

Frank REICHEL, Potsdam

Das Leitbild der Dezentralen Konzentration des Landes Brandenburg auf der Grundlage der Zentralort-Struktur — Möglichkeiten der landes- und regionalplanerischen Umsetzung

Mit der Herstellung der staatlichen Einheit der beiden ehemals getrennten deutschen Staaten nach Art. 23 Grundgesetz (GG) und der Bildung der neuen Länder bzw. dem Zusammenschluß beider Teile Berlins ergab sich für den Gesamttraum Brandenburg-Berlin die Wiederherstellung einer für Deutschland einmaligen Raumsituation. Diese ergibt sich aus dem qualitativ und quantitativ mit keiner anderen Region in Deutschland vergleichbaren monozentrisch-disparitären Raumgegensatz, der in der engen Verknüpfung von hochverdichteten Metropolenraum (Berlin und Umland) und unterdurchschnittlich dünn besiedelten peripheren Raum des Landes Brandenburg besteht.

Um dieser besonderen Raumsituation raumplanerisch zu begegnen, wurde von Planungspraktikern und von Wissenschaftlern ein Konzept entwickelt und diskutiert, dem inzwischen bundesweite¹, wenn auch nicht unumstrittene Aufmerksamkeit zuteil wurde.

Dieses Konzept der dezentralen Raumentwicklung wurde in ein vom politischen Konsens innerhalb des Landes Brandenburg und mit dem Land Berlin getragenes „Raumordnerisches Leitbild der Dezentralen Konzentration“ überführt. Zunächst als politische Willensbekundung in Form eines Kabinettsbeschlusses fixiert, gewinnt es durch die Integration seines Inhalts in das von Berlin und Brandenburg gleichermaßen erstellte und demnächst zu verabschiedende Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm²) an raumplanerischer Bedeutung.

Während also die Grundidee — einer von Entlastungsorten in ausreichender Entfernung zu Berlin getragenen räumlich-dezentralen Entwicklung — bei den Raum- und Fachplanungen anerkannt und von den Vertretern der Raumwissenschaft weitgehend akzeptiert worden ist, werden deren Realisierungschancen kontrovers diskutiert. Vor diesem Hintergrund muß der umsetzungsorientierten Suche nach wirksamen Instrumenten ein höherer Stellenwert eingeräumt werden, als dies im Moment in den Ländern Brandenburg und Berlin erkennbar ist.

Wie diesem Thema in Programmen und Plänen der Raumordnung der verschiedenen Ebenen und in den Fachplanungen begegnet wird, welche Wirkungs-

richtung die zum Einsatz kommenden raumwirksamen Mittel, Maßnahmen und Handlungen haben, muß ein Gradmesser für die Ernsthaftigkeit in dem Bemühen um eine Realisierung der Leitbild-Zielstellung sein.

Dringender Handlungsbedarf besteht in:

- a) der Formulierung leitbildpräziserer (räumlicher und inhaltlicher) Ziele in den jetzt zu erarbeitenden räumlichen Plänen verschiedener Ebenen als notwendige planungsrechtliche Rahmenbedingung — kurz: *Planerstellung*,
- b) der Beförderung maßnahmeorientierten Handelns von verschiedenen, im Raum agierenden Akteuren — kurz: *Handeln vor Ort* — sowie
- c) der leitbildkonformen Umsetzung der Strukturpolitik über Fördermaßnahmen — kurz: *Handlungsunterstützung durch Förderung*.

Mit diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, Ansatzpunkte und Empfehlungen für eine Umsetzung dieser drei Handlungsbedarfe unter einem spezifisch-raumordnerischen Blickwinkel zusammenzutragen, ohne jedoch eine abgeschlossene Handlungsanleitung geben zu können.

Diese Spezifik der Auseinandersetzung mit diesem Thema besteht in dem methodischen Ansatz, von der Analyse des Zentralort-Konzeptes als raumordnerisches Grundmodell für die dezentrale Konzentration auszugehen, räumliche und strukturelle Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Elementen beider Konzepte darzulegen, um dann landes- und regionalplanerische Handlungsanregungen zu unterbreiten.

Durch die Einbeziehung auch in geographischen Wissenschaften verwendeter Methoden wird ein enger Bezug zum eigentlichen Anlaß des Verfassens des Beitrages, dem Deutschen Geographentag 1995 hergestellt.

Mit Blick auf das Durchführungsjahr 1995 scheint jedoch der Hinweis auf die Schnellebigkeit der Landes- und Regionalplanung in dieser noch immer raumplanerisch bewegten Zeit geboten zu sein, da sich vor allem hinsichtlich der erwähnten Planungsstände schnell neue Situationen ergeben können. Ein Überblick über das System von Raumordnung und Landesplanung im Land Brandenburg, ihre rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen soll in das Thema einführen.

1. Gegenwärtige rechtliche, institutionelle und instrumentelle Rahmenbedingungen der Landes- und Regionalplanung im Gesamt- raum Brandenburg-Berlin

Neben der Gültigkeit rahmenrechtlicher Bestimmungen von Bundesgesetzen (vor allem des ROG und des BauGB) gibt es im Land Brandenburg seit dem 18. 12. 1991 mit dem Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm (i. f. VoSchG) und seit dem 18. 5. 1993 mit dem „Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und Braunkohlen- und Sanierungsplanung“ (i. f. RegBkPIG) entsprechende landesgesetzliche Regelungen. Gesetzescharakter wird auch das bereits erwähnte Landesentwicklungsprogramm tragen.

„Die für die Raumordnung und Landesplanung zuständige oberste

Landesbehörde (Landesplanungsbehörde) des Landes Brandenburg ist der Minister für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung³⁴. In dessen Kompetenzbereich fällt unter anderem die Erstellung der Landesentwicklungspläne, die Stellungnahme zu Bauleitplanungen der Gemeinden und die Durchführung von Raumordnungsverfahren. In der Kompetenz der Staatskanzlei liegt die Erarbeitung des Landesentwicklungsprogramms. Genehmigungsbehörde für die Bauleitplanungen der Gemeinden ist das dem Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr (MSWV) nachgeordnete Landesamt für Bauen, Bautechnik und Wohnen (LBBW).

Träger der Regionalplanung sind Regionale Planungsgemeinschaften, die die Landesplanung im Gebiet der jeweils von der Landesgrenze zu Berlin bis an die äußere Grenze des Landes Brandenburg reichenden Planungsregionen (Tortenstückmodell) durchführen. Im Land Brandenburg gibt es fünf solcher Regionen (vgl. auch Karte 1)

In Berlin bestand nach dem Zusammenschluß beider Teile Berlins die Notwendigkeit, einen neuen Flächennutzungsplan (FNP) für die Gesamtstadt zu erstellen. Dieser neue FNP wurde 1994 beschlossen. Neben diesem FNP gibt es kein weiteres als Landesentwicklungsplan aufzufassendes Dokument, wie es durchaus in Ausfüllung des § 5 Abs. 1 Satz 5 ROG möglich wäre.

Ab 1996 kündigt sich eine gemeinsame, dann auch organisatorisch integrative Landesplanung von Berlin und Brandenburg an, über dessen genaue Struktur und Aufbau aber derzeit keine verlässlichen Angaben gemacht werden können.

Die zeitliche Dynamik der raumstrukturellen Entwicklung und die komplizierte raumordnungspolitische Konstellation der politisch befürworteten Zusammenführung von Planungen zweier Bundesländer, die obendrein von unterschiedlicher verwaltungs- und administrativer Struktur sind (Flächenland und Stadtstaat), führte zu einem umfangreichen Abstimmungsbedarf, der eine schnelle Verabschiedung des Raumordnungsprogramms bzw. das Beschließen von Landesentwicklungsplänen behinderte.

Gegenwärtig können weitgehend fortgeschrittene Planungsstände sowohl für das LEPro, für den Landesentwicklungsplan I „Zentralörtliche Gliederung“ (LEP I) als auch für den „Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum“ (LEP eV) festgehalten werden. Letztgenannter Plan bezieht sich als sachlicher und räumlicher Teilplan sowohl auf das Stadtgebiet Berlins als auch auf einen nach ausgewählten Ämtern abgegrenzten Teilraum im Land Brandenburg.

2. Das raumordnerische Leitbild der Dezentralen Konzentration — Inhalte und Grundlagen

2.1 Wesentliches Anliegen und Inhalt des raumordnerischen Leitbildes

Mit dem Leitbild wird der Versuch unternommen, einen den räumlichen Bedingungen im Gesamttraum Brandenburg-Berlin entsprechenden, nachhaltigen

„Orientierungs- und Handlungsrahmen mit langfristigem Zeithorizont“⁴ zu formulieren. Es dient der Untersetzung des langfristigen, für die gesamte Bundesrepublik Deutschland geltenden Leitbildes, der „Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ entsprechend der spezifischen Berlin-Brandenburgischen Verhältnisse.

2.1.1 Inhalte des Leitbildes — die Raumkategorien

Dem erwähnten monozentrisch-disparitären Raumgegensatz entsprechend, werden zwei räumliche Kategorien im Leitbild unterschieden:

- a) der engere Verflechtungsraum (einschließlich Berlin) und
- b) der äußere Entwicklungsraum.

