PLANUNGSKULTUR NACH DEM FALL DER MAUER

EPHRAIM GOTHE

Die Planungskultur in der Hauptstadtregion – seit 2006 per Definition aus beiden Bundesländern, Berlin und Brandenburg, bestehend – zu fassen, ist kein einfaches Unterfangen. Die drei Jahrzehnte seit dem Mauerfall sind von einer so immensen Fülle von Planungsprozessen, informellen und formellen Planwerken auf verschiedenen Maßstabsebenen gefüllt, dass ein Überblick und eine Bewertung nur streiflichtartig möglich ist.

Diese Ausführung beschränkt sich auf die Planungsprozesse, die das Miteinander der beiden Bundesländer in dieser Zeit geprägt haben.

Der Zeitverlauf vom Fall der Mauer bis ins Jahr 2018 lässt sich in folgende Phasen einteilen:

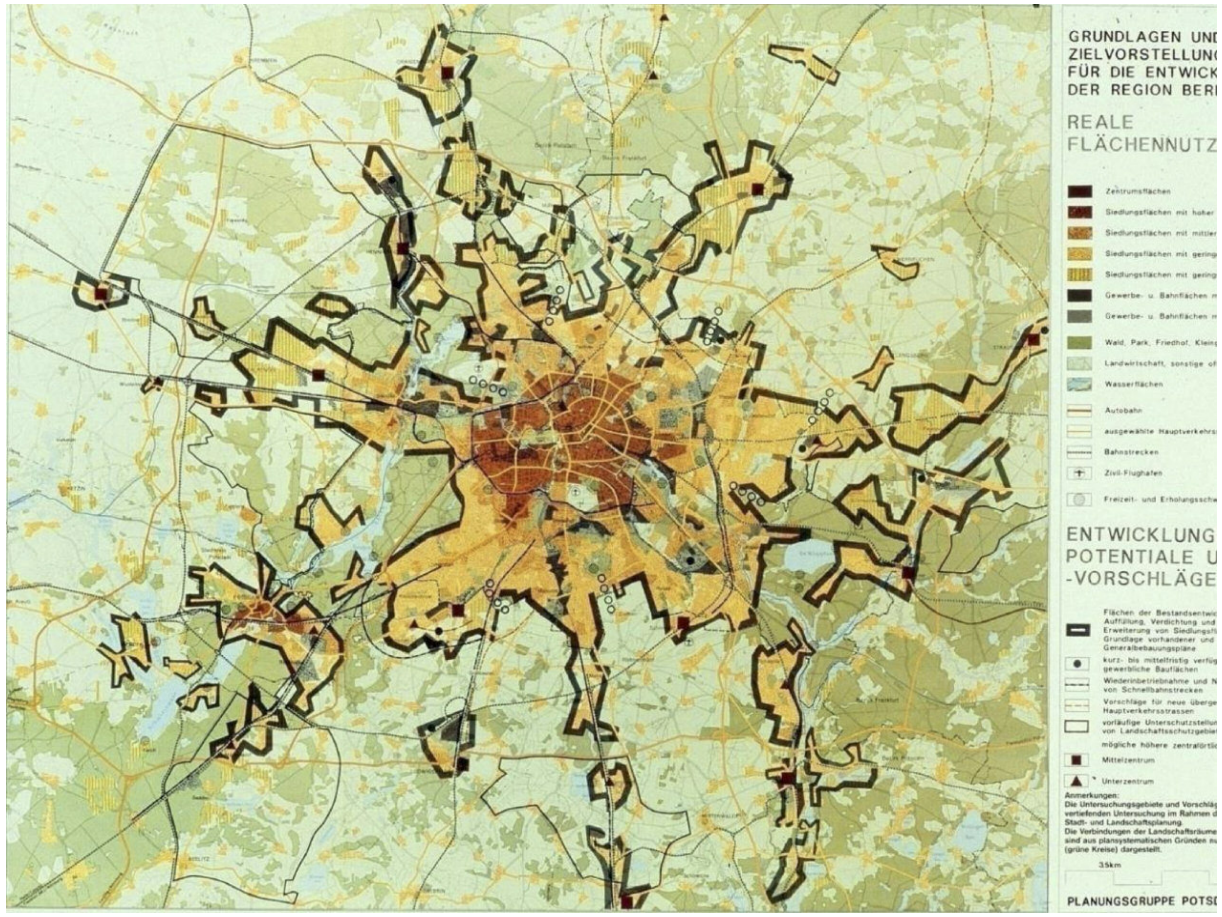
- 1989–1994: Neuorientierung und Weichenstellungen
- 1994–2005: Leitbild der dezentralen Konzentration
- seit 2005: Leitbild «Stärken stärken – die Hauptstadtregion».

Überlagert wird die Planungsgeschichte durch die wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen, die im Jahr 2011 – Beginn des Wachstums – einen entscheidenden Umbruch erfuhren.

1989–1994. NEUORIENTIERUNG UND WEICHENSTELLUNGEN

Der Fall der Mauer war hinsichtlich Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sowie großräumiger Verkehrsplanung für Berlin und Brandenburg die «Stunde Null». Mit diesem Ereignis hatte niemand gerechnet, Schubladenpläne gab es für ein solches Szenario nicht. Auch der Weg zur deutschen Einheit war zunächst unklar, nahm aber schließlich rasch Formen an. Nach dem Fall der Mauer lag der Stadtkörper Berlins mit seinem Umland quasi ohne definierte administrative Zukunft offen in der Brandenburgischen Landschaft. In diesem Vakuum legte im Mai 1990 ein «Provisorischer Regionalausschuss» – häufig auch als «Planungsgruppe Potsdam» bezeichnet – ein völlig singuläres Planungsdokument vor, das mit verblüffender Weitsicht in wenigen Monaten erarbeitet wurde:[1] die «Grundlagen und Zielvorstellungen für die Entwicklung der Region Berlin, Arbeitsbericht mit Kartenteil». Mitglieder des Ausschusses waren Stadt- und Regionalplanerinnen und Planer aus Ost- und West-Berlin sowie den drei Bezirken, die später im neuen Bundesland Brandenburg aufgingen[2].

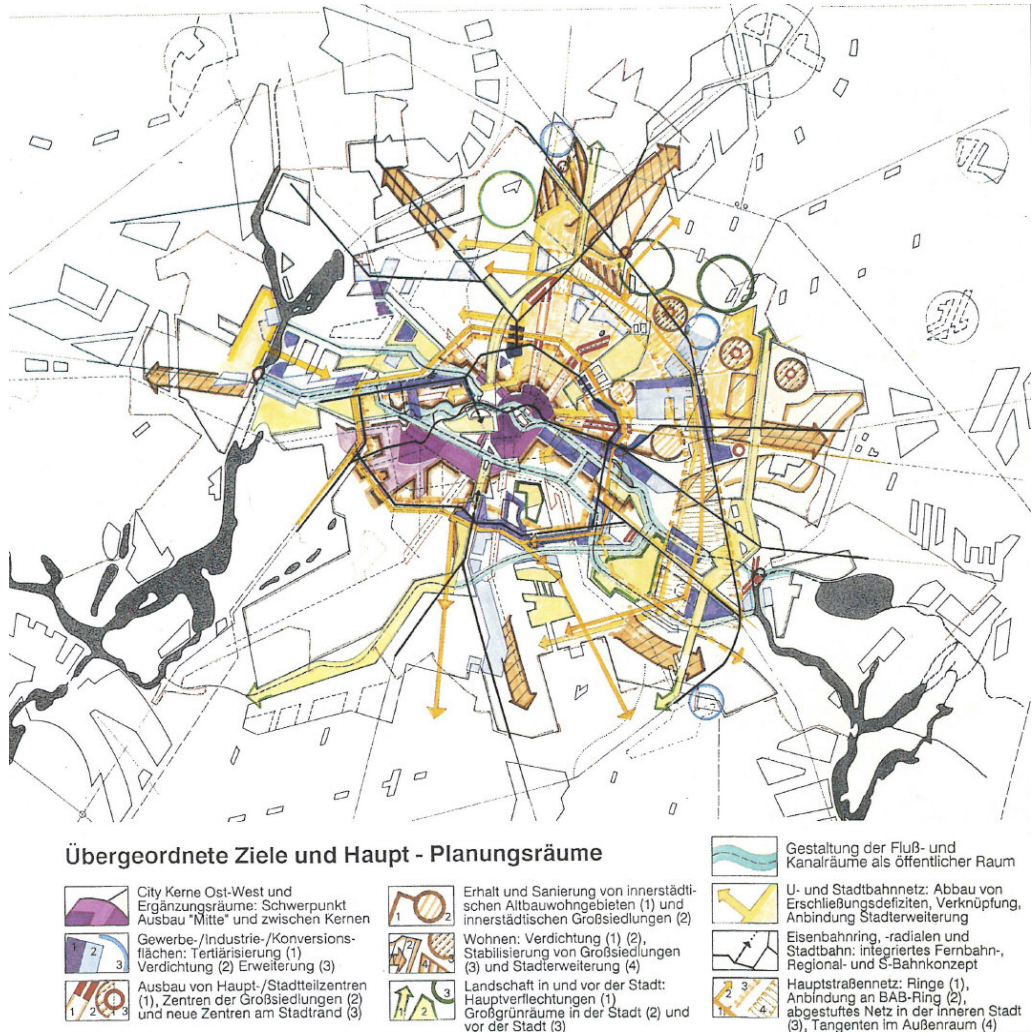
Das Geniale an dem Plan war, dass die Physiognomie des Stadtkörpers, seine sternförmige Struktur entlang der wichtigen Eisenbahnausfallachsen erkannt und zur Grundlage einer Entwicklungsperspektive gemacht wurde. Gleichzeitig wurden die Achsenzwischenräume als in erster Linie freiräumliche Strukturen gesichert. Obgleich der Plan verschiedenen politischen Gremien vorgestellt wurde und viel Zustimmung erfuhr, war



«Grundlagen und Zielvorstellungen für die Entwicklung der Region Berlin». (Quelle: Provisorischer Regionalausschuss Planungsgruppe Potsdam, *Grundlagen und Zielvorstellungen für die Entwicklung der Region Berlin*, 1. Bericht, Nr. 5, 1990)

es sein Schicksal, bald in Vergessenheit zu geraten, vermutlich, weil sich keine maßgebliche politische Kraft den Plan zu eigen machte.

