseits die parallel verlaufenden Fusionsgespräche, beflügelten aber andererseits auch die Suche nach Konfliktlösungen, weil die gemeinsame Landesplanung als Eckpfeiler und Vorbote für die Länderehe galt. Unvereinbare Interessen innerhalb und zwischen den Landesregierungen sorgten um die Jahreswende 1994/95 für eine erneute Eskalation des Konfliktes, den die Akteure schon erfolgreich gelöst glaubten (vgl. auch Abb. 20 und Abb. 7). Der enorme Zeit- und Erfolgsdruck, unter dem die Fusionsverhandlungen standen, begünstigte die Überwindung der Blockadesituation.
Als die Länderfusion 1996 am Veto der Bürger scheiterte, drohte der gemeinsamen Landesplanung ein ähnliches Schicksal. Um die Jahreswende 1997/98 stellten die Oppositionsparteien im Brandenburger Landtag die Zusammenarbeit mit Berlin in der vereinbarten Form grundsätzlich in Frage, obwohl das Parlament den entsprechenden Landesplanungsvertrag ja im Juli 1995 ratifiziert hatte. Auch diese Eskalation des Konfliktes erwies sich nur als kurzes Störfeuer, weil die Regierungspartei mit ihrer Stimmenmehrheit im Parlament eine rasche Entscheidung in ihrem Sinne herbeiführen konnte. Weitere wichtige Ereignisse im Verlauf dieses komplexen planungsbezogenen Mehr-Ebenen-Konfliktes faßt Abbildung 21 in chronologischer Abfolge zusammen.

7.4.2. Protagonisten und Antagonisten im Streit um eine gemeinsame überörtliche Planung

Bei den Verhandlungen über eine Zusammenarbeit in der räumlichen Planung saßen sich zwei Landesregierungen gegenüber, die beide mit dem Problem zu kämpfen hatten, die divergierenden Interessen verschiedener Fachressorts miteinander in Einklang zu bringen. Auf eine Darstellung dieser internen Konflikte wird hier verzichtet, weil sie nur mit Hilfe von detaillierten Insiderkenntnissen nachvollziehbar sind und - wie Kapitel 7.3.3 am Beispiel der Leitbilddiskussion in Brandenburg zeigt - wegen ihrer Vielschichtigkeit genug Stoff für eine andere Forschungsarbeit bieten. Die weitere Analyse konzentriert sich deswegen darauf, das Verhältnis der beiden Regierungen zueinander näher zu beleuchten. Um den Konflikt zu ihren Gunsten zu entscheiden, nutzten die Kontrahenten die ihnen zur Verfügung stehenden Machtmittel mit strategischem Geschick, aber unterschiedlichem Erfolg. Im Ergebnis setzte die Landesregierung von Brandenburg ihre Interessen gegenüber den Verhandlungspartnern aus Berlin in allen entscheidenden Punkten durch, obwohl sie sich nach eigenem Bekunden in der schwächeren Position befand.

(1) Die Landesregierungen von Brandenburg und Berlin: Der vermeintlich schwächere Verhandlungspartner setzt sich durch

Die Verhandlungen der beiden Landesregierungen über eine gemeinsame räumliche Planung standen von Anfang an nicht unter einem guten Stern. Vier große Hypotheken verhinderten eine unvoreingenommene Kontaktaufnahme unter den Gesprächspartnern ebenso wie eine rasche Einigung über Form und Umfang der Zusammenarbeit:

- das Disparitätenproblem:

  Das Strukturgefälle zwischen der hochverdichteten Metropole Berlin mit 3,5 Mio. Bürgern und den überwiegend dünn besiedelten ländlichen Regionen Brandenburgs mit 2,4 Mio. Einwohnern erreicht im bundesweiten Vergleich einmalige Ausmaße. Solche Disparitäten zum Ausgleich zu bringen, stellt die überörtlichen Planungsträger vor eine fast unlösbare Aufgabe. Eine erfolgreiche Regional- und Landesplanung käme allein aus diesem Grund einer „Quadratur des Kreises" gleich.[420]

- das Emanzipationsproblem:

  Trotz massiv einsetzender Suburbanisierung scheiterten Kooperationsversuche in der Stadtregion Berlin schon in der Zwischenkriegszeit am Widerstand der Umlandgemeinden, die sich zu einer Interessengemeinschaft gegen die Kernstadt zusammenschlossen. Während der DDR-Zeit kultivierte die zentralistisch auf Berlin ausgerichtete Politik und Planung das Spannungsverhältnis zwischen Mark und Metropole. Brandenburg verhinderte 1990 erfolgreich die Einrichtung eines gemeinsamen Bundeslandes und grenzte sich so erneut emanzipatorisch gegen eine vermeintlich drohende Vereinnahmung durch Berlin ab. Beide Landesregierungen konkurrieren daher bis heute scharf um die erfolgreiche Ansiedlung von Bevölkerung und Betrieben miteinander.[421]

- das Transformationsproblem:

  Die Länderneubildung leitete einen institutionellen Transformationsprozeß in Brandenburg ein. Durch den Auf- und Umbau der öffentlichen Verwaltung einschließlich einer Kreisgebiets- und Gemeindeverwaltungsreform wechselten Institutionen, Zuständigkeiten und Ent-

---

[420] vgl. dazu auch MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG BRANDENBURG 1992 : 5 und 7; SPIELBERG 1993 : 12; REICHEL 1995 : 285 f.; LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG 1996 : 45

[421] vgl. dazu auch SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ 1990 : 9; ISTEL 1992 : 49 ff.; BEYER 1992 : 85; HENCKEL u.a. 1993 : 451; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 37 f.; KUJATH 1995 : 160; SCHMIDT-EICHSTAEDT 1995 : 97

scheidungsträger in rascher Folge. Eine Vielzahl von kommunalen Plänen und privaten Bauvorhaben stand tagtäglich zur Beurteilung an, während sich die wichtigsten Rechtsgrundlagen und Instrumente für die überörtliche Planung noch in Arbeit befanden. Die notgedrungen improvisations- und experimentierfreudigen Administratoren aus Brandenburg trafen in Abstimmungsgesprächen auf Mitarbeiter einer weitgehend etablierten Berliner Verwaltung mit gut eingespielten Arbeitsroutinen.[422]

- das Asymmetrieproblem:
  Inkompatible Verwaltungsstrukturen erschwerten die Kooperation zwischen den beiden Bundesländern ganz erheblich. In Brandenburg sorgten zersplitterte, sich teilweise überschneidende sachliche oder räumliche Zuständigkeiten in der Landes- und Regionalplanung innerhalb wie außerhalb des Flächenlandes für Irritationen. Im Stadtstaat Berlin vermischten sich ebenfalls kommunale und staatliche Aufgaben, wobei besonders die Stellung der rechtlich unselbständigen, aber politisch einflußreichen Stadtbezirke Außenstehenden Rätsel aufgab.[423]

Aus diesen Rahmenbedingungen resultierten unterschiedliche Wahrnehmungen und Lösungsvorstellungen für räumliche Planungsprobleme. Berlin sah einen vordringlichen Ordnungsbedarf innerhalb der Hauptstadtregion und favorisierte deswegen die Einrichtung eines kommunalen Zweckverbandes für eine verbindliche gemeinsame Regionalplanung. Brandenburg wies dem Entwicklungsbedarf der ländlichen Randregionen höchste Priorität zu und bevorzugte daher eine Kooperation in der Landesplanung. Bei derart konträren Positionen, die sich bereits 1990 abzeichneten, war eine rasche Verständigung zwischen den Verhandlungsparteien nicht zu erwarten.
Die beiden Landesregierungen einigten sich schließlich auf eine Zusammenarbeit in der Landesplanung, die trotz einer höchstmöglichen Verbindlichkeit und Regelungsdichte die jeweilige staatliche Souveränität nicht antastet. Konkrete Kooperationsprodukte stellen das gemeinsame Landesplanungsgesetz mit einem für beide Länder geltenden Landesentwicklungsprogramm, ein Landesentwicklungsplan für die Stadtregion Berlin und eine gemeinsame Landesplanungsabteilung dar. Die landesplanerische Kooperation erreichte damit einen bemerkenswerten, bundesweit einmaligen Status. Vergleichbare Vereinbarungen für eine einheitliche Regionalplanung in der Stadtregion

---

[422] vgl. dazu auch MADER 1994 : 48; SCHERF & VIEHRIG 1995 : 383

[423] vgl. dazu auch BUFALICA 1995 : 12 f.; REICHEL 1995 : 285; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 59 und 62; HASSEMER 1996 : 354 f.; SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE 1996 : 24

Berlin existieren jedoch nicht. Die vermeintlich stärkere Metropole konnte ihre Vorstellungen im Rahmen der Verhandlungen also offenbar nicht durchsetzen.

Dieses Ergebnis entspricht den Empfehlungen der gemeinsamen Regierungskommission beider Länder von Dezember 1992, obwohl Berliner Interessen und Lösungsvorschläge in diesem paritätisch besetzten Gremium höchstwahrscheinlich genauso ausgiebig diskutiert wurden wie die aus Brandenburg. Deswegen ist zu vermuten, daß die Akteure aus der Mark ihre Position kompromißlos vertraten und sich die Gespräche rasch auf die Landesplanung als beiderseits akzeptable Ebene für ein gemeinsames Vorgehen zuspitzten.

Aus Berliner Sicht konnte eine enge Kooperation auf Landesebene nicht schaden. Die Hoffnung, auch in der Regionalplanung zu einer verbindlichen Zusammenarbeit zu finden, erfüllte sich jedoch nicht. Die Kontrahenten aus Brandenburg nutzten die Chance, die administrativen Strukturen im Berliner Umland nach ihren politischen Zielen auszurichten. Noch bevor die Empfehlungen der Kommission vorlagen, versuchte Brandenburg mit der sektoralen Kreisgebietsreform weitere Diskussionen um den gefürchteten Stadt-Umland-Verband zu verhindern. Mit der Einführung von fünf ebenfalls sektoral zugeschnittenen kommunalen Planungsgemeinschaften nur wenige Monate später erteilte Brandenburg dem Berliner Kooperationsmodell eine weitere deutliche Absage. Ergänzend dazu setzte die Landesregierung von Brandenburg strategische Raumbilder ein, um die öffentliche Meinung gegen den vermeintlich dominanten, auf Landnahme ausgerichteten Moloch Berlin zu schüren. Geschickt strich sie in den Medien die „eigene relative Schwäche (Bevölkerungszahl, Finanzkraft, Infrastruktur) als Einfallstor für Berliner Begehrlichkeiten" heraus.[424] Die Landesregierung von Brandenburg setzte diese Machtmittel also ganz gezielt ein, um in den parallel laufenden Kooperationsverhandlungen zur Länderfusion und Landesplanung gegenüber Berlin aus einer überlegenen Position heraus agieren zu können. Die damit verbundene Eskalation des Konfliktes nahm sie gelassen in Kauf.

Ein derart unnachgiebiger und weitaus aktionsfähigerer Verhandlungspartner ließ der Landesregierung von Berlin kaum Spielraum, um ihre eigenen Interessen erfolgreich einzubringen. Alle Versuche der Metropole, andere Kooperationsmodelle durchzusetzen, mußten deswegen scheitern. Wohl verzögerten sich dadurch die Verhandlungen, am Ergebnis änderte sich deswegen aber nichts. Als die Gespräche 1993 und 1994 wiederholt „in eine Blockadesituation" gerieten, kapitulierte Berlin schließlich „weniger aus innerer Überzeugung als um des lieben Friedens willen", um den Weg für die Länderfusion und eine gemeinsame Landesplanung freizumachen.[425]

---

[424] BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 80; JANN & MUSZYNSKI 1997[3] : 205

[425] BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 80; SCHLUSCHE 1995 : 4

(2) Landesregierungen und Kommunen: Der Aufschwung Ost gedeiht im Schatten der Hierarchie

Das ausgeprägte Konkurrenzverhältnis, das die beiden Landesregierungen von Berlin und Brandenburg hegten und pflegten, verhinderte ein frühzeitiges, konzertiertes Vorgehen gegen Bauprojekte auf der grünen Wiese. Im Schatten des politischen Dauerstreites auf der höchsten Hierarchieebene vollzog sich der Aufschwung Ost nicht überall dort, wo ihn die Landes- und Regionalplaner gerne sehen wollten. Die institutionelle Transformation spielte dabei sowohl mit ihren exogenen als auch endogenen Facetten als Einflußfaktor eine große Rolle.

Die vier zentralen Hindernisse, die eine Kooperation der Landesregierungen blockierten, förderten auch auf der kommunale Ebene das Konkurrenzdenken. Weil zwischen der Metropole Berlin und den zahlreichen kleinen Umlandgemeinden allein aufgrund der Einwohnerzahl ein bundesweit einmaliges Strukturgefälle existiert, ist die Abstimmung der Bauleitplanung mit erheblichen Schwierigkeiten verknüpft (Disparitätenproblem). Die Planungsaktivitäten der Nachbarkommunen werden aus einem Gefühl der Machtlosigkeit heraus wechselseitig mit Mißtrauen verfolgt (Emanzipationsproblem). Der administrative Reorganisationsprozeß dauert an und erprobt die Anpassungsfähigkeit der Akteure immer wieder neu (Transformationsproblem). Die professionelle, aber schwerfällige Berliner Administration steht den flexibel, offensiv und mitunter trickreich agierenden Verwaltungen der kleinen, aber zahlreichen Umlandgemeinden gegenüber (Asymmetrieproblem).

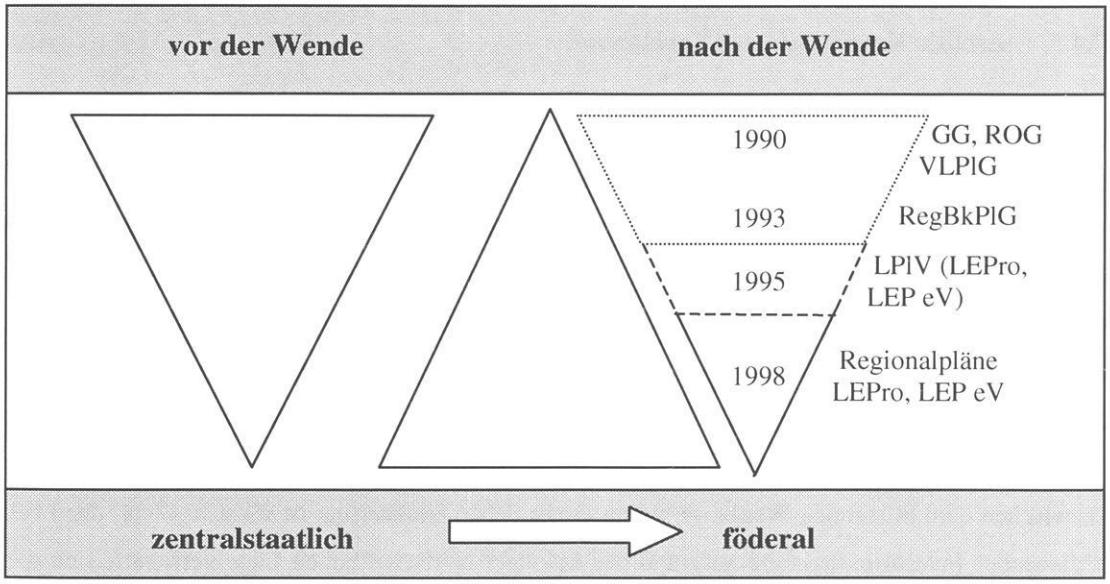
Ohne rechtskräftige Instrumente besaß weder die Landes- noch die Regionalplanung gute Chancen, die drohende Suburbanisierung einzudämmen. Als der LEP eV 1998 endlich in Kraft trat, war die Entwicklung der meisten Berliner Umlandgemeinden entweder schon vollzogen oder durch die Bauleitplanung weitgehend vorprogrammiert. Die überörtliche Planung hinkte der Bauleitplanung transformationsbedingt beträchtlich hinterher (vgl. Abb. 5 und 22), denn „lange bevor die ‚Spielregeln' in Form von hinreichenden räumlich konkreten Zielen der Raumordnung festgelegt waren" eröffnete das Selbstverwaltungsrecht den Kommunen einen großzügigen Planungsspielraum.[426]

Abgesehen von diesen exogenen Einflüssen trugen endogene Abstimmungsprobleme maßgeblich zu einer Verzögerung von Planungsverfahren bei. Dafür sind zum einen die äußerst komplexen, fast unlösbaren Interessenkonflikte zwischen den Landesregierungen von Berlin und Brandenburg verantwortlich, die über acht Jahre hinweg auf verschiedenen Bühnen ausgetragen wurden. Die dringend notwendige Konkretisierung der überörtlichen Planungsziele ließ deswegen länger als in anderen Bundesländern auf sich warten. Die ambivalente Politik der Landesregierung von Branden-

[426] GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : 7

burg gegenüber den Kommunen kam erschwerend hinzu. Sie zeigte sich auf der einen Seite fest dazu entschlossen, der Bauleitplanung rasch verbindliche Grenzen zu setzen, versuchte aber auf der anderen Seite als Kontrast zu den Verhältnissen in der DDR-Zeit die Position der Kommunen im staatlichen System gezielt zu stärken. Die Landesregierung billigte ihnen ein hohes Maß an Freiheiten auch in der Kommunalplanung zu. Versuche, diesen großzügig bemessenen Handlungsspielraum wieder einzuschränken, stießen bei den Kommunen verständlicherweise auf wenig Akzeptanz.[427]

Abb. 22: Transformation des Planungssystems in Brandenburg (und Berlin)



Entwurf & Grafik: P. Overwien

Bei diesem Bemühen geriet die Landesplanung auch noch zwischen die Mühlsteine interner Interessenkonflikte und Machtspiele innerhalb der Landesregierung von Brandenburg. Einzelne Ressorts oder Fachabteilungen in den Ministerien stimmten ihre Stellungnahmen zu Planungen oder Bauvorhaben nicht immer untereinander ab und sorgten mit unvereinbaren Entscheidungen dafür, die Verhandlungsposition der Landesplanung gegenüber den Kommunen im Konfliktfall zu schwächen. Allerdings gab die Landesplanung auch selbst einen beachtlichen Teil ihrer Steuerungsmöglichkeiten auf, indem sie viele und zuweilen auch überdimensionierte Bauleitpläne und Bau-

[427] so Interviews P2 am 07.03.1996, P6 am 16.04.1996 und P5 am 04.12.1997; vgl. auch BENFER 1995 : 151 f.; BAUER & THURN 1996 : 64 f.; zu den Implementationsrisiken einer auf Landesebene zentralisierten Planung vgl. BUFALICA 1995 : 8 und 16; BENZ / BENZ / KÖNIG 1995 : 54 f. und 77 ff.

vorhaben billigte. Diese Entscheidungen mögen im Einzelfall durch Arbeitsüberlastung, aber nicht grundsätzlich durch das Fehlen hinreichend konkreter landesplanerischer Ziele zu rechtfertigen sein. Sie weisen jedoch auf den verhältnismäßig großen Spielraum zur Aushandlung planungsbezogener Konflikte hin, der im Einzelfall nicht immer zu rational nachvollziehbaren Ergebnissen führte. Weil sich die ökonomische Entwicklung seit der Wiedervereinigung weitaus weniger positiv darstellt als ursprünglich erwartet, platzten so manche Bauvorhaben in den Berliner Umlandgemeinden allerdings auch ohne erfolgreiche landesplanerische Intervention.[428]

7.4.3. Ausblick: Kooperation statt Konkurrenz?

Die Zusammenarbeit in der Landesplanung stellt das wichtigste Gemeinschaftsprojekt der beiden Landesregierungen von Berlin und Brandenburg dar. Nach dem Scheitern der Fusionspläne kommt ihr als Dialogplattform für den interregionalen Interessenausgleich eine enorme Bedeutung zu, weil beide Länder seither wieder verstärkt in Konkurrenz zueinander planen. Brandenburg stellt die Freihaltung von Freiräumen im Berliner Umland immer öfter und immer nachdrücklicher in Frage, während die Metropole mit ihrer „Eigenheiminitiative" im Wohnungsbau offensiv in den Wettbewerb mit den Umlandgemeinden eintrat (vgl. Kap. 6.2.2). Frühere Kooperationsziele wie ein gemeinsamer Bodenfonds oder gemeinsame Instrumente für die Wohnungsbauförderung fielen inzwischen dem bilateralen Wettbewerb zum Opfer. Eine Annäherung ist nicht in Sicht, denn bei abflauender Investitionsneigung aufgrund der desolaten wirtschaftlichen Lage verschärft sich die Konkurrenz der Bundesländer, Regionen und Kommunen um Ansiedlungserfolge.[429]
Wahrscheinlich bietet nur eine Länderfusion die Chance, den vor allem von Brandenburg angestrebten Interessen- und Disparitätenausgleich zwischen Zentrum und Peripherie zu erreichen. Eine gemeinsame Landesregierung von Mark und Metropole müßte sich ja der Entwicklung aller Teilräume gleichermaßen verpflichtet fühlen. Heute entziehen sich beide Bundesländer ihrer Verantwortung für den Gesamtraum, indem sie bestimmte Bereiche der Strukturpolitik ausschließlich als Problem ihres Nachbarn definieren. Zum Beispiel finanziert Berlin die Sanierung der Braunkohletagebaue in der Niederlausitz nicht mit, Brandenburg zahlt nicht für Stadtteilentwicklungsprojekte in Berlin. Staatsverträge reichen als Grundlage für die Zusammenarbeit also nicht aus, weil der

---

[428] so auch das Fazit von HEINRICH 1996 : 138 und SINZ 1999 : 93
[429] vgl. Krauß, M.: „Gemeinsame Planung zweier Konkurrenten." Berliner Zeitung vom 29.10.1996

darin enthaltene Entscheidungsspielraum unweigerlich zur Durchsetzung von Partialinteressen verführt.[430]

Anfang 2000 kam erneut eine Debatte über den möglichen Zusammenschluß der Länder im Jahre 2004 oder 2009 in Gang. Vorübergehend wuchs die Zustimmung dazu sowohl in der Politik als auch in der Bevölkerung. Umfragen ergaben, daß eine schnelle Fusion vermutlich in Berlin, nicht aber in Brandenburg mehrheitsfähig wäre. Für den Fortbestand getrennter Bundesländer plädierten Mitte 2000 in Berlin immerhin noch 20 % und in Brandenburg sogar 35 % von fast 2.000 befragten Bürgern.[431] Als Mitte 2001 Finanzskandale in landeseigenen Einrichtungen (Landesentwicklungsgesellschaft Brandenburg, Berliner Bank) große Löcher in die ohnehin hoch verschuldeten Landeshaushalte rissen, verschwanden jegliche Fusionspläne erneut auf unbestimmte Zeit in den Schubladen.

---

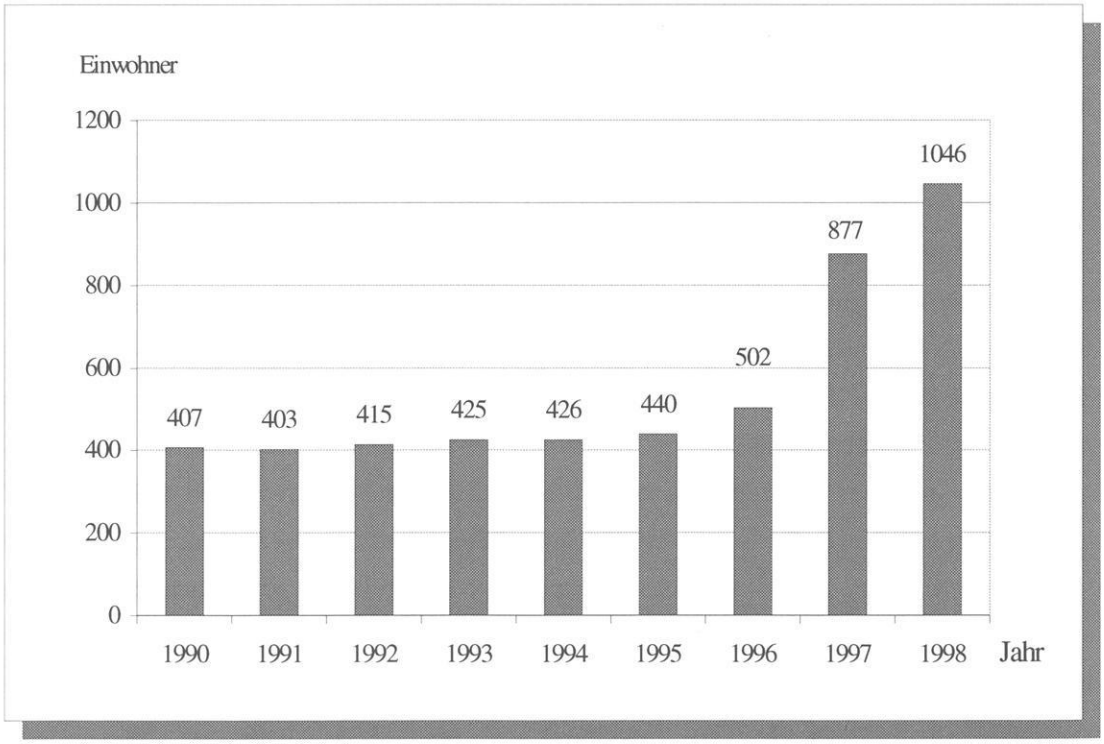
[430] so auch das Fazit von HARTMANN & HERTEN 1996 : 388 und 395

[431] Beyerlein, A.: „Kabinett berät erstmals wieder über Ländervereinigung." Berliner Zeitung vom 12.01.2000; Bünger, R.: „Immer mehr Berliner und Brandenburger sind für die Fusion." Berliner Tagesspiegel vom 09.12.2000 mit Bezug auf die Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von 1.850 Berlinern und Brandenburgern ab 18 Jahren im Mai/Juni 2000

8. Fallstudie Seeburg: Dorfentwicklung von außen nach innen?

Die dörflich geprägte Gemeinde Seeburg liegt am Stadtrand von West-Berlin und grenzt direkt an den Bezirk Spandau an. Die örtliche Gemeindevertretung verfolgt seit dem Fall der Mauer eine wachstumsorientierte Strategie für die Kommunalentwicklung, die dem „Typ Leipzig" entspricht (vgl. Tab. 3). Diese Kommunalpolitik spiegelt sich in der Bevölkerungsentwicklung der letzten Jahre deutlich wider (vgl. Abb. 23). Bis Ende 1998 wuchs die Einwohnerzahl gegenüber 1990 hauptsächlich aufgrund des Baus von zwei neuen Wohngebieten um 639 Personen bzw. 162 %. Dieser Bevölkerungsgewinn beruht fast ausschließlich auf Zuwanderungen aus Berlin.

Abb. 23: Bevölkerungsentwicklung von Seeburg 1990-1998



Quelle der Daten: LDS Brandenburg und Amtsverwaltung Fahrland
(Stand mit Ausnahme 1990 (= 3.10.) jeweils 31.12. d.J.); Entwurf & Grafik: P. Overwien

Seeburg zählt damit zu den zehn Berliner Umlandgemeinden vom Typ 3, die im Zeitraum von 1990 bis 1998 den stärksten Bevölkerungszuwachs verzeichneten (vgl. Kap. 6.2.4 und Tab. 19). Nach den Vorstellungen der Landes- und Regionalplanung hätte die dörfliche Gemeinde in den ersten zehn Jahren nach der Wiedervereinigung aber höchstens um 10 % wachsen dürfen. Diese große Diskrepanz zwischen der tatsächlichen und erwünschten Entwicklung deutet auf einen gravierenden Interessenkonflikt zwischen den örtlichen und überörtlichen Planungsträgern hin, den die Kommune offenbar zu ihren Gunsten entscheiden konnte.

Die Gemeindevertretung richtete ihre Kommunalpolitik und -planung nach der Wiedervereinigung rasch darauf aus, Seeburg zu einem attraktiven Freizeit- und Wohnstandort in ländlicher Umgebung zu entwickeln. Im Zeitraum von Ende 1992 bis Ende 1994 leitete die Gemeindevertretung unter anderem fünf Planungsverfahren ein, die auf den Bau von insgesamt rund 300 Wohneinheiten und den Zuzug von etwa 750 bis 800 Einwohner abzielten. Das größte dieser Neubauvorhaben umfaßt rund 230 Wohnungen, die überwiegend in Form von Ein- und Zweifamilienhäusern auf einer Nettobaufläche von knapp 8 ha am westlichen Rand des Dorfkerns entstanden sind. Das erforderliche Baurecht schuf die Gemeindevertretung durch den „Bebauungsplan Nr. 4“ (B-Plan 4), der ihr als zentrales Planungsinstrument bei der Umsetzung einer expansiven Kommunalpolitik diente.

Dieses Planungs- und Bauvorhaben traf nicht nur bei den überörtlichen Planungsträgern auf vehementen Widerstand, sondern auch innerhalb der Bürgerschaft. Im Verlauf des Planungsverfahrens gelang es der Gemeindevertretung letztendlich, den Interessenkonflikt mit den überörtlichen Planungsträgern beizulegen. Innerhalb der Bürgerschaft bildeten sich jedoch zwei Interessengruppen, die einerseits für die Ausdehnung und andererseits für die Reduzierung des Baugebietes eintraten. Da es der Gemeindevertretung nicht gelang, diese gegensätzlichen Forderungen zur Zufriedenheit aller Beteiligten miteinander in Einklang zu bringen, trugen die streitenden Parteien ihren Interessenkonflikt schließlich vor Gericht aus.

Um die Ursachen für diese Interessenkonflikte zu verstehen, ist zunächst ein kurzer Rückblick in die Dorfgeschichte erforderlich (Kap. 8.1). Wichtige Rahmenbedingungen für die Kommunalpolitik und -planung kristallisieren sich bereits aufgrund der Lage der Gemeinde und ihrer Entwicklung bis 1989 heraus. Als weitere Einflußfaktoren sind die Folgen der institutionellen und ökonomischen Transformation in der ersten Nachwendezeit zu berücksichtigen. Im Anschluß daran werden die wichtigsten politischen und planerischen Entscheidungen der Gemeindevertretung in ihrer strategischen Bedeutung für die Ortsentwicklung dargestellt (Kap. 8.2). Dieser Teil zeigt auf, mit welchen Mitteln und Verbündeten die Kommunalpolitiker ihre Expansionspläne umzusetzen gedachten. Dazu ging die Gemeindevertretung in Form einer Organ- und Projektkooperation vorübergehend eine Allianz mit privaten Investoren ein. Die Zielvorstellungen der Kooperations-

partner für die Ortsentwicklung spiegeln sich bereits in den ersten Planungskonzepten deutlich wider. Am Beispiel des B-Planes 4 soll schließlich das Entstehen und das Management von Interessenkonflikten im Rahmen eines konkreten Planungsprozesses untersucht (Kap. 8.3) und durch den Rückgriff auf das theoretisch fundierte Forschungskonzept erklärt werden (Kap. 8.4).

Durch die außerordentlich große Kooperationsbereitschaft der Schlüsselakteure aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft ergaben sich für die Recherchen im Zusammenhang mit diesem Fallbeispiel kaum Einschränkungen (vgl. Kap. 5). Zwar gelang es nicht, alle wichtigen Akteure, welche die Ortsentwicklung in den ersten Jahren nach der Wende maßgeblich mitgestalteten, persönlich zu befragen. Es ließen sich aber aus Sekundärquellen, wie z.B. dem Ortsentwicklungskonzept von 1992 (vgl. Kap. 8.2.2), gut Rückschlüsse auf die Ereignisse und Positionen verschiedener Akteure ziehen. Außerdem glichen Interviews und Presseberichte Informationsdefizite aus, die sich aufgrund nicht zugänglicher oder fehlender Dokumente ergaben. Dazu zählen z.B. privatrechtliche Verträge und die Akten der Amtsverwaltung Fahrland über die Entwicklungsgesellschaft Seeburg (EGS), die sich während der Feldforschung wegen laufender Ermittlungen im Zusammenhang mit der sogenannten „Baufilz-Affäire“ (vgl. Kap. 8.1.3) bei der Staatsanwaltschaft befanden.

Weil sich die Informationen aus den verschiedenen Quellen in mancher Hinsicht widersprachen, war es dennoch nicht einfach, die wichtigsten Ereignisse und das komplexe Beziehungsgeflecht zwischen den Akteuren bzw. Akteursgruppen, die maßgeblich auf das Planungsverfahren Einfluß nahmen, zu rekonstruieren. Dazu galt es, unterschiedliche Handlungsfäden zu entwirren, die verschiedene Akteure parallel zueinander spannen und die sich erst an den entscheidenden Wendepunkten des Planungsverfahrens erkennbar miteinander verknüpften. Wie noch zu zeigen sein wird, handelten verschiedene Akteure jedoch bereits im Vorfeld dieses Planungsverfahrens nicht unabhängig voneinander, sondern verfolgten zielgerichtet gemeinsame Interessen. Um die Konfliktdramaturgie möglichst transparent und nachvollziehbar darzustellen, werden die Ereignisse weitgehend chronologisch geschildert.

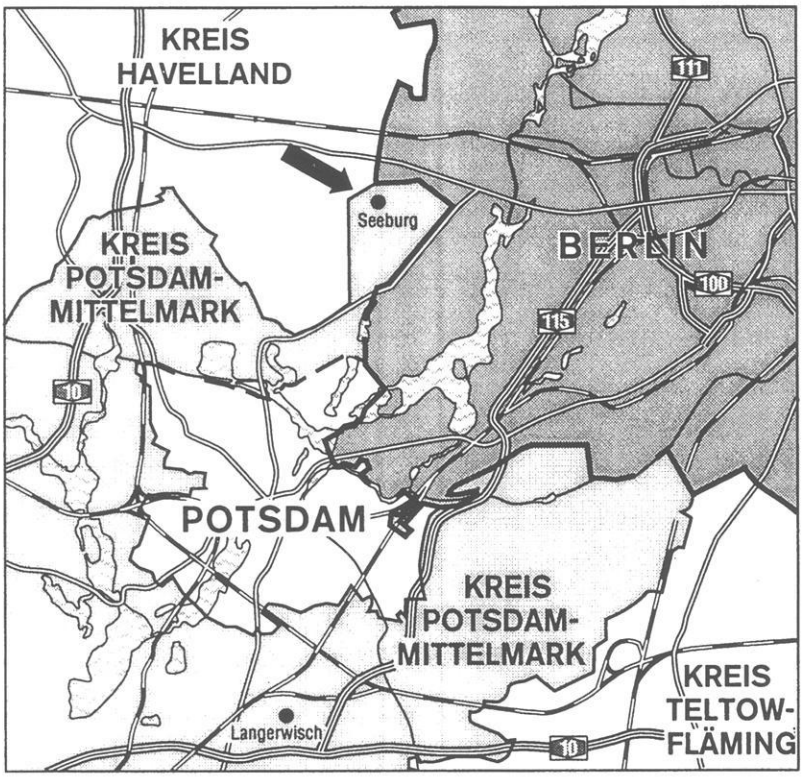
8.1. Rahmenbedingungen für die Kommunalpolitik und -planung

Im folgenden Abschnitt werden zunächst die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Gemeinde Seeburg dargestellt. Der Strukturwandel während der DDR-Zeit und die Verflechtungsbeziehungen der Gemeinde zu Berlin (Kap. 8.1.1) beeinflußten kommunalpolitische und -planerische Entscheidungen in der Nachwendezeit ebenso wie die institutionelle und ökonomische Transformation. Positiv wirkte sich aus, daß Legislative und Exekutive rasch zu einer guten Zusammenarbeit fanden (Kap. 8.1.2). Spekulative Grundstücksgeschäfte beeinträchtigten die Entwicklung der Gemeinde dagegen (Kap. 8.1.3).

8.1.1. Ausgangssituation: Lage und Entwicklung der Gemeinde bis Ende 1989

Die Entwicklung der nahe gelegenen, rasch expandierenden Industriestadt Berlin beeinflußte das Leben in Seeburg, einem typischen märkischen Straßendorf, bis 1990 kaum. Die erste Suburbanisierungswelle, die vor und nach dem Ersten Weltkrieg in einigen Berliner Umlandgemeinden (z.B. Groß Glienicke oder Falkensee) deutliche Spuren hinterließ, ging an Seeburg weitgehend vorbei. Nur im nördlichen Teil der Gemarkung fand vor dem Zweiten Weltkrieg eine Siedlungserweiterung in einem bescheidenen Umfang statt. Parzellierte Areale im südlichen Teil der Gemarkung weisen auf ältere Pläne für weitere, jedoch nicht realisierte Bauvorhaben hin.
Erst auf den zweiten Blick zeigt sich, daß die Entwicklung von Seeburg seit langer Zeit eng mit Berlin verbunden ist. Beachtliche Wirkung auf die neuere Kommunalpolitik und -planung entfaltete beispielsweise die kommunale Neugliederung von 1920, die eine erhebliche Erweiterung des Berliner Stadtgebietes durch die Eingemeindung zahlreicher umliegender Dörfer mit sich brachte. Die damals etwa 500 Seelen zählende Gemeinde Seeburg blieb zwar eigenständig, grenzt aber seither direkt an die Millionenstadt Berlin an (vgl. Abb. 24). Durch eine Stadt- und zugleich Landesgrenze getrennt, gelang es den beiden ungleichen Nachbarn in den letzten Jahren nur mit erheblichen Schwierigkeiten, ihre Bauleitplanung miteinander abzustimmen. Eine Fusion der Bundesländer Berlin und Brandenburg hätte dieses Problem wohl nicht beheben, aber sicherlich so manche Verwaltungshürde auf dem Weg zur Verständigung von Dorf und Metropole beseitigen können (vgl. Kap. 7).

Abb. 24: Großräumige Lage der Untersuchungsgemeinde Seeburg

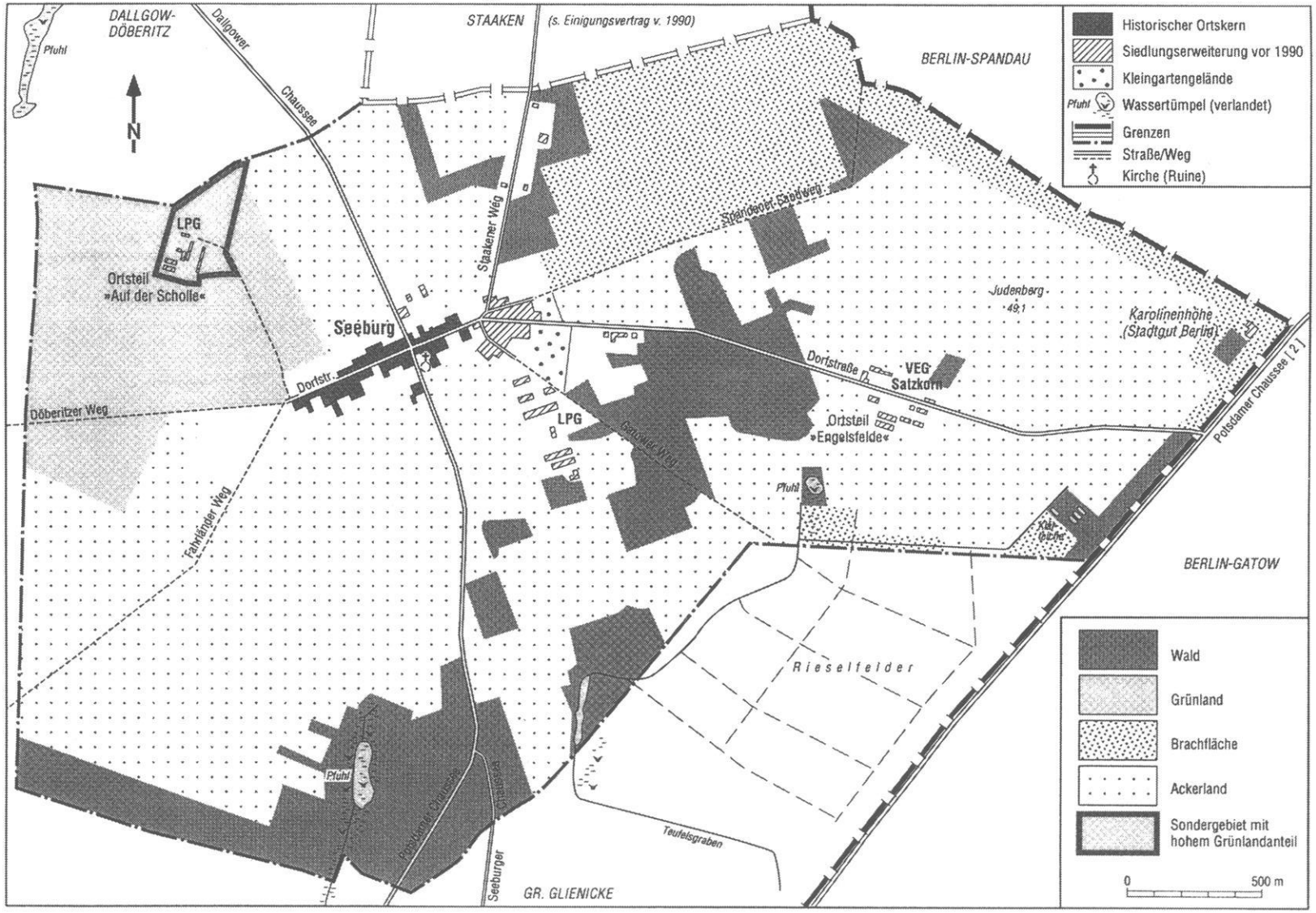


Entwurf: P. Overwien; Grafik: D. Engel

Für Konfliktstoff sorgte nach der Wiedervereinigung unter anderem die Tatsache, daß die Gemeindevertretung von Seeburg im Rahmen der Bauleitplanung zuweilen andere Ziele für die Flächennutzung verfolgte als der größte Grundbesitzer in der Gemarkung. Das Land Berlin verfügt als Rechtsnachfolger der Stadt Berlin, welche vor dem Zweiten Weltkrieg in vielen Umlandgemeinden Grundstücke für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Ver- und Entsorgung erwarb, über rund ein Drittel (ca. 265 ha) des etwa 940 ha großen Gemeindegebietes. Die Senatsverwaltung traf in den vergangenen Jahren manche Entscheidung über den Verkauf oder die Verpachtung ihres Grundbesitzes, die mit der Gemeindevertretung von Seeburg nicht abgestimmt war und deren Planungsabsichten konterkarierte.[432]

[432] Interview S6 am 11.03.1997

Abb. 25: Flächennutzung in der Gemeinde Seeburg 1989/90



Entwurf: P. Overwien; Grafik: D. Engel

Gravierende sozio-ökonomische Veränderungen, die sich auch in baulich-räumlicher Hinsicht manifestierten, vollzogen sich in der dörflichen Gemeinde erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg. Nach der Teilung Deutschlands fand sich die Dorfbevölkerung unvermittelt in einem fast vollständig von Stacheldraht umzäunten und schwer bewachten militärischen Sperrgebiet wieder, zu dem nur Anwohner und Personen mit besonderen Berechtigungsausweisen Zugang hatten. 1961 riegelte die Mauer die Gemeinde buchstäblich nach Norden wie Osten ab und kappte jegliche Verflechtungsbeziehung mit Berlin (West). Darüber hinaus schränkte der angrenzende Truppenübungsplatz „Döberitzer Heide" die Bewegungsfreiheit der Bevölkerung nach Westen und Süden erheblich ein (vgl. Abb. 24).

In bezug auf die Bevölkerungsentwicklung profitierte die Gemeinde zunächst von der veränderten politischen Situation. Da vor Ort Truppen der Nationalen Volksarmee bzw. Einheiten zum Schutz der Grenze stationiert wurden, wuchs die Einwohnerzahl im Zeitraum von 1950 bis 1971 per Saldo auf 516 Personen (+ 37) an.[433] In der Folgezeit erwiesen sich die isolierte Lage und fehlende Erwerbsmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft jedoch als Standortnachteil. Viele Einwohner im erwerbsfähigen Alter pendelten zur Arbeit aus oder wanderten sogar in andere Kommunen ab. Bei annähernd ausgeglichener natürlicher Bevölkerungsbilanz verlor die Gemeinde deswegen im Zeitraum von 1971 bis 1989 per Saldo rund ein Fünftel ihrer Einwohner (-106 Personen).[434] Insgesamt gesehen fand in der DDR-Zeit also ein beachtlicher Bevölkerungsaustausch innerhalb der kleinen Dorfgemeinschaft statt. Der größte Teil der Bevölkerung besaß daher zum Zeitpunkt der politischen Wende keine über Generationen gewachsenen Bindungen an den Wohnort.

Zu erheblichen baulichen und funktionalen Veränderungen führte die Spezialisierung und räumliche Konzentration der landwirtschaftlichen Produktion an drei Standorten außerhalb des Dorfkerns (vgl. Abb. 25). 1953 gründeten sechs Seeburger Landwirte die LPG „Einheit", die sich sechs Jahre später mit einer LPG im Nachbarort Groß Glienicke zu einem Betrieb zusammenschloß.[435] Auf dem Gelände eines ehemaligen Gutshofes entstand in isolierter Lage ein Betrieb für die Schweinehaltung (Ortsteil „Auf der Scholle"), und südlich des Dorfkerns wurde zwischen 1985 und 1987 eine neue Anlage für die Rindermast erbaut. Im östlich davon gelegenen Ortsteil Engelsfelde befand sich außerdem ein Standort des VEG Satzkorn für die Milchviehhaltung. Die in der Nachbargemeinde Dallgow ansässige LPG „Ernst Thälmann" bewirtschaftete die Ackerflächen in

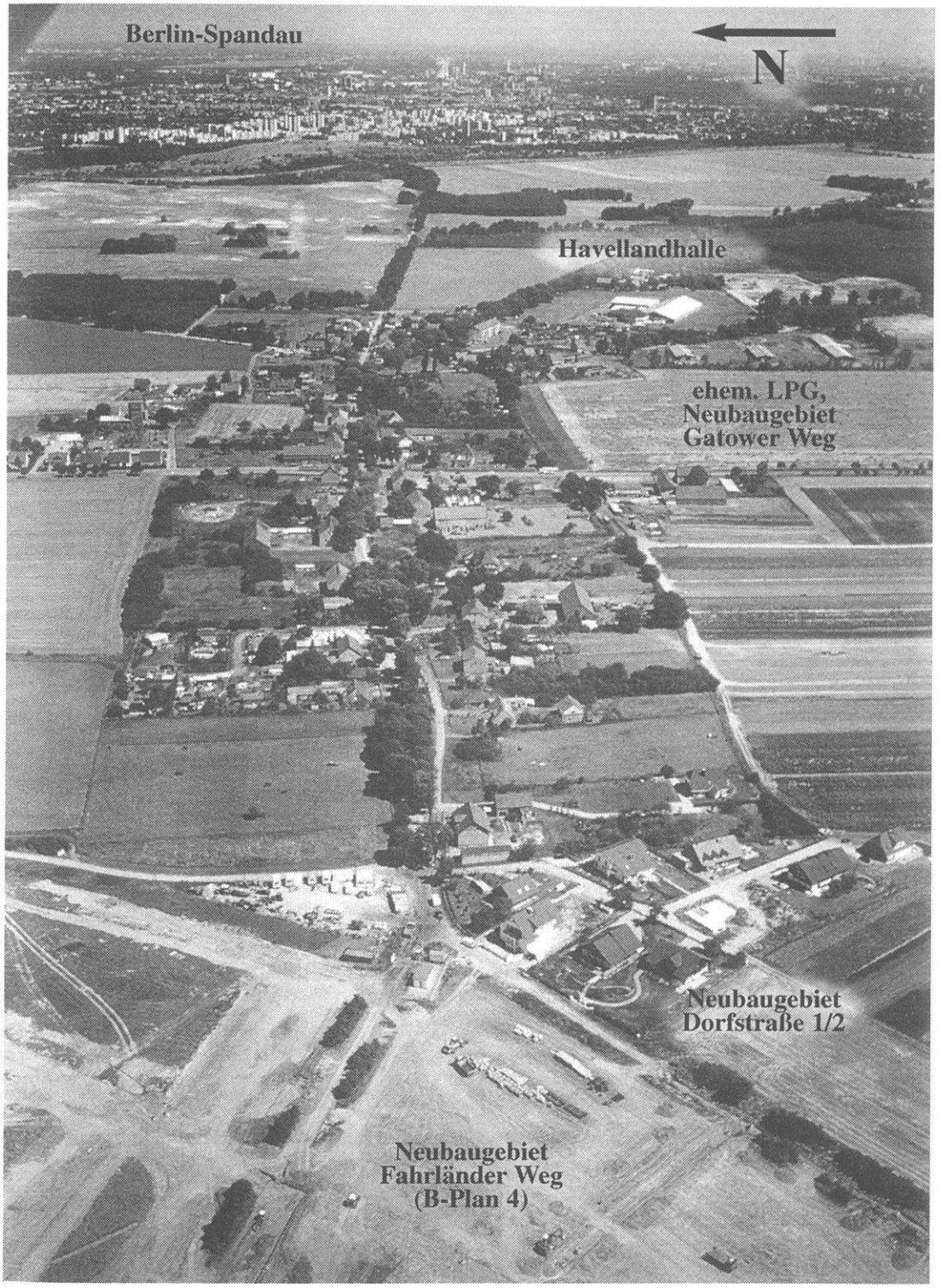
---

[433] Interviews S2 am 11.02.1997 und P5 am 04.12.1997; Daten des LDS Brandenburg

[434] 1981 z.B. pendelten von 451 Einwohnern 151 (= 53 %) zur Arbeit aus; Entwicklungskonzept 1992 : o. S. (Kap. 2.3); Daten des LDS Brandenburg

[435] vgl. DANISCH u.a. 1998 : 35 und SKUJIN 1998 : 12 f.; zur Entwicklung der brandenburgischen Landwirtschaft 1945 bis 1989 vgl. auch SCHERF & VIEHRIG 1995 : 217 ff.

Abb. 26: Luftbild der Gemeinde Seeburg



Quelle: Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming (Stand: Spätsommer 1995)

der Seeburger Gemarkung und belieferte die drei örtlichen Produktionsbetriebe mit Futtermitteln.[436]

Der Neubau von Wohnungen beschränkte sich im wesentlichen auf das nähere Umfeld dieser drei Betriebe. So errichtete beispielsweise das VEG Satzkorn im Ortsteil Engelsfelde Anfang der 60er Jahre einige Mehrfamilienhäuser in Plattenbauweise für jene Familien, die ihre nahe an der Grenze gelegenen Wohnungen zwangsweise räumen mußten. Diese Wohnblöcke mit insgesamt 36 Wohneinheiten, in denen 1990 rund ein Drittel der Dorfbevölkerung lebte, belasteten nach der Wiedervereinigung den Haushalt der Kommune ganz erheblich. Mit zwei weiteren Häusern im Ortsteil Karolinienhöhe schlugen sie mit rund 0,5 Mio. DM als sogenannte „Altschulden" zu Buche und waren darüber hinaus auch noch dringend modernisierungsbedürftig.[437]

Die Hofanlagen im Ortskern, in denen manche Wohngebäude und die Mehrzahl der Wirtschaftsgebäude leer standen, zeigten deutliche Spuren der Vernachlässigung und des Verfalls. Nach dem Fall der Mauer teilten dieses Schicksal bald auch die Anlagen der drei landwirtschaftlichen Großbetriebe. Die vorhandene Infrastruktur - bestehend aus einer Kindertagesstätte, einem kleinen „Konsum"-Geschäft, das Artikel für den täglichen Bedarf feil bot, einer Gastwirtschaft, einer kleinen Postfiliale und einem Gemeindehaus - deckte den Grundbedarf der 410 Dorfbewohner nicht (vgl. Abb. 26).[438]

8.1.2. Institutionelle Transformation: Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive

Am 30. Juni 1992 richteten sieben Gemeinden mit rund 7.700 Einwohnern auf Anordnung der Landesregierung eine gemeinsame Amtsverwaltung in Fahrland ein (vgl. Abb. 27).[439] Legislative und Exekutive fanden offenbar rasch und weitgehend problemlos zu einer neuen Arbeitsteilung, denn die Zusammenarbeit gestaltete sich reibungslos und produktiv. Alle amtsangehörigen Gemeinden verfolgten nach dem Fall der Mauer eine mehr oder weniger stark quantitativ ausgerichtete Wachstumspolitik.

---

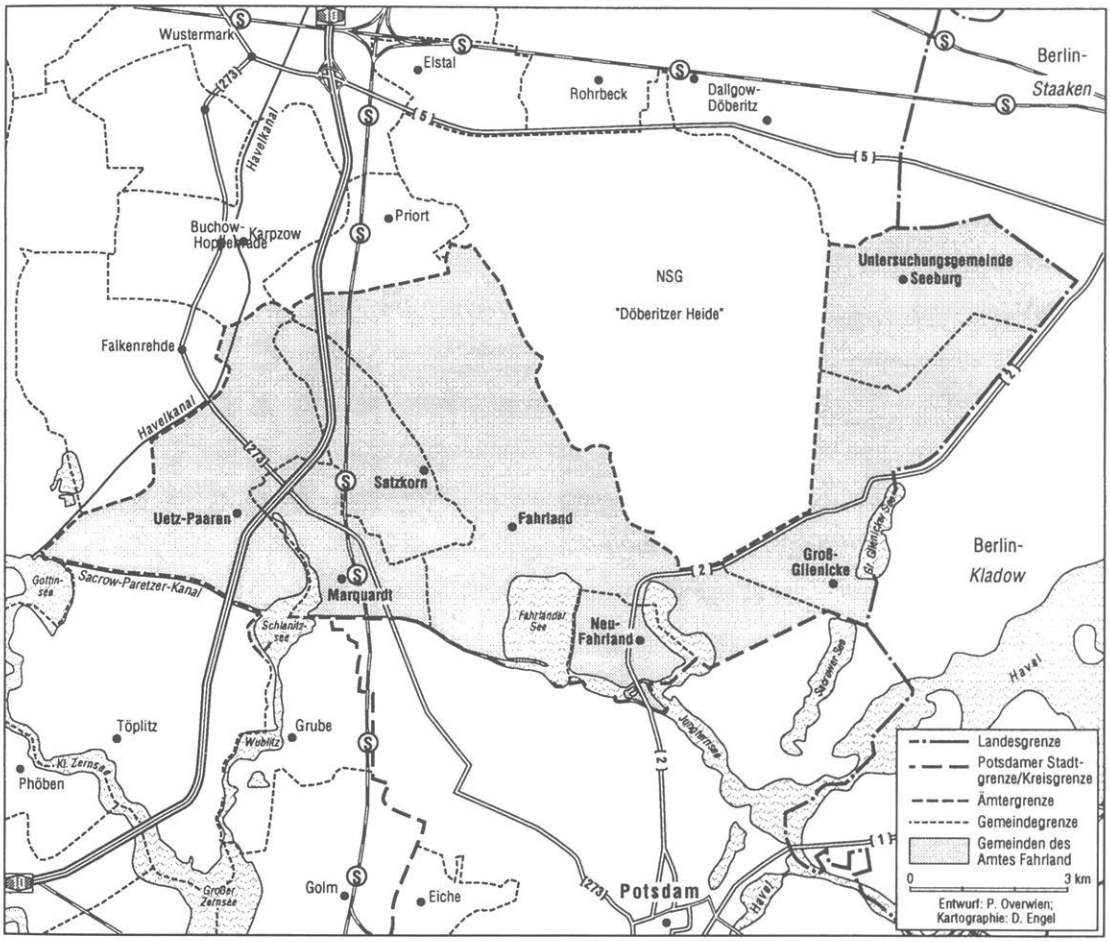
[436] Interview S6 am 11.03.1997

[437] Sitzungen der Gemeindevertretung Seeburg am 18.05. und 22.06.1995; Interview S6 am 11.03.1997

[438] Entwicklungskonzept Seeburg 1992 : o. S. (Kap. 2.2. und 2.3.); Bevölkerungsstand am 3. Oktober 1990 nach Angaben des LDS Brandenburg

[439] Ende 1998 besaßen die amtsangehörigen Gemeinden zusammen knapp 9.200 EW; Daten des LDS Brandenburg

Abb. 27: Amt Fahrland und Umgebung



Entwurf: P. Overwien; Grafik: D. Engel

Sie setzten jedoch in den Bereichen Wohnen, Freizeit und Gewerbe unterschiedliche Entwicklungsschwerpunkte, so daß sich innerhalb des Gemeindeverbundes schnell eine funktionale Arbeitsteilung abzeichnete. Die Amtsverwaltung und insbesondere der Amtsdirektor beschränkte sich nicht darauf, die Entscheidungen der Legislative wunschgemäß umzusetzen, sondern half den amtsangehörigen Gemeinden aktiv dabei, ihre wachstumsorientierte Politik gegen den Widerstand der überörtlichen Planungsträger durchzusetzen.