Nur wenige ausgewählte Kennziffern sollen die unterschiedlichen Charakteristika der Raumstruktur dieser beiden Teilräume verdeutlichen, ohne an dieser Stelle, der eingegengten Thematik dieses Beitrages entsprechend, eine umfassende Analyse der Raumstruktur anbieten zu können:

Tab. 1: Ausgewählte Kennziffern der Teilräume des Landes Brandenburg im Verhältnis zum Gesamtland

	Land Branden- burg gesamt	engere Verflech- tungsraum ¹	äußerer Entwick- lungsraum
Anzahl der Gemeinden ²	1 700	275	1 425
Anteil (in %)	100	16	84
Fläche (in km ²)	29 475	4 479	24 996
Anteil (in %)	100	15	85
Einwohner (in 1000) ³	2 542,7	779,3	1 763,4
Anteil (in %)	100	31	69
Einwohnerdichte	86	174	71
Zusammengefaßte Flächen- größe aller befürworteten Bauleitpläne ⁴ in ha	22 000	9 300	12 700
Anteil (in %)	100	41	59

1 ohne Berlin

2 entsprechend 1. und 3. Gemeindeneugliederungsgesetz

3 31, 12, 1992

4 gerundete Zahlen; einschließlich Vorhaben- und Erschließungspläne

Quelle: Brandenburg regional '93, S. 27

Als Kurzcharakteristik beider Teilräume läßt sich festhalten:

Der engere Verflechtungsraum kann gekennzeichnet werden durch:

- hohe Siedlungs- und Bevölkerungsdichte, bezogen auf den Gesamttraum des Landes (vgl. Tab. 1)
- hohen Entwicklungsdruck und damit
- hohen landesplanerischen Ordnungsbedarf.

Der äußere Entwicklungsraum kann gekennzeichnet werden durch:

- vergleichsweise geringe Siedlungs- und Bevölkerungsdichte, zum Teil erheblich unter dem Durchschnitt des Landes Brandenburg liegend,
- anhaltende Abwanderungstendenzen und damit zum Teil gravierende negative Bevölkerungsentwicklung (negative Salden der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und negative Migrationssalden), sowohl in quantitativer als auch in altersstruktureller Hinsicht,
- insgesamt „negativ kummulierende Prozesse“⁵ vor allem der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstrukturentwicklung und damit
- hohen landesplanerischen Sicherungs- und Entwicklungsbedarf.

2.1.2 Inhalte des Leitbildes — die örtlichen Kategorien

Neben den räumlichen werden auch örtliche Kategorien im Leitbild benannt und mit Funktionszuweisungen verbunden. Dabei wird ausdrücklich betont, daß „...die im Vorschaltgesetz definierte polyzentrische Landesentwicklung in Form der zentralörtlichen Gliederung“ die Grundlage für dieses Konzept bildet und daß „damit die raumstrukturellen Voraussetzungen für eine umwelt- und sozialverträgliche Entwicklung“ geleistet werden sollen. Mit der zentralörtlichen Gliederung als Grundlage wird ein „Kranz zu stärkenden regionalen Entwicklungszentren in ausreichender räumlicher Distanz, aber besonderer Lagegunst zu Berlin, als auch regionale Entwicklungszentren im äußeren Entwicklungsraum sowie Zentren im engeren Verflechtungsraum“ als örtliche Hauptelemente des Leitbildes bestimmt. Daneben finden weitere örtliche Kategorien Erwähnung, die aber bezüglich des hier behandelten Themas geringere Bedeutung haben und daher hier nicht näher betrachtet werden.

Die Funktionszuweisung für die Regionalen Entwicklungszentren sind im Leitbild allgemein gehalten. Eine Konkretisierung der Funktionen wird ausdrücklich in Landes- und Regionalplänen erwartet. Dabei kommt den zentralen Orten die entscheidende Basisfunktion zu. Die Relationen von zentralen Orten und den verschiedenen örtlichen Kategorien des Leitbildes kann nachstehend dokumentiert werden (vgl. Abb. 1).

Aus dieser Übersicht geht hervor, daß nur ein Teil der zentralen Orte auch Funktionen als Leitbildkategorie übernehmen, umgekehrt jedoch fast alle Elemente der örtlichen Kategorien des Leitbildes auch zentralörtliche Funktionen besitzen. Daraus ergibt sich aber auch, daß eine Analyse der zentralörtlichen Struktur des Landes und der daraus ableitbaren landes- und regionalplanerischen (Handlungs-)Konsequenzen ebensolche Rückschlüsse über die Struktur und den Umgang mit einzelnen Elementen des Leitbildes ermöglicht. Einige diesbezügliche

Abb. 1: Örtliche Kategorien des Leitbildes und deren Zentralort-Einstufung im Land Brandenburg

Raumordnerisches Leitbild der dezentralen Konzentration ¹		Zentralort-Konzept ²					
Raumkategorien	örtliche Kategorien	OZ ³	MZ mit Tft. eines OZ ⁴	MZ ⁵	GZ mit Tft. eines MZ ⁶	GZ ⁷	KIZ ⁸
engerer Verflechtungsraum (e.V.)	Zentren des e.V.	X	—	X	—	■	■
	Orte mit besonderen Handlungsbedarfen im e.V.	■	—	■	—	X/■	X/■
äußerer Entwicklungsraum (ä ER)	Regionale Entwicklungszentren des Städtekranzes	X	X	X/■	■	■	■
	Regionale Entwicklungszentren im ä. ER	■	■	X/■	■	■	■
	Industriell-gewerbliche Schwerpunkte	■	■	X/■	X/■	■	■

Erläuterung

X Alle zentralen Orte dieser Stufe, die innerhalb der entsprechenden Flächenkategorie liegen, gehören zu dieser örtlichen Leitbildkategorie

■ Zentrale Orte dieser Stufe, die innerhalb der entsprechenden Flächenkategorie liegen, gehören nicht zu dieser örtlichen Leitbildkategorie

X/■ Zentrale Orte dieser Stufe die innerhalb der entsprechenden Flächenkategorie liegen, gehören teilweise zu dieser örtlichen Leitbildkategorie

— Zentren diese Stufe sind in der entsprechenden Raumkategorie nicht ausgewiesen

1 Quelle: Kabinettsbeschluss Nr. 2074 vom 09.08.1993

2 Quelle: Entwurf zum Landesentwicklungsplan I - "Zentralörtliche Gliederung" Stand: August/1993

3 OZ = Oberzentrum

4 MZ mit Tft. eines OZ = Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums

5 MZ = Mittelzentrum

6 GZ mit Tft. eines MZ = Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums

7 GZ = Grundzentrum

8 KIZ = Kleinzentrum

che — als Anregung zu verstehende — Ansichten werden nachstehend formuliert.

2.2 Das Zentralort-Konzept des Landes Brandenburg als Grundlage für das Leitbild — aktuelle Diskussionen in Wissenschaft und Planungspraxis

Wenn das Leitbild, das auch im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen⁶ ausdrücklich bekräftigt wird, eine reale Chance zur langfristigen Verwirklichung bekommen soll, dann müßten gleichsam Instrumentarien geschaffen werden, die seine Umsetzung bewirken können. Die Suche nach geeigneten Instrumentarien spielt sich vor dem Hintergrund „veränderter Zeit-Raumnutzungen“¹⁷ und dem Versuch der Entwicklung adäquater raumordnerischer Lösungsansätze ab. Die jüngere Planungsdiskussion in der Wissenschaft und in der planerischen Praxis bestimmt sowohl die Auseinandersetzung um grundsätzliche Neuorientierungen in den Entwicklungsvorstellungen, die unter anderem unter dem Stichwort „Sustainable Development“ geführt wird als auch die Auseinandersetzung über neue Instrumente, Mittel und Maßnahmen (z. B.: Städtenetze).

Die positiv zu bewertende Diskussion um die Weiterentwicklung des Planungsinstrumentariums darf jedoch nicht an den notwendigen Rahmensetzungen durch die Landes- und Regionalplanung vorbeigehen. Dies gilt vor allem für die noch im planerischen Aufbauprozess befindlichen neuen Bundesländer. Die rechtliche Verbindlichkeit kann, den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend, nur durch Zielfestsetzungen in Landesentwicklungs- und Regionalplänen erfolgen. Diesen Plänen muß zunächst Priorität eingeräumt werden, ohne sich jedoch den aktuellen Entwicklungen in der Wissenschaft und in Teilen der alten Bundesländer zu verschließen. Damit kann der entscheidende planungspolitische Unterschied zwischen den alten und neuen Bundesländern benannt werden, der auch in der Wissenschaft verstärkter Akzeptanz bedarf.

Zentralort-Konzepte, seit mehreren Jahrzehnten in den alten Bundesländern ein bewährtes Ordnungs- und Entwicklungsinstrument (und auch dem Prinzip nach in der ehemaligen DDR als Siedlungskategorien im räumlichen Planungsprozess nicht unbedeutend) spielen trotz der anhaltenden Kritik an ihrer aktuellen Relevanz in allen Landes- und Regionalplanungen⁸ aller Bundesländer eine besondere Rolle.

Gerade in den neuen Bundesländern muß unter den gegebenen Rahmenbedingungen (negative Bevölkerungsentwicklung in vielen, vor allem den ländlich geprägten Regionen dieser Bundesländer bei noch immer nicht abgeschlossenen ökonomischen und ökologischen Umstrukturierungsprozessen) der dezentralen Entwicklung im Interesse der Stabilisierung gerade dieser Räume besondere Beachtung geschenkt werden. Da das Zentralort-Konzept als Entwicklungs- und Ordnungsinstrument der Landes- und Regionalplanung sowie der Schaffung von „Voraussetzungen für gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes“⁹ und der Sicherstellung einer „ausgewogene Siedlungsstruktur“ dient, kommt seiner Handhabung und damit seiner Wirksamkeit entscheidende Bedeutung zu.

