

discussion paper

29

Roland Scherer und Petra Betz

Der Landesentwicklungsplan Sachsen:
Eine kritische Bewertung

EURES discussion paper dp-29
ISSN 0938-1805

1994

EURES
Institut für Regionale Studien in Europa
Schleicher-Tappeser KG
Basler Straße 19, D-79100 FREIBURG
Tel. 0049/ 761/ 70 44 1-0
Fax 0049/ 761/ 70 44 1-44
EURES-Büro Dresden:
Niederwaldstr. 23, D-01277 Dresden
Tel.: 0351/ 44 111 28

Das EURES-Institut

Ökonomie und Ökologie gehören für uns zusammen.

Eine nachhaltige Entwicklung braucht eigenständigere regionale Strukturen und intensivere europäische Zusammenarbeit.

Wir helfen, Perspektiven zu entwickeln und Ideen in die Tat umzusetzen.

Wir vermitteln. Zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen Ansprüchen und Interessen, zwischen unterschiedlichen Kulturen.

Unser Anliegen

Das EURES-Institut für regionale Studien in Europa ist ein unabhängiges Unternehmen für Beratung und Forschung. Es arbeitet mit vorwiegend sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Methoden für öffentliche und private Auftraggeber. Alle Arbeiten und Ansätze des EURES-Instituts sind durch drei wesentliche Anliegen geprägt:

- Nachhaltige Entwicklung
- Europäische Zusammenarbeit
- Demokratie

Eine verstärkte Beachtung regionaler Strukturen und Besonderheiten in Verbindung mit einer europäischen Perspektive ist in vielen Bereichen die Voraussetzung, um diesen Zielen näher zu kommen.

Unsere Arbeitsbereiche

Das EURES-Institut gliedert sich in zwei Arbeitsbereiche, die sich in diesem Sinne ergänzen:

- Arbeitsbereich Regionalentwicklung
 - Integrierte Regionalentwicklung
 - Tourismus
 - Wirtschaft/ Arbeitsmarkt/ Weiterbildung
 - Unternehmenskooperation und Logistik
- Arbeitsbereich Europäische Umweltpolitik
 - Europäische Umweltpolitik allgemein
 - Güterverkehr
 - Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Der Landesentwicklungsplan Sachsen: Eine kritische Bewertung

Roland Scherer
Petra Betz

1994

EURES
Institut für Regionale Studien in Europa
Schleicher-Tappeser KG
Basler Straße 19, D-79100 FREIBURG
Tel. 0049/ 761/ 70 44 1-0
Fax 0049/ 761/ 70 44 1-44
EURES-Büro Dresden:
Niederwaldstr. 23, D-01277 Dresden
Tel.: 0351/ 44 111 28

Dieses Diskussionspapier wurde im Auftrag der
Fraktion Bündnis '90/ Die Grünen im Sächsi-
schen Landtag erstellt.

Inhaltsverzeichnis

1	Grundlagen der Landesplanung	1
1.1	Die Aufgaben der Landesplanung	2
1.2	Die Zielsetzungen der Landesplanung	5
1.3	Die Instrumente der Landesplanung	7
2	Die Landesplanung im Freistaat Sachsen	13
3	Der Landesentwicklungsplan Sachsen	15
3.1	Allgemeine Grundsätze der Landesentwicklung	17
3.2	Überfachliche Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung	23
3.2.1	Konzept der Zentralen Orte	24
3.2.2	Konzept der überregionalen Verbindungsachsen	30
3.2.3	Konzept der Gebietskategorien	35
3.2.4	Europäische Cityregion 'Sachsendreieck'	39
3.2.5	Gebiete mit besonderen Entwicklungs-, Sanierungs- und Förderaufgaben	42
4	Der Landesentwicklungsplan Sachsen - eine abschließende Bewertung .	44
5	Literatur	48

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1	Großräumige Entwicklungsachsen für den Aufbau in den neuen Ländern (Quelle: BMBAU 1991)	31
--------	---	----

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Überblick über die Grundsätze der Landesplanung in Sachsen, Brandenburg und Niedersachsen	21
Tabelle 2	Landesentwicklungsplan Sachsen: Raumordnerische Grundsätze und Ziele für die verschiedenen Gebietskategorien	36
Tabelle 3	Merkmale und Funktionen des Konzepts "Europäische Cityregion Sachsen-Dreieck" (Quelle: LEP Sachsen 1993)	40

1 Grundlagen der Landesplanung

Bevor der erste Entwurf des 'Landesentwicklungsplanes Sachsen' begutachtet werden kann, erscheint es notwendig, in einem Überblick das System der räumlichen Planung in der Bundesrepublik Deutschland und damit auch im Freistaat Sachsen kurz darzustellen. Dies geschieht, um damit den Bereich der Landesplanung hinsichtlich seiner Aufgaben, seiner Zielsetzungen, seiner theoretischen Begründungen, seiner planerischen Instrumente und seiner Steuerungsfähigkeit innerhalb dieses Systems einordnen zu können. Einleitend ist dafür eine Begriffsbestimmung der räumlichen Planung notwendig, da sie häufig "mit unterschiedlichen Inhalten für Planungen verwendet wird, die sich auf die gegenständliche Umwelt und die strukturelle Ordnung beziehen" (BÖSLER 1982:3). Bei Raumplanung handelt es sich im wesentlichen um "Planungen, durch die in einem geordneten Verfahren Vorränge für die Nutzung der Erdoberfläche festgelegt werden" (WAGENER 1989:1280). Der Begriff der Raumplanung ist deshalb sowohl auf die Raumordnung und Bauleitplanung als auch auf sektorale Planungen anwendbar. In der Regel werden aber sektorale Planungen aus dem Bereich der Raumplanung ausgeklammert. Raumplanung wird deshalb meist mit Raumordnung gleichgesetzt und bezeichnet die "planmäßige Ordnung und Entwicklung des Raumes" (FÜRST & RITTER 1993:1). Nach einem Gutachten des *Bundesverfassungsgerichtes* vom 16. Juni 1954 stellt Raumordnung die "zusammenfassende und übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes dar, die überörtliche Planungen, insbesondere Fachplanungen zusammenfaßt und aufeinander abstimmt" (vgl. BVerfGE 3:425). Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wird deshalb Raumordnung als die "bewußte Gestaltung des Verhältnisses der Gesellschaft zum Natur-, Lebens- und Arbeitsraum im Hinblick auf die Gesamtbedürfnisse" betrachtet (BULLINGER 1980:217). Der Begriff der 'Landesplanung' wird in dem System der räumlichen Planung nun mit zwei unterschiedlichen Intentionen verwendet: Einerseits wird er oft synonym für den Begriff der 'Raumplanung' benutzt, d.h. 'Land' entspricht in der Bedeutung 'Raum'. Andererseits ist Landesplanung aber eng mit der Gebietskörperschaft 'Land' verbunden. Diese beiden unterschiedlichen Begrifflichkeiten machen eine genaue definitorische Klärung notwendig: Unter Landesplanung soll eine zielbezogene staatliche Planung der Raumnutzung und Raumentwicklung auf der Ebene der Bundesländer verstanden werden. Sie gilt damit innerhalb der derzeitigen Planungsdiskussion als Modell für ein auf ressort- und gebietskörperschaftenübergreifende Integration angelegtes Planungssystem (vgl. FÜRST & RITTER 1993:3).

Die Landesplanung kann als die eigentliche Ebene der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland angesehen werden, auf der Organisation, Verfahren und Instrumente der Landes- und Regionalplanung in den einzelnen Landesplanungsgesetzen geregelt werden (vgl. FÜRST & HESSE 1981:46f). Die Bundesebene besitzt in der Raumordnung nur die Kompetenz der Rahmengesetzgebung, die sich aus Art. 75 Abs. 4 GG ergibt. Sie muß sich demzufolge auf vage Zielformulierungen beschränken und kann auch mit dem Bundesraumordnungsprogramm lediglich einen unverbindlichen Orientierungsrahmen für die Ordnung des Bundesgebietes vorgeben (vgl. MEIER 1984:12, WATERKAMP 1978:168). Vor dem Hintergrund der grundlegend veränderten Anforderungen an die Raumordnung aufgrund der europäischen Einigung, der Öffnung nach Osteuropa und der notwendigen Neuformulierung der raumordnerischen Zielvorstellungen innerhalb des Bundesgebietes durch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten hat die Bundesebene seit 1991 auf zwei verschiedene Arten von ihren Kompetenzen Gebrauch gemacht. Einerseits wurde das Bundesraumordnungsgesetz 1991 an die veränderten Rahmenbedingungen angepaßt und andererseits wurden mit dem "Raumordnerischen Konzept für den Aufbau der neuen Länder" (1991) und dem "Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen" (1993) Konzeptionen für die

zukünftige (räumliche) Entwicklung des Bundesgebietes aus der Sicht der Bundesebene vorgelegt. Beide Konzeptionen stießen jedoch in den neuen Ländern auf grundsätzliche Kritik, da die dort festgelegten Schwerpunktsetzungen als Eingriff in die eigenen Planungskompetenzen angesehen wurden (vgl. FÜRST & RITTER 1993:45). Hierin zeigt sich exemplarisch, daß die Bundesebene innerhalb des bundesdeutschen Systems der räumlichen Planung nur eine untergeordnete Rolle spielt, was die konkrete Umsetzung raumplanerischer Vorgaben und Zielsetzungen angeht. Eine bedeutendere Rolle innerhalb dieses Systems spielen - neben der Landesebene - vor allem die Gemeinden, die durch das Instrument des Baurechts die Raumplanung in eine konkrete Bodennutzung umsetzen. Das System der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland ist damit bipolar strukturiert (vgl. FÜRST 1982:69). Die beiden Pole der Landesplanung und der kommunalen Bauleitplanung werden durch die Regionalplanung verknüpft, die die Ziele der Landesplanung konkretisiert, diese mit den regionalen Erfordernissen abstimmt und somit als verbindliche Vorgabe für die kommunale Bauleitplanung angesehen werden kann (vgl. SEIFERT 1986:10).

Die Bedeutung der Landesplanung innerhalb des bundesdeutschen Raumplanungssystem unterscheidet sich damit grundlegend von der Bedeutung, die die Landesplanung innerhalb des Planungssystems der DDR hatte. Dort war die räumliche Planung, die sog. Territorialplanung, einen integrierten Bestandteil der zentralen volkswirtschaftlichen Planung, die keine selbständige Ordnungsfunktion oder unabhängige Ausgleichsfunktion gegenüber anderen (politischen) Bereichen innehatte (vgl. FÜRST & RITTER 1993:20).

1.1 Die Aufgaben der Landesplanung

Innerhalb des Raumordnungsgesetzes und der verschiedenen Landesplanungsgesetze der einzelnen Bundesländer existiert derzeit keine gesetzliche Definition der Begriffe 'Raumordnung und Landesplanung'. Nach *Angst & Kröner & Traulsen* (1985) wird im normativen Sinn unter Raumordnung und Landesplanung ein (anzustrebender) Zustand räumlicher Ordnung verstanden. In instrumenteller Hinsicht fallen unter diese Begriffe die staatlichen Mittel und Aktivitäten zur Realisierung der räumlichen Entwicklungsvorstellungen, indem die Raumordnung und die Raumnutzung beeinflusst werden (vgl. ANGST & KRÖNER & TRAULSEN 1985:11). Neben dieser fehlenden klaren Begriffsdefinition sind in den vorliegenden gesetzlichen Regelungen auch für die Aufgabenstellung der Raumplanung nur sehr allgemeine Eckwerte skizziert (vgl. FÜRST & RITTER 1993:31). So definiert das Raumordnungsgesetz die Aufgaben der Raumordnung folgendermaßen:

§ 1 Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung

(1) Die Struktur des Gesamttraumes der Bundesrepublik Deutschland ist unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten, der Bevölkerungsentwicklung sowie der wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Erfordernisse und unter Beachtung der folgenden Leitvorstellungen so zu entwickeln, daß sie:

1. der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient,
2. den Schutz, Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen sichert,
3. Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offenhält und

4. gleichwertige Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilräumen bietet oder dazu führt

(2) Der räumliche Zusammenhang zwischen den bis zur Herstellung der Einheit Deutschlands getrennten Gebieten ist zu beachten und zu verbessern.

