

GERD SCHMIDT-EICHSTAEDT

Brandenburg – Berlin: Modelle künftiger Zusammenarbeit

Kurzfassung

Brandenburg und Berlin sind durch Nachbarschaft zur Zusammenarbeit verurteilt. Dies gilt besonders für die Regional- und Landesplanung. Solange es nicht zu einer Vereinigung der beiden Länder kommt, sind bei der räumlichen Planung drei Ebenen der Kooperation zu unterscheiden: Kooperation bei der Landesentwicklungsplanung, Kooperation bei der Regionalplanung und Kooperation bei der Bauleitplanung, insbesondere der Flächennutzungsplanung. Bei der Landesentwicklungsplanung haben sich die beiden Landesregierungen bereits auf eine Zusammenarbeit durch Staatsverträge geeinigt. Die vereinbarte gemeinsame Landesentwicklungsplanung kann die notwendigen Vorgaben und Aussagen für den engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg jedoch nicht mit der erforderlichen Genauigkeit leisten. Die Gründung eines regionalen Planungsverbands für den engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg wird vom Land Brandenburg mit nachvollziehbaren Gründen abgelehnt. Demnach kommt als hinreichend konkretes und verbindliches Ordnungsinstrument für den Großraum Berlin nur eine Koordination der Flächennutzungsplanung in Frage. Die Koordinierungsaufgabe sollte nicht durch einen Planungsverband nach § 205 BauGB, sondern durch einen Berlin-brandenburgischen Zweckverband mit beratender Funktion wahrgenommen werden. Strittige, aber notwendige Vorgaben können anlässlich der Genehmigung der Bauleitpläne durchgesetzt werden.

I. Notwendigkeit und Grenzen der Kooperation

Die Gründe, die den Stadtstaat Berlin und das Land Brandenburg veranlassen, nach einem Konzept der Zusammenarbeit in der Landes- und Regionalplanung zu suchen, sind von unterschiedlicher Qualität.

Es gibt – zum ersten – einige vorgegebene Zusammenhänge, in denen eine Zusammenarbeit aus der Natur der Sache heraus unvermeidbar ist – selbst wenn sie nicht erwünscht wäre. Dazu gehört die über die Landesgrenzen hinweg vernetzte Infrastruktur: Straßennetz, Schienennetz, Wasserstraßen, Luftverkehr.

Es gibt – zum zweiten – gegenseitige Abhängigkeiten, innerhalb derer eine Zusammenarbeit ratsam ist; wenn sie unterbleibt, müssen beide Seiten mit Nachteilen rechnen. Dazu gehört die Ordnung der Flächennutzung. Wenn kein gemeinsames Konzept zur Freiflächensicherung, für Standortangebote an Investoren, zur Verteilung der Wohnungsbauflächen erarbeitet wird, werden beide Länder unter den Folgen von Zersiedlung, möglicherweise unnötigen Infrastrukturaufwendungen zu leiden haben. Ähnliches gilt für den grenzüberschreitenden Umweltschutz besonders in den "fließenden" Medien Wasser und Luft.

Es gibt – zum dritten – Bereiche, in denen eine Zusammenarbeit zwar zweckmäßig erscheint, bei denen mit der Realisierung der Kooperation aber notwendigerweise auch Nachteile zumindest von einem Kooperanten in Kauf genommen werden müssen. Dazu gehört vor allem die Zusammenlegung von Behörden und öffentlichen Einrich-

tungen. Eine Behörde, eine Landeseinrichtung statt zweier kann zwar zielgenauer operieren, administrativer Doppelaufwand kann vermieden werden. Die Aufgabe eigener Behörden und Einrichtungen bedeutet aber auch Machtverlust und (vielleicht unerwünschten) Stellenabbau. Nachteilig kann sich auch auswirken, wenn eine Seite im Rahmen eines gemeinsamen Konzepts aus Kompromiß- und Kostengründen auf die weitere Durchsetzung eines bislang erreichten hohen Gehalts-, Versorgungs- oder Schutzstandards verzichten muß (Beispiele: Krankenhäuser, Umweltschutz).