Tab. 2: Vergleich der Zentralortgliederungen im Land Brandenburg in ihrer zeitlichen Abfolge 1990—1994

Vergleichskriterien	Provisorischer Regionalaus- schuß 1990	1. Entwurf LEPro 1991	Vorschaltgesetz zum LEP und LEPro 1991/1992	aktuelle Überlegungen zum LEP „Zentralörtliche Gliederung“ (1994)
Zentren der Nahbereichsstufe Bezeichnung/ Anzahl	Unterezentren (keine Angabe der Zahl)	3 Stufen von Grundzentren: — GZ unter 5000 im NB — GZ 5000—10 000 im NB — GZ über 10 000 im NB	Grundzentren (Keine Anzahl/ Vorgaben)	Kleinzentren Grundzentren (in Regionalplänen festzulegen)
Mittelzentrenebene Bezeichnung/ Zwischenstufen/ Anzahl	Mittelzentren: Anzahl 23	3 Stufen von Mittelzentren — MZ 25 000—50 000 im MB — MZ 50 000—100 000 im MB — MZ über 100 000 im MB Anzahl: 26	MZ I (MZ im engeren Verflechtungsbereich) Anzahl: 8 MZ II (MZ außerhalb des engeren Verflech- tungsbereiches) Anzahl: 18	Grundzentren mit Teilfunk- tionen eines Mittelzentrums Anzahl: 12 Mittelzentren, Anzahl :22 Mittelzentren in Funktions- teilung, Anzahl: 5 Mittelzentren mit Teilfunk- tionen eines Oberzentrums, Anzahl: 2
Oberzentrenebene Bezeichnung/ Anzahl	Oberzentren Anzahl: 4	2 Stufen von Oberzentren: — OZ unter 200 000 im OB — OZ über 200 000 im OB Anzahl: 4 (2/2)	Oberzentren Anzahl: 4	Oberzentren Anzahl: 4

Diese Handhabung ist in jedem Bundesland unterschiedlich. Das Ringen um das planerisch sinnvollste Konzept kann am Beispiel der Entwicklung dieses Instruments in den vergangenen fünf Jahren im Land Brandenburg verdeutlicht werden. Es soll hervorgehoben werden, daß Ansatzpunkte vielfältig, Lösungsmöglichkeiten unter verschiedenen Aspekten gefunden werden können. Besonders für die neuen Bundesländer ist dieser Erkenntnisprozeß noch immer aktuelle Tagesaufgabe und soll daher an dieser Stelle nachdrücklich dokumentiert werden.

Die verschiedenen Konzepte sind in relativ kurzer zeitlicher Abfolge entstanden (vgl. Tab 2). Die Autoren der einzelnen hier verwendeten Materialien sind aber nicht identisch. Es lassen sich aus heutiger Sicht nur schwer die damaligen Hintergründe der Entscheidung für die eine oder andere Zentralort-Struktur erkennen.

Die für eine bestimmte Zentralortebene angegebenen Gemeinden decken sich weitgehend, so daß eher die Frage der Ausdifferenzierung in Form von Substrukturen als Divergenzen festzuhalten bleiben.

Der dringende Handlungsbedarf, gerade in Fragen der zentralen Orte, wird auch durch das Vorziehen des LEP I mit diesem Inhalt dokumentiert.

Insgesamt wird aus dieser Auflistung deutlich, daß das Zentralort-Konzept des Landes einer permanenten Diskussion unterlag, daß verschiedene Varianten entwickelt und für wirkungsvoll angesehen wurden. Es bleibt festzuhalten, daß das Ordnungs- und Entwicklungsinstrument zentraler Orte nie in Frage gestellt, sondern immer nur variiert wurde.

In der folgenden Analyse werden Gemeinden über 10 000 Einwohnern einbezogen, ergänzt durch solche Gemeinden unter 10 000 Einwohner, die bisher eine funktionsbedingt herausgehobene Stellung in der Siedlungsstruktur hatten — die ehemaligen Kreisstädte¹⁰.

Es wird davon ausgegangen, daß die hier betrachteten Gemeinden zentralörtliche Bedeutung besitzen, ohne sie einer bestimmten Hierarchiestufe zuordnen zu wollen. Sie werden als potentielle Zentren im zentralörtlichen System verstanden. Den oben genannten bisherigen Vorstellungen im Land Brandenburg sollen keine weiteren hinzugefügt werden.

2.3 Zu ausgewählten Aspekten der zentralörtlichen Struktur des Landes Brandenburg — Analyse und Darstellung mit Hilfe der Formalen Begriffsanalyse

Ausgehend von den zur Verfügung stehenden Daten und unter Berücksichtigung der Zielstellung — der Charakterisierung der dem Leitbild zugrundeliegenden Zentralort-Struktur — wird in diesem Beitrag die Formale Begriffsanalyse als Untersuchungs- und Darstellungsmethode angewandt.

Die Formale Begriffsanalyse gehört zur Verbandstheorie, basiert auf der mathematischen Ordnungstheorie sowie der Algebra und wurde in verschiedenen auch geographischen Wissenschaften¹¹ angewandt.

Das mathematische Grundgerüst ist inzwischen in verschiedenen wissen-

schaftlichen Arbeiten¹² ausreichend dokumentiert, so daß an dieser Stelle auf eine entsprechende umfangreiche Darstellung verzichtet werden kann. Kernstück dieser Methode ist die computergestützte Auswertung¹³ binärer Relationen zwischen Gegenständen, in diesem Fall den zentralen Orten und den zuzuordnenden Merkmalen. Dies können prinzipiell alle qualitativen und quantitativen Kriterien sein, die zur Kennzeichnung der zentralen Orte vorliegen. Die Darstellung der errechneten Begriffsverbände erfolgt in Form von Liniendiagrammen, die die Zuordnung der einzelnen Merkmale zu den jeweiligen Gegenständen und ihre Relation zu anderen Gegenständen sichtbar und damit interpretierbar machen.

Die Analyse kann dabei nur eine begrenzte Zahl raumordnerisch relevanter Merkmale und eine ebensolche eingeschränkte Zahl von zentralen Orten verschiedener Hierarchieebenen einbeziehen. Daher muß betont werden, daß immer nur ein Ausschnitt aus der komplexen Charakteristik des zentralörtlichen Systems untersucht und dargestellt werden kann. Als Gegenstände werden Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohner einbezogen, die aufgrund ihrer Einwohnergröße zu den wichtigen Eckpfeilern der Siedlungsstruktur im dünnbesiedelten Flächenland Brandenburg gehören und folglich für deren Weiterentwicklung wesentliche Schwerpunkte darstellen. Dementsprechend werden, ausgehend von der Analyse, Maßnahmengruppen ermittelt, die unter raumordnerischen Aspekten Handlungsaufforderungen implizieren könnten.

2.3.1 Ermittlung von Analyse- und Maßnahmengruppen der Gemeinden über 10 000 Einwohner des Landes Brandenburg und Ableitung von Zentrentypen

Auswahl von zu betrachtenden Merkmalen:

Die Kriterien zur Ausweisung von zentralen Orten im Land Brandenburg werden im Landesentwicklungsplan I „Zentralörtliche Gliederung“ genannt. Danach sind Einwohnerzahlen der Zentren und der Verflechtungsbereiche, Sollaussstattungen mit zentralörtlichen Einrichtungen und Erreichbarkeitsschwellenwerte in unterschiedlichen Quantitäten und Qualitäten für die einzelnen Hierarchieebenen als Orientierungswerte vorgegeben. Entsprechend muß eine Wertung der Zentrenqualität diese Merkmale einbeziehen. In den nachfolgenden Kontext werden Einwohner- und Bevölkerungstypen, Ausstattungswerte und Kennziffern für die Verkehrsanbindung der Gemeinden als beurteilungsrelevante Merkmale einbezogen:

Die Einwohner- und Bevölkerungsentwicklungstypen wurden durch die Wertung der derzeitigen Einwohnerzahl sowie einer quantitativen Bewertung der Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden zwischen 1970 und 1990 ermittelt. Anhaltspunkt für die Eingruppierung war dabei die tatsächliche Einwohnerzahl im Verhältnis zu der im LEP I als Orientierungswert vorgegebenen Einwohnergröße (d. h. für Oberzentren 100 000¹⁴ und für Mittezentren 20 000 Einwohner) sowie der Grad der positiven bzw. negativen Bevölkerungsentwicklung im angegebenen Zeitraum.

Folgende Typen konnten so ermittelt und in die Betrachtung mit einbezogen werden:

- Typ 1: Einwohnerzahl liegt über den jeweiligen Orientierungswerten und die Bevölkerungsentwicklung war positiv.
- Typ 2: Einwohnerzahl liegt über den Orientierungswerten und die Bevölkerungsentwicklung war negativ.
- Typ 3: Einwohnerzahl liegt unter den jeweiligen Orientierungswerten und die Bevölkerungsentwicklung war positiv.
- Typ 4: Einwohnerzahl liegt unter den Orientierungswerten und die Bevölkerungsentwicklung war negativ.
- Typ 5: Einwohnerzahl liegt deutlich unter den jeweiligen Orientierungswerten und die Bevölkerungsentwicklung war positiv.
- Typ 6: Einwohnerzahl liegt deutlich unter den Orientierungswerten und die Bevölkerungsentwicklung war negativ.

Der jeweilige Einwohner- und Bevölkerungsentwicklungstyp wird als hierarchiebildendes Merkmal mit einem Ausstattungsgrad der Zentren, ermittelt nach Daten des Raumordnerischen Strukturkonzeptes (ROSK) und einer Bewertung hinsichtlich ihrer verkehrsinfrastrukturellen Ausstattung (auf der Grundlage der gewichteten Einschätzung von Entfernungen zu verschiedenen Elementen der Verkehrsinfrastruktur) in einem Kontext dargestellt (vgl. Tab. 3).