(3) Die Raumordnung im Bundesgebiet hat die räumlichen Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im europäischen Raum zu schaffen und sie zu fördern.

...

Es zeigt sich hier, daß aus dieser sehr allgemeinen Aufgabenstellung des Raumordnungsgesetzes noch keine konkreten Aufgaben und Zielsetzungen für die Raumordnung und Landesplanung abgeleitet werden können. Um eine Annäherung an die Aufgabenstellung der Landesplanung zu erhalten, erscheint es sinnvoll, von den Raumordnungsproblemen der verschiedenen räumlichen Ebenen auszugehen. Dabei zeigt sich schnell, daß sich die Aufgabenstellung der Landesplanung in den neuen Bundesländern grundlegend von der in den alten Bundesländern unterscheidet, da die derzeitige Situation und die Entwicklungsperspektiven im Osten Deutschlands nicht mit dem Westen vergleichbar sind. Nach Ansicht der *Akademie für Raumordnung und Landesplanung* bedeutet dies, daß die bestehenden Ordnungsvorstellungen und auch die bestehenden Instrumente für die räumliche Entwicklung des Staatsgebietes der Bundesrepublik Deutschland nicht ohne weiteres für die neuen Bundesländer übernommen werden können und sich hieraus die Notwendigkeit für die Entwicklung eines neuen gemeinsamen Gesamtentwicklungskonzeptes ergibt, bei dem nicht einfach die westdeutschen Konzeptionen übernommen werden dürfen (vgl. ARL 1992:10).

Erstmals ausführlich benannt wurden die generellen Probleme der Raumstruktur im Osten Deutschlands im "Raumordnungsbericht 1990" der dem *Ministerrat der DDR* im September 1990 vorgelegt wurde und der federführend vom *Forschungsinstitut für Landeskunde und Raumordnung der DDR* erarbeitet worden war. Dort wurden die folgenden Punkte als die hauptsächlichen Raumordnungsprobleme ausgewiesen:

1. Der fortschreitende Alterungsprozeß der DDR-Bevölkerung, der sich besonders kraß in den Ballungen und den einseitig entwickelten ländlichen Räumen zeigt.
2. Der schlechte Zustand baulicher Anlagen, besonders der Infrastruktur, aber auch der Wirtschaft, der am deutlichsten im baulichen Verfall der Städte in Erscheinung tritt.
3. Die hohe Belastung der Luft und des Wassers, den über Jahrzehnte anhaltenden Flächenentzug für Tagebaue und Siedlungen, was in vielen DDR-Regionen das ökologische Gleichgewicht gefährdet oder bereits zerstört hat (OSTWALD 1990:187).

Diese Raumordnungsprobleme sind auch 1994 noch aktuell, gleichzeitig sind aber in den vergangenen Jahren weitere Probleme hinzugekommen, die vor allem aus der grundlegenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformationsprozeß resultieren:

1. Wachsende regionale Disparitäten aufgrund des unterschiedlich verlaufenden wirtschaftlichen Transformationsprozesses,
2. Wachsender Flächenverbrauch aufgrund des steigenden Siedlungsflächenbedarfs für Wohn- und Gewerbebezwecke,
3. Wachsendes Verkehrsaufkommen auf der Straße aufgrund des steigenden Güter(fern)-verkehrs und des steigenden motorisierten Individualverkehrs bei

gleichzeitigem Rückgang der Auslastungen im öffentlichen Güter- und Personenverkehr,

4. Wachsende Notwendigkeit einer überörtlichen Koordination großflächiger Standortentscheidungen, wobei insbesondere Handelseinrichtungen, Rohstoffabbauflächen sowie Ver- und Entsorgungseinrichtungen von besonderer Bedeutung sind,
5. Veränderung der Versorgungsstruktur insbesondere mit sozio-kulturellen Infrastruktureinrichtungen.

Ausgehend von diesen Raumordnungsproblemen lassen sich Eckpunkte für die Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung in den neuen Bundesländern formulieren, zwischen denen sich dann die konkrete Landesplanung bewegen soll. Zur Lösung dieser Aufgaben muß die Landesplanung verbindliche Zielvorstellungen formulieren und das zu deren Umsetzung notwendige landesplanerische Instrumentarium konzipieren und auch konsequent anwenden. Nach der Ansicht von *Oswaldt* (1990:194f) sind dabei die folgenden Aufgaben für die Raumordnung und Landesplanung in den neuen Bundesländern von herausragender Bedeutung:

- Schaffung von Raumstrukturen in den neuen Bundesländern, die mit denen in den alten Bundesländern vergleichbar sind. Im Vordergrund muß dabei die Verflechtung der ostdeutschen Regionen mit den westdeutschen Regionen, aber auch die mit anderen (ost-)europäischen Regionen stehen. Gleichzeitig ist eine enge Verflechtung der verschiedenen Regionen innerhalb der neuen Bundesländer notwendig, um den bestehenden und wachsenden regionalen Disparitäten entgegenzuwirken.
- Verhinderung einer neuen Welle der Übersiedlung in die alten Bundesländer aufgrund der notwendigen Strukturanpassung in den neuen Bundesländern.
- Koordinierung der städtebaulichen Entwicklung in den Verdichtungsräumen um jede Art von räumlichen Wucherungen zu vermeiden. Vorrangig geht es hierbei darum, die Entstehung ringförmiger Siedlungsbänder um die städtischen Zentren zu verhindern und in ausreichendem Umfang ökologische Freihalteflächen in den städtischen Verdichtungsräumen zu erhalten.
- Lösung der Agglomerationsprobleme in den national (und europäisch) bedeutsamen Zentren und die Förderung des regionalen Strukturwandels innerhalb dieser Zentren. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Förderung der in den einzelnen städtischen Zentren vorhandenen Entwicklungspotentiale, um einen erfolgreichen Strukturwandel der oftmals nicht wettbewerbsfähigen Industriestrukturen zu erreichen. Notwendig ist auch die Lösung der Stadt-Umland-Problematik innerhalb dieser Agglomerationsräume, wobei die Lösung der Problematik Berlin-Brandenburg von herausragender Bedeutung ist.
- Förderung des ländlichen Raumes mit den Mitteln der Raumordnung und Landesplanung, damit die Menschen in den ländlichen Räumen der neuen Bundesländer überall gleichwertige Zukunftschancen haben.

Die hier aufgeführten Raumplanungsaufgaben können keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sie verdeutlichen jedoch, daß die Raumordnung und Landesplanung für die zukünftige Entwicklung im Osten Deutschlands eine herausragende Rolle spielen. Raumordnung und Landesplanung müssen deshalb nach *Fürst & Ritter* (1993:36) die Entwicklungsprozesse koordinieren und inhaltlich vorantreiben. Trotz der herausragenden Bedeutung die die Entwicklungsfunktion hier hat, müssen Raumordnung und Landesplanung jedoch auch hier weitere Funktionen übernehmen. Allgemein wird davon ausgegangen, daß räumliche Planung die folgenden Funktionen erfüllen soll, um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen (vgl. *BAUMHEIER & WAGNER* 1992:118, *SCHERER* 1994:23):

- *Ordnungsfunktion*: Sicherung einer ausgeglichenen räumlichen Siedlungsstruktur,

- *Entwicklungsfunktion:* Förderung strukturschwacher Regionen, zum Teil durch Umstrukturierungsmaßnahmen,
- *Ausgleichsfunktion:* Ausgleich zwischen Räumen unterschiedlicher Entwicklungsstufen,
- *Mittlerfunktion:* Koordinierung von örtlichen und überörtlichen Interessen sowie von einzelfachlichen und gesamtträumlichen Interessen.

Nur wenn die Raumordnung und Landesplanung versucht, die verschiedenen Funktionen gleichberechtigt zu berücksichtigen, ist es möglich, daß Raumordnung und Landesplanung die ihr zugerechneten Aufgaben auch erfüllen und das gesamtstaatlich definierte Ausgleichsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen, erreicht werden kann.

1.2 Die Zielsetzungen der Landesplanung

Eine der vordringlichsten Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung ist die Formulierung von Zielen hinsichtlich der zukünftigen Ordnung und Gestaltung des Raumes. Derartige raumordnerische Leitbilder oder Leitvorstellungen stellen in der Regel normative Orientierungen dar, die die Raumplanung ihren jeweiligen Planungen und/oder Maßnahmen zugrunde legen. Aufgabe von Leitvorstellungen ist es, allgemeine gesellschaftliche Zielvorstellungen und Werte in normative räumliche Orientierungs- und Entwicklungsmuster umzusetzen. Als die Quelle derartiger Leitvorstellungen können vor allem gesetzliche Vorgaben (z.B. ROG, SächsLPIG) angesehen werden, sie können aber auch wissenschaftlichen Erkenntnissen, traditionellen Vorstellungen über die eigene Lebensumwelt oder auch Werthaltungen der jeweiligen Raumplaner entspringen (vgl. FÜRST & RITTER 1993:32). Raumordnerischen Zielvorstellungen zu formulieren, die sehr präzise definiert die zukünftige Ordnung des Raumes aufzeigen sollen, ist jedoch mit verschiedenen Schwierigkeiten verbunden:

- Eine "subjektive" Schwierigkeit ist die Zurückhaltung der Akteure des politisch-administrativen Systems, derartige präzise definierte Zielvorstellungen zu formulieren.
- "Objektive" Schwierigkeiten für die Formulierung langfristig verbindlicher Zielvorstellungen können aktuelle Probleme und Engpässe, der Wandel gesellschaftlicher Werte und die notwendige Zuordnung konkreter Handlungsmaßnahmen zu den einzelnen Zielvorstellungen sein.

Diese Schwierigkeiten, konkrete Zielvorstellungen zu formulieren, können dazu führen, daß die Leitvorstellungen für die zukünftige Ordnung und Entwicklung des Raumes häufig so allgemein gehalten sind, daß sich jede gesellschaftliche Gruppe damit identifizieren kann. Solche Leitvorstellungen kommen dann symbolischer Politik nahe, die Konsens mobilisieren soll, ohne Handlungskonzepte zu präzisieren.

Bei der Formulierung der Zielvorstellungen wird grundsätzlich zwischen Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung unterschieden. In § 4 SächsLPIG werden die Grundsätze und Ziele folgendermaßen rechtlich definiert:

(3) Grundsätze der Raumordnung in dem für verbindlich erklärten Landesentwicklungsplan sind von den öffentlichen Planungsträgern im Rahmen ihres Ermessens bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gegeneinander und untereinander abzuwägen.

(4) Ziele der Raumordnung und Landesplanung in dem für verbindlich erklärten Landesentwicklungsplan sind von den öffentlichen Planungsträgern bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten.

Konkret bedeutet dies, daß die Ziele der Raumordnung und Landesplanung "räumliche und/oder sachlich präzierte normative Festlegungen ausdrücken, die von Behörden uneingeschränkt zu beachten sind. Dagegen geben die Grundsätze lediglich normative Richtungen vor, die über Ziele zu operationalisieren und zu konkretisieren sind (vgl. ERBGUTH & SCHOENBERG 1992:Rd.Nr. 76). Eine klare Unterscheidung zwischen den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung innerhalb des Landesentwicklungsplanes ist schon aus der Wortwahl ersichtlich: Während Grundsätze vor allem 'sollte'-Formulierungen enthalten, sind die Ziele durch 'sind', 'hat zu', und 'müssen'-Formulierungen gekennzeichnet (vgl. DORNIER 1992:3). Insbesondere bei den Zielformulierungen sollte darauf geachtet werden, daß unverbindliche Begriffe vermieden werden.