Am 31. August 1990 wurde der Einigungsvertrag unterzeichnet, der eine Landesgrenze festgelegte, die Berlin und Brandenburg in zwei Bundesländer schied und somit das Berliner Umland und Berlin administrativ voneinander trennte. Noch heute beißen sich Stadt-, Regional- und Verkehrsplaner*innen die Zähne daran aus. Es folgte eine Reihe wichtiger Entscheidungen, die in rascher Folge, heute muss man sagen, in atemberaubender Geschwindigkeit, gefällt wurden. In Berlin und Brandenburg wurden neue Landesregierungen gewählt: in Berlin eine schwarz-rote Koalition unter dem Regierenden Bürgermeister Eberhard Diepgen, mit dem für Stadtentwicklung zuständigen Senator Volker Hassemer und dem für Bau- und Wohnungswesen zuständigen Senator Wolfgang Nagel, der sich Hans Stimmann als Senatsbaudirektor nach Berlin holte. In Brandenburg wurde Manfred Stolpe Ministerpräsident, Matthias Platzeck Minister für Umwelt, Natur und Raumordnung, ab 1993 Hartmut Meyer für viele Jahre Bau- und Verkehrsminister.



«Räumliches Strukturkonzept», Stand Dezember 1991. (Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.), *Räumliches Strukturkonzept*, Broschüre, Berlin 1992)

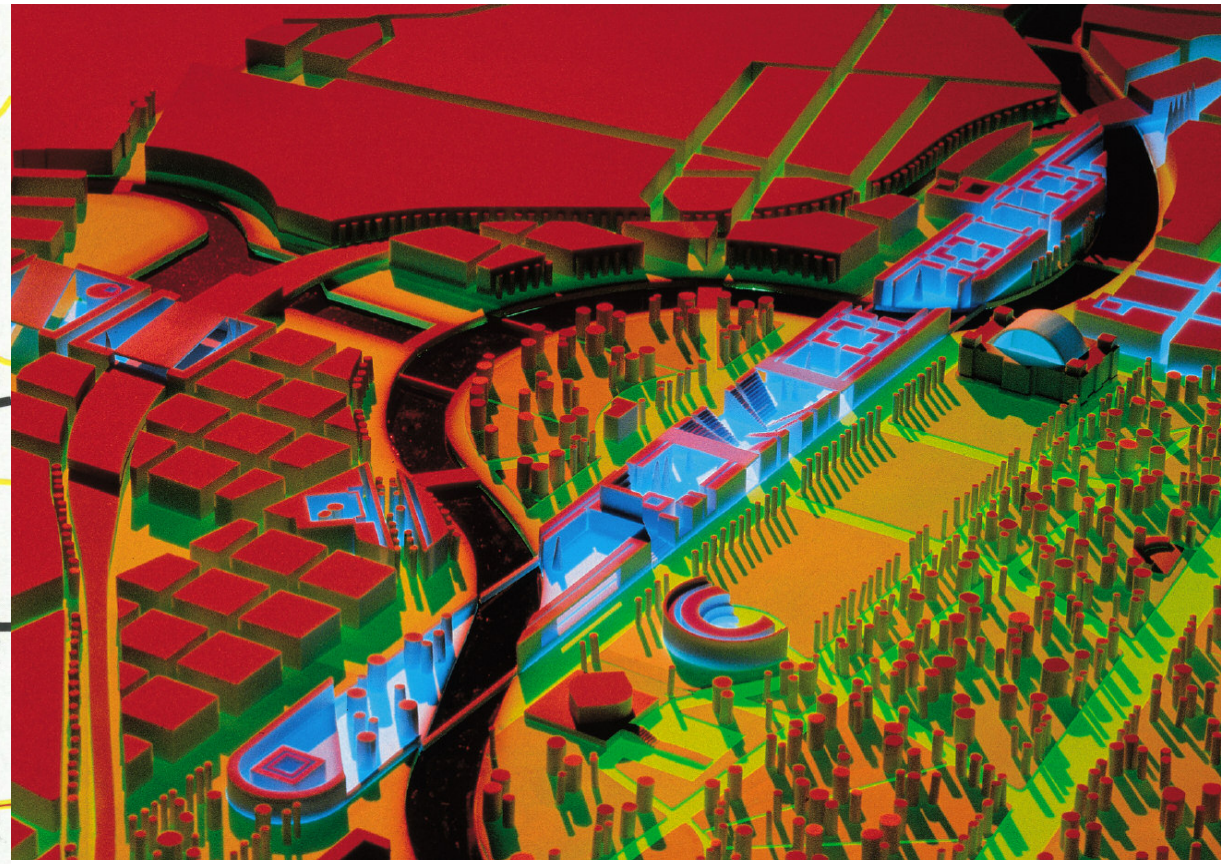
Bereits im April 1991 beschloss die Bundesregierung die «Verkehrsprojekte Deutsche Einheit» und sicherte durch dieses milliardenschwere Infrastrukturausbauprogramm die verkehrliche Anbindung Berlins an das vormalige Westdeutschland. Am 20. Juni folgte der mit knapper Mehrheit entschiedene Umzugsbeschluss des Deutschen Bundestags und bestimmte damit Berlin zum Sitz von Parlament und Regierung.

Im Oktober 1991 wurde der städtebauliche Wettbewerb für den Potsdamer Platz entschieden. Der Entwurf der Architekten Hilmer und Sattler war richtungsweisend für den weiteren Umgang mit dem inneren Stadtkern: «Nicht das weltweit verwendete amerikanische Stadtmodell der Hochhausagglomeration, sondern die Vorstellung von der kompakten, räumlich komplexen europäischen Stadt liegt dem Entwurf zugrunde.»[3] Die Erwähnung dieses Wettbewerbes darf auch deshalb nicht fehlen, weil er in seinen

«Pilzkonzept», im Juni 1992 von der Bundesregierung beschlossen. (Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hg.), *Räumliches Strukturkonzept*, Broschüre, Berlin 1992, S. 9)

städtebaulichen Grundzügen umgesetzt wurde und damit das Bild des Zentrums und die weltweite Wahrnehmung Berlins als Metropole bestimmte.

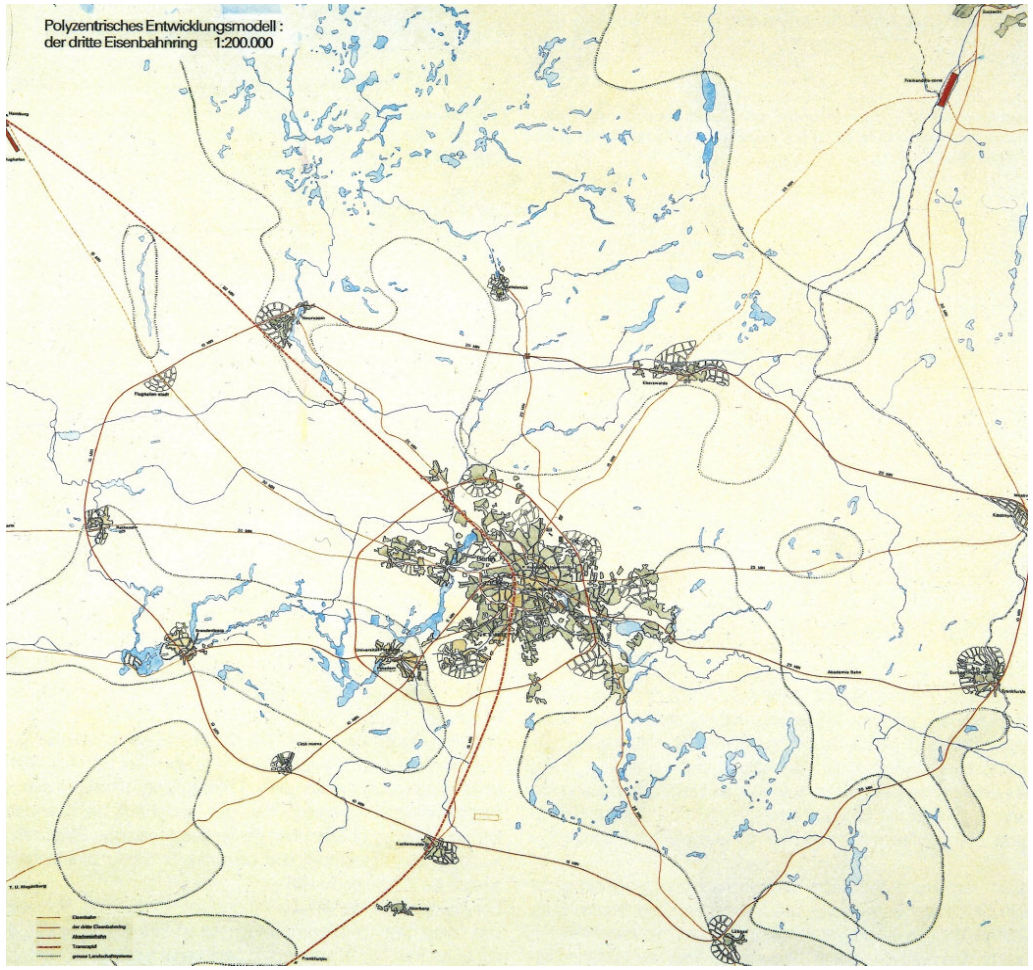
Im Dezember 1991 legte Stadtentwicklungssenator Volker Hassemer mit dem *Räumlichen Strukturkonzept* eine scharfsinnige, weitsichtige Grundlage für die künftige Stadtentwicklung und für die Erarbeitung des Flächennutzungsplans vor.[4] Diese Broschüre ist das Ergebnis intensiver Debatten und Planungsprozesse, die sich nicht zuletzt in zahlreichen Veranstaltungen des Stadtforums kristallisierten, das alle zwei Wochen für anderthalb Tage zusammenkam.



Spreebogenwettbewerb, 18. Februar 1993.

Im Juni 1992 erfolgte die Festlegung des neuen Fernbahnsystems durch die Bundesregierung – das sogenannte Pilzkonzept. Die Grundlage für eine Renaissance der Eisenbahnstadt Berlin war hiermit geschaffen. Dieser Festlegung folgten zahlreiche Wettbewerbe, Bahnhofsprojekte, Ingenieurbaumaßnahmen, die uns bis heute beschäftigen, ein aktuelles Kapitel ist die Herstellung der «Dresdner Bahn». Das Gesamtinvestitionsvolumen der Deutschen Bahn wurde schon im Jahr 2010 mit 20 Milliarden Euro beziffert.

