



Thomas Weith, Christian Strauß (Hrsg.)

# „Im Plan oder ohne Plan?“

Raumplanung in (Ost-)Deutschland seit 1989/90

WAXMANN



Thomas Weith,  
Christian Strauß  
(Hrsg.)

# „Im Plan oder ohne Plan?“

Raumplanung in (Ost-)Deutschland  
seit 1989/90



Waxmann 2017  
Münster • New York

### **Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Print-ISBN 978-3-8309-3624-4

E-Book-ISBN 978-3-8309-8624-9

© Waxmann Verlag GmbH, Münster 2017

Steinfurter Straße 555, 48159 Münster

[www.waxmann.com](http://www.waxmann.com)

[info@waxmann.com](mailto:info@waxmann.com)

Umschlaggestaltung: Inna Ponomareva, Düsseldorf

Titelbild: 25 Jahre Mauerfall, Foto: Wolfgang Krumm, © pictre alliance/dpa

Satz: Sven Solterbeck, Münster

Druck: CPI books GmbH, Leck

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier,  
säurefrei gemäß ISO 9706



Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.

Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des

Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung

elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

# Inhalt

<i>Thomas Weith und Christian Strauß</i> Mit 25 Jahren, da ??? .....	7
---	---

## **Brüche und Kontinuitäten: Planung nach 1989/1990**

<i>Rainer Winkel</i> Der Zauber des Neuanfangs: Ideen und Konzepte 1990/1991 .....	21
---	----

<i>Axel Priebis</i> Der Aufbau der Gemeinsamen Landesplanung Berlin/Brandenburg .....	35
--	----

<i>Uwe Altrock</i> Stadtplanung – neu gedacht .....	47
--	----

<i>Dietmar Scholich</i> Geschwind im Plan Aktivitäten der ARL in Ostdeutschland nach der deutschen Wiedervereinigung .....	59
---	----

## **Erreichtes**

<i>Heinrich Mäding</i> Gleichwertige Lebensverhältnisse und Aufbau Ost Eine Zwischenbilanz nach 25 Jahren .....	69
---	----

<i>Clemens Ortman</i> Die Entwicklung von Zentren Eine persönliche Betrachtung aus Mittelthüringen .....	85
--	----

<i>Jochen Franzke</i> Kommunale Verwaltungs- und Gebietsreformen Ein Dauerbrenner .....	95
---	----

<i>Wolf Beyer</i> 25 Jahre Raumbbeobachtung in Brandenburg .....	111
---	-----

## **Aktuelle Herausforderungen und neue Ansätze**

*Wolfgang Weiß*

Raumplanung in (Ost-)Deutschland seit 1989/90 unter den Bedingungen  
des Demografischen Wandels und selektiver Abwanderung ..... 121

*Andreas Berkner*

Energiewende und Regionalplanung in den Neuen Ländern  
Sachstand und Perspektiven zwischen Braunkohle, erneuerbaren Energien  
und Netzausbau ..... 137

*Jörg Knieling*

Governance der Raumentwicklung  
Neue Formen des Zusammenspiels von öffentlicher Hand, Wirtschaft  
und Zivilgesellschaft ..... 155

*Rainer Danielzyk und Axel Prieb*

Zukunft der Regionalplanung ..... 165

*Christian Strauß und Thomas Weith*

Von Planung, Plänen und der „Luft nach oben“ ..... 179

Autoren ..... 191

Dank ..... 195

Thomas Weith und Christian Strauß

## Mit 25 Jahren, da ???

### Zielsetzung und Intention des Buches

25 Jahre deutsch-deutsche Vereinigung und 26. Jahrestag des 9. November 1989 waren für die beiden Landesarbeitsgemeinschaften Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, Sachsen-Anhalt/Thüringen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Anlass genug, um in einer großen Veranstaltung auf die seitherigen Veränderungen zurück zu blicken. Zugleich sollten aktuelle Probleme und zukünftige Herausforderungen der Raumplanung, Raumentwicklung und Raumforschung beleuchtet werden (vgl. Weith/Strauß 2016). Die Veranstaltung bot zugleich die Möglichkeit, die Präsentationen und Diskussionen schriftlich vertiefen zu lassen und damit einen Beitrag zur planungswissenschaftlichen Diskussion zusammen mit individuellen Erinnerungen und persönlichen Meinungen zu leisten. Diese sind in diesem Buch zusammengeführt und punktuell ergänzt.

Die historische Auseinandersetzung mit Strukturen, Prozessen und Personen der räumlichen Planung sowie mit Inhalten von Raumplanung und Raumforschung hat im letzten Jahrzehnt deutlich zugenommen und deckt zunehmend verschiedene Zeitabschnitte ab. Stellvertretend für die Anfänge seien hier die Arbeiten von Leendertz (2008) und Kegler (2015) sowie das Sammelwerk von Mäding/Strubelt (2009) genannt. Sie fokussieren insbesondere auf die Jahrzehnte lang verschwiegenen Verflechtungen mit der verbrecherischen nationalsozialistischen Politik und ihren grausamen Folgen. Hinzu kommen einzelne Arbeiten, die die Etablierung der Raumplanung in der alten Bundesrepublik thematisieren (z. B. Hübler 2004, Strubelt/Briesen 2015, Kegler 2015a). Inzwischen existieren auch zu den Jahren nach 1989 mehrere Arbeiten, stellvertretend sei hier der Sammelband von Altröck et al. (2010) zu zwanzig Jahren Planung seit der deutschen Vereinigung benannt.