Es gibt schließlich – zum vierten – Bereiche, in denen sich eine Kooperation oder gar ein Zusammenschluß negativ auswirkt. Solche negativen Auswirkungen können nur in Kauf genommen werden, wenn sie von den Pro-Gesichtspunkten mindestens aufgewogen oder durch eine Veränderung der Rahmenbedingungen ausbalanciert werden können. Der wichtigste Gesichtspunkt in dieser Hinsicht ist die Frage der Ausstattung von Berlin und Brandenburg mit Bundesmitteln sowie mit Fördermitteln der Europäischen Gemeinschaft: Wenn Berlin seinen Stadtstaatenstatus verliert, könnten bestimmte Privilegien bei der Einwohnergewichtung im Rahmen des Länderfinanzausgleichs verlorengehen. Wenn Berlin Bestandteil eines neuen Bundeslandes Brandenburg-Berlin wird, könnten die brandenburgischen Landesteile ihren förderfähigen Armutsstatus im Rahmen der EG-Förderung für benachteiligte Wirtschaftsräume verlieren.

Daraus ergibt sich insgesamt, daß auch "gut funktionierende" Kooperationsmodelle nicht zur Lösung aller anstehenden Probleme und Konflikte führen können. Es wird bei einem Gemisch aus Vor- und Nachteilen bleiben. Der Gegensatz zwischen Kernstadt und Umland wird auch durch eine relativ verbindliche Form der Zusammenarbeit nicht ausgeräumt, sondern nur transparenter als zuvor gemacht werden; Konflikte werden nicht (immer) gelöst, aber immerhin angemeldet und einer Diskussion zugeführt werden.

II. Lösungsansätze

Bei den möglichen Lösungsansätzen sind drei Ebenen der Kooperation zu unterscheiden:

- die Kooperation auf Regierungsebene bei der Landesentwicklungsplanung;
- die Kooperation bei der Regionalplanung;
- die Kooperation bei der Flächennutzungsplanung.

Die für Brandenburg und Berlin auf diesen drei Ebenen in Frage kommenden Kooperationsmodelle sollen hier in einem kurzen Überblick vorgestellt werden (1).

1. Kooperation auf Regierungsebene bei der Landesentwicklungsplanung

Landes- und Regionalplanung ist eine staatliche Aufgabe. Dies gilt auch dann, wenn die Ausarbeitung der Regionalpläne kraft Entscheidung des Landesgesetzgebers in kommunalverfaßten Gremien ("regionalen Planungsgemein-

schaften" – § 5 Abs. 3 ROG) erfolgt. In einem "normalen" Flächenstaat versteht es sich von selbst, daß die Inhalte der Regionalpläne nur im Rahmen und in den Grenzen der von der Landesregierung verabschiedeten höherstufigen Programme (insbesondere des Landesentwicklungsprogramms) und Pläne (der Landesentwicklungspläne) erarbeitet werden dürfen.

Diese Unterworfenheit der Regionalplanung unter die staatlichen Programme und übergeordneten Pläne wird in den Regionen zum Problem, in denen (wie derzeit im Berlin-brandenburgischen Verflechtungsraum) zwei Länder aneinandergrenzen. In solchen Regionen kann das Supremat der Staatsplanung ("Landesentwicklungsplanung" oder "Landesraumordnung") über die Regionalplanung ("Regionale Raumordnung") nur dann einheitlich für die Region gewährleistet werden, wenn sich die beteiligten Staatsregierungen zuvor auf ein Verfahren geeinigt haben, aus dem solche einheitlichen Vorgaben hervorgegangen sind oder ad hoc hervorgehen. Zwei Modelle sind insoweit möglich (und auch in der Bundesrepublik verwirklicht):

Modell A: Länderübergreifender Raumordnungsverband für Grenzregionen

Die beteiligten Länder können sich darauf einigen, die raumordnerischen Vorgaben für den grenzdurchschnittenen Raum durch einen gemeinsam geschaffenen und länderübergreifend besetzten Verband erarbeiten und verabschieden zu lassen. Die von einem solchen Verband erarbeiteten Pläne gehören der Stufung nach zur Landesentwicklungsplanung – also zur ersten Stufe der Raumordnungsplanung.