Trotz einiger personeller Umbrüche in der Anfangsphase zeichnete sich die lokalpolitische Arbeit in Seeburg seit der Kommunalwahl im Mai 1990 insgesamt gesehen durch eine gewisse Kontinuität aus. In der ersten Legislaturperiode fand ein bedeutender Wechsel an der Spitze der Kommune

statt, denn der zunächst gewählte Bürgermeister trat auf Drängen der Gemeindevertretung zum 1. Oktober 1991 formell von seinem Amt zurück. Um „etwas aus Seeburg zu machen", setzte sich sein Nachfolger mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln ebenso konsequent wie tatkräftig für eine wachstumsorientierte Kommunalpolitik und -planung ein.[440]

Im Verlauf der ersten beiden Legislaturperioden änderte sich auch die Zusammensetzung der Gemeindevertretung. Nur zwei Mandatsträger bestimmten die Kommunalpolitik in Seeburg während dieser Zeit kontinuierlich mit.[441] Erhebliche Fluktuationen in den politischen Gremien sind für Kommunen in den neuen Bundesländern vor allem im Verlauf oder am Ende der ersten Legislaturperiode durchaus nicht ungewöhnlich (vgl. Kap. 3.2.1). Die Aufgabe des Mandates resultierte dabei häufig aus der Veränderung familiärer oder beruflicher Lebensumstände.[442] In Seeburg spielten politische Gründe ebenfalls eine Rolle, denn nicht alle Gemeindevertreter - und auch nicht alle Wähler - unterstützten eine wachstumsorientierte Kommunalpolitik uneingeschränkt. Befürworter und Gegner stritten daher im Vorfeld der Kommunalwahl 1993 heftig über den richtigen Kurs für die weitere Dorfentwicklung.

Da sich Verfechter beider Meinungen in der neuen Gemeindevertretung wiederfanden, brachen im Verlauf der zweiten Legislaturperiode besonders bei Debatten im Rahmen von Bauleitplanverfahren immer wieder schwelende Interessenkonflikte zwischen den politischen Gruppen auf. Wie es dem Bürgermeister mit Hilfe der Mehrheit der Gemeindevertreter schließlich gelang, sich die ungeheure Investitionsbereitschaft der ersten Nachwendezeit zunutze zu machen und trotz erheblicher Widerstände von verschiedenen Seiten eine stark wachstumsorientierte Politik und Planung durchzusetzen, wird am Beispiel des größten lokalen Wohnungsbauprojektes noch ausführlich zu beleuchten sein (Kap. 8.3).

8.1.3. Ökonomische Transformation: Seeburg als Spekulationsobjekt

Dem Gängelband der zentralen Verwaltungs- und Planwirtschaft entronnen, mußte die örtliche Gemeindevertretung nach dem Fall der Mauer selbst eine Antwort auf die Frage finden, wie sie die Lebensbedingungen der Dorfbevölkerung verbessern konnte. Der Neubau und die Modernisierung von Wohnungen stand ebenso an wie der Bau eines neuen Systems für die Wasserver- und

[440] Interview S6 am 11.03.1997
[441] Interview S6 am 11.03.1997
[442] siehe dazu WOLLMANN 1996 : 110 ff.

-entsorgung oder die Sanierung maroder Straßen inner- und außerhalb des Dorfkerns. Angesichts der desolaten Haushaltslage ließen sich diese Maßnahmen, welche die Gemeindevertretung im Interesse der Allgemeinheit durchführen wollte, aber ohne Fremdkapital kurzfristig nicht realisieren.

Außerdem sah sich die Gemeindevertretung mit der Aufgabe konfrontiert, steuernd auf den Grundstücksverkehr einzuwirken. Auf der Suche nach Baugrundstücken traten schon bald zahlreiche Firmen und rund 500 Privatpersonen - überwiegend aus Berlin und Potsdam - an den damaligen Bürgermeister heran. Die Gemeinde konnte jedoch die enorme Nachfrage nach Bauland, vor allem für Ein- und Zweifamilienhäuser, mangels entsprechender Planungs- und Rechtsgrundlagen zunächst nicht erfüllen.[443] Sofern geklärte Eigentumsverhältnisse bereits unmittelbar nach der Wiedervereinigung private Grundstücksgeschäfte begünstigten, nahmen einige Bauvorhaben aber auch ohne Bauleitpläne rasch Gestalt an.

Das Investitionsinteresse konzentrierte sich besonders auf die landschaftlich reizvoll gelegenen Flächen im westlichen Teil der Gemarkung (vgl. Abb. 25). So entstand zum Beispiel auf dem Gelände der ehemaligen Schweinemastanlage schon 1990 mit Hilfe einer Baugenehmigung nach § 35 BauGB der „größte Polo- und Country-Club Deutschlands". Neben Reithallen und Außenplätzen für den Club- und Turniersport sowie einer Pferdeklinik komplettieren gastronomische Einrichtungen, Shops für Sportartikel, ein Schwimmbad und ein kleiner Golfplatz das rund 70 ha große „Familien-Freizeit-Paradies für gehobene Ansprüche" (vgl. Abb. 28).[444]

Im März 1991 erwarb ein Immobilienunternehmer das nicht weit davon gelegene und direkt an die Döberitzer Heide angrenzende Flurstück 79, nur um die rund 12,3 ha große Fläche nach der Teilung in 57 Parzellen wenige Monate später wieder zu veräußern. Der Verkauf des Ackerlandes „an erwartungsfrohe Häuslebauer", die „für Wiesen Baulandpreise bezahlten", brachte dem Immobilienunternehmer angeblich einen Gewinn von 9 Mio. DM ein.[445] Die 45 Käufer, die ihren Wohnsitz damals fast alle in West-Berlin oder Westdeutschland hatten, warten bis heute vergeblich auf eine Baugenehmigung, um auf ihren nach wie vor unbeplanten Grundstücken in Außenbereich Eigenheime zu errichten. Die Betroffenen schlossen sich 1993 zu einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, der Seeburg 79 GbR, zusammen, um sowohl gegen den Immobilienhändler als auch gegen

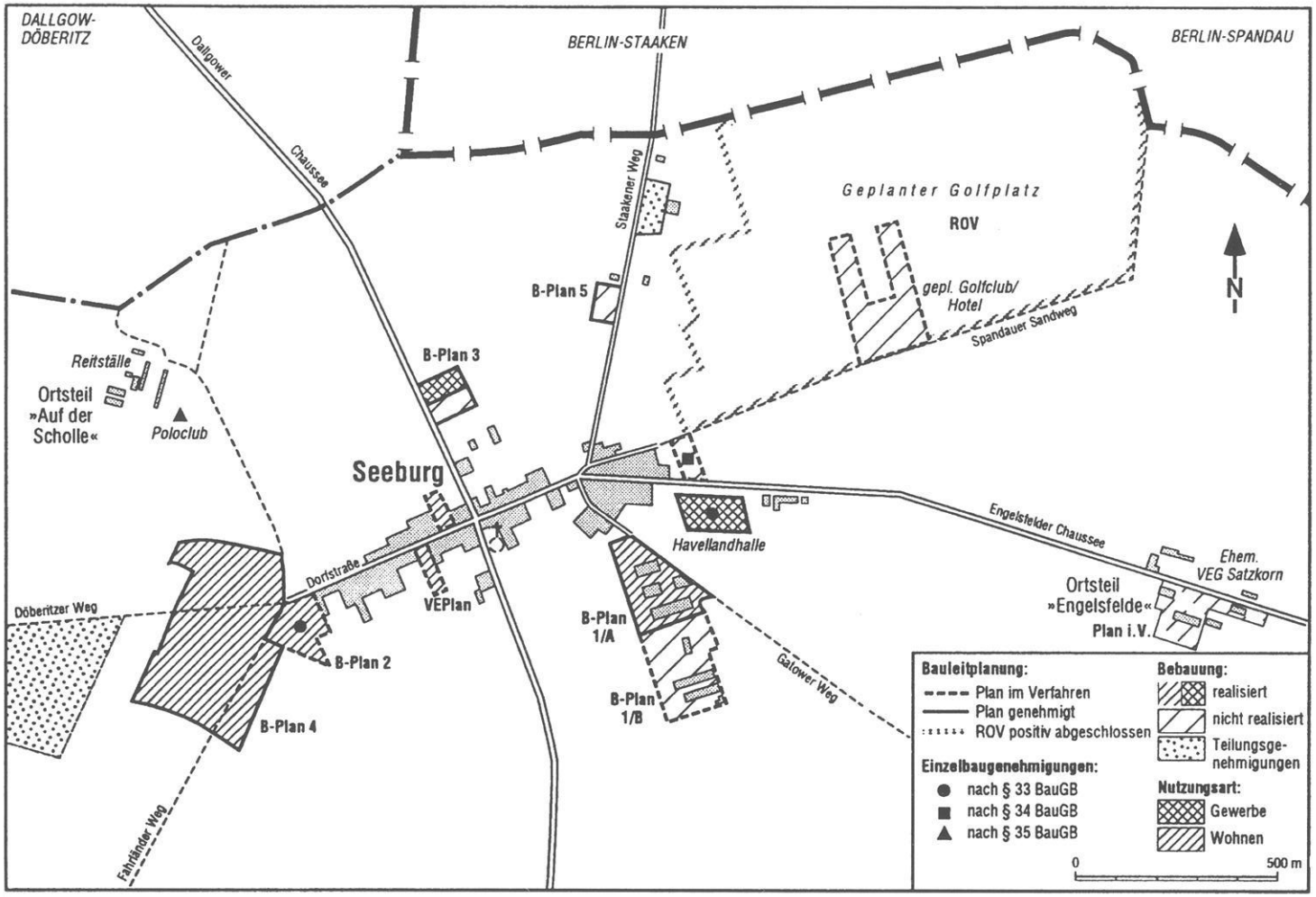
---

[443] Interview S6 am 11.03.1997

[444] NÜSSER, K.: „Nicht nur Sekt, auch Selters - Am Champagnerberg entstanden Turnierplätze auf ehemaliger Mastanlage." Berliner Zeitung vom 29.08.1995; Interview S5 am 22.10.1997

[445] LENHARD, U.: „Für Wiesen Baulandpreise bezahlt - Seeburg: 45 Käufer vertrauten 1992 auf die Auskünfte der Gemeinde." Berliner Morgenpost vom 10.01.1998; BEYERLEIN, A.: „Immobilienhändler entlastet Ex-Bauminister." Berliner Zeitung vom 19.11.1999

Abb. 28: Bauleitpläne und Bauprojekte in Seeburg (Stand: Mitte 1998)



Entwurf: P. Overwien; Grafik: D. Engel

die Gemeinde gerichtlich vorzugehen. Aus diesem Grund blockierte die Seeburg 79 GbR mit diversen Normenkontrollanträgen vorübergehend sämtliche Bauleitpläne der Gemeinde.

Dieses Grundstücksgeschäft mit spekulativem und rechtlich zweifelhaftem Charakter beeinflußte nicht nur die Entwicklung von Seeburg erheblich, sondern schlug bis in die Landespolitik hinein hohe Wellen. Die Ereignisse in Seeburg erregten erstmals Mitte 1993 öffentliche Aufmerksamkeit, als die Reportage eines privaten TV-Senders eine mögliche Verwicklung der Landesregierung in dieses Geschäft andeutete. Als der damalige Bauminister nur wenige Tage später seinen Rücktritt erklärte, nahm die Staatsanwalt wegen des Verdachts der Vorteilsnahme im Amt Ermittlungen gegen ihn auf. Außerdem versuchte ein Untersuchungsausschuß im Auftrag des Landtages Licht in eine Korruptionsaffaire zu bringen, die als „ostdeutscher Präzedenzfall für Baufilz bundesweit Schlagzeilen machte".[446] Während der Ausschuß 1994 „trotz einiger Verdachtsmomente" keine konkreten Beweise für die Gewährung von Vorteilen durch den Bauminister an den Immobilienhändler sah, kam das Verwaltungsgericht Potsdam Ende 1999 zu dem entgegengesetzten Schluß und verurteilte den Beklagten in erster Instanz.[447]

Aufsehen erregte der Fall nicht zuletzt wegen der „schillernden" Persönlichkeit des betreffenden Immobilienhändlers, der während der DDR-Zeit für eine Potsdamer Firma arbeitete, die zur „Kommerziellen Koordinierung" gehörte. Dieses von der Staatssicherheit gesteuerte Firmenimperium diente der DDR-Regierung zur Beschaffung von Devisen.[448] Den Gütertransport zwischen Ost- und Westdeutschland wickelte die DEUTRANS ab, eine ebenfalls in Potsdam ansässige Spedition, deren Direktor sich nach der Wiedervereinigung als Bauminister in der Brandenburgischen Landesregierung wiederfand.[449] In seiner neuen Funktion setzte er sich aktiv für Wohnungsbauprojekte im sogenannten Speckgürtel ein, um die rasche Entwicklung des Berlinnahen Raumes zu fördern.[450]

---

[446] MARA, M.: „Staatsanwaltschaft ermittelte sechs Jahre - Ehemaliger Bauminister [...] steht jetzt vor Gericht." Berliner Tagesspiegel vom 16.11.1999

[447] BEYERLEIN, A.: „Ex-Bauminister [...] wegen Vorwurfs der Vorteilsnahme vor Gericht - Sechs Jahre nach dem Rücktritt wird früherem SPD-Politiker Prozeß gemacht." Berliner Zeitung vom 17.11.1999; dies.: „Geldstrafe für Ex-Bauminister [...] - Erstmals wurde ein ehemaliges Regierungsmitglied wegen Vorteilsnahme im Amt verurteilt." Berliner Zeitung vom 07.12.1999

[448] o.A.: „Baufilz-Ausschuß ohne neue Erkenntnisse". Berliner Zeitung vom 12.04.1994; BEYERLEIN, A.: „Geldstrafe für Ex-Bauminister [...] - Erstmals wurde ein ehemaliges Regierungsmitglied wegen Vorteilsnahme im Amt verurteilt." Berliner Zeitung vom 07.12.1999

[449] Interview S2 am 11.02.1997; MARA, M.: „Staatsanwaltschaft ermittelte sechs Jahre - Ehemaliger Bauminister [...] steht jetzt vor Gericht." Berliner Tagesspiegel vom 16.11.1999

[450] BEYERLEIN, A.: „Ex-Bauminister [...] wegen Vorwurfs der Vorteilsnahme vor Gericht - Sechs Jahre nach dem Rücktritt wird früherem SPD-Politiker Prozeß gemacht." Berliner Zeitung vom 17.11.1999

Die Staatsanwaltschaft warf dem ehemaligen Minister vor, dem besagten Immobilienhändler als Gegenleistung für die provisionsfreie Vermittlung eines privaten Baugrundstücks 1991 unter anderem „bei einer millionenschweren Immobilienspekulation in Seeburg mit einem ministeriellen Gefälligkeitsschreiben zu Diensten gewesen zu sein".[451] Sie berief sich dabei vor allem auf ein Schreiben aus dem Bauministerium von 1992, in dem der damalige Staatssekretär der Gemeinde Seeburg zu einer Beplanung des im Außenbereich gelegenen Flurstücks 79 riet.[452]

Das Verwaltungsgericht Potsdam wies interessanterweise im April 1996 die Verpflichtungsklage von Grundstücksbesitzern auf Erteilung eines positiven Bauvorbescheides durch das zuständige Landratsamt ab. Das betreffende Grundstück liege „buchstäblich auf der grünen Wiese" und lasse angesichts der Bauabsichten weiterer Grundstückseigentümer „zumindest die Entstehung einer Splittersiedlung befürchten".[453] Warum das Bauministerium die Gemeinde trotz dieser eindeutigen Rechtslage ermutigte, das Flurstück 79 als Wohngebiet auszuweisen, bleibt schleierhaft. Ein Gesprächspartner mutmaßte, daß die Landesregierung auf preiswerte Grundstücke für ihre Bediensteten hoffte.[454] Ein anderer Interviewpartner sah das Vorhaben im Zusammenhang mit den inzwischen aufgegebenen Ausbauplänen für den sogenannten Königsweg, einer ehemaligen Militärstraße am Rande der Döberitzer Heide, die als Ortsumgehung für Seeburg fungieren sollte.[455]

Dieser Rückblick in die Anfangszeit der Brandenburger Baupolitik zeigt eindrucksvoll, daß so mancher Goldgräber - mit mehr oder weniger großem Erfolg - im märkischen Sand schürfte und dabei durchaus auf die Unterstützung der Landesregierung hoffen konnte. Die Beziehung zwischen dem in Seeburg agierenden Immobilienunternehmer und dem damaligen Bauminister weist auf eine Fortsetzung des in der DDR-Zeit üblichen „Natural- und Dienstleistungsaustausches" mit anderen Mitteln hin. Der geschilderte Fall macht deutlich, wie in der dafür besonders anfälligen Baubranche die „Grenze zwischen Gemein- und Eigennutz bis hin zu Amtsmißbrauch und Korruption" verschwamm.[456] Welches Beziehungsgeflecht zwischen dem besagten Immobilienunternehmer und Kommunalpolitikern aus Seeburg bestand, wird anschließend noch zu klären sein.

---

[451] MARA, M.: „Staatsanwaltschaft ermittelte sechs Jahre - Ehemaliger Bauminister [...] steht jetzt vor Gericht." Berliner Tagesspiegel vom 16.11.1999; BEYERLEIN, A.: „Ex-Bauminister [...] wegen Vorwurfs der Vorteilsnahme vor Gericht - Sechs Jahre nach dem Rücktritt wird früherem SPD-Politiker Prozeß gemacht." Berliner Zeitung vom 17.11.1999; BUSCHARDT, W.: „Vorteilsnahme: 8400 Mark Geldstrafe für Ex-Minister [...]." Berliner Morgenpost vom 07.12.1999

[452] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

[453] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

[454] Interview P5 am 04.12.1997

[455] Interview S3 am 13.01.1998

[456] vgl. WOLLMANN & JAEDICKE 1993 : 113

8.2. Weichenstellende Entscheidungen für die Dorfentwicklung

Die erste Gemeindevertretung von Seeburg stand nach der Wiedervereinigung vor dem Problem, öffentliche und private Interessen für die Ortsentwicklung miteinander in Einklang bringen zu müssen. Weil sie dringend erforderliche Maßnahmen zur Verbesserung der örtlichen Lebensbedingungen wegen fehlender Haushaltsmittel nicht in Angriff nehmen konnten, suchten die Kommunalpolitiker nach einem Weg, privates Kapital für ihre Ziele zu mobilisieren. Sie griffen daher 1991 den Vorschlag einer Berliner Firma, „die sich zu der Zeit in Seeburg engagierte", auf, eine gemeinsame Gesellschaft zur Entwicklung der Kommune zu gründen.[457]
Diese Public-Private-Partnership (PPP) stellte die entscheidenden Weichen für die Kommunalpolitik und -planung in Seeburg in den ersten Nachwendejahren. Von Bedeutung waren dabei nicht nur organisatorische und finanzielle Vereinbarungen zwischen den Kooperationspartnern (Kap. 8.2.1), sondern auch deren inhaltliche und räumliche Zielvorstellungen für die Ortsentwicklung (Kap. 8.2.2). Auch wenn die beiden beteiligten Akteursgruppen dabei überwiegend an einem Strang zogen, deckten sich ihre Interessen keineswegs in jeder Hinsicht.

8.2.1. Die Entwicklungsgesellschaft Seeburg (EGS) mbH

Im September 1991 schloß die Gemeinde mit zwei privaten Partnern zunächst einen Kooperationsvertrag ab, um die wesentlichen Ziele der PPP bereits einige Monate vor Gründung der Entwicklungsgesellschaft Seeburg (EGS) mbH festzulegen. Die Unterzeichner vereinbarten darin, die Entwicklung des Gemeindegebietes durch:

- den „Erwerb von Grundstücken in der Gemarkung Seeburg mit dem Ziel, im Sinne des Vertragszwecks die Zersiedlung im Gemarkungsgebiet zu verhindern und der Planungshoheit der Gemeinde zu verschaffen", und
- die „Erarbeitung der optimalen Konzeption für die Entwicklung der Gemarkung, die den Beschlüssen der Gemeindevertretung für die Ortsentwicklung und modernen städtebaulichen, ökologischen und sozialen Verhältnissen entspricht,"

zu fördern. Die Nachbargemeinden, der Landkreis und die Landesregierung sollten in die Gesamtplanung sowie einzelne Entwicklungsvorhaben der Gemeinde einbezogen werden.

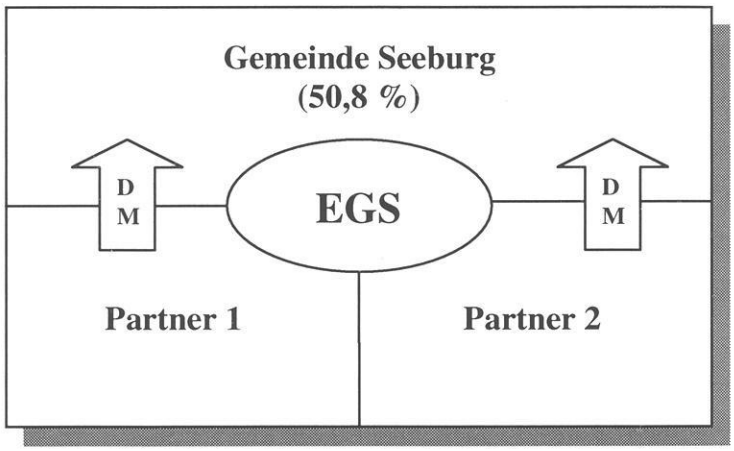
---

[457] Interview S4 am 03.12.1997

Darüber hinaus verpflichtete der Kooperationsvertrag die privaten Partner der Gemeinde dazu, die Finanzierung der genannten Maßnahmen sicherzustellen. Damit lag das finanzielle Risiko im Falle eines Fehlschlages von Entwicklungsvorhaben vollständig bei den privaten Partnern. Als Gegenleistung dafür sollte die Gemeinde die erforderlichen Bauleitpläne für die Entwicklungsvorhaben aufstellen. Unter diesen Voraussetzungen stimmte die Gemeindevertretung der Gründung einer Entwicklungsgesellschaft zu, und der betreffende Gesellschaftsvertrag wurde am 14. November 1991 unterzeichnet.[458]

Die Gemeinde Seeburg verfügte über einen Gesellschaftsanteil von 50,8 % und besaß demnach die Majorität der Stimmen in der Gesellschafterversammlung. Da sie außerdem den Geschäftsführer stellte, sicherte sie sich ein Höchstmaß an Einflußmöglichkeiten auf die Aktivitäten der Gesellschaft und ihrer privaten Partner. Allerdings gelang es der Gemeinde nicht, ihren Anteil für das Stammkapital bereit zu stellen. Um die EGS dennoch ins Leben zu rufen, gewährten ihr die privaten Partner per Vertrag vom 9. April 1992 ein Darlehen in der entsprechenden Höhe (Abb. 29).

Abb. 29: Die Entwicklungsgesellschaft Seeburg 1991



Entwurf & Grafik: P. Overwien

Die wesentliche Aufgabe der EGS bestand also darin, Flächen für den Bau von Wohnungen und Freizeiteinrichtungen zu erwerben. Um Klarheit über die Verfügbarkeit potentieller Bauflächen und damit die Realisierungschancen von Bauvorhaben zu gewinnen, nahmen die Kooperationspartner Verhandlungen mit Grundstücksbesitzern auf. Sie gingen zunächst auf Eigentümer von Grundstücken im Ortskern und der östlich daran angrenzenden Flächen zu. Bald stellte sich jedoch heraus, daß ungeklärte Eigentumsverhältnisse und die „weit überzogenen" Preisvorstellungen der Treuhand wie auch des Landes Berlin die Entwicklung der Gemeinde von innen nach außen behinderten.[459]

---

[458] Interview S4 am 03.12.1997
[459] Interviews S6 am 11.03.1997 und S4 am 03.12.1997

Damit war eine Ortsentwicklung und -erweiterung an den dafür städtebaulich besonders geeigneten Standorten zwar nicht ausgeschlossen, aber für die Kooperationspartner in wirtschaftlicher Hinsicht kaum reizvoll. Schließlich wollten ja sowohl die Gemeinde als auch ihre privaten Partner „durch die Entwicklung von Seeburg vor allem Geld verdienen". Ihr Profit hing allerdings entscheidend von der Höhe des planungsbedingten Mehrwertes ab, der sich durch die Umwandlung von (Acker-) Flächen in Bauland erzielen ließ. Die EGS nahm daher bald Verhandlungen mit einem kleinen Kreis von „Urseeburgern" auf, die in den 50er Jahren durch die Bodenreform Land erhalten hatten. Die Grundstücke blieben während der DDR-Zeit stets in privater Hand, auch wenn ihre Besitzer sie den LPG'en zur Bewirtschaftung überlassen mußten. Nach der politischen Wende klärten sich die Rechtsverhältnisse rasch, so daß einem Verkauf nichts im Wege stand. Mehrere Grundbesitzer erklärten sich unter diesen Voraussetzungen 1992 und 1993 dazu bereit, der EGS landwirtschaftlich genutzte Flächen im westlichen Teil der Seeburger Gemarkung zu „einem vertretbaren Preis" zu verkaufen. Der erfolgreiche Abschluß dieser Transaktionen bescherte dem Club der Millionäre einige neue Mitglieder.[460]

Dennoch sorgte der Flächenerwerb vorübergehend für Spannungen zwischen den Kooperationspartnern. Die Allianz stand vermutlich vor einer harten Bewährungsprobe, als zwei Geschäftsführer einer der beiden Partnerfirmen die Grundstücke nicht wie im Kooperationsvertrag vereinbart für die EGS, sondern in ihrem eigenen Namen ankauften. Sie gründeten zu diesem Zweck eine eigene Kommanditgesellschaft. Ein weiterer Geschäftsführer dieser Partnerfirma hatte 1991 ebenfalls privat das Flurstück 79 erworben und in der Zwischenzeit an 45 Interessenten weiter verkauft. Wegen dieser Transaktionen befand sich ein Großteil der potentiellen Entwicklungsflächen (etwa 6/7) nicht im Besitz der EGS oder der Gemeinde. Bei einem Weiterverkauf konnte die Gemeinde also nicht wie ursprünglich erhofft kräftig von einer planungsbedingten Wertsteigerung profitieren.[461]

Als Ausgleich für die entgangene Gewinnbeteiligung handelte die Gemeindevertretung daraufhin mit den Grundstückskäufern einen Erschließungsvertrag aus. Der am 10. März 1994 unterzeichnete Vertrag verpflichte die KG, der Gemeinde 650.000,- DM für sogenannte „planungsbedingte Folgekosten" zu zahlen, wenn der B-Plan 4 Rechtskraft erlangte. Damit war aus der Sicht der Gemeindevertretung ein tragbarer Kompromiß gefunden, denn ihr standen nun Geldmittel zur Verfügung, die sie zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Bürger investieren konnte.[462] Wozu sie diese Mittel im einzelnen verwendete, wird später noch darzustellen sein (Kap. 8.3.5).

---

[460] Interviews S2 am 11.02.1997 und S6 am 11.03.1997; zur Entwicklung der brandenburgischen Landwirtschaft 1945 bis 1989 vgl. auch SCHERF & VIEHRIG 1995 : 217 ff.

[461] Interview S4 am 03.12.1997

[462] Interview S4 am 03.12.1997

8.2.2. Erste konzeptionelle Vorstellungen für die Dorfentwicklung

Um mögliche Ziele und Wege für die Entwicklung von Seeburg auszuloten, beauftragte die Gemeindevertretung die Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) Brandenburg am 25. September 1991 damit, ein Ortsentwicklungskonzept (OEK) ausarbeiten. Als Vorläufer für einen städtebaulichen Rahmenplan sollte es Rahmenbedingungen und Handlungsalternativen für eine Kommunalpolitik und -planung aufzeigen, die sowohl Raum für investives Engagement bot als auch die drohende Zersiedlung des Gemeindegebietes durch den ungesteuerten Wildwuchs von Bauvorhaben verhinderte. Da sich die Wünsche privater Investoren erfahrungsgemäß nicht immer mit den Entwicklungsabsichten der Gemeindevertretung deckten, sollte das OEK außerdem Lösungen für sich damals bereits abzeichnende Interessenkonflikte anbieten.[463] Daher stellt das Konzept zunächst die Restriktionen und Optionen für die Entwicklung von Seeburg dar. Seine Verfasser zeigen anschließend in Form von Szenarien mögliche Planungsstrategien mit ihren jeweiligen Konsequenzen auf, die sie dann als Bausteine in ein Gesamtkonzept für eine kontinuierliche Ortsentwicklung integrieren.

Restriktionen für die Kommunalentwicklung sahen die Experten der LEG zum einen in Beschränkungen durch Bestimmungen des Natur- bzw. Landschaftsschutzes und zum anderen in Entscheidungen von Grundstückseigentümern, die eigene Absichten über die Nutzung von Flächen verfolgten. Dadurch schränkten sich die Möglichkeiten der Gemeinde ein, Neubaugebiete hinsichtlich ihrer Lage, Größe und Nutzungsart ihren eigenen Vorstellungen entsprechend zu entwickeln. So zeigten beispielsweise die Treuhand und das Land Berlin, die vor allem im östlichen Teil der Gemarkung über große Grundstücke verfügten, wenig Bereitschaft, ihre Pläne für die Nutzung dieser Flächen mit der Gemeinde abzustimmen. Da die gesamte Gemarkung im einstweilig sichergestellten Landschaftsschutzgebiet (LSG) „Königswald-Havelland-Seeburger Agrarlandschaft" (knapp 10.000 ha) lag und darüber hinaus an das vorläufige Naturschutzgebiet „Döberitzer Heide" (ca. 3.700 ha) grenzte, schienen einer Siedlungserweiterung vor allem in westlicher Richtung enge Grenzen gesetzt zu sein.[464]

Angesichts dieser Rahmenbedingungen sahen die Bearbeiter des OEK Optionen für die Kommunalentwicklung in erster Linie im Bereich des Wohnens sowie der Freizeitgestaltung und Naherholung. Um die lokalen Standortqualitäten zu erhalten, gaben die Experten ihren Auftraggebern den Rat, auf großflächige Ansiedlungen für Wohnen und Gewerbe, die nicht dem ländlichen

---

[463] Entwicklungskonzept Seeburg 1992 : o. S. (Vorwort)

[464] endgültig sichergestellt durch die „Verordnung über das Naturschutzgebiet ‚Döberitzer Heide'" vom 24.11.1997 (GBl. II S. 888)

Charakter der Gemeinde entsprechen, zu verzichten. Sie plädierten statt dessen für die Unterstützung qualitativ hochwertiger Wohnungsbauprojekte, die sich nach Art und Maß in das Ortsbild einfügten.

Dazu sollte die Gemeinde in erster Linie die umfangreichen Flächenpotentiale in den bereits vorhandenen Baugebieten nutzen. Zur Zeit der LEG-Recherchen standen innerhalb der Ortslagen genug Bauflächen zur Verfügung, um rund 700 neue Einwohner in Seeburg anzusiedeln. Weiterhin rieten die Experten dazu, die Wohnfunktion vorrangig durch die Modernisierung, Instandsetzung oder Umnutzung der vorhandenen Bausubstanz zu stärken und allenfalls eine behutsame Bestandsergänzung anstreben.[465] Sie legten der Gemeindevertretung also nahe, eine maßvolle und kontinuierliche Strategie für die Dorfentwicklung zu verfolgen.

Pläne für die Ausweisung neuer Baugebiete „auf der grünen Wiese", insbesondere die „bauliche Erweiterung in den Übergangszonen zwischen Dorf und Landschaft", bewerteten die Verfasser des OEK an einer Stelle folgerichtig „als äußert kritisch". Wenig später konstatierten sie dagegen an anderer Stelle, daß ein Neubaugebiet westlich des Ortskernes wohl dazu geeignet sei, „eine im Ansatz vorhandene ‚bipolare' Struktur des Dorfes aufzunehmen" und weiterzuentwickeln. Ein solcher bipolarer Ansatz für die Dorfentwicklung zeichnete sich zum damaligen Zeitpunkt durch aktuelle Planungen für Freizeit- und Dienstleistungseinrichtungen am östlichen Rand des Ortskerns und für Wohnungen am westlichen Rand des Ortskerns ab.[466] Die in diesem Punkt nicht stringente Argumentation deutet darauf hin, daß die Verfasser sich entgegen ihrer fachlichen Überzeugung darum bemühten, einem bereits weitgehend konkretisierten Investitionsvorhaben positive Seiten abzugewinnen.

Auch die im OEK enthaltenen Handlungsempfehlungen lassen darauf schließen, daß die Experten der LEG eher widerstrebend Bilder für eine expansive Entwicklung der kleinen dörflichen Gemeinde zeichneten. Als Grundlage dazu dienten drei Szenarien, die der Gemeindevertretung verschiedene mittel- bis langfristige Entwicklungsoptionen sowie die daraus resultierenden Konsequenzen für die Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung bis 2010 verdeutlichen sollten:

(1) <u>„Entwicklung des Dorfkerns und Arrondierung mit geringen Zuwanderungen":</u>

Das erste Szenario geht von einer bestands- und bedarfsorientierten Siedlungsentwicklung aus. Durch Nachverdichtung und Arrondierung kann die Gemeinde zusätzliche Bruttobauflächen in einer Größenordnung von ca. 10 ha zur Verfügung stellen. Die Bevölkerung wächst bis 2010 auf rund 1.400 Einwohner an.

---

[465] Entwicklungskonzept Seeburg 1992 : o. S. (Kap. 4 und 4.2.); eigene Berechnungen

[466] vgl. Entwicklungskonzept Seeburg 1992 : o. S. (Kap. 4.1. und 5.5.)

(2) „Ortserweiterung in östlicher Richtung mit erhöhten Zuwanderungen":

Dieses Szenario berücksichtigt eine positive wirtschaftliche Entwicklung der umliegenden Städte, in denen aufgrund von ungeklärten Eigentumsverhältnissen der Nachfrage nach Bauflächen kein adäquates Angebot gegenübersteht. In Seeburg ist demnach kurz- bis mittelfristig mit einer erhöhten Nachfrage nach Bauflächen zu rechnen. Nach Ausnutzung der Potentiale für die Nachverdichtung und Arrondierung erfolgt eine Ortserweiterung in östlicher Richtung. Durch die Erschließung von insgesamt ca. 40 ha zusätzlichen Bruttobauflächen erhöht sich die Zahl der Einwohner bis 2010 auf 2.200.

(3) „Bipolare Ortsentwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen":

Das letzte Szenario basiert auf den Annahmen, daß der hohe Investitionsdruck in Seeburg anhält, die Gemeinde aber die Optionen 1 und 2 wegen Flächenblockaden (Restitutionsansprüche, Interessenkonflikte mit Grundstückseigentümern) und fehlender Eigenmittel für den Erwerb oder die Erschließung von Grundstücken nicht verfolgen kann. Will die Gemeinde dennoch ihre Wohnfunktion weiterentwickeln, muß sie westlich des Ortskerns auf sofort verfügbaren Flächen ein Neubaugebiet ausweisen. Unter Berücksichtigung der Flächen für die Nachverdichtung und Arrondierung ergibt sich somit ein Potential von brutto ca. 80 ha für neue Baugrundstücke. Im Jahre 2010 leben demnach rund 3.000 Einwohner in Seeburg.

Die Szenarien gingen als „Bausteine" in ein Gesamtkonzept für eine „kontinuierliche Dorfentwicklung von innen nach außen" ein.[467] Damit legten die Experten der Gemeindevertretung nahe, die in den Szenarien enthaltenen Entwicklungsoptionen nicht alternativ, sondern additiv zu verfolgen. Dementsprechend schlugen die Fachleute vor, kommunalpolitische Entscheidungen an den folgenden Leitlinien zu orientieren:[468]

- Die Innenentwicklung durch Nachverdichtung und Arrondierung besitzt Vorrang vor der Siedlungserweiterung im Außenbereich.
- Die Erhaltung und Umnutzung der vorhandenen Bausubstanz ist für die Entwicklung eines Wohnstandortes mit hohem Freizeit- und Erholungswert von großer Bedeutung. Die Einleitung vorbereitender Untersuchungen für eine Dorferneuerung wird empfohlen.
- Potentielle neue Siedlungsgebiete werden möglichst nacheinander und entsprechend dem Eigenbedarf schrittweise in mehreren Bauabschnitten entwickelt.

---

[467] vgl. Entwicklungskonzept Seeburg 1992 : o. S. (Kap. 4.2.)
[468] Entwicklungskonzept Seeburg 1992 : o. S. (Kap. 4.3., 5. und 5.4.)

- Mit den Nachbargemeinden sollte ein abgestimmtes Konzept für die Nutzung und den Schutz des Freiraums, insbesondere der Döberitzer Heide, erarbeitet werden, um „überfallähnliche Besucherströme an den Wochenenden" zu kanalisieren und bereits erkennbare Überlastungserscheinungen von Natur und Landschaft zu minimieren.

Obwohl die Experten also nachdrücklich für eine bestandsorientierte und allenfalls moderat expansive Dorfentwicklung plädierten, entwarfen sie dennoch ein außenorientiertes und stark expansives Entwicklungsszenario. Sie kamen damit - vermutlich eher widerstrebend - dem Wunsch der Auftraggeber nach, bereits weitgehend konkretisierte Pläne und Investitionsabsichten in das OEK zu integrieren.[469] Dazu zählte auch ein Ortsentwicklungskonzept, das die EGS parallel zu den Recherchen der LEG erarbeitete. Ein erster Entwurf dazu, den die EGS Ende 1991 präsentierte, enthielt im wesentlichen zwei Ziele und Handlungsschwerpunkte für die Ortsentwicklung:

(1) <u>den Ausbau der Freizeit- und Erholungseinrichtungen</u>
in Verbindung mit der Sicherung und Renaturierung von Freiflächen durch die Umnutzung des ehemaligen VEG-Standortes in Engelsfelde zu einem Sport- und Erholungszentrum sowie die Anlage eines Golfplatzes, der als grüne Pufferzone gegen die weitere Zersiedlung in diesem Teil des Gemeindegebietes wirken soll, sowie

(2) <u>den Ausbau der Wohnfunktion</u>
durch die „Schaffung eines Ortskernes westlich der Kirche" und die Erweiterung der Siedlung um den Poloplatz durch ein Neubaugebiet mit Einfamilienhäusern „für gehobene Ansprüche" vom westlichen Ortsrand bis zur Grenze der Döberitzer Heide.

Bis zum Frühjahr 1992 quantifizierte die EGS ihre Vorstellungen einer expansiven Strategie für die Kommunalentwicklung. Ihr konkretisierter Konzeptentwurf sah bis zum Jahre 2000 ein Bevölkerungswachstum von rund 400 auf 3.000 Einwohner vor. Dieses Ziel sollte im wesentlichen durch den Bau eines neuen, ca. 50 ha großen Wohngebietes westlich des Ortskerns erreicht werden.
Die LEG band die Vorstellungen der EGS in Form des dritten Szenarios in das OEK ein, obwohl diese Entwicklungsoption aus ihrer Sicht für eine dörfliche Gemeinde weder angemessen noch erfolgversprechend war. Die Bearbeiter wiesen zu Recht darauf hin, daß eine derart expansive Entwicklungsstrategie „gegen alle zur Zeit geltenden Rahmen- und Planungsbedingungen" verstieß und daher wohl „kaum genehmigungsfähig" sein dürfte. Sie sahen deswegen im Rahmen von Planungsverfahren Interessenkonflikte mit den zuständigen Genehmigungsbehörden sowie den

[469] Entwicklungskonzept Seeburg 1992 : o. S. (Vorwort)

Nachbarkommunen und Trägern öffentlicher Belange (TÖB) voraus, die erwartungsgemäß auch eintrafen.[470]

Warum aber beauftragte die Gemeindevertretung die LEG im August 1991 überhaupt damit, ein Konzept für die Ortsentwicklung auszuarbeiten, als die wichtigsten strategischen Entscheidungen für die Kommunalpolitik bereits gefallen waren? Immerhin bestand die Gefahr, daß die Experten nachdrücklich und mit guten Argumenten von dem beabsichtigten wachstumsorientierten Kurs abrieten. In diesem Fall mußte es der Gemeindevertretung schwerer fallen, ihre Expansionspläne gegenüber der Bürgerschaft und den überörtlichen Planungsbehörden durchzusetzen.
Andererseits sprachen einige gute Gründe dafür, ein solches Konzept erstellen zu lassen und damit eine landeseigene Entwicklungsgesellschaft zu beauftragen. Als Auftraggeberin besaß die Gemeindevertretung durchaus die Möglichkeit, die Inhalte und Ergebnisse des OEK ihren Vorstellungen entsprechend zu beeinflussen. Sie lotete so mit fachkundiger Hilfe frühzeitig aus, welche Hindernisse der beabsichtigten Expansionspolitik eventuell entgegen standen und gewann sachdienliche Hinweise zur Verwirklichung ihrer Planungsabsichten. Sollte die Gemeindevertretung mit ihren Entwicklungsplänen dennoch scheitern, konnte sie von fundierten Alternativvorschlägen für die Ortsentwicklung nur profitieren. Außerdem gelang es ihr auf diese Weise, eigene - öffentliche wie private - Interessen gegenüber den Investoren mit Sachverstand zu vertreten und sich so eine gewisse Unabhängigkeit bei ihren Entscheidungen zu bewahren.
Ferner erübrigte sich dadurch für die Gemeinde zunächst die Aufstellung eines Flächennutzungsplanes. Dieses Instrument hielt die Gemeindevertretung nicht für geeignet, um die Ortsentwicklung in einer sehr dynamischen Phase der Transformation planerisch zu steuern. In den ersten Monaten und Jahren nach der Wende ließ sich ja kaum absehen, wie sich die Gemeinde Seeburg künftig entwickeln würde. Daher bevorzugte die Gemeindevertretung gegenüber dem Flächennutzungsplan ein flexibles, informelles Planungsinstrument, das es ihr ermöglichte, mehrere Entwicklungsoptionen gleichzeitig zu verfolgen. Außerdem finanzierte das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr die Kosten für die Erstellung des OEK zu 80 % durch Fördermittel (vgl. Kap. 6.2.3). Die Kommune mußte dazu kaum eigene Mittel aufbringen. Es gab also eine Reihe guter Gründe für die Gemeindevertretung, das Konzept der LEG am 20. August 1992 als Planungsgrundlage für die Ortsentwicklung zu billigen. Das Konzept, das ohne Bürgerbeteiligung entstand,

[470] Entwicklungskonzept Seeburg 1992 : o. S. (Kap. 1.7.5.)

wurde anschließend einen Monat im örtlichen EGS-Büro der Öffentlichkeit präsentiert und diente der Gemeindevertretung bis 1998 als Grundlage für die Bauleitplanung.[471]

Weil das OEK so manche widersprüchliche Aussage enthält, instrumentalisierten sowohl Befürworter als auch Gegner einer stark expansiven Strategie für die Kommunalentwicklung das Papier in politisch-planerischen Auseinandersetzungen für ihre Zwecke. Deswegen verweisen konträre Stellungnahmen zu diversen Bauleitplänen der Gemeinde auf das Entwicklungskonzept der LEG. Darin kommt ein grundsätzlicher Interessenkonflikt über Strategien und Instrumente für die Kommunalentwicklung zwischen der Gemeindevertretung einerseits und verschiedenen Interessengruppen aus der Bürgerschaft andererseits zum Ausdruck. Dieser schwelende Konflikt entzündete sich an einem heftig umstrittenen Bebauungsplan, der - den Wünschen der EGS entsprechend - das erforderliche Baurecht für ein großes neues Wohngebiet buchstäblich auf der grünen Wiese schaffen sollte.

8.3. Der Streit um den B-Plan 4: Ein Wohnungsbauvorhaben wird geplant und durchgesetzt

Die Gemeindevertretung beschloß am 16. Dezember 1992 einstimmig, einen vorzeitigen Bebauungsplan (B-Plan) für ein rund 28 ha großes Neubaugebiet westlich des Dorfkerns aufzustellen. Damit beabsichtigte sie „die planungsrechtliche Grundlage für die Entwicklung eines Wohngebietes unter Berücksichtigung des Orts- und Landschaftsbildes“ zu schaffen. Die Kommunalpolitiker strebten „eine offene, stark durchgrünte Bebauung mit geringem Versiegelungsgrad“ an, die sich nach „Art und Maß der Nutzung [...] im wesentlichen an den vorhandenen Strukturen“ orientierte. Der B-Plan sah in seiner ursprünglichen Version den Neubau von etwa 250 Wohneinheiten für rund 750 Einwohner vor.

Die Kommunalpolitiker hielten die Aufstellung dieses B-Planes für geboten, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten. Der „Entwicklungsdruck auf den engeren Nahbereich um Berlin“ betreffe Seeburg durch die Lage der Gemeinde unmittelbar an der Grenze der Metropole besonders. Der „akute Wohnungsbedarf in Berlin“ erfordere in Seeburg „die Ausweisung von Erweiterungsflächen für den Wohnungsneubau, der hier in Anbetracht der landschaftlichen und städtebaulichen Situation in hervorragender Weise“ realisiert werden könne. Darüber hinaus sah sich die Gemeindevertretung durch „umfangreiche Aktivitäten im Bodenverkehr“ zur

[471] Interviews S6 am 11.03.1997 und S5 am 22.10.1997; Sitzung der Gemeindevertretung am 20.08.1992

Ausweisung eines neuen Wohngebietes im Freiraum genötigt, „um eine Zersiedlung des in sich geschlossenen Dorfgebietes zu vermeiden". Das Projekt trage dazu bei, „die Entwicklungschancen der Gemeinde unter Berücksichtigung naturräumlicher und ortsspezifischer Gegebenheiten zu verbessern".[472]

Die Hoffnung der Gemeindevertretung und ihrer privaten Kooperationspartner auf einen schnellen Abschluß des Planungsverfahrens innerhalb eines Jahres erfüllte sich jedoch nicht. Der Widerstand von verschiedenen Akteuren gegen das Bauvorhaben verlängerte das Verfahren um neun Monate und führte im Anschluß daran zu einer gerichtlichen Überprüfung des B-Planes. Die wichtigsten Ereignisse in diesen drei Phasen dokumentiert die Chronik auf der nächsten Seite (vgl. Abb. 30).

Dem Verlauf des Planungsverfahrens entsprechend werden im folgenden die Positionen der überörtlichen Planungsträger (Kap. 8.3.1), verschiedener Gruppen aus der Bürgerschaft (Kap. 8.3.2) sowie der Gemeindevertretung (Kap. 8.3.3) zu dem Bauvorhaben in bezug auf gemeinsame und kollidierende Interessen aufgezeigt. Dem erfolglosen Widerstand der Landesplanung (Kap. 8.3.4) und der Bürger (Kap. 8.3.5) gegen das Projekt gilt dabei besondere Aufmerksamkeit.

8.3.1. Die überörtlichen Planungsbehörden lehnen das Vorhaben ab

Die überörtlichen Planungsbehörden machten bereits während des Beteiligungsverfahrens im Frühjahr 1993 gravierende Bedenken gegen den B-Plan 4 geltend, weil sie das Vorhaben aus folgenden Gründen mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nicht für vereinbar hielten:[473]

- Die Gemeinde Seeburg liegt in der sogenannten „Havel-Seeburger-Agrarlandschaft", einem regional bedeutsamen Freiraum, und übernimmt für den nahegelegenen Verdichtungsraum Berlin wichtige Ausgleichsfunktionen in bezug auf den Naturhaushalt sowie die Naherholung.
- Um eine Zersiedlung der vorläufig unter Landschaftsschutz stehenden Gemarkung zu vermeiden, soll sich die Entwicklung der Gemeinde ohne zentralörtliche Funktionen vorrangig auf den Innenbereich beschränken.

---

[472] Begründung zum B-Plan, Entwurf von Juni 1993, Teil A : 2; Sitzungen der Gemeindevertretung Seeburg am 16.12.1992, 12.08.1993 und 02.09.1993; Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

[473] Stellungnahmen des MSWV, des MUNR und des Landkreises Potsdam zum B-Plan-Entwurf; Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

Abb. 30: Der B-Plan 4: Chronik des Planungsverfahrens

Phase 1: Der Plan wird erstellt (12/1992 - 12/1993)	
16.12.1992	Aufstellungsbeschluß der Gemeindevertretung
03.02.1993	Plananzeige, Anfrage nach den Zielen der Raumordnung und Landesplanung
15.02.1993	öffentliche Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses
18.02.1993	frühzeitige Bürgerbeteiligung in Rahmen einer Sitzung der Gemeindevertretung
27.05.1993	Billigung des ersten Planentwurfs und Auslegungsbeschluß
15.06.1993	Bekanntmachung der Billigung des ersten Planentwurfes
23.06.1993	Beginn der Beteiligung der TÖB und der Nachbargemeinden
24.06.1993	öffentliche Auslegung des Planentwurfs bis 24.07.93, Bürgerbeteiligung
19.07.1993	Antrag auf Entlassung des Plangebietes aus dem LSG an MUNR
12.08.1993	Abwägung der Anregungen und Bedenken, Satzungsbeschluß
02.09.1993	Abwägung weiterer Anregungen und Bedenken
02.12.1993	Entlassung der zur Bebauung ausgewiesenen Flächen aus dem LSG
22.12.1993	LBBW fordert Anpassung des Plangebietes an die Grenze des LSG

Phase 2: Der Plan wird geändert (01/1994 - 09/1994)	
13.01.1994	Änderungsbeschluß
15.01.1994	öffentliche Bekanntmachung des Änderungsbeschlusses
07.02.1994	Beginn der Beteiligung der TÖB und Grundstücksbesitzer
07.02.1994	öffentliche Auslegung des Planentwurfs bis 07.03.94, Bürgerbeteiligung
10.03.1994	Abwägung der Anregungen und Bedenken, Satzungsbeschluß
20.04.1994	Abwägung nachträglich eingegangener Anregungen und Bedenken
27.04.1994	Antrag auf Satzungsgenehmigung an LBBW
26.07.1994	Versagung der Satzungsgenehmigung durch LBBW
23.08.1994	Widerspruch der Gemeinde gegen die Versagung der Genehmigung
30.08.1994	erneuter Antrag auf Satzungsgenehmigung an LBBW
02.09.1994	Genehmigung der Satzung durch LBBW
15.09.1994	öffentliche Bekanntmachung der Satzungsgenehmigung

Phase 3: Der Plan wird gerichtlich überprüft (10/1994 - 06/1996)	
05.10.1994	und 28.10.94 Anträge auf Normenkontrollverfahren durch die Seeburg 79 GbR
30.11.1994	Antrag auf Normenkontrollverfahren durch die Bürgerinitiative Seeburg
28.04.1995	Antrag auf Erlaß eines einstweiligen Baustopps an OVG Frankfurt/Oder
12.05.1995	Anordnung eines vorläufigen Baustopps durch OVG
12.06.1995	Aufhebung des Baustopps nach Eilentscheidung durch OVG
12.06.1996	Urteil im Hauptsacheverfahren durch OVG

zusammengestellt anhand von Sitzungsprotokollen der Gemeindevertretung Seeburg und den Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland; Entwurf & Graphik: P. Overwien

- Die Sanierung erhaltenswerter Bausubstanz und die Nutzung innerörtlicher Bauflächen besitzen Vorrang vor der Neuausweisung von Siedlungsflächen. Die Siedlungsentwicklung „sollte mit Rücksicht auf die Erhaltung der typischen offenen Agrarlandschaft vor den Toren der Metropole Berlin zurückhaltend erfolgen".

- Der Bedarf für den Neubau von Wohnungen wird bis zum Jahre 2000 auf 20 Wohneinheiten für die ortsansässige Bevölkerung und 20 Wohneinheiten aufgrund von Zuzügen veranschlagt. Demnach kann die Einwohnerzahl innerhalb von zehn Jahren auf rund 510 Personen (+ 100) wachsen. Am westlichen bzw. südwestlichen Ortsrand ist eine Siedlungserweiterung allenfalls in der Größenordnung von maximal 5 bis10 ha vertretbar.

- Wegen der fehlenden Infrastruktur und der unzureichenden Anbindung an das ÖPNV-Netz eignet sich die Gemeinde nicht als Entwicklungsschwerpunkt für eine Wohnnutzung. „Auch die beabsichtigte Entwicklung über den B-Plan 4 (geschätzt ca. 250 bis 300 WE bzw. 700 bis 800 EW) reicht zusammen mit der heutigen Wohnbevölkerung nicht aus, um eine tragfähige Grundversorgung in allen Bereichen [...] aufzubauen und zu erhalten".