Tab. 3: Merkmalsgruppen zum Kontext „Einwohner-/Bevölkerungsentwicklungstyp, Verkehrsanbindung und Ausstattungsgrad“ ausgewählter Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung des Landes Brandenburg

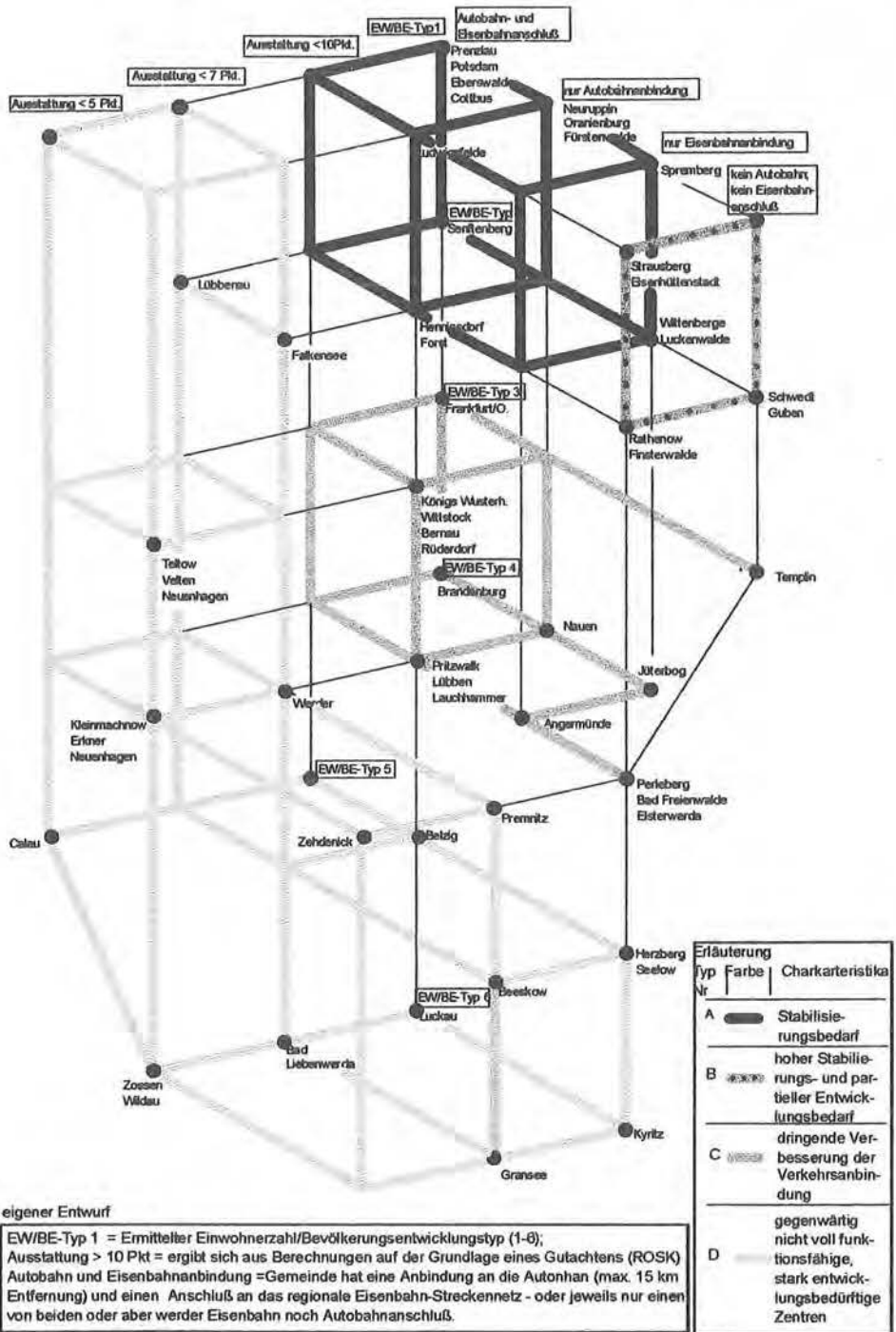
Typen der Einwohner und Bevölkerungsentwicklung (EW/BE-Typ)	Autobahn-, Fernverkehrsanbindung	Ausstattungsgrad
EW/BE-Typ 1	— Anbindung Autobahn (im 15-km-Radius, und Fernreiseverkehr) (A+F)	Ausst.-grad < 10
EW/BE-Typ 2	— Anbindung nur an Autobahn (15-km-Radius) (A)	Ausst.-grad < 7
EW/BE-Typ 3	— Anbindung nur mit Fernreiseverkehr (F)	Ausst.-grad < 5
EW/BE-Typ 4	— kein Autobahnanschluß, kein Fernreiseverkehr, also keine Anbindung (kA)	
EW/BE-Typ 5		
EW/BE-Typ 6		

Interpretation des Liniendiagramms (vgl. Abb. 2):

Diese Struktur ermöglicht eine Interpretation unter zwei Aspekten:

- man kann die Defizite in den Vordergrund der Analyse stellen, Gemeinden mit ähnlichen Defiziten zusammenfassen (Analysegruppe) und
- man kann notwendige Maßnahmen in den Vordergrund stellen, die für eine Stabilisierung bzw. weitere Entwicklung der Gemeinden notwendig sind (Maßnahmengruppe).

Abb. 2: Liniendiagramm: EW/BE-Typen, Verkehrsanbindung aus ausgewählten Gemeinden Brandenburgs, Ableitung von Zentrentypen



Diese so ermittelten und hinsichtlich notwendiger Maßnahmen bewerteten Gruppen von Gemeinden können keine hinreichende Begründung für eine Einordnung in die zentralörtliche Struktur liefern (vgl. Tab. 4).

Die Zahl weiter zu beachtender und zu bewertender Merkmale ist bei weitem größer als dies mit einem solchen Diagramm geleistet werden kann. Vor allem die zu geringe statistische Grundlage behindert eine tiefgründigere Analyse.

Die gebildeten Maßnahmengruppen weisen aber auf weiteren Handlungsbedarf in diesen Zentren hin. Eine Einordnung der Zentren in ein Zentralort-Konzept könnte die hier verwendeten Kriterien berücksichtigen:

Gemeinden der Gruppe a) können als Zentren mit Stabilisierungsbedarf gekennzeichnet werden. Diese bilden den Kern des bestehenden und weitgehend funktionsfähigen zentralörtlichen Systems in Brandenburg — ZENTREN A.

Gemeinden der Gruppe b) können als Zentren mit dringender Verbesserung der Verkehrsanbindung einen zweiten Eckpfeiler des Zentralortsystems bilden — ZENTREN B. Die Gemeinden der dritten Gruppe c) können als Zentren mit hohem Stabilisierungs- und partiellem Entwicklungsbedarf charakterisiert werden — ZENTREN C.

Tab. 4: Übersicht über Analyse- und Maßnahmengruppen von Zentren des Landes Brandenburg

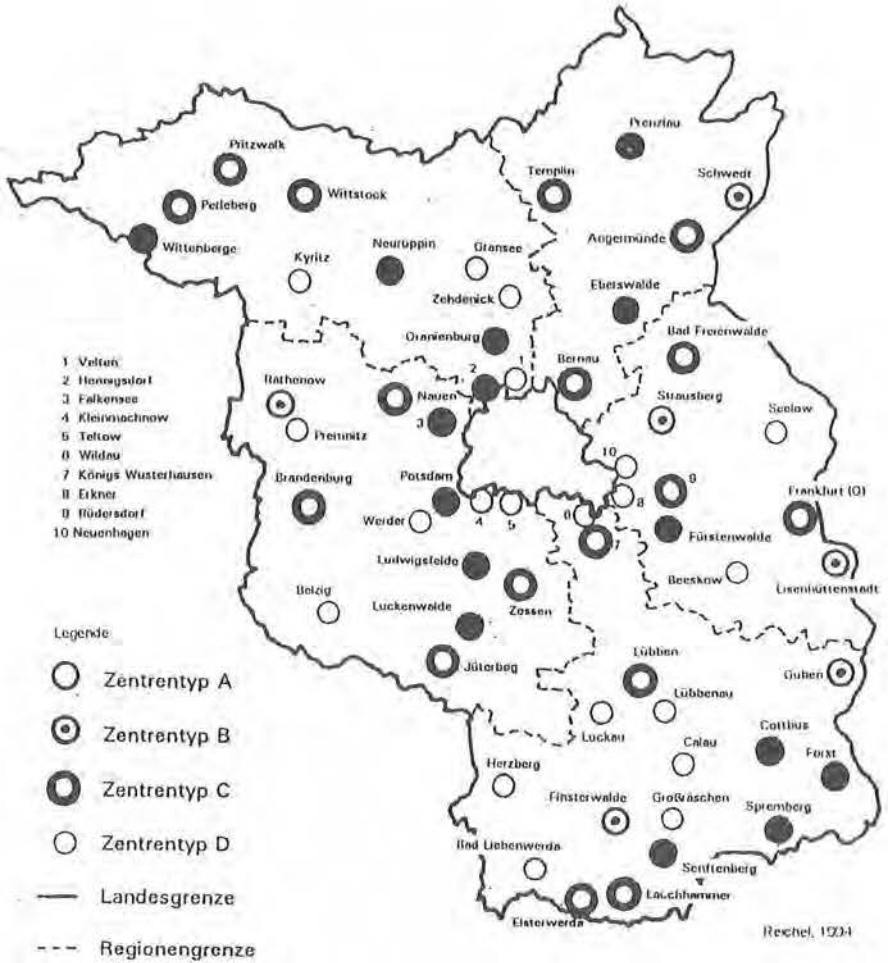
Analysegruppen	Maßnahmengruppen
a) Gruppe von Gemeinden, die eine ausreichend große Einwohnerzahl und relativ stabile Bevölkerungsentwicklung aufweist, ein relativ gutes Ausstattungsniveau und eine gute verkehrliche Anbindung haben.	a) Diese Gemeinden werden als wichtige siedlungsstrukturelle Eckpfeiler angesehen, deren Stabilität bei partieller zentralörtlicher Funktionsaufwertung gesichert werden muß.
b) Gruppe von Gemeinden, die eine relativ stabile Bevölkerungsentwicklung bei einer ausreichenden Einwohnerzahl und relativ guten Ausstattung hat, deren Verkehrsverbindung aber unzureichend ist.	b) Gemeinden mit dringendem verkehrsinfrastrukturellen Ausbaubedarf.
c) Gruppe von Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter den Richtwerten liegt und die eine negative Tendenz in ihrer Entwicklung aufweist, bei noch guter Ausstattung und zum Teil grundsätzlich verkehrsinfrastrukturellem Nachholbedarf.	c) Gemeinden, die in ihrer Einwohnerentwicklung dringend stabilisiert und nach Möglichkeit ausgebaut werden müssen und deren Verkehrsanbindung teilweise stark ausbaubedürftig ist.

