

**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

## Abbil dungsverzeichnis

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:	Verkehrersparsame 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 Siedlungsachseengemeinden	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 möglicher

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 Umorganisationswiderständen 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.

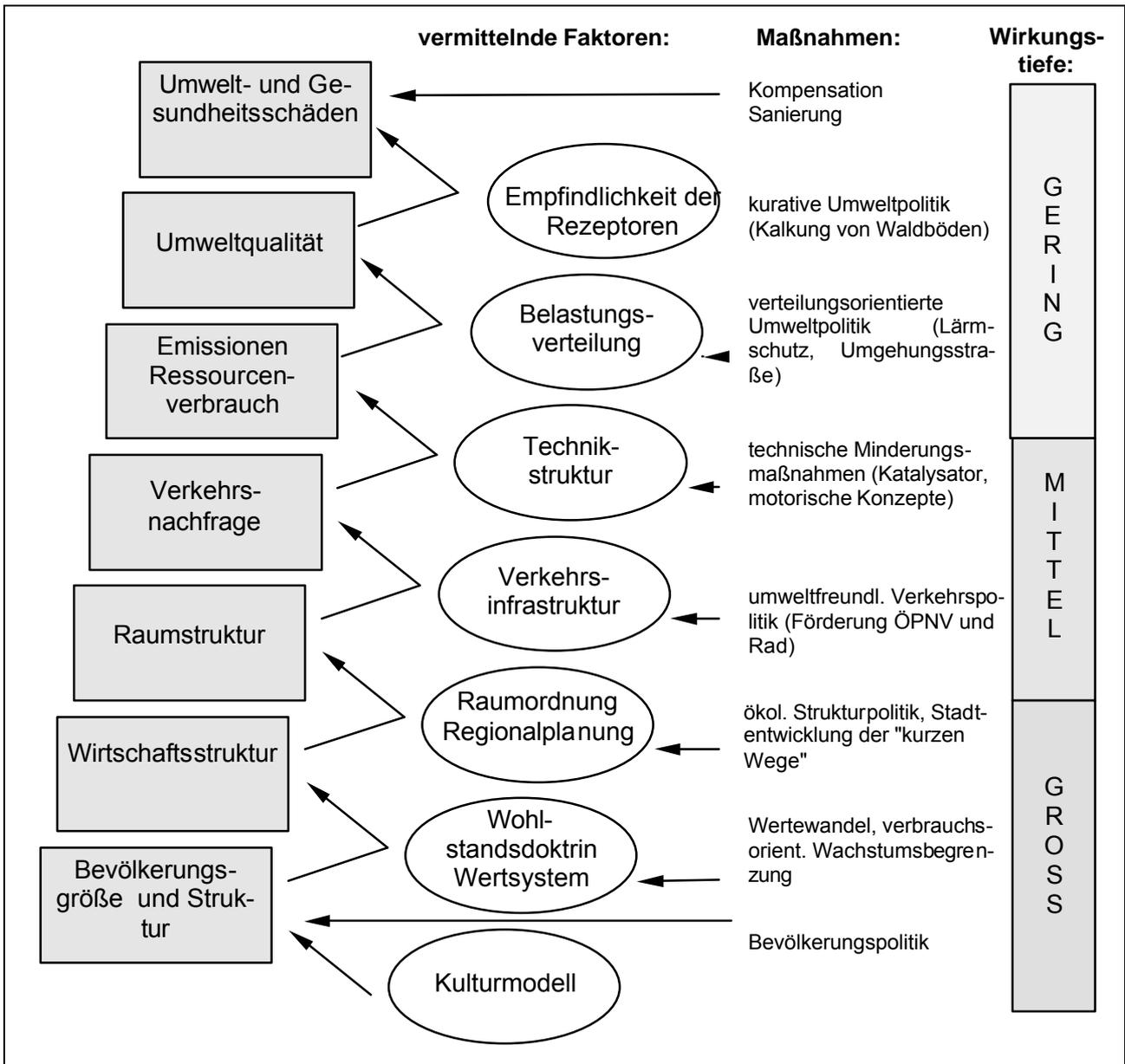


Abbildung 2-1: Stufenmodell nach SCHMIDT, BERGMANN, KNISCH, 1993

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. [ENQUETE-KOMMISSION, 1994, S. 310]

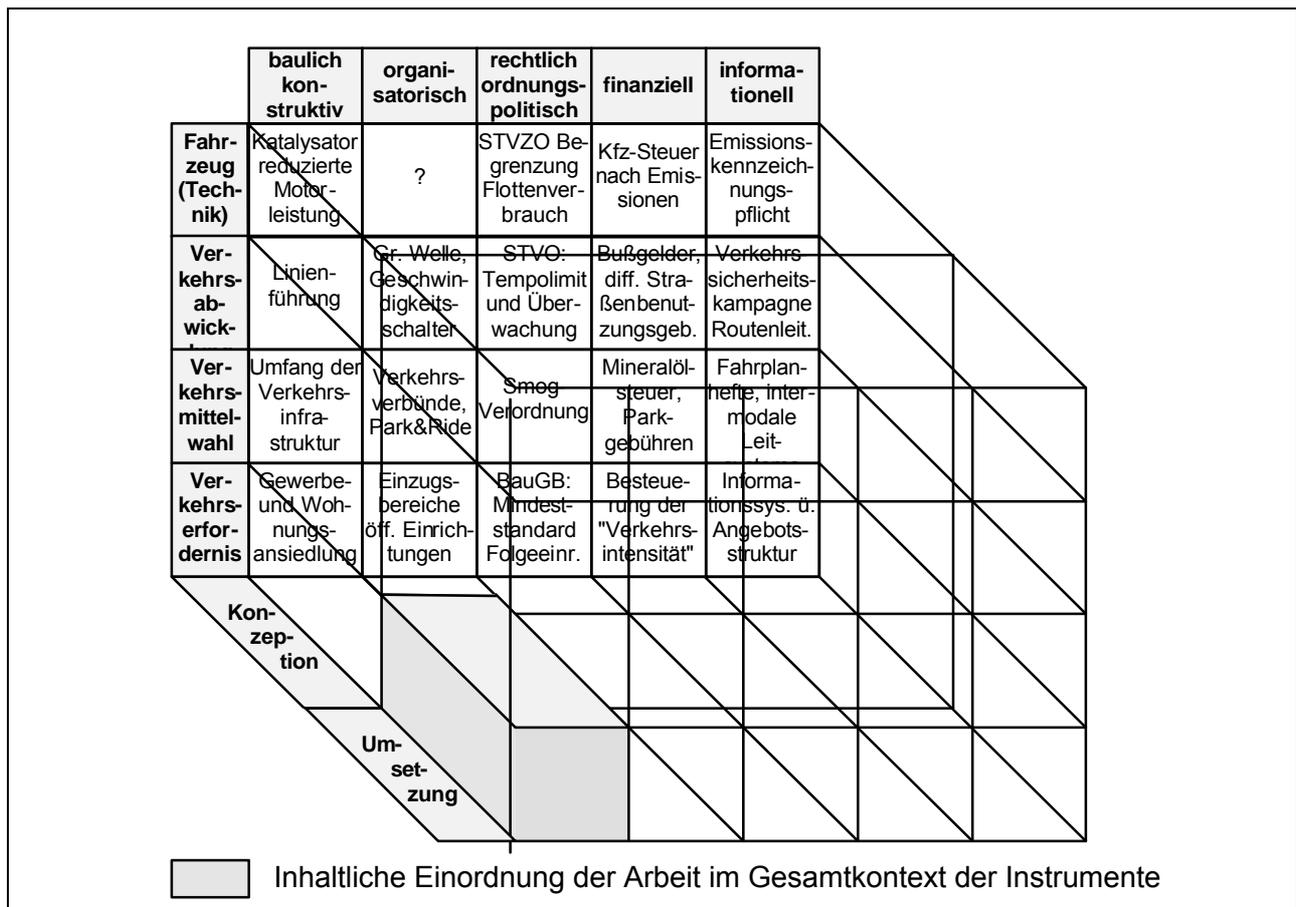


Abbildung 2-2: Instrumenten-Würfel, Quelle: [KUTTER, 1997, eigene Darstellung]

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 Verkehren 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.

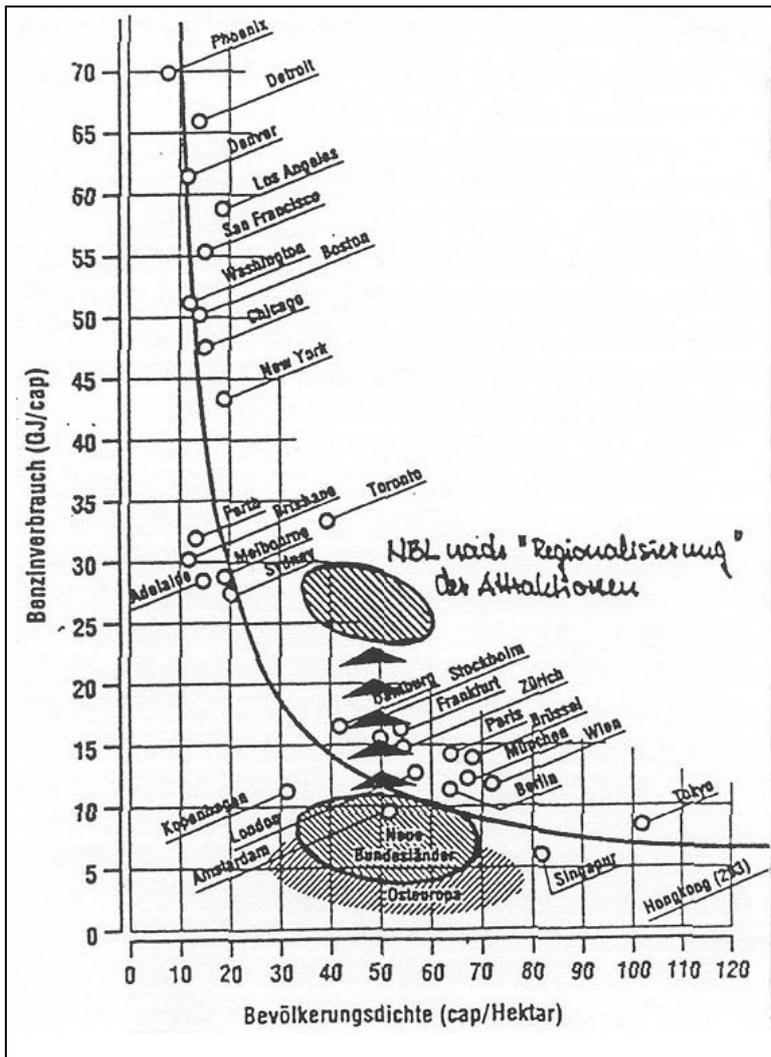


Abbildung 2-3:

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.

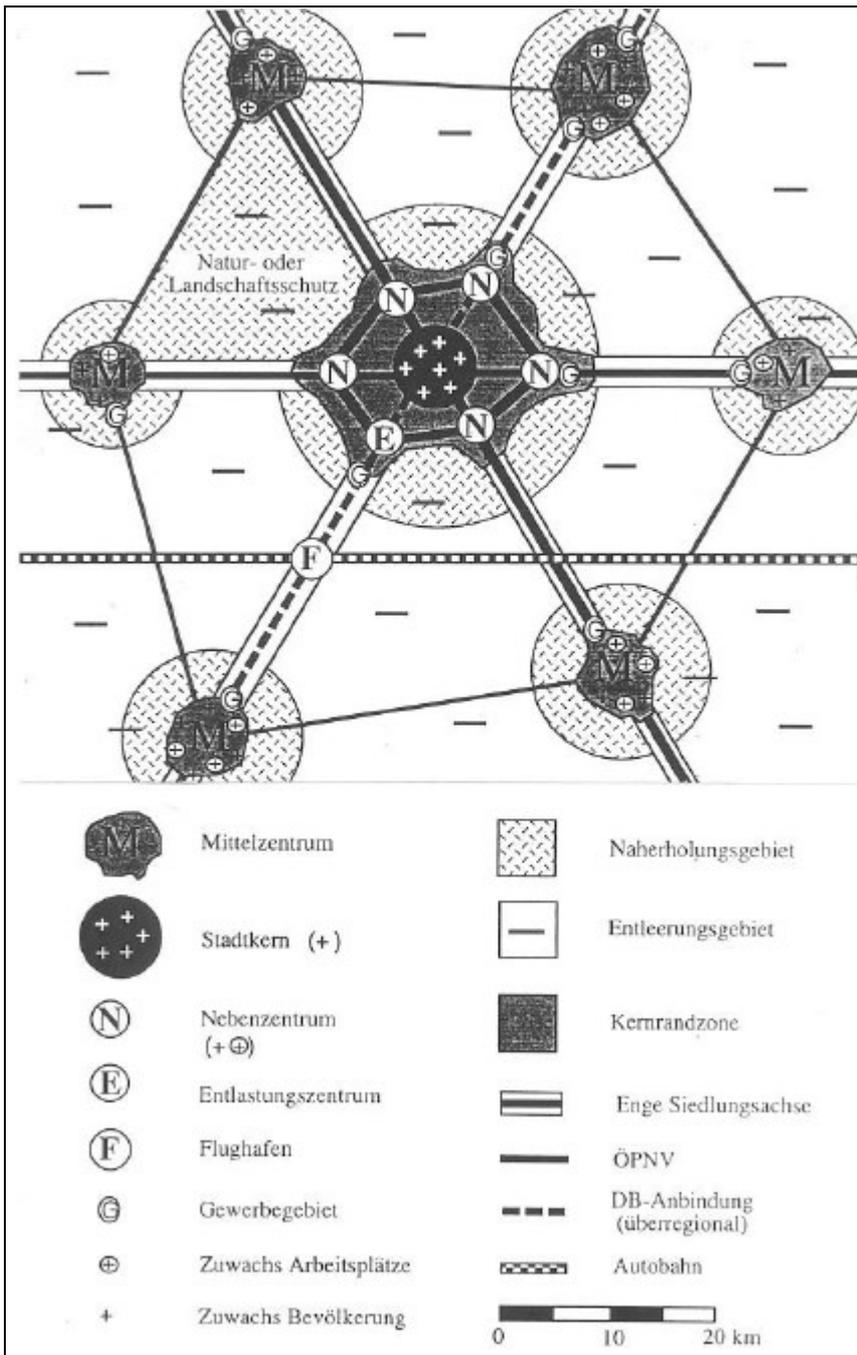


Abbildung 2-4:  
Verkehrssparsame Raumstruktur nach SIEBER

### Wofür steht das "Minus"?

Die von SIEBER [SIEBER, 1995] zitierte Darstellung (Abbildung 2-4) nennt die Achsenzwischenräume 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 1973 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 Bundesländern 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.

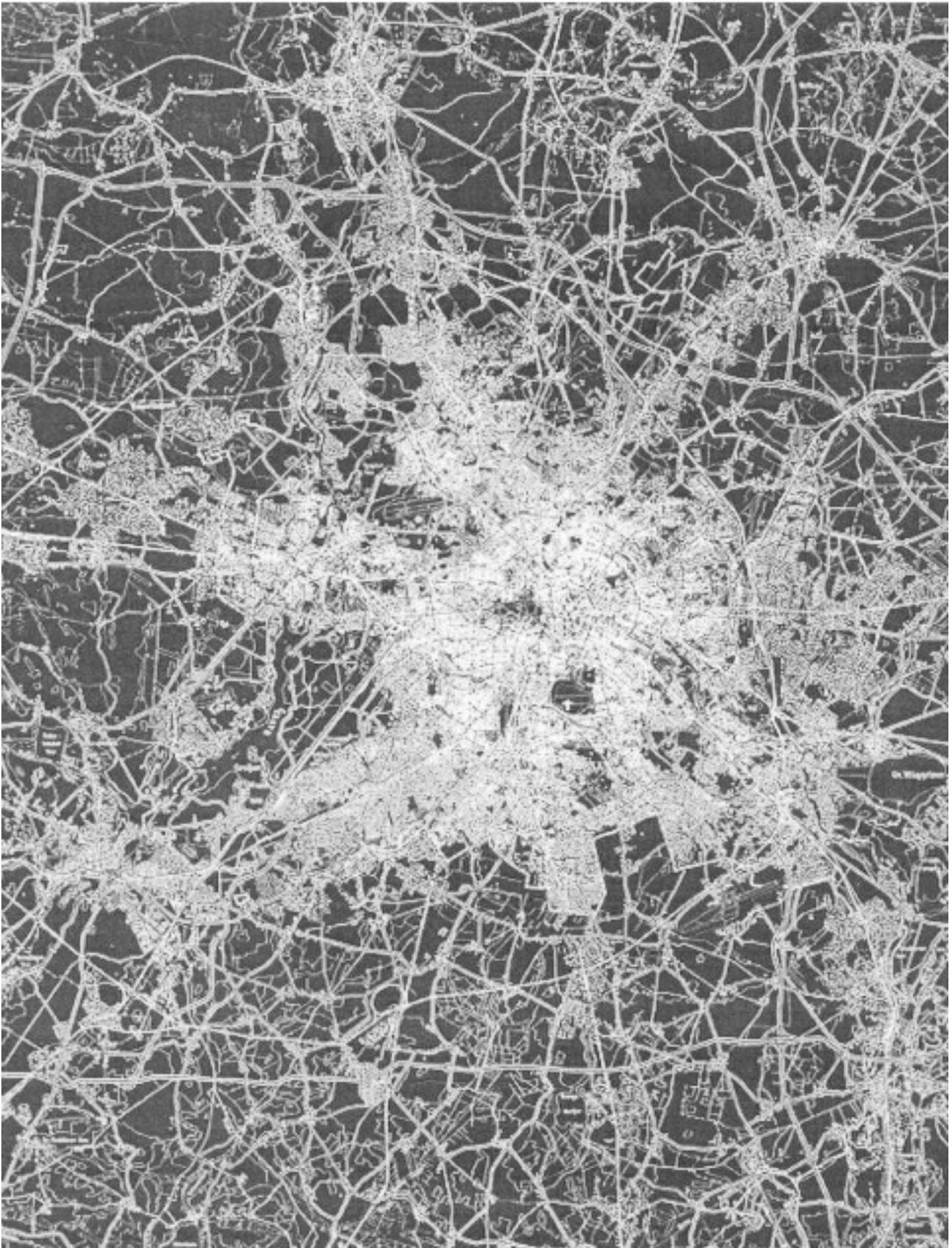


Abbildung 3-1: Satellitenaufnahme der Region Berlin-Brandenburg; Quelle: [PLANUNGSGRUPPE POTSDAM, 1990]

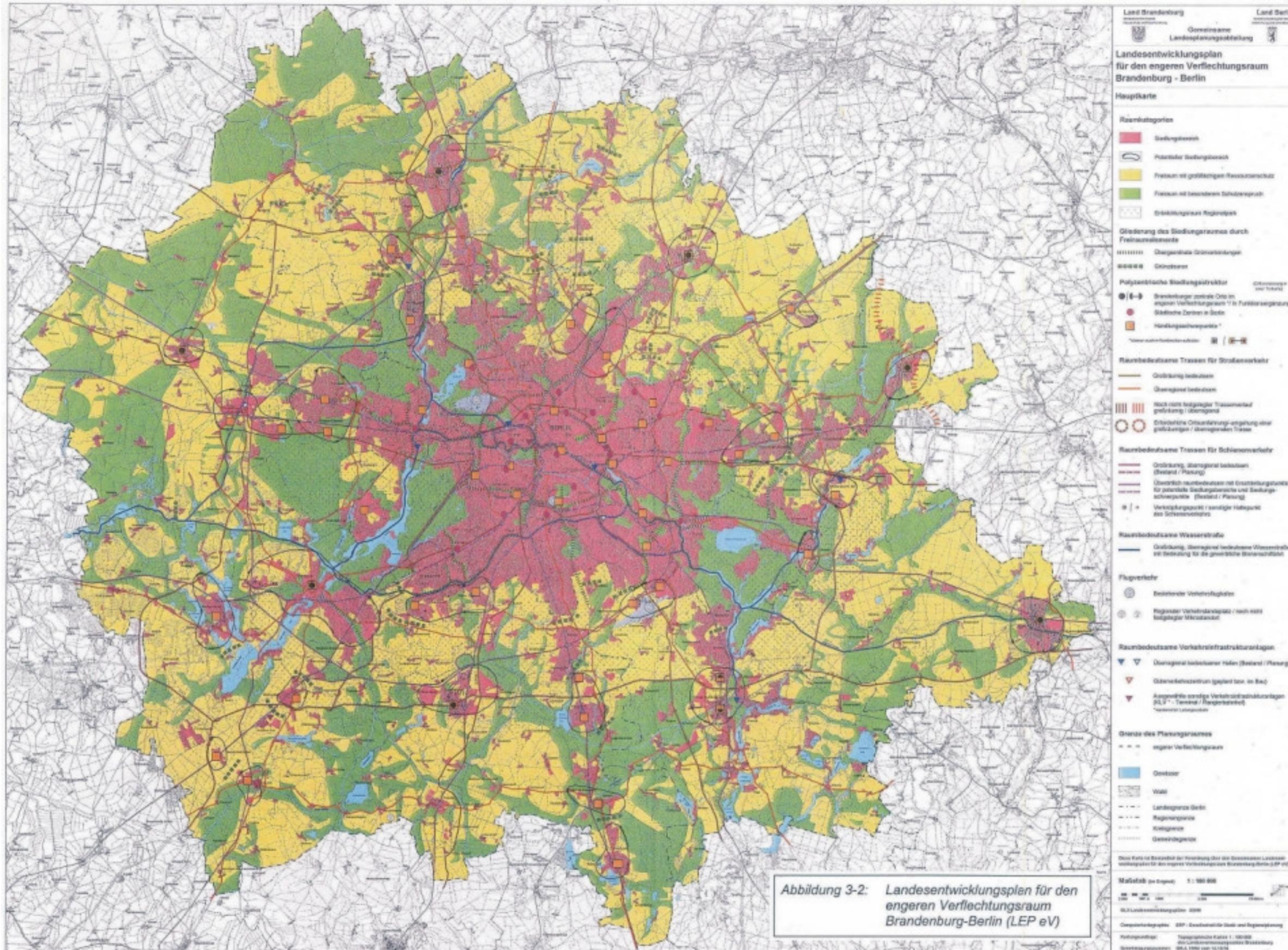


Abbildung 3-2: Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin (LEP eV)

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/ Stadtrandsiedlung</li> <li>- Schwerpunkt: Land- und Forstwirtschaft und Wohnfunktion</li> </ul>
<p><sup>1)</sup> die besonderen Entwicklungsmöglichkeiten gelten örtlich konkret nur für Gemeindeteile innerhalb des sog. potentiellen Siedlungsbereiches</p>			

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]

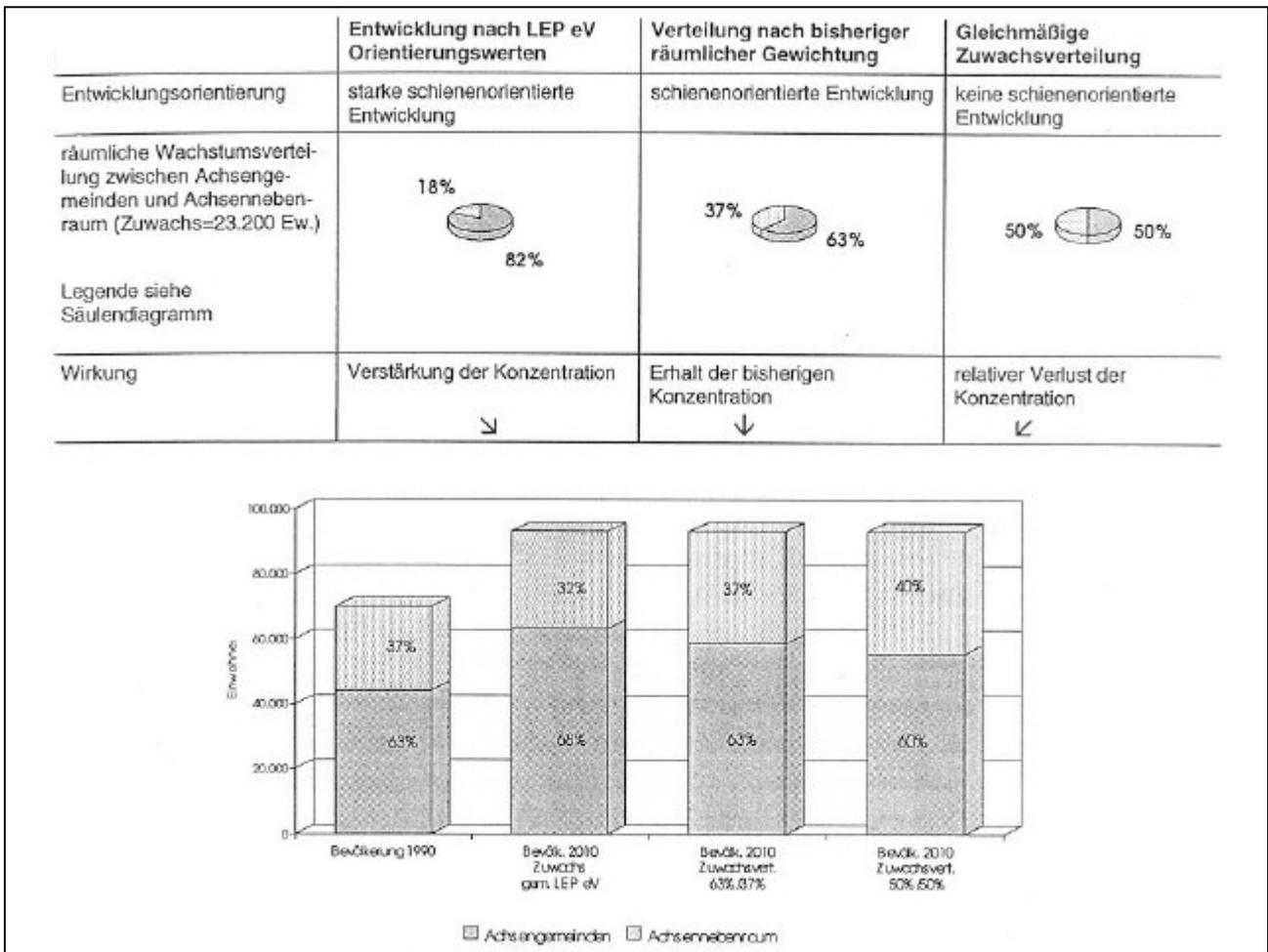


Abbildung 3-5: Wirkung unterschiedlicher räumlicher Verteilungen des Bevölkerungszuwachses auf die Konzentration in den Siedlungsachsengemeinden, Annahme Einwohnerzuwachs: 23.200 Ew. von 1990 nach 2010 (= Wachstumsangebot des LEP eV) nach HEINRICH, Quelle: [HEINRICH, 1996, S. 122]

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. [SENATSWERWALTUNG 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. [SENATSWERWALTUNG 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.

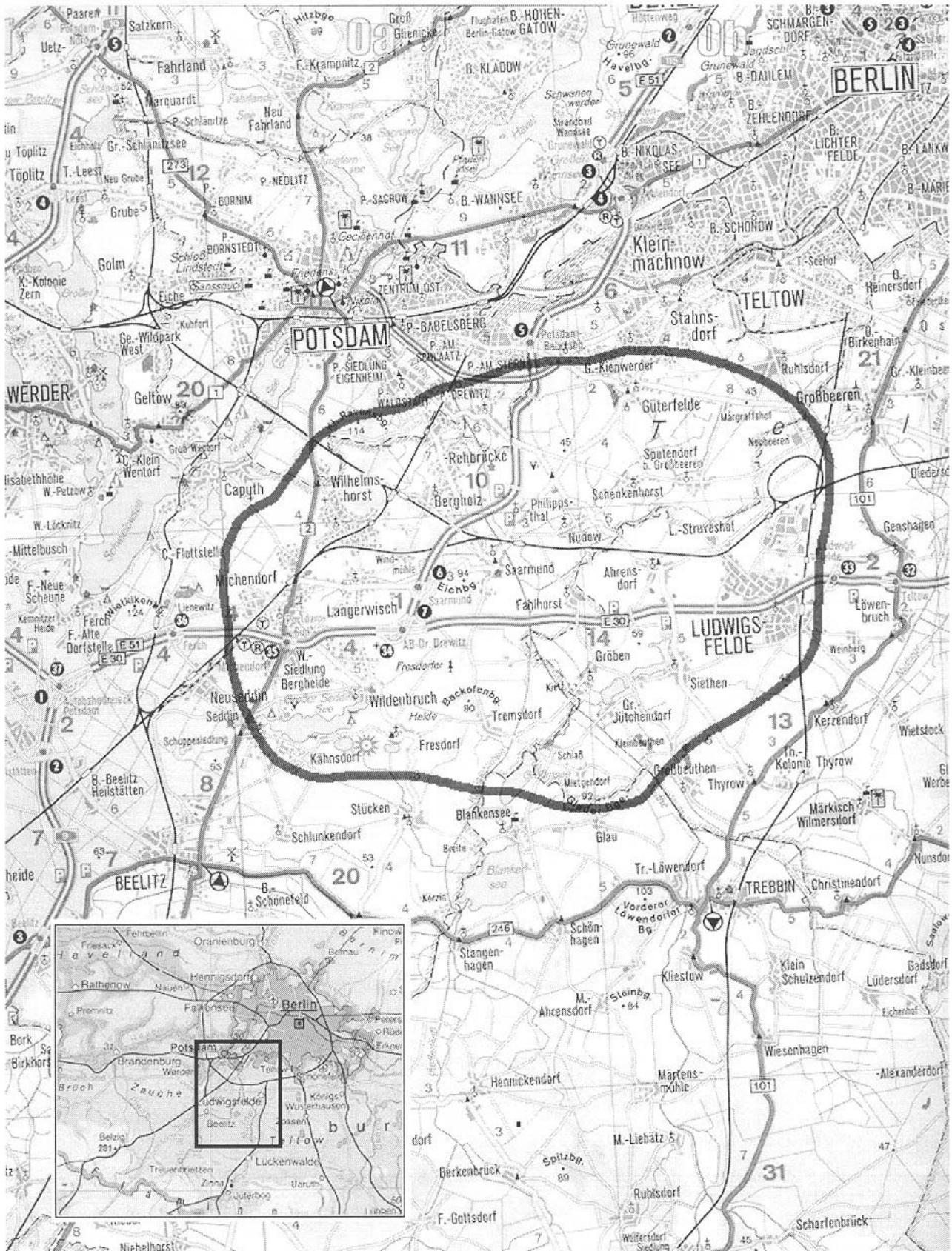


Abbildung 3-6: Räumliche Lage des Untersuchungsraumes

## 4 Untersuchungsmethodik

### Implementationsforschung als qualitative Sozialforschung

Zielsetzung der Implementationsforschung ist die Beschreibung und Analyse von Prozessen bei der Umsetzung politischer oder planerischer Konzepte. Dabei spielen Wahrnehmungen, Handlungsweisen und Entscheidungslogiken der beteiligten Akteure eine sehr viel entscheidendere Rolle als die genaue Quantifizierung der Häufigkeit dieses Verhaltens. Aus diesem Grunde arbeitet die Implementationsforschung in vielen Fällen mit sogenannten "Qualitativen Methoden", die in ihrer Mehrzahl der Sozialforschung entliehen sind. Zum prinzipiellen Unterschied der qualitativen Methoden zu den quantitativen Methoden (hier "konventionelle Methodologie" genannt) schreiben KIEFL und LAMNEK:

Zielt die konventionelle Methodologie darauf ab, zu Aussagen über Häufigkeiten, Lage-, Verteilungs- und Streuungsparameter zu gelangen, Maße für Sicherheit und Stärke von Zusammenhängen zu finden und theoretische Modelle zu überprüfen, so interessiert sich eine qualitative Methodologie primär für das "Wie" dieser Betroffenen. [KIEFL, LAMNEK, 1984, S. 474]

Zentrales Instrument der qualitativen Sozialforschung ist das halbstrukturierte Interview. "Halbstrukturiert" meint in diesem Zusammenhang, dass der Interviewer über einen Gesprächsleitfaden verfügt, der alle die Fragen enthält, die im Laufe des Interviews zur Sprache kommen sollen. Die überwiegende Mehrheit der Fragen ist offener Natur und soll den Gesprächspartner zu längeren Ausführungen anregen. Die Reihenfolge der Themen im Gesprächsleitfaden muß nicht dem letztendlichen Gesprächsverlauf entsprechen. Der Leitfaden stellt lediglich sicher, dass alle dem Interviewer wichtigen Aspekte mindestens einmal während des Gespräches angeschnitten werden. Häufig erübrigen sich auch Fragen des Leitfadens, weil ihre Beantwortung bereits in einer längeren Ausführung des Befragten zu einem der früheren Fragestellungen erfolgte. AHREND nennt als entscheidendes Wesensmerkmal des halbstrukturierten Interviews die Möglichkeit, ein Problem zu erfragen, dessen Struktur man noch nicht kennt. Ziel des Interviews ist es deshalb, Fragen so offen zu stellen, dass nicht bereits in der Fragestellung die Struktur versteckt ist,

von welcher der Interviewer - bewußt oder unbewußt - glaubt, dass sie dem Problem zugrunde liegen könnte. AHREND weist deshalb ausdrücklich auf die Bedeutung längerer "Erzählsegmente" in den Antworten der Befragten hin, da diese "Fragen beantworten, die man nicht gestellt hat, die aber einen Hinweis auf die Struktur des Problemes geben, nach dem nach eigentlich fragen müßte" [AHREND, 1998]. GIRTLEKER schreibt dazu in seiner "Anleitung zur Feldarbeit":

Aufgrund meiner eigenen Felderfahrungen glaube ich feststellen zu können, dass erst eine Methode, die den direkten Zugang zum Menschen sucht, eher die dem Handeln der Menschen zugrundeliegenden Regeln erfassen kann, als z.B. die diversen unpersönlichen und standardisierten Fragebogenerhebungen, bei denen der Forscher von den Menschen, deren Leben er studieren will, so gut wie nichts erfährt, nämlich was sie wirklich betrifft und wie sie ihre Wirklichkeit selbst sehen. [GIRTLEKER, 1988, S. 11-12]

Aus dieser Erfahrung leitet LAMNEK die folgenden Prinzipien der qualitativen Sozialforschung ab, die hier stark zusammengefaßt dargestellt werden sollen:

- Offenheit

Das Prinzip der Offenheit erklärt sich aus dem Unbehagen an einer Sozialforschung, die aufgrund standardisierter Erhebungsinstrumente und vorab formulierter Hypothesen nur jene Informationen aus dem Forschungsfeld aufnehmen und produktiv verarbeiten kann, die nicht vorab durch das methodische Filtersystem ausgesiebt worden sind. [...] Demgegenüber plädieren die Vertreter einer primär qualitativ orientierten Vorgehensweise dafür, den Wahrnehmungstrichter empirischer Sozialforschung so weit als möglich offen zu halten, um dadurch auch unerwartete, aber dafür umso instruktivere Informationen zu erhalten. [LAMNEK, 1988, S. 22]

- Forschung als Kommunikation

Die methodische Verzögerung einer theoretischen Strukturierung des Forschungsgegenstandes mittels eines Hypothesensystems entspricht nicht nur dem angeführten Prinzip der Offenheit, sondern auch der Einsicht des qualitativen Ansatzes, dass Forschung als Kommunikation zu denken ist - insbesondere als Kommunikation und Interaktion zwischen Forscher und zu Erforschendem. Während nach herkömmlicher Auffassung der Einfluß dieser Interaktionsbeziehung auf das Resultat der Untersuchung als "Störgröße" zu identifizieren ist, die es durch Verfeinerung der Methode und durch Standardisierung zu beseitigen gilt, begreift die qualitative Seite die Kommunikation zwischen

Forscher und Beforschten als konstitutiven Bestandteil des Forschungsprozesses. [LAMNEK, 1988, S. 23]

- Prozeßcharakter von Forschung und Gegenstand

Wenn nun weder die Informationen der Untersuchten, noch die Urteile der Forscher als theorieunabhängige und verlässliche Aussagen über die Wirklichkeit behandelt werden können, so rückt für die qualitative Sozialforschung notwendigerweise der Prozeß des gegenseitigen Aushandelns der Wirklichkeitsdefinition zwischen Forscher und Erforschten in den Mittelpunkt des Interesses, also ihre kommunikative Interaktion. [LAMNEK, 1988, S. 24]

- Reflexivität von Gegenstand und Analyse

Eine Grundannahme des interpretativen Paradigmas nämlich besteht darin, den Bedeutungen von menschlichen Verhaltensprodukten - seinen sie nun sprachlicher (Symbole, Deutungen, Sprechakte) oder nonverbaler Natur (Gesten, Handlungen usw.) - eine prinzipielle Reflexivität zu unterstellen. Dies meint, dass jede Bedeutung kontextgebunden und jedes Zeichen Index eines umfassenden Regelwerks ist (Indexikalität). Damit verweist jede Bedeutung reflexiv auf das Ganze, wird die Bedeutung eines Handels oder eines sprachlichen Ausdrucks nur durch den Rekurs auf den (symbolischen oder sozialen) Kontext seiner Erscheinung verständlich. [...] Daher ist [...] die qualitative Sozialforschung notwendigerweise zirkulär, weil sie zur Erzielung ihres Forschungsergebnisses dieses Ergebnis schon voraussetzt und auch am Ende des Forschungsprozesses zum Ausgangspunkt zurückkehrt. Im Gegensatz zur "linearen Strategie" der quantitativen Sozialforschung [...] [ist] der Einstieg und Beginn bei der qualitativen Analyse prinzipiell beliebig. [LAMNEK, 1988, S. 25-26]

- Explikation

Das Prinzip der Explikation ist eher als Forderung, denn als real praktiziertes Vorgehen im Rahmen qualitativer Sozialforschung zu verstehen. Es meint die wünschbare Erwartung an die Sozialforschung, die Einzelschritte des Untersuchungsprozesses so weit als möglich offen zu legen. [LAMNEK, 1988, S. 26]

- Flexibilität

Für den Unterschied zwischen qualitativer und quantitativer Vorgehensweise scheint wesentlich, dass bei der quantitativen Forschung davon ausgegangen wird, dass die zu untersuchende Sphäre des sozialen Lebens bereits hinreichend bekannt und damit eine besondere Offenheit und Flexibilität nicht mehr erforderlich sei. Für den explorati-

ven bzw. qualitativen Forscher kommt es dagegen darauf an, den Forschungsprozeß so zu entwickeln und zu präzisieren, dass sein Problem, die Steuerung seiner Untersuchung, Daten, analytische Beziehungen und Interpretationen dem empirischen sozialen Leben erwachsen und darin verwurzelt bleiben. [LAMNEK, 1988, S. 27]

### Wahl der Gesprächspartner im Rahmen des Projektes

Ziel dieser Arbeit ist es, einen tieferen Einblick in die Abläufe der räumlichen Planung in einem Achsenzwischenraum zu erhalten. Dabei stehen insbesondere die Gemeinden und ihre Vertreter im Vordergrund. Aus diesem Grunde wurde eine erste Interview-Reihe mit insgesamt **13 Bürgermeistern, Amtsdirektoren und Bauamtsleitern** verschiedener Gemeinden und Ämter des Untersuchungsraumes durchgeführt. Für diese Gespräche wurde ein einheitlicher Interviewleitfaden, dessen Entwicklung weiter unten genauer erläutert wird, verwendet. Da es sich bei den Gesprächen aber um halbstrukturierte Interviews handelte, wurden von den Gesprächspartnern entsprechend unterschiedliche, der besonderen Situation der jeweiligen Gemeinde oder Amtsverwaltung geschuldete Schwerpunkte gesetzt.

Eine zweite Reihe von Interviews betraf die Ebene der für diesen Raum zuständigen **übergeordneten Planung**. Auf diese Weise sollten die Aussagen und Wahrnehmungen auf der gemeindlichen Ebene den planerischen Intentionen und Wahrnehmungen der übergemeindlichen Ebene gegenübergestellt werden. Konkret handelte es sich hierbei um Gesprächspartner aus der Gemeinsamen Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg sowie der Regionalen Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming. Leider kam es trotz einer Terminvereinbarung nicht zu einem Gespräch mit Vertretern der Bauverwaltung des Landkreises Potsdam-Mittelmark, dem die Mehrzahl der befragten Gemeinden angehören.

Da Entscheidungen über raumbedeutsame Projekte der Gemeinden häufig in Zusammenhang mit Investoren oder Förderungen der öffentlichen Hand in Verbindung stehen, erschien es notwendig, auch Gespräche mit diesen Akteuren zu führen. Da die Projekte dieser Akteursgruppe in ihrer Summe eine eindeutige Raumbedeutung haben, i.d.R. aber nicht aus der Sicht der Raumordnung geplant werden, kann man diese dritte Gruppe vielleicht als **"unabsichtliche Raumordner"**

bezeichnen. In dieser Interviewserie wurden insgesamt sechs Gespräche mit Investoren von Wohnungsbauprojekten im Untersuchungsraum, Vertretern der Wirtschaftsförderung sowie Mitarbeitern von Ministerien des Landes Brandenburg, die für bestimmte Projekte Zuschüsse gewähren, geführt.

In einer letzten Interview-Serie wurden **externe Sachverständige im Bereich der Raum- und Verkehrsplanung** befragt. Hierbei handelte es sich einerseits um Vertreter verschiedener Hochschulinstitute und Leiter privater Planungsbüros, andererseits um Vertreter von Kommunen in den alten Bundesländern, in denen mit außergewöhnlichen Projekten versucht wird, eine bessere kom-

munale Abstimmung raumbedeutsamer Planungen zu erreichen. Desweiteren wurde ein Gespräch mit einem Mitarbeiter des niederländischen Raumordnungsministerium geführt, das für die - im Raum Berlin-Brandenburg pilothaft durch das Deutsche Institut für Urbanistik auf Oranienburg angewendete - ABC-Planung für Gewerbegebiete verantwortlich ist. Insgesamt wurden in dieser vierten Interview-Serie 11 Gespräche geführt.

Die folgende Abbildung 4-1 zeigt einen tabellarischen Überblick über die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Interviews

#### **Interview-Serie "Gemeinden im Achsenzwischenraum"**

Herr Besch	Gemeinde Michendorf, Bürgermeister
Frau Borgwardt	Gemeinde Ahrensdorf, Bürgermeisterin
Herr Christ	Gemeinde Bergholz-Rehbrücke, Bürgermeister
Herr Fiebig	Gemeinde Philippsthal, Bürgermeister
Herr Huckshold	Gemeinde Güterfelde, Bürgermeister
Herr Krebs	Gemeinde Wildenbruch, Bürgermeister
Herr Ling	Amt Rehbrücke, Amtsdirektor
Herr Oed	Amt Michendorf, Bauamtsleiter
Frau Plass	Gemeinde Fresdorf, Bürgermeisterin
Herr Sommerlatte	Gemeinde Wilhelmshorst, Bürgermeister
Frau Stoof	Gemeinde Tremsdorf, Bürgermeisterin
Herr Wende	Amt Ludwigsfelde Land, Amtsdirektor
Herr Zado	Amt Rehbrücke, Bauamtsleiter

#### **Interview-Serie "Übergeordnete Planung" \*)**

Herr Bahlburg	Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg, Potsdam
Herr Knauer	Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming, Kleinmachnow

#### **Interview-Serie "Unabsichtliche Raumordner"**

Herr Golombeck	debis Immobilienmanagement, Projektleiter Wohnungsbauprojekt "Ahrensdorfer Heide", Berlin
Herr Heilmann	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT) Brandenburg, Schwerpunktbereich Ansiedlung, Referatsleiter
Herr Kiera	Unternehmensberater für Wirtschaftsförderungen, Niesetal
Herr Mozigemba	Investor "Wohnpark Michendorf", Burgkirchen an der Alz (Bayern)
Herr Wendt	Magistrat der Stadt Potsdam, Amt für Wirtschaftsförderung, Amtsleiter

Frau Wernecke	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV) Brandenburg, Referat Planungsförderung, Referatsleiterin
<b>Interview-Serie "Externe Sachverständige"</b>	
Frau Bauer	Institut für Geographische Wissenschaften der FU Berlin, wissenschaftliche Mitarbeiterin
Herr Doedens	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Niederländisches Raumordnungsministerium), Rijkspanologische Dienst, Den Haag
Herr Dr. Gertz	Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin, wissenschaftlicher Mitarbeiter
Herr Dr. habil. Holz-Rau	Büro für Integrierte Planung, Witten-Herdecke, Mitinhaber
Herr Kilian	Gemeinde Obertraubling (Bayern), Geschäftsleitender Beamter
Herr Prof. Kutter	Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin, Fachgebietsleiter
Herr Dr. Moosmayer	Bundesministerium für Verkehr, Referat Verkehrspolitische Grundsatzfragen, Bonn
Herr Dr. Müller	Stadt Lahr (Schwarzwald), Oberbürgermeister
Herr Prof. Schäfer	Planungsbüro Stadt+Dorf, Berlin, Fachbereich Architektur der TU Berlin, Dekan
Prof. Schöppe	Fachbereich Verkehrswesen "Friedrich List" der TU Dresden
Herr Stein	Kommunaldata, Berlin, Projektleiter
*) Ein vereinbartes Gespräch mit der Bauverwaltung des Kreises Potsdam-Mittelmark kam leider nicht zustande.	

Abbildung 4-1: Interview-Serien im Überblick

### Ausarbeitung des Interviewleitfadens

Für die Ausarbeitung des Interviewleitfadens für die Gespräche mit Gemeindevertretern des Untersuchungsraumes dieser Arbeit wurde insbesondere auf die Arbeitshilfe "Interviewtechnik und Codierung von Interviewmaterial" von WITTKOWSKI zurückgegriffen. An dieser Stelle mögen die folgenden Auszüge aus dieser sehr anschaulichen Praxisanleitung genügen:

Für die Anordnung der Fragen im Interview gelten Regeln, [...] die unter dem Leitgedanken des "Funnel" stehen. "Funneling" bezeichnet eine Abfolge von Fragen, die vom Allgemeinen zum Spezifischen fortschreiten. Ein Funnel (Trichter) kann darin bestehen, zunächst eine oder mehrere Fragen zu stellen und daran stärker geschlossene Fragen anzuschließen. Er kann aber auch nur aus offenen Fragen bestehen, wenn der Interviewer in ihre Formulierungen Elemente aufnimmt, die vom Allgemeinen zum Besonderen fortschreiten. [WITTKOWSKI, 1994, S. 35]

Innerhalb eines jeden Themenkreises werden Primärfragen formuliert, die vom Interviewer wortgetreu zu stellen sind. Sie werden ergänzt durch Sekundärfragen, die bei Bedarf gestellt werden sollten; maßgeblich dabei ist, inwieweit der Interviewpartner allein aufgrund der Primärfrage erschöpfende Aussagen zu dem fraglichen Merkmal oder Sachverhalt macht. Sekundärfragen werden nicht immer in Form einer Frage, sondern auch als Stichwort oder als kurze Bemerkung formuliert. [WITTKOWSKI, 1994, S. 34]

Eine besondere Möglichkeit, trotz sozialer Erwünschtheit (Anm.: "Soziale Erwünschtheit" bezeichnet eine Antwort, die ein Befragter so formuliert, wie er glaubt, dass der Fragesteller sie wünscht oder erwartet) oder einer eher ablehnenden Haltung des Befragten wahrheitsgemäße Aussagen zu erhalten, besteht in der Verwendung indirekter Fragen und sogenannter projektiver Fragen. Bei indirekten Fragen wird die Formulierung der Frage anders gewählt als es dem intendierten Konzept entspricht. Beispielsweise wird ein Proband nicht direkt nach eigenen Stärken oder Schwächen gefragt, sondern um Mutmaßungen

darüber gebeten, wie andere ihn einschätzen. [...] In ähnlicher Weise wird mit projektiven Fragen versucht, Indizien für Sachverhalte zu gewinnen statt Auskünfte über den Sachverhalt selbst. Dabei wird der Bezug zur Person des Befragten verschleiert, er wird gewissermaßen auf einem Umweg angesprochen. So würde man bei einem Interview über Motive und Hintergründe von Tötungsdelikten eine fiktiven Mörder einführen und alle Fragen auf diese Figur beziehen, nicht aber auf den wegen Mordes verurteilten Interviewpartner. [WITTKOWSKI, 1994, S. 33]

Auf diesen Grundlagen wurde ein Interviewleitfaden für die Gespräche mit den Gemein-

devertretern (Interview-Serie "Gemeinden im Achsenzwischenraum") entwickelt. Nach den Erfahrungen der ersten Gespräche wurde er in einigen Details noch verfeinert. Seine zuletzt bei den Interviews dieser Serie verwendete Version ist in Abbildung 4-2 abgedruckt. Für die Gespräche der anderen drei Interview-Serien wurden individuelle Interviewleitfäden entwickelt, um den jeweiligen Funktionen bzw. dem besonderen Fachwissen der Gesprächspartner gerecht zu werden.

**(0) Spielregeln vereinbaren (Beginn: 0:00; Dauer: 5 min)**

- Interview, Dauer max. 60 min.
- vorbereiteter Fragenkatalog, Ziel ist aber ein Gespräch
- Hintergrund: Diplomarbeit mit besonderem Interesse an Erfahrungen mit nun fast 10 Jahren kommunaler Planungshoheit in den NBL
- Aufzeichnung des Gespräches auf Tonband zur Erleichterung des Gesprächsflusses und zur Sicherstellung einer richtigen Wiedergabe des Gesagten. Einverständnis notwendig, das auch noch während des Gespräches widerrufen werden kann.

