

## Die Region Halle-Leipzig: Neugliederung und Kooperationsansätze

Wiest, Karin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wiest, K. (1993). Die Region Halle-Leipzig: Neugliederung und Kooperationsansätze. *Europa Regional*, 1.1993(2), 1-11. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48517-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Die Region Halle-Leipzig

## Neugliederung und Kooperationsansätze

KARIN WIEST

Wachsende internationale Verflechtungen in Wirtschaft und Politik und neue Regionalisierungstendenzen in Europa sind wesentliche Gründe dafür, daß Formen der stadtreionalen Kooperation erneut in den Mittelpunkt des planerischen Interesses geraten. Insbesondere für die Kernstädte der großen Verdichtungsräume stellt sich zunehmend die Frage, wie die politisch-administrative Steuerung und das Verhältnis zwischen Stadt und Umland letztendlich gestaltet werden können, um Bedingungen zu schaffen, die den neuen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anforderungen gerecht werden. Der Bedeutungsgewinn der Region als relevante politische Bezugsgröße (KRUSE 1990) beinhaltet gleichzeitig eine kritische Auseinandersetzung mit der bestehenden politisch-administrativen Raumgliederung.

Welche Probleme mit einer inadäquaten Verwaltungsstruktur verbunden sein können, zeigt sich derzeit in den neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland besonders deutlich. Hier drohen überkommene Verwaltungsgrenzen zu Störfaktoren bei der Ausgestaltung konkurrenzfähiger Standortbedingungen und bei der Entfaltung regionaler Potentiale zu werden. Schwierigkeiten, die mit dem Übergang vom zentralistisch geleiteten Staat in eine kommunale Demokratie verbunden sind, behindern eine geordnete Entwicklung zusätzlich.

In der Region Halle-Leipzig stellt sich das Problem der fehlenden Übereinstimmung von funktionalen Einheiten und politisch-administrativen Grenzen in besonders drastischer Weise dar, da neben den Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit auch Anforderungen an die Landesgrenzen überschreitende Koordination bestehen. Neben dieser ungünstigen planungspolitischen Ausgangssituation stehen insbesondere die Stadtregionen der beiden Kernstädte Halle und Leipzig aufgrund ihrer äußerst starken Entwicklungsdynamik unter einem extremen Handlungsdruck. Viele Versäumnisse, die auf die mangelnde Abstimmung zwischen privatem Investitionsgeschehen und offiziellen Planungszielen zurückzuführen sind, sind

hier bereits zu verzeichnen gewesen. Problematisch hat sich hier z. B. die Genehmigung einer großen Anzahl von Gewerbegebieten und Einzelhandelsgroßprojekten ausgewirkt, ohne daß der tatsächlich vorhandene Flächenbedarf und die Folgen für das Zentrumsystem berücksichtigt wurden. An der Notwendigkeit einvernehmlicher Lösungen zwischen den beteiligten regionalen Akteuren in Politik und Wirtschaft kann angesichts der oft ungeordneten Entwicklung in der Region kein Zweifel mehr bestehen; es stellt sich jedoch die Frage nach der Etablierung und Effektivität entsprechender Planungsinstrumente. Schon seit längerer Zeit wird immer wieder auf die Notwendigkeit der interkommunalen, grenzüberschreitenden Kooperation und Koordination hingewiesen<sup>1</sup>. Verbandslösungen werden sowohl für den jeweiligen Stadt-Umland-Bereich der beiden Kernstädte Leipzig und Halle als auch länderübergreifend für den gesamten Wirtschaftsraum Leipzig-Halle gefordert, um eine abgestimmte Raum- und Wirtschaftsentwicklung zu sichern. Das Fehlen von Raumordnungskonzepten und einer koordinierenden Institution für eine gemeinsame, überkommunale Planung sowie das unregelmäßige Demokratieverständnis der Gemeinden müssen derzeit als größte Hindernisse angesehen werden, um dieses Ziel zu verwirklichen.

Bei der Suche nach regionalpolitischen Lösungswegen, um die Planungs- und Entwicklungsprobleme in diesem sehr komplizierten Raum zu bewältigen, stellen administrative Verwaltungsabgrenzungen und Ansätze der überkommunalen Kooperation zentrale Einflußgrößen dar, die Thema der folgenden Ausführungen sind.

### Die Relevanz regionaler Kooperationsformen

In den großen Verdichtungsräumen lassen sich bundesweit Bestrebungen feststellen, Formen der überlokalen Kooperation auszubauen und weiterzuentwickeln. Der Bedeutungsgewinn dieser übergemeindlichen Organisationsformen ist Ausdruck einer veränderten kommunalen Aufgabenstellung. "Inhaltlich wird die Gemeinde

immer mehr in überlokale Entscheidungsfelder eingebunden; politisch wandelt sich die kommunale Autonomie immer mehr in Richtung eines Autonomiebegriffs, der Mitwirkung an überlokalen Entscheidungen statt lokale Alleinkontrolle der Entscheidungsgegenstände meint" (FÜRST 1991, S. 93). An das politisch-administrative Gefüge der Bundesrepublik werden neue Anforderungen gestellt, die zum einen auf die Dezentralisierung staatlicher Politik, zum anderen auf den Ausbau und die Weiterentwicklung der überkommunalen Zusammenarbeit hinauslaufen. Beide Entwicklungslinien führen letztendlich zu einer Stärkung der mittleren Ebene, der Region. Dieser Wandel spiegelt einen Trendumbruch in der Stadt- und Regionalentwicklung wider, der in engem Zusammenhang mit "globalen" Veränderungen der kapitalistischen Gesellschaftssysteme steht. Diese Restrukturierungsprozesse sind in der Literatur im Kontext der Regulationstheorie bereits ausführlich dargestellt worden (z. B. LÄPPLÉ 1987, DANIELZYK 1992). Im Rahmen der vorliegenden Thematik sind vor allem die folgenden Aspekte von Bedeutung:

- Gemeinden werden vertikal in immer komplexere Steuerungssysteme eingebunden (FÜRST 1991). Die Zentralisierung von Entscheidungen auf Bund und EG bedingt einen wachsenden politischen Artikulationsbedarf der Region und hat zu der Forderung einer stärkeren Beteiligung der Regionen an der EG-Politik geführt. Zu differenzieren ist in diesem Zusammenhang zwischen einem gebietskörperschaftlichen Regionsbegriff, der i. d. R. in der internationalen Diskussion Verwendung findet und sich im Falle der BR Deutschland auf die Bundesländer bezieht, sowie dem problemorientierten Aspekt der Regionalisierung, der vor allem in der regionalpolitischen Auseinandersetzung zugrunde gelegt wird (HESSE 1991). Für die vorliegende Fragestellung ist dabei der letzte-

<sup>1</sup> u.a. "workshop" der Vereinigung der Stadt- u. Landesplaner e.V. über "Chancen und Risiken der Region Leipzig-Halle im Herzen Deutschlands und Europas" (26.5.-1.6.1992) und DVAG Jahrestagung (24.09. bis 26.09.1992).

re Aspekt der Regionalisierung von Bedeutung.

Die wachsende Komplexität der Aufgaben bei der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels hat zur Folge, daß sich die Wirtschaftsstrukturpolitik stärker auf die spezifischen Schwächen und Potentiale einzelner Regionen ausrichten muß. (DANIELZYK & OSSENBRÜGGE 1993). Der Regionenwettbewerb mit der sich verstärkenden Konkurrenz um Standorte prosperierender Wirtschaftsbereiche findet insbesondere zwischen den großen Agglomerationen statt. Der stadtreionalen Politik, die sich zum wesentlichen Bestandteil der Wirtschaftspolitik eines Landes entwickelt, wird deshalb in Zukunft erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden müssen. In diesem Zusammenhang erhält die Frage nach den besonderen planungs- und strukturpolitischen Aufgaben im Verdichtungsraum Halle-Leipzig besondere Bedeutung.

- Auf horizontaler Ebene entstehen Anforderungen, die auf dem oft beengten kommunalen Territorium der Kernstädte nicht mehr lösbar sind. Grundlegende Problembereiche sind in allen Verdichtungsräumen die Flächenknappheit für Wohnen und Gewerbe im Konflikt mit der Naherholungs- und Freiraumsicherung, die Standortvorsorge für notwendige Infrastruktureinrichtungen sowie die Zunahme des Verkehrs und Engpässe auf dem Wohnungsmarkt. Daneben gewinnen ökologische Fragestellungen wie Abfall- und Altlastenproblematik sowie die Verschärfung sozialer Konflikte an Bedeutung. Diese sektoralen Probleme werden von der zentralen Frage nach der Verteilung von Kosten und Einnahmen zwischen den Kernstädten und ihrem Umland überlagert. Finanziell befinden sich die Städte generell und in zunehmenden Maß in der Verliererrolle. Die Verschlechterung der Haushalts-situation in den Kernstädten der Verdichtungsräume läßt sich mit den Stichworten Rückzug des Staates, wachsende Ansprüche an die Infrastruktur und Zuwachs an Sozialausgaben charakterisieren.