Am 18. Februar 1993 wurde der «Spreebogenwettbewerb» entschieden, der heute das Erscheinungsbild der Bundesregierung mit dem Sitz des Kanzleramtes und des Bundestages zwischen Brandenburger Tor und neuem Hauptbahnhof prägt. Am 4. Juli 1993 wurde die «Entwicklungsmaßnahme Hauptstadt – Parlaments- und Regierungsviertel» beschlossen, über die bis heute Infrastrukturmaßnahmen im Zusammenhang mit den Bundesinstitutionen umgesetzt wurden. Am 17. September 1993 wurde der Wettbewerbsbeitrag von Hans Kollhoff zum Alexanderplatz prämiert, der die städtebauliche Grundlage für alle baulichen Entwicklungen rund um den Alexanderplatz bildete.

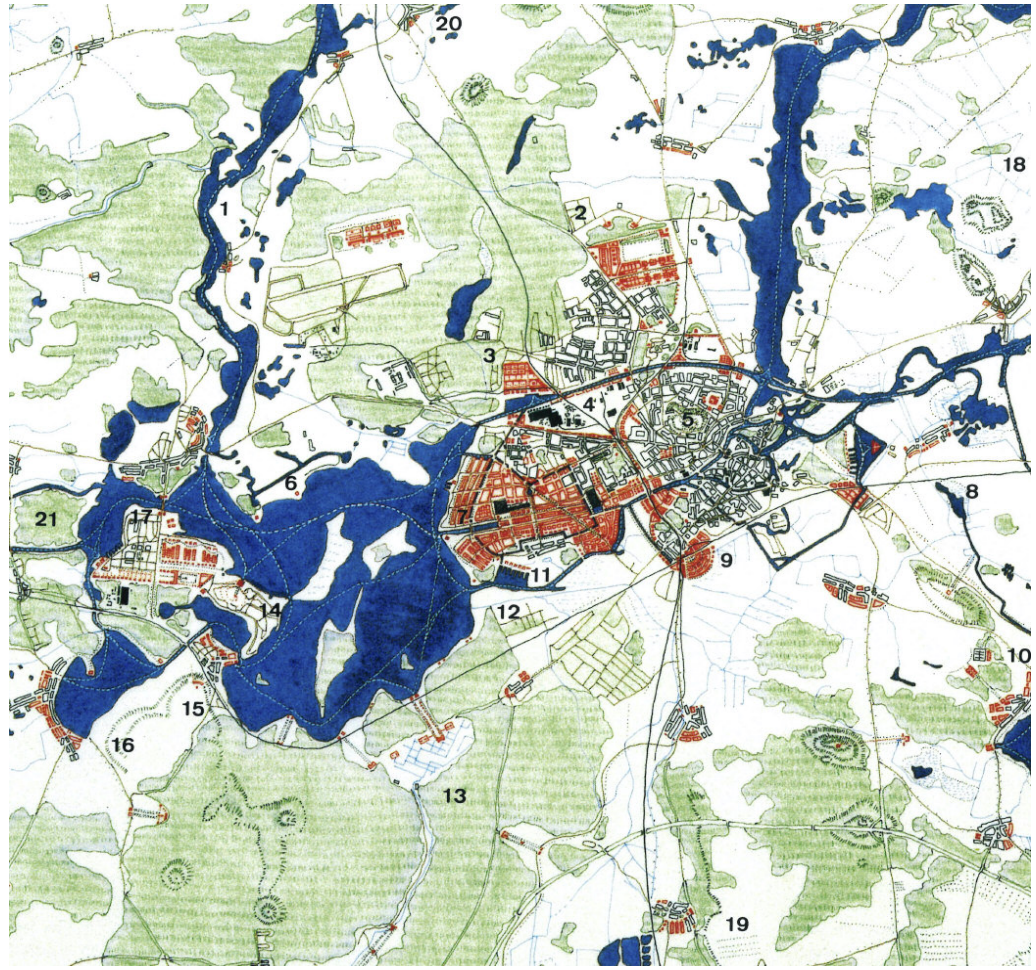


Ausstellung «Die Landschaft und Berlin», März 1992. (Quelle: Christoph Stroschein / Gregotti Associati, *Die Landschaft und Berlin: Gedanken über eine gemeinsame polyzentrische Landesentwicklung Brandenburg/Berlin*, Berlin 1994, S. 33)

1994–1996. LEITBILD DER «DEZENTRALEN KONZENTRATION» ODER «STOLPES TRAUM»

Spätestens im Jahr 1994 war der Wendewachstumsrausch verflogen, und es wurde sichtbar, dass die überzogenen Wachstumserwartungen nicht eintraten. Da aber beide Länder mit Blick auf das vermutete Wachstum erhebliche Bauprojekte gefördert hatten, ging es bald nicht mehr um erwartete Zuzügler, sondern um potentielle Umzügler von Berlin ins Umland – eine Entwicklung, die von Brandenburg gefördert, von Berlin aber gebremst wurde.

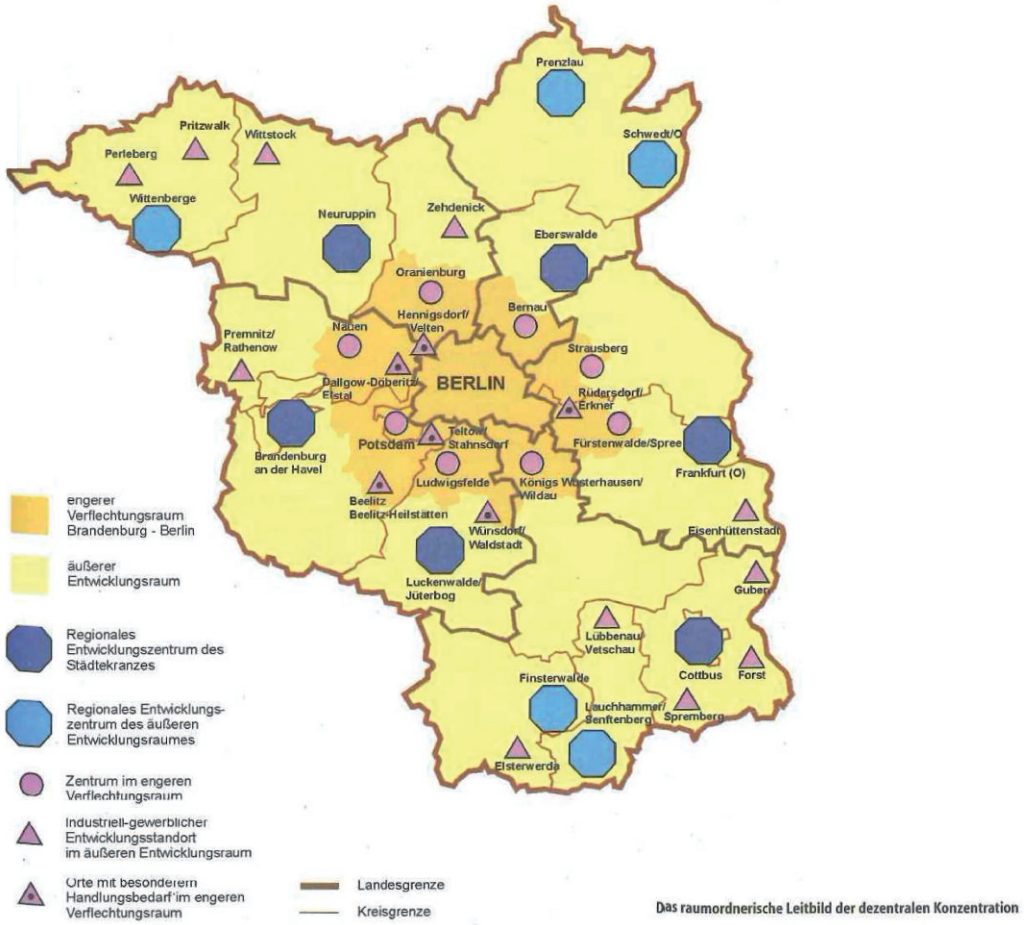
Bereits im März 1992 war in den «Römischen Bädern» im Park Sanssouci die Ausstellung *Die Landschaft und Berlin* gezeigt worden, die von Gregotti Associati und Christoph Stroschein, Beauftragter des Kreises Potsdam für Entwicklungsfragen und Berater der Landesregierung in Fragen der Landesentwicklung, erarbeitet worden war. Im 1993 veröffentlichten Katalog dieser Ausstellung empfahl Ministerpräsident Manfred



Ausstellung «Die Landschaft und Berlin», März 1992: Erweiterungskonzept für die Stadt Brandenburg. (Quelle: Christoph Stroschein / Gregotti Associati, *Die Landschaft und Berlin: Gedanken über eine gemeinsame polyzentrische Landesentwicklung Brandenburg/Berlin*, Berlin 1994, S. 59)

Stolpe das «Leitbild der Dezentralen Konzentration» als Grundlage für eine gemeinsame Landesentwicklung.[5]

Die Ausstellung stellte als Entwicklungsalternativen die Konzepte «Stadt ohne Landschaft – Megametropole Berlin im Jahre 2010» mit einer gleichmäßig ins Umland wuchernden Siedlungsentwicklung und «Städte in der Landschaft – Land Brandenburg und Berlin» gegenüber. Hierbei wurden die Städte Eberswalde, das polnische Kostryzn (Küstrin), Frankfurt/Oder, Lübben, Luckenwalde, die Neugründung «Città Nuova», Brandenburg an der Havel, Rathenow und Neuruppin über einen Dritten Eisenbahnring um Berlin herum miteinander verbunden. Der Berliner S-Bahnring sollte nach dieser Zählart den ersten, der ab den 1950er Jahren geschaffene Berliner Außenring den zweiten Eisenbahnring bilden. Die Entwicklung der Stadt Berlin sollte sich hierbei auf wenige Stadterweiterungen konzentrieren.



Leitbild Dezentrale Konzentration. (Quelle: *Gemeinsam Planen fur Berlin und Brandenburg*, Broschüre, 1998)

Für einige der Städte am neuen dritten Ring wurden kompakte Stadterweiterungen dargestellt, die der Idee folgten, konturlose Einfamilienhausgebiete und raumgreifende Zwischenstadtstrukturen zu vermeiden. Vielmehr sollte die «Stadt in der Landschaft» durch einen starken Kontrast zwischen gebauter Stadt und grünen Landschaftsstrukturen herausgearbeitet werden. Im Katalog ist diesbezüglich von «dreidimensionaler Regionalplanung» die Rede – ein Konzept, dem Raum- und Regionalplaner ablehnend gegenüberstehen.

Das «Konzept der dezentralen Konzentration», das der damalige Brandenburgische Ministerpräsident Manfred Stolpe für die Folgejahre als Leitkonzept durchsetzte, sah bewusst Entwicklungsschwerpunkte für die Städte des Rings und für weitere Mittelstädte in den metropolfernen Gebieten vor, die ihrerseits durch landschaftliche Ringe begrenzt werden sollten. Für das Berliner Umland wurde nicht der Siedlungsstern zugrunde gelegt, sondern eine flächengreifende Freiraumstruktur, die nur durch wenige berlinnahe Mittelzentren wie Oranienburg, Straußberg oder Ludwigsfelde unterbrochen wird.