Um Zielvorstellungen der Raumordnung und Landesplanung zu bestimmen, können nun zwei unterschiedliche Wege eingeschlagen werden: Einerseits ist eine Bestimmung über die rechtlichen Vorgaben des ROG's möglich, andererseits ist aber auch eine Annäherung über wissenschaftliche Erkenntnisse denkbar. Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung sind in § 2 ROG rechtlich festgesetzt. Sie können nach Ansicht von *Fürst & Ritter* (1993:32) als normative Fluchtlinien angesehen werden, die Ergebnisse gesellschaftlicher Kompromisse sind und die die raumplanerischen Eckwerte für die Raumplanung in der gesamten Bundesrepublik Deutschland darstellen sollen:

- Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilräumen,
- Entwicklung der Struktur des Gesamtgebietes in einem ausgewogenen Verhältnis von Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen,
- Minderung regionaler Disparitäten im Sinne der grundgesetzlich geforderten 'Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse', wobei damit regionstypische Besonderheiten nicht nivelliert werden sollen,
- Erhalt und Förderung der ländlichen Räume als leistungsfähige Standorte für land- und forstwirtschaftliche Produktion, als attraktive Wohn- und Wirtschaftsstandorte sowie als naturnahe Erholungs- und Freizeiträume,
- Erhalt und Förderung von Gebieten mit gesunden Lebensbedingungen,
- Priorität für die Belange des technischen und naturgebundenen Umweltschutzes,
- Sicherung und umweltverträgliche Ausgestaltung geeigneter Räume und Standorte für naturgebundene Erholungs- und Sportbedürfnisse,
- Sicherung von Freiräumen für die Naherholungen und für den ökologischen Ausgleich in den Verdichtungsregionen,
- Berücksichtigung landsmannschaftlicher Belange sowie kultureller und geschichtlicher Zusammenhänge,
- langfristige Offenhaltung vielfältiger Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung.

Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, daß sich die hier aufgeführten einzelnen Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung auf die Ordnungsfunktion, die Entwicklungsfunktion und die Ausgleichfunktion beziehen, die ja von der Raumordnung und Landesplanung erfüllt werden sollten. Einen anderen Zielkatalog der Raumordnung und Landesplanung erhält man, wenn man von wissenschaftlichen Erkenntnissen ausgeht. Hier wurde von *Brösse* (1975:123) ein hierarchisches Zielsystem entwickelt, das sich aus fünf unterschiedlichen Zielkategorien zusammensetzt. Ein derartig hoch ausdifferenziertes Zielsystem hat für praktische Raumordnung und Landesplanung jedoch nur geringe Bedeutung. Gleichwohl beinhaltet es einige Anregungen, mit denen die Grundsätze und Ziele differenziert dargestellt werden können. Ausgehend von Überlegungen der *Akademie für Raumforschung und Landes-*

planung (1992:11) bilden die beiden folgenden Grundsätze die übergeordneten Zielvorstellungen der Raumordnung und Landesplanung:

1. Schaffung und Erhalt wertgleicher Lebensverhältnisse
2. Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, damit diese nicht durch Maßnahmen und Investitionen gefährdet werden.

Aufgabe der Landesplanung ist es nun, diese beiden übergeordneten Zielvorstellungen der zukünftigen räumlichen Ordnung hinsichtlich der jeweiligen länderspezifischen Bedingungen auszufüllen und zu konkretisieren, damit die Landesplanung keine symbolische Politik bleibt, sondern sich aktiv an der Gestaltung der zukünftigen Raumstruktur beteiligt. Zur Umsetzung der jeweiligen Grundsätze und Ziele stehen der Raumordnung und Landesplanung ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung, das im folgenden hinsichtlich seiner theoretischen Begründung, seiner Wirkungsrichtung und seiner Steuerungsfähigkeit kurz dargestellt werden soll.

1.3 Die Instrumente der Landesplanung

Das methodische Instrumentarium der Raumordnung und Landesplanung steht in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit verschiedenen raumstrukturellen Konzeptionen, die in den vergangenen Jahren nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland diskutiert wurden. Es erscheint dabei problematisch, zwischen den verschiedenen landesplanerischen Instrumenten und den raumstrukturellen Zielvorstellungen eine klare Unterscheidung zu treffen. So werden zum Beispiel von *Brösse* (1975:187) die räumlichen Organisationsmittel als dem übergeordneten raumordnerischen Instrumentarium mit der untersten Zielebene des raumordnerischen Zielsystems gleichgesetzt. Im folgenden sollen deshalb die raumordnerischen Instrumente in einem engen Zusammenhang mit den jeweiligen raumstrukturellen Konzeptionen dargestellt werden.

In der Vergangenheit wurden in Raumwissenschaft zahlreiche unterschiedliche raumstrukturelle Konzeptionen und Erklärungsmuster der räumlichen Entwicklung diskutiert. Über die Bedeutung dieser verschiedenen Konzeptionen für die Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland besteht jedoch innerhalb der raumplanerischen Wissenschaft und Praxis keine einheitliche Position. So unterscheidet beispielsweise *Dietrichs* (1980:2) zwischen den folgenden Konzeptionen:

- Gebietskategorienkonzept
- Regionenkonzept
- Punkt-axiales Konzept
- Vorranggebietekonzept

Eine andere Unterscheidung wurde von *Fürst & Ritter* (1993:40) vorgenommen, bei der auch neuere raumplanerische Diskussionsansätze integriert wurden:

- Modell der Zentralen Orte
- Modell der Entwicklungszentren und -achsen
- Modell der 'ausgeglichenen Funktionsräume'
- Modell der 'funktionsräumlichen Arbeitsteilung'

Im konkret geplanten Raum überlagern sich diese verschiedenen Konzepte nun auf vielfältige Weise und mit unterschiedlicher Intensität, so daß in der praktischen Raumplanung keine dieser Konzeptionen in 'Rein'-Form zu finden ist. Gleichwohl sind die verschiedenen hier aufgeführten raumstrukturellen Konzeptionen für die verschiedenen Planungsebenen von unterschiedlicher Relevanz. Für die Ebene der Bundesraumordnung sind das Gebietskategorienkonzept und das Regionenkonzept von besonderer

Bedeutung, große Bedeutung haben auf dieser Ebene aber auch das Modell der 'Entwicklungsachsen' und das der 'funktionsräumlichen Arbeitsteilung'. Die Planungspraxis auf der Landes- und Regionalebene basiert hingegen stark auf dem punkt-axialen Konzept und zunehmend auch auf dem Vorgebietekonzept, gleichzeitig gewinnen aber auch die Modelle der 'Entwicklungszentren und -achsen' und der 'ausgeglichene Funktionsräume' an Bedeutung. Im folgenden sollen kurz die raumstrukturellen Konzeptionen dargestellt werden, die derzeit im Hinblick auf die Raumordnung und Landesplanung in den neuen Bundesländern als besonders relevant angesehen werden.

Das Modell der Zentralen Orte muß nach Ansicht von *Baumheier & Wagner* (1992:99) geradezu als das Grundgerüst landesplanerischer Aktivitäten in den neuen Bundesländern angesehen werden. Im Mittelpunkt dieses Modells, das aus der gleichlautenden Theorie von *Christaller* entwickelt wurde, steht die Versorgungsfunktion der zentralen Orte für die Gemeinden des engeren und weiteren Umlandes mit sozio-ökonomischen Leistungen. Der Zentralitätsgrad der Orte wird dabei durch deren Verflechtungsbereiche bestimmt. Dieses Konzept wurde in allen Flächenländern der alten Bundesrepublik und - unter anderen Terminologien sowie unter leicht unterschiedlichen Einstufungskategorien - auch in der DDR angewendet (vgl. GRIMM 1991:88f). Dem Zentralen-Orte-Modell kommt dabei insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung ländlicher Räume eine wichtige, auch gestaltende Funktion zu. Eine Funktion, die dieses Modell in den städtischen Verdichtungsräumen jedoch nicht wahrnehmen kann. Hier zeigt sich schon, daß dieses Modell in der Praxis nur über begrenzte Steuerungskraft verfügt, weshalb es auch in zunehmendem Maße kritisiert wird.¹ Trotz dieser Kritik wird das Zentrale-Orte-Modell aber auch weiterhin ein unverzichtbarer Bestandteil der raumstrukturellen Konzeptionen auch für die neuen Bundesländer bleiben, wie aus den vorliegenden Konzeptionen der Bundesraumordnung oder den wissenschaftlichen Überlegungen der *Akademie für Raumordnung und Landesplanung* ersichtlich ist (vgl. BMBau 1991, BMBau 1993, ARL 1991, ARL 1992).

Die Festlegung der zentralen Orte wird im Rahmen des punkt-axialen Systems durch die Festlegung von Entwicklungsachsen ergänzt. Es wird damit versucht, die Mängel des Zentralen-Orte-Konzeptes, das primär nur Versorgungs- und Ausgleichsziele, nicht aber wirtschaftliche Entwicklungsziele zum Gegenstand gemacht hat, auszugleichen und den Entwicklungsaspekt stärker in der Raumplanung zu berücksichtigen. Nach *Fürst & Ritter* (1993:43) verfolgen Entwicklungszentren oder -achsen dabei das Ziel, "durch die räumliche Konzentration wirtschaftlicher und politischer Aktivitäten Vorteile der arbeitsteiligen Spezialisierung, der Informations- und Innovationsdichte, der vielseitigen Kontaktsysteme, der differenzierten und hochwertigen Arbeitsmärkte sowie der Verkehrskostenminimierung zu erreichen." Die theoretische Grundlage dieses raumstrukturellen Ansatzes ist das 'Wachstumspol-Konzept', das auf theoretischen Ansätzen von *F. Perroux* basiert. Den Überlegungen von *J.-R. Boudeville* folgend geht das Wachstumspol-Konzept davon aus, daß wirtschaftlich starken Zentren (*pôles de développement*), die innerhalb industriell geprägter Agglomerationen liegen, Wachstumsimpulse auf wirtschaftlich schwächere Siedlungen (*pôles de croissance*) übertragen werden. Dieses zentrenorientierte Wachstumsmodell wurde dann von *P. Pottier* zu einem axialen Modell erweitert (vgl. SCHÄTZEL 1993:177). Am Modell der Entwicklungszentren und -achsen wird häufig kritisiert, daß es von vornherein nur Gebiete berücksichtigt, die Entwicklungspotentiale besitzen und also bereits räumlich privilegiert sind. Bei den bislang unterprivilegierten Gebieten hofft man darauf, daß deren Entwicklung von den Wachstumsimpulsen der privilegierten Gebieten profitiert. Es entsteht

¹ Auf die Kritik an den grundlegenden raumstrukturellen Konzeptionen soll im Zusammenhang mit den konkreten Festlegungen im Landesentwicklungsplan näher eingegangen werden.

dadurch jedoch die latente Gefahr, daß sich die bestehenden Disparitäten weiter verschärfen und daß die entwicklungsschwachen Regionen im 'Wettbewerb der Regionen' langfristig zu den Verlierern zählen werden (vgl. MÄDING 1992:272).

In der konkreten Planungspraxis werden jedoch mit dem Begriff der Entwicklungsachsen unterschiedliche Zielsetzungen und Intentionen verfolgt. Die hier geschilderte Entwicklungsfunktion dieser Achsen ist nur für ländliche Räume von besonderer Bedeutung, innerhalb der städtischen Verdichtungsräume erfüllen sie jedoch eine wichtige Ordnungsfunktion, nämlich die Siedlungsentwicklung dieser Gebiete zu steuern und die ökologisch wertvollen Freihalteflächen zwischen den Entwicklungsachsen schützen zu können. Vor diesem Hintergrund erscheint es deshalb dringend notwendig, eine Differenzierung der Entwicklungsachsen vorzunehmen. Grundsätzlich kann zwischen zwei verschiedenen Achsentypen unterschieden werden (vgl. SCHERER 1994:31):

- Großräumig orientierte Verkehrs- oder Verbindungsachsen mit dem Ziel die Bandinfrastruktur in bestimmten Knotenpunkten zu bündeln.
- Kleinräumige, auf schienengebundenen Nahverkehrssystemen aufbauenden Siedlungsachsen bzw. Verdichtungsbänder.

