

# GROßGEMEINDEN UND RAUMORDNUNG

## überörtliche Planung nach der Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg



### Anlass

Im dünn besiedelten Nachbarland Brandenburg hat eine umwälzende Reform stattgefunden: Aus zuletzt 1.479 Gemeinden wurden durch freiwillige oder gesetzlich erzwungene Zusammenlegungen innerhalb von 2 Jahren 435 Gemeinden. Der 26. Oktober 2003, Tag der landesweiten Kommunalwahlen markiert den vorläufigen Endpunkt des "Großprojektes": Brandenburg hat jetzt mit durchschnittlich 68 km<sup>2</sup> nach Nordrhein-Westfalen die flächenmäßig größten Gemeinden. Die drittgrößte Stadt Deutschlands liegt nun im Norden Brandenburgs: Wittstock mit 442 km<sup>2</sup> und 18.000 Einwohnern, von der Fläche halb so groß wie Berlin. 20 ehemalige Umlandgemeinden des sogenannten „Kragenanmes“ Wittstock Land bilden mit der Stadt an der Dosse eine Großgemeinde. Weitere 29 Gemeinden im Land erstrecken sich auf einer Fläche von über 200 km<sup>2</sup>. Amtsangehörige Gemeinden sollten zukünftig nicht weniger als 500 Einwohner, amtsfreie Gemeinden nicht weniger als 5.000 Einwohner haben.

Viele tun sich mit dieser Veränderung schwer. Über 200 ehemalige Gemeinden klagen gegen die Zwangseingemeindung. Innenminister Schönbohm nennt sie die "gallischen Dörfer". Der Gemeindegtag Brandenburg sammelt bis zum 16. März 2004 Unterschriften für einen Volksbegehren gegen die Reform und will die Landesregierung dabei mit ihren eigenen Waffen schlagen: Nach dem Zufallsprinzip werden aus einem Spendentopf Prämien für Unterzeichner von 100 Euro verteilt so wie einst das Land mit der sogenannten Kopfpämie Gemeinden lockte, freiwillig zu fusionieren.

Nicht wenige Projektmitglieder haben in ihren Brandenburger Heimatgemeinden den spannungsreichen, emotionsgeladenen Prozess der Reform aus nächster Nähe miterlebt und wollten nun wissenschaftlich-planerisch nach Lösungen suchen:

- Was sind die Motive der Reform-Gegner?
- Können sich zwangsfusionierte Ortsteile überhaupt miteinander vertragen?
- Welche Konfliktbewältigungsstrategien bieten sich an?
- Wie sind die Erfahrungen aus den westdeutschen Gemeindegliederungen?

Und der andere große Fragenkomplex: Was macht die Landes- und Regionalplanung?

Die Zielgenauigkeit ihrer gemeindebezogenen Festlegungen hat sich um den Faktor 4 verschlechtert. In den durchschnittlich viermal so großen Gemeinden büßen wichtige Konzentrationsziele empfindlich ihre Wirkung ein:

- Ist der großflächige Einzelhandel nun auf der grünen Wiese auch offiziell erlaubt?
- Dürfen neue Wohnparks auch in Ortsteilen ohne Schienenanschluss gebaut werden?
- Darf das Gewerbegebiet aufs Dorf?
- Sind zentralörtliche Einrichtungen (u.a. Schule, Schwimmbad, Hochschule, Behörden) nun im Vorort erlaubt?

Ohne Planänderungen würde sich die Suburbanisierungsspirale schnell weiterdrehen. Soll und darf die Landes- und Regionalplanung den Ortsteil zum Gegenstand überörtlicher Planfestlegungen machen? Steuert sich nach? Wie machen es die anderen Länder?

Insgesamt 24 StudentInnen des ISR haben sich um diese Fragestellungen gesammelt und präsentieren hier ihre Vorschläge und Empfehlungen.



### Projektgruppe

Michael Altemann  
Sabine Arnold  
Judith Buschner  
Daniel Ebneith  
Jérôme Ferry  
Luise Flade  
Kerstin Heidemann

Mathias Heinz  
Sebastian Holtkamp  
Ralf Hoppe  
Arvid Krüger  
Konstanze Meißner  
Kathleen Mißfeldt  
Robert Riechel  
Tobias Schmeja  
Barbara Schöning

Susann Seidel  
Katrin Soltwedel  
Sophos Sophianos  
Andreas Walter  
Elise Weise  
Susann Zander  
Ingo Zasada

Leitung: Stefan Krappweis



Identitätsstiftend: alte Ortsschilder verschwinden über Nacht, bevor sie die Behörde austauscht.

### Prozess

Ausgangspunkt	Arbeitsansatz
mehr über Verwaltungs- und Planungsstrukturen erfahren	AG EU-Vergleich AG Bundesländervergleich
über Brandenburg Bescheid wissen	AG Landesplanung AG Regionen (5 AGs)
Fusionskonflikte nachvollziehen	AG „Gallische Dörfer“
Fragen an die Kommunalpolitik und Regionalplanung	Exkursion: Regionale Planungsstellen und Vor-Ort-Gespräche
richtiger Ziel- und Arbeitsansatz?	zweite Zieldiskussion
Zwischenergebnisse festhalten	Zwischenbericht nach erster Halbzeit
Konzentration der Kräfte: zwei Hauptstränge weiterverfolgen	
Konflikte und ihre Lösung bei Zwangseingemeindungen	AG örtliche Ebene
Steuerungsinstrumente der überörtlichen Planung für Großgemeinden	AG überörtliche Planung
neue Instrumente für Regionalplanung tauglich?	Planspiel "Regionalplan Prignitz-Oberhavel"
Rückkopplung mit Akteuren herstellen	Präsentationsworkshop mit Vertretern von Ministerien und Regionalplanungsstellen
Ergebnisse vermitteln und dokumentieren	Abschlusspräsentation und Endbericht

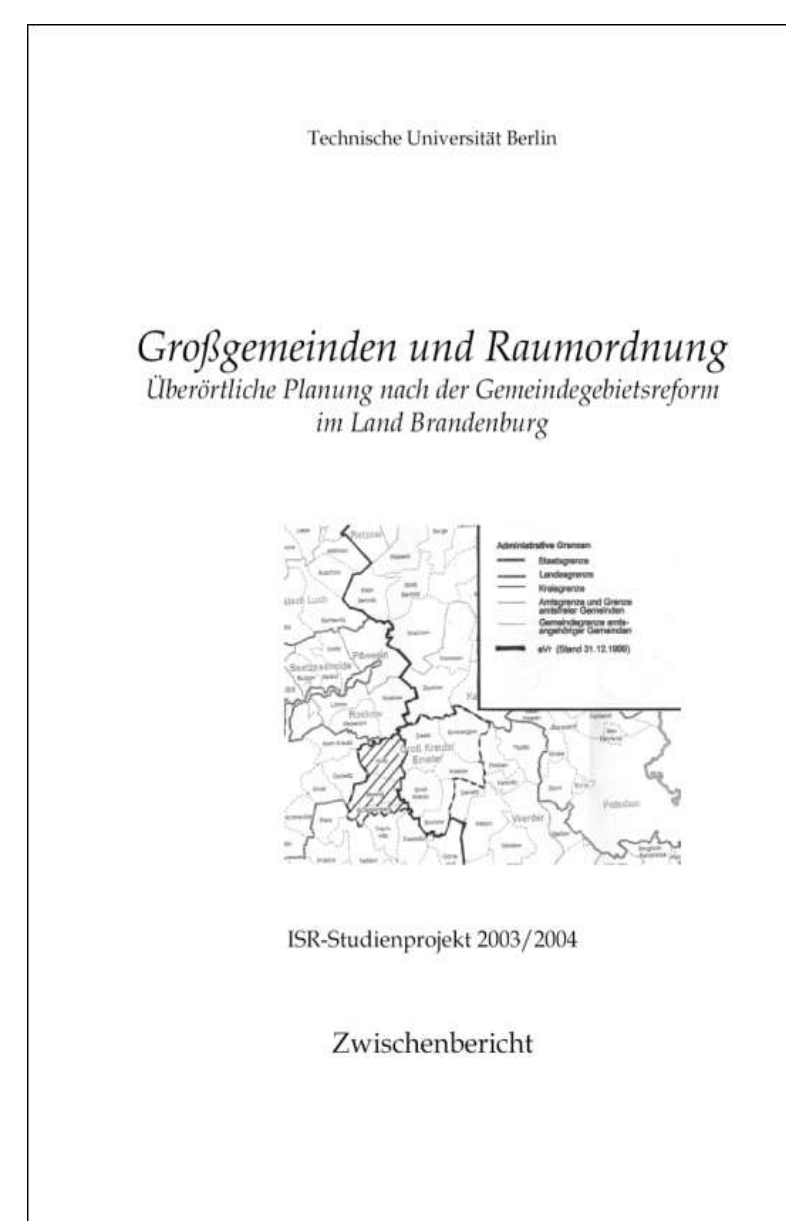
### Meilensteine

April Motive nennen  
Ziele setzen  
Arbeitsgruppen bilden

Mai/Juni Information  
Bestandsaufnahme  
Referate der AGs

Juni 5-Regionen-Exkursion  
Krisengipfel  
zweite Zielfindung

Juli Zwischenbericht



Oktober Bildung neuer AGs

November Vorstellung  
AG örtliche Ebene

Dezember Planspiel  
überörtliche Ebene

Februar Präsentations-  
Workshop für  
Brandenburger Minis-  
terien und Regional-  
planungsstellen  
(Stk, MI, MLUR/GL, RPS)