Die Interpretation des neuen Leitbildes wurde in der Anfangsphase von den allesamt ja völlig neu gebildeten Ministerien recht frei gehandhabt, denn eine ressortübergreifend planende Regional- und Landesplanung gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Zwar wurde am 11. August 1993 hierfür per Verwaltungsvereinbarung eine Gemeinsame Arbeitsstelle (GASt) eingerichtet, systematisch handlungsfähig wurde man jedoch erst mit der Gründung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung am 1. Januar 1996.[6] Der «Landesentwicklungsplan engerer Verflechtungsraum» (LEPeV) wurde sogar erst 1998 verbindliche Planungsgrundlage.

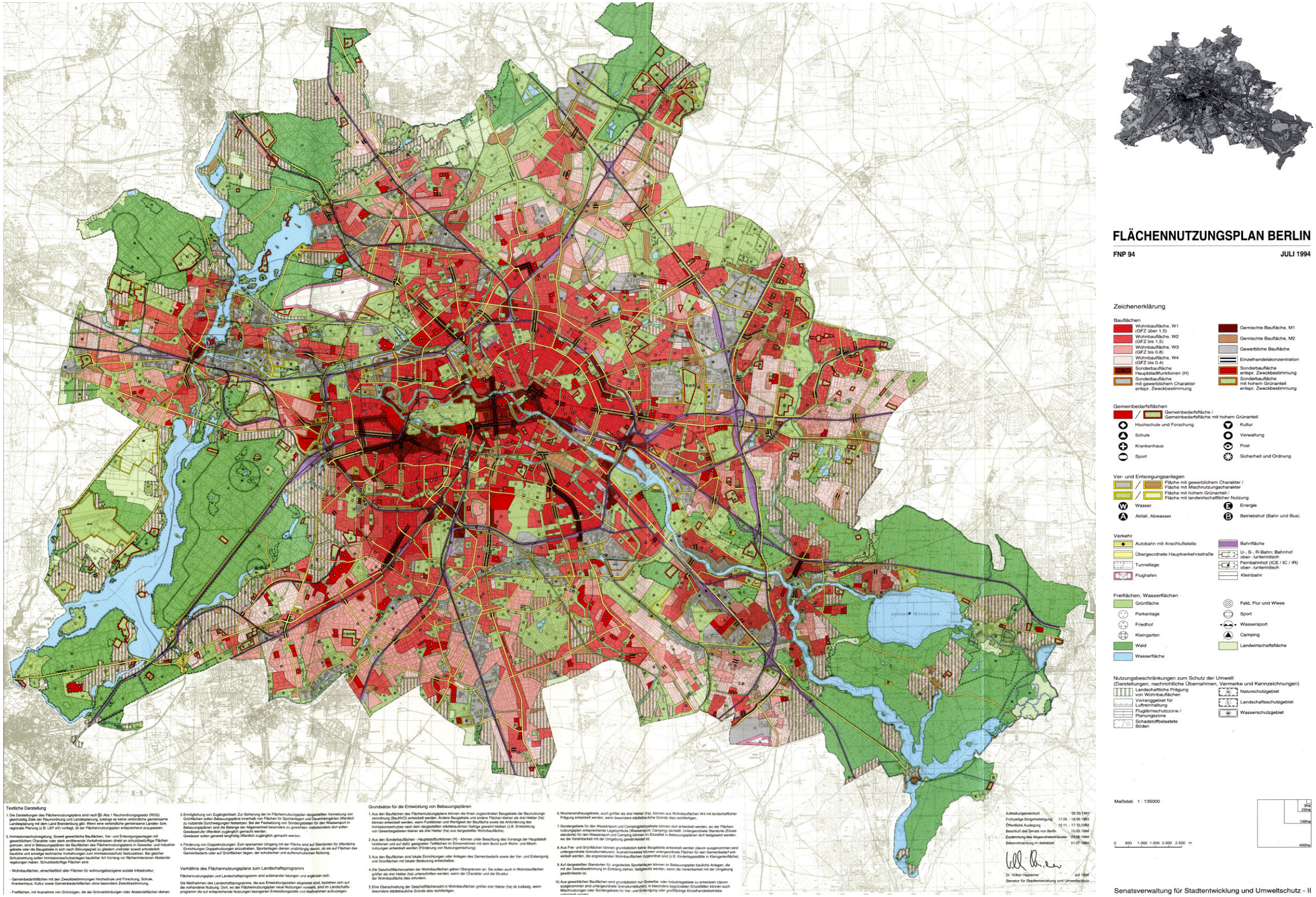
Weiterhin wollte Brandenburg mit dem Zuschnitt von acht Landkreisen sowie von fünf regionalen Planungsregionen, die alle tortenstückartig an Berlin angrenzen, administrativ dafür sorgen, dass der Stadt-Land-Gegensatz möglichst unterhalb der Landeszuständigkeit bewältigt werden konnte. Damit wurden andere Überlegungen, das Berliner Umland in einem «Regionalverband Spree-Havel» als Ganzes einer Regionalplanung zuzuführen, zurückgestellt.[7]

Eines war klar: Das Berliner Umland sollte keine staatlich geförderten Entwicklungsimpulse bekommen, die Wirtschaftsförderung setzte ihre Ressourcen für viele Jahre in den berlinferneren Mittelzentren ein. Dies widersprach keinesfalls der Berliner Interessenlage, da Berlin durchaus Abwanderungsbewegungen von Arbeitsplätzen und Steuerzahlern ins Umland befürchtete.

BERLINER FLÄCHENNUTZUNGSPLAN VON 1994 ODER DAS GESCHICK VON VOLKER HASSEMER

Maßgebliches Planwerk für die Berliner Stadtentwicklung ist bis heute der erste neue Flächennutzungsplan (FNP 94) für die Gesamtstadt, der am 23. Juni 1994 vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossen wurde. Im Gegensatz zur Herleitung der Brandenburger Idee der dezentralen Konzentration konnte der verantwortliche Senator Volker Hassemer auf eine systematische, vielseitig thematisierte und öffentlich diskutierte Herleitung verweisen. Er bewies hierbei ein außerordentliches Moderationsgeschick und, was die verkehrs- und umweltpolitischen Aspekte anging, eine große Weitsicht. Dem Schienenverkehr wurde Vorrang eingeräumt, Autobahnplanungen ad acta gelegt, die Innenstadt von übergeordneten Hauptverkehrsstraßen gänzlich freigehalten. Im Nordosten wurden große Entwicklungsflächen ausgewiesen, um ein Gegengewicht zum Südwesten zu schaffen, wo der größte Entwicklungsdruck vermutet wurde. Das «grüne» Berlin wurde durch das parallel entwickelte, im Berliner Naturschutzgesetz verankerte «Landschaftsprogramm» gesichert.

Aufgenommen wurden in den FNP 94 außerdem die stadtentwicklungspolitischen Schwerpunkte, die Bausenator Wolfgang Nagel und sein Senatsbaudirektor Hans Stimmann



FNP 94. (Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Berlin 1994)

in großem Stil und rascher Folge seit 1991 auf den Weg brachten: 80 000 Wohnungen samt sozialer Infrastruktur im Neubau, 170 000 Wohnungen in der Sanierung, zehn Millionen Quadratmeter Bürofläche, 1,5 Millionen Quadratmeter für Parlament und Regierung, Sport- und Freizeitstätten unter anderem für die zum Jahr 2000 geplante Olympiade, Erweiterung der Messe, neue Fernbahnhöfe, Wiederinbetriebnahme des Schienen- und Straßensystems.[8] Beeindruckend ist auch die Anzahl von 95 000 Zuschriften zu 1300 Flächen, Trassen und Themen, überwiegend von Bürger*innen, aber beispielsweise auch von 95 Umlandgemeinden. Klug verhielt sich auch die Koalition im Abgeordnetenhaus, die einen Sonderausschuss nur für den Flächennutzungsplan bildete, um die Beratung in ansonsten mindestens vier zuständigen Fachausschüssen zu vermeiden.[9]

Auch das Abstimmungsbemühen mit Brandenburg im Zusammenhang mit dem FNP 94 ist durchaus beachtlich. Der FNP 94 ersetzt und erfüllt die Anforderungen eines Landes- bzw. Regionalplanes. Bezogen auf den FNP sprach Senator Hassemer von einem «Plan der ausgestreckten Hand gegenüber Brandenburg»; im Erläuterungsteil wurde das Konzept der dezentralen Konzentration als verbindlich verabredet benannt und mit der drohenden «Randwanderung» aus Berlin und der «Landflucht» aus Brandenburg begründet, Freiflächen im engeren Verflechtungsraum sollten großräumig durch einen «Entwicklungsraum Regionalpark» vor Zersiedelung gesichert werden.

Benannt wurden außerdem die zwischen den Ländern geschaffene Gemeinsame Arbeitsstelle (GASt), die vereinbarten mindestens halbjährigen Planungskonferenzen, die Einbeziehung der Umlandgemeinden und der Berliner Bezirke (damals noch 23) in die Regionalplanung und die Erarbeitung eines Landesentwicklungsplanes für den engeren Verflechtungsraum (LEPeV), der im Entwurf bereits vorlag. Das Kuriose an dem ebenfalls im Erläuterungsteil abgebildeten Planentwurf war, dass er den Siedlungsstern wie im Konsensplan der Planungsgruppe Potsdam optisch hervorhob, dann jedoch ungelenke schwarze Kringel mit der Bedeutung «potentieller Siedlungsbereich» um die im Konzept der dezentralen Konzentration bestimmten Mittelzentren setzte und damit den Siedlungsstern als Entwicklungsraum relativierte.

Die «ausgestreckte Hand» meinte also das Einverständnis Berlins, das Berliner Umland dem restriktiven Konzept der dezentralen Konzentration zu unterwerfen. Wirksam war dieses Konzept jedoch (noch) nicht, denn eine Erhebung der Berliner Bauverwaltung in den Umlandgemeinden förderte 1995 zu Tage, dass zu den rund 80 000 neuen in Berlin gebauten oder bewilligten Wohnungen etwa die gleiche Quantität im Umland auf dem Weg war. Diese Erkenntnis, zusammen mit dem ausbleibenden Bevölkerungswachstum, führte zur schnellen Einstellung des geförderten Wohnungsbaus. Bedauerlicherweise gibt es bis heute keine systematische Erhebung zur Siedlungsentwicklung im Berliner Umland seit der Wende. Die Wirksamkeit der allmählich einsetzenden Landesplanung ist daher nicht belegbar.

