

Positionspapier zum vorläufigen Entwurf des Landesentwicklungsplanes Hauptstadtregion

Beschluss der Enquete-Kommission 6/1 vom 12. Mai 2017

Die nachfolgende Stellungnahme zum vorläufigen Entwurf des Landesentwicklungsplanes Hauptstadtregion (LEP HR) vom 19. Juli 2016 fokussiert – gemäß der thematischen Zielsetzung der Enquete-Kommission 6/1 – primär dessen Aussagen zu den zentralörtlichen und siedlungsstrukturellen Erfordernissen sowie planerischen Strategien und Instrumenten im metropolenfernen ländlichen Raum in Brandenburg.

Im einführenden analytischen Teil (der Bestandsaufnahme) befasst sich der Entwurf des LEP HR inhaltlich recht fundiert und zielführend mit der demografischen Entwicklung und siedlungsstrukturellen Differenzierung in den Strukturräumen des Berliner Umlands und des metropolenfernen Raumes des Landes Brandenburg. Zu Recht wird betont, dass die Unterschiedlichkeit der einzelnen Strukturräume unterschiedliche raumordnerische Handlungs- und Steuerungsansätze erfordern (S. 26). Im Planentwurf – der bereits im Titel die allzu starke Exponierung Berlins betont und im Weiteren primär die nationale und europäische Wettbewerbsfähigkeit der Hauptstadtregion anstelle des regionalen Ausgleichs im Planungsgebiet anstrebt – wird dies für den ländlichen Raum allerdings nicht konsequent weiterverfolgt. Daraus leiten sich unsere nachfolgenden Forderungen und Vorschläge für den metropolenfernen Raum ab:

Spezifische planerische Konzepte aufgrund des besonderen strukturellen Handlungsbedarfs entwickeln

Der metropolenferne Raum Brandenburgs ist nicht nur durch andere, zum Metropolenraum zum Teil gegenläufige, Entwicklungen charakterisiert, er ist gekennzeichnet durch erhebliche Differenzierungen und strukturelle Unterschiede. Der demografische Wandel, von dem dieser Raum besonders betroffen ist, verstärkt solche gegenläufige Entwicklungen, Differenzierungen und Unterschiede noch und führt zu komplexen Problemlagen und Herausforderungen auf den verschiedenen räumlichen Skalenebenen.

Um diese Herausforderungen planerisch effizient gestalten zu können, bedarf es differenzierter regionaler und ortsspezifischer Lösungsansätze und Instrumente. Aus Sicht der Enquete-Kommission 6/1 können sich diese durchaus von denen des Strukturraumes Berliner Umland unterscheiden, da dieses mit anderen Herausforderungen konfrontiert ist.

Wie zuvor ausgeführt wurde, geht der Entwurf des LEP HR jedoch nicht weiter differenziert auf die planerischen Erfordernisse im ländlichen Raum ein. Neben der Notwendigkeit, generell die Finanzausstattung der ländlichen Gemeinden zu verbessern, sollten Landesgrenzen überschreitende Verflechtungen mit Nachbarregionen außerhalb Brandenburgs (z.B. Hamburg, Leipzig, Dresden, Stettin) stärker hervorgehoben und planerisch berücksichtigt werden. Weiteren Nachbesserungsbedarf sehen wir insbesondere in folgenden Bereichen, auf die nachfolgend näher eingegangen wird:

- Etablierung einer leistungsfähigen zentralörtlichen Ebene unterhalb der Mittelzentren
- Weitere Eröffnung von regionalen Entwicklungsperspektiven
- Stärkung von Stellenwert und Engagement regionaler Akteure unterschiedlicher Ebenen
- Stabilisierung der Dörfer

Leistungsfähige zentralörtliche Ebene unterhalb der Mittelzentren etablieren

Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist nach Artikel 28 Abs. 2 Satz 1 GG eine verfassungsrechtlich geschützte gemeindliche Angelegenheit. Sie soll im Bereich der Grundversorgung nach dem Entwurf des LEP HR flächendeckend gewährleistet werden. Dies erfolgt jedoch für die Siedlungen zwischen den Infrastruktur- und Hauptentwicklungsachsen nur unzureichend. Die gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg verzichtete bislang als einzige Landesplanung aller deutschen Flächenländer auf die Ausweisung Zentraler Orte der grundzentralen Ebene.