Die überörtlichen Planungsbehörden lehnten das Bauvorhaben also zweifelsfrei als überdimensioniert und falsch lokalisiert ab. Sie legten der Gemeindevertretung nahe, von dem Projekt Abstand zu nehmen und sich „in deutlich kleinerem Rahmen geeigneteren Standorten" zuzuwenden. Der Landkreis Potsdam verwies in diesem Zusammenhang auf vier weitere im Verfahren befindliche B-Pläne für den Bau von mehr als 60 Wohneinheiten, „die für sich genommen den Eigenbedarf zuzüglich einer maßvollen Zuwanderung zwar schon übersteigen, jedoch eine bedeutend bessere Integration der Neubauten in den Siedlungsbestand" erlaubten.[474] Alle überörtlichen Planungsträger rieten ferner dazu, die Möglichkeiten einer landschaftlich verträglicheren Entwicklung, insbesondere im Hinblick auf die Mobilisierung innerörtlicher Bauflächen, zu prüfen und empfahlen der Gemeindevertretung, einen Flächennutzungs- und Landschaftsplan für Seeburg erarbeiten zu lassen.[475]

Die Gemeindevertretung von Seeburg ging über diese Einwände unter anderem mit dem Argument hinweg, daß der B-Plan lediglich 10 ha des Plangebietes als Bauland festsetze und der weitaus größere Teil als Ausgleichsfläche für den damit verbundenen Eingriff in den Natur- und Landschaftshaushalt diene. Entsprechend dem Ortsentwicklungskonzept der LEG ziele die Kommunal-

---

[474] Stellungnahmen des Landkreises Potsdam; Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

[475] Stellungnahmen des MSWV, des MUNR und des Landkreises Potsdam zum B-Plan-Entwurf; Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

politik vorrangig auf die Innenentwicklung durch Nachverdichtung und Arrondierung des Dorfkernes ab. Einer „am Eigenbedarf orientierten, kontinuierlichen Eigenentwicklung" stünden allerdings „Restitutionsansprüche und Probleme bei der Verfügungsberechtigung der im Innenbereich liegenden Grundstücke" entgegen. Die Schließung von Baulücken sei „aufgrund der Eigentumsverhältnisse [...] zur Zeit in der gewünschten Form nicht möglich". Eine „über den jetzigen Stand hinaus reduzierte Entwicklung" gestatte es nicht, „die für die Entwicklung des Ortes insgesamt erforderliche Infrastruktur zu finanzieren. Die Belastung der Bewohner [...] mit Erschließungskosten wäre überproportional hoch und für diese nicht tragbar".[476]

Dennoch rechneten die Kommunalpolitiker wohl nicht damit, daß die überörtlichen Planungsträger den B-Plan 4 in der vorliegenden Form billigen würden. Sie kamen den Einwänden der TÖB durch eine Reduzierung des Geltungsbereichs um das Flurstück 79 und einer geringfügigen Verkleinerung des zu bebauenden Bereiches entgegen.[477] Dieser Entscheidung gingen verschiedene Gespräche mit dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (MUNR) voraus, auf die später noch näher einzugehen sein wird (vgl. Kap. 8.4.2).

Die Gemeindevertretung und ihre privaten Kooperationspartner hofften nun auf die unerläßliche Zustimmung der Landesplanung zu ihrem Vorhaben. Als positives Signal in dieser Richtung wirkte vermutlich die Entscheidung der Naturschutzabteilung des MUNR, welche Ende 1993 die geplante „Wohnbebauung an dieser Stelle als wichtigen Grund des öffentlichen Interesses" akzeptierte, um die Entlassung aus dem Landschaftsschutzgebiet zu rechtfertigen. Die Entlassungsverfügung galt allerdings nicht wie beantragt für das gesamte Plangebiet, sondern nur für den zur Bebauung vorgesehenen Teilbereich.[478]

Diese Verfügung besaß für den weiteren Verlauf der Ereignisse eine entscheidende Bedeutung, weil sie die Änderung des B-Planes und damit die Fortsetzung des Planungsverfahrens erzwang (vgl. Abb. 30). Daraufhin loteten die Amtsverwaltung und die Investoren in Gesprächen mit dem zuständigen Landesamt für Bauen, Bautechnik und Wohnen (LBBW) die Möglichkeiten für einen verkürzten Weg zur Genehmigung des B-Planes aus. Die Genehmigungsbehörde machte jedoch deutlich, daß es sich ihrer Auffassung nach um eine wesentliche Planänderung handelte, die eine nochmalige Beteiligung der davon betroffenen TÖB oder Bürger ebenso erforderte wie einen erneuten Abwägungs- und Satzungsbeschluß.

Von dem Angebot des LBBW, unter bestimmten Voraussetzungen eine vorzeitige „Genehmigung mit Maßgaben" nach § 33 BauGB zu erteilen, machte die Gemeinde keinen Gebrauch. Vermutlich

---

[476] Sitzungen der Gemeindevertretung Seeburg am 12.08.1993 und 02.09.1993
[477] Beschluß der Gemeindevertretung Seeburg vom 27.05.1993
[478] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

zogen die Gemeindevertreter und ihre privaten Kooperationspartner aus Gründen der Rechtssicherheit den längeren Verfahrensweg vor. Damit erhielten die Gegner des Bauprojektes erneut eine Chance, auf die Planung Einfluß zu nehmen. Wie sich in den folgenden Monaten herausstellte, konnte die Gemeindevertretung auf die Zustimmung der Landesplanungsbehörde keineswegs sicher bauen. Auch in der Bürgerschaft formierte sich nach zunächst recht verhaltenem Protest nun massiver Widerstand gegen das Projekt.

8.3.2. In der Bürgerschaft formiert sich Widerstand gegen das Projekt

In der ersten Phase des Planungsverfahrens gab es für die Bürger zwei Gelegenheiten, ihre Anregungen und Bedenken einzubringen (vgl. Abb. 30). So lud die Gemeindevertretung am 18. Februar 1993 zunächst zu einer vorgezogenen Bürgerbeteiligung im Rahmen einer ihrer Sitzungen ein. Damals entbrannte zwar „eine lebhafte Diskussion" über das Vorhaben, aus der sich aber laut Sitzungsprotokoll im Ergebnis keine „konkreten Anregungen oder Bedenken, die in die weitere Planung eingebracht werden könnten", ergaben.[479]

Wenig später erfolgte die Änderung des Geltungsbereiches, die eine größere Gruppe von Grundstückseigentümern während der Bürgerbeteiligung dazu veranlaßte, ihr Interesse an der Ausdehnung des Baugebietes nachdrücklich geltend zu machen. Darunter befanden sich überwiegend Mitglieder der Seeburg 79 GbR, weil das Flurstück 79 nun nicht mehr innerhalb des B-Plan-Gebietes lag (vgl. Kap. 8.1.3). Die Betroffenen drohten der Gemeindevertretung Schadensersatzforderungen in Höhe von knapp 3 Mio. DM an, falls ihre Grundstücke nicht als Bauland ausgewiesen werden sollten.[480]

Der Widerstand der ortsansässigen Bevölkerung gegen das Bauprojekt blieb zunächst verhalten. In einer gemeinsamen Stellungnahme sprachen sich zehn Bürger, davon einige kurz vorher zugezogene Personen, gegen die beabsichtigte Bauweise und Siedlungsdichte in dem geplanten Neubaugebiet aus. Sie befürchteten außerdem, daß auf die ortsansässige Bevölkerung durch den Ausbau des Abwassersystems Kosten in einer bisher unbekannten Höhe zukämen und bemängelten die Informationspolitik der Gemeindevertretung über das Bauprojekt in diesem Punkt entschieden.[481]

---

[479] Sitzung der Gemeindevertretung Seeburg am 18.02.1993

[480] Sitzungen der Gemeindevertretung Seeburg am 12.08.1993 und 02.09.1993; Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

[481] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

Nach Auffassung der Gemeindevertretung garantierten die Festsetzungen des B-Planes über Art und Maß der zulässigen Nutzung einen „aufgelockerten Siedlungscharakter" im Neubaugebiet. Sie hielt Fragen der Erschließung für hinreichend geklärt und wies die Kritik an ihrer Öffentlichkeitsarbeit oder gar Schadensersatzforderungen strikt zurück. [482]
Entgegen der Einschätzung der Gemeindevertretung spricht das Ergebnis der Beteiligung durchaus für einen Mangel an Öffentlichkeitsarbeit, denn die Mitwirkung der Bürger beschränkte sich auf das gesetzlich vorgeschriebene Minimum. Dennoch nutzten nur wenige Personen diese Möglichkeit, ihre Interessen einzubringen. Vermutlich konnten die Bürger mangels Erfahrungen die Bedeutung dieses Verfahrensschrittes und ihre Einflußmöglichkeiten im Rahmen der Bauleitplanung nicht richtig einschätzen. Ein Gesprächspartner führte dieses Verhalten auf eine gewisse „Amtshörigkeit" als Relikt aus der DDR-Zeit zurück: „Wenn wichtige Persönlichkeiten aus Politik und Verwaltung etwas für richtig hielten, wurde es halt gemacht". [483]

Erst nachdem die Gemeindevertretung im September 1993 über die eingebrachten Anregungen und Bedenken entschieden hatte, regte sich in der Bürgerschaft heftiger Widerstand gegen das Bauprojekt. Einen willkommenen Anlaß für eine Kampagne gegen den B-Plan 4 bot die Ende Dezember bevorstehende Kommunalwahl. Die „Unabhängige Wählergemeinschaft Seeburg" (UWGS) zog mit Flugblättern in den Wahlkampf, die den Bürgern eine Zukunft mit Hochhäusern am Rande des Dorfkerns, die als Bauform für das geplante Neubaugebiet zeitweise im Gespräch waren, sehr plastisch vor Augen führte. Damit errang die UWGS für einen Neubürger und eine Altbürgerin zwei Sitze in der Gemeindevertretung. Die konkurrierende Wählergemeinschaft „Für Seeburg" warb ebenfalls erfolgreich um Stimmen und errang für vier Altbürger Mandate. Einem weiterem Altbürger gelang es als Einzelkandidat, in die Gemeindevertretung einzuziehen. Dem Gremium gehörte außerdem der Bürgermeister an, der in einem extra Wahlgang bestimmt wurde. [484]
Die Kommunalwahl und ihr Ergebnis kamen der EGS wenig gelegen. Die Wahl fand gerade zu dem Zeitpunkt statt, als das LBBW auf einer Planänderung bestand. Eine Genehmigung des B-Planes noch vor Ende der Legislaturperiode schien damit ausgeschlossen. Die Zusammensetzung der Gemeindevertretung hatte sich aus der Sicht der Kooperationspartner nicht zum Vorteil verändert. Drei von acht Mandatsträgern unterstützten das Bauvorhaben wegen seiner Größe nicht. Im Verlauf verschiedener Gespräche gelang es den Kooperationspartnern jedoch, zwei Projektgegner

---

[482] Sitzungen der Gemeindevertretung Seeburg am 12.08.1993 und 02.09.1993
[483] Interviews S1 am 01.09.1997 und S2 am 11.02.1997
[484] Interview S2 am 11.02.1997; die Begriffe „Alt-" bzw. „Neubürger" beziehen sich auf Einwohner, die vor bzw. nach dem Fall der Mauer in die Gemeinde Seeburg zogen

in der Gemeindevertretung umzustimmen. Mit welchen Argumenten oder Mitteln sie den „plötzlichen Sinneswandel" herbeiführten, ließ sich nicht rekonstruieren.[485]

Der neuen Gemeindevertretung, die nun fast geschlossen hinter dem Bauvorhaben stand, lag ebenso wie den Investoren viel daran, das Planungsverfahren so schnell wie möglich abzuschließen und eine breite öffentliche Diskussion über das Projekt zu vermeiden.[486] Für die Bürger bestand nur im Rahmen der öffentlichen Auslegung des geänderten Planentwurfs die Möglichkeit, sich nochmals zu dem Vorhaben zu äußern (vgl. Abb. 30). Während die unmittelbar davon betroffenen Grundstücksbesitzer keine Anregungen oder Bedenken geltend machten, forderten die Eigentümer des Flurstücks 79 erneut die Umwandlung ihres teuer erworben Ackers in Bauland. Außerdem erhielt die Amtsverwaltung neun weitere, zum Teil sehr ausführliche Stellungnahmen, in denen Bürger gewichtige Einwände gegen das Bauvorhaben vorbrachten. Damit erreichte das zweite förmliche Beteiligungsverfahren gegenüber dem ersten, das nur wenige Monate früher stattgefunden hatte, eine ganz neue inhaltliche Qualität. Aus der Sicht der Bürger sprachen vor allem folgende Argumente gegen das Bauvorhaben:[487]

- Entsprechend dem Ortsentwicklungskonzept der LEG sollte die Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung genießen. Innerhalb des Ortskerns bzw. unmittelbar daran angrenzend stehen Flächen (ca. 12 bis 18 ha) für den Wohnungsbau zur Verfügung, die mit dem Einverständnis der Grundstückseigentümer entwickelt werden können.

- Der Bau eines neuen Wohngebietes „auf freiem Feld" verändert „den dörflichen Charakter von Seeburg erheblich". Die beabsichtigte Verdichtung und Bauweise entspricht nicht den örtlichen Gegebenheiten, sondern „den Vorortsiedlungen von größeren Städten".

- Durch den beträchtlichen „Zuzug von Angestellten einer explodierenden Hauptstadt" verändert sich die sozio-ökonomische Struktur der Gemeinde innerhalb kürzester Zeit erheblich, und der Bevölkerungsschwerpunkt verlagert sich vom Ortskern in das Neubaugebiet.

- Das enorme Bevölkerungswachstum läßt sich mit der vorhandenen Infrastruktur nicht bewältigen. Die Planung enthält keine überzeugende Lösung für die damit verbundenen Verkehrs- und Entsorgungsprobleme.

- Die Gemeinde verfügt ebensowenig wie die Mehrheit der ortsansässigen Bevölkerung über ausreichende Geldmittel, um die mit dem Projekt verbundenen Erschließungs- und Folge-

---

[485] Interview S2 am 11.02.1997
[486] Sitzung der Gemeindevertretung Seeburg am 23.02.1994
[487] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

kosten zu tragen. Die Bebauung von Flächen außerhalb der Ortslage führt zu unvertretbaren finanziellen Belastungen für die öffentliche Hand und die privaten Haushalte.

Aus den Stellungnahmen geht zum einen die Angst der Bürger vor der Überfremdung ihrer dörflich geprägten Gemeinde deutlich hervor. Die Ortsansässigen erkannten klar, daß die Realisierung des Bauvorhabens unweigerlich eine gravierende Veränderung des bisherigen baulichen und soziales Gefüges zur Folge haben würde. Zum zweiten kommt darin die Sorge vor etwaigen kurz- oder auch langfristigen finanziellen Konsequenzen des Bauprojektes zum Ausdruck. Die Bewohner des Ortskerns befürchteten zum Beispiel, daß die Gemeinde von ihnen für die Sanierung der mit Schlaglöchern übersäten Dorfstraße und für den Bau eines modernen Abwasserentsorgungssystems hohe Anliegerbeiträge verlangen könnte.
Mehrere Bürger kritisierten darüber hinaus den erheblichen Einfluß privater Investoren auf die Kommunalpolitik. Ihrer Ansicht nach stand die vorliegende Planung nicht im Einklang mit den Kooperationszielen, die 1991 zur Gründung der EGS geführt hatten. Entgegen der Kooperationsvereinbarung befanden sich die zu entwickelnden Flächen ja mittlerweile zum Großteil im Privatbesitz und nur zu einem Bruchteil in der Hand der EGS (vgl. Kap. 8.2.1). Einige Bürger warfen der Gemeindevertretung daher vor, im Interesse der Investoren eine gezielte Boden- und Informationspolitik zu betreiben.[488]

8.3.3. Die Gemeindevertretung hält an dem Bauvorhaben fest

Die Gemeindevertretung ließ sich durch diese Einwände aus der Bürgerschaft nicht von ihrem Kurs abbringen und konterte im Rahmen der entscheidenden Abwägung unter anderem mit folgenden Argumenten:[489]

- Der B-Plan nimmt „gerade durch eine behutsame Beplanung" auf umweltpolitische Belange Rücksicht, weil er „eine hemmungslose Zersiedlung verhindert" und „die Bautätigkeit in geordnete Bahnen lenkt". Nach „Rücksprache mit den zuständigen öffentlichen Stellen" geht die Gemeindevertretung davon aus, daß die vorliegende Version „den schonendsten Eingriff" in Natur und Landschaft darstellt.

---

[488] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland
[489] Sitzungen der Gemeindevertretung Seeburg am 10.03.1994 und 20.04.1994

- Der B-Plan 4 entspricht den Vorgaben des OEK. Der Bau des neuen Wohngebietes „erfolgt nicht zu Lasten der Entwicklung des Ortskerns [...]. Eine zügigere Beplanung des Ortskerns scheitert gegenwärtig unter anderem an der Politik der Treuhand sowie an noch ungeklärten Altlastenproblematiken diverser Grundstücke".

- Der B-Plan 4 bringt ebenso wie die übrigen Bebauungspläne für die Gemeinde zum Ausdruck, daß „die Erhaltung des bisherigen dörflichen Charakters" aufgrund des von Berlin und Potsdam ausgehenden Siedlungsdrucks „nicht beabsichtigt ist und [...] der Entwicklung der Gemeinde Seeburg entgegen stehen würde".

- Die Finanzierung und Durchführung von Erschließungsmaßnahmen ist in bezug auf das Neubaugebiet vertraglich abgesichert. „Durch die Bautätigkeit [wird es] für die Dorfbevölkerung leichter, die Kosten für die notwendige Infrastruktur zu tragen".

- Kritik an dem Bauvorhaben äußern jene Grundstücksbesitzer, die im eigenen Interesse eine „städtebauliche Entwicklung an anderer Stelle" bevorzugen. Ein Rechtsanspruch auf die vorrangige Beplanung ihrer Grundstücke steht ihnen aber nicht zu. Die Reduzierung des Geltungsbereiches geht auf eine entsprechende Forderung des MUNR zurück.

Die Gemeindevertretung beschloß die Satzung am 10. März 1994 mit einer Gegenstimme. Sie griff die Anregungen und Bedenken aus der Bürgerschaft nicht auf und offenbarte auch nicht, welche konkreten Vorteile sich aus dem Bauprojekt für die Dorfbewohner tatsächlich ergeben würden. Diese Informationspolitik resultierte vermutlich unter anderem daraus, daß die Gemeindevertretung zu dieser Zeit nicht ganz sicher war, ob und unter welchen Bedingungen sie die Kooperation mit den privaten Investoren fortsetzen konnte. Wie bereits beschrieben gab es Anfang 1994 ja im Zusammenhang mit dem Grunderwerb im Plangebiet einen gravierenden Interessenkonflikt innerhalb der EGS (vgl. Kap. 8.2.1). Die Unterzeichnung eines Erschließungsvertrages in eben jener Sitzung am 10. März stellte das Gleichgewicht der Kräfte zwischen den Partnern wieder her und entschärfte so den Konflikt. Die Gemeindevertretung zog es jedoch vor, die Bürgerschaft (noch) nicht über die Details dieses Geschäftes auf Gegenseitigkeit aufzuklären.

8.3.4. Die Genehmigung für den B-Plan 4 wird erst versagt und dann doch erteilt

Die Hoffnung der Kooperationspartner, nun bald mit dem Bau des Wohngebietes beginnen zu können, erfüllte sich zum zweiten Mal nicht. Nach dem Satzungsbeschluß „gingen die Wogen der Empörung bei den Seeburgern hoch". Projektgegner gründeten daraufhin eine „Bürgerinitiative für eine maßvolle Entwicklung von Seeburg" mit dem Ziel, notfalls gerichtlich gegen den B-Plan 4 vorzugehen. Auch die Seeburg 79 GbR hatte bereits wiederholt ihre Entschlossenheit zu einer Klage bekräftigt, falls der B-Plan ihren Wünschen nicht entsprach.[490] Aber vorher mußte das LBBW die Satzung ja erst einmal genehmigen.

Die Bürgerinitiative aus Seeburg rechnete aus guten Gründen mit einer Versagung der Genehmigung, denn die Landesplanungsbehörde hatte auch den geänderten Planentwurf unmißverständlich abgelehnt (vgl. Abb. 30). Inzwischen existierte ein Vorentwurf des gemeinsamen Landesentwicklungsplanes von Berlin und Brandenburg für die Stadtregion Berlin (LEP eV), den das MUNR zum Anlaß nahm, die Bauleitpläne der Gemeinde Seeburg erneut auf ihre Übereinstimmung mit den überörtlichen Entwicklungszielen zu überprüfen (vgl. Kap. 6.2.4 und 7.3.4). Zum damaligen Zeitpunkt befanden sich neun Bauleitpläne für die Neuausweisung von 2 ha Gewerbeflächen und ca. 16 bis 18 ha Wohnbauland im Verfahren. In den neuen Wohngebieten sollten etwa 320 neue Wohneinheiten entstehen, die zur Verdreifachung der Einwohnerzahl und einer erheblichen Erweiterung der Siedlungsfläche führen würden. Das MUNR sah sich nun außerstande, eine solche Ausdehnung der Gemeinde Seeburg mitzutragen. Die Behörde empfahl der Gemeindevertretung, westlich des Ortskerns höchstens 5 ha Wohnbauland neu zu entwickeln und vor der Inanspruchnahme von Freiraum brachliegende Flächen zu nutzen.[491]

Da am westlichen Dorfrand inzwischen ein knapp 1,5 ha großes Wohngebiet mit 14 Einfamilienhäusern entstanden war (vgl. Abb. 26 und 28), forderte das MUNR die Gemeindevertretung also de facto dazu auf, das Neubaugebiet im B-Plan 4 von 10 auf 3,5 ha netto zu verkleinern. Die Gemeindevertretung sah sich durch diese Vorgaben „in ihrer selbständigen örtlichen Bauleitplanung übermäßig" eingeschränkt und wies die Forderung der Landesplanungsbehörde zurück. Ihrer Auffassung nach enthielt der Vorentwurf für den LEP eV keine rechtsverbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die eine Anpassungspflicht der Gemeinde nach § 1 IV BauGB begründeten.[492]

---

[490] Interview S2 am 11.02.1997; Sitzungen des Bauausschusses der Gemeindevertretung Seeburg am 5. und 26.10.1994; Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

[491] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

[492] Sitzung der Gemeindevertretung Seeburg am 10.03.1993

Nach der Prüfung des Genehmigungsantrages kam das LBBW dagegen zu dem Ergebnis, daß sich die Gemeindevertretung von Seeburg mit den vom MUNR „aufgezeigten Problemen nicht ausreichend auseinandergesetzt und infolgedessen die Grundsätze und Ziele der Landesplanung nicht ausreichend berücksichtigt" hatte.[493] Die Behörde versagte dem B-Plan 4 also am 26. Juli 1994 die Genehmigung, weil sie von einer fehlerhaften Einschätzung und Gewichtung der abwägungsrelevanten Belange ausging.

Die Versagung der Genehmigung sorgte in Seeburg für erhebliche Aufregung, weil die Entwicklungspläne der Gemeindevertretung untrennbar mit der Realisierung des B-Planes 4 verknüpft waren. Die Entscheidung des LBBW besaß vor allem in finanzieller Hinsicht eine schwerwiegende Bedeutung für die Gemeinde. Falls das Projekt nicht zustande kam, scheiterte die Kooperation mit den privaten Partnern und alle in diesem Zusammenhang geschlossenen Verträge einschließlich der darin enthaltenen finanziellen Vereinbarungen wären hinfällig (vgl. Kap. 8.2.1).

Die Gemeindevertretung sah ohne den B-Plan 4 keine Möglichkeit, ihre wachstumsorientierte Kommunalpolitik umzusetzen. Sie hätte mit den ortsansässigen Grundstücksbesitzern wohl kaum ähnlich lukrative Arrangements wie mit den auswärtigen Investoren treffen können, und eine Ortserweiterung an anderer Stelle schien aus den bereits dargelegten Gründen ausgeschlossen. Scheiterte der B-Plan 4 im Genehmigungsverfahren, drohte Seeburg „ein verschlafenes Dorf" zu bleiben. Dieses wenig erfreuliche Szenario vor Augen entschloß sich die Gemeindevertretung dazu, „mit allen legalen Mitteln" gegen die Versagung der Genehmigung zu kämpfen.[494]

Die Amtsverwaltung reichte im Auftrag der Gemeindevertretung am 23. August 1994 Widerspruch gegen die Versagung ein. Sie verwies in ihrem Schreiben unter anderem darauf hin, daß eine Verringerung der bebaubaren Fläche der Haltung der Landesplanungsbehörde widerspreche, die diese bisher in Schriftsätzen und Gesprächen eingenommen habe. Der B-Plan sei in enger Abstimmung mit dem MUNR und LBBW entstanden, so daß die beiden Behörden schon im Dezember 1993 die Genehmigung in Aussicht gestellt hätten. Diese nun wegen mangelnder Übereinstimmung mit den überörtlichen Entwicklungszielen zu versagen sei rechtswidrig, weil den Zielen der Raumordnung und Landesplanung die hinreichende normative Bestimmtheit fehle.[495]

Dieses Schreiben und ein Gespräch „auf hoher Ebene" mit Vertretern der Landesregierung, Gemeinde und Investoren bewogen das MUNR offenbar dazu, die Bedenken gegen den B-Plan zurückzunehmen.[496] Dabei setzte die Landesregierung gegenüber der Gemeinde die Reduzierung

---

[493] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland
[494] Interview S4 am 03.12.1997
[495] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland
[496] Interview S4 am 03.12.1997; Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

des Baugebietes von 10 auf 7,9 ha durch.[497] Unter dieser Voraussetzung erteilte das LBBW kurz vor der Landtagswahl am 2. September 1994 die heiß ersehnte Genehmigung, und der B-Plan 4 trat nach seiner öffentlichen Bekanntmachung etwa zwei Wochen später in Kraft.[498]

8.3.5. Bürger gehen erfolglos gerichtlich gegen den B-Plan 4 vor

Die plötzliche Kehrtwende des MUNR von der Ablehnung zur Akzeptanz des umstrittenen Bebauungsplanes kam für die Öffentlichkeit höchst überraschend und löste sowohl bei den Mitgliedern der Seeburg 79 GbR als auch der Bürgerinitiative (BI) von Seeburg Bestürzung aus. Die beiden Interessengruppen beschlossen unabhängig voneinander, gerichtlich gegen den B-Plan 4 vorzugehen und reichten im Oktober bzw. November 1994 beim Oberverwaltungsgericht (OVG) in Frankfurt/Oder Anträge auf Einleitung eines Normenkontrollverfahrens ein (vgl. Abb. 30).[499] Auf der Klagebank trafen sich zwei Parteien, die aus unterschiedlichen Motiven heraus das Ziel verfolgten, den B-Plan 4 für nichtig erklären zu lassen. Die Seeburg 79 GbR versuchte eine Vergrößerung des Plangebietes und damit Baurecht für ihre Grundstücke zu erstreiten (vgl. Kap. 8.1.3). Die BI Seeburg wollte dagegen auf dem gleichen Weg eine Reduzierung des Bauvorhabens erreichen.

(1) Die Seeburg 79 GbR gegen die Gemeinde Seeburg

Die Seeburg 79 GbR begründete ihren Antrag für das Normenkontrollverfahren unter anderem damit, daß die Mitglieder ihren Grundbesitz im Vertrauen auf diverse Absichtserklärungen der Gemeinde, das Flurstück 79 als Wohngebiet ausweisen zu wollen, erworben hätten. Weil der Anfang September 1994 genehmigte B-Plan die Parzellen der Antragsteller nicht umfaßte, sahen sich die Grundstücksbesitzer durch die Gemeindevertretung getäuscht und befürchteten durch ihre Fehlinvestition einen erheblichen Vermögensschaden. Außerdem vermuteten sie, daß die überraschende Genehmigung des B-Planes nicht aus sachlichen Erwägungen, sondern „aufgrund persönlicher Beziehungen und aufgrund eines undurchsichtigen Interessengeflechtes“ zwischen den privaten Kooperationspartnern der Gemeinde und der Landesregierung erteilt worden sei.[500]

---

[497] MÜLLER, H.: „Bürgerinitiative unterlag, Seeburg expandiert.“ Märkische Allgemeine Zeitung vom 01.10.1994

[498] Amtskurier 3 (1994) 9 vom 15.09.1994; Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

[499] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

[500] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

Die Gemeinde Seeburg forderte das zuständige Gericht selbstverständlich dazu auf, den Antrag der Seeburg 79 GbR abzuweisen. Die Aufstellung des B-Planes benachteilige die Antragsteller nicht unmittelbar, sondern erhöhe sogar ihre Chance, irgendwann Baurecht für ihre Parzellen zu erhalten. Außerdem handele es sich bei der Bauleitplanung um eine originäre Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinde. Sie habe ihre Absicht zur Beplanung des Flurstücks 79 bekundet, die Grundstücksbesitzer aber auch wiederholt auf die mit den Beteiligungsverfahren verbundenen Unwägbarkeiten hingewiesen.[501] Daher sah sich die Gemeindevertretung dazu außerstande, die Belange der Grundstücksbesitzer vorrangig zu berücksichtigen.

(2) Die Bürgerinitiative Seeburg gegen die Gemeinde Seeburg

In der BI Seeburg schlossen sich 1994 insgesamt 15 Personen zusammen, die nach eigener Darstellung für eine „angemessene" und „maßvolle" Entwicklung der dörflichen Gemeinde plädierten. Konkret schlug die BI vor, den Ortskern durch die Schließung von Baulücken und die Teilung geeigneter Grundstücke vorrangig zu entwickeln. Die Außenentwicklung sollte sich auf die Arrondierung der Siedlungsbereiche sowie die Sanierung und Umnutzung von Brachflächen (z.B. die ehemaligen LPG-Standorte) beschränken. Die BI befürwortete durchaus eine begrenzte Siedlungserweiterung für die dörfliche Gemeinde und hielt wie die überörtlichen Planungsbehörden ein Bevölkerungswachstum von 10 % innerhalb der ersten zehn Jahre nach der Wiedervereinigung für vertretbar.[502]

Im Gegensatz zur Seeburg 79 GbR opponierte die BI nach eigener Aussage im Interesse der Allgemeinheit und nicht aus persönlichen Motiven gegen den B-Plan 4. In ihrem Normenkontrollantrag kritisierte sie vor allem den Zweck des B-Planes sowie die Umstände seines Zustandekommens:[503]

- Die Gemeinde ist dazu verpflichtet, ihre Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung anzupassen und kann diese Ziele in der Abwägung nicht überwinden. Für die überraschende Genehmigung des B-Planes quasi „über Nacht" gibt es keine sachliche Grundlage.

---

[501] Sitzung der Gemeindevertretung Seeburg vom 01.12.1994; Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

[502] Interview S2 am 11.02.1997

[503] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

- Die Neuausweisung von Wohnflächen im Freiraum steht mit dem landesplanerischen Gebot der vorrangigen Entwicklung und Nachverdichtung des Innenbereiches ebenso wenig in Einklang wie mit dem Ortsentwicklungskonzept der LEG. Ortsansässige Grundstücksbesitzer sind zur Entwicklung ortskernnaher Flächen für den Wohnungsbau bereit. Ungeklärte Eigentumsverhältnisse schränken die Innenentwicklung nicht ein.

- Der B-Plan 4 dient nicht dem Zweck, „eine behutsame eigene Entwicklung der Gemeinde vorzubereiten und zu fördern". Statt dessen geht es „ausschließlich [...] darum, die Planungshoheit der Gemeinde allein für den Zweck einzusetzen", möglichst große Flächen „zum Wohle [...] privater Dritter baureif zu machen".

- Über die EGS und mehrere vertragliche Vereinbarungen besteht zwischen der Gemeinde und den Investoren ein enges Beziehungsgeflecht. Da die Gemeindevertretung nicht als neutraler Sachwalter fungierte, hat eine freie und ungebundene Abwägung von divergierenden Interessen im Rahmen des Planungsverfahrens nicht stattgefunden.

Die BI beantragte deswegen am 28. April 1995, den Vollzug des B-Planes 4 bis zur Entscheidung über den Normenkontrollantrag einstweilig auszusetzen. Zwei Wochen später ordnete das OVG einen vorläufigen Baustopp an, den es einen Monat später nach einer summarischen Prüfung des Falles im Eilverfahren aber wieder aufhob (vgl. Abb. 30).[504]
Der Baustopp brachte die Gemeinde dazu, die Gründe für die Aufstellung des B-Planes und den Nutzen des Projektes für die Allgemeinheit konkreter darzulegen. Sie machte in ihrer Argumentation deutlich, daß der B-Plan 4 mittelbar die gesamte Entwicklungsplanung der Gemeinde Seeburg umfaßte und die Nichtrealisierung erhebliche finanzielle Konsequenzen hätte:[505]

- Wegen der Lage im militärischen Sperr- und Übungsbereich besaß die Gemeinde in den vergangenen 60 Jahren keine Entwicklungsmöglichkeiten. Öffentliche Einrichtungen fehlen (z.B. Kanalisation und Gasversorgung) oder befinden sich in einem „untragbaren Zustand" (z.B. die Dorfstraße).

- Weder die öffentliche Hand noch die vielfach sozial schwach gestellten Ortsbewohner können die Kosten für die Verbesserung der Infrastruktur alleine tragen. Seit Stillegung der landwirtschaftlichen Betriebe in Seeburg und Umgebung sind zwei Drittel der Einwohner

[504] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland
[505] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

arbeitslos oder befinden sich im vorgezogenen Ruhestand. Falls der B-Plan 4 nicht realisiert werden darf und die Gemeinde deswegen zum Beispiel den Neubau der Kanalisation selbst finanzieren muß, erhöhen sich die einmaligen Anschlußbeiträge um etwa 5.000 bis 6.000,- DM (+ 40 %) und die laufenden Benutzungsgebühren von knapp 6,- DM auf fast 16,- DM pro m^3 (+ 167 %).

- Die Erschließungsmaßnahmen sind inzwischen fast zur Hälfte beendet. Dafür hat die Gemeinde etwa 2,5 Mio. DM bereit gestellt. Die Investitionen ihrer privaten Partner belaufen sich mittlerweile auf ca. 15. Mio. DM. Scheitert der B-Plan 4 vor Gericht, muß die Gemeinde mit 2 bis 4 Mio. DM Schulden rechnen, da sie die Baumaßnahmen nicht refinanzieren kann. Durch einen Baustopp droht der Verlust von mindestens 1 Mio. DM an Schlüsselzuweisungen und Einkommensteueranteilen.

Die Gemeindevertretung befürchtete also, daß ohne den Vollzug des B-Planes 4 wichtige Infrastruktureinrichtungen nicht in absehbarer Zeit saniert oder hergestellt werden konnten. Diese Maßnahmen zur Verbesserung der örtlichen Lebensbedingungen, welche „die Gemeinde Seeburg in wenigen Jahren aus einem Zustand des 18. Jahrhunderts“ in das moderne Zeitalter versetzen sollten, begrüßten außer einer kleinen Zahl von Projektgegnern angeblich alle Einwohner. Die Gemeindevertretung warf den Mitgliedern der BI deswegen vor, mit ihrem Feldzug gegen „ein vergleichsweise bescheidenes neues Wohngebiet“ der Allgemeinheit zu schaden und dabei nur vermeintlich für eine behutsamere Kommunalentwicklung einzutreten, um eigennützige Interessen zu verschleiern.[506]

Tatsächlich zählten zu den federführenden Antragstellern der BI auch Personen, die erst nach der Wende in unmittelbarer Nachbarschaft des geplanten Neubaugebietes Grundstücke gekauft, ihre Baugenehmigungen aber nicht auf der Basis eines rechtskräftigen Bebauungsplanes erhalten hatten. Nach Meinung der Gemeindevertretung von Seeburg strengten die Betroffenen das Normenkontrollverfahren gegen den B-Plan 4 lediglich mit dem Ziel an, ihre freie Sicht ins Grüne zu erhalten. Weitere Personen unterstützten die BI angeblich, weil sie ihre eigenen Grundstücke bevorzugt beplant und bebaut sehen wollten.

Das OVG Frankfurt/Oder kam nach einer summarischen Prüfung des Falles im Eilverfahren im Juni 1995 zu dem Ergebnis, daß sowohl die Seeburg 79 GbR als auch die BI Seeburg im Hauptsacheverfahren wohl kaum auf eine Gerichtsentscheidung zu ihren Gunsten hoffen durften. Der B-Plan 4 wurde demnach unter Beachtung der Verfahrensvorschriften erstellt, beschlossen und ge-

[506] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

nehmigt. Dabei mußte sich die Gemeinde weder an informelle Planungskonzepte wie das OEK der LEG noch an vorherige Planungsabsichten gebunden fühlen. Ein Verstoß gegen die Anpassungsvorschrift aus § 1 IV BauGB lag nicht vor, denn „es fehlt an rechtlich verbindlichen Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen". Die im Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg von Dezember 1991 enthaltenen Vorschriften über die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung „binden zwar auch die Gemeinden [...], sie sind jedoch noch keine konkreten, die Bauleitplanung in einem bestimmten Gebiet beschränkenden Regelungen, sondern nur Grundsätze, die gegen- und untereinander abzuwägen sind". Im vorliegenden Fall hielt die Landesplanungsbehörde die Planungsabsichten der Gemeinde Seeburg mit den überörtlichen Entwicklungszielen zwar für unvereinbar, machte von ihrer Möglichkeit, die Planung zu untersagen, aber keinen Gebrauch. Die der Gemeinde Seeburg „zustehende Planungshoheit erlaubt es ihr, sich entsprechend ihren eigenen Vorstellungen und Absichten zu entwickeln, d.h. ggf. auch, sich erheblich zu vergrößern".[507]

Das OVG teilte also die Rechtsauffassung der Gemeinde Seeburg und legte die Grenzen der lokalen Planungsautonomie folgerichtig sehr weit zu ihren Gunsten aus. Der vorläufig angeordnete Baustopp für das Neubaugebiet wurde daher aufgehoben. Trotz ihrer verhältnismäßig geringen Chancen warteten die Kläger zunächst die mündliche Verhandlung im Hauptsacheverfahren ein Jahr später ab, bevor sie ihre Normenkontrollanträge desillusioniert zurückzogen. Damit endete der dreijährige Streit um den B-Plan 4 zugunsten der Gemeindevertretung und der mit ihr kooperierenden Investoren.

8.4. Sechstes Zwischenfazit: Ein Konflikt wird ausgehandelt und entfaltet langfristige Wirkungen

Der Streit um das größte neue Wohngebiet in Seeburg zeigt, wie sich aufgrund eines konkreten Bauvorhabens ein lokalspezifischer raumbezogener Konflikt zwischen mehreren Gruppen von Akteuren mit divergierenden Interessen entzündete. Dieser Konflikt beruhte im Kern auf unterschiedlichen Auffassungen über die beste Strategie für die Entwicklung der dörflichen Gemeinde im Berliner Umland und die Auswahl der Mittel für deren Umsetzung. Im Rahmen des Konfliktmanagements beeinflußten die Machtmittel, die den jeweiligen Akteursgruppen zur Durchsetzung ihrer Interessen zur Verfügung standen, die Kompromißbereitschaft der Beteiligten und

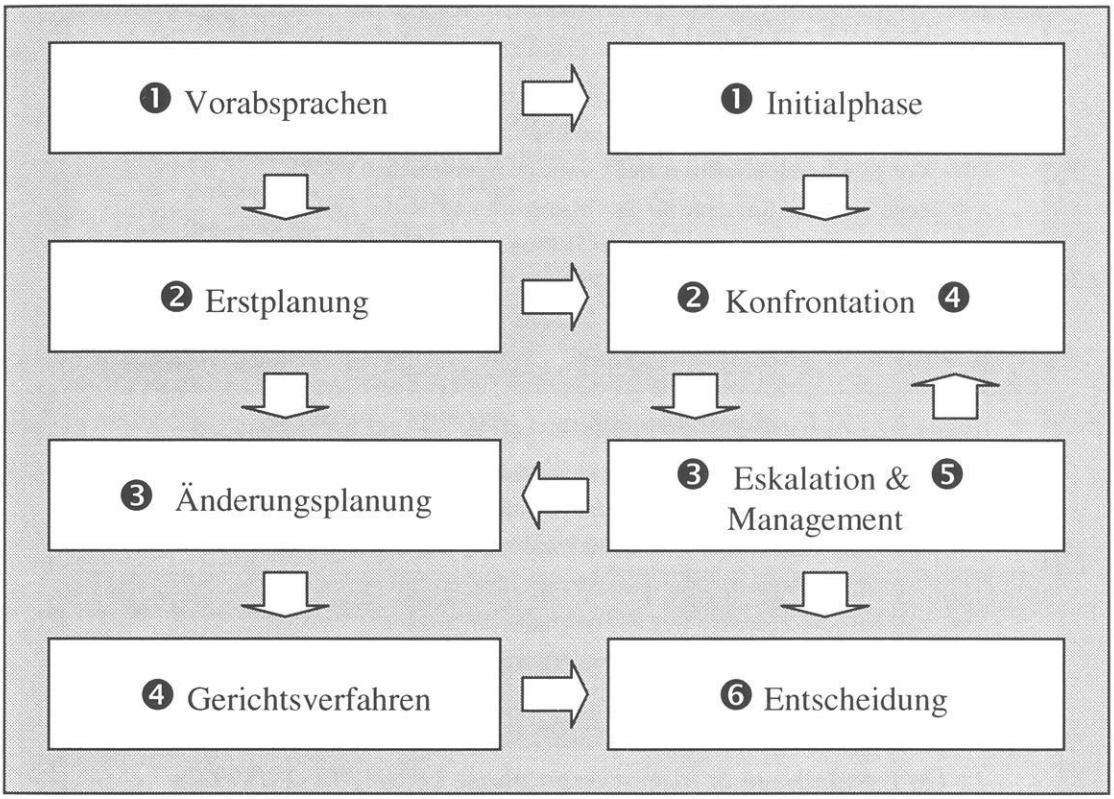
[507] Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland

damit den Ausgang von Verhandlungen zur Konfliktlösung in einem entscheidenden Maße. Im folgenden werden der Konfliktverlauf (Kap. 8.4.1) sowie die Interessen der Protagonisten und Antagonisten (Kap. 8.4.2) unter Rückgriff auf das Forschungskonzept (vgl. Kap. 2 bis 4) reinterpretiert. Abschließend bleibt zu diskutieren, welche Folgen sich daraus für die weitere Entwicklung der Gemeinde ergeben und welchen Anforderungen die überörtlichen Planungsträger deswegen gegenüberstehen (Kap. 8.4.3).

8.4.1. Ein planungsbezogener Konflikt nimmt seinen Lauf

Wie Abbildung 31 und 32 zeigen, lassen sich formell zwei Phasen für die Planung des umstrittenen Neubaugebietes westlich des Dorfkerns von Seeburg unterscheiden. Das Verfahren beginnt mit dem Aufstellungsbeschluß im Dezember 1992 und endet mit der Satzungsgenehmigung im September 1994. Der Entschluß der Gemeindevertretung, den B-Plan den Wünschen der Landesregierung entsprechend zu ändern, markiert dabei eine wichtige Zäsur. Zwei weitere Phasen sind dem formellen Planungsverfahren vor- bzw. nachgeschaltet. Die Gemeindevertretung hatte ja zusammen mit ihren privaten Kooperationspartnern bereits vor Beginn des Verfahrens durch informelle Absprachen die entscheidenden Weichen für das Vorhaben gestellt (vgl. Kap. 8.2). Die gerichtliche Überprüfung des B-Planes ist als vierte Phase zu nennen.
Der Verlauf des Planungsprozesses mit seinen vier Phasen beeinflußte den raumbezogenen Konflikt, der sich an dem Bauvorhaben entzündete, entscheidend. Die Änderung des B-Planes (Übergang von Phase 2 zu Phase 3) gab den Projektgegnern nochmals die Chance, gegen das Vorhaben zu intervenieren. Nachdem der Konflikt bereits erfolgreich gemanagt schien, sahen sich Protagonisten und Antagonisten daher unversehens erneut mit ihren stark divergierenden Interessen konfrontiert (Rückkopplungseffekt). Die Handlungen der Konfliktbeteiligten ließen sich im vorliegenden Fall nicht immer eindeutig der Eskalations- oder Managementphase zuordnen. Diese Schwierigkeit resultiert im wesentlichen daraus, daß mehrere Akteursgruppen in diesen raumbezogenen Konflikt involviert waren. Sie handelten in Abhängigkeit von ihren spezifischen Interessenlagen in unterschiedlichen Akteurskonstellationen zu verschiedenen Zeitpunkten Ansätze für eine Konfliktlösung miteinander aus. Drohte die Situation zu eskalieren, ergriffen die Beteiligten, allen voran die Gemeindevertretung, rasch Gegenmaßnahmen, um den Konflikt zu entschärfen. Abbildung 32 verzichtet daher auf die getrennte Darstellung der beiden Phasen.

Abb. 31: Planungs- und Konfliktphasen im Überblick



Entwurf & Grafik: P. Overwien

8.4.2. Protagonisten und Antagonisten im Streit um den B-Plan 4

In die Auseinandersetzung um den B-Plan 4 waren verschiedene Gruppen von Akteuren involviert, die zum Teil gemeinsame und zum Teil gegenläufige Interessen verfolgten. Als Protagonisten des Bauprojektes traten die Gemeindevertreter und auswärtige Investoren in Erscheinung, die trotz unterschiedlicher Ziele und Strategien zu einer für beide Seiten befriedigenden Zusammenarbeit fanden. Ihnen standen als Antagonisten das MUNR und zwei Bürgerinitiativen gegenüber, die das Bauprojekt zu verhindern versuchten. Diese Gruppen agierten jedoch unabhängig voneinander und formierten sich nicht zu einer geschlossenen Front des Widerstandes. Welche Ziele und Strategien die verschiedenen Akteursgruppen jeweils verfolgten, zeigt die Abbildung 33 (vgl. dazu auch Abb. 3). Im folgenden wird das Beziehungsgeflecht zwischen den Akteursgruppen und ihre unterschiedliche Machtposition bei der Aushandlung von Kompromissen zur Lösung des raumbezogenen Konfliktes näher beleuchtet.

Abb. 32: Ein Konflikt nimmt seinen Lauf

(1) Initialphase (10/1990 - 12/1992):

- ⇨ reges Investitionsinteresse führt zu spekulativen Grundstücksgeschäften
- ⇨ GV entscheidet sich für eine wachstumsorientierte Kommunalpolitik
- ⇨ GV gründet mit Investoren eine Entwicklungsgesellschaft (EGS)
- ⇨ erste Ziele und Konzepte für die Ortsentwicklung werden formuliert
- ⇨ GV beschließt die Aufstellung des B-Planes 4 für ein neues Wohngebiet mit rund 230 WE westlich des Dorfkerns

(2) Konfrontationsphase I (01/1993 - 09/1993):

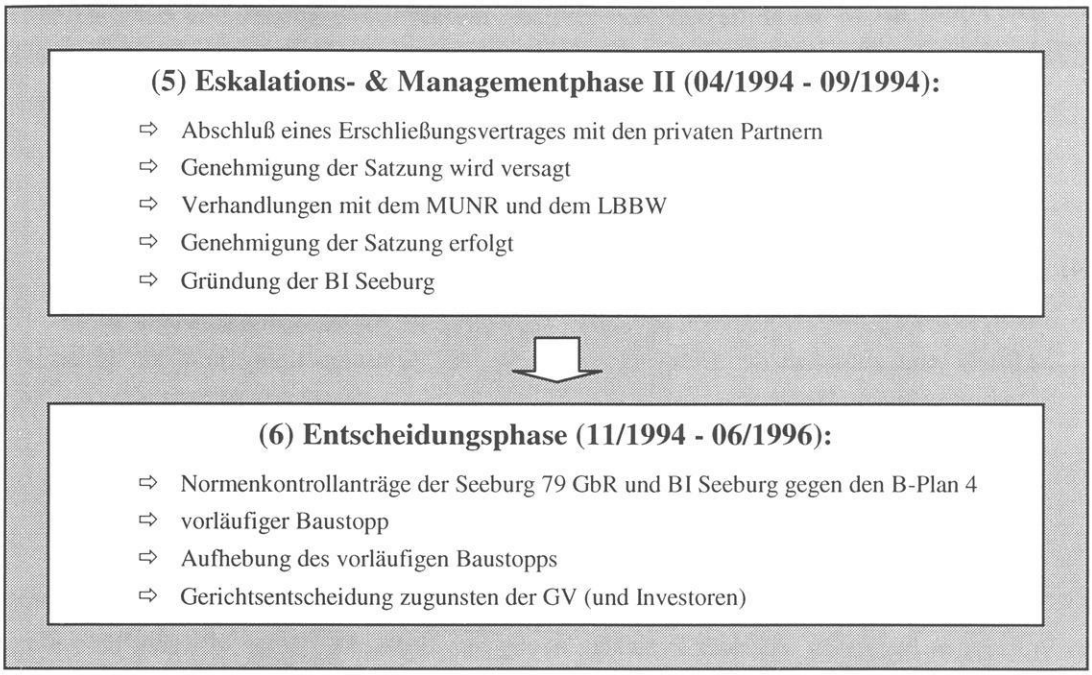
- ⇨ die überörtlichen Planungsträger lehnen den B-Plan 4 ab
- ⇨ GV nimmt das Flurstück 79 aus dem Geltungsbereich
- ⇨ lebhafter Widerstand der Grundstücksbesitzer (Seeburg 79 GbR)
- ⇨ schwacher Widerstand der ortsansässigen Bevölkerung
- ⇨ GV wägt die Bedenken weg und beschließt die Satzung

(3) Eskalations- & Managementphase I (09/1993 -12/1993):

- ⇨ der B-Plan 4 wird Thema im Kommunalwahlkampf
- ⇨ drei Projektgegner werden in die neue GV gewählt
- ⇨ Investoren nehmen fast alle Mitglieder der GV für den B-Plan 4 ein
- ⇨ Verhandlungen mit MUNR und LBBW um die Satzungsgenehmigung
- ⇨ GV entschließt sich zu einer Planänderung und reduziert das Baugebiet

(4) Konfrontationsphase II (01/1994 - 04/1994):

- ⇨ Konflikte in der EGS wegen des Grundstückskaufs im Plangebiet
- ⇨ überörtliche Planungsträger lehnen auch die geänderte Planfassung ab
- ⇨ lebhafter Widerstand von ortsansässigen und auswärtigen Grundstücksbesitzern, die auf Beplanung ihrer Flächen drängen
- ⇨ GV wägt die Bedenken weg und beschließt die geänderte Satzung



Entwurf & Grafik: P. Overwien

(1) Die Gemeindevertretung und die Investoren - Ein lukratives Geschäft auf Gegenseitigkeit

Die ab 1990 amtierende Gemeindevertretung von Seeburg legte sich schon wenige Monate nach der Wiedervereinigung auf eine wachstumsorientierte Kommunalpolitik fest, die primär quantitativ und nur sekundär qualitativ ausgerichtet war. Den Ausschlag dafür gaben im wesentlichen vier Faktoren:

(1) Die Gemeindevertretung beabsichtigte, die Lebensbedingungen der ortsansässigen Bevölkerung zu verbessern. Da sie nicht auf öffentliche Mittel für eine qualitative und bestandsbezogene Dorferneuerung hoffen durfte, gab es zu einer privatwirtschaftlich finanzierten Kommunalentwicklung aus ihrer Sicht keine Alternative.

(2) Die direkt am Stadtrand von Berlin gelegene Gemeinde zog Investoren an, die in Seeburg spekulative Grundstücksgeschäfte tätigten und im Außenbereich neue Wohngebiete entwikkeln wollten. Die Gemeindevertretung erkannte rasch ihre Chance, Bündnispartner für ein Geschäft auf Gegenseitigkeit zu gewinnen und privates Kapital für öffentliche Ziele zu mobilisieren.

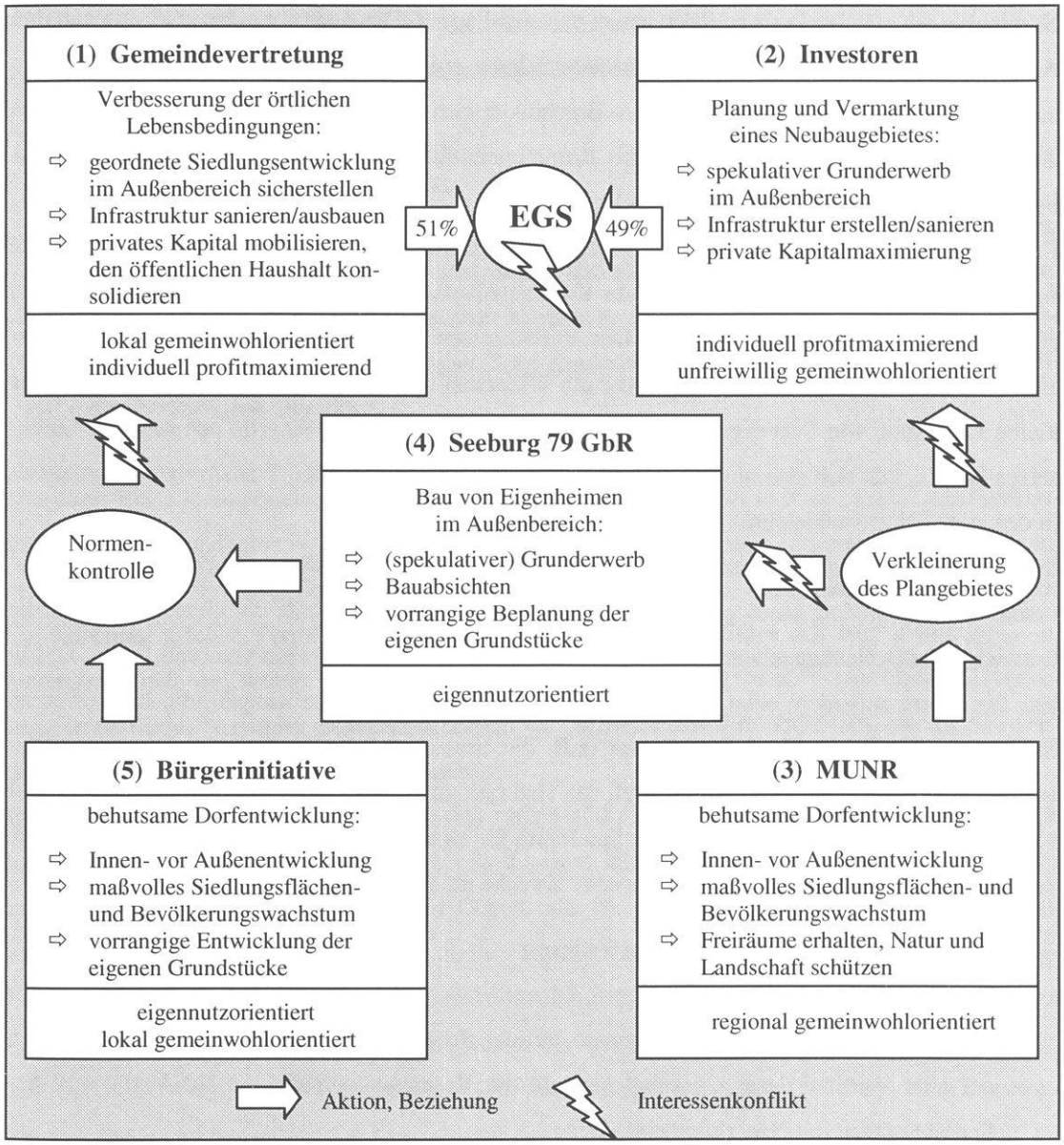
(3) Die Politik der Gemeindevertretung stieß in der ortsansässigen Bevölkerung weitgehend auf Zustimmung. Eine radikale Veränderung der Dorfgemeinschaft und des Dorfbildes schreckte allenfalls eine kleine Gruppe von „Urseeburgern", die eine starke Bindung an die heimatliche Scholle verspürten, weil ihre Familien schon seit mehreren Generation in der Gemeinde ansässig waren. [508]

(4) Der Bürgermeister, der zeitweilig auch als Geschäftsführer der EGS fungierte, setzte sich sehr engagiert und konsequent für eine wachstumsorientierte Kommunalpolitik ein. Als Mittelsmann zwischen der Gemeindevertretung, der Amtsverwaltung und den Investoren befand er sich in der machtvollen Schlüsselposition, politische Entscheidungen nicht nur maßgeblich beeinflussen, sondern auch umsetzen zu können.