Den großräumigen Verbindungsachsen kommt dabei eine Entwicklungsfunktion zu, wie sie sich aus dem o.g. Wachstumspol-Konzept ergibt, während die kleinräumigen Entwicklungsachsen in den Verdichtungsräumen wichtige Ordnungsfunktionen wahrnehmen und unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes von Bedeutung sind. Diese raumstrukturelle Konzeption der Entwicklungszentren und -achsen ist besonders für die neuen Bundesländer von Bedeutung, weil damit knappe Ressourcen wirksamer als durch das Zentrale-Orte-Konzept auf Entwicklungsschwerpunkte hin gesteuert werden können.

Weitere raumstrukturelle Konzepte, bei denen die Entwicklungsfunktion im Vordergrund steht, sind das Modell der 'Ausgeglichene Funktionsräume' und das Modell der 'Funktionsräumlichen Arbeitsteilung'. 'Ausgeglichene Funktionsräume' sind Räume in denen alle Daseinsgrundfunktionen innerhalb der eigenen Region in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.² Dieses Konzept, das den grundgesetzlichen Anforderungen an die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse entspricht, ist jedoch stark umstritten. Kritisiert wird dieses Modell, weil dessen erfolgreiche Umsetzung beträchtliche Kosten verursachen würde und die angestrebte 'Ausgeglichenheit' der einzelnen Gebiete aufgrund der sich rasant beschleunigenden großräumigen funktionellen Arbeitsteilung (Stichwort: Internationalisierung/Globalisierung der Wirtschaft) immer schwerer durchzuhalten sein wird (vgl. FÜRST & RITTER 1992:46).

Aus dieser Kritik an dem Konzept der 'ausgegliehenen Funktionsräume' und aus grundlegenden Zweifeln an der Gestaltbarkeit des Raumes entwickelte sich der konzeptionelle Ansatz der funktionsräumlichen Arbeitsteilung. Dieser Ansatz geht davon aus, daß "die Arbeitsteilung im Raum ohnehin nicht zu verändern ist und es darauf ankommt, sie in geordnete Bahnen zu lenken" (FÜRST & RITTER 1992:47). In der faktischen Planungspraxis wird dieses Modell in fast allen Bundesländern verfolgt, auch wenn es nicht konkret so benannt wird. Landesplanungen sanktionieren die eingetretenen funktionsräumlichen Arbeitsteilungen planerisch, da sich die Raumordnung und Landesplanung damit überfordert sieht, den raumstruktur-prägenden Kräften der Wirtschaft Alternativkonzepte entgegenzustellen (vgl. FÜRST & RITTER 1992:48). Innerhalb dieses Konzeptes wird die Funktion der Raumplanung auf eine reine Ordnungsfunktion eingeschränkt, die Ausgleichs-, Entwicklungs- oder Mittlerfunktionen kann die Raum-

² Von Fürst & Ritter (1993:46) wird darauf hingewiesen, daß dieses Modell in einem engen (theoretischen) Zusammenhang mit den Diskussionen über eine endogene und eigenständige Regionalentwicklung zu sehen ist.

ordnung in diesem Modell nicht mehr wahrnehmen. Gleichwohl ist auch dieses raumstrukturelle Konzept nicht unumstritten, insbesondere wird an ihm kritisiert, daß ökologische Gesichtspunkte nicht angemessen berücksichtigt werden und daß Umweltschutz dabei tendenziell zu einer Restkategorie gerät (vgl. FÜRST & RITTER 1992:48). Es steht deshalb in Konkurrenz zu den Überlegungen über eine 'ökologisch orientierte Raumplanung', die in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen haben.

Die Notwendigkeit ökologische Anforderungen in die Raumplanung zu integrieren, wird derzeit sowohl in der Raumwissenschaft als auch in der praktischen Raumplanung zunehmend diskutiert. Der Ansatz der 'ökologisch orientierten Raumplanung' ist aber bislang weder theoretisch noch konzeptionell soweit ausdifferenziert worden, daß er nicht mehr als eine grundlegend neue Zielorientierung für die Raumplanung darstellt. Diese neue Zielorientierung ist aber schon relativ weit fortgeschritten, wie die Formulierung der Oberziele der Raumplanung beispielsweise durch die *Akademie für Raumordnung und Landesplanung* zeigt. Dort wird dem Schutz der Umwelt und der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse derselbe Stellenwert eingeräumt. Insgesamt muß jedoch festgehalten werden, daß unter dem Begriff der 'ökologisch orientierten Raumplanung' eine Vielzahl unterschiedlicher Konzepte subsummiert wird, die nach *Fürst & Ritter* (1993:48) auf die "Minimierung von Umweltbelastungen sowie den Schutz, die Sanierung und die Entwicklung von Naturraumpotentialen ausgerichtet sind." Es besteht hierbei eine enge Verbindung zwischen der bundesdeutschen Diskussion um 'ökologisch orientierte Raumplanung' und der internationalen Diskussion über die Ansätze von 'sustainable development'.

Im Rahmen der Diskussion über 'ökologisch orientierte Raumplanung' sind in den vergangenen Jahren schon konkrete raumstrukturelle Konzepte entwickelt worden, die insbesondere auf der Ebene der Regionalplanung an Bedeutung und Akzeptanz gewinnen (vgl. SCHERER 1994:123f). Es handelt sich dabei vor allem um das sog. Vorranggebietekonzept. Den Ausgangspunkt für dieses Konzept bildet die Ansicht, daß bestimmte Gebiete sich in besonderem Maße für bestimmte Funktionen eignen, wobei ökologischen Funktionen ein besonderer Stellenwert eingeräumt wird. Vorrangausweisungen werden i.d.R. für die folgenden Funktionen vorgenommen (vgl. KISTENMACHER 1991:41):

- Wassergewinnung und Grundwasserschutz
- Biotopschutz
- Erholung
- Klima
- Rohstoffsicherung und Rohstoffgewinnung
- Landwirtschaft
- Forstwirtschaft

Hauptaufgabe dieses Vorranggebietekonzeptes ist die Freiraumsicherung in Form einer Negativplanung, eine Planungsform, die angesichts der feststellbaren 'Ökologisierung der Raumordnung und Landesplanung' an Bedeutung gewinnen wird.

Vor dem Hintergrund der hier aufgeführten raumstrukturellen Planungskonzepte ist es nun möglich, zu einer Systematisierung des landesplanerischen Instrumentariums zu gelangen. Allgemein lassen sich die Instrumente der Raumordnung in Ordnungs-, Gestaltungs- und Informationsinstrumente einteilen (vgl. BULLINGER 1980:218f). Die konkrete Ausgestaltung dieser Instrumente wird von den jeweiligen Bundesländern durch materiell-rechtliche Vorgaben und hierarchische Verfahrensvorschriften beeinflußt. Von *Brösse* (1975:187f) wurde eine systematische Darstellung des raumord-

nungspolitischen Instrumentariums vorgenommen. Er unterscheidet zwischen den folgenden Instrumenten:

- räumliche Organisationsmittel
- Zwangsmittel
- Anreiz-, Abschreckungs- und Anpassungsmittel
- Gestaltungsmittel
- Mittel der Information und Kommunikation
- Raumordnungspläne und Raumordnungsprogramme

Diese raumordnungspolitischen Instrumente sind hierarchisch gegliedert, wobei die räumlichen Organisationsmittel eine übergeordnete Stellung einnehmen. Diese räumlichen Organisationsmittel können meist mit den o.g. raumstrukturellen Konzeptionen gleichgesetzt werden. Die Umsetzung soll dann über Ordnungs-, Gestaltungs- und Informationsinstrumente erfolgen, wobei deren konkrete Ausgestaltung innerhalb der Raumordnungspläne bzw. -programme textlich und kartographisch fixiert wird. Die Fähigkeit des landesplanerischen Instrumentariums steuernd auf die konkrete Raumentwicklung einzuwirken, wird allgemein aber als sehr begrenzt eingeschätzt. Zwei Gründe erscheinen hierfür maßgeblich:

- Den Ordnungsinstrumenten der Raumordnung und Landesplanung sind rechtlich sehr enge Grenzen gesetzt. Diese Grenzen leiten sich aus dem grundgesetzlich garantierten Recht der kommunalen Selbstverwaltung ab, deren Grundlage die kommunale Planungshoheit ist. Die raumwirksamen Umsetzungen räumlicher Planungen findet vor allem auf der kommunalen Ebene statt. Raumordnung und Landesplanung dürfen deshalb nur einen sehr groben Rahmen vorgeben, in dem den Kommunen ein ausreichender Spielraum zur Ausgestaltung ihrer Bauleitplanung bleibt. Die Fähigkeit der Landesplanung, konkrete raumwirksame Nutzungen zu koordinieren, ist deshalb stark beschränkt (vgl. SCHERER 1994:51f).
- Die Institutionen der Raumordnung und Landesplanung sind meist reine Koordinierungs- und Planungsstellen, die selbst keinerlei raumwirksame Maßnahmen oder Programme durchführen. Diese werden vielmehr von den verschiedenen Fachpolitiken durchgeführt. Konkret bedeutet dies, daß die Raumordnung und Landesplanung über keinerlei eigene Gestaltungsmittel, d.h. über Finanzmittel für Investitionen oder Förderprogramme, verfügt. Sie kann lediglich versuchen, den Einsatz der verschiedenen Gestaltungsmittel der einzelnen Fachpolitiken unter gesamträumlichen Aspekten zu koordinieren. Diese Koordinierungsfunktion der Raumordnung und Landesplanung ist jedoch oft stark eingeschränkt, da die einzelnen Fachpolitiken als sehr geschlossene Systeme angesehen werden können. *Wagener* (1989:1282f) konstatiert, daß allgemein bei öffentlichen Planungen in der Bundesrepublik Deutschland die sektoralen Planungen Vorrang vor den querschnittsorientierten Planungen haben und dieser Vorrang noch durch die von ihm so bezeichneten "vertikalen Fachbruderschaften" massiv gefördert wird.

Wie hier aufgezeigt wurde, ist die Steuerungsfähigkeit der Raumordnung und Landesplanung grundlegend eingeschränkt. Durch den kombinierten Einsatz des raumordnerischen Instrumentariums, bei dem die Informations- und Kommunikationsinstrumente eine besondere Rolle spielen,³ kann die Raumordnung und Landesplanung jedoch konkret Einfluß auf die Raumentwicklung nehmen. Die Wirkungseffekte der Raum-

³ Die hohe Steuerungsfähigkeit der Informations- und Kommunikationsinstrumente der Raumordnung wurde in verschiedenen empirischen Untersuchungen aufgezeigt (vgl. SCHERER 1994:123f)

ordnung lassen sich in der Regel folgendermaßen unterscheiden (vgl. BRÖSSE 1975:191f):

- Bodennutzungseffekte
- Siedlungsstruktureffekte
- Wachstumseffekte
- Anreizeffekte
- Einkommenseffekte
- Versorgungseffekte
- Mobilitätseffekte

Aufbauend auf dieser allgemeinen Erklärung des Systems der räumlichen Planung in der Bundesrepublik Deutschland soll nun im folgenden eine Begutachtung des 'Landesentwicklungsplanes Sachsen' vorgenommen werden, wobei auf die o.g. Konzeptionen und Typologien zurückgegriffen wird.

2 Die Landesplanung im Freistaat Sachsen

"Es ist nicht Aufgabe der sächsischen Landesentwicklungspolitik, den Zufall durch bürokratische Planungen zu ersetzen, sondern eine Perspektive für die künftige Gestaltung unseres Landes und der Lebensverhältnisse unserer Bürger zu geben." So beschreibt der Staatsminister für Umwelt und Landesentwicklung, *Arnold Vaatz*, die Aufgabe, die die Landesplanung im Freistaat Sachsen erfüllen soll. Die Landesplanung als eine zielbezogene staatliche Planung der Raumnutzung und Raumentwicklung auf der Ebene des Bundeslandes wird dabei als eine notwendige Voraussetzung für eine "geordnete" Entwicklung des gesamten Freistaates Sachsen angesehen. Zielsetzung der Landesplanung muß es dabei sein, "eine optimale Entwicklung des Landes und eine Ordnung des Raumes zu erreichen" (SMU 1993:7). Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Landesplanung keineswegs als Selbstzweck anzusehen ist, sondern daß sie der Verwirklichung der grundgesetzlichen Forderung nach der Herstellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen dient. Gleichzeitig wird auch explizit darauf hingewiesen, daß der Landesplanung auch für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beziehungsweise für deren Wiederherstellung und dem vorbeugenden Umweltschutz eine herausragende Bedeutung zukommt (vgl. SMU 1993:8). Die grundsätzlichen Zielsetzungen der Landesplanung entsprechen damit denen der Bundesraumordnung, wie sie in § 1 ROG formuliert sind.