Die verabschiedeten Pläne strahlen als Zielplanung auf die Regionalpläne der beteiligten Länder aus. Die Regionalpläne werden von den beteiligten Ländern in eigener Verantwortung aufgestellt. Nach diesem Modell arbeitet der Raumordnungsverband Rhein-Neckar im Grenzraum von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Hessen (2).

Bewertung:

Die Einigung auf einen grenzüberschreitenden Raumordnungsverband mit dem Auftrag zur Erarbeitung von Plänen der ersten Stufe setzt die Bereitschaft der beteiligten Landesregierungen voraus, in gemeinsamer Verantwortung für den betroffenen Grenzraum eine dritte Instanz mit eigenem Planungsauftrag neben ihrer eigenen Planungsgewalt zu schaffen. Damit wird die Ordnungsgewalt im grenzbefangenen Raum neu aufgeteilt. Die Neigung dazu wird um so schwächer sein, je mehr der betreffende Raum den Charakter des Landes insgesamt prägt. Die Bereitschaft zu einem länderübergreifenden Raumordnungsverband erster Stufe kann nur dort erwartet werden, wo den beteiligten Ländern neben dem betroffenen Grenzraum noch genug Raum für eine eigenständige Landesplanung in ungeteilter eigener Verantwortung bleibt. Dieses hier politisch formulierte Argument hat auch juristische Qualität: Sobald ein länderübergreifender Raumordnungsverband zur substantiellen "Selbstpreisgabe von Staatsgewalt" führt, ist er auch verfassungsrechtlich unzulässig (3).

Auf den Großraum Berlin-Brandenburg bezogen heißt dies: Es ist kein Zufall, daß die brandenburgische Landesregierung schon dem Gedanken eines gemeinsamen Regionalverbands zweiter Stufe für den Groß-Raum Berlin bislang nur Absagen erteilt hat. Noch weniger wird sie ihre Landesplanungskompetenz für Pläne erster Stufe an einen landesübergreifenden Raumordnungsverband abgeben oder sie auch nur mit ihm teilen. Denn der Großraum Berlin ist das Herz Brandenburgs. Wer dort plant, setzt Schlüsselbedingungen für die Raumordnung im ganzen Land. Ein gemeinsamer Raumordnungsverband für die Landesplanung erster Stufe im Raum Brandenburg/Berlin ist also für die angestrebte Kooperation der beiden Länder ungeeignet.

Modell B: Kooperation durch Staatsverträge

Wenn einerseits keine Entscheidungsgewalt definitiv abgegeben, andererseits das Verfahren und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit positiv festgeschrieben werden sollen, sind Staatsverträge zwischen den beteiligten Landesregierungen das geeignete Instrument. Dabei geht es zunächst um einen Rahmenvertrag, innerhalb dessen die generelle Bereitschaft zur Kooperation und Einigung im Einzelfall formuliert wird. Außerdem sind geeignete Abstimmungsgremien vorzusehen. Die Ergebnisse gemeinsamer Beratungen können dann entweder durch zweiseitige Billigung von Beschlüssen, die in der zuständigen Kommission gefaßt sind, zur Geltung gebracht werden oder durch nachfolgende Einzelstaatsverträge. Welcher Weg jeweils gewählt wird, hängt von der Wichtigkeit der Materie ab.

Dieses Kooperationsmodell wird von Hamburg und Schleswig-Holstein kraft Regierungsabkommen vom 22.11.1991 angewendet. Auch die Länder Niedersachsen und Bremen kooperieren in ähnlicher Weise (Abkommen von 1963, 1977 und 1991) (4).

Bewertung:

Es ist sowohl sachlich als auch politisch unstrittig, daß eine gemeinsame Landesplanung im Sinne einer beide Länder umgreifenden Rahmenplanung zwischen Berlin und Brandenburg erforderlich ist. Da ein gemeinsamer Raumordnungsverband aus den genannten Gründen politisch nicht opportun und auch praktisch nicht durchsetzbar ist, bietet sich die Vertragsgemeinschaft als geeignetes Instrument an. Dies ist auch bereits von beiden Landesregierungen akzeptiert worden.