**(1) Attraktivität der Gemeinde (Beginn: 0:05; Dauer: 5 min)**

- a) Was macht Ihre Gemeinde besonders attraktiv? [nicht definieren, für wen!]

**(2) Allgemeine wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde seit 1989 (Beginn: 0:10; Dauer: 10 min)****(2.1) Allgemein**

- a) Können Sie mir einen Überblick geben über die Entwicklung Ihrer Gemeinde seit 1989?

**(2.2) Wohnungsbau**

- a) In welcher Größenordnung hat es in Ihrer Gemeinde Wohnungsbau seit 1989 gegeben. In welcher Form? Wie wurde er genehmigt?
- b) Hat es in der Wohnungsbautätigkeit unterschiedliche Phasen gegeben?
- c) Welches ist die vordringliche Zielgruppe der Erschließungen gewesen? Wer ist letztendlich in die Gemeinde gekommen und woher?
- d) Wie haben Sie Investoren gefunden? (Oder sind die von selbst gekommen?)
- e) Haben Sie als Gemeinde den Investoren besondere Auflagen gestellt? Wenn ja, welcher Form?

**(2.3) Gewerbe**

- a) Hat es seit 1989 Neuansiedlungen von Gewerbe in Ihrer Gemeinde gegeben? Welche Branchen?
- b) Wie haben Sie Investoren gefunden? (Oder sind die von selbst gekommen?)
- c) Hat es vor 1989 (oder danach) Betriebe in Ihrer Gemeinde gegeben, die den Ort verlassen haben oder in Konkurs gegangen sind? Welche Branchen?

**(2.4) Freizeiteinrichtungen**

- a) Haben Sie in Ihrer Gemeinde Freizeiteinrichtungen? Welche davon sind erst in den letzten Jahren dazugekommen?
- b) Falls es Neuansiedlungen gibt, wie haben Sie die Investoren gefunden? (Oder sind die von selbst gekommen?)
- c) Haben Sie eine ungefähre Vorstellung vom Einzugsbereich der Freizeiteinrichtungen in ihrer Gemeinde?

**(3) Erfahrungen mit Investitionen bzw. Nicht-Investitionen (Beginn: 0:20; Dauer: 5 min)**

- a) Wenn Sie zurückdenken an die Projekte, die wir eben zusammengestellt haben: Welche allgemeinen Erfahrungen haben Sie mit Investoren gemacht, die in Ihre Gemein-

de gekommen sind?

- b) Welche Erfahrungen haben Sie mit Vorleistungen der Gemeinde (Erschließung) bzw. mit Folgekosten (Kita, Verkehr, ...) von Ansiedlungen gemacht? Waren diese Aspekte in ihrer vollen Tragweite vorher absehbar?
- c) Hat es in der Vergangenheit Projekte gegeben, die letztendlich nicht zustande gekommen sind? Wie weit waren sie zum Zeitpunkt der Aufgabe schon vorangetrieben? Weshalb sind sie aufgegeben worden?
- d) Aus der Erfahrung dieser Projekte heraus: Wieviel Macht kann eine Gemeinde wie die Ihre einem Investor entgegensetzen? Wer entscheidet letztlich über Ansiedlungen?

**(4) Politische Zwänge: Nachbargemeinden, Förderungen, Steuerpolitik, allgemein angespannte Wirtschaftslage (Beginn: 0:25; Dauer: 5 min)**

- a) Ihre Gemeinde ist ja nicht die einzige, die sich in der Region um Investoren bemüht. Wie hat sich seit 1989 vor diesem Hintergrund das Verhältnis zu ihren Nachbargemeinden entwickelt?
- b) Konkret: Ihre Nachbargemeinde xy hat ... . Inwiefern betrifft Sie das?
- c) Woran orientieren Sie die Steuerpolitik Ihrer Gemeinde? Welche Rolle hat das bisher gegenüber Investoren gehabt?
- d) Wie erleben Sie persönlich den interkommunalen Wettbewerb? Haben Sie manchmal das Gefühl, Ihnen seien die Hände gebunden?
- g) Wie hat sich die Situation in den letzten Jahren verändert, seit es immer weniger "Kuchen zu verteilen" gibt?
- f) Welche Erfahrungen haben Sie im Rückblick mit Förderungen seitens des Landes oder des Bundes gemacht? (sowohl in Ihrer wie in den Nachbargemeinden)
- g) Welche mit den verschiedenen Steuervergünstigungen? Aufbau Ost? Wohnungsbauförderung?

**(5) Verkehr (Beginn: 0:30; Dauer: 10 min)**

- a) Würden Sie sagen, Ihre Gemeinde leide unter Verkehrsproblemen? Welchen?
- b) Haben Sie das Gefühl, dass diese Probleme zunehmen?
- c) Worin sehen Sie die Ursache für diese Probleme / ihre Zunahme?
- d) Hat es in der Vergangenheit in Ihrer Gemeinde oder in den Nachbargemeinden Projekte gegeben, die mehr Verkehr erzeugt haben als ursprünglich erwartet?
- e) In welchem Zusammenhang stehen für Sie Ansiedlungen und Verkehr?

**(6) Regional- und Landesplanung (Beginn: 0:40; Dauer: 10 min)**

- a) Für die Koordination und die Vermeidung von Konflikten im Raum (bspw. des Verkehrs von eben) ist unter anderen die Landesplanung sowie die Regionalplanung zuständig. Was würden Sie von einer guten Landes- bzw. Regionalplanung erwarten?
- b) Wie würden Sie die Zusammenarbeit mit der Landesplanung (GL) bzw. der Regionalplanung (Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming) charakterisieren? Können Sie Ihre Einschätzung an Beispielen illustrieren. Welche Rolle spielen dabei die Ämter?
- c) Der LEP eV bzw. der Regionalplan Havelland-Fläming weisen Sie als eine Gemeinde vom Typ I / II / III aus, d.h. ... Was leiten Sie daraus konkret für Ihre Arbeit ab?
- d) Gemeinden des Typs III sollen in Ihrer Entwicklung auf die sogenannte "Eigenentwicklung" beschränkt bleiben. Können Sie mit diesem Begriff etwas anfangen? Wie würden Sie ihn definieren? Entspricht Ihre Gemeinde dieser Definition?

**(7) Verbesserungsmöglichkeiten und nahe Zukunft  
(Beginn: 0:50; Dauer: 5 min)**

- a) Was müsste Ihrer Meinung nach geschehen, um die Region bzw. die Position Ihrer Gemeinde in der Region zu stärken?
- b) Gab es etwas in der zu Ende gehenden Wahlperiode, auf das Sie persönlich besonders stolz sind?
- c) Welches wird in der kommenden Wahlperiode die wichtigste Aufgabe in Ihrer Gemeinde werden? Welche im Bereich des Städtebaus / Dorfentwicklung? Welche im Bereich Verkehr?

**(8) Eigener Traum für die Gemeinde? (Beginn: 0:55; Dauer: 5 min)**

- a) Die Wende liegt nun fast 10 Jahre zurück. Wenn Sie 10 weitere Jahre in die Zukunft schauen: Was wäre Ihr ganz persönlicher Traum, Ihre Vision für Ihre Gemeinde in 10-15 Jahren?

Abbildung 4-2: Interview-Leitfaden für die Interview-Serie "Gemeinden im Achsenzwischenraum"

### Auswertung der Interviews

So die Gesprächsteilnehmer zu Beginn des Interviews ihr Einverständnis erklärten, wurden die Interviews auf Tonband mitgeschnitten. Die Gespräche der Interview-Serie "Gemeinden im Achsenzwischenraum" wurden anschließend transkribiert und als Materialgrundlage für die Auswertung verwendet. In Fällen, in denen sich die Interviewpartner nicht mit einer Tonbandaufnahme einverstanden erklärten, wurden ihre Aussagen während des Gespräches mitgeschrieben und anschließend in einem Thesenprotokoll zusammengefaßt, das dann ebenfalls als Grundlage für die Auswertung zur Verfügung stand. Die Tonbandmitschnitte der Interview-Serien "Übergeordnete Planung", "Unabsichtliche Raumordner" und "Externe Sachverständige" wurden nach den Gesprächen ebenfalls in Thesenprotokolle überführt. Alle Tonbandaufnahmen wurden nach ihrer Auswertung gelöscht.

Für die Auswertung von Interview-Material kennen die Sozialwissenschaften unterschiedliche Verfahren. Eines der wichtigsten Methoden stellt die sogenannte Inhaltsanalyse dar [WITTKOWSKI, 1994]. In den letzten Jahrzehnten sind eine Reihe von Anpassungen und Überarbeitungen dieser Methodiken entwickelt worden, um den besonderen Anforderungen der jeweiligen Aufgabenstellung bezüglich des Materials oder der angestrebten Ergebnisform gerecht zu werden. Er-

wähnt sei als Beispiel an dieser Stelle nur das sogenannte "Würzburger Verfahren der Codierung von halbstrukturierten Interviews".

Aufgrund von Methodikanleitungen der einschlägigen Literatur und nach Gesprächen mit verschiedenen, im Bereich der Sozialwissenschaften tätigen Personen wurde deutlich, dass im Rahmen dieser Arbeit eine direkte Anwendung eines dieser Verfahren nicht in Frage kam. Dafür können insbesondere die folgenden Gründe genannt werden:

- Die Verfahren im Bereich der Inhaltsanalyse sind sehr aufwendig. Dies gilt sowohl für die Bearbeitungsgeschwindigkeit (zum Teil ist von einer Stunde oder mehr pro Seite Interviewtranskription die Rede) als auch für die Zahl der an der Auswertung beteiligten Mitarbeiter. So ist es in quasi allen Versionen der Inhaltsanalyse von zentraler Bedeutung, dass mehrere Auswerter unabhängig voneinander mit genau abgestimmten Bewertungsverfahren die gleichen Interviewpassagen auswerten und diese Auswertungen anschließend nach festgelegten Regeln verglichen und zusammengefaßt werden. Ziel ist dabei insbesondere die Erreichung eines gewissen Grades an objektiver Auswertung des Gesagten. Ein solcher Arbeitsaufwand war im Rahmen dieses Projektes nicht zu leisten, erschien aber auch nicht unbedingt notwendig.

- Die Anwendung der Inhaltsanalyse als Auswertungsverfahren setzt eine gewisse Erfahrung voraus. So wurde von mehreren Gesprächspartnern im Bereich der Sozialwissenschaft bestätigt, dass hierfür eine sachkundige Projektleitung erforderlich ist.

Aus diesem Grunde wurde ein vereinfachtes Auswertungsverfahren entwickelt, dass in seinen Arbeitsschritten der Inhaltsanalyse vergleichbar ist, jedoch in keiner Weise dem wissenschaftlichen Anspruch der Inhaltsanalyse genügen kann. Aus diesem Grund soll im folgenden der Begriff der "Inhaltsanalyse" vermieden werden.

Das Auswertungsverfahren für die Interview-Serie "Gemeinden im Achsenzwischenraum" besteht aus den folgenden Schritten:

- Transkription der Interviews der Serie "Gemeinden im Achsenzwischenraum" bzw. Anfertigung von Thesenprotokollen
- Systematische Auswertung der Transkriptionen und Thesenprotokolle. Zuordnung von Gesprächspassagen ("Zitate") zu insgesamt 55 Themenbereichen
- Zusammenstellung der Zitate auf 55 Themenblättern unter Verweis auf die Quellgespräche
- Themenbezogene Formulierung von Kernaussagen über den Querschnitt aller Gespräche, welche Aussagen zum jeweiligen Thema enthalten
- Bei unterschiedlichen Aussagen zu einem Themenkomplex Berücksichtigung der Gemeindesituation der jeweils Sprechenden (Größe, Lage, Entwicklung vor und nach 1989)
- Auswahl von Zitaten, welche die themenspezifischen Kernaussagen der Gemeindevertreter besonders treffend beschreiben
- Falls sinnvoll, Visualisierung unterschiedlicher Aussagen zu einem Themen (z.B. Verkehrssituation) unter Verweis auf die jeweilige Gemeindesituation
- Grundsätzliche Anonymisierung der Aussagen

Die Ergebnisse dieser Auswertung sind in Kapitel 5 dieser Arbeit dargestellt. Die Thesenprotokolle der anderen drei Interview-Serien wurden zum Teil den entsprechenden Themenblättern zugeordnet und teilweise für die Ausarbeitung des Kapitel 6 ("Weiterführende Überlegungen") herangezogen. Es ist selbstverständlich, dass nicht jede Aussage Eingang in den hier vorliegenden Endbericht finden konnte. Auf manche Gespräche der Abbildung 4-1 wird kein textlicher Bezug genommen. Dieses beinhaltet keine Wertung des in diesen Gesprächen Gesagten, da die Grundaussagen als Hintergrundinformation in jedem Fall in diesen Endbericht Einzug gehalten haben.

## 5 Auswertung der Gespräche

### Vorbemerkungen

Dieses Kapitel bildet den Hauptteil der vorliegenden Arbeit. Aufgrund der Zielsetzung des Projektes, einen tieferen Einblick in die Entscheidungslogiken der Gemeinden in Achsenzwischenräume zu erhalten sowie ihre damit verbundene Wahrnehmung der übergeordneten Planung zu dokumentieren, stellen Zitate aus den Interviews des Projektes den Kern dieses Hauptteiles dar. In der Hauptsache sollen die Interviewpartner selbst zu Wort kommen, wohingegen der Fließtext des Endberichtes i.d.R. nur redaktionelle oder zusammenfassende Aufgaben übernimmt. Eine Ausnahme bilden die Abbildungen, in denen versucht wird, die Aussagen von Gemeindevertretern an bestimmte Merkmale ihrer Gemeinde zu knüpfen und auf diese Weise zu hinterfragen.

In der hier vorgestellten Zusammenfassung der Interviews wurde versucht, die große Anzahl von Themenbereichen der Gespräche in eine sinnvolle Reihenfolge zu bringen. Diese gliedert sich zunächst in zwei Hauptabschnitte, von denen der erste (Abschnitte 5.1) unter dem Titel "Das bestehende Interessengeflecht" eine Bestandsaufnahme der Situation der Gemeinden bildet, wie sie die Gemeindevertreter darstellen. Die Titel der Unterabschnitte wurden dabei bewußt plakativ gewählt:

- 5.1.1 Ausgangssituation
- 5.1.2 Warum die Gemeinden mehr Einwohner brauchen
- 5.1.3 Warum der LEP eV die Gemeinden dabei so stört
- 5.1.4 Warum der LEP eV die Gemeinden auch grundsätzlich stört
- 5.1.5 Warum die Gemeinden außerdem noch Entwicklung wollen
- 5.1.6 Was die Investoren wollen
- 5.1.7 Wie die Gemeinden trotz allem an ihre Einwohner kommen
- 5.1.8 Wie die Gemeinden den Verkehr wahrnehmen

Der zweite Hauptabschnitt (Abschnitte 5.2) stellt diese Bestandsaufnahme und die darin enthaltene Selbstdefinition der Gemeinden in den Kontext der planerischen Leitvorstellung von verkehrssparsamen Raumstrukturen. Durch die weitestgehende Verwendung von Zitaten aus den Interviews sollen einerseits Umsetzungsprobleme verkehrsvermeidender Siedlungskonzepte, aber auch Chancen aufgezeigt werden. Dieser zweite Hauptabschnitt "Bedeutung der gemeindlichen Wahrnehmungen für die Verkehrsvermeidung" gliedert sich deshalb nach vier denkbaren Umsetzungs- und Argumentationsstrategien.

- 5.2.1 Direkte Argumentation mit der Verkehrsvermeidung
- 5.2.2 Hinweis auf die Gefahren des Wachstums
- 5.2.3 Regionales Denken
- 5.2.4 Positivplanungen

Mit Hilfe der durchgehenden Verwendung von Zitaten aus den Gesprächen soll eine möglichst große Realitätsnähe erhalten bleiben. Im Sinne des Vertrauensschutzes gegenüber den Interviewpartnern, die sich zu den Gesprächen dieses Projektes bereit erklärt haben, wurden alle Personen- und Ortsnamen anonymisiert. Dabei gilt die Grundregel, dass es sich bei "A-Dorf" immer um die Gemeinde oder das Amt des Sprechenden handelt, während "B-Dorf", "C-Stadt" etc. die Nachbargemeinden aus der Sicht des Sprechenden bezeichnen. Die Endung "-Stadt" gibt einen Hinweis auf eine Typ-I-Gemeinde, während Gemeinden vom Typ II oder Typ III Namen auf "-Dorf" erhalten. Aufgrund des ständigen Bezugs auf die Herkunft des Sprechers kann deshalb aus gleichen anonymisierten Ortsnamen nicht auf gleiche Gemeinden im Untersuchungsgebiet geschlossen werden.

## 5.1 Das bestehende Interessengeflecht

### 5.1.1 Ausgangssituation

#### Die attraktive Lage

Quasi alle Gemeindevertreter begründen die Attraktivität ihrer Kommune durch die günstige Lage zu Berlin bzw. Potsdam und der Nähe zur Natur.

Frage: Was macht denn Ihr Amt attraktiv?

Antwort: Die Standortnähe zu Berlin, die relativ gut ausgebauten Verkehrsadern und die Kombination, dass man unweit von der Stadt relativ dicht an der Natur wohnen kann. Das sind so die Eckpunkte.

Heute ist A-Dorf ja so attraktiv. Sie sind in 10 Minuten in der Landeshauptstadt. Sie sind in 25 Minuten bei normaler Verkehrslage auf dem Flughafen oder in der City Berlin, Flughafen Tegel, ggf. auch am Brandenburger Tor. Und das ist natürlich der elementare Vorsprung. Wir sagen immer scherzhaft und ketzerisch, da die Bundeshauptstadt ja nun nach Berlin kommt, wir sind dann das Bad Godesberg.

Ja, was macht uns hier so attraktiv? Abgesehen von den Leuten, die hier wohnen, liegt es auch daran, dass wir hier eigentlich außer Landschaft, gutem Willen und netten Leuten nichts haben, und auch nicht haben müssen, weil alles andere stellt uns eigentlich das Umland: Wälder, Seen, die Entfernung zur Ostsee, die Entfernung nach Süden, wir liegen praktisch mitten drin und können von allem dann das nutzen, was wir irgendwie brauchen. Ob das nun die Verkaufseinrichtungen in der Landeshauptstadt sind oder die kulturellen Einrichtungen der Landeshauptstadt oder sogar der Bundeshauptstadt. Alles liegt vor der Haustür, ist für uns erreichbar und wir werden uns hier also kein Riesenkino hinbauen müssen, weil das wäre sinnlos, wir haben es ja in 10 Minuten Entfernung. Wir werden auch kein Theater haben und viele andere Dinge auch nicht, weil wir sie einfach nicht brauchen. Wir haben alles zur Verfügung, ohne es selbst unbedingt schaffen zu müssen. Das ist natürlich attraktiv und spart unheimlich Geld.

Interessant an diesen spontanen Begründungen der Attraktivität ihrer Kommunen durch die Gemeindevertreter ist, dass die Landesplanung u.a. genau aus diesen Lagevorteilen der Umlandgemeinden ihre Eingriffsmöglichkeiten auf die kommunale Planung rechtfertigt. Aus ihrer Sicht haben die Gemeinden diesen Lagevorteil nicht selber geschaffen, sondern er ergibt sich aus dem Gesamtsystem der Region. Aus diesem Verständnis heraus rechtfertigen gerade diese Erklärungen der Bürgermeister über ihre kommunale Attraktivität Dank der "spill over"-Effekte der Kernstadt jene Eingriffe der übergeordneten Planung, gegen die sie sich - wie die folgenden Abschnitte zeigen werden - teilweise sehr massiv zur Wehr setzen.

### Hoher An siedlungsdruck

Aufgrund der attraktiven Lage zu zwei Hauptstädten und den landschaftlichen Reizen der Umgebung berichten fast alle Gemeinden

von einem hohen An siedlungsdruck mit einer entsprechenden Flut von Bauanträgen.

Also wir haben in jeder Gemeindevertreter Sitzung oder als Pendant in jedem Hauptausschuß zu Wohnungs- oder Gesellschaftsbauten oder zum Bauwesen grundsätzlich Tagesordnungspunkte. In jeder Sitzung.

Frage: Wie haben Sie denn den Investor gefunden?

Antwort: Das ist auch so eine Art Zufallsgeschichte im Grunde. Wir haben eigentlich nie Ausschau gehalten nach Wohnungsbau, muß ich dazu sagen. Wir lagen eben einfach gut.

So, und der Wohnungsbausektor liegt weitestgehend auf der privaten Schiene. Wir haben ja nun sehr viel Bauernland und die Bauern haben dann irgendwann, alle beginnend 1991, an irgendwelche Bauträger verkauft und da vollzieht sich sukzessive so richtig der Bevölkerungsboom.

Antwort: Aber 10.000 wird vielleicht eine Größenordnung sein, die wir, ohne dass wir es wollen, wahrscheinlich doch irgendwann mal haben werden.

Frage: Wie viele Einwohner haben Sie zur Zeit?

Antwort: Na, ein bißchen über 5.000. Aber bei 3.000 haben wir angefangen. Wir haben in den letzten drei Jahren über 2.000 Zuzüge gehabt. Also wir gehen davon aus, wenn der B-Plan fertig ist, haben wir uns verdoppelt.

Das hängt aber mit dem Charakter von A-Dorf zusammen, dass jeder dahin will, wo es schön grün ist, wo kein Gewerbe ist, wo man mitten im Wald wohnen kann. Da wurden künstlich Grundstückspreise nach der Wende sehr hoch getrieben. Die waren bei DM 380,- pro Quadratmeter. Völlig unvorstellbar. Wir haben uns da beinahe Spandau genähert. Das ist völlig irrsinnig.

Aber, naja ... nun sind aber inzwischen drei, vier Jahre ins Land gegangen und die Nachfrage ist bei weitem nicht mehr so, wie sie sich vor Zeiten einmal darstellte. Also noch vor zwei Jahren hatte ich hier keine Sprechstunde, wo wirklich nicht die Leute Schlange standen, die alle meinten, also wie sieht es denn aus? Ich habe hier was gehört. Und kann man hier nicht ...? Und ich würde ja gerne mir ein Grundstück hier erwerben und ich find das alles so toll ... und wer hat denn hier ...? - Es kommt keiner mehr. Also, ich unterstelle mal, die, die unbedingt wollen, haben. Und die noch gerne möchten, die können nicht aus finanziellen Gründen oder aus anderen Erwägungen heraus. Also, auf jeden Fall ist die Nachfrage doch nach unten gegangen. So ist der Stand.

### Im Grünen wohnen mit direkter Anbindung an die Stadt

In den Darstellungen der Gemeindevertreter finden sich sehr genau die Wunschvorstellung der Randwanderer wieder, die Tucholsky in der ersten Hälfte des Jahrhunderts mit den folgenden Worten beschrieben hat.

Ja, das möchteste,  
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

Zwar klingt manchmal in Nebensätzen eine Ahnung davon an, dass eine solche Wohnform in ihrer Summe keinesfalls den Ansprüchen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entspricht. Direkt ausgesprochen werden solche Gedanken aber nicht.

Dann haben wir gleich nebenan eine große Stadt, B-Stadt, als Versorgungsstadt sozusagen. Und wir haben die Autobahnauf- und -abfahrt. Wir liegen eigentlich relativ günstig. Wir haben kurze Verbindungen zu den S-Bahnhöfen [...] Wobei, es gibt wunderschöne Ecken hier in A-Dorf. Weil, Sie haben sehr viel Grün, enorm viele Bäume, viele Wiesen. Ja, Sie können hier morgens die Wildschweine äsen sehen auf der Wiese und alles mögliche. Also, es ist schon ein Traum, hier zu wohnen, muß ich ehrlich sagen. Ich würde hier nie wegziehen! [...] [Die hergezogen sind,] das sind einfach Leute, die wirklich, nicht weil sie eben Baumliebhaber sind ... die wollen ihren Kindern was Ruhigeres bieten. Ein ruhiges Dasein, ein gutes Aufwachsen. Das ist es eben. Gut, schade, dass es nicht alle können, aber es ist nun mal so.

Antwort: Der Mensch ist ein Gewohnheitstier. Wenn er denn auf dem Dorf wohnt und er immer zwei Autos hatte, dann behält er die auch. Und dann fährt er auch damit.

Frage: Gut, aber dann wäre ja die Argumentation zu sagen, eben weil er sich daran gewöhnen wird, wenn er auf dem Dorf wohnt, soll er erst gar nicht dorthin ziehen. Das wäre ja dann das Argument, zu sagen, gut, wenn er nach Brandenburg aus Berlin rauszieht ...

Antwort: ... dann muß er in ein Ballungsgebiet ziehen.

Frage: ... dann soll er meinetwegen nach B-Stadt.

Antwort: Dann kann ich ja auch gleich in Berlin wohnen bleiben. Das ist ja der Reiz des Dorfes.

Das ist ja der Reiz des Dorf, dass ich im Grünen wohne, dass ich im Ruhigen wohne und dass diese ganze Umweltbelastung nicht da ist.

### Wir wollen hier Wohnen, kein Gewerbe

Aufgrund der Nähe zu den Arbeitsplatzschwerpunkten Potsdam, Berlin und Ludwigsfelde und des hohen landschaftlichen Wertes der Gegend haben sich fast alle befragten Gemeinden des Untersuchungsgebietes auf Wohnen spezialisiert. Sie sind damit in ihrer Mehrzahl nicht dem Wettlauf der brandenburger Gemeinden um die Ausweisungen von Gewerbeflächen gefolgt. Allerdings hat es in der Vergangenheit einige wenige, dafür aber größere Projekte im Bereich des Gewerbes gegeben, die von der Landesplanung nicht genehmigt wurden. Trotz dieser Projekte spricht sich die Mehrheit der Gemeinden sogar bewußt gegen die Ansiedlung von Gewerbe aus, da diese als unverträglich mit dem Ziel, ein gehobener Wohnstandort zu sein, gesehen wird.

A-Stadt ist ein eindeutiger Wohnstandort. Und da kämpfen wir drum. Wir kämpfen nicht um Industrie in Größenordnungen, die haben wir durch die Bundesstraße schon genug, den Lärm und den Verkehr.

Wir haben ja anteilig schon genug Gewerbe, das vor '90 schon vorhanden war. Wir wollen eher abbauen.

So war war eigentlich die ursprüngliche Idee, dass also A-Dorf als Schlafstadt entwickelt wird. Also Gewerbe ... von der ursprünglichen Idee her sollte das Gewerbe gebündelt werden. Wir haben also verschiedene Betriebe hier im Ort. Die sind also teilweise in den Wohnlagen mit untergebracht. Es gibt die Bestrebungen, die Betriebe anzusiedeln, aber das stößt natürlich auf sehr, sehr großen Widerstand, von vielen Seiten eigentlich.

Wir haben großes Interesse an einem wunderschönen und gehobenen Wohnstandort ... anzustreben und zu erreichen. [...] Richtige Einfamilienhäuser. Wir leben davon oder streben an, dass jedes Einfamilienhaus mindestens 800 m<sup>2</sup> aufweist. Das ist ein Beschluß der Gemeindevertretung.

So sinnvoll es aus Sicht einer verkehrssparamen Raumstruktur sein kann, kein neues Gewerbe in den Achsenzwischenräumen anzusiedeln, so sehr führt andererseits das Bestreben der Gemeinden im Untersuchungsgebiet hin zu einem eher monofunktionalen Wohnstandort - gekoppelt mit ihrer eindeutigen Intention massiv zu wachsen - zu

einer Entmischung, die letztendlich mehr Verkehr erzeugt.

### Wer ist hergezogen?

Fast alle Wohnungsbauprojekte in den befragten Gemeinden werden durch private Investoren durchgeführt, die dementsprechend auch für die Vermietung oder den Verkauf der Wohnungen zuständig sind. Auf die Frage, wo Hinzuziehende vorher gewohnt haben, wurden von den Gemeindevertreter u.a. die folgenden Einschätzung abgegeben.

Da ist vielleicht ein Viertel A-Dorfer, die hinge-zogen sind, die umgezogen sind. Dann sind es zwei Viertel aus der Platte aus Potsdam und aus der weiteren Umgebung aus dem Amtsbereich und ein Drittel sind Eigentumswohnungen, wo teilweise welche, die hier jetzt in Berlin beruflich tätig sind, hinge-zogen sind oder auch Ärzte oder Apotheker, höhere Beamte, die Eigentumswohnungen geschaffen haben für die Mutter, was weiß ich, die ihr Rentendasein ... das ist so der Durchschnitt.

Frage: Haben Sie ein Gefühl dafür, wo die Leute herkommen, die hierher gezogen sind?

Antwort: Querbeet. Es ist ein ziemlicher Teil Berliner dabei. Es ist aber auch ein ziemlicher Teil aus dem Bereich NRW, Niedersachsen, ein paar Bayern sind auch dabei. [...] Ein Teil arbeitet in Berlin, ein Teil in Potsdam, ein Teil ist selbständig, entweder ein kleines Unternehmen oder ein kleines Reisebüro oder ein Service für alles mögliche ... ein Teil zieht zu, bedingt dadurch, dass die Firmen herkommen bzw. die Firmen anfangen zu bauen und sagen: In einem Jahr machen wir den Standort auf und dann kannst du dich entscheiden, ob du nun mitkommst an den Standort oder nicht und dann erst quer durch Berlin fahren muß. Und die sagen dann, ich nehme mir lieber hier eine Wohnung oder ein Häuschen, je nachdem, wie sich das finanziell darstellt, ist das sicher auch einer der auslösenden Faktoren: die Nähe zur Arbeit einfach.

### Kommunale Aufbruchstimmung nach dem Mauerfall

Quasi alle Aussagen, Wertungen und Wahrnehmungen der befragten Gemeindevertreter stehen noch in starkem Maße unter dem Eindruck der großen Weite kommunaler (Planungs-)Möglichkeiten, die sich mit dem Mauerfall, der deutschen Vereinigung und dem Wiedererlangen der kommunalen Planungshoheit insbesondere Anfang der 90er Jahre für die Gemeinden darstellte. Da in den ersten Jahren die übergeordnete Planung nur sehr bedingt arbeitsfähig war, andererseits in den Kommunen aber eine regelrechte Planungseuphorie einsetzte, werden vor diesem

Hintergrund alle heutigen Einschränkungen sehr viel bewußter als vielleicht in Gemeinden der alten Bundesländer wahrgenommen. Als ein Stimmungsbild mag die Erzählung eines Bürgermeisters aus einer eher kleineren Gemeinde des Untersuchungsraumes genügen:

Wir haben einfach gesagt, so wie es in dieser Aufbruchstimmung kurz nach der Wende fast jedes Dorf, nehme ich mal an, gemacht hat: Was machen wir denn überhaupt? Jetzt können wir ja! Jetzt entwickeln wir uns mal! Und die kommunale Hoheit ist ja da und die Kommunalverfassung ist ja auch zugesichert. Die Planungshoheit haben wir eh. Also, nun machen wir mal los! Und dann gab es ja diese Konzeption zur Flächennutzung und was man nicht alles vorhat ... bis wir dann doch in die Schranken gewiesen wurden und man gesagt hat: so geht es ja nicht. Wir müssen erstmal sehen, was überhaupt genehmigungsfähig ist. Und dieses Plangebiet hier ist letztendlich ein Kompromiß geworden aus den vielen Vorstellungen, die wir hatten.

### Ehrenamtliche Kommunalpolitik in den Gemeinden

Sowohl den Investoren wie auch der übergeordneten Planung sitzen in den Gemeinden ehrenamtliche Gemeindevertreter und Bürgermeister gegenüber. Zwar wurden inzwischen durch die Ämterbildung viele Routineaufgaben der Verwaltung auf eine hauptamtliche Verwaltungsebene verlagert, die eigentliche Planungshoheit liegt aber nach wie vor bei den ehrenamtlichen Gemeindevertretungen. Hier zeigen sich sehr unterschiedliche Situationen in den Gemeinden. In vielen Fällen setzt die Doppelbelastung durch Beruf und Bürgermeisteramt dem Handlungsspielraum natürliche Grenzen. Manche Bürgermeister berichten von Eigeninitiative in Form von Seminarteilnahmen zur Weiterbildung, z.B. im Bereich des Planungsrechts an der FU Berlin. Während in der einen Gemeinde Investoren von der Begeisterungsfähigkeit ehrenamtlicher Gemeindevertreter berichten, die für ein Projekt "Feuer gefangen" haben und in ihrer Freizeit zentimeterdicke Planungs- und Antragsdokumente studieren, klagen die Bürgermeister in anderen Kommunen über die Schwierigkeit, überhaupt Bürger für die Mitarbeit zu gewinnen.

Einige, die in der Gemeindevertretung waren, steigen aus. Der Termin [der Kommunalwahl] ist ja nun noch ein bißchen hin. Ich hoffe ja, dass wir dann wieder unsere Gemeindevertretung zusammen kriegen. Denn das wäre natürlich traurig. Mir persönlich ist das immer egal, wer in der Gemein-

devertretung ist. Ich habe mir auch schon von einem Älteren sagen lassen: Na, Du hast doch gesagt, du willst Jüngere haben. Na, ich habe gesagt, dass wir auch sehen müssen, dass wir jüngere Leute auch mit rein kriegen, denn die Interessen der Jüngeren müssen doch genauso vertreten werden. Das hat doch keinen Sinn, wenn wir ab 55 da alle sitzen. Was soll das? Es müssen doch alle Gruppen vertreten sein. Und das ist dann ... allein sowas, da sind sie dann schon pikiert. Ach, mach doch deinen Dreck selber. Also, das kann es doch nicht sein.

Wir haben hier also, was die Gemeindevertretung anbelangt, keine Fraktionen, wir haben keine Parteien, wir haben als einfach nur Bürger, die gesagt haben, o.k., wenn wir es nicht machen, wer soll es sonst machen? Wenn kein anderer bereit ist, dann spannen wir uns ein bißchen vor den Karren, um hier das gesellschaftliche Leben weitestgehend in Gange zu halten. Mehr ist es ja eigentlich nicht. Ich mache es aus ähnlichen Gründen. Und ich war damals, wie nannte sich das, Gemeindevertretervorsteher. Bloß, wir hatten keinen Bürgermeister und es wollte keiner machen und es war auch kein Kandidat da. Ich habe es dann übernommen, weil einfach eine Kommune ohne Bürgermeister nicht sein darf.

### 5.1.2 Warum die Gemeinden mehr Einwohner brauchen

Der Wunsch zu wachsen ist in den meisten Gemeinden vorhanden. Er nimmt in vielen Fällen sogar eine so zentrale Rolle in der Gemeindepolitik ein, dass er häufig von den Gemeindevertretern selbst in die Diskussion eingebracht wurde, bevor die entsprechenden Fragen des Interview-Leitfadens erreicht waren. Insbesondere aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus spielt die Einwohnerzahl eine ungemein wichtige Rolle. Sie wird von einer Vielzahl der Bürgermeister quasi als die kritische Variable für die Zukunft ihrer Gemeinde angesehen. "Kritische Variable" meint in diesem Zusammenhang, dass die Entscheidungslogiken kommunaler Problemstellungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln immer wieder auf diese Bestimmungsgröße zurückkommen. Einige dieser Blickwinkel sollen im folgenden in Zitaten dargestellt werden.

#### Man muß wachsen, damit sich Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, die man noch nicht hat, rechnen

In der Gemeinde wird ein Mangel an Versorgung festgestellt und politisch artikuliert. Dabei kann es sich je nach Ausgangsgröße der Gemeinden um einen fehlenden Arzt, eine

Apotheke, einen Laden, eine Kita, eine Schule oder einen Supermarkt handeln. Auch kann die bestehende Versorgung als nicht ausreichend empfunden werden, und z.B. noch ein Laden in einer anderen Preisklasse gewünscht werden. Alle diese Versorgungseinrichtungen haben eine gemeinsame Eigenschaft: Sie brauchen eine gewisse Mindestgröße an Einzugsgebiet. Da diese Mindestgrößen aufgrund der Konzentrationsprozesse in der Wirtschaft eher wachsen und die Nachbargemeinden ähnliche Ambitionen besitzen, bleibt den Gemeinden nur der Weg über die Vergrößerung der eigenen Einwohnerzahl, um ihre Wünsche zu erfüllen.

Wir müßten mal ordentliches Spielplatzgerät haben, denn so einfach finanzieren können wir das nicht, da sind wir auch immer dann angewiesen auf Fördermittel. Denn wir haben leider hier im Ort niemanden, wo wir auf Sponsoren zurückgreifen können, so wie es B-Dorf hat. Das ist dann natürlich schon immer recht schwierig. Selbst jede kleine Veranstaltung ist für uns schwierig.

Ja, wir wollten eigentlich relativ viel tun, bißchen blauäugig auch, haben wir gesagt: Naja, das ist natürlich ganz schön. Die Attraktivität für potentielle Gewerbetreibende, die steigt natürlich auch mit den Einwohnern. Wir sagen mal, wir sind nicht mehr 170, sondern vielleicht 270 oder mal 300 Einwohner. Dann lohnt sich eine Arztpraxis. Dann lohnt sich vielleicht mal dieses oder jenes. Dann läßt sich das auch rechnen. Das waren eigentlich unsere Grundgedanken.

Alles in allem zusammen verfügt der Ort zur Zeit über 1.555 Einwohner. Sehr wenig Infrastruktur. [...] In A-Dorf haben wir einen Fleischer, der sich so recht und schlecht über die Bühne bringt, und einen Bäcker. Der Bäcker ist eine Außenstelle von einer Bäckerei in B-Stadt, die auch sagt, naja, es geht gerade so. Wir haben uns mal mit Fachleuten darüber unterhalten. Die haben gesagt, es gibt in dieser Branche ganz eindeutige Zahlen: Mindestens 2.500 Einwohner, dann haben Sie eine Chance, einen Versorgungsbetrieb, einen Dienstleistungsbetrieb herzukriegen. Egal was. Unter dem, so 2.500 - 3.000 Einwohner, rechnet sich das nicht. Und damit ist der Knackpunkt genannt. Wenn man A-Dorf nicht, wie auch immer, eine bessere Entwicklung zubilligt, wird es der Ort sehr schwer haben, für die Einwohner hier die Infrastruktur zu verbessern und Dienstleistungsbetriebe, wie auch immer, hierher zu bekommen. Wie lange der Fleischer noch sein wird, weiß ich nicht. Das ist ein Einheimischer. Da denke ich mal, deshalb wird er uns erhalten bleiben. Der Bäcker, der sagt, solange, wie es sich noch rechnet, das heißt, er das Geld einspielt, was seine Verkaufskraft da kostet, wird er es noch lassen. Sollte er mal umziehen müssen, einen anderen Raum ha-

ben, mit einer höheren Miete oder wie auch immer, dann wird er wahrscheinlich auch den Laden zumachen. Das ist an und für sich so das Hauptproblem.

### **Man muss wachsen, damit man Einrichtungen der sozialen Infrastruktur, die man schon hat, halten kann**

Nicht nur für soziale Infrastruktur, die eine Gemeinde gerne in ihrer Gemarkung ansiedeln würde, braucht sie i.d.R. mehr Einwohner. Auch die bereits vorhandene Infrastruktur muß durch ein ständiges Einwohnerwachstum gegen die Zentralisierungstendenzen der Wirtschaft, die - nebenbei bemerkt - nicht zuletzt durch geringe Transportkosten entstehen, und gegen die konkurrierenden Ansiedlungen der Nachbargemeinden gesichert werden.

Oder nehmen Sie mal die Schulentwicklungsplanung. B-Stadt plant eine zweizügige Grundschule. C-Dorf hat eine Grundschule neugebaut. Das sind Objekte, die aber amtsverwaltet werden. Die Grundschule in A-Dorf ist in der Verantwortung der Gemeinde geblieben. Wir werden sie auch nicht aus den Händen der Gemeinde entlassen, erstens, weil wir ja auch Geld reingesteckt haben, und zweitens, weil wir befürchten, wenn wir sie ins Amt geben, würde die Grundschule in A-Dorf zugemacht. Das würde natürlich dem Charakter von A-Dorf, der alles anbietet, völlig entgegen stehen. Und wir haben auch in der Bevölkerungszahl erstmalig in diesem Jahr richtig Schwierigkeiten gehabt, eine neue erste Klasse aufzumachen. Das wird sich in den kommenden Jahren wieder relativieren, weil wir ja Zugezogene haben bzw. wieder mehr Kinder geboren wurden. Aber das war ein richtiges Problem. Die hätte von amtswegen schon zugemacht werden können. [...] Ja, nur wir werden niemals eine zweizügige Grundschule machen können. Und wenn wir von der Bevölkerungszahl auf 3.000 wachsen, gehe ich mal davon aus, dass auch viele jüngere Familien reinziehen, die wieder Kinder kriegen wollen.

Man will bewußt, dass A-Stadt, zumindestens soweit der Kreis seine Möglichkeiten da ausschöpft, sich nicht entwickelt. Vielleicht auch aus der Sicht, dass B-Stadt z.B. auch Handlungs- und Siedlungsschwerpunkt ist, und B-Stadt natürlich ein Gymnasium hat und A-Stadt auch. A-Stadt hat wohl, ich weiß nicht ob im Land ... zumindest im Kreis und darüber hinaus ist es mit 3.000 Einwohnern die kleinste Gemeinde, die selbst Träger eines Gymnasiums ist.

### **Man muss wachsen, damit man eine attraktive Zentralörtlichkeit zugewiesen bekommt**

Gerade im Bereich der sozialen Infrastruktur spielen Ausweisungen der Zentralörtlichkeit eine große Rolle, da sie die Grundlage vieler Mittelvergaben höherer Ebenen (Kreis, Land) sind. Ist eine gewünscht Infrastruktur aufgrund der eigenen Einstufung im Schema der Zentralen Orte nicht möglich, so kann dies aus Sicht der Gemeinde als Aufforderung interpretiert werden, entsprechende Einwohnerzuwächse zu realisieren, welche die angestrebte Zentralörtlichkeit über den - dann veränderten - Status-Quo erzwingen.

Das ist auch so, dass die Regionale Planungsgruppe [...], die verantwortlich zeichnet für Potsdam-Mittelmark und für Havelland uns als A-Stadt als Kleinzentrum eingeordnet haben, obwohl die Kriterien eines Grundzentrums eindeutig gegeben sind. Die haben, wie schon gesagt, diese Einwohnerzahl von 2.500 mit dem Stichtag Ende '93 oder so was ... obwohl sie wissen, dass als sie den Regionalplan dann beschlossen haben in den einzelnen Kreisen, A-Stadt schon ... da haben dann wohl noch 100 an 3.000 gefehlt, das war das einzige Kriterium, das nicht erfüllt war. [...] Und wird dann zu guter Letzt überlegt, vielleicht ein Gymnasium schließen zu müssen [...], dann bietet es sich natürlich an, dass ein Kleinzentrum zuerst geschlossen wird und kein Grundzentrum ... und deshalb ist A-Stadt da in vielen Dingen immer ein bißchen hinten dran.

### **Man muss wachsen, um den allgemeinen Gemeindehaushalt zu finanzieren**

Gemeinden haben gewisse Pflichtaufgaben aus ihrem Haushalt zu finanzieren. Darüber hinaus können sie sogenannte "freiwillige kommunale Aufgaben" übernehmen, für die aber entsprechende Haushaltsmittel zur Verfügung stehen müssen. Gerade bei Aufgaben, deren Kosten nur unterproportional mit der Einwohnerzahl zu steigen scheinen, ist eine Finanzierung per Einwohnerwachstum attraktiv für die Kommunen.

Die Pflichtaufgaben sind für die kleinen Kommunen genauso wie für die großen Kommunen. Jetzt frage ich mich oftmals besorgt, wie soll denn so eine Kommune wie wir, wie sollen wir denn unsere Pflichtaufgaben überhaupt erfüllen können finanziell? Wir haben Einnahmen, kann man fast sagen, Null. Wir sind auf die Schlüsselzuweisungen, Investitionspauschale, was es möglicherweise mal gibt, sind wir angewiesen. Wir haben also ... Tafelsilber, wie man das so schön bezeichnet, haben wir nicht. Wir haben also nichts zu veräußern. Kommunale Flächen gibt es nicht, wo man sagen könnte, wir verkaufen jedes Jahr ein Stück. Und die kommunalen Flächen, die wir haben, die sind im Wassereinzugsgebiet, also vollkommen uninteressant. Die wären auch nicht zu verkaufen,

selbst wenn man es wollte. Das geht also nicht. Wir haben also in dem Sinne kein produzierendes Gewerbe in unserem Ort. Wir haben ein paar Gaststätten, aber die werfen von der Gewerbesteuer her Null ab. Na klar, jeder, der eine Mark Gewinn macht, wird sie investieren. Da kauft er sich lieber ein Auto, als dass er der Gemeinde das Geld gibt. Das ist einfach so. Das heißt also, hier vergißt man einfach, dass ja auch die Kinder, die bei uns wohnen, in die Schule gehen müssen und wir die Schulumlage bezahlen, und wir die Umlage zahlen, damit der Bus fährt, der die Kinder abholt, und und und ... Und eine Rentnerweihnachtsfeier wollen wir unter dem Strich ja auch noch machen. Das ist also sehr schwierig. Und hier fragt man sich oftmals, wie soll denn das werden? Wie sollen die kleinen Gemeinden dann ihre Pflichtaufgaben überhaupt erfüllen? Das ist problematisch.

Sie brauchen ja auch eine gewisse Einwohnerzahl bei so einer riesigen Fläche, um ihren Pflichten nachzukommen, ihren pflichtigen Aufgaben. Man lebt ja letzten Endes von der Einkommenssteuer. Das geht ja immer wieder dahin. Der Ort A-Dorf, von der Fläche her gesehen, ist 18,4 km<sup>2</sup> groß. Das ist die größte Gemeinde, B-Stadt ist kleiner, [...] C-Stadt ist kleiner [...]. Da haben sie riesige pflichtige Aufgaben. Und wo wollen Sie das Geld hernehmen? Das ist das nächste Argument. Also, Sie brauchen, um den Ort zu erhalten und um die Attraktivität zu erhalten schon ein gewisses Einwohnerpotential, um ein gewisses Einkommen zu haben.

Wir setzen auch auf Einwohnerzuwachs, muß ich ganz deutlich sagen, weil damit auch die Finanzkraft der Gemeinde erhöht wird. [...] Wir setzen aber nicht auf Teufel komm raus, unter Aufgabe des Charakters der Gemeinde, auf Einwohnerzuwachs. Es ist etwas anderes, wenn ich auf der grünen Wiese bauen kann. Wir haben keine grüne Wiese. Wir haben nur Wald. Und die Ortsgrenzen, das sagt die Regionalplanung eindeutig aus, zu angrenzenden Gemeinden sind als Waldcharakter zu erhalten. Also wir gehen nicht nach außen, wie es andere Gemeinden machen können.

### **Man muss wachsen, um den ostdeutschen Nachholbedarf an technischer Infrastruktur zu finanzieren**

Viele Gemeinden argumentieren, dass der Nachholbedarf an technischer Infrastruktur in den neuen Bundesländern so gewaltig sei, dass er i.d.R. weder aus den kommunalen Kassen zu finanzieren wäre, noch die Anwohner die sonst entstehenden Erschließungsbeiträge tragen könnten. Aus diesem Grunde wären die Gemeinden auf Projekte externer Investoren angewiesen, da diese über Vorhaben- und Erschließungspläne, Bauungspläne oder Städtebauliche Verträge

zur Finanzierung der Infrastruktur mit herangezogen werden könnten. Gleichzeitig verbesserten die Neubauten die Rentabilität der zu finanzierenden Infrastruktur durch zusätzliche Nutzer. Unabhängig von der Lage der Gemeinden im Raum - und damit der ihnen zugewiesenen Rollen raumordnerischer Konzepte - ergäbe sich vor diesem Hintergrund ein existentielles Interesse der Gemeinden an entsprechenden Wohnungsbauprojekten.

Nun haben wir auch genauso wie in allen anderen Ecken unsere Wasser-Abwasser-Zweckverbände und haben letztendlich unsere gesamten Investoren dahin gebracht, dass sie sämtliche Wasser- und Abwasseranlagen für die Gebiete und die Übergabebereiche auf ihre Kosten gebaut haben und letztendlich der Gemeinde bzw. dem Wasserverband kostenlos übergeben haben und dadurch natürlich eine Hundert zur anderen Hundert an Verbrauchern dran sind, die dann mit Preisen leben, die im Prinzip für die nächsten 10 Jahre festgeschrieben sind. Und wenn das irgendwo bei DM 4,60 für einen Kubikmeter Abwasser und DM 2,30 für einen Kubikmeter Wasser ... und auch diese Geschichten sind einfach auch eine Grundlage, wonach sich die Leute orientieren.