Zur Umsetzung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung ist auch für den Freistaat Sachsen die Aufstellung eines übergeordneten und zusammenfassenden Landesentwicklungsplanes oder -programmes in § 5 ROG gesetzlich reglementiert. Dieser gesetzlichen Anforderung ist der Freistaat mit dem vorliegenden ersten Entwurf des 'Landesentwicklungsplans Sachsen' nachgekommen. Die inhaltlichen Anforderungen an den Landesentwicklungsplan und die Verfahrensgrundsätze für dessen Aufstellung sind in den §§ 2 -4 SächsLPIG festgelegt, das am 24. Juni 1992 in Kraft getreten ist. Gleichwohl waren schon vor diesem Zeitpunkt verschiedene rechtliche Regelungen der Raumordnung und Landesplanung gültig. Zu nennen sind hier vor allem das 'Gesetz zur vorläufigen Regelung der Raumordnung und Landesplanung' vom 20. Juni 1991, in dem vor allem institutionelle und verfahrenstechnische Fragestellungen rechtlich normiert wurden, sowie das 'Gesetz über die vorläufigen Grundsätze und Ziele der Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung im Freistaat Sachsen', ebenfalls vom 20. Juni 1991, in dem die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die bei allen öffentlichen Planungen berücksichtigt werden sollen, erstmalig für den Freistaat Sachsen formuliert wurden. Es kann als ein politisches Leitbild der zukünftigen Landesentwicklung angesehen werden, daß nach Ansicht von *Baumheier* (1993:283) vor der Aufstellung eines Landesentwicklungsplanes festgelegt werden sollte. Mit Hilfe einer derartigen gesetzlichen Regelung sollte eine Koordinierung der Raumentwicklung in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung erreicht werden. Diese Koordinierung war dringend notwendig, um weitere Fehlplanungen und Fehlentwicklungen zu verhindern, die teilweise aufgrund der fehlenden raumordnerischen Zielsetzung schon in beachtlichem Umfang aufgetreten sind. Die Steuerungsfähigkeit dieses Gesetzes wurde jedoch dadurch wieder massiv vermindert, daß verschiedene Verwaltungsvorschriften erlassen wurden. Zu nennen ist hier vor allem die 'Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Gesetzes über die vorläufigen Grundsätze und Ziele der Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung im Freistaat Sachsen bei der Planung und Genehmigung von Bauleitplänen für Gewerbegebiete, Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe' (SächsABl. vom 3. Februar 1992).

Im folgenden soll der vorliegende erste Entwurf des Landesentwicklungsplanes u.a. darauf hin untersucht werden, in welchem Umfang die hier aufgeführten allgemeinen Zielvorstellung der zukünftigen Raumnutzung und Raumentwicklung berücksichtigt wurden und in welchem Umfang diese Zielvorstellungen durch die einzelnen Instrumente der Landesentwicklung erreicht werden können.

3 Der Landesentwicklungsplan Sachsen

Die Aufgabenstellung des Landesentwicklungsplanes wurde vom sächsischen Staatsminister für Umwelt und Landesentwicklung, *Arnold Vaatz*, bei der 1. Lesung des Landesplanungsgesetzes vor dem sächsischen Landtag sehr umfassend formuliert: "Der Landesentwicklungsplan hat das langfristige und zusammenhängende Leitbild für die integrierte ökologische und wirtschaftliche Siedlungs- und infrastrukturelle Landesentwicklung zu enthalten". Auch in Stellungnahmen der beiden Staatssekretäre *Dr. Metz* und *Angst* wird immer wieder auf die integrierte Berücksichtigung von ökonomischer Entwicklung und ökologischer Vorsorge innerhalb eines aufzustellenden Landesentwicklungsplanes hingewiesen. Nach Ansicht von *Staatssekretär Angst* ergibt sich diese starke Berücksichtigung ökologischer Belange bei der Landesplanung aus dem geänderten Auftrag des ROG und den zusätzlichen Erkenntnissen über eine an ökologischen Erfordernissen ausgerichteten Raumplanung. Er folgert daraus die rechtliche Notwendigkeit einer ökologisch ausgerichteten Landes- und Regionalplanung (vgl. Angst 1991:150). Er geht sogar soweit, daß er das raumstrukturelle Konzept der ökologisch orientierten Raumplanung zur Grundkonzeption für den sächsischen Landesentwicklungsplan erklärt: Mit dem Landesentwicklungsplan sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, eine Entwicklung des Freistaates Sachsen und seiner fünf Regionen anzugehen, die als eine ökologisch abgesicherte und damit nachhaltige Entwicklung bezeichnet werden kann (vgl. Angst 1992:41). Wird nun von diesen politischen Zielvorstellungen für die sächsische Landesplanung ausgegangen, kann die Landesplanung zu einem wichtigen Instrument für einen ökologischen Umbau im Freistaat Sachsen werden. Eine Landesplanung, bei der ökologische Zielvorstellungen von so großer Bedeutung sind, wurde bislang noch in keinem der alten Bundesländer in dieser Deutlichkeit von den zuständigen Landespolitikern formuliert.

Diese besondere Rolle, die ökologische Zielvorstellungen bei der sächsischen Landesplanung spielen (sollen), wird aber nicht nur von den politischen Akteuren gefordert, sondern findet seinen rechtlichen Niederschlag auch im sächsischen Landesplanungsgesetz:

§ 2 Inhalt (des Landesentwicklungsplanes)

(1) Im Landesentwicklungsplan sind die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf der Grundlage einer Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft mit ihrer gewachsenen Siedlungsstruktur aufzustellen.

Eine solche "Primärintegration"⁴ ökologischer Belange in einen Landesentwicklungsplan kann als vorbildhaft auch für andere Bundesländer angesehen werden. Eine vergleichbare gesetzliche Regelung ist bislang für die alten Bundesländer nicht bekannt. Der Freistaat Sachsen kann hier - zumindest was die rechtlichen Normierung angeht - für einen beginnenden Paradigmenwechsel in der Raumplanung, wie er von *Fürst & Ritter* (1993:54) festgestellt wurde, eine wichtige Vorreiterrolle einnehmen. Die Durchführung einer Landesentwicklungsplanung, die das bislang lediglich andiskutierte Modell der ökologisch orientierten Raumplanung weiterführen und konkret auch anwenden würde, wäre angesichts der politischen Äußerungen und der rechtlichen Vorgaben für die Landesplanung denkbar.

⁴ Unter Sekundärintegration wird in der Regel die (nachrichtliche) Aufnahme eines Landschaftsprogrammes in einen Landesentwicklungsprogramm verstanden, wie es in § 5, Abs. 2 BNatG gesetzlich geregelt ist.

Bevor ein Landesentwicklungsplanes aufgestellt werden kann, bei dem sowohl ökonomische Entwicklungsziele als auch ökologische Vorsorgeziele gleichberechtigt berücksichtigt werden sollten, müssen die notwendigen Planungsgrundlagen erarbeitet werden. Als Vorbild für eine integrierte Raumanalyse, die von einer Bewertung des vorhandenen Naturpotentials und der bestehenden Umweltbelastungen ausgeht, kann dabei nach Ansicht von *Staatssekretär Angst* der Ansatz der "Systemanalyse zur Landesentwicklung Baden-Württemberg" angesehen werden, die von der *Arbeitsgruppe Systemanalyse Baden-Württemberg*⁵ schon im Jahre 1975 durchgeführt wurde. Aus diesem Grund wurde vom Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung eine der Firmen, die damals an dieser Arbeitsgruppe beteiligt waren, mit der Erstellung eines Gutachten zu den 'Ökologischen Grundlagen der Landesentwicklungsplanung Sachsen' beauftragt. Dieses Gutachten liegt dem Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung seit 1992 vor. Kritisch angemerkt werden muß an dieser Stelle, daß der Landtag über die Ergebnisse dieses Gutachtens (und gegebenenfalls weiterer Gutachten zum Landesentwicklungsplan) bislang nicht informiert war. Diese Information erscheint zwingend notwendig, da auf Grundlage dieser Gutachten der Landesentwicklungsplan aufgestellt werden soll und der Landtag i.d.R. nach § 4, Abs. 1 SächsLPIG dessen Verbindlichkeitserklärung durch die Landesregierung zustimmen muß.⁶ Bei der folgenden Begutachtung des Landesentwicklungsplanes soll deshalb besonders darauf geachtet werden, in welchem Umfang Aussagen dieses Gutachtens zu den ökologischen Grundlagen auch tatsächlich Eingang in den ersten Entwurf des Landesentwicklungsplanes gefunden haben, oder ob dieses Gutachten das gleiche Schicksal ereilte, wie seinen gerühmten Vorgänger in Baden-Württemberg.⁷

Die vorliegende Begutachtung des ersten Entwurfs des Landesentwicklungsplanes Sachsen bezieht sich lediglich auf die 'Allgemeinen Grundsätze' der Raumordnung und Landesentwicklung sowie auf die 'Überfachlichen Grundsätze und Ziele', wobei die angestrebte Raumstruktur von besonderem Interesse ist. Bei der Begutachtung dieser Grundsätze und Zielsetzungen der sächsischen Landesplanung soll versucht werden, diese mit den Grundsätzen und Zielen anderer Landesentwicklungspläne oder -programme zu vergleichen. Dieser Vergleich bezieht sich schwerpunktmäßig auf den derzeit vorliegenden Entwurf des 'Landesraumordnungsprogrammes Niedersachsen' und das 'Vorläufige Landesentwicklungsprogramm Brandenburg'. Gleichzeitig sollen aber auch die derzeit rechtlich verbindlichen Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung, wie sie in dem 'Gesetz über die vorläufigen Grundsätze und Ziele' ausgeführt sind, in die Betrachtung mit einbezogen werden.

⁵ Diese Arbeitsgruppe setzte sich aus den Firmen Dornier System GmbH/Friedrichshafen, PROGNOSE/Basel und Arbeitsgruppe Landespflege an der Universität Freiburg zusammen.

⁶ Auf die Problematik, daß der sächsische Landtag aufgrund des 'Gesetzes zur Beschleunigung des Aufbaus im Freistaat Sachsen' bei der Aufstellung des ersten sächsischen Landesentwicklungsplanes lediglich als 'Träger öffentlicher Belange' beteiligt wird und die notwendige Zustimmungspflicht nach § 4, Abs. 1 SächsLPIG außer Kraft gesetzt wird, kann hier nicht näher eingegangen werden. Es erscheint jedoch zwingend geboten, daß gegen diese Beschneidung der parlamentarischen Rechte in diesem für die zukünftige Entwicklung des Freistaates Sachsen entscheidenden Punkt alle rechtlichen Maßnahmen ergriffen werden sollten.

⁷ Der 'Systemanalyse zur Landesentwicklung Baden-Württemberg', die in ihren raumplanerischen Konzeptionen und der Integration ökologischer Belange wirklich beispielhaft war (und auch heute noch ist), wurde nach allgemeiner Einschätzung nur ein sehr geringer Einfluß auf den Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg zugerechnet.