Es bleibt aber festzuhalten, daß die Vertragsgemeinschaft nur auf der obersten Zielebene tätig werden kann. Sie ist nicht geeignet, die alltäglichen, aber deswegen nicht weniger wichtigen Probleme der Regionalplanung zu lösen: Die Freihaltung der regionalen Grünzüge von Einzelvorhaben, die Standortentscheidung für Verbrauchermärkte, die Genehmigung von raumordnungsbedeutsamen Ferienhaus-siedlungen kann nicht Sache von Staatsverträgen sein. Es gibt zwar Einzelentscheidungen von solcher Tragweite, daß sie eines Staatsvertrags würdig sind – zum Beispiel die Verabredung, einen gemeinsamen Großflughafen zu errichten. Im Durchschnitt muß jedoch unterhalb der staatsver-

traglichen Zielebene noch eine weitere Planungs- und Entscheidungsebene tätig werden. Dies ist die Regionalplanung.

2. Kooperation bei der Regionalplanung

Die Regionalplanung ist das Verbindungsglied zwischen der höherrangigen, programmatischen Landesentwicklungsplanung und der kommunalen Bauleitplanung, die den Freiraum der kommunalen Selbstverwaltung genießt. Die kommunale Bauleitplanung muß die "Ziele der Raumordnung und Landesplanung" "beachten" (§ 5 Abs. 4 ROG) bzw. sich ihnen "anpassen" (§ 1 Abs. 3 BauGB).

Für eine gemeinsame oder doch gegenseitig beeinflusste Regionalplanung im Raum Berlin-Brandenburg stehen wiederum zwei Modelle zur Verfügung:

Modell 1: Gemeinsamer (grenzüberschreitender) Regionalverband

Der Regionalverband ist die "klassische Form" der Kooperation im Stadt-Umland-Bereich. Ein gemeinsamer Regionalverband hätte die Aufgabe, einen grenzüberschreitenden Regionalplan für den Raum Berlin und seinen Verflechtungsraum in Brandenburg aufzustellen. Der Plan wäre nach seiner gleichlautenden Feststellung durch die beiden Landesregierungen von den Behörden und Trägern öffentlicher Belange in beiden Ländern als verbindliche Vorgabe zu beachten.

Zur Umsetzung dieses Modells müßte das Gebiet beider Länder in Planungsregionen eingeteilt werden, von denen eine das Gebiet des Landes Berlin mit umfassen müßte. Für diesen gemeinsam definierten, Berlin umgreifenden Planungsraum müßte ein gemeinsamer Regionalverband gegründet werden, dessen Hauptaufgabe darin läge, einen Regionalplan zu erarbeiten, der dann beiden Landesregierungen zur Billigung und Festsetzung vorzulegen wäre.

Bewertung:

Durch eine Verwirklichung dieses (bisher von Berlin bevorzugten) Modells würden erhebliche Bindungswirkungen für den überplanten Raum erzeugt – jedenfalls dann, wenn es beiden Regierungen gelänge, einen zuvor im Regionalverband erarbeiteten grenzüberschreitenden Regionalplan auch wirklich gleichlautend zu verabschieden. Aus der höheren Bindungswirkung resultiert aber wohl auch die bisherige Abneigung der brandenburgischen Seite gegen einen solchen Verband. Man befürchtet "eine zweite Landesregierung", eine Benachteiligung des ländlichen Raums durch die Politik der Vertreter des Ballungsraums – majorisiert durch die Stimmen des Landes Berlin.

Modell 2: Gegenseitige Beteiligung an der Regionalplanung

Die schwächste Form einer "gemeinsamen" Regionalplanung wäre eine gegenseitige Beteiligung an den Gremien, die mit der Erarbeitung von und der Beschlußfassung über jeweils landesinterne, nicht grenzüberschreitende Regionalpläne beauftragt sind. Das Land Brandenburg müßte

dazu Vertreter Berlins in die von ihm noch zu gründenden Regionalen Planungsgemeinschaften für das Land Brandenburg berufen; das Land Berlin müßte Vertreter Brandenburgs an der Erarbeitung seiner Regionalen Raumplanung beteiligen. Solange Berlin nach Maßgabe der Stadtstaatenklausel des § 5 Abs. 1 Satz 3 ROG ("In den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg ersetzt ein Flächennutzungsplan nach § 5 BauGB die Programme und Pläne") oberhalb des Flächennutzungsplans keine Programme und Pläne im Sinne des § 5 Abs. 1 ROG aufstellt, hieße dies, daß Brandenburg an der Aufstellung des Flächennutzungsplans für Berlin zu beteiligen wäre.