Eine besondere Rolle spielen dabei die für das Untersuchungsgebiet typischen Kleinsiedlungsgebiete, deren Planung aus den 20er Jahren stammt. Diese Gebiete, als Wochenendsiedlung für Berliner bzw. als erste Ansiedlung für Menschen aus den verlustigen Gebieten des Deutschen Reiches nach dem 1. Weltkrieg angelegt, wurden durch die Kriegswirren und die DDR-Planungskultur nicht in der ursprünglichen Form realisiert. So zeichnen sie sich einerseits durch die Größe der Parzellen (1.000 - 2.500 m<sup>2</sup>), die häufig kleinen Gebäude sowie die i.d.R. fehlende stadttechnische Erschließung aus. Andererseits sind durch die abgebrochene Entwicklung viele Parzellen unbebaut, so dass die existierenden Gebäude oft weit auseinander stehen. Während die Gemeinden diese Siedlungen - nicht zuletzt mit Blick auf den Finanzbedarf für eine stadttechnische Erschließung - als Innenbereich sehen und entsprechend von "Nachverdichtung" sprechen, zählt die Landesplanung diese Gebiete zum Außenbereich; dies nicht zuletzt, um zu verhindern, dass es in diesen Siedlungen zu einer Vervielfachung der Einwohnerzahlen - an raumordnerisch nicht gewollten Stellen - kommt.

Hier der Plan vielleicht mal: Interessant ist die Zahl 1913, als Entwurfsplanung gemacht. Das ist alles schon mal geplant gewesen. Das ist also

nichts von uns hier künstlich oder nachträglich aufgepfropft oder erfunden worden. Fakt ist eines sicherlich, dass diese Entwicklung in diesem Bereich [abgebrochen ist]. Da hat sicherlich die Rezession der 30er Jahre und der Krieg in den 40er Jahren dafür gesorgt, dass da nicht weitergebaut wurde. Sonst wäre das auch schon längst erledigt gewesen. Und danach ist es nicht betrieben worden. Und wir haben es jetzt wieder aufgegriffen [...].

Wenn jetzt Gemeinden, die wirklich ländlichen Charakter haben, wie B-Dorf ... wo ich wirklich sage, das sind so teilweise auch Einzelgehöfte, zwischendrin mal 50 m nichts bevor der nächste kommt. [...] Aber ich muß ja diese Entfernung überbrücken. Das läßt sich wirtschaftlich nicht nachweisen. Wenn ich jetzt sage, ich habe einen Investor, der setzt mir da drei Einfamilienhäuser dazwischen und da wohnen noch recht viel Leute drin hoffentlich und vielleicht sogar noch zweistöckig, da wohnen noch zwei Parteien drin, dann läßt sich das wirtschaftlich erst mal ganz gut untersetzen. Und das ist eigentlich der Grund, warum viele sagen, ohne Investor ist nicht.

A-Dorf hat ja teilweise auch Siedlungscharakter, wir haben ja hier die Siedlung Unter-A und Ober-A und die hat man uns leider zum Außenbereich erklärt und dort wäre es durchaus möglich, eine Lückenbebauung in Größenordnungen vorzunehmen, um das zu verdichten, aber ... und dort wohnen 40% unserer Einwohner. Und deshalb ist der Außenbereich ein ganz großer Quatsch, die Gemeinde wehrt sich immer wieder dagegen, aber die Siedlungsstrukturen sind in den 20er Jahren entstanden und wir kommen mit vielen kommunalen Dingen gar nicht weiter, sprich Abwasser und andere Sachen, auch Straßenbau, weil man die Lückenbebauung nicht genehmigt. Und vor allem darf man nicht vergessen, die Gemeinde hat dort auch sehr viele Grundstücke, die wir gerne verkaufen möchten, um weitere Aufgaben kommunaler Art in Angriff zu nehmen.

### **Den Investor zur Kasse bitten**

Die Möglichkeit, sich durch einen Wohnungsbauinvestor bestimmte Projekte finanzieren zu lassen, ist nicht nur im Bereich der technischen Infrastruktur von besonderem Reiz für die Kommunen.

Jeder Bebauungsplan hat auch insoweit dann einen Strukturplan mit zu beinhalten, wo wir die Investoren dann auch - ich sag mal mit Anführungsstrichen - "ein bißchen zur Kasse bitten". Wenn da Zuzüge sind und das Gymnasium oder die Grundschule zu erweitern ist, oder die Kita, dann muß ja das Geld dafür auch irgendwo herkommen. Mit den knappen Kassen eines Gemeindehaushaltes alleine ist das nicht zu machen.

Antwort: Das heißt, die [Investoren] mußten eine Schilfrohrkläranlage bauen, weil wir keine Entwässerung hatten. Wir haben alle unsere Heimgruben gehabt, unsere Hausgruben, und da mußte einfach eine Kläranlage gebaut werden, weil so ein großes Wohngebiet entsorgt werden muß.

Frage: Nur für das neue Wohngebiet oder hängt da inzwischen das ganze Dorf dran?

Antwort: Das ganze Dorf ist angeschlossen. Also die Gemeinde hat dadurch eine sehr günstige Erschließung bekommen. Das heißt, der Investor hat die Kläranlage bezahlt, die Gemeinde durfte sich anschließen.

Aber ansonsten, für die großen Bauvorhaben sind grundsätzlich Erschließungsverträge abgeschlossen worden, wo der Investor sich verpflichtet hat, zumindest den 10%igen Eigenanteil der Gemeinde zu tragen, so dass also auch da die Gemeinde relativ kostenfrei hervorgegangen ist. Relativ sage ich deshalb, weil es momentan noch Probleme gibt mit der Durchsetzung der Verträge.

Na, wir haben das eigentlich nicht so erlebt, dass der Aufbau Ost so gezielt bei uns in der Gemeinde ankam. Klar, die Städtebauförderung seit vorigem Jahr, aber ansonsten haben wir grundsätzlich auf Mittel des GFG zurückgreifen müssen. Andere Mittel standen ja für uns nicht zur Verfügung. Es sei denn, wir haben bei den Investoren selbst was erreicht.

### **Gegenbeispiele bestätigen eher die Einstellung der Gemeinden**

Nicht alle Gemeinden des Untersuchungsraumes haben am Zuzug in das Untersuchungsgebiet partizipiert. In einigen Kommunen sind kaum Häuser gebaut worden. Auf die Frage nach den Gründen erhält man ein differenziertes Bild. So war in einer Gemeinde kein Bedarf an stadttechnischer Nachrüstung, so dass entsprechend auch kein Finanzierungsbedarf dafür sprach, nach einem Investor zu suchen.

In naher Zukunft wird es bei uns kein Abwassersystem geben, weil die Gemeinde doch zu klein und zu abgelegen ist. Eine eigene Trinkwasserversorgung haben wir noch aus DDR-Zeiten. Somit stehen in dem Sinne keine großen Infrastrukturausgaben für die Gemeinde an.

In einem anderen Fall wurde die Gemeinde an die Wasserversorgung angeschlossen. Mangels anderer Finanzierungsquellen wurden die damit verbundenen Kosten letzten Endes auf die Einwohner umgelegt.

Frage: Sie haben Wasser verlegt. Das überrascht natürlich schon erstmal für eine so kleine Ge-

meinde ohne Neubauten. Wie haben Sie das finanzieren können?

Antwort: Das haben wir ganz schlimm finanziert, eigentlich. [...] Also, irgendwo müssen wir das Wasser herholen, und da haben wir uns von B-Stadt Wasser geholt und haben da DM 1,7 Millionen ausgegeben. Die wir nicht hatten. Fördermittel beantragt, das war 1992. Also, Fördermittel beantragt, die zum Teil auch genehmigt wurden, und und und ... und haben eigentlich im Vorfeld mit der damaligen Potsdamer PWA einen Betriebsführungsvertrag geschlossen, d.h. dass wir als Kommune die Trinkwasserleitung realisieren, wir letztendlich auch als Schuldner auftreten gegenüber der Bank, aber mit der Realisierung wir die Betriebsführung an die PWA übergeben. Die können also kostenlos die Leitung nutzen, den A-Dorfern Wasser verkaufen und man sagt, Abschreibungszeitraum 50 Jahre. Also in dieser Zeit hätte sich die Trinkwasserleitung dreimal amortisiert. Wäre also auch für die PWA interessant gewesen. Zumal es ja eine neue Leitung ist. Mit der Maßgabe, irgendwann mal den Ring zu schließen, deshalb hat man das Ding auch gleich schon so dimensioniert, dass man nach B-Dorf oder C-Dorf hätte den Ring schließen können ... aber zu diesem Zeitpunkt wußte keiner, dass ein halbes Jahr später die PWA pleite macht. Hätte keiner gedacht, dass ein Stadtbetrieb einfach nicht mehr existent ist über Nacht. Demzufolge hatten wir zwar unsere Leitung zurück, aber auch die Schulden zurück. Das war ein bißchen problematisch. Nun hätte man hin und her rechnen können, wie man das finanziert, aber es wäre nicht zu finanzieren gewesen. Wir hätten keine DM 70,- für den Kubikmeter Trinkwasser ... [...] Naja, das geht also gar nicht. Wir haben dem Zweckverband den Kram übergeben, es gab auch einen Einbringungsvertrag, der natürlich entsprechend der Satzung des Zweckverbandes sein mußte, deshalb wurden noch Baukostenzuschüsse von unseren Bürgern zugebracht. Das war, sagen wir, politisch sehr schwierig, das durchzubringen, den Leuten zu erklären ... begriffen haben sie es heute noch

nicht ... dass sie fünf Jahre nach Realisierung plötzlich nochmal nachzahlen mußten, aber, das war also eine der Bedingungen, dass wir natürlich bei Eintritt in den Verband uns der gültigen Satzung des Verbandes unterwerfen müssen und das Gesetz sagt nun mal, dass ich solche Dinge 30 Jahre lang noch einziehen kann. Solche Kosten. Tja, da mußte nochmal nachgezahlt werden, knapp DM 3.000,-.

Natürlich bedeuten die letzten beiden Beispiele nicht, dass es nicht auch Lösungen im Bereich der technischen Erschließung gegeben hätte, die anders hätten finanziert werden können. Trotzdem bestätigen diese Beispiele die Gemeinden in ihrer Schlußfolgerung, nur durch ein merkliches Einwohnerwachstum die Zukunft ihre Kommunen sichern zu können.

### **Merkwürdig nur, das alle Gemeinden wachsen wollen**

Fragwürdig werden diese Wachstumsargumente allerdings, wenn man sie für den Gesamttraum in einer Art Synopse nebeneinander stellt. Abbildung 5-1 zeigt eine Zusammenstellung aller von den Gemeindevertretern im Rahmen dieses Projektes genannten Wachstumsziele mit den entsprechenden Begründungen. Bei einer Zusammenschau aller genannten Argumente läßt sich nachvollziehen, dass von einem Gesprächspartner ein Vergleich entwickelt wurde, nach dem sich Gemeinden wie Menschen verhielten, die meinten, sie müßten immer noch weiter wachsen, weil sie mit dem Erreichten nie zufrieden wären bzw. der jeweils letzte Wachstumsschritt Probleme mit sich gebracht hätte, die erst durch ein Erreichen der nächst höheren Größenstufen gelöst werden könnten.



### 5.1.3 Warum der LEP eV die Gemeinden dabei stört

#### Orientierungswerte treffen die Gemeinden an der "kritischen Variable"

Die Wachstumsbeschränkungen des Landesentwicklungsplanes für den engeren Verflechtungsraum (LEP eV) und des daraus durch die Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming entwickelten Regionalplan ("Orientierungswerte") treffen die Gemeinden an einer empfindlichen Stelle, wie dies im vorigen Abschnitt 5.1.2 gezeigt werden konnte. Die Planwerke setzen relativ genaue Obergrenzen für das Wachstum ihrer Einwohnerzahlen, die bereits in Kapitel 3 ausführlich vorgestellt wurden. Als Erinnerung sei hier nur darauf hingewiesen, dass der LEP eV den Gemeinden in Abhängigkeit ihrer Kategorie ein bestimmtes Wachstum bis 2010 bezogen auf die Einwohnerzahl von 1990 zugesteht. Dabei dürfen - ungenommen einer Entwicklung des Innenbereiches - die Gemeinden folgendermaßen wachsen:

- Typ-I-Gemeinden: um maximal 50%
- Typ-II-Gemeinden: um maximal 25%
- Typ-III-Gemeinden: um maximal 10%

In Abschnitt 5.1.2 wurde die Einwohnerzahl als die "kritische Variable" kommunaler Entscheidungen bezeichnet. Vor diesem Hintergrund überrascht es kaum, mit welchem Nachdruck die Wachstumsbeschränkungen der übergeordneten Planung durch die befragten Gemeindevertreter kritisiert wurden.

Und diese Beschränkungen, die alleine daher rühren, dass da ein Wunschdenken einen ziemlich weiten Raum gegriffen hat bei unseren Regionalplanern auf der unteren Ebene, die sind natürlich hinderlich in allen möglichen Fragen.

In den Gesprächen mit den Gemeindevertretern wurden unterschiedlichste Gegenargumente gegen diese Beschränkungen bzw. die dahinter stehenden Planwerke genannt. Dabei protestierten nicht nur Gemeinden der Kategorien II und III gegen die Orientierungswerte, sondern auch Gemeinden der Kategorie I. Grob lassen sich dabei vier Argumentationsrichtungen unterscheiden.

#### Erstes Gegenargument: Ungenügende Beteiligung bei der Festsetzung

Die Vertreter einiger Gemeinden fühlten sich bei der Festsetzung der Orientierungswerte übergangen. Man habe sie nicht gefragt und ihre Einwände nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Dementsprechend konträr ständen diese Werte nun der gemeindlichen Entwicklungskonzeption gegenüber und seien zu wenig dem Einzelfall angepaßt.

Also, alleine der Verfahrensweg, [...] bei dieser vorhandenen Regionalplanung, dass hier Unterteilungen stattfinden, was ist Zentrum? Was sind Wohngebiete? Was sind Entwicklungsgebiete? ... würde ich mir wünschen, dass das vorher mit den Gemeinden abgestimmt wird. Dass mal jemand kommt und sagt, das und das sind unsere Vorstellungen. Das und das sind unsere Ideen. Decken sich die mit den Ideen, die ihr habt? Wir wurden nur, nachdem die Regionalplanung als Entwurf schriftlich schon dargestellt wurde, als unmittelbar Beteiligte gefragt. Könnt ihr euch das mal durchlesen? Aber wir sagen euch gleich, Regionalplanungshoheit haben wir. Ihr könnt eure Bedenken anmelden, wir müssen sie nicht reinnehmen. [...]. So wurde an die Sache herangegangen. Da haben wir gesagt, also das Ding beißt sich schon alleine, was die Bevölkerungsentwicklung betrifft.

Ich würde mir wünschen, dass man vorher mal kommt und sagt: Bürgermeister, Amtsgemeinden, komm, wir setzen uns mal zusammen, wir reden mal darüber. Das und das sind die Schwerpunkte, die wir haben. Sagt mal eure Schwerpunkte. Das geht ja meist darüber hinaus ... als Bevölkerungsentwicklung.

#### Zweites Gegenargument: Der LEP eV kommt sowieso zu spät

Ein weiteres, häufiger vorgebrachtes Gegenargument gegen die planerische "Deckelung" der Gemeinden nimmt Bezug auf die besondere Situation der neuen Bundesländer bzw. der Region Berlin-Brandenburg seit dem Mauerfall.

Diese Zielvorgabe, das ist ein Wunschdenken, das einfach in den Jahren 92-95 schon von sich aus verwischt wurde. Also diese Zielvorgaben, die Sie in der Regionalplanung finden, die sind zumindest im engeren Verflechtungsraum nicht wirksam geworden. Das sind Selbstläufer, und das ist nicht nur in A-Stadt so, sondern auch in anderen Bereichen auch so. Das ist zwar ein planerisches Denken, wie es aus den Altbundesländern in 40 Jahren entstanden ist, das aber hier in den Nachholbedarf und den Druck, der nun von Bonn und vom weiteren kommt als nun der Bundeshauptstadt Berlin und Regierungssitz, ... der nicht einfach verwischt werden kann, der einfach entstanden ist.

Ich denke mal, die Ziele so kann ich nachempfinden. Aber ich glaube, dass Ziele zu formulieren und sie dann auch entsprechend auf den Weg zu bringen, ein Weg ist von 30 oder 40 Jahren. Die Bundesrepublik hat sich so entwickelt. [...] Wir haben hier aber momentan eine Crash-Situation. Wir haben das neunte Jahr nach der Wende. Und was das für ein Ansiedlungs- und Neuordnungsdruck zum Teil erzeugt, das ist, denke ich mal, mit diesen Mitteln so nicht machbar. Sondern man muß jetzt mehr den momentanen Explosionsprozess zum Teil lassen, aber zum Teil auch hemmen. Aber man muß ihn mindestens erst mal erkennen und sich seinem Druck stellen. Das wollen sie gar nicht. Und das ist ja eben der Punkt, der momentan ... wir haben ja keine normale Situation. Fragen Sie jeden Makler, der wird sagen, das mit der Preisentwicklung ... kennen wir, die ganzen Sachen. Das ist alles unnatürlich. So was geht eigentlich gar nicht. Aber es ist so.

### **Drittes Gegenargument: Übergemeindliche Festsetzungen sind grundsätzlich zum Scheitern verurteilt**

Aus den zum Teil augenfälligen Abweichungen der realen Entwicklung von den Vorgaben des LEP eV wurde von einigen Vertretern der Kommunen auf eine grundsätzliche Machtlosigkeit planerischer Festlegungen der übergemeindlichen Ebene geschlossen. Demgegenüber wurde die Gestaltungsfähigkeit der Gemeinden, z.B. gegenüber Investoren, aber nicht in Frage gestellt, sondern - im Gegenteil - als sehr handlungsfähig dargestellt.

Frage: Warum meinen Sie, würde [die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten] nicht funktionieren?  
Antwort: Weil die Festlegung dieser Achsen auf einer Ebene passiert, wo die regionale Kenntnis einfach nicht da ist. Ich muß mich einfach mit der untersten Ebene verständigen und nicht einfach irgend etwas hinschmeißen und sagen: Also wir sind der Meinung, ihr entwickelt euch jetzt so und ihr entwickelt euch jetzt so, wenn die Realität der Entwicklungswünsche ganz anders aussieht. Sonst hätten wir ja nicht in fünf Jahren fast 60% Bevölkerungszuwachs gehabt. Und der hält dauernd an.

Frage: Was würden Sie denn von einer guten Landes- oder Regionalplanung erwarten?

Antwort: Das kann ich Ihnen auf Anhieb sagen: Realitätssinn. Denn wir haben eine Kreisentwicklungskonzeption, die in einigen Teilen also sowas von weltfremd ist und der tatsächlichen Entwicklung widerspricht, dass man damit einfach nicht umgehen kann. [...] Beim Land ist man sich darüber im Klaren, bei allen Vorstellungen zur Dezentralen Konzentration, gewisse Dinge lassen sich einfach nicht vermeiden. Es läßt sich nicht vermeiden, dass die Bürger, die in Berlin oder im

Umland von Potsdam oder in Potsdam selbst oder auch hier ... einfach gucken, wo sie vernünftig wohnen können und versuchen, dahin zu ziehen. Das läßt sich nicht ändern. Da kann man zwar ein bißchen steuern, aber letztlich, diese Entwicklung wird stattfinden, die hat auch früher stattgefunden [...].

Ich meine, wir machen uns ja auch Gedanken, wie unser Dorf wachsen kann, und sicherlich können sie das auf die Dauer sowieso nicht verhindern. Der Wohnstandort A-Dorf ist angenommen und der wird sich entwickeln, ob sie wollen oder nicht. Das ist doch Unsinn, uns dauernd vorzureglementieren, wie wir wachsen [sollen].

In einem weiteren Gespräch wurde der Regionalplanung vorgeworfen, einen ländlich-dörflichen Charakter in den Gemeinden erhalten zu wollen, der aber mit der Wende unwiederbringlich verloren gegangen sei.

### **Viertes Gegenargument: Wir haben sowieso schon mehr Einwohner als der Regionalplan will**

Der häufigste Einwand gegen die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung bestand in der Feststellung, die eigene Gemeinde habe durch Projekte aus der ersten Hälfte der 90er Jahre sowieso schon mehr Einwohner, als es der Regionalplan mit seinen Orientierungswerten "erlaubt". Da sich die Gemeinden damit in einer nicht genau definierten Situation befinden, wird den übergemeindlichen Planwerken damit ihre Relevanz abgesprochen.

Im Moment sind wir mit unserer Entwicklung etwa im Jahre 2010 nach der Regionalplanung.

Außerdem schreibt die Regionalplanung direkt vor, wie sich die Gemeindeeinwohnerzahlen entwickeln dürfen. Das muß ich mal sagen, da sind wir schon im Konflikt. Weil wir sagen, bis 2010 1500-2000 Einwohner, die Regionalplanung sagt bis 2010 maximal 350. Also, da sind wir jetzt schon drüber. Ich weiß nicht, wie so eine Regionalplanung zustandekommt, aber wir haben erstmal unser Veto eingelegt, also sprich: als Beteiligte haben wir erstmal gesagt, das geht überhaupt nicht. Das stimmt nicht überein mit unserem FNP, der sich auf die gemeindliche Entwicklung bezieht.

Der Regionalplan ist [...] über mehrere Jahre aufgestellt worden, lag mehrmals zur Beteiligung aus und verschiedene andere Sachen, zwischenzeitlich ist er überholt. Das ist das Problem, weil die Entwicklung, die den Gemeinden zugebilligt wird, die ist bereits vollzogen, die ist vorbei. Die war zu dem Zeitpunkt schon abgeschlossen, wo der LEP eV bekannt gemacht wurde, also rechtswirksam wurde und der Regionalplan, den haben wir bis

heute noch nicht bekannt gemacht. Sicherlich ist er erst mal Handlungsrichtlinie für die weiteren Beurteilungen, aber er hat noch keine Rechtskraft. Und, wie gesagt, selbst wenn er jetzt Rechtskraft erlangen sollte, er ist überholt.

### Verständnis im Prinzip, aber...

In Fällen, in denen die befragten Gemeindevertreter der Zielsetzung der Landesplanung, die Siedungsentwicklung allgemein in sinnvolle Bahnen zu lenken, Verständnis entgegenbrachte, wurde dieses Einverständnis häufig im Fall der eigenen Gemeinde wieder relativiert.

[Zur Landesplanung] gehört ja nicht nur dazu, dass hier eine Straße langgeht, sondern da gehört ja auch dazu, wo erhalte ich denn mein Grün, wo ist die grüne Lunge und wie man das auch immer bezeichnet, also wie gestalte ich denn sinnvoll eine Landschaft oder eine Region? Und dazu gehört nun mal, dass ist richtig, dass ich sage, ich kann es also nicht auswuchern lassen und jeder kleine Ort macht sein Industriegebiet und hat dann irgendwas, was weiß ich, einen Haufen Sand schon zur Seite geschoben und irgendwas plant und es passiert nichts, weil einfach der Bedarf nicht da ist. Das ist schon korrekt. Und dass man sagt meinetwegen, o.k. die Entwicklung, ob das nun 10% oder 3% oder 12% sind, das sind alles Sachen ... für uns würde es bedeuten, natürlich idiotisch bei unseren paar Einwohnern, dass wir ein halbes Haus pro Jahr bauen dürften. Das ist natürlich Unsinn. Das geht überhaupt nicht.

Frage: [Für ihre Gemeinde gilt ein Orientierungswert von 10%.] Was leiten Sie denn daraus für Ihre Arbeit ab?

Eigentlich gar nichts. Weil diese Illusionen, die dort an irgendwelchen grünen Schreibtischen gemacht wurden, die völliger Unsinn sind ... ich meine, sie sind insofern richtig, als dass man sagt, wir müssen aufpassen, dass sich die Gemeinden nicht zu schnell entwickeln, damit wir die Infrastruktur auch mitziehen können. Das ist eine klare Prämisse. Aber daraus ein Diktat zu machen, dass so eine Gemeinde sich innerhalb von zehn Jahren nur um 10% vergrößern darf, das ist das Schlimmste, was man eigentlich einer Entwicklung antun kann. Wenn ich die Interessenssphäre habe von Leuten, die dorthin wollen und versuche, die irgendwo anders hinzudrücken, dann gehen die nirgendwo anders hin. Die haben sich in irgendeinen Standort verguckt und da wollen sie hin.

Also, ich sage mal, für uns ist nicht nachvollziehbar, warum man die Grenze der Entwicklung an die Gemarkungsgrenze [der Nachbargemeinde] B-Stadt gelegt hat. Nachvollziehbar ist das auch nicht, weil es sehr drastisch ist (Anm.: Grenze Typ I zu Typ III). Dass man von Seiten des Landes die

Entwicklung steuern möchte, ist verständlich. Aber dass man solche harten Grenzen zieht ...!

Aus der staatlichen Einflußnahme auf die "kritische Variable" Einwohnerzahl entwickeln die Gemeinden zwei Negativszenarien, welche Auswirkungen diese landesplanerischen Vorgaben für sie haben werden. Dabei ist im Rahmen dieses Projektes weniger von Interesse, ob diese Szenarien in allen Details mit den tatsächlichen Einschränkungen der gemeindlichen Entwicklungsmöglichkeiten durch die übergemeindliche Planung übereinstimmen. Interessant ist vielmehr, aus welchen Elementen diese Negativszenarien zusammengestellt werden.

### Erstes Negativszenario: Lähmung der Eigeninitiative der Dorfbewohner

Obwohl es erklärtes Ziel der Landes- und Regionalplanung ist, Ortsansässigen und Familienangehörigen das Bauen in einer Typ-III-Gemeinde im Rahmen der "Eigenentwicklung" zu ermöglichen, geht das erste Szenario der Gemeinden gerade von dem Fall aus, bei dem Dorfbewohner in ihrer Gemeinde kein Baurecht bekommen.

Und jetzt kommen wir noch mal auf die Tatsache zurück, wenn die Regionalplanung [...], [die] besteht ja jeder Gemeinde nur 2% pro Jahr Zuwachs zu. Und was wollen Sie denn mit einem 157-Einwohnerdorf A-Dorf, was wollen Sie damit machen? Da können Sie zwei Häuser hinbauen. Und jetzt kommt der Punkt: Da wohnen aber ein Haufen ältere Leute, und es wohnen aber auch noch jüngere Leute da. Aber die sagen, wenn wir den Vorteil, den wir haben, dass wir Opa sein Grundstück bebauen können, nicht kriegen, weil es baurechtlich nicht geht, dann ziehen wir weg hier, denn was sollen wir dann noch hier? Wir wollten uns hier noch ein Häuschen in zweiter Linie oder hinten drauf bauen. Ist verboten. [...] Ja, wir treiben doch die Leute weg. Und was passiert dann zum Schluß? Dann kommt irgendjemand aus Westberlin, der richtig schön Geld hat. Das gönnen wir ihm auch, übrigens. Und der sagt, ich will mir aber hier so eine Nostalgie-Bauernhof-Ecke machen. Der holt sich das auch, kauft vom Opa noch das Grundstück, das ganze Bauerngehöft, richtet das her, und was passiert dann? Von Montag bis Freitag ist da nichts los. Am Freitag kommt der mit Bierbüchsen bewaffnet auf das Grundstück mit noch drei Freunden. Feiern eine kleine Fete. Sonntagmittag packen sie wieder ein und fahren nach Berlin nach Hause. Und unsere Dörfer hier im Umland sterben ab. Die Alten sind weg, weil sie verkauft haben. Die Jungen sind nicht geblieben, weil sie nicht bauen durften. Und da müssen wir aufpassen. Und deshalb muß man so eine Gemeinde dann sicherlich entscheidend be-

obachten und mitbegleiten, aber an den tatsächlichen Möglichkeiten und dem Bedarf muß man ihnen ihr Baurecht einräumen.

Da passiert jetzt eines, dass da eine gewisse Verdrängung stattfindet [...]. Ich kann mit meinem Grundstück nichts anfangen. Ich müßte aber das Dach decken, ich müßte das Fundament sanieren, ich müßte sämtliche Fenster und Türen auswechseln, die Heizung erneuern. Das könnte ich aber nur, wenn ich ad 1. entweder 40 Jahre woanders gelebt hätte als in der DDR, und ad 2. vielleicht noch aufgrund des Vorteils, wir haben große Grundstücke, die wir teilen könnten. Wenn wir da eines verkaufen, können wir das andere in Schuß bringen. Und das wird zum Teil unmöglich gemacht. Und wenn sie mal nach A-Dorf reinfahren, dann werden sie dann Schilder sehen "zu verkaufen", "zu verkaufen", "zu verkaufen". Und dann werden Sie aber auch Häuser sehen, die wunderbar instandgesetzt worden sind. Naja, über Geschmack läßt sich streiten, aber da ist was passiert. Das sind dann z.B. die Leute, die da ihren Acker verkauft haben im A-Gebiet. Die konnten dann da mit dem Geld ihre Grundstücke sanieren.

### **Zweites Negativszenario: Die Entwicklungshemmung führt zur Eingemeindung**

Da die Einwohnerzahl als wichtigste Erfolgsgröße der Gemeinden durch die Landesplanung berührt ist, schließen die Kommunalvertreter in einem zweiten Negativszenario, dass der Entwicklungsweg einer Gemeinde ohne Bevölkerungswachstum in der Summe nur in einer Eingemeindung, also den Bankrott der Selbstverwaltung führen kann.

Man sagt doch eindeutig, man muß zur Landeshauptstadt oder auch zur Bundeshauptstadt einen planerischen Puffer schaffen, dass die Randgebiete auch eine gewisse Stärke erreichen [müssen], um den Gegensatz darzustellen. Bei uns ist es genau umgekehrt: Da wird es dann so sein, dass A-Stadt [...] dann nach den Kriterien immer schwächer wird und man sich dann nachher nicht wundern darf, wenn es sich dann zu Eingemeindungen hin entwickelt, weil es einfach auch aus finanzieller Sicht nicht anders geht.

Antwort: [...] die Gemeinde A-Dorf [hat] sich als einzige Gemeinde entschieden [...], nicht mit B-Stadt zu fusionieren. Also die anderen Kommunen sind ja jetzt alle ein Salat geworden. Und wir haben uns ausgeklingt dort und haben gesagt, nein, wir fusionieren nicht. Also die Bürger haben das so entschieden im Bürgerentscheid. Deshalb sind wir übriggeblieben.

Frage: Kann man so ungefähr sagen, was so Gründe waren. Warum gerade Sie und nicht andere?

Antwort: Gründe waren erst einmal: Die Gemeinde hat natürlich einen großen Vorteil, sie ist finan-

ziell unabhängig. Sie erhält vom Land keine Schlüsselzuweisung, wir sind eine finanziell selbständige Kommune. [...] Das kommt durch Steuereinnahmen von zwei Gesellschaften [...], die hier ihre Gewerbesteuer zahlen. Und die beiden Gesellschaften haben uns natürlich einen großen Vorteil gebracht: Wir sind selbständig. Deshalb auch ... tja, wer kann sich sonst diese Pflasterung leisten. Ein Traum von jeder Kommune, muß ich ehrlich sagen. Und wir haben uns ihn nun mal erfüllt, den Traum. Dadurch, dass wir nun mal dieses Geld haben. Und das war einer der größten Gründe, weil wir uns leisten konnten, "nein" zu sagen. Andere Kommunen konnten es sich ja gar nicht leisten. Die sind ja nicht mal mehr in der Lage gewesen, ihre Straßenbeleuchtung selbst zu bezahlen. [...] Fragen Sie doch mal die Bürgermeister, die jetzt immer da waren, was sie davon haben. Die ärgern sich fürchterlich, dass sie überhaupt jemals auf diese Idee gekommen sind, [...] dass sie nicht mit uns gekämpft haben um die Selbständigkeit. Die ärgern sich heute, schon [...] nach einem halben [...] Jahr [...]. Weil sie wie unmündige Kinder behandelt werden. Wie ... na, nach dem Motto "Ihr doofen Dorftrottel". Da kommt jetzt dieses System hoch, na, du bist doch Kategorie III, so nach dem Motto, was willst du denn von mir. Die guten Stücke picken sich [die "potentieller Siedlungsraum"-Gemeinden] raus, die behandeln sie ein bißchen vorsichtiger, weil sie da keinen Krieg haben wollen, aber den Rest, den können Sie vergessen. Das ist leider so, schade drum. Und die werden alle ihre Identität verlieren. Alle.

### **5.1.4 Warum der LEP eV die Gemeinden auch grundsätzlich stört**

Neben den im vorigen Abschnitt 5.1.3 zusammengestellten eher finanziellen Kritiken an den Wachstumsbeschränkungen des LEP eV und des Regionalplanes Havelland-Fläming wurden von den Gemeindevertretern weitere Argumente gegen diese Planungswerke aufgebracht, die sich jedoch weniger auf die Orientierungswerte und deren direkte Effekte auf die eigene Gemeinde, als viel mehr auf das zugrundeliegende Theoriegerüst der Brandenburgischen Raumplanung beziehen.

#### **Brandenburg ist nicht das Ruhrgebiet**

Aufgrund der Tatsache, dass das Neue Bundesland Brandenburg beim Aufbau seiner Staatsverwaltung insbesondere durch Mitarbeiter der Landesverwaltungen in Nordrhein-Westfalen beraten wurde, interpretieren manche Kommunalvertreter eher restriktiv belegter Gemeinden des Untersuchungsraumes, dass dadurch relativ pauschal raumplanerische Konzepte aus dem sehr dicht besiedel-

ten NRW in das sehr dünn besiedelte Brandenburg übertragen wurden.

Na, da sind wir mal ketzerisch. Die Berater in diesen speziellen Fragen sind alle aus NRW gekommen. Und jetzt müssen wir mal richtig reingucken. NRW ist ungefähr gleich groß, hat aber zwei bis drei mal mehr Bevölkerung als wir. Und deshalb natürlich sind die Berater aus NRW davon ausgegangen, hier muß eines passieren, hier dürfen nicht die gleichen Fehler wie im Ruhrgebiet [gemacht werden] und deshalb sind ganz klare, festgelegte, auch behindernde Elemente in der Landesplanung festgeschrieben. Weil sie es da erkannt haben, und hier übertragen haben. Aber Brandenburg hat, wie gesagt, drei mal weniger Bevölkerung und wir sind noch längst nicht an der Stelle. Und hier hätte man in Ruhe noch bestimmte Dinge auch betreiben können.

### **Die Dezentrale Konzentration fördert die finanzielle Abhängigkeit des engeren Verflechtungsraumes von der Zuwanderung**

Gemeinden der Kategorien II und III des engeren Verflechtungsraumes stehen am Ende der raumordnerischen Prioritätenbildung in Brandenburg. Sie liegen weder im grundsätzlich priorisierten äußeren Entwicklungsraum, noch bilden sie einen "potentiellen Siedlungsbereich" des LEP eV, auf den die Entwicklung im engeren Verflechtungsraum konzentriert werden soll. In aller Regel sind sie auch kein sonstiger ausgewiesener Handlungsschwerpunkt der Landesplanung. Aus der Sicht der Landesplanung ist dieses Vorgehen stringent, da im engeren Verflechtungsraum ein ausreichender allgemeiner Entwicklungsdruck herrscht und man andererseits gerade in den Typ III-Gemeinden keine Entwicklung über die Eigenentwicklung hinaus haben möchte. Die betroffenen Gemeinden argumentieren aber genau anders herum: Weil ihnen die Raumordnung keine Priorität zurechnet, erhalten sie keine oder bedeutend weniger Fördermittel für die notwendigen kommunalen Aufgaben und Projekte. Um aber dem vorhandenen Bedarf gerecht zu werden, müssen sich die entsprechenden Gemeinden andere Finanzierungsquellen suchen, wobei sie letztendlich wieder auf einen Einwohnerzuwachs zurückkommen, um das gemeindliche Steuer- und Schlüsselauflagen zu erhöhen, die Infrastrukturprojekte besser auszulasten und ggf. einen Investor mit in die Finanzierung einzubinden. In ihren Augen zwingt also die Dezentrale Konzentration, deren Zielsetzung gerade in der Entwicklungsförderung von

Schwerpunkten besteht, die Zwischenraumgemeinden zu einer Zuwachspolitik.

Die Dezentrale Konzentration, die ist ja sicherlich gut gewollt gewesen. Aber ich denke, sie funktioniert nicht. Wir brauchen ja nur mal Potsdam-Mittelmark nehmen. Gucken wir auf der einen Seite mal, Sie wissen ja, das Fördersplitting war 30:70. Also im Konzentrationsraum wurden wir nur mit 30% gefördert bei städtebaulichen Maßnahmen, im ländlichen Raum Richtung Belzig 70%. Übrigens kein Wunder, warum so hohe Schulden da sind. Weil wir so schlecht gefördert wurden, aber der Druck, Abwasser, Straßenbau, ... hier in diesem Bereich viel größer war, ist natürlich die Verschuldung so riesig. Die mit 70% geförderten Maßnahmen haben sich vollzogen, sind mit weniger Schulden sicherlich passiert worden. Aber die Ausnutzung ist nicht da. Sehen wir das nächste Problem, die Bevölkerungsentwicklung. Und auch schon die vorhandene Ansiedlung. Es ist doch irgendwo hirnrissig zu sagen, von den 190.000 oder rund 200.000 Einwohnern des Kreises wohnen 130.000 hier in dem oberen Bereich, B-Stadt, C-Stadt, A-Dorf, D-Stadt, hier oben, E-Dorf ... hier ist 2/3 der Bevölkerung. Wir setzen aber den Kreissitz nach Belzig. Kommen wir mal auf das Verkehrsproblem. Wir fahren jetzt wegen jeder auf und zu gehenden Toiletten-tür immer wieder nach Belzig.

[...] und machen wir uns nichts vor, es wird ja dann doch immer so indirekt so getan, na, die im Ballungsraum, die tragen sich ja ... die müssen sich ja selber tragen. Ja, bei uns ist es ja nun so. Wir mußten unsere Schule allein bezahlen. Wir haben keine Förderung gekriegt. Weil wir uns das einfach zugemutet haben. Daraus ergibt sich 20 Jahre lang eine entsprechende finanzielle Belastung. Wir haben es geschafft. Oder haben es irgendwie gekonnt ... aber da kommt jetzt wieder der Punkt, wo wir vorhin wieder sagten, das haben wir aus der eigenen Kraft und aus dem eigenen Zuzug und aus dem eigenen sich damit erhöhenden Finanzvolumen geschafft.

### **Soziales Argument**

Einige Gemeinden führen ein soziales Argument gegen die Orientierungswerte ins Feld, wonach diese als künstliche Verknappung von Wohnraum und Baugrund zu entsprechenden Preissteigerungen in den betroffenen Achsenzwischenraumgemeinden führten, die zwar - landesplanungskonform - deren Attraktivität für Häuslebauer senkten, in den Gemeinden aber für eine sozial unverträgliche Auslese sorgten. Dieses Argument ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass viele Gemeinden aufgrund der Siedlungsplanungen der 20er Jahre in sehr große Grundstücke parzelliert sind. Es handelt sich bei dieser Argumentation um einen klassi-

schen Zielkonflikt der Raumordnung, bei der die Gemeinden die labile Sozialstruktur vor Ort, die Landesplanung die gesamtregionalen Kosten, z.B. für die vorzuhaltene Infrastruktur in den Vordergrund der Diskussion stellen.

Und jetzt kommen wir noch mal auf die 1920-Geschichte zurück. Wir haben gesagt, wir lassen mal den Zuschnitt der Grundstücke so, wie sie [der Stadtplaner 1920] mal angedacht hat. Das hätte aber im Klartext bedeutet, es hätten sich nur noch Millionäre in A-Dorf ansiedeln können.

Aber was hier eben stattgefunden hat, war ein radikaler Umschwung. Und dem können wir durch solche Landesplanung noch einen i-Punkt aufsetzen, indem man jetzt noch die soziale Struktur in diesen Bereichen hier völlig umkippt. Wir haben hier also Arbeiter, Angestellte, mehr Angestellte, Hochschulabsolventen, Universitätsabsolventen haben wir jetzt hier am Ort, die zu gewissen Zeiten mit einem relativ bescheidenden Einkommen hier sich halten konnten. Jetzt durch die Beschränkung des Zuwachses treiben wir ja zusätzlich die Bodenpreise in die Höhe. Das muß man sich auch mal vor Augen führen.

Jeder Eingriff in die Natur, ich sage mal hier zu dem städtebaulichen Wachstum oder zu den Veränderungen ... sage ich auch einfach mal Natur, das gehört irgendwo für mich dazu, jeder Eingriff da rein erzeugt irgendwelche Reaktionen, die man in großen Teilen absehen kann, aber in vielen Teilen eben nicht absehen kann. Und mir scheint, dass diese sozialen Verwerfungen bei der Landesplanung hier einfach so in Kauf genommen wurden bzw. einfach nicht beachtet wurden.

Dieses soziale Argument steht allerdings in einem Widerspruch zur Wohnbaulandpolitik einiger Gemeinden, die - im Extremfall per Satzungsbeschluß über eine Mindestgröße der Grundstücke - sehr gezielt wohlhabende Eigenheimbauer in ihre Gemeinde locken wollen.

### 5.1.5 Warum die Gemeinden außerdem noch Entwicklung wollen

Neben den bisher vorgestellten Gründen für ein angeblich notwendiges Gemeindegrowth, die insbesondere den Kommunalhaushalt in den Mittelpunkt der Argumentation stellen, gibt es noch weitere, "weichere" Motive für ein solches Wachstum, die aber ebenfalls der Beachtung bedürfen.

#### Warum es auch Spaß macht, Bürgermeister zu sein

Der in Kapitel 4 vorgestellte Interview-Leitfaden enthält gegen Ende die Frage, ob

es in der vergangenen Wahlperiode Dinge gab, auf die der Gesprächspartner in seiner Funktion als Bürgermeister besonders stolz ist. Ziel dieser Frage war es, durch eine eher spontane Antwort herauszufinden, was ein solches Amt attraktiv macht und welcher Teil der Arbeit dem jeweiligen Amtsinhaber "Spaß macht". Jede berufliche oder ehrenamtliche Tätigkeit braucht Bestätigungen. Jeder Mensch wird deshalb die Bereiche einer Tätigkeit am meisten verteidigen, die ihm das Gefühl geben, "etwas geschafft zu haben." Hintergrund dieses Gedankenganges ist die Vermutung, dass die Wachstumsbeschränkungen der übergeordneten Planung die Bürgermeister nicht nur an einer finanziell (vgl. Diskussion um die Einwohnerzahl als "kritischer Variable" in Abschnitt 5.1.2), sondern auch emotional empfindlichen Stelle treffen. Auch die letzte Frage des Leitfadens, ob die Bürgermeister einen Traum oder eine Vision für ihre Gemeinde in 10 Jahren hätten, versucht, solche "weichen" Motive aufzudecken.

Wir haben allein im Straßenbau und in der Infrastruktur in den letzten fünf Jahren soviel geschaffen, was man wirklich in den 40 Jahren DDR überhaupt nicht gesehen hat. Wir haben ein Gemeindezentrum rekonstruiert für 2 ½ Millionen DM, da kann jeder stolz sein, wir haben eine neue Grundschule, wir haben wieder eine neue Turnhalle, ... Sportplatz. Ich sage mal: Es kann auch Spaß machen, man kann vieles entscheiden.

Frage: Gibt es denn etwas, auf das Sie persönlich besonders stolz sind?

Antwort: Da gibt es eine ganze Menge. Also erstmal haben wir ein schönes Gemeindezentrum. [...] Dann haben wir im Straßenbau einiges gemacht, wir haben also wie gesagt die Verbindung zwischen B-Dorf und A-Dorf hergestellt, aber wir haben auch die Kindertagesstätte eingeweiht, wir werden auch den Hort noch einweihen und wir werden jetzt die neue Sporthalle einweihen, so dass wir also eigentlich eine ganze Menge bewegt und geschafft haben. Einschließlich der neuen Straßenbeleuchtung, dort, wo es nötig war und wo wir es uns finanziell leisten konnten. Und da bin ich eigentlich stolz drauf, dass wir das geschafft haben und freue mich auch ein bißchen darüber.

Frage: Gibt es denn etwas in der letzten Zeit, wozu Sie sagen, da bin ich eigentlich stolz drauf?

Antwort: Ja, ich denke schon. Wenn wir uns das A-Gebiet ansehen. Also, das ist ein Bevölkerungszuwachs von fast 100%, hätte ich beinahe gesagt. Die Gemeinde A-Dorf hat sich von ehemals 2700, 3000 Einwohnern auf derzeit über 5000 Einwohner entwickelt in eigentlich der letzten Legislaturperiode. Die Gemeinde hat im vergangenen Jahr aufgrund der gestiegenen Nachfrage die Grundschule erweitern müssen, stark

erweitern müssen. Die Gemeinde plant derzeit die Erweiterung der Kita. Das sind schon sehr positive Gesichtspunkte. Also, eigentlich hat sich schon was bewegt hier in letzter Zeit.

Frage: Gibt es denn etwas in der letzten Wahlperiode, auf das Sie besonders stolz sind?

Antwort: Ja, dass wir uns von nirgendwo haben ins Handwerk pfuschen lassen. Wir haben immer irgendwo unsere eigene Linie gefahren und interessanterweise ... gut, nun ist diese kleine Ebene in der Gemeinde immer noch was anderes ... interessanterweise, egal welcher politischen Couleur, haben alle an einem Strang gezogen. Wie gesagt, also, wir sagen, wir wollen das, dann setzen wir das auch um.

Tja, träumen in 10 Jahren ... da weiß ich nur, was ich nicht will: In 10 Jahren noch eine Verwaltung leiten. Weil einfach dann in den Orten nichts mehr zu bewegen ist. Das ist das Problem. [...] Die Aufbauphase ist dann im Prinzip gelaufen. Dann geht es nur noch darum, sich um irgendwelche bestehenden Dinge [zu kümmern], irgendwelche Verwaltungsakte zu veranlassen und sich mit irgendwelchen Dingen auseinandersetzen zu müssen, und letztendlich kommt nichts dabei raus. So sehe ich also in dem Jahr ... so, jetzt haben wir die Schule soweit, jetzt kommt die neue Kita, im nächsten Jahr die neue Feuerwache ... so irgendwo wächst die Gemeinde dann in eine Dimension, und irgendwann ist diese Entwicklung dann abgeschlossen. Dann ist man nur noch der Verwaltungsesel und eh-eh, nicht mit mir.

Die Zitate zeigen, welche zentrale Rolle das Bauen, das Entwickeln emotional für die Bürgermeister in den befragten Gemeinden spielt. Dieses "etwas schaffen können" mag gerade in den Nachwendejahren besonders stark ausgeprägt sein, da man hier sehr viele *sichtbare* Veränderungen in kurzer Zeit beobachten kann. Interessant ist auch der Einwohnerzuwachs als Meßgröße für den kommunalpolitischen Erfolg.

In einer der Gemeinden berichtete ein Investor davon, wie sich im Laufe des Projektes viele ehrenamtliche Gemeindevertreter über das zu erwartende Maß hinaus engagiert haben. Er berichtete, wie sie z.B. zentimeterdicke Stellungnahmen durchgearbeitet, sich informiert und sich bei den verantwortlichen Stellen für das Projekt eingesetzt hätten. Dieses Engagement von Seiten der Gemeindevertreter für das Projekt führte er auf mehrere Ursachen zurück: Zum einen habe es den Gemeindevertretern "einfach Spaß gemacht", an einem großen Bauprojekt in ihrer Gemeinde mitzuarbeiten, das auch weit über die Gemeindegrenzen hin Beachtung gefunden

habe. ("Beim Bauen sieht man halt, was man tut.") Außerdem hätte das Projekt Möglichkeiten in Aussicht gestellt, die für die Gemeinde sonst in den nächsten Jahren nicht zu erreichen gewesen wären, insbesondere den Schulneubau und die Kita. Gerade diese Teile des Projektes hätten eine gemeindeweite Ausstrahlung für die gesamte Bevölkerung und einen entsprechenden kommunalpolitischen Aussage- und Werbewert gehabt. Darüber hinaus hätte das Projekt die Rentabilität sowieso notwendiger Maßnahmen, insbesondere im Bereich des Abwassers, durch zusätzliche Abnehmer und eine teilweise Einbindung des Investors in die Finanzierung verbessert. Dadurch hätten der gesamten Gemeinde entsprechende Abwassertarife angeboten werden können, so dass auch hier ein handfester kommunalpolitischer Imagegewinn in Aussicht gestanden hätte.

Fragen nach der allgemeinen kommunalpolitischen Situation waren nicht Teil des Interview-Leitfadens. Dennoch ist auffällig, dass nur Gemeinden ohne Wohnungsbauprojekte in ihrer Gemarkung das Problem der Kandidatengewinnung für die kommende Kommunalwahl im September 1998 von sich aus ansprachen. Sicherlich sind diese Beobachtungen für eine Verallgemeinerung zu unsicher. Sie passen allerdings zu der Schlußfolgerung, dass gerade dem Bauen und dem Einwohnerzugewinn auch eine stark emotionale Komponente anhänglich ist.

### **Auch in der Gemeinde verdient immer jemand**

Wohnungsbauprojekte benötigen Grund und Boden, das i.d.R. Personen aus der betreffenden Gemeinde gehört. Eine Entscheidung der Gemeindevertretung gegen ein Projekt bedeutet somit immer auch die Entscheidung gegen einen attraktiven Verkaufserlös für die Besitzer. Gerade in kleinen Gemeinden mit überschaubarem sozialen Gefüge ("Bei Bauanträgen brauchen wir immer erst einmal einige Minuten, um die Befangenheiten zu klären.") sind Entscheidungen gegen Projekte von um so größerer kommunalpolitischer und persönlicher Brisanz.