Februar Abschlusspräsentation  
ISR

März Endbericht

### Motive und persönliche Ziele

Ausgangsfragen: „Was reizt dich am Projektthema?“  
„Was ist dein persönliches Ziel?“

„Projektarbeit“

- o „die Projektarbeit zu erlernen, Probleme selber zu erkennen/erarbeiten, realistische Ergebnisse erzielen“
- o „verwertbare Zwischenergebnisse“
- o „ein Zwischenstand nach dem 1. Semester“
- o „das Projekt mit einem ordentlichen Ergebnis abschließen“
- o „kein Projektbericht, der im Schrank landet“

„Erkenntnisgewinn“

- o „Erkenntnisgewinn, nie als letzter kommen, mir eine Meinung über die Gemeindegebietsreform bilden können“
- o „etwas dazulernen über die Gemeindegebietsreform, rechtliche Aspekte, Zwangseingemeindung, die alte/neue Struktur der Gemeinden“
- o „möglichst viel praxiswirksames Wissen zu erwerben“

„Prozessnachvollzug“

- o „den komplexen Prozess der Gemeindegemeinde von vielen Perspektiven aus betrachten; wer sind die Beteiligten, Entscheidungsträger, mit welchen Zielvorstellungen“
- o „möglichst viele Ansichten, Aspekte, Belange zum Thema zusammentragen“

„Demokratiefrage“

- o „Zusammenhang von Kommunal-, Regionalpolitik, Stadtplanung und politischer PR für mehr Demokratie bzw. deren Erhalt auf lokaler Ebene“
- o „Kombination theoretischer Fragen (demokratietheoretisch, raumordnungstechnisch) mit Möglichkeit zur Erarbeitung von Vorschlägen“
- o „Sinn und Zweck von Zusammenlegungen - wird das Erhoffte auch erreicht, welche Interessen werden vertreten“
- o „die Problematik der Ortsteilbürgermeister klären“
- o „die Thesen von Leopold Kohr zum „Ende der Großen“ an der Zusammenlegung von Gemeinden in Brandenburg zu überprüfen“

„Planungssystem“

- o „mehr über das deutsche Planungssystem zu wissen, Beziehung zwischen Kommunal-, Regional-, Landesplanung“
- o „Verhältnis Land, Region und Gemeinde in der Praxis“
- o „mehr über Verwaltungsstrukturen und Planungsstrukturen in Brandenburg erfahren“
- o „dem Reiz des Themas (Erkenntnisgewinn) erliegen, die Strukturen der Planung und Verwaltung erfahren, Theorie und Praxis zusammenbringen“

Raumordnung, Landes- und Regionalplanung

- o „Verständnis der Auswirkung der Raumordnung in der Praxis“
- o Auswirkung der Raumordnung analytisch betrachten
- o „die aktuelle Raumordnung (System und Politik) hinterfragen“
- o „Einflussnahme der Raumordnung, Regionalplanung gegenüber der Gemeinde (früher, heute); Zusammenarbeit; der Blick von der räumlichen Ebene zur örtlichen Ebene“
- o „mehr wissen über Instrumente und Perspektiven der Regionalplanung“
- o „möglichst viel über das tatsächliche Funktionieren des Systems (formell und informell) der Landes- und Regionalplanung in Berlin/Brandenburg zu lernen“
- o „durch das Projekt mitkriegen, ob die Regionalplanung das ist, was ich mal machen möchte.“
- o „mich stärker mit dem planerischen Hintergrund auf der regionalen Ebene vertraut zu machen.“

„Folgen für die Raumordnung in Berlin-Brandenburg“

- o „eine sichere Beurteilungsgrundlage für notwendigen Überarbeitungsbedarf bei Landes- und Regionalplänen gewinnen“

# GEMEINDEGEBIETSREFORM



## Warum Gemeindegebietsreform?

Keine echte Selbstverwaltung kleiner Gemeinden: Die Übertragung vieler Aufgaben (Bsp. Kita, Schule, Abwasser) an die Ämter mangels eigener Kapazitäten bedeutet eine Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltungsgedankens. Mit der Übergabe an Dritte reduzieren sich zugleich die Möglichkeiten der direkten demokratischen Mitwirkung bei der Gestaltung der Aufgabenerfüllung.

Ohne Selbstverwaltung keine politische Herausforderung, zu wenig Gemeindevertreter: Bei der Kommunalwahl 1998 konnten in elf Gemeinden wegen fehlender Bewerber keine Gemeindevertretung gewählt werden, in 30 Prozent der kleinen Gemeinden gab es nur so viel Bewerber wie Sitze in der Gemeindevertretung, es konnte keine „Auswahl“ mehr getroffen werden. In elf Prozent der Gemeinden gab es keinen Bürgermeisterkandidaten, in 63 Prozent der Gemeinden nur einen Bewerber um das Bürgermeisteramt.

Zu teuer: Je kleiner die Gemeinden, desto größer die Verwaltungs- und Demokratiekosten pro Kopf.

Demokratiekosten (u.a. Aufwandsentschädigungen):

kreisfreie Stadt:	ca. 1 Euro/EW
amtsfreie Gemeinde ohne Ortsvorsteher:	ca. 3 Euro/EW
mit Ortsvorsteher:	ca. 8 Euro/EW
kleine Gemeinde im Schnitt:	ca. 24 Euro/EW

In einer amtsfreien Gemeinde mit Ortsvorstehern können pro Jahr ca. 16 Euro je Einwohner für andere, z.B. investive Zwecke ausgegeben werden, die in kleinen Gemeinden für Demokratiekosten gebunden sind. Bei 5.000 Einwohnern macht das jährlich einen Unterschied von 90.000 Euro.

Verwaltungskosten (fachlich gegliederte Verwaltung mit 20 Mitarbeitern):

Amt bzw. Gemeinde mit 7.000 Einwohnern:	ca. 65 Euro je EW und Jahr
Amt bzw. Gemeinde mit 4.000 Einwohnern:	ca. 150 Euro je EW und Jahr

Der höhere Verwaltungsaufwand der Ämter bei der Versorgung vieler kleiner Gemeinden wird durch erhöhte Umlagen finanziert. Dieses Geld fehlt dann den Gemeinden für Investitionen.

Ausgeblutete Zentren stärken: Die Förder- und Abschreibungspolitik im Wohnungsbau der Nachwendzeit hat einen suburbanen Mietwohnungsmarkt geschaffen, der - verbunden mit einer nachholenden Suburbanisierung - zu massiven Abwanderungen aus den größeren Städten, weit über das „natürliche“ Migrationspotential hinaus, geführt hat. Die ausgebluteten, geschwächten Zentren müssen aber weiterhin die Regelausstattung der öffentlichen Daseinsvorsorge in den Bereichen Bildung, Jugend, Sport, Kultur, Gesundheit und Soziales für das Umland und den Versorgungsbereich finanzieren.

## Leitlinien 2000 für die Kommunalreform Brandenburgs in Stichworten

amtsfreie Gemeinden sollen entstehen

- im gesamten Umland von Berlin (eV Bbg)
  - im äußeren Entwicklungsraum, wenn GZ mit Teilfunktion MZ oder Mittelzentrum vorhanden.
  - bei Ämtern nach Modell 2 und 3 (keine eigene Amtsverwaltung)
- Modell 2: amtsangehörige Gemeinde übernimmt Amtsgeschäfte für übrige Gemeinden  
Modell 3: geschäftsführende Gemeinde gehört nicht zum Amt (amtsfrei)
- und mindestens 5.000 Einwohner haben

amtsangehörige Gemeinden:

- mindestens 500 EW

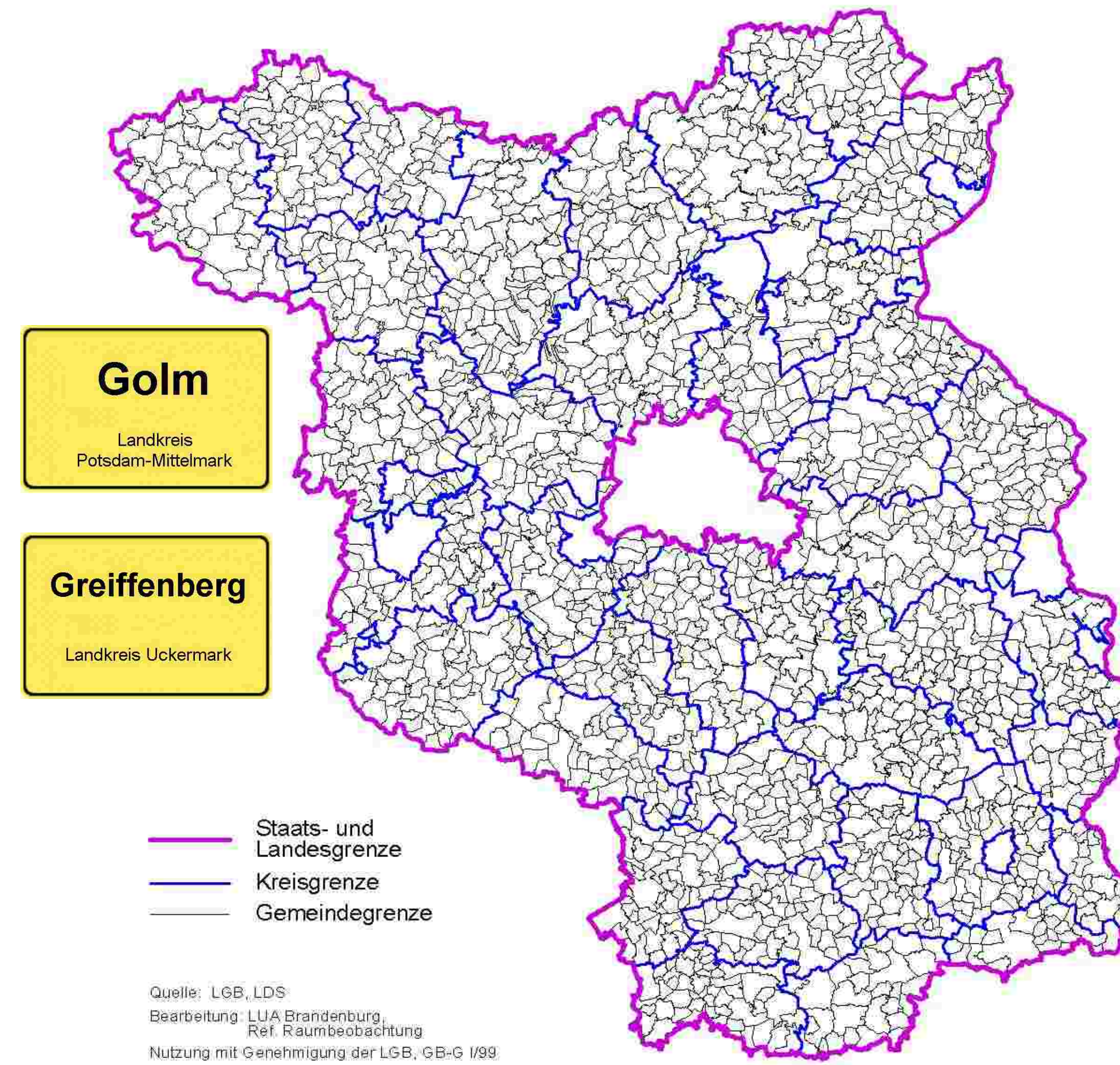
Ämter:

- mindestens 5.000 EW
- mindestens 3, höchstens 6 Gemeinden

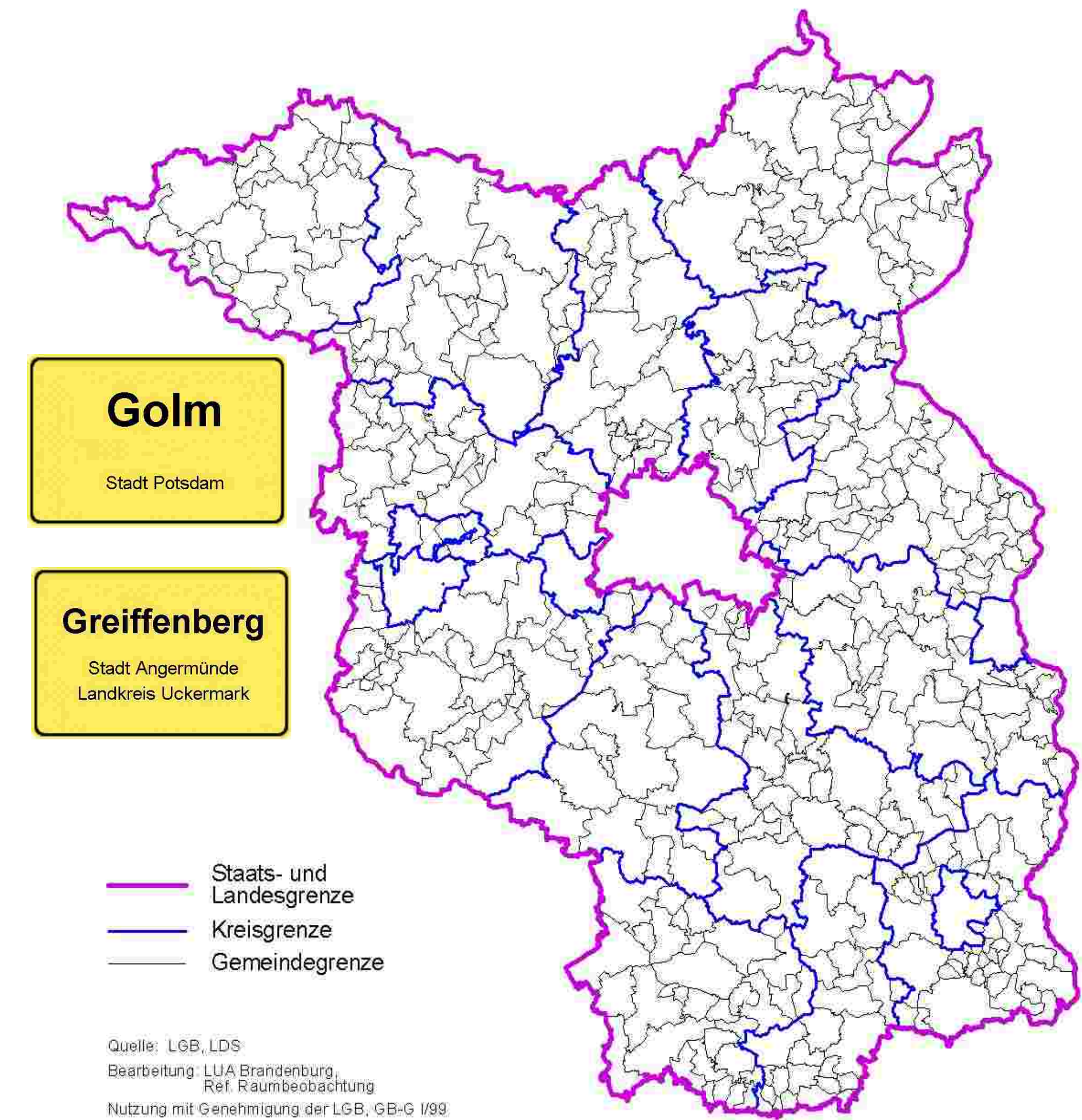
Eingemeindung:

- im Umfeld kreisfreier und großer amtsfreier Städte und Gemeinden zur Milderung der Stadt-Umland-Probleme (größere Übereinstimmung von Verwaltungsraum und Wirkungsraum)
- Auflösung von Kragenämtern (8 MZ, 3 GZ), i.d.R. durch Eingemeindung in die Zentren (Prenzlau, Oranienburg, Kremmen, Bismark, Senftenberg, Angermünde, Pritzwalk; Wittstock-Land)

## Gebietsstand Land Brandenburg 1990



## Gebietsstand Land Brandenburg zum 31.12.2003



## Die Reform in Zahlen

	vorher (1.1.2000)	nachher (26.10.2003)
Ämter	152	55
davon im eV	35	1 (Spreenhagen, LK Oder-Spree)
Gemeinden Brandenburg gesamt	1.479	435
davon im eV	249	63
Fläche je Gemeinde (Durchschnitt)	20 km <sup>2</sup>	68 km <sup>2</sup>
Einwohner je Gemeinde (Durchschnitt)	1.757 EW	6.200 EW

## Entwicklung der Gemeinden nach Gemeindegrößengruppen (in Personen)

Jahr	unter 500	500 bis unter 1000	1000 bis unter 5000	5000 bis unter 10000	10000 bis unter 100000	über 100000
01.01.2000	861	284	234	47	51	2
26.10.2003	17	129	162	56	70	2