Bewertung:

Eine gegenseitige Beteiligung an der Regionalplanung kann als die Bekundung des guten Vorsatzes gewertet werden, die Belange des jeweiligen Nachbarlandes fair zu würdigen; solange keine über die Beteiligung hinausgehenden Bindungen verabredet werden, kann jedoch von einer im engeren Sinne "verbindlichen" Gemeinsamkeit nicht die Rede sein.

Weiterhin ist zu bedenken: Nach der jetzigen Stufung der räumlichen Planung in Berlin wäre es schwierig, dem Land Brandenburg in Berlin eine vom Ansatz her gleichartige Beteiligung an der Erarbeitung des "Regionalplans für Berlin" einzuräumen; denn diesen Plan gibt es in Berlin nicht. Bei der Flächennutzungsplanung, die nach Beschluß durch den Senat von Berlin durch das Abgeordnetenhaus zu billigen ist, ist de facto kaum mehr als nachbarliche Anhörung denkbar. Man könnte deshalb erwägen, in Berlin eine echte Regionalplanung einzuführen. Dies wäre gemäß § 5 Abs. 1 letzter Halbsatz ROG möglich. Angesichts der mageren Bindungswirkungen einer Beteiligung von Brandenburger Vertretern an einem "echten" Berliner Regionalplan-Verfahren wäre es aber wohl kaum gerechtfertigt, ein solches Verfahren in Berlin allein deswegen einzuführen, damit Brandenburger Vertreter daran teilnehmen können. Die Brandenburger hätten im Rahmen einer berlinischen Regionalplanung zwar Sitz und Stimme – wie die Berliner in Brandenburg –, aber keine Durchsetzungschancen im Konfliktfall.

Schließlich wäre die Einführung einer der F-Planung übergeordneten Regionalplanung für das Stadtgebiet von Berlin auch kontraproduktiv, wenn man eine zukünftige Vereinigung der beiden Länder in Rechnung stellt: In einem gemeinsamen Bundesland würde Berlin mit Sicherheit keine eigene Regionalplanung zugestanden, sondern "nur" die Flächennutzungsplanung einer kreisfreien Stadt. Es dürfte also kaum ratsam sein, die Planungsstufe "Regionalplanung" in Berlin nur für eine Interimsphase einzuführen.

Im Ergebnis heißt dies, daß Kooperationsmodelle, die nur auf eine laufende Abstimmung in Beratungsgremien hinauslaufen, mit einer gewissen Skepsis betrachtet werden müssen. Angesichts der Sondersituation der Metropole Berlin im Land Brandenburg können aber auch solche Modelle nicht von vornherein außer Betracht bleiben.

3. Kooperation bei der Flächennutzungsplanung

Die Erfahrungen aller Bundesländer belegen, daß die Regionalplanung ein relativ schwaches Instrument zur Steuerung der Raumordnung ist. Die großmaßstäblichen Regionalpläne geraten häufig zwischen die Interessen und Kompetenzen der Fachplanungen (Straße, Abfall, Energie) einerseits und den hinhaltenden Widerstand der Kommunen andererseits.

Aus dieser Erfahrungstatsache haben einige Landesgesetzgeber die Konsequenz gezogen, für ihre Ballungszentren eine für Kernstadt und Umland gemeinsame Instanz für die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans einzurichten. Der Flächennutzungsplan nach § 5 BauGB ist maßstäblich genauer als ein Regionalplan. Schon deswegen ist seine Bindungswirkung größer als die eines Regionalplans. Im übrigen steht der Flächennutzungsplan nicht kontrapunktisch zur Eigenverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung (wie der staatliche Regionalplan), sondern ist eines der wesentlichen Instrumente zur praktischen Umsetzung der kommunalen Planungshoheit. Die Mitwirkung der in einen gemeinsamen Flächennutzungsplan eingewobenen Kommunen ist nicht – wie beim Regionalplan – nur Auswirkung des "Gegenstromprinzips", dem die reale Gegnerschaft noch folgen kann, sondern Verwirklichung der kommunalen Selbstverwaltung. Nach Verabschiedung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans kann sich eine zustimmend daran beteiligte Kommune nicht mehr auf ihr Recht auf Selbstverwaltung berufen, um sich bestimmten Darstellungen zu widersetzen. Beispiele für die Anwendung dieses Prinzips sind der Stadt-Umland-Verband Frankfurt am Main (5), der Stadtverband Saarbrücken sowie die Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg (Stuttgart, Heidelberg-Mannheim, Karlsruhe, Pforzheim, Reutlingen-Tübingen, Ulm).