Und letztendlich hat ja auch der Grund und Boden, also das Grundstück selbst, einen unheimlichen Wertesprung erfahren. Ob man das nun in Einheitswerten darstellt oder wie auch immer, es war also vor nicht allzu langer Zeit mehr oder weniger nichts wert. Klar, nach den Grundbüchern schon, aber nach dem Verkaufs- und Erwerbswert fast nichts wert ... heute ist es ja viel Geld wert.

Wer ein Grundstück hat, der kann sagen, na gut, ich habe erstmal wenigstens eine Lebensversicherung.

Die ersten, die wirklich auch daran verdient haben, an den vermeintlichen Gewinnvorstellungen, die man immer von so einem Investor hat, die ersten echten Verdienner waren A-Dorfer, das waren nämlich die Eigentümer der Grundstücke. [...] Die halten sich natürlich auch bedeckt. Die beteiligen sich an der ganzen Diskussion nicht. Für die ist das ja abgegessen. Und da gibt es eben ein paar Millionäre mittlerweile, und soll ja auch so sein. Aber das ist immer dieser Negativ-Touch, der so diskutiert wird: Naja, der Investor hat sich ja dumm und dämlich verdient. Es haben sich auch noch ein paar andere daran dumm und dämlich verdient.

### Woanders stehen die Kräne

Gemeinden, die sich - aus welchen Gründen auch immer - bei der Bau- und Einwohnerentwicklung zurückgehalten haben oder nicht zum Zuge gekommen sind, stehen heute kommunalpolitisch in manchen Fällen vor dem Problem, dass bei ihren Bürgern der Eindruck entsteht, angesichts der emsigen Bautätigkeit in den umliegenden Kommunen habe die eigene Gemeindevertretung die Entwicklung verschlafen.

Die Gemeinden wollen sich entwickeln, dass da ein bißchen was passiert, dass die Bürger sagen, o.k., hier lebt es sich gut.

Wir versuchen als Gemeindevertretung unseren Bürgern gegenüber den Eindruck, der sich auf jeden Fall aufdrängt, [...] ein bißchen abzuschwächen und zu relativieren, der da heißt: Na ja, guck mal an, in B-Dorf passiert so viel, die bauen da große Wohnparks und die machen da dies und jenes und die haben eine Straßenbeleuchtung und die bauen da dies und haben da großartig Geld reingesteckt. Und hier in den kleinen Gemeinden, da tut sich nichts.

Um das Spektrum der "weichen" Motivationen für einen Einwohnerzuwachs in Achsenzwischenraumgemeinden noch zu erweitern, seien an dieser Stelle den Zitaten der Bürgermeister-Interviews Aspekte hinzugefügt, auf welche die Gesprächspartner der drei anderen Interview-Serien hingewiesen haben.

- Herr Doedens vom niederländischen Raumordnungsministerium nannte - bezogen auf die Ansiedlung von Gewerbe - in einem Gespräch den erwarteten Zugewinn an Arbeitsplätzen und das dadurch entstehende politische Prestige ("Here comes an investor and says 'Hey, I can make you

famous!") als die hauptsächlichen Beweggründe für das Engagement der Bürgermeister für eine "Falschansiedlung" in ihren Gemeinden. Eine besondere Rolle spielen in den Niederlanden die Kosten, die den Gemeinden durch das Vorhalten der Gewerbeflächen entstehen und an deren Deckung sie sehr interessiert sind. Dieser Kostendruck führt u.a. zu dem Bestreben der Gemeinden, entgegen den Regeln der festgeschriebenen ABC-Planung A-Unternehmen an C-Standorte anzusiedeln. Hintergrund ist hierbei, dass sich die gleiche Gewerbefläche i.d.R. an A-Unternehmen teurer als an C-Unternehmen verkaufen läßt, wohingegen C-Standorte sich i.d.R. wesentlich kostengünstiger erschließen lassen. (Anmerkung: Ein Kurzzusammenfassung der Konzeption der niederländischen ABC-Planung findet sich in [VROM, 1991])

- Herr Stein berichtete von Beispielen aus dem Oberen Elbraum, bei denen Gemeinden auf zum Teil nicht mehr in allen Einzelheiten nachvollziehbaren Wegen versucht hätten, von 5.000 auf bis zu 30.000 Einwohner zu wachsen. Ähnliche Bestrebungen habe es auch bei anderen Großprojekten, insbesondere im Bereich des großflächigen Einzelhandels, gegeben. Herr Stein vermutet hinter diesem außergewöhnlichen kommunalpolitischen Einsatz der entsprechenden Bürgermeister neben finanziellen Interessen ein Streben nach Prestige und Macht in der Region, insbesondere gegenüber der Kernstadt. Seiner Auffassung nach könne man dieses Verhalten auch als eine Verteidigungshaltung der Umlandgemeinden gegenüber massiven Eingemeindungsgelüsten der Kernstadt interpretieren. Offen geäußerte Eingemeindungswünsche der Kernstadt hätten bis heute das Klima zwischen der Stadt Dresden und den Umlandgemeinden nachhaltig vergiftet. Eine Verteidigungshaltung bedeute deshalb für die Umlandgemeinden, durch entsprechende Ansiedlungen die finanziellen Grundlagen zu schaffen, nicht in eine Eingemeindungsdiskussion verstrickt zu werden.
- LEHMBROCK und STEIN schreiben in einem Gutachten zum Thema Gewerbegebietsausweisungen:

Auch größere und damit im Sinne der Landesplanung zu entwickelnde Gemeinden weisen Investitionsgebiete in den sogenannten "nicht-integrierten" Lagen am Stadtrand aus, um auf diese Weise zu verhindern, dass steuermittel- und prestigeträchtige Unternehmen in Nachbarorte wandern. Bei diesem "Windhundrennen" waren jene Kommunen im Vorteil, die relativ schnell und vermeintlich "unbürokratisch" Entscheidungen fällten: die "Bürgermeisterplanung" erwies sich am erfolgreichsten und kleine, nicht-zentrale Orte verfügten über Entscheidungsstrukturen, die solche Schnellschüsse begünstigten. [STEIN, LEHMBROCK, 1997, S. 106]

Prof. Schöppe berichtete von Gesprächen mit Bürgermeistern in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, bei denen immer wieder in den Mittelpunkt gerückt wurde, in welchem Maße der Wohnungsbau unter dem Gesichtspunkt der Bauwirtschaft als Arbeitsplätze schaffend angesehen wurde. In die entsprechende Atmosphäre Anfang der 90er Jahre könne sich heute kaum noch jemand zurückversetzen, obwohl sie, so Prof. Schöppe, für das Verständnis der Vorgänge elementar sei. Die Bürgermeister hätten in den Gesprächen ihren Zugzwang zum Ausdruck gebracht, nicht als "Arbeitsplatzverhinderer" dazustehen.

### 5.1.6 Was die Investoren wollen

#### Der Investor als treibende Kraft

Fast alle Gemeinden berichten, nicht selbst nach Investoren im Bereich des Wohnungsbaus Ausschau gehalten zu haben. Vielmehr hätten sich die Investoren von sich aus bei den Gemeinden aufgrund deren Attraktivität für Wohnungsbau gemeldet. Entsprechend scheinen in der Mehrzahl der Gemeinden auch im Fortgang der Projekte die entscheidenden Impulse von den Investoren ausgegangen zu sein. Mit dieser Rollenverteilung einher gehen ganz bestimmte Entscheidungslogiken, die sich aus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Investoren ergeben.

Die Gemeinde ist darauf angesprochen worden, ob nicht die Interessen bestehen, den Ort städtebaulich weiterzuentwickeln, zu vergrößern, abzurunden oder wie auch immer, es gibt da verschiedene Motive. Hauptmotiv sind dann wahrscheinlich auch wirtschaftliche Interessen des Investors. Sicherlich liegt es in der Hoheit der Gemeinden, Bebauungspläne aufzustellen, das ist auch alles geschehen, aber überall dann doch auf Betreiben von verschiedenen Investoren.

In der Regel war es bislang so, dass also der Bauträger selten einen Bebauungsplan entwickelt hat, sondern es gab direkt Entwicklungsfirmen, die haben vom Prinzip her Grundstückskäufe getätigt, haben dann eine qualifizierte Planung darüber gelegt, mit der Gemeinde gemeinsam, und dann sind diese Bereiche überwiegend veräußert worden an Bauträger. Der Bauträger hat natürlich andere Interessen gehabt als teilweise derjenige, der den Plan entwickelt hat. Ein Architekt, denke ich mal, denkt auch wesentlich anders als ein Stadtplaner. Und [...] die bauausführende Firma [...] gemeinsam mit dem Architekten versuchen auch die vorgegebene Planung, die vielleicht ursprünglich von der Idee her anders angedacht wurde, aber so auszunutzen, dass sich das Bauvorhaben innerhalb des rechtlichen Rahmens bewegt und trotzdem maximalen wirtschaftlichen Erfolg bringt. Und aus diesem Grunde differiert das dann schon so ein bißchen zwischen der ursprünglichen Planung und zwischen der Realisierung, weil wie gesagt zwei verschiedene Parteien da mitgewirkt haben. Und aus diesem Grunde ist die Gemeinde momentan der Meinung, dass sie ausgenutzt wurde [...].

In der Gemeinde A-Dorf ist es ein bißchen anders gelaufen. Dort waren die Interessen die, dass also Investoren gesagt haben: Ja, wir entwickeln hier, wir entwickeln auch Geschoßwohnungsbau, nutzen alle steuerlichen Vorteile, Anliegermodell ... also hier sind sehr viele Wohnungen, sehr viele Häuser, die an Eigentümergemeinschaften veräußert worden sind, dann weitervermietet werden. Also, ich denke mal, die Sache der steuerlichen Abschreibung, ja, bis vergangenes Jahr lief das ja so richtig, ist dort überwiegend verwirklicht worden.

#### Standortwahl der Investoren

Investoren haben in der Regel relativ genaue Vorstellungen von einem idealen Projektstandort. Ein Übereinstimmen mit Zielen der Landes- oder Gemeindeplanung ist im Einzelfall zunächst eher zufällig gegeben. So beschrieb einer der befragten Investoren die Wahl seines Standortes in etwa mit den folgenden Kriterien, die sich aus erfolgreichen Projekten in anderen deutschen Ballungsräumen herauskristallisiert hätten:

Gesucht werden Standorte in etwa 30 km Entfernung vom Stadtkern in ansprechender Umgebung, insbesondere an Schnittpunkten hochrangiger Verkehrsinfrastruktur. Gleichzeitig sollte der Bodenpreis und die sonstigen Standortbedingungen einen erschwinglichen Endpreis zulassen. Nach Aussagen des Investors existieren von diesen Standorten im Raum Berlin nur noch eine Handvoll. Eine weitere wichtige Rolle spielen die Himmelsrich-

tung des Standortes bezogen auf die Kernstadt. So sei allgemein zu beobachten, dass Randwanderer aus Kernstädten bevorzugt über die Stadtgrenze ins Umland ziehen, die ihrem bisherigen Wohnort in der Stadt am nächsten liege. Dieser Erfahrungswert verdeutliche die besondere Standortgunst der Gemeinden im Untersuchungsgebiet, da sie in der bevorzugten "Randwanderungsrichtung" der wohlhabenden Berliner Südwestbezirke lägen.

In den Sachverständigen-Interviews wurde mehrfach auf die raumordnerischen Folgen des Investorenverhaltens hingewiesen, das sich aus der Aufsummation der Standortentscheidungen ergibt. Dabei entstand z.B. das folgende Bild einer Raumplanung durch Investoren:

Die Art und Weise, in der Investoren in den ersten Jahren mit ihren Autos über die Autobahnen durch das Land reisten und nicht Städte, sondern Autobahnabfahrten als Standortkriterium für ihre Flächenkäufe ansahen, zeigte einen neuen Trend der "Raumplanung". Logisch weitergedacht führt diese "Planung" zu einem Siedlungssystem aus Wohnparks und Gewerbeparks mit dem Rückgrat "Autobahn". Das hat mit einem überkommenen Siedlungssystem, das von Städten und Dörfern, sowie von Zentralen Orten und gemischten Strukturen geprägt ist, wenig zu tun. Im Falle des Lkw-Werks sollte der Gewerbepark nach Ahrensdorf und der Manager-Wohnpark an den Seddiner See, nahe des Golfplatzes, was die Schaffung zweier neuer Ballungen an nicht-integrierten Standorten ohne bisherige infrastrukturelle Verbindung bedeutet hätte. Das war sozusagen die siedlungsstrukturelle Sichtweise der Industrie. Landschaft als Rohstoff, den man sich einverleiben kann. Und um die problematischen Städte und Dörfer macht man einen Bogen und trägt nicht zu deren Revitalisierung bei, sondern man klebt sich allenfalls außen dran.

In einem anderen Gespräch wurde darauf hingewiesen, dass Investoren von größeren Wohnungsbauprojekten aus Kostengründen i.d.R. mit planerischen Standardlösungen arbeiteten, die sie mit möglichst wenigen Anpassungen im Einzelfall realisieren wollten. Aus dieser Sichtweise könnten zusätzliche Erschließungskosten solange gewinnbringend finanziert werden, wie sie unter der Differenz der Planungskosten zwischen einem Grüne-Wiese-Standort und dem Einfügen in einen städtebaulichen Bestand lägen.

**Gemeinden geben die Investorenwünsche nach oben weiter**

Herr Knauer von der Regionalen Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming beschrieb in einem Interview zu diesem Projekt, in welcher Weise eine große Zahl von Gemeinden auf die Wünsche und Angebote der Investoren reagiert und diese an die plangenehmigen Ebenen weitergeleitet hätten. Vor dem Hintergrund des zentralen Anliegens der Regionalplanung, schwerpunktmäßig Standorte in der Nähe der SPNV-Haltestellen für den Wohnungsbau zu nutzen, berichtete er:

Wissen Sie, wenn Sie mit den Leuten reden, [...] kriegen Sie zehn oder zwölf verschiedene Gründe, warum das [Bauen nahe der Bahn] hier nicht geht. Also da hat der Bund noch Flächen, der verkauft sie nicht. Dann ist die Besitzersplitterung zu groß. Dann kommen Ihnen die Kommunen und sagen: Ja, wir täten ja gerne an der Bahn bauen, aber der Immissionsschutz, wie sieht es denn da aus? Wer zahlt uns denn die Lärmschutzwand, weil das ist ja eine bestehende Strecke. Also da wird das vorgeschoben. Dann ist da mal ein Feuchtgebiet, dann fehlt es an der nötigen Erschließung. Machen wir uns nichts vor: Diejenigen, die hier Bauland gesucht haben in der Region, nach was haben die geguckt? Die haben doch nicht geguckt nach Flächen, die von Häusern umzingelt sind. Sondern Sie haben geguckt, wo kann ich denn über 200 m Wiese den Waldrand sehen? Und da haben sie gekauft. Oder Vorverträge gemacht. Dann sind sie dann in die Gemeinden und haben gesagt: Ihr müßt jetzt übrigens einen Bebauungsplan aufstellen, weil da habe ich gekauft, da will ich Häuser bauen. Klar, machen wir. Und jetzt kommen da irgendwelche Leute aus Kleinmachnow (Anm.: Sitz der Regionalen Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming) und sagen: Oh, das sind aber fürchterliche Flächen, was wollt ihr denn da, da ist doch nichts. Ja, aber der Investor zahlt uns ja auch noch eine Schule und baut die Kläranlage. Und damit war das für die [Gemeinden] erschlossen.

Neben den Qualitäten des Standortes an sich spielt auch das Engagement der Bürgermeister in den betreffenden Gemeinden eine wichtige Rolle für die Investoren. So wurde in den Gesprächen mit Externen darauf hingewiesen, dass sich Investoren keinesfalls nur als Konkurrenten sähen. Vielmehr gäbe es einen regen Austausch zwischen den Investoren einer Region über die Erfahrungen mit den unterschiedlichen Kommunalvertretern. Auf diese Weise würde sich recht schnell herumsprechen, in welchen Gemeinden oder Ämtern die dynamischen und Projekten gegenüber aufgeschlossenen Bürgermeister, Amtsdirektoren oder Gemeindevertreter säßen, bei denen man als Investor keine zähe Überzeugungsarbeit leisten müsse.

Andererseits wurde in verschiedenen Gesprächen an die besondere Situation der Bürgermeister in den Neuen Bundesländern in der ersten Hälfte der 90er Jahre erinnert. So wäre der von den Investoren gebotene Quadratmeterpreis vor dem geschichtlichen Hintergrund eines fast unverkäuflichen - und damit wertlosen - Bodens zu DDR-Zeiten aus Sicht der Bürgermeister von fast unbeschreiblicher Höhe gewesen. In Anbetracht der auf sie nach und nach hereinbrechenden finanziellen Belastungen durch die kommunalen Aufgaben hätten sie diesen Angeboten kaum widerstehen können.

### 5.1.7 Wie die Gemeinden trotz allem an ihre Einwohner kommen

In den vorangegangenen Abschnitten konnte gezeigt werden, dass die Wachstumsbeschränkungen der Landes- und Regionalplanung die Gemeinden in mehrfacher Hinsicht an kritischen Stellen treffen. Auch wurde aufgezeigt, unter welchem kommunalpolitischen Druck die Gemeindevertreter teilweise stehen, von außen in die gemeindliche Diskussion getragene Projekte umzusetzen. In einem der Interviews der Reihe "Gemeinden im Achsenzwischenraum" mündete die Diskussion in der Aussage, die Gemeinden hätten inzwischen "einen sportlichen Ehrgeiz" entwickelt, auch gegen die Landesplanung Projekte zu realisieren. Dieser Abschnitt soll anhand des Interview-Materials einige Wege aufzeigen, welche die Gemeinden inzwischen zu diesem Zweck gefunden haben.

#### Der "direkte Umweg" über den Minister oder den Staatssekretär

Eine Möglichkeit, die in der Vergangenheit aus Sicht der Gemeinden schon das ein ums andere Mal "zum Erfolg" geführt hat, besteht in einer Eingabe über hohe Funktionsträger der Landesregierung. Auf diese Weise wird - ggf. von entsprechender Presse begleitet - die politische Ebene zu einer Aussage zu einem vor Ort sinnvoll erscheinenden Projekt gezwungen. Wenn auch eine Reihe von Eingaben letztendlich wieder über den Dienstweg bei den genehmigenden Abteilungen der Landesverwaltung landen, so erreichen manche Direktanfragen doch zumindest Etappenziele der Gemeinden in Form von Runden Tischen, Kompromiß- oder Stufenlösungen.

Von meiner Seite aus, wenn ich nach der Wahl hier noch weiter Bürgermeister sein sollte, kann es nur so sein, dass man entsprechende Kontakte

über Staatssekretär, Minister oder so was sucht, um da Verständnis zu erreichen, dass man, mit welchen Einschränkungen auch immer, uns so eine Entwicklung in Etappen gestattet. Wir haben zum Beispiel diese beiden Bebauungspläne. Ich habe mit beiden Investoren gesprochen und habe gesagt: Nun sagt mir doch mal, wie wollt ihr denn da ran gehen, das zu vermarkten? Na, schlicht und ganz einfach, die Frage hätte ich mir auch sparen können: Wir bauen nur das, wo der Bedarf ist. Das heißt also, wenn der Bebauungsplan genehmigt ist, dann geht man damit auf den Markt. Und wenn jetzt dann da 50 Interessenten sind, dann baut man eben 50 Häuser. Ich sage, dann macht mir doch mal so einen Ablaufplan für 3 - 4 Jahre. Jetzt habe ich den auf dem Tisch zu liegen, da steht drin: Im ersten Jahr, sage ich mal, 20 Häuser, im zweiten Jahr 20 Häuser, im dritten 20, im vierten auch ... also insgesamt 80 Häuser, ein bißchen gerundet, in den nächsten fünf Jahren. Selbst das akzeptiert man nicht. Bis jetzt nicht. Und das ist die einzige Chance, hier eine Aufweichung zu erreichen. Und das kann nur passieren, wenn man beim Minister selber vorstellig wird und von dort her ... oder bei der Gemeinsamen Landesplanung bei den entsprechenden Stellen ... und von ganz Hochrangigen ... der dann sagt, o.k., wir helfen euch, mit den und den Auflagen und den und den Schritten.

#### Allianzpartner in den Ministerien

Als ein recht erfolgversprechendes Verfahren hat sich das Suchen nach Allianzpartnern in anderen Ministerien erwiesen. Gelingt es einer Gemeinde, Unterstützung bei einem anderen Ressort zu finden, so kommt die eher schwache politische Position der Raumordnung innerhalb der Landesregierung zum Tragen, was für die Gemeinden die Chance eröffnet, nicht LEP-konforme Projekte genehmigt zu bekommen.

Die Strategie bei diesem Vorgehen besteht darin, die unterschiedlichen Fachlogiken der Ministerien gegeneinander auszuspielen. So wird z.B. das Verkehrsministerium dem Ausbau einer Straßenverbindung i.d.R. erst dann zustimmen, wenn dort ein entsprechender Bedarf nachgewiesen werden kann. Für das Wirtschaftsministerium stellt sich das Problem anders herum, da es die Straße schon vorher als Marketingargument für die daran liegenden Standorte benötigt. Besonders ergiebig sind für Achsenzwischenraumgemeinden des engeren Verflechtungsraumes die unterschiedlichen Auffassungen über die konkrete Umsetzung des Leitbildes der Dezentralen Konzentration. Wenn es gelingt, in einem Ministerium die unmittelbar wirksamen Vorteile z.B. der Ansiedlung Berliner Rand-

wanderer, seien es Menschen oder Betriebe, und die damit verbundenen Steuer- und Arbeitsplatzeffekte plastisch genug darzustellen, so kann es möglich sein, hier angesichts der trüben Haushalts- und Arbeitsmarktsituation Verbündete für ein nicht LEP-konformes Projekt zu gewinnen.

Dieses Vorgehen wird dadurch noch begünstigt, dass bestimmte Ressorts wie das Innenministerium oder das Städtebauministerium aufgrund ihrer Selbstdefinition den Gemeinden politisch näher stehen als dies für die Raumordnung der Fall ist. Entsprechend finden Vorwürfe der Gemeinden, die Restriktionen der Landes- und Regionalplanung untergraben die kommunale Planungshoheit, in diesen Häusern ein sehr viel offeneres Ohr als z.B. bei der Gemeinsamen Landesplanung.

Prof. Schäfer wies in einem der Interviews darauf hin, dass allein die hohe Gewinnerwartung der Käufer und Verkäufer, die bei der Umwandlung von Ackerland in Bau- bzw. erschlossenes Bauland entstünden, einen solchen politischen Druck auf die Gemeinden mit sich bringe, dass diese ihn zwangsläufig nach "oben" weitergäben. In manchen Fällen seien Bürgermeister der Landesplanung sogar insgeheim dankbar, wenn sie - als der politische "Buhmann" - ungeliebten Projekten in der Gemeinde die Genehmigung versagten.

Auch wenn z.B. das Städtebauministerium den LEP eV als Planungsgrundlage prinzipiell unterstützt, bieten sich im Einzelfall für die Gemeinde Chancen, über eine städtebauliche Argumentation von dieser Seite her Rückendeckung zu bekommen. Als Beispiel seien an dieser Stelle Typ-III-Gemeinden genannt, die in der ersten Hälfte der 90er Jahre große Wohnprojekte auf der grünen Wiese ohne den Widerstand einer gut eingearbeiteten Raumordnung realisieren konnten. Sollten diesen Gemeinde nun gegen Ende der 90er Jahre anfangen wollen, ihre Innenbereiche zu sanieren, so kann ihnen dafür ggf. durch die Gemeinsame Landesplanung mit Hinweis auf die realisierten und schon weit über die 10%-Grenze hinausgehenden Neubauprojekte die Genehmigung verweigert werden. In einem solchen Fall bestünde eine durchaus realistische Chance für die Gemeinde, beim MSWV Gehör und Unterstützung zu finden, da dessen Prioritäten eher städtebaulicher und gemeindescharfer Natur sind.

### Andere Allianzpartner

Neben den Ministerien finden die Gemeinden im Einzelfall Unterstützung bei anderen politisch aktiven Organisationen. So ergab sich in einem Fall der Kontakt zu den entsprechenden Ministern über den Mieterschutzbund. Hierbei wurde die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für restitutionsbehafte Personen aus der Region in den Mittelpunkt der Diskussion gestellt.

Planungs- und verwaltungsrechtliche Unterstützung und Beratung bekommen die Gemeinden u.a. bei den kommunalen Spitzenverbänden, um sich auf juristischem Wege gegen Entscheidungen der plangenehmigen Stellen zur Wehr zu setzen.

Auch personelle Querverbindungen innerhalb der politischen Parteien können die Durchsetzung nicht LEP-konformer Projekte aus Sicht der Gemeinden unterstützen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der Zielsetzung dieser Arbeit, Konfliktfelder bei der Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen herauszuarbeiten, ist es deshalb wichtig, zur Kenntnis zu nehmen, dass unterschiedliche Ressortinteressen und Planungslogiken immer einen Anknüpfungspunkt für Gemeinden bieten können, Projekte an nicht-integrierten Standorten durchzusetzen. So hieß es in einem der Gespräche:

Wissen Sie, das hat keinen Sinn, im Land Brandenburg über nicht verdientes Geld für dieses und jenes nachzudenken. Sondern, wenn man sich Gedanken machen müsste, wo Geld sinnvoll eingesetzt ist, wo also die Fördermark nachher zu zwei Mark BIP wird, oder drei Mark oder fünf Mark. Das heißt, sich mit den Strukturen auseinander zu setzen und diese sparsamen Strukturen zur Grundlage von Förderung zu machen. Wenn sich da mehr einig wären und wenn nicht das Geschrei und die Lautstärke von zwei, drei Bürgermeistern und einem Landtagsabgeordneten, denen der Wahlkampf im Nacken sitzt, wenn die weniger Gewicht hätten, dann kann man das (Anm.: gemeint ist die Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen) schaffen. Aber das scheidet bisher [...] nur daran, dass nicht alle mitmachen, sondern dass die Ausnahmen das Geschehen bestimmen.

Die hier vorgestellte Problematik ist kein Spezifikum der Region Berlin-Brandenburg. So bestätigte auch Herr Doedens vom niederländischen Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umweltschutz die ständig latent vorhandene Gefahr der

"Falschansiedlungen" gegen die Konzeption der ABC-Standorte. Eine Reihe dieser Falschansiedlungen seien sogenannte "politische Ansiedlungen", bei denen es den Gemeinden gelungen sei, aus der Ansiedlung ein politisches Thema zu machen, so dass dem Arbeitsplatzargument letztendlich Vorrang vor den raumordnerischen Langzeitzielen eingeräumt wurde.

### Die Macht des Faktischen

BERNART, KÖRBEL, KREIBICH und FREHN berichten im Rahmen des ExWoSt-Projektes im Landkreis Aue-Schwarzenberg von der Problematik, dass zum Zeitpunkt der raumordnerischen Abwägung i.d.R. bereits "eine Menge Geld im Spiel" sei.

Die Kommunen sind nicht verpflichtet, die Kreisverwaltung und damit auch die Kreisentwicklung frühzeitig in den kommunalen Planungsprozeß einzubinden. Die Kreisentwicklung hat folglich nicht automatisch Kenntnis über die kommunalen Planungsabsichten und Änderungen der FNP-Entwürfe in den Kommunen. Sie wird erst in den Planungsprozeß einbezogen, wenn dieser bereits weit fortgeschritten ist und eventuell Vorhabenträger schon aktiv geworden sind. Der Planungsprozeß hat zum Zeitpunkt der TÖB-Beteiligung bereits nicht unerheblichen finanziellen Aufwand verursacht. Deshalb können i.d.R. kaum grundsätzliche Änderungen erwirkt werden, es sei denn, es ergeben sich gravierende Bedenken, die von anderen Stellen mitgetragen werden und zu Änderungen oder zum Abbruch einer Planung führen. [BERNART et al., 1996, S. 93]

### Grundsätzliche politische Unverkäuflichkeit planerischer Schwerpunktsetzungen

Ein Gesprächspartner führte die hier an Beispielen aufgezeigte Problematik auf ein viel grundsätzlicheres Umsetzungsproblem jedweder Schwerpunktsplanung zurück. Die planerische Entscheidung für einen priorisierten Raum beinhalte danach immer die - oft unausgesprochene - Rücksetzung der Restfläche, denn gegenüber dem Besonderen gäbe es in der Raumplanung kein "Normal". Politischen Vertretern fiel es aber in der Praxis sehr schwer, diese Schwerpunktsetzungen an allen Orten mit allen Konsequenzen darzustellen und zu verteidigen. Ein politischer Mandatsträger habe keine Schwierigkeiten, ein Schwerpunktkonzept in den Schwerpunkten der Planung zu "verkaufen". Er werde i.d.R. aber nicht mit der gleichen Offenheit die implizite Rücksetzung in den restlichen Gemeinden vertreten. Häufig würden diese verschwiegen, durch andere Themengebiete po-

litisch kompensiert oder durch Ausnahmen ("Wahlgeschenke") konterkariert.

Das Ergebnis dieses Grundproblems mag das folgende Zitat eines Bürgermeisters einer *nicht* priorisierten Gemeinde illustrieren:

Frage: Beim Durchfahren durch Ihre Gemeinde hatte ich das Gefühl, dass hier fast mehr passiert als in B-Stadt, was mich doch sehr verblüfft hat. Deshalb würde ich gerne wissen, ob Sie das Gefühl haben, dass bei der Fördermittelvergabe die Zentralität irgendeine Rolle gespielt hat.

Antwort: Wissen Sie, wie die alten Römer die Glücksgöttin dargestellt haben? Vorne hatte sie lockige Haare und hinten hat sie Glatze. Also, man muß das Glück immer gleich beim Schopfe packen. So ist das mit uns gewesen. Wir haben immer ein bißchen Glück gehabt, aber Glück hat auch immer nur der Tüchtige, muß ich sagen.

### 5.1.8 Wie die Gemeinden den Verkehr wahrnehmen

Die Schaffung verkehrssparsamer Raumstrukturen zielt auf eine Reduktion der Belastungen ab, die sich aus den verschiedenen Verkehren ergeben. Dabei stehen die Verringerung des Verkehrsaufwandes - insbesondere durch eine Reduktion der Entfernungen - und eine umweltfreundlichere Verkehrsmittelwahl - ebenfalls unterstützt durch kürzere Entfernungen - im Vordergrund. Da es sich bei den Instrumenten der Verkehrsvermeidung i.d.R. um Aspekte handelt, die nicht innerhalb der klassischen Verkehrsplanung liegen (Siedlungsstruktur, Steuer- und Förderpolitik, etc.), ist ein erheblicher Gestaltungswille der Beteiligten für eine erfolgreiche Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen notwendig. Ein solcher Gestaltungswille setzt aber eine Überzeugung in die Notwendigkeit der Veränderung voraus. Genau an dieser Stelle tritt ein Paradoxon der Verkehrswahrnehmung im Stadt-Umland-Verhältnis auf.

### Wahrnehmung der Verkehrsprobleme in Stadt und Land

Nach Schätzungen von Prof. Kutter wird im Berliner Kernbereich, dem sogenannten "Hundekopf" ein werktäglicher Verkehr in der Größenordnung von 100.000 Fzg-km/km<sup>2</sup> erzeugt. Demgegenüber stünde das Brandenburger Umland, in dessen Gemeinden je nach Lage die Verkehrsdichte nur etwa ein 1/30 oder 1/50 vom Wert der Kernstadt betrage.

Je weiter weg sich diese Gemeinden von Berlin bzw. den Achsen des LEP eV befinden, desto weniger ist in diesen Gemeinden ein Verkehrsproblem wahrnehmbar. Andererseits tragen die Randwanderer in den abgelegenen, nicht-integrierten Gemeinden aufgrund ihrer Lage und den damit verbundenen Entfernungen besonders zum regionalen Verkehrsaufwand bei und sind durch ihre Standortwahl auf das Auto als einzig mögliches Verkehrsmittel festgelegt. Wie OSWALD in einem bereits zu Anfang dieser Arbeit zitiertem Aufsatz der Berliner Stadtplanungszeitschrift "Stadtforum" schreibt, wird die Verkehrsbelastung in der Kernstadt immer häufiger von Bürgern als Grund für ihre Randwanderung angegeben, wobei sie gerade durch ihren Wegzug ins Umland die Verkehrssituation in der Kernstadt verschärfen [OSWALD, 1998, S. 37]. Für die Umsetzung verkehrersparsamer Raumstrukturen stellt sich somit das grundsätzliche Problem, dass in den Gemeinden, die im Falle von Zugang am stärksten zur Steigerung des regionalen Verkehrsaufwandes beitragen, weder die Problemwahrnehmung vorhanden ist ("Verkehrsprobleme hat doch nur die Kernstadt.", "Wir sind doch extra wegen dem vielen Verkehr nach draußen gezogen."), noch der eigene Beitrag angesichts der geringen Gemeindegrößen in irgendeiner Weise relevant erscheint ("Unsere paar Häuschen können nun wirklich nicht an allem Schuld sein."). Vielmehr setzt sich jeder Planer oder Politiker in diesen Gemeinden dem Verdacht aus, nur die Interessen der Kernstadt vertreten zu wollen, wenn aus Verkehrsproblemen "der Region" konkrete Entwicklungsbeschränkungen für die kleinen Umlandgemeinden abgeleitet werden.

### Kaskadenwahrnehmung der Verkehrsprobleme in den Umlandgemeinden

Die Differenzen in der Wahrnehmung der Verkehrsprobleme sowie aus den sich daraus ableitenden Forderungen an die Verkehrs- und Siedlungspolitik bestehen nicht nur zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden. Sie bestehen auch zwischen den Umlandgemeinden in Abhängigkeit von ihrer Lage im Verkehrsnetz und ihrem Abstand zu den Kernstädten Berlin und Potsdam.

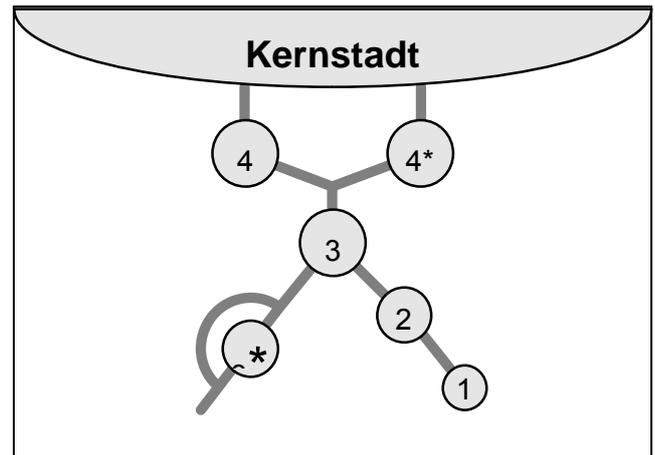


Abbildung 5-2: Der Kaskadenwahrnehmung des Verkehrs zugrunde liegende Lage der Gemeinden in Bezug auf die Kernstadt (Anmerkung: Die Gemeindetypnummern der Abbildung stehen in keinem Zusammenhang mit den Gemeindetypen des LEP eV)

Im folgenden sollen auf der Grundlage von Zitaten aus den Interviews der Serie "Gemeinden im Achsenzwischenraum" die unterschiedlichen Wahrnehmungen der Verkehrsprobleme und die jeweils daraus abgeleiteten Folgerungen dargestellt werden. Dazu wurden Zitate von Bürgermeister in Bezug auf ihre verkehrliche Lage ähnlicher Gemeinden zu Gemeindetypen zusammengefasst, um die kaskadenartigen Aussagen komprimierter und in ihrer Summe prägnanter darstellen zu können.

### Wahrnehmung und Forderungen des Gemeindetyps 1

In diesen, zum Wohnen aufgrund der landschaftlichen Reize sehr attraktiven Gemeinden stoßen Fragen nach Verkehrsproblemen trotz beachtlicher Zuwanderung auf völliges Unverständnis.

Frage: Würden Sie sagen, Ihre Gemeinde hat Verkehrsprobleme?

Antwort: Am Sonntag, wenn Badesaison ist, dann steht hier alles voll. Das ist nicht gewollt von uns, aber ich weiß auch nicht, wie das geändert werden kann.

Entsprechend unergiebig verlaufen i.d.R. Diskussionen über Konzepte der Verkehrersparsamkeit in Gemeinden dieses Lagetyps, da ihnen jegliche Problemerkennung fehlt.

### Wahrnehmung und Forderungen des Gemeindetyps 2

In den Gemeinden des zweiten Typs sammelt sich der Verkehr aus den Gemeinden des

ersten Typs und belastet die Ortsdurchfahrten zusätzlich zum eigenen Verkehr. Die Bürger nehmen die steigenden Belastungen wahr, die Zurechnung ist aber schwierig und die Belastungen überschreiten noch nicht die Schmerzgrenze.

Alle Leute, speziell die Alteingebundenen, die Alt-einwohner von A-Dorf müssen sich mit der jetzt sich darstellenden Verkehrssituation erst mal anfreunden. Sie ist nicht gerade für sie freundlich, das heißt, wir haben des öfteren Stillstand und Stauzeiten. Und daran müssen die Leute sich erst gewöhnen. Komischerweise ist es ja leider so, [...] das [wird] dann natürlich festgemacht an den Neuen. Die sind neu hierher gezogen, die stehen hier auf der Straße mit uns zusammen rum und wir müssen auch stehen. Das ist ja nun der landläufige Eindruck, der entsteht.

Also, sicherlich hat sich der Verkehr erhöht, aber eigentlich überall. Eine Grundaussage der Planung ist ja auch die, dass möglichst kurze Verkehrswege geschaffen werden sollten, also Gewerbebebauung, Wohnbebauung, und und und also die Wege zwischen der Wohnstätte bis hin zur Handelsstätte, also zu Einkaufsmöglichkeiten bzw. auch zur Arbeitsstätte möglichst gering gehalten werden. Wir haben hier kaum Handel, wir haben hier kaum Gewerbe. Vom Prinzip her ist das hier wirklich eine reine Schlafstadt. Aus diesem Grunde hat sich sicherlich der Verkehr erhöht. Einmal Richtung Berlin, dann Richtung Potsdam insbesondere. Aber er hat sich halt nicht so erhöht, dass es hier teilweise zum Verkehrskollaps führt. Ich denke mal, dass hier die Entwicklung eigentlich völlig normal ist. Sicherlich gibt es Stoßzeiten, es gibt auch manchmal, 2-3 mal im Monat auch mal einen Stau, [...] Aber ansonsten, denke ich mal, so auslaufend aus den Orten ist das relativ problemlos.

### **Wahrnehmung und Forderungen des Gemeindetyps 3**

In den Gemeinden der dritten Kaskade erreicht die Summe der Verkehre - ggf. noch vermischt mit überregionalem Durchgangsverkehr eine Schmerzgrenze. Entsprechend lautstark wird die Forderung nach einer Ortsumgehung als der "verkehrsplanerischen Standardlösung" erhoben.

Wir haben jetzt am Tag rund 20.000 Fahrzeuge und gehen davon aus, dass sich das entwickelt auf über 30.000 Fahrzeuge. [...] Und deshalb ist eine Umgehungsstraße unumgänglich.

Und somit haben wir einen enormen Verkehr. Dazu kommt noch eine zweite Achse, wenn Sie so wollen, südlich aus Berlin raus ins Umland, [...] und alles trifft sich mehr oder weniger hier am Kirchplatz. Von da her hat der Ort eine enorme

verkehrstechnische Belastung. Und was sich entsprechend negativ darstellt für die Anwohner. Man redet jetzt über eine Umgehungsstraße, ob südlich oder nördlich. Da gibt es klare Vorstellungen der Gemeinde, die sich nicht mit den Gedanken der Landesplanung decken.

Das haben wir ja nun glücklich, nach einem zehnjährigen Kampf mit dem Land Brandenburg sozusagen, überstanden. Wir bekommen ja nun in diesem Jahr noch unsere Umgehungsstraße. Das ist ein großer Vorteil.

Während die Forderungen der eigenen Gemeinde nach einer Ortsumgehung vehement vorgetragen und gegenüber dem Land und den Nachbargemeinden verteidigt werden, sind gleichartige Projekte "im Rücken" liegender Gemeinden Grund zum Argwohn.

Es ist von vornherein unsinnig, eine Umgehung [der Gemeinde 3\* (vgl. Abbildung 5-2)] vor der [unsrigen] zu setzen. Die Verkehre kommen ja aus [der Gemeinde 3\*] und dann noch von der Autobahn [zu uns] rein und in [der Gemeinde 3\*] kommen sie nur von der Autobahn rein. Also bei uns potenziert sich ja nochmal der Verkehr. Und man suggeriert nun, man macht nun eine Umgehung in [der Gemeinde 3\*], dadurch kommen aus [der] Richtung noch mehr [bei uns] an. Also völlig undurchsichtig. Das Chaos ist programmiert in den nächsten drei Jahren, wenn [das bei der Gemeinde 3\*] steht und [bei uns] noch nicht weiter ist.

Interessant an dieser Argumentation ist, dass intuitiv der Zusammenhang zwischen Raumwiderstand (hier dessen Senkung durch die Ortsumgehung der Nachbargemeinde) und Verkehrsbelastung gesehen wird, wenn die eigene Gemeinde von der Belastung betroffen ist. Diese Erkenntnis wird aber nicht auf das eigene Vorhaben zur Senkung des Raumwiderstandes (Bau der eigenen Ortsumgehung) angewendet, obwohl die Gemeinden des vierten Typs (vgl. Abbildung 5-2) genauso unter dieser Umgehung leiden könnten, wie das für die eigene Gemeinde durch die Umgehung in der Gemeinde 3\* befürchtet wird. Die Proteste der näher zur Kernstadt liegenden Gemeinden stoßen - trotz identischer Argumente - häufig wiederum auf Unverständnis:

Die [in der Gemeinde 4] sind sowieso so ein Völkchen für sich, in Anführungsstrichen. Nur keinen Durchgangsverkehr! Und die liegen in bestimmten Straßen nun mal da. Wenn ich [in die Kernstadt] will, dann muß ich durch [die Gemeinde 4], Donnerwetter, da fahre ich doch nicht einen Riesen-

umweg ... also wenn ich nicht über die Autobahn fahre. Also fahre ich durch [die Gemeinde 4].

Ein ähnlicher Widerspruch findet sich auch bei den Aussagen, die sich auf die Zusammenhänge von Siedlungsstruktur und Verkehrsaufkommen beziehen. So kritisieren Gemeinden der dritten Kaskade gelegentlich Ausweisungen weiter von der Kernstadt entfernter Gemeinden.

Und wir weisen auch immer darauf hin, z.B. in [der Gemeinde 2], da gab es mal zwei Bebauungspläne, 91/92, und entsprechend der möglichen Entwicklung des Ortes konnte da nur einer ziehen, und nun wollen sie den anderen nachziehen. Das ist natürlich kompliziert, damit entwickelt man unnötigen Verkehr, der so nicht gewollt ist.

Die gleichen Gemeinden haben in einigen Fällen aber selbst in beachtlichen Größenordnungen Wohnungsbau betrieben. Dessen Verkehrseffekte werden aber klein geredet. Sie gelten als vernachlässigbar, nicht zuletzt, weil die Probleme nicht in der eigenen Gemarkung auftreten.

Der Bereich, wo wir die 1000 WE dort ansiedeln, der ist so gelegen, dass der direkt angebunden ist an den äußeren Bereich des Ortes. Also, die stören sich nur selbst im Verkehr in diesem kleinen Areal. Ansonsten sind sie direkt angebunden am Ortsausgang, so dass die überhaupt nicht stören. Also wir kriegen dadurch keine Verkehre in Größenordnungen hinzu.

Nur der Bund, der hat große Bedenken gehabt, dass man die Bundesstraße von [unserer Gemeinde] nach Potsdam vierspurig zu machen hat. Das ist dann abgeblockt worden durch das MSWV, weil dann in Potsdam selbst der Verkehr nicht aufzufangen ist. Aber ansonsten haben wir direkte Gespräche mit Potsdam oder so noch nicht geführt. Da verlieren sich 1000 Wohnungen in jedem Fall.

Also, ich sehe da nicht das Problem, wenn wir hier 1.000 Einwohner mehr haben, dass da [die Gemeinde 4 (vgl. Abbildung 5-2)], sage ich mal, die rote Lampe ziehen würde. Das glaube ich nicht. Und das Verhältnis zur Entwicklung ist ja eindeutig zugunsten [der Gemeinde 4]. Deren Probleme sind hausgemacht. Die entwickeln sich riesig. Ich finde das gut. Aber man hat eben versäumt, rechtzeitig die Verkehrsplanung in den Griff zu kriegen.

Als Zusammenfassung der Wahrnehmungen der Gemeinden der dritten Gruppe möge das folgende Zitat eines Bürgermeisters dienen:

Und wenn wir noch eine Umgehungsstraße kriegen sollten nach unserem Wunsch, hat sich verkehrstechnisch für uns alles zum Positiven gewendet. Vielleicht sollte man nicht so anspruchsvoll sein, aber verkehrstechnisch oder straßentechnisch sind wir dann top. [...] Was uns nur fehlt, sind ein paar Einwohner.

#### **Wahrnehmung und Forderungen des Gemeindetyps 4**

Der Gemeindetyp 4 ist in vielerlei Hinsicht nicht vom Typ 3 zu unterscheiden. Allerdings bringt die unmittelbare Grenzlage zur Kernstadt komplexere Vernetzungen mit sich, die Pauschallösungen stumpfer werden lassen. So erheben die Gemeinden dieses Typs zum Teil Vorwürfe gegen die Kernstadt, sie würde die Bereiche unmittelbar nach der Stadtgrenze nicht durchlaßfähig genug gestalten, so dass sie als angrenzende Gemeinden den Rückstau bis in ihre Gemarkungen zu ertragen hätten. Diesem Problem begegnen die Gemeinden des vierten Typs u.a. mit einem Wettlauf an Durchfahrtsbeschränkungen insbesondere für den Schwerlastverkehr.

[Unsere Durchgangsstraße] ist momentan so stark frequentiert, weil die [Kernstädter] vergessen haben, das [direkt hinter der Stadtgrenze liegende Industriegebiet] vernünftig verkehrstechnisch anzubinden. [...] [Die Firmen sind] zur Stadt gegangen und haben gesagt, kommt Kameraden, wir wollen uns hier ansiedeln, wir kaufen hier das Gelände an von der Treuhand und entwickeln hier was. Und mit euch zusammen wollen wir dieses Industriegebiet erschließen. Da hat die [Kernstadt] gesagt, das ist erschlossen. Da haben die gesagt, na, die beiden Sträßchen, die ihr da habt, das ist doch keine Erschließung. Das muß richtig passieren, vierspurig, etc. Dann können wir die Verkehrsströme ... hat die [Kernstadt] geblockt und hat gesagt, haben wir keinen Bedarf dafür. Also haben die sich entwickelt, peu à peu, was passiert? Zwei Jahre später, '94, steht nachts mit einem Mal in [der Gemeinde 4\*] ein neues Verkehrsschild, Verkehrsverbot für Lkw in den Abendstunden. Die dürfen überhaupt nicht mehr da durchfahren. Einfach dirigistisch angeordnet. Und was passierte? Der ganze Verkehr ging mit einem Mal [...] hier durch. Und wenn Sie sich mal eine Stunde hinstellen, hier vorne, dann sehen Sie, wie viele Lkws dabei sind, also wie viele Lasttransporte hier durchfahren. Das ist unser Problem, das wir momentan haben. Und deshalb müssen wir und werden wir auch die Umgehungsstraße, die kommen soll, von der [Umlandstraße] direkt in dieses Industriegebiet, über [die nahegelegenen Wiesen] ... sie ist zwar sicherlich für die Ökologie und für einige Lurche und einige Störche, und was da so ist, nicht so o.k., aber für uns ist es die einzige Alternative, das zu fördern, dass das stattfindet.

### **Im allgemeinen Verkehrszuwachs fallen siedlungsstrukturelle Effekte nicht auf**

In allen Gemeinden wird eine Zunahme des Verkehrs bestätigt, auch wenn daraus - wie in den vorigen Abschnitten gezeigt - unterschiedliche Schlußfolgerungen gezogen werden. In allen Gemeinden ist jedoch zu beobachten, dass die allgemein steigende Motorisierung, insbesondere in den Neuen Bundesländern seit dem Fall der Mauer, für die Verkehrszunahmen verantwortlich gemacht wird und demgegenüber siedlungsstrukturelle Effekte kaum ins Gewicht fallen. Dass diese Effekte teilweise auch dynamisch miteinander verknüpft sind, kommt nicht zur Sprache.

Ja, erstmal hat generell der Pkw-Verkehr zugenommen. Weil, machen wir uns mal nichts vor, A-Dorf-typisch war in den 70er/80er Jahren das Fahrrad bis zur Bahn, stehenlassen, nach Berlin fahren als Pendler. Jetzt fährt ja jeder 18jährige, wenn er ins Gymnasium fährt, ein Auto. Also, da hat schon die Belastung zugenommen. Das ist nun aber nicht so, dass ich sagen würde, das ist unerträglich. Aber es gibt heute pro Familie 2-3 Autos. Und da in A-Dorf selbst kein sehr personenträchtiges Gewerbe vorhanden ist, fährt der A-Dorfer mit dem Auto zur Arbeit, nach Potsdam oder nach Berlin, oder nach Brandenburg, oder weiß ich wohin.

