



**JENS-MARTIN GUTSCHE**

Die Rolle der Gemeinden bei der  
Umsetzung verkehrssparsamer  
Raum- und Siedlungsstrukturen

European Centre for Transportation and Logistics  
Technische Universität Hamburg-Harburg  
Arbeitsbereich Verkehrssysteme und Logistik  
Hamburg 2000



# ECTL Working Paper 1

Herausgeber:  
Technische Universität Hamburg-Harburg  
European Centre for Transportation and Logistics  
Arbeitsbereich Verkehrssysteme und Logistik

Kontakt und Layout:  
Nadia Nabaoui-Engelhard  
TUHH / ECTL  
AB Verkehrssysteme und Logistik  
D-21071 Hamburg

Tel.: 040/ 42878-3519  
Fax: 040/ 42878-2728  
e-mail: [nabaoui@tu-harburg.de](mailto:nabaoui@tu-harburg.de)

ISSN: 1616-0916  
Band 1, 2001

# **Die Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung verkehrssparsamer Raum- und Sied- lungsstrukturen**

- Ein Beitrag zur Implementationsforschung -

Berlin, September 1998

Diplomarbeit am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin  
vorgelegt von: Jens-Martin Gutsche

betreut durch: Prof. Dr.-Ing. E. Kutter  
Dr.-Ing. C. Gertz

Ja, das möchtest,  
eine Villa im Grünen  
mit großer Terrasse  
vorne die Ostsee,  
hinten die Friedrichstraße  
mit schöner Aussicht,  
Aussicht ländlich mondän  
vom Badezimmer  
ist die Zugspitze zu sehen,  
aber abends zum Kino  
hast du es nicht weit  
das Ganze schlicht,  
voller Bescheidenheit.

nach Kurt Tucholsky

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>II</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>1 - Ziel und Kontext der Arbeit</b>	<b>1</b>
<b>2 - Ableitung und Kontext der Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>3 - Untersuchungsraum</b>	<b>12</b>
<b>4 - Untersuchungsmethodik</b>	<b>19</b>
<b>5 - Auswertung der Gespräche</b>	<b>28</b>
5.1 Das bestehende Interessengeflecht	28
5.1.1 Ausgangssituation	28
5.1.2 Warum die Gemeinden mehr Einwohner brauchen	32
5.1.3 Warum der LEP eV die Gemeinden dabei stört	38
5.1.4 Warum der LEP eV die Gemeinden auch grundsätzlich stört	41
5.1.5 Warum die Gemeinden außerdem noch Entwicklung wollen	43
5.1.6 Was die Investoren wollen	46
5.1.7 Wie die Gemeinden trotz allem an ihre Einwohner kommen	48
5.1.8 Wie die Gemeinden den Verkehr wahrnehmen	50
5.2 Bedeutung der gemeindlichen Wahrnehmungen für die Verkehrsvermeidung	56
5.2.1 Direkte Argumentation mit der Verkehrsvermeidung	56
5.2.2 Hinweis auf die Gefahren des Wachstums	62
5.2.3 Regionales Denken	69
5.2.4 Positivplanungen	76
<b>6 - Weiterführende Überlegungen</b>	<b>79</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>88</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>91</b>
L.1 Zitierte Literatur	91
L.1.1 Literatur zum Thema der Arbeit im weitesten Sinne	91
L.1.2 Literatur zur qualitativen Sozialforschung	92
L.2 Weitere Literatur	93
L.2.1 Literatur zum Thema der Arbeit im weitesten Sinne	93
L.2.2 Literatur zur qualitativen Sozialforschung	96

## Abbildungungsverzeichnis

Abbildung 2-1:	Stufenmodell nach SCHMIDT, BERGMANN, KNISCH, 1993	5
Abbildung 2-2:	Instrumenten-Würfel	6
Abbildung 2-3:	Abhängigkeit des Pro-Kopf-Energieverbrauches von der Wohndichte	8
Abbildung 2-4:	Verkehrssparsame Raumstruktur nach SIEBER	9
Abbildung 3-1:	Satellitenaufnahme der Region Berlin-Brandenburg	13
Abbildung 3-2:	Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum-Brandenburg-Berlin	134
Abbildung 3-3:	Gliederung der Siedlungstypen im Land	15
Abbildung 3-4:	Häufigkeit der Siedlungstypen im Land	15
Abbildung 3-5:	Wirkung unterschiedlicher räumlicher Verteilungen des Bevölkerungszuwachses auf die Konzentration in den Siedlungsachsengemeinden	16
Abbildung 3-6:	Räumliche Lage des Untersuchungsraumes	18
Abbildung 4-1:	Interview-Serien im Überblick	22
Abbildung 4-2:	Interview-Leitfaden für die Interview-Serie	26
Abbildung 5-2:	Der Kaskadenwahrnehmung des Verkehrs zugrunde liegende Lage der Gemeinden in bezug auf die Kernstadt	51
Abbildung 5-3:	Räumliche Situation und raumordnerische Ziele	55
Abbildung 5-4:	Hochwertige Verkehrsverbindung als Maßnahme zur wirtschaftlichen Förderung des Regionalen Entwicklungszentrums	55
Abbildung 5-5:	Effekte der Maßnahme "Verkehrsverbindung"	55
Abbildung 5-6a:	Nur aufwendig stadttechnisch zu erschließende Streusiedlung	61
Abbildung 5-6b:	Nur mit hohem Verkehrsaufwand zu versorgender Zersiedlungsraum	62
Abbildung 5-7:	Kommunalfinanzen ost- und westdeutscher Gemeinden	65
Abbildung 5-8:	Vermutete Abhängigkeit der langfristigen Rentabilität eines Wohnungsbauprojektes aus Sicht der Gemeinde von der Größe der Gemeinde und des zu realisierenden Projektes	67
Abbildung 5-9:	Doppelstrategie mit einseitiger Absicherung	78

## Abkürzungsverzeichnis

ABC	niederländische ABC-Planungskonzeption zur Gewerbegebietsausweisung (für eine Kurzzusammenfassung siehe [VROM, 1991])	LEP eV	Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin
Anm.	Anmerkung des Verfassers	m	Meter
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover	m <sup>2</sup>	Quadratmeter
B	Bundesstraße	max.	maximal
B-Plan	Bebauungsplan	min.	Minuten
BauGB	Baugesetzbuch	MSWV	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg
BMV	Bundesministerium für Verkehr	MUNR	Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg
bspw.	beispielsweise	NRW	Nordrhein-Westfalen
bzw.	beziehungsweise	ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ca.	circa	ÖV	Öffentlicher Verkehr
CO <sub>2</sub>	Kohlendioxid	S.	Seite
d.h.	das heißt	sog.	sogenannte
DDR	Deutsche Demokratische Republik	SPNV	Schienenpersonennahverkehr
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin	TÖB	Träger öffentlicher Belange
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin	TU Berlin	Technische Universität Berlin
DM	Deutsche Mark	u.a.	unter anderem
et al.	und alii	usw.	und so weiter
etc.	et cetera	vgl.	vergleiche
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau)	WE	Wohneinheiten
FNP	Flächennutzungsplan	z.B.	zum Beispiel
FOPS	Forschungsprogramm Stadtverkehr des Bundesministeriums für Verkehr	z.Zt.	zur Zeit
FU Berlin	Freie Universität Berlin		
Fzg.-km	Fahrzeugkilometer		
G	Grundsatz der Raumordnung		
GFG	Gemeindefinanzierungsgesetz (Land Brandenburg)		
ggf.	gegebenenfalls		
GL	Gemeinsame Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg		
i.d.R.	in der Regel		
i.e.S.	im engeren Sinne		
Kita	Kindertagesstätte		
km	Kilometer		
km <sup>2</sup>	Quadratkilometer		

# 1 Ziel und Kontext der Arbeit

## Forschungskontext der Arbeit

Das Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin beschäftigt sich seit mehreren Jahren mit den Möglichkeiten der Reduktion von Umweltbelastungen des Verkehrs durch eine stärkere Verknüpfung der Verkehrs- und Siedlungsplanung. Ziel einer solchen integrierten Planung ist die Schaffung verkehrssparsamer Raum- und Siedlungsstrukturen.

In den letzten Jahren wurde deutlich, dass zwar inzwischen eine beachtliche Anzahl von Konzepten und Plänen für derartige, den Verkehrsaufwand minimierende Raumstrukturen vorliegen, deren Umsetzung sich aber noch immer in den Kinderschuhen befindet. Nicht zuletzt die Arbeiten im Rahmen des Forschungsprogrammes "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" (ExWoSt) des Bundesbauministeriums haben die Vielschichtigkeit dieser Umsetzungsprobleme aufgezeigt. Dementsprechend ist eine Verlagerung der Fragestellungen von der Konzeption hin zur Implementation festzustellen. So formulierte die Enquête-Kommission "Zukunft der Mobilität" des nordrhein-westfälischen Landtags im Frühjahr 1998 in ihrem Anforderungsprofil für eine Studie über Instrumentarien zur Sicherstellung verkehrssparsamer Raumstrukturen:

Es herrscht kein Mangel an Konzepten zur Minderung des Verkehrsaufwandes durch eine nachhaltige Raumentwicklung. Hier stellt sich allerdings die Frage nach geeigneten Zielen, Prinzipien und Umsetzungsstrategien zur Steuerung einer zukunftsfähigen Raumnutzungsstruktur in NRW. [NRW, 1998, S. 3]

In der Einleitung seiner am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung entstandenen Arbeit "Die Strategie der kurzen Wege" gibt GERTZ erste Hinweise, welche Gründe für eine solche Differenz zwischen den Konzeptionen und ihren Verwirklichungen gefunden werden können:

Zahlreiche in der Vergangenheit apostrophierte Ansätze zur Lösung von Verkehrsproblemen haben nicht den erhofften Erfolg gehabt oder sind in der Praxis gescheitert. Hierfür sind häufig inhaltliche Gründe maßgebend:

- \* Viele Lösungsansätze haben einen sektoralen Charakter und vernachlässigen die viel-

fältigen Wechselwirkungen zwischen Verkehr, Siedlungsstruktur und Wirtschaft.

- \* Die Verhaltensweisen der Akteure werden oft falsch eingeschätzt. In dem Geflecht divergierender Interessenlagen der Gebietskörperschaften, Wirtschaftsunternehmen und privaten Haushalte sind zahlreiche Faktoren außerhalb des eigentlichen Verkehrssektors entwicklungsbestimmend. [GERTZ, 1998, S.3]

## Zielsetzung der Arbeit

Die hier vorliegende Arbeit hat deshalb zum Ziel, einen Beitrag zum besseren Verständnis des Verhaltens eines der wichtigsten, häufig wenig beachteten Akteure bei der Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen zu leisten: der Gemeinden in den Restflächen, d.h. außerhalb der planerischen Schwerpunktsetzungen. Hintergrund einer detaillierteren Beschäftigung mit diesen Gemeinden ist die Erfahrung in verschiedenen deutschen Ballungsräumen, dass diese, z.B. in den Achsenzwischenräumen punkt-axialer Konzepte gelegenen Kommunen entgegen den planerischen Intentionen die insgesamt größten Wachstumsraten bezüglich der Einwohnerzahlen, in manchen Fällen auch bezüglich der Gewerbeansiedlung aufweisen. Die damit einhergehende Zersiedlung entspricht nicht den planerischen Zielvorstellungen, die eine verkehrssparsame "Region der kurzen Wege" anstreben.