Bewertung:

Je stärker das Entwicklungspotential in einer Region ist, desto stärker sollten auch die Bindungswirkungen der raumbezogenen Planung sein. Die gemeinsame Flächennutzungsplanung ist insoweit das stärkste Instrumentarium. Wenn man bedenkt, daß die Berliner Umlandregion vor einem dynamischen Aufholprozeß in Richtung Verdichtung steht – sich zum Teil schon mitten in diesem Prozeß befindet, der gekennzeichnet ist von sich überlagernden Ansprüchen auf Wohnbauland, Gewerbeflächen, Bauflächen für Gebiete, die der Erholung dienen –, dann muß das Modell der gemeinsamen Flächennutzungsplanung für Berlin und das engere Umland in engste Wahl gezogen werden.

III. Lösungswege für eine Koordinierung der Flächennutzungsplanung

Für eine Koordinierung der Flächennutzungsplanung im Raum Berlin, die über eine bloße nachbarliche Information und Abstimmung hinausgeht, gibt es zunächst die im Baugesetzbuch vorgezeichneten rechtlichen Lösungswege:

- Den gemeinsamen Flächennutzungsplan nach § 204 BauGB. Dieser Plan müßte von allen betroffenen, für die F-Planung zuständigen Gebietskörperschaften im Umland von Berlin und der Stadt Berlin selbst übereinstimmend verabschiedet werden.
- Die Bildung eines Planungsverbands nach § 205 BauGB mit der Kompetenz, für das Verbandsgebiet einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufzustellen. Dieser Plan müßte nur durch ein Gremium, nämlich die Verbandsversammlung des Planungsverbands, verabschiedet werden.

1. Die gemeinsame Flächennutzungsplanung in den Rechtsformen des Baugesetzbuchs

Der gemeinsame Flächennutzungsplan nach § 204 BauGB birgt das Risiko, daß die notwendige übereinstimmende Beschlußfassung einer Vielzahl von kommunalen Vertretungskörperschaften nicht zustande kommt. § 204 BauGB ist nicht für eine Vielzahl von Gemeinden gedacht, sondern für zwei, vielleicht drei benachbarte Gemeinden. Für den Großraum Berlin kommt dieses Modell in dem Sinne de facto nicht in Betracht, daß Berlin mit allen seinen Nachbargemeinden einen übereinstimmenden, gemeinsamen F-Plan beschließen könnte.

Angesichts der Vielzahl der Beteiligten könnte der Planungsverband nach § 205 BauGB mit der Kompetenz zur Aufstellung des Flächennutzungsplans für das Verbandsgebiet als das am besten geeignete Instrument für eine gemeinsame Flächennutzungsplanung von Berlin mit seinem Umland angesehen werden. Planungsverbände mit der Kompetenz zur Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans für das Verbandsgebiet sind in anderen Großstadt-Regionen der Bundesrepublik bereits erprobt: Sowohl der Umlandverband Frankfurt als auch der Stadtverband Saarbrücken als auch der Nachbarschaftsverband Stuttgart sind mit der Flächenutzungsplanung für das Verbandsgebiet beauftragt. Es gibt für solche Verbände also konkrete, von der Rechtsprechung akzeptierte Organisationsmodelle und Handlungserfahrungen.

