

Stefan Krappweis

Zehn Jahre gemeinsame Planung von Berlin und Brandenburg

Rück- und Ausblick

Ten Years of Joint Planning in Berlin and Brandenburg

Review and Prospects for the Future

Kurzfassung

Berlin und Brandenburg, jahrhundertlang Landesteile eines gemeinsamen Staates, haben sofort nach der Maueröffnung die Zusammenarbeit gesucht und nach kurzer Zeit erste gemeinsame Planungsgrundlagen erarbeitet. Während man sich über die Inhalte (Leitbild und Ziele für die gemeinsame Landesentwicklung) schnell und auf Dauer einig wurde, entwickelte sich die Suche nach der geeigneten Kooperationsform zu einem „Marsch durch die Institutionen“. Letztlich hat der politische Wille zur Länderfusion die Institutionenfrage gelöst: Der Zusammenschluss der Landesplanungsbehörden beider Länder zu einer Gemeinsamen Landesplanungsabteilung sollte als „kleine Fusion“ Beispiel geben für die Volksabstimmung über die große Fusion im Mai 1996. Der Kompetenzzugewinn Berlins in der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung hat den Streit über den Zuschnitt der Regionalen Planungsgemeinschaften (Planungsverband Berlin-Umland (Berlin) versus „Tortenstückmodell“ (Brandenburg)) beigelegt.

Abstract

The states of Berlin and Brandenburg, for centuries component parts of one common state, sought co-operation immediately after the fall of the Berlin Wall, and in a very short time they were able to formulate initial common foundations for planning. While the two sides were able to reach a speedy and lasting agreement on content (general guidelines and aims for regional policy and joint spatial development), the search for a suitable institutional form for co-operation developed into something of a "march through the institutions". In the end, the political will to unify both states solved the problem of institutional form: as a "partial merger", the amalgamation of the planning authorities of both states to create the Joint Spatial Development Department was intended to serve as an example of what could be achieved in the run-up to the referendum on "full merger" in May 1996. Berlin's accretion of competences in the Joint Spatial Development Department has settled the controversy about the extension and the cut of sub-regional planning areas (a planning association for Berlin and its hinterland (Berlin) versus the so-called "pie-slice model" (Brandenburg)).

Fehlstart bei Länderfusion

Vermutlich wäre die „kleine Wiedervereinigung“ von Berlin und Brandenburg im Windschatten der großen Einheit kurz nach der Wende glatt durchgegangen beim Wähler.^{1/2} Anfänglich sah es so aus, als würde es eine reine Formsache sein, doch nachdem im Zuge der Verwaltungshilfe zwischen Nordrhein-Westfalen und Brandenburg die ersten Spitzenbeamten vom Rhein

nach Potsdam übergesiedelt waren, ging man in Brandenburg auf Distanz. Vor allem der Chef der Staatskanzlei, Jürgen Linde, wehrte schnell die Umarmungsversuche Berlins ab: „Keine bedingungslose Hochzeit“. Vieles ähnelte der Stimmungslage, die Mitte der 20er Jahre zu einer eigenständigen Regionalplanung des Landesverbandes Brandenburg-Mitte an Berlin vorbei-

geführt hat. Zu letzter Konsequenz führte das laute Nachdenken von Potsdamer Parlamentariern: „Sollte es wirklich zu einer Vereinigung von Berlin und Brandenburg kommen und damit der Zustand des Jahres 1920 wiederhergestellt werden, müsse auch das ebenfalls 1920 geschaffenen Groß-Berlin wieder aufgelöst werden. Ähnlich wie in Paris werde es dann nur noch eine kleine Kernstadt Berlin geben. Deren Grenzen müssten dann etwa am inneren S-Bahn-Ring enden, die Stadtbezirke außerhalb würden abgetrennt.“³

Im Dezember 1991 wurde durch Beschluss von Senat und Kabinett eine Gemeinsame Regierungskommission eingesetzt zur „... Klärung von Eckpunkten für die Vereinigung der Länder Berlin und Brandenburg“, die ein Jahr später ihren Bericht vorlegte.⁴ In drei Arbeitsgruppen der Bereiche Verwaltung, Finanzen und Landes- und Regionalplanung wurden – so gut es ging – die Kontroversen in den Länder übergreifenden Fragen zwischen den jeweiligen Schlüsselressorts abgearbeitet.

Nach Meinung von Umweltminister Platzeck leisteten die Arbeitsgruppen der Regierungskommission gute Dienste. Er schlug vor, sie zu einem Koordinationszentrum zu entwickeln. „Eine enge Zusammenarbeit dieser Art sei ihm wichtiger als die politische Fusionsfrage.“⁵ Der damalige Bündnispolitiker konnte sich ein abweichendes Votum innerhalb der Brandenburger Ampel-Koalition leisten, da die Länderfusion nicht Gegenstand einer Abrede im Koalitionsvertrag zwischen der SPD, FDP und Bündnis 90 war.

Im Februar 1993 begannen dann die Verhandlungen über das Ob und das Wie, also die konstitutionellen Voraussetzungen des gemeinsamen Landes, die in einem Neugliederungs-Staatsvertrag geregelt wurden. Ständiger Tagungsort war das Jagdschloss Glienicke an der Grenze zwischen Berlin und Potsdam. „Inmitten der traditionsreichen gemeinsamen Schlösser- und Gärtenlandschaft“ sollte mit erfolgreichen „Glienicke Gesprächen“ den Menschen gezeigt werden, „dass die Zukunft beider Länder nicht Zufall, Wildwuchs und kurzsichtiger Konkurrenz überlassen bleibt, sondern gemeinsam vorausschauend entwickelt wird“⁶. An diesem beliebten Ausflugsort drängte sich die Sinnhaftigkeit des Zusammengehens aus der gemeinsamen Geschichte unter einem Landesherrn auf besondere Weise auf. Zugleich konnte die Glienicke Brücke in unmittelbarer Nachbarschaft, eines der herausragenden Wahrzeichen für Trennung und Vereinigung, geschickt für den politischen „Brückenschlag“ in Szene gesetzt werden.⁷

Der letztlich erfolgreiche Vertragsabschluss einschließlich der notwendigen Zweidrittelmehrheit in beiden Parlamenten⁸ wurde aber überschattet von der sich

rapide verschlechternden gesellschaftlichen Stimmungslage, gegen die eine aufwendige Werbe-Kampagne und auch der persönliche Einsatz von Ministerpräsident Stolpe nicht ankam, der die Zustimmung zur Vereinigung auch als Vertrauensbeweis für seine Politik ansah. Selbst gute Gründe konnten die Herzen nicht erwärmen: Etwa, dass man ohne gemeinsame Wirtschaftsregion und -politik im internationalen Standortwettbewerb nicht bestehen kann, dass die teure Länderkonkurrenz wegfällt, dass sich für die beiden armen Länder gewaltige Einsparpotenziale durch die Zusammenlegung der Landesverwaltungen eröffnen, dass Berlin nicht wie Hamburg oder Bremen eine Jahrhunderte alte Tradition als Stadtstaat hatte, sondern die Residenz der Hohenzollern immer zu Brandenburg gehörte und erst durch das Besatzungsstatut der Alliierten herausgetrennt wurde.

Auch die erfolgreiche „kleine Fusion“ der Landesplanungsbehörden beider Länder zur gemeinsamen Landesplanungsabteilung, der ein halbes Jahr vor der großen Fusionswahl die Pionierrolle zukam und die zeigen sollte: es geht doch!, konnte den Trend nicht umkehren. Die Volksabstimmung über die Fusion im Mai 1996 brachte das mehrfache Unbehagen der Brandenburger⁹ zu Tage:

(1)
Die „Hauptstadt-Hypothek“ von Ost-Berlin aus DDR-Zeiten, als auf Kosten der übrigen Landesteile vom Bauhandwerk bis hin zu den Südfrüchten alles vorrangig in das „Schaufenster“ des Sozialismus gesteckt wurde, insbesondere im Rahmen der 750-Jahr-Feier von Berlin im Jahre 1987.

(2)
Die „Zentralismus-Hypothek“: Der Glaube, dass von Vergesellschaftung und Bildung größerer Einheiten das Wohl des Volkes und seiner einzelnen Landesteile abhängt, wurde in 40 Jahren Sozialismus nachhaltig erschüttert. An seine Stelle trat bald nach der Wende das westdeutsche Modell von „Wettbewerb“, „Föderalismus“ und „Subsidiarität“ (größere Gemeinschaften ziehen keine Aufgaben an sich, die kleinere Gemeinschaften erledigen können). Die Erfahrung lehrte, dass das Prinzip der Eigenzuständigkeit und -verantwortung am besten hilft, die eigenen Interessen zu wahren.