## Definition des Begriffes der "Verkehrsvermeidung"

Wenig Begriffe sind in den vergangenen Jahren im Bereich der Verkehrswissenschaften so strittig diskutiert worden wie der Begriff der "Verkehrsvermeidung". Eine nicht unbedeutende Rolle mag hierbei die Mißverständlichkeit des Begriffes spielen. So berichten Mitarbeiter eines ExWoSt-Projektes im Landkreis Aue-Schwarzenberg:

Das Verständnis von "Verkehrsvermeidung" streute bei den Teilnehmenden anfangs von Verkehrsberuhigung über den Bau von Umgehungsstraßen, die den Verkehr aus den Wohngebieten heraushalten, bis zur Vorstellung, dass kurze Wege sich immer in der "flüssigen" Direktverbindung zwischen zwei Orten ausdrücken. [BERNART et al., 1996, S. 40]

Aus diesem Grund erscheint es notwendig, den mit der Zielstellung der "verkehrssparsamen Raumstrukturen" unmittelbar verknüpften Begriff der Verkehrsvermeidung zu Beginn der Arbeit zu definieren. Hierfür soll



eine Definition dienen, die auch Grundlage für eine Reihe von Arbeiten im Rahmen der ExWoSt-Projekte war:

**Verkehrsvermeidung** bedeutet in erster Linie die Reduzierung des Verkehrsaufwandes (= Produkt aus der Anzahl der Ortsveränderungen und den zurückgelegten Entfernungen), die im günstigen Falle mit einem Übergang von motorisierten auf nichtmotorisierte Verkehrsmittel verbunden sein kann. Verkehrsvermeidung bedeutet also nicht (oder nur am Rande) eine Verringerung des Verkehrsaufkommens (= Anzahl der Ortsveränderungen), sondern i.d.R. eine Verkürzung der Wegelängen. [HACHENBERG, S.10]

### Implementationsforschung

Arbeiten, die sich mit der Erforschung der Diskrepanz zwischen planerischen Konzeptionen und deren Verwirklichung beschäftigen, werden in der Politikforschung als "Implementationsforschung" bezeichnet. Nahe verwandt ist dazu die "Wirkungsforschung", die sich mit den durch staatliche bzw. kommunale Handlungsprogramme ausgelösten Wirkungen befaßt. Beide Forschungsansätze sind fallstudienorientiert und stellen eine Kombination aus Befragungen von Akteuren (Interviews), Langzeituntersuchungen und Dokumentenanalysen dar. Zur Geschichte der Implementationsforschung schreibt GERTZ:

Die Implementationsforschung nahm ihren Anfang Mitte der sechziger Jahre in den USA, um die Ursachen für die ausbleibenden Erfolge von sozialen Reformprogrammen zu analysieren. In der Bundesrepublik begann die Entwicklung in den siebziger Jahren mit Fallstudien aus verschiedenen Politikbereichen wie z.B. der Abwasserpolitik. [GERTZ, 1998, S. 13]

Umsetzungsuntersuchungen bergen immer Gefahren der Fehlinterpretation. So beschreibt LANDFRIED die Entwicklung der Implementationsforschung und kritisiert:

So machte die Implementationsforschung der 70er Jahre auf die Diskrepanz zwischen Programm und der tatsächlich durchgesetzten Politik aufmerksam. [...] Der Zusammenhang zwischen Programm und Programmwirkung wurde in den theoretisch orientierten Beiträgen zur Implementationsforschung zwar thematisiert, kam in den Fallstudien jedoch zu kurz. Es besteht die Gefahr, dass der Mißerfolg staatlicher Steuerung mit Mängeln bei der Durchführung in Zusammenhang gebracht wird, obwohl schon das jeweilige Programm mit seiner fehlgeleiteten Problemdiagnose den Mißerfolg begründet hat. [LANDFRIED, 1991 nach BOSE, 1994, S. 24]

Vor diesem Hintergrund versteht sich die hier vorliegende Arbeit als einen Beitrag zur Implementationsforschung mit dem Ziel, Ursachen im bestehenden gesellschaftlich-politischen System zu finden, welche die beobachteten Planabweichung erklären helfen. Konkret geht es in dieser Arbeit um die Frage, warum Gemeinden in einigen Teilräumen schnell wachsen, in denen sich aus Gesichtspunkten der Verkehrssparsamkeit heraus eine deutlich unterdurchschnittliche Wachstumsgeschwindigkeit einstellen sollte.

### Was diese Arbeit nicht ist

Um Mißverständnisse über die Zielsetzung und den Anspruch dieser Arbeit möglichst frühzeitig zu vermeiden, erscheint es sinnvoll, einige - sicherlich berechnete - Forschungsrichtungen anzudeuten, die diese Arbeit *nicht* abdeckt bzw. nicht abdecken will.

- Die Arbeit wird, wie in Kapitel 3 dargestellt, einen Teilraum des engeren Verflechtungsraumes Brandenburg-Berlin als Untersuchungsraum wählen. Die beiden wichtigsten Planungsinstrumente der übergeordneten Planung in diesem Bereich sind der "Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg" (kurz: LEP eV) sowie der "Regionalplan Havelland-Fläming". Es ist nicht das Ziel dieser Arbeit, diese beiden Planungswerke auf ihre juristischen oder planerischen Qualitäten oder Mängel zu untersuchen. Vielmehr werden sie für diese Untersuchung als ein Datum angenommen, um an ihnen die Reaktionen der Gemeinden auf eine - im bundesdeutschen Vergleich - tendenziell "restriktive" Planungsform zu untersuchen.
- Es ist nicht das Ziel der Arbeit, Wertungen oder gar Schuldzuweisungen bezüglich realisierter oder abgebrochener Planungen im Untersuchungsraum vorzunehmen. Ziel ist nicht das Aufzeigen von "Fehlverhalten" bestimmter Akteure eines Planungsprozesses, als viel mehr ein besseres Verstehen der Wahrnehmungen, Handlungsmotive und Entscheidungslogiken der an Raumplanung Beteiligten.
- Die Arbeit beschäftigt sich nicht mit der Abschätzung des Einsparpotentials von verkehrssparsamen Raumstrukturen (z.B. in Tonnen CO<sub>2</sub> oder Personenkilometern). Aufgrund einer in Kapitel 2 genauer erläuterten grundsätzlichen Bewertung mögli-

cher Maßnahmen zur Senkung der Umweltbelastung im Verkehrsbereich wird die Schaffung verkehrssparsamer Raumstrukturen als sinnvoll und langfristig unverzichtbar für eine "Nachhaltige Mobilität" angesehen.

### **Planerisches Selbstverständnis**

Planungswissenschaften sind Kulturwissenschaften und somit in einem starken Maße von persönlichen Werturteilen abhängig. Zwar können bestimmte Teilprobleme mit einer gewissen objektiven Wissenschaftlichkeit bearbeitet werden, viele der entscheidenden Grundannahmen bleiben aber Ergebnis der persönlichen oder gesellschaftlichen Wertvorstellungen. Um diese nicht unter eines "Scheinobjektivität" zu verstecken, halte ich es in Anlehnung an GERTZ für sinnvoll, zu Beginn der Arbeit einige meiner Wertvorstellungen offenzulegen:

- Verkehr hat eine dienende Funktion. Die eigentliche Zielfunktion, unter der (verkehrs-)planerische Konzepte zu beurteilen sind, heißen Lebensqualität und Nachhaltigkeit.
- Planung ist kein in sich widerspruchsfreier und objektiver Problemlösungsprozeß. Ziele verändern sich, erwartete Auswirkungen treten nicht ein. Planung kann daher nicht auf einen Endzustand hin ausgerichtet sein. Wesentlicher Bestandteil ist die Suche nach dem richtigen Verhältnis von Flexibilität und Festlegung.
- Planer haben die Pflicht, aufgrund ihrer Problemkenntnis trotz aller - aus ihrer Sicht - Mißerfolge der Planung immer wieder auf die Grenzen der ständigen Raumexpansion bzw. des steigenden Raumüberwindungsaufwandes hinzuweisen.

## 2 Ableitung und Kontext der Fragestellung

### Verkehrsvermeidung als vorerst tiefste Wirkungsebene der Verkehrsplanung

In einer Gesellschaft auftretende Probleme werden i.d.R. auf einer möglichst oberflächlichen Ebene gelöst, nicht zuletzt, um keine Energie für unnötige Umorganisationen zu verschwenden. Erst wenn sich ein Problem auf einer bestimmten Ebene nicht lösen läßt, ist man bereit, Problemlösungen auf einer tieferliegenden Gesellschaftsebene zu suchen. Der Übergang von einer Handlungsebene zur nächsten ist dabei in der Regel von intensiven gesellschaftlichen und fachlichen Diskussionen begleitet. Abbildung 2-1 zeigt ein Stufenmodell des Umwelthandelns im Verkehrsbereich von SCHMIDT, BERGMANN, KNISCH [SCHMIDT, BERGMANN, KNISCH, 1993]. Daraus wird ersichtlich, wie die Verkehrsvermeidung in einer längeren "Tradition" der Lösungsansätze steht, die sich von reinen Kompensationen (z.B. medizinische Behandlung von Lärmgeschädigten) über technische Maßnahmen (z.B. Katalysator), veränderte verkehrsplanerische Schwerpunktsetzungen (z.B. ÖV-Förderung) bis hin zur Schaffung verkehrssparsamer Raumstrukturen entwickelt hat. Als vorläufig "tiefster" Handlungsebene steht die Verkehrsvermeidung entsprechend großen Umorganisations-Widerständen gegenüber. Andererseits ermöglicht diese Ebene eine Wirkungstiefe, die langfristig einen elementaren Beitrag zur Sicherung einer "Nachhaltigen Mobilität" leisten könnte.