Gegen die Einschätzung, daß die gemeinsame Flächennutzungsplanung mittels eines Planungsverbands i.S. des § 205 BauGB ein auch für den Großraum Berlin geeignetes Koordinierungsinstrument sein könnte, spricht jedoch vor allem die Größenordnung des möglichen gemeinsamen Plans: Berlin, die Stadt Potsdam sowie die umgebenden acht Landkreise in ihrem Zuschnitt vor der Kreisgebietsreform umfassen eine Fläche von 7 335 km² in einem Radius von 48 km. Die Stadtfläche von Berlin selbst bedeckt 884 km² in einem Radius von 16,8 km. Selbst wenn man das Verbandsgebiet erheblich enger definiert als die umgebenden acht Landkreise – was zweckmäßig ist –, erhöht sich die zu beplanende Fläche im Vergleich mit Berlin um das Dreis- bis Vierfache. Die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans für ein so großes Gebiet ist zu kompliziert und zu langwierig.

2. Der Zweckverband als Koordinierungsinstrument

Angesichts der Größenordnung des Berliner Stadt-Umland-Bereichs ist es sinnvoller, zur Koordinierung der Flächennutzungsplanung im Großraum einen Verband ohne die förmliche Zuständigkeit für einen gemeinsamen F-Plan, aber mit dem Auftrag zur Koordination der Bauleitplanung, insbesondere der Flächennutzungsplanung, zu gründen. Für einen "Koordinierungsverband" im Großraum Berlin kommen folgende Rechtsformen in Frage:

- Die Bildung einer gemeinsamen Landesbehörde;
- die kommunale Arbeitsgemeinschaft;
- juristische Personen des Privatrechts (eingetragener Verein, GmbH);
- der kommunale Zweckverband.

Am besten geeignet ist ein Zweckverband. Dies hat folgende Gründe:

- Das Zweckverbandsrecht gestattet und fordert die Einbindung der Kommunen in den Verband. Dies könnte eine gemeinsame Landesbehörde mit dem gleichen Auftrag nicht leisten. Eine Koordination der Bauleitplanung ohne eine institutionelle Mitwirkung der betroffenen Gemeinden hätte kaum Aussicht auf Erfolg.
- Der Zweckverband ist stabiler verfaßt als eine bloße kommunale Arbeitsgemeinschaft. Er ist als Körperschaft des öffentlichen Rechts rechtsfähig und besitzt damit Dienstherrenfähigkeit, so daß er eine Geschäftsstelle mit hauptamtlichen Mitarbeitern aufbauen kann. Der Zweckverband darf eine Umlage zu seiner Finanzierung erheben.
- Der Zweckverband ist für die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben besser geeignet als eine privatrechtlich organisierte juristische Person, zum Beispiel ein eingetragener Verein oder eine GmbH.

Die brandenburgischen Städte und Gemeinden im Umland von Berlin sollten sich also über die Amtsverwaltungen zusammen mit den amtsfreien Gemeinden, der Stadt Potsdam sowie den Landkreisen im engeren Verflechtungsbereich zu einem Zweckverband mit der Aufgabe der Koordination der Bauleitplanung, insbesondere der Flächennutzungsplanung, zusammenschließen; notfalls könnte dies auch durch das Land Brandenburg in Form eines Pflichtverbands veranlaßt werden. Berlin könne als Land der Bundesrepublik Deutschland diesem Zweckverband durch Staatsvertrag beitreten.

Die erste und wesentlichste Aufgabe des Zweckverbands wäre es, die Verbandsangehörigen bei der Bauleitplanung zu beraten und zugleich für die Umsetzung der in Brandenburg allmählich entstehenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu sorgen. Dafür bedarf es keiner weiteren Rechtsgrundlagen.

Die Durchsetzung der rechtlich abgesicherten Empfehlungen des Zweckverbands kann in Brandenburg über das für alle Bauleitpläne geltende Genehmigungsverfahren nach §§ 6, 11 BauGB, in Berlin durch staatsvertragliche Selbstverpflichtung erfolgen.

Nach der Anlaufphase, in der die Koordinierung der Stadt-Umland-Problematik im Vordergrund stehen wird, können dem Zweckverband klassische Fachaufgaben zuwachsen, insbesondere die Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs im Großraum Berlin. Zusätzlich kann der Verband auch die Geschäftsführung für andere Zweckverbände übernehmen, die innerhalb des Verbandsgebiets mit anderem (kleinerem) Zuschnitt als dem des Zweckverbands gegründet werden (Abwasserverbände, Krankenhausverbände, Schulverbände u.ä.).