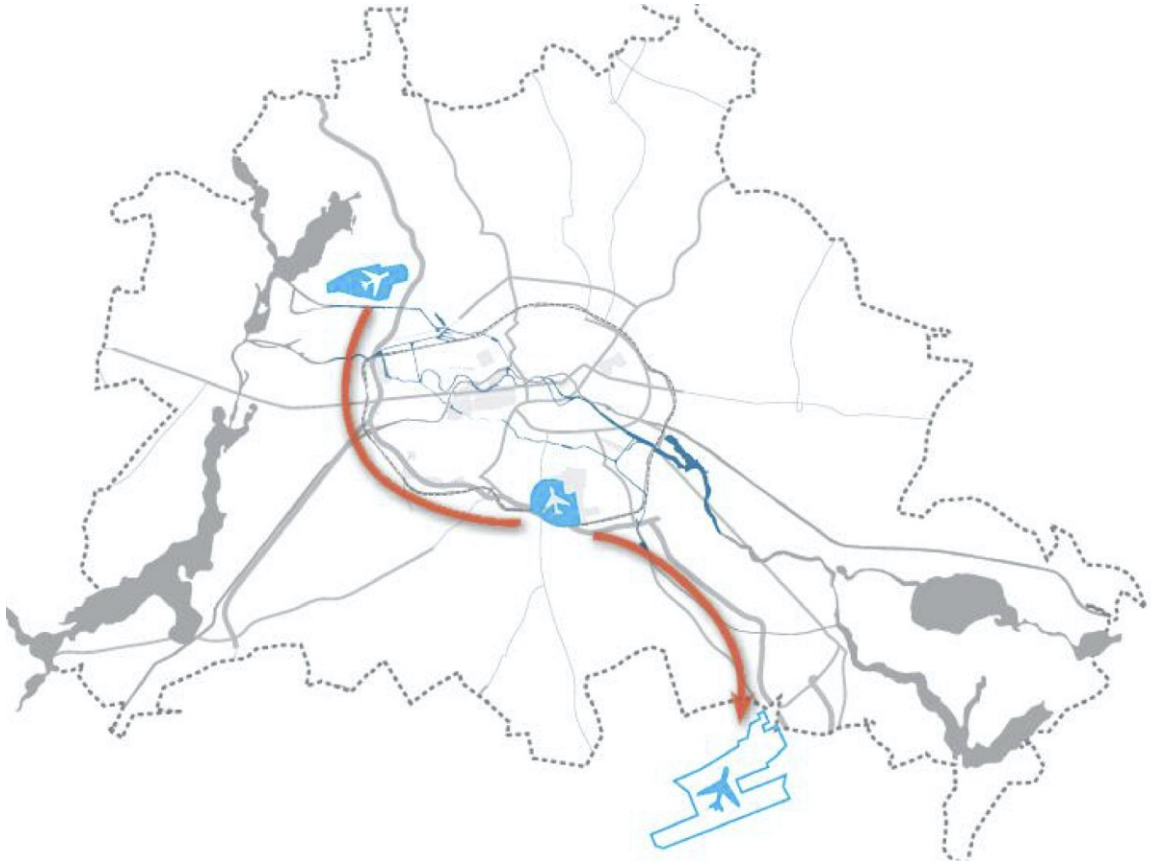
SCHLÜSSELJAHR 1996 UND DIE «GLOBALE REGION»

Das Jahr 1996 war ein besonderes Jahr im Verhältnis der beiden Bundesländer. Am 1. Januar 1996 wurde die Gemeinsame Landesplanungsabteilung mit Sitz in Potsdam gegründet. Dieser Akt sollte das Präludium zur sorgfältig vorbereiteten Länderfusion werden; Kabinette und Parlamente hatten der Fusion bereits zugestimmt als am 5. Mai 1996 die Volksabstimmung knapp am Votum der Brandenburger*innen scheiterte. Trotzdem bewiesen die Landesregierungen Handlungsfähigkeit, indem sie am 23. Mai 1996 zusammen mit dem Bund den Konsensbeschluss zum Single-Airport in Schönefeld fassten, eine bis heute unter Fachleuten umstrittene Entscheidung.

Angestoßen durch den gemeinsamen Willen zur Länderfusion wurden eine ganze Reihe gemeinsamer Gesellschaften gebildet, so ein gemeinsamer Verkehrsverbund (VBB), eine gemeinsame Luftfahrtbehörde, eine gemeinsame Flughafengesellschaft, ein Amt für Statistik, eine Reihe von Fachobergerichten, die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten, die Akademie der Wissenschaften etc.

Ministerpräsident Stolpe beauftragte den Bundestagsabgeordneten und vormaligen Raumordnungsminister von Nordrhein-Westfalen Christoph Zöpel in einem öffentlich wirkenden, aber unabhängigen Forum «alle wesentlichen Zukunftsfragen [...] in Brandenburg [...] und de[n] Einfluss Europas auf die Region von Berlin-Brandenburg zu untersuchen.»[10] Interessant an der Beauftragung ist, dass sie am 3. Mai 1996, also zwei Tage vor der Volksabstimmung, erteilt wurde. Vermutlich sollte dieses Forum also die Landesregierung auf dem Weg in die Länderfusion, die einige Jahre nach der Volksabstimmung stattfinden sollte, begleiten. Das völlig unerwartete Ergebnis der Volksabstimmung bedeutete für Brandenburg eine notwendige Neubesinnung, denn für die Nichtfusion gab es keinen «Plan B». Das bis 2001 arbeitende Forum beendete seine Arbeit mit einer 600-seitigen Dokumentation von Empfehlungen zu allen Facetten landespolitischer Fachpolitik. Auch das Konzept der dezentralen Konzentration wurde hierbei mehrfach aus verschiedenen Blickwinkeln zum Diskussionsgegenstand. Für die Dimension der Raumordnung und Landesplanung ist die Empfehlung interessant, die eigentlich zu kleine «Global City Berlin» mit einem «globalen Städtepark Brandenburg» als gemeinsame «Globale Region» mit immerhin sechs Millionen Einwohnern zu begreifen. Dies kann durchaus als Vorgriff auf die spätere «Hauptstadtregion» aufgefasst werden.[11] Allerdings wurde keine Abkehr vom Konzept der dezentralen Konzentration empfohlen, obgleich die Wirksamkeit des Konzeptes in verschiedenen Beiträgen kontrovers diskutiert wurde.

Im Jahr 1997 gründete sich das Kommunale Nachbarschaftsforum (KNF), ein informeller Zusammenschluss der Umlandgemeinden, der an Berlin angrenzenden Landkreise, der Berliner Bezirke und der Kommune Berlin. Neben den politischen Dezernenten und den Fachbereichsleitern Stadtplanung der Kommunen waren regelmäßig auch Vertreter des Verkehrsverbunds Berlin-Brandenburg, der Regionalparks, der Indu-

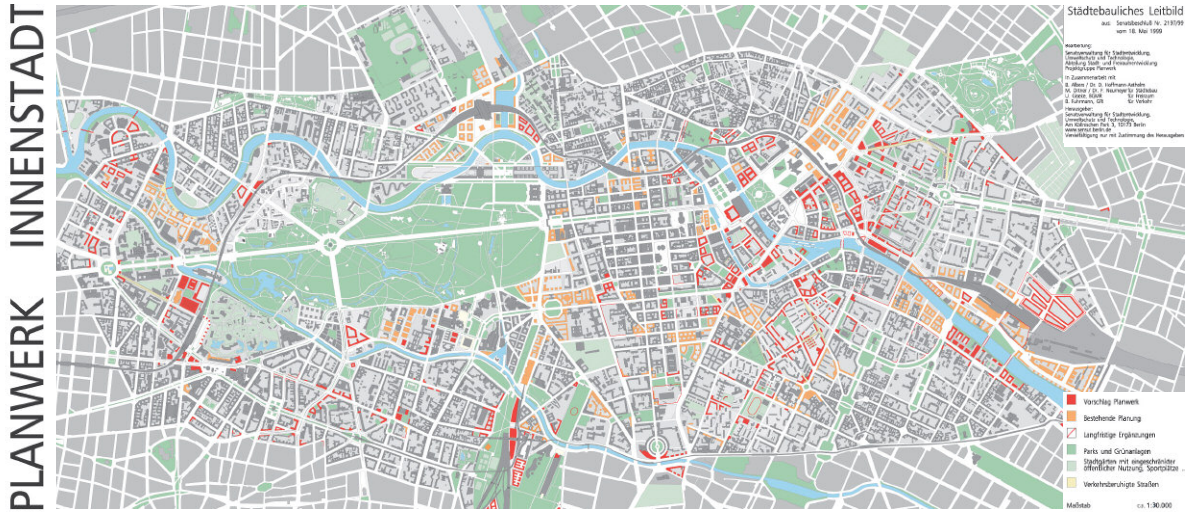


Konsensbeschluss zum Single-Airport «Die Flughafenrochade». (Quelle: Johanna Schlaack, *Die Flughafenrochade*, o.O. 2011)

strie- und Handelskammern und der Ministerien der Länder zu den Sitzungen eingeladen, um kommunale und übergeordnete Planungen abzugleichen. Das KNF ist als vertrauensbildende Maßnahme für die Akteure auf beiden Seiten der Landesgrenze nicht mehr wegzudenken, darüber hinaus ist es aber auch treibender Akteur, der nicht müde wird, die Landesregierungen zu besserer Zusammenarbeit aufzufordern.

PLANWERK INNENSTADT BERLIN 1996–1999 ODER «STIMMANNS TRAUM»

1996 war auch das Jahr der Neuauflage einer schwarz-roten Regierung in Berlin. CDU und SPD tauschten Ressorts, Bau- und Verkehrssenator wurde Jürgen Klemann (CDU), Stadtentwicklungssenator wurde Peter Strieder (SPD), der Hans Stimmann als Staatssekretär mitnahm. Stimmann dominierte in den nächsten Jahren die Stadtentwicklungsdebatte mit dem «Planwerk Innenstadt Berlin», dessen stadtregionale Dimension nicht übersehen werden darf. Denn mit dem Beschluss zum «Planwerk Innenstadt» am 18. Mai 1999 wurde das «Wohnen in der Innenstadt» zu einem wichtigen Leitsatz erhoben, und der bei den Planungen neuer Projekte bis dahin übliche Wohnungsanteil von 20 Prozent sollte deutlich nach oben verschoben werden.