### Verkehrsvermeidung als Baustein in einem Gesamtgefüge von Maßnahmen

Die im Schema von SCHMIDT, BERGMANN, KNISCH dargestellte hohe Wirkungstiefe der Verkehrsvermeidung durch Raumordnung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie

nur in einem Maßnahmenbündel mit Instrumenten anderen Handlungsebenen ihre volle Wirkung entfalten kann. So formuliert SCHMITZ:

Es dürfte illusorisch sein, allein durch den Hebel der räumlichen Planung das Rad der Mobilitätsentwicklung zurückzudrehen oder auch nur das weitere Verkehrswachstum zu stoppen. [...] Statt allein auf die Möglichkeiten der Raumplanung zu hoffen, muß man sich die tiefere Ursache des Auseinanderdriftens der räumlichen Nutzungsstrukturen und der Verkehrsentwicklung vergegenwärtigen: die immer geringer werdenden Raumwiderstände. Schlüsselfunktion besaßen und besitzen hierbei die ständig fallenden Verkehrskosten (einschließlich der steigenden Pkw-Verfügbarkeit) und die dauernd verbesserte Verkehrsinfrastruktur. Erfolgt hierbei kein entsprechender Eingriff, kann Raumplanung der Verkehrsentwicklung nur hinterherlaufen. [...] Bisherige Untersuchungen zur Preiselastizität der Verkehrsnachfrage betrachten ausschließlich nur kurzfristig eintretende Verhaltensänderungen infolge der Verteuerung des Individualverkehrs. Langfristige Effekte einer Verkehrsverteuerung sind hierbei noch völlig unberücksichtigt. Genauso, wie in der Vergangenheit geringe Raumwiderstände die Ausbildung entfernungstoleranter Lebensstile, die Suburbanisierung und die hochgradige räumliche Arbeitsteilung der Wirtschaft ermöglicht haben, dürfte eine hinreichende Verteuerung von Verkehr diese Prozesse langfristig umkehren. [SCHMITZ, 1992, S. 332]

Besonders zu beachten ist dabei die sich verstärkende Wirkung der Maßnahmen untereinander. So helfen einerseits höhere variable Transportkosten bei der Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen, andererseits ermöglichen diese kompakten Siedlungsstrukturen aber gerade wieder Verkehrsverlagerungen auf den öffentlichen und den nichtmotorisierten Verkehr bzw. eröffnen erst die Möglichkeit einer kontinuierlichen Erhöhung der individuellen Verkehrskosten durch die Schaffung rentabler Aktivitätsalternativen (Arbeit, Einkaufen, Freizeit) in der Nähe der Wohnung.

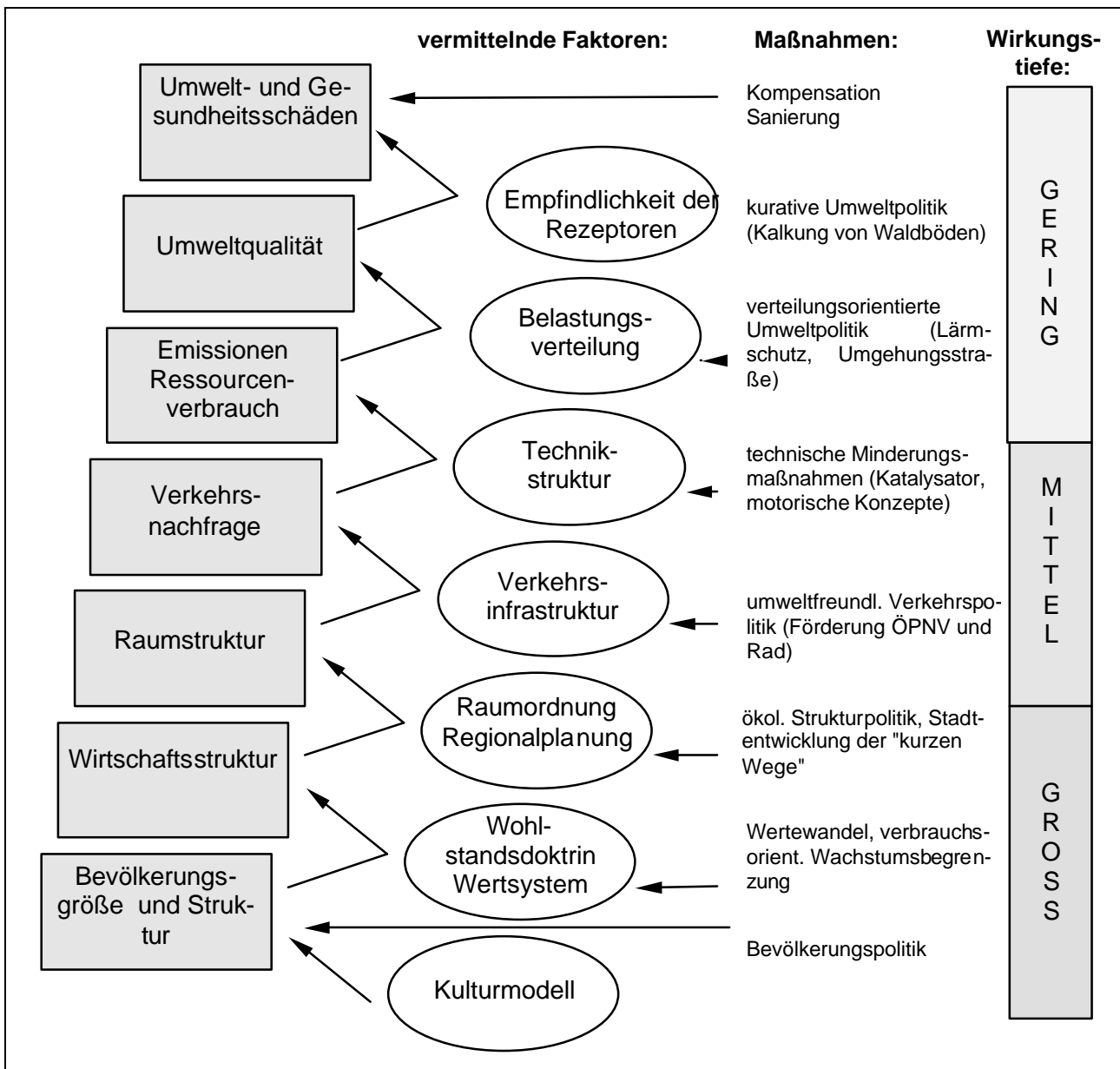


Abbildung 2-1: Stufenmodell nach SCHMIDT, BERGMANN, KNISCH, 1993

Die Abbildung 2-2 zeigt auf der Rückwand eines Würfels diese verschiedenen, sich gegenseitig in vielfacher Weise unterstützenden Handlungsfelder, aus denen eine breit angelegte Strategie zur Reduktion der Verkehrsbelastungen bestehen könnte.

Diese gegenseitige Abhängigkeit gilt aber auch in umgekehrter Richtung. So warnen die Autoren des Minderheitenvotums der Enquête-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre":

Maßnahmen [...] [wie] insbesondere der Straßenausbau zur Förderung des Verkehrsflusses, Lenk- und Leiteinrichtungen, aber auch die Erweiterung der Nutzerkreise des Individualverkehrs (IV-Flexibilisierung) sind prinzipiell nicht empfehlenswert, da sie die langfristigen Lösungen nachhaltig erschweren und die Problemlage kurzfristig verschleiern. [ENQUÊTE-KOMMISSION, 1994, S. 310]

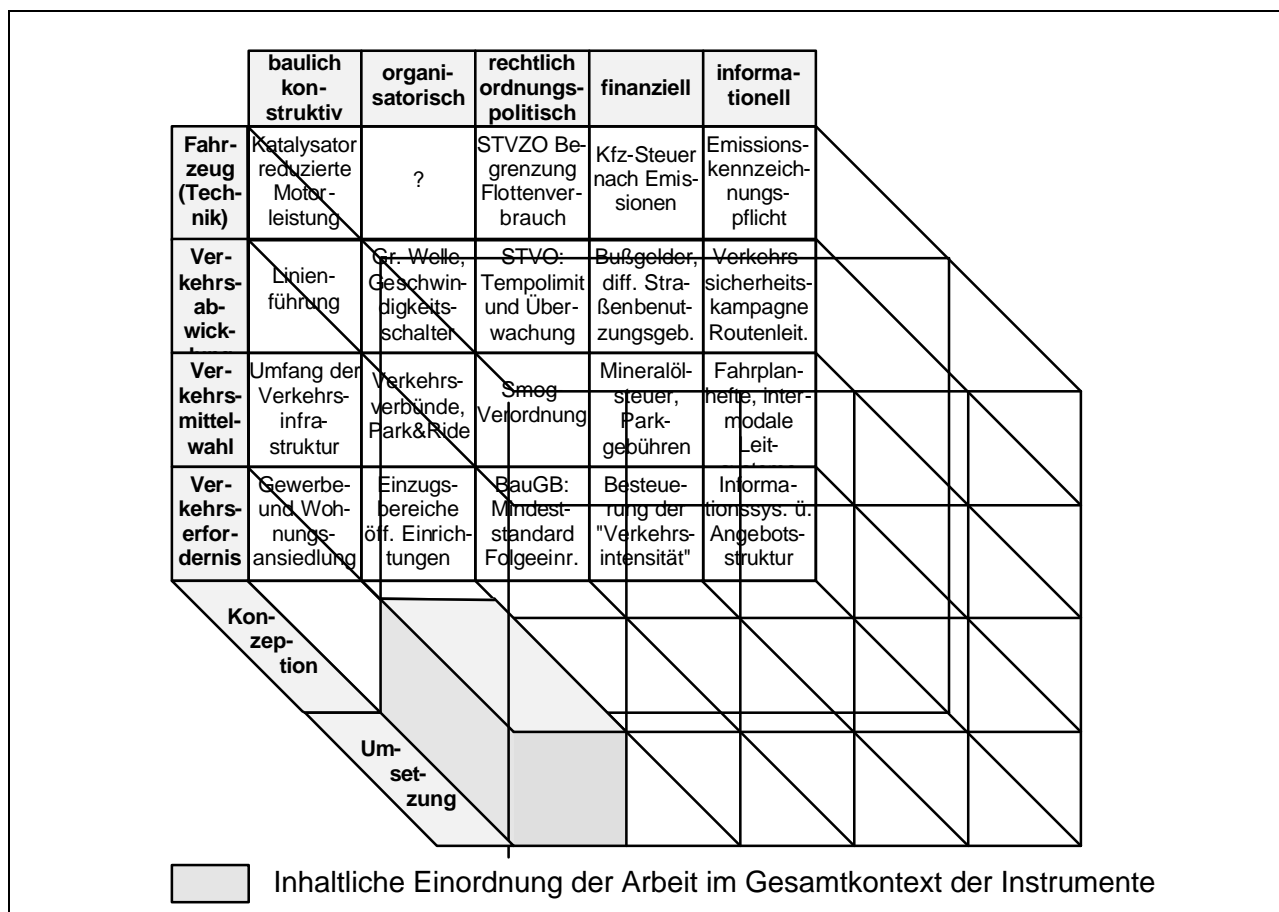


Abbildung 2-2: Instrumenten-Würfel, Quelle: [KUTTER, 1997, eigene Darstellung]