IV. Fazit

Zusammenarbeit durch Staatsverträge und bilaterale Absprachen zwischen den Landesregierungen reichen im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg nicht aus.

Ein von Brandenburg und Berlin gemeinsam zu bildender Regionalverband für den Spree-Havel-Raum mit dem Auftrag zur Aufstellung eines gemeinsamen Regionalplans für den Verflechtungsraum wäre zwar "in sich" als Koordinationsinstrument für den Verflechtungsraum geeignet, muß jedoch als Lösung ausscheiden, wenn in Brandenburg – wie vorgesehen – fünf Planungsregionen im Zuschnitt von Tortenstücken rings um Berlin gebildet werden; mit der Bildung eines Regionalverbands im engeren Verflechtungsraum ("Spree-Havel-Verband") würden die übrigbleibenden Außen-Räume zu "Restregionen", deren Probleme nicht mehr angemessen gelöst werden könnten.

Nach Lage der Dinge können die anstehenden Koordinierungsaufgaben am besten durch einen Berlin-brandenburgischen Zweckverband mit beratender Funktion bei der Bauleitplanung im Verbandsgebiet geleistet werden; die Durchsetzung strittiger, aber notwendiger Vorgaben kann in Brandenburg anläßlich der Genehmigung der Bauleitpläne durch die höhere Verwaltungsbehörde (6) erfolgen. Berlin muß sich staatsvertraglich zur Befolgung notwendiger Auflagen des Zweckverbands im Rahmen seiner Bauleitplanung verpflichten.

Die Lösung entspricht den besonderen räumlichen und politischen Bedingungen im Verflechtungsraum Brandenburg/Berlin. Hier ist eine Problemlösungsorganisation notwendig, die

- "ab sofort" und ständig neu auf Probleme reagieren kann (und nicht erst in zehn Jahren, wenn ein gemeinsam erarbeiteter Regional-Plan zur Verabschiedung ansteht);
- die einbezogenen Kommunen zur aktiven und ideenreichen Mitarbeit motiviert (und nicht durch den Entzug von Kompetenzen demotiviert);
- real polyzentrisch ist (und nicht nur dem Namen nach, während real alle Macht bei einem einzigen oder zwei

Entscheidungsträgern (den Landesregierungen) angesiedelt ist).

Ein Zweckverband mit Prüf- und Beratungsauftrag für die Bauleitplanung im engeren Verflechtungsraum erfüllt diese Bedingungen.

Anmerkungen

(1)

Dieser Beitrag beruht insgesamt auf dem Gutachten von *Dieter Sauberzweig* und *Gerd Schmidt-Eichstaedt*: Gemeinsame Landes- und Regionalplanung für Berlin und Brandenburg. – Berlin 1992 (veröffentlicht als Anlage zur Drucksache 12/2357 des Abgeordnetenhauses von Berlin)

(2)

Vgl. *Schmitz, Gottfried*: Raumordnungsverband im Rhein-Neckar-Dreieck. In: Regional- und Landesplanung für die 90er Jahre. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). – Hannover 1990. = Forschungs- und Sitzungsberichte

(3)

Vgl. *Damkowski, Wulf*: Ländergrenzen überschreitende Regionalverbände. In: NVwZ 1988, S. 297–303 (300) mit weiteren Nachweisen

(4)

Abgedruckt in: *Bielenberg, Walter; Erbguth, Wilfried; Söfker, Wilhelm*: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. – Bielefeld 1979 ff. (Loseblatt)

(5)

Vgl. *Rautenstrauch, Lorenz*: Region Rhein-Main, Frankfurt und sein Umland (Planung, Politik, Perspektiven im Bereich des UVF). – Frankfurt a.M. 1988

(6)

Dies ist gemäß der VO zur Durchführung des BauGB vom 4.2.1992 (GVBl. S. 65) das brandenburgische Landesamt für Bauen, Bautechnik und Wohnen in Cottbus.

Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt
TU Berlin
Institut für Stadt- und Regionalplanung
Dovestraße 1
10587 Berlin