«Planwerk Innenstadt», Städtebauliches Leitbild. (Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Berlin 1999)

Das Leitbild der «Europäischen Stadt» wurde damals in der Beschlussvorlage der «drohenden nachholenden Suburbanisierung» entgegengesetzt. Senator Strieder schrieb im Vorwort über die «anwachsende Stadtflucht»: «Berlin verlor 1997 und 1998 80 000 Menschen an das Umland, 40 000 neue Wohnungen sind um Berlin herum entstanden.»[12] Allerdings fiel der Wohnungsbau als Motor für Stadtentwicklung in Berlin über Jahre aus. Der Wohnungsleerstand wuchs und erreichte ungefähr im Jahr 2002 einen Höhepunkt mit 120 000 leerstehenden Wohnungen. Das Durchsetzen von Wohnungsanteilen in innerstädtischen Projekten erforderte viel politische und administrative Kraft. Die von Senatsbaudirektorin Barbara Jakubeit geplante Wohnungsbauausstellung mit Einfamilienhaus- und Reihenhaustypen im Nordosten Berlins, die durch private Nachfrage finanziert werden sollte, klappte in sich zusammen.

HAUPTSTADTREGION STATT DEZENTRALER KONZENTRATION

Tatsächlich zeichnete sich Ende der 1990er Jahre eine bemerkenswert prägnante Bevölkerungsentwicklung in Berlin und Brandenburg ab. Berlin selbst und die äußeren Bereiche Brandenburgs schrumpften hinsichtlich der Einwohnerzahl, lediglich der «Speckgürtel» rund um Berlin herum wuchs. Trotz der Fokussierung Berlins auf die Innenstadt und trotz des Konzeptes einer Dezentralen Konzentration in Brandenburg entwickelte sich das Umland zum Wachstumsmotor.

Das Scheitern von Leuchtturmprojekten, wie die «Cargolifter Fabrik» auf halber Strecke zwischen Potsdam und Cottbus und die Halbleiterchip-Fabrik in Frankfurt/Oder, stellten das Konzept der Dezentralen Konzentration infrage. Der seit 2002 amtierende Ministerpräsident Matthias Platzeck führte dann unter dem Motto «Stärken stärken» die Ablösung dieses Konzeptes herbei. In einem 6-Punkte-Papier, am 27. Juni 2006 unterschrieben

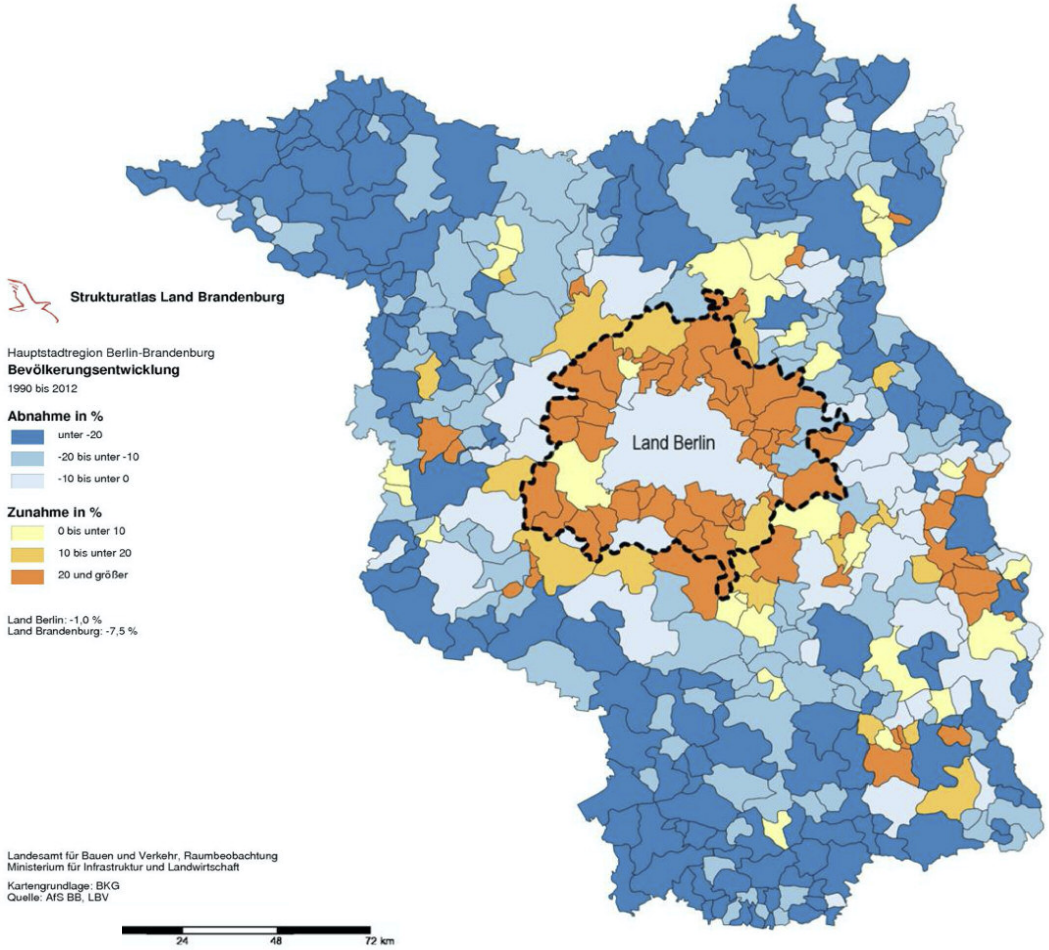
von Minister Frank Szymanski und Senatorin Ingeborg Junge-Reyer, wurde das Konzept für beendet erklärt. Stattdessen sollten sich Stadt und Region zu einer Innovationslandschaft entwickeln, die dem internationalen Wettbewerb der Metropolregionen standhalten könnte. Für den Gesamtraum sollte ein Landesentwicklungsplan aufgestellt werden.[13]

Die Debatte um ein neues räumliches Leitbild der beiden Bundesländer spielte jedoch im politischen Alltag eine untergeordnete Rolle. Besonders Berlin war vorrangig mit der Bewältigung seiner Finanzkrise beschäftigt. Der «Berliner Bankenskandal» führte 2001 zu einem rot-grün-roten, dann 2002 zu einem rot-roten Senat unter dem Regierenden Bürgermeister Klaus Wowereit (SPD). Die strikte Sparpolitik, der Abbau der öffentlichen Verwaltung, der Verkauf der landeseigenen Wohnungsgesellschaft GSW sowie der Verkauf landeseigener Liegenschaften in großem Stil beherrschten die politische Debatte. Die Haushaltskonsolidierung prägte die Ära Wowereit bis zum Schluss. Die Eröffnung des neuen Berliner Hauptbahnhofs am 26. Mai 2006 vermittelte ein wenig das Gefühl, die Stadt sei jetzt fertiggebaut.

Dennoch gelang es den beiden Ländern unter Inanspuchnahme der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung und in einem qualifizierten Prozess mit Fachkonferenzen und Regionaldialogen, ein konsistentes Leitbild zu erarbeiten, das am 1. August 2006 unter der Überschrift «Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg» von den Landesregierungen verabschiedet wurde.[14] Mit dem Begriff «Hauptstadtregion» definierten sich Berlin und Brandenburg in diesem Papier als Metropolregion im deutschen und europäischen Kontext und zwar ausdrücklich bis an die äußeren Landesgrenzen heran. Politisch betrachtet war das aus Brandenburger Perspektive richtig, um ein Auseinanderdriften von Speckgürtel und Peripherie nicht zu verstärken.

In dieser Phase erwies sich die Gemeinsame Landesplanung in Form einer Zweiländerbehörde als segensreich. Vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung 2004, den Möglichkeiten, an interregionalen Kooperationsprozessen (INTEREG III B) teilzunehmen, der Zusammenarbeit in Metropolennetzwerken, der notwendigen Überarbeitung des Landesentwicklungsplans Flughafenstandortentwicklung (LEP FS), der Überarbeitung des Landesentwicklungsprogramms (LEPro 2007) und schließlich der Erarbeitung des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg (LEP B-B) sowie der Verwirklichung der Ziele der Landesplanung durch die kleinteilige Abstimmung mit gemeindlicher Bauleitplanung bewährte sich die Konstruktion dieser Zweiländerbehörde.

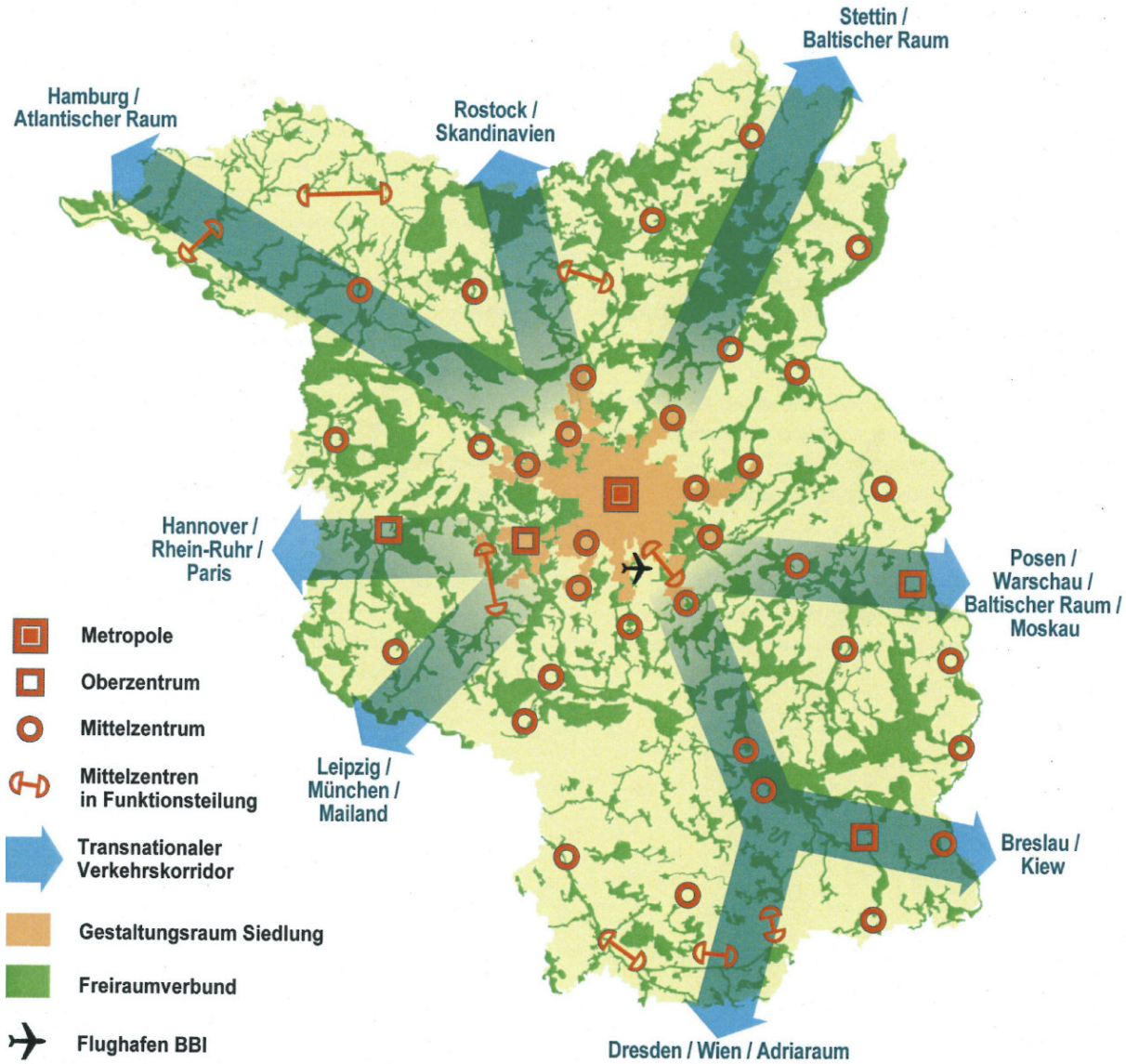
Im Jahr 2009 wurde der Landesentwicklungsplan Berlin Brandenburg (LEP B-B) beschlossen. Dort war der Siedlungsstern großzügig mit einem «Gestaltungsraum Siedlung» ausgewiesen, der den Gemeinden grundsätzlich eine bauliche Entwicklung auch im Außenbereich ermöglichte. Großflächiger Einzelhandel sollte allerdings nur in wenigen Mittelzentren zulässig werden. Außerhalb des Gestaltungsraums Siedlung sollten sich die Gemeinden auf die Innenentwicklung und auf präzise kontingentierte