Nach intensiver Diskussion und Abwägung kommt die Enquete-Kommission zu der Überzeugung, dass unterhalb der Mittelzentren weitere Grundfunktionale Schwerpunkte/Zentren für den metropolenfernen ländlichen Raum in Brandenburg notwendig sind, um den Erfordernissen zur Sicherung der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der Konsequenzen des demografischen Wandels gerecht zu werden. Dabei muss es sich um Zentrale Orte im Sinne des Raumordnungsrechts handeln.

Aus Sicht der Enquete-Kommission 6/1 sollte der LEP HR um zwei Punkte ergänzt werden:

1. Grundsätzlich wird begrüßt, dass nach den Vorstellungen des Planentwurfs nunmehr Grundfunktionale Schwerpunkte sowie Grundversorgungsbereiche (seitens der Regionalplanung, S. 52) ausgewiesen werden. Für diese werden auch konkrete Standortvorgaben (in Z 3.7) festgelegt und Entwicklungsoptionen für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung zugestanden. Jedoch bedarf die bisherige Unschärfe im Entwurf des LEP HR bezüglich der Ausstattung der Grundfunktionalen Schwerpunkte einer Präzisierung. So fehlen aus Sicht der Enquete-Kommission 6/1 flankierende Maßnahmen, um die räumliche Ordnung der Daseinsvorsorge sowie die Leistungsfähigkeit der Zentren zu gewährleisten. Dazu gehören u.a. Angaben zu den Ausweisungskriterien, zur räumlichen Gültigkeit (für Brandenburg oder den metropolenfernen Raum), ihrer Rechtswirkung sowie zum Mehrbelastungsausgleich. Denkbar wäre, diese Kriterien ähnlich wie in Sachsen-Anhalt oder Sachsen bei den Regionalen Planungsverbänden (welchen die Verantwortung der konkreten Ausweisung von Grundzentren obliegt; vgl. Ziel 39 LEP Sachsen-Anhalt; LEP Sachsen 2013 Z 1.3.8) als verpflichtende Vorgaben im LEP HR zu formulieren, um Zeitverluste zu vermeiden und Planungssicherheit zu schaffen. Die Planung, Erörterung und Festlegung soll unmittelbar mit den kommunalen Akteuren über die Regionalen Planungsgemeinschaften erfolgen. Unabdingbare und notwendige Voraussetzungen sollen sein, dass die Erfüllung der Aufgaben der Grundfunktionalen Schwerpunkte/Zentren eine finanzielle Untersetzung im Finanzausgleichgesetz des Landes erfährt.
2. Eine weitere denkbare und flexible Ergänzung ist das Modellvorhaben des BMVI zur langfristigen Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen mit dem Projektansatz Kooperationsräume mit Versorgungszentren und angepassten Mobilitätsangeboten. Es geht dabei um eine Neuausrichtung der Raumordnungspolitik, nämlich der Rückkehr zur Einheit von Siedlungsentwicklung und Verkehr im Rahmen der Landesentwicklungsplanung und der Regionalplanung, aber deutlich flexibler ausgestaltet. Der strategische Ansatz ist die freiwillige Kooperation von Gemeinden sowie Akteuren der Zivilgesellschaft und Anbietern von Daseinsvorsorgeangeboten durch Ausweisung von Versorgungszentren an zentralen Standorten sowie ein darauf abgestimmtes innovatives Mobilitätskonzept, damit Infrastruktur für alle Bürger in angemessener Zeit erreichbar ist. Das Vorhaben wird u.a. in den beiden Brandenburger Modellregionen Ostprignitz-Ruppin und Spree-Neiße/Oberspreewald-Lausitz erprobt.