Unser Verkehrsproblem in Anführungsstrichen hat mit der Wende begonnen. Und zwar zu dem Zeitpunkt, wo jede Familie mindestens ein oder zwei Autos hat. Früher war die Verkehrsdichte erfahrungsgemäß, oder nach unserem und sicherlich auch nach Ihrem Sinn, wahnsinnig gering. Das hat sich schlagartig geändert mit der Möglichkeit, dass sich jetzt jeder ein Auto kaufen konnte ...

Das ist schlimm geworden, aber wie gesagt, das haben wir selbst auch verursacht, nicht die hier herziehen, sondern wir. Ich selber habe zeitweise in meiner Familie auch zwei Autos gehabt, und als die Tochter noch da wohnte, da hatten wir drei Autos. Und so geht es anderen hier auch, und ausgerechnet die schimpfen dann darüber, dass der Verkehr so stark ist und der ruhende Verkehr hier auch solche Ausmaße angenommen hat. Ich glaube nicht, dass der Zuzug zu so einem wahnsinnigen Problem geführt hat.

In den besonders von Schwerlastverkehr betroffenen Gemeinden stehen die Probleme des Wirtschaftsverkehres mit den entsprechenden Belastungen durch Lärm und Erschütterungen so sehr im Vordergrund der Wahrnehmung und der Kommunalpolitik, dass das Argument, die ihnen auferlegten Wachstumsgrenzen im Einwohnerbereich

dienten auch der Verkehrsminimierung, auf entsprechendes Unverständnis stößt.

Und das ganze große Problem ist die Müllkippe in B-Dorf, dass da also der ganze Container-Verkehr hier [durchgeht], speziell früh und abends. Das ist schon unheimlich belastend. Also, die Erschütterungsmessungen und die Lärmpegelmessungen, die wir haben durchführen lassen, liegen weit über den zulässigen Werten. Und das macht richtig Zorn hier im Dorf, weil wir einfach vor einer Situation stehen, die wir im Augenblick einfach nicht beherrschen. Es ist ja nicht nur, dass sich manche im Schlaf gestört fühlen oder das die Kaffeetasse aus dem Schrank rausfällt, wenn man aufmacht, sondern es ist ja auch einfach so, dass jeder um seine Bausubstanz fürchtet.

Frage: Und das Neubaugebiet in B-Dorf. Haben Sie das Gefühl, dass das irgendwie mehr Verkehr bei Ihnen mit sich bringt?

Antwort: Meiner Meinung nach ... der Individualverkehr nimmt auch zu, auf jeden Fall, aber der macht nicht so viel Lärm. Die Lkws sind das Problem, grausam!

### **Überregionaler Durchgangsverkehr versteckt die regionale Verkehrszunahme**

Neben der Verkehrszunahme aufgrund der allgemein gestiegenen Motorisierung überdeckt der überregionale Durchgangsverkehr in manchen Gemeinden die verkehrserzeugenden Effekte der Zersiedlung. Da aber dieser Verkehr durch die Zielsetzungen, die hinter den Einwohnerzuwachsbeschränkungen der Landesplanung stehen, nicht vermindert wird, scheint aus Sicht der Gemeinden auch hier die Verkehrsvermeidung an den falschen, weil augenscheinlich marginalen Problemen anzusetzen. Im Untersuchungsgebiet wurde von einer Reihe von Gemeinden der Durchgangsverkehr aus dem Raum Luckenwalde in Richtung Berlin bzw. Potsdam als das gravierendste Verkehrsproblem der Kommune dargestellt.

Wo wir ein Problem haben, ist natürlich im Verkehrsdurchfluß, ja, da haben wir ein großes Problem. Das ist extrem, und zwar haben wir eine ganz dumme Straße, die ist eine Durchgangstraße, das ist die Verbindung zwischen der Stadt Potsdam und Luckenwalde, so die Ecke hier, und das hier ist so die westliche Seite. Die nördliche Seite fährt ja die B101 oder die B96, aber wir sind die einzige Verbindung von Luckenwalde so direkt nach Potsdam und von Luckenwalde zur Autobahn. Das ist unser großes Problem.

Und wir alle miteinander, sage ich mal so, haben natürlich ein Problem, das sind Pendler, speziell zu den Berufsverkehrszeiten aus dem Raum, sa-

gen wir mal so Richtung Luckenwalde. Die fahren ja früh um fünf, da geht es los. Die fahren dann hinten über E-Dorf hoch, kommen D-Dorf, C-Dorf rüber, weil das die kurze Verbindung da ist. Und dann kommen sie von C-Dorf hier runter gepfeffert, B-Dorf durch und dann kommen sie wieder auf [unserer Dorfstraße] raus. Und die poltern dann hier nach Potsdam. Das geht morgens rein und abends raus. Das sehen Sie hier ... und da sind wir alle gleiche Leidensgenossen, wir, die B-Dorfer und die C-Dorfer. Das ist so die Hauptverkehrsrichtung.

**Durchgangsverkehr als Zielkonflikt der Dezentralen Konzentration**

Dieser Durchgangsverkehr ist insofern auch planerisch ein Problem, als er einen Zielkonflikt der Raumordnung aufdeckt. So ist nach dem Leitbild der Dezentralen Konzentration eine Stärkung der Regionalen Entwicklungszentren des äußeren Entwicklungsraumes, z.B. Luckenwalde/Jüterbog, erklärtes Ziel der brandenburger Raumordnung.



Abbildung 5-3: Räumliche Situation und raumordnerische Ziele

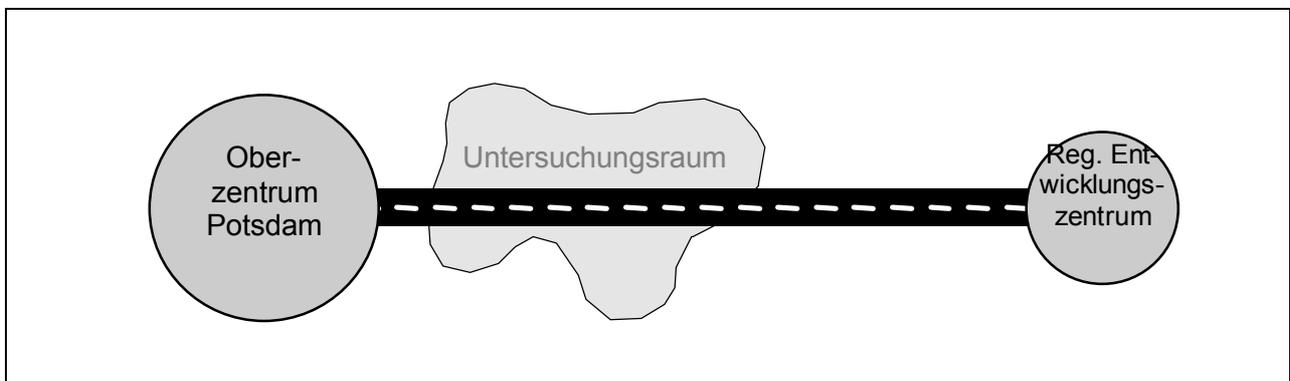


Abbildung 5-4: Hochwertige Verkehrsverbindung als Maßnahme zur wirtschaftlichen Förderung des Regionalen Entwicklungszentrums

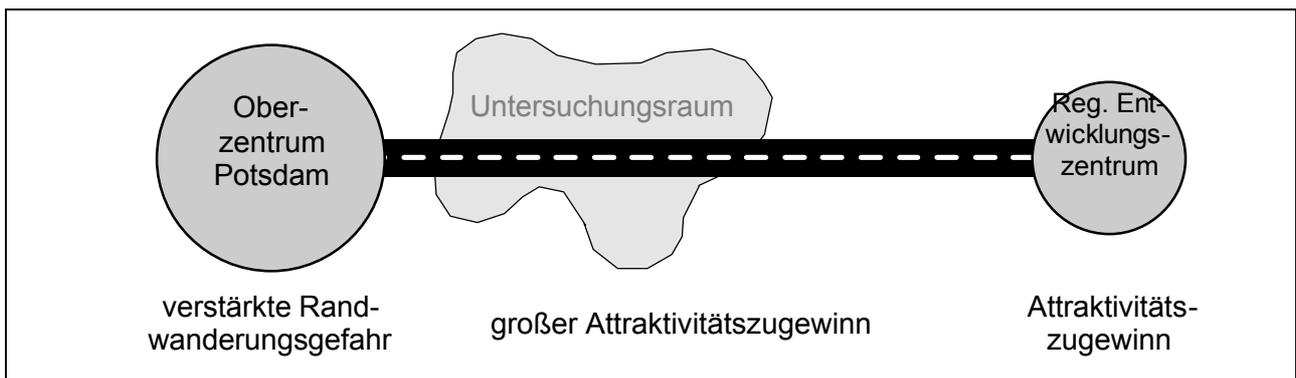


Abbildung 5-5: Effekte der Maßnahme "Verkehrsverbindung"

Für die wirtschaftliche Stärkung des Regionalen Entwicklungsschwerpunktes der Dezentralen Konzentration sollen diese auch verkehrstechnisch günstig und attraktiv an die Landeshauptstadt Potsdam angebunden werden. Eine solche Verbindung ist in gewissen Fällen nicht genau mit den Achsen der "potentiellen Siedlungsräume" des LEP eV identisch.

Nun haben Verkehrswege, und hier insbesondere Straßen, i.d.R. keinen "Tunnelcharakter". Das bedeutet, sie verbinden nicht lediglich zwei Punkte, sondern sie haben eine Raumbedeutsamkeit für alle von ihnen durchquerten Gebiete. So führen sie häufig zu einer gesteigerten Attraktivität aller dieser Gebiete aufgrund der verbesserten Erreichbarkeit. In bestimmten Fällen profitieren davon Gebiete entlang der Strecke sogar stärker als der Verbindungsendpunkt.

Auf diese Weise entsteht eine Situation, in der Gemeinden in bestimmten, planerisch nicht-priorisierten Räumen zur - planerisch nicht gewollten - Erhöhung ihrer Lagegunst Verkehrsprojekte einfordern können, die aus anderen Zielen heraus auch für die Raumordnung oder die Wirtschaftsförderung wünschenswert erscheinen.

## 5.2 Bedeutung der gemeindlichen Wahrnehmungen für die Verkehrsvermeidung

Ziel des voranstehenden Hauptabschnittes 5.1 war es, eine Situationsbeschreibung der raumbedeutsamen Wahrnehmungen und Forderungen der planerischen Akteure in Achsenzwischenräumen zusammenzutragen. Hierbei spielten naturgemäß die Gemeinden eine entscheidende Rolle. Neben ihnen ging es aber auch um die Rolle der Investoren, die Ziele und Instrumente der überörtlichen Planung und im speziellen um die Wahrnehmungen und Schlußfolgerungen im Bereich des Verkehrs.

Der nun folgende Hauptabschnitt 5.2 hat zum Ziel, die Bedeutung der verschiedenen Aspekte der Situationsanalyse aus 5.1 für die Umsetzungsstrategien einer "Region der kurzen Wege" abzuschätzen. Dies geschieht unter der Verwendung des bereits in 5.1 benutzten Interviewmaterials. Die Abschätzungen dieses Abschnittes geschehen unter den heu-

tigen bestehenden Randbedingungen, da auch alle verwendeten Aussagen der befragten Kommunalvertretern vor dem Hintergrund der heutigen Rahmenbedingungen getroffen wurden. Im Gegensatz dazu umfaßt das Kapitel 6 weitergehende, die Veränderung bestehender Randbedingungen mit einschließende Überlegungen, die insbesondere auch auf die Ergebnisse der Interview-Serie "Externe Sachverständige" zurückgreifen.

Für die Abschätzung der Bedeutung der in 5.1 zusammengetragenen Aussagen von Kommunalvertretern für die Verkehrsvermeidung unter heutigen Rahmenbedingungen werden im folgenden vier Ansatzpunkte skizzenhaft entwickelt, mit denen eine Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen denkbar wäre. Jeder dieser Strategien sollen dann in einem der folgenden Abschnitte Aussagen der interviewten Kommunalvertreter gegenübergestellt werden.

Folgende vier Ansatzpunkte sollen hierbei beleuchtet werden:

- (1) Direkte Argumentation mit der Verkehrsvermeidung: Den Gemeinden soll hierbei die Verkehrsvermeidung als Hintergrund einer nachhaltigen Siedlungsstrukturpolitik argumentativ nahe gebracht werden (Abschnitt 5.2.1)
- (2) Hinweis auf die Gefahren des Wachstums: Die Bestrebungen der Gemeinden zu wachsen sollen dadurch abgebremst werden, dass man ihnen die damit verbundenen Gefahren vor Augen führt (Abschnitt 5.2.2)
- (3) Regionales Denken: Ziel ist es, durch die Förderung des Verständnisses für regionale Problematiken die "Kirchturmpolitik" der Gemeinden aufzuweichen (Abschnitt 5.2.3)

Positivplanungen: Den Gemeinden sollen Alternativen geboten werden, welche die Zukunftsfähigkeit der einzelnen Kommune auch ohne ein Einwohnerwachstum garantieren (Abschnitt 5.2.4)

### 5.2.1 Direkte Argumentation mit der Verkehrsvermeidung

In diesem Abschnitt sollen anhand des vorliegenden Interviewmaterials die Möglichkeiten und Grenzen aufgezeigt werden, die sich bei dem Versuch ergäben, mit den Gemeindevertretern direkt über die Zielsetzung der Verkehrsvermeidung zu verhandeln, um auf diesem Wege zu einer besseren Befolgung der Wachstumsbeschränkungen zu gelangen. Voraussetzungen für den Erfolg eines solchen Ansatzes wären einerseits ein entsprechendes Verständnis der Gemeindevertreter für die unterschiedlichen Abhängigkeiten der Dynamik zwischen Verkehr und Siedlungsstruktur. Darüber hinaus müsste die Schaffung verkehrssparsamer Strukturen für die Achsenzwischenraumgemeinden einen erfolgsversprechenden Weg zur Reduzierung der Verkehrsprobleme in der Region darstellen.

### **Fehlendes Verständnis für die Zusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur und Verkehr**

Aus einer Reihe von Aussagen der befragten Kommunalvertreter läßt sich schließen, dass ihnen die Zusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur und Verkehrsaufwand einer Region nicht in ihrer Dynamik bekannt sind. Dies soll an einigen Beispielen erläutert werden.

#### **Beispiel 1: Monostrukturen und Verkehrserzeugung**

Frage: Was für ein Zusammenhang besteht für Sie zwischen Ansiedlungen und Verkehr?

Antwort: Insofern gar keiner, weil wir nicht ansiedeln wollen. Wir sind im Grunde genommen eine Wohn- und Schlafgemeinde für die Bundes- und die Landeshauptstadt. Da geht man im Grunde genommen arbeiten.

#### **Beispiel 2: Strategie der "Kurzen Wege" bei sinkendem Raumwiderstand**

Frage: Inwiefern besteht da, würden Sie sagen, ein Zusammenhang zwischen Ansiedlung und Verkehr? Gibt es da irgendwelche Schlußfolgerungen [...] und wenn ja, inwiefern?

Antwort: Insofern, als das man möglichst versuchen sollte, kurze Versorgungswege zu haben, und zum anderen, im Gegenzug, natürlich auch kurze Wege, um überregionale Verbindungen zu haben. Bei uns ist es nun im speziellen die alte B101 und die im Augenblick in Bau befindliche neue B101.

#### **Beispiel 3: Es genügt, die Straßen groß genug zu machen**

Frage: Wird bei den Planungen ein Zusammenhang gesehen zwischen Ansiedlungen und Verkehr?

Antwort: Ja, todsicher. Also, da wird sehr, sehr großer Wert drauf gelegt. Und eigentlich alle Planungen, angefangen vom FNP bis hin zur qualifizierten Angebotsplanung berücksichtigen vom Prinzip her auch die verkehrliche Entwicklung. Mit Sicherheit.

Frage: Inwiefern. Also, was wird da berücksichtigt?

Antwort: Also es gibt Erhebung über Verkehrszahlen innerhalb der vorhandenen Straßen. Die Planungen werden daraufhin ausgerichtet, dass es also nicht zum Verkehrskollaps kommen könnte. Die Anbindungen werden entsprechend der Erfordernisse des Straßenbauamtes und des Autobahnamtes und und und ...

Frage: Das heißt, es geht dabei um die Dimensionierung von Straßen.

Antwort: Ja genau. Die Dimensionierung, aber auch den qualitativen Ausbau.

#### **Beispiel 4: Hintergründe der Wachstumsbeschränkungen**

Frage: Aber müsste man daraus nicht den Schluß ziehen, dass nicht so viele aufs Dorf ziehen dürfen?

Das ist das Problem, es dürfen nicht so viele aufs Dorf ziehen. Gut, das ist ja nun das, was die Landesplanung jetzt im Augenblick auch abgeschnitten hat. Sie gestatten ja auch keine Wohngebiete in den kleineren Orten mehr. Auf der einen Seite ... verkehrlich habe ich das noch nie so richtig gesehen, muß ich dazu sagen.

Auch in den Interviews mit externen Sachverständigen wurde vermutet, dass die Kenntnis der Zusammenhänge von Verkehr und Raumstruktur auf kommunaler Ebene nur schwach entwickelt sind. Desweiteren wurde darauf hingewiesen, dass sich zu dem theoretischen Verständnis letztendlich auch das Gefühl gesellen müsste, als Gemeinde hier verändernd eingreifen zu können. Kleinere Gemeinden tendierten aber viel eher zu dem Gefühl, dass ihre "paar Häuschen" völlig unbedeutend seien und die Ausweisungen in den Nachbargemeinden weitaus mehr zum Problem beitrügen.

An einem Gespräch wurde darauf hingewiesen, dass in einer Reihe von Fällen auch gegen besseres Wissen der Gesamtzusammenhänge Ansiedlungen an nicht-integrierten Standorten von Gemeinden betrieben wurden, weil den in Aussicht stehenden zusätzlichen Einnahmen für den Gemeindehaushalt im Einzelfall doch wieder höhere Priorität zubilligt wurde.

### Suchen nach regionalen Lösungen auf der Gemeindeebene

Aber auch in Fällen, in denen die interviewten Kommunalvertreter Verständnis dafür zeigten, dass der Verkehrsaufwand in der Raumstruktur eine seiner wichtigen Begründungen findet, neigten sie dazu, Lösungen auf dem Maßstabniveau der Gemeinde zu suchen. So werden z.B. eine bessere Nahversorgung oder eine bessere verkehrliche Erschließung der weit auseinander liegenden alten und neuen Wohnstandorte als raumstrukturelle Lösung vorgeschlagen. Der Schritt auf die regionale Ebene, Zersiedlung flächendeckend einzudämmen, wird in diesem Zusammenhang nicht gegangen. Die beiden folgenden Zitate unterschiedlicher Kommunalvertreter beziehen sich auf das Wohnungsbauvorhaben "Ahrensdorfer Heide" der debis Immobilienmanagement, welches die Neuschaffung von etwa 2.200 WE in Form von Einfamilien-, Doppel- und Reihenhäusern auf "großzügigen Grundstücken mit aufgelockerter Bauweise" in acht "Dorfstrukturen" auf insgesamt 80 ha westlich von Ludwigsfelde vorsieht [DEBIS, 1998]. Das Projekt sieht weiterhin die Schaffung eines Bahnhofes am nördlichen Rand des Gebietes und die Einrichtung eines Anrufbussystemes vor, das - nach Angaben der debis - die "Zweit-, Dritt- und Viertwagen verhindern soll."

Frage: Wenn Sie sagen, Sie haben dieses Durchfahrtsproblem, könnte das auch daran liegen, dass so viel ausgewiesen worden ist in den umliegenden Gemeinden oder auch bei Ihnen?

Antwort: Natürlich. Natürlich hat man immer eines vergessen. Man hat den Verkehr immer nach hinten geschoben. Es ist so, es sind extrem viele Wohngebiete ausgewiesen worden, wie es jetzt auch wieder bei der debis passiert wäre, wenn die nicht vom verkehrsplanerischen selbst mitgedacht hätten. [...] Da gibt es ein ganz entwickeltes Verkehrskonzept. Da machen sich schon viele, viele Menschen Gedanken drüber. Das ist auch eine ganz interessante Sache sowas. Und die bemühen sich irgendwo, an das Wohnen den Nahverkehr anzugliedern. Die haben genau die gleichen Probleme, und die wissen auch ganz genau, dass 70% der Bewohner dort trotzdem mit dem Auto fahren werden.

Frage: Das heißt, für Sie gibt es ein Wechselspiel zwischen Ansiedlung und Verkehr? [...] Ist da nicht so ein Projekt wie das debis-Projekt, wenn da acht neue Dörfer entstehen, kontraproduktiv?

Antwort: Sicher. Interessant wird mit Sicherheit die innere Struktur dieser Dörfer. Ich sage mal, wenn so ein Träger wie debis letztendlich mit 2.200 Wohnungen, also rund 7.000 Einwohnern,

das zentral schaltet und z.B. zumindest den Anbieter der Waren des täglichen Bedarfs irgendwo in kleineren Struktureinheiten innerhalb jedes einzelnen dieser Ortsbereiche etablieren kann, so dass man zumindestens für ein Großteil der Waren des täglichen Bedarfs nicht mehr rausfahren muß, sondern das auf kurzem Wege mit 150 m Fußweg über die Reihe kriegt, dann ist da mit Sicherheit eine Sache, die funktionieren kann. Und da denke ich mal, da muß man einfach abwarten, wie sich diese Entwicklung dann vollzieht.

### Verkehrstechnische Lösungen

Den Argumenten der Verkehrsvermeidung halten einige der befragten Gemeindevertreter verkehrstechnische Lösungen entgegen, die ihrer Meinung nach die negativen Begleiterscheinungen in ausreichendem Maße verringern können. Auch hier wird kein Bezug zur bisherigen Dynamik der Verkehrsentwicklung hergestellt.

Baut bessere Autos, ist meine Schlußfolgerung. Gesundere Autos. Doch ernsthaft. Warum konzentriert man sich darauf nicht? Kann man doch tun. Soll man sich in der Entwicklung darauf konzentrieren, vernünftige, anständige Autos zu bauen, die umweltunbelastender sind ... oder auf den Nahverkehr.

Man zwingt natürlich die Leute dann dazu, wenn man die Ballungsgebiete plant und nur dort den Nahverkehr entwickelt, dann zwingt man sie [zum Autofahren]. Aber z.B. Park&Ride. Park&Ride löst auch viele Probleme.

Man hat viele Wohngebiete ausgewiesen und hat natürlich die Straßen nicht erweitert. Man hat auch nicht unbedingt über den Nahverkehr auf den Dörfern nachgedacht. Überhaupt nicht. Das war überhaupt nicht, dass man mit den Leuten zusammengearbeitet hätte ... oder z.B. eine ganz einfache Sache: ein Verkehrsbetrieb gehört einfach zu den Trägern öffentlicher Belange. Und das ist am Anfang überhaupt nicht gemacht worden. Die waren nie in der Liste der TÖP drin. Das ist erst seit zwei Jahren ungefähr so, dass die jetzt in der Liste drin sind und die jetzt immer ständig mit befragt werden müssen, was ist eben bei dem Wohngebiet zu bedenken. Und dann können die sagen, aha, da wird ein Wohngebiet gebaut, da könnte ich ja demnächst mal anfahren und könnte mal überlegen, wie ich meine Verkehrswege dann plane als Verkehrsbetrieb. Die Breiten der Straßen passen eigentlich, die müssen nicht breiter sein. Es muß einfach nur über den Nahverkehr nachgedacht werden. Und der ist für mich sowieso viel zu teuer.

Auch hier werden aus der Tatsache, dass der ÖPNV in einem zersiedelten Gebiet nicht mehr kostendeckend zu betreiben ist, nicht

etwa grundsätzliche Schlußfolgerungen bezüglich der Zersiedlung gezogen, sondern es wird nach anderen technischen Möglichkeiten Ausschau gehalten, um die Folgeschäden der Zersiedlung für sich auf einem erträglichen Niveau zu halten. GERTZ schreibt zu diesem Verhalten:

Technische Lösungen ermöglichen für den Nutzer ein Umgehen von sonst notwendigen Verhaltensänderungen. Durch ein Stützen von "end of pipe"-Techniken wird jedoch nur an den Symptomen angesetzt, während eine Auseinandersetzung mit den Ursachen weiter verschoben wird. Die technischen Lösungen nehmen aufgrund ihrer zunächst punktuellen Erfolge den Druck für umfassende strukturelle Veränderungen und verzögern den Einsatz von weitergehenden Konzepten. [GERTZ, 1998, S. 63]

### **Restriktionen gegen das Auto erscheinen auf dem Land illusorisch**

Ähnlich wie in den Gemeinden der Achsenzwischenräume die Verkehrsprobleme einen so geringen Stellenwert haben, dass sie als ein Problem der Kernstadt empfunden werden, aus dem vor Ort kein Handlungsdruck entsteht, so erscheinen in den ländlich geprägten Räumen auch alle Versuche, gegen das Auto limitierend - und sei es nur durch raumstrukturelle Maßnahmen - vorzugehen, illusorisch und weltfremd.

Ich kann es mir nicht vorstellen, dass so eine Planung funktionieren könnte. Das kann ich mir nicht vorstellen. Das mag vielleicht ... gut, wir haben nun mal verkehrsgünstige Situationen, aber nur für das Auto. Nur eindeutig für das Auto. Nicht für den Nahverkehr. Da müssen wir noch einige Zeit dran arbeiten. Aber das werden wir auch nicht schaffen. Weil wir einfach ein Mittelding sind, wir liegen hier mittendrin in dem Grün. Und hier wird nie ein Ballungsgebiet oder so etwas ähnliches entstehen. Und auch wenn der Bahnhof da oben entsteht, wird das Auto immer noch das Hauptverkehrsmittel bleiben. Weil sie unabhängig sind dadurch. Mit der Bahn sind sie immer darauf angewiesen. Versuchen Sie mal einen 6-köpfigen Familienhaushalt auf dem Dorf zu versorgen, und das nur mit dem Nahverkehr. Da sind Sie nach drei Monaten schon am Ende. Das kriegen Sie nicht in den Griff.

SCHALLABÖCK schreibt in diesem Zusammenhang über die Umsetzungschancen verkehrssparsamer Raumstrukturen:

Wenngleich die vorgetragenen Konzepte der Sache nach mit verhältnismäßig geringem intellektuellen Aufwand durchschaubar erscheinen, so ist deren Realisierung doch eher skeptisch zu beur-

teilen. Nach allen vorliegenden Beobachtungen vertritt ein Großteil der Entscheidungsträger durch seinen praktizierten Lebensstil genau jenes kleinbürgerliche Leitbild (Häuschen mit Garten, Auto zum Vorzeigen, weiträumige Freizeitgestaltung), dessen Abschaffung hier als angezeigt demonstriert wird. [SCHALLABÖCK, 1991, S. 83]

### **Grundsätzliche Zweifel an der Verkehrssparsamkeit**

Neben den bisher vorgetragenen Argumenten und Einschätzungen der Bürgermeister, die eher "aus dem Bauch heraus" zu einer durch Siedlungspolitik unterstützten Verkehrsplanung Stellung nehmen, wurden von einigen Kommunalvertretern auch direkte konzeptionelle Zweifel an der "verkehrssparsamen Region" als raumordnungspolitischer Zielsetzung vorgebracht. Einerseits stand dabei das Verhalten der Randwanderer selbst im Mittelpunkt:

Aber die, die rausziehen, die werden schon ihren Grund haben, und die werden sich dann auch nicht bremsen lassen, eine schlechte Verkehrsanbindung auf sich zu nehmen. Das wußten die alle, die hierher gezogen sind. Aber die ziehen nicht wegen der Verkehrsanbindung hierher, die legen auch gar keinen so großen Wert auf die Verkehrsanbindung, die legen eher Wert auf die Ruhe, auf das Grüne.

In eine ähnliche Richtung gehen Argumentationen, die den dichteren Wohnformen in den "potentiellen Siedlungsräumen" schlichtweg die Marktfähigkeit absprechen.

Neben Sie mal Potsdam-Kirchsteigfeld. Das ist so ein Beispiel, das ja schon unmittelbar in die Randzone reinragt. 30% der Wohnungen sind nicht belegt. Das hat ja Ursachen. Ob ich nun in Berlin drinne wohne, was schöner wird, oder ob ich in Kirchsteigfeld wohne ... von der Gebäudesubstanz, von dem engen Zusammenwohnen spielt das keine Rolle. Die, die raus wollen aus Berlin wollen ja wohnen wie in A-Dorf.

In einigen Fällen wurde auch auf das Scheitern der Achsenkonzepte in anderen westdeutschen Ballungsräumen (Hamburg, München, Stuttgart) hingewiesen. Da diese Konzeptionen langfristig das "Volllaufen" der Achsenzwischenräume nicht hätten verhindern können, sei dieser Prozeß auch in Berlin-Brandenburg nur eine Frage der Zeit. Somit würde es als legitim angesehen, Genehmigungen für nicht LEP-konforme Projekte in den Zwischenräumen bei der Landesplanung einzufordern, die langfristig - ähnlich wie in München oder Hamburg - aufgrund des Ent-

wicklungsdrucks sowieso irgendwann realisiert würden.

Zu dieser Problematik der schleichenden Planverwässerung schreibt SCHÄFER:

Die Beweislast, dass eine bestimmte Form der Siedlungsentwicklung im Hinblick auf die Vermeidung überflüssigen Verkehrs sinnvoller wäre, dürfte in jedem Fall bei den überörtlichen Planungsbehörden liegen. Je stärker die Zersiedlung des Raumes jedoch fortschreitet, desto weniger leicht wird der Nachweis gelingen, dass die Konzentration der Siedlungsaktivitäten auf bestimmte Gemeinden tatsächlich der Verkehrsverminderung dient. [SNV et al., 1993, S. 80]

### "Verkehrvermeidung ist wie Abwasser legen"

Die vorangegangenen Abschnitte lassen wenig Hoffnung, auf dem Wege der argumentativen Einsicht ein Einlenken der Achsenzwischenraumgemeinden hinsichtlich ihrer Siedlungspolitik zu erreichen. Zu wenig betroffen scheinen sie von dem Problem, zu elementar bestimmt das Automobil ihren erlebten Alltag und zu groß erscheinen die Nachteile eines Projektverzichts im Einzelfall. Vor diesem Hintergrund entstand in einem Gespräch mit Prof. Schöppe eine Diskussion über mögliche Wege, Gemeindevertretern anhand ihrer kommunalpolitischen Erfahrungen ein besseres Gefühl für das Prinzip der verkehrsspar-samen Raumstrukturen zu vermitteln. Als vorläufiges Ergebnis dieses - sicher noch nicht in allen Details zu Ende gedachten - Ansatzpunktes stand der Vergleich zwischen den ökonomischen Überlegungen einer Gemeindevertretung bei der Verlegung einer Abwasserentsorgung in ihrer Gemarkung und den verkehrsminimierenden Zielsetzungen der Regionalplanung. Als Hinführung zu diesem zunächst ungewöhnlichen Vergleich mögen die beiden folgenden Darstellungen zweier Bürgermeister des Untersuchungsgebietes zu Abwasserprojekten in ihren Gemeinden dienen.

Dann sagt man sich, das [Abwasserprojekt] wollen wir machen. Jetzt gehen wir mal hin und beantragen erstmal Fördermittel. Das ist das erste. Ja, die Fördermittel werden möglicherweise genehmigt, aber ich muß natürlich auch nachweisen, dass mein Vorhaben wirtschaftlich ist. So, und wenn ich jetzt sage, mein Vorhaben ist wirtschaftlich, dann muß ich das auch untersetzen. Unter-setzen kann ich es nur dann, wenn ich sage, also ich habe pro, was weiß ich, pro Meter Leitung so und so viele Einleiter. Wenn ich aber sage, da draußen, zwei Kilometer weiter, da wohnt so einer

im Wald drin. Mit zwei Personen. Und dann lege ich da eine Leitung hin. Da sagt doch jeder, Kinder, ihr habt doch wohl eine Macke. Wie wollt ihr denn das finanzieren? Das geht ja gar nicht. Das läßt sich ja gar nicht ... da muß schon irgendeiner sein, der sehr emotional ist und sagt: Ich habe hier mal zwei Millionen und schenke sie denen, weil ich das so schau finde, dass die Leute da wohnen. Also, das läßt sich auf jeden Fall über Fördermittel nicht realisieren. Wenn ich jetzt sage, dass man sagt, pro Meter Abwasserleitung sollten soundso viele, 1,6 oder 2,5 Personen dran sitzen für die Wirtschaftlichkeit, dann läßt sich das natürlich immer sehr viel besser untersetzen, wenn ich sage, ich habe ein paar mehr Einwohner im Dorf. Wenn jetzt Gemeinden, die wirklich ländlichen Charakter haben, wo ich wirklich sage, das sind so teilweise auch Einzelgehöfte, zwischendrin mal 50 m nichts bevor der nächste kommt ... aber ich muß ja diese Entfernung überbrücken. Das läßt sich wirtschaftlich nicht nachweisen. Wenn ich jetzt sage, ich habe einen Investor, der setzt mir da drei Einfamilienhäuser dazwischen und da wohnen noch recht viel Leute drin hoffentlich und vielleicht sogar noch zweistöckig, da wohnen noch zwei Parteien drin, dann läßt sich wirtschaftlich erstmal ganz gut untersetzen.

Die Gemeinde A-Dorf und alle umliegenden Gemeinden haben einen Wasser- und Abwasserzweckverband, haben also die pflichtigen Aufgaben dem Zweckverband übertragen. [...] Also wenn jetzt zum Beispiel am Sportplatz da erschlossen wird, dann finanziert der Verband das selbstverständlich mit Krediten. Aber die Deckung der Kredite erfolgt letzten Endes aus den Einnahmen, aus den Bescheiden an die einzelnen Anlieger. Nun muß man das fairerweise auch sagen, dass es natürlich auch Maßnahmen gibt, insgesamt gesehen, die sich für den Verband rechnen, also wo er ein Gebiet mit einer hohen Dichte ... dann ist das für ihn natürlich rein rechnerisch positiv. Also da macht er, sage ich mal, eine Mark plus. Und dann gibt es natürlich im Verbandsgebiet auch Sachen, die sich nicht rechnen. Also, wo das negativ ist. Und so gleicht sich der Verband dann letzten Endes seine Kosten aus.

Im Bereich des Abwassers scheinen die Bürgermeister also durchaus ein Gefühl dafür entwickelt zu haben, dass sich dichte Strukturen i.d.R. besser rechnen und mit geringerem Aufwand betreiben lassen als zersiedelte Gebiete.

In den Abbildungen 5-6a und 5-6b ist nun der gedankliche Maßstabssprung dargestellt, auf dem der hier entwickelte Vergleich beruht. So wie einige versprengt stehende Häuser nur unter hohem Kostenaufwand - oder durch extreme "Nachverdichtung" - an die stadttechnische Versorgung angeschlossen werden

können, bringt auch das unkontrollierte Wachstum von Gemeinden abseits der Siedlungsschwerpunkte gewaltige Kosten in Form von Infrastruktur, Energieverbrauch und Umweltbelastungen mit sich. Auch auf der Ebene der Kostenträgerschaft ist der Vergleich interessant. Denn so wie die Gemeinden im Abwasserverband daran interessiert sind, verlustbringende Erschließungsfälle möglichst zu vermeiden, weil sie in der Kostenträgerschaft für das Gesamtsystem stehen, so hat auch die Gesamtregion ein Interesse an der Vermeidung hochaufwendiger Verkehrsstrukturen. Im Falle der Verkehrsvermeidung ist die Zurechnung der Kosten für das Gesamtsystem sogar unklarer als im Vergleichsfall der

stadttechnischen Erschließung. Zwar tragen die übergemeindlichen Gebietskörperschaften jeweils gewisse Infrastrukturkosten, die Kosten des Energieverbrauches und der Umweltbelastungen werden in großen Teilen aber von der Allgemeinheit bzw. zukünftigen Generationen getragen.

Vielleicht zeigt ein solcher Vergleich Möglichkeiten auf, trotz der aufgezeigten Schwierigkeiten bei der Problemwahrnehmung und den sich daraus ergebenden Schlußfolgerungen der Gemeinden in einer anderen Form mit den ihnen ins Gespräch über die - für sie zum großen Teil fremde - Thematik der regionalen Verkehrsvermeidung zu kommen.

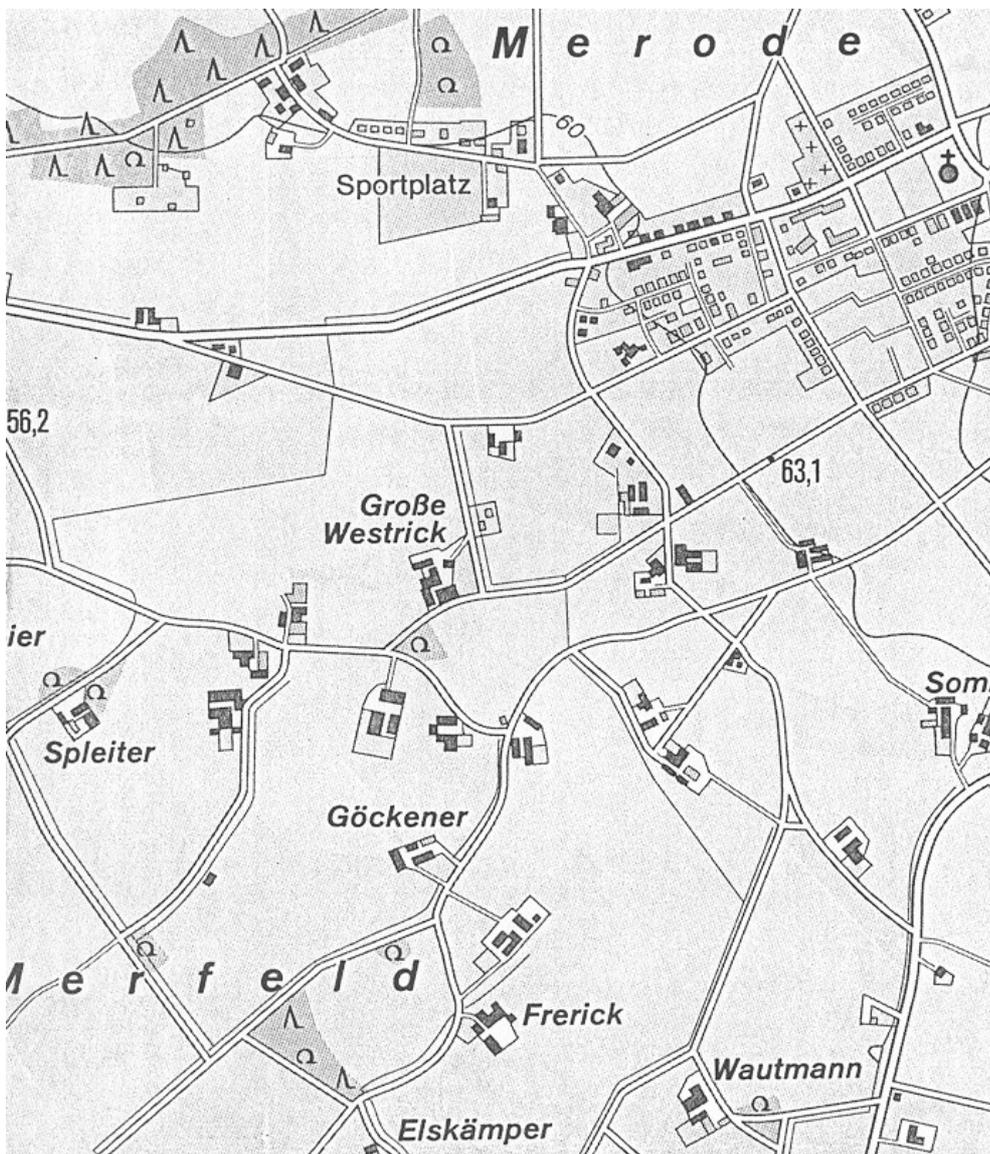


Abbildung 5-6a: Nur aufwendig stadttechnisch zu erschließende Streusiedlung (Gemeindeniveau)



Abbildung 5-6b: Nur mit hohem Verkehrsaufwand zu versorgender Zersiedlungsraum (Regionsniveau)

### 5.2.2 Hinweis auf die Gefahren des Wachstums

Ein zweiter möglicherweise erfolgversprechenderer Ansatz, Achsenzwischenraumgemeinden von einem Wachstumsverzicht zu überzeugen, könnte darin bestehen, ihnen die finanziellen und sozialen Risiken des Wachstums möglichst detailliert darzustellen. Schon eine Zusammenstellung wie die in Abbildung 5-1 gezeigte könnte ggf. die Gemeinden zu einem Nachdenken über die Zielsetzungen ihres Wachstums bewegen.

#### Wieviel Zuwachs verkraftet eine kleine Gemeinde?

Zunächst wäre es für einen solchen Ansatz interessant zu erfahren, wieviel Zuwachs sich die Gemeinden selbst in ihrer heutigen Situation zutrauen. Ohne explizit danach gefragt worden zu sein, gaben die interviewten Gemeindevertreter in etwa die folgenden Einschätzungen ab.

Das sind 320 Wohnungen, also 320 Häuser sozusagen. Es ist gerade so verkraftbar für eine Kommune mit knapp 380 Einwohnern, die wir mal waren zu Anfang der Wende, ist es gerade so verkraftbar.

Also, es gibt derzeit ein FNP in der Gemeinde, der zur Zeit in der öffentlichen Auslegung ist. Da hat uns [ein Planungsbüro] mal entsprechend auch der Regionalplanung Entwicklungsgrößen

der Einwohnerzahl vorgegeben. Allein bei der normalen, innerörtlichen Entwicklung, also d.h. auf den Grundstücken, die zur Zeit nicht bebaut sind, die sich innerorts befinden, wo wir gerne eine Bebauung z.B. hätten, würden wir allein eine Einwohnerzuwachsanzahl von über 500 haben. Also, deshalb brauchen wir gar keine Riesen-Bebauungspläne. [...] Alles §34, Innenbereich. Und wenn man die B-Pläne dazunimmt, die mal in der Planung waren, würden wir auf eine Einwohnerzuwachsanzahl bis zum Jahre 2010 auf rund 2000 kommen. Wobei, das ist für die Gemeinde fast nicht verkraftbar, weil auch die soziale Struktur, die Infrastruktur, damit gar nicht Schritt halten würde. (Anm.: 1994 hatte die Gemeinde etwa 1.800 Einwohner.)

Wir haben nie den Gedanken gehabt, A-Dorf hier großflächig zu entwickeln. Also sage ich mal, auf 10.000 Einwohner oder was. Wir haben gesagt, diese angesprochene Fläche ... na, wenn wir so auf 2.500 oder 3.000 Einwohner kommen. Na, wenn dann der Bedarf da ist, vielleicht 3.500. Aber das war schon eine Zahl, die schon so ein bißchen jenseits unserer Vorstellung war. Und selbst das läßt man uns nicht machen. Ob man irgendwelche Kompromisse noch eingehen wird ... die letzten Gespräche, die ich bei der Landesplanung geführt habe hinsichtlich dieser beiden B-Pläne: Eindeutig nein. (Anm.: 1994 hatte die Gemeinde etwa 1.500 Einwohner.)

Die Gemeinden haben also schon von sich aus eine Ahnung, dass die Leistungsfähigkeit ihrer Kommunen in finanzieller und sozialer Hinsicht begrenzt ist. Allerdings liegen diese Grenzen weit jenseits der Größenordnungen, die mit einer verkehrssparsamen Raumstruktur vereinbar wären.

### **Erste Zweifel, ob neue Einwohner nur zusätzliche Einnahmen bringen**

In den Gesprächen der Interview-Serie unter Kommunalvertretern klang an verschiedenen Stellen an, dass die Gemeinden i.d.R. durchaus schon Erfahrungen mit nicht vorhergesehenen Folgekosten neuer Einwohner in ihren Gemarkungen gemacht haben.

Ja, über die Folgekosten, denke ich mal, ist seinerzeit noch nicht so richtig gesprochen worden und vom Prinzip her haben wir jetzt das Problem. Weil es geht los mit Reinigung der Straßen, teilweise haben wir eine Straßensatzung. Reinigung der Grünbereiche, jetzt im Nachhinein ist man sogar soweit mit den Überlegungen, dass wir sagen, dass private Grundstücke rausgezogen werden teilweise in den öffentlichen Bereich, auch von der Einfriedung her, dass also der öffentliche Bereich teilweise in private Pflege dann übergeben wird, um eben die Kosten für die Gemeinde relativ gering zu halten. Weil der Nutzen, den man momen-

tan aus den Baugebieten hat, der ist halt nicht der, den man sich eigentlich erhofft hat. Das Finanzamt ist ja mit der Bescheiderteilung noch nicht so weit, das heißt also, selbst die Grundsteuer ist noch nicht die, die wir irgendwann mal kriegen können, ich sage das mal so. Auch die Frage der Lohnsteuer; sicherlich sind die Leute, die hier herziehen, die haben in der Regel alle Arbeit, ansonsten könnten sie sich wahrscheinlich die Wohnungen nicht kaufen bzw. auch von der Miete her nicht so richtig tragen und es sind keine Sozialwohnungen bislang errichtet worden. Also, auch das Einkommen oder das Aufkommen aus der Einkommenssteuer hält sich derzeit in Grenzen.

Was eigentlich für uns noch viel, viel schöner ist, finanziell natürlich auch ein bißchen anstrengend, ist, dass sich ein absoluter Boom eingestellt hat mit Kindern. Wir haben also gegenüber dem normalen Bundesdurchschnitt, der von 6 Kindern pro 1000 Einwohnern ausgeht pro Jahrgang, liegen wir in einer Dimension zwischen ... der niedrigste Jahrgang ist noch so ein schleppender Jahrgang mit 12 Kindern pro ... und liegen jetzt in den aktuellen Jahrgängen bei 15 und 16 Kindern pro Jahrgang und 1000 Einwohnern. Das ist natürlich eine Entwicklung für eine Gemeinde ... die natürlich einen Haufen Geld kostet, weil die Kindereinrichtungen, die Schulen müssen alle irgendwo vorgehalten werden und irgendwo müssen wir uns um die Freizeit der Kinder auch kümmern.

Wir haben für fast DM 1,2 Millionen den Schulerweiterungsbau gemacht. Nicht dass wir auf Zuwachs gebaut haben, sondern dass die Gesamtschule auch weiterhin ordentlich unterrichten kann. Wobei wir wissen, dass es da auch Kapazitätsgrenzen gibt. Wir haben gerade mal den normalen Standard hergestellt. Wir sind derzeit dabei, mit DM 1,4 Millionen, ohne große Fördermittel muß ich mal dazu sagen, die Kita soweit auf Vordermann zu bringen, dass sie auch auf Zuwachs ausgerichtet ist, weil wir natürlich auch die Bevölkerung verjüngen wollen in A-Dorf. Aber es ist natürlich irgendwo ein Stück Balanceakt, da haben Sie völlig recht: Wie weit kann man die Einwohnerschraube hochdrehen? Nicht, dass dann plötzlich die Schule wieder zu klein ist. Also nochmal könnten wir da nicht so eine Menge Geld reinstecken.

Und kein Bürgermeister braucht sich einbilden, dass er, wenn er dort einen riesigen Wohnstandort kriegt, dass dann plötzlich aus allen Wolken die Einkommenssteuer auf sie herniederrieselt oder dass die Schlüsselzuweisungen dann soviel mehr werden. Die Ausgaben sind auch mehr. Die haben zwar ein paar mehr Einnahmen. Sagen wir mal so, sie haben erst 300 Einwohner, haben dann 600 Einwohner. Haben dann für 600 Einwohner die Schlüsselzuweisung vom Land, aber das Problem besteht darin, sie haben jetzt so viele Ausgaben, manchmal doppelt so viele Ausga-

ben, denn sie müssen ja vom Gesetz her bestimmte Bedingungen auch als Kommune erfüllen. Sie müssen z.B. eine Kita vorhalten, wenn sie denn Wohngebiete bauen. Ja gut, o.k., der Investor baut ihnen auch noch die Kita im Rohbau mit hin, aber da kommen dann die nachfolgenden Kosten. Wer bezahlt denn die Arbeitskräfte, wer betreibt denn diese ganze Kita? Das sind Kosten, die dann auf die Kommune zukommen. Das ist ein ganz großer Trugschluß, den die Bürgermeister da haben. Das ist eine ganz böse Falle. Man hat immer erzählt, ja, Wohngebiete, das ist für euch ideal, macht ein kleines Wohngebiet und ihr seid saniert. Ja, Sch... aber auch, saniert. Viel Geld kostet es und Ärger gibt es. [...] Und dass die Bürgermeister ... klar, die wollen natürlich ... ich kann leicht reden, weil ich keine finanziellen Probleme habe, das ist mein Vorteil, und wir können uns darauf einstellen, auf alle solchen Dinge. Aber ich sage immer wieder: die brauchen sich nicht einbilden, dass sie dadurch irgendwelche Gewinne machen oder was weiß ich. Das werden die in spätestens 5 bis 6 Jahren gemerkt haben, dass ihnen das gar nichts gebracht hat.

### **Folgekosten sind kommunalpolitisches Thema**

In den Gesprächen wurde auch deutlich, dass in einigen Gemeinden die Frage der Folgekosten durchaus für kommunalpolitischen Diskussionsstoff sorgt.