d) Gruppe von Gemeinden, mit einem derzeit unzureichenden Ausstattungsniveau mit zentralen Einrichtungen und teilweise wesentlich zu geringer Einwohnerzahl.

d) Gemeinden, dessen zentralörtliche Funktion langfristig zu entwickeln ist und die derzeit nicht als vollwertige Mittel- oder höherrangige Zentren angesehen werden können.

Gemeinden der Gruppe d) können als gegenwärtig nicht voll funktionsfähige Zentren bezeichnet werden — ZENTREN D. Der erhöhte Entwicklungsbedarf

Karte 1: Zentrentypen im Land Brandenburg



könnte sich in ihrer Ausweisung zum Beispiel als „zu Mittelzentren zu entwickelnde (Grund)Zentren“ wiederfinden.

Diese so ermittelten Zentrentypen werden in der Karte 1 dargestellt.

Die inhaltliche Analyse macht deutlich, daß die potentiellen Zentren hinsichtlich wesentlicher Merkmale ein differenzierteres Bild ergeben. Die Kennzeichnung als Zentrum einer bestimmten Hierarchiestufe, wie sie in den Programmen und Plänen fast aller Bundesländer erfolgt, spiegelt den unterschiedlichen Entwicklungsstand nicht in ausreichendem Maße wider.

Unter planerischen Gesichtspunkten wird jedes ausgewiesene Zentrum mit einem landesplanerischen Ziel im Sinne seiner Entwicklung hin zur vollen Funktionsfähigkeit verbunden. Die dabei notwendigen unterschiedlichen Schwerpunkte der Entwicklung können über andere Instrumente der Landesplanung (z. B. planerische Orientierung auf eine entsprechende Entwicklung im Landes- und Regionalplan) erfolgen. Insofern sind die hier aufgeführten Gruppen keine grundsätzlichen planerischen Kategorien, sondern es handelt sich um Zusammenfassungen von ähnlichen Handlungsbedarfen in Zentren, gleich welcher Hierarchiestufe.

2.3.2 Elemente des Leitbildes und ihre Zuordnung zu den Zentrentypen des Landes Brandenburg

Im Hinblick auf die Auswahl der örtlichen Kategorien des Leitbildes können Schlußfolgerungen für deren Stellung im zentralörtlichen System gezogen werden:

Tab. 5: Die Zentren der Dezentralen Konzentration in ihrer Zuordnung zu den ermittelten Zentrentypen des Landes Brandenburg

Die REZ des Städtekranses sind folgenden Gruppen zugeordnet		Die Zentren im äußeren Entwicklungsraum sind folgenden Gruppen zugeordnet	
Brandenburg	C	Schwedt	B
Frankfurt	C	Prenzlau	A
Cottbus	A	Wittenberge	A
Neuruppin	A	Senftenberg A/Lauchhammer C	
Eberswalde	A	Finsterwalde	B
Jüterbog C/Luckenwalde	A		

Die Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranses und im äußeren Entwicklungsraum können verschiedenen Zentrentypen zugeordnet werden. Die beiden im Vorschaltgesetz, wie auch im LEP 1, als Oberzentren benannten Städte Brandenburg und Frankfurt (O.) werden als „Zentren C“ gekennzeichnet. Diese Einordnung erfolgt aufgrund ihrer an der Oberzentrenstufe gemessenen zu gerin-

gen Einwohnerzahl (unter 100 000) bei gleichzeitig negativer Bevölkerungsentwicklung. Die übrigen Zentren sind entweder der Zentrengruppe A bzw. B zugeordnet oder sind als Gemeinden der Zentrengruppe C in Doppelfunktion mit Zentren A zu sehen (Jüterbog mit Luckenwalde / Lauchhammer mit Senftenberg).

Insgesamt läßt sich aber einschätzen, daß die Regionalen Entwicklungszentren zu den relativ stabilen Zentren gehören und somit als Eckpfeiler der Siedlungsstruktur bezeichnet werden können.

3. Das raumordnerische Leitbild der Dezentralen Konzentration in seiner Relation zur Zentralort-Struktur des Landes Brandenburg

Wie im vorangegangenen Abschnitt festgestellt wurde, bilden zentrale Orte verschiedener Hierarchiestufen und verschiedener qualitativer und quantitativer Merkmalsausprägungen das Fundament für die einzelnen Kategorien des Leitbildes. Die im Leitbild geforderte Umsetzung der Inhalte auch durch die Landes- und Regionalplanung bedarf grundsätzlicher Überlegungen über das Verhältnis von Leitbild- zu sonstigen Planinhalten. Eine Konkretisierung der Leitbildziele bedeutet, eine geeignete Integrationsform in den wichtigsten landes- und regionalplanerischen Instrumenten (Landesentwicklungsprogramm und den verschiedenen Landesentwicklungs- und Regionalplänen) zu finden. Diese Fragestellung motiviert zu nachstehenden vergleichenden Analyseansätzen.

Am Beispiel der Regionalen Entwicklungszentren des Städtekrans werden Prinzipdarstellungen zu:

- deren funktioneller und räumlicher Struktur im Verhältnis zu zentralen Orten und
- dem raumplanerischen Umgang mit dieser Kategorie auf verschiedenen Planungsebenen entwickelt.

3.1 Regionale Entwicklungszentren und zentrale Orte — Funktions- und Strukturvergleich

Struktur und Funktion stehen in einem engen, wechselseitigen Zusammenhang. Zentralen Orten kann die allgemeine Funktion „Versorgungszentrum für ein bestimmt definiertes Gebiet zu sein“ zugeordnet werden. Da die Regionalen Entwicklungszentren in jedem Fall auch zentrale Orte sind, ist diese Funktionszuweisung auch für alle diese Zentren zutreffend.

Darüber hinaus werden aber im Raumordnerischen Leitbild der Dezentralen Konzentration den Regionalen Entwicklungszentren spezielle (zusätzliche) Funktionen zugewiesen:

- Diese Zentren sollen eine
- Entlastungsfunktion für Berlin und eine
- Stabilisierungs-/Entwicklungsfunktion für das Land Brandenburg erfüllen.

Betrachtet man diese Funktionszuweisungen als über das eigentliche Funktionsspektrum eines zentralen Ortes hinausreichend, ergibt sich die Frage nach deren qualitativer und quantitativer Charakterisierung und der notwendig zu entwickelnden räumlichen Strukturen sowie des raumplanerischen Umgangs auf verschiedenen hierarchischen Ebenen. Der Entwicklungsaspekt wird im Leitbild unter der Prämisse „Bildung von Synergieeffekten zum ... ökonomischen und infrastrukturellen Vorteil“¹⁵ betrachtet. Es wird der Schwerpunkt gegenüber der oben genannten formellen zentralörtlichen Funktionscharakterisierung auf die wirtschaftliche Entwicklungsfunktion verlagert.

Die reichweitenbezogenen Ausstrahlungseffekte von Wirtschafts- und Arbeitsmarktfunktionen lassen einen entsprechend ökonomisch motivierten Verflechtungsbereich entstehen, der teilweise räumlich über den durch versorgungsräumliche Beziehungen geprägten Verflechtungsbereich hinausreicht. Dieser wird hier als Funktionsbereich bezeichnet. Gleichzeitig ist eine Entwicklung ökonomischer Synergieeffekte nicht nur durch eng begrenzte, auf das jeweilige Gemeindegebiet des Regionalen Entwicklungszentrums zu reduzierende, wirtschaftliche Angebotsstrukturen zu erreichen. Es müssen zu bestimmten Problemstellungen interkommunale Zusammenarbeitsformen gefunden und bereits vollzogene Entwicklungen im engeren Umland der Regionalen Entwicklungszentren berücksichtigt werden.