## Gemeindegebietsveränderungen in den alten und neuen Bundesländern im Vergleich

	Anzahl Gemeinden <sup>1)</sup>			Verhältnis vorher/nachher	„Rang“ bundesweit
<b>alte Länder</b>	1966	1985	2003		
Baden-Württemberg	3.380	1.111	1.111	3,0 zu 1	8
Bayern	7.087	2.051	2.056	3,4 zu 1	6
Hessen	2.693	407	426	6,3 zu 1	2
Niedersachsen	4.244	1.031	1.026	4,1 zu 1	5
Nordrhein-Westfalen	2.355	396	396	5,9 zu 1	3
Rheinland-Pfalz	2.920	2.303	2.305	1,3 zu 1	
Saarland	347	52	52	6,7 zu 1	1
Schleswig-Holstein	1.381	1.131	1.125	1,2 zu 1	
<b>alte Länder (mit Stadtstaaten)</b>	<b>24.411</b>	<b>8.506</b>	<b>8.501</b>	<b>2,9 zu 1</b>	
<b>neue Länder</b>	1992	2003			
Brandenburg	1.813	436		4,2 zu 1	4
Mecklenburg-Vorpommern	1.095	964		1,1 zu 1	
Sachsen	1.614	525		3,1 zu 1	7
Sachsen-Anhalt	1.344	1.197		1,1 zu 1	
Thüringen	1.661	1.006		1,7 zu 1	9
<b>neue Länder</b>	<b>7.527</b>	<b>4.128</b>		<b>1,8 zu 1</b>	

<sup>1)</sup> einschließlich bewohnter gemeindefreier Gebiete (4), aber ohne unbewohnte gemeindefreie Gebiete (274, davon Bayern: 245, Nds.: 22; Hs.: 4, S-H: 2, B-W: 1)  
Quellen: Schmidt-Eichstaedt, Gerdt: Städtebaurecht, 3. Auflage, Stuttgart, 1998, S. 43.  
<http://www.gemeindeverzeichnis.de>  
BBR-Arbeitspapiere, Heft 5/1999: Die Gebietsreform der neuen Länder: Folgen für die Laufende Raumbeobachtung des BBR.

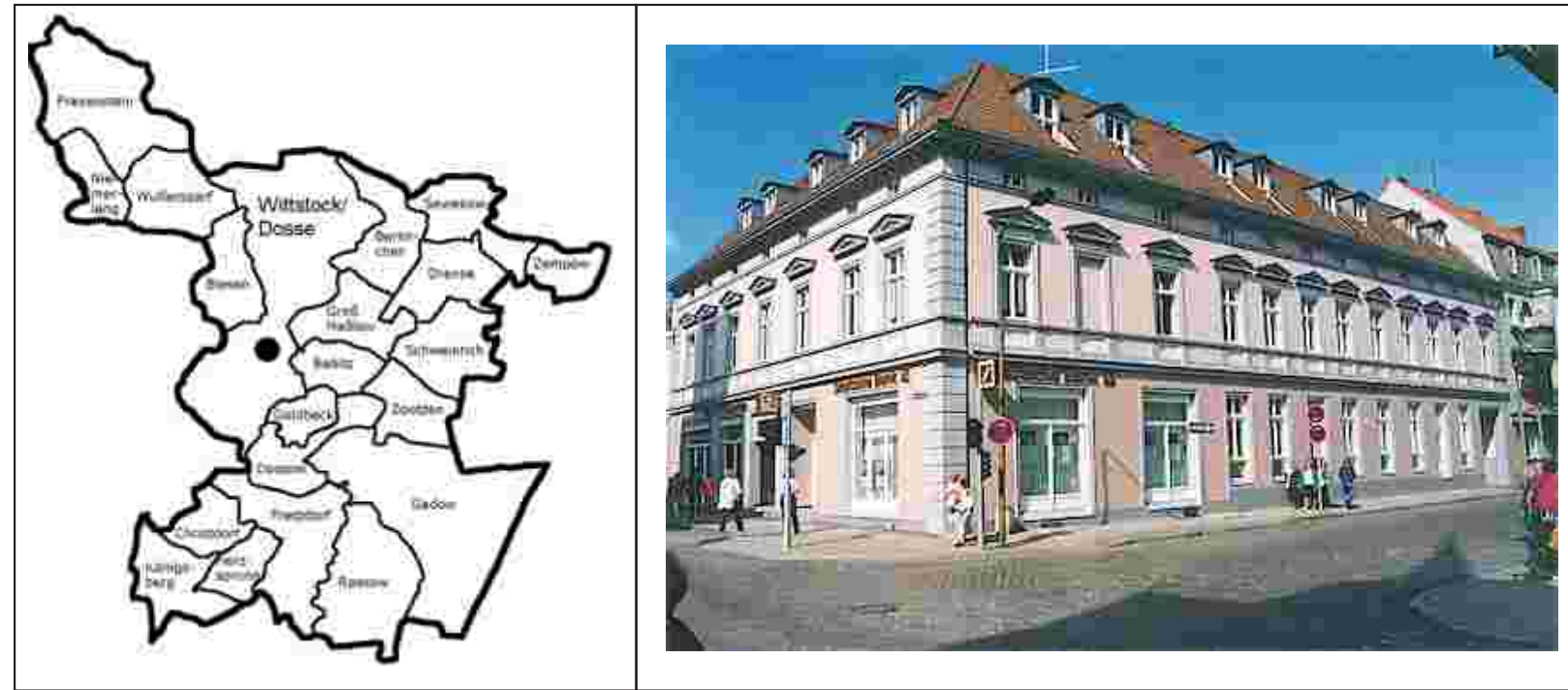
## Auflösung von Ämtern aufgrund der Leitlinien

Änderungsbedarf wegen	Zahl der Ämter
Lage im engeren Verflechtungsraum	35
Zentralort ist Mittelzentrum o. Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums (soweit nicht unter 1. erfasst)	14
Ämter nach Modell 2 und 3 (soweit nicht unter 1. und 2. erfasst)	6
sog. „Kragenämter“ (soweit nicht unter 1. erfasst)	8
Ämter mit weniger als 5.000 Einwohnern (gegenwärtig oder nach Prognose bis 2015)	bis 39

# ÖRTLICHE EBENE



## Steckbrief zur Gemeinde Wittstock/Dosse



Größe: 411 km<sup>2</sup>  
 Einwohner: 18.000

Lage: - äußerer Entwicklungsraum  
 - Landkreis Ostprignitz-Ruppin

Anbindung: - Autobahnen A19 / A24  
 - Bahnlinie "Prignitz Express"

Naturraum: - Wittstock ist Teil der Prignitz, die forstwirtschaftlich geprägt ist  
 - die Gemeinde liegt in der Wittstock-Ruppiner-Heide

Charakter: - starker Stadt-Land-Gegensatz  
 - die Stadt ist über 1000 Jahre alt  
 - seit dem 30jährigen Krieg starke militärische Bedeutung (Bombodrom)  
 - Wittstock ist Mitglied in der Arbeitsgruppe "Historische Stadtkerne"



Bombodrom - Tourismus im Dorf oder Armee in der Stadt



## Konfliktmanagement

Befürchtungen in den Fusionsgemeinden

- Verlust der Bürgernähe der Verwaltung
- Zentralitätsgewinn des Kernbereichs
- Teuerung öffentlicher Leistungen
- Verschiebung der polit. Mehrheiten
- Verlust der sozialen Integration (in Vereinen)

Insgesamt: Steuerungsverluste/Autonomieverluste

finanziell-ökonomische Konflikte

machtpolitisch-statusbezogene Konflikte

lebensweltlich-identifikatorische Konflikte

Dieser Konflikttyp betrifft die Entscheidungen, die vollständig nach rationalen Gesichtspunkten behandelt werden, sei es die Verteilung von Gewerbesteuererträgen (Wittstock-Fretzdorf und Blankenfelde-Groß Kienitz) oder die Durchführung der Abwasserentsorgung (Heideblick). Sie sollten grundsätzlich wie Konflikte innerhalb von Kommunen behandelt werden und werden sich kurz- bis mittelfristig entlang neuer Konfliktlinien organisieren. Das Konfliktmanagement besteht in der Vernetzung der "verfeindeten" Eliten, die rationale Kompromisse finden (müssen). Jedoch ist es nicht unwahrscheinlich, dass alte persönliche und in den Fusionsauseinandersetzungen entstandene Aversionen diese Konflikte überlagern (machtpolitisch-statusbezogen) und unnötig verschärfen.