Diese gegenseitige Abhängigkeit wird nicht von allen zuständigen Stellen wahrgenommen. So argumentierte z.B. das Bundesministerium für Verkehr im April 1998 in einer Stellungnahme zu einer Gesetzesvorlage zum Schutz vor Verkehrslärm:

Ziel der Verkehrspolitik der Bundesregierung ist die umwelt- und sozialverträgliche Gestaltung und Sicherung der für den Wirtschaftsstandort Deutschland notwendigen Mobilität. Die Bundesverkehrswegeplanung wie die dem BVWP '92 und auch seiner Fortschreibung zugrundeliegenden Entscheidungskriterien haben diesem Ziel zu entsprechen. "Verkehrsvermeidung" ist insofern nicht originäre Aufgabe der Bundesverkehrswegeplanung. Mit der Förderung der Verlagerung von Verkehr auf die umweltfreundlichen Verkehrsträger und der Verknüpfung der Verkehrsträger sowie moderner Techniken zur besseren und effizienteren Abwicklung trägt die Bundesverkehrswegeplanung aber zur Reduzierung von Verkehr und auch zur Verkehrsvermeidung bei. [BMV, 1998]

Trotzdem sind auch im politischen Bereich durchaus Ansätze zu erkennen, bei denen die gegenseitigen Abhängigkeiten der verschiedenen Handlungsfelder zum Ausdruck kommen. So schreibt die nordrhein-

westfälische Ministerin für Stadtentwicklung, Kultur und Sport, I. Brusis, im Vorwort der von ihrem Ministerium in Auftrag gegebenen Difu-Studie:

Die Arbeit des Deutschen Instituts für Urbanistik belegt den Reformstau, der sich in den letzten Jahren verdichtet hat:

- \* Wir brauchen eine auf Dauer und kontinuierliche Steigerung angelegte Erhöhung der Energiepreise im Verkehr.
- \* Wir brauchen ökonomische Anreize zum Flächensparen, zu einer städtebaulich vernünftigen dichteren Bebauung auch bei gewerblichen Bauten und als Voraussetzung dafür, integrierte Standort entwickeln zu können; das bisherige Steuerrecht begünstigt Flächenverschwendung und funktionale Entmischung.
- \* Wir brauchen eine administrative und politische Abbildung der immer engeren Abhängigkeit und Verflechtung zwischen Stadt und Umland; erforderlich ist eine Regionalisierung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, wie sie im Zuge der Bahnreform begonnen wurde.

Alle anderen Ansätze, seien sie städtebaulicher, verkehrlicher, wirtschaftsfördernder oder strukturpolitischer Art, bleiben Makulatur, wenn diese ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen nicht gesetzt werden. [APEL, HENCKEL, 1995, S. 9]

Wie schwierig solche integrierten Vermeidungsansätze gerade auf lokaler Ebene zu vermitteln sind, zeigt der Abschlußbericht des ExWoSt-Projektes im Landkreis Aue-Schwarzenberg:

Absolut kein Verständnis fand das Argument, dass sich durch Maßnahmen, die zur Senkung des Verkehrswiderstandes führen (z.B. Autobahnanbindung, Umgehungsstraße), der Verkehrsaufwand erhöht und diese damit dem Anliegen der Verkehrsvermeidung diametral gegenüberstehen. Die verkehrstechnisch günstige Anbindung des Landkreises an die Wirtschaftszentren wird als Voraussetzung gesehen, um diese Region für Investoren interessant zu gestalten und zur Senkung der hohen Arbeitslosigkeit durch die Schaffung von Arbeitsplätzen beizutragen. [BERNART et al., 1996, S. 23 (Anhang)]

Aber selbst bei Raumplanern, denen die Zusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur, Raumwiderstand und Verkehrsaufwand vertraut sind, scheint i.d.R. erst wenig Gefühl dafür entwickelt worden zu sein, dass man verkehrssparsame Siedlungsstrukturen nicht nur bauen, sondern sich auch um ihre Akzeptanz durch die Bewohner kümmern muß. So weisen DÖRNEMANN et al. darauf hin, dass eine bauliche "Struktur der kurzen Wege" nur eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für ein verkehrssparsames Verhalten seiner Nutzer ist:

Allerdings verdeutlicht der Zeitvergleich, dass die mit sinkenden Raumwiderständen einhergehende Trennung der Funktionen auf individueller Ebene ein wesentlich höheres Gewicht besitzt als die siedlungsstrukturelle bauliche Dimension der (Ent-)Mischung. Die siedlungsstrukturellen Potentiale einer ausgewogenen Mischung werden individuell immer weniger in verkehrssparsames Verhalten

umgesetzt. Daher dürfen sich Konzepte der Verkehrsvermeidung nicht auf den siedlungsstrukturellen Aspekt beschränken. [DÖRNEMANN et al., 1995, S. 64]

Die hier vorgestellte Arbeit beschäftigt sich im folgenden nur mit dem Teilbereich der baulichen Schaffung von Raumstrukturen, die ein verkehrssparsames Leben ermöglichen. Es erschien aber wichtig, den Ausführungen zu diesem Teilaspekt eine kurze Andeutung des Gesamtzusammenhanges, in den er sich einordnet, voranzustellen. Abbildung 2-2 verdeutlicht hierzu noch einmal grafisch, wie sich die hier im folgenden diskutierten Aspekte in das Gesamtschema einer nachhaltigen Verkehrs- und Siedlungspolitik einfügen.

### **Konzeptionelle Probleme der Verkehrsvermeidung**

Was die bauliche Seite der Verkehrsvermeidung betrifft, so befindet diese sich momentan in dem Dilemma, dass der Zusammenhang zwischen einer kompakten Siedlungsstruktur und dem Verkehrsaufwand pro Kopf der Bevölkerung zwar relativ schlüssig aufgezeigt werden kann (vgl. Abbildung 2-3), die Handlungsanweisungen für den Erhalt bzw. die Schaffung verkehrssparsamer Siedlungsstrukturen bisher aber noch sehr allgemein gehalten sind. So führen zwar die vielen kleineren und größeren Veränderungen der Siedlungsstruktur in den neuen Bundesländern auf kommunaler Ebene im Trendszenario zu der in Abbildung 2-3 gezeigten Erhöhung des Energieverbrauches. Gerade für diese kommunale Ebene aber sind die meisten der Handlungsanweisungen der Verkehrsvermeidung noch zu unhandlich oder schlicht nicht umsetzbar.

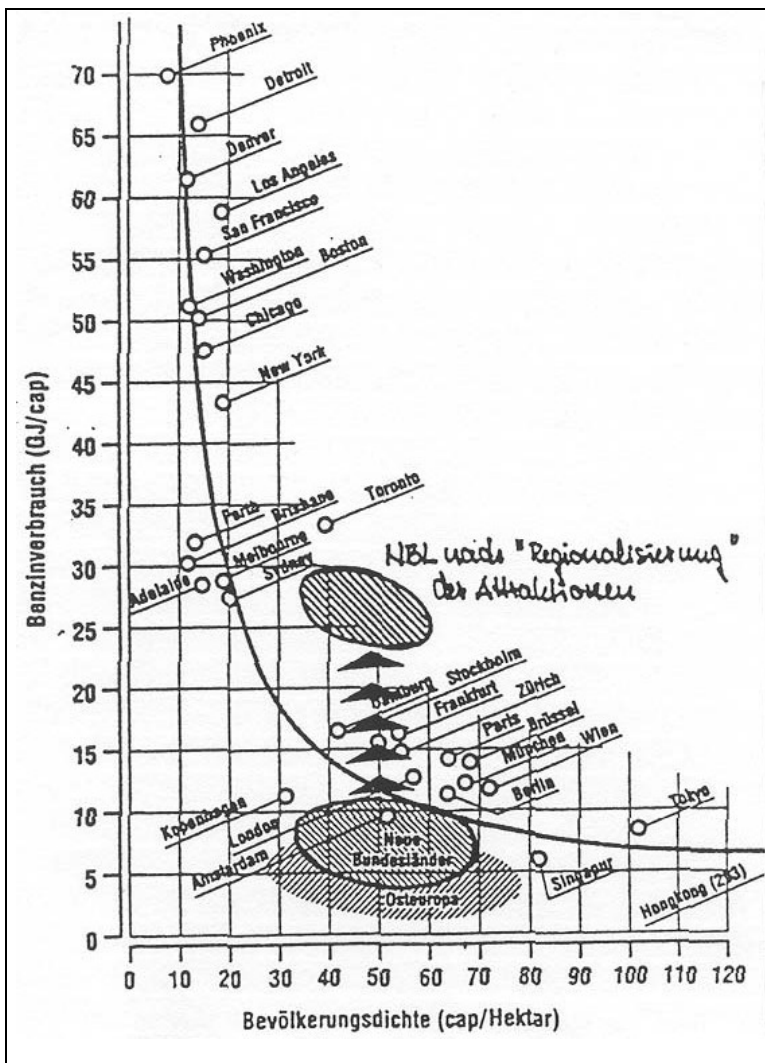


Abbildung 2-3:

Abhängigkeit des Pro-Kopf-Energieverbrauches von der Wohndichte,  
Quelle: [KUTTER, 1995]

Sehr vereinfacht bestehen diese Handlungsanweisungen z.Zt. aus zwei Konzeptionen, von denen sich die eine auf die Makrostandortwahl, die andere auf die Gestaltung der Mikrostandorte bezieht. Ein großes Manko besteht z.Zt. noch darin, dass keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen, ab welchem Stand der Entwicklung in einem Teilraum von der einen Handlungsebene auf die andere übergewechselt werden sollte.

Die Konzeptionen für die Mikrostandortgestaltung lassen sich insbesondere mit den Schlagworten Dichte, Mischung und Erschließung für den Umweltverbund beschrei-

ben [DIW, 1996, S. 174]. Dem stehen Vorstellungen für die räumliche Zuordnung der Makrostandorte gegenüber. Eine klassische Konzeption wird z.B. von SIEBER [SIEBER, 1995, S. 97] in Abbildung 2-4 aufgegriffen. Diese - sicher etwas zu schematische - Darstellung soll mit Absicht an den Anfang dieser Arbeit gestellt werden, da sich die Fragestellungen des Projektes gut aus diesem Modell entwickeln lassen.