Das Verhältnis zwischen den Lokalpolitikern und Investoren gestaltete sich dennoch nicht spannungsfrei. Die Gemeindevertretung akzeptierte eine Dorfentwicklungsplanung, die den profitmaximierenden Interessen einzelner Personen, ob sie nun in Seeburg ansässig waren oder nicht, entgegen kam, solange sie zugleich den Interessen der Allgemeinheit diente (vgl. Kap. 8.1.1 und 8.3.3). Als die gewieften Investoren die Gemeindevertretung auszumanövrieren versuchten, indem sie die Grundstücke im B-Plan 4-Gebiet nicht wie vereinbart im Namen der gemeinsamen Entwicklungsgesellschaft, sondern privat ankauften, drohte die Partnerschaft zu scheitern. In diesem Moment machte sich die Gemeindevertretung geschickt ihre Monopolstellung bei der Beschaffung von Baurechten zunutze und trotzte den Investoren einen erklecklichen Beitrag für die Finanzierung von öffentlichen Bauvorhaben ab.
Als die privaten Partner wegen ihrer Geschäftspraktiken in Verruf gerieten, suchte die Gemeindevertretung Mitte 1994 nach einem Weg, die Kooperation zu beenden. Sie erhoffte sich dadurch eine bessere Position in ihren Verhandlungen mit der Landesplanung. Es gelang es der Gemeindevertretung schließlich, den Kooperationsvertrag zu lösen, ohne das Bauprojekt zu gefährden. Ein Bauunternehmen aus Norddeutschland hatte in der Zwischenzeit die Gesellschaft, welche die meisten Grundstücke im B-Plan 4-Gebiet besaß, aufgekauft und erwarb später auch die in Privathand befindlichen Anteile der EGS.[509]

[508] so Interview S6 am 11.03.1997
[509] Interviews S4 am 03.12.1997 und S8 am 24.02.1998

Abb. 33: Ziele und Strategien der Akteure im Streit um den B-Plan 4



Entwurf & Grafik: P. Overwien

Im Frühjahr 1996 veräußerte die Gemeinde ihre Gesellschaftsanteile schließlich zu einem über dem Nominalwert liegenden Preis an ihren neuen privaten Partner. Die Auflösung der EGS, die nun ihre Aufgabe erfüllt hatte, brachte die Geschäftsbeziehung aus der Sicht der Gemeindevertretung zu einem sehr erfolgreichen Abschluß.[510] Im Ergebnis erwies sich die Allianz wohl für beide Seiten als höchst profitabel, wobei letztlich die Kommunalpolitiker den Investoren die Kooperationsbedingungen diktierten und nicht umgekehrt.

Unter diesen Bedingungen käme eine Partnerschaft heute wohl nicht mehr zustande. Ähnliche finanzielle Vereinbarungen dürften bei der Kommunalaufsicht kaum auf Zustimmung stoßen, und ein Bauvorhaben, das weder den örtlichen Verhältnissen noch den überörtlichen Entwicklungszielen entspricht, würde mittlerweile sicher am Widerstand der Landesplanung scheitern. Daß eine kleine Gemeinde wie Seeburg ein solches Bauprojekt überhaupt in Angriff nehmen und durchsetzen konnte, läßt sich also nur vor dem Hintergrund des institutionellen Transformationsprozesses in den ersten Nachwendejahren verstehen und erklären.

In finanzieller Hinsicht erwies sich die Kooperation als äußert lukratives Geschäft für die Kommune. Nach Schätzung eines gut informierten Gesprächspartners erzielte die Gemeinde durch die Entwicklung des Neubaugebietes westlich des Dorfkerns einen Reingewinn von rund 1 Mio. DM in bar. Sie sparte außerdem etwa 0,2 Mio. DM an Ausgaben für Sachleistungen, die Investoren an Stelle der öffentlichen Hand finanzierten (z.B. die Erneuerung der Dorfstraße). Die Gemeindevertretung erreichte also nicht nur ihr Ziel, den Haushalt zu konsolidieren, sondern gewann darüber hinaus auch einen gewissen finanziellen Spielraum für eigene Investitionen. Diese Mittel setzte sie zugunsten des „Allgemeinwohls" für folgende Zwecke ein (vgl. Kap. 8.1.1 und 8.3.3):[511]

- Vorfinanzierung von Straßenbaumaßnahmen:
  Die Gemeindevertretung nahm verschiedene Straßenbaumaßnahmen in Angriff, die sie ursprünglich vollständig aus öffentlichen Mitteln finanzieren wollte. Sie mußte sich letztlich auf eine Vorfinanzierung beschränken, da die Kommunalaufsicht die Erhebung von Anliegerbeiträgen mit Nachdruck einforderte.

- Neubau des Trink- und Abwassernetzes:
  Durch Vereinbarungen mit den Investoren reduzierten sich die Kosten der Gemeinde für den Neubau eines Trink- und Abwassernetzes in den vorhandenen Siedlungsgebieten. Die Bürger zahlen daher Anschluß- und Benutzungsgebühren, die deutlich unter dem Landesdurchschnitt liegen.

---

[510] Interview S4 am 03.12.1997
[511] Interviews S6 am 11.03.1997 und S4 am 03.12.1997

- Sanierung von Wohnungen:

  In zwei Mehrfamilienhäusern aus den 60er Jahren, die sich seit der Wiedervereinigung in kommunaler Verwaltung befanden, konnten 36 Wohneinheiten instandgesetzt und modernisiert werden.

- Weiterbetrieb der Kindertagesstätte:

  Die örtliche Kindertagesstätte ist nicht ausgelastet und daher ein Zuschußbetrieb. Da die Bevölkerung infolge des Zuzugs von jungen Familien mit Kindern in die Neubaugebiete wächst, beabsichtigt die Gemeinde aber dennoch nicht, die Einrichtung zu schließen. Es gibt jedoch Überlegungen für den Neubau einer Kindertagesstätte in Kooperation mit der Nachbargemeinde Groß Glienicke.

Um diese Vorteile zu erzielen, nahm die Gemeindevertretung bewußt in Kauf, daß in den Neubaugebieten kein bezahlbarer Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung entstand, obwohl sich kurz nach der Wende ein hoher Ersatzbedarf an Wohnungen abzeichnete. Immerhin lagen dem Amt für die Regelung offener Vermögensfragen Mitte 1991 rund 100 Anträge auf Rückübertragung im Gemeindegebiet vor, wovon die Hälfte aller Grundstücke betroffen war.[512] Die Gemeindevertretung setzte dieses Argument zunächst geschickt als „strategisches Raumbild" ein, um die Notwendigkeit großer Neubaugebiete zu untermauern.
Ein Eigenheim mit Grundstück für 400.000,- bis 600.000,- DM im B-Plan 4-Gebiet konnte sich kaum eine der restitutionsbetroffenen Familien leisten. Ein voll erschlossenes Baugrundstück für mehr als 400,- DM pro qm im B-Plan 1-Gebiet oder für rund 240,- DM pro qm im Ortskern zu erwerben, lag ebenfalls für die meisten dieser Haushalte nicht im Bereich ihrer finanziellen Möglichkeiten.[513] Deswegen begrüßte die Gemeindevertretung durchaus Angebote von ortsansässigen Eigentümern, Flächen innerhalb bzw. am Rande des Ortskerns für Seeburger Familien preiswert, z.B. durch die Vergabe von Erbpachtverträgen, zur Verfügung zu stellen.[514] Um andere Entwicklungsvorhaben, insbesondere die Realisierung des B-Planes Nr. 4, nicht zu gefährden, schuf sie aber das dafür erforderliche Baurecht nicht.

---

[512] Sitzungen der Gemeindevertretung am 16.09.1991 und 28.10.1993; DANISCH u.a. 1998 : 72

[513] Ein Reihenhaus mit 135 qm Wohn- und 165 qm Grundstücksfläche kostet 400.000 bis 440.000,- DM, eine Doppelhaushälfte mit 115 qm Wohn- und 360 qm Grundstücksfläche 520.000 bis 600.000,- DM; Interview S7 am 17.09.1997; vgl. Grundstücksmarktberichte des Gutachterausschusses für Grundstückswerte im Landkreis Potsdam bzw. Potsdam-Mittelmark für 1991 bis 1996; Recherchen in der Amtsverwaltung Fahrland

[514] z.B. Sitzung der Gemeindevertretung am 02.09.1991

Die großen Neubauvorhaben in Seeburg trugen also nicht dazu bei, den Wohnungsbedarf der Einheimischen zu decken und erschwerten ihnen durch den drastischen Anstieg der Baulandpreise den Grunderwerb erheblich. Dennoch sorgte diese Situation bislang nicht für politischen Konfliktstoff, weil sich offenbar viel weniger Haushalte als zunächst erwartet infolge der Rückübertragung von Grundstücken und Gebäuden an Alteigentümer zu einem Umzug genötigt sahen. Die Gemeindevertretung kam also nicht in die Verlegenheit, rasch eine hohe Nachfrage nach preiswerten Wohnungen bzw. Baugrundstücken für Einheimische befriedigen zu müssen.
Hierin dürfte ein wesentlicher Grund dafür liegen, daß die alteingesessenen Dorfbewohner die Politik ihrer Gemeindevertreter mehrheitlich positiv bewerten oder sich doch zumindest mit pragmatischer Gelassenheit an die neuen Umstände anzupassen wissen, auch wenn sie nicht jede Infrastrukturmaßnahme uneingeschränkt begrüßen. Manche Bürger betrachten beispielsweise die Investitionen für den Straßenbau und die Abwasserentsorgung nicht als zwingend notwendig, denn „mit den gepflasterten Straßen und der Grube hinter dem Haus ging es ja auch". Gleichfalls stoßen die Folgekosten, die sich daraus für die privaten Haushalte ergeben, auf Kritik. Die Gemeinde stundet deswegen den Bürgern in Härtefallen die Anschlußgebühren und Beiträge, da sie in der vorteilhaften Lage ist, den Einnahmeausfall durch Rücklagen im Haushalt auffangen zu können.[515]

(2) Das MUNR - Eine machtlose Aufsichtsbehörde mit wirkungslosen Instrumenten

Der institutionelle Transformationsprozeß beeinflußte nicht nur das Verhältnis zwischen der Gemeindevertretung und den Investoren, sondern auch die Rolle des MUNR im Streit um den B-Plan 4 gravierend. Die erst versagte und dann doch erteilte Satzungsgenehmigung wirft ein bezeichnendes Licht auf die Verhandlungsposition der obersten Landesbehörde in diesem raumbezogenen Konflikt. Diese Entscheidung löste den tiefgreifenden Interessenkonflikt zwischen der Kommunalplanung einerseits und der Landes- bzw. Fachplanung andererseits zugunsten der Kooperationspartner aus Seeburg. Wie ein Rückblick auf das Planungsverfahren (vgl. Abb. 30 und 32) zeigt, ging diesem Ereignis ein geschicktes Konfliktmanagement von Seiten der Akteure aus Seeburg voraus.
Die Gemeindevertretung von Seeburg löste den Konflikt Ende 1992 zunächst ganz bewußt aus, indem sie das Planungs- und Bauvorhaben sehr großzügig dimensionierte. Vermutlich wollten die Gemeindevertretung und ihre privaten Kooperationspartner damit ausloten, „wie weit sie [gegen-

[515] Interviews S1 am 01.09.1997 und S4 am 03.12.1997

über der Landesregierung] gehen konnten".[516] Unklarheit bestand in Seeburg insbesondere über die Rechtsgültigkeit der einstweilig sichergestellten Natur- und Landschaftsschutzgebiete und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Kommunalplanung.

Als die erste Version der Planung im MUNR auf Widerstand stieß, „klopften die privaten Partner der Gemeinde die Grenzen des Machbaren ab". Aus Gesprächen mit den Abteilungen für Naturschutz und Landesplanung resultierte im Frühjahr 1993 die erste Änderung des Geltungsbereiches, der um das Flurstück 79 reduziert wurde. Dennoch lehnte das MUNR das Vorhaben weiterhin ab. Daraufhin fanden im Dezember 1993 erneut mehrere Abstimmungsgespräche mit der Landesplanungs- und Naturschutzabteilung sowie dem LBBW statt. Die Konfliktparteien vereinbarten darin eine weitere Verkleinerung des Neubaugebietes zugunsten eines größeren grünen Übergangsbereiches zur Döberitzer Heide.[517] Die Gemeindevertretung erklärte sich zu der erforderlichen Planänderung bereit, und die Aufsichtsbehörden stellten im Gegenzug dafür die Genehmigung des Vorhabens in Aussicht.

Die Konfliktparteien handelten die Konfliktlösung also bereits während der ersten Planungsphase in mehreren informellen Gesprächen aus. Die in diesem Zusammenhang getroffene Übereinkunft ist deswegen bemerkenswert, weil sowohl die Landesplanungs- als auch die Naturschutzabteilung eine verblüffend große Bereitschaft dazu zeigten, ihre gravierenden fachlichen Bedenken gegenüber dem Planungsvorhaben zurückzustellen. Um den Konflikt beizulegen, machten beide Parteien Kompromisse, die jedoch wesentlich stärker zu Lasten des MUNR als der Kommune und ihrer privaten Kooperationspartner gingen. Ganz offensichtlich befand sich die oberste Landesbehörde in diesen Verhandlungen nicht in der Lage, ihre Interessen gegenüber den Kontrahenten mit Macht durchzusetzen.

Der Versuch der Landesplanungsbehörde, die Gemeindevertretung von Seeburg durch eine ablehnende Stellungnahme im Rahmen des erneuten Beteiligungsverfahrens doch noch von dem Vorhaben abzubringen, scheiterte bekanntlich. Aufgrund dieser Stellungnahme mußte das LBBW dem B-Plan die Genehmigung zwangsläufig versagen. Daraufhin forderte die Gemeinde Seeburg mit tatkräftiger Unterstützung ihrer privaten Kooperationspartner im August 1994 schriftlich und mündlich erfolgreich die Einhaltung der einige Monate vorher getroffenen Vereinbarung ein.

Die beharrliche Weigerung der Landesplanungsbehörde, den Anfang 1994 nochmals geänderten B-Plan wie abgesprochen zu akzeptieren, beeinflußte den Konfliktverlauf und warf die streitenden Parteien unvermittelt in die Konfrontationsphase zurück. Als das LBBW dem B-Plan die Genehmi-

---

[516] Interview S4 am 03.12.1997
[517] Interview S4 am 03.12.1997

gung versagte, eskalierte der Konflikt und zwang die Kontrahenten erneut an den Verhandlungstisch, um den Konflikt im zweiten Anlauf doch noch beizulegen (vgl. Abb. 30 bis 32).

Der Gemeinde kam dabei zugute, daß einer ihrer privaten Kooperationspartner über „beste Beziehungen in die Staatskanzlei" verfügte und dadurch in den Besitz interner Informationen aus der Landesregierung gelangte. Dazu zählte auch ein unveröffentlichtes Rechtsgutachten, in dem der Verfasser die Ablehnung von Bauleitplänen wegen ihrer „Unvereinbarkeit mit den landesplanerischen Zielen" als rechtlich nicht haltbar beurteilte.[518]

In Kenntnis dieses politisch höchst brisanten Manuskriptes wog die Seeburger Gemeindevertretung im März 1994 die Belange der Landesplanung und des Naturschutzes gegenüber den lokalpolitischen und privatwirtschaftlichen Interessen unbesorgt um die Reaktion des MUNR als nachrangig ab. Als das LBBW die Genehmigung dennoch nicht erteilen wollte, drohte ein Investor während der Gespräche im August 1994 angeblich mit der Veröffentlichung des Gutachtens.[519]

Falls diese Erpressung tatsächlich stattfand, brachte sie das MUNR in den Verhandlungen mit ihren Kontrahenten aus Seeburg zweifellos in eine unterlegene Position. Verhinderte die Behörde das Seeburger Bauprojekt, mußte sie die Wirkungslosigkeit ihrer Rechtsinstrumente öffentlich eingestehen. Wenn aber bekannt wurde, daß die Landesplanung „de facto für den Papierkorb" arbeitete, drohte erst recht ein immenser „Flurschaden im Berliner Vorgarten".[520]

Noch gingen immerhin die meisten Kommunen im Berliner Umland, von denen viele ebenso wie Seeburg große Bauprojekte planten, von einer Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die überörtlichen Entwicklungsziele aus. Nach Bekanntwerden des Gutachtens hätte das MUNR mit diesem Argument die zahlreichen Bauleitpläne, die zur Überprüfung und Genehmigung anstanden, wohl nicht mehr erfolgreich blockieren oder verhindern können (vgl. Kap. 6.2.3). Angesichts dieser wenig verlockenden Aussicht erschien der Behörde die Billigung eines Bebauungsplanes wider Willen sicher als das weitaus geringere Übel. Bezeichnenderweise dementierte das MUNR einen aufschlußreichen Pressebericht über den Fall Seeburg, der im April 1995 die Handlungsschwäche der Landesplanungsbehörde schonungslos aufdeckte, nicht.[521] Auch die Staatskanzlei, aus der die Investoren angeblich ihre Informationen erhalten haben wollen, verlangte keine Gegendarstellung.

---

[518] Tiede, P.: „Flurschaden im Berliner Vorgarten - Versäumnisse in der Landesplanung: „Speckgürtel" wird immer mehr zugebaut." Märkische Allgemeine Zeitung vom 21.04.1995

[519] Tiede, P.: „Flurschaden im Berliner Vorgarten - Versäumnisse in der Landesplanung: „Speckgürtel" wird immer mehr zugebaut." Märkische Allgemeine Zeitung vom 21.04.1995; der Autor beruft sich darin auf die Aussagen des Investors in einem Interview

[520] Tiede, P.: „Flurschaden im Berliner Vorgarten - Versäumnisse in der Landesplanung: „Speckgürtel" wird immer mehr zugebaut." Märkische Allgemeine Zeitung vom 21.04.1995

[521] vgl. Tiede, P.: „Flurschaden im Berliner Vorgarten - Versäumnisse in der Landesplanung: „Speckgürtel" wird immer mehr zugebaut." Märkische Allgemeine Zeitung vom 21.04.1995

Aus der Rekonstruktion der Ereignisse läßt sich schlußfolgern, daß die Landesplanungsbehörde überhaupt kein Interesse daran haben konnte, die Umstände der Plangenehmigung öffentlich zu diskutieren. Deswegen fand die BI von Seeburg im MUNR auch keinen Bündnispartner für ihre Klage gegen den B-Plan 4, weil ihre Interessen zwar nicht in fachlich-inhaltlicher, wohl aber in politisch-strategischer Hinsicht mit denen der Behörde kollidierten.

(3) Die Bürgerinitiative und die Seeburg 79 GbR - Im Widerstand erfolglos vereint

Daß es der BI Seeburg nicht gelang, den B-Plan 4 zu Fall zu bringen, ist nicht nur auf die fehlende Unterstützung des MUNR im Normenkontrollverfahren zurückzuführen. Die späte Gründung der BI und die heterogenen Interessen ihrer Mitglieder verhinderten ein frühzeitiges und geschlossenes Vorgehen gegen das Bauvorhaben. Daher gelang es der Gemeindevertretung auch leicht, den Widerstand der BI als Votum einer kleinen Minderheit zu deklassieren, der aus eigennützigen Interessen resultierte und der Allgemeinheit schadete.

Die Allianz von Bürgern, die sich gegen das Bauvorhaben aussprachen, kam in mehreren Schritten zustande. Der Wahlkampf im Herbst 1993 schürte die Emotionen gegen ein „Dorf im Dorf" und sensibilisierte die Bevölkerung für die Aktivitäten der noch amtierenden Gemeindevertretung.[522] Das Verfahren für den B-Plan 4 stand damals schon kurz vor dem Abschluß, so daß der Realisierung des Bauprojektes fast nichts mehr im Wege stand.

Bis zu diesem Zeitpunkt nutzten die Bürger die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, gegen die Aktivitäten der Gemeindevertretung vehement zu intervenieren, nicht. Sie monierten die Bedingungen, unter denen die Public-Private-Partnership zustande kam, ebenso wenig wie den ersten Entwurf für den B-Plan 4. Es ist anzunehmen, daß die Bürger die Bedeutung der damaligen Ereignisse für die Ortsentwicklung verkannten. Dabei dürfte die selektive Informationspolitik der Gemeindevertretung eine nicht unerhebliche Rolle gespielt haben.

Die Änderung des Planentwurfes gab den Bürgern erneut eine Chance, ihre Interessen im Rahmen eines förmlichen Beteiligungsverfahrens zu artikulieren, die sie dann auch nutzten. Inzwischen hatten die Projektgegner Kontakt miteinander aufgenommen. Sie tauschten in Gesprächen vermutlich nicht nur ihre Ansichten über das Vorhaben aus, sondern sprachen wohl auch den Inhalt ihrer Stellungnahmen in groben Zügen ab. Dennoch traten sie damals noch als Einzelpersonen und nicht

---

[522] MÜLLER, H.: „Bürgerinitiative unterlag, Seeburg expandiert." Märkische Allgemeine Zeitung vom 01.10.1994

als geschlossen agierende Gruppe in Erscheinung. Erst nach der Genehmigung des B-Planes formierte sich aus diesem Personenkreis eine Bürgerinitiative. Sie kämpfte für eine Strategie der Kommunalentwicklung, die sich in jeder Hinsicht von dem Kurs der Gemeindevertretung unterschied (vgl. Tab. 23).

Tab. 23: Entwicklungsstrategien der Gemeindevertretung und der Bürgerinitiative Seeburg

Entwicklungskomponente	Bürgerinitiative Seeburg	Gemeindevertretung Seeburg
Zielsetzung	vorwiegend endogen, qualitativ wachstumsorientiert	vorwiegend exogen, quantitativ wachstumsorientiert
Planungsinstrumente	Dorferneuerung	Bauleitplanung
Finanzierung	öffentliche und private Mittel	private Mittel
Entwicklungspriorität	Innenbereich (Ortskern, Brachen)	Außenbereich (Freiraum)
Bevölkerungszuwachs	max. + 10 % bis 2000 (+ 40 EW)	mind. + 200 % bis 2000 (+ 800 EW)
Zeitvorstellung	mittel- bis langfristig	kurzfristig
Entwicklungsstrategie	moderat expansiv (Typ B)[1]	stark expansiv (Typ C)[1]

[1] vgl. dazu Tabelle 3

Sowohl die Bürgerinitiative als auch die Gemeindevertretung von Seeburg verfolgten das Ziel, die Lebensbedingungen der ortsansässigen Bevölkerung zu verbessern, favorisierten dazu aber ganz unterschiedliche Mittel und Wege. Die Bürgerinitiative plädierte für einen moderaten, die Gemeindevertretung für einen stark expansiven Wachstumspfad. Vor Gericht beriefen sich beide Parteien auf das Allgemeinwohl, dem das Bauvorhaben diene (so die Gemeindevertretung) bzw. schade (so die Bürgerinitiative).

Während die Bürgerinitiative überwiegend lebensweltliche und identifikatorische Gründe gegen den B-Plan 4 vorbrachte, hielt die Gemeindevertretung mit ökonomisch-technischen Argumenten dagegen. Beide Akteursgruppen setzten strategische Raumbilder ein, um ihre Interessen mit Nachdruck vor Gericht zu vertreten. Durch die Verlagerung des Konfliktes auf die juristische Ebene trat jedoch die materielle Auseinandersetzung um die „richtigen" Ziele und Mittel für die Entwicklung

der kleinen suburbanen Gemeinde gegenüber formalen Fragen völlig in den Hintergrund. Auch Denise *BOT* zog als Ergebnis ihrer Fallstudienanalyse ein ähnlich ernüchterndes Fazit.[523]

Die BI Seeburg befand sich während dieses Schlagabtausches gegenüber der örtlichen Gemeindevertretung aus mehreren Gründen in einer unterlegenen Position. Sie besaß keine Bündnispartner, um ihre behutsamere Strategie der Kommunalentwicklung zu finanzieren und politisch durchzusetzen. Trotz Unterstützung der Medien, die wiederholt öffentlichkeitswirksam über die Vorgänge in Seeburg berichteten, gelang es der BI nicht, die Bürger mehrheitlich gegen das Bauprojekt einzunehmen. Daß ihre Mitglieder nicht nur Interessen der Allgemeinheit vertraten, sondern auch eigennützige Motive verfolgten, kam ihnen in der Auseinandersetzung mit der Gemeindevertretung nicht zugute.

Die BI bestand aus zwei Teilgruppen, die aus unterschiedlichen Motiven heraus gemeinsam gegen den B-Plan 4 vor Gericht zogen. Einige Mitglieder versuchten das Bauvorhaben zu verhindern, weil sie in unmittelbarer Nachbarschaft des geplanten Standortes lebten und eine Beeinträchtigung ihrer Wohnsituation befürchteten. Sie standen der Entwicklung eines (kleineren) Neubaugebietes durchaus positiv gegenüber, solange es nicht direkt vor ihrer Haustüre lag. Um die Neubauaktivitäten auf andere Standorte umzulenken, die ihren individuellen Interessen eher entsprachen, setzten sie sich für die Nutzung vorhandener Flächenpotentiale ein. Ihre Vorstellungen deckten sich mit den Interessen der Landesplanung und einer kleinen Gruppe von Grundstücksbesitzern, die ihre eigenen, im Ortskern und den daran angrenzenden Bereichen gelegenen Flächen vorrangig bebaut sehen wollten. Um persönliche Anliegen zu kaschieren, erzeugte die BI bewußt den Eindruck, sich für das Allgemeinwohl einzusetzen.

Die Gemeindevertretung deckte die persönlichen Motive der BI nicht nur auf, sondern stilisierte sie gezielt als Hauptbeweggründe für deren Widerstand gegen das Bauprojekt hoch. Ihr eigenes Handeln stellte sie dagegen so dar, als sei es ausschließlich von den Interessen der Allgemeinheit geleitet. Damit lenkten die Kommunalpolitiker geschickt von den Motiven einzelner Gemeindevertreter und Grundstücksbesitzer an der Entwicklung bestimmter Flächen ab. Diese eigennützigen Interessen zu demaskieren, gelang wiederum der BI.

Der BI in der Auseinandersetzung um den B-Plan 4 lediglich eigennützige Interessen zu unterstellen, greift jedoch zu kurz. Einige Mitglieder sprachen sich aus ökologischen und soziokulturellen Beweggründen leidenschaftlich für einen behutsameren Strukturwandel aus, um die Dorfgemeinschaft ebenso wie das Orts- und Landschaftsbild weitgehend zu erhalten. Das Bestreben, die Vergangenheit zu bewahren, zeugt von der tiefen Bindung einiger Altbürger an die

---

[523] vgl. BOT 1992 : 91

heimatliche Scholle, die längst nicht alle Einwohner von Seeburg verspürten. Außerdem setzten sich mehrere Neubürger für den Schutz einer ländlichen Idylle ein, die sie nach dem Fall der Mauer nach Seeburg gezogen hatte. Die Angst vor einer drohenden Veränderung und Überfremdung des täglichen Lebensumfeldes war also für mehrere Bürger durchaus ein sehr wichtiges Motiv, um sich dem geplanten Bauprojekt zu widersetzen. Da die Mehrheit der Dorfbewohner diese Sorge nicht teilte und die Expansionspolitik der Gemeindevertretung entweder aktiv unterstützte oder doch zumindest passiv billigte, fanden die Aktivitäten der BI in der Bürgerschaft allerdings nur wenig Rückhalt.

Die Seeburg 79 GbR befand sich dagegen in einer etwas anderen Situation. Zunächst stand die ortsansässige Bevölkerung einer Bebauung des Flurstücks 79 mehrheitlich positiv oder neutral gegenüber. Als die auswärtigen Grundstücksbesitzer ihre Chancen für den Bau der heiß ersehnten Einfamilienhäuser auf der grünen Wiese schwinden sahen, traten sie rasch als Gruppe und mit Vehemenz für ihre Interessen ein. Indem sie mit Normenkontrollanträgen vorübergehend sämtliche Bauleitpläne blockierten, verhinderten sie eine Entwicklung, die der Allgemeinheit Vorteile bringen sollte. Damit brachte die Seeburg 79 GbR die ortsansässige Bevölkerung gegen ihre Aktivitäten auf. Da sie außerdem die Gemeindevertretung mit Drohungen zu einer Planung, die ihren Interessen entsprach, zwingen wollte, verlor die GbR auch jegliche politische Unterstützung.

Zweifellos stand die Gemeindevertretung den Bauabsichten der auswärtigen Grundstückskäufer zunächst positiv gegenüber und bezog diese in ihre Planung für ein neues Wohngebiet westlich des Ortskerns mit ein. Die Betroffenen tätigten den Grunderwerb aber (blind?) im Vertrauen auf trügerische Absichtserklärungen, auf die sich bekanntlich nicht bauen läßt. Fraglich ist, ob die Käufer aufgrund einer mangelnden Kenntnis der Rechtslage handelten oder um den spekulativen Charakter des Grundstücksgeschäftes wußten. Vermutlich konsultierten die Käufer deswegen Fachleute, wie zum Beispiel Notare und Banken, die ihre Kunden aber möglicherweise nicht über das mit der Transaktion verbundene Risiko aufgeklärten. Trotzdem entläßt auch eine unzureichende Beratung einen mündigen Bürger nicht aus der Pflicht, sich gründlich zu informieren, um vor dem Abschluß eines Vertrages die Rechtslage und die Rechtsfolgen mit einer gewissen Sachkenntnis beurteilen zu können.

Im Gegensatz zur Bürgerinitiative Seeburg schlossen sich die Betroffenen rechtzeitig zu einer GbR zusammen, um ihre Interessen schon während des B-Plan 4-Verfahrens mit Nachdruck zu vertreten. Dennoch bestand bereits zu diesem Zeitpunkt wenig Aussicht auf Erfolg. Einschlägige Gerichtsurteile messen Kommunen für ihre Bauleitplanung einen großen Gestaltungsspielraum zu, der durch informelle Vorplanungen kaum determiniert ist. Daß ein Abwägungsfehler eine Gerichtsentscheidung zugunsten der Seeburg 79 GbR herbeiführen könnte, war im vorliegenden Fall wenig

wahrscheinlich. Schließlich lag das Bauvorhaben buchstäblich auf der grünen Wiese und traf im MUNR auf erheblichen Widerstand. Die Gemeindevertretung befand sich also auch im Konflikt mit dieser Interessengruppe eindeutig in der stärkeren Position.

8.4.3. Ausblick: Dorfentwicklung von außen nach innen?

Im Oktober 1997 gab die Gemeindevertretung von Seeburg endlich die Erarbeitung eines Flächennutzungs- und Landschaftsplanes (im folgenden kurz F-Plan) in Auftrag.[524] Die am Jahresende auslaufenden Sonderbestimmungen für die Bauleitplanung in den neuen Bundesländern beflügelten die Entscheidung zugunsten dieses lange aufgeschobenen Projektes ebenso wie die Bewilligung von Fördermitteln aus der Landeskasse in Höhe von 60 % der Gesamtkosten.[525] Nur zwei Monate nach dem Aufstellungsbeschluß am 20. November 1997 lag bereits ein überarbeiteter Vorentwurf für den F-Plan mit einem Planungshorizont bis 2010 vor.

Die mittelfristige Entwicklung von Seeburg, die der F-Plan eigentlich vorbereiten sollte, war zu diesem Zeitpunkt durch verbindliche Bauleitplanungen allerdings schon vollzogen oder doch sehr weitgehend vorherbestimmt. Die Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeit hatte den Wachstumsrahmen, den die überörtlichen Planungsträger der dörflichen Gemeinde vorgaben, längst um ein Vielfaches überschritten (vgl. Tab. 24). Diese Diskrepanz zwischen realer Entwicklung und normativen Vorgaben aufzulösen, kam einer Quadratur des Kreises gleich und stellte die Bearbeiter des F-Planes zweifellos vor eine fast unlösbare Aufgabe.[526]

Bereits genehmigte oder umgesetzte verbindliche Bauleitpläne gingen daher als Bestand und nicht als Entwicklungspotential in den F-Plan-Vorentwurf ein. Die Bearbeiter beschränkten sich ferner darauf, die Möglichkeiten zur Nachverdichtung und Arrondierung bestehender Siedlungsbereiche auszuloten. Ihren Berechnungen zufolge lassen allein die vorhandenen Flächenpotentiale im Ortskern ein weiteres Bevölkerungswachstum von rund 300 Einwohnern bei behutsamer und 450 Einwohnern bei maximaler Ausnutzung zu.[527]

---

[524] Sitzung der Gemeindevertretung am 20.11.1997; DANISCH u.a. 1998 : 9
[525] Interview S1 am 01.09.1997
[526] Interview S3 am 13.01.1998
[527] Sitzung der Gemeindevertretung am 18.12.1997, eigene Aufzeichnungen

Tab. 24: Planungsvorgaben im Vergleich zur realen Entwicklung der Gemeinde Seeburg

Entwicklung bis 2010	Landes-planung	Regional-planung	Kreis-planung	F-Plan-Vorentwurf	Entwicklung bis 12/1998
Prognose EW	k.A.	k.A.	1.240	1.285	1.046
Orientierungs-wert EW	+ 40	+ 40	+ 20	k.A.	+ 636
Orientierungs-wert WE	k.A.[1]	+ 36	+ 21	k.A.	+ 240

[1] Das ISW bzw. MSWV veranschlagt 40 WE für den Eigenbedarf und Zuzüge, die ein Bevölkerungswachstum um 100 Personen ermöglichen

Quellen: Vorentwurf F-Plan (Stand: 01/1998) : 19, 24, 27 und 59 ff.; Planungsakten der Gemeinde Seeburg, Amtsverwaltung Fahrland; GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG 2001 : Anlage 2, S. 3; eigene Berechnungen

Innerhalb der Gemeindevertretung wurden diese beiden Varianten für die Innenentwicklung sehr kontrovers diskutiert. Einige Mandatsträger plädierten angesichts der expansiven Ortsentwicklung der letzten Jahre dafür, die historische Struktur des Dorfkerns zu erhalten und allenfalls eine gemäßigte Verdichtung zuzulassen. Andere Mandatsträger setzten sich im eigenen Interesse für eine maximale Ausnutzung der Flächenpotentiale ein. Nachdem von der Entwicklung im Außenbereich überwiegend auswärtige Investoren profitiert hätten, müßten nun die Einheimischen die Chance erhalten, ihre Grundstücke gewinnbringend zu vermarkten. Als ein Konsens noch in weiter Ferne schien, stimmte die Gemeindevertretung Anfang 1998 überraschend einmütig der gemäßigten Variante für die Innenentwicklung zu.[528]

Dieser Meinungsstreit im politischen Raum spiegelt erste Reaktionen der Bürgerschaft auf den F-Plan-Vorentwurf wider. Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens sind vor allem von Grundstücksbesitzern und Gewerbetreibenden Einwände gegen den F-Plan zu erwarten. Sofern es sich dabei um die Vermarktungsinteressen der einheimischen Bevölkerung handelt, könnte sich die Gemeindevertretung zu einer Planänderung bewegen lassen. Einwände auswärtiger Grundbesitzer und Investoren dürften dagegen kaum Aussicht auf Erfolg haben. So steht die Gemeindevertretung nun einer Bebauung des Flurstücks 79 merklich zurückhaltender gegenüber, weil die Verkehrssituation eindeutig gegen die Entwicklung eines weiteren Wohngebietes westlich des Dorfkerns spricht. Ein solches Vorhaben würde bei den überörtlichen Planungsträgern und Naturschutzbehörden ohnehin

[528] Sitzung der Gemeindevertretung am 08.01.1998; Interview S3 am 13.01.1998

auf strikte Ablehnung stoßen.[529] Am Widerstand der überörtlichen Planungsträger scheiterte kürzlich das Vorhaben eines auswärtigen Investors, auch die zweite Hälfte der ehemaligen Rindermastanlage im Südosten des Ortskerns mit Einfamilienhäusern zu bebauen.

Es ist anzunehmen, daß eine Fortsetzung der Expansionspolitik auch bei den Neubürgern in der Gemeinde wenig Anklang findet. Sie tendieren dazu, die ländliche Idylle ihres neuen Wohnortes zu konservieren.[530] Da inzwischen mehr Neu- als Altbürger in Seeburg leben und ihr Anteil weiter wächst, nimmt der Einfluß dieser Gruppe auf die Lokalpolitik zu. Seeburg dürfte ein Beispiel für eine suburbane Kommune sein, in der „die lokalen ‚Pro-Growth-Koalitionen' [bald] ihre Dominanz in den kommunalen Entscheidungsapparaten verlieren und ‚Closed-Shop-Politiken' [...] an Gewicht gewinnen".[531]

Eine solche Kehrtwende in der Kommunalpolitik käme den überörtlichen Planungsträgern sicher gelegen. Zuvor kommt ihnen die schwierige Aufgabe zu, Stellung zum Vorentwurf für den F-Plan zu beziehen. Um den Plan wegen mangelnder Übereinstimmung mit überörtlichen Entwicklungszielen abzulehnen, gibt es gute Gründe. Die Realität würde dadurch aber schlichtweg negiert, so daß eine solche Reaktion weder angemessen noch konstruktiv erscheint. Da die Grundzüge der Planung nicht mehr zu beeinflussen sind, bleibt lediglich die Möglichkeit, Veränderungen im Detail zu bewirken. Die Innenentwicklung stark zu reglementieren, die in Zukunft gegenüber der Außenentwicklung trotz gewisser Restriktionen sicher dominieren wird, dürfte aus rechtlichen Gründen kaum möglich sein. Angesichts des sehr begrenzten Gestaltungsfreiraums bleibt allen Beteiligten im weiteren Verfahren nur wenig Spielraum für das Aushandeln von Kompromissen im Konfliktfall.

Spätestens bei einer Fortschreibung der Landesentwicklungs- und Regionalpläne werden die überörtlichen Planungsträger nicht umhin kommen, die normative Kraft des Faktischen zu akzeptieren. Neue Orientierungswerte für die Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung müssen auf dem aktuellen Status quo aufsatteln, wenn sie sich nicht selbst ad absurdum führen wollen. Ein weiteres Wachstum, zunächst durch Innen- und später wohl auch durch Außenentwicklung, ist für Seeburg demnach vorprogrammiert. Wie dieses Fallbeispiel zeigt, besitzen planerische Entscheidungen aus den ersten Nachwendejahren, insbesondere Sündenfälle wie der B-Plan 4, bis weit in die Zukunft hinein erheblichen Einfluß auf die Lokal- und Regionalentwicklung.

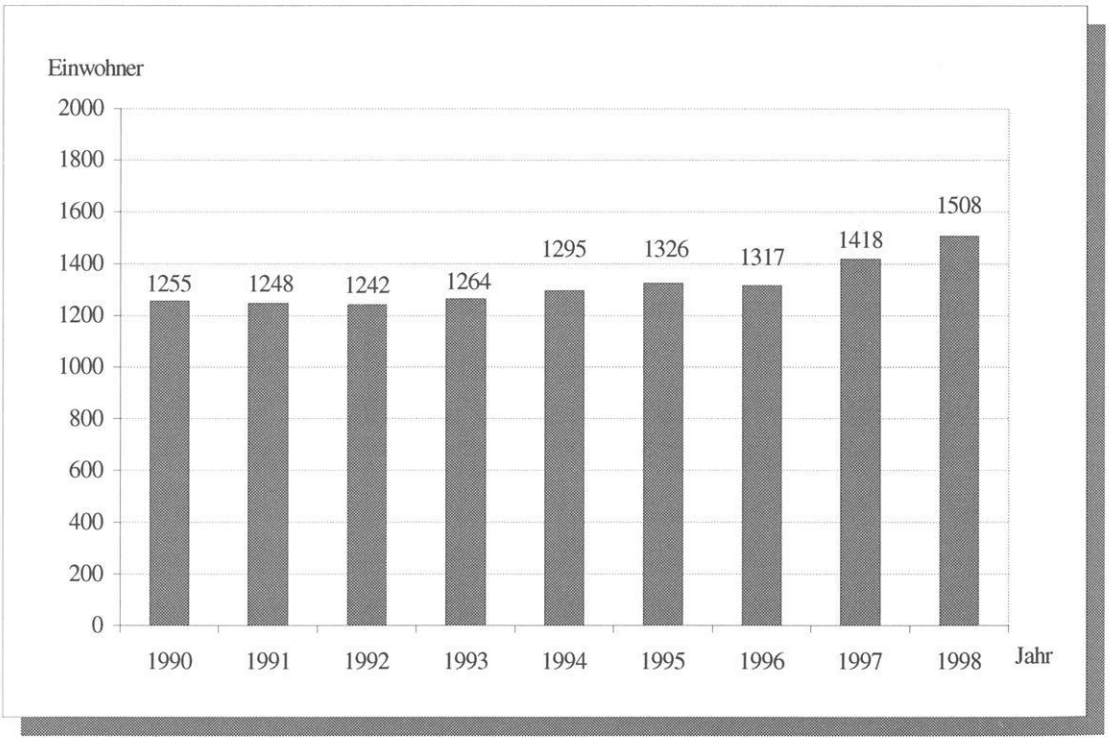
---

[529] Interview S3 am 13.01.1998
[530] Interview S6 am 11.03.1997
[531] so NUISSL 1999 : 256

9. Fallstudie Langerwisch: Dorfentwicklung von innen nach außen?

Die Gemeinde Langerwisch mit ihren zwei prägnanten Dorfkernen liegt ebenfalls im Landkreis Potsdam-Mittelmark. Im Gegensatz zu Seeburg zeichnet sich die Kommunalpolitik und -planung seit dem Fall der Mauer hier stärker durch einen endogenen Ansatz mit gemäßigten Expansionstendenzen aus. Dennoch gehört Langerwisch ebenfalls zu jenen Typ 3-Gemeinden im Berliner Umland, die den landesplanerischen Wachstumsrahmen von 10 % bis 2010 schon längst überschritten haben (vgl. Tab. 18). So wuchs die Zahl der Einwohner im Zeitraum von 1990 bis 1998 infolge von Zuwanderungen um 20 % (vgl. Abb. 34). Allerdings beruht dieser Bevölkerungszuwachs hauptsächlich auf der Mobilisierung von Entwicklungspotentialen im Innenbereich und nicht auf der Erschließung neuer Baugebiete im Außenbereich. Die örtliche Gemeindevertretung verfolgte also eine Strategie für die Ortsentwicklung, die sich im Grundsatz mit den Zielvorstellungen der überörtlichen Planungsträger deckte.

Abb. 34: Bevölkerungsentwicklung von Langerwisch 1990-1998



Quelle der Daten: LDS Brandenburg und Amtsverwaltung Michendorf
(Stand mit Ausnahme 1990 (= 3.10.) jeweils 31.12. d.J.); Entwurf & Grafik: P. Overwien

Die Gemeindevertreter setzten nach dem Fall der Mauer wie ihre Kollegen aus Seeburg darauf, Langerwisch zu einem attraktiven Wohnort umzugestalten. Sie verfolgten jedoch in erster Linie das Ziel, die historische Doppeldorfanlage inmitten ihrer ländlich geprägten Umgebung zu erhalten und sozialverträglich weiterzuentwickeln. Mit breiter Zustimmung aus der Bevölkerung leiteten die Gemeindevertreter noch im Wendejahr ein Sanierungsverfahren ein. Als „Modellvorhaben der städtebaulichen Erneuerung von Kleinstädten und Dörfern in den Neuen Bundesländern" erhielt die Kommune dafür in einem erheblichen Umfang öffentliche Fördermittel. Bald erwies sich dieser Geldsegen allerdings als Problem, denn die Kofinanzierung und Verwaltung der Fördermittel überforderte die kleine Kommune. Gleichzeitig formierte sich in der Bürgerschaft eine Gruppe von Sanierungskritikern, die anläßlich der Kommunalwahl Ende 1993 mit Erfolg für eine Kursänderung eintrat. Die neue Gemeindevertretung setzte die Sanierung zwar fort, gab aber der Planung und Bautätigkeit im Außenbereich buchstäblich mehr Raum als ihre Vorgänger. Damit geriet sie in einen Zielkonflikt mit den überörtlichen Planungsträgern, die bis dahin die Entwicklung von Langerwisch mit Wohlwollen verfolgt hatten.

Analog zum Fallbeispiel Seeburg wird im folgenden nach Interessenkonflikten zwischen verschiedenen Akteursgruppen im Zusammenhang mit der Sanierung geforscht. Auch in Langerwisch beginnt die Recherche mit einem kleinen Ausflug in die Dorfgeschichte, um die spezifischen Rahmenbedingungen für die örtliche Politik und Planung unter Berücksichtigung der institutionellen und ökonomischen Transformation zu skizzieren (Kap. 9.1). Die frühe Entscheidung zugunsten einer modellhaften Sanierung wirft die Frage auf, wie die Bürger für die endogene Entwicklungsstrategie gewonnen werden konnten und welche Ziele dahinter standen (Kap. 9.2). Der Chronologie des Sanierungsverfahrens folgend wird dann zunächst das Entstehen und Management von Interessenkonflikten untersucht (Kap. 9.3) sowie abschließend unter Bezugnahme auf das Forschungskonzept reinterpretiert (Kap. 9.4). Die parallel verlaufenden Handlungsstränge einschließlich informeller Absprachen nachzuvollziehen und linear darzustellen, erwies sich dabei durchaus als Herausforderung.

Ähnlich wie in Seeburg unterstützten auch in Langerwisch Schlüsselakteure aus Politik und Verwaltung die Recherchen außerordentlich bereitwillig. Dazu zählte sowohl die Bereitschaft Interviews zu geben als auch umfassende Akteneinsicht zu gewähren. Einschränkungen für die Feldforschung ergaben sich dennoch aufgrund mehrerer laufender Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft. Deshalb konnten manche Verfahrensunterlagen nicht in die Auswertung einbezogen werden. Einige Informationslücken ließen sich jedoch mit Hilfe von Interviews schließen. Diese Umstände erforderten eine besondere Sensibilität bei der Gesprächsführung ebenso wie bei der Präsentation der verfügbaren Informationen (vgl. Kap. 5).

9.1. Rahmenbedingungen für die Kommunalpolitik und -planung

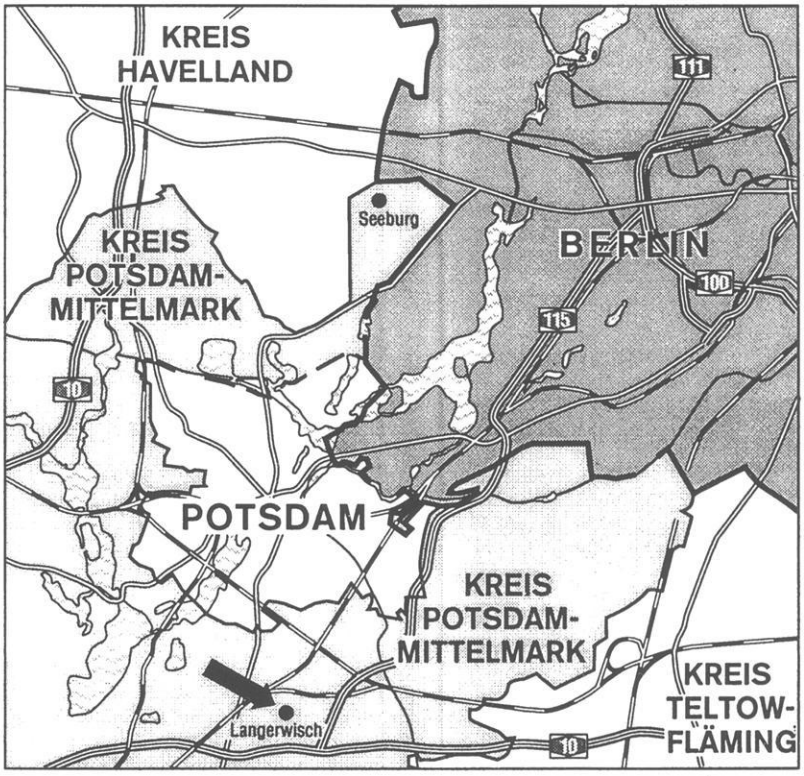
Ein kurzer Rückblick auf die Dorfgeschichte soll dazu dienen, die wichtigsten Einflußfaktoren für die Entwicklung der Gemeinde Langerwisch darzustellen. Alte Verflechtungsbeziehungen zu Berlin mit ökonomischer und siedlungsstruktureller Bedeutung spielen dabei ebenso eine Rolle wie die systemkritische Einstellung der ortsverbundenen Bevölkerung zum DDR-Regime (Kap. 9.1.1). In der Nachwendezeit sorgte die institutionelle Transformation für Probleme, denn die örtliche Gemeindevertretung und die 1991 eingerichtete Amtsverwaltung fanden nicht auf Anhieb zu einer reibungslosen Kooperation (Kap. 9.1.2). Spekulative Grundstücksgeschäfte beflügelten eine rasche Entscheidung zugunsten einer behutsamen Strategie für die weitere Kommunalentwicklung (Kap. 9.1.3).

9.1.1. Ausgangssituation: Lage und Entwicklung der Gemeinde bis 1989

Die Gemeinde Langerwisch liegt etwa 10 km östlich von Potsdam und 25 km südwestlich von der Berliner Stadtgrenze entfernt in der Nähe des Autobahndreiecks Drewitz (vgl. Abb. 35). Trotz der größeren Distanz zu Berlin hinterließ das Wachstum dieser Industriemetropole während des 19. Jahrhunderts in Langerwisch wesentlich mehr Spuren als in Seeburg. Das Siedlungsbild spiegelt bis heute die damit verbundenen baulichen und funktionalen Veränderungen in den beiden Dorfkernen wider. Ergänzend dazu entstanden im Zuge früher Suburbanisierungsphasen in der Vor- und Zwischenkriegszeit mehrere neue Siedlungsgebiete mit aufgelockerter Baustruktur, die sich dispers über die gut 12 qkm große Gemarkung verteilen (vgl. Abb. 36).
Die Gemeinde Langerwisch entstand 1938 durch den Zusammenschluß von zwei vermutlich zeitgleich gegründeten Kirchdörfern, die im 14. Jahrhundert zu den größten ländlichen Siedlungen in dieser Gegend zählten. Zwischen der Doppeldorfanlage durchzieht ein rund 300 m breites, torfreiches Wiesengebiet als charakteristisches Landschaftselement die Gemarkung. Die sogenannte „Lange Wische" gab der Gemeinde nicht nur ihren Namen, sondern stellt zugleich einen landwirtschaftlichen Gunstraum mit besonderen ökologischen Qualitäten dar (vgl. Abb. 36).[532]

[532] vgl. Erläuterungsbericht zum F-Plan-Entwurf 1997 : 24 und 27; Städtebauliche Rahmenplanung 1996 : 6; Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 10 und 144

Abb. 35: Großräumige Lage der Untersuchungsgemeinde Langerwisch

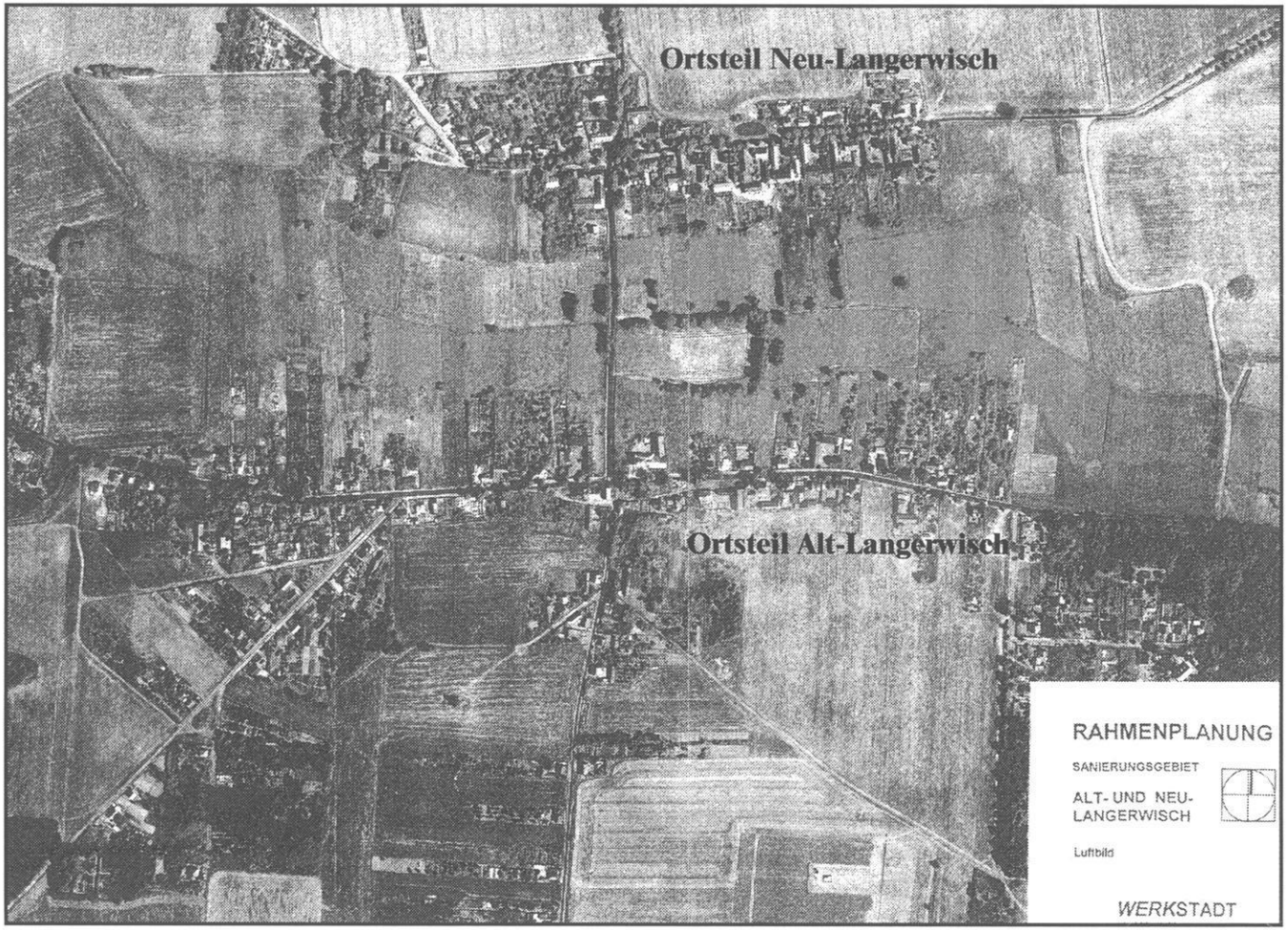


Entwurf: P. Overwien; Grafik: D. Engel

Bis weit in das 19. Jahrhundert hinein galt Neu-Langerwisch gegenüber Alt-Langerwisch in ökonomischer Hinsicht als bedeutendere Siedlung. Mit dem Bau der Berlin-Wetzlarer Eisenbahnlinie ab 1879 veränderte sich die funktionale Beziehung zwischen den beiden Dörfern. Alt-Langerwisch wuchs im Sog des aufstrebenden Nachbarortes Michendorf zu einem florierenden Zentrum für Handel und Handwerk heran, während das landwirtschaftlich geprägte Neu-Langerwisch durch die fehlende Anbindung an das neue Hauptverkehrsnetz zunehmend an Bedeutung verlor.[533]

[533] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 13

Abb. 36: Luftbild der Gemeinde Langerwisch



Quelle: Städtebaulicher Rahmenplan 1996

In Alt-Langerwisch leitete der Zuzug von Handwerkern und Wanderarbeitern ein bandartiges Siedlungswachstum entlang der B 2 nach Westen ein. Im Gegensatz dazu veränderte sich das Ortsbild von Neu-Langerwisch kaum. Dort profitierten die Landwirte durch die steigende Nachfrage nach Lebensmitteln nicht nur aus dem Nachbarort Michendorf, sondern vor allem aus der rasch wachsenden Industriestadt Berlin. Vom Reichtum der „Millionenbauern" zeugt der Wiederaufbau von acht Höfen im Südosten der Ortslage nach einem verheerenden Brand 1880. Die Wohnhäuser, die sich mit drei Wirtschaftsgebäuden zu einer geschlossenen Anlage formieren, erhielten repräsentative Fassaden im spätklassizistischen Stil.[534]

Diese Baustruktur aus dem ausgehenden 19. Jahrhundert prägt das Ortsbild der beiden Straßendörfer bis heute. Die Doppeldorfanlage mit ihren gereihten Hofstellen, zwischen denen sich eine von Norden nach Süden ausrichtete Gewannflur erstreckt, blieb weitgehend unverändert. Die Baustruktur in Neu-Langerwisch bildet die soziale Struktur einer bäuerlichen Dorfgemeinschaft im ausgehenden 19. Jahrhundert noch gut erkennbar ab. Die auf der Südseite des Dorfes gelegenen Höfe der Großbauern grenzen unmittelbar an den landwirtschaftlichen Gunstraum der Gemarkung, während sich die bescheidenen Höfe der Kleinbauern überwiegend auf der Nordseite des Dorfes aneinander reihen (vgl. Abb. 36).