### **Die Region Halle-Leipzig und ihre Planungsprobleme**

Die Region Halle-Leipzig wird i. d. R. mit dem traditionellen mitteldeutschen Industriegebiet gleichgesetzt, das im Gebiet des Bundeslandes Sachsen-Anhalt die Regierungsbezirke Halle und Dessau sowie im Freistaat Sachsen den Regierungsbezirk Leipzig umfaßt. Der gemeinsame Wirtschaftsraum ist durch die Bedeutung der sog. "Problembranchen" im Bereich der

Grundstoffindustrie und den damit verbundenen wirtschaftlichen Entwicklungsproblemen und Umweltbelastungen geprägt. Dominante Entwicklungskerne sind die eng verflochtenen Oberzentren Leipzig und Halle mit 496 647 bzw. 300 041 Einwohnern (1992). Die aneinandergrenzenden Regionen dieser beiden Städte werden im folgenden vereinfacht als engerer Ballungsraum Halle-Leipzig bezeichnet.

Der genannte Bereich weist neben dem Großraum Berlin derzeit die stärkste Entwicklungsdynamik im Gebiet der ehemaligen DDR auf. Sowohl im nationalen als auch im internationalen Vergleich ist die wirtschaftliche, soziale und ökologische Ausgangslage jedoch als ungünstig zu bewerten. Der Strukturwandel von einer krisengeprägten Industrieregion zum Dienstleistungsstandort muß erst noch vollzogen werden. Da mit dem Übergang zur Marktwirtschaft ein vollständiger politischer Systemwechsel zu bewältigen ist, sind die Chancen in der Konkurrenz um Standort- und Entwicklungsvorteile wesentlich eingeschränkter als in den altindustrialisierten Verdichtungsräumen Westdeutschlands wie z. B. dem Ruhrgebiet.

Für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sind – bedingt durch die Lage im europäischen Gesamttraum – gute Voraussetzungen vorhanden. Demgegenüber ist die Ausstattung mit sog. "weichen Standortfaktoren", die heutzutage allgemein als Schlüsselfaktoren für die Attraktivität von Wirtschaftsregionen angesehen werden, extrem ungünstig. Mangelnde Freizeitmöglichkeiten, schlechte Wohnqualität und Umweltprobleme sind Merkmale, die das Negativ-Image des Raumes bestimmen. Die für altindustrialisierte Regionen charakteristischen Probleme wie insbesondere Arbeitslosigkeit und Wanderungsverluste sind stark ausgeprägt. So haben z. B. der Landkreis und die kreisfreie Stadt Leipzig im Zeitraum von 1981 bis 1991 rund 11 % der Einwohner verloren.

Um eine konkretere und tiefergehende Darstellung der lokalen Gegebenheiten und spezifischen Planungsprobleme zu ermöglichen, konzentrieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf einen besonders dynamischen Teilausschnitt des betrachteten Ballungsraumes: die Stadtregion Leipzig. Unter der Stadtregion wird der engere Verflechtungsbereich zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden verstanden (Abb. 1). Hier sind vier dominante Entwicklungsbereiche zu erkennen:

- Der Nord- bzw. Nordwestraum Leipzigs wird durch die ca. 35 km lange Entwick-

lungsachse in Richtung Halle bestimmt, die dem gesamten Wirtschaftsraum wesentliche Impulse verleiht. In dieser Zone besteht gleichzeitig der größte Ordnungs- und Planungsbedarf in der Region. Hier konzentriert sich hochrangige Verkehrsinfrastruktur wie der Flughafen bei Schkeuditz, die Kreuzung der Bundesautobahnen A 9 und A 14 sowie als Bauvorhaben die künftige ICE-Trasse und der Rangierbahnhof Wahren. Der Ansiedlungsdruck, insbesondere durch Gewerbe aber auch durch flächenextensive Sondernutzungen wie das Logistikzentrum, das Güterverkehrszentrum und der Standort der neuen Messe, ist dort am größten. Durch die Konzentration von Gewerbegebieten, Verkehrsanlagen und großflächigen Einzelhandelseinrichtungen auf dieser Achse zeichnet sich ein städtebauliches Zusammenwachsen der Städte Halle und Leipzig ab.

- Eine weitere wichtige Entwicklungsachse erstreckt sich nach Osten in Richtung Wurzen. Hier befinden sich bevorzugt die Ausweisungsgebiete für Wohnbauland. Der Leipziger Ostraum ist daneben durch sein naturräumliches Potential für landschaftliche Aufwertungs- und Erholungsfunktionen prädestiniert.

- Im Westen Leipzigs steht die Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen den Anforderungen an wichtige Verkehrsverbindungen, Naturschutz und Siedlungsentwicklung im Vordergrund.

- Der Leipziger Südraum in Richtung Zwenkau und Borna ist durch die Probleme der Bergbaufolgelandschaft und einer darauf ausgerichteten Wirtschaftsentwicklung geprägt.

In den genannten Entwicklungsbereichen wären interkommunale Kooperationsformen und Zusammenschlüsse mit entsprechenden inhaltlichen Schwerpunkten von größter Bedeutung, um unkontrolliertes Handeln und damit eine unkoordinierte regionale und städtebauliche Entwicklung zu verhindern. Tatsache ist jedoch, daß im Moment keine fest institutionalisierten Organisationsformen vorliegen<sup>2</sup>.

### *Aktuelle Planungsprobleme*

Auf Grund der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit einer koordinierten Planung sind für die Region langfristig irreparable Folgeschäden zu befürchten. Als besonders

<sup>2</sup> So wäre z. B. für den Nordraum Leipzigs ein Planungsverband zur Entwicklung stadtübergreifender Flächennutzungskonzepte dringend erforderlich. In der Achse Halle-Leipzig existierte zwischenzeitlich jedoch lediglich eine ABM-Gruppe zur Harmonisierung der Bauvorhaben, die auf Anraten des Regierungspräsidiums Leipzig gebildet wurde.