«Hauptstadtregion Berlin–Brandenburg. Bevölkerungsentwicklung 1990–2012». (Quelle: Landesamt für Bauen und Verkehr, Raumbeobachtung, Ministerium für Struktur und Landwirtschaft (Hg.), *Strukturatlas Land Brandenburg*, https://lbv.brandenburg.de/675.htm [14.11.2019])

Arrondierungen beschränken. Die Achsenzwischenräume sollten so vor der Entstehung von Siedlungsbrei geschützt werden. Außerdem formulierte der LEP B-B den Grundsatz, Freiraumstrukturen durch die Einplanung von Regionalparks zu qualifizieren; die Realisierung sollte allerdings den Gemeinden und Kreisen überlassen werden, Förderangebote seitens der Länder waren nicht vorgesehen.

Obgleich der LEP B-B sehr ausgewogen Restriktionen und Entwicklungspotentiale für Kreise und Gemeinden beinhaltete, fühlten sich einige Gemeinden, unterstützt vom Städte- und Gemeindebund, in ihren kommunalen Rechten zu stark beschränkt. Eine Reihe von Klagen führten dazu, dass am 16. Juni 2014 der LEP B-B vom Oberverwaltungsgericht für unwirksam erklärt wurde. Um hier rasch eine neue Grundlage für die Durchsetzung landesplanerischer Ziele zu schaffen, wurde sofort an dem neuen «Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion» (LEP HR) gearbeitet, der im Sommer 2019 schließlich beschlossen wurde.



FNP 94. Leitbild Hauptstadtregion. (Quelle: Land Brandenburg, «Verordnung über den Landesentwicklungsplan Berlin–Brandenburg (LEP B-B), https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/lepbb_2009alt [14.11.2019])

Inwieweit die faktische Positionierung beider Bundesländer als gemeinsame Metropolregion in der Mindmap relevanter Akteure gelang und gelingt, ist zweifelhaft. Zwar präsentieren sich Berlin und Brandenburg gemeinsam auf Messen unter der Überschrift «Hauptstadtregion», im Bewusstsein der Bewohner*innen ist das «gemeinsam» allerdings noch nicht sehr ausgeprägt. Bezeichnend hierfür ist auch, dass das zehnjährige Jubiläum der «Hauptstadtregion» 2016 schlichtweg nicht gefeiert wurde, was vermutlich daran lag, dass die gemeinsame Region zu diesem Zeitpunkt in der Politik kein Thema war.

FOLGEN DES 2011 EINSETZENDEN WACHSTUMS

2011 setzte in Berlin ein unvermitteltes und nicht vorhersehbares Bevölkerungswachstum ein, das sich in den Folgejahren mit Zuwächsen um die rund 50 000 Einwohner fortsetzte. Und auch das Berliner Umland wuchs kontinuierlich um 10 000 Einwohner pro Jahr, während die berlinfernen Räume weiterhin kontinuierlich in starkem Maße an Bevölkerung verloren.

Die Gentrifizierungstendenzen, die sich in Berlin zunächst auf wenige Szenekieze beschränkten, begannen sich nun auf die gesamte innere Stadt mit rasch ansteigenden Angebotsmieten auszuweiten. Wohnungspolitik wurde am Ende der Ära Wowereit zum Topthema. Allerdings ließen der damalige Regierende Bürgermeister und sein Finanzsenator Ulrich Nussbaum den Stadtentwicklungssenator Michael Müller im Regen stehen. Denn obwohl Berlin zu diesem Zeitpunkt die letzte deutsche Großstadt war, die nicht über das Instrument des sozialen Wohnungsbaus verfügte, wurde die Einführung der sogenannten «kooperativen Baulandentwicklung», die bei großen Wohnungsbauprojekten einen Anteil von 25 Prozent geförderten Wohnungen vorschrieb, verschleppt. Ebenso wurde die Übertragung landeseigener bebaubarer Grundstücke an die städtischen Wohnungsbaugesellschaften behindert, die vom Parlament beschlossene Kehrtwende in der Liegenschaftspolitik wurde ignoriert. Erst nachdem Wowereit in der Folge des Missmanagements beim Bau des Großflughafens BER zurücktrat und dem neuen Regierenden Bürgermeister Michael Müller (SPD) nach den Abgeordnetenhauswahlen 2016 die Bildung einer rot-rot-grünen Regierung gelang, konnte die Regierungspolitik konsequent umgestellt werden.

Allerdings fiel dem Senat und den Berliner Bezirken mit der durch eine 15-jährige harte Sparpolitik ausgedünnten und überalterten Administration das Umschalten auf Wachstum schwer: In der Innenstadt war durch den Ausverkauf von bebaubaren Grundstücken, dem Verkauf von Wohnungsbeständen und dem Verkauf der städtischen GSG mit einer Million Quadratmetern Gewerbefläche der Handlungsspielraum erheblich eingeschränkt. Zum notwendigen Neubau von Schulen und Kindergärten kam die Sanierung der bestehenden Infrastruktur als große Aufgabe dazu. Die vom neuen Senat gewünschte Wende in der Verkehrsmobilität wurde und wird durch die zunächst notwendige Sanierung zahlloser Brücken und anderer Verkehrsinfrastruktur behindert. Trotzdem boomte die Berliner Wirtschaft, die letzten Haushalte des Senats verzeichneten Milliardenüberschüsse, und praktisch alle Branchen suchten verzweifelt neues Personal, was das prognostizierte Abflachen des Bevölkerungswachstums sicher weiter in die Zukunft verschieben wird.

Ganz anders in Brandenburg: Dort ging die Bewältigung des demografischen Wandels in den ländlichen Gebieten mit schrumpfenden Steuereinnahmen einher. Zudem hatte sich die seit 2013 von Ministerpräsident Dietmar Woidke (SPD) geführte rot-rote

Landesregierung fruchtlos in eine nicht durchsetzbare Kreisgebietsreform begeben und musste nun, zusätzlich – bedrängt vom anstehenden Ausstieg aus dem Braunkohleabbau in der Lausitz – hart um den Machterhalt kämpfen.

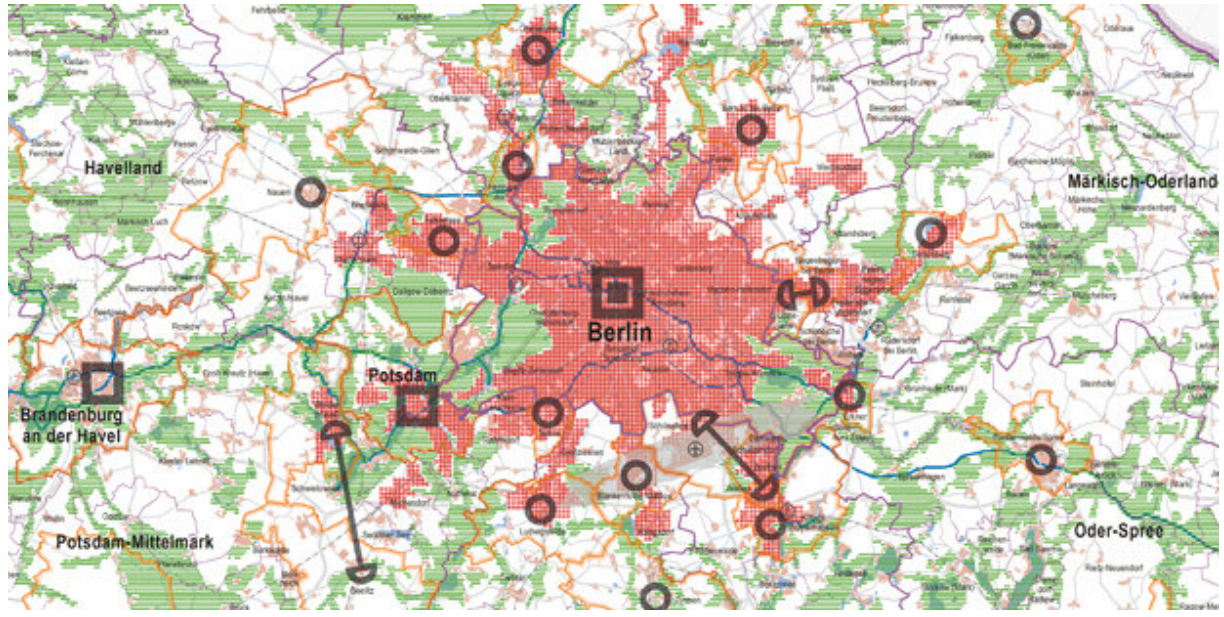
Mehr denn je war die Hauptstadtregion darauf angewiesen, das starke Wachstum im Kern und die Schrumpfungsprozesse an den Rändern durch stadtregionale Strategien gemeinsam zu bewältigen. Und erneut war es so, dass die beiden Bundesländer durch interne Herausforderungen nicht die Konzentration aufbrachten, sich zu einer gemeinsamen Entwicklung ihrer Metropole zu verständigen.