3.1 Allgemeine Grundsätze der Landesentwicklung

Die allgemeinen Grundsätze des Landesentwicklungsplanes bilden das Leitbild für die zukünftig angestrebte Raumordnung und Raumentwicklung im Freistaat Sachsen. Der Begriff des Leitbildes hängt eng mit dem spezifischen Begriff der Planung zusammen, die von *Kaiser* (65:7) definiert wird als "systematischer Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage allen verfügbaren einschlägigen Wissens." Das Produkt eines solchen Entwurfes kann als Leitbild bezeichnet werden, dem die Funktion zuerkannt wird, einen "erstrebten Endzustand zu skizzieren und dadurch politisch-administrative und private Einzelaktionen indirekt zu lenken und zu koordinieren" (MÄDING 1984:265). Am Begriff des Leitbildes wird aber kritisiert, daß dieser ein statisches Konzept assoziiert, das auf einen 'Endzustand' bezogen ist, der durch ein 'Bild' repräsentiert werden kann. Von *Fürst & Ritter* (1993:33) wird berechtigterweise vorgeschlagen, stattdessen den Begriff der Leitvorstellung zu verwenden. Wie schon ausgeführt wurde, können diese Leitvorstellungen mit den übergeordneten Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung gleichgesetzt werden. Sie müssen von allen öffentlichen Planungsträgern in deren jeweiligen Abwägungsprozeß mit einbezogen werden, eine allgemeine Anpassungspflicht besteht jedoch nicht.

Diese Leitvorstellungen sind im Landesentwicklungsplan in Kap. I 'Leitbild der Raumordnung und Landesentwicklung (Allgemeine Grundsätze)' wiedergegeben. Gleichzeitig werden diese Leitvorstellungen aber auch stark von der Präambel des Landesentwicklungsplanes beeinflusst. Diese Präambel enthält die folgende Zielsetzung, die als das übergeordnete landespolitische Ziel angesehen werden kann:

"Es ist unverzichtbar, daß der Freistaat Sachsen, anknüpfend an seine Traditionen, im Rahmen des geeinten Deutschlands und des neuen Europa zu seiner eigenen und unverwechselbaren Identität findet und damit wieder die Rolle eines europäischen Ideengebers übernehmen kann, wie er dies über Jahrhunderte hinweg war." (LEP 1993:2)

Diesem landespolitischen Ziel muß sich auch die Landesentwicklungsplanung unterordnen: Die Entwicklung gleichwertiger Lebensbedingungen für die Bevölkerung in allen Teilen des Landes, die sich aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes ableitet und die als eines der beiden übergeordneten Zielsetzungen der Raumordnung und Landesplanung angesehen werden kann, wird nicht mehr als eigenständige Zielvorstellung angesehen, sondern ist lediglich noch ein Mittel der Landespolitik:

"Wesentliche Grundlage für das Erreichen dieses Zieles ist die rasche Entwicklung gleichwertiger Lebensbedingungen für die Bevölkerung in allen Teilen des Landes." (LEP 1993:2)

Diese Einschätzung, daß der Landesentwicklungsplan vor allem ein Mittel zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ist, zieht sich durch die gesamte Präambel. So wird festgestellt, daß es nicht die Aufgabe des Landesentwicklungsplanes ist, ein starres Konzept vorzulegen, sondern der Entwicklung einen flexiblen Rahmen zu geben, der für die Wirtschaft den notwendigen Raum schafft, sich optimal zu entwickeln" (LEP 1993:1). Diese geforderte Flexibilität ist grundsätzlich zu begrüßen, da damit die Elastizität und Anpassungsfähigkeit der Landesplanung an sich verändernde Rahmenbedingungen erleichtert wird. Gleichzeitig birgt sie jedoch die große Gefahr, daß die Landesplanung ihre notwendigen Ordnungs- und Ausgleichfunktionen nicht mehr wahrnehmen kann, da dazu klare und verbindliche Vorgaben notwendig sind. Die

wirtschaftliche Orientierung der Präambel zeigt sich auch in der folgenden Zielvorstellung:

"Aus den Zielen und Grundsätzen der Landesplanung sowie deren Anwendung dürfen neue Investitionshemmnisse nicht erwachsen." (LEP 1993:3)

Durch diese Formulierung wird die Steuerungsfähigkeit des Landesentwicklungsplanes und damit auch der gesamten räumlichen Planung im Freistaat Sachsen massiv eingeschränkt. Die Landes- und auch die Regionalplanung kann ihre Ordnungsfunktion, die sie vor allem im Hinblick auf die räumlichen Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung wahrnehmen muß, eigentlich nicht mehr in ausreichendem Umfang ausführen. Die hier aufgeführten Zielvorstellungen der Präambel des Landesentwicklungsplanes sind zwar keine verbindlichen Grundsätze und Ziele des Landesentwicklungsplanes, die für die öffentlichen Planungsträger verbindlich sind, ihnen kommt aber bei möglichen Abwägungsprozessen hinsichtlich der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung eine wichtige Funktion zu. Unabhängig davon, in welchem Umfang diese Zielvorstellungen nun die Steuerungsfähigkeit des Landesentwicklungsplanes negativ beeinflussen, sollen nun im folgenden die allgemeinen Grundsätze des Landesentwicklungsplanes vergleichend dargestellt und bewertet werden.

Als die übergeordnete Zielvorstellung des Landesentwicklungsplanes kann die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen für alle Teile des Freistaates Sachsen angesehen werden, die aus dem folgenden Leitsatz abgeleitet werden kann:

"Eine bestmögliche entwickelte Raumstruktur ist wesentliche Grundlage für ein menschenwürdiges Dasein aller dem Volk des Freistaates angehörender Bürger deutscher, sorbischer und anderer Volkszugehörigkeit in allen Teilen des Landes." (LEP 1993:4)

Es fällt dabei auf, daß die 'Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen' keine übergeordnete Zielvorstellung der Raumordnung und Landesplanung mehr bildet, wie es beispielsweise von der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (1992:11) gefordert wurde und wie es auch nach Einschätzung von *Staatssekretär Angst* durch das ROG rechtlich geboten ist (vgl. *ANGST* 1991:150). Die allgemeine Zielvorstellung des Landesentwicklungsplanes wird durch die folgenden raumordnerischen Grundsätze konkretisiert (LEP 1993:4f)

1. Gestaltung der Raumstruktur als Voraussetzung für eine langfristige Entwicklung des Freistaates Sachsen zu einem für Europa bedeutsamen Wirtschafts-, Wissenschafts- und Kulturraum.
2. Nutzung des Bevölkerungspotentiales Sachsen und seiner Qualifikation als eine Chance für die wirtschaftliche Entwicklung des Freistaates, um ausreichend Arbeitsplätze, angemessenen Wohnraum und soziale Sicherheit zu schaffen.
3. Erhalt der natur- und kulturlandschaftlichen Vielfalt Sachsens als wertvolles Entwicklungspotential und als natürliche Lebensgrundlage.
4. Förderung des künstlerischen und wissenschaftlichen Schaffens, der sportlichen Betätigung sowie des Austauschs auf diesen Gebieten, indem die geistig-kulturellen Traditionen Sachsen genutzt werden.
5. Im Hinblick auf das Zusammenwachsen Europas und auf eine friedliche Entwicklung der Welt, soll die Lage an der EG-Außengrenze genutzt werden für den Ausbau nachbarschaftlicher Beziehungen, der auf den traditionellen Beziehungen Sachsens nach Mittel-, Ost- und Südosteuropa aufbauen kann.

Betrachtet man diese allgemeinen Grundsätze des Landesentwicklungsplanes unter dem Gesichtspunkt der Funktionen, die die Landesplanung übernehmen sollte, fällt auf, daß hier vor allem die Entwicklungsfunktion im Vordergrund steht. Die Ordnungsfunktion ist nur im Zusammenhang mit dem Erhalt der natur- und kulturlandschaftlichen

Vielfalt Sachsen von Bedeutung, während die Ausgleichs- und Mittlerfunktionen der Landesplanung in keinem der allgemeinen Grundsätze aufgeführt wird. Dieses 'Übergewicht' der Entwicklungsfunktion zeigt sich dann noch stärker, wenn die aufgeführten Grundsätze als ein hierarchisch strukturiertes Zielsystem verstanden werden.⁸ Auffällig ist auch, daß die Grundsätze hinsichtlich des Schutzes und des Erhalts der Umwelt hier erst an dritter Stelle aufgeführt werden, während Grundsätze hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung an den ersten beiden Stellen aufgeführt werden. Vorrangig auf der Grundlage der beiden entwicklungsorientierten allgemeinen Grundsätze wurden dann die überfachlichen Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung entwickelt, während die weiteren Grundsätze nur noch am Rande darin Eingang gefunden haben. Vor dem Hintergrund der sowohl politisch als auch rechtlich geforderten verstärkten Berücksichtigung ökologischer Belange im aufzustellenden Landesentwicklungsplan Sachsen soll deshalb auf den ökologisch-orientierten Grundsatz näher eingegangen werden. Dieser sehr allgemein formulierte Grundsatz wird durch Aufstellung konkreter Handlungsgrundsätze sehr genau definiert. Der Erhalt der natur- und kulturlandschaftlichen Vielfalt Sachsen soll dabei durch die folgenden Grundsätze erreicht werden (vgl. LEP 1993:5):

- Primärintegration ökologischer Belange in alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen
- Raumnutzung, die die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes nachhaltig gewährleistet
- Ökologisierung der Verkehrspolitik
- Bedarfsorientierte Siedlungspolitik, die landschaftsplanerische Gesichtspunkte berücksichtigt
- Ökologisch verträgliche Rohstoffsicherung

Die hier im ersten Entwurf des Landesentwicklungsplanes Sachsen aufgeführten Grundsätze können als ein wichtiges Element für eine ökologisch orientierte Raumplanung angesehen werden. Sie gehen jedoch nicht so weit, wie die Anforderungen, die in dem Gutachten zu den 'Ökologischen Grundlagen der Landesentwicklung Sachsen' formuliert wurden. In diesem Gutachten wurden noch weitere Grundsätze für eine ökologische Landesentwicklung aufgestellt (vgl. DORNIER 1992:5f):

1. Verfahrensbezogene Grundsätze:

- Bedarfsnachweis für alle umweltwirksamen Planungen und Vorhaben
- Abgrenzung von Negativflächen (Restriktionsflächen) bei allen umweltwirksamen Planungen
- Entwicklung von Alternativplanungen bei allen umweltwirksamen Planungen
- Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei allen umweltwirksamen Planungen und Vorhaben
- Unzulässigkeit vermeidbarer Eingriffe in den Naturhaushalt
- Durchführung ökologisch gleichwertiger Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bei unvermeidbaren Eingriffen in den Naturhaushalt in der betroffenen Verwaltungseinheit

⁸ Eine derartige Betrachtung bietet sich aufgrund der numerischen Auflistung der verschiedenen Grundsätze an, ein stilistisches Verfahren, das bei den folgenden Grundsätzen des Landesentwicklungsplanes nicht weiter angewendet wird.

- Ökologisch vorbildhafte Entwicklung der Liegenschaften und Anlagen des Freistaates Sachsen

2. Überfachliche Grundsätze und Ziele:

- Prinzip der Nachhaltigkeit bei allen Nutzungen des Naturhaushaltes
- Abbau, Verringerung und Vermeidung von Umweltbelastungen
- Erhaltung von Möglichkeiten der Nutzungsänderung bei Eingriffen und Nutzungen der Umwelt
- Konfliktfreie Mischung unterschiedlicher Raumnutzungen
- Minimierung der Umweltbelastung nach dem Verursacherprinzip
- Regionalisierung von Umweltqualitätszielen als Bewertungsgrundlage für Planungen und Vorhaben
- Umweltverträglichkeit der Bauleitplanung und Notwendigkeit der gemeinsamen Aufstellung von Umweltentwicklungsplänen und Bauleitplänen
- Aufbau eines raumbezogenen Informationsnetzes und besonderer Berücksichtigung einer langfristig angelegten regionalen Umweltbeobachtung

Durch die Aufnahme dieser sehr umfassend angelegten Grundsätze in den Landesentwicklungsplan Sachsen wäre die Steuerungsfähigkeit der Landesplanung im Hinblick auf den Schutz und Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen im Freistaat Sachsen deutlich verbessert worden. Insbesondere wäre der Ordnungsfunktion der Landesplanung ein deutlich höheres Gewicht zugekommen, als bei den nun im ersten Entwurf des Landesentwicklungsplanes aufgenommenen allgemeinen Grundsätzen. Gleichzeitig hätte die Landesplanung auch verstärkt ihre Koordinierungsfunktion gegenüber anderen sektoralen Planungen wahrnehmen können, um damit in deren Planungen verstärkt ökologische und raumstrukturelle Gesichtspunkte einzubringen.