Mit dem vorliegenden Buch soll die Sichtweise nun auf „25 Jahre“ nach 1990 erweitert werden, ohne jedoch rein historisch bzw. ‚nur‘ rückblickend zu sein. Für ein historisch-geschichtswissenschaftliches Buch wären eine hier weder leistbare noch gewünschte theoretische Einbindung sowie die Ausrichtung an spezifischen methodischen Standards notwendig. Einige Autoren erschließen jedoch erstmals (planungs-)historische Entwicklungen, die in dieser Form bislang nicht dargestellt wurden. Das Buch stellt somit einen Blick auf das Fach im Sinne einer interdisziplinären Expertenbefragung dar, die durch persönliche Statements angereichert ist.

Zugleich werden mit weiteren Artikeln Erreichtes diskutiert und zukünftige Herausforderungen skizziert. Die Texte betten sich ein in den aktuellen raumwissenschaftlichen Diskurs, der in den letzten Jahren stark von einer sozialwissenschaft-

lichen Raumforschung geprägt wird. Im Mittelpunkt stehen somit vielfach Akteure und Institutionen, Interaktionsmuster, Handlungsorientierungen, Prozesse und Ergebnisse. In einigen Texten werden sie implizit mit Zugängen der Geschichtswissenschaften oder der historischen Geografie (Wirkungsgeschichte) verknüpft. Die Ausführungen reflektieren somit zugleich den interdisziplinären sowie z. T. auch den transdisziplinären Charakter der aktuellen Raumplanungspraxis wie der Raumforschung.

Die Darstellungen beginnen an zwei zentralen historischen Ereignissen, der Wende 1989 und der staatlichen Vereinigung 1990. Sie beziehen sich insbesondere auf den Raum der Neuen Länder mit Referenzen zur gesamten Bundesrepublik sowie Entwicklungen in Europa.

Die einzelnen Beiträge reflektieren auch über den Einzelfall hinausgreifende Logiken und Pfadabhängigkeiten (z. B. Kontinuitäten bei Theorien und Konzepten, Modernisierungslogiken, Rolle von Partnerländern). Dabei besteht nicht die Absicht, eine umfassende Bewertung von Ereignissen oder Entscheidungen oder des Handelns einzelner Personen der letzten 25 Jahre vorzunehmen. Gleichwohl werden, wie z. B. zum Thema der Gleichwertigkeit, wertende Einschätzungen mit eingebracht.

Die Darstellungen der Autoren erlauben es zugleich, Ansatzpunkte für notwendige vertiefende Untersuchungen für einen späteren Zeitpunkt zu eruieren. Sie sollen zudem einen Beitrag zur Reflexion der eigenen Fachgeschichte leisten, um frühere Fehlentscheidungen zu erhellen und somit insbesondere kollektiven Verdrängungsprozessen sowie Mythenbildungen entgegenzuwirken. Das gleichzeitige Aufgreifen neuer Herausforderungen der letzten Jahre sowie Vernetzung mit aktuellen Diskussionslinien soll zugleich auch den Wandel in den Diskursen und deren Neuausrichtungen verdeutlichen.

Die Herausgeber bedauern dabei, dass einige raumplanerische Arbeits- und Handlungsfelder aufgrund fehlender Verfügbarkeiten bzw. Absagen von Autorinnen und Autoren nicht näher beleuchtet werden konnten. Hierzu zählen beispielsweise explizit die Genese der Bundesraumordnung nach 1989, die Neuausrichtung der Umweltplanung, die Veränderungen in der Wirtschaftsförderung, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im europäischen Kontext oder eine kritische Auseinandersetzung mit der Entwicklung regionaler Erreichbarkeiten. Die Herausgeber hoffen dennoch, eine interessante Lektüre für alle Leserinnen und Leser zusammengestellt zu haben.

## **Zu den Beiträgen**

Den Startpunkt für die Auseinandersetzung mit den letzten 25 Jahren Raumplanung stellt im ersten Teil der Einzelbeiträge die Frage dar, inwieweit 1989/1990 wirklich als ein Nullpunkt für einen Neuanfang gesehen werden kann. Sind eher Bruch und



Wandel, oder doch stärker Kontinuitäten prägend? Haben sich alte Problemlagen fortgesetzt oder sind ganz neue Herausforderungen entstanden? Und wo gab es Unterschiede zwischen Ost und West, wo vergleichbare Herausforderungen? Hierauf gehen die Autoren Winkel, Priebes, Altrock und Scholich ein.

Rainer Winkel stellt in seinem Beitrag zu Beginn die unterschiedlichen Situationen in der DDR und in der alten Bundesrepublik heraus. Benannt werden von ihm die markanten Unterschiede in der Eigentumsstruktur, der Verwaltungs- und Gemeindestrukturen, der Siedlungsdichte, im Anteil von Industrie und Dienstleistungen, bei der Versorgung, beim Wohnungsmarkt, in der Bausubstanz und der Infrastrukturqualität und -quantität (z. B. Kindergartenplätze). Ebenso betont wird die andersartige Rolle der Territorialplanung. Gleichwohl wird auf gleiche theoretische Wurzeln in der Raumplanung und ähnliche Zielvorstellungen wie den Disparitätenabbau bei gleichzeitiger teilräumlicher Spezialisierung verwiesen.

Der Beginn der deutsch-deutschen Zusammenarbeit 1989/90 wird laut Winkel, wie auch von den noch folgenden Autoren beschrieben, in der raumplanerischen Zusammenarbeit stark von individuellem Engagement und auch Zufälligkeiten getrieben. Der Autor macht zugleich deutlich, dass die Geschwindigkeiten der Veränderung eine kritische Reflexion des jeweiligen Status quo und seiner Ursachen rasch unrealistisch werden ließ. Als zentrale Ziele für die Neuen Länder mit Blick auf die Raumentwicklung beschreibt er Gleichwertigkeit, Disparitätenabbau und Entwicklung der Wirtschaft bei gleichzeitiger Sanierung der gravierenden Umweltschäden und dem Erhalt großer schutzwürdiger Landschaftsbereiche. Und dies alles bei einem scharfen Bruch der ökonomischen Rahmenbedingungen, administrativem Wandel und länderspezifischem Neuaufbau, wengleich durch den Beitritt der fünf Neuen Bundesländer zur alten Bundesrepublik von Beginn an ein klarer Rechtsrahmen gesetzt war.