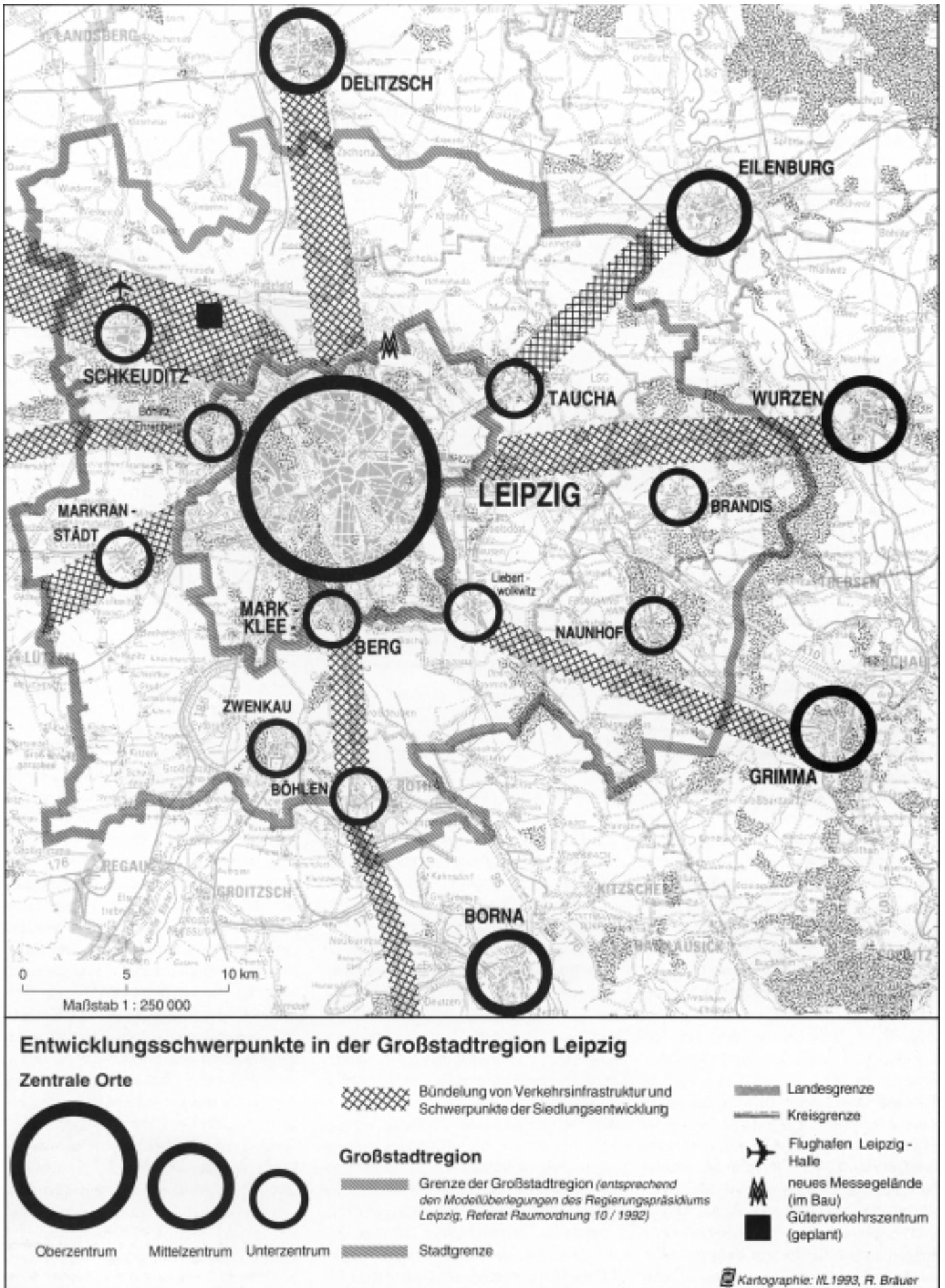


Abb. 1: Entwicklungsschwerpunkte in der Großstadregion Leipzig  
 Quelle: Vorläufiger Flächennutzungsplan für die Stadt Leipzig 1992; ergänzt

kritisch sind die folgenden Entwicklungen anzusehen:

Das Investitionsgeschehen konzentriert sich auf das Umland und hindert die Kernstädte daran, ihre zentralörtlichen Funktionen auszubilden. Die Projekte, die im Umland geplant werden, zielen in erster Linie auf die Leipziger Bevölkerung und Wirtschaftskraft der Stadt ab. Die Ansiedlungen von großflächigen Gewerbe- und Handelseinrichtungen in den Landkreismunicipalitäten schwächt so die Finanzkraft der Kernstadt. Für das Planungsleitbild der Stadtinnenentwicklung resultieren daraus eine Reihe von Nachteilen: neben der existenziellen Bedrohung des innerstädtischen Einzelhandels wirkt sich der Verlust an potentiellen privaten Investitionen und Steuergeldern vor allem auf den dringend notwendigen Instandsetzungsbedarf im Altbau negativ aus. Daneben zeichnet sich zunehmend die Gefahr ab, Gewerbebranchen "von morgen" auszuweisen.

Aber auch die Bereitstellung von Wohnbauland in den Umlandgemeinden muß bei weiterhin rückläufigen Bevölkerungszahlen in der Region fragwürdig erscheinen. In einem Gutachten (GEWOS 1993) zur Ermittlung des Wohnflächenbedarfs in Leipzig wird selbst bei unterstellter positiver wirtschaftlicher Entwicklung eine rückläufige Einwohnerzahl der Stadt prognostiziert, die bis zum Jahr 2010 bei 455 660 Einwohnern liegen wird. Das bedeutet, daß der Bedarf an Mehrfamilienhäusern innerhalb der bereits vorhandenen, bislang auch für das Wohnen genutzten Flächen gedeckt werden kann (GEWOS 1993). Bei einer stärker rückläufigen Bevölkerungszahl könnten innerhalb des Stadtgebietes sogar Reserveflächen zur Verfügung stehen. Zusätzliche Flächenausweisungen sind jedoch auf Grund struktureller Defizite im Wohnungsbestand erforderlich, da für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern die vorhandenen Potentiale (Leerstand, Baulücken, Abgangsflächen) im allgemeinen nicht geeignet sind. Da viele Gemeinden auf einen starken Bevölkerungszuwachs setzen, zeigt sich, daß im Umland vorwiegend verdichteter Wohnungsbau, in Form von Reihenhaus- und mehrgeschossiger Bebauung angeboten wird, der seiner Struktur nach auch innerhalb des Stadtgebiets zur Verfügung gestellt werden könnte.

Die sich abzeichnende unkoordinierte Besiedlung der Region mit ihren negativen ökologischen Auswirkungen durch Landschaftsverbrauch und erhöhtem Verkehrsaufkommen beruht insbesondere auf dem



Abb. 2: Entwicklung der politisch-administrativen Einheiten im Süden der neuen Bundesländer seit 1946

Zusammenspiel einer unter Konkurrenzdruck betriebenen Ausweisungspolitik, der Wirkung der Bodenpreise und insbesondere im Gebiet der Kernstadt ungeklärten Besitzverhältnissen.

### Kommunalpolitik und administrative Neugliederung

Die kommunale Politik und Verwaltung in den neuen Bundesländern hat derzeit sowohl mit strukturellen als auch personellen Schwächen im administrativen Bereich zu kämpfen, die sich negativ auf eine koordinierte räumliche Entwicklung auswirken. Anpassungsprozesse an die gegenwärtigen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen werden durch Verwaltungsabgrenzungen erschwert, die die realen Verflechtungsbeziehungen in der Region Halle-Leipzig konterkarieren. Daneben wird den Kommunalpolitikern und Verwaltungsleuten eine Umorientierung im Denken und

Handeln abverlangt, die nicht ohne Konflikte zu bewältigen ist.

Im folgenden sollen die Schwierigkeiten und Defizite dargestellt werden, die die administrative Raumorganisation auf den einzelnen Verwaltungsebenen aufweist. Dabei muß besonders auf die für die ganzheitliche Raumentwicklung bereits verpaßten Chancen der Landes- und Kreisreform hingewiesen werden. Jeder Stufe der administrativen Gebietseinheiten lassen sich spezifische Planungskonflikte in der Region zuordnen:

#### Landesgrenze und zwischenstädtische Verflechtungen

Die im Mai 1990 neugeschaffene Landesgrenze zwischen den Bundesländern Sachsen und Sachsen-Anhalt nimmt im wesentlichen die Grenzverläufe des ehemaligen Bezirks Leipzig und des früheren Landes Sachsen (1946-1952) auf. Diese Gebietseinteilung durchschneidet den funk-

tional eng verflochtenen Raum Halle-Leipzig in seiner Mitte und verhindert damit eine einheitliche Planung und Verwaltung des Gebietes. Die unterschiedliche Rechts-situation in den Ländern wirkt sich besonders ungünstig auf die Realisierung gemeinsamer Planungskonzepte aus.

Wie die Länder- und Bezirksgrenzen in Abb. 2 zeigen, hat die politische Trennung der Zentren Halle und Leipzig Tradition. Sowohl die ehemalige Landesgrenze als auch die politisch-administrative Gliederung der DDR mit den Bezirken Halle und Leipzig haben eine einheitliche, gemeinsame Gebietsentwicklung nicht begünstigt.

Die Grenzlinie zwischen Halle und Leipzig verdeutlicht, daß bei der Länderneubildung reale Verflechtungen und planerische Aspekte nicht im Vordergrund standen. Wichtige soziale und ökonomische Faktoren wie z. B. die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Raumes wurden vernachlässigt. Um unter den Bedingungen des intereuropäischen Konkurrenzkampfes bestehen zu können, drängt sich die Frage auf, ob langfristig erneut eine Verwaltungsreform als optimale Lösung der Planungsprobleme in die Diskussion gebracht werden muß oder ob eine effektive länderübergreifende Kooperation als echte Alternative dazu realisiert werden kann<sup>3</sup>.

#### Kreisreform und Stadt-Umland-Konflikt

Mit der am 26. Mai 1993 beschlossenen Kreisreform in Sachsen wurde der neue Landkreis Leipziger Land aus den ehemaligen Kreisen Leipzig-Land, Borna sowie einem großen Teil des Landkreises Geithain gebildet. Der Sitz des Landratsamtes in Leipzig wurde beibehalten. Mit dieser Neugliederung wird der bereits bestehende, insbesondere im Norden sehr schmale Landkreis rund um Leipzig erhalten, dessen Gemeinden zum unmittelbaren Einzugsgebiet der kreisfreien Stadt gehören. Die umfangreiche Erweiterung nach Süden bestimmt die eigenartige Form des Kreisgebietes (siehe Abb. 3a).

Die Gebietseinteilung beinhaltet ein starkes strukturelles Ungleichgewicht zwischen den dynamischen Gemeinden, die an Leipzig angrenzen und dem vom rückläufigen Braunkohlenbergbau und teilweise stark ländlich geprägten Raum im Süden. In Sachsen-Anhalt wurde der Saalkreis mit rund 60 000 Einwohnern beibehalten, der damit unter dem vorgeschriebenen Mindestsoll (80 000 EW) liegt<sup>4</sup>. Die Kreisreformmodelle der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt stellen für die jewei-



Abb. 3a: Kreisneugliederung im Raum Halle-Leipzig-Dessau

ligen Kernstädte des Ballungsraumes Halle-Leipzig gleichermaßen ungünstige Lösungen dar.