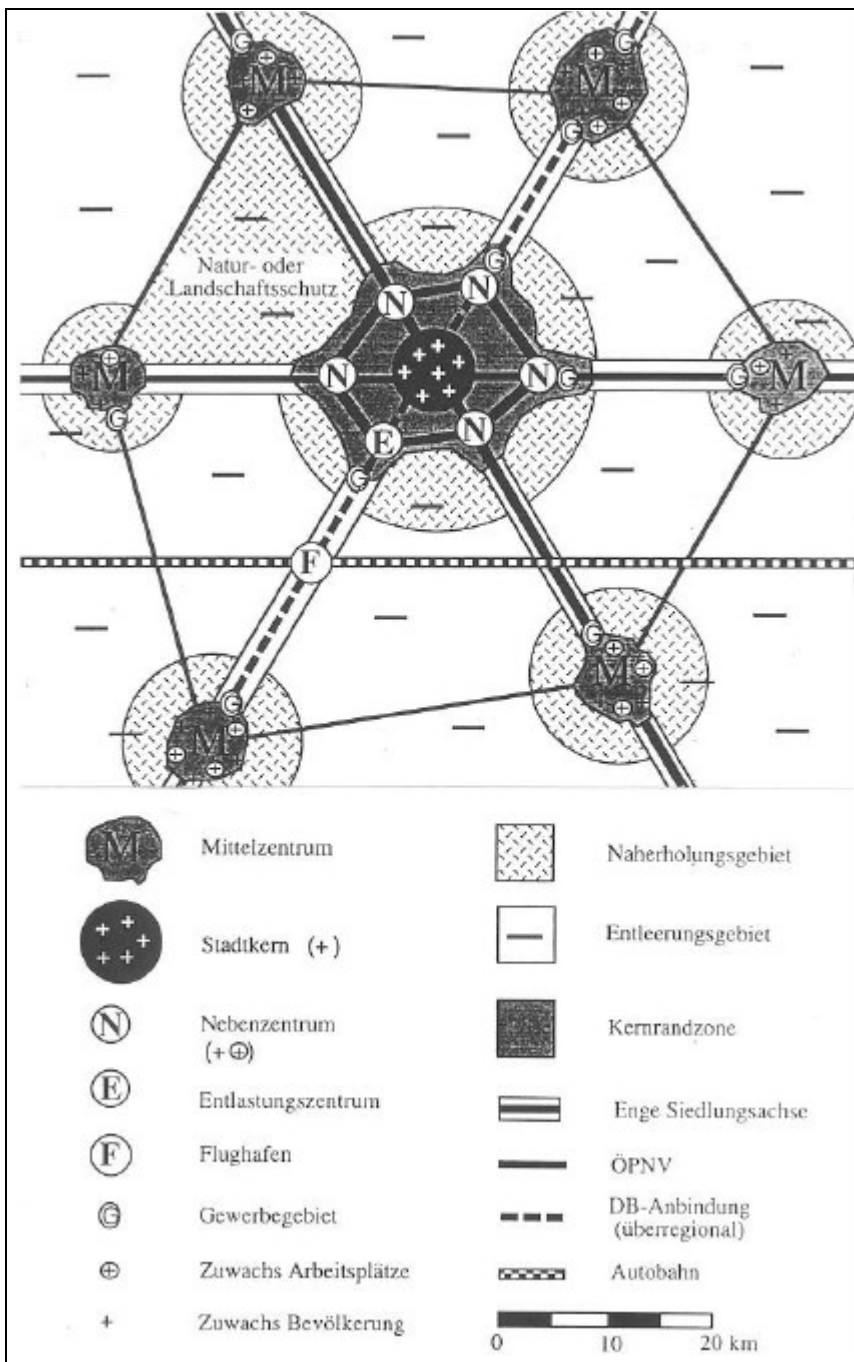


Abbildung 2-4:  
Verkehrssparsame Raum-  
struktur nach SIEBER

### Wofür steht das "Minus"?

Die von SIEBER [SIEBER, 1995] zitierte Darstellung (Abbildung 2-4) nennt die Achsen-zwischenräume schlicht "Entleerungsgebiete". Im Rahmen der in der Diskussion um verkehrsvermeidende Siedlungsstrukturen vorgestellten Konzepte dürfte dies zwar eine der schärfsten planerischen Formulierungen sein, die für die nicht-priorisierten Resträume gefordert werden. In ihrer Schärfe zeigt sich aber deutlich eines der Kernprobleme der bisherigen Planungsansätze für verkehrssparsame Siedlungsstrukturen: Was passiert in den Zwischenräumen? Das DIW formuliert diese Fragestellung so:

Grundsätzlich stellt sich hier das Problem, dass Regionalplaner dazu neigen, gar nicht auf Entwicklungen abseits "ihrer" punkt-axialen Konzepte zu achten, weil sich dort per Saldo nichts tun darf. [DIW, 1996, S. 179]

Dieser Kritikpunkt des DIW trifft sogar auf so bekannte und "lehrbuchhafte" Konzeptionen wie das Hamburger Dichtemodell ("Entwicklungsmodell '69") zu. So schreibt BOSE in seiner Wirkungsanalyse zum Hamburger Entwicklungsmodell:

Im Gegensatz zu der sehr differenzierten Behandlung der Siedlungsachsen sowie einer möglichst enger Verknüpfung der Ordnungselemente Ach-



sen, Verkehrssysteme, Wohndichtevertelung und Zentrale Standorte widmet das Entwicklungsmodell '69 den Achsenzwischenräumen ganze zwölf Zeilen. [BOSE, 1994, S. 166]

Auch in den Niederlanden, deren Raumordnungspolitik aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte des Landes ein hohes Ansehen in Europa genießt, ist erst nach und nach auf Problematik der Restflächen oder Zwischenräume von Regionalplänen hingewiesen worden. Bis heute bereitet das Ausscheren der Gemeinden, die wegen ihrer peripheren Lage keine A-, B- oder C-Standorte anbieten können, bei der Umsetzung der vielbeachteten niederländischen ABC-Planung eine Reihe von Problemen. Über den zweiten Nationalbericht zur Raumordnung in den Niederlanden von 1966 schreibt KRAGT:

Wissenschaftlich ausgedrückt läßt sich sagen, dass die Antisuburbanisierungspolitik, die im zweiten Bericht im Mittelpunkt steht, ein Exponent der sogenannten Zulässigkeitsraumplanung war. Die Zulässigkeitsraumplanung beschränkt sich auf die Erstellung und Aufrechterhaltung von Plänen; die Verwirklichung eines Planes gehört demnach jedoch nicht in die Zuständigkeit der Raumplanung.

Eine mögliche Begründung für diese Vernachlässigung der Zwischen- oder Resträume durch die Raumplaner umschrieb Herr Holz-Rau in einem Interview zu diesem Projekt mit den folgenden Worten:

Die meisten Konzepte zur verkehrssparsamen Verteilung der Bevölkerung sind aus einer stark Kernstadt-orientierten Sicht heraus entstanden. Das könnte allein schon daran liegen, dass wahrscheinlich 80% der Planer in der Kernstadt wohnen, insbesondere der jüngeren Planergeneration, die sich verstärkt um Verkehrssparsamkeit kümmert. Dies ist aber in Teilen eine "Windschutzscheibenperspektive aus anderer Sicht".

Trotz dieser häufigen Nichtbeachtung in den Konzeptionen der Raumordnung sind es aber oft gerade diese Teilräume, die in besonderer Weise am Wachstum oder an der Umverteilung einer Region partizipieren. So wird für fast alle wichtigen Ballungsräume der alten Bundesländer in Fachartikeln nachgewiesen, dass die Achsenzwischenraumgemeinden am stärksten, zumindest aber über das planerisch gewollte Maß hinaus gewachsen sind. Als Beispiel sei hier noch einmal auf die Wirkungsanalyse von BOSE zum Hamburger Entwicklungsmodell verwiesen, das in seiner Originalfassung von 1969 ein striktes Freihal-

ten der Achsenzwischenräume planerisch festlegte:

Der Regionalplan I'73 weicht ebenfalls von dem "Prinzip der strahlenförmigen Tiefengliederung" ab durch die Ausweisung von Besonderen Wirtschaftsräumen in den Achsenzwischenräumen. "Diese Räume liegen in der unmittelbaren Randzone zu Hamburg, grenzen größtenteils an bebaute Gebiete der Freien und Hansestadt Hamburg oder liegen in der Verlängerung innerstädtischer Nebenachsen. Aufgrund der Lage haben sie in der Vergangenheit eine bauliche und wirtschaftliche Entwicklung genommen, die einerseits der Struktur der Achsenzwischenräume nicht mehr entspricht, andererseits aber nicht in dem bisherigen Umfang fortgesetzt werden sollte." [BOSE, 1994, S. 215]

Zur Erklärung eines solchen "Vollaufen" der Achsenzwischenräume auch gegen die planerischen Festsetzungen schreibt RICHRATH 1980:

Denn einige, und vermutlich die wesentlichen Problem bei der Realisierung von Siedlungsachsen sind nicht ursächliche Probleme allein dieses Konzepts, sondern gleichermaßen die Probleme aller anderen kleinräumigen Siedlungsmodelle. Diese Konflikte sind festzumachen an der traditionellen Vorstellung, geschlossene Konzeptionen der räumlichen Ordnung und Entwicklung ließen sich innerhalb pluralistisch verfaßter Gesellschaften herstellen und ohne Substanzverlust durch alle Ebenen transportieren bis hin zu sachlich und räumlich konkretisierten Einzelmaßnahmen. Und sie lassen sich zurückführen auf die widersprüchliche Position der Planung innerhalb marktwirtschaftlich und pluralistisch organisierter Gesellschaften. [ARL, 1980, S. 222]

Somit erscheint es sinnvoll, sich mit den Beweggründen der Akteure in den "Restflächen der Konzeptionen" zu beschäftigen. Dieses sind im besonderen die Gemeinden bzw. deren gewählte Vertreter.