Auch die Ende des letzten Jahrhunderts entstandene Funktionsteilung zwischen den beiden Siedlungen wirkt bis heute nach. Alt-Langerwisch fungiert als Zentrum für Handel, Handwerk und private Dienstleistungen, während die Mehrzahl der sozialen und kulturellen Einrichtungen in Neu-Langerwisch liegt. In Neu-Langerwisch befindet sich neben der Kirche mit angrenzendem Friedhof auch das Gemeindeamt und eine Kindertagesstätte. In Alt-Langerwisch stellen zwei Arztpraxen und mehrere Geschäfte die Grundversorgung der Bevölkerung sicher.

Unweit der Dorfkerne entstanden zwischen den beiden Weltkriegen fünf Wohngebiete mit „Waldsiedlungscharakter", die sich durch eine aufgelockerte Bauweise auszeichnen. Zahlreiche unbebaute Grundstücke und Wochenendhäuser bestimmen das Bild in diesen Siedlungsgebieten, die ein enormes Potential für die Nachverdichtung aufweisen. Die im Nordwesten der Gemarkung gelegenen Siedlungsgebiete gehören seit 1925 teilweise zur Nachbargemeinde Wilhelmshorst.

Auch in den beiden Dorfkernen dominiert hinter der Fassade der alten Bauernhöfe seit langem die Wohnfunktion. Seit Ende der 30er Jahre bezieht die Mehrheit der Bewohner ihr Haupteinkommen nicht mehr aus der Landwirtschaft. Am Ende des Zweiten Weltkrieges existierten in Langerwisch noch 122 landwirtschaftliche Klein- und Mittelbetriebe, die im Zuge der Bodenreform zunächst zu

[534] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 15

65 selbständigen Betriebseinheiten und 1961 zu einer LPG zusammengefaßt wurden.[535] Im Gegensatz zu Seeburg blieb Langerwisch jedoch vom Neubau großer Betriebsanlagen verschont. Die staatliche Führung sanktionierte auf diese Weise das Verhalten der systemkritischen Landwirte, die mit allen Mitteln, jedoch erfolglos gegen die Zwangskollektivierung Widerstand leisteten.[536] So gingen die Nutzungs-, nicht aber die Besitzrechte für Grundstücke und Gebäude an die LPG Saarmund über. In den 70er und 80er Jahren wurden die restlichen Familienbetriebe schließlich aufgegeben.

Bodenwertzahlen unter 20 eröffneten nach dem Fall der Mauer für die Wiedereinrichtung landwirtschaftlicher Familienbetriebe keine guten Chancen. Heute existiert in Langerwisch außer einem großen Garten- und Landschaftsbaubetrieb, dem sogenannten „Rosengut", nur noch ein weiterer Familienbetrieb, der sich auf die Schafzucht spezialisiert hat.[537] Die ehemals landwirtschaftlich genutzte Bausubstanz hatte den Funktionswandel zwar nicht spurlos, aber mit wenigen Ausnahmen überstanden. 1989 arbeiteten etwa 80 % der Erwerbstätigen in den großen Industriebetrieben der benachbarten Gemeinden.[538] Damals lebten in diesem Prototyp eines märkischen Bauerndorfes noch knapp 1.300 Einwohner, etwa 200 Personen weniger als 1970, die sich mit ihrem Wohnort stark verbunden fühlten.

9.1.2. Institutionelle Transformation: Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive

Die systemkritischen Bürger von Langerwisch nahmen die Öffnung der Mauer im November 1989 umgehend zum Anlaß, die amtierende SED-Bürgermeisterin abzuwählen und einem parteilosen Kandidaten dieses Amt zu übertragen. Weil sich die Kreisverwaltung weigerte, den demokratisch herbeigeführten Machtwechsel zu akzeptieren, konnte der neue Bürgermeister sein Amt erst zwei Monate später übernehmen. Doch damit kehrte keineswegs Kontinuität auf der politische Bühne von Langerwisch ein. Nach den Kommunalwahlen im Mai 1990 und Dezember 1993 setzten die Gemeindevertreter jeweils einen neuen Bürgermeister ein und definierten andere Prioritäten für die Kommunalpolitik. Die Ursachen für zwei politische Umbrüche innerhalb weniger Jahre mit ihren

---

[535] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 39; Begründung zur Satzung der Gemeinde Langerwisch nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und 3 und § 4 Abs. 2a BauGB-MaßnG (Innenbereichs- und Abrundungssatzung), Entwurf November 1997 : 9

[536] Interview L1 am 25.03.1998; vgl. dazu allgemein SCHERF & VIEHRIG 1995 : 217 ff.

[537] Interview L1 am 25.03.1998, Hörspiel des Senders Freies Berlin „Über die Dörfer" von 1991

[538] GEMEINDE LANGERWISCH [1995] : 4

Folgen für die Kommunalplanung werden später noch ausführlich zu diskutieren sein (vgl. Kap. 9.3).

Neben der Legislative befand sich zwischen 1990 und 1993 auch die Exekutive im Umbruch. Zur Wendezeit bestand das Gemeindeamt nur aus zwei Mitarbeitern, die das Sekretariat des Bürgermeisters und ein kleines Haushaltsbudget verwalteten. Ähnlich wie seine Kollegen in den Nachbargemeinden erkannte auch der erste Bürgermeister von Langerwisch rasch, daß sich die Fülle von zusätzlichen Aufgaben, die den Gemeinden mit Inkrafttreten der neuen Kommunalverfassung im Mai 1990 quasi über Nacht zufielen, mit so einer Miniverwaltung nicht bewältigen ließ.[539]

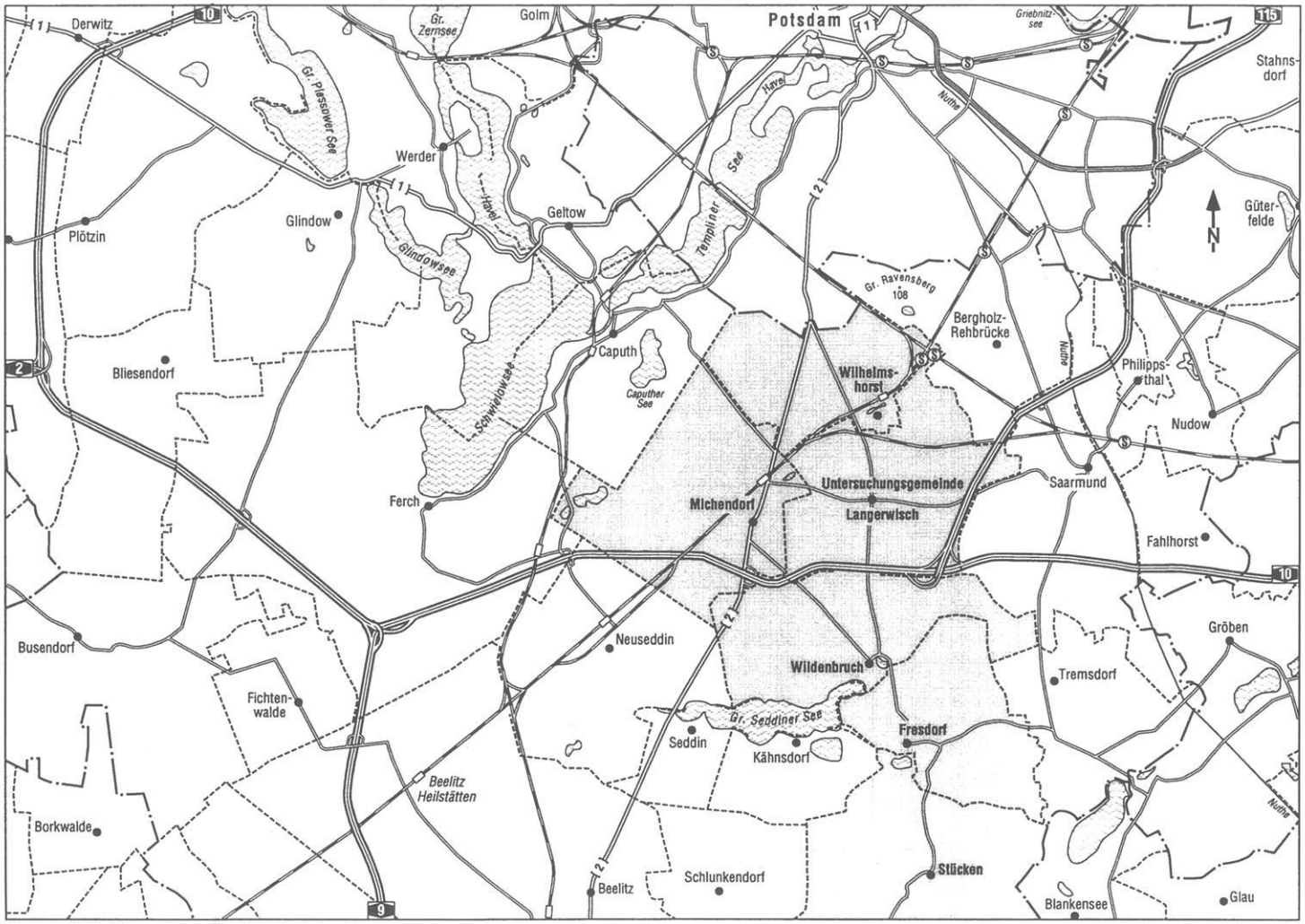
Auf der Suche nach einer Lösung für ihre administrativen Probleme blieben die Kommunen zunächst auf sich allein gestellt. Reformvorschläge aus der Landesregierung, die erst einmal ihre eigene Arbeitsfähigkeit durch die Neuorganisation ihres Behördenapparates herstellen mußte, waren nicht sofort zu erwarten. „Aus der Not heraus" verständigten sich deswegen neun kleine Gemeinden mit Hilfe einer freiwilligen Vereinbarung darauf, eine gemeinsame Verwaltung einzurichten. Als die Dienststelle ihre Arbeit am 1. Juli 1991 aufnahm gab es noch keine Gewißheit über die Dauer ihrer Existenz, denn die Landesregierung arbeitete zu diesem Zeitpunkt noch an einem Gesetzentwurf zur Einführung der Amtsverwaltungen in Brandenburg. Sie bestätigte den freiwilligen Zusammenschluß der Gemeindeverwaltungen formell erst fünf Monate später (vgl. Kap. 7.2.1). Entscheidungen über den Amtssitz und die Besetzung der Führungspositionen stellten die Kooperation rasch vor Bewährungsproben. Den Streit mehrerer Kommunen um den Amtssitz entschied schließlich die Gemeinde Michendorf für sich. Aus Protest dagegen trat Neuseddin aus der Verwaltungsgemeinschaft wieder aus, um sich mit zwei Nachbargemeinden freiwillig zu einer Großgemeinde zusammenzuschließen. Weil statt dessen Wilhelmshorst hinzu kam, umfaßt das Amt Michendorf seither sechs Gemeinden mit knapp 9.000 Einwohnern in einem 68 qkm großen Gebiet (vgl. Abb. 37).[540]

---

[539] Interviews L5 am 26.02.1998 und L3 am 10.03.1998

[540] Interview L5 am 26.02.1998; Rölleke, L.: „Gemeinde-Ehen: wer ja sagt, wer nicht will und wer sich ziert." Berliner Morgenpost vom 25.03.1997

Abb. 37: Amt Michendorf und Umgebung



Entwurf: P. Overwien; Grafik: D. Engel

Für lebhafte Debatten im neuen Amtsausschuß (vgl. Kap. 7.2.1) sorgte kurz darauf auch die Frage, wer die Leitung des Bauamtes und damit eine Schlüsselposition in der gemeinsamen Verwaltung übernehmen sollte. Zur Wahl standen zwei Personen, die damals als hauptamtliche Bürgermeister eine wichtige Rolle in den Kommunen spielten. In einer „Kampfabstimmung" fiel die Entscheidung schließlich zugunsten jenes Kandidaten, der sich bereits durch die Unterstützung großer Bauprojekte „ausgewiesen" hatte.[541] Sein Konkurrent, der einer bestandsorientierten Kommunalpolitik und -planung den Vorzug gab, übernahm daraufhin entgegen seinen ursprünglichen Wünschen das nicht minder wichtige Amt des Kämmerers.

In Anbetracht dieser Umstände war eine spannungsfreie Zusammenarbeit zwischen den beiden Kontrahenten kaum zu erwarten. Dennoch nahmen sie die Herausforderung aus nachvollziehbaren Gründen an. In beiden Fällen handelte es sich um Positionen mit erheblichen Gestaltungs- und Einflußmöglichkeiten in der Verwaltung. Außerdem zeichnete sich damals bereits ab, daß die Bürgermeister bald nicht mehr hauptamtlich, sondern nur noch ehrenamtlich wirken konnten. Die Tätigkeit in der Verwaltung sicherte ihnen also ein regelmäßiges Einkommen, ohne das Bürgermeisteramt aufgeben zu müssen.

Ämter der Legislative und Exekutive in Personalunion wahrzunehmen, beschwerte den beiden Akteuren ebenso wie den von ihnen repräsentierten Kommunen einerseits einen enormen Machtzuwachs. Andererseits stellten Interessenkonflikte die Betroffenen wohl vor so manche innere Zerreißprobe. Schließlich kollidieren die politischen Interessen einer Kommune, die ein Bürgermeister zu vertreten hat, nicht selten mit den normativen Vorgaben, an die sich eine Verwaltung halten muß. Auch gerieten die Akteure aufgrund ihrer Doppelfunktion in den Verdacht des Amtsmißbrauchs, der mehrfach Anlaß für lebhafte Auseinandersetzungen unter den amtsangehörigen Kommunen gab.[542]

Die Besetzung von Schlüsselpositionen in der Amtsverwaltung mit Bewerbern aus den amtsangehörigen Gemeinden, die nicht über Verwaltungserfahrung verfügten und weiterhin ein politisches Amt ausübten, prägte den institutionellen Transformationsprozeß gravierend. Auf lokaler Ebene gelang es nicht, schnell eine neue und eindeutig horizontale Gewaltenteilung herzustellen. Deswegen gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive gerade in der Anfangsphase alles andere als konfliktfrei. Die Gemeindevertreter strebten danach, ihre neu gewonnene Selbstverwaltungshoheit möglichst uneingeschränkt auszukosten. Zwischen den politischen Gremien und der Amtsverwaltung kam es daher zu erheblichen Kompetenzstreitigkeiten. Ein unter-

[541] Interview P5 am 04.12.1998
[542] Interview L5 am 26.02.1998

schiedliches Verständnis von der Reichweite und den Kernbestandteilen der kommunalen Selbstverwaltung führte wiederholt zu lebhaften Auseinandersetzungen im Amtsausschuß.[543]

Für Klarheit bezüglich der Aufgabenverteilung zwischen Politik und Verwaltung sorgte die Amtsordnung für Brandenburg, die Ende 1991 in Kraft trat (vgl. Kap. 7.2.1). Dennoch vergingen weitere 18 Monate, ehe die Amtsverwaltung Michendorf ihre Aufgaben uneingeschränkt wahrnehmen konnte.[544] In dieser Zeit schlossen Gemeindevertreter zum Beispiel eigenhändig Verträge mit Dritten (u.a. Planungsbüros) ab, obwohl dazu zweifellos nur noch die Amtsverwaltung befugt war. Manchmal informierten die Gemeindevertreter die Amtsverwaltung nicht einmal über derartige Aktivitäten, von denen sich einige später aus haushaltsrechtlicher Sicht als brisant erwiesen und Ermittlungen des Rechnungshofes wie auch der Staatsanwaltschaft nach sich zogen.

In einer Übergangsphase von zwei Jahren nach ihrer Bildung besaß die Amtsverwaltung also weder die uneingeschränkte Kontrolle über alle rechtlich relevanten Transaktionen noch den vollständigen Überblick über die finanziellen Konsequenzen, die sich daraus für einzelne amtsangehörige Kommunen ergaben. Erschwerend kam hinzu, daß sich sowohl die Vertreter der Legislative als auch der Exekutive die erforderlichen Kenntnisse des neuen Verwaltungs- und Haushaltsrechts erst einmal aneignen mußten. Das hektische Tagesgeschäft nötigte ihnen jedoch häufig schnelle Entscheidungen ab und ließ beiden Seiten kaum Zeit dazu, den Umgang mit diesem komplexen Regelwerk zu erlernen.

Die zahlreichen Vorschriften für das Haushalts-, Vergabe- und Förderrecht zu durchschauen und korrekt anzuwenden, überforderte in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung viele Beteiligte. Wie Gerichtsverfahren gegen Mitarbeiter des Sozialministeriums belegen, fiel es auch der Landesregierung von Brandenburg schwer, die aus den Kassen der Bundesregierung und der Europäischen Union reichlich fließenden Geldmittel auf rechtlich einwandfreie Weise zu verwalten und auszuzahlen. Auch die Förderpraxis des Landwirtschafts- und Stadtentwicklungsministeriums gab schon Anlaß zu Ermittlungen.[545]

---

[543] Interview L5 am 26.02.1998

[544] Interview L4 am 11.03.1998

[545] Metzner, T.: „Bruchlandung im Pilotverfahren" und „Totaler Schiffbruch der Anklage - Freispruch [...] trotz 10 Mio. Schaden." Berliner Tagesspiegel vom 24.07.1999; o.A.: „Affeldprozess: Revision verworfen." Berliner Morgenpost vom 15.12.2000; Metzner, T.: „Überraschender Freispruch für [...] - Richter rügt Ex-Landwirtschaftsminister [...]." Berliner Tagesspiegel vom 23.02.2002; Beyerlein, A.: „[Bau-]Ministerium half beim Umgehen von Vorschriften." Berliner Zeitung vom 14.12.1999; Mallwitz, G.: „Land droht Rückgabe von Fördermitteln - Bauministerium in Finanzskandal verwickelt [...]." Berliner Morgenpost vom 14.12.1999

Für die Entwicklung der Gemeinde Langerwisch war die Bildung der Amtsverwaltung in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Eine umfassende Sanierung, wie sie der Gemeinde bereits im Frühjahr 1990 vorschwebte, ließ sich nur mit Hilfe umfangreicher Fördermittel finanzieren. Der Gemeinde kam daher zugute, daß ihr damaliger Bürgermeister eine Schlüsselposition in der Amtsverwaltung übernahm. Auf diese Weise erwarb ein führendes Mitglied der Gemeinde nicht nur wichtige administrative und juristische Kenntnisse, sondern besaß auch direkten Zugang zu Informationen aus der Amtsverwaltung. Nachteile aufgrund der Doppelfunktion ergaben sich in der bereits beschriebenen Weise.

Die Frage, ob die Gemeindevertretung die administrative Reorganisation begrüßte oder nicht, läßt sich nicht zweifelsfrei beantworten. Ein Gesprächspartner betonte die große Bereitschaft der Kommune, mit ihren Nachbarn zusammen zu arbeiten.[546] Ein anderer sprach von Vorbehalten gegenüber der Amtsverwaltung, weil die Gemeinde die geplante Sanierung gerne „in eigener Regie" durchführen wollte.[547] Zwei Anträge zur Abwahl des Amtsdirektors, die Politiker aus Langerwisch 1995 und 1998 ohne Erfolg im Amtsausschuß stellten, zeigen, daß die Zusammenarbeit zwischen der Gemeindevertretung und der Amtsverwaltung nicht reibungslos funktionierte. Für den Sanierungsprozeß ergaben sich daraus schwerwiegende Konsequenzen (vgl. Kap. 9.3).

9.1.3. Ökonomische Transformation: Langerwisch als Spekulationsobjekt

Im Gegensatz zur institutionellen Transformation begünstigte die bald nach Öffnung der Mauer einsetzende Jagd nach preiswerten Grundstücken und Gebäuden zunächst die Sanierung. Interessenten aus Westdeutschland und West-Berlin standen auch außerhalb der Sprechstunden lange Schlange vor dem Büro des Bürgermeisters.[548] Allerdings verhielten sich einige dieser auswärtigen Besucher gegenüber den Einheimischen offenbar nicht sehr sensibel, denn sie machten mit Nachdruck ihre (vermeintlichen) Besitzansprüche geltend. Auch wenn es sich dabei um Einzelfälle handelte, schürte ein solches Verhalten bei vielen Ortsansässigen die Angst vor dem „Ausverkauf" ihres Dorfes.[549] So bildete sich schnell ein kollektives Problembewußtsein für die Gefahren,

---

[546] Interview L4 am 11.03.1998
[547] Interview L5 am 26.02.1998; so auch SCHÄFER & STRICKER 1995 : 48
[548] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 12; Interviews L3 am 10.03.1998 und L4 am 11.03.1998
[549] Interviews L3 am 10.03.1998 und L6 am 19.03.1998

die dem Ortsbild und der Dorfgemeinschaft drohten. Die Mehrheit der Langerwischer Bevölkerung stand den zahlreichen Investitions- und Ansiedlungswünschen bald sehr ablehnend gegenüber: Die Ortsansässigen befürchteten eine „zweite Enteignung durch finanzkräftige Aufkäufer aus dem Westen", wollten aber weder zum „Villenort der reichen Berliner" noch „von Gewerbegebieten umzingelt" werden.[550]

Von Anfang an gab es neben den Bewahrungs- und Beharrungstendenzen der Mehrheit auch eine Minderheit unter den Dorfbewohnern, die ihr Land gerne gewinnbringend veräußern wollte.[551] Investoren gelang es daher, Optionsverträge für den Ankauf von rund 1 Mio. qm Flächen selbst in „sensiblen Landschaftsräumen" abzuschließen. Im Verein mit den einheimischen Grundbesitzern drängten sie die im Mai 1990 gewählte Gemeindevertretung dazu, das erforderliche Baurecht für große Bauprojekte zu schaffen. Innerhalb eines Jahres verdoppelten sich deswegen die Bodenpreise von 50 auf 100 DM pro qm.[552]

Die Gemeindevertretung hatte Mühe, dem grassierenden Grundstücksfieber Einhalt zu gebieten. Die „unausgegorenen", ja geradezu „aberwitzigen" Pläne mancher Investoren, die „gleich 100 Hektar Wiese betonieren" wollten, brachten jedoch auch die wenigen Protagonisten solcher Ideen bald zur Besinnung. Wegen der restriktiven Flächenpolitik der Gemeindevertretung wurden einige Kaufoptionen rückgängig gemacht. Andere auswärtige Kaufinteressenten gingen das Wagnis ein, die Kaufverträge abzuschließen und hoffen zum größten Teil bis heute vergeblich darauf, ein Bauvorhaben verwirklichen zu dürfen.[553]

9.2. Weichenstellende Entscheidungen für die Dorfentwicklung

Vor diesem Hintergrund fiel die Entscheidung zugunsten einer behutsamen, endogenen Strategie für die Dorfentwicklung fast zwangsläufig. Den Initiatoren gelang es gemeinsam mit Planungsexperten aus West-Berlin, sowohl die Bevölkerung als auch die Bundesregierung für eine modellhafte Sanierung mit besonderen Förder- und Beratungskonditionen zu gewinnen (Kap. 9.2.1). Die gesetzlich vorgeschriebenen Voruntersuchungen lieferten dafür erste konzeptionelle Vorschläge (Kap. 9.2.2).

---

[550] ZELT 1993 : 16; SCHÄFER & STRICKER 1995 : 44; Interviews L3 am 10.03.1998 und L4 am 11.03.1998

[551] ZELT 1993 : 16 f.; Interview L6 am 25.03.1998

[552] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 137; Interviews L4 am 11.03.1998 und L1 am 25.03.1998

[553] ZELT 1993 : 16; Interview L4 am 11.03.1998

9.2.1. Langerwisch als Modellvorhaben für eine städtebauliche Dorferneuerung

Nach Öffnung der Mauer warb zuerst eine kleine Elite von politischen Aktivisten, die sich während der DDR-Zeit in der Bürger- und Umweltbewegung engagiert hatten, für eine bestandsorientierte Kommunalentwicklung in Langerwisch. Diese Gruppe lotete schnell die Finanzierungsmöglichkeiten für eine langfristig angelegte, umfassende Dorferneuerung aus, die sich nach ihrer Überzeugung nur mit Hilfe erheblicher öffentlicher Mittel realisieren ließ. Weil es vor Ort an Experten fehlte, die über Fachkenntnisse in bezug auf die Planung, Durchführung und Finanzierung einer solchen Maßnahme verfügten, versuchten die Initiatoren durch einen „Hilferuf" per Radio kompetente Berater zu gewinnen. Daraufhin bot ein Planungsbüro aus West-Berlin, das bereits Erfahrung in der Stadtsanierung besaß, seine Dienste an.[554]

Die Einschaltung dieses Planungsbüros war für den weiteren Verlauf der Ereignisse von entscheidender Bedeutung. Mit geschultem Blick erkannten die Experten die städtebaulichen Qualitäten der recht gut erhaltenen Doppeldorfanlage ebenso wie die drohende Gefahr durch eine Suburbanisierung. Sie arbeiteten zusammen mit den Initiatoren das erste Konzept für eine behutsame und ökologische Dorferneuerung aus. Ferner wiesen die Berliner auf ein Modellprogramm zur städtebaulichen Erneuerung hin, das für Sanierungsmaßnahmen in einem erheblichen Umfang öffentliche Mittel offerierte.[555]

Im Rahmen dieses Sonderprogramms unterstützte die Bundesregierung von 1990 bis Ende 1994 zunächst gemeinsam mit der DDR-Regierung und später mit den Landesregierungen insgesamt elf ostdeutsche Städte und acht kleine Gemeinden bei Sanierungsmaßnahmen.[556] Damit verfolgte sie das Ziel, die Leistungsfähigkeit eines in Westdeutschland seit 20 Jahren genutzten Instrumentariums vor dem Hintergrund der spezifischen gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen in den neuen Bundesländern zu überprüfen. Die Pilotprojekte sollten als „Lernwerkstatt" für die experimentelle Erprobung innovativer Problemlösungen fungieren. Sie kamen deswegen gegenüber Maßnahmen aus dem allgemeinen Städtebauförderungsprogramm in den Genuß einer „herausgehobenen Förderung". Der kontinuierliche Erfahrungsaustausch unter den Modellprojekten und

---

[554] Interview L1 am 25.03.1998

[555] Interviews L4 am 11.03.1998 und L3 am 10.03.1998

[556] Zwei Gemeinden aus Mecklenburg-Vorpommern schieden Ende 1992 aus dem Programm aus; SCHÄFER & STRICKER 1991 : 29; BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU 1994 (b) : 51 f.; KÖHLER 1995 : 1; SCHÄFER & STRICKER 1995 : 44

eine professionelle Begleitforschung vor Ort gewährleisteten darüber hinaus eine sachkundige Beratung und Betreuung.[557]

In Langerwisch schlossen sich die Initiatoren zu einer Bürgerinitiative namens „Öko-Dorf" zusammen, um gemeinsam mit den Berliner Planern für ihr Konzept einer behutsamen, ganzheitlich und ökologisch orientierten Dorferneuerung zu werben. Der schnell überzeugte Gemeinderat verabschiedete schon am 26. April 1990 das erste Maßnahmenprogramm zur „ökologischen Dorferneuerung". Wenige Tage später fand die erste Bürgerversammlung zu diesem Thema statt. Wegen der Angst vor dem Ausverkauf des Dorfes traf der vorgeschlagene Kurs für die Kommunalpolitik und -planung bei den Ortsansässigen auf breite Zustimmung. Bei der Kommunalwahl am 6. Mai 1990 errang die Bürgerinitiative ein Drittel aller Sitze in der neuen Gemeindevertretung.[558]

Ihr Dorferneuerungskonzept zielte im Kern darauf ab, das Orts- und Landschaftsbild zu erhalten sowie die Funktionsfähigkeit der beiden historischen Dorfkerne sicherzustellen. Ortsansässigen Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben sollte durch die Dorferneuerung eine Existenzgrundlage geboten und die Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Gemeinde gestärkt werden.[559] Auf die Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbegebiete sollte verzichtet werden, soweit sie nicht der Deckung des endogenen Bedarfes dienten. Außerdem propagierten die Initiatoren trotz der schlechten Bodengüte die Rückkehr zu einer kleinbäuerlichen, ökologisch ausgerichteten Landwirtschaft (vgl. Kap. 9.1.1).[560]

Noch im gleichen Monat beantragte die Gemeinde die Aufnahme in das „Sofortprogramm 1990 für Maßnahmen der Stadt- und Dorferneuerung in der DDR", das die Regierungen der BRD und der DDR kurz nach dem Mauerfall gemeinsam vereinbart hatten. Während die Lokalpolitiker auf einen positiven Bescheid hofften, versäumten sie nicht, die notwendigen Rahmenbedingungen für die Realisierung ihrer Entwicklungsziele zu schaffen. Um die Baupläne auswärtiger Investoren zu durchkreuzen, beschlossen sie eine Erhaltungssatzung, die zwei Tage vor der Wiedervereinigung in Kraft trat. So gelang es, unerwünschte Baumaßnahmen wie den Abbruch von ortsbildprägenden Gebäuden erfolgreich zu verhindern.

Am 4. September 1990 erhielt die Gemeinde vom Ministerium für Bauwesen, Städtebau und Wohnungswirtschaft der DDR den erwünschten Bescheid und durfte sich nun als „Modellvorhaben der städtebaulichen Erneuerung von Kleinstädten und Dörfern in den Neuen Bundesländern" be-

---

[557] DEHNE / SCHÄFER / SCHMIDT 1990 : 537 f.; SCHÄFER & STRICKER 1991 : 27 und 30; BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU 1994 (b) : 53 f.; KÖHLER 1995 : 1 f.

[558] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 27; ZELT 1993 : 16

[559] Interview L4 am 11.03.1998

[560] vgl. SCHÄFER & STRICKER 1995 : 44

zeichnen.[561] Diese Entscheidung geht vermutlich auf eine entsprechende Anregung des Berliner Planungsbüros zurück, das der Gemeinde damals als Berater zur Seite stand. Dessen Leiter verfügte über Kontakte zum Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Bonn, das sich dann für die nachträgliche Aufnahme von Langerwisch in das Modellprogramm einsetzte.[562]

Zu diesem Zeitpunkt hatte das Konzept für ein „Öko-Dorf" Langerwisch schon konkrete Formen angenommen. Mit diesem Modellvorhaben verband sich aus der Sicht der Bundesregierung daher die Forschungsfrage, ob ein Dorf im Einzugsbereich von zwei Großstädten der drohenden Suburbanisierung zum Trotz seinen bäuerlichen Charakter bewahren konnte.[563] Die Gemeinde Langerwisch verknüpfte mit dem Modellstatus die Hoffnung auf eine besonders gute fachliche Beratung und umfangreiche Fördermittel für die Finanzierung der Sanierungsmaßnahme.[564] Die heiß begehrten Fördermittel, die nach der Aufnahme in das Modellprogramm schnell und reichlich in die Gemeindekasse strömten, erwiesen sich allerdings nicht nur als Segen.

Nach dem Förderprogramm für die Stadt- und Ortskernerneuerung, das Bund, Länder und Kommunen gemeinsam finanzieren, wird eine Sanierung als Gesamtmaßnahme gefördert. Je nach Umfang der vorhandenen städtebaulichen oder funktionalen Mängel erstreckt sich eine Sanierung über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren. Fördermittel bewilligen Bund und Länder in Etappen, wobei sich ein Zuwendungsbescheid in der Regel auf fünf Jahre bezieht. Sofern einzelne Bau- oder Ordnungsmaßnahmen in einem städtebaulichen Rahmenplan enthalten sind und ihre Förderfähigkeit im Einzelfall bestätigt wurde, dürfen die Kommunen über den Einsatz der Mittel weitgehend frei entscheiden.[565]

Für Einzelmaßnahmen gelten dabei in Abhängigkeit von der Art und dem Träger unterschiedliche Förderkonditionen. Straßenbaumaßnahmen von Kommunen sind beispielsweise bis zu 100 % förderfähig. Bei umfassenden Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an Wohngebäuden, die vor 1949 errichtet wurden, winkt den Bauherren ein Zuschuß von bis zu 80 % bezogen auf die förderfähigen Gesamtkosten. Bei kleineren Baumaßnahmen an der „Außenhülle" von Wohngebäuden (Instandsetzung von Fassaden, Fenstern, Dächern, Türen) beträgt der Zuschuß maximal 40 % der förderfähigen Kosten. Meistens gilt außerdem eine absolute Obergrenze für die Gewährung von Fördermitteln. Als Gegenleistung verpflichten sich die Zuwendungsempfänger,

---

[561] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 1, 5 und 34
[562] SCHAFER & STRICKER 1991 : 27; Interview L6 am 19.03.1998
[563] Interview L6 am 19.03.1998
[564] Interview L4 am 11.03.1998
[565] Die förderfähigen Gesamtkosten ergeben sich aus den Gesamtkosten abzüglich der Erträge; Interviews L7 am 13.02.1998 und L6 am 19.03.1998

gewisse Mindeststandards (z.B. Baumaterialien) und Auflagen (z.B. Mietpreisbindung) einzuhalten.[566]

Die Gemeinde Langerwisch erhielt aus einem Sonderprogramm schon 1990 rund 642.000,- DM für die Sanierung.[567] Bis 1996 wurden dann aus dem gemeinsamen Bund-Länder-Programm für die städtebauliche Erneuerung bezogen auf einen Zeitraum von zehn Jahren knapp 9 Mio. DM bewilligt. Zuzüglich der etwa 1,7 Mio. DM aus der Gemeindekasse belief sich die Gesamtsumme auf gut 10,6 Mio. DM. Nachdem Bund und Land zunächst nur einen symbolischen Beitrag zur Kofinanzierung von der kleinen Kommune gefordert hatten, mußte sie ab 1993 einen Eigenanteil in Höhe von 20 % und ab 1998 von 33,3 % aufbringen (vgl. Tab. 25).

Tab. 25: Bewilligte Fördermittel für die Sanierung in Langerwisch 1991-2000 (in DM)

Geldgeber	Zuwendungsbescheid aus dem Jahr					Fördermittel für 1991-2000
	1991/92	1993	1994	1995	1996	
Bund/Land	2.370.900	2.133.000	3.035.490	1.079.562	336.000	8.954.952
Gemeinde	38.619	533.250	758.872	269.891	84.000	1.684.632
Summe	2.409.519	2.666.250	3.794.362	1.349.453	420.000	10.639.584

Daten der Sanierungsträgerin (Stand: 15.01.1998); Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Gemeinde Langerwisch

Weil sich jeder Zuwendungsbescheid auf mehrere Jahre bezieht, sind die in Tabelle 25 ausgewiesenen Summen nicht mit den tatsächlich zur Verfügung stehenden Fördermitteln gleichzusetzen. Tabelle 26 weist daher die sogenannten „kassenwirksamen Fördermittel" für den Zeitraum von 1991 bis 1996 aus, die den als förderfähig anerkannten Gesamtkosten entsprechen.

Tab. 26: Kassenwirksame Fördermittel für die Sanierung in Langerwisch 1991-1996 (in DM)

Geldgeber	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Summe
Bund/Land	1.185.450	1.185.450	213.300	888.780	990.920	1.343.500	5.807.400
Gemeinde	14.452	24.167	53.325	222.195	247.730	335.875	897.744
Summe	1.199.902	1.209.617	266.625	1.110.975	1.238.650	1.679.375	6.705.144

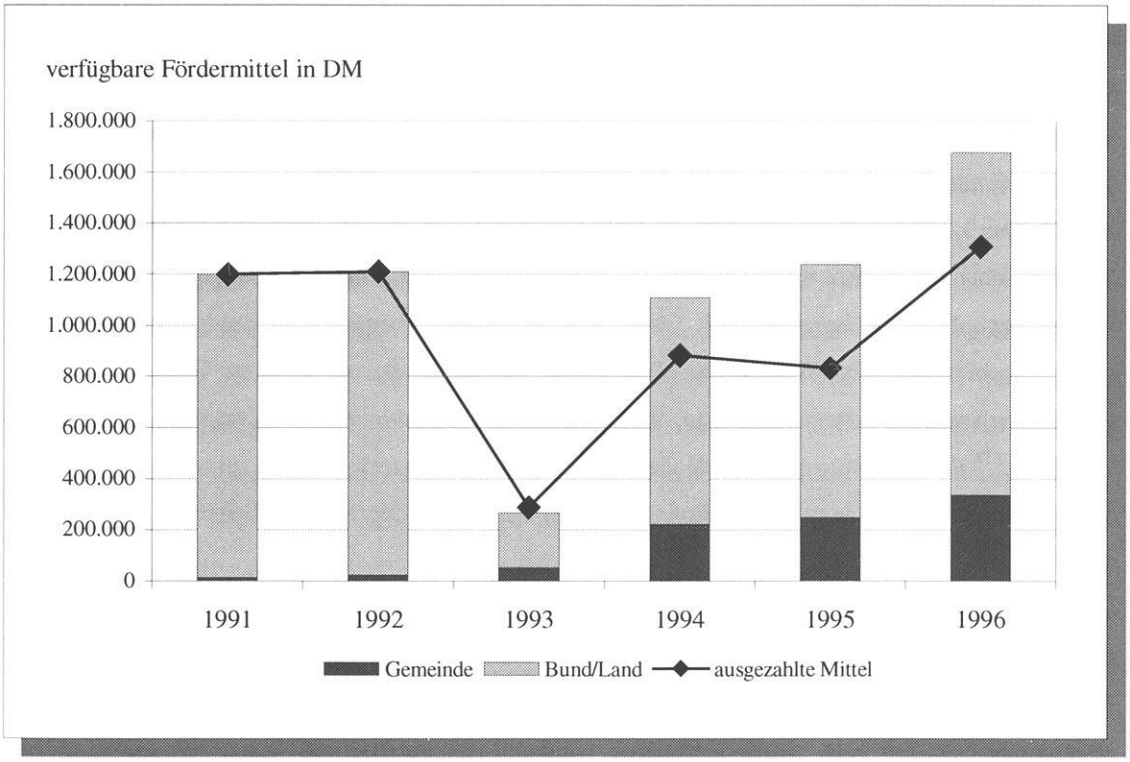
Daten der Sanierungsträgerin (Stand: 15.01.1998); Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Gemeinde Langerwisch

[566] Interview L7 am 13.02.1998

[567] vgl. Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 135

Von den insgesamt 6,7 Mio. DM bereit stehenden Fördermitteln wurden jedoch nur 5,7 Mio. DM ausgezahlt. Die zunächst hohe Nachfrage nach Fördermitteln flaute 1994 schlagartig ab. In den folgenden Jahren fanden sich für 22 % (1994 und 1996) bzw. 33 % (1995) der Mittel keine Abnehmer (vgl. Abb. 38). Nicht in Anspruch genommene Mittel flossen in die Kassen der jeweiligen Geldgeber zurück und standen für die Gesamtmaßnahme nicht mehr zur Verfügung.[568] Daraus läßt sich schließen, daß der Sanierungsprozeß in Langerwisch zwar schwungvoll begann, ab 1994 aber erheblich an Dynamik verlor. Den Ursachen dafür geht Kapitel 9.3.4 nach.

Abb. 38: Verfügbare (= kassenwirksame) und ausgezahlte Fördermittel für die Sanierung in Langerwisch 1991-1996



Daten der Sanierungsträgerin (Stand: 15.01.1998); Abdruck mit freundlicher Genehmigung der Gemeinde Langerwisch; Entwurf & Grafik: P. Overwien

[568] anders z.B. die Regelung in Mecklenburg-Vorpommern; Interview L7 am 13.02.1998; Müller, H.: „Wie teuer wird das Wohnen im Sanierungsgebiet?" Märkische Allgemeine Zeitung vom 11.11.1995

9.2.2. Erste konzeptionelle Vorstellungen für die Sanierung

Nach der Aufnahme in das Modellprogramm beauftragte die Gemeindevertretung von Langerwisch ein Planungsbüro aus West-Berlin unverzüglich damit, die gesetzlich vorgeschriebenen „Vorbereitenden Untersuchungen" (VU) für das Sanierungsverfahren durchzuführen. Eine umfassende Bestandsaufnahme, die auch eine Befragung der im Untersuchungsgebiet lebenden Bevölkerung einschloß, diente dazu, Art und Umfang der vorhandenen städtebaulichen Mißstände zu ermitteln. Die Experten sollten außerdem das geeignete Verfahren für die Beseitigung dieser Mißstände bestimmen und einen Vorschlag für die Abgrenzung des Sanierungsgebietes unterbreiten.[569]

Die Untersuchung bezog sich auf ein rund 106,5 ha großes Gebiet mit einem „durch industrielle oder urbane Einflüsse weitgehend unbeeinträchtigten" Gefüge, in dem die bäuerliche Nutzung aber „nicht mehr strukturbestimmend" war. Über 40 % der 155 Wirtschaftsgebäude standen entweder leer, waren „untergenutzt" oder zweckentfremdet.[570] Die Hälfte der insgesamt 280 Gebäude im Untersuchungsgebiet, von denen 86 % aus der Zeit vor 1949 stammten, wies erhebliche oder sogar sehr schwere Schäden an den Fassaden und Dächern auf. Die Gutachter führten den desolaten Zustand der Gebäude auf eine mangelhafte laufende Unterhaltung zurück.[571]

Zum Zeitpunkt der Erhebungen nutzte die LPG Saarmund bzw. ihre Rechtsnachfolgerin noch einen Teil der Scheunen. Mehrere Hofanlagen, die sich in einem sehr schlechten baulichen Zustand befanden, verwaltete vorübergehend die Gemeinde. 80 % der Gebäude und Grundstücke im Untersuchungsgebiet befanden sich in Privateigentum. Im Gegensatz zu anderen Gemeinden blieb Langerwisch mit Ausnahme von neun, meist bebauten Grundstücken von Restitutionsansprüchen verschont.[572] Wie am Beispiel einer Hofanlage in Neu-Langerwisch noch zu zeigen sein wird, behinderten ungeklärte Eigentumsverhältnisse die Sanierung ortsbildprägender Gebäude im Einzelfall dennoch erheblich (Kap. 9.3.1).

Wie eine Umfrage der Gutachter ergab, wohnten im Untersuchungsgebiet etwa 415 Personen und damit ein Drittel der Langerwischer Bevölkerung. Rund 80 % der Befragten lebten entweder seit ihrer Geburt oder mehr als 20 Jahren in der Gemeinde. Sie beurteilten ihre Lebensbedingungen im allgemeinen als gut oder zufriedenstellend, obwohl die Ausstattung vieler Wohnungen mit

---

[569] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 1 f. und 7

[570] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 25, 39 und 94; Städtebauliche Rahmenplanung 1996 : 6

[571] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 43, 51 und 92

[572] In der Nachbargemeinde Wilhelmshorst beispielsweise lasteten auf rund 80 % aller Grundstücke Rückübertragungsansprüche; so Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 39, 91 f. und 124; vgl. auch Kap. 6.1

Heizungs- und Sanitäranlagen zu wünschen übrig ließ. Die Bewohner signalisierten außerdem ihre Bereitschaft, bei der Sanierung mitzuwirken. Weil eine wahre „Flut von Förderanträgen" für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an privaten Gebäuden bereits während der Vorbereitenden Untersuchungen bei der Gemeindeverwaltung einging, rechneten die Gutachter mit einer „zügigen Durchführung" der Sanierung.[573]

Wie nicht anders zu erwarten, stuften die Experten die Doppeldorfanlage einschließlich ihrer unmittelbaren landschaftlichen Umgebung als erhaltenswertes Ensemble ein. „Nichts Außergewöhnliches sowohl in historischem wie soziologischem Kontext wird hier geboten. Das Maß aber des üblichen [...] muß bewahrt und geschützt werden. Dabei gilt es nicht dogmatisch Idealzustände zu konservieren, es gilt aber die Verträglichkeit für Umbauten, Umnutzungen und Veränderungen aller Art sorgsam unter das Primat der Wahrung des Ortscharakters zu stellen". Nach Auffassung der Gutachter handelte es sich dabei um den schwersten, aber auch den einzig anzustrebenden Weg für die Entwicklung der Gemeinde. Sie rieten der Gemeindevertretung, eine behutsame und ökologische Strategie für die Dorferneuerung zu verfolgen. Um die erheblichen städtebaulichen Mißstände in bezug auf die Nutzbarkeit der vorhandenen Bausubstanz sowie die Funktionsfähigkeit der technischen und verkehrlichen Infrastruktur zu beseitigen, kam ihrer Ansicht nach nur eine umfassende Sanierung unter Anwendung des besonderen Städtebaurechtes in Frage.[574]

Die Empfehlung der Gutachter, eine Sanierung im klassischen Verfahren durchzuführen, kam den Wünschen der damaligen Gemeindevertretung entgegen, die eine restriktive Flächenpolitik bevorzugte. Sie hoffte darauf, mit Hilfe spezieller Rechtsinstrumente den Bodenverkehr kontrollieren und sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen abschöpfen zu können. Demnach sind im Sanierungsgebiet unter anderem alle baulichen Veränderungen, Grundstücksverkäufe oder -teilungen, Vereinbarungen über die Nutzung von Grundstücken und Gebäuden sowie die Belastung von Grundstücken mit neuen Rechten (z.B. Hypotheken) genehmigungspflichtig. Am 22. März 1993 legte die Gemeindevertretung gemäß § 142 Abs. 2 BauGB die Grenze des Sanierungsgebietes per Satzung förmlich fest. Das etwa 40 ha große Areal umfaßt hauptsächlich die Ortslagen von Alt- und Neu-Langerwisch (vgl. Abb. 39).

---

[573] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 99 und 128

[574] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 19, 128, 134 und 137

Abb. 39: Das Sanierungsgebiet in Langerwisch

Quelle: GEMEINDE LANGERWISCH [1995] : 12 f.

Hinter der Sanierung stand grundsätzlich das Ziel, die Lebensqualität im Sanierungsgebiet durch die Beseitigung städtebaulicher Mißstände wesentlich zu erhöhen. Die „vorhandenen baulichen und freiräumlichen Ressourcen im Innenbereich" sowie „die dörfliche Eigenart der beiden Ortskerne" sollten dabei erhalten bleiben. Neben der Instandsetzung, Modernisierung und Umnutzung vorhandener Gebäude sollten auch Neubauten dazu beitragen, die Wohnverhältnisse der ortsansässigen Bevölkerung zu verbessern und den Mangel an Wohnungen zu beseitigen. Dafür standen innerhalb der beiden Dorfkerne noch etwa 28.500 qm Fläche zur Verfügung.

Die Gutachter rieten der Gemeinde, dieses Verdichtungspotential vorrangig zu aktivieren und etwaige Siedlungserweiterungen maßvoll zu dimensionieren. Um die Tragfähigkeit der Versorgungseinrichtungen zu gewährleisten und gleichzeitig bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, hielten sie ein Neubaugebiet durchaus für erforderlich. Die Gemeinde sollte die dafür in Frage

kommenden Baugrundstücke erwerben und „an Einheimische, regional ansässige und auswärtige Bewohner nach differenziert festzusetzenden Grundstückspreisen“ abgeben.[575]

Trotz solcher Expansionsempfehlungen besaß die Innenentwicklung zu diesem Zeitpunkt doch eindeutig Priorität vor der Außenentwicklung. Die Gutachter gingen ebenso wie die amtierende Gemeindevertretung von einer behutsamen, auf den Eigenbedarf der ortsansässigen Bevölkerung ausgerichteten Neubautätigkeit aus, die allenfalls eine gemäßigte Zuwanderung einschloß. Diese Ziele deckten sich mit den Vorstellungen der überörtlichen Planungsträger.

Insgesamt gesehen förderten die Vorbereitenden Untersuchungen kaum überraschende Ergebnisse zutage. Sie bestätigten im wesentlichen den längst gefaßten Entschluß der Gemeindevertretung, die weitere Entwicklung von Langerwisch mit Hilfe einer behutsamen, ganzheitlichen und ökologischen Sanierung voranzutreiben. Mit der Aufnahme in das Modellprogramm zur städtebaulichen Erneuerung hatten Bund und Land diese Entscheidung bereits vor Beginn des Verfahrens gebilligt.

9.3. Der Streit um die Sanierung: Ein Modellversuch spaltet die Dorfgemeinschaft

Mit der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 herrschte in Langerwisch also schon Klarheit über die grundlegenden Ziele und die geeignete Strategie für die weitere Dorfentwicklung. Eine Sanierung sollte dazu beitragen, die Lebens- und Wohnbedingungen der ortsansässigen Bevölkerung wesentlich zu verbessern. Konkret beabsichtigte die damals amtierende Gemeindevertretung:[576]

- die ortsbildprägende Bausubstanz zu erhalten und ggf. umzunutzen,
- in Neu-Langerwisch um den sogenannten „Anger“ eine attraktive Ortsmitte zu schaffen,
- die Trinkwasserleitungen zu erneuern und eine moderne Kanalisation zu bauen,
- die Verkehrswege zu verbessern und neu zu gestalten,
- neue Arbeitsplätze zu schaffen und die ortsansässigen Betriebe zu fördern,
- die Umweltsituation sowie
- das Angebot an Gemeinbedarfseinrichtungen zu verbessern.

Das Sanierungsverfahren hatte die Gemeindevertretung mit dem Beschluß, vorbereitende Untersuchungen für die beiden Dorfkerne und ihre nähere Umgebung durchzuführen, bereits rechtswirksam eingeleitet und außerdem eine Erhaltungssatzung in Kraft gesetzt. Durch die Aufnahme der

---

[575] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 27, 41 und 134 ff.
[576] vgl. Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 130 ff.

Gemeinde in das Modellprogramm für die städtebauliche Erneuerung war außerdem die Finanzierung und fachliche Beratung für die Sanierung gesichert.

Am 22. März 1993 legte die Gemeindevertretung das Sanierungsgebiet förmlich fest und entschied, die Gesamtmaßnahme unter Anwendung der besonderen Rechtsvorschriften gemäß §§ 152 bis 156 BauGB durchzuführen. Bis Ende 1995 lagen der Entwurf einer Gestaltungssatzung für die beiden Ortskerne sowie ein Teilplan für die Umgestaltung der Ortsmitte von Alt-Langerwisch vor.[577] Außerdem befand sich ein städtebaulicher Rahmenplan in Arbeit, den die Gemeindevertretung am 17. Januar 1996 billigte.

Die Erwartung der Gemeinde und ihrer Berater im Hinblick auf eine zügige Durchführung der Sanierung wurde allerdings enttäuscht. Aufgrund stark divergierender Interessen in der Bürgerschaft geriet der Erneuerungsprozeß nach einem schwungvollen Start unerwartet ins Stocken. Mit der Kommunalwahl Ende 1993 änderten sich Akteure und Prioritäten sowohl für die Lokalpolitik im allgemeinen als auch die Sanierung im besonderen. Die wichtigsten Ereignisse der einzelnen Sanierungsphasen, die bis Ende 1998 noch nicht abgeschlossen war, dokumentiert Abbildung 40. Dieser Planungsprozeß entspricht dem idealtypischen Ablauf eines Sanierungsverfahrens nicht, weil die Vorbereitungs- und Durchführungsphase hier teilweise parallel verliefen. Ein solches Vorgehen ist für Kommunen in den neuen Bundesländern aber durchaus typisch, so daß Langerwisch diesbezüglich nicht als Sonderfall gilt.[578]

In Anlehnung an die Chronologie des Verfahrens beleuchten die nächsten Kapitel die Positionen der verschiedenen Akteure im Streit um die Sanierung. In dem politischen Kurs zweier Gemeindevertretungen, die unter dem Einfluß verschiedener externer Berater agierten (Kap. 9.3.1 und 9.3.3), spiegeln sich stark divergierende Interessen innerhalb der Bürgerschaft wider (Kap. 9.3.2). Auf der Suche nach einer lokal konsensfähigen Entwicklungs- und Planungsstrategie geriet die Kommune zunehmend in einen Interessenkonflikt mit der Landesregierung (Kap. 9.3.4 und 9.3.5).

---

[577] Städtebauliche Rahmenplanung 1996 : 3 und 16 f.