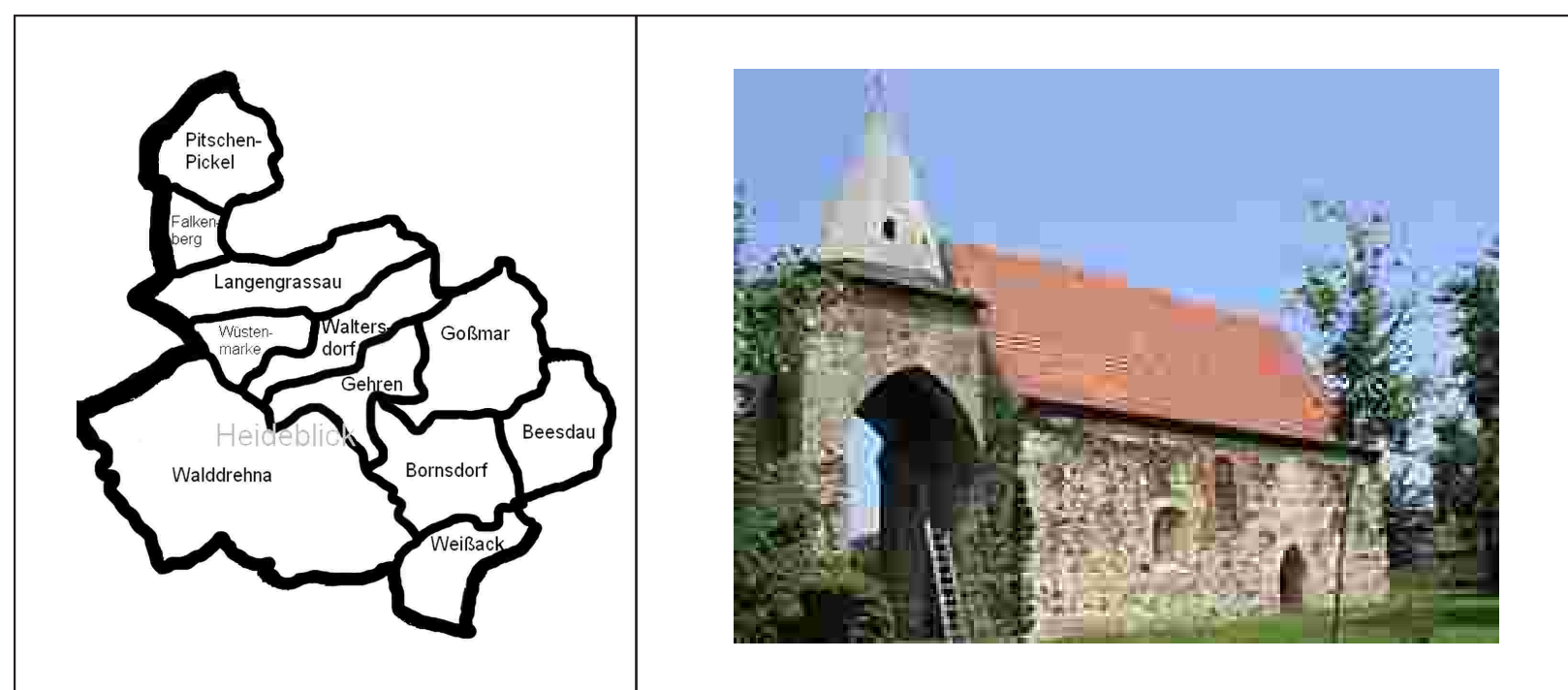
Aversionen zwischen den "verfeindeten" Eliten sind nicht unwahrscheinlich, da zahlreiche Anti-Fusionisten nach den Kommunalwahlen 2003 ein Amt übernommen haben. Es ist nötig, in der konkreten Arbeit Vertrauen zwischen den zusammengeführten Akteuren zu schaffen. Sie sind Förderer und Katalysatoren der Entscheidungsprozesse – sind sie nur geringfügig in der Lage miteinander zu kommunizieren, wird dies zwangsläufig zu Ausgrenzungen von Minderheiten z.B. durch eine selektive Informationspolitik und damit perspektivisch zu einer weiteren Verhärtung von Konflikten führen. Moderierte Kooperationsprozesse helfen mit den Akteuren die positiven Seiten der neuen Großgemeinde inhaltlich zu erarbeiten und Vertrauen unter den politischen und ökonomischen Eliten der Gemeinde zu schaffen. Diese Arbeit an der "Software" der neuen Gemeinden – Fragen wie Selbstbild, Image, gemeinsame Events oder Projekte – kann einen Anlass bieten, die kommunalen Eliten in Rahmen eines informellen Zusammenhangs zusammenzubringen.

Dieser Konflikttyp besitzt die höchste Persistenz. Eine eigene Identität wird oft durch Abgrenzung erhalten. Hierbei wird der Raum der Ortschaft zum Symbol der selbstbeschriebenen Identität. Die räumliche Identität bleibt oft nach der Gemeindegebietsreform mit der Kleingemeinde erhalten. Diese steht neben einer gemeindebezogenen Wahrnehmung. Faktisch zwei Identitäten – die räumliche ("Dorf") und die gemeindliche Identität – benötigen also Akzeptanz. Das erfordert zivilgesellschaftliche Aktivität. Die räumliche Identität wird i.d.R. von Bürgervereinen o.ä. getragen, welche kontinuierlich unterstützt werden müssen, entweder direkt durch die Gemeinde oder durch die Zuweisung von Finanzmitteln an die Ortsteile. Die Möglichkeiten der Ortsteilverfassung (GemO) sind dafür auszunutzen. Eine gesamtgemeindliche Integrationspolitik ist analog des machtpolitisch-statusbezogenen Konfliktmanagements zu verfolgen. Ziel ist, die bestehenden sozialen und zivilgesellschaftlichen Strukturen in den Ortsteilen zu erhalten und die neue Gemeinde als Ganzes zusammenwachsen zu lassen.

... wenn gar nichts mehr geht: Mediation

Durch Mediation werden im Idealfall die Konfliktparteien durch eigenverantwortliche Entscheidungen über die Einzelheiten des Konfliktes zum Konsens und zur Streitbeilegung geführt. Der gemeinsam entwickelte Konsens schafft Akzeptanz, welche ein wichtiges Ziel der Mediation ist. Gerade weil sie rechtlich nicht bindend ist, kommt dem gemeinsam erarbeiteten Konsens, der im Gegensatz zu Mehrheitsbeschlüssen von der unterlegenen Seite i.d.R. nicht torpediert wird, eine besondere Bedeutung zu. Das vierstufige Mediationsverfahren beginnt mit der Initiierung, quasi dem Denkanstoß durch einen potentiell Beteiligten. Hier sehen wir regionale Akteure als geeignet an, die Unlösbarkeit eines Konfliktes zu erkennen und das Mediationsverfahren anzustoßen. In der Vorbereitung werden nun ein Mittler gemeinsam ausgesucht und die Verhandlungsspielregeln festgelegt (z.B. Nicht-/Zulassen der Öffentlichkeit). Die Aufarbeitung von Fakten, Beschreibung von Problemen und die Diskussion von Ideen sollen in der Verhandlungsphase möglichst viele Lösungsoptionen ergeben, welche dann in der Beschlussphase mittels konsensualer Entscheidung zu einem umsetzbaren Lösungsweg führen. Wenn die Trennung von Person und Problem sowie die Konzentration auf Interessen statt Positionen gelingt, kann Mediation zu einem Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren führen, welches der beste Garant für die Umsetzung eines Mediationsergebnisses ist.

## Steckbrief zur Gemeinde Heideblick



Größe: 165,30 km<sup>2</sup>  
 Einwohner: 4.612 (12/2001)

Lage: - äußerer Entwicklungsraum  
 - Landkreis Dahme-Spreewald

Anbindung: - Regionalbahn (Hp Walddrehna)

Naturraum: - Heideblick liegt im Lausitzer Becken- und Heidebland, das durch ausgedehnte Wald- und Heideflächen geprägt ist

Charakter: - die Siedlungsstruktur ist durch dörflichen Charakter geprägt  
 - Land- und Forstwirtschaft sind die bestimmenden Bereiche  
 - historische Bausubstanz und landschaftliche Schönheiten wirken sich fördernd auf den Tourismus aus



## Steckbrief zur Gemeinde Blankenfelde-Mahlow



Größe: 54,86 km<sup>2</sup>  
 Einwohner: 20.170 (12/2001)

Lage: - engerer Verflechtungsraum  
 - Landkreis Teltow-Fläming

Anbindung: - S-Bahnanschluss (S2)  
 - Regionalbahn

Naturraum: - Teile der Gemeinde liegen im Naturschutzgebiet "Ehemaliger Blankenfelder See"