### **Ableitung der Fragestellungen des Projektes**

Ziel der Arbeit ist somit eine intensive Beschäftigung mit der Situation, in der sich Gemeinden in landesplanerischen "Zwischenräume" befinden sowie mit den Zielsetzungen, die sie daraus für ihr Agieren z.B. gegenüber der übergeordneten Planung ableiten. Nur so erscheint es möglich, eine realistische Einschätzung der Durchsetzbarkeit verkehrssparsamer Konzepte unter den aktuellen Randbedingungen zu erhalten. Dazu schreibt WÜRDEMANN:

Verkehrssparsame Siedlungsstrukturen schaffen: [...] Wenn diese Handlungskonzepte wirksam werden sollen, müssen wir uns der bestehenden und entstehenden Konflikte bewußt sein und uns ihnen stellen wollen. Denn konfliktfreie Lösungen wird es nicht geben, auch weil diffuse Mobilitätsversprechungen Illusionen und Ansprüche auf "unendliche" Auto-Mobilität wecken. [WÜRDEMANN, 1997, S. IX]

Dahinterstehendes Ziel ist dabei der Versuch, auf diese Weise verstandene Konflikte für die Umsetzung verkehrssparsamer Konzepte nutzbar zu machen, indem sie als Ansatzpunkte für eine bewußte Veränderung gewisser Randbedingungen - soweit diese beeinflussbar sind - dienen. Hierzu schreibt HESSE:

Verkehrspolitik wird in Zukunft mehr denn je auf Kooperation, Konfliktmanagement und soziale Kompetenz der Akteure denn allein auf Planung i.e.S. angewiesen sein. Bei der Verkehrswende ausschließlich auf die Erfolge eines behördlich verordneten Plans zu setzen, hieße sowohl ökonomische Zwänge und daraus resultierende Handlungsmuster wie auch die vielschichtigen individuellen und psychologischen Facetten des Verkehrs auszublenden. [HESSE, 1993, S. 263]

Auf der Grundlage dieser eher grundsätzlichen Überlegungen zum gesellschaftlich-politischen Rahmen, innerhalb dessen sich verkehrssparsame Raumkonzepte in ihrer Umsetzung bewähren müssen, wurden im Laufe des Projektes die folgenden Forschungsfragen entwickelt, deren Beantwortung in den folgenden Kapiteln nachgegangen wird:

- Welche konkreten Forderungen ergeben sich aus der planerischen "Konzeption der kurzen Wege" für die kommunale Ebene? Welche ergeben sich speziell für die Gemeinden, die nicht innerhalb der planerischen Schwerpunkträume liegen?
- Welche Planungsanweisungen leiten sich aus diesen konzeptionellen Forderungen vor dem Hintergrund der Sondersituation der Neuen Bundesländer sowie der allgemein angespannten Wirtschaftslage ab?
- Welche Entscheidungsprozesse haben in diesen Gemeinden in den letzten Jahren zu welchen verkehrswirksamen Investitionen (oder Nichtinvestitionen) geführt?
- In welchem Maße können raumordnerische Leitbilder, welche eine bewußte Differenzierung der Entwicklungsgeschwin-

digkeit bestimmter Räume beinhalten durch eine Planungshierarchie umgesetzt werden? Existiert überhaupt das Instrument der Entwicklungshemmung in der Raumplanung?

- Welche Prioritäten bestehen bei der Landesplanung in einem nicht-priorisierten Raum und welche bei den darin gelegenen Gemeinden? Welche Rolle spielt dabei jeweils der Aspekt der Verkehrssparsamkeit?
- Wie weit ist bisher auf kommunaler Ebene ein Bewußtsein dafür entwickelt worden, dass Raumstruktur und Verkehrsbelastung ursächlich miteinander verknüpft sind? Welche Bedeutung hat diese Problemerkennntnis für die konkrete Bewertung von Einzelprojekten?
- Welche Rolle spielen der kommunale Wahlkampf sowie der zwischengemeindliche Wettbewerb um Investitionen?

Welche Rolle spielen die raumbedeutsame Elemente wie die Wirtschaftsförderung, die Steuergesetzgebung oder andere Bereiche, die nicht direkter Teil der Raumordnung im Sinne des BauGB sind?

### 3 Untersuchungsraum

Für diese Arbeit wurde als Untersuchungsgebiet wurde ein Teilraum des engeren Verflechtungsraumes Berlin-Brandenburg ausgewählt. Obwohl zunächst aufgrund thematisch verwandter Projekte des Fachgebietes Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin an eine Beschäftigung mit Gemeinden im Großraum Dresden (Oberer Elbraum) angedacht war, wurde letztendlich ein Gebiet zwischen den Siedlungsschwerpunkten Potsdam, Michendorf, Ludwigsfelde und Berlin gewählt. Die Gründe für diese Wahl sollen im folgenden kurz dargestellt werden.

#### Engerer Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg

Der engere Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg, der die gesamte Fläche des Landes Berlin sowie die an Berlin angrenzende Teilfläche des Landes Brandenburg umfaßt, zeigt eine fast "lehrbuchhafte" Struktur einer Kernstadt mit einer starken Konzentration der Umlandsiedlungen an den Schienenverkehrsachsen, die strahlenförmig in alle Himmelsrichtungen von Berlin aus ins Umland führen (Abbildung 3-1). Diese bis heute erhaltene Struktur, die sich so in keinem Ballungsraum der alten Bundesländer mehr beobachten läßt, ist nur aus der besonderen Geschichte Berlins seit dem 2. Weltkrieg, d.h. der deutschen Teilung, dem Mauerbau und den Schwerpunktsetzungen des DDR-Städtebaus, erklärbar.

Durch diese Raumstruktur besitzt der engere Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg eine große Ähnlichkeit mit der in Kapitel 2 dargestellten, verkehrssparenden Modell-Raumstruktur nach SIEBER (vgl. Abbildung 2-4).

Ein weiterer wichtiger Grund für die Eignung des engeren Verflechtungsraumes Berlin-Brandenburg als Untersuchungsgebiet für die Rolle der Gemeinden bei der Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen ist der hohe Suburbanisierungsdruck, dem die ganze Region Berlin-Brandenburg seit dem Mauerfall 1989 ausgesetzt ist. So zählte das Maklerunternehmen Aengevelt rund 400 größere Wohnungsbauprojekte im Umland von Berlin, das

es als eines "der dynamischsten Zentren des Wohnungsbaus" in Deutschland bezeichnet [TAGESSPIEGEL, 4/98]. Das Marktforschungsinstitut Empirica kommt in einer Untersuchung von 1998 zu dem Ergebnis, dass im Berliner Umland zwischen 1991 und 1997 insgesamt rund 63.300 Wohnungen fertiggestellt worden sind. [TAGESSPIEGEL, 2/98, S. B1]

Dass eine solch massive Randwanderung in der Kernstadt, die nach wie vor für den überwiegenden Teil der Wegzügler Arbeitsstätte und Lebensmittelpunkt ist, höhere Verkehrsbelastungen, insbesondere durch den Straßenverkehr, mit sich bringt, ist die leidvolle Erfahrung quasi aller Ballungsräume der Bundesrepublik. Zu dem sich dadurch selbst beschleunigenden Prozeß aus Randwanderung und Verkehrsbelastung schreibt das Magazin "Stadtforum" der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Juni 1998:

Die demographische Statistik spricht für sich. Rund 27.000 Berliner zogen 1997 ins Umland - sechsmal so viele wie im Jahr zuvor. Hauptursache ist immer häufiger der Verkehrslärm. [OSWALD, 1998, S. 37]

Als Untersuchungsraum weiterhin attraktiv macht die Region Berlin-Brandenburg die Tatsache, dass erst kürzlich der die Umlandgemeinden direkt betreffende "Landesentwicklungsplan engerer Verflechtungsraum" (kurz: LEP eV) verabschiedet wurde. Dieser - im bundesdeutschen Vergleich - eher restriktive Landesentwicklungsplan sieht neben seinem Grundanliegen der Dezentralen Konzentration (Stärkung der Regionalen Entwicklungszentren des äußeren Entwicklungsraumes) eine eindeutige Schwerpunktsetzung auf sogenannte "potentielle Siedlungsbereiche" entlang der radial auf Berlin zulaufenden Schienenstränge der Region vor (Abbildung 3-2). Somit ähnelt nicht nur die bestehende Siedlungsstruktur (Abbildung 3-1), sondern auch die planerische Intention der Raumordnung der - sehr viel schematischeren - Modellstruktur nach SIEBER (Abbildung 2-4). Aus diesem Grunde ist zu vermuten, dass sich grundsätzliche Umsetzungsprobleme einer solchen verkehrssparsamen Raumstruktur in der Region Berlin-Brandenburg wiederfinden lassen müßten.