[578] BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU 1994 (b) : 23 und 57

Abb. 40: Die Sanierung: Chronik des Verfahrens

Phase 1: Die Sanierung wird vorbereitet (09/1990 - 12/1991)	
04.09.1990	Aufnahme in das Modellprogramm „Städtebauliche Erneuerung von Dörfern und Kleinstädten in den Neuen Bundesländern“
24.09.1990	Einleitung Vorbereitender Untersuchungen durch Gemeindevertretung und damit formeller Beginn des Sanierungsverfahrens
01.10.1990	Erhaltungssatzung wird rechtskräftig
18.10.1990	erste Bürgerinformation über die Vorbereitenden Untersuchungen und Fördermöglichkeiten
11/1990	Beginn erster Baumaßnahmen zur Sanierung ortsbildprägender Gebäude
01/1991	Gemeindevertretung beschließt erste kommunale Förderrichtlinie für kleinteilige Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen
03/1991	räumlich-funktionales Grobkonzept für die Ortsentwicklung wird erarbeitet
06/1991	Abschluß der Vorbereitenden Untersuchungen, Bericht 11/1991 vorgelegt
17.07.1991	Ergebnisse der Vorbereitenden Untersuchungen werden der Öffentlichkeit vorgestellt

Phase 2: Die Sanierung wird eingeleitet (12/1992 - 12/1994)	
22.03.1993	Satzungsbeschluß zur förmlichen Festlegung des Sanierungsgebietes
19.01.1994	Genehmigung der Sanierungssatzung
04.04.1994	Sanierungssatzung wird rechtskräftig
31.12.1994	Modellprogramm und Begleitforschung endet

Phase 3: Die Sanierung wird verändert fortgesetzt (01/1995 - 12/1998)	
1995	städtebaulicher Rahmenplan wird erarbeitet
13.09.1995	Gemeindevertretung beschließt Aufstellung eines Flächennutzungsplanes
11/1995	Entwurf für die Gestaltungssatzung Alt- und Neu-Langerwisch wird vorgelegt
12/1995	Bericht zur Teilplanung für die Ortsmitte von Alt-Langerwisch wird vorgelegt
17. 01.1996	Gemeindevertretung billigt den städtebaulichen Rahmenplan
01/1998	Gestaltungssatzung wird rechtskräftig

Phase 4: Die Sanierung wird abgeschlossen (01/1999 - ?)

zusammengestellt anhand des Berichtes über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 5, 27 und 141 sowie der Städtebaulichen Rahmenplanung 1996 : 3 und 17 f.; Entwurf & Grafik: P. Overwien

9.3.1. Die Gemeinde und ihre Berater planen und bauen in einem Dickicht von Vorschriften

Mit der Einleitung des Sanierungsverfahrens im September 1990 stand der Gemeindevertretung von Langerwisch eine breite Palette bau- und bodenrechtlicher Regelungen zur Verfügung, um unerwünschte Bauprojekte zu verhindern. Außer der Erhaltungssatzung, die schon einen Monat später in Kraft trat und fast wie eine Veränderungssperre wirkte, gelang es den Lokalpolitikern nicht, weitere wichtige Sicherungsinstrumente rasch in Kraft zu setzen. So traten die Sanierungs- und die Gestaltungssatzung nach einem langwierigen Erarbeitungs- und Genehmigungsverfahren erst im April 1994 bzw. Januar 1998 in Kraft.

Diese Zeitverzögerungen resultierten zum einen aus ehrgeizigen konzeptionellen Zielvorstellungen, die sich kurzfristig nicht in konkrete Pläne oder Bauvorhaben umsetzen ließen. Zum anderen ergaben sich gravierende Probleme bei der Anwendung des besonderen Sanierungsrechtes. Das komplexe Regelwerk zu handhaben überforderte zunächst sowohl die Exekutive als auch die Legislative. Dabei beherrschte die Kommune das Instrumentarium teilweise schneller als die Aufsichtsbehörden.[579]

Für die Gemeinde Langerwisch erwies es sich zunächst als sehr hilfreich, daß ihr frühzeitig Berater aus West-Berlin zur Seite standen. Dabei handelte es sich zum einen um jenes Planungsbüro, welches 1990 gemeinsam mit der örtlichen Bürgerinitiative das erste Dorferneuerungskonzept erstellt hatte und bis Ende 1993 offiziell als Sanierungsbeauftragter für die Gemeinde fungierte.[580] Zum zweiten stand der Gemeinde eine Forschungsgruppe beratend zur Seite, die im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Zusammenarbeit mit der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung in Bonn alle Modellvorhaben der Stadt- und Dorfsanierung evaluierte.[581]

Diese beiden Berater nahmen in unterschiedlicher Hinsicht Einfluß auf die Sanierung. Die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinde und der Forschungsgruppe, die sich nach dem Auslaufen des Modellprogramms in anderer Form fortsetzte, schätzten lokale Akteure im Rückblick durchweg positiv ein.[582] Für diese Bewertung dürfte der indirekte Charakter der Kooperationsbeziehung maßgeblich verantwortlich sein. Die Forschungsgruppe arbeitete zwar mit Billigung der Gemein-

---

[579] SCHÄFER & STRICKER 1994 : 18; SCHÄFER & STRICKER 1995 : 45

[580] heute Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR); Interview L4 am 11.03.1998

[581] vgl. DEHNE / SCHÄFER / SCHMIDT 1990 : 537 ff. zum Forschungsansatz allgemein; SCHÄFER & STRICKER 1991 : 27 zu den Modelldörfern in den neuen Bundesländern allgemein; SCHÄFER & STRICKER 1994 : 1 ff. sowie 1995 : 42 ff. zum Fallbeispiel Langerwisch

[582] Die Experten erarbeiteten z.B. ab 1995 im Auftrag der Amtsverwaltung Michendorf den Flächennutzungs- und Landschaftsplan für Langerwisch; Interview L4 am 11.03.1998

devertretung, aber nicht in ihrem Auftrag in Langerwisch. Ihr klar definierter Arbeitsauftrag beschränkte sich darauf, das Modellvorhaben als externe Beobachterin wissenschaftlich zu begleiten und als Moderatorin, insbesondere bei der Durchführung von Diskussionsforen unter den Modellgemeinden, zu wirken. Es stand der Gemeinde frei, die sachkundigen Ratschläge dieser neutralen Experten zu befolgen oder auch nicht.

Zwischen der Gemeinde und dem Sanierungsbeauftragten, der mit seiner Tätigkeit in Langerwisch wirtschaftliche Eigeninteressen verfolgte, bestand dagegen ein sehr enges, aber vermutlich kein klar geregeltes Arbeitsverhältnis. Das Planungsbüro übernahm neben der Beratung der Gemeinde und Bürger auch die Verwaltung der Fördermittel sowie die Planung und Durchführung einzelner Bauvorhaben.[583] Diese Aktivitäten gingen weit über die Funktion eines Sanierungsbeauftragten hinaus und ließen sich mit der Rolle eines neutralen Ratgebers nicht vereinbaren. Außerdem konnte das Büro zum Schaden der Gemeinde offenbar recht frei und unkontrolliert agieren.[584]

Mehrere Zeitzeugen beurteilten die Zusammenarbeit mit diesem Sanierungsbeauftragten im Rückblick durchaus kontrovers. Einer positiven Sicht zufolge profitierte die Gemeinde enorm von der Erfahrung und Sachkompetenz ihrer Berater. Einige Gesprächspartner bezweifelten, daß die Gemeinde Langerwisch die Sanierung ohne Unterstützung dieser engagiert und häufig vor Ort arbeitenden Experten mit Erfolg hätte auf den Weg bringen können.[585] Andere Gesprächspartner fühlten sich dagegen durch das Planungsbüro in sanierungs- wie haushaltsrechtlicher Hinsicht unzureichend beraten. Sie erkannten zwar die Verdienste des Büros bei der „Einwerbung" von Fördermitteln an, kritisierten aber deren nicht ordnungsgemäße Verwaltung scharf (Kap. 9.3.4). Auch ließ die Abwicklung von Bauvorhaben unter der Regie des Sanierungsbeauftragten zu wünschen übrig.[586]

In diesem Zusammenhang wiesen mehrere Interviewpartner auf die Schwierigkeiten beim Umbau eines ehemaligen Bauernhofes in Neu-Langerwisch zu einem multifunktionalen Gemeindezentrum hin. Diese Maßnahme zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur zählt zu den wichtigsten und zugleich teuersten Bauvorhaben der Gemeinde. An diesem Beispiel lassen sich eindrucksvoll die konkreten Probleme bei der Umsetzung der hoch gesteckten Sanierungsziele und die Beziehungen verschiedener Akteure zueinander, die auf das Bauvorhaben direkt oder indirekt Einfluß nahmen, darstellen.

---

[583] SCHÄFER & STRICKER 1995 : 48
[584] Interview L1 am 25.03.1998
[585] Interviews L4 am 11.03.1998 und L1 am 25.03.1998
[586] Interviews L3 am 10.03.1998 und L5 am 26.02.1998

Mit dieser Baumaßnahme verfolgte die Gemeindevertretung nicht nur das Ziel, eine von acht historisch wertvollen Hofanlagen aus dem Jahre 1880 als Bestandteil eines seltenen städtebaulichen Ensembles zu erhalten und mit einer neuen Funktion wiederzubeleben (vgl. Kap. 9.1.1 und 9.2.2). Ihr lag auch daran, bereits zu einem frühen Zeitpunkt ein positives Signal für die Sanierung zu setzen und die private Bauherren zur Nachahmung anzuregen. Außerdem hoffte sie damit einen Beitrag zur Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde zu leisten.[587]

Als die Kaufverhandlungen um eine Hofanlage scheiterten, die sich am besten für die geplante Nutzung eignete, erwarb die Gemeinde das benachbarte, ebenfalls schwer beschädigte Gehöft. Wegen ungeklärter Eigentumsverhältnisse ging die Anlage aber erst 1995 rechtmäßig in ihren Besitz über. Die Gemeinde beabsichtigte, das traufständige Wohnhaus als Gemeindeamt herzurichten, den ehemaligen Schweinestall als Kindertagesstätte auszubauen und die alte Feldscheune zum Bürgersaal umzufunktionieren. Im zweiten Stallgebäude sollten verschiedene Einrichtungen für ältere Menschen, z.B. eine Sozialstation und Altenwohnungen, Platz finden. 1991 bezifferten Gutachter die Gesamtkosten für den Erwerb und den Umbau der Anlage auf rund 3,5 Mio. DM.[588]

Zunächst gingen die Bauarbeiten mit Hilfe von Fördermitteln trotz strittiger Besitzverhältnisse und fehlender Baugenehmigung zügig voran, so daß die neue Kindertagesstätte und der Gemeindesaal schon 1993 eingeweiht werden konnten.[589] Der Umbau des dritten Wirtschaftsgebäudes verzögerte sich entgegen dem ursprünglichen Zeitplan allerdings erheblich und war im Sommer 1998 noch nicht abgeschlossen. Das inzwischen modifizierte Nutzungskonzept sieht dort nunmehr weitere Räume für die Kindertagesstätte sowie Büros für öffentliche Einrichtungen vor.

Die Freude der Bürger und ihrer Gemeindevertretung über die neue Kindertagesstätte währte allerdings nicht lange. Bald nach der Einweihung zeigten sich erhebliche technische Mängel in der Bauausführung, deren Beseitigung im Frühjahr 1994 vorübergehend zur Schließung der Einrichtung führte. Die Gemeinde zog den Sanierungsbeauftragten als verantwortlichen Architekt und Bauleiter für diese Baumaßnahme später zur Rechenschaft (Kap. 9.3.3). Außerdem stellte sich bald heraus, daß die Unterhaltung der Kindertagesstätte aufgrund der früheren Nutzung des Gebäudes erheblich mehr Kosten verursachte als die ursprüngliche Kalkulation ausgewiesen hatte.[590] Das ganze Ausmaß der damit für den Gemeindehaushalt und die Sanierung verbundenen Konsequenzen offenbarten sich allerdings erst 1997 (Kap. 9.3.4).

---

[587] Interview L7 am 13.02.1998
[588] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992[2] : 136, 153 und 162
[589] Interviews L3 am 10.03.1998 und L1 am 11.03.1998
[590] Interview L3 am 10.03.1998

9.3.2. Die Begeisterung der Bürger für die Sanierung schwindet

Ähnlich wie die Gemeinde lernten auch die Bürger von Langerwisch bald einige Schattenseiten der Sanierung kennen. So mancher private Bauherr, der voller Elan den Umbau eines Gebäudes in Angriff nehmen wollte, machte schnell die ernüchternde Erfahrung, daß der Bewilligung von Fördermitteln ein kompliziertes Antragsverfahren vorausging und die Verwendung der Mittel an zahlreiche Auflagen und Bedingungen geknüpft war. Auch die hohen gestalterischen Qualitätsansprüche, die es vor allem bei der Instandsetzung und Modernisierung von Denkmälern einzuhalten galt, stießen längst nicht bei allen Bauherrn auf Verständnis. Viele Antragsteller akzeptierten diese Auflagen erst nach zähen Verhandlungen mit der Gemeinde oder ihrem Sanierungsbeauftragten.[591]

Deswegen mußten private Bauherren oftmals mehr Eigenkapital in ein Bauvorhaben investieren, als sie eigentlich beabsichtigt hatten. Viele einheimische Hausbesitzer, sich in einer Zeit des Umbruchs mit unsicheren wirtschaftlichen Perspektiven nicht verschulden wollten, führten eine Gebäudesanierung lieber in kleinen Schritten durch oder entschlossen sich zum Verkauf. Umfassende und dementsprechend kostspielige Baumaßnahmen an Privatgebäuden wurden in Langerwisch ebenso wie in anderen Modellgemeinden eher selten und meist von Neubürgern in Angriff genommen.[592]

Doch nicht nur Bürger, die Fördermittel in Anspruch nehmen wollten, machten Bekanntschaft mit diffizilen Rechtsvorschriften. Alle Grundstückseigentümer im Sanierungsgebiet sahen sich mit zahlreichen, für Laien kaum verständlichen Normen konfrontiert, die scheinbar nur dem Zweck dienten, ihre Verfügungsrechte über Grund und Boden erneut einzuschränken. Gerade die Eintragung eines Sanierungsvermerks im Grundbuch traf auf Widerstand, weil sie unliebsame Erinnerungen an die Vergangenheit weckte: In der DDR-Zeit hatten die Behörden auf diese Weise den zur Enteignung bestimmten Besitz von Republikflüchtlingen gekennzeichnet. Auch die Tatsache, daß unbebaute Grundstücke innerhalb des Sanierungsgebietes nicht ohne Genehmigung zu jedem beliebigen Preis veräußert und nicht ohne Rücksicht auf das Ortsbild bebaut werden durften, betrachtete so mancher Grundstückseigentümer bald als gravierenden Nachteil.[593] Im Ergebnis führten die mit dem Verfahren im allgemeinen und der Vergabe von Fördermitteln im besonderen

---

[591] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992^2 : 150; Interview L4 am 11.03.1998

[592] Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen 1992^2 : 150; SCHÄFER & STRICKER 1994 : 7 f.; Interview L7 am 13.02.1998; Müller, H.: „Wie teuer wird das Wohnen im Sanierungsgebiet?" Märkische Allgemeine Zeitung vom 11.11.1995

[593] Interviews L4 am 11.03.1998, L1 am 25.03.1998 und L7 am 13.02.1998

verbundenen Restriktionen dazu, daß eine wachsende Zahl von Bürgern der Sanierung zunehmend kritischer gegenüberstand.

Da gleichzeitig die enorme Nachfrage nach Bauland in Langerwisch anhielt, erlahmte der anfangs so vehemente und geschlossene Widerstand der Bürger gegen den „Ausverkauf" des Dorfes rasch. In dieser „turbulenten Zeit" prüfte die amtierende Gemeindevertretung jedes Bauvorhaben konsequent auf seine Vereinbarkeit mit dem Dorferneuerungskonzept. Neubauvorhaben fanden in der Regel nur dann Zustimmung, wenn sie sich in dieses Konzept einfügten. Zwar ging die amtierende Gemeindevertretung manchmal Kompromisse bei der Umsetzung eines Bauvorhabens ein, ohne aber von ihrer restriktiven Flächenpolitik grundsätzlich abzuweichen (Kap. 9.1.3 und 9.3.5).[594]

Während in den Nachbargemeinden große Neubauprojekte Gestalt annahmen, schien der Aufschwung Ost an Langerwisch spurlos vorbeizugehen. Noch gab es kaum sichtbare Zeichen für eine erfolgreiche Innenentwicklung, denn in dieser Phase der Sanierung wurde mehr geplant als gebaut. Obwohl die Gemeindevertretung mit dem Umbau eines ortsbildprägenden Gehöftes zum Gemeindezentrum zweifellos ein zündendes Signal für private Investitionen setzte und außerdem einen erheblichen Teil des kommunalen Mietwohnungsbestandes modernisieren konnte, gelang es ihr nicht, die Mehrheit der Bürger dauerhaft für die Unterstützung ihrer ehrgeizigen Sanierungs- und Abschottungspolitik zu gewinnen.[595]

Die wachsenden Spannungen zwischen den Bürgern und ihren politischen Vertretern sind vermutlich auch auf einen „Mangel an Dialog" zurückzuführen.[596] In den beiden ersten Jahren nach dem Fall der Mauer besaß die Öffentlichkeitsarbeit einen sehr hohen Stellenwert, um die Bürger für die Sanierung zu gewinnen und zur Mitwirkung zu animieren. Neben einer persönlichen Beratung bekamen die Bürger mehrfach Gelegenheit, in öffentlichen Veranstaltungen mit den Gemeindevertretern und ihren externen Beratern über die Sanierung zu diskutieren. Die Sitzungen der Gemeindevertretung, in denen das Thema regelmäßig auf der Tagesordnung stand, boten Interessierten eine weitere Möglichkeit, sich über den Fortgang der Sanierung zu informieren. Mit den täglich wachsenden Anforderungen, denen sich sowohl die Legislative als auch die Exekutive in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung ausgesetzt sahen, trat die Öffentlichkeitsarbeit dann immer mehr in den Hintergrund.

---

[594] Interview L4 am 11.03.1998; ZELT 1993 : 16

[595] Interviews L4 am 11.03.1998 und L5am 26.02.1998; vgl. ZELT 1993 : 16; SCHÄFER & STRICKER 1995 : 48

[596] GEMEINDE LANGERWISCH [1995] : Vorwort

Insgesamt gesehen gelang es den Gemeindevertretern im Verein mit ihren Beratern nur teilweise, den Bürgern die Ziele der Sanierung, das Verfahren mit seinen „exotischen" Vorschriften und einzelne Bauvorhaben transparent zu machen. Erste Erfahrungen mit der Sanierungspraxis enttäuschten die hoch gespannten Erwartungen der Bürger und schürten den Wunsch von Haus- und Grundstückseigentümern nach mehr Gestaltungsfreiheit. Die „Aufbruchstimmung" aus der Wendezeit, die den Ausgang der Kommunalwahl 1990 maßgeblich beeinflußt hatte, verflog und machte einer kritischen Haltung gegenüber der Sanierung Platz. Selbst die standhaften Befürworter einer behutsamen Dorferneuerung zeigten immer weniger Neigung, die Sanierung aktiv mitzutragen.[597]

9.3.3. Nach der Kommunalwahl bestimmen neue Ziele und Berater den Sanierungsprozeß

Ende 1993 empfand die Mehrheit der Bevölkerung offenbar ein „diffuses Unbehagen" gegenüber der Politik der amtierenden Gemeindevertretung. In dieser Stimmung warb eine parteiunabhängige Bürgervereinigung unter dem Motto „Wir schaffen Ordnung in der Sanierung" geschickt um die Gunst der Wähler und errang sieben von elf Mandaten in der Gemeindevertretung, die unter der Regie eines neuen Bürgermeisters ihre Arbeit aufnahm. Die neu gewählten Kommunalpolitiker standen dem Kurs ihrer Amtsvorgänger kritisch bis ablehnend gegenüber und stellten die Fortsetzung der Sanierung zwangsläufig grundsätzlich in Frage.[598]
Auf den „abrupten Wechsel" der Akteure auf der politischen Bühne folgte eine „Phase der Diskontinuität", in der die neuen Mandatsträger Bilanz zogen. Nach etwa einem Jahr fiel dann die Entscheidung, die Sanierung zwar fortzuführen, aber wegen eines inzwischen aufgedeckten Haushaltsdefizits ein langsameres Tempo anzuschlagen (Kap. 9.3.4.). Dazu verpflichtete die Gemeindevertretung einen anderen Berater und setzte auch inhaltlich neue Akzente für die Sanierung. Die konzeptionelle Arbeit trat gegenüber konkreten Umsetzungsmaßnahmen in den Hintergrund und der Schwerpunkt der Bauaktivitäten verlagerte sich bei reduzierten Gestaltungsansprüchen von privaten Objekten in den öffentlichen Raum. Außerdem gewann die Entwicklung von Neubaugebieten außerhalb des Sanierungsgebietes erheblich an Bedeutung (Kap. 9.3.5.).[599]

---

[597] Interviews L5 am 26.02.1998, L4 am 11.03.1998 und L1 am 25.03.1998
[598] Interviews L5 am 26.02.1998 und L3 am 10.03.1998
[599] Interview L4 am 11.03.1998; vgl. auch SCHÄFER & STRICKER 1995 : 47 f.

Eine der ersten Amtshandlungen der neuen Gemeindevertretung bestand darin, die Zusammenarbeit mit dem bisherigen Sanierungsbeauftragten aufzukündigen. Sie fühlte sich in bezug auf rechtliche und finanzielle Fragen bei der Sanierung unzulänglich beraten, obwohl es zu diesem Zeitpunkt noch keine konkreten Beweise dafür gab.[600] Da die Politiker andere Akzente für die Sanierung setzen wollten als ihre Vorgänger und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem bisherigen Berater kaum möglich erschien, ist diese Entscheidung verständlich.

Erst „nach zähen Verhandlungen", die sich über mehrere Monate hinzogen, gelang es jedoch, den Vertrag mit dem Sanierungsbeauftragten zu lösen. In der Zwischenzeit war das betreffende Büro ohne Billigung der Gemeindevertretung weiterhin in Langerwisch tätig. Die Zusammenarbeit der beiden unfreiwilligen Partner endete schließlich vor Gericht, weil die Gemeinde die Zahlung von Leistungen verweigerte, die der Sanierungsbeauftragte ihrer Ansicht nach nicht vollständig erbracht hatte.[601]

Im Juni 1994 schloß die Gemeindevertretung mit einer bundesweit aktiven Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft einen Beratervertrag ab. Nach guten Kooperationserfahrungen in der Probezeit ist die Gesellschaft seit Anfang 1997 als Sanierungsträgerin im Auftrag der Gemeinde tätig. Ihre Befugnisse gehen über die eines Sanierungsberaters deutlich hinaus, denn eine Sanierungsträgerin fungiert auf der Basis eines Honorarvertrages gewissermaßen als „verlängerter Arm" der Kommune. Grundstücks- und Gebäudeeigentümer zu beraten gehört ebenso zu ihren Aufgaben wie sanierungsrechtliche Vereinbarungen vorzubereiten. Dazu zählt auch die Fördermittelverwaltung einschließlich der Auszahlung von Zuschüssen und der laufenden Buchhaltung. Als Treuhänderin kann die Gesellschaft außerdem Grundstücke aufkaufen oder öffentliche Baumaßnahmen ausschreiben und abnehmen.

Für die Gemeinde Langerwisch erwies sich diese Kooperation in mehrfacher Hinsicht als vorteilhaft. Zum einen regeln gesetzliche Vorgaben das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer eindeutig. Insofern besteht für beide Partner Klarheit über die Reichweite und Grenzen ihrer Zusammenarbeit. Zum zweiten hat die Einschaltung der Sanierungsträgerin erhebliche finanzielle Vorteile für die Gemeinde, denn zwei Drittel der dadurch entstehenden Kosten erstattet ihr die Landesregierung. Zum dritten trägt die Sanierungsträgerin und nicht die Kommune die volle Verantwortung für die ordnungsgemäße Verwaltung der Fördermittel auf den Treuhandkonten.[602]

---

[600] Interviews L7 am 13.02.1998, L5 am 26.02.1998, L3 am 10.03.1998 und L4 am 11.03.1998

[601] Interviews L5 am 26.02.1998 und L3 am 10.03.1998; Laut Urteil vom 25. September 1998 hatte die Gemeinde die Zahlungen zu Recht verweigert.

[602] Interview L7 am 13.02.1998; vgl. dazu § 157 ff. BauGB

9.3.4. Ein Haushaltsdefizit stellt die Fortsetzung der Sanierung in Frage

Von einer ordnungsgemäßen Mittelverwaltung konnte bis 1994 keine Rede sein. Einem vagen Verdacht nachgehend versuchte die neu gewählte Gemeindevertretung zunächst, sich rasch Klarheit über die Haushaltslage zu verschaffen. Umfangreiche Recherchen bestätigten etwa ein Jahr später die Befürchtung, das hohe Sanierungstempo könnte die finanzielle Leistungskraft der kleinen Gemeinde überfordert haben. Im Haushalt klaffte eine beträchtliche Deckungslücke, die bis zum Frühjahr 1997 auf einen Fehlbetrag in Höhe von rund 510.000,- DM anwuchs. Für 1998 wies der Haushalt nur 97.000,- DM investive Mittel auf, denen wegen der verzögerten Rückzahlung nicht fristgerecht verwendeter Fördermittel im Jahre 1994 eine Zinsforderung der Landesregierung in Höhe von 91.000,- DM gegenüberstand. Der Gemeinde stand also kein Spielraum mehr für Investitionen zur Verfügung. Mit Hilfe eines Konsolidierungskonzeptes und eiserner Sparmaßnahmen versuchte die Gemeindevertretung, den Haushalt bis Ende 1998 wieder auszugleichen.[603]

Für das stetig wachsende Haushaltsdefizit gab es mehrere Gründe. Zum einen hielten die Einnahmen mit den Ausgaben nicht Schritt. Das Steueraufkommen in der kleinen Gemeinde reichte nicht aus, um den hohen Finanzbedarf für die Sanierung zu decken (Kap. 9.2.1). Ferner lehnte die 1990 bis 1993 amtierende Gemeindevertretung den Verkauf von kommunalem Grundbesitz ab, so daß eine mögliche Einnahmequelle ungenutzt blieb. Auch fand sie sich nicht dazu bereit, große Bauprojekte zu unterstützen und privaten Investoren im Gegenzug dafür einen Beitrag zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen abzuverlangen.

Ein weiterer Grund für die Finanzmisere lag in der Schwierigkeit, die reichlich in die Gemeindekasse strömenden Fördermittel ordnungsgemäß zu verwalten und zu verwenden. Bis Ende 1993 nahm der erste Sanierungsbeauftragte der Gemeinde „inoffiziell" diese Aufgabe wahr. Wie sich danach herausstellte, hatte das betreffende Planungsbüro in dieser Hinsicht offenbar weitgehend unkontrolliert und möglicherweise rechtlich nicht einwandfrei agiert. So wurde vermutet, der fehlende Eigenanteil der Kommune zur Kofinanzierung der Bundes- und Landesmittel sei zeitweise mit Fördermitteln kompensiert worden.[604]

Dieses Problem blieb zunächst unerkannt, weil der Haushaltsplan der Gemeinde bis 1996 die Ein- und Ausgaben für einzelne Maßnahmen nicht getrennt auswies. Daraus resultierten erhebliche Schwierigkeiten für die neue Gemeindevertretung, das Ausmaß und die Ursachen des Haushaltsdefizits zu ermitteln. Im Ergebnis gelang es weder der Amtsverwaltung noch den Rechnungs-

---

[603] Interviews L5 am 26.02.1998 und L3 am 10.03.1998
[604] Interviews L3 am 10.03.1998 und L1 am 25.03.1998

prüfern aus der Kreisverwaltung, die Hintergründe für den Fehlbetrag lückenlos aufzuklären.[605] Aus Unzufriedenheit mit der Arbeit der Amtsverwaltung stellten Gemeindevertreter aus Langerwisch 1995 und 1998 zwei Anträge zur Abwahl des Amtsdirektors, die jedoch im Amtsausschuß keine Mehrheit fanden (vgl. Kap. 9.1.2).

Eine wesentliche Ursache für das Haushaltsdefizit dürfte zweifellos darin liegen, daß der kommunale Finanzbedarf für den Bau des neuen Gemeindezentrum erheblich unterschätzt wurde. In diesem Fall hatte die Gemeinde nicht nur ihren Anteil an der Kofinanzierung der Fördermittel von Bund und Land, sondern als Bauherrin zusätzliche Kosten zu tragen (vgl. Tab. 27). Dieser sogenannte „Bauherrenanteil" für das Gemeindezentrum wurde bis 1994 aber wohl nicht in der erforderlichen Höhe in den Haushalt eingestellt.[606]

Tab. 27: Die Gemeinde saniert als Bauherrin ein Gebäude – ein fiktives Rechenbeispiel[1]

Kosten- und Finanzierungsbilanz		Finanzierungsbeitrag der Gemeinde	
Gesamtkosten der Maßnahme:	150.000,- DM	kommunaler Eigenanteil:[3]	19.200,- DM
abzüglich Einnahmen:[2]	- 30.000,- DM	Bauherrenanteil:	+ 24.000,- DM
förderfähige Gesamtkosten:	120.000,- DM	Zwischensumme:	43.200,- DM
bzüglich Fördermittel:[3]	- 96.000,- DM	ggf. Vorleistung	
sog. Bauherrenanteil	24.000,- DM	späterer Einnahmen:[2]	+ 30.000,- DM
		Gesamtsumme:	73.200,- DM

[1] Die Berechnung bezieht sich auf eine fiktive kommunale Baumaßnahme zur Instandsetzung und Modernisierung der Gebäudehülle (z.B. Fassade) einer Gemeinbedarfseinrichtung (z.B. Kindertagesstätte).
[2] z.B. private Beiträge zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen
[3] bei einem Fördersatz von 80 %, den die Gemeinde mit 20 % (hier: 19.200,- DM) kofinanzieren muß

Der Amtsverwaltung die alleinige Verantwortung für die desolate Haushaltssituation aufzubürden hieße jedoch, deren besondere Arbeitssituation aufgrund der institutionellen Transformation zu verkennen. Zum einen befand sich die Amtsverwaltung aus den bereits beschriebenen Gründen bis etwa Mitte 1993 gar nicht der Lage, ihre Aufgaben vollständig wahrzunehmen (vgl. Kap. 9.1.2). Zum anderen verfügten die mit der Sanierung befaßten Mitarbeiter damals wohl noch nicht über das notwendige Fachwissen, um die finanzielle Tragweite ihrer Entscheidungen abzuschätzen.[607]

---

[605] Interviews L3 am 10.03.1998 und L5 am 26.02.1998; vgl. Protokoll zur Sitzung der Gemeindevertretung Langerwisch am 19.11.1997 - TOP 8; abgedruckt im Amtsblatt für das Amt Michendorf 6 (1998) 1/2 : 13
[606] Interview L7 am 13.02.1998
[607] Interviews L7 am 13.02.1998 und L1 am 25.03.1998

Auch während der institutionellen Transformation waren die Grundprinzipien einer geordneten Haushaltsführung zu beachten. Der beträchtliche Fehlbetrag, der sich über mehrere Jahre hinweg in der Gemeindekasse ansammelte, läßt daher auf eine mangelhafte Kontrolle der finanziellen Transaktionen, die im Zusammenhang mit der Sanierung standen, schließen. Auf lokaler Ebene funktionierten herkömmliche Kontrollmechanismen offenbar nicht, weil mehrere Akteure gleichzeitig und zum Teil ohne gegenseitige Absprache solche Transaktionen durchführten. Da in der Anfangsphase der Sanierung neben dem damaligen Sanierungsbeauftragten auch die Amtsverwaltung und die Gemeindevertretung finanzielle Entscheidungen trafen, besaß letztlich wohl niemand den vollständigen Überblick über die Haushaltssituation der Kommune. Dadurch konnten weder die Gemeindevertretung noch die Amtsverwaltung eine Kontrollfunktion gegenüber dem Sanierungsbeauftragten wahrnehmen. Diese Umstände erschwerten zugleich eine Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden.

Dennoch ist bemerkenswert, daß die Haushaltsprobleme der Gemeinde so lange unerkannt blieben. Zum einen flossen über mehrere Jahre hinweg stetig reichlich Fördermittel in die Gemeindekasse, deren ordnungsgemäße Verwendung ja gegenüber der Landesregierung nachzuweisen war. Zum anderen standen den Akteuren aus Langerwisch während der Laufzeit des Modellprogramms verschiedene sachkundige Berater zur Seite. Dennoch blieb die entscheidende und so naheliegende Frage, ob und wie eine kleine Gemeinde die nötigen Eigenmittel über 15 bis 20 Jahre hinweg aufbringen kann, offenbar unbeantwortet. Selbst die Bundesregierung und die in ihrem Auftrag tätige Forschungsgruppe gaben im Rückblick zu, die administrative und finanzielle Leistungskraft der Modellgemeinden zunächst überschätzt zu haben.[608] Es spricht also viel dafür, daß in Westdeutschland gewonnene Sanierungserfahrungen ohne ausreichende Reflexion auf die Kommunen in den neuen Bundesländern übertragen wurden.

Die desolate Haushaltssituation der Gemeinde beeinträchtigte den Sanierungsprozeß erheblich. Weil sie den erforderlichen Eigenanteil zur Kofinanzierung der Bundes- und Landesmittel nicht aufbringen konnte, mußte die Kommune ab 1994 bereits bewilligte und abgerufene Fördergelder zurückzahlen.[609] Seither stehen pro Jahr mehr Fördermittel zur Verfügung, als tatsächlich umgesetzt werden können (vgl. Abb. 38).

---

[608] SCHÄFER & STRICKER 1994 : 4; so auch Interview L3 am 10.03.1998 und L5 am 26.02.1998
[609] Interview L5 am 26.02.1998

Eine wichtige Ursache hierfür ist, daß die Nachfrage nach Fördermitteln von seiten der Bürger nachgelassen hat. Da die Gemeinde keine Mittel zur Kofinanzierung von privaten Baumaßnahmen erübrigen kann, müssen die Bauherrn diesen Anteil zusätzlich übernehmen.[610] Die Gemeinde empfahl ihren Bürgern gleichwohl, die bereit stehenden Fördermittel in Anspruch zu nehmen, damit diese nicht verfallen. Natürlich trug diese Situation nicht dazu bei, die Begeisterung der Bürger für die Sanierung neu zu entfachen. So ist leicht nachvollziehbar, daß ab 1994 weniger private Baumaßnahmen durchgeführt wurden als in der Anfangsphase der Sanierung.[611]

Um die Sanierungsziele doch noch zu erreichen, nahm die neue Gemeindevertretung verschiedene öffentliche Baumaßnahmen in Angriff. Dazu zählten neben weiteren Schritten zum Ausbau des Gemeindezentrums vor allem die Neugestaltung von Straßen, Gehwegen und Plätzen. Diese Investitionen konnte die Gemeinde trotz der angespannten Haushaltslage tätigen, weil ihr die Unkosten für Ordnungs- und Straßenbaumaßnahmen vollständig erstattet wurden, und für die unrentierlichen Kosten bei der Modernisierung und Instandsetzung von Gemeinbedarfseinrichtungen, wie z.B. Kindertagesstätten, ein Zuschuß von bis zu 80 % winkte (vgl. Kap. 9.2.1).[612]

Ende 1998 stand die Fortsetzung der Sanierung erneut auf dem Prüfstand. Ein Kosten- und Finanzierungsplan von 1996 wies für den Zeitraum bis 2000 noch Gesamtkosten von rund 25 Mio. DM für kurzfristige Sanierungsmaßnahmen aus.[613] Von diesen ehrgeizigen Plänen hat die Gemeindevertretung inzwischen Abstand genommen. Ein aktuelleres Finanzierungskonzept sieht für den Zeitraum von 1997 bis 2005 Maßnahmen mit förderfähigen Gesamtkosten in Höhe von rund 8 Mio. DM vor. Pro Jahr sollen demnach 1 Mio. DM an Städtebauförderungsmitteln in die Sanierung fließen, von denen die Gemeinde ein Drittel aufbringen muß. In den Jahren 1993 bis 1997 belief sich der Eigenanteil der Gemeinde dagegen lediglich auf ein Fünftel, in den beiden ersten Jahren bezahlten Bund und Land die Sanierung sogar vollständig (vgl. Kap. 9.2.1).[614]

Diese Zahlen machen das finanzielle Dilemma deutlich, in dem sich die Gemeindevertretung von Langerwisch befindet. Die kommunalen Mittel wurden in den vergangenen Jahren immer knapper, während sich zugleich der Beitrag, den Bund und Land zur Kofinanzierung von der Gemeinde forderten, erhöhte. In Anbetracht dieser Situation ist zu erwarten, daß auch in den folgenden Jahren die bereits bewilligten Fördermittel nicht in voller Höhe umgesetzt werden können.

---

[610] Märkische Allgemeine Zeitung vom 30.10.1997
[611] Interview L7 am 13.02.1998
[612] Interviews L3 am 10.03.1998 und L7 am 13.02.1998
[613] Städtebauliche Rahmenplanung 1996 : 46 ff.
[614] Interviews L7 am 13.02.1998 und L6 am 19.03.1998

Die Möglichkeit, ein laufendes Sanierungsverfahren bis zur Konsolidierung des Haushaltes zu unterbrechen, besteht nicht. Deswegen möchte die Gemeindevertretung die Sanierung in einem langsameren Tempo fortsetzen und später abschließen als ursprünglich geplant. Ihrer Ansicht nach sollte das Verfahren nicht vor 2008 enden, weil die städtebaulichen Mißstände andernfalls nicht vollständig zu beheben sind.[615]

Die Landesregierung strebt dagegen mit Blick auf die geringe Finanzkraft der Gemeinde eine deutlich frühere „Ausfinanzierung" der Sanierung in Langerwisch an. Um die wesentlichen Sanierungsziele zu erreichen, sind aus ihrer Sicht nur noch wenige Maßnahmen erforderlich. Weil eine darüber hinausgehende Förderung einem „Mitnahmeeffekt" gleichkäme, drängt das Stadtentwicklungsministerium darauf, das Sanierungsverfahren spätestens 2002 abzuschließen und den Erneuerungsprozeß gegebenenfalls durch Inanspruchnahme anderer Förderprogramme fortzusetzen.[616]

In bezug auf den weiteren Verlauf des Sanierungsprozesses besteht also ein gravierender Interessenkonflikt zwischen der Kommune und der Landesregierung. Bei der Aushandlung der Konfliktlösung befindet sich die Landesregierung als Geldgeber in einer deutlich stärkeren Verhandlungsposition. Sie verfügt damit über wesentlich bessere Voraussetzungen, ihre Interessen gegenüber der Gemeinde durchzusetzen. Deswegen ist anzunehmen, daß die Sanierung in Langerwisch bereits 2002 und nicht erst 2008 endet.

9.3.5. Neubaugebiete sorgen für Konflikte mit den überörtlichen Planungsträgern

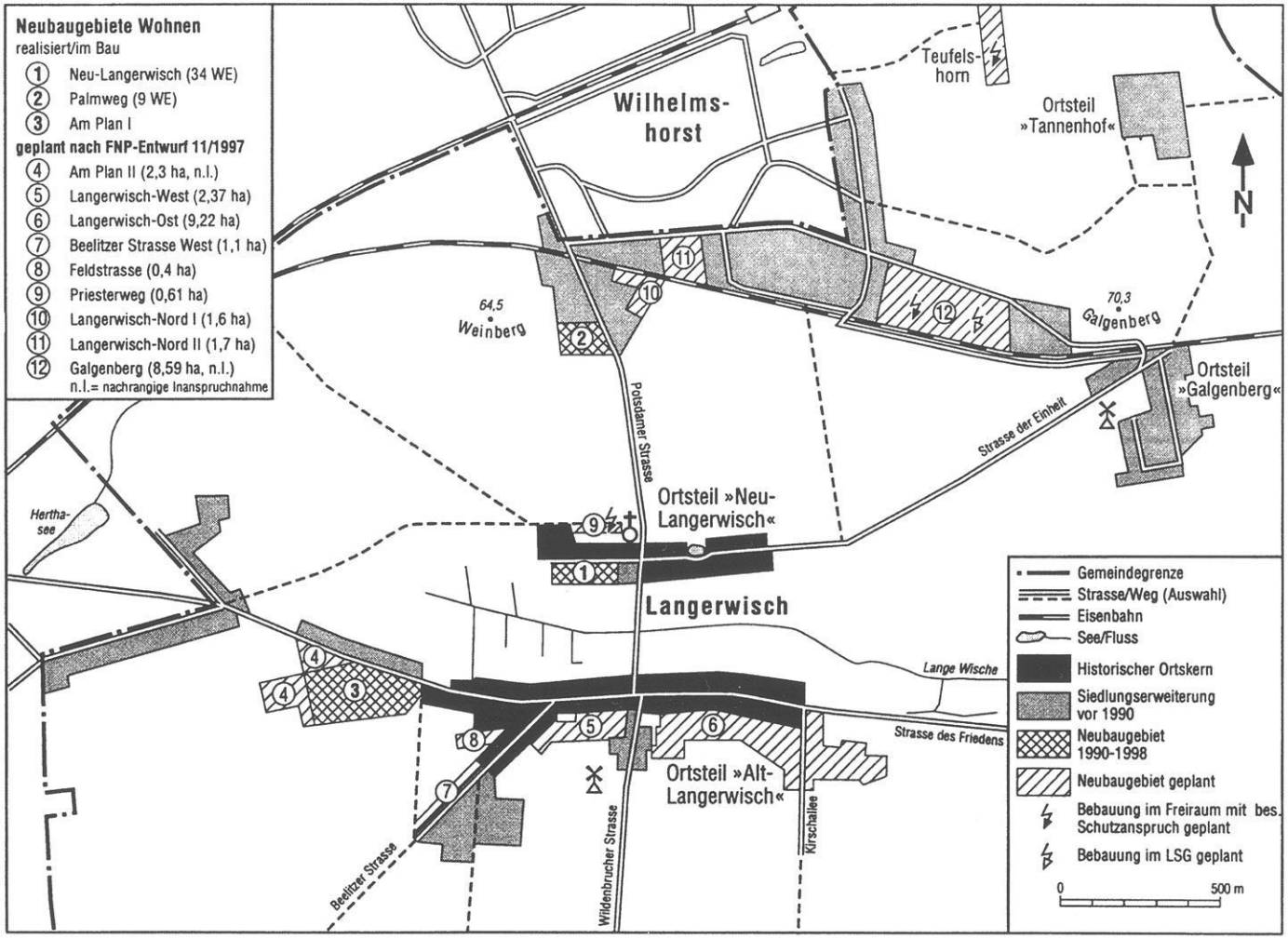
Die Ende 1993 neu gewählten Gemeindevertreter forcierten parallel zur Sanierung des Gebäudebestandes gleich mehrere Neubauvorhaben im Außenbereich, die nicht nur den Wohnungsbedarf der ortsansässigen Bevölkerung decken sollten. Bereits eingeleitete Planungsverfahren für die Ausweisung neuer Wohngebiete sollten zügig abgeschlossen und darüber hinaus weitere Projekte dieser Art auf den Weg gebracht werden. Am Beispiel einer neuen Rahmenplanung für die Sanierung und den städtebaulichen Leitlinien für die weitere Entwicklung der Gemeinde, die als Grundlagen für den Flächennutzungsplan dienten, läßt sich zeigen, wie die Prioritäten in der Kommunalpolitik nach der Wahl von innen nach außen verschoben wurden. Davon versprachen sich die Mandatsträger in erster Linie zusätzliche Einnahmen für den konsolidierungsbedürftigen Haushalt.

---

[615] Interviews L7 am 13.02.1998, L5 am 26.02.1998 und L3 am 10.03.1998

[616] Interviews L3 am 10.03.1998 und L6 am 19.03.1998

Abb. 41: Neue Wohnbaugebiete in Langerwisch (Stand: Mitte 1998)



Entwurf: P. Overwien; Grafik: D. Engel

Außerdem deckte sich dieser Kurs mit den Wünschen privater Grundstücksbesitzer und auswärtiger Investoren, deren Baupläne am Widerstand der ersten Gemeindevertretung gescheitert waren.
Auf den ersten Blick gesehen stand der Neubau von Wohnungen durchaus im Einklang mit den Sanierungszielen (vgl. Kap. 9.2.2). Um die dringend benötigten Sozialwohnungen zu schaffen, hatte die erste Gemeindevertretung bereits mehrere Planungsverfahren eingeleitet. Das mit 4,5 ha größte Vorhaben dieser Art befand sich am südwestlichen Ortsrand von Neu-Langerwisch und sollte dazu dienen, vorhandene Gestaltungsdefizite im Übergangsbereich zwischen Dorf und Landschaft durch eine ortstypische Bebauung zu beheben (vgl. Abb. 41). Die neu gewählte Gemeindevertretung beschloß, das Projekt weiter zu verfolgen und schrittweise zu realisieren.[617]
Für die Bebauung einer rund 1,85 ha großen Teilfläche interessierten sich mehrere Familien aus West-Berlin, die in Langerwisch ein genossenschaftliches Wohnprojekt realisieren wollten. Der in ihrem Auftrag erstellte Vorhaben- und Erschließungsplan (V&E-Plan) sah den Bau von mehreren kleinteiligen Gebäudekomplexen vor, welche sich im Hinblick auf die Dichte, Bauweise und Maßstäblichkeit gut in die Umgebung einfügen sollten. Bis Mitte 1998 entstanden in diesem Baugebiet mit Hilfe von vorzeitigen Baugenehmigungen nach § 33 BauGB und Fördermitteln für den sozialen Wohnungsbau insgesamt 34 von den Bauherrn selbst genutzte Eigentumswohnungen für rund 120 Einwohner. Weil die Baurechte im Plangebiet ausgeschöpft sind und die vorhandene Bebauung Bestandsschutz genießt, wird die Gemeindevertretung das Planungsverfahren nicht zu Ende führen.[618]
Auch für das Neubaugebiet „Palmweg" im nördlichen Teil des Gemeindegebietes steht die Genehmigung des Bebauungsplanes noch aus (vgl. Abb. 41). An der Grenze zur benachbarten Gemeinde Wilhelmshorst sind inzwischen auf einer Fläche von 0,9 ha neun freistehende, individuell gestaltete Einfamilienhäuser entstanden. Die ersten Bauherren erhielten im Januar 1993 vorzeitige Baugenehmigungen nach § 33 BauGB. Im April 1995 genehmigte das Landesamt für Bauen, Bautechnik und Wohnen den Bebauungsplan mit gewissen Auflagen. Da die Gemeinde diese Auflagen bisher nicht erfüllt hat und dies im Einvernehmen mit den Grundstücksbesitzern auch in Zukunft nicht beabsichtigt, wird wohl auch dieser Bauleitplan nie Rechtskraft erlangen.
Während das Neubaugebiet am „Palmweg" weder bei der einheimischen Bevölkerung noch bei den überörtlichen Planungsträgern nennenswerte Reaktionen auslöste, stieß das genossenschaftliche Projekt am Ortsrand von Neu-Langerwisch auf massive Kritik. Mehrere Gesprächspartner mißbilligten die städtebauliche und architektonische Konzeption für das Neubaugebiet, das sich ihrer

---

[617] Erläuterungsbericht zum V&E-Plan-Entwurf „Neu-Langerwisch" i.d.F. von Oktober 1994 : 2
[618] Erläuterungsbericht zum V&E-Plan-Entwurf „Neu-Langerwisch" i.d.F. von Oktober 1994 : 3 f.; Interview L8 am 24.02.1998; Eberhardt, R.: „Wohnen auf Kirchenland." Berliner Zeitung vom 30.04.1997

Ansicht in seiner Bauweise und -dichte nicht harmonisch in das Ortsbild einfügt. Ein Gesprächspartner bezeichnete das Ergebnis schlichtweg als „städtebauliche Katastrophe", ein anderer sah darin eine „Entwertung" der bis dahin „unbeschädigten märkischen Dorflage von Neu-Langerwisch". Selbst ein Mitglied der ersten Gemeindevertretung räumte ein, daß bei diesem Projekt „bauliche Kompromisse" geschlossen werden mußten (vgl. Kap. 9.3.2). Für Unmut sorgte auch die Tatsache, daß von dem Bau der Sozialwohnungen ausschließlich Neubürger aus Berlin und keine ortsansässigen Familien profitierten. Nach Einschätzung eines Gesprächspartners hat dieses Projekt dazu beigetragen, die zurückhaltende oder gar ablehnende Einstellung der Einheimischen gegenüber Zuzüglern, insbesondere jenen aus Berlin, zu festigen.[619]

Während die Realisierung der beiden Wohngebiete „Neu-Langerwisch" und „Palmweg" bei den überörtlichen Planungsträger Zustimmung fand, traf die Gemeinde Langerwisch mit der Absicht, am westlichen Rand der Ortslage von Alt-Langerwisch ein drittes Neubaugebiet zu entwickeln, auf deutliche Ablehnung. Erste Pläne für die Erschließung und Bebauung des Ackerlandes, das sich damals im Besitz einer jüdischen Familie befand, gab es bereits 1930. Die 1990 gewählte Gemeindevertretung griff diese Idee wieder auf und beschloß im Juni 1993, das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes einzuleiten. Auch ihre Nachfolger hielten an diesem Projekt fest. Der Vorentwurf für den Bebauungsplan „Am Plan" von August 1994 sah vor, in dem 8,4 ha großen Gebiet insgesamt 88 neue Wohneinheiten, darunter 35 Sozialwohnungen, für etwa 300 Einwohner zu schaffen. Das Vorhaben sollte dazu dienen, sowohl für die ortsansässige Bevölkerung als auch für Neubürger Wohnungen bereit zu stellen. Die neue Gemeindevertretung wollte damit ihrem Ziel näher kommen, die Einwohnerzahl von Langerwisch im Rahmen einer „geordneten städtebaulichen Entwicklung" zu verdoppeln.[620]

Diese Planung und die damit verbundenen Folgen für die Kommunalentwicklung gaben Anlaß zu lebhaften Diskussionen innerhalb der Gemeindevertretung, denn nicht alle Mandatsträger befürworteten das Projekt aufgrund seiner Lage und Dimension.[621] Auch der Landkreis, die Regionale Planungsgemeinschaft und die Landesplanungsbehörde lehnten das Projekt ab. Die überörtlichen Planungsträger kritisierten die Inanspruchnahme von Freiraum für das neue Wohngebiet im Außenbereich, weil innerhalb oder am Rand der Ortskerne ausreichend Flächen für die Siedlungs-

---

[619] Interviews P5 am 04.12.1997, L5 am 26.02.1998, L3 am 10.03.1998 und L4 am 11.03.1998

[620] Erläuterungsbericht zum Vorentwurf des B-Planes „Am Plan" i.d.F. von August 1994 : 7 und 16; in welchem Zeitraum sich das Bevölkerungswachstum vollziehen soll, ist nicht definiert.

[621] Sitzung der Gemeindevertretung am 31.08.1994

erweiterung zur Verfügung standen und die Gemeinde den ihr zustehenden Entwicklungsrahmen für die ersten zehn Jahre nach der Wiedervereinigung bereits ausgeschöpft hatte.[622]
Ende 1994 einigten sich die Konfliktparteien in mehreren Erörterungsgesprächen auf eine Reduzierung des Bauvorhabens. Die überörtlichen Planungsträger stimmten dem Bau von 63 Wohnungen, darunter 35 Sozialwohnungen, für ca. 144 Einwohner auf einer 3,9 ha großen Teilfläche zu. Die Gemeinde sagte zu, das Baugebiet in „bedarfsangepaßten Schritten" sukzessive zu entwickeln und vorrangig die notwendigen Sozialwohnungen zu schaffen. Aufgrund dieses Kompromisses entstanden bis zum Frühjahr 1998 in zwei Mehrfamilienhäusern 16 Sozialwohnungen.[623]
Festzuhalten bleibt, daß sich die Neubautätigkeit und der Zuwachs an Siedlungsflächen in der Gemeinde Langerwisch bis Mitte 1998 in Grenzen hielt. Die verbindliche Bauleitplanung konzentrierte sich auf die Ausweisung von drei Neubaugebieten am Rande verschiedener Ortsteile, in denen etwa 60 neue Wohnungen entstanden. Im Baugebiet „Am Plan I" waren zu diesem Zeitpunkt knapp 50 weitere Wohneinheiten landesplanerisch befürwortet, aber noch nicht realisiert (vgl. Abb. 41). Dieser Wachstumsrahmen entspricht aus der Sicht der Regionalplanung dem Eigenbedarf der Gemeinde für den Wohnungsneubau bis 2010.[624] Der Landkreis Potsdam-Mittelmark ebenso wie die Landesplanungsbehörde bezifferten den Eigenbedarf dagegen nur auf 40 bzw. 50 Wohneinheiten und billigten der Gemeinde somit einen deutlich kleineren Entwicklungsspielraum zu als die Regionalplanung.[625] Die Landesplanungsbehörde zeigte sich bei den Verhandlungen über das Neubaugebiet „Am Plan" allerdings dazu bereit, eine deutliche Überschreitung dieses Entwicklungsrahmens zu akzeptieren und stellte ihre Kompromißbereitschaft damit sehr deutlich unter Beweis. Wie die städtebauliche Rahmenplanung von 1995 und die städtebaulichen Leitlinien von 1996 zeigen, beabsichtigte die Gemeindevertretung jedoch, über diesen großzügig eingeräumten Spielraum hinaus weitere Flächen für Neubauprojekte außerhalb der Ortslagen zu mobilisieren.

1995 gab die Gemeindevertretung die Erarbeitung eines städtebaulichen Rahmenplanes in Auftrag, um ihren Handlungsrahmen für die Kommunalpolitik und -planung in den nächsten 15 Jahren abzustecken. Dieser Rahmenplan, den die Gemeindevertretung am 17. Januar 1996 billigte, schreibt die Planungsziele für die Sanierung fort und konkretisiert sie in Form eines Maßnahmenkonzeptes. Neben integrierten Lösungsansätzen für die Beseitigung städtebaulicher und funktio-

---

[622] Stellungnahmen des MUNR, des Landkreises Potsdam-Mittelmark und der RPG Havelland-Fläming zum Planentwurf; Planungsakten der Gemeinde Langerwisch, Amtsverwaltung Michendorf
[623] Planungsakten der Gemeinde Langerwisch, Amtsverwaltung Michendorf; Beschluß der Gemeindevertretung vom 23.11.1994; Interview L8 am 24.02.1998
[624] Planungsakten der Gemeinde Langerwisch, Amtsverwaltung Michendorf
[625] Planungsakten der Gemeinde Langerwisch, Amtsverwaltung Michendorf

naler Mängel im Sanierungsgebiet sind darin auch spezielle Teilkonzepte für die Entwicklung der Nutzungs-, Bebauungs- und Freiraumstrukturen enthalten.[626]

Das Bebauungskonzept geht grundsätzlich von einer behutsamen Verdichtung der dörflichen Siedlungsstrukturen aus, weil „wegen der landschaftlichen Situation nur eine begrenzte Außenentwicklung realisierbar erscheint". Um dem „Trend zur Verstädterung der Bauformen" entgegenzuwirken, schlagen die Bearbeiter der Gemeindevertretung vor, in erster Linie Bauvorhaben mit ortstypischem Charakter und Bezug zu den dörflichen Nutzungsstrukturen zu unterstützen. Inklusive der Neubauprojekte, die sich 1995 bereits in der Planung oder Realisierung befanden, enthält das Bebauungskonzept Flächenpotentiale für den Neubau von 233 Wohneinheiten. Bei vollständiger Ausnutzung dieser Potentiale, die etwa zur Hälfte innerhalb des Sanierungsgebietes liegen, ist langfristig mit einem Zuwachs von rund 630 Einwohnern zu rechnen.[627] Das größte Neubaugebiet umfaßt 11,6 ha und erstreckt sich südlich von Alt-Langerwisch parallel zur vorhandenen Bebauung (vgl. Abb. 41).