AUSBLICK

Einen neuen Akzent in der politischen Debatte um die Entwicklung der Hauptstadtregion setzte die amtierende Brandenburger Ministerin für Infrastruktur und Landesplanung Kathrin Schneider (SPD) mit dem Konzept «Sprung in die zweite Reihe», das sich gut mit den Leitsätzen aus dem Jahr 2006 («Stärken stärken») und damit mit den Landes- und Regionalplänen kombinieren lässt. Grundgedanke hierbei ist, den Berliner Entwicklungsdruck in Verlängerung der schienenerschlossenen Achsen des Berliner Umlandes bis in die etwa 50 Kilometer von der Berliner Innenstadt entfernten Mittelzentren wie Eberswalde, Fürstenwalde oder Luckenwalde zu führen und diese Städte als «Anker im Raum» zu stabilisieren. Die Kleinstädte und Dörfer der näheren Umgebung dieser Mittelzentren sollen hierüber ebenfalls als Wohn- und Arbeitsorte an Attraktivität gewinnen. Um die Schienenanbindung der Städte der zweiten Reihe zu verbessern, haben die beiden Länder, die Deutsche Bahn und der Verkehrsverbund VBB das Infrastrukturplanungsprojekt «i2030» begründet, um die Leistungsfähigkeit des schienengebundenen Nahverkehrs auszubauen.[15]

Um das Wachstumspotential des Berliner Siedlungssterns zu vergrößern, nutzte Ministerin Schneider die Chance, die der neue in Vorbereitung befindliche Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (LEP HR) bot, der zunächst nur die Aufgabe hatte, den vom OVG zu Fall gebrachten LEP B-B rechtssicher zu ersetzen. Der «Gestaltungsraum Siedlung» bekommt nun im Planbild im Nordosten zwei neue Arme in Richtung Wandlitz und Werneuchen. Über textliche Ziele und Grundsätze erhalten die Gemeinden zudem erweiterte Möglichkeiten zur Nachverdichtung und Stadterweiterung. Das Wohnungsneubaupotential im Siedlungsstern wird auf 515 000 Wohnungen geschätzt.[16]

Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden: Mit dem neuen LEP HR, der zum 1. Juli 2019 in Kraft getreten ist, wurde erneut eine landesplanerisch ausgewogene Planungsgrundlage für die Hauptstadtregion geschaffen. Allerdings wird bislang von beiden Landesregierungen die Notwendigkeit ausgeblendet, in Zusammenarbeit mit Gemeinden, Kreisen, Regionalen Planungsregionen und den Berliner Bezirken stadt-



Planbild «Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion» (LEP HR), Ausschnitt. (Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, http://www.stadtentwicklung.berlin.de/ [14.11.2019])

regionale Strategien zu entwickeln, um zum einen die Akzeptanz der landesplanerischen Ziele zu verankern und zum anderen aktiv an der Verwirklichung landesplanerischer Leitbilder mitzuwirken. «Aktiv» ist hierbei das entscheidende Wort, denn die Gemeinsame Landesplanung wirkt derzeit ausschließlich reaktiv, indem Vorschläge der kommunalen Bauleitplanung lediglich auf ihre Vereinbarkeit mit dem Landesentwicklungsplan hin überprüft werden.

Außerdem ist der Berliner Senat gut beraten, die begonnene Überarbeitung seiner «BerlinStrategie 3.0» nicht wie bisher an der Landesgrenze abzuschneiden, sondern Brandenburg selbstverständlich miteinzubeziehen. Eine Spreemetropole ist ohne Brandenburg schlichtweg undenkbar. Hierbei könnten die beiden Länder auf eine hohe Mitwirkungsbereitschaft der «kommunalen Familie» zählen, die beispielsweise über die Jahrestagungen des Kommunalen Nachbarschaftsforums (KNF) dokumentiert ist. Die Kritik des KNF an der Landesplanung spiegelt sich zusammengefasst sehr gut in einem einstimmig beschlossenen Antrag der zwölf Berliner Bezirksbürgermeister*innen wider, der über den Rat der Bürgermeister an den Berliner Senat gerichtet ist:[17]

«Der Senat wird aufgefordert, die nachfolgenden vier Handlungsempfehlungen umzusetzen und gleichzeitig länderübergreifende regionale Projekte im Zusammenhang mit der Regionalentwicklung in geeigneter Weise zu unterstützen:

1. Die Länder Berlin und Brandenburg müssen verbindlichere Formen der Zusammenarbeit festlegen, die zu stadtregionalen Strategien für die Entwicklung der gemeinsamen Hauptstadtregion führen. Die Gestaltung erfolgt unter Berücksichtigung der bereits bestehenden Planungen, z. B. der polyzentrischen Entwicklung Berlins und der darauf aufbauenden Zentrenkonzepte der Bezirke. Negative Auswirkungen auf benachbarte Regionen, auch im Sinne des Erhalts und der Weiterentwicklung bestehender Siedlungsstrukturen, sind dabei auszuschließen.

2. Die Lösung der Berliner Wohnungsfrage erfordert mittel- und langfristig eine stadtregional ausgerichtete Siedlungsentwicklung, die das Berliner Umland zu beiderseitigem Vorteil mit einbezieht.

3. Für eine neue Mobilitätskultur in Berlin und Brandenburg muss eine strategische Partnerschaft zwischen den beiden Ländern Berlin und Brandenburg, der Bahn, dem VBB, dem Kommunalen Nachbarschaftsforum, Wissenschaft und Wirtschaft nach Münchner Vorbild geschaffen werden. Neben München sollten dabei ggf. auch Vergleiche zu Bremen und Hamburg gezogen werden. Außerdem ist der Umweltverbund durch Ausweitung geeigneter Angebote inkl. Ausweitung der ÖPNV-Tarifzonen zu stärken.

4. Schaffung von acht großräumigen Regionalparks im Verflechtungsbereich von Berlin und Brandenburg.»

Für Zuarbeiten und Gespräche danke ich Ulrike Assig, Harald Bodenschatz, Reinhold Dellmann, Martin Eifler, Gerd Schmidt-Eichstädt, Corinna Elsing, Rainer Hölmer, Bernd Hunger, Ingeborg Junge-Reyer, Ulrike Kessler, Helmut Kleebank, Matthias Kollatz, Hans Kollhoff, Stefan Krappweis, Vollrad Kuhn, Friedemann Kunst , Michael Künzel, Hildebrandt Machleidt, Wolfgang Nagel, Matthias von Popowski, Axel Priebs, Christoph Sattler, Horst Sauer, Johanna Schlaack, Angelika Schöttler, Wolfgang Schuster, Ulrike Seidenfaden, Christian Spaath, Sabine Sperling, Hans Stimmann, Peter Strieder, Christoph Stroschein, Jürgen Theuer, Heinz Tibbe, Thorsten Tonndorf, Urte Verloren, Frank Wolter, Christoph Zöpel.

1 «Grundlagen und Zielvorstellungen für die Entwicklung der Region Berlin», 1. Bericht der «Planungsgruppe Potsdam» Provisorischer Regionalausschuss, Mai 1990, Arbeitsbericht mit Kartenteil. 2 Neubeginn der Raumordnung Berlin-Brandenburg vor 20 Jahren, hier: Dietrich Flicke, *Planungsgruppe Potsdam. Gemeinsame Landesplanungsabteilung*, Potsdam 2011. 3 So lautete der erste Satz aus dem Erläuterungsbericht zum Wettbewerbsbeitrag von Hilmer & Sattler. 4 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, *Räumliches Strukturkonzept Berlin. Grundlagen für die für die Flächennutzungsplanung*, Broschüre, Berlin 1992. 5 Christoph Stroschein / Gregotti Associati, *Die Landschaft und Berlin*, Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Potsdam 1993. 6 Brandenburgisches Vorschriftensystem (BRAVORS), «Verwaltungsvereinbarung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg über die Bildung einer gemeinsamen Arbeitsstelle und Planungskonferenz zur Vorbereitung und Fortschreibung der gemeinsamen Landesplanung», 11. August 1993, ABl./93, Nr. 71, S.1398, www.bravors.brandenburg.de/de/verwaltungsvorschriften-215927 [27.08.2019]. 7 Dieter Sauberzweig / Gerd Schmidt-Eichstädt, «Regionalverband Spree-Havel», in: Dies., «Gemeinsame Landes- und Regionalplanung in Berlin und Brandenburg. Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Berlin und der Staatskanzlei des Landes Brandenburg», Gutachten, Berlin 1992. 8 Hans Stimmann, «Learning from the IBA», Vgl.: Jörn Düwel / Michael Mönninger, *Von der Sozialutopie zum Städtischen Haus*, Berlin 2011. 9 vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, *Flächennutzungsplan Berlin*, Broschüre, Berlin 1994. 10 Vgl. Christoph Zöpel, *Brandenburg 2025 in der Mitte Europas*, 2 Bde., Verein Forum Zukunft Brandenburg, Berlin 2002. 11 Ebd., Bd. 2, S. 572 ff. 12 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, «Planwerk Innenstadt Berlin», Senatsbeschluss und Städtebauliches Leitbild Ergebnis, Prozeß, Sektorale Planungen und Werkstätten, Berlin 1999, www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/planwerke/de/planwerk_innere_stadt/ [27.08.2019]. 13 Ingeborg Junge-Reyer / Frank Szymanski, «6-Punkte-Papier», 27. Juni 2005, in: *Raumordnungsbericht Berlin-Brandenburg 2008*, Potsdam 2009, https://www.geobasis-bb.de/verm_bb/pdf/1_09_ Mitt_Krappweis_91-95.pdf. 14 Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg, «Leitbild Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg», Potsdam 2006, www.digital.zlb.de/viewer/rest/image/ 15520460/leitbild_hauptstadtregion.pdf/full/max/0/leitbild_hauptstadtregion.pdf [27.08.2019]. 15 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Stadtforum «Stadt Umland! Gemeinsam wachsen», 12. November 2018, www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtforum/de/stadtumland [27.08.2019]. 16 Jan Drews (Abteilungsleiter Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg) auf dem Kolloquium «100 Jahre Groß-Berlin: 4) Die Planungskultur und Stadtentwicklung» der Hermann Henselmann Stiftung vom 2. März 2019. 17 Sitzung des Rats der Bürgermeister vom 14. März 2019, Vorlage Nr. R-553/2019 mit Begründung und Beschluss Nr. R-570/2019.