Regionale Entwicklungsperspektiven eröffnen

Der metropolenferne ländliche Raum ist innerhalb der Hauptstadtregion nicht lediglich „Residualraum“ sondern Lebens-, Erwerbs- und Handlungsraum für nahezu zwei Drittel der Bevölkerung Brandenburgs. Es gibt nicht „den“ Ländlichen Raum. Die ländlichen Räume sind heterogen und daher auch in ihrer Inhomogenität im LEP HR zu beschreiben. Wachstumspotenziale, z.B. auch in den sog. peripheren Räumen müssen beachtet und Entwicklungen zugelassen werden. Darüber hinaus sind für solche Situationen Experimentier- und Öffnungsklauseln zu verankern. Die ländlichen Räume haben nicht nur Funktionen als Naturschutzraum/Freiraum und Erholungsgebiet für die Stadtbevölkerung, sondern auch für die hier lebenden Menschen deutlich mehr Funktionen zu erfüllen. Insgesamt geht es darum, die endogenen Entwicklungspotenziale zu stärken. Die Funktionen der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft als wirtschaftliche Grundlagen im ländlichen Raum müssen angemessen herausgestellt und mit nachhaltigen integrierten Entwicklungsoptionen versehen werden. Ebenso wird die im LEP HR betonte besondere Rolle der Kulturlandschaften als gestaltende Kraft regionaler Identität und wirtschaftlicher Handlungserfordernisse begrüßt.

Die kleinen und mittelständischen Unternehmen erhalten und schaffen Arbeitsplätze und sind mit ihren Steuerabgaben eine Grundlage der Gemeindefinanzierung im ländlichen Raum. Diese kleinteilige Wirtschaft bedarf der weiteren Unterstützung durch die Landesregierung. Die Entwicklung von Gewerbeflächen sollte weniger restriktiv geregelt werden. Insbesondere muss auch den in nicht zentralen Orten ansässigen Unternehmen weiteres Wachstum durch erweiterte Spielräume der kommunalen Ebene bei der Ausweisung von Gewerbe und Einzelhandel unter Beachtung der Nachhaltigkeitsziele ermöglicht werden.

Der dargestellte Freiraumverbund weist wegen des zugrunde liegenden Maßstabs 1:250 000 eine gewisse Unschärfe auf und ist nicht immer kongruent mit den Schutzgebieten. Es ist erforderlich, diesen weiter zu konkretisieren. Es ist zu vermeiden, dass durch einen zu restriktiv festgelegten Freiraumverbund die Entwicklungsmöglichkeiten der Kommunen und ansässiger Unternehmen behindert werden. Aufgrund des großen Maßstabs der Flächenkulisse des Freiraumverbundes ist es erforderlich, den Freiraumverbund auf regionalplanerischer Ebene im Maßstab 1:100 000 nach örtlichen Gegebenheiten und unter Nachhaltigkeitskriterien darzustellen.

Stellenwert und Engagement regionaler Akteure stärken

Die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort hängen auch entscheidend von den Akteuren der Kommunal- und Regionalentwicklung ab. Dies spricht für eine stärkere Betonung und Respektierung ihrer Eigenverantwortung. Aus Expertensicht stellt die Bewältigung der anstehenden demografischen Herausforderungen die bisherigen sektoralen Steuerungsinstrumente infrage. Es bedarf insbesondere für den ländlichen Raum einer verstärkten Einbindung der zivilgesellschaftlichen Akteure in den Partizipationsprozess sowie teilweise neuer Governance-Strukturen in Form kooperativer Steuerung durch Politik, Verwaltung und Gesellschaft (vom „fürsorgenden zum aktivierenden“ Staat).