Das ist natürlich genau dieses Wechselspiel, worum es sicherlich im kommunalpolitischen Diskussionsbereich natürlich viele unterschiedliche Auffassungen gibt. Die Frage ist ja immer die: Ich hole Ansiedler her, dann habe ich auch die Pflicht ... oder relativ die Nachteile ... ich muß danach auch infrastrukturell so entwickeln, um in allen Belangen auch gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen. Und jetzt kann ich mich doch hinstellen und sagen: Wenn ich sie nicht herhole, dann brauche ich das nicht machen. Die Frage ist, was habe ich denn eigentlich für eine Aufgabenstellung als kommunalpolitisch Verantwortlicher? Und da geht es genau andersherum. Und was leider auch viele aus ganz speziellen politischen Richtungen heraus diskutieren, die sagen: Wenn der hier herkommt, dann soll der doch erst mal richtig bezahlen. Dann soll er doch Erschließungsbeiträge und und und ... das soll gleich er selber, damit wir aus den Erschließungsbeiträgen die infrastrukturelle Begleitung erzeugen könne. Das ist aber der Punkt, und da wird dann ja immer so unpersönlich diskutiert: "Der Investor". Der Investor muß das bezahlen. Ja, der bezahlt das doch nicht, das wissen wir doch alle miteinander. Der legt es um auf die Ansiedlungswilligen. Und die bezahlen es eigentlich in Wirklichkeit. Und das ist die Frage, die ich mir stellen muß: Will ich das?

### **Trotzdem scheint die Einschätzung vorzuherrschen, wonach sich neue Einwohner rechnen**

Trotz der - zum Teil sehr ausführlichen - Hinweise auf die mehr oder weniger vorauszu-sehenden Folgekosten neuer Ansiedlungen im Wohnungsbau resümiert die überwiegende Mehrheit der Gemeindevertreter, sie erwarte einen langfristigen Gewinn für den Gemeindehaushalt aufgrund der Zuzüge.

Wir lassen die Leute herkommen. Dadurch, dass die Leute mehr werden, bekommen wir auch mehr Finanzgewicht, sagen wir es mal ganz einfach, also die ganz klare Zahl heißt momentan, wir haben in den letzten fünf Jahren unser Haushaltsvolumen verdoppelt. Wir sind noch nicht doppelt so viele Einwohner, aber wir haben unser Haushaltsvolumen, das heißt verfügbares Geld, egal jetzt mal, wofür wir es alles ausgeben müssen ... aber vom Jahresvolumen her, verdoppelt schon. Das heißt also im Klartext, ich habe eigentlich an den Leuten, die ich habe ansiedeln lassen, an denen habe ich ja partizipiert. Zwar erst im Nachgang, nicht direkt aus ihrem Portemonnaie, sondern dann über den vertikalen Finanzausgleich, Schlüsselzuweisungen, etc. Dies kriege ich ja nach wie vor, mindestens orientiert an der Steuerkraftmeßzahl, und die Steuerkraftmeßzahl orientiert sich an der Einwohnerzahl. Und damit ist es ganz klar.

Das ist natürlich eine Entwicklung für eine Gemeinde ... die natürlich einen Haufen Geld kostet, weil die Kindereinrichtungen, die Schulen müssen alle irgendwo vorgehalten werden und irgendwo müssen wir uns um die Freizeit der Kinder auch kümmern ... aber ich denke mal, das ist eine dankbare Aufgabe. Allemal besser, als wenn man alles zumachen muß. Ich muß auch sagen, in den letzten Jahren hat sich die Wirtschaftskraft an sich auch relativ gut entwickelt. Wenn ich so die Gemeindehaushalte sehe: Das klassische Beispiel ist für mich eigentlich immer A-Dorf mit ... 1992 hatten wir noch 2.200 Einwohner und ein Haushaltsvolumen von gut 2 Millionen DM. Heute haben wir 3.800 Einwohner und ein Haushaltsvolumen von über 11 Millionen DM und ich denke, daraus kann man dann schon so seine Schlüsse ziehen.

Frage: Meinen Sie, die Gemeinde würde da wirklich Gewinn machen im Vergleich zu heute?

Antwort: Ich persönlich denke, ja. Und diese Meinung wird auch in der Gemeindevertretung weitgehend geteilt, weil, wenn wir Zuwächse haben, also neue Flächen erschließen und bebauen ... die Erschließung als solche, die äußere Erschließung ist vorhanden, ob da nun was ist oder nicht. Die innere Erschließung macht der Investor. Und der legt das dann letzten Endes um auf den Bürger X. So dass die Gemeinde in dem Sinne nur positiv

davon betroffen ist. Bis dahin, dass sie zum Investor sagt, also, mein Freund, du darfst hier 80 Häuser bauen. Wir hätten gerne natürlich das, was Sie gesagt haben: Wenn hier 80 Familien hinkommen, dann sind da vielleicht auch 80 Kinder dabei, die entweder in den Kindergarten oder in die Schule gehen. Und demzufolge hätten wir von dir gerne die infrastrukturellen Folgekosten, also einen Betrag, den der Investor an die Gemeindekasse zu zahlen hat. Das ist üblich.

Frage: Aber das macht der in der Regel ja nur einmal. Während Sie ja langfristig ...

Antwort: Ja, damit hat die Gemeinde aber ein gewisses Startkapital, das sie einsetzt. Insgesamt gesehen, denke ich mal, dass durch solche Erhöhungen die Gemeinde von den Kosten her nicht so belastet wird, dass es negativ wäre. Ich glaube, es ist positiv. Von der Einkommenssteuer angefangen bis hin, dass sich daraus auch die Infrastruktur verbessert, also sich gewerbliche Betriebe ansiedeln und sich so, ich will nicht sagen, ein Schneeballeffekt ergibt, aber es sich von daher auch rechnet.

Als Hintergrundinformation zeigt Abbildung 5-7 einen Vergleich der Zusammensetzung der Kommunalfinanzen west- und ostdeutscher Kommunen. Die zentrale Bedeutung der Zuschüsse und Schlüsselzuweisungen für die ostdeutschen Gemeinden kommt hierin noch einmal klar zum Ausdruck.

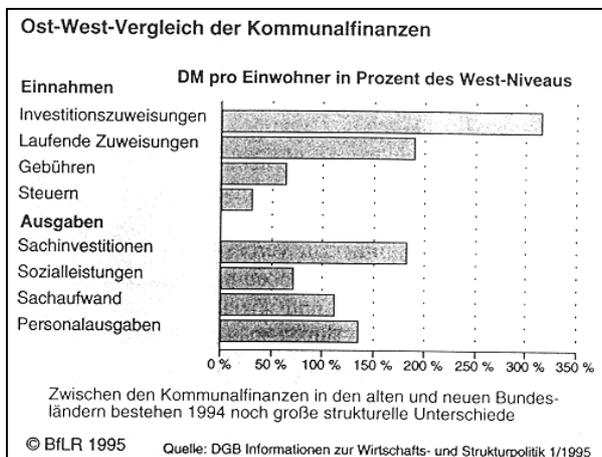


Abbildung 5-7: Kommunalfinanzen ost- und westdeutscher Gemeinden

### Gegenargumente stützen sich oft nur auf Vermutungen

Den Aussagen der Bürgermeister stehen die Einschätzungen einer Reihe von Gesprächspartnern der anderen drei Interview-Serien gegenüber, die durchaus bezweifeln, dass sich ein solches Bevölkerungswachstum für die Gemeinden langfristig rechnet bzw. sich in dem Maße rechnet, wie es sich die Gemeinden zum Zeitpunkt der Beschlussfassung für ein Wohnungsbauprojekt ausgerechnet.

Keiner der Befragten konnte allerdings eine quantitative Untermauerung dieser Einschätzung bieten. Vielmehr werden die vorgebrachten Bedenken aus Analogieschlüssen und Anhaltspunkten hergeleitet. Die wichtigsten in den Interviews angesprochenen Aspekte sind hierbei die folgenden:

- Gespräche in den alten Bundesländern ergaben, dass die Folgekosten von Einwohnerzuwachs prinzipiell für Kommunen auch bei einer sehr gewissenhaften Planung nicht vollständig im Vorhinein zu überblicken sind, weil sich die gesetzlichen Mindestanforderungen ändern können. So müssen Schulen plötzlich mit bestimmten Fachräumen ausgestattet sein, die Gemeinden müssen plötzlich einen Kindergartenplatz für jedes Kind garantieren oder die Umweltauflagen an die Abwasserentsorgung werden strenger. Insbesondere letzteres hat in einigen Gemeinden der alten Bundesländer zu erheblichen finanziellen Zusatzbelastungen geführt.
- Nach Angaben eines Investors verlangen Kommunen in Bayern inzwischen vom Investor in voll erschlossenen Innenbereichen DM 5.000,- bis 10.000,- Infrastrukturabgabe pro neuem Einwohner, da sie aus Erfahrung wissen, dass Neuzuzüge neue Kosten entstehen lassen.
- Aufgrund nicht berücksichtigter Folgekosten in den Gemeinden war das Land Brandenburg im Juli 1998 gezwungen, ein Schulbauprogramm für den engeren Verflechtungsraum aufzulegen.
- Das Geld, welches die Gemeinde von einem Investor durch einen Bebauungs- oder einen Vorhaben- und Erschließungsplan erhält, bekommt sie nur einmal. Solche einmaligen Zahlungen sind erfahrungsgemäß schnell ausgegeben. Der wertvolle Boden ist hingegen unwiederbringlich für die Gemeinde verloren. Deshalb besteht hier immer die Gefahr kurz-sichtiger Entscheidungen.
- Die Tatsache, dass eine Reihe von Investoren mit Großprojekten im Wohnungsbau - sogar an so guten Standorten wie Bernau-Friedenstal - Schiffbruch erleiden konnten, gibt zumindest einen Hinweis darauf, dass auch für die Gemeinden die Neuan-siedlung von Menschen in gewissen Grö-

Größenordnungen zu finanziellen Problemen führen kann.

"Typische Randwanderer", d.h. Berliner mit mittlerem Einkommen und Kindern setzen die ersten 5 - 10 Jahre ihr Haus von der Steuer ab und zahlen somit in dieser Zeit wenig Steuern. Auch der Versuch, nur Reiche anzuziehen, kann unangenehme Überraschungen bergen, weil dieses Klientel professionell nur Verluste ausweist. Vorteile werden langfristig wahrscheinlich nur die Gemeinden haben, denen es gelungen ist, sehr früh auszuweisen und zu verkaufen.

### **Eine Quantifizierung tut not, ist aber nicht einfach**

An dieser Stelle wird ein klassisches Grundproblem der Regionalplanung sichtbar, welches darin besteht, dass es nur wenige Abhängigkeiten gibt, bei denen es gelungen ist, aus einem regionalen Massenphänomen eine lokal handhabbare und quantifizierbare Handlungsanweisung abzuleiten. In diesem Fall wäre es z.B. sehr günstig, wenn man Gemeinden in Abhängigkeit von ihrer Gemeindegroße die maximal langfristig für die Gemeinde rentable Wohnungsbau-Projektgröße herleiten könnte.

Hierbei könnte man z.B. als Grundannahme davon auszugehen, dass mit steigender Zentralität der Gemeinde ein größerer Teil der mit einem Zuzug verbundenen Geldmittelumwälzungen auch in der Gemeinde verbleiben. So fließt in kleinen Gemeinden z.B. die gesamte Kaufkraft der neuen Bewohner in das nächste

Grund-, Mittel- oder Oberzentrum. Auch stellt es einen Unterschied dar, ob eine kleine Gemeinde für jedes neue Kind, das durch hinzuziehende Familien neu in die Kommune kommt, linear mehr Schulumlage an den Schulträger (Kreis oder andere Gemeinde) zahlen muß, oder ob es ggf. eine eigene Schule mit diesem neuen Kind besser auslasten kann. Je größer die Gemeinde ist, um so wahrscheinlicher ist es auch, dass durch den Zuzug neuer Einwohner neue Arbeitsplätze in der Gemeinde entstehen, sei es bei der Kommune oder bei sich ansiedelnden oder vergrößernden Dienstleistungsunternehmen und Läden. Hierdurch entstehen größeren Gemeinden durch mehrfache Umwälzung zusätzliche Einnahmen in Form von Einkommenssteuer, Gewerbesteuer und sinkenden Sozialausgaben. So behauptet die debis Immobilienmanagement, dass durch das Wohnungsbauvorhaben "Ahrensdorfer Heide" ungefähr 200 zusätzliche Arbeitsplätze in der Stadt Ludwigsfelde - aufgrund deren Zentralität - entstünden.

Es wäre deshalb für den hier diskutierten Ansatz, insbesondere nicht-zentrale Kommunen auf die Risiken ihrer Wachstumspolitik aufmerksam zu machen, notwendig, genauere Untersuchungen über die langfristige Rentabilität eines Wohnungsbauprojektes für die "gastgebende" Kommune in Abhängigkeit von der Projekt- und der Gemeindegroße anzustellen. Ohne eine wirklich gründliche Beschäftigung mit den verschiedenen Abhängigkeiten und lediglich auf der Grundlage einer gewissen Anzahl von Interviews im Rahmen dieser Arbeit entstand das in Abbildung 5-8 dargestellte Schaubild.

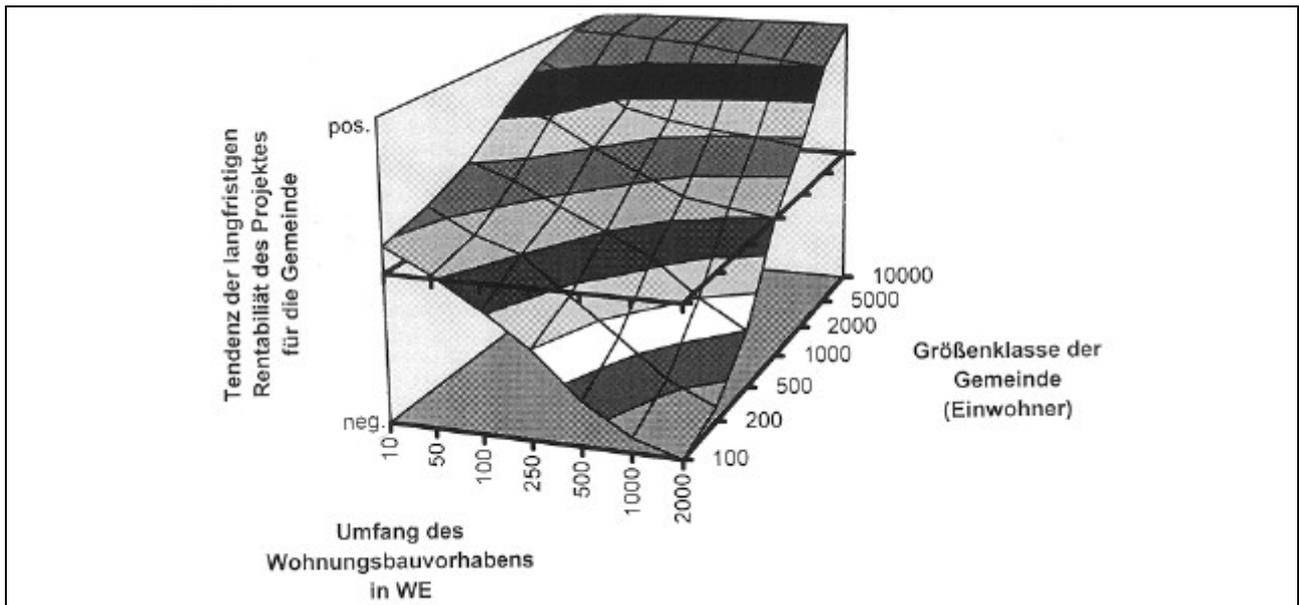


Abbildung 5-8: Vermutete Abhängigkeit der langfristigen Rentabilität eines Wohnungsbauprojektes aus Sicht der Gemeinde von der Größe der Gemeinde und des zu realisierenden Projektes

Danach wird vermutet, dass die maximale Wohnungsbauprojekt-Größe, die in einer Gemeinde noch langfristig aus Sicht der Kommune rentabel ist, mit der Gemeindegröße wächst. Anders ausgedrückt: Je kleiner und weniger "zentral" eine Gemeinde ist, desto höher ist die Gefahr bereits bei kleineren Wohnungsbauprojekten langfristig als Gemeinde Verluste einzufahren.

Prof. Kutter plädierte in einem Interview im Rahmen dieser Arbeit dafür, Lehrangebote für Gemeindevertreter zu schaffen, um sie bei einer realistischen Einschätzung der Folgekosten und Risiken der Wohnbaulandausweisung zu unterstützen. Auch könnte ein solches Lehrangebot Kommunalvertreter für die übergemeindlichen Folgekosten sensibilisieren, die für die entsprechenden Gebietskörperschaften bei der Bereitstellung von Infrastruktur und Versorgung durch Wohnungsbau an nicht-integrierten Standorten entstehen.

### Soziale Gefahren des Wachstums

Neben den budgetären Bedenken gegen ausgedehnten Wohnungsbau in kleinen Gemeinden existieren auch eine Reihe von Befürchtungen bezüglich der sozialen Belastungsfähigkeit kleiner Kommunen in Achsenzwischenräumen. Einen ersten Hinweis auf diesen Aspekt geben dabei Äußerungen der befragten Gemeindevertreter zu einer Art "Doppelmoral" der Randwanderung.

Sie werden immer merken: Derjenige, der am meisten dafür kämpft: "Hier kommt keiner mehr her!", ist derjenige, der kurz vorher erst zugezogen ist. Der sagt, hinter mir geht die Tür zu. Jetzt ist Schluß. Ich habe noch gerade den Standortvorteil erspäht, gesehen und es hat sich sogar für mich ausgezahlt, denn ich habe es geschafft. Aber jetzt soll es nicht noch einer schaffen.

Dazu schreibt die ARL in ihrer Aufsatzsammlung "Probleme von Raumordnung, Umwelt und Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern":

Während die "normale" Stadtentwicklung anstrebt, Wohnraumentwicklung, wohnungsnahes Infrastruktur sowie Grün- und Erholungsflächenangebot möglichst gleichzeitig zu realisieren, ist in den Randzonen der Verdichtungsräume das unbefriedigende Nacheinander die Regel. Zunächst werden Wohnungen gebaut, dann merkt man, dass die Kindergarten- und Schulplätze nicht mehr reichen, dann sind die Straßenquerschnitte zu schmal und das Angebot an öffentlichem Verkehr zu gering. [...] aber selbst dann, wenn diese Engpässe beseitigt sind, entsteht zwar der Eindruck der Verstärkung durch das Zusammenwachsen von ursprünglich isolierten Siedlungsbereichen, aber nur ganz selten im Hinblick auf Wohnqualität und Erlebniswert eine städtebaulich befriedigende Lösung; häufig bleibt für die Randzonen der Verdichtungsräume der Eindruck des "Angeschusterter" bestimmend. [ARL, 1995, S. 83]

### Dörfler contra Randwanderer: Unterschiedliche Anforderungen an die Gemeinde

Die Wünsche an die Entwicklung kleinerer Gemeinden aus Sicht der Alteingessenen und der Neuzuzügler können sehr unterschiedlich sein. Zum einen ist es denkbar, dass die Alteingessenen nun endlich eine Weiterentwicklung ihres Ortes einklagen, die in der DDR nicht möglich war, wohingegen sich die Städter den Ort gerade wegen seiner "Ursprünglichkeit" und der damit verbundenen Ruhe als Wohnstandort ausgesucht haben. Die von den Alteingessenen geforderten städtischen Elemente können sie ja werktäglich in der Kernstadt nutzen, wo sie in der Mehrzahl weiterhin arbeiten. Aber auch der umgekehrte Fall ist möglich: Hier fordern gerade die Städter technische Verbesserungen der gemeindlichen Infrastruktur ein, deren Zustand von der dörflichen Bevölkerung als normal angesehen wird.

Da melden sich jetzt auch strukturelle Ungleichgewichte, da sind plötzlich die Zugezogenen in der Überzahl. Und die wollen was ganz anderes als die Dörfler vorher haben wollten. Die beschwerten sich über dieses und jenes und die Dörfler sagen: das war schon 40 Jahre so, das ist die nächsten 40 Jahre auch so. Das nimmt aber der Hinzugezogene nicht hin. Der sagt, nee, das muß jetzt anders werden. Also, auch eine Kluft, und da ist richtig eine Spaltung, obwohl das gar nicht das Thema Wessi/Ossi ist, sondern das ist das Thema Dörfler und Neuankömmling. Schauen Sie: Ergebnis ist eine sehr große Frustration, nicht weil wir gesagt haben, das soll nicht sein, sondern weil die heute mit den Problemen nicht fertig werden. Wer will denn heute noch Bürgermeister werden in so einem Wachstumsdorf? Wer läßt sich denn da noch als Gemeindevertreter aufstellen, der wird doch bloß noch angepflaumt. Steht seine Telefonnummer überall, da wird er angerufen: Hören sie mal, da und da und da .... Die Leute sind frustriert. Und jetzt wird man sehen, ob es bei der Kommunalwahl, die kommt vielleicht noch zwei Jahre zu früh, weil der, der jetzt fertig ist mit bauen, der meldet sich noch nicht gleich als Gemeindevertreter, aber das ... wie fängt denn das an? Das Kind geht in den Kindergarten, dann kommen sie in die Schule und dann halt Elternbeiratsvorsitzender, wollen sie nicht in den Elternbeirat gehen? Aha, da organisiert man sich schon mal, die Frau geht vielleicht in den Turnverein und dann ist man Teil dieser Gemeinde. Aber verwurzelt ist man hier nicht. Man ist mit neuen Ansichten gekommen, mit neuen Verhaltensweisen und dann das ... bumm ... das geht so.

### Überfremdung durch Zuzug

"Wenn zu viele dazukommen, dann geht der Charakter des Ortes verloren". In einer Reihe - insbesondere kleinerer - Gemeinden wurde

auf die unangenehmen Folgen des Zuzugs der Städter hingewiesen. Während sich früher in der Gemeinde noch mehr oder weniger alle kannten, sei das mit dem Neubauprojekten nun nicht mehr gegeben.

Sie müssen ja auch mal sehen, Sie muten auch den Bürgern in Ihrer Gemeinde ja auch eine extreme Menge zu. Die müssen sich mit neuen Bürgern erst einmal abfinden. Und wenn dann so eine Masse auf einander zurprallt, das kriegen Sie nie in den Griff als Bürgermeister. Ein vernünftiges gemeindliches Leben kriegen Sie nie wieder hin.

Man kann denen auch ein eigenes Leben gestatten, ohne dass dort Reibungsverluste entstehen, mal vornehm ausgedrückt, naja, der Widerspruch zwischen Ossis und Wessis, der ist nicht wegzwischen, der existiert eben. Die wenigsten, die dort bauen, sind Ossis. Mir ist nur einer bekannt ... das ist ein Ossi aus einer altreichen Familie.

Mit dem Zuzug von Leuten von woanders her kriegen Sie ein anderes Gedankengut in die Gemeinde. Einen anderen Zusammenhalt. Und das könnte mitunter ein Problem sein. Bisher, die Leute, die hier im Neubaugebiet sind, da hat sich das noch nicht so drastisch bemerkbar gemacht. Weil es ja doch noch relativ wenige sind. Aber wenn Sie hier zwei solche Gebiete mit, ich sage mal, 150 oder 160 Wohnungen bauen, ich denke, die beeinflussen dann das Geschehen im Ort schon. Die bringen anderes Gedankengut, andere Vorstellungen hinein, die über das bisherige, "ländliche" sicherlich hinausgehen. Die stellen auch andere Forderungen. Also darüber muß man sich im Klaren sein.

### "Was fehlt, ist ein geistig-kulturelles Zentrum"

Einen weiteren Hinweis darauf, dass die sozialen Umwälzungen in den Gemeinden des Untersuchungsgebietes durchaus ein Thema darstellt, das den Gemeindevertretern Überlegungen und Handlungen abverlangt, geben die vielen Aussagen der Kommunalvertreter, dass es in ihren Gemeinden gerade an Begegnungsstätten für Alteingesessene und Neuzuzügler mangeln würde und hier etwas getan werden müßte.

Was wir natürlich unbedingt noch hier im Ort brauchen, das wäre eine echte Begegnungsstätte.

Und das geistig-kulturelle Zentrum neben den beiden Gemeindezentren im katholischen Bereich ... dass wir auch noch mehr mal eine Bowlingbahn oder Fitnessgelegenheiten haben, Gaststätten haben wir jetzt genug, aber so dieses kulturelle Leben, vielleicht ein kleines Kino, wenn es sich rechnet ... Das sind so Aufgaben, die anstehen.

Und die Erweiterung der Sportanlage, die sich bestimmt noch fünf Jahre hinziehen wird.

Antwort: Das, was wir jetzt gerade wieder vorbereiten, dass wir wieder auf die alten Werte zurückkommen ... wir sind jetzt dabei in Vorbereitung noch mal in Zusammenhang mit dem Bau einer neuen Feuerwache, da letztendlich einen Gemeindesaal daraufzusetzen, um sämtlichen Vereinen das wieder zu ermöglichen, was sie heute nicht mehr haben, weil jeder Private sagt: Ein Saal ist mir zu teuer in der Unterhaltung. Dass man dann auch wieder, quer durch alle Generationen alle 4-6 Wochen mal ausgehen kann, sich mal einfach vergnügen kann, zum Tanz gehen kann um damit einfach wieder auch das, was an Integration zur Zeit nur über die Kinder stattfindet, irgendwann auch zu transferieren auch auf die Älteren.

Frage: Ist so ein Saal auch der Versuch, die Neuankömmlinge mit den Alteingessenen zu vermischen?

Antwort: Sicher.

Frage: Ist das ein Problem?

Antwort: Ja. Das sind im Prinzip irgendwo anonyme Siedlungen. Es sind ein paar dabei, wo sich die Kontakte inzwischen durch die Kindereinrichtungen ergeben, aber irgendwo ist nicht die Chance irgendwo da, sich auch mal in einer anderen Atmosphäre einfach kennenzulernen, sich einfach mal hinzusetzen und, ich sage mal, bei guter Musik schlicht und ergreifend ein Glas Bier zu trinken.

Am meisten Sorgen macht mir die Ignoranz der Leute, weil jeder fordert für zum Beispiel unsere Kinder- und Jugendlichen Spielplätze, Freizeitzentren, wie auch immer ... und jedesmal, wenn irgendwo versucht wird, einen Standort festzusetzen dafür, alle erst mal rundherum schreien: "Aber nicht bei mir!".

Das grundsätzliche Problem, das sich bei dem Versuch stellt, Achsenzwischenraumgemeinden auch auf die sozialen Gefahren eines Wachstums über den Eigenbedarf hinaus hinzuweisen, sind die - in der ersten Hälfte dieses Abschnittes behandelten - ökonomischen Überlegungen der Kommunen, die i.d.R. den Ausschlag geben. So existieren in den alten Bundesländern durchaus Gemeinden, die aufgrund schlechter Erfahrungen in der Vergangenheit auf einen weiteren Wohnungsbau bewußt verzichten. Nach der Einschätzung von Gesprächspartnern im Rahmen der Interview-Serie "Externe Sachverständige" handelt es sich hierbei häufig aber um relativ wohlhabende Gemeinden, "die es sich leisten könnten, 'nein' zu sagen".

### 5.2.3 Regionales Denken

Handlungs- und Planungsanweisungen, die sich aus dem Konzept der "Region der kurzen Wege" ergeben sind nur aus einer regionalen Sichtweise verständlich und nachvollziehbar. Auf einer Betrachtungsebene, die sich lediglich mit einer Kommune beschäftigt, müssen die aus dem Konzept erwachsenden Forderungen wie z.B. die des Wachstumsverzichtes für bestimmte, abseits der Ballungen gelegene Gemeinden, unverständlich erscheinen. Aus diesem Grunde soll in diesem Abschnitt als einem weiteren Ansatzpunkt anhand des Interview-Materials untersucht werden, inwieweit in den Gemeinden ein regionales Denken gefördert werden kann. "Regionales Denken" meint in diesem Zusammenhang zunächst, sich als Gemeinde als Teil eines Größeren zu begreifen, um vor diesem Hintergrund schließlich bei den eigenen Planungsentscheidungen auch regionale Wirkungszusammenhänge mit zu berücksichtigen.

1993 schrieb SCHÄFER über Umlandgemeinden nördlich von Berlin:

Keinesfalls kann davon ausgegangen werden, dass bei den Handelnden in der Region ein gemeinsames "Leitbild" vorhanden ist, an dessen Formulierung sich Landes- und Regionalplanung hätten beteiligen können. [SNV et al., 1993, S. 77]

Einem solchen regionalen Denken stehen mindestens drei Hindernisse im Weg, die sich alle auf Beziehungen zwischen den Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften oder Planungseinheiten beziehen. Dabei handelt es sich um:

- das Verhältnis zwischen den Achsenzwischenraumgemeinden und der übergemeindlichen Planung
- das Verhältnis der Achsenzwischenraumgemeinden untereinander

das Verhältnis zwischen den Achsenzwischenraumgemeinden und der Kernstadt

#### **Verhältnis zwischen den Achsenzwischenraumgemeinden und der übergemeindlichen Planung**

Naturgemäß häufigstes Thema obiger Liste im Rahmen der Interviews mit den Bürgermeistern der untersuchten Gemeinden war ihr Verhältnis zur Landes- und Regionalplanung. MÜLLER schreibt hierzu grundsätzlich:

Das Verhältnis zwischen Staat und Gemeinde gehört zu den "klassischen" Spannungsfeldern in Politik und Verwaltung, bei dem beide Seiten aufeinander angewiesen sind, sich aber gleichzeitig auch bemühen, die eigenen Autonomiespielräume zu sichern. Für die Gemeinden sind Einwirkungsmöglichkeiten auf Strategien räumlicher Ordnung entscheidend, um die regulativen Vorgaben so zu beeinflussen, dass sie den lokalen Bedingungen entsprechen. Gleichzeitig sind sie auf die Wahrung ihrer Entwicklungsoptionen und der dafür erforderlichen Entscheidungsspielräume bedacht. Unter Hinweis auf die kommunale Selbstverwaltung (nach Art. 28 (2) Grundgesetz) und die Planungshoheit (nach § 2 (1) Baugesetzbuch) versuchen sie, ihren eigenen Aufgabenbereich möglichst weit zu fassen und gegenüber staatlichen Interventionsmöglichkeiten zu sichern. Der Staat hingegen verweist auf die Notwendigkeit, kommunale Entwicklung in eine gesamtäumliche Ordnung einzubinden, die dem einzelnen und der Gemeinschaft am besten dient. Für die Raumordnung ist die Einwirkung auf die Kommunen dabei von besonderem Interesse, da erst über die Bauleitplanung räumliche Planungen und Strategien räumlicher Ordnung gegenüber Privaten verbindlich gemacht werden können. [KEIM, 1995, S. 58-59]

Wie sich die von MÜLLER beschriebenen Standpunkte konkret bei den Beteiligten des Untersuchungsraumes äußern, sollen die folgenden Beispielzitate illustrieren. Zunächst zur kommunalen Sichtweise:

Die zum Teil bis ins Detail gehenden Vorgaben der übergeordneten Planungen, also damit meine ich "Maß und Art der baulichen Nutzung", ... also, damit verkommt diese Planungshoheit des Grundgesetzes zur reinen Belletristik. [...] Geschichtlich betrachtet waren nach 1989 die Gemeinden ja die einzigen, die überhaupt noch arbeitsfähig waren. Eine übergeordnete Planung, also Ministerien, Kreise oder gar Regionalplanung, die gab es ja faktisch noch nicht. In dieser Aufbauphase hatten die Gemeinden Spielräume, die ihnen zum Teil auch Kooperationen mit Investoren ermöglichten, die heute so nicht mehr möglich wären, weder ihrer Art nach noch wegen ihrer Größe. [...] Allein schon wegen der riesigen Gestaltungsfreiheit zu Beginn, die dann immer stärker eingeschränkt wurde durch die überörtliche Planung ... letzte Höhepunkte waren ja das Festzurren, also die Rechtskräftigkeit des LEP eV und die Genehmigung des Regionalplanes ... also aus dieser Erfahrung heraus haben die Gemeinden inzwischen einen sportlichen Ehrgeiz entwickelt, sich gegen die Landesplanung zu behaupten.

Also, für die Gemeinden gesprochen würde ich mir vielleicht folgendes erwarten, dass die kommunale Planungshoheit, die ja eigentlich vom Grundgesetz her angedacht ist, auch wirklich

durchschlägt. Weil, durch die Regionalplanung und auch durch die Landesplanung werden dort sehr, sehr starke Grenzen gesetzt. Meiner Meinung nach sind auch bestimmte Beteiligungsverfahren nicht so gelaufen, wie sie eigentlich laufen sollten. Die Gemeinden haben, gerade auch beim Regionalplan sehr, sehr viele Bedenken vorgetragen. Die sind in keiner Weise berücksichtigt worden.

Antwort: Ich erwarte, dass die Gemeinden vom Prinzip her in ihrer Planung durch die vorgegebene Landesplanung nicht stark eingegrenzt werden, sondern dass gegebenenfalls auch die Pläne, Regionalplan, LEP eV oder wie auch immer, mit weiterentwickelt werden. Und nicht dass, vom Prinzip her, diese vorgegebenen Planungen als Allerheiligum angesehen werden und bis zum Jahre 2010 oder wie auch immer perspektivisch gegen die Gemeinden, sage ich mal, durchgesetzt werden.

Frage: Was ist denn, direkt gefragt, der Unterschied zwischen einem "weiterentwickelten Plan" - Landesentwicklungsplan oder Regionalplan - und einem aufgeweichten LEP?

Antwort: Hm. Also vom Ergebnis, denke ich mal, für uns vielleicht das gleiche.

Dem stellt die Landes- und Regionalplanung ihre Sichtweise entgegen:

Wenn die Kommunen sich über eine Einschränkung ihrer kommunalen Planungshoheit beklagen, müssen sie sich fragen lassen, ob sie bereit und in der Lage sind, die finanziellen Folgen ihres Planens, d.h. der Aufwertung von Flächen, über die sie verfügen, zu tragen bzw. ob sie diese überblicken. Kommunen machen hier individuelle Rechte geltend, die sich neben der Finanzierung noch an der Frage stoßen, ob sie die Standortvorteile, die sie nun für sich gewinnbringend nutzen wollen, selber geschaffen haben. Die Millionenstadt sowie der Abstand zu dieser schaffen die entscheidenden Standortvorteile, nicht die Gemeinden, die die Planungsrechte einfordern. Dieses Verhalten, von etwas profitieren zu wollen, was sie nicht selber geschaffen haben, führt als Massenverhalten zur ringförmigen Verstädterung, weil nur der Entfernungsparameter der entscheidende ist. Das zwingt zu einer überörtlichen Planung zur Berücksichtigung der anderen Planungsgesichtspunkte, welche die kommunale Planungshoheit zwangsläufig in bestimmte Grenzen weist. Diese Rahmensetzungen sind aber gesetzlich begründet und in ihrer Regelungstiefe durch Gesetze und Gerichtsurteile eindeutig definiert.

Wir haben Orte, die sich durch ihre besondere Eignung für die Übernahme von Schwerpunktaufgaben eignen und es gibt Orte, die sich weniger eignen und da muß nun der Regionalplan einen gewissen Ausgleich herstellen, indem er Entwicklungspotentiale natürlich dort stärker verteilen

möchte, wo die Eignungsvoraussetzungen günstiger sind. Das ist also der kommunale Ausgleich. [...] Oder eine kleine Gemeinde mit schlechten Eingangsvoraussetzungen hat aber Baulandausweisungen vorgenommen, durch welche Gründe auch immer, da sagen wir: Nein, ihr sollt nicht so viel ausweisen, besser in der nächstgelegenen Stadt oder im Zentralen Ort. Die ist natürlich [...] beleidigt.

Hintergrund all dieser Aussagen sind selbstverständlich negative Erfahrungen, welche die jeweiligen Vertreter der einen mit der anderen Seite gemacht haben. Für eine Dokumentation der schlechten Erfahrungen der Landes- und Regionalplanung mit der gemeindlichen Planung reicht oft schon eine Fahrt durch das Berliner Umland, in dem sich inzwischen eine Reihe von Projekten an nicht-integrierten Standorten finden lassen. Fokus dieser Arbeit sind hingegen die (negativen) kommunalen Erfahrungen mit der übergeordneten Planung. Diese Wahrnehmungen - zumindest soweit sie in den Gesprächen geäußert wurden - lassen sich grob den folgenden Schwerpunktthemen zuordnen.

### **Gefühl, übergangen zu werden**

Einige Gemeinden fühlten sich insbesondere vom Kreis in bezug auf ganz bestimmte Fragen benachteiligt. Überhaupt schien bei einigen Gemeinden die "Chemie" gegenüber dem Kreis nicht zu stimmen, sei es bezüglich bestimmter verwehrter oder gegen den Willen der Gemeinden genehmigter Bauanträge oder wegen bestimmter Mittelzuweisungen.

Wenn es nicht anders geht, dann sollte pro-Kopf verteilt werden. Ich denke, die Gemeinden, die sind heutzutage soweit eigenständig und selbstständig, dass die mit dem Geld auch was anfangen können und nicht, dass da die Gönner, die in irgendeiner Form da im Kreis buhlen, dann das Geld nach wie vor ... und es sind immer die gleichen, die die großen Summen kriegen und es sind immer die gleichen, die irgendwo hinter runter fallen. Das ist eben zwischen den Ansätzen der Landesgesetzgebung und dem, was zu guter Letzt dort unten dann passiert in den Kreisen ... da sind Selbstherrlichkeiten, die da vorherrschen und nicht diese Planung und das Wollen vom Land berücksichtigen.

Im Rahmen dieses Projektes fehlt an dieser Stelle das detaillierte Hintergrundwissen, um diese "Zeichen richtig deuten" zu können. Auch kam ein angesetztes Gespräch mit Vertretern des Planungsamtes des Kreises Potsdam-Mittelmark in Belzig nicht zustande, wel-

ches vielleicht die Möglichkeit geboten hätte, hier auch die Sichtweise des Kreises den Aussagen der Kommunen entgegenzustellen.

Festzuhalten im Sinne der Fragestellung zum "Regionalen Denken" bleiben trotz der ungeklärten Einzelaspekte zwei Dinge: Zum einen steht der Kreis - als das "regionalste" Gremium - bei einer Reihe von Gemeinden nicht sehr hoch im Kurs. Darüber hinaus wurde die Regionale Planungsgemeinschaft einige Male als "Landkreis-Klientel" bezeichnet, woraus sich als zweiter Punkt die Feststellung ergibt, dass die bisherigen Erfahrungen mit "regionalen Gremien" der befragten Gemeinden eher durch Verteilungskämpfe als durch ein "Gemeinsames Projekt 'Region'" geprägt sind.

### **Schreckgespenst Kommunalreform**

Brandenburg zählt bei nur 2,6 Millionen Einwohnern etwa 1.700 Gemeinden. Aus diesem Grunde vertritt die Landesregierung, und hier insbesondere das Innenministerium die Auffassung, dass es zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Kommunen zu Gemeindezusammenlegungen kommen muß, so dass alle Brandenburger Gemeinden über eine bestimmte Mindestgröße verfügen. Ein erster Schritt war die Bildung von Ämtern, denen aber lediglich gewisse Verwaltungsaufgaben übertragen wurden, während die Planungshoheit - und damit auch die Hoheit über die Bauleitplanung - bei den Gemeinden verblieb. Diese Ämterbildung ist aus der Sicht des Innenministeriums aber nur als eine Durchgangsstation zu einer umfassenderen Kommunalreform zu betrachten. Insbesondere in den Gesprächen mit Vertretern kleinerer Gemeinden im Rahmen dieser Arbeit wurde von entsprechenden Sondierungsgesprächen der Bürgermeister berichtet, mit denen sich Nachbargemeinden auf Zusammenlegungsdiskussionen vorbereiten. Wie in allen anderen Bundesländern, in denen solche Gebietsreformen durchgeführt wurden, regt sich in den Gemeinden entsprechender Widerstand.

Naja, zuerst einmal brauchen wir eine Rechtssicherheit bezogen auf die territoriale Gliederung einschließlich der jeweiligen Volksvertretungen. Im Moment ist es ja so, dass man so, ich sag mal, '92 beginnt und darüber redet: Großgemeinden, Einheitsgemeinden, Amtsgemeinden, und und und ... [...] Hinzu kommt die Schwierigkeit, die nach wie vor noch vorhanden ist, dass ja die Verwaltung in den Ämtern, die in den Jahren 92/93 entstanden sind, in der Leitung noch aus den ehemaligen vorhandenen selbständigen Gemein-

den der Bürgermeister entstanden sind, und dass die zwar an sich vielleicht auch bemüht sind, das Richtige zu tun, dass sie aber grundsätzlich ... oder viele, zwei Drittel [...] überhaupt keine Verwaltungserfahrung vorher hatten und teilweise auch nicht fähig sind, diese zu erlangen. Und da ist der Ansatzpunkt, wo man dann leider im Innenministerium den Schluß zieht, da so die Verwaltung nicht arbeiten kann, müssen wir größere Einheiten bilden, damit es funktioniert. Aber der Weg ist eigentlich der über Lehrgänge oder weiß ich was, den Austausch von Leitungspersonen ... das zu erreichen, die Effektivität der jetzt vorhandenen Verwaltung zu erhöhen.

Problematisch für die Entwicklung eines Regionalbewußtseins ist diese Situation aus zweierlei Gesichtspunkten heraus. Zum einen verschärft die "drohende" Kommunalreform die gegenseitige "Lauerstellung", mit der sich die Gemeinden beäugen und führt eher zu einem Antrieb, möglichst schnell zu wachsen, um die eigene Selbständigkeit nicht zu verlieren. Neben dieser - den Regionalgedanken nicht gerade fördernden - Einstellung der Gemeinden bringt es die Situation aber auch mit sich, dass aus Sicht der Gemeinden die gleiche Landesregierung, die mit dem LEP eV bestimmten Gemeinden Wachstumsbeschränkungen auferlegt, auch die Existenz kleinerer Gemeinden durch die im Raume stehende Kommunalreform an sich in Frage stellt. Da beide Planungen "von derselben Ebene" kommen, färben die existentiellen Vorbehalte der Gemeinden gegen die Pläne des Innenministeriums auch auf die Wahrnehmung der Landesplanung des MUNR/GL ab.

### **Ungereimtheiten versperren den Blick auf das Ganze**

Kein Planungssystem funktioniert perfekt. Gerade wenn überörtliche Planungsmechanismen sich - wie in den neuen Bundesländern - noch im Aufbau befinden, lassen sich Ungereimtheiten oft nur schwer vermeiden. Sie bringen allerdings den großen Nachteil mit sich, dass sie im Einzelfall die eigentlichen Zielsetzungen - hier die Schaffung verkehrsminderender Raumstrukturen - so sehr in den Hintergrund treten lassen, dass diese vor Ort nicht mehr wahrgenommen werden. Andererseits können einzelne Fehler der übergeordneten Planung auch als willkommener Anlaß genommen werden, die dahinter stehenden *regionalen* Planungsziele grundsätzlich in Frage zu stellen.

Oder nehmen sie mal den Sonderflugplatz in B-Dorf. Da werden wir gar nicht gefragt. Das wird planungsmäßig einfach ausgewiesen als Sonderlandeplatz und wir haben den Ärger damit. Da gibt es eine Genehmigung, hier wird ausgebaut, und wir haben einen Krach noch und noch. So gehen die bösen Schreiben hin und her. Protest eingelegt. Bevölkerung regt sich auf. Das sind so ein paar Sachen, die meiner Meinung nach abgestimmt werden müssen. Vorher, bevor überhaupt was in die Presse kommt.

Aber zunehmend mußten wir feststellen, dass sich gerade bei Privatinteressen die Unteren Baubehörden widerrechtlich in diese Planungshoheit der Gemeinden einmischen, indem sie einfach ohne auf gesetzliche Grundlage zurückzukommen, das Einvernehmen der Gemeinde ersetzen. Also praktisch Baugenehmigung erteilen, ohne dass wir überhaupt davon was wissen. Und das kann ja nicht wahr sein. [...] Also, die werden bei uns im Bauausschuß oder in der Gemeindevertretung abgelehnt, weil sie untypisch für A-Dorf sind, zu groß, zu breit, nach §34: "passen sich nicht ein". Und die Untere Baubehörde sagt, wir ersetzen das gemeindliche Einvernehmen. Der hat ein Recht, sagen die, dort zu bauen. Wir ersetzen das gemeindliche Einvernehmen. Nicht wie nach BauGB vorgeschrieben, dass die erst dann die Gemeinde konsultieren, nachfragen, mögliche Konflikte ausräumen, gemeinsam, so dass das gemeindliche Einvernehmen wieder erteilt werden kann. [...] Wir wissen, dass wir keine Ortsgestaltungssatzung haben und keinen Bebauungsplan für ganz A-Dorf, also dass vor allem das Einfügungsgebot entscheidet. Aber das mögen sie doch bitte dann auch uns überlassen.

Die Innenbereichssatzung. Unserer Planung. Das dauert alles, und plötzlich stellt man fest, da fehlt noch ein TÖB und das ist nicht berücksichtigt. Also, das sind immer Dinge, die ich nicht ganz verstehen kann, die ich nicht nachvollziehen kann. Leute, die damit beschäftigt sind, die müssen doch genau wissen und müssen Unterlagen haben, was muß alles sein. Und da habe ich doch, bevor ich etwas weggebe, das genau ab. Fehlt noch einer oder fehlt nichts? Das darf einfach nicht passieren. Und uns ist es wieder passiert. Und dann wundert man sich immer, wenn eine Sache ... mir fehlt das Verständnis für sowas. Das geht nicht. Der Ärger ist doch hier vor Ort, in dem derjenige, der dort bauen will, schon ewig in den Startlöchern steht und sagt: Wann kann ich denn, wie weit seid ihr denn? Ist denn nun eure Innenbereichssatzung ... die sollte doch schon vor acht Wochen bestätigt sein. Es gab doch keine Schwierigkeiten? Und ich muß dann wieder sagen, April, April, es gab wieder Schwierigkeiten.

Denn es gibt ja doch, wie wir in den Nachbargemeinden sehen, die Kommune hat ihren Willen geäußert, also nicht so groß, und die Baubehör-

den haben dann doch diese Auswüchse genehmigt. Das ist dann natürlich ärgerlich.

Antwort: A-Dorf und B-Dorf haben die Kennziffern bis zum Jahre 2010 schon überzogen und das ist natürlich dort zum Teil ein Dorn im Auge.

Frage: Können Sie nachvollziehen, warum diese Orientierungswerte in den Regionalplan hineingeschrieben worden sind und was für Zielsetzungen das sein könnten?

Antwort: Kann ich momentan nicht. Also momentan unterstelle ich einfach mal persönliche Befindlichkeiten von einzelnen Mitarbeitern.

### **Verhältnis der Achsenzwischenraumgemeinden untereinander**

Eine regionale Denkweise setzt ein partnerschaftliches Verhältnis der Gemeinden untereinander voraus. Aus diesem Grunde bestand eine Zielsetzung der durchgeführten Interviews dieser Arbeit darin, herauszuarbeiten, wie sich das Verhältnis der Gemeinden vor dem Hintergrund der interkommunalen Konkurrenz, des Kommunalwahlkampfes, der Leerstandproblematik und der stagnierenden Wirtschaftsentwicklung darstellt. Die Antworten auf die entsprechenden Fragen des Interview-Leitfadens (vgl. Kapitel 4) waren in ihrer Summe eher verhalten. Dies mag an der benutzten Interviewtechnik liegen, vielleicht hätten an dieser Stelle Einzelfalluntersuchungen bestimmter Streitfälle mehr der vermuteten Vielschichtigkeit ans Licht gebracht. Aus dem Spektrum der im Rahmen der Interviews zusammengetragenen Aussagen zur Frage des Verhältnisses der Achsenzwischenraumgemeinden untereinander mögen die folgenden Beispiele herausgegriffen sein:

Die amtsangehörigen Gemeinden, das ist sehr, sehr unterschiedlich. Es gibt Probleme zwischen der einen und der anderen Gemeinde, das mag schon sein, aber im großen und ganzen sitzen sie auch aufgrund des Amtsausschusses alle an einem Tisch letztendlich. Von der städtebaulichen Entwicklung ist es sogar so, dass für alle [...] amtsangehörigen Gemeinden ein gemeinsamer Flächennutzungsplan nach dem §204 BauGB entwickelt wird. Das ist eigentlich schon mal ein Zeichen dafür, dass also auch die Gemeinden perspektivisch, denke ich mal, zumindest auf diesem Gebiet, zusammenarbeiten werden.

Tja, eigentlich hatten wir mal ein ganz gutes Verhältnis miteinander. Wir haben zwar gemeinsame Planungen getätigt und so. Es ist eigentlich schon ein bißchen kleinbürgerlich, das heißt: Jeder plant für sich alleine.

Die Stärke des Leiters der Bauverwaltung ist die, da der mal Bürgermeister in einem der sechs Orte

war, dass da in dem Ort, wo er mal Bürgermeister war, die meisten GFG-Mittel fließen.

Das Zusammenwachsen der Gemeinden ... also, es gibt Bestrebungen einiger politischer Richtungen hier in A-Dorf, die sogenannte Großgemeinde halt zu entwickeln, d.h. also einen Zusammenschluß aller Gemeinden, aber die kleineren Gemeinden wehren sich dagegen noch sehr, sehr stark aus Gründen, die man von uns aus, denke ich mal, sehr gut nachvollziehen kann.