Der Rahmenplan und das darin enthaltene Bebauungskonzept suggerieren, daß die beabsichtigten Maßnahmen zur Nachverdichtung und Ortserweiterung mit den Sanierungszielen vereinbar sind. Art und Umfang der Neubautätigkeit innerhalb wie außerhalb des Sanierungsgebietes stehen aber kaum noch im Einklang mit dem Ziel, die dörflichen Strukturen zu erhalten und allenfalls behutsam zu verändern (vgl. Kap. 9.2.2). Die 1993 neu gewählten Gemeindevertreter setzten also sowohl räumlich als auch inhaltlich deutlich andere Prioritäten für die Kommunalpolitik und -planung als ihre Amtsvorgänger.

Auch die städtebaulichen Leitlinien für die Entwicklung der Gemeinde Langerwisch von Juni 1996 zeigen bei näherer Betrachtung, daß statt der bestandsorientierten Innenentwicklung mit Hilfe einer Sanierung die Außenentwicklung durch Bauleitplanung in den Vordergrund trat. Auf den ersten Blick scheint die Kommunalpolitik und -planung weiterhin darauf abzuzielen:[628]

- Langerwisch als überwiegend landwirtschaftlich geprägten Wohnstandort mit dörflichem Charakter zu sichern und weiterzuentwickeln,
- Siedlungsentwicklung vorrangig durch Aktivierung der Potentiale innerhalb der bestehenden Siedlungsbereiche zu betreiben sowie
- durch gezielte Arrondierung und Abrundung der vorhandenen Siedlungsbereiche eine maßvolle Außenentwicklung zu ermöglichen.

---

[626] Städtebauliche Rahmenplanung 1996 : 3 und 22
[627] bei 2,7 Pers. pro WE; Städtebauliche Rahmenplanung 1996 : 3, 27 f. und 31
[628] Grundsätze und Ziele der Siedlungsentwicklung 1996 : 1 ff.

Aus den Erläuterungen dazu geht allerdings hervor, daß die Gemeindevertretung alle Ortsteile in ihrer Funktion als Wohnstandort sichern und stärken möchte. Dazu zählt auch die Verdichtung oder Erweiterung von Splittersiedlungen, die in geschützten Landschaftsräumen liegen. Die gemeindlichen Entwicklungsabsichten stehen hier eindeutig nicht im Einklang mit den landes- und regionalplanerischen Zielvorgaben. Das Planungsbüro, welches im Auftrag der Gemeinde die städtebaulichen Leitlinien und später auch den Flächennutzungsplan erarbeitete, wies die Lokalpolitiker zu Recht auf ihre Pflicht hin, diesen Zielkonflikt durch Beachtung der höherstufigen Vorgaben beizulegen. Die Gemeindevertretung akzeptierte diese Schranken für ihre Planung jedoch nicht und forderte von den Experten mit Nachdruck gute Argumente ein, um die eigenen Entwicklungsvorstellungen gegenüber den Aufsichtsbehörden erfolgreich durchzusetzen.[629] Das Planungsbüro sah sich wider besseren Wissens dazu genötigt, die Leitlinien entsprechend den Wünschen der Gemeindevertretung zu überarbeiten. Weil der Zielkonflikt zwischen örtlichen und überörtlichen Planungsträgern damit natürlich nicht gelöst war, prallten die unterschiedlichen Interessen der Akteure während der Erarbeitung des Flächennutzungsplanes zwangsläufig aufeinander (vgl. Kap. 9.4.3).

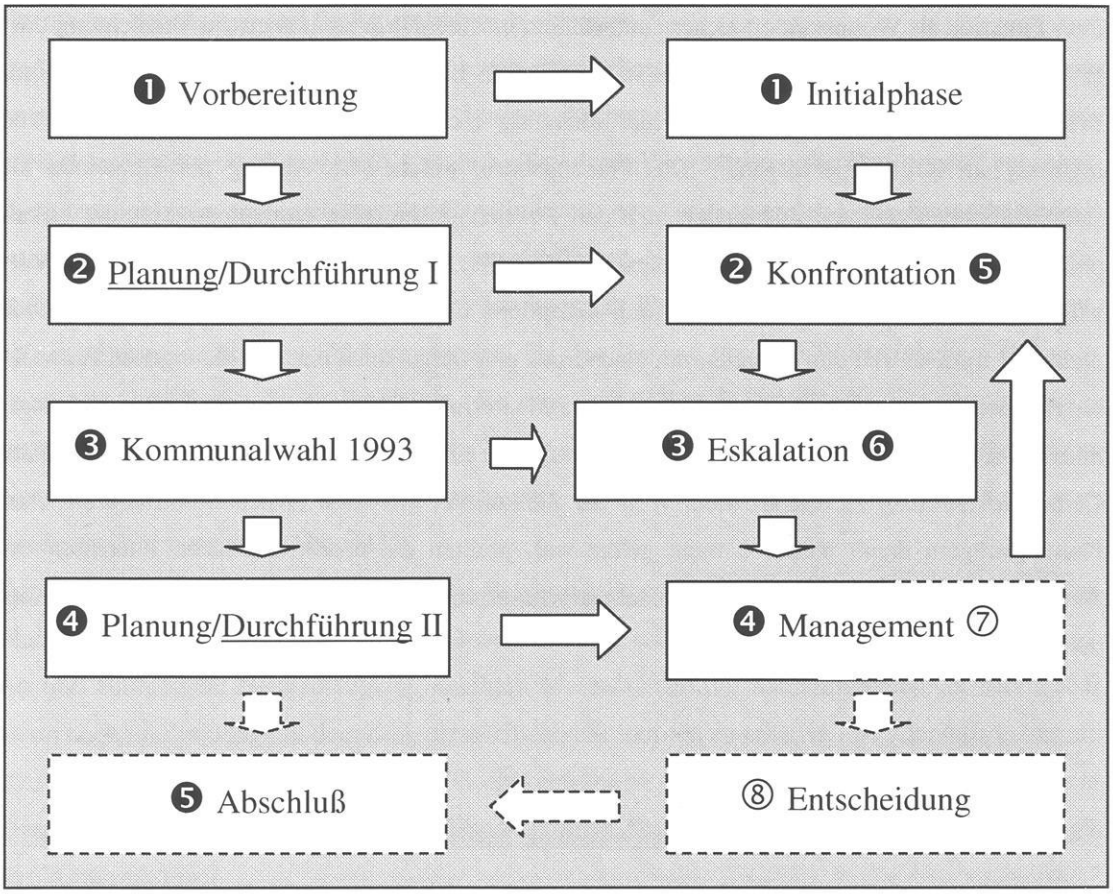
9.4. Siebtes Zwischenfazit: Ein Konflikt wird ausgehandelt und entfaltet langfristige Wirkungen

Der Streit um die Sanierung in Langerwisch dokumentiert beispielhaft, wie sich zwischen mehreren Interessengruppen ein spannender raumbezogener Konflikt entwickelte. Die Suche nach der besten Strategie für die Dorfentwicklung führte zunächst auf einen Sonderweg, der sich jedoch mittelfristig nicht als konsensfähig erwies. Völlig konträre Ansichten über die Ziele und Schwerpunkte für die Kommunalpolitik und -planung spalteten eine Dorfgemeinschaft, die bis heute mit unvereinbaren Interessen zu kämpfen hat. Inzwischen hat sich der Konfliktschauplatz vorübergehend von der lokalen auf die regionale Bühne verlagert. Im folgenden wird dieser lokalspezifische Konflikt unter Rückgriff auf das Forschungskonzept zunächst im Hinblick auf seinem Verlauf rekonstruiert (Kap. 9.4.1) und anschließend im Hinblick auf die handelnden Akteure (Kap. 9.4.2) reinterpretiert. Welche Konsequenzen sich daraus für die weitere Entwicklung der Gemeinde ergeben, bleibt am Schluß zu diskutieren (Kap. 9.4.3).

---

[629] Sitzung der Gemeindevertretung am 29.01.1997; Planungsakten der Gemeinde Langerwisch, Amtsverwaltung Michendorf

Abb. 42: Sanierungs- und Konfliktphasen im Überblick



Entwurf & Grafik: P. Overwien

Abb. 43: Ein Konflikt nimmt seinen Lauf

(1) Initialphase (11/1989 - 10/1990):

- ⇨ erste Ideen und Allianzen für die Sanierung entstehen
- ⇨ erstes Grobkonzept für eine ökologische Dorferneuerung
- ⇨ Sanierungsbefürworter gewinnen die Kommunalwahl
- ⇨ Aufnahme in das Modellprogramm für die städtebauliche Erneuerung von Kleinstädten und Dörfern in der DDR
- ⇨ Erhaltungssatzung wird rechtskräftig

(2) Konfrontationsphase I (10/1990 - 12/1992):

- ⇨ Durchführung der Vorbereitenden Untersuchungen
- ⇨ Sanierung einiger privater Gebäude, Umbau einer Hofanlage zum Gemeindezentrum beginnt
- ⇨ Festlegung der Sanierungsziele, Entscheidung zur Anwendung des besonderen bodenrechtlichen Instrumentariums
- ⇨ Innenentwicklung hat Priorität, Abwehr von Bauvorhaben im Außenbereich, die nicht den Interessen Einheimischen dienen

(3) Eskalationsphase (01/1993 - 12/1994):

- ⇨ Akzeptanz der Bürger für die Sanierung und eine restriktive Bodenpolitik schwindet
- ⇨ Sanierungskritiker gewinnen die Kommunalwahl
- ⇨ Bestandsaufnahme, Neuausrichtung der Kommunalpolitik und -planung
- ⇨ Fortsetzung der Sanierung mit veränderten Zielen und Maßnahmeschwerpunkten, Reduzierung der Gestaltungsansprüche
- ⇨ Sanierungssatzung wird rechtskräftig
- ⇨ Außenentwicklung durch Entwicklung großer Neubaugebiete erhält gegenüber der Innenentwicklung durch Sanierung Priorität

(4) Managementphase (01/1995 - 12/1997):

- ⇨ Haushaltsdefizit wird aufgedeckt und erschwert Sanierung
- ⇨ Gemeindevertretung beschließt den städtebaulichen Rahmenplan für die Sanierung
- ⇨ städtebauliche Leitlinien werden erarbeitet und von der Gemeindevertretung beschlossen
- ⇨ Entwurf für den Flächennutzungsplan wird erarbeitet und von den überörtlichen Planungsträgern abgelehnt

(5) Konfrontationsphase II (01/1998 - ?):

- ⇨ Abschluß der Sanierung 2002 oder 2008?
- ⇨ Umfang und Lage von Neubaugebieten?
- ⇨ Schwerpunkt der Entwicklung künftig im Innen- oder Außenbereich?

Entwurf & Grafik: P. Overwien

9.4.1. Ein planungsbezogener Konflikt nimmt seinen Lauf

Das Sanierungsverfahren in Langerwisch beginnt formell mit dem Beschluß der ersten Gemeindevertretung, die dafür notwendigen Vorbereitenden Untersuchungen einzuleiten. Vorher entwickelt eine Bürgerinitiative in Absprache mit Beratern aus der Privatwirtschaft und Regierungskreisen ein Konzept für eine ökologische Dorferneuerung. Es folgt eine Planungsphase, in der die konzeptionellen Grundlagen für die Sanierung erarbeitet und parallel dazu erste Baumaßnahmen in Angriff genommen werden. Ab 1994 steht dann die Umsetzung der Sanierungsziele im Vordergrund. Unter der Regie einer neuen Gemeindevertretung gewinnt die Außenentwicklung gegenüber der Innenentwicklung stark an Bedeutung. Ende 1998 ist das Sanierungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Die Kommunalwahl 1993 markiert eine wichtige Zäsur im Sanierungsprozeß. Der abrupte Austausch der handelnden Akteure auf der lokalpolitischen Bühne weist auf einen ungelösten Interessenkonflikt zwischen Protagonisten und Antagonisten der Sanierung in der Bürgerschaft hin. Der neuen Gemeindevertretung gelingt es durch eine Kurskorrektur, einen Waffenstillstand zwischen den verschiedenen Gruppen zu erreichen. Sie setzt dafür aber Ziele und Mittel ein, die für Streit mit der Landesregierung sorgen (Rückkopplungseffekt). Die Phasen des Sanierungsprozesses und des damit zusammenhängenden raumbezogenen Konfliktes stellt Abbildung 42 schematisch gegenüber. Die wichtigsten Ereignisse während der fünf Phasen, die der Konflikt bisher durchlaufen hat, sind Abbildung 43 zu entnehmen (vgl. auch Abb. 7).

9.4.2. Protagonisten und Antagonisten im Streit um die Sanierung

Der Streit um die Sanierung in Langerwisch fand zwischen verschiedenen Gruppen von Akteuren statt, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten und aus unterschiedlichen Gründen in den Konflikt eingriffen. Die erste Gemeindevertretung befand sich mit ihren Zielvorstellungen für eine behutsame, auf den Bestand ausgerichteten Entwicklungsstrategie im Einklang mit den Interessen der Landesregierung. Ihre Politik stieß jedoch langfristig in der Bürgerschaft nicht auf Akzeptanz. Die zweite Gemeindevertretung löste durch eine wachstumsorientierte Politik zwar den Interessenkonflikt innerhalb der Bürgerschaft, traf damit aber bei den überörtlichen Planungsträgern auf Widerstand. Das Beziehungsgeflecht zwischen den verschiedenen Akteursgruppen mit ihren spezifischen raumbezogenen Interessen, das im folgenden näher beleuchtet wird, stellt Abbildung 44 im Überblick dar.

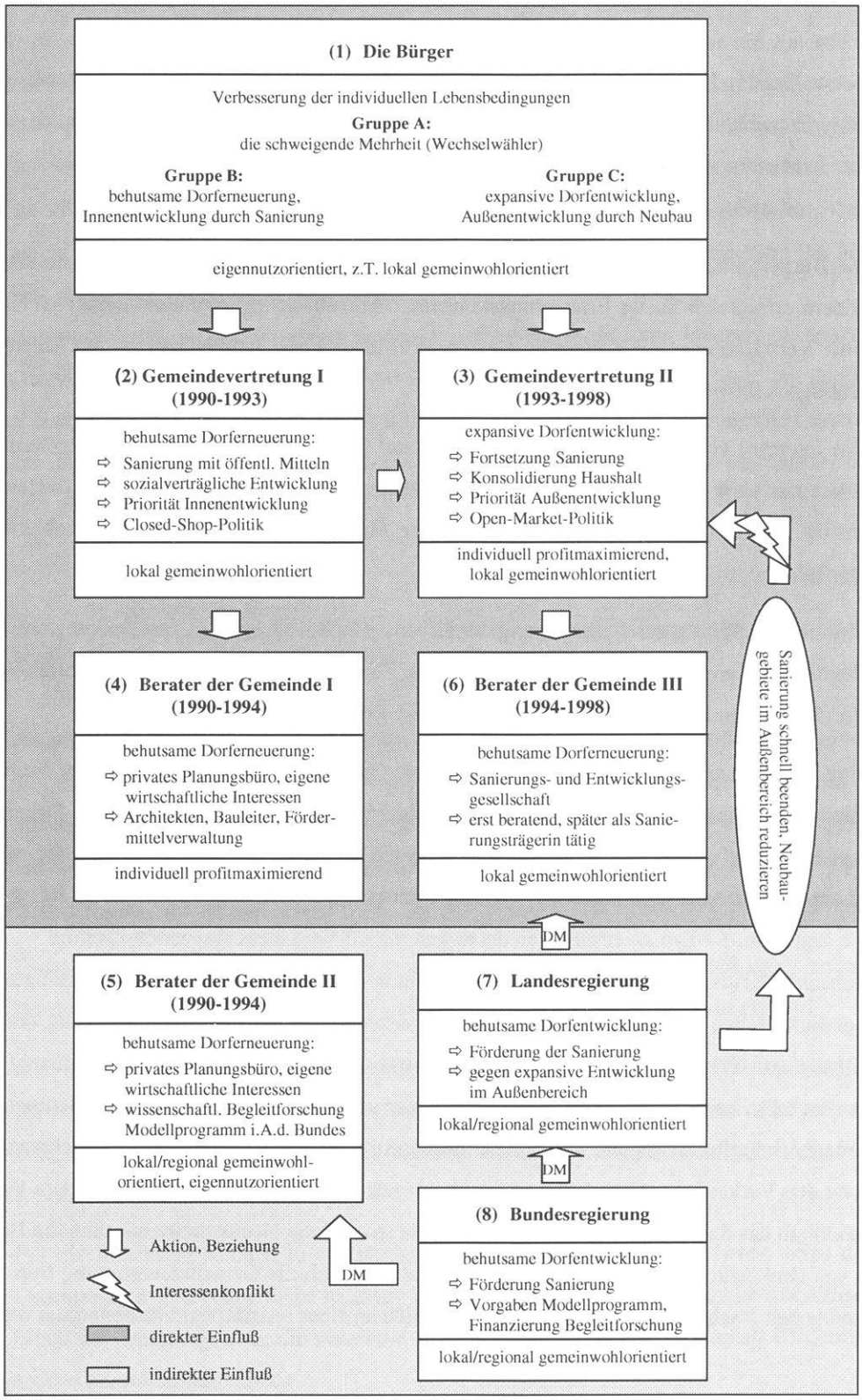


Abb. 44: Ziele und Strategien der Akteure im Streit um die Sanierung

Entwurf & Grafik: P. Overwien

(1) Die erste Gemeindevertretung und die Bürger: Ein unterschätzter Interessenkonflikt eskaliert

Als die erste Gemeindevertretung von Langerwisch im Mai 1990 ihr Amt antrat, stand der Kurs für die weitere Entwicklung der dörflichen Gemeinde bereits fest. Ihr Konzept für eine qualitativ ausgerichtete Dorferneuerung, das konsequent auf die Aktivierung und Nutzung der endogenen Potentiale setzte, traf in der Bürgerschaft zunächst aus mehreren Gründen auf breite Zustimmung:

(1) Die Bürgerinitiative warb mit Unterstützung von externen Beratern und strategischen Raumbildern erfolgreich für ihr Erneuerungskonzept. Medienberichte setzten die negativen Folgen einer Verstädterung und Verwestlichung der dörflichen Idylle sehr plakativ in ein äußerst bedrohliches Entwicklungsszenario um.

(2) Das Interesse von Auswärtigen an Gebäuden und Grundstücken in Langerwisch schürte die Angst der stark heimatverbundenen Ortsbewohner vor dem Ausverkauf ihres Dorfes. Sie hofften darauf, daß sich durch eine Politik der Abschottung die Dorfgemeinschaft und das Dorfbild langfristig bewahren ließ.

(3) Eine Sanierung trug zur Verbesserung der Lebensverhältnisse bei und kam der ortsansässigen Bevölkerung unmittelbar zugute. Da öffentliche Zuschüsse in erheblicher Größenordnung zur Verfügung standen, schien die Finanzierung kein Problem zu sein.

Die Bürgerinitiative sicherte sich in den ersten Monaten nach Öffnung der Mauer sowohl die politische Macht als auch die finanziellen Mittel, um ihr Entwicklungskonzept zu realisieren. Dabei ging die Gruppe unzutreffenderweise von einer weitgehenden Interessenkonvergenz in der Bürgerschaft aus und unterschätzte die polarisierende Wirkung ihrer strikten Closed-Shop-Politik erheblich. Ihre Strategie (vgl. Tab. 3 - Typ A) erwies sich deswegen mittelfristig nicht als mehrheitsfähig.
Die wachsende Kritik an der Sanierung hatte vor allem zwei Ursachen. Zum einen bedingten die hohen gestalterischen Qualitätsansprüche deutliche Mehrkosten bei der Modernisierung oder Instandsetzung von Privatgebäuden, die viele Bauherren entweder nicht aufbringen konnten oder wollten. Auch die Aussicht auf Fördermittel, deren Verwendung sich ja an zahlreiche Bedingungen und Auflagen knüpfte, beflügelte die Investitionsbereitschaft kaum. Zum zweiten erschwerte die Sanierung den Verkauf von Grundstücken im Innen- wie im Außenbereich. Das besondere Bodenrecht innerhalb des Sanierungsgebietes reglementierte sowohl die Höchstpreise als auch die Bebaubarkeit von Grundstücken. In bezug auf den Außenbereich hielt die Gemeindevertretung trotz einer anhaltend hohen Nachfrage nach Bauland grundsätzlich an einer restriktiven Flächenpolitik fest.

Ihre Entscheidungen ordneten sich aber nicht ganz konsequent dem gesteckten Ziel unter. So setzte das Neubauvorhaben am südwestlichen Ortsrand von Neu-Langerwisch zwar ein Zeichen für die Innenentwicklung, trug aber weder unmittelbar zur Entspannung des Wohnungsmarktes noch zum Erhalt der Dorfgemeinschaft bei, weil nur auswärtige Bauherrn von den Sozialwohnungen profitierten. Auch die beiden Neubaugebiete „Palmweg" und „Am Plan" lassen sich mit einer stringenten Closed-Shop-Politik nicht in Einklang bringen. Diese vorsichtige Liberalisierung ging den Anhängern einer Open-Market-Politik, die mit Nachdruck für eine Neuorientierung der Kommunalpolitik plädierten, wiederum nicht weit genug.
Die wachsende Kritik an der Sanierung einerseits und an der restriktiven Flächenpolitik anderseits führte dazu, daß sich die Entscheidungen der Gemeindevertretung immer weniger mit den Interessen der Bürger deckten. In der trügerischen Hoffnung auf eine stabile Wählermehrheit machten die Politiker (fast) keine Kompromisse. Der hausgemachte Konflikt eskalierte im Dezember 1993 und führte zur Abwahl der Gemeindevertreter.

(2) Die zweite Gemeindevertretung und die Bürger: Die Neuorientierung der Kommunalpolitik sorgt lokal für einen Interessenausgleich

Der Austausch der Akteure auf der lokalpolitischen Bühne sorgte für die gewünschte Neuorientierung. Die neuen Mandatsträger favorisierten grundsätzlich eine Open-Market-Politik und stellten die Fortsetzung der Sanierung daher zwangsläufig in Frage (vgl. Tab. 3 - Typ C). Dennoch sprachen einige stichhaltige Argumente gegen einen radikalen politischen Kurswechsel:

- Eine kleine Gruppe von Hartlinern aus der Bürgerschaft unterstützte nach wie vor eine strikte Closed-Shop-Politik. Ignorierten die neuen Gemeindevertreter ihre Interessen, drohte ihnen bei der nächsten Kommunalwahl das gleiche Schicksal wie ihren Amtsvorgängern.

- Mit Hilfe der Sanierung gelang es, den kommunalen Mietwohnungsbestand ebenso wie Privatgebäude zu modernisieren. Damit verbesserten sich die Lebensverhältnisse vieler Bürger spürbar, auch wenn das weitgehend unveränderte Ortsbild noch nicht sichtbar darauf schließen ließ.

- Für die Sanierung standen in erheblichem Umfang öffentliche Mittel bereit, ohne die viele Ortsansässige überhaupt nicht in ihren Besitz investiert hätten. Bei einem vorzeitigen Abbruch der Sanierung hätte die verschuldete Gemeinde die bereits verplanten Fördermittel ersatzlos zurückzahlen müssen.

Trotz erheblicher politischer Vorbehalte und großer Schwierigkeiten bei der Finanzierung entschloß sich die zweite Gemeindevertretung deswegen dazu, das Verfahren mit einem anderen Berater und neuen inhaltlichen Akzenten fortzusetzen. Wegen der fehlenden Eigenmittel möchte die Gemeinde das Sanierungsverfahren erst in etwa zehn Jahren beenden. Die Landesregierung strebt dagegen mit dem gleichen Argument eine baldige Ausfinanzierung an. Da eine Fortsetzung der Sanierung ohne öffentliche Mittel undenkbar erscheint, befindet sich die Landesregierung gegenüber der Gemeinde in diesem Interessenkonflikt eindeutig in der stärkeren Verhandlungsposition. Deswegen ist damit zu rechnen, daß die Sanierung in Langerwisch bereits 2002 und nicht erst 2008 endet.

Der zweiten Gemeindevertretung gelang es, die stark auseinander driftenden Interessen von verschiedenen Gruppen innerhalb der Bürgerschaft weitgehend miteinander in Einklang zu bringen. Ihre Politik kam sowohl Befürwortern als auch Kritikern der Sanierung entgegen und stieß daher auf breite Zustimmung. Kaum war der lokale Konfliktherd entschärft, fand sich die Gemeindevertretung allerdings unversehens auf einem neuen Konfliktfeld im Streit mit den überörtlichen Planungsträgern wieder.

9.4.3. Ausblick: Dorfentwicklung von innen nach außen?

Finanzielle Gründe und Verkaufsinteressen von ortsansässigen Grundstücksbesitzern veranlaßten die zweite Gemeindevertretung dazu, verstärkt Neubauprojekte außerhalb des Sanierungsgebietes zu unterstützen. Ihre Expansionspläne für den Zeitraum bis 2010 sehen die Ausdehnung der Siedlungsfläche um mehr als 40 % und ein Bevölkerungswachstum von etwa 115 % vor. Selbstverständlich entsprechen diese Ziele keineswegs den Vorstellungen der Landes- und Regionalplaner für die Entwicklung einer kleinen ländlichen Gemeinde ohne zentralörtliche Funktion. Aus der Sicht der überörtlichen Planungsträger wäre für die Typ 3-Gemeinde bis 2010 durch Außenentwicklung maximal ein Zuwachs von 10 % auf knapp 1.400 Einwohner akzeptabel (vgl. Tab. 28). Der erste Entwurf für den Flächennutzungsplan von November 1997 stellt zusätzlich zu den vorhandenen Wohnbauflächen von 68 ha weitere 28 ha für den Wohnungsneubau dar, wovon 11 ha als „nachrangig in Anspruch zu nehmende Flächen" deklariert sind. Dort lassen sich je nach Dichte 200 bis 300 Wohneinheiten für etwa 450 bis 650 Personen unterbringen. Die vollständige Nutzung dieser Potentiale hätte ein Wachstum der Wohnbauflächen um 41 % und der Bevölkerung um 49 % zur Folge.

Tab. 28: Entwicklungsrahmen für die Gemeinde Langerwisch bis 2010 aus der Sicht verschiedener Planungsträger[630]

Planungsträger	Wohneinheiten (1989: 483)		Einwohner (1990: 1.255)	
	max. Zuwachs	Stand 2010	max. Zuwachs	Stand 2010
Gemeinde[1]	382	975	1.005[2]	2.260
Kreis	40	523	100[3]	1.355
Region	116	599	290[3]	1.545
Land	50	533	124[3]	1.380

[1] ohne Nachverdichtung innerhalb der Ortslagen [2] vgl. FN 628 [3] bei 2,5 Pers./ WE

In diesem Entwicklungsrahmen sind die drei genehmigten bzw. realisierten Neubauprojekte „Neu-Langerwisch", „Palmweg" und „Am Plan I" mit ca. 100 Wohneinheiten für rund 350 Einwohner noch nicht enthalten. Darüber hinaus ermöglichen bislang noch ungenutzte Flächenpotentiale im Innenbereich den Bau von schätzungsweise 185 zusätzlichen Wohneinheiten für etwa 420 Einwohner.[631] Bei maximaler Ausnutzung aller Bauflächen könnte sich die Bevölkerung bis 2010 gegenüber 1990 auf etwa 2.700 Einwohner verdoppeln (vgl. Tab. 29).

Im Rahmen des frühzeitigen Beteiligungsverfahrens zum Vorentwurf für den Flächennutzungsplan äußerten die überörtlichen Planungsträger sowohl in bezug auf die Lage als auch die Dimension der neu dargestellten Wohnbauflächen deutliche Kritik. Auf Unverständnis stieß vor allem die Absicht der Gemeinde, an der Erweiterung des Wohngebietes „Am Plan" festzuhalten, das die Akteure ja schon 1994 sehr kontrovers diskutiert hatten. Auch die Verfestigung von Splittersiedlungen und die Inanspruchnahme von „Freiraum mit besonderem Schutzanspruch" für den Bau neuer Wohngebiete sorgte für Unmut in den Aufsichtsbehörden (vgl. Kap. 6.2.4). Einige Bürger äußerten ebenfalls Einwände gegen die Darstellung von Bauflächen in einem Landschaftsschutzgebiet mit wertvollem Biotopbestand. Die Gemeindevertretung bezog diese Bedenken zwar in das weitere Verfahren ein, hielt aber dennoch an ihren Planungsabsichten fest. Um ihre Kompromißbereitschaft zu signalisieren, stellte die Gemeindevertretung die Inanspruchnahme der umstrittenen Wohnbauflächen zurück.

---

[630] Quellen: Grundsätze und Ziele der Siedlungsentwicklung 1996 : 2 f.; Erläuterungsbericht zum F-Plan-Entwurf 11/1997 : 38 ff. und 106; Stellungnahmen des Landkreises Potsdam-Mittelmark und der RPG Havelland-Fläming zum F-Plan-Vorentwurf der Gemeinde Langerwisch i.d.F. von 02/1997, wobei die überörtlichen Planungsträger unterschiedliche Indikatoren für die Definition des Entwicklungsrahmens heranziehen; Planungsakten der Gemeinde Langerwisch, Amtsverwaltung Michendorf; eigene Berechnungen

[631] bei durchschnittlich 2,3 Personen pro WE; Grundsätze und Ziele der Siedlungsentwicklung 1996 : 2

Tab. 29: Potentieller Entwicklungsrahmen für die Gemeinde Langerwisch bis 2010[632]

Entwicklungsrahmen	Wohneinheiten	Einwohner
Bestand	483[1]	1.255[2]
Entwicklungspotentiale durch:		
▪ Planung von Neubaugebieten gemäß F-Plan-Entwurf von 11/1997 (max. Werte)	286[3]	648[3]
▪ Planung von drei Neubaugebieten vor 1997	106	357
▪ Nachverdichtung innerhalb der Ortslagen	185	423
	577	1.428
Summe	1.060	2.683

[1] Stand: 1989; VU 1992[2] : 34
[2] Stand: 30.09.1990; LDS Brandenburg
[3] bei 15 WE/ha und durchschnittlich 2,3 Pers./WE; inkl. nachrangig in Anspruch zu nehmende Flächen

Da der Entwurf für den Flächennutzungsplan in der Fassung von Ende 1997 den Zielen der Raumordnung und Landesplanung in einigen zentralen Punkten widerspricht, besteht keine Aussicht auf eine Genehmigung.[633] Ob und in welcher Form ein Konfliktmanagement gelingen kann, hängt ganz entscheidend von der Kompromißbereitschaft aller beteiligten Akteure ab. Eine Konfliktlösung wäre denkbar, wenn die Gemeinde von der Verdichtung, Erweiterung oder Neudarstellung bestimmter Wohngebiete, die im Freiraum mit besonderem Schutzanspruch liegen, absieht und so das Flächenangebot für den Wohnungsbau stark reduziert. Die überörtlichen Planungsträger müßten dafür im Gegenzug eine deutliche Überschreitung des Entwicklungsrahmens für den Wohnungsbau über den Eigenbedarf hinaus akzeptieren.

[632] Den Ergebnissen aus Spalte 3 liegen unterschiedliche Umrechnungsparameter hinsichtlich der Belegung der Wohneinheiten aus Spalte 2 zugrunde. Überwiegend wird von einer durchschnittlichen Belegung der WE mit 2,3 Personen ausgegangen. Den Planungen für die Neubaugebiete „Neu-Langerwisch" und „Am Plan I" liegt jedoch ein Wert von 3,5 Personen pro WE zugrunde. Quelle: „Grundsätze und Ziele der Siedlungsentwicklung der Gemeinde Langerwisch", Stand Juni 1996 : 2 f., Erläuterungsbericht zum FNP-Entwurf 11/1997 : 38-41 und 106; eigene Berechnungen

[633] Im April 1999 versagte das LBBW die Genehmigung für den F-Plan i.d.F. von November 1998, der seinem Vorläufer in bezug auf den Umfang und die Lage der dargestellten neuen Wohnbauflächen entspricht, mit der Begründung, die Gemeinde habe die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nicht ausreichend beachtet; telefonische Auskunft des Planungsbüros, das mit der Erarbeitung des FNP beauftragt wurde, am 06.07.1999

Eine veränderte Rechtslage führt dazu, daß sich die überörtlichen Planungsträger bei diesen Verhandlungen gegenüber der Gemeinde in einer wesentlich besseren Position befinden. Anders als zu Beginn des Erarbeitungsverfahrens für den Flächennutzungplan verfügen sie nun über die Mittel, um ihre Interessen mit Erfolg durchzusetzen. Zum einen sind inzwischen sowohl der Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum als auch der Regionalplan Havelland-Fläming rechtskräftig. Zum anderen sind verbindliche Bauleitpläne, ohne die sich größere Neubauprojekte nicht realisieren lassen, seit Anfang 1998 aus einem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Die Kommune muß ihre Bauleitplanung also notgedrungen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung anpassen.

In Langerwisch wird wohl auch in Zukunft nur eine maßvolle Außenentwicklung stattfinden. Die Gemeindevertretung kann ihre wachstumsorientierte Strategie ohne Zustimmung der überörtlichen Planungsträger nicht umsetzen. Falls beide Seiten Kompromißbereitschaft zeigen, bleibt abzuwarten, ob die Mehrheit der Dorfbewohner die Konfliktlösung akzeptabel findet. Enttäuschte Wählerhoffnungen könnten erneut zu einem politischen Machtwechsel führen. Für eine planerische Kurskorrektur gäbe es allerdings kaum Spielraum, weil weder die Innenentwicklung mit gesicherter Perspektive fortgesetzt noch alternativ dazu die Außenentwicklung beträchtlich forciert werden kann. Damit scheint die Zukunft von Langerwisch weitaus weniger klar vorgezeichnet zu sein als die von Seeburg, denn die schwierige Suche einer gespaltenen Dorfgemeinschaft nach der richtigen Strategie für die Dorfentwicklung ist noch längst nicht abgeschlossen.

10. Fazit und Ausblick

Mit der Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland 1990 begann in der Stadtregion Berlin ein demographischer Suburbanisierungsprozeß, der bisher regional gesehen trotz aller gegenteiligen Erwartungen nur verhalten verlief. Dennoch zeigen sich in den Umlandgemeinden durchaus bemerkenswerte Folgen. Die wenigen größeren Städte verbuchten durch Abwanderungen erhebliche Bevölkerungsverluste, die ihre Funktionsfähigkeit nicht nur in infrastruktureller Hinsicht erheblich beeinträchtigen. Viele Klein- und Kleinstgemeinden profitierten dagegen von Einwohnerzuwächsen, die vielfach weder technisch noch sozial bewältigt sind. In Verbindung mit stark rückläufigen Geburtenzahlen fand in diesen Gemeinden seit der politischen Wende ein enormer Bevölkerungsaustausch statt. Damit erreichte die Suburbanisierung lokal gesehen durchaus eine beachtliche Dimension und Intensität.

Wie viele andere verkehrsgünstig gelegene Kommunen in einer landschaftlich reizvollen Umgebung gerieten auch die beiden dörflichen Untersuchungsgemeinden Seeburg und Langerwisch aus dem Landkreis Potsdam-Mittelmark in das Visier von spekulationsfreudigen Investoren, die dort Wohnungsbauprojekte realisieren wollten. Kommunalpolitiker erkannten in beiden Fällen die historische Gunst der Stunde, öffentliches und privates Kapital zu mobilisieren, um dem Aufbau Ost vor Ort rasch konkrete Gestalt zu verleihen. Allerdings trafen die dafür mit auswärtigen Investoren oder Beratern entwickelten Konzepte und Projekte sowohl in der Bürgerschaft als auch bei den überörtlichen Planungsbehörden auf Kritik.

Abgesehen von diesen Gemeinsamkeiten verliefen die Entwicklungspfade der beiden Untersuchungsgemeinden in den letzten zehn Jahren sehr unterschiedlich. Während das Bevölkerungs- und Flächenwachstum in Langerwisch moderat blieb, zählt Seeburg diesbezüglich zu den Spitzenreitern unter den kleinen suburbanen Gemeinden von Berlin. Dahinter steht in Langerwisch eine primär qualitativ, in Seeburg dagegen eine primär quantitativ ausgerichtete Kommunalpolitik und -planung. In Langerwisch wurde mit Hilfe eines modellhaften Sanierungsverfahrens und erheblicher öffentlicher Mittel die Innenentwicklung forciert, während in Seeburg mit Hilfe eines Bebauungsplanes und privaten Kapitels im Außenbereich ein großes Wohngebiet für kaufkräftige Zuwanderer entstand. In Langerwisch vollzog sich also ein Dorfumbau, in Seeburg dagegen ein Dorfausbau (vgl. Tab. 30). Diese Beispiele zeigen, daß unterschiedliche Entwicklungsstrategien von Kommunen eine Schlüsselrolle für die Erklärung lokaler Suburbanisierungsmuster in einer Stadtregion spielen.

Tab. 30: Entwicklungsstrategien der Untersuchungsgemeinden im Vergleich

Entwicklungskomponente	Gemeinde Seeburg	Gemeinde Langerwisch
Wachstumsziel	quantitativ, exogen bestimmt	qualitativ, endogen bestimmt
Planungsinstrument	Bebauungsplan	Sanierungsverfahren
Finanzierung	primär private Mittel	primär öffentliche Mittel
Entwicklungspriorität	Außenbereich (Freiraum)	Innenbereich (Ortskern/Brachen)
Wohnungsneubau	primär für Zuzügler	primär für Einheimische
Realisierungszeitraum	kurzfristig	mittel- bis langfristig
Entwicklungsstrategie	Open-Market-Politik ⇨ Dorfausbau mit stark expansivem Ansatz	Closed-Shop-Politik ⇨ Dorfumbau mit moderat expansivem Ansatz

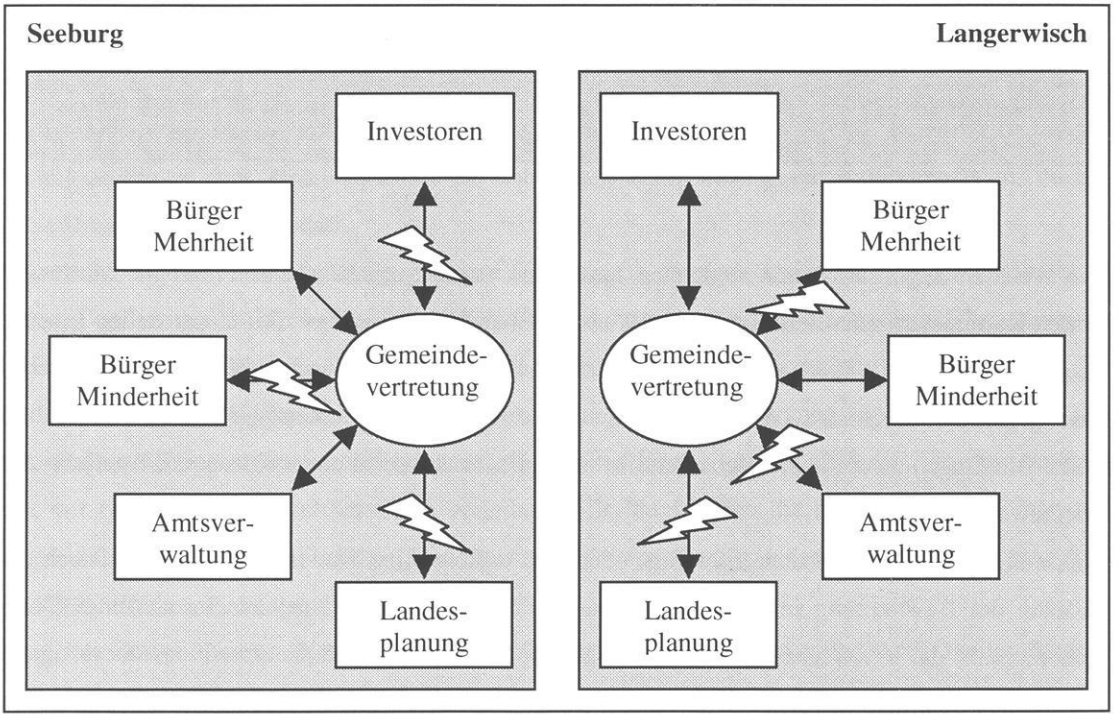
Die Weichen zugunsten einer moderaten bzw. stark expansiven Wachstumsstrategie wurden in beiden Kommunen unter dem Eindruck des unmittelbar nach dem Mauerfall einsetzenden Investitionsbooms gestellt. Anders als in Seeburg sperrten sich die Langerwischer Bürger zunächst vehement gegen den drohenden „Ausverkauf" ihres Dorfes. Dieses Verhalten geht auf unterschiedlich starke Bindungen an die heimatliche Scholle sowie Unterschiede in der politischen Einstellung der Dorfbewohner zurück.

Während der DDR-Zeit führten freiwillige oder auch unfreiwillige Wanderungen dazu, daß sich ein Großteil der Bevölkerung im Sperrbezirk Seeburg austauschte. So entstand eine „offene" Dorfgemeinschaft, die Veränderungen des politischen, sozialen und räumlichen Umfeldes überwiegend positiv oder doch zumindest gleichgültig gegenüberstand. Dagegen schweißte ihre systemkritische Einstellung und starke Ortsverbundenheit die Bewohner von Langerwisch zu einem „geschlossenen" Bollwerk zusammen. Hier eine „Open-Market-Politik" zu betreiben, die auf eine Überfremdung des Dorfbildes sowie der Dorfgemeinschaft setzte, erschien kurz nach der politischen Wende schlichtweg undenkbar.

Gegen die zunächst konsensfähigen Entwicklungsstrategien formierte sich in beiden Gemeinden nach und nach Widerstand aus der Bürgerschaft. Mehrere Gruppen mit unterschiedlichen Zielvorstellungen für die Dorfentwicklung nutzten kommunalplanerische Aktivitäten als Forum, um raumbezogene Interessenkonflikte auszutragen (vgl. Abb. 45). Auch die Landesplanungsbehörde fand sich darin involiert, wobei sie auf den Ausgang des Konfliktes nur in Langerwisch entscheidenden Einfluß nehmen konnte. Als Hauptstreitpunkte erwiesen sich in beiden Fällen die Lokalisierung und Dimensionierung von neuen Wohngebieten. In Seeburg endete der Streit um den Bebau-

ungsplan für das größte Neubauprojekt vor Gericht, während in Langerwisch die Diskussion über die Fortsetzung des Sanierungsverfahrens noch nicht abgeschlossen ist. Dennoch gelang es den Kommunalpolitikern in beiden Dörfern, ihre wesentlichen Planungsziele zu erreichen und so die Lebensbedingungen der Bürger zu verbessern.

Abb. 45: Zentrale Konfliktkonstellationen in den Untersuchungsgemeinden aus der Sicht der Gemeindevertretungen



Entwurf & Grafik: P. Overwien

Für Seeburg zeichnet sich zukünftig eine Wachstumspolitik ab, welche primär auf die Nutzung der beträchtlichen Flächenpotentiale im Innenbereich abzielt. Die Zustimmung dafür dürfte in der ortsansässigen Bevölkerung nun vorhanden sein, weil die Anhänger der expansiven Wachstumsstrategie („Pro-Growth-Coalition") ihre Ziele erreicht wissen und zugleich Stimmen gegen einen weiteren Dorfausbau („Closed-Shop-Coalition") in den lokalpolitischen Entscheidungsarenen an Einfluß gewinnen. In Langerwisch stimmte die Wählermehrheit Ende 1993 für den Wechsel von einer Dorfumbau- („Closed-Shop-)" zu einer Dorfausbau-Strategie („Open-Market-Politik"). Pläne für neue Wohngebiete und den Ausbau von Splittersiedlung scheiterten jedoch bislang am Veto der

überörtlichen Planungsträger, die auch weiterhin nur ein moderates Flächenwachstum im Außenbereich zulassen werden. In beiden Gemeinden deutet sich also für die Zukunft ein moderates Wachstum auf der Basis einer qualitativen Entwicklungsstrategie an.
Endogene Einflußfaktoren prägten den bisherigen Verlauf der Entwicklung in beiden Dörfern entscheidend mit. Sie stellen Beispiele für konträre Planungsansätze dar, die aber nicht in bezug auf die Art der Strategie, sondern lediglich in bezug auf die Umsetzungsmöglichkeiten als Sonderfälle zu betrachten sind. In der Stadtregion Berlin zeichneten sich in den letzten zehn Jahren nicht nur viele Kommunen durch ihren Expansionsdrang, sondern einige auch durch klare Abschottungstendenzen aus. Allerdings stand den meisten dieser Kommunen wohl nicht das erforderliche Fremdkapital zur Verfügung, um ihre Ziele ebenso konsequent umzusetzen wie die Untersuchungsgemeinden.

Ob und in welchem Umfang kleine suburbane Gemeinden über ihre alten Siedlungskerne hinaus wachsen konnten, hing außerdem vom Zeitpunkt ihrer Planungsaktivitäten ab. Im Gegensatz zu Langerwisch gelang es den Kommunalpolitikern aus Seeburg in Allianz mit privaten Investoren, ihre Expansionsabsichten bis 1995 gegen den Widerstand der Landes- und Regionalplaner durchzusetzen. In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung mangelte es den überörtlichen Planungsbehörden an rechtskräftigen Instrumenten, um ihre Interessen auf dem Verhandlungs- und Rechtsweg mit Aussicht auf Erfolg zu vertreten. Erst seit März 1998 existieren konkrete Ziele der Raumordnung und Landesplanung, mit deren Hilfe sie das übermäßige Wachstum von dörflichen Gemeinden, wie das Beispiel Langerwisch zeigt, verhindern können. Die beiden Fallstudien verdeutlichen so, in welchen unterschiedlichen Machtpositionen sich die überörtlichen Planungsträger gegenüber den Kommunen bei der Aushandlung von raumbezogenen Interessenkonflikten jeweils befanden.
Aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechtes stand den Kommunen ab Mitte 1990 zunächst ein außerordentlich großer Planungsspielraum zur Verfügung, der sich mit dem Aufbau eines funktionierenden Gegenstromprinzips als Ergebnis der institutionellen Transformation nach und nach verengte. Zu dieser exogenen Hypothek in den ersten Nachwendejahren kam in der Stadtregion Berlin noch ein endogenes Steuerungsdefizit hinzu. So verhinderte das ausgeprägte Konkurrenzverhältnis zwischen den beiden Landesregierungen von Berlin und Brandenburg ein konzertiertes Vorgehen der überörtlichen Planungsträger gegen den drohenden Wildwuchs von Bauprojekten auf der grünen Wiese.

Wohl strebten beide Seiten eine enge Zusammenarbeit in der räumlichen Planung an, jedoch bevorzugten sie dafür unterschiedliche Ebenen und Formen. Berlin betrachtete den Ordnungsbedarf in der Hauptstadtregion als vorrangiges Problem und favorisierte deswegen die Einrichtung eines kommunalen Zweckverbandes für die Regionalplanung. Brandenburg billigte dagegen dem Entwicklungsbedarf der peripheren Landesregionen höchste Priorität zu und bevorzugte eine Kooperation in der Landesplanung. Auf dieser Ebene fanden die beiden Kontrahenten schließlich zu einer sehr weitreichenden, bundesweit einmaligen Form der Zusammenarbeit.

Entscheidungen über Leitlinien und Institutionen für die gemeinsame Landesplanung fielen schnell, aber der Dauerstreit über die Ausgestaltung von wichtigen Konzepten (z.B. das Leitbild der dezentralen Konzentration) und Instrumenten (z.B. den Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin) verzögerte die dringend notwendige Konkretisierung der überörtlichen Planungsziele um mehrere Jahre. Verhandlungen über die 1996 gescheiterte Länderfusion lieferten die Bühne für einen komplexen raumbezogenen Konflikt, der sich auf mehreren Ebenen und Schauplätzen, aber teilweise mit den gleichen Akteuren abspielte. Dabei setzte die Landesregierung von Brandenburg ihre Interessen in allen zentralen Punkten gegenüber dem vermeintlich stärkeren Verhandlungspartner aus der Metropole durch, indem sie den strategisch wichtigen Vorteil nutzte, die administrativen Strukturen im Berliner Umland ihren politischen Zielen entsprechend sektoral ausrichten zu können.

So fand der Aufschwung Ost im Schatten der Streitigkeiten auf Regierungsebene nicht unbedingt in jenen Kommunen statt, die aus der Sicht der überörtlichen Planungsträger dafür prädestiniert waren. Trotzdem blieb der „Flurschaden im Berliner Vorgarten" bisher relativ gering, weil die meisten Kommunen anders als Seeburg in Unkenntnis der tatsächlichen Rechtslage schon vor 1998 von einer Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ausgingen. Außerdem flaute die Investitionsneigung wegen der ungünstigen ökonomischen Entwicklung nach der Wiedervereinigung rasch ab. Daher zerplatzte in den suburbanen Gemeinden selbst bei erfolgloser Intervention der überörtlichen Planungsbehörden so mancher Traum für ein neues Bauprojekt auf der grünen Wiese.

Da umfangreiche Flächenpotentiale für den Wohnungsbau existieren, die Investoren sich aber inzwischen zurückhalten, wird sich der Suburbanisierungsprozeß in der Stadtregion Berlin mit deutlich reduziertem Tempo fortsetzen. Will die Landes- und Regionalplanung in diese klar vorgezeichnete Entwicklung effektiv eingreifen, reichen durchsetzungsfähige Ziele und kongruente Einzelfallentscheidungen (z.B. im Rahmen von landesplanerischen Anpassungsverfahren) nicht aus. Ergänzend dazu bedarf es einer deutlichen Reduzierung der vorhandenen, noch nicht ausgenutzten Baurechte. Anders als beispielsweise in der Schweiz gibt es in Deutschland dazu bislang

kaum Erfahrungen aus der Planungspraxis, so daß in diesem Themenfeld weiterer Forschungsbedarf besteht.

Die akteurs- und prozeßbezogenen Konfliktanalysen anhand verschiedener Fallbeispiele zeigen, daß divergierende Entwicklungspfade von suburbanen Gemeinden im Berliner Umland nach der Wiedervereinigung das Resultat komplexer Entscheidungsprozesse darstellen, die sich nur im Kontext der institutionellen Transformation verstehen und erklären lassen. Weil sich endogene Einflußfaktoren auf lokaler Ebene sehr unterschiedlich auswirken können, gibt es kein allgemeingültiges Erklärungsmuster für spezifische räumliche Ausprägungen der Suburbanisierung. Zwangsläufig offenbart die Analyse auf regionaler Ebene die Grenzen des klassischen quantitativen Forschungsansatzes deutlich.

Alle aus der Suburbanisierungs-, Transformations- und Konfliktforschung abgeleiteten Thesen für die qualitativ angelegten Studien ließen sich empirisch bestätigen. Das entwickelte Phasenmodell hat sich als Hilfsmittel für die Beschreibung und Interpretation von planungsbezogenen Konflikten bewährt. So gelang es, den Verlauf von brisanten, tagespolitisch aktuellen Konflikten nachzuvollziehen und dabei den Einfluß verschiedener Akteursgruppen mit ihren spezifischen raumrelevanten Interessen transparent zu machen.

Weil das Ergebnis in Abhängigkeit von dem gewählten Forschungsansatz zwangsläufig einen mehrfachen Filterprozeß in den Köpfen des Forschers und der interviewten Akteure widerspiegelt, ist nicht auszuschließen, daß andere Analysten selbst bei gleichem Ausgangsmaterial andere Schlüsse ziehen. Denkbar wäre zum Beispiel die Einordnung des gleichen Ereignisses in eine andere Phase oder eine abweichende Festlegung von Beginn und Ende eines Konfliktes. Dadurch wird jedoch weder die Plausibilität der vorliegenden Interpretation noch die Tauglichkeit der Methode selbst grundsätzlich in Frage gestellt. Subjektivität ist nun einmal immanenter Bestandteil der qualitativen Sozialforschung und damit sowohl ihr größter Vor- als auch Nachteil zugleich.

Ein praktischer Nährwert der Forschungsergebnisse liegt darin, planungsbezogene Konflikte nachvollziehbar und transparent zu machen. Damit verknüpft sich im vorliegenden Fall nicht der Anspruch, lokale oder regionale Entscheidungsträger in laufenden Auseinandersetzungen zu beraten. Diese Arbeit könnte vielmehr einen Beitrag dazu leisten, künftige Entscheidungsträger und Mitspieler in einem raumbezogenen Konflikt auf ihre Rolle vorzubereiten. Forschung alleine reicht dazu nicht aus, denn die Ergebnisse müssen erst Eingang in den Lehrplan von Schulen und Universitäten finden. Eine der beispielhaft dokumentierten Konfliktsituationen wurde daher in ein fiktives Rollenspiel transferiert.[634] Es bietet sich als Unterrichtsmaterial an, um in einer kreativen und

[634] BAUER 1999 : 25 ff.

zugleich plastischen Weise zu lernen, wie man im Alltag Geographie machen kann. So Verhandlungssituationen als Mitwirkender oder auch Moderator zu trainieren, kommt sicher nicht nur jenen Geographen zugute, die sich als Planer im Berufsalltag ständig in solchen Situationen wiederfinden.

Suburbanisierungsprozesse in Stadtregionen der neuen Bundesländer sind nicht zu erklären, ohne konfliktträchtige kommunalplanerische Entscheidungen in einer Zeit des institutionellen Umbruchs aus der Sicht der handelnden Akteure nachzuvollziehen und trotz gewisser forschungsethischer Barrieren transparent zu machen. So versucht die vorliegende Arbeit mit Hilfe von Erkenntnissen aus verschiedenen Themenfeldern und Disziplinen neue inhaltliche, methodische wie didaktische Zugänge zu einem altbekannten, aber immer noch spannenden und gerade wieder einmal hochaktuellen Forschungsfeld zu erschließen.