Tabelle 1 stellt überblickartig die allgemeinen Grundsätze des Landesentwicklungsplanes Sachsen denen der Landesentwicklungsplanung in Brandenburg und Niedersachsen gegenüber. Ein solcher Vergleich ist jedoch problematisch, da deren Entwicklungspläne oder -programme eine Plansystematik enthalten, die stärker sektoral ausgerichtet ist. Als eine weitere Vergleichsdeterminante soll auch das 'Gesetz über die vorläufigen Grundsätze und Ziele zur Siedlungsentwicklung und Landschaftsordnung im Freistaat Sachsen' herangezogen werden.

Bei der Übersicht über die allgemeinen Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung in diesen drei verschiedenen Bundesländern zeigt sich wieder, welche große Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung in der sächsischen Landesplanung beigemessen wird. Auffällig ist bei diesem Vergleich, daß im Land Niedersachsen der ökologische Umbau der Wirtschaft eine herausragende Stellung einnimmt. Dieser Umbau wird als ein gleichberechtigter Grundsatz zu dem der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse angesehen. Im Vergleich zwischen dem Freistaat Sachsen und Brandenburg zeigt sich, daß dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Brandenburg eine deutlich höhere Bedeutung zukommt und daß die dortigen Grundsätze stärker versuchen, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen.

Betrachtet man nun die unterschiedliche Gewichtung der landesplanerischen Funktionen in den Raumordnungsprogrammen dieser drei Bundesländer, so zeigt sich, daß im Freistaat Sachsen vor allem die Entwicklungsfunktion im Vordergrund steht, während in Brandenburg stärker auch die Ordnungs- und Ausgleichsfunktionen sowie die Koordinierungsfunktionen berücksichtigt werden. In Niedersachsen hingegen tritt die Entwicklungsfunktion (berechtigterweise) stärker in den Hintergrund, hier wird die Landesentwicklungsplanung durch die Ordnungs- sowie die Ausgleichsfunktion dominiert.

Landesentwicklungsplan Sachsen - Entwurf -	Vorläufiges Landesentwick- lungsprogramm Brandenburg	Landesraumordnungspro- gramm Niedersachsen - Entwurf -
Übergeordnete Grundsätze - Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Allgemeine Grundsätze - Gestaltung der Raumstruktur als Voraussetzung der Entwicklung zu einem für Europa bedeutsamen Wirtschafts-, Wissenschafts- und Kulturraum - Nutzung des Bevölkerungspotentials für die wirtschaftliche Entwicklung Sachsens - Erhalt der natur- und kultur-landschaftlichen Vielfalt - Förderung des künstlerischen und wissenschaftlichen Schaffens sowie der sportlichen Betätigung - Nutzung der Lage an der EG-Außengrenze zum Ausbau nachbarschaftlicher Beziehungen	- Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - Entwicklung der Raumstruktur unter Berücksichtigung der Bevölkerungsbewegungen, des Naturraumes, des Umweltschutzes sowie der infrastrukturellen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse - Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere ist bei Nutzungskonflikten den Erfordernissen des Umweltschutzes Vorrang einzuräumen - Räumliche Struktur soll die europäische Zusammenarbeit insbesondere gegenüber Osteuropa fördern - Koordinierung der räumlichen Entwicklung mit Berlin - Raumstruktur wird als eine wichtige Standortvoraussetzung für den Strukturwandel angesehen, wobei auf die vorhandene Raumstruktur zurückgegriffen werden soll - Schaffung eines dezentralen Verwaltungsaufbaus und einer bürgernahen Verwaltung - Aufbau einer technischen Infrastrukturausstattung, die dem neuesten Stand der Technik und den Erfordernissen des Umweltschutzes entspricht - Aufbau eines integrierten, ganzheitlichen Verkehrssystems - Ökologische Orientierung der Land- und Forstwirtschaft - Durchführung von Raumordnungsverfahren bei Rohstoffabbau und Energieversorgung - Schutz der Bevölkerung bei allen raumwirksamen Planungen	- Ökologisierung der Wirtschaft - Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - Sicherung und Weiterentwicklung der naturräumlichen, regionalen, siedlungsstrukturellen und kulturellen Vielfalt - Nutzung und Stärkung der in den Teilräumen des Landes vorhandenen Raumstrukturen und Entwicklungspotentialen - Förderung umwelt- und sozialverträglicher wirtschaftlicher und technologischer Entwicklung - Sicherung und Schaffung vielseitiger qualifizierter, zukunftsorientierter, sowie wohnungs- und siedlungsnaher Arbeitsplatzstrukturen - Sicherung und Schaffung einer ausreichenden Wohnraumversorgung, insbesondere durch Sozialen Wohnungsbau vorrangig in zentralörtlichen Zentren - Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit

Tabelle 1 Überblick über die Grundsätze der Landesplanung in Sachsen, Brandenburg und Niedersachsen

Auch bei der Berücksichtigung ökologischer Zielvorstellungen in den raumordnerischen Grundsätzen bestehen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern. Es ist auffällig, daß dem Schutz und dem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen in Brandenburg und in Niedersachsen ein höherer Stellenwert eingeräumt wird als im Freistaat Sachsen.

Hier besteht ein enger Zusammenhang mit der stärkeren Ausprägung der Ordnungsfunktion in den Raumordnungsplänen dieser beiden Länder im Vergleich zum Landesentwicklungsplan Sachsen. Die höhere Bedeutung ökologischer Zielsetzungen zeigt sich auch in der Ausgestaltung der Entwicklungsfunktion in den verschiedenen Raumordnungsplänen: In Brandenburg und Niedersachsen wird als Entwicklungsziel explizit die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung gefordert, während dies im vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplanes nicht der Fall ist. Aufbauend auf den bisherigen Ausführungen soll nun im folgenden zusammenfassend eine kurze Bewertung des 'Leitbildes der Raumordnung und Landesentwicklung' vorgenommen werden:

- Die allgemeinen Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung, wie sie im ersten Entwurf des Landesentwicklungsplanes Sachsen formuliert wurden, sind durch eine wirtschaftliche Entwicklungsfunktion dominiert, die stark wachstumsorientiert ist. Dieser Entwicklungsfunktion werden alle anderen Funktionen, die die Landesplanung eigentlich erfüllen sollte, untergeordnet. Diese Unterordnung manifestiert sich in einer übergeordneten Zielvorstellung der Landesplanung, bei der nicht mehr die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes als eigenständige Zielvorstellung angesehen wird, sondern diese Gleichwertigkeit lediglich die Voraussetzung für das zukünftige Entwicklungsziel darstellt.
- Bei der derzeitigen Ausgestaltung der allgemeinen Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung ist die Ordnungsfunktion der Landesplanung in den Hintergrund getreten. Damit eng verbunden ist der Bedeutungsverlust der ökologischen Zielvorstellungen, die zwar von der Landespolitik als eine wichtige Aufgabe des Landesentwicklungsplanes formuliert wurden, innerhalb des Landesentwicklungsplanes jedoch nicht mehr als übergeordnete Zielvorstellung aufgeführt werden. Dies gilt in besonderem Maße für die politisch formulierte 'Primärintegration' ökologischer Belange in den Landesentwicklungsplan. Hier zeigt sich, daß die Anforderungen an die Landesentwicklungsplanung, wie sie in dem Gutachten über die 'Ökologischen Grundlagen der Landesentwicklung' ausgeführt wurden, nicht ausreichend bei der Formulierung der allgemeinen Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung im vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplanes berücksichtigt wurden.

- Die Ausgleichsfunktion der Landesplanung, die aus der übergeordneten Zielvorstellung nach der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen abgeleitet werden kann, wird in den allgemeinen Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung nicht im notwendigen Umfang konkretisiert. Insbesondere fehlen Zielvorstellungen hinsichtlich des Abbaues bestehender regionaler Disparitäten und zur (notwendigen) Förderung des ländlichen Raumes. Die entwicklungsorientierten Grundsätze sind vor allem auf die städtischen Verdichtungsräume bezogen, die schon ein großes Entwicklungspotential besitzen. Es entsteht dadurch die Gefahr, daß sich die regionalen Disparitäten weiter verstärken, wovon insbesondere strukturschwache ländliche Regionen negativ betroffen sein werden.

- Die Steuerungsfähigkeit der Landesplanung hängt eng mit der Klarheit der 'Allgemeinen Grundsätze' der Raumordnung und Landesplanung zusammen, die im ersten Entwurf des Landesentwicklungsplanes aufgeführt wurden. Die Klarheit dieser Grundsätze wird als hoch eingeschätzt, da für die einzelnen Grundsätze

konkrete Handlungsanweisungen aufgeführt werden. Trotz dieser Klarheit der Grundsätze ist die Steuerungsfähigkeit der Landesplanung jedoch massiv eingeschränkt, wofür vor allem zwei Gründe von Bedeutung sind: einerseits wird in der Präambel des vorliegenden Entwurfs des Landesentwicklungsplanes klar festgelegt, daß aus den Grundsätzen und Zielen der Landesplanung und deren Anwendung keine neuen Investitionshemmnisse erwachsen dürfen. Dies bedeutet konkret, daß die Landesplanung ihre notwendige Ordnungsfunktion gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung in gewissen Maße selbst aufgibt. Andererseits weist der Landesentwicklungsplan selbst verschiedene Zielkonflikte zwischen den allgemeinen Grundsätzen und den fachlichen Grundsätzen auf. Hier sei nur auf die Problematik der Rohstoffsicherung hingewiesen, die einen Zielkonflikt zwischen der Anforderung an eine ökologisch verträgliche Rohstoffversorgung und den zahlreichen Ausweisungen von Vorranggebieten für großflächigen Rohstoffabbau birgt. Da für die allgemeinen Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung keine grundsätzliche Beachtungspflicht für die öffentlichen Planungsträger besteht, sondern lediglich die Pflicht diese angemessen im jeweiligen Abwägungsprozeß zu berücksichtigen, liefert der Landesentwicklungsplan nun selbst die Abwägungsgründe, die einer Berücksichtigung der 'Allgemeinen Grundsätze' bei den jeweiligen sektoralen Planungen und Vorhaben entgegenstehen. Konkret bedeutet dies, daß sich der Landesentwicklungsplan selbst seiner notwendigen Ordnungs-, Ausgleichs- und Koordinierungsfunktion beraubt.

Insgesamt muß festgehalten werden, daß die politischen Zielvorstellungen der Landespolitik über die Aufgabenstellung der Landesplanung bei der Formulierung der 'Allgemeinen Grundsätze' nicht ausreichend umgesetzt wurden. Gleichzeitig ist es auch fraglich, ob die rechtlichen Anforderungen, die sich aus dem ROG und dem SächsLPIG ergeben, in ausreichendem Maße erfüllt worden sind. Weiterhin wird die Steuerungsfähigkeit dieser 'Allgemeinen Grundsätze' als nicht ausreichend angesehen. Es besteht dadurch die Gefahr, daß diese Grundsätze nur allgemeine "Leerformeln" darstellen und damit die Landesplanung zu einer rein "symbolischen Politik" degeneriert, von der keinerlei Steuerung der tatsächlichen Raumentwicklung ausgeht.