(3)
Die materielle „Einheits-Hypothek“: Das Ausbleiben der „blühenden Landschaften“, die „Enteignung“ von Ostdeutschen durch Rückübertragung von Immobilien an ehemalige Besitzer, die in der Regel aus Westdeutschland kommen.

(4)
Die mentale „Einheits-Hypothek“: Die Umgangsformen der „Wessis“ (also auch West-Berliner) insbeson-

dere Arroganz, „Herr-im-Hause-Verhalten“, Hochmut, Überheblichkeit gegenüber den Ostdeutschen.

(5)

Die Überfremdungsangst, Stadt-Land-Gegensatz: Die teilweise unter „Modernisierungsschock“ stehende ostdeutsche Bevölkerung hat auf dem Weg zu den „blühenden Landschaften“ eine „Wagenburg“ gegen alles weitere Fremde gebildet. Das Ressentiment gegenüber Ausländern ist mehrheitsfähig und die Politik demgegenüber paternalistisch.¹⁰ Der Anteil Nichtdeutscher beträgt in Brandenburg 2,3 % (1990: 0,7 %). In der Metropole Berlin mit einem Ausländeranteil von 13 % ist multikulturelles Miteinander gelebte Normalität.

(6)

Das zahlenmäßige Übergewicht der Berliner: 3,6 Mio. Hauptstädter gegenüber 2,6 Mio. Brandenburger. Die Befürchtung, Berlin würde Brandenburg majorisieren und letztendlich Bestimmer sein¹¹, konnte auch durch den auf Interessenausgleich angelegten Neugliederungsstaatsvertrag der beiden Länder nicht mehr aus der Welt geschafft werden.

Mehr als 60 % der Brandenburger – vor allem die Jüngeren – stimmten schließlich für den souveränen Alleingang.¹² Man wollte Herr im eigenen Hause bleiben und sich in seine Entwicklung nicht hineinreden lassen.¹³ Angesichts des eindeutigen Votums damals und der verbreiteten berlinfeindlichen Stimmung auf dem Lande wird es auf absehbare Zeit kein gemeinsames Bundesland geben. Eher ist mit einem langsamen Meinungsumschwung in den Jahren nach dem Regierungsumzug zu rechnen, vorausgesetzt, von der Hauptstadt geht eine identitätsstiftende Ausstrahlung aus, die den Nachbarn in ihren Bann zieht und den Wunsch nach Teilhabe laut werden lässt. Solange sollte Berlin in dieser Frage eine kluge Zurückhaltung üben und auf den „Heiratsantrag“ aus Brandenburg warten. Er wird früher oder später kommen.

Zusammenarbeit in der Landes- und Regionalplanung seit der Wende

Von Anfang an waren sich beide Länder über die gegenseitigen Abhängigkeiten im Klaren, die nach einem gemeinsamen Raumkonzept und auch institutionalisierten Formen des Miteinanders verlangten. Entsprechend hatte sich Brandenburg über die gesetzliche Pflicht des ROG zur Rücksichtnahme und Abstimmung mit Nachbarländern bei Planungen hinaus in seinem Landesplanungs-Vorschaltgesetz auf eine eher grundsätzliche Zusammenarbeit verpflichtet: „Der weiträumigen Verflechtung des Landes Brandenburg mit dem Land Berlin ist durch eine abgestimmte Landesentwicklungsplanung Rechnung zu tragen“.

Während aber die Arbeitskontakte zur Erarbeitung eines gemeinsamen räumlichen Leitbildes quasi spontan angebahnt wurden und in den Arbeitsgruppen des Provisorischen Regionalausschusses bald zu ersten Ergebnissen führten, verlief der Prozess der Institutionalisierung sehr viel zögerlicher. Stattdessen wurden in einer fast schon unübersichtlichen Vielzahl von informellen Substituten auf der Basis von Kabinetts- und Senatsbeschlüssen die Koordinations- und Abstimmungsleistungen erbracht: Anfang 1991 löste der *Gemeinsame Regierungsausschuss* den *Provisorischen Regionalausschuss* ab. Auch er tagte noch in voller Stärke mit allen Regierungsmitgliedern beider Seiten. Dieser Repräsentationsaufwand ist kennzeichnend für die Anfangsphase, in der es ja um mehr als die Planungsabstimmung ging, vor allem um das Kennenlernen und auch eine Atmosphäre des gegenseitigen Respekts und der Anerkennung. Der Übergang zu einer problemadäquaten Gremienarbeit auf Amtschefebene vollzog sich mit der Einrichtung der *Gemeinsamen Staatssekretärskonferenz* im Mai 1991. Nun ging man davon aus, dass nur noch die von der jeweiligen Tagesordnung betroffenen Ressorts vertreten sind (trotz grundsätzlicher Offenheit für alle Ressorts).¹⁴

Schon vorher wurde mit der *Viererrunde*, bestehend aus den Chefs der Verkehrs- und Umweltressorts, der Versuch einer fachspezifischen Abstimmung im kleinen Kreis von Regierungsmitgliedern unternommen. In den zu Beginn bewusst informell angelegten „Kamingesprächen“ der Viererrunde wurde der 14 Personen umfassende *Koordinierungsausschuss* aus der Taufe gehoben, der mit Referatsleitern der Viererrunde-Ressorts besetzt war und Streitpunkte vorklären und gemeinsame Erklärungen für Viererrunde und die spätere Gemeinsame Staatssekretärskonferenz vorabstimmen sollte.

Auf dem Höhepunkt der Debatte über die Länderfusion, Ende 1991, wurde schließlich die Gemeinsame Regierungskommission (GRK) gebildet, deren Aufgabe die Erarbeitung von Eckpunkten für die Landesvereinigung war. Sie ersetzte zugleich die Gemeinsame Staatssekretärskonferenz und den Gemeinsamen Regierungsausschuss, deren Themen nun in drei Arbeitsgruppen der GRK behandelt wurden. Mitglieder dieser Kommission waren nicht mehr automatisch alle Ressorts, sondern man beschränkte sich auf wenige zuständige. Die Zusammensetzung entsprach bereits weitgehend der zwei Jahre später eingerichteten Planungskonferenz.

Im Zuge dieser Eckpunkte-Verhandlungen wurden die Vorstellungen beider Länder darüber, was eine „abgestimmte Landesentwicklungsplanung“ umfassen soll, in vier Aufträgen an die Arbeitsgruppe „Landes- und