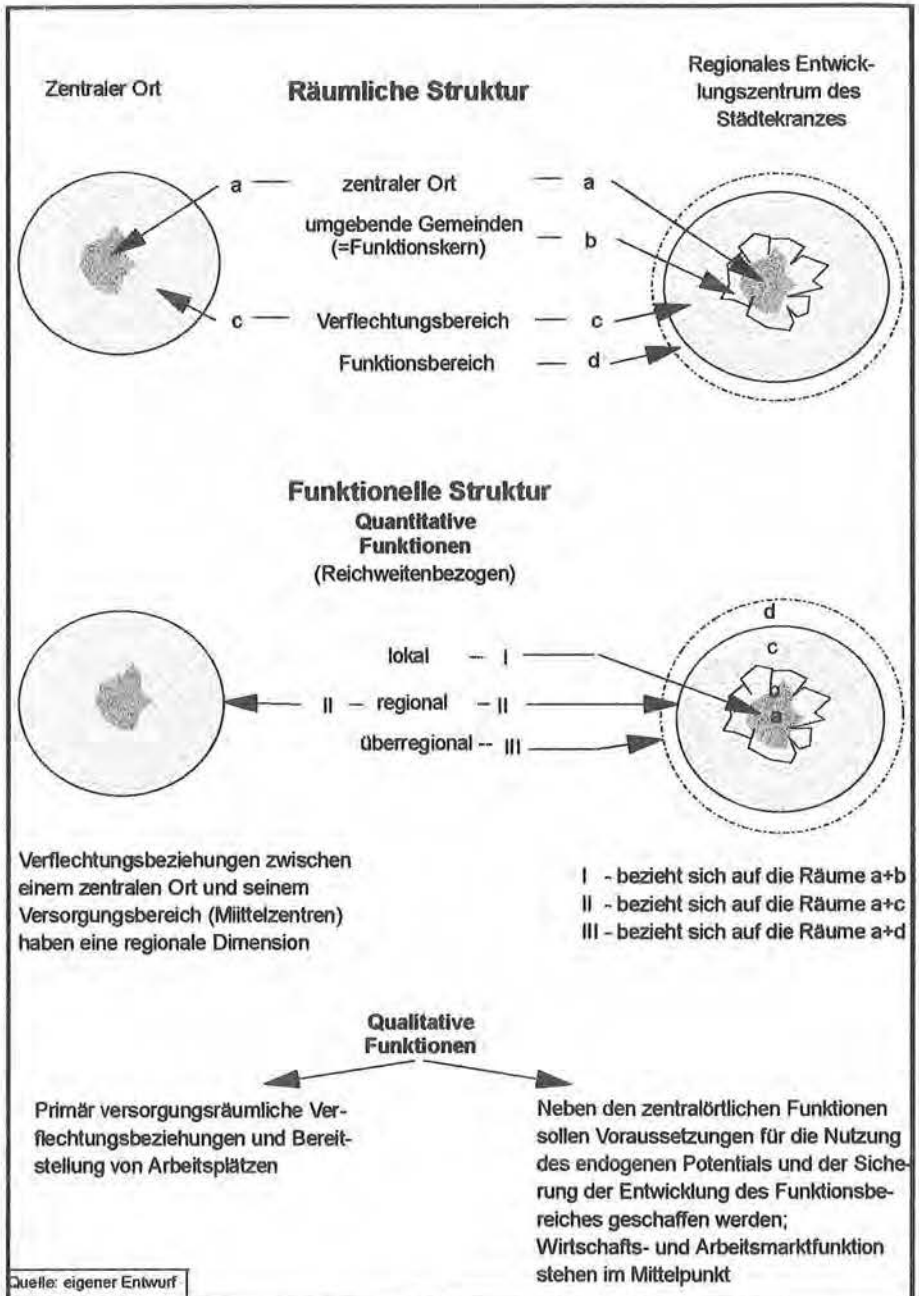
Diesem Grundsatz Rechnung tragend, wird hier von einem Funktionskern ausgegangen, der das eigentliche Regionale Entwicklungszentrum und ausgewählte Umlandgemeinden umfassen kann. Das Zusammenführen der verschiedenen Interessengruppen im Raum muß über eine geeignete Organisationsform erfolgen. Durch die Einbeziehung der Landesplanung besteht die Möglichkeit, daß Subsidiaritäts- und das Gegenstromprinzip in der räumlichen Planung zu befördern. Die frühzeitige Abstimmung zwischen den Planungsebenen kann zu einer schnelleren Reflexion kommunaler Bedürfnisse in übergeordnete räumliche Planungen führen.

Grundsätzlich ist eine individuelle Betrachtung jedes einzelnen Funktionskernes notwendig. Die vorhandenen Potentiale, die räumlichen Strukturen, die zentralörtliche Funktionsfähigkeit der einzelnen Regionalen Entwicklungszentren sind zu unterschiedlich, um pauschalierende Vorgehensweisen anzustreben. Nachstehender zusammenfassender Struktur- und Funktionsvergleich zwischen einem zentralen Ort und einem Regionalen Entwicklungszentrum kann daher auch nur als Prinzipschema verstanden und als Anregung für eine mögliche räumliche Betrachtungsweise gewertet werden (vgl. Abb. 3).

Eine Realisierungschance für die im Leitbild enthaltene räumliche Entwicklungsvorstellung für das Land Brandenburg wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Zwar ist mit dem Kabinettsbeschluß eine politische Willensbekundung aller Ressorts gegeben, doch muß ein geeignetes Instrument zur Umsetzung und koordinierten Verwirklichung noch entstehen.

Die Landes- und Regionalplanung als übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung sollte diesen Prozeß mit ihren Mitteln unterstützen. Im

Abb. 3: Struktur- und Funktionsvergleich zwischen zentralen Orten und Regionalen Entwicklungszentren als örtliche Kategorie des Leitbildes



Rahmen dieser Arbeit kann kein abgeschlossenes Konzept vorgestellt werden. Dennoch sollen einige Aufgabenspektren der verschiedenen Planungsebenen Anhaltspunkte für mögliche Handlungsfelder geben.

3.2 Umgang mit Leitbildelementen in der räumlichen Planung

Nachstehende Graphik faßt das Wirkungsgeflecht zwischen verschiedenen hierarchischen Ebenen im Sinne des Gegenstrom- und Subsidiaritätsprinzips zusammen (vgl. Abb. 4).

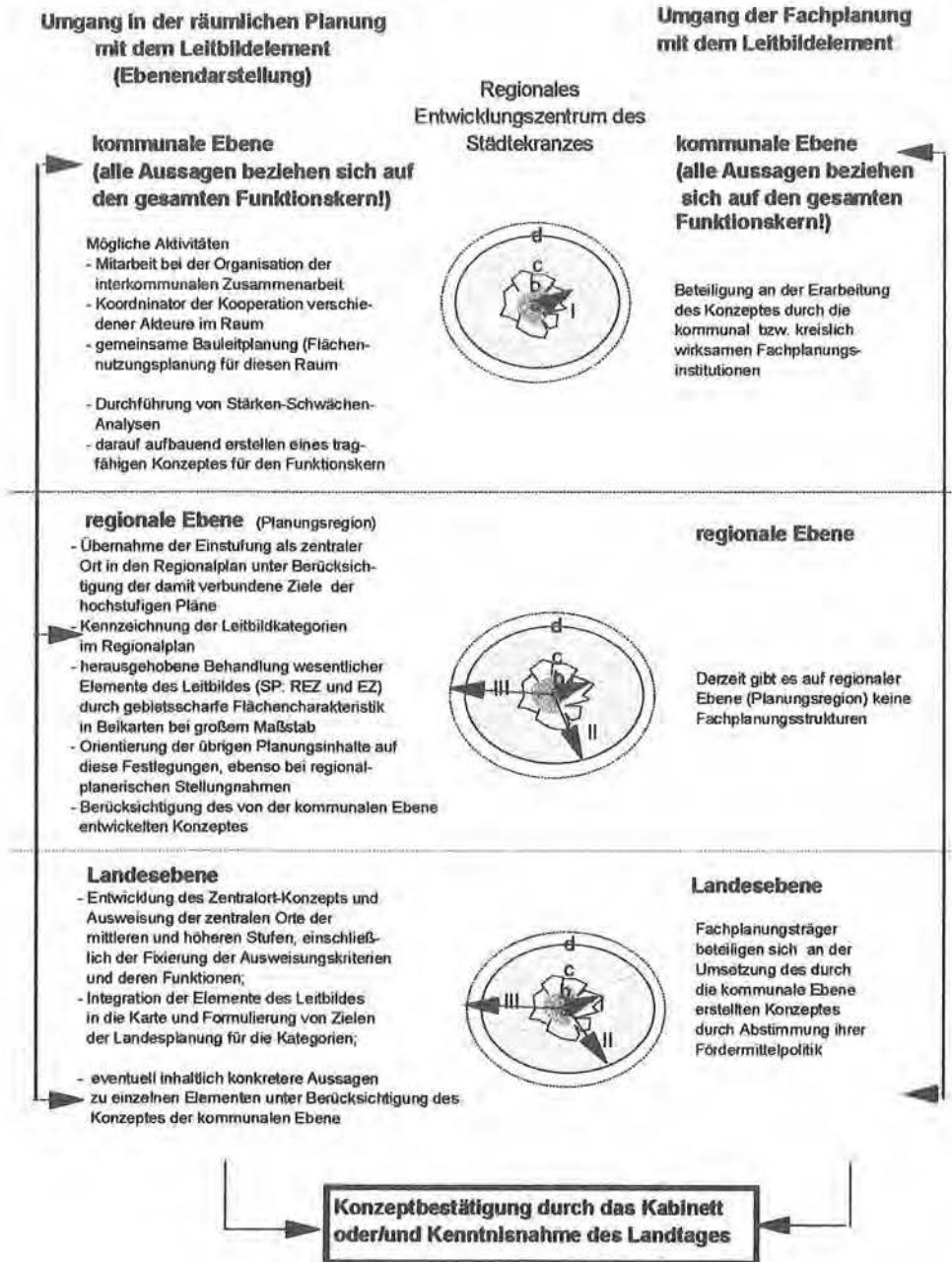
Kernstück des hier vorgeschlagenen Weges ist die Kontinuität der Konzepterstellung/Konzeptrealisierung zwischen allen Ebenen. Auf der Basis der in der Raumordnung geltenden Grundprinzipien — des Gegenstrom- und des Subsidiaritätsprinzips — wird sowohl die Verantwortung jeder einzelnen Ebene betont als auch die enge Verflechtung zwischen den Ebenen hervorgehoben. Voraussetzung ist ein auf kommunaler Ebene zu erstellendes, von kommunalen Leitbildern der Regionalen Entwicklungszentren und der sie umgebenden Gemeinden, auf der Basis einer Stärken-Schwächenanalyse ausgehendes konkretes Handlungskonzept. Dieses soll im Zusammenwirken von möglichst vielen „Akteuren“ (Verwaltung, Wirtschaft, Interessenvertretungen, Bürgern etc.) erarbeitet und von den kommunalen Parlamenten beschlossen werden.