Die Entwicklungen zeigten sehr bald, so Winkel, dass die Ost-West-Angleichungsversuche bei aner kennenswerten Erfolgen auch mit schwerwiegenden Folgen verbunden waren. Zu nennen sind massiver Arbeitsplatzabbau, Stilllegung, aber auch Überkapazitäten beim Aus- und Umbau der technischen Infrastruktur (z. B. überdimensionierte Abwasseranlagen mit hohen Folgekosten), Schulschließungen und defizitäre Gesundheitsversorgung in ländlichen Regionen. Dies alles führte auch zu massiven Abwanderungsbewegungen.

Die Raumplanung war zwischen 1990 und 1992 als steuernde Instanz faktisch abwesend. Folge waren große Fehlentwicklungen mit hoher Persistenz wie fehlallozierte und überdimensionierte Standorte für Wohnen, Gewerbe, Handel und technische Infrastrukturen. Ein Großteil der Planwerke kam hier faktisch zu spät. Die Gesamtbilanz fällt deshalb, so Winkel, „zwiespältig“ aus.

Den schwierigen Prozess des Aufbaus raumplanerischer Organisationsstrukturen beschreibt Priebes in seinem Beitrag am Beispiel des Entstehungsprozesses einer ‚Gemeinsamen Landesplanung‘ für Berlin und Brandenburg. Der Autor stellt dar, wie in Reaktion auf die nicht überraschende Flächennachfrage im direkten Berli-

ner Umland sich bereits sehr früh auf informeller Ebene Formen der planerischen Zusammenarbeit entwickelt haben. Einen Kontrast dazu bilden seine Ausführungen zu den schrittweisen und bürokratisch abgesicherten Wegen der Entwicklung gemeinsamer Strukturen und Prozesse der Landesplanung durch gutachterliche Stellungnahmen, erste Verwaltungsvereinbarungen und Eckwertepapieren. 1994 konnte dann der Landesplanungs-Staatsvertrag unterzeichnet werden, und nach unterschiedlichen „Verstimmungen“ nahm die Gemeinsame Landesplanungsabteilung dann 1996 ihre Arbeit auf. Ein umfassender Landesentwicklungsplan wurde, nach diversen Vorstufen ab 1991, dann 2009 verabschiedet (Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg/LEP B-B). Als durchaus bemerkenswert verweist Priebes darauf, dass sich damals auch das Land Berlin auf das – inzwischen wieder veränderte – raumplanerische Leitbild der Dezentralen Konzentration eingelassen hat. Er verweist zudem auf einen Geburtsfehler bei der Regionalplanung im Land Brandenburg. Von Beginn an war sie mit begrenzten Wirkungsmöglichkeiten ausgestattet, nicht zuletzt aufgrund der teilweisen Ersatzvornahme von Aufgaben durch die Landesplanung. Ein Defizit, das noch heute überwiegend besteht und somit die langjährige Wirksamkeit einmal getroffener Zuständigkeitsentscheidungen und Ressourcenausstattungen demonstriert.

Uwe Altröck fokussiert den Blick durch seine Ausführungen auf den Kontext stadtplanerischer Entwicklungen ab 1989/1990. Er verweist darauf, dass sich die deutsch-deutschen Entwicklungen in den breiteren Zusammenhang von „Entstaatlichung, Ökonomisierung und Übergang zur postfordistischen ‚Nachmoderne‘“ einbetten lassen. Bereits in den 1980er Jahren lässt sich ein Rückzug staatlichen Handelns in der Wohnungspolitik und im Städtebau beobachten. Erstmals wird im wissenschaftlichen Kontext auch über städtische Schrumpfungsprozesse diskutiert. Dies sollte jedoch bald, so Altröck, durch die Einigungseuphorie überdeckt werden. Nach 1990 setzte auf der städtischen Ebene eine Parallelentwicklung ein, die zum einen durch eine Vielzahl staatlicher Förderpolitiken gekennzeichnet ist, zum anderen jedoch mit einer immer stärkeren Schwächung der rein kommunalen Handlungsspielräume einhergeht. Hierzu können seines Erachtens auch die Einführung neuer städtebaurechtlicher Instrumentarien (z. B. vorhabenbezogenes Bauplanungsrecht) sowie eine Ankurbelung des „Städte Wettbewerbs“ gezählt werden.

Gleichzeitig entwickelte sich auf lokaler Ebene eine immer stärkere Nachfrage nach „flexiblen Mitwirkungsansätzen“, durch die insbesondere Quartiersbewohnerinnen und -bewohner eine stärkere Mitbestimmung in der lokalen Entwicklung einforderten und einfordern. Dies ging einher mit einer „Renaissance des Städtischen“, die auch durch die durch Tertiärisierung bedingte Verringerung lokaler Nutzungskonflikte und veränderte Lebensmuster Unterstützung findet. Die dafür benötigten innerstädtischen Flächen für Um- und Neunutzung standen und stehen durch Brachen zur Verfügung. Eine stärker projektorientierte Planungskultur ermöglicht die verstärkte Umsetzung.