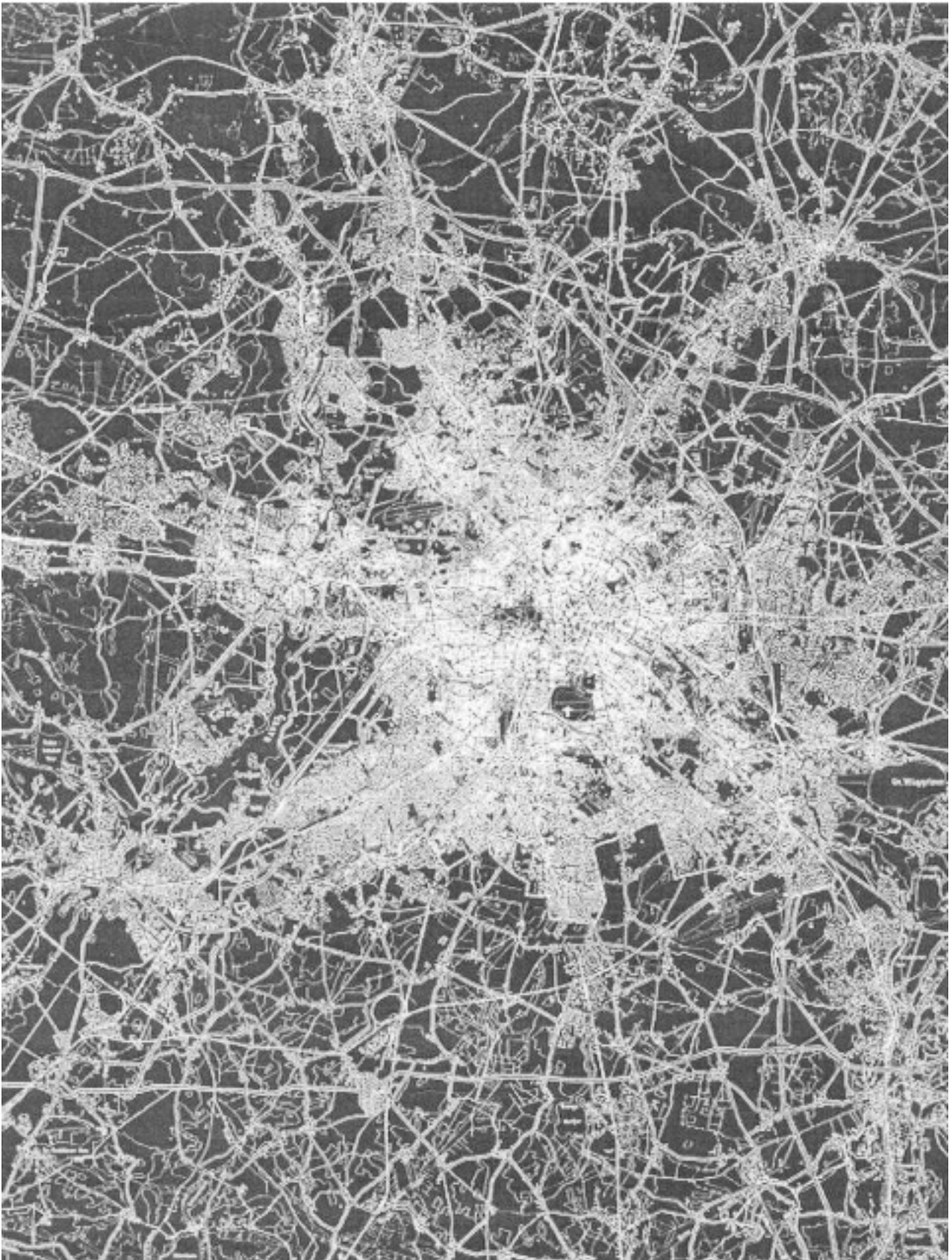
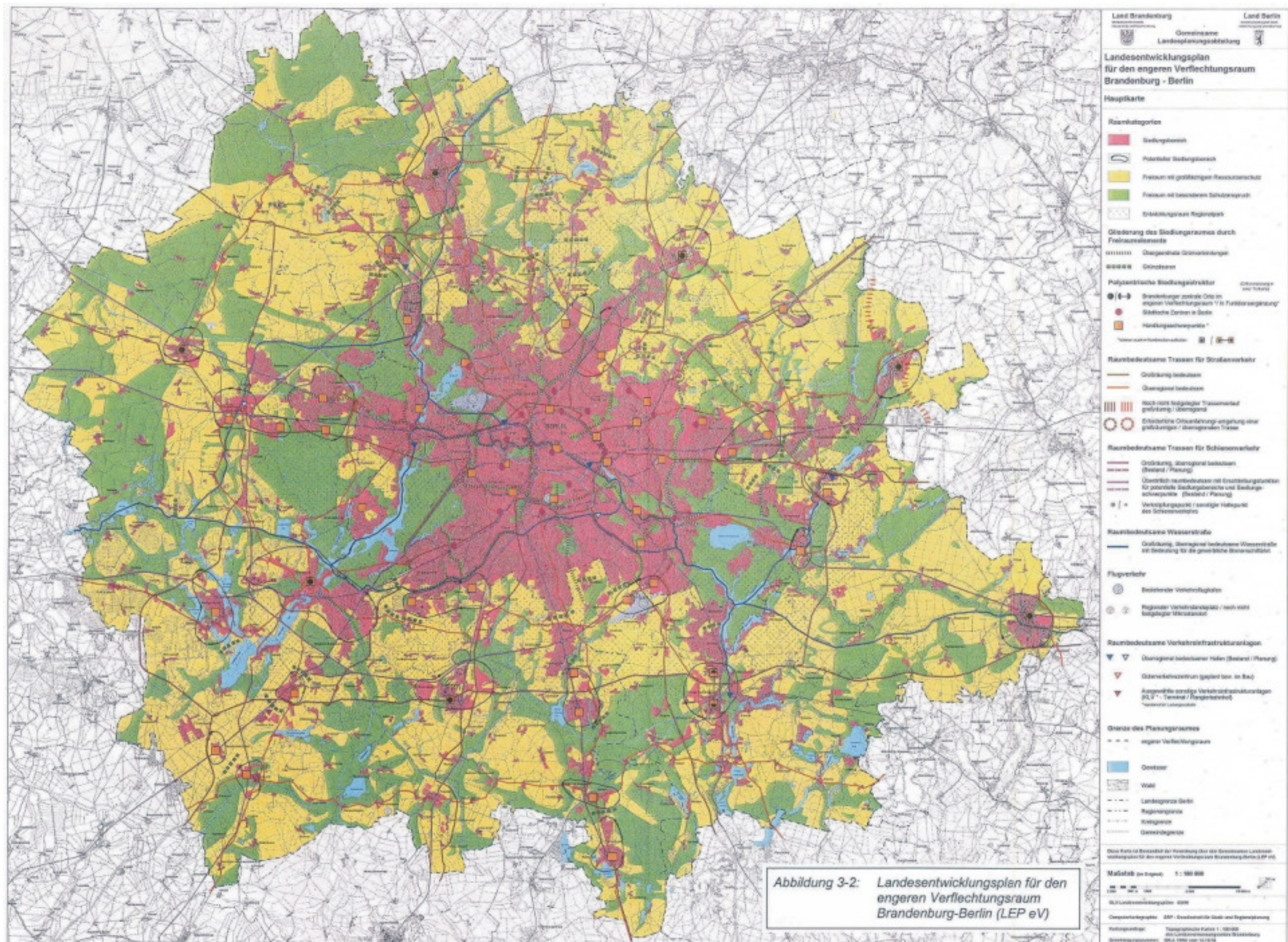


Abbildung 3-1: Satellitenaufnahme der Region Berlin-Brandenburg; Quelle: [PLANUNGSGRUPPE POTSDAM, 1990]







Konkret unterscheidet der LEP eV zwischen drei Gemeindeklassen. Während den Gemeinden des Typ I, die direkt als "potentielle Siedlungsbereiche" im LEP eV kenntlich gemacht werden, ein Bevölkerungswachstum von 50% gegenüber 1990 bis zum Jahr 2010 zugestanden wird, wird Gemeinden des Typ III nur eine Eigenentwicklung in der Größenordnung von 10%, bezogen auf den gleichen Zeitraum, ermöglicht. Gewisse Ausnahmen gelten allerdings für den Innenbereich. Die fünf Regionalen Planungsgemeinschaften haben die Möglichkeit, in ihren Regionalplä-

nen Gemeinden als sogenannten "Typ II" auszuweisen, die aufgrund ihrer Zentralität zwischen den beiden bereits vorgestellten Gemeindetypen liegen. Aufgrund der durch die Landesplanung für solche Ausweisungen vorgegebenen Kriterien kann mit der Ausweisung von mindestens 21 Typ-II-Gemeinden im engeren Verflechtungsraum gerechnet werden. Abbildung 3-3 faßt diese Gliederung der Siedlungstypen im Brandenburger Teil des engeren Verflechtungsraumes zusammen.

	<b>Typ 1-Gemeinde<sup>1)</sup></b>	<b>Typ 2-Gemeinde</b>	<b>Typ 3-Gemeinde</b>
<b>Entwicklungsmöglichkeiten bis 2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50% Zuwachs (gemessen an Einwohnerzahl 1990); Potentieller Siedlungsbereich</li> <li>- bei Beschränkung auf Innenbereich unbegrenzt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 25% Zuwachs (gemessen an Einwohnerzahl 1990)</li> <li>- bei Beschränkung auf Innenbereich unbegrenzt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10% Zuwachs (Eigenbedarf) (gemessen an Einwohnerzahl 1990)</li> <li>- bei Beschränkung auf Innenbereich unbegrenzt</li> </ul>
<b>Kriterien</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- i.d.R. Zentraler Ort und Zentrum der Dezentralen Konzentration / bzw. sonstiger Siedlungsschwerpunkt</li> <li>- Arbeitsplatzschwerpunkt</li> <li>- Schienenanschluß</li> <li>- gute Einbindung ins Straßennetz</li> <li>- Gleichverteilung um Berlin in den Siedlungsachsen</li> <li>- Stärkung des Leitbildes Polyzentralität und "Orte in der Landschaft"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- überörtliche Versorgungs- oder Selbstversorgerfunktion</li> <li>- gesicherte zentrale Ver- und Entsorgung</li> <li>- Verknüpfungspunkt im Schienennetz oder Schienenanschluß</li> <li>- Ausweisung steht einer ausgewogenen Verteilung der Entwicklungschancen und -potentiale zwischen engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum nicht entgegen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- i.d.R. keine Zentrums- bzw. Versorgungsfunktion</li> <li>- i.d.R. geringe bis mittlere Einwohnerzahl, dörfliche Siedlungsform/ Stadtrand-siedlung</li> <li>- Schwerpunkt: Land- und Forstwirtschaft und Wohnfunktion</li> </ul>
<sup>1)</sup> die besonderen Entwicklungsmöglichkeiten gelten örtlich konkret nur für Gemeindeteile innerhalb des sog. potentiellen Siedlungsbereiches			

Abbildung 3-3: Gliederung der Siedlungstypen im Land Brandenburg (engerer Verflechtungsraum),  
Quelle: [MUNR, 1998, S. 11]

<b>Planungstyp</b>	<b>Anzahl Gemeinden</b>	<b>Einwohner 1/96</b>	<b>Durchschnittliche Gemeindegröße in EW</b>	<b>Anteil Einwohner am eV</b>
Typ 1	31	479.568	15.500	58 %
Typ 2	21*	121.627	6.000	15 %
Typ 3	224	225.646	1.000	27 %
Summe	276	826.841	3.000	100 %
* Die Festlegung der Typ-2-Gemeinden erfolgt durch die Regionalplanung. Bisher wurden 21 Gemeinden in 4 Regionen ausgewiesen. Die Festlegungen für die Region Lausitz-Spreewald sind noch nicht erfolgt.				

Abbildung 3-4: Häufigkeit der Siedlungstypen im Land Brandenburg (engerer Verflechtungsraum),  
Quelle: [MUNR, 1998, S. 14]