Für Leipzig ist die im Verhältnis zur Einwohnerzahl und zur Bedeutung der Stadt extrem beengte Stadtfläche<sup>5</sup> eines der größten Hindernisse für eine sinnvolle gesamstädtische Entwicklungsstrategie. Während des Bestehens der DDR wurde keine einzige Gemeinde an das Stadtgebiet angegliedert. Heute hat die tatsächliche Stadtentwicklung längst die kommunalen Grenzen überschritten. Die Bereitschaft der Gemeinden, ihre kommunale Selbstständigkeit aufzugeben, ist demgegenüber gering. Erst eine der 20 unmittelbar an Leipzig angrenzenden Gemeinden (Hartmannsdorf) hat sich freiwillig der Kernstadt ange-

geschlossen. Ein weiterer Aspekt der Eingemeindungproblematik sind die einwohnerstarken Kleinstädte, die sich in geringen Distanzen um Leipzig gruppieren. Die Städte Taucha (11 666 EW) und Markkleeberg (17 463 EW) sowie die Orte Böhlitz-Ehrenberg (7 822 EW) und Liebertwolk-

<sup>3</sup> Die von SCHARPF & BENZ (1991) erarbeiteten Empfehlungen und Überlegungen zur länderübergreifenden Zusammenarbeit und Neugliederung in Norddeutschland sind teilweise für die Region Halle-Leipzig nutzbar.

<sup>4</sup> Insgesamt liegt die Einwohnerzahl in 11 der 21 neugebildeten Kreise Sachsens-Anhalts deutlich unter 100 000 Einwohner. Aus diesen Strukturen resultieren Probleme bei der Organisation einer effektiven Kreisverwaltung.

<sup>5</sup> Mit einer Fläche von 147 km<sup>2</sup> und einer Bevölkerungsdichte von 3 600 EW/km<sup>2</sup> ist das Stadtgebiet Leipzigs äußerst dicht besiedelt.

witz (4 411 EW) grenzen direkt an das Stadtgebiet an. Schkeuditz (14 064 EW), Zwenkau (7 209 EW) und Markranstädt (6 698 EW) umgeben die Kernstadt im Radius bis 10 Kilometern (alle Einwohnerzahlen von 1991). Alle genannten Orte sind als Unterzentren ausgewiesen (Abb. 1), streben jedoch zum Teil Mittelzentrenfunktionen an. Die Umsetzung dieser Interessen hätte negative Folgewirkungen für die zentralörtliche Entwicklung der Großstadt.

Der neu gebildete Großkreis Leipziger Land wird aus Sicht der Stadt als weiterer Abschottungsversuch der Umlandgemeinden gegenüber der Großstadt gewertet. "Dadurch wird der Verdacht genährt, daß die jetzige Struktur mit den engen Stadtgrenzen zementiert werden soll" (Oberbürgermeister LEHMANN-GRUBE in der LVZ vom 27. Mai 1993, S. 7). Mit Blick auf die bestehenden Planungsprobleme in der Stadtregion hätte einem sektorenförmigen Konzept (siehe Abb. 3b) mit den Landkreisen Delitzsch, Wurzen, Borna und Grimma der Vorzug gegeben werden sollen. Die Bildung von Sektoralkreisen hätte den freiwilligen Anschluß der direkt an Leipzig angrenzenden Gemeinden in Aussicht gestellt und damit ein größeres Planungsareal für die kreisfreie Stadt zur Folge gehabt. Eine fast identische Problematik hat die am 3. Juni 1993 verabschiedete Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt für die Stadt Halle und ihr Umland ergeben. Ebenso wie für Leipzig hätte die Auflösung des Saalkreises die Eingemeindung der an Halle angrenzenden Orte ermöglicht. Hoffnungen auf eine Erweiterung der Stadtgrenzen konzentrieren sich nun auf die bis zum Jahr 1996 geplante Gemeindereform.

#### Kompetenzzersplitterung und Konkurrenz auf Gemeindeebene

Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler Ebene muß als wesentliche Voraussetzung für eine positive wirtschaftliche Entwicklung der Region betrachtet werden. Die derzeitige Verwaltungsgliederung mit der starken Zersplitterung auf Gemeindeebene erscheint dafür allerdings denkbar ungeeignet. Die Einwohnerzahlen der Gemeinden im Umland von Halle und Leipzig liegen überwiegend zwischen 300 bis 1 000 Einwohnern, zwei Drittel der Gemeinden in der Region haben weniger als 1 000 Einwohner. Aufgrund der kleinteiligen Strukturen verfügen die einzelnen Gemeinden nur über geringe Planungskapazitäten, so



Abb. 3b: Vorschlag zur Kreisneugliederung in Nord-West-Sachsen

daß insbesondere die Aufgabe der Flächennutzungsplanung im Alleingang nicht sachgerecht gelöst werden kann. Fachliche Überforderung und die Übernahme der kommunalen Planung durch z. T. dafür wenig qualifizierte Planungsbüros sind Ausdruck dieser Verwaltungsschwäche.

Die Angst vor kommunalen Hoheitsverlusten steht gemeinsamen Konzepten im Weg. Vor allem im Bereich der Bauleitplanung ist das Beharren auf planungshoheitlichen Entscheidungsbefugnissen eine Gefahr für die gesamtregionale Entwicklung. Hier wird noch immer häufig das Ziel verfolgt, großzügig neue Gewerbe- und Wohngebiete auszuweisen, während Landesministerien, Regierungspräsidien und Kreisbehörden durch erste landes- und regionalplanerische Konzepte bzw. raumordnerische Vorgaben steuernd einzugreifen versuchen<sup>6</sup>. Besonders schwerwiegend sind die traditionellen Vorbehalte der ländlichen Gemeinden gegenüber der Großstadt sowie seitens der Großstadt gegen das Bundesland, die vernünftige Regelungen verhindern.

Unter wachsenden Problemdruck entstehen erste freiwillige Zusammenschlüsse vorwiegend in Form von Verwaltungsgemeinschaften. Der Wunsch nach einer Vergrößerung der Zuständigkeitsbereiche ist aus städtischer Sicht jedoch gleichzeitig mit der Befürchtung verbunden, daß die Zusammenarbeit zwischen Großstadt und Landkreis dadurch nicht verbessert, son-

dern das Konkurrenzverhältnis durch eine gegen die Stadt gerichtete Koalitionsbildung noch stabilisiert werden könnte.

#### Zwischenfazit

Die Verwaltungsreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt hätten als einmalige Gelegenheit begriffen werden müssen, eine zukunftsweisende administrative Neugliederung zu schaffen, die mit dem Blick auf ein regionalisiertes Europa gestaltet wird. Leider tragen die bisherigen Reformmodelle eher dazu bei, bestehende Strukturprobleme zu verfestigen als diese zu bewältigen. Eine Möglichkeit, die Defizite der administrativen Gebietseinteilung auszugleichen, sind Kooperationsformen, die sich auf unterschiedliche Raumeinheiten und die Zusammenhänge zwischen Stadt, Umland und Region beziehen. Die wichtigsten Aufgabenfelder, die in einem Verdichtungsraum in Kooperation durchgeführt werden sollten, sind die Abstimmung der räumlichen Planung, eine gemeinsame Bodenvorratspolitik bzw. Wirtschaftsförderung, gemeinsame Trägerschaften von großen Ver- und Entsorgungsanlagen sowie der ÖPNV. Für eine flexible, ganzheitliche und zukunftsorientierte Entwicklung der Region Halle-Leipzig wäre ein abgestuftes System von Kooperationsformen einzurichten. Idealtypisch müssen dabei die folgenden Bereiche regionalpolitischer Zusammenarbeit Berücksichtigung finden:

- Eine regionalisierte Strukturpolitik, die in Gestalt einer Regionalentwicklungsagentur bzw. Wirtschaftsförderungsgesellschaft Konzepte für die ökonomische Entwicklung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes Halle-Leipzig erarbeitet. Möglich ist dies bspw. über eine "public-private-partnership" zwischen Wirtschaftsvertretern, Banken und der öffentlichen Verwaltung.
- Im Rahmen der staatlichen Raumordnungspolitik ist für die Region Halle-Leipzig ein landesgrenzenübergreifender Raumordnungsverband bzw. eine Raumordnungskommission denkbar mit dem Ziel, regionale Akteure und Interessens-

<sup>6</sup> HELLMUT WOLLMANN (1991, S.242) charakterisiert diese Situation folgendermaßen: "Die Unwilligkeit und auch das Unverständnis der kommunalen Politiker, vorab der Bürgermeister, gegenüber der Forderung, die kommunalen Entscheidungen in interkommunale und regionale Konzepte einzufügen, hängt – neben dem unmittelbaren und vitalen Interesse, durch notfalls hemdsärmelige Flächenausweisungen wirtschaftliche Entwicklungen zu sichern und bis zur nächsten Kommunalwahl kommunalpolitisch Vorweisbares zu schaffen – zweifellos auch mit einer nachhaltigen Gegenreaktion gegen frühere zentralistische Fremdbestimmung und mit der Unvertrautheit eigenverantwortlicher interkommunaler und regionaler Kooperation und Abstimmung zusammen."

gruppen in Form eines Mitgestaltungsprozesses zusammenzuführen. Die grenzüberschreitende Raumordnung und Landesplanung bildet eine Klammer für die benachbarten Regionalverbände, die eine abgestimmte Regional- und Landschaftsrahmenplanung für ihr jeweiliges Verbandsgebiet sichern.