Mit Blick auf das Instrumentarium der Stadterneuerung konstatiert Altröck eine schrittweise Weiterentwicklung der Förderprogramme und ein „Rüberklappen“ von Ost nach West. Hinzu zählt auch eine Vielzahl „weicherer Instrumente“ mit nicht-investiven Fördertatbeständen. Als entscheidenden Fortschritt sieht der Autor die Einforderung integrierter Entwicklungskonzepte sowie die Etablierung von Stadtteilmanagementansätzen an. Zugleich zeigt sich in der Praxis, so Altröck, dass sich die kommunale Handlungsfähigkeit entsprechend der jeweiligen wirtschaftlichen Prosperität stark unterscheidet. Gerade schwachen Kommunen droht der Verlust ihrer strategischen Handlungsfähigkeit. Mit Blick auf das planerische Handeln ist jedoch Schrumpfung nicht per se als negativ anzusehen, da es insbesondere in den letzten Jahren auch verstärkt Anlass für die Ausdifferenzierung des planerischen Instrumentariums gegeben hat.

Mit positivem Grundtenor beschreibt der ehemalige Generalsekretär der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Dietmar Scholich in einem persönlichen Statement die raumplanerischen Dialoge in der Zeit nach 1989/1990. Er betont die neuen Optionen, die sich durch die veränderte Situation 1989/1990 ergeben hatten. Er hebt insbesondere die Rolle zentraler Personen in dieser Zeit hervor (Bruno Benthien, Gerald Kind) und beschreibt die Bedeutung des Aufbaus neuer regionaler Arbeitsstrukturen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) über zwei neue Landesarbeitsgemeinschaften (LAG; zu Beginn Regionale Arbeitsgemeinschaften). Über diese konnte dann, so Scholich, ein erster Arbeits- und Forschungsbedarf formuliert werden, der auch in politische Beratungsprozesse einfluss. Themen waren neben Fragen der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen die Entwicklung in den Bereichen Verkehr, Tourismus und ländliche Räume sowie speziell auch die Situation um Berlin. Scholich betont insbesondere die kontinuierliche fachliche Zusammenarbeit der ‚Ost-LAGs‘, die sich auch in einer gemeinsamen Tagung 1994 in Dessau widerspiegelte. Dort wurden eine erste Zwischenbilanz der ersten Jahre nach Vorliegen aller Landesentwicklungspläne/Landesraumordnungspläne gezogen. Auch die gesamte Akademie widmete sich, so Scholich, Schritt für Schritt den gemeinsamen Fragestellungen und Herausforderungen. Insgesamt zeichnet er das damalige Bild als „harmonisches, kollegiales Miteinander“, bei dem allerdings „[m]anch wertvolle Potenziale [...] ungenutzt“ geblieben sind.

Im zweiten Teil des Buches werden von den vier Autoren Mäding, Ortman, Franzke und Beyer konkrete rückblickende Bilanzierungen zu den letzten 25 Jahren vorgenommen. Wenngleich wertende Aussagen auch bereits in den primär die Veränderungen (und Kontinuitäten) beschreibenden und einordnenden Ausführungen des ersten Teils mitschwingen, werden diese nun mit Blick auf die speziellen Themen Gleichwertige Lebensverhältnisse, Rolle und Funktion von Zentren, Verwaltungs- und Gebietsreformen sowie die Raubeobachtung konkretisiert.

Heinrich Mäding verweist in seinen Ausführungen zu gleichwertigen Lebensverhältnissen zu Beginn darauf hin, dass dieses Thema bereits ein Altes, aber seit 1990

gleichwohl wieder ein Hochaktuelles für die räumliche Entwicklung in Deutschland ist. Bevor er zu wertenden Einschätzungen gelangt, thematisiert er die Schwierigkeiten einer adäquaten Messung des Sachverhaltes. Schon bei vermeintlich simplen Messgrößen wie der Infrastrukturausstattung stellt sich die Frage, welche konkreten Indikatoren, z. B. öffentlich verantwortete oder auch privatwirtschaftlich erbrachte Ausstattungsgrößen (Wohnen, Einzelhandel) eine Rolle spielen sollten. Ähnlich schwierig verhält es sich mit der Einbeziehung von „Lebensäußerungen“ wie Geburtenrate oder Erwerbsquote. Problematisch gestaltet sich zudem die Ermittlung eines adäquaten Bewertungsmaßstabes (Durchschnittswerte? Mindeststandards?) und entsprechender Aggregationen und Salden. Ein offenes Dauerproblem, das derzeit stark in Richtung „Schwellenwerte“ diskutiert zu werden scheint.

Neben der methodischen Herausforderung geht Mäding vorab auch auf die Angemessenheit einer normativen Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein. Er argumentiert, dass diese weniger aus rechtlichen Überlegungen (v. a. im Kontext der inzwischen erfolgten Fixierung im Bundesraumordnungsgesetz), sondern vielmehr aus „politischer Klugheit“ zu verfolgen ist, von jedem öffentlichen Akteur von der europäischen Ebene bis hin zur Gemeinde im jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Orientiert wird sich dabei allerdings, so Mäding, primär an den „Nachzüglern“.

Konkret mit Blick auf den Aufbau Ost und die Diskussion um Gleichwertigkeit verweist er, auch unter Einbeziehung von Analysen anderer Autoren, darauf, dass sich bei einem Großteil der ökonomischen Kennziffern die Situation in Ostdeutschland zwar im Vergleich zum Westen Deutschlands schlechter, im Vergleich zu anderen Transformationsländern jedoch äußerst positiv darstellt. Mäding beschreibt zudem die vielfachen finanziellen Ausgleichsmechanismen in Deutschland, mit denen Ungleichwertigkeiten entgegen getreten wird. Er benennt den Bund-Länder-Finanzausgleich, den kommunalen Finanzausgleich, die Umverteilungswirkungen der Sozialversicherungen sowie Infrastrukturinvestitionen und die Förderung der regionalen Wirtschaft. Dem entgegen stehen jedoch die zum Teil umfassenden Privatisierungsbemühungen bei Infrastrukturen sowie rein fachpolitische (Effizienz-) Zielsetzungen (z. B. in der Bildungspolitik).