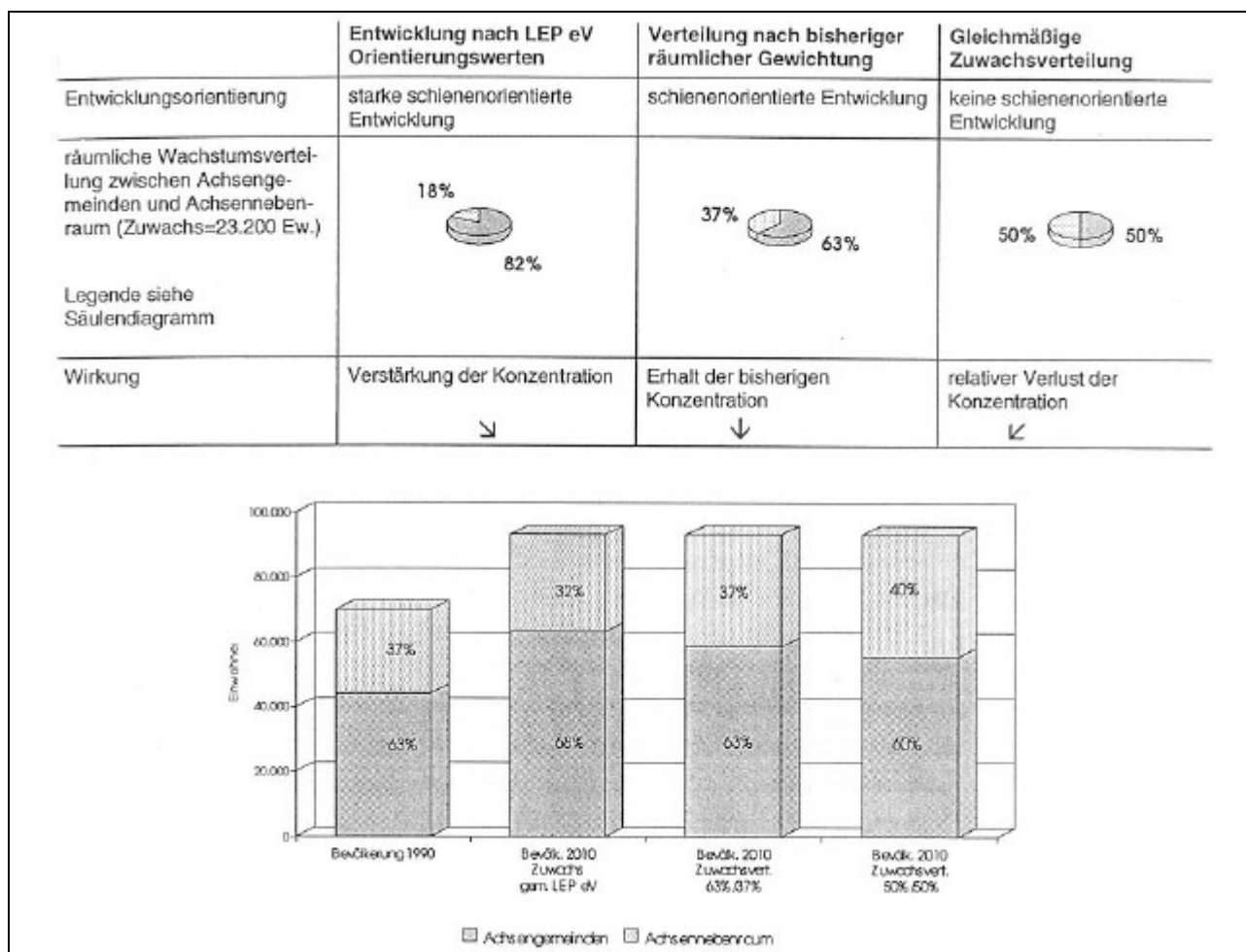


Abbildung 3-5: Wirkung unterschiedlicher räumlicher Verteilungen des Bevölkerungszuwachses auf die Konzentration in den Siedlungsachsengemeinden, Annahme Einwohnerzuwachs: 23.200 Ew. von 1990 nach 2010 (= Wachstumsangebot des LEP eV) nach HEINRICH, Quelle: [HEINRICH, 1996, S. 122]

Abbildung 3-5 zeigt quantitativ die planerische Intention des LEP eV, die Konzentration an den Schienensträngen zu verstärken und damit die baulichen Angebote für Verkehrssparsamkeit zu schaffen.

### Rolle der Verkehrssparsamkeit im LEP eV

Der Aspekt der Verkehrssparsamkeit spielt in den Begründungen des LEP eV eine wichtige Rolle. So wird in der Veröffentlichung "Gemeinsam Planen" der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg ausgeführt:

Im Interesse einer verkehrsvermeidenden und ressourcensparenden nachhaltigen Raumentwicklung setzt der Landesentwicklungsplan auf eine räumliche Konzentration der künftigen Siedlungstätigkeit an ausgewählten Schwerpunkten. Es sind dies im engeren Verflechtungsraum die 26 potentiellen Siedlungsbereiche und die ca. 20 Gemein-

den vom Typ 2. [GEM. LANDESPLANUNG, 1998, S. 38]

Sowie an anderer Stelle:

Umweltverträgliche Verkehrsstrukturen werden durch integrierte Strategien erzielt. Grundsätzlich steht die Vermeidung von physischem Verkehr im Vordergrund. Notwendige Verkehre sollen auf umweltverträgliche Verkehrsträger verlagert oder zur Entlastung belasteter Gebiete auf verträglichem Wege gebündelt werden. [GEM. LANDESPLANUNG, 1998, S. 31]

Auch im LEP eV selbst wird an zentraler Stelle von der Schaffung verkehrssparsamer Raumstrukturen gesprochen. So heißt es bereits im ersten Abschnitt "Grundlagen":

#### 1 Ausgangslage, Handlungsbedarf

[...] Beide Länder setzen auf eine zukunftsweisende Raumordnung, den Ausgleich von Ökologie und Ökonomie. Dazu gehören: [...]

Kurze Wege, Verkehrsvermeidung

- möglichst kleinräumige Zuordnung von Arbeitsstätten, Wohnbauflächen, Freizeitnutzungen
- verdichtete, kompakte Siedlungsbereiche
- Konzentration der Siedlungsentwicklung

Und im - planungsrechtlich wichtigeren - Abschnitt "Festlegungen" des LEP eV heißt es unter Grundsatz 1.0.6:

G 1.0.6 Zur Vermeidung von Verkehr sind die Funktionen des Wohnens und Arbeitens, der Versorgung und Erholung einander räumlich zuzuordnen und quantitativ ausgewogen zu entwickeln. Der Entmischung der Funktionen in Orten und Stadtteilen mit hohem Durchmischungsgrad ist entgegenzuwirken. [SENATSV ERWALTUNG JUSTIZ, 1998, S. 43]

In der dazugehörigen Begründung heißt es:

zu 1.0.6 Die Verkehrsvermeidung zählt zu den obersten Zielen der Raumentwicklung. Dem Aufbau einer verkehrsvermeidenden Siedlungsstruktur kommt dabei, neben Maßnahmen zur Verbesserung des vorhandenen Verkehrssystems, erhebliche Bedeutung zu. [SENATSV ERWALTUNG JUSTIZ, 1998, S. 49]

Somit zeichnet sich der gewählte Untersuchungsraum dieser Arbeit desweiteren dadurch aus, dass die Schaffung verkehrsvermeidender Raum- und Siedlungsstrukturen ein abwägungspflichtiger Grundsatz der Raumordnung ist.

### **Südwestraum: Achsenzwischenraum Potsdam - Michendorf - Ludwigsfelde**

Der Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum läßt durch die Ausweisungen von 26 potentiellen Siedlungsbereichen entlang der Schienenverbindungen neun Achsenzwischenräume entstehen. Theoretisch hätte die Möglichkeit bestanden, in all diesen Zwischenräumen die Befragungen dieser Untersuchung bei den jeweiligen Gemeinden durchzuführen. Die Wahl fiel auf den Achsenzwischenraum, der durch die drei potentiellen Siedlungsräume Potsdam, Michendorf und Ludwigsfelde sowie durch die Kernstadt Berlin begrenzt wird.

Die wichtigsten Gründe für diese Auswahl seien hier kurz benannt:

- Der Untersuchungsraum sollte keine außergewöhnlichen Projekte (z.B. Großflughafen Schönefeld) oder geographischen

Eigenschaften (z.B. Abriegelung von Berlin durch Havel und Grunewald) besitzen.

- Der gewählte Untersuchungsraum liegt in der Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming, der einzigen Planungsgemeinschaft, die zum Zeitpunkt der Arbeit bereits über einen - zumindest dem Inhalt nach - angewendeten Regionalplan verfügte.
- Der Untersuchungsraum ist durch sein Nähe zu Berlin *und* Potsdam, sowie durch sein Südwestlage ("Ankunftsseite" von Berlin, Nähe der wohlhabenden Westberliner Bezirke) einem besonderen Ansiedlungsdruck ausgesetzt. Entsprechend ist es in der Vergangenheit auch schon zu einer Reihe von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Gemeinden und den übergeordneten Planungsstellen gekommen, so dass es wahrscheinlich erschien, dass sich aus deren Abläufen Informationen im Sinne der Fragestellung dieser Arbeit ableiten ließen.

Die Abbildung 3-6 zeigt die räumliche Lage des Untersuchungsraumes in einer Karte.



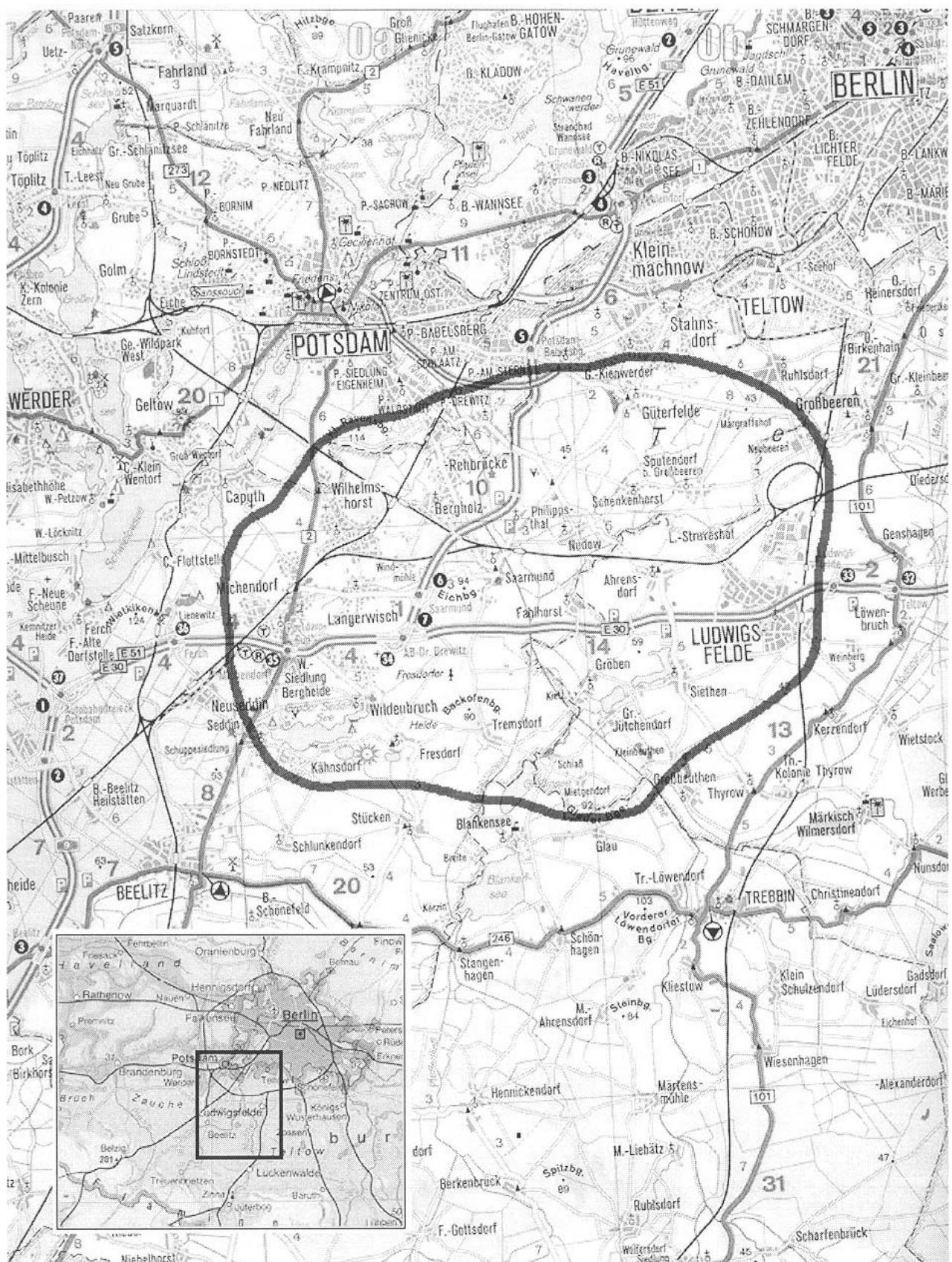


Abbildung 3-6: Räumliche Lage des Untersuchungsraumes