Gremium	Beginn/Laufzeit	Zusammensetzung	Aufgaben
Provisorischer Regionalausschuss (PRA)	Ende 1989 bis Ende 1990	Leitungsebene; alle Ressorts der vorhandenen 4 Verwaltungen: Senatsverwaltungen, Plankommission Berlin-Ost, Bezirksverwaltungsbehörden Potsdam, Frankfurt/O. (insbesondere aus den Bereichen Territorialplanung, Stadtentwicklung, Verkehr, Umwelt)	Arbeitsgruppen auf Mitarbeiterebene zu verschiedenen Themen: u.a. Berichte 5/90 der Planungsgruppe Potsdam (AG 9) und 10/90 zu Verkehrsentwicklungsplanung (AG 12)
Gemeinsamer Regierungsausschuss (GRA)	Anfang 1991 bis 20.12.1991	alle Regierungsmitglieder	Planungsabstimmung
Vierer-Gesprächsrunde (auch Vierergipfel, Viererrunde, Viererbande)	Anfang 1991 bis 3.7.1991	Senatoren/ Minister von SenStadtUm, SenVuB, MUNR, MSWV	ursprünglich informelle Kamingsgespräche, später mit Verwaltungsbegleitung und Vorbereitung auf AbtL-Ebene; monatlich zu Raum-, Verkehrs-, Umweltfragen
Koordinationsausschuss (KO-Ausschuss) (Gemäß Vereinbarung der Vierer-Gesprächsrunde)	11.3.1991	Arbeitsebene (RefL) je 5 Ressortvertreter und je 2 Kommunalvertreter	Weiterentwicklung aus ehem.Expertengruppe Regionalplanung, Referatsleiter-Ebene, Vergabe und fachliche Begleitung des Gutachtens „RESK“ im Juni 1992; Zuarbeit zur GStK und Viererrunde, Turnus: anfangs wöchentlich, später monatlich
Gemeinsame Staatssekretärskonferenz (GStK)	15.5.1991 bis 20.12.1991	offen für alle Ressorts; zwingend für die von Tagesordnung betroffenen (Senatsbeschluss 174/91)	Abstimmung länderübergreifender Fragen: Stellungnahmen zu großflächigen Einkaufszentren, Güterverkehrszentren und Einzelvorhaben
Gemeinsame Regierungskommission (Beschluss GRA vom 20.12.1991) (ersetzte die GStK und GRA) ¹	29.2.1992 bis 5.12.1992	Regierungsmitglieder Berlin: RgBm, CdS, Bm, SenStadtUm, SenInn, SenWiTech, SenInn, SenSchulJuSp Brandenburg: MP, CdS, Mdl, MUNR, MSWV, MW, MdF	Erarbeitung von Eckpunkten für die Länderfusion in 3 Arbeitsgruppen
Gemeinsame Arbeitsstelle (GAST)	30.8.1993 bis 31.12.1995	je 3 Mitarbeiter auf Berliner und Brandenburger Seite	Unterrichtung, Vorbereitung, Abstimmung, Koordinierung räumlicher Planungen von grundsätzlicher und überörtlicher Bedeutung für Berlin und Brandenburg
Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG-PlaKo)	25.10.1993	zuständige Referatsleiter der in der PlaKo vertretenden Ressorts	Vorbereitung der PlaKo auf Referatsleiter-Ebene im Einvernehmen mit der GL.
Planungskonferenz ¹ (PlaKo)	28.9.1993	Regierungsmitglieder Stand 2000; Berlin: RgBm, CdS, SenStadt, SenWiTech, SenInn, SenSchulJuSp Brandenburg: MP, CdS, MLUR, MW, MSWV, MI	Landesplanerische Abstimmung und Zusammenarbeit zur Vorbereitung von Regierungsentscheidungen (gleichlautende Kabinetts- und Senatsbeschlüsse); Abweichungen einer Landesregierung von den grundsätzlich einvernehmlichen Beschlüssen der PlaKo nur nach erneuter Befassung der PlaKo
Landesplanungskonferenz ^{2, 3} (LPlaKo)	ab 1.1.1996		
Gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL)	1.1.1996	100 Mitarbeiter (84 Brandenburg, 16 Berlin)	Aufstellung von Landesentwicklungsplänen; Genehmigung von Regionalplänen; Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung; Raumordnungsverfahren; Erstellung von Raumordnungsberichten
Regionalplanungsrat	16.1.1997	Vorsitzende der 5 Regionalen Planungsgemeinschaften und je 2 Vertreter beider Landesregierungen	Abstimmung regionalplanerischer Einzelfragen; einstimmige Beschlüsse, bei Nichteinigung Befassung der Regionalen Planungskonferenz
Regionale Planungskonferenz	19.2.1999	Mitglieder der PlaKo, je 2 Vertreter der 5 Regionalen Planungsgemeinschaften in Brandenburg und 2 Vertreter der Berliner Bezirke	Beteiligung, Abstimmung und Zusammenarbeit in der Regionalplanung; Frühzeitige Unterrichtung bei der Aufstellung, Änderung von Regionalplänen bzw. dem Flächennutzungsplan von Berlin; einstimmige Beschlüsse
weitere wichtige politische Gremien für die Koordinierung der Zusammenarbeit mit Berlin:			
Gemeinsamer Koordinierungsrat ³	20.11.1996	Regierungsmitglieder unter Vorsitz von RgBm und MP	Alle Fragen der Zusammenarbeit – außer der gemeinsamen Landesplanung: Abstimmung in den Bereichen Wirtschaftsförderung, regionale Arbeitsmarktförderung, Verkehr, Kita, Schulen und Hochschulen, Kultur, Wasserversorgung, Abwasserbehandlung, Abfallentsorgung, Krankenhausplanung, innere Sicherheit, Verkehrs- und Biotechnologie, Medienwirtschaft und Tourismus; „Feuerfunktion“ bei akuten Streitfällen, z.B. Gastzuschüler, Förderpolitik, öffentliche Vergabe; zwei- bis dreimal jährlich
Gemeinsame Kabinettsitzung	20.11.1996	beide Landesregierungen	Behandlung grundlegender, für die Entwicklung der Gesamtregion entscheidender Themen, aber auch aktuelle Problemfälle, einmal jährlich

¹ auf Grundlage der Verwaltungsvereinbarung vom 11.8.1993

² auf Grundlage des Landesplanungsvertrags vom 6. April 1995, In-Kraft-Treten am 1.8.1995

³ „Die gemeinsamen Sitzungen der beiden Landesregierungen, der Gemeinsame Koordinierungsrat und die Gemeinsame Landesplanungskonferenz sind die wichtigsten politischen Gremien für die Koordinierung der Zusammenarbeit mit Berlin.“ Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 3. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 1999 bis 2004 (Koalitionsvertrag), Abschnitt 5.3.2.

„Lebensdauer“ der verschiedenen Gremien bei der Zusammenarbeit in der räumlichen Planung von Berlin und Brandenburg

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001

PRA (Provisorischer Regionalausschuss)

GRA (Gemeinsamer Regierungsausschuss)

GSTK (Gemeinsame Staatssekretärskonferenz)

Viererrunde

KO-Ausschuss (Koordinierungsausschuss)

GRK (Gemeinsame Regierungskommission)

GASt (Gem. Arbeitsstelle) ab 1996: GL (Gemeinsame Landesplanungsabteilung)

IMAG (Interministerielle Arbeitsgruppe)

PlaKo (Planungskonferenz); ab 1996: PlaKo (Gemeinsame) Landesplanungskonferenz

weitere wichtige politische Gremien für die Koordinierung der Zusammenarbeit mit Berlin (außerhalb der Landesplanung):

Gemeinsame Kabinetts-/Senatssitzung

Gemeinsamer Koordinierungsrat

Regionalplanung“ (AG 3) konkretisiert.¹⁵ Sie wurde gebeten,

- Eckpunkte für den Entwurf eines gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms bis Juli 1992,
- den Entwurf eines gemeinsamen Landesentwicklungsplans für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg/Berlin bis Ende 1992,
- ein Konzept für die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen einer gemeinsamen verbindlichen Landes- und Regionalplanung bis April 1992 vorzulegen und
- die Arbeit des Koordinierungsausschusses für die räumliche Planung und Abstimmung unverzüglich zu verbessern.

Nach den Erfahrungen mit oft schwierigen Abstimmungsabläufen, der Wirkungslosigkeit bei der jeweiligen Vertretung des Landesinteresses in den verschiedenen Gremien, insbesondere zuletzt im Koordinierungsausschuss, kamen im April 1992 die Senats- und Staatskanzlei in einem Alleingang, vorbei an der zuständigen AG3, überein, eine „gemeinsame Arbeits-einheit“ mit einem gemeinsamen Dienstsitz zur frühzeitigen und vollständigen gegenseitigen Unterrichtung und Planungsabstimmung für den Gesamt-raum von Berlin und Brandenburg zu bilden. Dazu sollte eine Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen werden.¹⁶ Dieses Vorgehen machte sich die AG 3 notgedrungen zu Eigen, und im September 1992 wurde es

durch den Beschluss der Gemeinsamen Regierungskommission bestätigt.¹⁷

Ein Jahr später nahm die Gemeinsame Arbeitsstelle – von je einem gleichberechtigten Referatsleiter aus Berlin und Brandenburg kollegial geleitet – ihre Arbeit im Rathaus Zehlendorf, später im Schloss Glienicke, auf, nachdem die Regierungs- und die beiden zuständigen Ressortchefs die Vereinbarung unterzeichneten.¹⁸ Die Geltungsdauer der Vereinbarung betrug ein Jahr bei automatischer Verlängerung um ein Jahr, sofern nicht sechs Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wurde.¹⁹ Die Arbeitsstelle selbst stellte keine Pläne oder Programme auf – dazu bot sie mit ihren sechs Mitarbeitern auch personell nicht die Voraussetzung – diese Arbeit wurde weiterhin in den jeweiligen Landesplanungsbehörden geleistet. Sie war die „Schleuse“ zwischen den Projekten der Spreestadt Berlin und dem Havelland Brandenburg, ständiger kleiner Krisenstab, Abstimmungsmaschine, Vermittlungsagentur, Knotenpunkt, Leuchtturm zur Vermeidung von politischen Havarien in der Planungszusammenarbeit.