Insgesamt führt Mäding eine große Zahl von Argumenten an, die wesentlich gleichwertigere Lebensverhältnisse zwischen Ost und West heute als im Vergleich zur Situation vor 25 Jahren nahe legen und auf einen fortschreitenden großräumigen Disparitätenabbau hinweisen. So hat sich der absolute Ost-West-Abstand bei den Arbeitslosen, so Mäding, seit 2005 mehr als halbiert, der relative Rückstand der Monatsverdienste Ost wird immer geringer. Am Ziel der Gleichwertigkeit ist, so Mäding, auch bei einer Vielfalt der Verantwortlichkeiten im System der Bundesrepublik, gleichwohl festzuhalten. Gleichwertigkeit sollte, so der Autor, insgesamt als Richtungsziel verstanden werden, das gefördert werden kann und im raumplanerischen Kontext als „Grundsatz“ zu verstehen ist, dessen konkrete Umsetzung immer der Abwägung unterliegt.

Clemens Ortmann legt mit seinen Ausführungen zur Entwicklung der Zentren einen räumlichen Schwerpunkt auf Thüringen. Zu Beginn verweist er auf eine deutsch-deutsche Gemeinsamkeit, die die Systemgrenzen und jahrzehntelangen Trennungen problemlos überdauert hat: das Zentrale-Orte-Konzept und somit auf eine spezifische Aufmerksamkeit für die Zentren. Durch seine „beidseitige“ Nutzung war ein wichtiger konzeptioneller Anknüpfungspunkt auch für die Ausgestaltung der räumlichen Planung nach 1989/1990 in allen ostdeutschen Ländern gegeben. Zugleich gibt der Autor zu bedenken, dass sich in unterschiedlichen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen Infrastrukturen sowie Unternehmensstandorte sehr unterschiedlich entwickelt hatten. Dies galt es ab 1990 zu berücksichtigen. Hinzu kam, dass das Zentrale-Orte-Konzept seine Implementation erst im Rahmen der schrittweisen Entwicklung von Landes- und Regionalplänen erfahren konnte und somit dispersen Raumentwicklungen Vorschub geleistet wurde. In Thüringen wurden z. B. erst 1993 mit dem Landesentwicklungsprogramm und in der Folge 1995 in den Regionalplänen Zentrale Orte in Zentren-Achsen-Konzepten festgelegt. Zu diesem Zeitpunkt waren vielfach schon Ansiedlungs- und Neuausweisungsprozesse realisiert oder zumindest festgelegt. Somit bestanden irreversible Tatsachen ohne Möglichkeit zur Revision oder zumindest Vorfestlegungen mit wenig Spielraum für raumplanerische Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen. Die Pläne kamen faktisch zu spät und entfalteten dann keine Steuerungswirkung mehr.

Aktuell steht die Wirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes durch neue Einzelhandelskonzepte im Kontext neuer Dienstleistungsangebote sowie hoher PKW-Orientierung erneut in Frage. Dies umso mehr, als vielfach in den Zentren auch zentralörtliche Versorgungseinrichtungen fehlen. Parallel dazu lässt sich jedoch, auch bedingt durch den Rückzug von Daseinsvorsorgeeinrichtungen in ländlichen Regionen, eine Rückorientierung auf die Zentralen Orte beobachten, v. a. auf solche mit oberzentralen Funktionen. Zukünftig, so der Autor, wird es deshalb unterschiedliche Typen von Zentralen Orten mit einer großen Spannweite von zentralörtlichen Angeboten geben. Ortmann plädiert für ein grundsätzliches Festhalten am Konzept, jedoch mit neuen Schwerpunktsetzungen in der Ausgestaltung, auch bedingt durch veränderte politische und gesellschaftliche Präferenzen.

In engem Zusammenhang mit den zentralörtlichen Ausstattungen und Einrichtungen sowie dem Spannungsfeld territorialer versus funktionaler Orientierung stehen die administrativen Strukturen. Deren Veränderungen im Rahmen von Verwaltungs- und Gebietsreform beleuchtet Jochen Franzke. Er sieht das Thema inzwischen als „Dauerbrenner“ mit dem Motto: Nach der Reform ist vor der Reform! Denn die vielfachen Reformen nach dem Institutionentransfer von 1990 waren bislang immer von geringer Dauerhaftigkeit geprägt. Dabei zieht der Autor die Sinnhaftigkeit von Gebiets- und Verwaltungsreformen grundsätzlich nicht in Zweifel und sieht sie als einen notwendigen Teil von Zukunftsbewältigung mit einem Eingehen auf neue Herausforderungen wie Bevölkerungsentwicklung sowie öffentlicher Finanz- und Ertragssituation. Die Reformen sind dabei per se konflikthaft, da sie sich immer

in einem Spannungsfeld von Bürgernähe, Rechtssicherheit, optimaler materieller Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit bewegen.

Direkt nach 1990 hatten sich viele Länder und Kommunen direkt an ihren westdeutschen Partnern orientiert. Dieser Blaupausenansatz verhinderte jedoch zugleich neue innovative Ansätze. Während sich auf der Länderebene relativ stabil die Zwei- oder Dreistufigkeit der Verwaltung als funktionales Grundmodell etablierte, entwickelte sich, nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Kommunalverfassungstraditionen, für die lokale Ebene in den Neuen Ländern eine Mischung aus „Eigenentwicklung und Fremdsteuerung“. Aktuell können, so der Autor, lediglich die Funktionalreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt als erfolgreich angesehen werden.