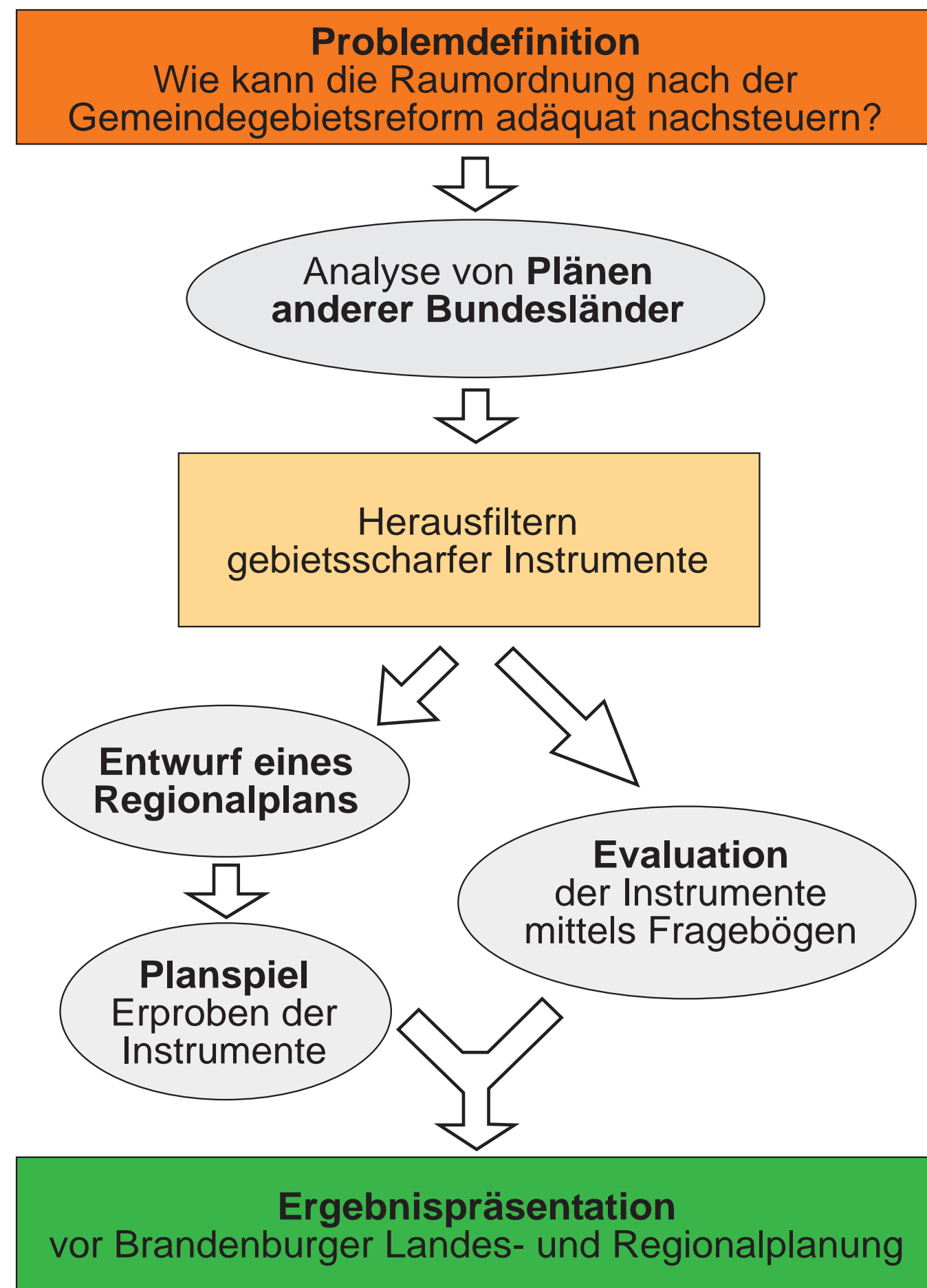
Charakter: - die Gemeinde ist durch kleinstädtische Strukturen gekennzeichnet  
 - die Ortsteile ergänzen sich in ihrer städtebaulich und die einzelnen Siedlungsbereiche gehen ineinander über



Dezentrale Abwasserentsorgung? Schule in Walddrehna oder Langengrassau?

Verteilung der Gewerbesteuererträge von Groß Kienitz

# ÜBERÖRTLICHE PLANUNG



## Problemdefinition

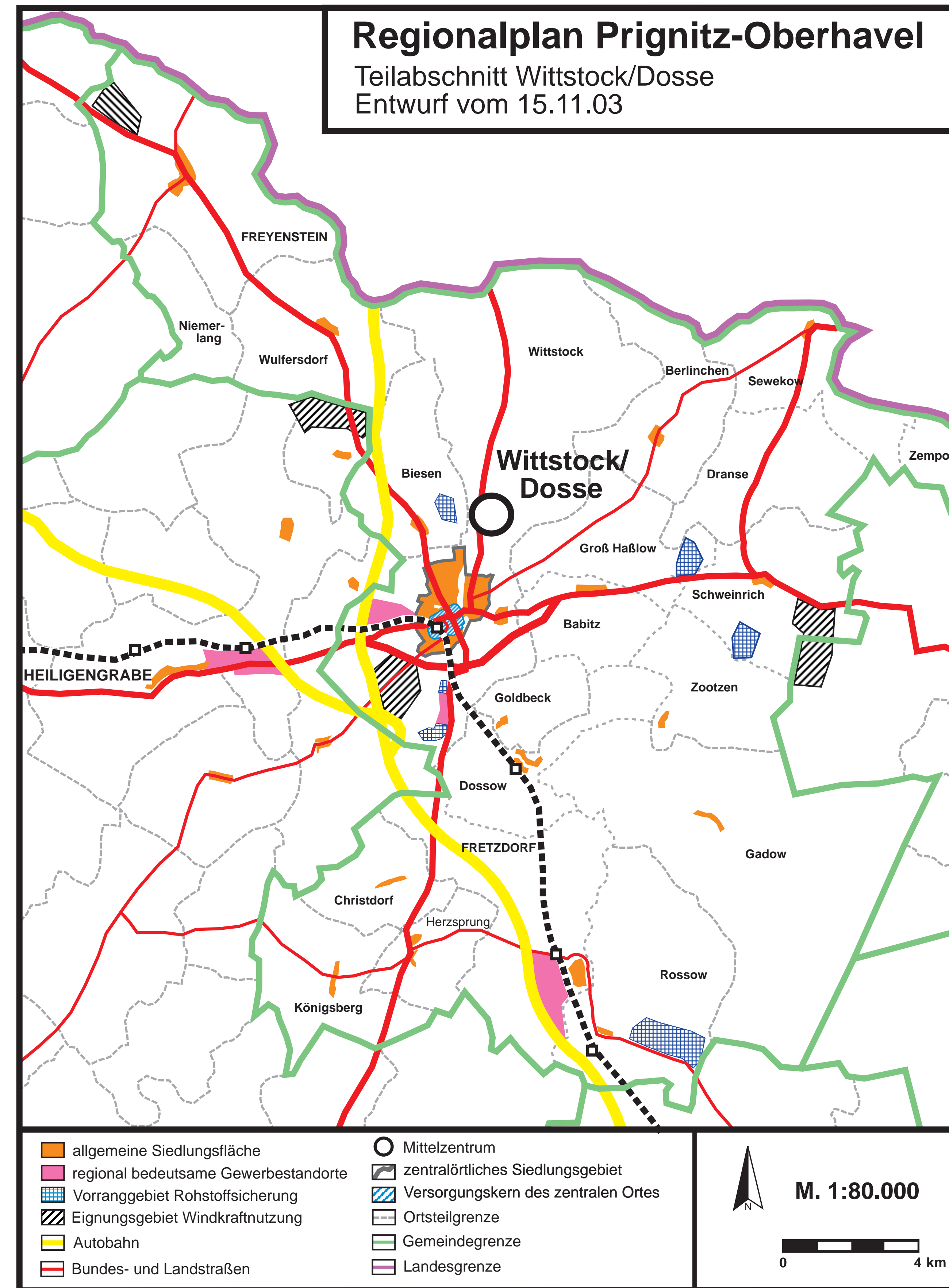
Übergemeindliche Planung in Brandenburg assoziiert wie die kommunale Bauleitplanung den „Ort“ – die einzelne Siedlung mit dem Kirchtum in der Mitte – mit der Gebietskörperschaft, der Gemeinde. Gemeindebezogene Planaussagen meinen also den einzelnen Ort. Durch die Gemeindegebietsreform (GGR) sind die meisten brandenburgischen Gemeinden nunmehr Systeme von einzelnen Orten „mit viel Landschaft dazwischen“. Die GGR muss also auch zu einem planerischen Paradigmenwechsel führen.

Gemeindegebietsreform lässt Pläne veralten  
Die Zielaussagen der bisherigen Landes- und Regionalpläne basieren auf einer nicht mehr existenten kleinteiligen kommunalen Gebietsstruktur. Beispielsweise umfassen viele Zentralorte nach der GGR neben der eigentlichen Kernstadt sämtliche ehemaligen Gemeinden ihres Nahbereiches.

Gebietsvergrößerung macht gemeindebezogene Ziele unscharf  
Nach den Eingemeindungen im Zuge der GGR verlieren gemeindebezogene Ziele vielfach ihre Steuerungswirkung. So sind jetzt auch Ortsteile durch die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten im LEP eV begünstigt, die die materiellen Voraussetzungen (z.B. SPNV-Anschluss) für die landesplanerische Ausweisung gar nicht erfüllen. Ein anderer Fall: großflächiger Einzelhandel wird plötzlich auch in nicht integrierten Ortsteilen zulässig, weil sich der Zentralort-Status auf die ganze Einheitsgemeinde ausdehnt.