Auf politischer Ebene wurde die Arbeitsstelle von der Planungskonferenz (PlaKo) unter Leitung der Regierungschefs sowie mit je fünf Regierungsmitgliedern der für Landesentwicklungsfragen zuständigen Ressorts gesteuert (Kanzleien, Raumordnung, Stadtentwicklung und Verkehr, Wirtschaft, Landwirtschaft), die Aufträge erteilen und Berichte anfordern konnte. Die Planungskonferenz klärte Streitfälle und hatte ein Vorberatungs-

recht für Kabinetts- und Senatsvorlagen. Ihre Entscheidungen hatten bindende Wirkungen. Diesem gemeinsamen „kleinen Kabinetts“ vorgeschaltet wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) mit Referatsleitern der in der Planungskonferenz vertretenen Häuser. Sie sollten Streitpunkte in Planungsfragen zwischen beiden Ländern weitestgehend auf der Arbeitsebene ausräumen und die Sitzungen der Planungskonferenz vorbereiten.

Die Hauptarbeit von GAST, IMAG und Plako bis 1995 bestand in der Abstimmung des sog. „Landesplanungspakets“, zu dem die Entwürfe für

1. den Landesplanungsvertrag,
2. einer zugehörigen Verwaltungsvereinbarung²⁰,
3. das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm sowie
4. den Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum (LEP eV)²¹ gehörten.

Dieses dreistufige Abstimmungsmodell auf dem Weg zur Regierungsentscheidung für beide Länder berührende Planungsfragen ist bis heute erhalten geblieben und führte zu einem Ende des Koordinationsausschusses, der auch während der Arbeit der GRK weitergeführt wurde. Die Gemeinsame Arbeitsstelle wurde 1996 von der gemeinsamen Landesplanungsabteilung (s.u.) mit 100 Mitarbeitern als gesetzlich verankerte Institution auf der Grundlage des Landesplanungs-Staatsvertrages vom 6. April 1995 abgelöst. In ihr sind nunmehr alle Kompetenzen der Landesplanung beider Länder gebündelt, an die Stelle der „Schleuse“ bzw. des „Leuchtturms“ trat sozusagen ein gemeinsamer „Tower“. Der Staatsvertrag gilt für unbestimmte Zeit. Die Kündigungsfrist beträgt drei Jahre.²²

Die Einführung der Regionalplanung in Brandenburg 1993

Alle Versuche eines separaten Zusammenschlusses zwischen Berlin und seinen Umlandkreisen/bzw. Gemeinden als Zweck- oder Regionalverband wurden von der brandenburgischen Landesregierung verhindert.²³ Der Grundkonflikt war klar: Solange Berlin keine selbstverwalteten Bezirke hat, würde es keine kommunal getragene gemeinsame Regionalplanung geben.²⁴ Die professionelle Berliner Hauptverwaltung würde dann immer ihre Interessen gegenüber den Nachbargemeinden durchzusetzen wissen. Eine stärkere Autonomie der Berliner Stadtbezirke, die für sich genommen ja schon Großstadtformat haben, passe besser zu den 150 000–200 000 Einwohner zählenden Umlandkreisen.²⁵

Der Auftrag der Gemeinsamen Regierungskommission an die AG 3, „ein Konzept für die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen einer gemeinsamen verbindlichen Landes- und Regionalplanung bis April 1992 vorzulegen“, war durch diesen Dissens von Anfang an belastet.

Brandenburg wollte:

- räumlich-sektoral um Berlin angelegte, bis zur Landesgrenze sich erstreckende Regionen („Tortensteinmodell“) in Anlehnung an die Aufbaustabregionen des Landes, kompatibel zur Kreisgebietsreform und dem Leitbild der Dezentralen Konzentration (Disparitätenausgleich zwischen engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum); eine kommunal-verfasste Regionalplanung;
- die Zuständigkeit der Landesplanung für den engeren Verflechtungsraum;
- größere Kompetenzen für die Berliner Bezirke (nachbarschaftliche Abstimmung auch von FNP).

Berlin wollte:

- einen kommunal verfassten Planungsverband für den engeren Verflechtungsraum;
- einheitliche Flächennutzungsplanung für die Gesamtstadt und die nachbarschaftliche Abstimmung durch die Senatsverwaltung.

Beide Seiten verständigten sich darauf, den ehemaligen Leiter des DIFU, Prof. Dr. Sauberzweig, mit einem Gutachten über Vorschläge zu einer gemeinsamen verbindlichen Landes- und Regionalplanung zu beauftragen.²⁶ Er sollte „...unabhängig (wenn auch in Kenntnis der politischen Situation und Diskussion im Berlin-Brandenburger Raum) seine Vorschläge vorlegen.“²⁷ In dem Gutachten wurden Lösungsvorschläge für drei Ebenen der Kooperation entwickelt: Landesentwicklungsplanung, Regionalplanung, Flächennutzungsplanung. Es lag nahe, für den Stadt-Umland-Raum Modelle zu favorisieren, die in einem anderen grenzüberschreitenden Metropolen- bzw. Verdichtungsraum bereits erprobt wurden (vgl. Tabelle). Sauberzweig bevorzugte eigentlich einen Stadt-Umland-Regionalplanungsverband „Spree-Havel“ mit Berlin und den angrenzenden Landkreisen (vor Kreisgebietsreform), votierte aber angesichts der politischen Festlegung Brandenburgs auf das „Tortenstein“-Regionenmodell für einen dieses Modell überlagernden Zweckverband Berlin-Umland mit beratender Funktion in der Bauleitplanung, insbesondere der Flächennutzungsplanung²⁸, der die Koordinierungsaufgabe für den Verflechtungsraum leisten sollte. Seine für die Schlichtung prädestinierte Rolle des unabhängigen, angesehenen und unvoreingenommenen Gutachters²⁹

Kooperationsebene	Modell- und Bewertung	Anwender
Landesentwicklungsplanung (Regierungsebene)	<p><i>Länderübergreifender Raumordnungsverband</i> für Grenzregionen. <i>Bewertung:</i> Voraussetzung ist die Bereitschaft der beteiligten Länder, eine dritte Instanz neben der eigenen Planungsgewalt zuzulassen. Neigung dazu umso schwächer, je mehr der Planungsraum den Charakter des Landes prägt und dem Gesamtumfang des Landes gleichkommt.</p> <p><i>Kooperation durch Staatsverträge (Vertragsgemeinschaft)</i> (Rahmenvertrag, Einzelvereinbarungen). Abstimmung und Beschlussfassung mithilfe geeigneter Gremien. <i>Bewertung:</i> Entscheidungsgewalt muss nicht abgegeben werden. Geeignetes Instrument, sofern Verbandsmodell politisch nicht opportun ist.</p>	<p>Raumordnungsverband Rhein-Neckar</p> <p>Hamburg / Schleswig-Holstein (11/91); Bremen / Niedersachsen (1991)</p>
Regionalplanung	<p><i>Gemeinsamer (grenzüberschreitender) Regionalverband</i> (klassische Form im Stadt-Umland-Bereich) zur Aufstellung eines grenzüberschreitenden Regionalplans für Berlin und den Mittelteil Brandenburgs unter Einschluss von Frankfurt/O. und Brandenburg a.d. Havel. <i>Bewertung:</i> erwünschte Bindungswirkungen und Koordinationsleistungen würden für den Verflechtungsraum erzeugt, aber Furcht vor Majorisierung durch Berlin und einer „zweiten Landesregierung“. Nicht vereinbar mit dem Brandenburger „Tortenstückmodell“ wegen der übrigbleibenden „Restregionen“ im Norden und Süden Brandenburgs.</p> <p>Gegenseitige <i>Beteiligung an Gremien</i>, die mit der Aufstellung von Regionalplänen bzw. mit dem FNP von Berlin beauftragt sind. <i>Bewertung:</i> Bekundung des guten Vorsatzes, aber keine verbindliche Gemeinsamkeit</p>	<p>Zweckverband Großraum Hannover; Regionaler Planungsverband München; Regionalverband Donau-Ilser</p>
Flächennutzungsplanung	<p><i>Planungsverband nach § 205 BauGB</i> zur Aufstellung eines FNP im Stadt-Umland-Bereich. <i>Bewertung:</i> stärkste Bindungswirkungen, daher wirksamstes Instrument, aber auch verbunden mit Kompetenzübertragung der beteiligten Gemeinden an den Verband. In der Berliner Umlandregion, die vor dynamischem Aufholprozess steht, in die engere Wahl einbeziehen. Aber: Gebiet ist zu groß für einen gemeinsamen FNP</p> <p><i>Koordinierungsverband:</i> Verband <i>ohne förmliche Zuständigkeit</i> für einen gemeinsamen F-Plan, aber mit dem Auftrag, die Bauleitplanung, insbesondere die Flächennutzungsplanung zu koordinieren. Mögliche Rechtsformen: gemeinsame Landesbehörde; kommunale Arbeitsgemeinschaft; juristische Personen des Privatrechts (Verein, GmbH); kommunaler Zweckverband. <i>Bewertung:</i> Votum für Zweckverband, da das Koordinationsziel ohne institutionelle Beteiligung der Gemeinden verfehlt wird²⁸</p>	<p>Umland Frankfurt / Main; Stadtverband Saarbrücken; Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg</p>
	<p><i>Zweckverband gem. § 34 GKG</i> <i>Bewertung:</i> entspricht den räumlichen und politischen Bedingungen im Verflechtungsraum; Koordinationsaufgabe mit beratender Funktion</p> <p><i>Gemeinsamer Flächennutzungsplan nach § 204 BauGB</i> <i>Bewertung:</i> nur bei 2 bis 3 unmittelbar benachbarten Gemeinden anwendbar, da übereinstimmender Beschluss notwendig ist.</p> <p><i>Nachbarliche Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB</i></p>	<p>Nachbargemeinden</p> <p>Mindestvorschrift für alle Gemeinden</p>