- Innerhalb des durch die Regionalplanung geschaffenen Rahmens werden *stadtre-gionale Institutionen* für die jeweiligen Kernstädte des Ballungsraumes Halle-Leipzig als feste Bestandteile erforderlich. Die Stadt-Umland-Verbände bilden gleichzeitig eine Dachorganisation für Planungs- und Zweckverbände zur gemeinsamen Bauleitplanung.

Für einige der genannte Kooperationsformen sind bereits erste Grundlagen geschaffen worden. Im folgenden sollen die bestehenden Planungsinstrumente und Ansätze der überkommunalen Absprache vorgestellt werden, die in der Region Einfluß auf die räumliche Entwicklung nehmen. Aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen werden dabei zwangsweise Defizite und Probleme der überkommunalen bzw. gesamtregionalen Planung im Vordergrund stehen.

### **Bestehende regionalpolitische Institutionen und Kooperationsansätze**

Die vorliegende Themenstellung läßt die Betrachtung der planungsrechtlichen Gegebenheiten in den beiden benachbarten Bundesländern Sachsen und Sachsen-Anhalt notwendig und wichtig erscheinen. Innerhalb des begrenzten Rahmens dieses Artikels muß eine Beschränkung auf die Situation im Freistaat Sachsen jedoch ausreichen, um die wesentlichen Konfliktfelder und Problemzusammenhänge im Bereich der Regionalplanung zu charakterisieren.

Die Landes- und Regionalplanung in Sachsen ist in Anlehnung an die Vorbilder in Baden-Württemberg und Bayern konzipiert worden. Oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde ist das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung. Als staatliche Mittelinstanzen sind die Regierungspräsidien in Dresden, Leipzig und Chemnitz eingerichtet. Gesetzliche Planungsgrundlagen in Gestalt von Vorschaltregelungen liegen seit dem 20. Juni 1991 vor.

Das sächsische Landesplanungsgesetz ist ein Jahr später am 24. Juni 1992 in Kraft getreten. Ein großes Problem für die geordnete Entwicklung in der Region ist der Umstand, daß sich eine fundierte Landes-

und Regionalplanung noch nicht etablieren konnte und Landesentwicklungs- und Regionalpläne erst erarbeitet werden müssen. Der Rahmen, in den sich die gemeindliche Bauleitplanung einfügen muß und der die übergreifende Ordnung des Raumes sichern soll, hat damit gerade in der Phase des stärksten Ansiedlungsdrucks gefehlt. Die aktuellen Bautätigkeiten fanden somit in einem mehr oder weniger rechtsfreien Raum statt. Seitens der Raum- und Regionalplanung konnten die tatsächlich ablaufenden Prozesse häufig nur nachvollzogen werden. Zum Zeitpunkt befindet sich der Landesentwicklungsplan für Sachsen noch in der Entwurfsphase. Der Regionalplan des Planungsverbandes Westsachsen steht in den Teilbereichen zentrale Orte und Entwicklungsachsen sowie dem Freiraumkonzept kurz vor seiner Fertigstellung. Sein Inkrafttreten ist jedoch erst nach Realisierung des offiziellen Beteiligungsverfahrens und in Anpassung an die Grundsätze und Ziele des Landesentwicklungsplanes möglich und damit im Laufe des Jahres 1994 zu erwarten. Da Landesentwicklungs- und Regionalpläne in den neuen Bundesländern zeitgleich nach dem Gegenstromprinzip erarbeitet werden, ergeben sich – im Unterschied zur Entwicklung in den Altbundesländern – für die Regionalplanung zwar stärkere Einflußmöglichkeiten, gleichzeitig fehlen jedoch die übergreifenden Leitlinien der Landesplanung als Orientierungsrahmen.

### *Die Rolle der Regierungspräsidien*

Die Grenzen der ehemaligen Bezirke der DDR Leipzig, Dresden und Chemnitz entsprechen im wesentlichen den heutigen Regierungsbezirken (*Abb. 2*). Die wichtigsten Aufgaben der Regierungspräsidien als höhere Raumordnungsbehörden sind raumordnerische Stellungnahmen zur Bauleitplanung, die Durchführung der Raumordnungsverfahren und die Führung der Raumordnungskataster.

Als Beratungs- und Genehmigungsbehörde kann das Referat Raumordnung des Regierungspräsidiums über die Prüfung der kommunalen Flächennutzungspläne (§ 6 BauGB) Einfluß auf die räumliche Entwicklung in der Region nehmen. Diese Form der Steuerung ist lediglich als passiv zu bezeichnen und hat keine großräumigen konzeptionellen Auswirkungen. Daneben hat sich das Regierungspräsidium Leipzig über die Erstellung von raumordnerischen Strukturkonzepten eine Hilfskonstruktion geschaffen, um über eine aktive Flächensicherung die Zusammenarbeit zwischen

den Gemeinden zu steuern (*siehe Abschnitt raumordnerische Strukturkonzepte des Regierungspräsidiums Leipzig*).

Die Genehmigungspraxis im Bauleitplanverfahren ist seit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten zunehmend strenger geworden. Durch die Entscheidungen der letzten Jahre sind jedoch Strukturen geschaffen worden, die nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Für die Regierungspräsidien ist es vor allem ohne das Vorliegen rechtskräftiger Regionalpläne als Beurteilungsgrundlage schwierig, Anträgen zuzustimmen oder sie abzulehnen. Daneben führt die Zahl der anstehenden Projekte in Verbindung mit dem beschleunigten Raumordnungsverfahren zu extremen Arbeitsbelastungen. Raumordnungsverfahren, die in den alten Bundesländern bis zu zwei Jahre in Anspruch nehmen, werden in der Region oft in drei bis vier Monaten abgewickelt. Durch die notwendig restriktive Haltung gegenüber den z. T. überzogenen Ansiedlungsvorhaben in den Umlandgemeinden geraten die Behörden in den Ruf, den "Aufschwung Ost" zu behindern und die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen zu blockieren. In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß die Erschließung von Gewerbegebieten in einem Maß gefördert wurde, das zumindest für den Fall der Region Halle-Leipzig bereits heute als unverträglich zu bezeichnen ist.

### *Regionale Planungsverbände*

Träger der Regionalplanung im Freistaat Sachsen sind die Regionalen Planungsverbände als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Mitglieder sind die kreisfreien Städte und die Landkreise des jeweiligen Verbandsgebietes. Für die Regionalplanung ist das Land Sachsen in fünf Planungsregionen eingeteilt. Dies sind die Regionen Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Oberlausitz/Niederschlesien, Westsachsen, Chemnitz/Oberes Erzgebirge und Westertzgebirge.

Zur Ausarbeitung der Regionalpläne bedienen sich die Regionalen Planungsverbände der zu diesem Zweck eingerichteten Regionalen Planungsstellen, die organisatorisch den staatlichen Umweltfachämtern zugeordnet sind. Neben den konzeptionellen Aufgaben der Regional- und Landschaftsrahmenplanung werden gutachterliche Stellungnahmen abgegeben. Die staatliche Finanzierung der Regionalplanung in Sachsen und die organisatorische Angliederung der Regionalen Planungsstellen an die staatlichen Umwelt-



fachämter bedingt eine enge Kopplung an die Landesplanung; die kommunale Bindung ist demgegenüber schwach ausgeprägt. Die noch unausgeformte Demokratie in den neuen Bundesländern läßt derzeit die stärker staatlich beeinflusste Steuerung und engere Bindung an die Landesplanung noch sinnvoll erscheinen. Langfristig, insbesondere in Hinblick auf die Gemeinde-reform, wird man sich der Forderung nach einer verstärkten Einflußnahme und planerischen Mitgestaltung seitens der Kommunalvertreter öffnen müssen. Die problematische Stellung der Regionalplanung zwischen gebietskörperschaftlicher und Länderebene muß in diesem Zusammenhang jedoch als prinzipieller Konflikt in der Planungsorganisation der Bundesrepublik betrachtet werden. Die Vorteile einer kommunalisierten Regionalplanungskompetenz werden in der Reduzierung von Handlungsbeschränkungen durch die konstitutive Selbstbeteiligung der Kommunen und einer Erleichterung der regionalen Konsensfindung gesehen.