Wie bei den Funktionalreformen zeigen sich auch bei den Gebietsreformen vielfältige Strukturen. Ausgehend von den viel zu kleinräumigen Verwaltungsstrukturen der DDR wurden Gemeindefusionen und freiwillige Zusammenschlüsse oder die Bildung von Ämter- bzw. Verwaltungsgemeinschaften unterstützt. Später erfolgten auch gesetzliche Gemeindezusammenschlüsse. Dabei sind insgesamt die Gemeinden größer, aber nicht wirklich homogener geworden. Auch die Zuschnitte der Landkreise wurden frühzeitig verändert, jedoch offensichtlich nicht dauerhaft zufriedenstellend. Auch hier löste eine Reform die nächste ab, ein Ende ist nicht abzusehen. Dabei lässt sich jedoch erkennen, dass inzwischen nicht allein Kosteneinsparungsargumente in den Vordergrund gerückt werden, sondern auch die realen wie politischen Kosten von Gebietsreformen stärker in den Blick genommen werden. Für alle bisherigen Aktivitäten auf diesem Feld gilt jedoch eines gleichermaßen: umfassende Evaluierungen, die Lernprozesse ermöglichen würden, fehlen bislang.

Mit seinem Beitrag zu 25 Jahren Raumb Beobachtung in Brandenburg richtet Wolf Beyer seinen persönlichen Blick auf die Etablierung der zentralen Informationsquelle ‚Raumb Beobachtung‘ für die Landes- und Regionalplanung, am Beispiel Berlin/ Brandenburg. Deren schrittweise völliger Neuaufbau und die daran anschließenden Weiterentwicklungen zeigen, so der Autor, wie wechselhaft sich auch die administrativen Zuordnungen einer für die Raumplanung wichtigen Wissensquelle beim Auf- und Umbau der Landesverwaltungen gestalten konnten. Zufall und Absicht bleiben dabei offen. Zugleich wird deutlich, dass gerade die inhaltlich konsolidierte langjährige Arbeit im Laufe der Jahre zu wesentlichen entscheidungsrelevanten Wissensgrundlagen geführt hat. Dies gilt insbesondere für die Beschäftigung der Raumb Beobachtung mit den demografischen Herausforderungen, die aus Sicht Beyers adäquat erkannt und dann auch mit entsprechenden Grundlagen in die für die Bundesrepublik einmaligen Gemeinsamen Landesplanung von Berlin und Brandenburg kommuniziert werden konnten.

Die Beiträge im dritten Teil des Buches widmen sich der Frage, was aus den bisherigen Entwicklungen und Erfahrungen für die Zukunft mitgenommen werden kann bzw. muss. Mit Beiträgen von Weiß, Berkner, Knieling sowie Danielzyk und Prieb werden persistente Problemlagen dargestellt, neue Herausforderungen und

Lösungsansätze skizziert und ein Zukunftsausblick für die Regionalplanung und eine nachhaltige Raumentwicklung gegeben.

Wolfgang Weiß beschäftigt sich dazu ausführlich und grundlegend mit den Bedingungen und (raumplanerischen) Konsequenzen des Demografischen Wandels und der selektiven Abwanderung. Bei seiner Analyse zu Ursachen und Ausprägungen, unterschiedlichen Wissens- und Diskussionsständen sowie den politischen Rahmenbedingungen und Handlungsansätzen beginnt er in den 1950er Jahren, um den Gesamtprozess und die spätere Wahrnehmung der gesamten Problemdimensionen besser nachvollziehbar zu machen. So verweist er auf frühen gesellschaftspolitischen Optimismus einerseits, aber auch Thematisierungs- und harte Veröffentlichungsprobleme andererseits. Für die Zeit nach der Vereinigung zeichnet er das Bild einer positiv-euphorischen Wachstumsstimmung, die wiederum einer kritischen Diskussion raumbezogener demografischer Fragestellungen abträglich war. Erst Ende der 1990er Jahre wird das Thema, so der Autor, durch wirtschaftliche Auswirkungen im Rahmen der kontinuierlichen Abwanderung insbesondere junger Qualifizierter aus den ostdeutschen Ländern sowie verschärfter immobilienwirtschaftlicher Problemlagen vor allem in den Städten öffentlich thematisiert. Auf Wanderungen und baulichen Leerstand wird erstmals nicht nur mit rein wachstumsorientierten Ansätzen reagiert, sondern auch mit Stadtumbau und Integrierten Stadtentwicklungskonzepten. Gleichwohl dauert es noch Jahre, bis schlichte kostenbegründete Einrichtungsschließungen oder alternative Lösungsansätze (Re-Etablierung der ‚Gemeindeschwester‘) diskutiert werden und auch Akzeptanz finden. Inzwischen, so Weiß, sind die Herausforderungen zusätzlich komplexer geworden. So lassen sich für Städte in Schrumpfungsräumen wieder Zuzüge feststellen. Diese gehen jedoch in der Regel zu Lasten der sie umgebenden ländlichen Räume und können den wegzugsbedingten „demografischen Nachhall“ nicht abfedern. Ebenso differenziert ist das Thema Zuwanderung zu sehen. Sie bietet mittelfristig primär für Städte eine Perspektive, ländliche Räume sind keine Präferenzräume für Migranten. Ihnen bleibt die Chance, ein Testlabor für den Demografischen Wandel mit seinen Auswirkungen und den in diesem Kontext initiierten Modellvorhaben zu werden.