konnte allerdings auch nicht zu einer Annäherung der Positionen beider Länder führen. Der Vorschlag zur Gründung eines Zweckverbands blieb unberücksichtigt.

Ebenso wirkungslos blieben die Kampagne des Vereins „Pro Brandenburg“ für einen Stadt-Umland-Regionalverband³⁰ wie auch parlamentarische Initiativen von der Berliner Bündnis 90/Die Grünen im Abgeordnetenhaus, die mittels einer Anhörung im September 1992³¹ und einer Beschlussempfehlung über die „Gründung eines Zweckverbandes „Spree-Havel“ zur Bauleitplanung“ im März 1993³² dem Gutachter-Vorschlag doch noch zum Erfolg verhelfen wollten. Zu diesem Zeitpunkt waren im Brandenburger Landtag die Beratungen zum Regionalplanungsgesetz bereits in vollem Gange und es zeichnete sich ab, dass es – zumindest für die Zusammenarbeit auf der Ebene der Bauleitplanung und Regionalplanung – nur eine „Gremien“- , keinesfalls aber eine „Institutionen-Lösung“ geben würde. Entsprechend wurde in § 11 „Zusammenarbeit mit

Berlin“ des Regionalplanungsgesetzes (RegBkPIG) festgelegt: „Auf Grund der besonderen Strukturen und der weiträumigen Verflechtung mit dem Land Berlin und zur bestmöglichen Verwirklichung des Abstimmungsgebotes des § 4 Abs. 4 des Raumordnungsgesetzes auf der Ebene der Regionalplanung des Landes Brandenburg ist die gegenseitige Beteiligung an Gremien der verschiedenen Planungsebenen beider Länder erforderlich. Das Nähere regelt ein Staatsvertrag.“

Trotz teilweise heftiger, wenngleich etwas inszenierter Gegenwehr der Berliner Landesregierung, die sich bezeichnenderweise erst nach der Verabschiedung des Regionalplanungsgesetzes im Zuge der Verhandlungen zu den Staatsverträgen für die Länder-Neugliederung und die gemeinsame Landesplanung richtig entfaltete,³³ musste man sich den realen Gegebenheiten beugen.³⁴ Stellvertretend dafür steht das frühe Eingeständnis des damals für die Landesplanung zuständigen Senators Hassemers: „Es gibt mehrere denkbare Modelle mit Vor- und Nachteilen. Wir in Berlin sollten eine Art

von Bescheidenheit haben, uns an Modelle anzuschließen, die wir uns nicht auswählen, sondern wo Brandenburg das erste Wort hat.“³⁵

Immerhin bröckelte unter dem öffentlichen Druck die Brandenburger Front, als Wirtschaftsminister Hirche im Vorfeld der 3. Planungskonferenz beider Länder Anfang 1994 mit dem Vermittlungsvorschlag ausscherete, einen Landesplanungsverband Berlin-Brandenburg unter Beibehaltung der fünf Regionen, aber mit einem Umlandausschuss für den Verflechtungsraum vorzusehen³⁶.

So ganz neu war dieser Streit ja nicht: Diese „heiße Phase“ der Auseinandersetzung zwischen Berlin und Brandenburg knüpft an alte Zwistigkeiten aus Vorkriegszeiten an. Seit Berlin 1871 Hauptstadt Deutschlands wurde – und die Einheit des Reiches (Handel), französische Reparationen (Gründerzeit), Industrialisierung und Regierungsfunktion (Arbeitskräftebedarf) jenen Nährboden bildeten, aus dem die 800 000-Einwohner-Stadt innerhalb von 60 Jahren auf 4,3 Mio. Einwohner zur drittgrößten Welt-Metropole (1931) emporschnellte – lag die Frage nach einer vernünftigen Planungsorganisation für den Großraum Berlin auf dem Tisch. Immer deutlicher waren der Einfluss Berlins, die Stadt-Umland-Verflechtung und zugleich das Ungleichgewicht hervorgetreten. Die Antwort fiel damals anders aus als heute: erst verordneter Zweckverband (1912), dann mit knapper Mehrheit im preußischen Landtag das Gesetz über die radikale Eingemeindung zur Stadtgemeinde Groß-Berlin (1920), gegen die sich schließlich die Provinz Brandenburg in dem „Landesplanungsverband Brandenburg-Mitte“ verbündete (1929): Vorortkreise und Provinz müssten „...notgedrungen in der Landesplanung zunächst allein vorgehen und ihr Programm sorgfältig ausarbeiten. Erst wenn es feststeht, kann mit Berlin Fühlung aufgenommen werden, um entweder durch Vereinbarung oder im Kampf mit der Stadt die Interessen der Provinz zu wahren.“³⁷ Im Fall einer Einbeziehung Berlins wäre das faktische Übergewicht durch keinen noch so ausgeklügelten Vertretungsschlüssel auszugleichen. „Für alle Kreise stand die Organisation einer Einheitsfront gegenüber Berlin im Vordergrund“³⁸

Zurück in die jüngere Vergangenheit: Berlin konnte am Ende sein Gesicht durch den Beschluss der PlaKo wahren, wonach die Einteilung Brandenburgs in fünf Regionen nach Ablauf von fünf Jahren erneut zu überprüfen sei.³⁹ Außerdem wurden zur Beteiligung Berlins an der Regionalplanung in Brandenburg zwei Gremien geschaffen und in einem eigenen Abschnitt des Landesplanungsvertrages fixiert: Die *Regionale Planungskonferenz*, bestehend aus den Mitgliedern der Landesplanungskonferenz und je zwei Vertretern der

Regionen im Land Brandenburg

Region	Einwohner 6/1999	Fläche in km ²	Regional(teil-)pläne in Auf- stellung	in Kraft
Havelland	711 078	6 797		1
Lausitz-Spreewald	707 005	7 149	1	2
Oder-Spree	455 352	4 519	1	1
Prignitz	398 754	6 429	1	1
Uckermark	320 277	4 553	1	1