In der Phase der erstmaligen Ausarbeitung der Regionalpläne ergeben sich aus den begrenzten personellen und finanziellen Ausstattungen der Regionalen Planungsstellen wesentliche Einschränkungen der regionalplanerischen Handlungsmöglichkeiten.

Der Regionale Planungsverband Westsachsen besteht seit Oktober 1991. Der Gebietszuschnitt der Region Westsachsen entspricht dem des Regierungsbezirks Leipzig (Abb. 4). Da die Landesgrenze zwischen Sachsen und Sachsen-Anhalt räumlich bedeutsame Verflechtungs- und zentralörtliche Bereiche durchschneidet, wird die Integration des Verbandes Westsachsen und der Bezirksregierung in Halle – als Träger der anhaltinischen Regionalplanung – in einer übergeordneten Organisationsform nötig. Mit dem Beschluß einer länderübergreifenden Raumordnungskommission für den Raum Halle-Leipzig und der Bildung einer Arbeitsgemeinschaft durch die Träger der Regionalplanung ist ein erster Schritt in diese Richtung unternommen worden.

Abb. 4 zeigt das Gebiet der benachbarten Planungsregionen und der zukünftigen Raumordnungskommission Halle-Leipzig. Nicht unerwähnt bleiben soll in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß mit der grenzüberschreitenden Kooperation an traditionelle Konzepte der gemeinsamen Gebietsentwicklung angeknüpft wird, die in der mitteldeutschen Industrieregion bereits Ende der 20er Jahre existierten.



Abb. 4: Planungsregionen und länderübergreifende Kooperation im Ballungsraum Halle-Leipzig-Dessau

#### Länderübergreifende Raumordnung und Landesplanung in der Region Halle-Leipzig

Durch die Länderneugliederung wurden Strukturen geschaffen, die eine gesamtregionale Lösung der Planungsprobleme im Ballungsraum Halle-Leipzig nur auf Länder- oder Bundesebene zulassen. Die Notwendigkeit einer abgestimmten länderübergreifenden Regionalplanung ist dabei insbesondere für die Achse Halle-Schkeuditz-Leipzig frühzeitig als dringende Aufgabe erkannt worden. Am 30. Juni 1992 wurde in einer gemeinsamen Kabinettsitzung des Freistaates Sachsen und des Landes Sachsen-Anhalt erstmals die Erarbeitung eines Rahmenregionalplans zur länderübergreifenden Koordination im Raum Leipzig-Halle unter Beteiligung der obersten Landesbehörden, der Träger der Regionalplanung und der kreisfreien Städte beschlossen. Die Verabschiedung der Gesetzesform des Staatsvertrags durch den jeweiligen Landtag der beiden Bundesländer ist bis Ende des Jahres 1993 vorgesehen<sup>7</sup>. Damit ist ein erstes Zusammentreten der Raumordnungskommission Anfang des Jahres 1994 zu erwarten. Handlungsmöglichkeiten der künftigen Raumordnungskommission bestehen in der konzeptio-

nellen Vorbereitung sowie in der organisatorischen und institutionellen Ausarbeitung von Lösungswegen, nicht aber in der unmittelbaren Durchführung konkreter regionaler Aufgaben. Die Zusammenarbeit beinhaltet die enge Anpassung und Absprache, aber getrennte Ausarbeitung der Leitvorstellungen. Das bedeutet, daß kein einem gemeinsamen Regionalplan entsprechendes Konzept erstellt werden wird. Auf Grund unterschiedlicher landesplanerischer Vorgaben hinsichtlich der in den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen festgeschriebenen Ziele und Inhalte wird eine vollständige und exakte Abstimmung erschwert sein.

Der langfristige Erfolg der regionalpolitischen Initiative wird vom Institutionalierungsgrad und der Intensität der Zusammenarbeit abhängen. Nach dem Entwurf des Staatsvertrages ist zur Abstimmung der Regionalplanung und für die Erarbeitung gemeinsamer Planungsgrundlagen die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft vorgesehen. Inhalt und Aufgabe ist dabei die Beratung über die Aufstellung und Fort-

<sup>7</sup> Der Staatsvertrag wurde am 27. August 1993 (nach Redaktionsschluß dieses Heftes) von den Ministerpräsidenten der beteiligten Bundesländer, KURT BIEDENKOPF und WERNER MÜNCH, unterzeichnet.

schreibung der Regionalpläne bzw. der Regionalen Entwicklungsprogramme. Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft sind die Vertreter der Regionalplanung aus dem Raum Leipzig sowie der oberen Landesplanungsbehörden in Halle und die Landräte und Oberbürgermeister des Raumes. Die Tatsache, daß die Regierungspräsidien in Sachsen-Anhalt – im Gegensatz zu den Regierungspräsidien im Freistaat Sachsen – als staatliche Mittelinstanzen gleichzeitig Träger der Regionalplanung sind, birgt eine gewisse Problematik in sich, auf die in diesem Zusammenhang nur hingewiesen werden soll. Ausschlaggebend für die Durchsetzungsfähigkeit der erarbeiteten Grundlagen ist die Legitimationsform des Gremiums. Die einstimmige Beschlußfassung der Raumordnungskonferenz – jedem Bundesland kommt dabei eine Stimme zu – ist jedoch gerade bei Zielkonflikten äußerst kritisch zu bewerten. "Das unvermeidliche Prinzip der Einstimmigkeit bei länderübergreifenden Entscheidungen, blockiert sich nahezu selbst" (ERNST 1993, S. 454).

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird die länderübergreifende Entwicklung der Region noch übergangsweise durch eine zentrale Lenkungsgruppe im Auftrag der Landesregierungen und unter Federführung der drei Regierungspräsidien in Halle, Leipzig und Dessau koordiniert. Inhalt sind jeweils spezielle Themenschwerpunkte (u. a. Verkehr, Wirtschaft, Siedlungsstruktur), die in Unterarbeitsgruppen behandelt werden. Ihnen gehören Kommunalpolitiker der verschiedenen Verwaltungsebenen der Region und Vertreter der Wirtschaft an, die sich im Abstand von ca. sechs Wochen zur Absprache und Beratung treffen. Bei der Zusammenarbeit handelt es sich in erster Linie um einen Daten- und Informationsaustausch, konzeptionelle Arbeitsergebnisse liegen noch nicht vor.

#### *Regionale Entwicklungs- und Strukturpolitik: Regionalkonferenzen und die Entwicklungsgesellschaft für der Leipziger Südraum*

Ein Beispiel für den Einsatz neuer regional- und strukturpolitischer Koordinationsmodelle liegt für den Leipziger Südraum mit der Entwicklungsgesellschaft Südraum Leipzig mbH und den Regionalkonferenzen vor. Diese Initiativen stützen sich auf Erfahrungen, die aus westdeutschen Regionen, speziell im Ruhrgebiet und dem Saarland, bei der Bewältigung von Strukturkrisen in der Grundstoffindustrie vorliegen. Erfahrungsträger, die den Umgang

mit diesen neuen regionalpolitischen Instrumenten in den alten Bundesländern bereits praktiziert haben, sind ausdrücklich beteiligt.

Der "Südraum Leipzig" wird dabei als offener Regionsbegriff verstanden, der die Stadt Leipzig, den Landkreis Borna als eigentlichem Zentrum sowie Teile der Kreise Altenburg (Bundesland Thüringen) und Leipzig einschließt. Mit diesem Gebietsumgriff wird gleichzeitig die Verwaltungsgrenzen übergreifende Orientierung des Konzeptes deutlich. Innerhalb des altindustrialisierten mitteldeutschen Ballungsraumes ist der genannte Teilraum besonders durch die ökologischen und ökonomischen Folgeprobleme einer einseitig auf den Braunkohlenbergbau ausgerichteten Wirtschaftsstruktur gekennzeichnet. Die im November 1990 gegründete Entwicklungsgesellschaft übernimmt für den Südraum die Aufgaben der Wirtschaftsförderung, des Projektmanagements und der Erarbeitung regionaler Zukunftskonzepte.