Hierfür bieten sich z.B. die folgenden Maßnahmenkonzepte an: Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, Aufwertung regionaler Initiativen und Kooperationen, Einbeziehung bürgerschaftlicher und kollektiver Akteure (Vereine, Unternehmen und Verbände). Insgesamt spricht viel dafür, die in den metropolenfernen Regionen stark vernetzte Akteurskulisse ebenso wie die kleineren Gemeinden unter 10 000 Einwohner einzubinden, um tragfähige Lösungsansätze zu erarbeiten. Planungen sollten deren Möglichkeiten nicht beschneiden, sondern für Mitwirkung die Rahmenbedingungen stärken.

In diesem Zusammenhang hält es die Enquete-Kommission 6/1 für unabdingbar, die Rolle der Regionalplanung als Instrument der Entwicklungsplanung für den strukturschwachen ländlichen Raum und die Position der Regionalen Planungsgemeinschaften zu sichern, zu stärken und weiter zu entwickeln. Regionale Planungsgemeinschaften sollen nach den Vorstellungen des LEP-HR die Ausweisung der Grundfunktionalen Schwerpunkte vornehmen. Aus Sicht der Enquete-Kommission ist es notwendig, integrierte Regionalpläne zu erarbeiten und dabei auch monofunktionale Räume auszuweisen, z.B. auch Vorranggebiete für landwirtschaftliche Nutzflächen, insbesondere Ackerland. Hierdurch würden diese gestärkt und ihre bedeutsamen Funktionen kämen deutlicher zum Ausdruck. In diesem Zusammenhang muss es den Regionalen Planungsgemeinschaften künftig besser möglich sein, im Einklang mit den Vorgaben des LEP HR gestaltend im ländlichen Raum wirken zu können. Dafür ist das Verhältnis zwischen Regionalplanung und der Gemeinsamen Landesplanung neu zu regeln.

Dörfer als Heimat und Identifikationsräume stabilisieren

Im Entwurf LEP HR findet sich der Begriff „Dorf“ an keiner Stelle wieder. Dies wird aus Sicht der Enquete-Kommission 6/1 bemängelt, da insbesondere die Bezeichnung „Dorf“ identitätsstiftenden Charakter aufweist und seitens der Landesplanung darauf stärker Bezug genommen werden sollte. Gleiches gilt auch für historische Dorfkerne, die ebenso keine Erwähnung im vorliegenden Entwurf des LEP HR finden. Aus Expertensicht ist regionale Identität eine kostbare Ressource für das Zusammenleben der Menschen, da sie soziokulturelle Stabilität und Integration vor Ort zu sichern vermag.

Aus der kleinräumigen Zeitreihenbetrachtung der Bevölkerungsdaten im metropolfernen Raum Brandenburgs lassen sich in jüngerer Zeit gewisse demografische Konsolidierungsansätze ablesen. Diese beziehen sich nicht nur auf die Zentralen Orte, sondern gelten teilweise auch für periphere Siedlungsstandorte. Neben der häufig wahrgenommenen Schrumpfung sind demnach ebenfalls Wachstumstendenzen erkennbar. Um diese positiven demografischen Ansätze zu verstetigen, muss aus Sicht der Enquete-Kommission 6/1 für die Dörfer und Kleinstädte eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung aus dem eigenen Potenzial sowie aus realisierten Zuwanderungsgewinnen bedarfsgerecht ermöglicht werden. Dies kann durch Umbau, Umnutzung und Anpassung ebenso wie durch Neubau auf umgewidmeten Flächen zur Stärkung der Ortskerne erfolgen. Die Begrenzung der Siedlungsentwicklung auf 5% bzw. 7,5% des Wohnungsbestandes entspricht oftmals nicht den tatsächlichen Wachstumsbedarfen einzelner Städte und Gemeinden im ländlichen Raum. Hier müssen entsprechende flexible und differenzierte Steuerungsansätze ermöglicht werden.

Ebenso müssen Konzepte zur Förderung regionaler Identität und endogener Potenziale seitens der Planungsverantwortlichen offensiv unterstützt werden. Sie sind ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung der demografischen Situation und Lebensqualität vor Ort.