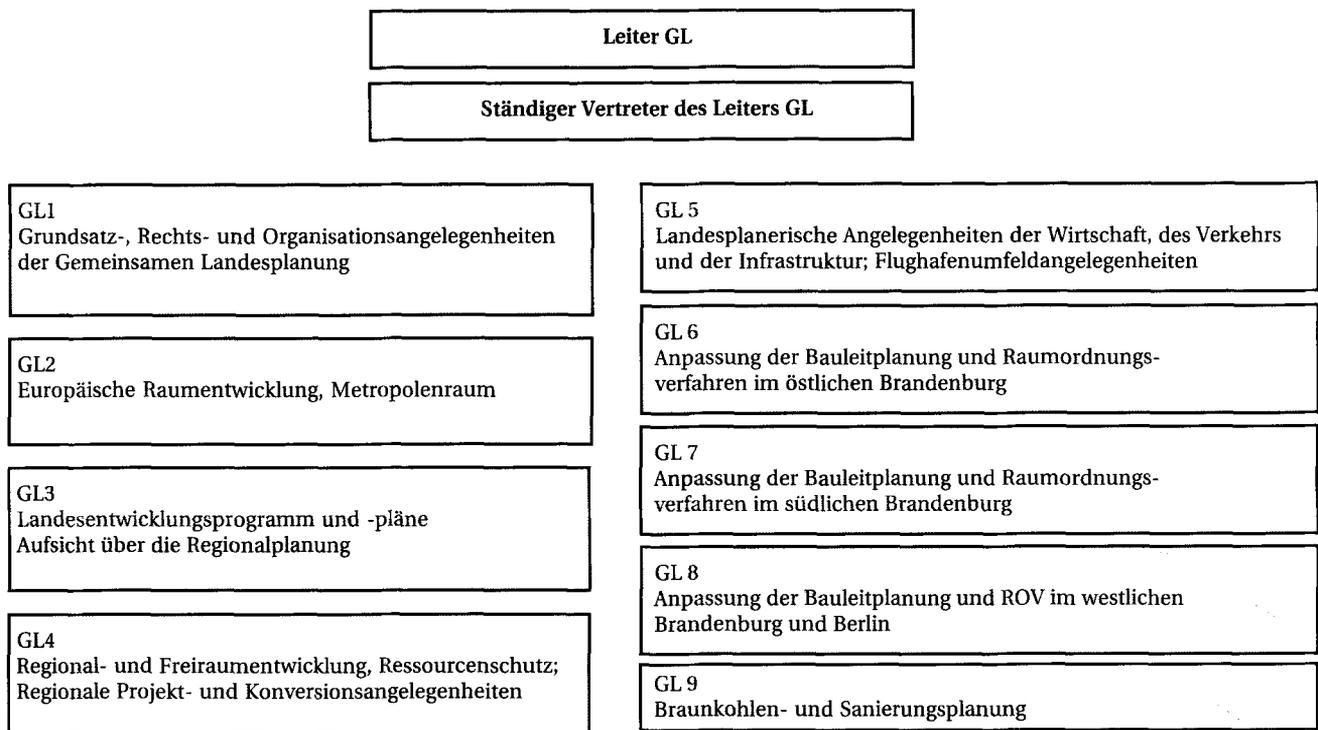
Regionalplanung und der Bezirke Berlins sowie der *Regionalplanungsrat*, bestehend aus den Vorsitzenden der Regionalen Planungsgemeinschaften und je zwei Vertretern beider Landesregierungen. Mangels größerer Konflikte, die – sofern sie auftreten – hauptsächlich von der gemeinsamen Landesplanungsabteilung und ihrem politischen Überbau, der Landesplanungskonferenz, verarbeitet werden, wird von beiden Gremien wenig Gebrauch gemacht. Insofern wundert es nicht, dass der Regionalplanungsrat seine konstituierende Sitzung erst eineinhalb Jahre nach dem Inkrafttreten des Landesplanungsvertrags am 16.1.97 hatte und seither nur dreimal tagte, die Regionale Planungskonferenz sogar erst weitere zwei Jahre später, am 19.2.1999, zum ersten und bislang einzigen Mal zusammenfand, während im gleichen Zeitraum sechs Regionalpläne verbindlich wurden.

Mit einer durchschnittlichen Regionsgröße von 5 900 km² steht Brandenburg an vierter Stelle der zwölf Bundesländer umfassenden „Regionsliga“ (1. Platz: Hessen mit 7 000 km²; letzter Platz: Niedersachsen mit 1 200 km² (Landkreise)), von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Regionen her liegt das dünn besiedelte Bundesland mit 511 000 Einwohner (1996) an zehnter Stelle (1. Platz: Nordrhein-Westfalen mit 3,46 Mio; letzter Platz: Niedersachsen mit 170 000 Einwohnern).⁴⁰

Gemeinsame Landesplanungsabteilung 1996

Der Staatsvertrag über die gemeinsame Landesplanung von Berlin und Brandenburg⁴¹ entschärfte den Streit über eine angemessene Beteiligung der Stadt an dem Planungsgeschehen im Umland, der anlässlich der Einführung der Regionalplanung in Brandenburg entbrannte: Durch die Bildung einer gemeinsamen Landesplanungsabteilung bekam Berlin – über die Mitwirkungsmöglichkeiten beim Landesentwicklungsprogramm und LEP eV hinaus – direkten Einfluss auf den landesplanerischen Vollzug (*Zielanpassung nach §1 Abs. 4 BauGB*; Genehmigung von Regionalplänen, Aufstellung von Landesentwicklungsplänen, Durchführung von Raumordnungsverfahren) und hatte Ein-

Organigramm der gemeinsamen Landesplanungsabteilung⁴⁵



blick in die planerischen und realen Veränderungen in den Umlandgemeinden. Man war nicht länger „Zaungast“ bei der Suburbanisierung.

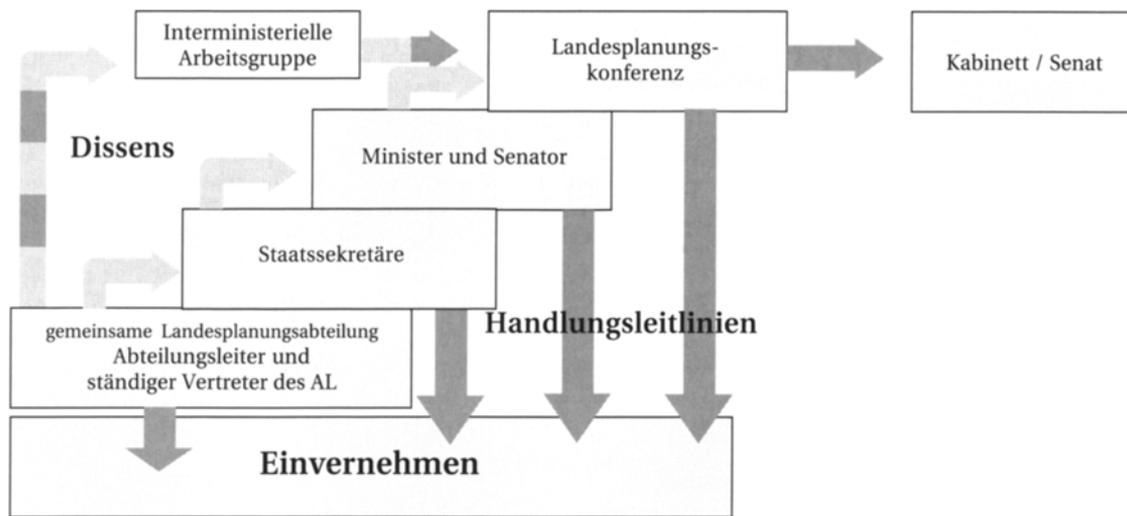
Wie schon bei der Gründung der Gemeinsamen Arbeitsstelle im Jahre 1993 ging auch bei der Bildung der gemeinsamen Landesplanungsbehörde die Initiative zunächst nicht von den beiden zuständigen Ressorts, der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz und dem Umweltministerium aus. Der Druck kam wieder von den Kanzleien.⁴² Sie überraschten die Mitglieder der 2. Planungskonferenz am 9.12.1993 mit der Forderung, bei den Staatsvertragsverhandlungen über die Grundsätze und Ziele und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung „...auch die Frage einer gemeinsamen Planungsorganisation (Landesplanungsamt ...) erörterungs- /entscheidungsfähig vorzubereiten“.

Bereits während der 4. Sitzung der Planungskonferenz am 25.4.1994 wurden alle wesentlichen Festlegungen über Namen, Aufgaben, Organisation und Gründungsdatum der gemeinsamen Behörde getroffen, die dann ein Jahr später im Landesplanungsvertrag und der Verwaltungsvereinbarung⁴³ förmlich besiegelt wurden. Am 1.1.1996 nahm dann die gemeinsame Landesplanungsabteilung (GL) in zwölf Referaten (Berlin: vier; Brandenburg: acht) ihre Arbeit in Potsdam auf. Von den zu Beginn insgesamt 100 Mitarbeitern verteilten sich 16 auf den Berliner, 84 auf den Brandenburger Dienst-

herrn⁴⁴. Die Sachkosten werden hälftig von beiden Seiten getragen. Der Abteilungsleiter (AL) sowie acht Referatsleiter (2001: sieben; 2002: vorauss. sechs) werden von „Brandenburgern“ gestellt, der Posten des ständigen Vertreters des Abteilungsleiters (SAL) sowie vier Referatsleiter (2001: zwei) von Berliner Bediensteten. Stellvertretende Referatsleiter werden (bis auf GL 6, GL 7 und GL 12 in Frankfurt/O. und Cottbus) jeweils von der anderen Seite eingesetzt, um dem staatsvertraglich verankerten „Vier-Augen-aus-zwei-Ländern-Prinzip“ in der täglichen Arbeit zu genügen. Diesem Proporz in der Stellenverteilung entspricht auch das jeweilige Arbeitsvolumen der Länder in Fragen der Landesplanung: In Brandenburg sind die Bauleitpläne von derzeit 1 475 Gemeinden (1994: 1800 Gemeinden) zu beurteilen und ausgedehnte Braunkohlegebiete in der Lausitz zu unterhalten und zu sanieren, in Berlin sind es 12 Bezirke, deren Pläne an die Ziele der Landesplanung anzupassen sind.