Die Gesellschaft tritt dabei als Initiator von Regionalkonferenzen und "workshops" auf. Ziel der zweiten Regionalkonferenz "Leipziger Südraum" war es, zu dem von der Entwicklungsgesellschaft erarbeiteten Leitbild für die Region einen möglichst breiten Konsens zu finden. Im Unterschied zu den Instrumenten staatlicher Raumordnungspolitik haben Regionalkonferenzen keine Entscheidungsbefugnisse bzw. Planungsvollmachten; Erfolge lassen sich nur über die erzielte Übereinstimmung und gemeinsame Verständigung zwischen den Betroffenen in der Region und den Entscheidungsträgern aus der öffentlichen Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft verbuchen.

#### *Kooperationsansätze in der Stadtregion Leipzig*

Tatsache ist, daß derzeit weder ein gemeinsamer Verbund zwischen Stadtkreis und Landkreis noch eine kommunal übergreifende Flächennutzungsplanung existiert. Dennoch haben sich erste behelfsmäßige Ansätze für eine überkommunale Planung entwickelt, die jedoch nicht institutionalisiert sind, sondern vielmehr im Bereich einer rechtlichen Grauzone operieren:

#### ① *Planungswerkstätten des Stadtplanungsamtes Leipzig*

Als Ausgangspunkt für überkommunale Kooperationen in der Region nach dem politischen Umbruch ist die Initiative des Stadtplanungsamtes Leipzigs zu nennen, die seit 1991 in Gestalt von Planungswerkstätten bzw. "workshops" ein erstes Forum

für eine stadtreionale Absprache und Verständigung geschaffen hat. Die Arbeitskreise sind aus problematischen lokalen Bedingungen heraus entstanden und fanden zu Teilräumen des Stadt-Umland-Bereichs, dem Leipziger Ost- und Westraum, statt. Als aktive Teilnehmer waren Planer und Architekten, als passive Teilnehmer betroffene Kommunalvertreter angesprochen. Durch eine Verschärfung der Animositäten – u. a. auf Grund der Kreis- und der noch bevorstehenden Gemeindereform – haben sich die Rahmenbedingungen für eine derartige Zusammenarbeit jedoch zunehmend verschlechtert.

#### ② *Raumordnerische Strukturkonzepte des Regierungspräsidiums Leipzig*

Mit der Erstellung von drei raumordnerischen Strukturkonzepten, die für das Gebiet des Schkeuditzer Kreuzes (Juni 1991), den Leipziger Norden (November 1991) und Ostraum des Leipziger Stadt-Umlandes (April 1993) entwickelt wurden, hat die Abteilung "Umwelt und Raumordnung" des Regierungspräsidiums den Versuch unternommen, einen Rahmen für eine raumverträgliche Entwicklung aufzeigen und damit eine Basis für die Bauleitplanung der Gebietskörperschaften zu bilden. Aus der Notlage fehlender regional- und landesplanerischer Grundlagen sowie dem Zwang, eine überkommunale Verständigung herzustellen, ist das Regierungspräsidium damit in den konzeptionell-planerischen Bereich vorgedrungen.

Bei den genannten Strukturkonzepten handelt es sich um Gutachten zu funktionsräumlichen Teileinheiten, die eine – im mehrstufigen Diskussionsprozeß erarbeitete – Konsensgrundlage darstellen. Verantwortlich für die Ausarbeitung waren neben dem Regierungspräsidium die Vertreter der betroffenen Landratsämter, Gemeindevertreter und die Stadt Leipzig. Das Regierungspräsidium hat dabei vorrangig die Aufgabe des Moderators und Koordinators übernommen. Aufgabe und Ziel war es, einen Beitrag zur Optimierung der Flächennutzung zu leisten und Grundlagen für die Durchführung notwendiger Raumordnungsverfahren zu schaffen. Die Ergebnisse haben keinen rechtsverbindlichen Charakter, sondern bestehen nur im Sinn einer freiwilligen Selbstbindung der Kommunen. Die Konzepte für den Nordraum Leipzig und das Schkeuditzer Kreuz entstanden dabei zu einem Zeitpunkt, als die Regionalplanungstelle noch nicht existierte. Im Fall des Gutachtens für den Ostraum Leipzig wurde dagegen die Einbindung der Regionalen Planungsstelle angestrebt,

insbesondere dort, wo auf großräumigere Konzepte wie Entwicklungsachsen, zentrale Orte und Freiraumsicherung zurückgegriffen werden mußte.

Das Regierungspräsidium definiert den Stellenwert der Strukturkonzepte selbst als ein zwischen den hoheitlichen Aufgaben der Regionalplanung und der Planungshoheit der Kommunen einzuordnendes "Konsenspapier" (Regierungspräsidium Leipzig 1993). Eine Abstimmung mit der Regionalplanung konnte im Falle des Gutachtens für den Leipziger Ostraum stattfinden, die Zurkenntnisnahme der Ergebnisse durch den Regionalen Planungsverband ist ausdrücklich gefordert worden. Dennoch bleibt es problematisch, daß das Regierungspräsidium in seiner Funktion als Genehmigungsbehörde, mit der Erstellung der Strukturkonzepte eine Aufgabe übernommen hat, die ihm in dieser Form nicht zusteht. Die geringen Kapazitäten der Regionalen Planungsstelle haben dabei eine Mitwirkung des Regierungspräsidiums an Aufgaben, die der Sache nach in der Zuständigkeit des Regionalen Planungsverbandes liegen, herausgefordert. Die Befürchtung des unzulässigen Eingriffs in die Planungshoheit und Selbstverwaltung der Gemeinden über die Selbstbindung der Kommunalvertreter sowie auch in die Kompetenzen der Regionalplanung haben letztendlich zu größeren Konflikten geführt. Von Seiten des Regierungspräsidiums wird daher in Zukunft vermutlich keine Initiative mehr ausgehen, überkommunale Kooperationsaufgaben in der Region zu übernehmen.

Abgesehen von den dargestellten Ansätzen des Stadtplanungsamtes und des Regierungspräsidiums, handelt es sich bei allen weiteren Formen der Absprache in der Region Leipzig um projektbezogen definierte *zweckverbandsähnliche Organisationen*, die vorwiegend mit dem Ziel, gemeinsame Ver- und Entsorgungsaufgaben zu übernehmen, gebildet werden. Der Planungsverband neues Messegelände mit dem Streit um ein Areal für die Messefläche zwischen der Gemeinde Seehausen und der Stadt Leipzig und der Androhung der Zwangseingemeindung durch die Staatsregierung kann als ein besonders deutliches Beispiel für die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit bei der Lösung projektbezogener überörtlicher Planungsaufgaben angeführt werden. Die Unmöglichkeit, eine Einigung zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften herbeizuführen, ist letztendlich das Resultat eines einseitigen Abhängigkeitsverhältnisses der Ge-

meinde Seehausen vom Kapital eines Privatinvestors. Das Fallbeispiel läßt zum einen den potentiellen Einfluß ansiedlungswilliger Unternehmen durch die Ausnutzung des interkommunalen Konkurrenzverhältnisses und den Zwang einzelner Gemeinden, unverhältnismäßige Konzessionen einzugehen, erkennen. Zum anderen wird deutlich, daß für die Funktionsfähigkeit von Planungsverbänden die Einsicht in überkommunale Problemstellungen und die Konsensbereitschaft der einzelnen Gemeinden auf freiwilliger Basis als Grundvoraussetzungen gewährleistet sein müssen.

### Schlußbemerkungen

Aus der dynamischen Entwicklung – bei gleichzeitig gravierenden strukturellen Problemen und einer inadäquaten Verwaltungsabgrenzung – im altindustrialisierten Wirtschaftsraum Halle-Leipzig ergeben sich erhöhte Anforderungen an die planerischen Steuerungsinstrumente. Die erforderlichen Organisationsformen, um diese komplizierten Aufgaben durch Koordination und Kooperation zu bewältigen, sind jedoch noch nicht vorhanden oder befinden sich gerade erst im Aufbau. Bereits heute zeichnet sich ab, daß sowohl das Fehlen von Raumordnungskonzepten in der Phase der stärksten Ansiedlungstätigkeit als auch die z. T. problematische Länder- und Kreisneugliederung in ihren negativen Folgewirkungen die Entwicklungsperspektiven der Region langfristig mitbestimmen werden. Wesentliche Voraussetzungen, um die Zukunftschancen der Region nicht durch weitere räumliche Fehlentwicklungen zu verbauen, sind das schnellstmögliche Inkrafttreten der Landesentwicklungs- und Regionalpläne und die Bereitschaft der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger zu gemeinsamen gesamtregionalen Lösungen. Als Grundlage für eine Verständigung zwischen den Akteuren und für den Aufbau eines regionalen Netzwerkes müßte allerdings die politisch-institutionelle Infrastruktur weitgehend etabliert sein. "Solange diese Voraussetzung noch nicht erfüllt ist, könnte es sein, daß die in westlichen Bundesländern entwickelten Strategien einer *kooperativen Regionalpolitik* an den Handlungsmöglichkeiten der neuen Bundesländer noch vorbeilaufen" (HEINZE & VOELZKOW 1991, S. 474).