Antwort: Ich hätte es positiver gefunden, wenn wir es gemeinsam gemacht hätten, weiterhin. Der Planungsverband hätte weiterhin bestehen sollen.

Frage: Wodurch ist der auseinandergefallen?

Antwort: Streitigkeiten. Einfach Streitigkeiten unter den Kommunen.

Von der perspektivischen Entwicklung ist es auch so angedacht, dass darüber nachgedacht wird, wenn Gewerbeansiedlungen, [...] dann an einem zentralen Punkt im Amt. Sicherlich sind dann wieder einige Gemeinden, die davon profitieren werden, andere halt nicht, aber ich denke mal, dass es dort keine Probleme geben würde.

Wir kommen mit den Nachbargemeinden wirklich gut zurecht und es gibt einfach ziemlich wenig Probleme, zumal die Kinder in B-Dorf geschult wurden ... alle, die letzten 30, 40 Jahre. Der Arzt, wo alle hingehen, der ist in B-Dorf. Der Zahnarzt auch. Die Einkaufsmöglichkeiten, die gab es über viele Jahre zu DDR-Zeiten, also die Oberhemden, die wurden alle in B-Dorf geholt [...], so in etwa ... also, man hat schon ganz andere Beziehungen aufgebaut, aber trotzdem sind traditionell die Orte anders gewachsen. Beispielsweise: A-Dorf und C-Dorf, soviel haben die nicht miteinander. Obwohl wir territorial ja fast aneinander liegen. Sogar umschließen. Aber so viel haben wir nicht miteinander. Ob das noch aus der Zeit herrührt, als die ganze Kiste mal gemarkungsmäßig in C-Dorf reingesetzt wurde, weiß ich nicht. B-Dorf, das waren immer so, in Anführungszeichen, so die etwas besseren Bauern, die vielleicht ein bißchen ... und D-Dorf, da waren so die Beamten schon mehr, also so unmittelbar war die Entwicklung nicht gleich. Also A-Dorf bestand im wesentlichen aufgrund der Struktur aus Kleinbauern, C-Dorf waren Großbauern, größere Bauern, auch eine andere Hofgröße.

In einem der Interviews äußerte Prof. Schäfer die Vermutung, dass die häufigen "mit den Nachbargemeinden gibt es keine Probleme"-Antworten eine Mischung darstellten aus Auskunftsverweigerung und einer noch nicht sehr weit fortgeschrittenen Wahrnehmung des Themas "Kommunale Konkurrenz". Er berichtete aber auch von Planungsprojekten in der Nachbarschaft des Untersuchungsgebietes, bei denen die Gemeinden zum Teil Konkurrenzen ihrer Nachbargemeinden in

bestimmten Bereichen vermutet hätten, die sich nach einer nüchternen Betrachtung der Ausgangssituation als unrealistisch entpuppten.

Einer der interviewten Investoren brachte hingegen seine Erfahrung mit dem Entscheidungsverhalten von Kommunen auf die kurze Formel:

Neid ist eine der entscheidenden Triebfedern im Verhältnis der Gemeinden untereinander.

### **Exkurs: Erfahrungen aus dem FOPS-Projekt in Obertraubling (Bayern)**

Aufgrund der etwas unergiebigsten Aussagen der befragten Bürgermeister des Untersuchungsraumes über die Beziehungen zu ihren Nachbargemeinden soll an dieser Stelle der Auswertung auf die Erfahrungen des FOPS-Projektes "Die Stadt-Umland-Problematik im Verkehr am Beispiel der Gemeinde Obertraubling" des Bundesministeriums für Verkehr zurückgegriffen werden.

Hintergrund des Projektes war die unbefriedigende verkehrliche Situation in Obertraubling, einer Nachbargemeinde des bayerischen Oberzentrums Regensburg, aufgrund einer jahrelangen unkoordinierten Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten durch die Umlandgemeinden während einer Wachstumsphase. Nach Angaben von Herrn Kilian, dem geschäftsleitenden Beamten der Gemeinde Obertraubling und Initiator des Forschungsprojektes, führten in den letzten Jahren alle Hinweise der Gemeinde Obertraubling auf die unkoordinierten Ausweisungen und die damit verbundenen Verkehrsbelastungen lediglich zu "allgemeinen Tendenzaussagen" in den Planungen der Nachbargemeinden, ohne dass sich das tatsächliche Planungsverhalten im Sinne eines regionalen Denkens verändert hätte. Im Rückblick auf das Forschungsprojekt beurteilte es Herr Kilian in einem Interview zu dieser Arbeit als einen der entscheidenden Schritte, den Vertretern der beteiligten Gemeinden zu verdeutlichen, dass mit diesem Projekt "nicht das BMV in die Region kommt, um ein paar mehr Verkehrsgutachten zu finanzieren", sondern dass es in diesem Forschungsprojekt darum gehen soll, "wie Gemeinden lernen, in einer regionalen Zusammenarbeit ein möglichst abgestimmte Planung zu entwickeln."

Die Hilfestellungen des BMV in Zusammenarbeit mit einem externen Planungsbüro führ-

ten letzten Endes zur Bildung eines interkommunalen Arbeitskreises, an dessen schwieriger Entstehungsgeschichte sich einige zentrale Erfahrungen in bezug auf das Verhältnis von Umlandgemeinden in Wachstumsregionen zeigen lassen. Diese sind nach Herrn Kilians Ansicht:

- Keine der beteiligten Gemeinden war bereit, einem interkommunalen Arbeitskreis eine wie auch immer geartete Planungsautorität zu geben. "Die Bauleitplanung wird im eigenen Haus gemacht!". Somit ist eine Zusammenarbeit über Fragen der Standortwahlen, dem zentralen Thema der Verkehrssparsamkeit, vollkommen unmöglich. Dementsprechend beschäftigt sich der gegründete Arbeitskreis faktisch nur mit einer möglichst belastungsarmen Abwicklung des Verkehrsaufkommens. Dabei geht es im Kern um Umfahrungslösungen.
- Während die politischen Vertreter im Verlauf des FOPS-Projektes einen sehr viel gemeindezentrierteren Blick hatten ("Meine Entwicklung geht vor jener der Nachbargemeinde.") und auch jede mögliche Form der interkommunalen Zusammenarbeit unter diesem Blickwinkel betrachteten, war bei den Verwaltungsmitarbeitern der Gemeinden eine größere Bereitschaft zu einem Denken im regionalen Zusammenhang festzustellen. ("Wenn die Nachbargemeinde ein (Verkehrs-)problem hat, kann das morgen auch meine Gemeinde betreffen.")
- Aus diesen Erfahrungen heraus hat man im Projekt versucht zu vermeiden, politische Vertreter in den übergemeindlichen Gremien zu haben. Die sich daraus ergebenden Vorteile liegen in einer sehr viel größeren Kompromißbereitschaft der Verwaltungsmitarbeiter. ("So müssen sie nicht 100%ig die Sprache ihres Herrn sprechen".) Die Nachteile liegen allerdings in der sehr geringen Umsetzungsrelevanz der Beschlüsse, die lediglich Empfehlungen an die jeweiligen Gemeinde- und Stadträte darstellen.

### **Verhältnis zwischen den Achsenzwischenraumgemeinden und der Kernstadt**

Ein Eindruck für das grundsätzlich gespannte Verhältnis zwischen Umlandgemeinden und der Kernstadt geben APEL und HENCKEL:

Als ein zentrales Problem zwischengemeindlicher Zusammenarbeit kann sicherlich das wechselseitige Spannungsverhältnis von Kernstadt und Umland angesehen werden. Der strukturelle Konflikt zwischen den Interessen der Kernstadt und den Interessen der Umlandgemeinden [...] konnte bisher mit keiner Verbandsform überwunden werden. [...] Bei weiter fortschreitender Suburbanisierung (z.B. Verlagerung von Arbeitsplätzen und die weitere andauernde Stadtrandwanderung Besserdienender) und wachsender Belastung der Kernstädte (Sozialhilfe, Wohnungsnot, Verkehrs- und Umweltbelastungen) wird die interkommunale Zusammenarbeit in den Verdichtungsräumen immer mehr von Verteilungskonflikten überlagert. [APEL, HENCKEL, 1995, S. 203-204]

Aufbauend auf einer ganzen Serie von Gesprächen mit Regionalverbänden in Ballungsräumen kam Herr Gertz in einem Interview zu dieser Arbeit zu der Einschätzung, dass Umlandgemeinden fast immer das Gefühl hätten, die Kernstadt wolle sie "überrollen" und hinter den vorgebrachten ökologisch-raumordnerischen Argumenten stünden letztenendes handfeste wirtschaftliche Interessen der Kernstadt. Dieses gelte für alle Ballungsräume der Bundesrepublik, aber im besonderen für diejenigen, deren Kernstadt in einem anderen Bundesland liege als das Umland. Aus DDR-historischen Gründen gelte dieses Spannungsverhältnis aber im extremen für Berlin. Zudem bestünden bereits vielschichtige - und in der Geschichte stark umkämpfte - finanzielle Ausgleichsmechanismen zwischen dem Umland und der Stadt, im Rahmen derer das Umland für die Nutzung der Zentralörtlichkeit der Kernstadt mitbezahle. Aus Sicht der Umlandgemeinden ergäbe sich in der Summe darum leicht ein Eindruck, der sich etwa wie folgt umschreiben ließe: "Wir sollen immer zahlen, und dann verbietet man uns auch noch zu wachsen, damit die Kernstadt keine Leute verliert." Der Einschätzung von Herrn Gertz zufolge wird sich diese Konfliktsituation zwischen Berlin und den Gemeinden des engeren Verflechtungsraumes in Zukunft eher noch verstärken. Für die Verkehrssparsamkeit bedeute dies, dass alle Maßnahmen zur Schaffung verkehrsvermeidender Raumstrukturen immer vor einem solch vergifteten Verhältnis zwischen Kernstadt und Umland wahrgenommen werden und entsprechend schwierig zu vermitteln seien.

Dazu mögen die folgenden Aussagen von Bürgermeistern der untersuchten Achsenzwischenraumgemeinden als Illustration dienen:

Und wissen Sie, mit unserem Wachstum hängen doch auch unsere finanziellen Möglichkeiten zusammen. Das Problem ist doch wahrscheinlich so, dass die Herrschaften sich ausgedacht haben, wenn wir von Berlin oder aus den umliegenden Städten noch mehr Leute abziehen aufs Land, dann gehen die finanziellen Einnahmen der Städte zurück. Das steckt doch, denke ich mal, dahinter. Und das ist ja wahrscheinlich auch Tatsache. Und wir denken genau umgekehrt. Ist doch auch logisch. Wenn wir was bewegen wollen, brauchen wir Geld. Und Geld kriegen wir nur durch einen Zuwachs, indem die Leute, die Arbeit haben, die nach Möglichkeit reich sind, viel versteuern, hierherziehen und die Gemeindekassen füllen. Damit können wir alle Dinge machen. Da können wir den Straßenbau weiter vorantreiben, der noch viel im Argen liegt und den Bürger weniger zur Kasse bitten. Das ist unsere Zielsetzung.

Jetzt haben wir den Flächennutzungsplan auf 7.500-8.000 Einwohner reduziert, und jetzt ist allen das noch zu groß, weil es soll jetzt an die aktuelle Landesplanung angepaßt werden, die völlig illusionär ist. Zumal man sagen muß: Ob dieser Landesplanungsvertrag zwischen Berlin und Brandenburg überhaupt einer Rechtsprüfung standhält, bezweifele ich, weil da absolut ein Bundesland Majorität über die Planungshoheit der Kommunen in einem anderen Bundesland wahrnimmt. Und das ist schlicht und ergreifend widerrechtlich. Und der Haupteinfluß in der gesamten Gemeinsamen Landesplanungsabteilung ist weitestgehend Berlin, und Berlin kann nicht über die Planungshoheit der Brandenburger Gemeinden hier seinen Hut stülpen, weil ihnen das nun mal nicht paßt, dass die entsprechenden Bevölkerungswanderung, die Industrieabwanderung nun mal in bestimmte andere Bereiche gehen.

Dass sich solche Konkurrenzsituationen aus Sicht der Achsenzwischenraumgemeinden nicht nur gegenüber der Kernstadt eines Ballungsraumes, sondern in ähnlicher "emotionaler Tiefe" auch gegenüber den landesplanerisch bevorzugten Siedlungsschwerpunkten der Achsen entwickeln können, zeigt das folgende Beispiel:

Die Stadt Ludwigsfelde fing an, sich ein bißchen auszubreiten, wie so eine Krake. Das konnten wir damals, 1991, gar nicht verstehen. Das war so, das muß man sich mal vorstellen, wir hatten zwei Jahre gerade mal die Wende hinter uns, hatten unsere Selbständigkeit irgendwo errungen. Und jetzt plötzlich sollten wir alles wieder aufgeben, nur weil diese Stadt Ludwigsfelde das Herzblatt dieser Region ist. Ist sie ja. Wenn wir ehrlich sind, ist sie es ja auch. Sie ist ja der Versorgungsstandpunkt für uns alle. Sie bietet uns ja erstmal die Infrastruktur an. Das wollte aber damals erstmal überhaupt keiner wahr haben. Und dann sind das natürlich Empfindlichkeiten aus den Jah-

ren davor. Das muß man auch wieder verstehen. Zu DDR-Zeiten war nun mal die Stadt Ludwigsfelde immer wieder der Ort, wo alles hineingepumpt wurde, weil es ja ein Industriestandort war. Das war einer der wichtigsten Industriestandorte, davon hat die DDR gelebt. Ja, und jetzt sollten wir schon wieder aufgrund dieser Stadt Ludwigsfelde auf alles verzichten? Und da haben natürlich die anderen Kommunen nicht mehr mitgespielt.

Auch wenn die Freihaltung der Zwischenräume des engeren Verflechtungsraumes vordergründig besonders Berlin nützt (Belüftung, Verkehr, Erholung), so ist doch Brandenburg, und hier insbesondere der engere Verflechtungsraum, so sehr von Berlin abhängig, dass Brandenburg an einer hohen Lebensqualität in Berlin gelegen sein muß. Insofern sind die Interessen Berlins und des Brandenburger Umlands langfristig identisch. Vor dem Hintergrund der in diesem Abschnitt zusammengestellten Einschätzungen sind die kommunalen Akteure des Umlandes von einer solchen regionalen Sicht allerdings noch weit entfernt.

### **In der Summe: Klimaverbesserungen denkbar, Interessenkonflikte bleiben**

Sicherlich wäre es möglich, ein gegenseitiges Vertrauen der Beteiligten nach und nach wiederzugewinnen. Dies zeigen auch einige Projekte in den alten Bundesländern, z.B. das interkommunale Gewerbegebiet Lahr (Schwarzwald), wo die Kernstadt Lahr sich durch bestimmte Zusagen über die eigene Gewerbeentwicklung selbst gegenüber den kleineren, anfangs skeptischen Partnergemeinden gebunden hat. Trotzdem werden aufgrund der gesellschaftlichen Veränderungen (z.B. Suburbanisierung) und den bestehenden Finanzierungsmodalitäten der Kommunen gewisse elementare Interessensunterschiede zwischen der Kernstadt, den potentiellen Siedlungsschwerpunkten des Umlandes, den Achsenzwischenraumgemeinden und der überregionalen Planung bestehen bleiben. Die beiden folgenden Sichtweisen - zunächst der Kommunen, dann der übergemeindlichen Planung - mögen dies unterstreichen.

Natürlich wäre eine partnerschaftlichere Planungsarbeit zwischen dem Land und den Gemeinden denkbar, aber nur bis zu einem gewissen Punkt. Es wird immer differierende Interessen geben, allein schon aus den wirtschaftlichen Aspekten heraus, z.B. des Bodenwertes und der Finanzierungsmöglichkeiten von gemeindlichen Aufgaben.

Jeder versucht natürlich das Beste für sich herauszuholen. Wenn eine Gemeinde also versucht, die Landesplanung zu unterlaufen, so ist das bedauerlich, aber in gewissen Grenzen kaum zu ändern. Man kann natürlich verlangen, die Landesplanung müßte mehr Werbung für ihre Ziele machen, aber das würde die entsprechenden Gemeindevertreter kaum überzeugen, weil sie ihren Interessen folgen. Diese liegen auf der Hand und widersprechen den Interessen des Landes.

## **5.2.4 Positivplanungen**

### **Wahrnehmung als Negativplanung**

In der Wahrnehmung der befragten Gemeinden stellt der LEP eV und der daraus entwickelte Regionalplan Havelland-Fläming vor allen Dingen eine Verbotsplanung dar.

Zur Zeit erleben die Gemeinden des Amtes die Landesplanung als ein "kategorisches Nein".

Frage: Und mit welchen Argumenten ist man Ihnen bei der Landesplanung begegnet?

Antwort: Ja, LEP eV ist rechtskräftig. Und da steht drin: A-Dorf darf sich nur ... und das ist unser Arbeitsmaterial. Danach haben wir uns zu richten. Peng. Aus. Schlimm. Was man daraus in der nächsten Zeit machen wird, ich kann es Ihnen wirklich nicht sagen.

Und dass man da rein schematisch rangeht und sagt: soundsoviel Quadratmeter, soundso viele Leute mehr, also dazu brauche ich keinen Planer. Dazu brauche ich doch bloß einen Rechner. Das ist alles. Eine Planung muß doch vom Ist-Zustand und von den Gegebenheiten ausgehen.

### **Wir wollen Hilfe, nicht Verbote**

In ihren Stellungnahmen zu Planungen der Gemeinden verwendet die Regionale Planungsgemeinschaft Havelland-Fläming u.a. Textbausteine für bestimmte Abschnitte. Nach der Einschätzung von Frau Bauer ist diese Arbeitsweise vor dem Hintergrund der geringen - und z.Zt sogar eher rückläufigen - Mittel der Regionalplanung durchaus verständlich. In der Wahrnehmung der Gemeinden verstärkt sie aber - quasi als Symbol - den Eindruck, die übergeordnete Planung arbeite zu schematisch und zu wenig auf die lokale Situation bezogen. Nach Ansicht von Frau Bauer, die im Rahmen ihrer Forschung ebenfalls Gespräche in Gemeinden des Untersuchungsraumes und darüber hinaus geführt hat, fühlten sich manche Gemeinden von der übergeordneten Planung regelrecht im Stich gelassen. Sie faßt diesen Eindruck mit den Worten zusammen: "Man sagt den Gemeinden, war sie nicht dürfen, aber man zeigt ih-

nen auch keine Alternativen auf." Ihrer Meinung nach gilt dies im besonderen für die Kernfrage des Wachstumsverzichtes.

Aber wie gesagt, da würde ich Realitätssinn erwarten und einfach auch Hilfe von Seiten der Landesplanung, dass wir unseren Bedürfnissen, unseren tatsächlichen Bedürfnissen entsprechend auch planen und bauen dürfen. Im Moment sind wir mit unserer Entwicklung etwa im Jahre 2010 nach der Regionalplanung.

A-Dorf ist doch so ein Beispiel. Durch A-Dorf geht der Schwerlastverkehr von B-Stadt, C-Stadt kommend, die zur Müllkippe fahren, hier bei D-Dorf. Es soll diesen Weberdorfcharakter beibehalten. Ein Streitpunkt schon seit fünf Jahren: Die Straße. Die Straße müßte einen Bitumenbelag darüber bekommen, damit das Rollgeräusch und die Erschütterung aus diesem Kopfsteinpflaster wekommt. Die Häuser sind doch gar nicht dafür gebaut. Die reißen doch peu à peu kaputt. Die Denkmalschützer [...]: "Kommt nicht in Frage, da muß es Kopfsteinpflaster sein!" Ja, dann müssen sie den Ort sperren für den Schwerlastverkehr. Aber das machen sie nicht. Da geht es dann wieder, ja wir haben keine andere Straße. Da muß sich doch dann ein Junktim ergeben. Wenn ich das eine will, muß ich das andere mögen. Genau so ist eben das nächste. Wenn ich das als dieses Dorf haben will, dann muß ich irgendwann mal eine Förderung da reinbringen, Dorferneuerung oder egal welche, und sagen: So, nun richte doch dein schönes Bauernhaus auch wieder so her. Aber nicht bloß sagen, ich lege dir erst mal dirigistisch eine Zwangsmaßnahme drauf, du mußt, du darfst nicht. Du darfst, wenn Du mal was darfst, nur mit Quark und Kuhblut und was es da alles gibt, geschlagene Eier, [...] nicht mit Mörtel, nicht mit Beton. Ja, wer macht denn das noch lange mit. Da ist doch nun bald Schluß. Die Leute sagen dann, das ist doch hier nicht mehr auszuhalten. Dann haue ich ab.

Und nicht so, wie es jetzt ist, dass wir in der Frage der Straßen und alles, dass wir da allein gelassen werden. Dass das Land mehr und mehr in dieser Frage der Straßeninstandhaltung abwimmelt und es nur den Kommunen zuschanzt. Und den Kommunen dabei aber nicht das nötige Geld gibt. Das gibt es doch nicht. Wir können nicht die gute Stube für die Städter vorhalten ohne Geld. Das ist nicht machbar.

Dazu kommt, dass natürlich aufgrund dessen, dass wir hier mit den denkmalpflegerischen Aspekten doch das ein oder andere nicht so können wie andere, dass das nicht nur wunderschön ist, oder wunderschön sein mag, sondern weil es, sobald es um die Frage der Finanzierung geht, heißt: Also finanziert das selber, wir haben kein Geld. Wir stellen nur dar, was ihr nicht dürft. Aber wir sagen euch nicht, wie wir es mitfinanzieren. Das ist natürlich dann immer so ein Haken.

### Leitbild oben, Verbote unten

Es ist durchaus nicht das erklärte Ziel der Landes- oder Regionalplanung, eine reine Verbotsplanung zu realisieren. Im Gegenteil: Die lange Leitbild-Diskussion - von einigen Gesprächspartnern als entschieden zu lang bezeichnet - hatte ja gerade zum Ziel, ein verständliches und aus sich heraus überzeugendes Leitbild zu entwickeln, damit die daraus abgeleiteten Maßnahmen in ihrem Sinnzusammenhang verständlich und nachvollziehbar sind. Nach Einschätzung von Herrn Stein hat dies trotzdem nicht verhindern können, dass sich die gemeindliche Wahrnehmung auf die vor Ort relevanten Verbote konzentriert. Nach seiner Auffassung sind die meisten Modelle und Leitbilder der Raumordnung auf der Ebene der Kommunalvertreter weder verständlich noch in Form von konkreten Handlungsanweisungen vor Ort direkt handhabbar.

### Ansätze zu einer Positivplanung

Unter der These "Jede Gemeinde braucht eine positiv definierte Rolle, sonst verhält sie sich wie ein Kind, das nichts darf" konzentrieren sich inzwischen an verschiedenen Stellen die Überlegungen, wie den mit Wachstumsbeschränkungen belegten Gemeinden im positiven Sinne eine Funktion zugeordnet werden kann. Diese Positivdefinitionen müssen auch nach juristischen Maßstäben etwas Eigenständiges sein, worauf KUTTER und STEIN hinweisen:

Das Problem besteht also darin, dass es im Grunde nur "positive" Vorranggebiete gibt, d.h. die betroffenen Flächen durch ausgesprochene "Standortvorteile" für eine spezielle, allenfalls durch eine Bandbreite eingegrenzte Nutzung optimal sind. Der Ausschuß "schädlicher" Nutzungen in Form von Negativlisten gilt als unkonstruktiver Eingriff der Regionalplanung in kommunale Belange: eine Argumentation in dem Sinne "alles, bloß keine Besiedlung" hat in der planerischen Praxis wenig Bestand. [DIW, 1996, S. 193]

Der Regionalplan hat fast flächendeckend die Gemeinden der Achsenzwischenräume als "Regionalpark" ausgezeichnet. Ziel ist es, dass dieses Konzept von den anreihenden und den enthaltenen Kommunen selbständig akzeptiert und mit Leben erfüllt wird. Wie HEINRICH in Abbildung 5-9 in einer Gegenüberstellung zeigt, füllen diese Ausweisungen nur sehr bedingt ein Instrumentenvakuum auf der "Positivseite". Dazu schreibt HEINRICH in seiner Arbeit:

Der Landesplanung [stehen] nur Umsetzungsinstrumente für restriktive Elemente zur Verfügung. Die Doppelstrategie bleibt ohne unmittelbare Aktivierungsinstrumente auf der Angebotsseite. [HEINRICH, 1996, S. 46]

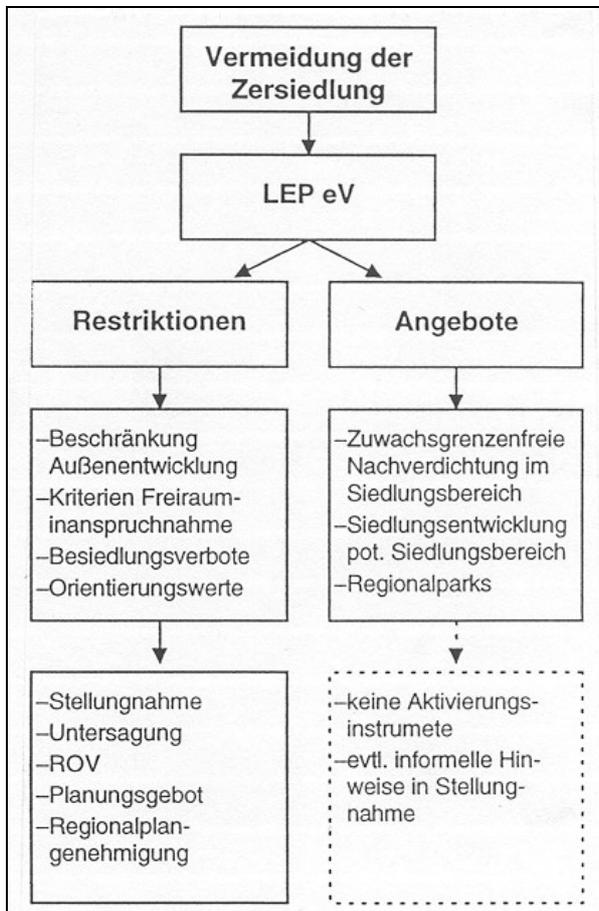


Abbildung 5-9: Doppelstrategie mit einseitiger Absicherung; Quelle: [HEINRICH, 1996]

Eine solche raumplanerische Ausweisung ist keine Berlin-Brandenburger Besonderheit. So sieht z.B. auch das niederländische Raumordnungskonzept die Schaffung eines - positiv definierten - Regionalparks im "Grünen Herzen" der Randstad vor, da man erkannt hat, dass die mit Wachstumsbeschränkungen belegten Gemeinden sehr kreativ im Umgehen der restriktiven Landesplanung waren und eine weitere Zersiedlung der "Lunge Hollands" drohte.

Zentrales Erfolgskriterium aller Positivplanungen ist, ob sie von den Betroffenen als solche wahrgenommen werden, oder ob man sie als "Zucker über den Verboten" interpretiert. Es ist auffallend, dass in allen 13 Interviews mit Bürgermeistern der Achsenzwischenraumgemeinden des Untersuchungsraumes der Begriff "Regionalpark" kein einzi-

ges Mal verwendet wurde, obwohl er als Auszeichnung des LEP eV für alle befragten Gemeinden relevant ist.

Das Grundproblem scheint - nach Auffassung von Frau Wernecke (MSWV) - bisher noch darin zu liegen, dass "Wachstum" als solches gesellschaftlich so positiv besetzt sei, dass sich auch die Gemeindevertreter dem nicht entziehen könnten. Den geplanten Brandenburger Regionalparks hinge hingegen noch zu sehr ein "Denkmalpflege-Image" an, das als Stillstand empfunden werde.

Entscheidend wird sicher auch sein, welche finanziellen Möglichkeiten mit den - wie auch immer gearteten - Positivplanungen verbunden sein werden. Prof. Kutter vertrat in einem Gespräch zu dieser Arbeit die Überzeugung, dass sich ein Bürgermeister einer Typ-III-Gemeinde vor allem dann mit einer LEP eV-konformen Beschränkung auf die Eigenentwicklung kommunalpolitisch behaupten könne, wenn er dafür "entsprechende regionale Ausgleichszahlung herauschlagen" könne.

## 6 Weiterführende Überlegungen

### Kontext der Arbeit

Die hier vorgestellte Arbeit versteht sich als einen Baustein der umfassenderen Forschungsarbeit des Fachgebietes Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin zu Themen der Einsparpotentiale und Umsetzungsstrategien von verkehrssparsamen Raumstrukturen.

Aus diesem Grunde wurde im Rahmen dieser Arbeit kein eigener Konzeptansatz für verkehrsminimierende Raum- und Siedlungsstrukturen entwickelt, sondern es standen die Umsetzungschancen der bisherigen Konzeptionen unter heutigen Randbedingungen im Vordergrund. Deshalb wurde der Fokus der Arbeit auf das Verhalten der Gemeinden in Achsenzwischenräumen, als nicht-priorisierten Räumen der Regionalplanung, gelegt, da die Erfahrung - z.B. beim Hamburger Dichtemodell - gezeigt haben, dass in diesen Bereichen die stärksten Vollzugsdefizite zu finden sind.

Im vorangegangenen Abschnitt 5.2 wurden die in Abschnitt 5.1 durch Interviews erfragten kommunalen Entscheidungsmechanismen einigen heutigen Umsetzungsansätzen gegenübergestellt, um aufzuzeigen, an welchen systembedingten Hindernissen diese scheitern könnten. In dem nun folgenden Kapitel sollen einige Möglichkeiten anhand des Interviewmaterials untersucht werden, bei denen versucht wird, durch eine Veränderung der bestehenden Randbedingungen erfolgreichere Umsetzungen verkehrssparsamer Raumkonzepte zu erreichen.

Da diese Arbeit keine eigenen Konzeptionen erarbeitet, wird im wesentlichen auf einige, bereits in der wissenschaftlich-politischen Diskussion befindliche Vorschläge zurückgegriffen. Diese wurden in ihrer Mehrzahl durch Forschungsprojekte im Rahmen der ExWoSt-Studien des Bundesbauministeriums oder durch Arbeiten am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin erarbeitet und bildeten den Schwerpunkt einer Reihe von Gesprächen der Interview-Serie "Externe Sachverständige" (vgl. Abbildung 4-1).

### Zusammenfassung der Aussagen der Gemeindevertreter

Vor der Vorstellung und Bewertung der in den Sachverständigen-Interviews diskutierten Vorschläge zur Änderung gewisser Rahmenbedingungen erscheint es sinnvoll, die wesentlichen Aussagen der Gemeindevertreter (Abschnitte 5.1 - 5.2) in Auszügen zusammenzufassen, da sie in Teilen bereits Anknüpfungspunkte der Vorschläge sichtbar werden lassen:

- Eine Reihe von Gemeinden des untersuchten Achsenzwischenraumes stellen aufgrund ihrer landschaftlichen Reize und ihrer günstigen Lage zur Kernstadt attraktive Wohnstandorte dar. In diesen Kommunen herrscht ein entsprechender Ansiedlungsdruck von Seiten der Investoren, den die Gemeinden gerne nutzen möchten. Dabei wird dem Wohnen der eindeutige Vorzug vor der Ansiedlung von Gewerbe eingeräumt.
- Die Einwohnerzahl ist für die Gemeinden des Untersuchungsraumes die wichtigste strategische Entscheidungsgröße, da sie über die Schlüsselzuweisungen, das Einkommenssteueraufkommen, die Zentralität der Gemeinde, die Rentabilität von Infrastrukturprojekten, die Auslastung der sozialen und technischen Infrastruktur, die Ansiedlungsfreudigkeit von Dienstleistern und die Finanzierungsmöglichkeiten kommunaler Pflichtaufgaben entscheidet.
- In der kommunalen Wirtschaftlichkeitsrechnung ergeben sich durch die Zusammenarbeit mit Investoren Finanzierungsmöglichkeiten für kommunale Aufgaben, die in anderer Form für die Kommunen so nicht finanzierbar erscheinen.
- Im Untersuchungsgebiet existieren praktisch keine positiven Gegenbeispiele, bei denen Kommunen einen erfolgreichen Wachstumsverzicht praktiziert hätten. Dafür existieren aber Kommunen, aus deren finanziellen Schwierigkeiten bei unterdurchschnittlichem Wachstum auf die Notwendigkeit des Wachstums zur Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden geschlossen wird.
- Da alle Gemeinden mit der Begründung wachsen wollen, auf der nächsten Größenstufe ihre kommunalen Aufgaben besser finanzieren zu wollen, erscheinen die-

se Wachstumsargumente in ihrer Summe fragwürdig (vgl. Abbildung 5-1). Trotzdem ist der Wille zum Wachstum in den einzelnen Gemeinden ungebrochen.

- Unerwartete Folgekosten des Einwohnerzuwachses sind in den Gemeinden durchaus ein kommunalpolitisches Thema. In quasi allen Gemeinden wird jedoch von der langfristigen Rentabilität des Gemeindegewachstums für die Kommune ausgegangen.
- Die Gefahr sozialer Verwerfungen durch massiven Zuzug von zumeist Städtern wird in den Gemeindevertretungen gesehen. Es stellt die allgemeine Zuzugspolitik der Gemeinden bisher aber nicht in Frage.
- Da sich die Gemeinden an einer kritischen Stelle der strategischen Planung getroffen fühlen, prognostizieren sie bei Anwendung der Wachstumsbeschränkungen ein Erlahmen der Eigeninitiative der ansässigen Bevölkerung sowie die vielfache Eingemeindung kleinerer Kommunen aufgrund fehlender finanzieller Perspektiven.
- Neben den finanziellen Aspekten für die Gemeinden treffen die Wachstumsbeschränkungen die Gemeindevertreter selbst an einem sehr emotionalen Punkt, da das Bauen und Entwickeln als eine der angenehmsten Teilaufgaben des kommunalpolitischen Amtes angesehen wird. Wachstum der Gemeinde stellt einen wichtigen Erfolgsnachweis für gute Kommunalpolitik dar.
- Gemeindevertretung in Kommunen, die nicht am allgemeinen Wachstum partizipieren, werden teilweise mit dem Empfinden ihrer Bürger konfrontiert, die Entwicklung verschlafen zu haben.
- In vielen Fällen waren externe Investoren die treibenden Kräfte bei der Konzeption, Entscheidungsfindung und Realisierung von Bebauungsprojekten.
- Die Gemeinden leiten den Ansiedlungsdruck in Form von politischem Druck "nach oben" weiter. Ziel ihrer Strategie ist es dabei, unter Umgehung der Verwaltung politisch Verantwortliche des Landes zu Aussagen über konkrete Projekte zu nötigen, da politisch Gewählte in vielen Fällen die Rücksetzung "planerischer Restflächen" vor Ort weniger betonen als die planerische Priorisierung in den entsprechenden Schwerpunkorten.
- In den Gemeinden, bei denen das größte Verkehrsvermeidungspotential (bzw. die größte Zersiedlungsgefahr) liegt, werden die Verkehrsprobleme am wenigsten wahrgenommen und erscheinen Restriktionen gegen das Automobil aufgrund fehlender Alternativen am illusorischsten.
- Umlandgemeinden nehmen Verkehrsprobleme in Abhängigkeit ihrer Lage zur Kernstadt kaskadisch wahr. Lösungen für Verkehrsprobleme werden auf der Gemeindeebene (Ortsumfahrungen) oder in technischen Lösungen (umweltfreundlichere Autos) gesucht.
- Ein Verständnis der Dynamik der Zusammenhänge zwischen Verkehr und Siedlungsstruktur ist in den Gemeinden i.d.R. nicht vorhanden. In - seltenen - theoretischen Diskussionen wird der Verkehrsvermeidung vorgeworfen, nicht in realen Siedlungsstrukturen zu wirken, ohne diese zu zerstören.
- Das Verhältnis der Umlandgemeinden zur Kernstadt und zu den Städten der Entwicklungsachsen ist - zum Teil historisch bedingt - stark angespannt. Der Brandenburger Landesplanung wird teilweise unterstellt, lediglich Berliner Interessen zu vertreten und per Bauverbot in den Umlandgemeinden eine von den Bürgern gewollte Randwanderung verhindern zu wollen.
- Zwar sind unter den heutigen Randbedingungen klimatische Verbesserungen im Verhältnis der Achsenzwischenraumgemeinden zur Kernstadt, der übergeordneten Planung und den Nachbargemeinden denkbar, bestimmte Interessenskonflikte werden wahrscheinlich aber trotzdem bestehen bleiben.
- Die Gemeinden werfen der Landes- und Regionalplanung vor, nur Verbote auszusprechen ohne dabei Alternativen aufzuzeigen. Bisherige Angebote der übergeordneten Planung (Regionalparks, ...) werden bisher nicht wahrgenommen oder nicht als Alternative zum Gemeindegewachstum angesehen.

### Auswertung der Interview-Serie "Externe Sachverständige"

In den Gesprächen der Interview-Serie "Externe Sachverständige" wurden eine Reihe von Bewertungen der heutigen Rahmenbedingungen und Umsetzungsstrategien vorgenommen und Vorschläge für eine Veränderung bestimmter Rahmensetzungen gemacht. Die wichtigsten Thesen sollen hier in Kurzform dargestellt werden.

#### *Thesen zum Verhalten der Gemeinden*

- Unter den augenblicklichen kammeralistischen und finanzpolitischen Randbedingungen sind die Argumentationen der Kommunen durchaus logisch und systemkonform.
- Es scheint, als könnte den kleinen Gemeinden niemand genau vorrechnen, dass sie sich bei ihrem Wachstumsstreben bezüglich ihrer langfristigen Budgeterwartungen nachhaltig verrechnen.
- Die Typ-III-Gemeinde, die (als einzige) auf das An-Land-Ziehen von Investoren verzichtet, ist in der gleichen (unangenehmen) Situation wie der Autofahrer, der auf das Auto verzichtet (und damit auf manche zügige Verbindung), während alle anderen weiter (und ohne ihn jetzt noch schneller) Auto fahren.
- Wenn Gemeinden keine Handlungsoptionen mehr haben, können sie auch nicht mehr im Sinne der übergeordneten Ziele kreativ sein. Es bleibt ihnen dann nur noch das Torpedieren der übergemeindlichen Planung.
- Regionalplanung als feinkörniges Instrument staatlicher Planung verstärkt eher die vorhandenen lokalen Egoismen.
- Der hohe Grad der finanziellen Abhängigkeit der Kommunen vom kommunalen Finanzausgleich macht dessen Reform im Sinne der Verkehrssparsamkeit so wichtig, da er der zentrale Entscheidungsparameter für das kommunale Verhalten ist.

#### *Thesen zum Verhalten der Randwanderer*

- Den Analysen der letzten Jahre nach zu urteilen, ist das Problem weniger, wohin die Leute randwandern, sondern dass sie randwandern. Randwanderer pendeln von den Achsen aus genauso in die Kernstadt

wie aus den Zwischenräumen. Da eine Umorientierung auf die Kerne der Achsen bei den Randwanderern, die zumeist weiterhin in der Kernstadt arbeiten, kaum stattfindet, lassen sich massive Beschränkungen in den Zwischenräumen mit der etwas höheren ÖV-Nutzung in den Achsen alleine unter heutigen Rahmenbedingungen nicht zu begründen. Allerdings können sich die Rahmenbedingungen ändern. Deshalb muß die Diskussion um die Siedlungsstruktur immer Hand in Hand mit der Diskussion um die Rahmensetzungen im Verkehr gesehen werden.

- Wenn die Randwanderung an sich das Problem ist, schieben sich eher die Fragen nach den Motiven für die Randwanderung (und die Inkaufnahme zusätzlichen Verkehrs durch die Randwandernden) in den Vordergrund. Die Menschen nehmen den Verkehr ja nicht gerne in Kauf. Dies läßt sich schon allein daran zeigen, dass es ja bestimmte Empfindlichkeitsgrenzen gibt. In der haushaltsinternen Abwägung sind die vergrößerten Entfernungen aber nur ein Aspekt unter vielen. Wenn man genauer Beschreiben könnte, wogegen diese zusätzliche tägliche Entfernung abgewogen wird, könnte man versuchen, die entsprechenden Defizite in der Kernstadt bzw. Vorteile in den Randbereichen abzubauen. Beispiele sind hier der Bodenpreis, andere Bauformen, Fördermodalitäten oder eine Eigenheimzulage in Abhängigkeit vom Standort.
- Die Wohnungsbauförderung bevorzugt das alleinstehende Einfamilienhaus und nicht das städtisch-verdichtete Wohnen.
- Es ist eine der gesellschaftlichen Erfahrungen des einzelnen Wirtschaftssubjektes, das sich nicht verkehrssparend verhält, dass die öffentliche Hand schon früher oder später die entsprechenden Infrastrukturleistungen nachliefern wird.

#### *Thesen zu den Grenzen bei der Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen durch die Mittel der Landes- und Regionalplanung*

- In den alten Bundesländern stehen in den Achsenzwischenräumen schon gewaltige Mengen an Vermögen (Gebäude und Infrastruktur), so dass sich dort die Frage des Umgangs mit den Achsenzwischenräumen ganz anders stellt als (noch) in den neuen Ländern. In Westdeutschland erscheint

schon aus den Gesichtspunkten des Volksvermögens heraus eine "Entleerung" der Zwischenräume fragwürdig bzw. chancenlos.

- Raumordnungskonzepte sind immer ein massiver Eingriff in Vermögensverhältnisse. Sie müssen entsprechend gut begründet werden.
- Der große Nachteil des Vermeidungsansatzes ist, dass seine Wirkung so schwer zu quantifizieren ist, geschweige denn auf ein abzuwägendes Einzelprojekt heruntergebrochen werden kann.
- Die Dezentrale Konzentration scheint im Bereich der Verkehrssparsamkeit zur Zeit nicht das zu bringen, was man sich von ihr planerisch versprochen hat.
- Ein Problem stellt sich immer bei der Bewertung der "Richtigkeit" des Standortes. Für jemanden, dessen Arbeitsstelle in den Achsenzwischenräumen liegt, ist der "landesplanerisch falsche" Standort in den Zwischenräumen der (auch unter dem Aspekt der Verkehrssparsamkeit) "individuell richtige" Standort. Deshalb erscheint eine Diskussion über die "individualorientierten" Steuerungsinstrumente wichtiger als über die "pauschalen" Instrumente. Hier kann als illustrierende Analogie die Entwicklung weg von der pauschalisierten Routenbeschilderung hin zum individuellen Führungssystem gesehen werden. Die Hinwendung zu individualisierten Steuerungsinstrumenten der Raumplanung ergibt sich aus der Erkenntnis, dass man heute mit Infrastruktur kaum noch Verhalten beeinflussen kann.
- Eine "Vertreibung" Ortsansässiger ist auch aus Verkehrssicht kontraproduktiv, da wahrscheinlich die soziale Bindung an den Ort erhalten bleibt und somit mehr Verkehr erzeugt wird als in der Ausgangssituation.
- Die Konzeption zur Schaffung verkehrssparsamer Raumstrukturen besteht z.Zt. aus zwei Prinzipien für die Makro- und die Mikrostandortwahl. Dem einen entspricht das Prinzip von Ballung und Freihaltung, dem anderen das der Mischung. Leider gibt es zur Zeit fast keine Handhabung dafür, ab welcher Maßstabebene genau welchem Prinzip gefolgt werden soll: Wie lange soll auf einen Ort im Achsenzwi-

schenraum, der sich (zu) schnell entwickelt, eher eine passive, auf die Makrostandortwahl bezogene Deckelungsstrategie angewendet werden und ab wann soll man auf eine aktive Mischungs-Initiative ("dann auch Gewerbe und Einzelhandel in den Ort") umschwenken, d.h. sich mit den Mikrostandorten beschäftigen? Für eine Operationalisierung bräuchte man eine Planungsgröße, aus der z.B. abgeleitet werden kann, dass ab der Größe  $x_1$  auch ein ÖV-Anschluß sichergestellt oder ab der Größe  $x_2$  auch eine gewisse Nahversorgung gewährleistet werden muß.

- Die Entscheidung, dass das debis-Projekt "Ahrensdorfer Heide" im Untersuchungsgebiet durch den Gebietstausch zu Ludwigsfelde kommt, ändert nichts an seiner zersiedlungsfördernden Struktur. Auf dem Papier wächst damit zwar das - angeblich ÖV-freundlichere - Mittelzentrum Ludwigsfelde, faktisch entstehen aber dieselben Autonutzungsstrukturen, die auch bei einer Zugehörigkeit zu Ahrensdorf entstanden wären. Nicht zuletzt entzieht das debis-Projekt - unabhängig von der gemeindlichen Zugehörigkeit - wirklich ÖV-fördernden Verdichtungsprojekten in der Innenstadt von Ludwigsfelde das Potential. An diesem Beispiel zeigt sich, dass die Gemeindegröße (Makrostandort) kein ausreichend genaues Kriterium für eine Bewertung von Ansiedlungsvorhaben ist und auch der Mikrostandort mitberücksichtigt werden muß.

#### *Thesen zum Einsatz von Positiv- und Negativplanungen*

- Jede Gemeinde braucht eine - wie auch immer definierte - positiv gerichtete Ausweisung.
- Regionalplaner haben die Tendenz, sich auf Pläne, theoretische Modelle und Institutionen zurückzuziehen. Die projektorientierte Sicht der Entwicklung der Gemeinden kommt dabei oft zu kurz. Würden sie sich mehr in den Projektkontext hineinbegeben, dann würden sie Abstimmungsbedürfnisse und Kooperationsformen viel positiver bewerten. Der Ansatz "Teltowpark" ist deshalb richtig.
- Man kann eine Negativplanung immer verordnen, in der Implementation braucht

man aber eine Positivplanung. Die klassische Regionalplanung bzw. Raumordnung benimmt sich aber als der "ständige Interwenierer" mit einem entsprechenden Image "unten". Die Änderungen des ROG geht auf diese Einsicht zurück. So bringt z.B. die Mecklenburgische Regionalkonferenz eine ganz andere Stimmung "in den Laden". Wichtig sind dabei Anreize auf der Landesebene.

### **Vorschläge zur Veränderung der Randbedingungen im Sinne der Verkehrsvermeidung**

Die im folgenden dargestellten Überlegungen zu einer Umgestaltung bestimmter Randbedingungen der heutigen Planungslandschaft stammen im besonderen aus den Arbeiten und Gesprächen mit Prof. Kutter, Herrn Holz-Rau und anderen, z.T. ehemaligen Mitarbeitern des Fachgebietes Integrierte Verkehrsplanung der TU Berlin. Sie werden hier verkürzt vorgestellt:

#### 1. Aufgabenverteilung im Verständnis der Integrierten Planung

- \* Eine integrierte Planung basiert auf der Zusammenarbeit und Kreativität vor Ort, denn gerade vor Ort liegt in der lokalspezifischen Zuordnung der Schlüssel zu einer verkehrssparsamen Struktur. Integrierte Planung ist kein "machtvoller Durchgriff von oben nach unten". [DÖRNEMANN et al., 1995, S. XIV]
- \* Die jeweils "höhere Ebene" beschränkt sich auf Rahmensetzungen, die Anreize für ein verkehrssparsames Handeln auf "unterer Ebene" schaffen. Hierzu zählt z.B. ein entsprechender kommunaler Finanzausgleich, eine Modifizierung des Planungsrechtes und des Bodenmarktes, die Abschaffung der Kilometerpauschalen, die Erhöhung der Mineralölsteuerer ... [DÖRNEMANN et al., 1995, S. XIV]
- \* Durch geschickte Rahmensetzungen sollen die übergeordneten Zielsetzungen so weit als möglich auch im Interesse der Kommunen liegen.

#### 2. Entschärfung der "kritischen Variable" Einwohnerzahl

Gemeinden, die im Sinne regionaler Ziele wie der Verkehrsvermeidung auf bestimmte Entwicklungen, insbesondere im Be-

reich Wohnungsbau und Gewerbe verzichten, muß im Rahmen von Ausgleichsmechanismen die Möglichkeit gegeben werden, an den Kosten und Erlösen der präferierten Gebiete zu partizipieren sowie die aus der Rücknahme der eigenen Planungen folgenden Verluste auszugleichen. Prädestiniertes Instrument eines solchen Ausgleiches "im regionalen Interesse" wäre der kommunale Finanzausgleich.