Die länderübergreifende Abteilung als Teil der zuständigen Senats- und Ministeriumsverwaltung in beiden Ländern ist ein Novum in der bundesdeutschen Raumordnung. Zu dieser letzten Konsequenz der Institutionalisierung hat die Zusammenarbeit anderer Stadtstaaten (Hamburg und Bremen) mit den benachbarten Bundesländern bisher nicht geführt. Dort werden auch keine gemeinsamen förmlichen Grundsätze und Ziele der Landesplanung festgelegt. Im Vordergrund stehen die Erarbeitung gemeinsamer Entwicklungskonzepte,

Konflikttreppe der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg



die sich als Empfehlung und Orientierung an die Regionen und Gemeinden richten^{46/47}.

Trotz des formal hierarchischen Aufbaus der Behörde ist das Einvernehmen die konstitutionelle Grundlage der täglichen Arbeit. Diesem Ziel dient die „Tandembesetzung“ der Referate und der Abteilungsleitung (Leitung und Stellvertretung jeweils von der anderen Seite). Im Falle eines Dissenses innerhalb der Abteilung wird auf der nächsthöheren Hierarchieebene, bei den Staatssekretären, nach einer einvernehmlichen Lösung gesucht. Scheitert diese Bemühung, entscheiden Minister und Senator. Bleiben auch sie erfolglos, wird der Streitpunkt der Landesplanungskonferenz zur Entscheidung vorgelegt.⁴⁸

Mit Ausnahme von sieben Entscheidungen wurde das Einvernehmen bei allen Vorgängen, soweit erforderlich, auf der Ebene des Abteilungsleiters der GL und seines ständigen Stellvertreters hergestellt. Notwendige Einvernehmensentscheidungen auf der Ebene der Staatssekretäre betrafen:

- Einkaufszentrum auf dem Borsig-Gelände in Tegel (Bedenken aus Brandenburger Sicht; mit Auflagen befürwortet)
- Einkaufszentrum „Märkische Spitze“ in Marzahn (Bedenken aus Brandenburger Sicht; mit Auflagen geduldet)
- Möbelmarkt Walter in Vogelsdorf (Bedenken aus Berliner Sicht; mit Auflagen befürwortet)
- Multiplex-Kino in Wildau (Bedenken aus Berliner Sicht; Vorhaben landesplanerisch abgelehnt, aber trotzdem mangels verbindlicher Ziele vor LEP eV-Inkraftsetzung verwirklicht)

Der Dissens zwischen Berlin und Brandenburg über den Standort des zukünftigen *Flughafens Berlin-Brandenburg* wurde schließlich durch den sog. Konsensbeschluss der beiden Regierungschefs und des Bundesverkehrsministers am 28. Mai 1996 beigelegt.

denburg wurde schließlich durch den sog. Konsensbeschluss der beiden Regierungschefs und des Bundesverkehrsministers am 28. Mai 1996 beigelegt.

Zum *Raumordnungsverfahren Transrapid* wurde das Einvernehmen auf Minister-/Senator-Ebene hergestellt. Das von Berlin heftig kritisierte geplante *Factory-Outlet-Center in Eichstätt* wurde – trotz der von beiden Ländern bereits in der PlaKo verabredeten restriktiven Linie zu FOC⁴⁹ – nur vorläufig durch ein ablehnendes Votums des Brandenburger Kabinetts gestoppt.⁵⁰ Zwar versagte daraufhin die zuständige Behörde (LBBW) dem entsprechenden B-Plan „FOC Eichstätt“ mit 20 000 m² VKF die Genehmigung, dem Widerspruch der Gemeinde gab sie aber dann, gestützt auf ein Rechtsgutachten, statt. Berlins Klage dagegen wurde vom Oberverwaltungsgericht Frankfurt/Oder im März 2001 letztinstanzlich abgewiesen.

Fazit

Zu den zehn Jahren gemeinsamer Landesplanung zählte die euphorische Annäherung nach der Wende genauso wie verbissene Streits um den Berliner FNP, die Brandenburger Regionalplanung, den Flughafenstandort und den großflächigen Einzelhandel. Es waren viel Sitzfleisch nötig, viele Bedenken wurden erhoben, aber man hat sich nicht mehr getrennt, ist den Weg der eng abgestimmten Landesplanung weiter gegangen und hat nach einer dreijährigen Irrfahrt durch immer neue Gremien endlich zu einem effizienten dreistufigen Procedere (GL-IMAG-PLaKo) für die politische Abstimmung und die daraus folgenden, synchronisierten Regierungsentscheidungen gefunden.

Einer der Gründe für den Streit über unterschiedliche Wege ist die institutionelle Verschiedenheit der Partner

als Stadtstaat und Flächenland. Letztlich war ein Gleichgewicht in der Zusammenarbeit nur auf der Landesebene zu finden. Dies bedeutete aber eine in Berlin bisher nicht gewohnte Aufteilung in kommunale und staatliche (Landes-)Aufgaben und Zuständigkeiten. Wenn man den wachsenden Vorrat an Gemeinsamkeiten auf staatlicher Ebene in das Bewusstsein ruft und die Hauptstadt Berlin mehr und mehr als Bereicherung auch für Brandenburg empfindet, dann wird sich die Frage nach der Fusion von alleine wieder stellen.

Anmerkungen

- (1) Bei einer Umfrage von Infas im Auftrag der Berliner Zeitung im Juli 1991 stimmten 60 % der Westberliner und jeweils 53 % der Ostberliner und Brandenburger für die Vereinigung. Berliner Zeitung vom 5.8.1991
- (2) Nach Meinung des Regierenden Bürgermeisters Diepgen hätte die Fusion vor der Länderbildung im Osten stattfinden müssen. Beim Anlauf 1996 wurde die identitätsfördernde Politik der brandenburgischen SPD-Regierung unterschätzt. Vgl. „Zündstoff im Grenzgebiet von Berlin und Brandenburg“. Tagesspiegel vom 3.7.1998
- (3) Neue Teilung Berlins? Tageszeitung vom 9.7.91, S. 28
- (4) Abgeordnetenhaus-Drucksache 12/2357
- (5) Platzeck: Zusammenarbeit wichtiger als Fusion. Tageszeitung vom 21.4.92
- (6) Brief des Regierenden Bürgermeisters Eberhard Diepgen an den Brandenburgischen Ministerpräsidenten vom 20.2.1992
- (7) Auf der Brücke tauschten im Juli 1995 die Staatssekretäre Speer und Branoner die Ratifikationsurkunden zum Landesplanungsvertrag aus.
- (8) Gesetz zu den Staatsverträgen über die Neugliederung der Länder Brandenburg und Berlin (Neugliederungsvertragsgesetz – NVG) vom 25.6.1995, GVBl I für das Land Brandenburg vom 3. Juli 1995, S. 150
- (9) aber auch der Ostberliner, vgl. Anm. (15)
- (10) Stolpe: Fremdenfeindlichkeit wollte ich nicht wahrhaben. Der Tagesspiegel vom 21.9.2000
- (11) Oranienburgs Landrat warnt vor dem „Zwerg“ Berlin. Berliner Morgenpost vom 10.2.92.
- (12) 62,9 % stimmten gegen Fusion, 36,3 % dafür. Die große Mehrheit der jüngeren war für den Alleingang, während 61 % der über 60jährigen für ein gemeinsames Land stimmte. Der Tagesspiegel vom 9.4.2001. Man könnte sagen „alte Bindung“ unterlag „neuem Selbstbewusstsein“. Die Tatsache, dass auch in Berlin-Ost die

Mehrheit (54,7 %) gegen die Fusion stimmte, zeigt die gewandelte Stimmungslage hin zu einem „Misstrauensvotum“ des Ostens gegenüber dem Westen. In Berlin-West waren indessen 58,7 % dafür, 40,3 % dagegen. Berlin insgesamt stimmte mit 53,4 % für die Fusion. Berliner Morgenpost vom 6.5.1996