Eine frühzeitige Einbeziehung sowohl von Vertretern der Fachplanung der Kreise als auch von den Regionalen Planungsgemeinschaften als der bisher einzig auf Regionsbasis organisierten Institution ist wünschenswert und sollte gefördert werden. Das so entstandene auch über externe Moderatoren vermittelte Konzept sollte Berücksichtigung sowohl in den Regional- und Landesentwicklungsplänen als auch in denen der Fachpläne finden. Zur Verstärkung der Verbindlichkeit der Konzeptinhalte gegenüber der Landes- als auch der Fachplanungen sollte eine Kenntnisnahme durch den Landtag bzw. eine Bestätigung im Kabinett erfolgen.

Die Kette der Leitzielstellung auf Landesebene und eines Teils der Leitbildrealisierung könnte so geschlossen und eine größere Akzeptanz von notwendigen Fördermaßnahmen, die durch die einzelnen Ressorts auf der Basis entsprechender Richtlinien erfolgen, erreicht werden. Für die Landesplanung würden sich Konsequenzen hinsichtlich der Planinhalte durch Berücksichtigung entsprechender Flächenbedarfe in den Regionalen Entwicklungszentren und damit der Befürwortungspraxis gegenüber der kommunalen Bauleitplanung ergeben. Eine weitere Unterstützung der Entwicklung der REZ würde durch die Schaffung planerischer Voraussetzungen für eine schnelle Entwicklung bzw. Stabilisierung der entsprechenden Zentralort-Funktionen der Gemeinden ergeben, denn aus landesplanerischer Sicht sind die REZ zentrale Orte einer entsprechenden Hierarchiestufe.

Durch die enge Relation des Konzeptes der Dezentralen Konzentration und dem Zentralort-Konzept sind die Aktivitäten für eine zentralörtliche Funktionsentwicklung, Stabilisierung bzw. -stärkung gerade dieser Leitbildzentren von raumplanerisch hervorgehobener Bedeutung.

Abb. 4: Überlegungen zum Umgang mit den Regionalen Entwicklungszentren in der räumlichen Planung



Zusammenfassend können Aussagen zu den Relationen zwischen der zentralörtlichen Struktur und der im raumordnerischen Leitbild des Landes Brandenburg festgelegten örtlichen Kategorie der Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranzes getroffen werden:

- Die Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranzes sind zentrale Orte und als solche bereits mit einem „Ziel der Raumordnung und Landesplanung“ belegt. Diese Zielstellung wird mit der Leitbildkategorie nicht aufgehoben, sondern bekräftigt. Die Funktionserfüllung als zentraler Ort der entsprechenden Hierarchieebene ist primär zu erfüllen.
- Darüber hinaus kann aber den Zentren, die im Leitbild als Regionale Entwicklungszentren benannt sind, das weiterführende Ziel zugeordnet werden, endogene Entwicklungsimpulse aufzunehmen und für ihre Funktionsbereiche nutzbar zu machen.
- Sie sollen Stabilisierungs- und Entwicklungsfunktion für den gesamten Funktionsbereich übernehmen.
- Sie sollen Zielorte für Transformationen aus dem engeren Verflechtungsraum Brandenburgs und aus Berlin sein.
- Sie sollen Konzentrationspunkte für staatliche Förderinstrumente sein.

4. Zu einigen Aspekten des notwendigen Handlungsbedarfs zur Umsetzung des Leitbildes

Die Umsetzung der Inhalte des Leitbildes in Grundsätze und Ziele der Landesplanung, integriert in entsprechende Programme und Pläne, ist eine Voraussetzung für eine dem Leitbild entsprechende geordnete räumliche Entwicklung.

Allerdings bleibt eine solche Berücksichtigung in der Planung ineffektiv, wenn es nicht gelingt, ein adäquates System von raumbedeutsamen Mitteln und Maßnahmen zu entwickeln. Für das Zentralort-Konzept stehen entsprechende „direkte Gestaltungs- und Anreizmittel“¹⁶ zur Verfügung, die letztlich ein Ergebnis der Handhabung dieses Instruments in den vergangenen Jahrzehnten in der früheren Bundesrepublik Deutschland sind. Entsprechend den Bedingungen in Brandenburg, sind angepaßte Mittel zu entwickeln, die rechtzeitig auch die Elemente des Leitbildes berücksichtigen sollten. Dazu könnte unter anderem eine weitere Verifizierung des bisherigen Gemeindefinanzierungsgesetzes gehören. In seinem bisherigen Rahmen haben die zentrale Orte, die im Leitbild als Regionale Entwicklungszentren benannt sind, pauschale Zuweisungen erhalten. Eine Verstärkung dieses Ansatzes im Sinne des Beschlusses der MKRO zum Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen vom 27. 11. 1992, in dem eine „Überprüfung der Finanzsysteme von Bund und Ländern unter den Gesichtspunkten der Stärkung von dezentralen Elementen der Raum- und Siedlungsstruktur...“ gefordert wurde, wäre wünschenswert.

Die Steuerung der Entwicklung durch Befürwortung oder Ablehnung der Bauungspläne und Vorhaben- und Erschließungspläne durch die oberste Landesplanungsbehörde kann auf entsprechende Planinhalte aufbauen. Dies ist vor dem

Hintergrund des dem raumordnerischen Leitbild der dezentralen Konzentration entsprechenden Umlenkungsprozesses der Entwicklungsimpulse aus dem engeren Verflechtungsraum Brandenburg/Berlin in den äußeren Entwicklungsraum von besonderer Bedeutung.

Dazu mußten:

- zunächst verbindliche Landesentwicklungspläne, entsprechende rechtliche Grundlagen für ein restriktiveres Vorgehen bei den landesplanerischen Stellungnahmen zu den Bauleitplanungsanträgen der Gemeinden im engeren Verflechtungsbereich (einschließlich auf den Flächen von Berlin) erarbeitet und beschlossen werden,
- eine koordinierte und intensive Förderung durch alle Fachplanungsträger, am besten auf verbindlicher Grundlage, erfolgen,
- eine Sicherung der räumlichen Ausstrahlung der Funktionskerne in die Funktionsbereiche durch eine kernorientierte Verkehrsinfrastrukturentwicklung erreicht und gleichzeitig
- die Verkehrsverbindungen zwischen den Funktionskernen und den großen Agglomerationsräumen, schon als Voraussetzung für den Transformationsprozeß, ausgebaut werden.

Diese hier nur angedachten Aufgabenbereiche setzen aber als Minimum voraus, daß ein politischer Konsens in Brandenburg und Berlin über dieses Leitbild existiert, der im Moment nicht deutlich genug erkennbar ist.

5. Derzeitige räumliche Entwicklung in ihrem Verhältnis zur Leitbildvorstellung

Die derzeitigen Chancen für eine Umsetzung des Leitbildes müssen kritisch gewertet werden. Ansichten, die von einer raumordnerischen „Illusion“ — bestenfalls einer „planerischen Frühgeburt“¹⁷ — ausgehen, machen diese Skepsis deutlich. Dabei wird weniger das Leitbild als „Präambel“ einer von Berlin und Brandenburg gleichermaßen getragenen Absichtserklärung, regionale Entwicklungszentren zu fördern und den benachteiligten Landesteilen vorrangig zu helfen, kritisch gewertet. Vielmehr werden die kurz- und mittelfristigen Umsetzungschancen eher negativ gesehen. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Möglichkeiten der Umlenkung von Entwicklungspotentialen aus dem engeren Verflechtungsraum (einschließlich Berlins) in die ausgewiesenen regionalen Entwicklungszentren.

Der derzeitige Umgang mit dem Leitbild, das heißt die Klärung von Inhalten und raumstrukturellen Bestimmungen der Elemente des Leitbildes sowie seine instrumentell gesteuerte Umsetzung, scheint nicht ausreichend zu erfolgen.

Folgende Fakten sprechen dafür:

- Die derzeitige Entwicklung mit einem relativen Übergewicht an Ausweisungen (und landesplanerischer Befürwortung) von Gewerbe- und Wohnbauflächen im engeren Verflechtungsraum und die im Flächennutzungsplanent-

wurf Berlins ausgewiesenen großen, neu zu erschließenden Flächenpotentiale für Gewerbe- und Wohnbauentwicklung, sprechen eine deutliche Sprache. Die Entwicklungen in den Regionalstädten dagegen sind vergleichsweise gering und für die kurzfristige Potentialentfaltung für den Funktionsbereich nicht ausreichend.