#### 3. Nutzung des "sportlichen (und finanziellen) Ehrgeizes" der Gemeinden für die Verkehrssparsamkeit

Anstatt die kommunale Planungshoheit in Frage zu stellen erscheint es sinnvoller, Anreize zu schaffen, aufgrund derer die Kommunen ein Eigeninteressen an verkehrssparsamen Entscheidungen entwickeln. [INOVAPLAN, 1997, S. 42] Da sich die Lebensstile der Bürger immer weiter individualisieren, ist es notwendig, das kreative Potential und die Ortskenntnis der Kommunen im Sinne einer differenzierten Verkehrsvermeidung zu nutzen. Ansätze zur Schaffung von Anreizen für Kommunen, Planungsentscheidungen im Sinne der Verkehrsvermeidung zu treffen sind z.B.:

- \* Eine Orientierung der Umlagen der einzelnen Kommunen für den regionalen öffentlichen Verkehr an der Zahl der Ein- und Auspendler. Je mehr Erwerbstätige - mit welchem Verkehrsmittel auch immer - über die Gemeindegrenzen pendeln, desto höher sind die Beiträge der Kommunen zur ÖV-Finanzierung.
- \* Eine Orientierung der kommunalen Steuereinnahmen an der Verkehrsintensität der Gemeinden. Der kommunale Anteil an der Lohn- und Einkommenssteuer wird um so höher, je mehr Erwerbstätige in der eigenen Gemeinde arbeiten. Der Differenzbetrag fließt in einen Strukturfond, da der Handlungsspielraum der regionalen Ebene um so größer sein muß, je verkehrsaufwendiger die Struktur ist. Die Kommunen haben aber die Möglichkeit, Finanzmittel von der regionalen Ebene in ihren kommunalen Haushalt zu übertragen, wenn sie ihren kommunalen Verkehrsaufwand durch geschickte Planungsentscheidungen entsprechend senken können. Umgekehrt ist dann auch ein regionales Agieren weniger notwendig. In diesem

Sinne konkurrieren die Kommunen wie bisher um finanzielle Ausstattung und erhalten sich dabei ihre Eigenständigkeit. Aufgrund der gemeinsamen Ziele kooperieren sie dort mit der regionalen Ebene, wo dies zum beiderseitigen Nutzen ist. [in Anlehnung an DÖRNEMANN et al., 1995, S. 108]

#### 4. Anreize für individuelle Verkehrssparsamkeit in baulicher Hinsicht

Da Individuen letztendlich die Standortentscheidungen aus einem persönlichen Haushaltskalkül heraus treffen und dadurch in ihrer Summe ein Marktverhalten entsteht, an dem sich Investoren orientieren, erscheint es sinnvoll, verkehrsmindernde Anreizsysteme auch auf der Ebene der individuellen Wohnungsbauförderung zu schaffen. In einer Studie des Büros für integrierte Planung, Berlin/Herdecke, wurde erst kürzlich vorgeschlagen, die Wohnungsbauförderung nicht nur nach dem Einkommen, sondern auch nach dem Verkehr zu individualisieren, d.h. die Förderung als Funktion des dadurch entstehenden Arbeitsweges zu staffeln. Mit einer solchen Regelung erreichte man wahrscheinlich mehr erreichen als durch eine pauschale Förderung bestimmter Standortkategorien wie "Achse" oder "Zwischenraum".

#### 5. Landes- und Regionalplanung als Berater kommunaler Kooperationen

Aufgrund der großen finanziellen Belastung, die sich z.T. aus kommunalen Fehlentscheidungen in den neuen Ländern ergeben haben (Klärwerke etc.), könnte eine Bereitschaft in den Gemeinden erwachsen, doch mehr auch wieder regional zu denken. Positive Erfahrungen in der interkommunalen Kooperation auf anderen Gebieten (Abwasserzweckverbände o.ä.) könnten dabei motivierend wirken, auch im Verkehrsbereich stärker mit den Nachbargemeinden zu kooperieren. In Zusammenhang mit den unter Punkt 3. vorgestellten Anreizsystemen könnten sich dabei auch völlig neue Win-Win-Situationen ergeben. Auch könnte durch eine gute Beratung der Kommunen durch die Landes- oder Regionalplanung wieder eine Verhältnis geschaffen werden, das bei den Gemeinden eine Bereitschaft des "Zuhörens" reifen ließe und umgekehrt der Re-

gional- und Landesplanung die Möglichkeit eröffnete, ihr leidiges "Verhinderer"-Image loszuwerden. Darüber hinaus würde eine solche Konstellation die Prozeßeinbindung der Landesplanung erhöhen und trüge damit zu einem besseren Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Ebenen bei.

#### 6. Einbindung der landesplanerischen Rahmensetzungen in die Veränderung verkehrlicher Rahmenbedingungen

Da bereits in Kapitel 2 ausführlicher darauf eingegangen wurde, soll an dieser Stelle nur in Erinnerung gerufen werden, dass siedlungsstrukturelle Konzepte, und seien sie noch so gut "eingefädelt", nur ihre volle Wirkung entfalten können, wenn sie durch andere Rahmensetzungen im Verkehrsbe- reich, insbesondere in bezug auf den Raumwiderstand (Kosten, Infrastrukturausbau, ...) entsprechend flankiert werden.

#### **Bewertung der Vorschläge zur Veränderung der Randbedingungen anhand des Interviews mit Kommunalvertretern**

Auf der Grundlage des Interview-Materials des Kapitel 5 sollen im folgenden kurze Einschätzungen gegeben werden, inwiefern die Vorschläge zur Veränderung bestimmter Rahmenbedingungen im vorigen Abschnitt Fortschritte bei der Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen bringen könnten.

##### zu 1. Aufgabenverteilung im Verständnis der Integrierten Planung

Eine solche Verteilung von Kompetenzen und Aufgaben käme dem gemeindlichen Verlangen entgegen, ihre Planungshoheit möglichst unangetastet zu lassen. Durch die Aufgabenverteilung könnte ihnen signalisiert werden, dass auf ihre Kreativität auf der "höheren Ebene" Wert gelegt wird bzw. ihre Interessenlagen bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen zur Erreichung der regionalen Ziele in gewissem Umfang berücksichtigt wurden.

##### zu 2. Entschärfung der "kritischen Variable" Einwohnerzahl

Dem Gesamteindruck der Interviews mit den Bürgermeistern in den Achsenzwischenräumen nach scheint die Zurücknahme der Bedeutung der Einwohnerzahl für die gemeindlichen Planungsentschei-

dungen von zentraler Bedeutung zu sein. Mit einer solchen Akzentverschiebung würden auch alternativen Dorfentwicklungsvorstellungen in den gemeindlichen Diskussionen wirtschaftliche Substanz verliehen und damit die bisherigen Ansätze einer Positivplanung (Regionalparks, ...) unterstützt.

zu 3. Nutzung des "sportlichen (und finanziellen) Ehrgeizes" der Gemeinden für die Verkehrssparsamkeit

Gemeindevertreter wollen entscheiden können und dabei Spielräume, auch finanzieller Art, nutzen. Zwar hat das Bauen vieler Häuser den Vorteil des "Man sieht, was man tut", aber auch die Kreativität, welche die Gemeindevertreter im Sinne der Verkehrssparsamkeit einsetzen, sollte genug Möglichkeiten der persönlichen und politischen Bestätigung bieten. Außerdem könnte die Möglichkeit für die Kommunen, ihre eigenen finanziellen Entscheidungspotentiale durch eine entsprechende Flächenpolitik verhindern, dass es zu Erfahrungen wie im ExWoSt-Projekt Aue-Schwarzenberg kommt:

Ein Grund, weshalb andere kommunale Entscheidungsträger nicht auf Dauer zur Teilnahme [an einem Arbeitskreis zur Verkehrsvermeidung] zu bewegen gewesen wären, liegt darin, dass bis zum Ende des Projektes der direkte Nutzen unklar blieb, den die gewählten KommunalvertreterInnen aus dem Projekt und der Teilnahme am Arbeitskreis hätten ziehen können - schließlich gab es weder etwas zu verteilen, noch aus kommunaler Sicht zu verlieren. [BERNART et al., 1996, S. 40]

zu 4. Anreize für individuelle Verkehrssparsamkeit in baulicher Hinsicht

Mit einer veränderten Wohnungsbauförderung könnte über den Umweg des Marktes Einfluß auf die Investoren genommen werden. Damit würde sich deren Druck auf die "falschen" Gemeinden verringern, während umgekehrt das Interesse und die Abhängigkeit dieser Gemeinden von den Investoren aufgrund der Änderungen aus Punkt 2. zurückgehen würde.

zu 5. Landes- und Regionalplanung als Berater kommunaler Kooperationen

In der Regionalplanung ist seit einigen Jahren ein Trend zu persuasiven und moderativen Elementen festzustellen, dessen

Auswirkungen auch in der letzten Änderung des ROG wiederzufinden sind [RUNKEL, 1998]. Nach den bisherigen Erfahrungen bieten diese neuen Elemente zwar gewisse Potentiale für eine Annäherung der kommunalen und staatlichen Ebene, sie versagen aber i.d.R. dann, wenn sich eindeutige Interessenskonflikte auf tun. Durch den Abbau einiger dieser Interessenskonflikte durch die Punkte 2 bis 4 könnten hingegen über solche beratenden Elemente mehr Inhalte der Landes- und Regionalplanung in die Entscheidungen der kommunalen Ebene transportiert werden.

zu 6. Einbindung der landesplanerischen Rahmensetzungen in die Veränderung verkehrlicher Rahmenbedingungen

Die Veränderung der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen setzt einen gewissen politischen Konsens voraus, an dem die Gemeinden beteiligt sind, wenn auch die zentralen Entscheidungen nicht auf kommunaler Ebene getroffen werden. Das Verständnis für die Einbindung der Verkehrsvermeidung in eine weitreichendere Veränderung der verkehrspolitischen Prioritätensetzungen scheint auf der Ebene der Gemeinden in Achsenzwischenräumen noch kaum entwickelt. In anderen Fällen überwiegt die Skepsis bezüglich der regionalwirtschaftlichen Auswirkungen. So berichten Mitarbeiter des ExWoSt-Projektes im Landkreis Aue-Schwarzenberg:

In den Abschlußgesprächen wurde von vielen GesprächspartnerInnen angemerkt, dass sich die entwicklungspolitischen und verkehrlichen Tendenzen bundes- und europaweit gegenläufig zu den Zielen der Verkehrsvermeidung vollziehen und sie deshalb nur geringe Chancen für eine verkehrsvermeidende Siedlungsentwicklung im Kreis Aue-Schwarzenberg sehen. Vielmehr sahen sie die Gefahr des weiteren wirtschaftlichen Absackens, wenn der Kresi keine "guten Verkehrsverbindungen", die sich auf den motorisierten Geschäfts- und Individualverkehr beziehen, herstellen könne. [BERNART et al., 1996, S. 107]

**Gedanken zur Umsetzbarkeit der Vorschläge**

Nach einer von Prof. Kutter in einem Interview dieser Arbeit geäußerten Einschätzung hätten Planer in der Vergangenheit das Gesamtsystem oft zu sehr simplifiziert. Insbe-

sondere bei der Verkehrssparsamkeit komme aber die ganze Komplexität des Systems zum Vorschein, die bei einer erfolgsversprechenden Umsetzungsstrategie berücksichtigt werden müsse. Leider ließe mit dem Eingehen auf diese Komplexität die Überzeugungskraft der Verkehrsvermeidung insbesondere im politischen Raum nach, da hier eher griffige und plakative Lösungen gefragt seien.

JESSEN gibt in bezug auf Reformen im fiskalischen Bereich zu bedenken:

Schon die politische Durchsetzung *eines* der genannten Komplexe, wie z.B. die Neufassung der Grundsteuer oder die Stärkung der gemeindeübergreifenden Planung in den Ballungsräumen wäre in der Geschichte der Bundesrepublik ein epochaler Reformersfolg nach einer jahrzehntelangen, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität geführten Debatte. Die politische Durchsetzung aller Maßnahmenkomplexe, deren Zusammenwirken erst den Umbau zur "kompakten Stadt" ermöglichen soll, käme einer durchgreifenden inhaltlichen, organisatorischen und instrumentellen Neuorientierung raumbezogener Politik und Planung gleich, gleichsam einem Paradigmawechsel, den es so in der Geschichte der Bundesrepublik noch nicht und in der Geschichte der modernen Stadtplanung sehr selten gegeben hat. [JESSEN, 1997, S. 70]

Demgegenüber vertrat Herr Stein in einem Gespräch die Auffassung, dass zwar vor dem Hintergrund der schon fast Jahrzehnte andauernden Diskussion über eine Reform der Kommunalfinanzen die Neufassung des Finanzausgleiches eher unwahrscheinlich erscheine. Auf der anderen Seite sei es aus Sicht der Verkehrsvermeidung aber wichtig, hier ständig auf der Höhe der Diskussion zu bleiben und Allianzen mit anderen Reformanliegen zu schmieden, deren Instrumente in ähnliche Richtungen gingen, um dann im entscheidenden Moment auf eine sich abzeichnende Reform einwirken zu können. So gäbe es durchaus Partner z.B. im Bereich der Finanzwissenschaften, bei denen man über das Leitbild einer effizienten Versorgung zu ähnlichen Schlußfolgerungen gelange wie im Bereich der Verkehrsvermeidung.

Für die Veränderungen von Rahmensetzungen sind i.d.R. gesellschaftliche Gruppen notwendig, die an den Effekten der Veränderung ein persönliches Interesse besitzen. So schreibt JÄNICKE:

Die bisherigen Erfolgsbilanz des Umweltschutzes in den Industrieländern ist entscheidend geprägt

durch Maßnahmen, für die es auch wirtschaftliche Vorteile gab. Das fängt an mit dem schwedischen Kläranlagenbau in den frühen siebziger Jahren und seinen beschäftigungspolitischen Gründen. Das endet bei unternehmerischen Pionierleistungen, mit denen neue Märkte erschlossen oder Kosten gesenkt werden. [JÄNICKE, 1995, S. 9]

Insofern überrascht es nur bedingt, dass auch die niederländische ABC-Planung, eine der weitest entwickelten Instrumente der staatlichen Raumplanung zur Verkehrsvermeidung, primär unter wirtschaftlichen Aspekten eingeführt wurde. Den Ausführungen von Herr Doedens zufolge fand sich für das Planungskonzept "The right business in the right place", das Betriebsansiedlungen nur an ihrer Verkehrsbedeutung angepaßten Standorten genehmigt, eine breite politische Mehrheit bei seiner Einführung Ende der 80er Jahre. Diese erkläre sich weniger aus einer weitreichenden Unterstützung verkehrsvermeidender Siedlungspolitik, als viel mehr durch die hohe Abhängigkeit der niederländischen Wirtschaft vom Logistik- und Transportsektor. Um das "Tor nach Europa" nicht mit den eigenen Pendlern zu verstopfen und damit die eigenen Verkehrs- und Hafenernehmer im internationalen Wettbewerb zu benachteiligen, hätte man "die Pendler von der Straße bringen" müssen. Das grundsätzliche Prinzip der "Verkehrsvermeidung" treffe hingegen insbesondere im konservativen Bereich nach wie vor auch in Holland auf starken Widerstand.

Umso wichtiger scheint es daher, bei jeder Diskussion um die Chancen einer Verkehrsminimierung durch raumplanerische Maßnahmen auf die elementaren Vorteile der Verkehrsvermeidung hinzuweisen. Diese fassen DÖRNEMANN et al. u.a. folgendermaßen zusammen:

- \* Der Verkehrsvermeidungsansatz ist kostengünstig, da er keine teuren Infrastrukturinvestitionen erfordert.
- \* Der Verkehrsvermeidungsansatz ist ein echtes Sparkonzept, da weniger Verkehr auch für die Allgemeinheit weniger Kosten verursacht.
- \* Eine verkehrssparsame Alltagsorganisation bietet individuell erfahrbare Vorteile. Geringe Entfernungen bedeuten für jeden einzelnen geringere Belastungen. Verkehrsvermeidung verlangt also keinen individuellen Verzicht, sondern verspricht mehr Zeit zur eigenen Verfügung. [DÖRNEMANN et al., 1995, S. XIV]

### **Gesellschaftliche Dimension**

Trotz dieser Vorzüge der Verkehrsvermeidung soll am Ende dieser Arbeit nicht verkannt werden, dass es bei dem hier behandelten Thema weniger um das Verhalten der Kommunen als vielmehr um die Wünsche der Gesellschaft geht. Letztenendes transportieren die achsenfernen Gemeinden mit ihren Bauanträgen an nicht-integrierten Standorten lediglich das gesellschaftliche Leitbild der Menschen vom Wohnen im Grünen mit allem Komfort der Stadt in den politischen Raum, für dessen Erfüllung unser Planet aber leider weder genug Platz noch genug Energie zur Verfügung stellt. Dieser viel tiefer liegenden Ebene ist mit raumplanerischen Konzepten allerdings nicht beizukommen.

## Zusammenfassung

Verkehrsminimierende Raumstrukturkonzepte verzeichnen bei ihrer Umsetzung besonders im Bereich der nicht-priorisierten Restflächen, z.B. der Achsenzwischenräume punkt-axialer Planungen, Vollzugsdefizite. Aus diesem Grunde erschien es sinnvoll, sich mit den Motiven, Wahrnehmungen und Entscheidungslogiken von Gemeindevertretern in diesen Zwischenräumen eingehender zu beschäftigen.

In der vorliegenden Arbeit wurden deshalb insgesamt 13 Gemeindevertreter eines Untersuchungsraumes zwischen den planerischen Siedlungsschwerpunkten Potsdam, Michendorf und Ludwigsfelde (Ballungsraum Berlin-Brandenburg) in Form von halbstrukturierten Interviews befragt.

Durch einen thematischen Querschnittsvergleich, angelehnt an Verfahren der qualitativen Sozialforschung, wurden in einer Auswertungsphase auf Grundlage des Interviewmaterials Kernaussagen und Wahrnehmungen der Gemeindevertreter unter dem Blickwinkel der Verkehrsvermeidung verdichtet und zu Themenschwerpunkten zusammengefaßt. Wichtigstes Ziel der Auswertung war die Aufdeckung und Beschreibung von Hemmnissen, die sich aus den bestehenden Rahmenbedingungen ergeben und einer erfolgreichen Umsetzung verkehrssparsamer Raum- und Siedlungsstrukturen entgegenstehen.

Die wichtigsten Aussagen der Gemeindevertreter aus Sicht der Verkehrsvermeidung sind im folgenden kurz zusammengefaßt:

- Eine Reihe von Gemeinden des untersuchten Achsenzwischenraumes stellen aufgrund ihrer landschaftlichen Reize und ihrer günstigen Lage zur Kernstadt attraktive Wohnstandorte dar. In diesen Kommunen herrscht ein entsprechender An siedlungsdruck von Seiten der Investoren, den die Gemeinden gerne nutzen möchten. Dabei wird dem Wohnen der eindeutige Vorzug vor der Ansiedlung von Gewerbe eingeräumt.
- Viele Planungen der Gemeinden sind vor dem Hintergrund einer Aufbruchsstimmung und einer kaum eingeschränkten Planungsfreiheit der Kommunen Anfang der 90er Jahre entstanden.
- Die Bürgermeister der Gemeinden sind ehrenamtlich tätig. Einige davon, insbesondere in kleineren Gemeinden, nennen als Grund ihrer Amtsinhabung, dass "es sonst niemand machen wollte."
- Die Einwohnerzahl ist für die Gemeinden des Untersuchungsraumes die wichtigste strategische Entscheidungsgröße, da sie über die Schlüsselzuweisungen, das Einkommenssteueraufkommen, die Zentralität der Gemeinde, die Rentabilität von Infrastrukturprojekten, die Auslastung der sozialen und technischen Infrastruktur, die An siedlungsfreudigkeit von Dienstleistern und die Finanzierungsmöglichkeiten kommunaler Pflichtaufgaben entscheidet.
- In der kommunalen Wirtschaftlichkeitsrechnung ergeben sich durch die Zusammenarbeit mit Investoren Finanzierungsmöglichkeiten für kommunale Aufgaben, die in anderer Form für die Kommunen so nicht finanzierbar erscheinen.
- Im Untersuchungsgebiet existieren praktisch keine positiven Gegenbeispiele, bei denen Kommunen einen erfolgreichen Wachstumsverzicht praktiziert hätten. Dafür existieren aber Kommunen, aus deren finanziellen Schwierigkeiten bei unterdurchschnittlichem Wachstum auf die Notwendigkeit des Wachstums zur Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden geschlossen wird.
- Da alle Gemeinden mit der Begründung wachsen wollen, auf der nächsten Größenstufe ihre kommunalen Aufgaben besser finanzieren zu wollen, erscheinen diese Wachstumsargumente in ihrer Summe fragwürdig (vgl. Abbildung 5-1). Trotzdem ist der Wille zum Wachstum in den einzelnen Gemeinden ungebrochen.
- Unerwartete Folgekosten des Einwohnerzuwachses sind in den Gemeinden durchaus ein kommunalpolitisches Thema. In quasi allen Gemeinden wird jedoch von der langfristigen Rentabilität des Gemein dewachstums für die Kommune ausgegangen.
- Die Gefahr sozialer Verwerfungen durch massiven Zuzug von zumeist Städtern wird in den Gemeindevertretungen gesehen. Es stellt die allgemeine Zuzugspolitik der Gemeinden bisher aber nicht in Frage.

- Die Wachstumsbeschränkungen der Landes- und Regionalplanung treffen die Gemeinden an einer empfindlichen Stelle ihrer kommunalstrategischen Planung.
  - In der Diskussion versuchen die Gemeinden deshalb, die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung grundsätzlich in Frage zu stellen. Hauptansatzpunkte sind hierbei das Aufstellungsverfahren, die spätere Rechtskräftigkeit, der bereits heute den Plänen widersprechende Bestand sowie allgemeine Zweifel an der Wirksamkeit raumordnerischer Konzepte.
  - Da sich die Gemeinden an einer kritischen Stelle der strategischen Planung getroffen fühlen, prognostizieren sie bei Anwendung der Wachstumsbeschränkungen ein Erlahmen der Eigeninitiative der ansässigen Bevölkerung sowie die vielfache Eingemeindung kleinerer Kommunen aufgrund fehlender finanzieller Perspektiven.
  - Neben den finanziellen Aspekten für die Gemeinden treffen die Wachstumsbeschränkungen die Gemeindevertreter selbst an einem sehr emotionalen Punkt, da das Bauen und Entwickeln als eine der angenehmsten Teilaufgaben des kommunalpolitischen Amtes angesehen wird. Wachstum der Gemeinde stellt einen wichtigen Erfolgsnachweis für gute Kommunalpolitik dar.
  - In den Gemeinde sind durch Grundbesitz i.d.R. bestimmte Bürger besonders an der Realisierung diskutierter Planungen interessiert. Diese Bürger spielen gerade in kleinen Gemeinden eine nicht zu unterschätzende Rolle für das Entscheidungsklima.
  - Gemeindevertretung in Kommunen, die nicht am allgemeinen Wachstum partizipieren, werden teilweise mit dem Empfinden ihrer Bürger konfrontiert, die Entwicklung verschlafen zu haben.
  - In vielen Fällen waren externe Investoren die treibenden Kräfte bei der Konzeption, Entscheidungsfindung und Realisierung von Bebauungsprojekten.
  - Investoren haben häufig genaue Vorstellungen von ihren Standorten. Sie suchen oft landschaftlich attraktive Orte mit schnellen Anbindungen an die Kernstadt und Nähe zu wohlhabenden Stadtbezirken mit entscheidungsfreudigen Gemeindevertretern, niedrigen Bodenpreisen zur Realisierung planerischer Standardlösungen ohne aufwendige Einpassung in städtebaulichen Altbestand.
  - Die Gemeinden leiten den Ansiedlungsdruck in Form von politischem Druck "nach oben" weiter. Ziel ihrer Strategie ist es dabei, unter Umgehung der Verwaltung politisch Verantwortliche des Landes zu Aussagen über konkrete Projekte zu nötigen, da politisch Gewählte in vielen Fällen die Rücksetzung "planerischer Restflächen" vor Ort weniger betonen als die planerische Priorisierung in den entsprechenden Schwerpunkorten.
  - Ein erfolgreicher Weg der Kommunen, Genehmigungen für Ansiedlungen gegen den Willen der Raumordnung zu erkämpfen, ist das gegeneinander Ausspielen verschiedener Ressortinteressen. Je nach Situation bilden das Wirtschafts-, Innen- oder Städtebau- und Verkehrsministerium geeignete Allianzpartner.
  - In den Gemeinden, bei denen das größte Verkehrsvermeidungspotential (bzw. die größte Zersiedlungsfahr) liegt, werden die Verkehrsprobleme am wenigsten wahrgenommen und erscheinen Restriktionen gegen das Automobil aufgrund fehlender Alternativen am illusorischsten.
  - Umlandgemeinden nehmen Verkehrsprobleme in Abhängigkeit ihrer Lage zur Kernstadt kaskadisch wahr. Lösungen für Verkehrsprobleme werden auf der Gemeindeebene (Ortsumfahrungen) oder in technischen Lösungen (umweltfreundlichere Autos) gesucht.
  - Die Verkehrszunahme aufgrund der extrem gestiegenen Motorisierung, der überregionale Durchgangsverkehr und die Belastungen des Schwerlastverkehrs lassen in der gemeindlichen Wahrnehmung die Potentiale einer Verkehrsminimierung durch siedlungsstrukturelle Maßnahmen marginal erscheinen.
- Den Aussagen der Gemeindevertreter wurden verschiedene Ansätze verbesserter Umsetzungsstrategien für eine "Region der kurzen Wege" unter heutigen Randbedingungen gegenübergestellt. Eingang in diese Gegen-

überstellung fanden auch Aussagen verschiedener Sachverständiger aus dem Planungsbereich, die in insgesamt 19 begleitenden Interviews um Einschätzungen gebeten wurden. Die Potentiale einer verbesserten Umsetzung erschienen bei den meisten der betrachteten Ansätze eher gering. Hintergrund dieser Einschätzung waren dabei insbesondere die folgenden Schlußfolgerungen aus den Bürgermeister-Interviews:

- Ein Verständnis der Dynamik der Zusammenhänge zwischen Verkehr und Siedlungsstruktur ist in den Gemeinden i.d.R. nicht vorhanden. In - seltenen - theoretischen Diskussionen wird der Verkehrsvermeidung vorgeworfen, nicht in realen Siedlungsstrukturen zu wirken, ohne diese zu zerstören.
- In den Gemeinden existieren kaum übergreifende regionale Leitbilder, an denen sich die gemeindlichen Entscheidungen orientieren.
- Das Verhältnis der Umlandgemeinden zur Kernstadt und zu den Städten der Entwicklungsachsen ist - zum Teil historisch bedingt - stark angespannt. Der Brandenburger Landesplanung wird teilweise unterstellt, lediglich Berliner Interessen zu vertreten und per Bauverbot in den Umlandgemeinden eine von den Bürgern gewollte Randwanderung verhindern zu wollen.
- Zwar sind unter den heutigen Randbedingungen klimatische Verbesserungen im Verhältnis der Achsenzwischenraumgemeinden zur Kernstadt, der übergeordneten Planung und den Nachbargemeinden denkbar, bestimmte Interessenskonflikte werden wahrscheinlich aber trotzdem bestehen bleiben.
- Die Gemeinden werfen der Landes- und Regionalplanung vor, nur Verbote auszusprechen ohne dabei Alternativen aufzuzeigen. Bisherige Angebote der übergeordneten Planung (Regionalparks, ...) werden bisher nicht wahrgenommen oder nicht als Alternative zum Gemeindegewachstum angesehen.

Die Gesamtheit der Aussagen der befragten Gemeindevertreter wurde in einem letzten Teil der Arbeit aktuellen Vorschlägen zur Veränderung bestimmter Randbedingungen,

insbesondere im Bereich der regionalen Steuermittel, gegenübergestellt. Dabei wurde festgestellt, dass eine Umsetzung verkehrssparsamer Raumstrukturen am besten durch veränderte Rahmensetzungen erreicht werden könnte, die einerseits die kommunale Planungshoheit als Voraussetzung erhalten, lokale Kreativität im Sinne der Verkehrsvermeidung nutzbar zu machen und andererseits Ausgleichsmechanismen schaffen, bei denen ein verkehrsminderndes Regionalverhalten der Gemeinden im Bereich der Flächennutzung durch entsprechende Mittelzuflüsse honoriert und umgekehrt verkehrsaufwendige Planungsentscheidungen der Kommunen finanziell belastet werden. Auf eine notwendige Flankierung raumstruktureller Konzepte durch allgemeine Rahmensetzungen im Verkehr wird dabei ausdrücklich hingewiesen.

## Literaturverzeichnis

### L.1 Zitierte Literatur

Auf die folgende Veröffentlichungen wurde in diesem Endbericht direkt Bezug genommen.

#### L.1.1 Literatur zum Thema der Arbeit im weitesten Sinne

**Apel, D.; Henckel, D.:** Flächen sparen, Verkehr reduzieren: Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung; Di-fu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16, Berlin 1995

**Akademie für Raumforschung und Landesplanung:** Kleinräumige Siedlungsachsen - Zur Anwendung linearer Siedlungsstrukturkonzepte, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 133, Hannover, 1980

**Akademie für Raumforschung und Landesplanung:** Probleme von Raumordnung, Umwelt und Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern, Hannover, 1995

**Bernart, S.; Körbel, A.; Kreibich, V.; Frehn, M.:** Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklungsplanung am Beispiel des Landkreises Aue-Schwarzenberg; Forschungsvorhaben im Rahmen des ExWoSt des Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Abschlußbericht, Dortmund, 1996

**Bundesministerium für Verkehr:** Sprechzettel zur "Vorlage eines Gesetzes zum Schutz vor Verkehrslärm an Straße und Schiene - Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen", Bonn, 1998 (unveröffentlicht)

**Bose, M.:** Wirkungsanalyse eines stadtre-gionalen Siedlungsstrukturkonzeptes und Ansätze für eine Neuorientierung. Das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland; Harburger Berichte zur Stadtplanung, Bd. 4, Hamburg, 1994

**debis Immobilienmanagement:** Wohnungsbauvorhaben Ahrensdorfer Heide, Projektübersicht, Stand 25.08.97, Berlin, 1997

**DIW (E. Kutter, A. Stein):** Chancen und Erfordernisse einer Minderung des Regionalverkehrs durch Städtebau und Raumordnung, Forschungsbericht, Entwurf des Schlußberichtes, Berlin, 1996

**Dörnemann, M.; Gertz, C.; Holz-Rau, C.; Rau, P.; Wilke, G.:** Verkehrsvermeidung. Siedlungsstrukturelle und organisatorische Konzepte; Materialien zur Raumentwicklung; Heft 73, Bonn, 1995

**Enquête-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre des Dt Bundestages:** Mobilität und Klima: Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik, Bonn, 1994

**Enquête-Kommission "Zukunft der Mobilität" des Landtages NRW:** Anforderungsprofil für die Studie "Räumliche Wirkungsfaktoren der Verkehrsentwicklung und Weiterentwicklung des Instrumentariums der Landesentwicklungsplanung mit dem Ziel, verkehrssparsame Raumstrukturen in NRW sicherzustellen, Düsseldorf, 1998

**Gertz, C.:** Umsetzungsprozesse in der Stadt- und Verkehrsplanung - Die Strategie der kurzen Wege, Dissertation an der TU Berlin, Fg. Integrierte Verkehrsplanung, Berlin, 1998

**Hachenberg, L.:** Verkehr im Städtebau - ein Versuch notwendiger Begriffsbestimmungen, in: ExWoSt-Informationen, Forschungsfeld: Städtebau und Verkehr, Nr. 4, o. Datum

**Heinrich, Thomas:** Landesplanung und kommunale Bauleitplanung, Umsetzungsmöglichkeiten des LEP eV (Entwurf) im westlichen Berliner Umland, Diplomarbeit am ISR der TU Berlin, Berlin, 1996

**Hesse, M.:** Verkehrswende: Ökologisch-ökonomische Perspektiven für Stadt und Region, Marburg, 1993

**Inovaplan:** Die Stadt-Umland-Problematik im Verkehr am Beispiel der Gemeinde Obertraubing, Schlußbericht, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, München, 1997

**Jänicke, M. :** Kommunalen Umweltschutz und die Modernisierung von Umweltpolitik; in: Tagungsmappe "Erfolgswerte städtischen Klimaschutz in Europa" am 3.-5. April in Berlin

**Jessen, J.:** Verkehrsminimierende Siedlungsstrukturen als Ziel der Stadtplanung, in: J. Jessen, H. Roos, W. Vogt (Hrsg.) Stadt - Mobilität - Logistik, Stadtforschung Bd. 63, Basel, Bosten, Berlin, 1997

**Keim, K.-D. (Hrsg.):** Aufbruch der Städte - Raumliche Ordnung und kommunale Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern, Berlin, 1995

**Kutter, E.:** Verkehrsmaßnahmen und -auswirkungen, Vorlesungsskript an der TU Berlin, Berlin, 1997

**Kutter, E.:** Konzepte der Integration des Verkehrs in der Region, in: TU Berlin, Am Verkehrskollaps vorbei?, 1, TUB-Verkehrstaung 29. Juni 1995, Berlin, 1995

**Landfried, C.:** Politikorientierte Folgenforschung - Zur Übertragung der Chaostheorie auf die Sozialwissenschaften, Speyer, 1991

**Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (Niederlande):** The right business in the right place, towards a location policy for businesses and services in the interest of accessibility and the environment, Den Haag, 1991

**Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg:** Brandenburger Umweltjournal, Nr. 26, Potsdam, Mai 1998

**Oswald, A.:** Stadtflucht macht frei - Verkehrslärm vertreibt die Urbanität, in: Stadtforum Nr. 20, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin, Juni 1998

**Runkel, P.:** Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes und seine Bedeutung für die Regionalplanung, Handout zum Vortrag im 377. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin, Bonn, Berlin, 1998

**Schallaböck, K.-O.:** Verkehrsvermeidungspotentiale durch Reduktion von Wegezahlen und Entfernungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2 1991, Bonn, 1991

**Schmidt, M.; Bergmann, H.; Knisch, H.:** Möglichkeiten der Entwicklung einer "Verkehrsauswirkungsprüfung", Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Heidelberg, 1993

**Schmitz, S.:** Verkehrsvermeidung - welche Rolle kann die Raumplanung spielen? in: Raumforschung und Raumordnung 1992, Heft 6, S. 327-333

**Senatsverwaltung für Justiz des Landes Berlin:** Verordnung über den gemeinsamen Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, Berlin, 1998

**Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, -Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg:** Gemeinsam planen für Berlin und Brandenburg, Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg, Potsdam, 1998

**Sieber, N.:** Vermeidung von Personenverkehr durch veränderte Stadtstrukturen, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2, 1995, S.94-101

**SNV, FPB, IVU, Kommunaldata, Stadt und Dorf:** Entwicklung von verkehrsreduzierenden Siedlungsstrukturen in der Region Berlin, Modellvorhaben im Rahmen des Ex-WoSt-Projektes des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Endbericht, Berlin 1993

**Stein, A.; Lehmbrock, M.:** Chancen der Verkehrsreduktion durch Stadt- und Verkehrsplanung am Beispiel Oranienburg, Gutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik im Auftrag des Brandenburgischen Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung sowie der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie, Berlin, 1997

**Der Tagesspiegel:** Immobilien-Special Umland vom 14.2.1998, Berlin, 1998

**Der Tagesspiegel:** Wirtschaftsteil vom 22.4.98, Berlin, 1998

**Würdemann, G.:** Suche nach einem umsetzbaren Konzept; in: Ballungsraumverkehr Integrierte Verkehrsplanung und Verkehrsvermeidung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8 96, S. X, Bonn, 1996

### L.1.2 Literatur zur qualitativen Sozialforschung

**Ahrend, C.:** Telefonat mit dem Autor vom 6.5.1998

**Girtler, R.:** Methoden der qualitativen Sozialforschung, Anleitung zur Feldarbeit, Wien, Köln, Graz, Böhlau, 1988

**Kiefl, W.; Lamnek, S.:** Qualitative Methoden der Marktforschung, in: Planung und Analyse 11/12 1984, S. 474-480

**Lamnek, S.:** Qualitative Sozialforschung, Band 1: Methodologie, München, Weinheim, 1988

**Wittkowski, J.:** Das Interview in der Psychologie, Opladen, 1994

## L.2 Weitere Literatur

Die folgende Veröffentlichungen wurden im Rahmen der Projektbearbeitung konsultiert, ohne das im Endbericht direkt auf sie Bezug genommen wurde.

### L.2.1 Literatur zum Thema der Arbeit im weitesten Sinne

**Aberle, G.:** Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung - Schlagworte mit wenig Substanz (Editorial); in: Internationales Verkehrswesen, H. 6/1993 (45. Jg), S. 319

**Adrian, H.:** Gesellschaft im Umbruch: Konsequenzen für die Stadt- und Regionalplanung, Referat am 3.12.1997 an der TU Berlin anlässlich 25 Jahre Studiengang Stadt- und Regionalplanung, Berlin/Hannover, 1997

**Arbeitsgemeinschaft LBST, GCN, TCAC:** Umweltorientierte Verkehrsstrategien für den Ballungsraum Dresden/Oberes Elbtal - Gutachten im Auftrage der EU-KOM, GD XI und des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Dresden, 1992

**Akademie für Raumforschung und Landesplanung:** Zur Problematik von Entwicklungsachsen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 113, Hannover, 1976

**Akademie für Raumforschung und Landesplanung:** Kurskorrektur für Raumordnungs- und Verkehrspolitik - Wege zu einer raumverträglichen Mobilität, Hannover, 1994

**Bauer, P.:** Die Bedeutung der Kernstadt-Umland-Wanderung für den demographischen Suburbanisierungsprozeß in der Stadt-

region Berlin 1992 bis 1995, in: Berliner Statistik, Monatsschrift des Statistischen Landesamtes Berlin, 51. Jg, Heft 9/97, Berlin, 1997

**Baum, H.; Heibach, M.:** Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehrsentwicklung, Deutsches Verkehrsforum/Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Köln/Bonn, 1997

**Bergmann, E.; Gatzweiler, H.-P.; Güttler, H.; Lutter, H.; Renner, M.; Wiegandt, C.:** Nachhaltige Stadtentwicklung - Herausforderung an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3 1996, Bonn, 1996

**Bergmann, E.; Kanzlerski, D.; Schmitz, S.; Wiegandt, C.:** Vom Krisenmanagement zur grundsätzlichen Problemlösung. Ökologisch verträgliche Mobilität nicht ohne Verkehrsvermeidung, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 6/1994, S. 366-368, 370, Düsseldorf, 1994

**Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung:** Dezentrale Konzentration, Informationen zur Raumentwicklung, darin u.a.: Sinz, M.; Blach, A.: Pendlerdistanzen als Kriterium siedlungsstruktureller Effizienz, S. 465-480, Heft 7/8, Bonn, 1994

**Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung:** Zentrale Orte im Wandel der Anforderungen, Themenheft, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/96, Bonn, 1996

**Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung:** Themenheft zur Raumordnung in Berlin-Brandenburg, Raumforschung und Raumordnung, Heft 2-3/93, Köln, 1993

**Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung:** Nachhaltige Stadtentwicklung - Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau, Städtebaulicher Bericht, Februar 1996

**Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau:** So hilft der Staat beim Bauen - Die Fördermöglichkeiten für Wohnungsbau, Modernisierung und Instandsetzung auf einen Blick, Bonn, o.D.

**Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie:** Mobilität - Eckwerte einer zukunftsorientierten Mobilitätsforschungspolitik, Bonn, 1997

**Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit:** Umweltpolitik - Beschluß der Bundesregierung vom 11. Dezember 1991 zur Verminderung der energiebedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1992

**Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit:** Umweltpolitik - Beschluß der Bundesregierung zum Klimaschutzprogramm der Bundesrepublik Deutschland auf der Basis des Vierten Berichts der Interministeriellen Arbeitsgruppe "CO<sub>2</sub>-Reduktion", Bonn, 1997

**Bundesministerium für Verkehr:** Verkehrliche Mindestanforderungen an die Regional- und Landesplanung in den neuen Bundesländern - Grundlagen für entwicklungsfähige Systeme eines ländliche strukturierten und eines industrialisierten Bundeslandes, Bonn, 1995

**Bundesministerium für Verkehr:** Perspektiven der Verkehrspolitik, Bonn, 1997

**Cerwenka, Dr. P.:** Hoffnungsparolen zum Stadtverkehr auf dem Prüfstand, in: Der Nahverkehr 3/97

**Cerwenka, P.:** Raumplanung als Beziehungskiste zwischen Raumnutzungs- und Raumüberwindungsplanung, in: Internationales Verkehrswesen, 1+2/98, 50. Jg., S. 12

**Diller, C.:** Die Regionalplanung als Mediatorin einer nachhaltigen Entwicklung; in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/1996 (54 Jg) S. 228-234

**DIW:** Integriertes Struktur- und Wirtschaftsstandortkonzept zur stadtverträglichen Bewältigung des Ballungsraumverkehrs in der Region Oberer Elbraum - Grundlagenuntersuchung, Gutachten im Auftrage der Landeshauptstadt Dresden und des Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Rahmen des ExWoSt-Programmes, Berlin, 1997

**Finke, L.:** Regionale Disparitäten und nachhaltige Entwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2 1997, Bonn, 1997

**Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hrsg.):** Verkehrsvermeidung - Verkehrsverlagerung - Verkehrlenkung, FGSV-Kolloquium am 5./6. Mai 1994 in Bonn, S. 14-16; Bonn 1995

**Frehn, M.:** Verkehrsvermeidung durch wohnungsnahe Infrastruktur, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/1995, Köln, 1995

**Fürst, D. :** Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement? in: Die öffentliche Verwaltung, H. 13 (1993) S. 552-559

**Gatzweiler, H.-P.:** Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik in Deutschland - Nationalbericht Deutschland zur Konferenz Habitat II, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/3 1996, Köln, 1996

**Grund, E.:** Die Stadt der kurzen Wege - eine Illusion, in: Straßenverkehrstechnik 2/97

**Güßefeldt, J.:** Zentrale Orte - ein Zukunftskonzept für die Raumplanung! in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/5 1997, Köln, 1997

**Haag, M.:** Notwendiger/Nicht-notwendiger Autoverkehr in der Stadt - Verkehrsvermeidungs- und Verkehrsverlagerungspotentiale, in: Der Nahverkehr, 12/97 (15. Jg.), S. 9.

**Haag, M.; Topp, H.:** Umfang und Ursachen des "notwendigen" Autoverkehrs im Zusammenhang von Stadt und Verkehr; in: BMFT/BMV, Nahverkehrsforschung '95, Otobrunn, 1996

**Hesse, M.:** Nachhaltige Raumentwicklungsüberlegungen zur Bewertung der räumlichen Entwicklung und Planung in Deutschland im Licht der Anforderungen der Agenda 21, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/3 1996, Köln, 1996

**Horst, C.-P.:** Entscheidungsprozesse im Rahmen kommunaler Verkehrsentwicklungsplanung, Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund, Dortmund, 1994

**Hübler, K.-H.:** Raum- und Siedlungsstruktur im Wandel, in: Zukunftsfähige Verkehrsentwicklung, 2. TUB-Verkehrstagung 24. April 1997, Berlin, 1997

**Hueck, T.:** Beeinflussung der Baulandausweisungspolitik der Gemeinden in der Bun-

desrepublik Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4-5/1994, Köln, 1994

**Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung:** Steuerungspotentiale der Raumordnung als Beitrag zur Verkehrsvermeidung, AP 310 des Projektes "Maßnahmen zur Reduktion der Umweltbelastungen durch Ruß, Benzol, Ozon und CO<sub>2</sub> im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg" des MSWV/SenStadtUmTech, Erkner, 1997, unveröffentlichter Entwurf

**IVU:** Szenarien zur Ableitung der Entlastungspotentiale der Raumordnung, Teil B - Berechnung der Verkehrsnachfrage im Raumordnungsszenarien für die Achse Spandau - Nauen, AP 310 des Projektes "Maßnahmen zur Reduktion der Umweltbelastungen durch Ruß, Benzol, Ozon und CO<sub>2</sub> im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg" des MSWV/SenStadtUmTech, Berlin, 1997, unveröffentlicht

**Kagermeier, A.:** Siedlungsstrukturell bedingter Verkehrsaufwand in großstädtischen Verflechtungsbereichen, Raumforschung und Raumordnung, Heft 4/5 1997, Köln, 1997

**Kragt, R. H. :** Raumplanung in den Niederlanden, Struktur und Entwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/1994, Köln, 1994

**Kragt, R. H.:** Raumordnungspolitik in den Niederlanden - Eine Bilanz, in: Raumforschung und Raumordnung 4/1996, Köln, 1996

**Kreienbaum, Ch.; Wacker-Theodorakopoulos, C.:** Subventionen für die Umwelt? Wider die Wuppertaler Position, in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg (1997), Nr.3, S. 166-172

**Kutter, E.:** Eine Rettung des Lebensraumes Stadt ist nur mit verkehrintegrierender Raumplanung möglich, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6 1993, Bonn, 1993

**Kutter, E.:** Verträglicher Verkehr - Scheitert er etwa an Verkehrsspezialisten? in: Verkehr und Technik, H. 8/1995, S. 297-300

**Landesumweltamt Brandenburg:** Berlin-Brandenburg regional '96, Potsdam, 1997

**Lehmbrock, M.; Sander, R.:** Möglichkeiten zur Steuerung des Siedlungsflächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung,

Projekt 10.41, Workshop "Planungsleitbilder, Strategien und regionale Kooperationen, Deutsches Institut für Urbanistik, Jan. 1995

**Lehrstuhl für Verkehrs- und Infrastrukturplanung, TU Dresden, Prof. Ackermann:** Suburbanisierung und ÖPNV - Mit öffentlichen Verkehrsmitteln gesteuerte Suburbanisierung in regionalen Entwicklungsachsen der neuen Bundesländer unter besonderer Berücksichtigung des schienengebundenen Verkehrs, Dresden, 1995

**Lehrstuhl für Verkehrs- und Stadtplanung TU München, Schmidt, C.:** Konzeption einer verkehrarmen Stadt, Studie im Auftrag des BMV, FE-Nr.: 70441/94; Schlußbericht, Okt. 1996

**Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Niederlande):** The right business in the right place, towards a location policy for businesses and services in the interest of accessibility and the environment, Den Haag, 1991

**Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg:** Strategie MSWV für die leitbildgerechte Siedlungsentwicklung im engeren Verflechtungsraum, Schriftenreihe Heft 14, Potsdam, 1995

**Müller, G.:** Verkehrsvermeidung durch Nutzungsmischung?, Monatsbericht der Aufgabenbereiche Verkehr des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW

**Provisorischer Regionalausschuß Planungsgruppe Potsdam:** Grundlagen und Zielvorstellungen für die Entwicklung der Region Berlin, 1. Bericht, 5/90, Textteil und Kartenteil, Berlin/Potsdam, 1990

**Scheipers, A.:** Ziele der Raumordnung und Landesplanung aus der Sicht der Gemeinden, Münster 1995

**Schretzenmayr, M.:** Was führt zum Scheitern raumplanerischer Konzepte? in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/1996, Köln, 1996

**Schuster, A.:** Widerstand bei der Umsetzung von Verkehrskonzepten - Ursachen und Handlungserfordernisse, in: Apel et al. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kap. 3.2.9.2; Bonn 1996

**Spars, G. (Hrsg.):** Wohnungswirtschaft I, Vorlesungsskript WS 1997/98 an der TU Berlin, FB 7, Berlin, 1997

**Stahl, G.:** Vernetztes Denken bei der integrierten Verkehrsplanung: geringerer Problemdruck durch Verkehrsvermeidung? in: Internationales Verkehrswesen, Heft 11/1994, S. 639-646, Hamburg, 1994

**Steger, U.:** Verkehrsvermeidung versus verkehrstechnische Evolution, Thesen und Argumente für eine ökologisch verträgliche Mobilität, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, Heft 12/1993, Düsseldorf, 1993

**Stepper, G.:** Ökologisch verträgliche Siedlungs- und Verkehrsstrukturen in Sachsen-Anhalt, in: Ökologische, ökonomische und raumstrukturelle Prozesse in den neuen Bundesländern. Das Beispiel Sachsen-Anhalt, S. 71-77; Hrsg.: K. Eckart, Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Bd. 46, Berlin, 1995

**Stiens, G.:** Der Begriff "regionale Disparitäten" im Wandel raumbezogener Planung und Politik, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2 1997, Bonn, 1997

**Töpfer, K.:** Stadt der kurzen Wege: Habitat II und ihre Konsequenzen; in: Der Nahverkehr, H. 10/96, S. 6-7

**Umweltbundesamt:** Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Berlin 1997

**Wehrli-Schindler, B.:** Nutzungsmischung: Nicht alles, was gewachsen ist, kann geplant werden; in DISP 118 (1994), S. 27-33

**Wuppertal Institut:** Szenario Kommunale Planung für die Entwicklungsachse Spandau - Falkensee - Nauen, AP 130 des Projektes "Maßnahmen zur Reduktion der Umweltbelastungen durch Ruß, Benzol, Ozon und CO<sub>2</sub> im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg" des MSWV/SenStadtUmTech, Wuppertal, 1997, unveröffentlicht

**Wuppertal Institut, IVU, IRS:** Szenarien zur Ableitung der Entlastungspotentiale der Raumordnung, Teil A - Ziel, Vorgehen und Szenarienaufbau, AP 310 des Projektes "Maßnahmen zur Reduktion der Umweltbelastungen durch Ruß, Benzol, Ozon und CO<sub>2</sub> im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg"

des MSWV/SenStadtUmTech, Wuppertal, 1997, unveröffentlicht

**Würdemann, G.:** Stadt-Umland-Verkehr ohne Grenzen - Wo muß Verkehrsvermeidung als eine neue Planungsdimension ansetzen? in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6 1993, Bonn, 1993

## L.2.2 Literatur zur qualitativen Sozialforschung

**Früh, W.:** Inhaltsanalyse, Theorie und Praxis, München, 1991

**Gutjahr, G.:** Psychologie des Interviews in Praxis und Theorie, Heidelberg, 1985

**Kreibich, V.: Institut für Raumplanung der Universität Dortmund:** Die Raum-Zeit-Struktur römischer Borgate - Versorgungsdefizite, Anpassungsstrategien und Selbsthilfeansätze in peripheren Siedlungen einer stark expandierenden Agglomeration, Texte 4, Dortmund/Rom, 1990