- (13) Gutachter Meinhard Miegel: „Der einzig zuverlässige Schutz der Interessen einer Minderheit (der Brandenburger) ist die Wahrung ihrer verfassungsgeschützten Souveränität“
- (14) Chef der Senatskanzlei, Kähne, im Brief vom 24.4.1991 an die Amtschefs aller Senatsverwaltungen
- (15) 1. Sitzung der Gemeinsamen Regierungskommission vom 29.2.1992
- (16) Ergebnisprotokoll Skzl IIB vom 6.4.1992
- (17) Ergebnisse der 5. Sitzung der Gemeinsamen Regierungskommission zur Klärung von Eckpunkten einer Vereinigung der Länder Berlin und Brandenburg, Presseerklärung vom 5.9.1992, Presseamt des Landes Berlin
- (18) Verwaltungsvereinbarung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg über die Bildung einer gemeinsamen Arbeitsstelle und Planungskonferenz zur Vorbereitung und Fortschreibung der gemeinsamen Landesplanung vom 11.8.1993, Amtsblatt für Brandenburg Nr. 71 vom 27.8.1993.
- (19) Vgl. Art. 6 ebenda.
- (20) Verwaltungsvereinbarung über Organisation, Verfahren und Finanzierung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg vom 6.4.1995, Amtsbl. Bbg. 1995 Nr. 68
- (21) Nach dem In-Kraft-Treten des Landesplanungsvertrages am 1.8.1995 wurden auf dieser Grundlage die Beteiligungsverfahren zum LEPro und LEP eV von September bis Dezember 1995 durchgeführt. Das LEPro trat als Gesetz am 10.2.98 in Kraft (GVBl. Berlin, S. 657), der LEP eV wurde als Rechtsverordnung am 21.3.98 wirksam (GVBl. Berlin, S. 38).
- (22) Vgl. Art. 24 Landesplanungsvertrag GVBl. für Land Brandenburg 1995, Teil 1, S. 210
- (23) Zu den Versuchen der Arbeitsgruppe „Zweckverband Berlin-Brandenburg“, auf schnellem Wege die Kooperation in der Region Berlin zu verrechtlichen, konterte der Chef der Potsdamer Staatskanzlei, Jürgen Linde: Man werde eine staatsrechtliche Verfestigung der Zusammenarbeit noch im Jahre 1992, die an der Landesregierung vorbeigehe, nicht hinnehmen. Vgl. der Tagesspiegel vom 17.1.1992.
- (24) Die brandenburgische SPD und auch der Innenminister sind gegen eine weitere Ebene in der zweistufigen Verwaltungsgliederung, die sich als „Nebenregierung“ etabliert und die Interessen der berlinfernen Gebiete vernachlässigt. Vgl. Der Tagesspiegel vom 27.3.1992 und 2.4.1992.
- (25) „Wir wollen erst über die Mitgift reden“, Tagesspiegel-Interview vom 15.12.1991 mit dem Chef der Staatskanzlei, Jürgen Linde.

(26)

Sauberzweig, Dieter; Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Gemeinsame Landes- und Regionalplanung in Berlin und Brandenburg. Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Berlin und der Staatskanzlei des Landes Brandenburg. – Berlin, 1.10.1992

(27)

Ergebnisprotokoll Skzl IIB vom 6.4.1992

(28)

Ebenda, S. 157. Anmerkung: Diese beratende Funktion wird jetzt in vier kommunalen Nachbarschaftsforen (AG Nord, Ost, Süd, West), die den näheren Stadt-Umland-Bereich abdecken, u.a. mit Hilfe räumlicher und teilräumlicher Strukturkonzepte ausgeübt. Auch Dissense im Rahmen der nachbarlichen Abstimmung gem. § 2 Abs. 2 BauGB werden dort erörtert und vorgeklärt. Beteiligte: Planungsdezernenten der Landkreise, Bezirksstadträte der Berliner Außenbezirke, Regionalplanungsstellen, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, ggf. betroffene Ämter und Gemeinden sowie Fachressorts in Berlin und Brandenburg.

(29)

Sauberzweig, Dieter; Schmidt-Eichstaedt, Gerd: a.a.O., S. 154

(30)

Ministerium des Innern, Pressemitteilung 51/92 vom 31.3.1992: „Der Regionalverband von Pro Brandenburg schadet mehr, als er nützt.“

(31)

Abgeordnetenhaus von Berlin, Ausschuss für die Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg 6. Sitzung, 11.9.1992, Besprechung gemäß § 21 Abs. 5 GO Abghs über die Organisation der Regionalplanung (auf Antrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne)

(32)

Abgeordnetenhaus von Berlin, Beschlussempfehlung des Ausschusses für die Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg vom 4. März 1993 zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Grüne (AL)/UFV über Gründung eines Zweckverbandes „Spree-Havel“ zur Bauleitplanung, Drucksache 12/2567

(33)

„Keine Akzeptanz des Umlandverbandes – Umweltminister spricht von Fehleinschätzung Diepgens“. Der Tagesspiegel vom 24.12.1993: „Berlin müsse begreifen, dass an dem vom Landtag beschlossenen Regionalplanungsgesetz nicht mehr zu rütteln sei.“

(34)

„Berlin lehnt Potsdams Vorstellungen für künftige Regionalplanung ab“, Berliner Morgenpost vom 10.12.1993: „Manfred Stolpe ... habe die Sorge, dass mit der von Berlin vorgeschlagenen Mitte-Region@ das Land Brandenburg in zwei Klassen aufgeteilt werde – in die der Berlinernahen sowie der 'Doofen' vom Lande“.

(35)

Abgeordnetenhaus von Berlin, Ausschuss für die Zusammenarbeit der Länder Berlin und Brandenburg 6. Sitzung, 11.9.1992, a.a.O.

(36)

Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie, Pressemitteilung Nr. 11/94 vom 27.1.1994

(37)

Landrat Wiskott, Landkreis Beeskow-Storkow, zu der Verbandsgründung, zitiert nach: Christian Engeli: Landesplanung in Berlin-Brandenburg. Verlag Kohlhammer 1986, S. 77

(38)

Vgl. Christian Engeli, a.a.O., S. 80

(39)

Senatskanzlei I B, Ergebnisprotokoll der 3. Sitzung der Planungskonferenz vom 28.1.1994. Die Überprüfung nach 5 Jahren fand

nicht statt. Berlin ließ seine Forderung ein halbes Jahr später fallen.

(40)

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung des Fachbereichs Raumplanung, Universität Dortmund.

(41)

Landesplanungsvertrag vom 6.4.1995 – Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg, GVBl. (Berlin) 1995, S. 407; GVBl. I (Brandenburg) (1995), S. 210

(42)

Es war ein besonders anschauliches Beispiel dafür, dass Verwaltungen sich nicht selbst reformieren können und gegenüber drohenden Veränderungen enorme Beharrungskräfte entwickeln.

(43)

Verwaltungsvereinbarung über Organisation, Verfahren und Finanzierung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg vom 6.4.1995, Amtsbl. Bbg. 1995 Nr. 68

(44)

Berlin: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung; Brandenburg: Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung

(45)

Die durch Verwaltungsvereinbarung (Amtsblatt Brandenburg 1995 Nr. 68) ursprünglich festgelegte Aufteilung in 12 Referate wurde inzwischen auf 9 reduziert.

(46)

Vgl. Vorbemerkung zu „Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg - Leitbild und Orientierungsrahmen“, Hamburg, Hannover, Kiel, März 1994.

(47)

Vgl. Baumheier, Ralph: Langzeitaufgabe Kooperation. Das Regionale Entwicklungskonzept der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen; in: Raumforschung und Raumordnung (1997) 3, S. 192

(48)

Vgl. Fusion im Feldversuch – Das Motto lautet: Einvernehmen suchen – oder ab zur Krisentreppe. Eines der ungewöhnlichsten Ämter der Bundesrepublik funktioniert prächtig: Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung gilt als berlin-brandenburgische Testbehörde. Der Tagesspiegel.

(49)

Protokoll der Landesplanungskonferenz vom 8.7.1998

(50)

Das Kabinett beschloss mit 6:4 Stimmen, dass die Genehmigung zu versagen sei. Gegen diese Entscheidung votierten insbesondere Minister Dreher (Wirtschaft) und Minister Meyer (Stadtentwicklung), der zugleich die Aufsicht über die Genehmigungsbehörde hat. Der Tagesspiegel vom 16.9.1998: Kabinett will Schnäppchen-Center untersagen; Lausitzer Rundschau vom 17.9.1998: Kein Outlet-Center in Eichstädt! Spiel mit gezinkten Karten.

Dipl.-Ing. Stefan Krappweis
Gemeinsame Landesplanungsabteilung
der Länder Berlin und Brandenburg
Lindenstraße 34 a
14467 Potsdam