Literaturverzeichnis

ADAM, B. u.a.: „Bausteine einer nachhaltigen Raumentwicklung." Bonn 1998 (= Forschungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 88)

AEHNELT, R. & A. KEIL: „Unberechenbares Volk. Methodische Probleme bei der Erstellung von Wohnungsmarktprognosen in Brandenburg." In: RaumPlanung o. Jg. (1995) 70, S. 141-149

AIGNER, B. & M. MIOSGA: „Stadtregionale Kooperationsstrategien - neue Herausforderungen und Initiativen deutscher Großstadtregionen." Kallmünz, Regensburg 1994 (= Münchener geographische Hefte 71)

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hg.): „Handwörterbuch der Raumordnung." Hannover 1995

ARING, J. u.a.: „Dezentrale Konzentration - Neue Perspektiven der Siedlungsentwicklung in den Stadtregionen? Ansätze für die Bewältigung neuer siedlungsstruktureller Problemstellungen in den großen Stadtregionen des Bundesgebietes." Bonn 1996 (= Schriftenreihe „Forschung" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 497)

ARING, J. & H. SCHOTE: „Anwachsen - Überlegungen zur Bewältigung des Wachstumsdruckes." In: Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie 18 (1994) 1, S. 20-28

BÄHR, J. / JENTSCH, C. / KULS, W.: „Bevölkerungsgeographie." Berlin, New York 1992

BASTEN, L.: „Die neue Mitte Oberhausen: ein Großprojekt der Stadtentwicklung im Spannungsfeld von Politik und Planung." Basel, Boston, Berlin 1998 (= Stadtforschung aktuell 67)

BAUER, P.: „Die Bedeutung der Kernstadt-Umland-Wanderung für den demographischen Suburbanisierungsprozeß in der Stadtregion Berlin 1992-1995." In: Berliner Statistik – Monatsschrift 51 (1997) 9, S. 150-159

BAUER, P.: „Ein Land in Sicht? Zur Diskussion um die Länderfusion von Berlin und Brandenburg." In: Hofmeister, B. & F. Voss (Hg.): „Exkursionsführer zum 50. Deutschen Geographentag Potsdam 1995." Berlin 1995, S. 37-45 (= Berliner Geographische Studien 40)

BAUER, P.: „Ein neues Wohngebiet im Speckgürtel von Berlin? Ein Planspiel." In: Geographie heute 20 (1999) 170, S. 25-29

BAUER, P. & T. THURN: „Der Einfluß der Regionalplanung auf die Bauleitplanung – am Beispiel der Regionalen Planungsgemeinschaften des Landes Brandenburg." In: PlanerIn o.Jg. (1996) 2, S. 64/65

BAUMHEIER, R. & J. WAGNER: „Raumordnung in Deutschland. Bestandsaufnahme, Aufgaben, Entwicklungstendenzen." In: Verwaltungsarchiv 83 (1992) o.H., S. 97-118

BEIER, C.: „Regionale Verwaltungskultur, selbst-referentielle Systeme und mikropolitisches Handeln. Überlegungen zur Untersuchung regional unterschiedlichen Verwaltungshandelns." In: Geographische Zeitschrift 81 (1993) o.H., S.129-144

BENFER, W.: „Regionalplanung in Brandenburg." In: RaumPlanung o. Jg. (1995) 70, S.150-154

BENZ, A. / BENZ, A. / KÖNIG, K.: „Planung und Verwaltung in der Region Berlin/Brandenburg - Problemanalyse und Lösungsvorschläge." In: Benz, A. & K. König (Hg.): „Der Aufbau einer Region: Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg." Baden-Baden 1995, S. 37- 94 (= Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst 32)

BENZ, A. & K. KÖNIG (Hg.): „Der Aufbau einer Region: Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg." Baden-Baden 1995 (= Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst 32)

„Bericht über die Vorbereitenden Untersuchungen nach dem Baugesetzbuch und der Bauplanungs- und Zulassungsverordnung in Alt- und Neu-Langerwisch." Langerwisch, 2. Auflage 1992 (bearbeitet vom Bau- und Planungsbüro Langerwisch im Auftrag der Gemeinde Langerwisch)

BEYER, W.: „Probleme der Raumordnung im Land Brandenburg." In: Beyer, W. / Dahlhaus, J. / Istel, W.: „Raumplanung Berlin - Brandenburg. Von Hobrecht bis zum Jahre 1991." München 1992, S. 77-85 (= Arbeitsmaterialien des Zentralinstitutes für Raumplanung und Umweltforschung der TU München 2)

BEYER, W. & M. SCHULZ: „Berlin - Suburbanisierung auf Sparflamme!?" In: Brake, K. / Dangschat, J. S. / Herfert, G. (Hg.): „Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen." Opladen 2001, S. 123-150

BIELENBERG, W. / KRAUTZBERGER, M. / SÖFKER, W.: „Baugesetzbuch mit BauGB-MaßnahmenG und BauNVO - Leitfaden und Kommentierung." München, 4. Auflage 1994

BIRKHOLZ, K.: „Der räumlich-strukturelle Wandel in der Region Brandenburg-Berlin." In: Geographische Rundschau 45 (1993) 10, S. 564-573

BLUMBERG, C. & M. RIESENKÖNIG: „Verwaltungstransformation. Ergebnisse einer Umfrage in brandenburgischen Kommunen." In : BrandenburgKommunal o. Jg. (1996) 17, S. 17-19

BLUTH, F.: „Das Scheitern der Fusion - Konsequenzen für die regionale und kommunale Kooperation." In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): „Die gescheiterte Fusion Berlin - Brandenburg - Regionalpolitische Rahmenbedingungen und Konsequenzen." Hannover 1997, S. 19-22 (= Arbeitsmaterial der ARL 241)

BÖTTCHER, D. & S. GLOMM: „Die ‚Eigentumsstrategie Berlin 2000' - Ziele und Erfolgsaussichten." In: PlanerIn o. Jg. (1999) 3, S. 52/53

BOT, D.: „Entscheidungsprozesse zur Redimensionierung suburbaner Baugebiete. Analyse eines Interessenkonfliktes." In: Wolf, K. (Hg.): „Geographische Stadtforschung. Perspektiven und Aufgaben." Frankfurt am Main 1992, S. 73-92 (= Frankfurter Geographische Hefte 60)

BRAKE, K. / DANGSCHAT, J. S. / HERFERT, G.: „Suburbanisierung in Deutschland." In: Brake, K. / Dangschat, J. S. / Herfert, G. (Hg.): „Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen." Opladen 2001, S. 273-279

BRAUSE, G. & L. GRUNDMANN: „Funktion und Struktur im Wandel - der Nordwesten der Stadtregion Leipzig." In: Europa Regional 2 (1994) 2, S.10-22

BREUSTE, J. & S. KABISCH: „Stadtregion Leipzig - Konfliktfeld der Raumentwicklung." In: Informationen zur Raumentwicklung 46 (1996) 4/5, S. 221-230

BROHM, W.: „Öffentliches Baurecht. Bauplanungs-, Bauordnungs- und Raumordnungsrecht." München 1997

BUCHER, H. & M. KOCKS: „Die Suburbanisierung in der ersten Hälfte der 80er Jahre." In: Informationen zur Raumentwicklung 37 (1987) 11/12, S. 689-707

BUFALICA, A.: „Kooperation zwischen Stadt und Umland in der Region Berlin-Brandenburg. Reine Ländersache?" Berlin 1995 (= Beiträge aus dem Fachbereich 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege 41)

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hg.): „Raumordnungsbericht 2000." Bonn 2000 (= Berichte des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 7)

BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (Hg.) (a): „Raumordnungsbericht 1993." Bonn 1994

BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (Hg.) (b): „Sanierung und Entwicklung der Städte und Dörfer. Ein Weg in die Zukunft." Bonn 1994 (aktualisierte Auflage)

BURDACK, J. & G. HERFERT: „Neue Entwicklungen an der Peripherie europäischer Großstädte. Ein Überblick." In: Europa Regional 6 (1998) 2, S. 26-44

CHRISTEN, A.: „Drei unterschiedlich geprägte Kreise mit Augenmaß zusammengeführt." In: Der Landkreis 64 (1994) 4, S. 155/156

DANIELZYK, R. / MÜLLER, B. / SCHMIDT, O.: „Die Stadtregion als Handlungsebene - neuere Ansätze zur interkommunalen Zusammenarbeit in Verdichtungsräumen und ihre Chancen in Sachsen." In: Dresdener Geographische Beiträge o. Jg. (1997) 1, S. 91-108

DANISCH, P. u.a.: „Flächennutzungsplan für die Gemeinde Seeburg, Landkreis Potsdam-Mittelmark. Vorentwurf, Januar 1998." ohne Ort, 1998 (bearbeitet vom Büro Lahr-Eigen & Partner, Potsdam, im Auftrag der Gemeinde Seeburg)

DEHNE, P. / SCHÄFER, R. / SCHMIDT, E.: „Städtebauliche Dorferneuerung." In: Informationen zur Raumentwicklung 40 (1990) 10/11, S. 537-552

DITTBERNER, J.: „Berlin Brandenburg und die Vereinigung. Und drinnen tobt das pralle Leben! Eine Innenansicht." Berlin 1994

DOEBLER, A.: „Neuere Wohnbaulandentwicklung in der Region Havelland-Fläming unter besonderer Berücksichtigung der Landes- und Regionalplanung in Brandenburg." Weimar 1996 (unveröffentlichte Diplomarbeit, Bauhausuniversität Weimar, Fakultät Architektur, Stadt- und Regionalplanung)

DÖHLER, M. & I. REUTER.: „Arbeitshilfe zur nachhaltigen kommunalen Wohnentwicklungsplanung im engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin." Potsdam, Leipzig 1999 (Hg. vom Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Brandenburg)

DÜSTERWALD, C. u.a.: „Transformationsprozesse im Bereich des Wohnens in Berlin-Ost." Berlin 1994 (= Berliner Geographische Arbeiten 81)

EINEM, E. von: „Die Illusion der Berlin-brandenburgischen Landesplanung." In: Raumforschung und Raumordnung 51 (1993) 2-3, S. 90-101

EISEN, A. & M. KAASE: „Transformation und Transition: Zur politikwissenschaftlichen Analyse des Prozesses der deutschen Vereinigung." In: Kaase, M. u.a.: „Politisches System." Opladen 1996, S. 5-46 (= Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland 3)

ELSNER, T. & D. WEGMANN: „Der Vorhaben- und Erschließungsplan. Sein Stellenwert in der räumlichen Planung." In: RaumPlanung o. Jg. (1994) 66, S. 167-170

„Entwicklungskonzept Seeburg. Seeburg im Aufbruch - Neue Wege zu einer kontinuierlichen Dorfentwicklung." ohne Ort, 1992 (bearbeitet von der Landesentwicklungsgesellschaft für Städtebau, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg mbH im Auftrag der Gemeinde Seeburg)

„Erläuterungsbericht gemäß § 5 Abs. 5 BauGB zum Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan - Gemeinde Langerwisch (Amt Michendorf). Entwurf." Berlin 1997 (bearbeitet von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Berlin, im Auftrag der Gemeinde Langerwisch)

„Erläuterungsbericht gemäß § 5 Abs. 5 BauGB zum Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan - Gemeinde Langerwisch (Amt Michendorf). Entwurf November 1998." Berlin 1998 (bearbeitet von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Berlin, im Auftrag der Gemeinde Langerwisch)

FELDERER, B. & P. ZIMMERMANN-SCHWIER: „Stadtentwicklung und Entwicklung der Bevölkerung. Eine Perspektive auf das Jahr 2000." In: Wüstenrot Stiftung Deutscher Eigenheimverein e.V. Ludwigsburg (Hg.): „Zukunft Stadt 2000: Stand und Perspektiven der Stadtentwicklung." Stuttgart 1993, S. 55-160

„Flächennutzungsplan für die Gemeinde Seeburg, Landkreis Potsdam-Mittelmark - Vorentwurf Januar 1998". Neu Fahrland, Potsdam 1998 (bearbeitet von Lahr-Eigen & Partner, Freie Architekten und Stadtplaner, Potsdam, im Auftrag der Gemeinde Seeburg)

FISCHER, O.: „Die gemeinsame Regionalplanung in Berlin-Brandenburg. Verhandlungssysteme, Akteure, Interessen und Ergebnisse." Potsdam 1996 (unveröffentlichte politikwissenschaftliche Diplomarbeit, Universität Potsdam)

FRANK, R.: „Der Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern - eine Zwischenbilanz." In: Braschos, F. & R. Voigt (Hg.): „Kommunalpolitik in Stadt und Land: Grundlagen - Entwicklungsperspektiven - Praxis." Erfurt, Bonn 1991, S. 126-149

FRIEDRICHS, J.: „Soziologische Analyse der Bevölkerungssuburbanisierung." In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): „Beiträge zum Problem der Suburbanisierung (1. Teil)." Hannover 1975, S. 39-80 (= Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 102)

FRIEDRICHS, J.: „Stadtsoziologie." Opladen 1995

FRIEDRICHS, J.: „Steuerungsmaßnahmen und Theorie der Suburbanisierung." In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): „Beiträge zum Problem der Suburbanisierung (2. Teil)." Hannover 1978, S. 15-33 (= Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 125)

FRIEDRICHS, J. & H.-G. VON ROHR: „Ein Konzept der Suburbanisierung." In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): „Beiträge zum Problem der Suburbanisierung (1. Teil)." Hannover 1975, S. 25-37 (= Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 102)

FUCHS, J.: „Wanderungsbewegungen zwischen Berlin und dem Umland im Jahr 1995 und deren Entwicklung seit 1992." Berlin 1996 (unveröffentlichtes Manuskript)

FÜRST, D. & E.-H. RITTER (Hg.): „Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung: ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß." Düsseldorf, 2. Auflage 1993

GAEBE, W.: „Verdichtungsräume. Strukturen und Prozesse im weltweiten Vergleich." Stuttgart 1987

GANS, P.: „Die Suburbanisierung in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Region Hamburg (1970-1987)." In: Bender, R. J. (Hg.): „Studien zur Bevölkerungs- und Sozialgeographie." Mannheim 1991, S. 25-46 (= Mannheimer Geographische Arbeiten 34)

GEBHARDT, H.: „Forschungsmethoden in der Kulturgeographie." Tübingen 1993 (= Kleinere Arbeiten aus dem Geographischen Institut der Universität Tübingen 13)

GEIER, S. / HOLZ-RAU, C. / KRAFFT-NEUHÄUSER, H.: „Randwanderung und Verkehr." In: Internationales Verkehrswesen 53 (2001) 1+2, S. 22-26

GEMEINDE LANGERWISCH (Hg.): „Bewahren und weiterentwickeln - Informationsbroschüre 1 zum Sanierungsgebiet Alt- und Neu-Langerwisch im Bundesmodellvorhaben ‚Städtebauliche Erneuerung von Kleinstädten und Dörfern in den neuen Bundesländern'." ohne Ort, ohne Jahr [wahrscheinlich 1995]

GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG BERLIN-BRANDENBURG: „Erster Flächenbericht zum LEP eV." Potsdam 2001 (Hg. vom Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung, Brandenburg, und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin)

GEMEINSAME LANDESPLANUNGSABTEILUNG BERLIN-BRANDENBURG: „Raumordnungsbericht 1998." Potsdam 1998 (Hg. vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung, Brandenburg, und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin)

GEPPERT, K. / SEIDEL, T. / TOEPEL, K.: „Strukturelle Anpassungsprozesse in der Region Berlin-Brandenburg." Berlin 1993 (= Beiträge zur Strukturforschung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung 142)

GIESE, G.: „Doppelt geplant hält besser." In: zitty 17 (1994) 16, S. 22-25

GIESE, G.: „Planungspoker - Den Schwächsten beißen die Hunde." In: Grünstift 11 (1993) 9, S. 16/17

GLÄSSER, E. & K. VOSSEN: „Siedlungsgeographische Prozesse im Kölner Norden unter besonderer Berücksichtigung der Suburbanisierung." In: Glässer, E. & G. Voppel (Hg.): „Wirtschaftsgeographische Entwicklungen in Köln." Köln 1988, S. 63-68 (= Kölner Forschungen zur Wirtschafts- und Sozialgeographie 35)

GODERBAUER, E. & J. SCHNEIDER: „Über's Ziel hinausgeschossen. Die Flächenentwicklung im Land Brandenburg." In: RaumPlanung o.Jg. (1995) 70, S. 170-174

GOEDECKE, O.: „Neues Wachstum - Alte Instrumente. Der Verdichtungsraum München." In: Bauwelt 82 (1991) 24, S. 1281-1283 (= Stadtbauwelt 110)

GRUBER, M.: „Entwicklungsmöglichkeiten im suburbanen Bereich - die Gemeinde Hummeltal." Bayreuth 1993 (= Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung 128)

GRUBER, M.: „Die kommunalisierte Regionalplanung." Hannover 1994 (= Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 208)

„Grundsätze und Ziele der Siedlungsentwicklung der Gemeinde Langerwisch." ohne Ort, Juni 1996 (bearbeitet von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Berlin, im Auftrag der Gemeinde Langerwisch)

HÄUSSERMANN, H.: „Berlin: Lasten der Vergangenheit und Hoffnungen der Zukunft." In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament" Nr. 17 vom 18. April 1997, S. 10-19

HÄUSSERMANN, H.: „Von der Stadt im Sozialismus zur Stadt im Kapitalismus." In: Häußermann, H. & R. Neef (Hg.): „Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Soziale und räumliche Tendenzen." Opladen 1996, S. 5-47

HAGE, K.-H.: „Länderfusion fördert Planungssicherheit." In: Foyer - Magazin der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen 5 (1995) 4, S. 64/65

HAGER, U.: „Zur Tätigkeit der Planungsgruppe Potsdam im Provisorischen Regionalausschuß Berlin - Land Brandenburg." In: Geographische Gesellschaft (Hg.): „Raumordnung und Raumplanung in Deutschland." Cottbus 1991, S. 105-107

HAMM, B. & I. NEUMANN: „Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie." Opladen 1996 (= Ökologische Soziologie 2)

HARTMANN, U. & S. HERTEN: „Die Region Berlin - Brandenburg: Potentiale und Blockaden politischer Steuerung." In: Süß, W. (Hg.): „Hauptstadt Berlin. Band 1: Nationale Hauptstadt - Europäische Metropole." Berlin 1996, S. 365-400

HASSEMER, K.: „Landesentwicklungsplanung im Raum Berlin-Brandenburg. Ansprüche und Konzepte für die deutsche Hauptstadtregion aus Berliner Sicht." In: Süß, W. (Hg.): „Hauptstadt Berlin. Bd.1: Nationale Hauptstadt - Europäische Metropole." Berlin 1996, S. 349-363

HEINRICH, T.: „Landesplanung und kommunale Bauleitplanung. Umsetzungsmöglichkeiten des Landesentwicklungsplans für den engeren Verflechtungsraum Berlin/Brandenburg (Entwurf) im westlichen Berliner Umland." Berlin 1996 (unveröffentlichte Diplomarbeit, Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin)

HENCKEL, D. u.a.: „Entwicklungschancen deutscher Städte - Die Folgen der Vereinigung." Stuttgart, Berlin, Köln 1993 (= Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik 86)

HENNEKE, H.-G.: „Kreisebene in der Bundesrepublik Deutschland nach der Gebietsreform in den neuen Ländern." In: Der Landkreis 64 (1994) 4, S. 145-152

HERDEN, W.: „Der aktuelle Stand der Suburbanisierung im westlichen Rhein-Neckar-Raum." In: Henkel, R. & W. Herden (Hg.): „Stadtforschung und Regionalplanung in Industrie- und Entwicklungsländern. Vorträge zum Festcolloquium zum 60. Geburtstag von Werner Fricke." Heidelberg 1989, S. 47-64 (= Heidelberger Geographische Arbeiten 85)

HERFERT, G.: „Suburbanisierung der Bevölkerung in Großstadtregionen Sachsens. Erste Trends nach dem politischen Wandel." In: Europa Regional 2 (1994) 3, S. 10-19

HERFERT, G.: „Wohnsuburbanisierung in Verdichtungsräumen der neuen Bundesländer. Eine vergleichende Untersuchung im Umland von Leipzig und Schwerin." In: Europa Regional 4 (1996) 1, S. 32-46

HESSE, M.: „Der Drang ins Grüne - gebremst?" In: IRS aktuell o.Jg. (2000) 26, S. 6/7

HEUER, H. & R. SCHÄFER: „Stadtflucht. Instrumente zur Erhaltung der städtischen Wohnfunktion und zur Steuerung von Stadt-Umland-Wanderungen." Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1978 (= Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik 62)

HINRICHS, W.: „Umzüge ins Berliner Umland." In: WZB-Mitteilungen o. Jg. (1999) 84, S. 33-36

HÖHMANN, M.: „Raumbezogene Konfliktforschung auf der lokalen Ebene - Das Beispiel Flächenrecycling in Köln." In: Berichte zur deutschen Landeskunde 74 (2000)1, S. 11-29

HÖING, A.: „Der Wohnungsbau im engeren Verflechtungsraum." In: MSWV Aktuell - Vierteljahresschrift des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg, o. Jg. (2000) 3, S. 29-31

HOFMEISTER, B.: „Stadtgeographie." Braunschweig, 6. Auflage 1994

HOLZNER, L.: „Kommunitäre und ‚demokratisierte' Kulturlandschaften: Zur Frage der sogenannten ‚Amerikanismen' in deutschen Städten." In: Erdkunde 54 (2000) 2, S. 121-134

HÜBLER, K.-H.: „ Quo vadis Brandenburg-Berlin?" In: Raumforschung und Raumordnung 51 (1993) 2-3, S. 71-73

HÜBLER, K.-H.: „Raumplanerische Hilfestellungen zur Verringerung des Interessenkonfliktes Brandenburg-Berlin; Anforderungen an eine brandenburgisch-berlinische Planungskultur." In: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hg.): „Raumordnung in Brandenburg und Berlin. Dokumentation der Raumordnungskonferenz Brandenburg - Berlin am 6./7. Juni 1994 in Eberswalde." Berlin 1994, S. 63-74 (= REGIO - Beiträge des IRS 5)

HUMPERT, P.-P.: „Brandenburg vollzog als erstes der fünf neuen Bundesländer die Kreisneugliederung." In: Der Landkreis 64 (1994) 4, S. 153/154

ISTEL, W.: „Raumplanung für Groß-Berlin - von Hobrecht bis zur Wende." In: Beyer, W. / Dahlhaus, J. / Istel, W.: „Raumplanung Berlin - Brandenburg. Von Hobrecht bis zum Jahre 1991." München 1992, S. 1-77 (= Arbeitsmaterialien des Zentralinstitutes für Raumplanung und Umweltforschung der TU München 2)

JÄHNKE, P. & K. LOMPSCHER: „Tendenzen des siedlungsstrukturellen Wandels in den dünnbesiedelten Räumen Brandenburgs." In: Berichte zur deutschen Landeskunde 69 (1995) 2, S. 327-363

JÄHNKE, P. & M. WOLKE: „Sozialräumliche Mobilität in der Stadtregion Berlin. Gemeindetypisierung mit Hilfe eines Clusteransatzes." In: RaumPlanung o. Jg. (2000) 90, S. 132-137

JANN, W. & B. MUSZYNSKI: „Brandenburg." In: Hartmann, J. (Hg.): „Handbuch der deutschen Bundesländer." Frankfurt/Main, New York, 2. Auflage 1994, S. 177-223

JANN, W. & B. MUSZYNSKI: „Brandenburg." In: Hartmann, J. (Hg.): „Handbuch der deutschen Bundesländer." Frankfurt/Main, New York, 3. Auflage 1997, S. 163-207

KAGERMEIER, A.: „Jenseits von Suburbia. Tendenzen der Siedlungsentwicklung in der Region München aus verkehrsgeographischer Sicht." In: Paesler, R. & K. Rögner (Hg.): „Festschrift zur 125-Jahrfeier der Geographischen Gesellschaft München 1889-1994." München 1994, S. 291-314 (= Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft 79)

KAISER, H.-E.: „Probleme der aktuellen Siedlungsflächenentwicklung im Planungsraum Prignitz-Oberhavel." Berlin 1997 (unveröffentlichte Magisterarbeit, Technische Universität Berlin, Institut für Geographie, Fachbereich Umwelt und Gesellschaft)

KARRENBERG, H. & E. MÜNSTERMANN: „Kommunale Finanzen." In: Roth, R. & H. Wollmann (Hg.): „Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden." Opladen 1994, S. 194-210

KERN, I.: „Goldfieber oder: Der plötzliche Reichtum der armen Leute von Waltersdorf." Berlin 1995

KLAUS-STÖHNER, U.: „Die Stadt als Forschungsgegenstand der Geographie aus der Sicht der Planungspraxis." In: Wolf, K. (Hg.): „Geographische Stadtforschung. Perspektiven und Aufgaben." Frankfurt am Main 1992, S. 37-46 (= Frankfurter Geographische Hefte 60)

KOCH, L.: „Zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und des Baulandangebotes." In: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hg.): „Raumordnung in Brandenburg und Berlin. Dokumentation der Raumordnungskonferenz Brandenburg - Berlin am 6./7. Juni 1994 in Eberswalde." Berlin 1994, S. 109-112 (= REGIO - Beiträge des IRS 5)

KOCH, H.-J. & R. HENDLER: „Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht". Stuttgart u.a., 2. Auflage 1995

KÖHLER, G.: „Überleitung des besonderen Bund-Länderprogrammes in die allgemeine Städtebauförderung - Abschluß der Begleitforschung." In: ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld ‚Städtebauliche Erneuerung - Modellvorhaben der Stadterneuerung' Nr. 10.13 (1995), S. 1/2

KOPPITZ, H.-J.: „Die erfolgreiche Arbeit des LBBW wird auf anderer Ebene fortgesetzt. Zur Auflösung des LBBW." In: MSWV Aktuell - Vierteljahresschrift des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg, o. Jg. (1999) 4 S. 52-54

KRIEDEL, T.: „Die Daten für den Wohnungsbau, das Wohnungswesen und die Wohnungswirtschaft aus der GWZ 95." In: MSWV aktuell - Vierteljahresschrift des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg, o. Jg. (1996) 4, S. 7-10

KUJATH, H. J.: „Strukturwandel und Strukturpolitik. Probleme in der Region Brandenburg." In: RaumPlanung o.Jg. (1995) 70, S. 155-162

LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG: „Berlin-Brandenburg regional '96." Potsdam 1996

LANDESUMWELTAMT BRANDENBURG: „Brandenburg regional '93." Potsdam 1994

LANDKREIS POTSDAM-MITTELMARK (Hg.): „Kreisentwicklungskonzeption des Landkreises Potsdam-Mittelmark." Belzig, Januar 1997

„Landschaftsplan Amt Michendorf. Band 2: Erläuterungen zum Vorentwurf der Gemeinde Langerwisch. Entwurf." Berlin 1997 (bearbeitet von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Berlin, im Auftrag der Amtverwaltung Michendorf)

LEINWEBER, R. / PAPROTH, L. / WILKES, C. (a): „Der Blick über den Tellerrand." In: Foyer - Magazin der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen 5 (1995) 4, S. 18-21

LEINWEBER, R. / PAPROTH, L. / WILKES, C. (b): „Wohnungsbau im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg." In: Foyer - Magazin der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen 5 (1995) 2, S. 54/55

LICHTENBERG, H.: „Demographischer Strukturwandel der Stadt Falkensee im Zuge der nachholenden Suburbanisierung des Berliner Umlandes." Berlin 1997 (unveröffentlichte Staatsexamensarbeit)

LIEBER, H.: „ Worum geht es bei der Reform der Kommunalverfassung?" In: Brandenburg-Kommunal o. Jg. (1996) 17, S. 4/5

LÖTSCHER, L.: „Aufgaben und Perspektiven geographischer Stadtforschung." In. Wolf, K. (Hg.): „Geographische Stadtforschung. Perspektiven und Aufgaben." Frankfurt am Main 1992, S. 11-31 (= Frankfurter Geographische Hefte 60)

LOTZMANN, E.: „ Zur Ausarbeitung eines ‚Vorläufigen Landesentwicklungsprogramms' für das Land Brandenburg." In: Geographische Gesellschaft (Hg.): „Raumordnung und Raumplanung in Deutschland." Cottbus 1991, S. 94-104

MADER, H.-J.: „Stand und Ziele der Planung im Raum Brandenburg-Berlin aus der Perspektive des Landes Brandenburg." In: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hg.): „Raumordnung in Brandenburg und Berlin. Dokumentation der Raumordnungskonferenz Brandenburg - Berlin am 6./7. Juni 1994 in Eberswalde." Berlin 1994, S. 47-51 (= REGIO - Beiträge des IRS 5)

MARETZKE, S.: „Der ostdeutsche Transformationsprozeß im Spiegel ausgewählter räumlicher Entwicklungen." In: Musil, J. & W. Strubelt (Hg.): „Räumliche Auswirkungen des Transformationspozesses in Deutschland und bei den östlichen Nachbarn." Opladen 1997, S. 151-183 (= Schriften der KWSP 25)

MINISTERIUM FÜR STADTENTWICKLUNG, WOHNEN UND VERKEHR BRANDENBURG (Hg.): „Strategie für die leitbildgerechte Siedlungsentwicklung im engeren Verflechtungsraum." Potsdam 1995 (= Schriftenreihe MSWV 14)

MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG BRANDENBURG: „Gemeinsame Planung für eine gemeinsame Zukunft." In: Brandenburger UmweltJournal o. Jg. (1995) 15/16, S. 17-21

MINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND RAUMORDNUNG BRANDENBURG: „Leitbild ‚Dezentrale Konzentration'." In: Brandenburger UmweltJournal o. Jg. (1992) 6/7, S. 4-7

MISSFELD, B.: „Die Bevölkerungsentwicklung im Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes bis 2015." In: MSWV Aktuell - Vierteljahresschrift des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr Brandenburg, o. Jg. (2000) 3, S. 4-6

MÖLLER, K.-P. u.a.: „Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbedarf in den Ländern Brandenburg und Berlin bis zum Jahr 2010." Potsdam, Hannover 1996 (Studie des Eduard Pestel Institutes für Systemforschung e.V., Hannover, im Auftrag der LBS - Ostdeutsche Landesbausparkasse AG, Potsdam)

MOLL, P.: „System der räumlichen Planung in Deutschland." In: Berichte zur deutschen Landeskunde 68 (1994) 2, S. 265-289.

MÜLLER, B.: „Impulse aus dem Osten? Erfahrungen und Perspektiven der Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern." Dresden 1995 (unveröffentlichte Kurzfassung eines Vortrages auf der Wissenschaftlichen Plenarsitzung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung vom 18.-20. Mai 1995 in Chemnitz)

NIEDERSÄCHSICHEN INNENMINISTERIUM & SENATSVERWALTUNG FÜR UMWELT UND STADTENTWICKLUNG DER FREIEN HANSESTADT BREMEN (Hg.): „Weiterentwicklung der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen." Hannover, Bremen 1994

NIEMANN, H. / NEUMANN, H. / USBECK, H.: „Die Region Halle-Leipzig. Gedanken zu einem Leitbild der dezentralen Entwicklung." In: Informationen zur Raumentwicklung 21 (1994) 7/8, S. 521-530

NOWOSSADECK, E. (a): „Ermittlung und Aufbereitung von Daten, Fakten und Trends zum Wohnungsneubau im Umland und zur Stadt-Umland-Wanderung." Berlin 1995 (unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Berlin)

NOWOSSADECK, E. (b): „Suburbanisierung im Berliner Stadt-Umland-Bereich. Neue Entwicklungstrends." Berlin 1995 (unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Berlin)

NUISSL, H.: „Suburbanisierung und kommunale Entwicklungsstrategien an den Rändern der Hauptstadt." In: Archiv für Kommunalwissenschaften 38 (1999) 2, S. 237-258

OEHMEN, K. & C. BUSCH: „Städtebauliche Verträge und die Grenzen des Zulässigen." In: Baurecht 30 (1999) 12, S. 1402-1419

OSSENBRÜGGE, J.: „Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung. Konzepte zur Analyse der politischen und sozialen Organisation des Raumes auf der Grundlage anglo-amerikanischer Forschungsansätze." Hamburg 1983 (= Hamburger Geographische Studien 40)

OSSENBRÜGGE, J. & G. SANDNER: „Zum Status der Politischen Geographie in einer unübersichtlichen Welt." In: Geographische Rundschau 46 (1994) 12, S. 676-683

OTT, T.: „Flächennutzungswandel in der Region Erfurt." In: Schäfer, U. (Hg.): „Städtische Strukturen im Wandel." Opladen 1997, S. 383-425 (= Beiträge zu den Berichten zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland 5.2)

PAESLER, R.: „Die Abgrenzung von Agglomerationsräumen aus sozialgeographischer Sicht." In: Schaffer, F. & W. Poschwatta (Hg.): „Angewandte Sozialgeographie. Karl Ruppert zum 60. Geburtstag." Augsburg 1986, S. 357-374 (= Beiträge zur Angewandten Sozialgeographie, Sonderband)

PAESLER, R.: „Urbanisierung und Suburbanisierung, Verstädertung oder 'counterurbanisation'? Raumstrukturelle Entwicklungen seit 1970 am Beispiel Südbayern." In: Haas, H.-D. & K. Ruppert (Hg.): „Ländliche Räume im Umbruch - Chancen des Strukturwandels." Kallmünz, Regensburg 1992, S. 29-43 (= Münchner Studien zur Wirtschafts- und Sozialgeographie 37)

PAPROTH, L. & C. WILKES: „Die Entwicklung des Wohnungsmarktes im engeren Verflechtungsraum Brandenburg/Berlin." Berlin 1995 (Gutachten von AGePLAN - Gesellschaft für Architektur und Stadtentwicklung mbH, Berlin, erstellt im Auftrag der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, Berlin)

PAPROTH, L. & C. WILKES: „Entwicklung und Chancen des Wohnungsbaus in der Stadtregion Berlin." In: Das Grundeigentum o. Jg. (1996) 8, S. 512-518

PETZOLD, S.: „Zur Entwicklung und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern." In: Roth, R. & H. Wollmann (Hg.): „Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden." Opladen 1994, S. 34-51

PFEIFFER, U. (a): „Abschied vom Inselleben." In: Foyer - Magazin der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen 5 (1995) 4, S. 13/14

PFEIFFER, U. (b): „Akzeptanz und Vermarktbarkeit neu gebauter Wohnanlagen im Berliner Umland." Bonn, Berlin 1995 (Gutachten von empirica - Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH, Bonn/Berlin, im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Brandenburg)

PFEIFFER, U. u.a.: „Regionales Strukturkonzept für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin. Räumliche Wirtschaftsszenarien und Instrumente. Endbericht." Bonn 1992 (Gutachten von empirica - Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH, Bonn/Berlin - Entwurf)

PFEIFFER, U. u.a.: „Wohnungsbauschwerpunkte im Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin." Potsdam 1994 (Gutachten von empirica - Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung mbH - Bonn/Berlin, bearbeitet im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Brandenburg)

PIETZCKER, J.: „Der Vorhaben- und Erschließungsplan." Baden-Baden 1993 (= Kommunalrecht - Kommunalverwaltung 12)

PLATZECK, M.: „Dezentrale Konzentration - eine besondere Aufgabenstellung für den Raum Brandenburg - Berlin." In: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hg.): „Raumordnung in Brandenburg und Berlin. Dokumentation der Raumordnungskonferenz Brandenburg - Berlin am 6./7. Juni 1994 in Eberswalde." Berlin 1994, S. 31-37 (= REGIO - Beiträge des IRS 5)

PRIEBS, A. (a): „Berlin und Brandenburg - In der Landesplanung ist die Fusion jetzt Realität." In: Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie 20 (1996) 1, S. 14-18

PRIEBS, A. (b): „Gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg." In: PlanerIn o. Jg. (1996) 2, S. 49/50

PRIEBS, A. (c): „Gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg - Vorbild für die Regionen Bremen und Hamburg?" In: Die öffentliche Verwaltung 49 (1996) 13, S. 541-550

PRIEBS, A.: „Raumplanung - Instrument der Obrigkeitsstaatlichkeit oder Instrument einer demokratischen Kulturlandschaftsgestaltung?" In: Erdkunde 54 (2000) 2, S. 135-147

PROVISORISCHER REGIONALAUSSCHUSS DER PLANUNGSGRUPPE POTSDAM: „Grundlagen und Zielvorstellungen für die Entwicklung der Region Berlin. 1. Bericht - 5/90." Potsdam, Berlin 1990

PÜTZ, C.: „Zu Tendenzen der demographischen Suburbanisierung im östlichen Umland Berlins 1990-95." Bonn 1996 (unveröffentlichte Diplomarbeit, Geographische Institute der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn)

REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT HAVELLAND-FLÄMING: „Regionalplan Havelland-Fläming." Kleinmachnow 1997 (Entwurf, Stand Juni 1997)

REICHARD, C. & M. RÖBER: „Was kommt nach der Einheit? Die öffentliche Verwaltung in der ehemaligen DDR zwischen Blaupause und Reform." In: Glaeßner, G.-J. (Hg.): „Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland." Berlin 1993, S. 215-245

REICHEL, F.: „Das Leitbild der Dezentralen Konzentration des Landes Brandenburg auf der Grundlage der Zentralort-Struktur - Möglichkeiten der landesplanerischen und regionalplanerischen Umsetzung." In: Berichte zur deutschen Landeskunde 69 (1995) 2, S. 283-308

REIMANN, B.: „Restitution von Privateigentum in den neuen Bundesländern und Berlin (Ost). Verfahren, Stand und Wirkungen." In: Gewand, O. / Peters, J. / Schulz, M. (Hg.): „Aktuelle Entwicklungen in den Städten Amsterdam und Berlin - Soziologisch-geographische Betrachtungen. Beiträge der 4. interdisziplinären Konferenz Amsterdam-Berlin. Berlin 14-16. Dezember 1995." Berlin 1996, S. 101-110 (= Berliner Geographische Arbeiten 83)

REISSIG, R.: „Ostdeutscher Transformationsprozeß - Bedingungen - Konflikte - Perspektiven." In: Glaeßner, G.-J. (Hg.): „Der lange Weg zur Einheit. Studien zum Transformationsprozeß in Ostdeutschland." Berlin 1993, S. 311-343

REUBER, P.: „Die Politische Geographie als handlungsorientierte und konstruktivistische Teildisziplin - angloamerikanische Theoriekonzepte und aktuelle Forschungsfelder." In: Geographische Zeitschrift 88 (2000) 1, S. 36-52

REUBER, P.: „Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen." Stuttgart 1999 (= Erdkundliches Wissen 131)

ROHR, H. G. von: „Angewandte Geographie." Braunschweig, 2. Auflage 1994

ROHR, H. G. von: „Die Steuerung des Suburbanisierungsprozesses - Möglichkeiten und Grenzen zwischen Wohnungspolitik und Regionalentwicklung." In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): „Beiträge zum Problem der Suburbanisierung (2. Teil)." Hannover 1978, S. 35-67 (= Forschungs- und Sitzungsberichte 125)

SALDERN, A. von: „Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland." In: Roth, R. & H. Wollmann (Hg.): „Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden." Opladen 1994, S. 2-19

SANDNER, G. & J. OSSENBRÜGGE: „Political Geography in Germany after World War II." In: Ehlers, E. (Ed.): „40 Years After: German Geography. Developments, Trends and Prospects 1952-1992." Bonn, Tübingen 1992, S. 251-275 (= Supplemantary Volume to the Series „Applied Geography and Development")

SANDSCHNEIDER, E.: „Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung." Opladen 1995

SCHÄFER, R.: „Stand der institutionellen Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg." In: Raumforschung und Raumordnung 51 (1993) 2-3, S. 106-111

SCHÄFER, R. & H.-J. STRICKER: „Erste Ergebnisse des Modellvorhabens ‚Städtebauliche Erneuerung in Kleinstädten und Dörfern in den neuen Bundesländern'." In: Der Landkreis 61 (1991) 1, S. 27-30

SCHÄFER, R. & H. J. STRICKER: „Modellvorhaben ‚Städtebauliche Erneuerung in Kleinstädten und Dörfern in den neuen Bundesländern'. Bericht über die Begleitbetreuung und Begleitforschung im Zeitraum Mai 1990 bis Dezember 1994." Berlin 1995 (bearbeitet von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Berlin, im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau)

SCHÄFER, R. & H. J. STRICKER: „Städtebauliche Erneuerung in Kleinstädten und Dörfern in den neuen Bundesländern." In: ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld ‚Städtebauliche Erneuerung in Kleinstädten und Dörfern in den neuen Bundesländern' Nr. 10.7 (1994), S. 1-18

SCHÄFER, R. u.a.: „ Flächenmanagement in Brandenburg. Grundlagen, Aufgaben und Instrumente." Potsdam 1994 (bearbeitet von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Berlin, im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Brandenburg)

SCHÄFER, R. / NEUBAUER, P. / BERNHART, A.: „ Flächenmanagement in Brandenburg. Grundlagen, Aufgaben und Instrumente." Potsdam, 2. Auflage 1999 (bearbeitet von der Forschungsgruppe Stadt + Dorf, Berlin, im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, Brandenburg)

SCHERF, K.: „Besonderheiten des ostdeutschen Transformationsprozesses im Raum Berlin/Brandenburg." In: Musil, J. & W. Strubelt (Hg.): „Räumliche Auswirkungen des Transformationsprozesses in Deutschland und bei den östlichen Nachbarn." Opladen 1997, S. 223-248 (= Schriften der KSPW 25)

SCHERF, K. & H. VIEHRIG (Hg.): „Berlin und Brandenburg auf dem Weg in die gemeinsame Zukunft." Gotha 1995

SCHLUSCHE, G.: „Von Sternen, dritten Ringen und anderen Himmelserscheinungen. Ein Gang durch die kurze Geschichte der Leitbilder für die Region Berlin-Brandenburg." In: Stadtforum Berlin - Journal, o. Jg. (1995) 21, S. 3/4

SCHMIDT, H.: „Strukturen und Prozesse auf dem Immobilienmarkt in den neuen Bundesländern." In: Faßmann, H. & E. Lichtenberger (Hg.): „Märkte in Bewegung. Metropolen und Regionen in Ostmitteleuropa." Wien, Köln, Weimar 1995, S. 83-98

SCHMIDT-EICHSTAEDT, G.: „Brandenburg-Berlin: Modelle künftiger Zusammenarbeit." In Raumforschung und Raumordnung 51 (1993) 2-3, S. 111-116

SCHMIDT-EICHSTAEDT, G.: „Raumordnerische Aufgaben in der Region Berlin/Brandenburg." In: Benz, A. & K. König (Hg.): „Der Aufbau einer Region: Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg." Baden-Baden 1995, S. 97-104 (= Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst 32)

SCHRUMPF, H.: „Zur Entwicklung der Umlandbeziehungen Berlins." In: Benz, A. & K. König (Hg.): „Der Aufbau einer Region: Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg." Baden-Baden 1995, S. 17-36 (= Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst 32)

SCHULTE, W.: „Das Scheitern der Fusion - Konsequenzen für die gemeinsame Landesplanung." In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): „Die gescheiterte Fusion Berlin - Brandenburg - Regionalpolitische Rahmenbedingungen und Konsequenzen." Hannover 1997, S. 16-18 (= Arbeitsmaterial 241)

SCHULZ, E.: „Bevölkerungsentwicklung in der Region Berlin." Fundstelle: http://www.diw-berlin.de/diwwbd/97-41-2.html am 17.12.1997 (auch im DIW-Wochenbericht 41 (1997) erschienen)

SCHULZ, M.: „Wohnbedingungen und innerstädtische Differenzierung in Ost-Berlin." In: Geographische Rundschau 45 (1993) 10, S. 588-593

SCHULZ, M.: „Zu einigen Tendenzen der Binnen- und Außenwanderung von Berlin (Ost) seit 1980." In: Berichte zur deutschen Landeskunde 65 (1991) 1, S. 251-258

SCHULZ, M. & T. VOGENAUER: „Ausgewählte Erscheinungen der Bevölkerungssuburbanisierung in der Stadtregion Berlin." In: Gewand, O. / Peters, J. / Schulz, M. (Hg.): „Aktuelle Entwicklungen in den Städten Amsterdam und Berlin - Soziologisch-geographische Betrachtungen. Beiträge der 4. interdisziplinären Konferenz Amsterdam-Berlin. Berlin 14-16. Dezember 1995." Berlin 1996, S. 47-54 (= Berliner Geographische Arbeiten 83)

SCHULZ, M. & T. VOGENAUER: „Zu Tendenzen der demographischen Suburbanisierung im Umland Berlins." Berlin 1995 (unveröffentlichtes Manuskript zum Vortrag am 3. Oktober 1995 auf dem 50. Deutschen Geographentag in Potsdam)

SCHWANZER, W.: „Suburbanisierung im Main-Kinzig-Kreis. Ein Beitrag zum Problem des Sozialraumwandels." Frankfurt am Main 1987 (= Rhein-Mainische Forschungen 104)

SCHWARZ, G.: „Allgemeine Siedlungsgeographie." Berlin, 3. Auflage 1966

SCHWARZ, T. H.: „Eine Rundreise: Vom Stadtrand ins Umland." In: Foyer - Magazin der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen 5 (1995) 4, S. 24-27

SCHWARZ, T. H.: „Verlockender Stadtrand." In: Foyer - Magazin der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr 7 (1997) 3, S. 14-17

SEDLACEK, P.: „Angewandte Sozialgeographie und Stadtentwicklung." In: Schaffer, F. & W. Poschwatta (Hg.): „Angewandte Sozialgeographie. Karl Ruppert zum 60. Geburtstag." Augsburg 1986, S. 405-420 (= Beiträge zur Angewandten Sozialgeographie, Sonderband)

SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ (Hg.): „FNP 94 - Flächennutzungsplan Berlin." Berlin 1994

SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ (Hg.): „Räumliche Entwicklung in der Region Berlin -Planungsgrundlagen." Berlin 1990

SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE (Hg.): „Stadt und Nachbarn. Kommunale und regionale Zusammenarbeit im Spree-Havel-Raum." Berlin 1996 (= Stadtentwicklung Berlin 2)

SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE & STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN: „Bevölkerungsprognose für Berlin bis zum Jahr 2010." Berlin 1997

SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG, UMWELTSCHUTZ UND TECHNOLOGIE & STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN: „Bevölkerungsprognose für Berlin 1998-2015." Berlin 1999

SIEVERTS, T.: „Zwischenstadt: zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land." Braunschweig, Wiesbaden 1997

SINZ, M.: „Der Beitrag der gemeinsamen Landesplanung zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im engeren Verflechtungsraum von Berlin und Brandenburg." In: Hesse, M. (Hg.): „Siedlungsstrukturen, räumliche Mobilität und Verkehr. Auf dem Weg zur Nachhaltigkeit in Stadtregionen?" Erkner 1999, S. 83-94 (= Materialien des IRS - Graue Reihe 20)

SKUJIN, G.: „Landschaftsplan für die Gemeinde Seeburg, Landkreis Potsdam-Mittelmark. Vorentwurf, Januar 1998." Berlin 1998 (bearbeitet durch das Planungsbüro G. Skujin, Berlin, im Auftrag der Gemeinde Seeburg)

SPIELBERG, T.: „Leitbild-Planer gegen Speckgürtel-Bauer - Wer gewinnt das Rennen um Quadratmeter und Bauanträge?" In: Grünstift 11 (1993) 9, S. 12-15

„Städtebauliche Rahmenplanung Sanierungsgebiet Alt- und Neu-Langerwisch." Langerwisch 1996 (bearbeitet von der Planungsgruppe WERKSTADT, Berlin, im Auftrag der Gemeinde Langerwisch)

STATISTISCHES LANDESAMT BERLIN: „Zehn Jahre Berliner Einheit." Berlin 2000 (= Berliner Statistik - Monatsschrift 54 (2000) 1-6)

STERNBERG, M.: „Raumordnungspolitik in Berlin-Brandenburg. Ansätze der Landesplanung 1989-1994." Berlin 1995 (= Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin 53)

STORCK, F.: „Aufbau der Landesverwaltung und Kommunalverwaltungen. Beispiel: Brandenburg." In: Der Landkreis 61 (1991) 8-9, S. 504-506

STREIT, M. E. & H.-A. HAASIS (Hg.): „Verdichtungsregionen im Umbruch. Erfahrungen und Perspektiven stadtregionaler Politik." Baden-Baden 1990 (= Studien zur gesellschaftlichen Entwicklung 4)

STÜRMER, W.: „Raumordnerisches Strukturkonzept für das Land Brandenburg. Ergebnisse eines Gutachtens." In: Raumforschung und Raumordnung 51 (1993) 2-3, S. 84-90

SUNDERMANN, W. & T. MILTKAU: „Kommunalrecht Brandenburg." Hamburg 1995

TÖNNIES, G.: „Ziele und Wege der Steuerung der Siedlungsentwicklung in Agglomerationsräumen." In: ARL-Nachrichten o. Jg. (1999) 4, S. 23-25

TÖNNIES, G. & D. SCHOLICH: „Tendenzen der räumlichen Forschung und Planung in der Bundesrepublik Deutschland." In: ARL-Nachrichten o. Jg. (1994) 3, S. 9-25

TREUNER, P.: „Regionalentwicklung im Spannungsfeld zwischen Zentrum und Peripherie - Entwicklungsperspektiven für den Gesamtraum Brandenburg-Berlin." In: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hg.): „Raumordnung in Brandenburg und Berlin. Dokumentation der Raumordnungskonferenz Brandenburg - Berlin am 6./7. Juni 1994 in Eberswalde." Berlin 1994, S. 57-61 (= REGIO - Beiträge des IRS Nr. 5)

TSCHASCHEL, S.: „Geographische Forschung auf der Individualebene. Darstellung und Kritik der Mikrogeographie." Kallmünz, Regensburg 1986 (= Münchener Geographische Hefte 53)

VÖLKER, M.: „Kommunalpolitik in der ehemaligen DDR - ein Sonderfall?" In: Braschos, F. & R. Voigt (Hg.): „Kommunalpolitik in Stadt und Land: Grundlagen - Entwicklungsperspektiven - Praxis." Erfurt, Bonn 1991, S. 80-89

VOIGT, R.: „Politische Entscheidungsstrukturen in einer ländlichen Großgemeinde - dargestellt am Beispiel lokaler Planungsprozesse." Siegen 1985 (= Diskussionsbeiträge aus dem Forschungsschwerpunkt „Historische Mobilität und Normenwandel (HIMON)" 58/85)

WARDENGA, U.: „Transformationsforschung: Stand und Perspektiven. Bericht zur Fachtagung des Instituts für Länderkunde (IfL) in Leipzig vom 3. bis 5.12.1998." Fundstelle: http://www.uni-leipzig.de/ifl/termine/berichte/b_981203.htm am 27.09.99 (auch im Rundbrief Geographie 152, S. 38-40, erschienen)

WÉKEL, J.: „Stand und Ziele der Planung im Raum Brandenburg-Berlin aus der Perspektive des Landes Berlin." In: Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (Hg.): „Raumordnung in Brandenburg und Berlin. Dokumentation der Raumordnungskonferenz Brandenburg - Berlin am 6./7. Juni 1994 in Eberswalde." Berlin 1994, S. 53-56 (= REGIO - Beiträge des IRS Nr. 5)

WERLEN, B. (a): „Landschaft, Raum und Gesellschaft. Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte wissenschaftlicher Sozialgeographie." In: Geographische Rundschau 47 (1995) 9, S. 513-522

WERLEN, B. (b): „ „Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Bd. 2: Alltägliches Geographie-Machen." Stuttgart 1995 (= Erdkundliches Wissen 119)

WERNER, F.: „Ballungsraum Berlin. Raumstrukturen und Planungsvorstellungen." Berlin 1990 (= Beiträge und Materialien zur Regionalen Geographie 4)

WIESEMANN-WAGENHUBER, M.: „Brandenburg - Ein Planungs- und Wirtschaftsraum im Umbruch." In: Hofmeister, B. & F. Voss (Hg.): „Exkursionsführer zum 50. Deutschen Geographentag Potsdam 1995." Berlin 1995, S. 1-23 (= Berliner Geographische Studien 40)

WIEST, K.: „Die Region Halle-Leipzig. Neugliederung und Kooperationsansätze." In: Europa Regional 1 (1993) 2, S. 1-11

WIRTH, P.: „Flächenbedarf und ökologische Risiken. Aktuelle Planungen im Umland von Dresden und Leipzig." In: Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie 15 (1992) 3, S. 5-11

WOHLFAHRT, N. & W. ZÜHLKE: „Von der Gemeinde zum Konzern Stadt. Auswirkungen von Ausgliederung und Privatisierung für die politische Steuerung auf kommunaler Ebene." Dortmund 1999 (= ILS-Schriften 154)

WOLLE, I.: „Der Genius Loci als Spekulationsobjekt." In: Grünstift 13 (1995) 7/8, S. 8-10

WOLLMANN, H.: „Institutionenbildung in Ostdeutschland: Neubau, Umbau und „schöpferische Zerstörung"." In: Kaase, M. u.a.: „Politisches System." Opladen 1996, S. 47-153 (= Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland 3)

WOLLMANN, H.: „Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland im Umbruch und Übergang." In: Roth, R. & H. Wollmann (Hg.): „Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden." Opladen 1994, S. 20-33

WOLLMANN, H. & W. JAEDICKE: „Neubau der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland - zwischen Kontinuität und Umbruch." In: Seibel, W. u.a. (Hg.): „Verwaltungsreform und Verwaltungspolitik im Prozeß der deutschen Einigung." Baden-Baden 1993, S. 98-116

ZELT, O.: „Der Storch ist weg – die Ideale auch? Langerwisch zwischen Gewerbepark und Öko-Dorf." In: Grünstift 11 (1993) 7/8, S. 16/17

ABHANDLUNGEN - ANTHROPOGEOGRAPHIE

INSTITUT FÜR GEOGRAPHISCHE WISSENSCHAFTEN, FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

Band 57: Zimmermann, J. 1997: Kleinproduktion in Pakistan. Die exportorientierte Sportartikelindustrie in Sialkot/Pakistan. XIII und 325 S. mit 12 Karten, 123 Tabellen und 16 Fotos, broschiert, DM 62,-.

Band 58: Tekülve, M., 1997: Krise, Strukturanpassung und bäuerliche Strategien in Kabompo, Sambia. (With a Comprehensive English Summary: Crisis, Structural Adjustment and Peasant Strategies in Kabompo/Zambia). XXVIII u. 316 S., 30 Abbildungen, 49 Tabellen und 14 Fotos, broschiert, DM 68,-.

Band 59: Lehner, E. 1998: Methode zur Lösung lokaler Planungsprobleme im städtebaulichen Kontext. XVIII und 438 S. mit 94 Abbildungen und 52 Tabellen, broschiert, DM 88,-.

Band 60: Janzen, J. (Hrsg.) 1999: Räumliche Mobilität und Existenzsicherung. Fred Scholz zum 60. Geburtstag. XXIX und 320 S. mit 48 Abbildungen, 11 Tabellen und 48 Fotos, broschiert, DM 68,-.

Band 61: Manderscheid, A. 1999: Lebens- und Wirtschaftsformen von Nomaden im Osten des tibetischen Hochlandes. XII und 234 S. mit 28 Abbildungen, 9 Tabellen und 16 Fotos, broschiert, DM. 58,-.

Band 62: Scheiner, J. 2000: Eine Stadt – Zwei Alltagswelten? XV und 334 S. mit 11 Abbildungen, 42 Tabellen, 17 Karten und 10 Fotos, broschiert, DM. 78,-

Band 63: Akpaki, J.: Ackerbauern und mobile Tierhalter in Zentral- und Nord-Benin. Landnutzungskonflikte und Landesentwicklung. X und 179 Seiten mit 30 Abbildungen, 18 Tabellen und 14 Fotos, broschiert, € 28,-.

Schriftleitung für Band 64:
Prof. Dr. Georg Kluczka
Institut für Geographische Wissenschaften
Fachrichtung Angewandte Geographie
Freie Universität Berlin
Malteserstrasse 74-100, Haus K
D-12249 Berlin
Tel.: 030 / 838 70-220/221 Fax: 030 / 838 70 750
e-mail: kluczka@geog.fu-berlin.de

Vertrieb durch:
Dietrich Reimer Verlag GmbH
Zimmerstr. 26-27
D-10969 Berlin
Tel.: 030 / 25 91 71 570
Fax 030 / 25 91 35 37
Vertrieb-kunstverlage@reimer-verlag.de