Andreas Berkner widmet sich dem aktuellen auch raumentwicklungspolitisch bedeutsamen Thema der Energiewende und stellt die Verknüpfungen zur Regionalplanung in den Neuen Ländern her. Er beginnt die Auseinandersetzungen mit einem die Langfristigkeit der Thematik widerspiegelnden Rückblick in die 1920er und 1930er Jahre mit ihren großdimensionierten, teilweise auch der Kriegsvorbereitung dienenden Kraftwerks- und Abbauplanungen. Darauf aufbauend geht er auf die Energieplanung in der DDR ein, die diesen Rohstoffnutzungspfad aufgreifend stark auf einheimische Rohstoffe und damit primär auf die Braunkohle setzte. Die Folgen waren 1989/90 mit beispielloser Landschaftszerstörung, für die über 70.000 Menschen zwangsumgesiedelt wurden, für alle sichtbar. 1990 setzte eine radikale Änderung ein, die zur Reduzierung der Braunkohleförderung um rund 80% führte.

Sollte von der Braunkohlenutzung überhaupt etwas bleiben, waren, so der Autor, Stilllegungen und radikale Grunderneuerungen zwingend notwendig.

Gleiches galt, so Berkner, auch für die räumliche Planung, die den „Rucksack der Vergangenheit“ ablegen musste. Ausgehend von der jeweiligen Energiepolitik waren Beiträge zu konkreten und weitreichenden Entscheidungen zu leisten. Die Fragen lauteten: Wo, in welchem Umfang, wie lange und unter welchen Rahmenbedingungen soll Braunkohle gefördert werden? Dazu wurden, unterstützt durch organisierten innerdeutschen Informationsaustausch, zunächst aus Nordrhein-Westfalen, dann etabliert in einem eigenen Informationskreis im Rahmen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, neue Planwerke wie Braunkohle- und Sanierungsrahmenpläne erstellt. Mögliche Blaupausen waren nicht verfügbar, learning by doing unter täglich rasch wechselnden Bedingungen kennzeichnete den Alltag der Regionalplaner. Umsiedlungen in kleinerem Maßstab blieben weiter aktuell, wurden jedoch, so der Autor, durch das Entschädigungsprinzip meist einer verträglichen Lösung zugeführt. Die Aufgaben im Zuge des Braunkohleabbaus bleiben bis zum Ausstieg aus dem Abbau, voraussichtlich um das Jahr 2055, weiter aktuell.

Seit 1995 bestehen im Handlungsfeld Energie durch den vermehrten Einsatz regenerativer Energien für die Regionalplanung neue Herausforderungen. Es galt und gilt, wesentlich früher als in den alten Bundesländern und mit oftmals erheblich größerem räumlichen Umgriff, Windkraftstandorte in der Abwägung zwischen Ausbau-, Umwelt- und Anliegerinteresse rechtssicher auszuweisen. Hinzu kommen inzwischen auch Veränderungen durch das Repowering von Anlagen, die in der Fortschreibung von Regionalplänen ihre Berücksichtigung finden müssen. Zusätzliche Aufgaben ergeben sich durch den vermehrten Biomasseanbau und der damit verbundenen Anlagen für Bioenergiegewinnung sowie die großflächige Anlage von Photovoltaikanlagen (PV-Anlagen). Hierbei wurde von Seiten der Regionalplanung versucht, die Entwicklung regenerativer Energien mit regionaler Wertschöpfung zu verknüpfen und auf eine verträgliche Standortwahl, wie z. B. die Nutzung großflächiger Brachen für PV-Anlagen, hinzuwirken. Aktuell stehen die Gestaltung des Stromnetzausbaus und die Etablierung weiterer Speichermöglichkeiten von Energie im Mittelpunkt regionalplanerischer Aufmerksamkeit. Für Berkner steht dabei fest, dass die Raumordnungsplanungen für die sie betreffenden Aufgaben grundsätzlich gut aufgestellt sind. Sie besitzen Ressourcen, Instrumente und Erfahrungen, um einen übergeordnet gesetzten Rahmen auszugestalten. Oftmals seien jedoch genau diese Rahmenbedingungen unklar.

Einen zentralen Wandel in der Landes- und Regionalplanung der letzten beiden Jahrzehnte beschreibt Jörg Knieling in seinem Beitrag. Er betont die Veränderung von der „Raumplanung“ zur „Raumentwicklung“ und die zunehmende Ergänzung formaler Instrumente durch informelle Ansätze. Dies spiegelt zugleich einen Wandel im Steuerungsverständnis wieder, der mit dem Begriff der „Governance“ seinen Ausdruck findet. So finden zum einen die Vielzahl raum(nutzungs-)relevanter Akteure der Öffentlichen Hand, aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft eine stärkere



Berücksichtigung bei Diskussions- und Entscheidungsprozessen. Dies wird auch durch die Nutzung partizipationsfördernder Methoden und neuer Arbeitsformen ermöglicht. Zum anderen werden verstärkt kooperativ-koordinierende Formen der Raumentwicklung in den Blick genommen. Sie sind, so Knieling, zwar per se nicht wirklich neu. Das Ausmaß ihrer Nutzung und Anwendung hat jedoch in den letzten Jahren erheblich zugenommen, sodass sie vielfach etablierte Planungsinstrumente ergänzen und qualifizieren können. Knieling plädiert für eine zukünftig verstärkte Verknüpfung formaler und informeller Ansätze, bei der die jeweiligen Stärken problemadäquat miteinander verknüpft werden sollten.