Dennoch sollten die Erfahrungen aus den alten Bundesländern für die Einrichtung regionalpolitischer Institutionen genutzt werden. Der Blick auf die bestehen-

den Initiativen in den westdeutschen Verdichtungsräumen zeigt, daß einheitliche Modelle zu einer regionalen Führung und Steuerung nicht vorliegen; Elemente der unterschiedlichen Konzepte sollten jedoch – unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen in Ostdeutschland im Allgemeinen sowie im Ballungsraum Halle-Leipzig im Speziellen – aufgegriffen werden. Einen richtungsweisenden Ansatz zur Erneuerung von Industrieregionen mit Strukturproblemen zeigt die nordrhein-westfälische Strukturpolitik mit der "Zukunftsinitiative Montanregion", der "Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens" und Regionalkonferenzen zur Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte. Mit den Regionalkonferenzen und der Entwicklungsgesellschaft "Südraum Leipzig mbH" sind Erfahrungen mit diesen neuen Instrumenten der regionalen Entwicklungs- und Strukturpolitik bereits für einen besonders stark vom wirtschaftlichen Strukturwandel und Umweltproblemen betroffenen Teilraum der Region Halle-Leipzig genutzt worden.

Neben diesen innovativen Lösungsstrategien sind vor allem die bestehenden Planungsverbände in ihren unterschiedlichen Aufgabenorganisationen von Interesse. Als Modell für eine länderübergreifende Raumordnungskooperation in den Altbundesländern sind z. B. der Raumordnungsverband Rhein-Neckar zu nennen, sowie u.a. der Umlandverband Frankfurt und der Regionale Planungsverband München als Beispiele stadtreionaler Kooperation.

Dringend notwendig erscheint in den Bundesländern Sachsen und Sachsen-Anhalt die Arbeitsteilung zwischen der Regionalplanung und noch zu institutionalisierenden Stadt-Umlandverbänden. In der Stadtregion Leipzig wurde diese Funktion durch die Initiative des Regierungspräsidiums ansatzweise übernommen. Dieser wichtige Versuch, eine überkommunale Absprache herzustellen und steuernd auf die Siedlungstätigkeit einzuwirken, konnte jedoch nur übergangsweise und als Notlösung akzeptiert werden. In Zukunft sind die Koordinationsaufgaben im Verdichtungsraum Leipzig in der Zuständigkeit des Regionalen Planungsverbandes, als einem übergemeindlichen, querschnittsorientierten und demokratisch legitimierten Gremium, zu lösen.

Auf der Ebene der länderübergreifenden Zusammenarbeit werden optimale Handlungskonzepte für den Ballungsraum Halle-Leipzig durch unterschiedliche pla-

nungsrechtliche Gegebenheiten und formale Hindernisse deutlich erschwert. In der planungstheoretischen Diskussion wird in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeit der Bildung von Regionalkreisen hingewiesen, um Politikstrukturen effizienter zu gestalten und eine größere Problemnähe zu gewährleisten. Die Zusammenfassung der kreisfreien Städte und Kreise zu einer größeren kommunal verfaßten Region Halle-Leipzig wäre jedoch an eine erneute Verwaltungsreform gebunden, die mittelfristig nicht durchzusetzen ist und damit in absehbarer Zeit keine realisierbare Alternative darstellen wird. Um dennoch Voraussetzungen für eine positive Entwicklung in der Region zu schaffen, werden fest institutionalisierte regionale Kooperations- und Steuerungsfunktionen unverzichtbar. Der Stellenwert der jeweiligen Initiative darf sich dabei nicht nur auf den der Diskussion und des Informationsaustauschs beschränken; Ziel sollte es vielmehr sein, Handlungskonzepte zur Verfügung zu stellen, die gesamtregionale Interessen durchsetzbar machen.

Mit der Frage nach einer optimalen politisch-administrativen Raumorganisation lassen sich weiterführende Fragestellungen der problemorientierten Regionalforschung in Verbindung bringen, die über die reine Bestandsaufnahme und Situationsanalyse der planungspolitischen Gegebenheiten im Verdichtungsraum Halle-Leipzig hinausweisen. Zu nennen sind u. a. die Frage nach den Kräften, die an der Festlegung von Räumen beteiligt sind, sowie nach den dahinterstehenden Interessen der jeweiligen Akteure. Dabei soll auch auf die Bedeutung von möglichen "Mentalitätsgrenzen" aus Sicht der Bevölkerung und deren Übereinstimmung mit den durch Länderneugliederungen bzw. Gebietsreformen verordneten Raumeinheiten als Gegenstand geographischer Forschung hingewiesen werden.

### Literatur:

ARING, J., & P. HEISING (1992): Modernisierungsrestriktionen in den Neuen Ländern. In: Standort. Zeitschrift für angewandte Geographie, H. 4, S. 15-21.  
 BERNET, W. (1992): Die Verwaltungs- und Gebietsreform in den Gemeinden und Landkreisen der neuen Länder. Kommission für die Erforschung des sozialen und wirtschaftlichen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (KSPW), Graue Reihe Nr. 801, Jena/Speyer.  
 DANIELZYK, R. (1992): Gibt es im Ruhrgebiet

eine "postfordistische Regionalpolitik"? Geographische Zeitschrift 80, S. 84-105.  
 Entwicklungsgesellschaft Südraum Leipzig mbH (EGSL) (1991): 1. Regionalkonferenz Südraum Leipzig. Schriftenreihe der EGSL, Heft 1.  
 Entwicklungsgesellschaft Südraum Leipzig mbH (1992): Regionale Handlungskonzepte für den Südraum Leipzig. Schriftenreihe der EGSL, Heft 3.  
 ERNST, E. (1993): Länderneugliederung in Deutschland. In: Geographische Rundschau, Heft 7/8, S. 446-458.  
 FÜRST, D. (1991): Stadt und Region in Verdichtungsräumen. In: BLANKE, B. (Hrsg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik. PVS Sonderheft 22. Opladen, S. 93 bis 112.  
 GEWOS (1993): Gutachten zur Ermittlung des Wohnflächenbedarfs in Leipzig. Leipzig.  
 HEINZE, R. G., & H. VOELZKOW (1991): Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: BLANKE, B.: Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik. PVS Sonderheft 22. Opladen, S. 461-476.  
 HESSE, J. J. (1991): Europäische Regionen zwischen Integrationsanspruch und neuem Regionalismus. In: Blotvogel, H. H. (Hrsg.): Europäische Regionen im Wandel. Dortmund, S. 11-25.  
 KRUSE, H. (1990): Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft. Frankfurt am Main/New York.  
 LÄPPLE, D. (1987): Zur Diskussion über "Lange Wellen", "Raumzyklen" und gesellschaftliche Restrukturierung. In: PRIGGE, W. (Hrsg.): Die Materialität des Städtischen. Stadtentwicklung und Urbanität im gesellschaftlichen Umbruch. (= Stadtforschung aktuell, Bd. 17) Basel, Boston, S. 59-76.  
 Leipziger Volkszeitung v. 27.05.1993, S. 6/7.  
 MÄDING, H. (1992): Verwaltung im Wettbewerb der Regionen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 31./II., S. 205-219.  
 OSSENBRÜGGE, J., & R. DANIELZYK (1993): Perspektiven geographischer Regionalforschung. In: Geographische Rundschau, Heft 4, S. 210-216.  
 Regierungspräsidium Leipzig (1993): Raumordnerisches Strukturkonzept Leipzig Ost.  
 SCHARPF, F. W., & A. BENZ (1991): Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 6. Baden-Baden.  
 Stadtplanungsamt Leipzig (1992): Vorentwurf zum Flächennutzungsplan Leipzig. (unveröffentlicht).  
 Stadt-, Regional- und Landesplaner e.V. (1991): Chancen und Risiken der Region Leipzig-Halle im Herzen Deutschlands und Europas.  
 TEMMEN, B. (1990): Interkommunale Zusammenarbeit und großflächiger Einzelhandel. Funktionen, Erfahrungen, Strategien. Dort-

munder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Dortmund.  
 WOLLMANN, H. (1991): Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland: Institutionen und Handlungsmuster im "paradigmatischen" Umbruch. Eine empirische Skizze. In: BLANKE, B. (Hrsg.): Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik. PVS Sonderheft 22. Opladen, S.237-258.

<p>Autor:          KARIN WIEST,          Institut für Länderkunde,          Bereich Deutsche Landeskunde,          Beethovenstr. 4,          D-04107 Leipzig.</p>
---