- Das Leitbild hat bisher keinen planerisch verbindlichen Niederschlag gefunden. Der politischen Willensbekundung muß ein solcher zweiter Schritt folgen.
- Das Verkehrskonzept orientiert zwar auf die Verbesserung der Verkehrsverbindung zwischen den Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranzes und der Agglomeration Berlin, der zweite Schritt einer Förderung, auch des öffentlichen Personennahverkehrs zwischen dem Funktionskern und dem Funktionsbereich, ist nicht in gleicher Weise erkennbar.
- Notwendig wäre eine tiefgründigere Auseinandersetzung von Wissenschaft und Planungspraktikern, welche Möglichkeiten in einem solchen Konzept stecken und wie eine optimale Realisierungschance mit welchen Mitteln (Instrumentarien der verschiedensten Ebenen) erreichbar ist.
- Auch wenn man an dieser Stelle das Bemühen einer schrittweisen Umsetzung der Leitbildziele durch einzelne Maßnahmen unbesehen ihrer teilweise auch strittigen Wirksamkeit anerkennen sollte, kann aus den bisherigen Entwicklungen im Raum eine grundlegende Leitbildadaption nicht abgelesen werden.
- So soll der Zuschnitt der Großkreise und der Planungsregionen diese räumliche Entwicklungsvorstellung unterstützen. Ob damit tatsächlich eine leitbildhafte Entwicklung realisiert oder aber eine koordinierte Entwicklung im engeren Verflechtungsraum im Interesse einer positiven dynamischen Genese des Gesamttraumes behindert wird, gehört ebenfalls zu den strittigen Punkten.
- Förderungsmittel der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GA) werden durch das Wirtschaftsministerium vergeben. Nur ein geringerer Teil wird über andere Ministerien und dann ressortspezifisch gelenkt. Die oberste Landesplanungsbehörde kann also nur indirekt Einfluß nehmen. Eine verstärkte Einwirkung könnte beispielsweise erreicht werden, wenn die Investorenberatung und die Projektförderung stärker unter landesplanerischen Prämissen erfolgen würde, das heißt, eine organisatorische und gegebenenfalls institutionelle Kopplung an die oberste Landesplanungsbehörde erfolgen würde.
- Die bisherigen Überlegungen der koordinierten Förderung ausgewählter Regionaler Entwicklungszentren des Städtekranzes durch jeweils ein Ministerium scheinen dagegen noch nicht den gewünschten Effekt zu bringen.

Insgesamt scheint es keinen ausreichenden Gleichklang zwischen der eigentlichen Leitbildformulierung und der umsetzungsorientierten Maßnahmenentwicklung gegeben zu haben, wenigstens sind entsprechende Effekte bisher nicht deutlich erkennbar.

6. Fazit

Zentralort-Konzepte sind Bestandteil des planerischen Instrumentariums auch aller neuen Bundesländer. Die Konzeptinhalte sind in jedem Bundesland entsprechend den räumlichen Bedingungen und den raumordnungspolitischen Zielen variiert (Anzahl und Benennung der Stufung, Kriterien der Ausweisung der zentralen Orte, Ausstattungskataloge usw.). Gleichzeitig sind grundlegende Übereinstimmungen (Funktionszuweisung, Zielbestimmung) mit anderen Bundesländern und eine grobe Orientierung an den Empfehlungen der MKRO-Entschlüssen von 1968, 1972 bzw. 1983/18 erkennbar.

Die Leitvorstellung räumlicher Entwicklung gemäß ROG § 1 Abs. 4, die auf eine Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands — also auch der östlichen Bundesländer — gerichtet ist, hat nach wie vor ihre Gültigkeit, auch wenn über die sich damit verbindenden konkreten Inhalte und ihre Realisierbarkeit in überschaubaren Zeiträumen differenzierte Meinungen herrschen.

Diese Leitvorstellung ausfüllend, werden Leitbilder räumlicher Entwicklung in den Bundesländern entwickelt — so zum Beispiel das der „Dezentralen Konzentration“ im Gesamttraum Brandenburg-Berlin. Deren Basis ist das System der zentralen Orte. Durch die im Leitbild genannte herausgehobene Funktion ausgewählter zentraler Orte ergibt sich ein gegenüber anderen zentralen Orten erweiterter raumordnerischer Handlungsbedarf:

a) **Planerstellung** — raumordnerische Voraussetzung für die Leitbildrealisierung:

Dabei geht es vordringlich um eine entsprechende raumplanerische Rahmensezung durch Berücksichtigung der Elemente des Leitbildes in Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen.

Dabei haben inhaltliche und räumliche Konkretisierungen der hochrangigen, im LEPro und in Landesentwicklungsplänen formulierte Ziele, in den Regionalplänen stattzufinden. Demzufolge sind vor allem in diesen Plänen notwendige Weichenstellungen für die primär wirtschaftsstrukturelle Zielstellung der Ausweisung von REZ zu legen. Am ehesten läßt sich dies durch ein informelles Band über konkrete Zielentwicklungen zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der REZ in ihrer engen Relation zu den umgebenden Gemeinden (hier als Funktionskern bezeichnet) erreichen.

b) **Handeln vor Ort:**

Dieses Band sollte den Ursprung in einer Form der interkommunalen Zusammenarbeit haben. Von kommunalen Leitbildern der Regionalen Entwicklungszentren und der sie umgebenden Gemeinden und auf der Basis einer Stärken-Schwächen-Analyse ausgehend soll unter Einbeziehung möglichst vieler Akteure im Raum und vermittelt durch einen externen Moderator ein konkretes Handlungskonzept erstellt werden.

Auch die Regionalplanung sollte frühzeitig beteiligt werden, um eine Unterstützung der Konzeptrealisierung durch die räumliche Planung zu erleichtern.

c) **Handlungsunterstützung durch Förderung:**

Das derart entwickelte Handlungskonzept sollte durch die Instanzen sowohl

der räumlichen als auch der Fachplanungen gehen, der Landesregierung als Maßnahmenkonzept zur Beschlußfassung vorgelegt und dem Landtag zur Kenntnis gegeben werden. Nur durch die direkte Kopplung kommunal verfaßter Handlungskonzepte mit den über die obersten Landesbehörden verwalteten Förderinstrumentarien kann überhaupt eine Realisierungschance bestehen.

Derzeitige Entwicklungen lassen zu wenig gelungene Ansätze für eine Realisierung des Konzeptes erkennen. Daß davor nicht die Augen verschlossen und weitere Wege für die Realisierung der räumlichen Entwicklungsvorstellung gesucht werden, sollte Ansporn sowohl für die Landesplanung als auch für die Wissenschaft sein.

In diesem Sinn könnten auch Bereiche der Geographischen Wissenschaften einen hilfreichen Beitrag leisten. Die Beschäftigung mit den Fragen räumlicher Entwicklungen und der sie gestaltenden Prozesse könnte eine Vertiefung der bisher bereits erfolgten geographischen Forschungen darstellen und wertvolle Impulse für die Praxis liefern.

Anmerkungen

- 1 Vgl. : BMBau: „Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen“, Bonn 1992, S. 4.
- 2 Zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Beitrages ist das Landesentwicklungsprogramm als Vorentwurf zu betrachten.
- 3 Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm § 1. Potsdam, 1991
- 4 Kabinetttvorlage Nr. 2074/93, „Das raumordnerische Leitbild der Dezentralen Konzentration“, Potsdam 1993.
- 5 ARNDT, M.: „Nachhaltige Entwicklung mittels des Raumordnerischen Leitbildes der Dezentralen Konzentration“, In: Materialien des IRS „Graue Reihe“ Nr. 2/1994, S. 43.
- 6 BMBau: Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen, Bonn 1993, S. 4.
- 7 ARNDT, M.: 1994, S. 45.
- 8 WINKEL, R: Zur Problematik und Weiterentwicklung der Konzeption Zentrale Orte. In: Schriftenreihe des Österreichischen Vereins für Regionalwissenschaften und Geographie 1992, Tagungsband 1991, zitiert in Arndt, M. 1994, S. 45.
- 9 LEP I des Landes Brandenburg, S. 4., Potsdam 1994.
- 10 Mit der Kommunalwahl am 5. 12. 1993 wurde das Kreisneugliederungsgesetz und das Gesetz zur Neubestimmung der Kreissitze in Kraft gesetzt. Die Anzahl der Kreise wurde von 44 auf 14 bzw. von 6 auf 4 kreisfreie Städte reduziert. Entsprechend verringerte sich die Zahl der Städte mit Kreisitzfunktionen, so daß ein Vielzahl ehemaliger Kreisstädte ihre Funktion verloren.
- 11 Vgl. SAUPE, G./ZIENER, K.: „Zur Anwendung der Formalen Begriffsanalyse bei der Untersuchung wirtschafts- und sozialgeographischer Sachverhalte, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Humboldt-Universität zu Berlin, Reihe Mathematik-Naturwissenschaften 40 (1991), Heft 4, Berlin 1991.
- 12 Vgl. WILLE, GANTE, WOLF: Beiträge zur Formalen Begriffsanalyse. B.-I.- Wissenschaftsverlag, Mannheim 1987.
- 13 Verwendung findet das Programm BAV 3, das von einer Arbeitsgruppe unter Leitung von Prof. Burmeister, TH Darmstadt, entwickelt wurde.
- 14 Dabei wurden die in allen genannten Dokumenten übereinstimmend als Oberzentren genannten Gemeinden: Brandenburg an der Havel, Frankfurt (O.), Potsdam und Cottbus als solche betrachtet.
- 15 „Raumordnerisches Leitbild der Dezentralen Konzentration“, Kabinetttvorlage Nr. 2074, 1993, S. 5.
- 16 Begriffe in Anlehnung an BRÖSSE, 1986, S. 66.
- 17 Vgl. von EINEM: Die Illusionen der Berlin-Brandenburgischen Landesplanung, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2—3, S. 90—101, Köln 1993.
- 18 MKRO-Entschlüsse: 1968: „Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche“; 1972: „Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe“; 1983: „Oberzentren“.