Nichts Geringeres als die Zukunft der Regionalplanung beschreiben Rainer Danielzyk und Axel Prieb in ihrem Beitrag. Sie beginnen mit der aus ihrer Sicht aktuellen Situation, in der sich „die“ Regionalplanung in Deutschland befindet. Einerseits wird ihr, so die Autoren, der Vorwurf gemacht, sie sei zu wenig entwicklungsorientiert, unflexibel, wenig innovativ und realitätsfern. Zugleich lässt sich sowohl ein Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene ausmachen. Dies ist bedingt durch regionalisierte Lebensweisen, vielfältige regionale räumliche Verflechtungen und aktuell regional zu diskutierenden bzw. zu lösende Fragen wie die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme oder der Umgang mit Wachstums- und Schrumpfungprozessen bei anhaltendem ökonomischem Standortwettbewerb.

Die Autoren betonen deshalb die zunehmende Bedeutung sogenannter integrativer Entwicklungsansätze der „formatorientierten integrativen Regionalentwicklung“ sowie die damit auch in Verbindung stehende Notwendigkeit von Leitbildentwicklungen. Benannt werden als erstes Beispiel die „Regionalen“ in Nordrhein-Westfalen, die am Wettbewerbsprinzip orientiert, regionale Dynamik und Innovationsfähigkeit fördern sollen. Sie gelten zugleich als Benchmark für integrative Regionalentwicklungspolitik. Als zweites wird als gutes Beispiel das „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ benannt. Für beide Beispiele wie insgesamt für den Ansatz gilt jedoch, dass oftmals der Bezug zur formalen Regionalplanung ausbleibt und sich ein Nebeneinander statt Miteinander etabliert.

Für die Regionalplanung wird, wie insgesamt für den Bereich der Regionalentwicklung, aufbauend auf Ergebnissen aus einem die vielfältigen Erfahrungswerte der letzten Jahrzehnte reflektierenden Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, eine stärkere strategische Orientierung empfohlen. Dies gelte sowohl mit Blick auf die Ziele als auch auf die Inhalte. Dabei sollen Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben stärker miteinander verzahnt, Leitplanken formuliert, Entwicklungs- und Handlungsoptionen aufgezeigt, Umsetzungsschritte benannt und Leuchtturmprojekte angestoßen werden. Insgesamt soll auch mehr Gewicht auf prozessuale und kommunikative Aspekte sowie ein Monitoring gelegt werden. Aufbauend auf Stärken-Schwächen-Analysen (SWOT) sind regionale Visionen, Leitbilder und Entwicklungsperspektiven sowie zentrale Handlungsansätze zu formulieren. Als konkrete Beispiele für entwicklungsorientierte Ansätze werden die Vorbereitung des neuen regionalen Raumordnungsprogrammes für die Region

Hannover, die „Regionalen Diskurse“ im Kontext der Aufstellung eines neuen Regionalplanes für das Ruhrgebiet und das informelle Agglomerationskonzept für das südliche Rheinland benannt und zum Teil näher beleuchtet.

Für die Zukunft sehen die Autoren eine wachsende Notwendigkeit zur Steuerung der regionalen „Ordnung“. Dabei stehen die Akteure, so Danielzyk und Priebs, ständig vor der Herausforderung, das Negativ-Image der verhindernden Planung abzustreifen. Sie plädieren dafür, sich auf die positiven Aspekte der Regionalentwicklung zu konzentrieren. Gleichwohl besteht die Notwendigkeit, insbesondere durch die förmliche Planung Restriktionen festzulegen.

Im Abschlussbeitrag von Christian Strauß und Thomas Weith werden aus den vorgehenden Artikeln verschiedene Diskussionslinien unter den vier Perspektiven „Planung nach 1989/90“, „Erreichtes“, „Neue Ansätze“ und „Ausblick“ zusammengeführt und erste zusammenfassende Schlussfolgerungen gezogen. Sie zeigen die Vielfalt von Wandlungsprozessen, aber auch von Kontinuitäten. Neben neuen Herausforderungen nach 1989/1990 bestehen auch „alte“ Probleme, wie z. B. die Folgen des Demografischen Wandels, weiterhin fort. Dabei lassen sich in der Raumentwicklung Parallelen sowie Unterschiede zwischen Ost und West zeigen, Leistungen und Fehlentwicklungen aufzeigen und Hinweise für die Zukunft der räumlichen Planung skizzieren.

## Literatur

- Altrock, U., Huning, S., Kuder, Th., Nuissl, H. (Hrsg.) (2010): Zwanzig Jahre Planung nach der Wiedervereinigung. Planungsrundschau 20. Berlin.
- Hübler, K.-H.: Ethik und Raumplanung in Deutschland. In: Lendi, M., Hübler, K.-H. (Hrsg.) (2004): Ethik in der Raumplanung: Zugänge und Reflexionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 221. Hannover, S. 68–104.
- Kegler, K.R. (2015): Deutsche Raumplanung. Das Modell der „Zentralen Orte“ zwischen NS-Staat und Bundesrepublik. Paderborn.
- Kegler, H. (2015a): Landesplanung Mitteldeutschland. Spielräume: Die Entstehung der wissenschaftlichen Raumordnung in Deutschland – das Dezentralisierungsparadigma, die Internationalisierung, der Planungsatlas und demokratisch basierten Strukturen in den Schlüsseljahren 1925–1932. Arbeitsberichte der ARL 15. Hannover.
- Leendertz, A. (2008): Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert. Göttingen.
- Mäding, H., Strubelt, W. (Hrsg.) (2009): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung. ARL-Arbeitsmaterial 346. Hannover.
- Strubelt, W., Briesen, D. (Hrsg.) (2015): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/New York.
- Weith, Th., Strauß, C. (2016): Raumplanung: Im Plan oder ohne Plan? *ARL-Nachrichten* 01/2016, 34.

# **Brüche und Kontinuitäten: Planung nach 1989/1990**