Zu viele Leitbild- und Zentralorte  
Vor der GGR gab es in Brandenburg mehr als 1.400 Gemeinden. Heute sind es insgesamt nur noch 436, davon haben 252 Gemeinden eine zentralörtliche Funktion (58 v. H.)! Das Leitbild der Dezentralen Konzentration, das neben dem Zentrale-Orte-Versorgungskonzept Schwerpunkte für dezentrales Wachstum benennt, umfasst 43 Orte (davon 36 zugleich Zentrale Orte). Angesichts der Finanzkrise der öffentlichen Hand dürfte eine wirksame Förderung von Versorgung und Wachstum in den Funktionsorten ausgeschlossen sein.

Fehlende Zielkonkretisierung der Nachhaltigkeitsgrundsätze  
Es erscheint überdies fraglich, ob die im ROG geforderte Konzentration der Siedlungstätigkeit und der sozialen Infrastruktur in Brandenburg ohne ortsteilscharfe, in die kommunale Planung eingreifende Aussagen der übergemeindlichen Planung überhaupt noch möglich ist. Das „30-Hektar-Ziel“ der Bundesregierung dürfte ohne Konzentration und höhere Baudichte ohnehin nicht erreichbar sein.



## Ziele des Regionalplans (Auszug)

1.2 Zentrale Orte und zentralörtliche Funktionen  
Z 1.2.1 Die Siedlungsentwicklung der Region ist auf das zentralörtliche System auszurichten. Zentrale Orte haben als Siedlungsgebiete innerhalb der Gemeinden die zentralörtlichen Funktionen zu übernehmen. Die zentralörtlichen Einrichtungen sind in den Versorgungskernen innerhalb der zentralörtlichen Siedlungsgebiete gebündelt anzubieten.

Z 1.2.4 Die zentralörtlichen Siedlungsgebiete werden in der zeichnerischen Darstellung räumlich konkretisiert. Innerhalb der zentralörtlichen Siedlungsgebiete werden Versorgungskerne in der zeichnerischen Darstellung festgelegt.

1.3 Siedlungsentwicklung  
Z 1.3.4 Geschosswohnungsbau ist bedarfsorientiert ausschließlich in zentralörtlichen Siedlungsgebieten vorzunehmen.

1.4 Einzelhandel  
Z 1.4.1 Die Ansiedlung neuer sowie die Erweiterung vorhandener großflächiger Einzelhandelsbetriebe außerhalb der zentralörtlichen Siedlungsgebiete ist unzulässig.

Z 1.4.2 Für die Mittelzentren gelten in Bezug auf großflächigen Einzelhandel folgende Regelungen:  
· Im Versorgungskern, der in der zeichnerischen Darstellung festgelegt wird, sind Neuansiedlungen und Erweiterungen von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen, die der mittelzentralen Stufe entsprechen, ohne weitere raumordnerische Prüfung zulässig.  
· Im mittelzentralen Siedlungsgebiet außerhalb des Versorgungskerns sind Neuansiedlungen und Erweiterungen von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen zulässig, die überwiegend den Bedarf der Standortgemeinde decken, keine Gefährdung des Versorgungskerns darstellen sowie die Funktion benachbarter zentraler Orte nicht wesentlich beeinträchtigen.

## Planwerke in anderen Bundesländern

Ausgehend von der Problemdefinition waren die Ziele des zweiten Semesters:

- Erarbeitung einer Vergleichsübersicht zu innergemeindlichen Steuerungsinstrumenten in Landes- und Regionalplänen anderer Bundesländer.
- Evaluation der Wirksamkeit und Gerichtsbarkeit dieser Plansätze.

Der Blick über den Brandenburger Tellerrand in andere Bundesländer sollte Aufschluss über bereits angewandte innergemeindliche Steuerungsinstrumente geben und so die Scheu vor einem möglichen Einsatz auch in Brandenburg senken helfen. Dazu wurden die Raumordnungspläne bzw. -gesetze von sieben Bundesländern herangezogen, die bereits eine GGR durchgeführt haben. In jedem dieser Beispielländer sollten Pläne auf Landes- und auf regionaler Ebene daraufhin untersucht werden, welche Instrumente existieren, die gebiets- oder ortsteilscharfe textliche und zeichnerische Festlegungen (Ziele) treffen und damit die kommunale Bauleitplanung binden. Dabei konzentrierten wir uns auf Problemfelder mit besonderer Flächendynamik: Siedlungsentwicklung, Gewerbe & Industrie, Einzelhandel und zentralörtliche Ausstattung.

Die Auswertung der fertig vorliegenden Tabellen lieferte drei wesentliche allgemeine Erkenntnisse:

- Betonung der im ROG genannten Nachhaltigkeitsgrundsätze und -ziele
- Siedlungsbereiche / -gebiete, Versorgungskerne, Schwerpunktbereiche als Hauptinstrumente
- Gebiets- oder ortsteilscharfe Festsetzungen sind in der Mehrzahl der Pläne vorhanden.

## Evaluation

Die im Weiteren mittels Fragebogen durchgeführte Evaluation bei den entsprechenden Planungsstellen sollte Auskunft über folgende Fragen geben:

- Welche Erfahrungen zur Umsetzbarkeit und Wirksamkeit von ausgewählten Zielen gibt es?
- Gibt es Gutachten oder ein verwaltungsinternes Monitoring über Umsetzbarkeit und Wirksamkeit?
- Existieren juristische Gutachten oder Urteile über die Zulässigkeit innergemeindlicher Regelungen?

Die Auswertung der Antworten (Rücklauf: sieben von zwölf) lieferte folgende Ergebnisse:

- Der Raumordnung ist es nicht möglich, kontraproduktiven Bestimmungen des Bundes und der Länder entgegenzuwirken (z.B. Pendlerpauschale, Eigenheimzulage).
- Überörtliche Planung kann zwar Standorte steuern, nicht aber Einfluss auf wirtschaftliche Strukturen und Entwicklungen nehmen (z.B. Flächenentwicklung im Einzelhandel).
- Der Landes- und Regionalplanung ist es durchaus möglich, mittels gebietscharfer Festlegungen steuend in die räumliche Entwicklung der Gemeinde einzugreifen. Damit wird die grundgesetzlich verankerte kommunale Planungshoheit nicht tangiert. Gebietscharfe Festlegungen sollten aber möglichst früh mit der Gemeinde abgestimmt werden.

Die Zulässigkeit solcher Festlegungen ist in einem Beispielurteil aus Baden-Württemberg auch gerichtlich bestätigt worden (VGH Ba-Wü).

## Beispiele für gebietscharfe Festlegungen

Siedlungsentwicklung (aus LEP Baden-Württemberg 2002)		
textlich	zeichnerisch	Begründung
Die Siedlungstätigkeit ist vorrangig auf Siedlungsbereiche sowie Schwerpunkte des Wohnungsbaus [...] zu konzentrieren. (3.1.2 Z)	im Regionalplan gebietscharf festgelegt	Es soll eine Schwerpunktsetzung erfolgen durch Ausweisung von Siedlungsbereichen als Bereichen für verstärkte Siedlungsentwicklung § 8 Abs. 2 Nr. 3 LPiG.
Gebietscharfe Ausweisung von regionalbedeutsamen Schwerpunkten des Wohnungsbaus im RP Stuttgart; in den anderen Regionen nur in begründeten Fällen möglich. (3.1.4 Z)	ggf. erfolgt die Ausweisung gebietscharf in der zeichnerischen Darstellung	Verband Region Stuttgart ist verpflichtet, im Regionalplan regionalbedeutsame Schwerpunkte [...] des Wohnungsbaus gebietscharf auszuweisen (§ 8 Abs. 3 LPiG). In den anderen Regionen besteht dazu die Möglichkeit, insbesondere wenn die gebietscharfe Festlegung mit regionalen Erfordernissen begründet werden kann.
Gewerbe & Industrie (aus LEP Baden-Württemberg 2002)		
textlich	zeichnerisch	Begründung
Regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen werden in der Region Stuttgart gebietscharf ausgewiesen; in den anderen Regionen möglich. (3.1.4 Z)	im Regionalplan gebietscharf festgelegt	Verband Region Stuttgart ist verpflichtet, im Regionalplan regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen [...] gebietscharf auszuweisen (§ 8 Abs. 3 LPiG). In den anderen Regionen besteht dazu die Möglichkeit, insbesondere wenn die gebietscharfe Festlegung mit regionalen Erfordernissen begründet werden kann.
Einzelhandel (aus Gebietsentwicklungsplan Düsseldorf 1999)		
textlich	zeichnerisch	Begründung
Gebiete für Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandel und Handelsbetrieben im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO dürfen nur innerhalb der allgemeinen Siedlungsfläche geplant werden. Sie sind den Siedlungsschwerpunkten der zentralen Orte zuzuordnen. (1.2.4.1 Z)	im Gebietsentwicklungsplan zeichnerisch festgelegt	Kommunen sollen auf Grundlage des Einzelhandelskonzept NRW und der regionalen Einzelhandelskonzepte Standorte für großflächigen Einzelhandel festlegen.

# Planspiel & Präsentationsworkshop



## Das Planspiel

### Anlass und Ziel:

Die "überörtliche Gruppe" hatte nach der Evaluation der von den anderen Bundesländern verwendeten Instrumente einen "best-of-Baukasten" von praktikablen, gebietsscharfen, in die Gemeinde eingreifenden Festsetzungen zusammengestellt. Es entstand der Wunsch zu überprüfen, inwieweit diese Festsetzungen auf einen Regionalplan im Land Brandenburg übertragbar sind. Daher entschied sich die Gruppe, einen Ausschnitt aus dem Regionalplan "Prignitz-Oberhavel", konkret für die Großgemeinde Wittstock, mit diesen Festsetzungen zu überarbeiten und der "örtlichen Gruppe" vorzustellen. Dazu wurde die Form eines Planspiels gewählt. Den Teilnehmern an diesem Planspiel wurden Rollen

mit konkreten Interessenlagen zugewiesen. Die Mitglieder der "überörtlichen Gruppe" traten als Landes- und Regionalplaner und stellten einen externen Experten, der über detaillierte Kenntnisse aus anderen Bundesländern verfügte. Die "örtliche Gruppe" stellte den Bürgermeister der Großgemeinde, mehrere Ortsteilbürgermeister sowie zwei Investoren für Einzelhandels- und Wohnbauvorhaben.

Der Ablauf des Planspiels gestaltete sich folgendermaßen:

Regionalplaner Sebastian Holtkamp stellt den Ausschnitt des Regionalplänenentwurfs für die Gemeinde Wittstock/Dosse vor. Er erläutert die Übernahmen aus dem bestehenden Entwurf der RPG Prignitz-Oberhavel von 2000, die die Grundlage für die Planzeichnung darstellen. Anhand der Karte werden den lokalen Akteuren die einzelnen Ziele des neuen Entwurfs erläutert.

Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Einhaltung der Nachhaltigkeitsgrundsätze. Den Regionalplanern ist daran gelegen, die Siedlungstätigkeit in der Gemeinde Wittstock auf den Siedlungs- und Versorgungskern zu beschränken.



Nach der Vorstellung des Regionalplänenentwurfs begann die Diskussion darüber. Die Vertreter der Ortsteile äußerten je nach Eigeninteressen entweder Zustimmung oder Kritik am Regionalplänenentwurf.

Kritische Bemerkungen betrafen vor allen Dingen die Ausweisungen für Windkraftgebiete, für Gewerbegebiete mit emittierendem Gewerbe sowie für das weitestgehende Verbot von Geschosswohnungsbau außerhalb des eng umrissenen Siedlungskerns. Gelobt wurde der Entwurf vor allem von den Akteuren, die keine gravierenden Änderungen für ihren Ortsteil zu erwarten hatten.



Als zwar etwas unrealistisches, aber die Diskussion bereicherndes Element erwies sich die Anwesenheit zweier Investoren. Der Wunsch des einen Investors, außerhalb des Siedlungskerns ein größeres Wohnungsbauprojekt für die sich möglicherweise in Wittstock ansiedelnden Soldaten zu realisieren, führte zu erheblichen Diskussionen.

Der Konflikt um das "Bombodrom" spielte ansonsten eine untergeordnete Rolle. Unterstützung für die "Macher" des Planentwurfs kam immer wieder von dem Vertreter der Landesplanung und dem externen Experten. Im Verlauf der Diskussion wurde deutlich, dass die Regionalplaner und die Akteure vor Ort die Nachhaltigkeitsgrundsätze unterschiedlich bewerten.



### Ergebnis:

Die Form des Planspiels erwies sich als sehr geeignet, um die Überzeugungskraft der Argumente der Regionalplaner zu überprüfen. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Genauigkeit der Begründung für gebietsscharfe Festlegungen innerhalb von Gemeinden.

Es zeigte sich, dass die aus den neuen Ortsteilen der Großgemeinde stammenden Akteure nicht konsequent an einem Strang ziehen. Vielmehr liegt es an den jeweiligen Interessenlagen der Akteure, ob sie den Planentwurf begrüßen oder nicht.

Im Verlauf der Diskussion kristallisierte sich heraus, dass die größte Schwierigkeit für die Regionalplaner darin besteht, zu begründen, warum sie in die Planungshoheit der Gemeinden eingreifen und damit den Handlungsspielraum der Kommunalpolitik einengen.

## Der Präsentationsworkshop

### Anlass und Ziel:

Mit fortschreitendem Projektverlauf keimte innerhalb des Projektes der Wunsch auf, die Arbeitsergebnisse nicht bloß am ISR zu präsentieren, sondern sich auch mit den Experten aus dem Land Brandenburg darüber auszutauschen.

Dieser Wunsch wurde in die Realität umgesetzt. Am 5. 2. 04 durfte das Projekt Vertreter aller Regionalen Planungsstellen, der Gemeinsamen Landesplanung sowie des Innenministeriums im Senatssaal der TU-Berlin willkommen heißen und ihnen die Arbeitsergebnisse und daraus resultierende Thesen vorstellen.

### Ergebnis:

Die Projektmitglieder hatten ein offenes Gespräch mit gegenseitiger Kritik und Anregungen erwartet. Es drängte sich jedoch im Verlauf der Diskussion der Verdacht auf, dass sich die Gäste absichtlich sehr bedeckt hielten und auf "Nebenkriegsschauplätze" auswichen. Zudem offenbarten sie ein teilweise sehr traditionelles Planungsverständnis, was die Verständigung zwischen Studenten und Gästen erschwerte.



Im Folgenden werden die Schwerpunkte der Diskussion zusammengefasst:

Herr Rietzel von der RPG Oderland-Spree sieht die Gemeinden nach der Gemeindegebietsreform besser in der Lage, ihre kommunalen Aufgaben zu erfüllen. Die kleinteilige Struktur vorher hat die Gemeinden überfordert, der Focus sollte nicht auf die lebensweltlich-identifikatorischen Konflikte innerhalb der Gemeinden gelegt werden, vielmehr sollten die Gemeinden ihre Pflichten im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erfüllen.

Arvid Krüger mahnt, diese Konflikte nicht zu unterschätzen, da diese letztendlich zum Entwicklungshemmnis der Gemeinde werden.

Herr Naubert von der RPG Havelland-Fläming stimmt dem zu und erklärt, dass die Unzufriedenheit in den Ortsteilen bereits vor der Gemeindegebietsreform bestand. Nur wenn die lebensweltlich-identifikatorischen Konflikte gelöst werden bleiben die Gemeinden lebenswert.



Herr Reichel von der GL bemängelt die vielen Begriffe. Der Unterschied zwischen zentralörtlichem Siedlungsgebiet und Versorgungskern ist nicht deutlich. Warum wurde diese Unterscheidung überhaupt vorgenommen?

ausgewiesen, um bestimmte Einrichtungen an einen fußläufig erreichbaren Bereich um Stadtkern und Bahnhof zu binden.

Andreas Walter ergänzt, dass die Ausweisung eines Versorgungskerns in einer kleinen Stadt wie Wittstock nicht seine volle Wirkung entfaltet, da die bauliche Ausdehnung nicht allzu groß ist. Ein Versorgungskern kann die gewünschte Konzentration in größeren Städten (z.B. Oberzentren) gewährleisten.



Sebastian Holtkamp erklärt, dass das zentralörtliche Siedlungsgebiet den bebauten Teil des OT Wittstock/Dosse umfasst, ein Versorgungskern wurde

von Seiten der Planung Formfehler begangen wurden.

Herr Rietzel vermutet, dass ortsteilscharfe Ausweisungen in Planwerken in Brandenburg sofort torpediert werden. Die Planer in Brandenburg seien in Bezug auf juristische Probleme mit den Plänen gebrannt Kinder.

Abschließend lobt Herr Bahlburg, Referatsleiter bei der GL, den vorbildlichen Wissenstransfer zwischen Universität und Praxis. Er spricht von einem Paradigmenwechsel in der Landes- und Regionalplanung, da sich die Bezugsebene radikal vergrößert hat. Gemeindebürgermeister sind keine Kirchturndenker mehr, vielmehr vertreten sie nun die Interessen vieler Kirchturne.

Stefan Krappweis wirft die Frage auf, ob das Problem des gebrannten Kindes dazu führen muss, von vornherein weniger zu wollen. Schließlich seien die Brandenburger Pläne allesamt nicht wegen ihrer Inhalte juristisch angegriffen worden, sondern weil