3.2 Überfachliche Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung

In den 'Überfachlichen Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung' soll das allgemeine Leitbild der zukünftig angestrebten Raumstruktur konkretisiert und auf die spezifischen raumstrukturellen Gegebenheiten des Freistaates Sachsen angepaßt werden. Diesen überfachlichen Grundsätzen und Zielen kommt eine besondere Bedeutung zu, da die für die hier aufgeführten Ziele eine allgemeine Beachtungspflicht besteht, d.h. sie sind verbindliche Vorgaben für alle öffentlichen Planungsträger. Diese landesplanerischen Ziele stellen somit das entscheidende planerische Instrument dar, mit dessen Hilfe die Landesplanung konkret Einfluß auf die sektoralen und kommunalen Planungen nehmen kann. Im Mittelpunkt dieser 'Überfachlichen Grundsätze und Ziele' stehen die Zielvorstellungen hinsichtlich der zukünftigen Gestaltung der Raumstruktur im Freistaat Sachsen. Die Aufstellung dieser Grundsätze und Ziele erfolgt vor dem (theoretischen) Hintergrund verschiedener raumstruktureller Konzeptionen. Der

sächsischen Landesplanung scheinen die folgenden Konzeptionen zugrunde gelegt worden sein:

- Modell der Zentrale Orte
- Modell der Entwicklungszentren und -achsen
- Modell der 'funktionsräumlichen Arbeitsteilung'

Die Umsetzung dieser Konzeptionen soll durch die Kombination raumstruktureller Elemente erfolgen. Im vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplan soll die zukünftige Raumstruktur des Freistaates Sachsen durch die folgenden Elemente geprägt werden, um damit die angestrebte Zielvorstellung der räumlichen Entwicklung zu erreichen:

- Europäische Cityregion 'Sachsendreieck'
- Zentrale Orte
- Gebietskategorien
- Überregionale Verbindungsachsen

Weiterhin werden zur Verwirklichung der landesplanerischen Grundsätze 'Gebiete mit besonderen Entwicklungs-, Sanierungs- und Förderungsaufgaben' sowie 'Planungsregionen' der Regionalplanung definiert. Im folgenden sollen nun die einzelnen raumstrukturellen Elemente des Landesentwicklungsplanes näher begutachtet werden, wobei hier die raumordnerische Wirkungsrichtung sowie die konkrete räumliche Situation von besonderem Interesse sind. Darauf aufbauend sollen dann die einzelnen Elemente hinsichtlich der übergeordneten raumordnerischen Zielvorstellungen bewertet werden ebenso wie deren Fähigkeit, die räumliche Entwicklung zu steuern. Gleichzeitig ist es auch notwendig, die Wirkungen einer Kombination dieser verschiedenen raumstrukturellen Elemente aufzuzeigen und zu bewerten. Bei der Bewertung soll dabei im folgenden eine andere Reihenfolge verwendet werden als im Entwurf des Landesentwicklungsplanes, um die (theoretischen) Zusammenhänge zwischen den einzelnen Elementen besser aufzeigen zu können.

3.2.1 Konzept der Zentralen Orte

Das Konzept der zentralen Orte gilt (nicht nur) in der Raumplanung als das dominante Koordinationsmuster der räumlichen Arbeitsteilung und Infrastrukturversorgung. Auch in der Landesentwicklungsplanung des Freistaats Sachsen bildet es das 'Grundgerüst' der raumstrukturellen Entwicklung. Im Rahmen dieses Konzeptes werden in erster Linie Versorgungs- und Ausgleichsziele berücksichtigt. Wie schon erwähnt wurde, geht das Zentrale-Orte-Konzept auf eine 1933 von *W. Christaller* entwickelte Theorie zurück, mit der dieser versucht, die allgemeine Logik der Größe und räumlichen Verteilung von Städten zu erklären. Es handelte sich dabei bei *Christaller* ausschließlich um eine Ex-Post-Analyse zur Erklärung des bestehenden Zustands. Die Zentralität eines Ortes bestimmt sich nach dieser Theorie durch die Versorgungsfunktion, die der Ort für das Umland wahrnimmt, wobei hier betriebswirtschaftliche Überlegungen zur optimalen Betriebsgröße von Dienstleistungen und die Einzugsbereiche der für die Ausnutzung dieser Einrichtungen notwendigen Bevölkerungsmenge zugrundegelegt werden. Die Hierarchie unter den zentralen Orten wird dabei durch die Bedarfssequenz einzelner Dienstleistungen bestimmt. Hierunter wird im allgemeinen verstanden, daß Dienstleistungen, an denen nur selten Bedarf besteht, ein größeres Einzugsgebiet voraussetzen, während ein häufig auftretender Bedarf in größerer räumlicher Nähe gedeckt werden sollte (vgl. FÜRST/RITTER 1993:41).

Durch seine Plausibilität avancierte das Zentrale-Orte-Konzept im Laufe der Zeit in beiden Teilen Deutschlands zur raum- und siedlungsstrukturellen Leitvorstellung der Raumplanung. In der DDR wurde zwar andere Begrifflichkeiten gewählt, in der prakti-

schen Territorialplanung erfolgte die Einstufung in die verschiedenen Zentralitätsstufen aber teilweise nach vergleichbaren Kriterien [vgl. GRIMME 1993]. Durch die Festlegung von Orten unterschiedlicher Zentralitätsstufe sollten jedoch in der DDR vor allem wirtschaftliche Zielsetzungen verfolgt werden. In der (alten) Bundesrepublik hingegen sollte durch den Ausbau eines flächendeckenden Netzes zentraler Orte die Versorgung der Bevölkerung gewährleistet und so das raumplanerische Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse verwirklicht werden.

Seit 1965 ist das Zentrale-Orte-Konzept Grundlage der Raumplanung der Bundesrepublik Deutschland (§2 ROG). Es wurde in der Folge in der Raumplanung aller Bundesländer übernommen, wobei die Dichte des Zentralen-Orte-Netzes, die Mindestgröße der zentralen Orte verschiedener Stufen, die Mindestausstattung der Orte sowie die Abgrenzungsmethoden der Verflechtungsregionen z.T. erheblich differieren. Das Konzept wurde von G. Isbary um den Gedanken der Verflechtungsbereiche, d.h. die räumliche Zusammenfassung funktional zusammengehöriger Daseinfunktionen, erweitert (VGL. FÜRST/RITTER 1993:41). Von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) wurden Mitte der 70er Jahre festgelegt, nach welchen Kriterien die Zentralen Orte und deren Verflechtungsbereiche bestimmt werden sollten (vgl. MKRO in : BUNDESRAUMORDNUNGSBERICHT 1968:149).

Im vorliegenden Entwurf des 'Landesentwicklungsplanes Sachsen' werden zentrale Orte folgendermaßen definiert: " Zentrale Orte sind Städte und Gemeinden, die auf Grund ihrer Größe, Lage, Funktion und Komplexität der Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens im Freistaat Sachsen bilden oder als solche entwickelt werden sollen. Sie übernehmen über ihren Bedarf hinaus Versorgungsaufgaben für die Bevölkerung ihres Verflechtungsbereiches (Ober-, Mittel- und Nahbereich)" (LEP 1993: 9). Es wird dabei zwischen vier Stufen unterschieden: Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren und Kleinzentren, wobei letztere in den Regionalplänen bestimmt werden sollen. Als landesplanerische Ziele der Bestimmung und Ausweisung werden dabei aufgeführt:

- die überörtliche Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen gebündelt in zumutbarer Entfernung,
- die wirtschaftliche Tragfähigkeit des zentralen Ortes zu sichern,
- leistungsfähige Wirtschaftsstandorte in allen Teilräumen des Landes zu erhalten oder entstehen zu lassen,
- die dezentrale Siedlungsstruktur zu erhalten, der Zersiedlung entgegenzuwirken und die Freiräume zu schützen.

Die Einstufung und Festlegung der zentralen Orte soll dabei nach den folgenden Kriterien erfolgen, wie sie von der MKRO vorgeschlagen wurden (LEP 1993:B-4):

- historische gewachsene Strukturen,
- die Einwohnerzahl des Zentralen Ortes,
- die Lage des Ortes, insbesondere im dünner besiedelten Raum,
- die Arbeitsplatzzentralität,
- die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen,
- Erfordernisse der Kapazitätsauslastung der zentralörtlichen Einrichtungen.

Für die endgültige Einstufung der zentralen Orte können jedoch die bestehenden Kriterien verändert werden, wenn sonst die Gefahr besteht, daß die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr gewährleistet ist. Diese Ausnahmeregelungen gelten vor allem für zentrale Orte im ländlichen Raum, wo aufgrund der geringen Einwohnerdichte oft die erforderliche Kapazitätsauslastung der zentralörtlichen Einrichtungen nicht gewährleistet werden kann (LEP 1993: B-6). Hier wird im Landesentwicklungsplan eine begrüßenswerte Elastizität der Landesplanung nach unten festgelegt.

Das Zentrale-Orte-Konzept soll aber im sächsischen Landesentwicklungsplan auch nach oben erweitert werden durch die Idee der Europäischen Cityregion 'Sachsen-dreieck'. Diese Cityregion soll eine Verflechtung von Oberzentren (Dresden, Leipzig, Chemnitz) darstellen, die "über den nationalen Bedarf hinaus Ausgaben im europäischen Maßstab für die Bevölkerung des Einzugsgebietes übernimmt" (LEP 1993:7). Auf diese Cityregion soll später noch einmal konkret eingegangen werden.

Weiterhin sollen im Landesentwicklungsplan auch in den verschiedenen Verdichtungs-räumen zentrale Orte ohne oder mit einem nur schwach ausgeprägten Verflechtungs-raum ausgewiesen werden, die als Siedlungsschwerpunkte die Großstädte entlasten sollen.

Für die Zentralen Orte werden im Landesentwicklungsplan relativ konkrete Anforderungen an deren zukünftige Entwicklung formuliert. So finden sich im Anhang des Landes-entwicklungsplaes eine genaue Aufstellung der Einrichtungen, die in den jeweiligen zentralen Orten der verschiedenen zentralörtlichen Einstufung bereitgestellt werden sollen. Weiterhin wird im Landesentwicklungsplan auch formuliert, für welche Zwecke die öffentlichen Mittel in den Zentralen Orten vorrangig eingesetzt werden sollen (LEP 1993:8):

- Schaffung eines vielfältigen Arbeitsplatz-, Aus- und Fortbildungsangebots durch Ausbau und Sicherung entsprechender Standortvoraussetzungen;
- Schaffung von bedarfsgerechtem Wohnraum;
- Schaffung attraktiver Standortvoraussetzungen für die Entwicklung von Gewerbe und Industrie, besonders durch den Ausbau der Infrastruktur für die gewerbliche Wirtschaft;
- Erhöhung des Wohn- und Freizeitwerts;
- Schaffung eines vielfältigen Angebots zentralörtlicher Einrichtungen;
- umweltschonende Verkehrserschließung;
- umweltgerechte und kostengünstige Ver- und Entsorgung.

Aus den hier genannten Handlungsschwerpunkten lassen sich aber keinerlei Prioritäten für das Handeln der einzelnen Kommunen ableiten, da unter diese Zielsetzungen eigentlich das gesamte kommunale Handeln zusammengefaßt werden kann.

Im Folgenden soll nun die Ausgestaltung des zentralörtlichen Konzeptes im Freistaat Sachsen mit der Landesplanung in den beiden Bundesländern Brandenburg und Niedersachsen verglichen werden, da dort das zentralörtliche Konzept ebenfalls als die Grundlage der Entwicklung der Siedlungsstruktur angesehen wird. Das Zentrale-Orte-Konzept wird dort explizit der Versorgungsfunktion und dem Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Gewährleistung einer Mindestversorgung zugeordnet. So nennt das vorläufige Landentwicklungsprogramm Brandenburg als Ziel, "auf der Grundlage eines mittelfristig abschätzbaren Entwicklungspotentials eine Aussage über die unterschiedliche Förderungsnotwendigkeit der Gemeinden zu machen" (LAND BRANDENBURG 1990: 26). Im Gegensatz dazu betont der sächsische Landesentwicklungsplan, daß mit der Einstufung als Zentraler Ort keine Verpflichtung der zuständigen Fachplanung zu konkretem Handeln verbunden ist (LEP 1993:B-7). Darüberhinaus wird schon in der Präambel festgelegt, daß aus den Zielen der Landesplanung (zu denen das Zentrale-Orte-Konzept gehört) kein Anspruch auf Förderung abgeleitet werden kann (LEP 1993:3).

Die Kriterien für die Bestimmung zentraler Orte nach dem Brandenburgischen Landes-entwicklungsprogramm sind denen des sächsischen Landesentwicklungsplans sehr ähnlich: entscheidend sind die vorhandene und die künftige Einwohnerzahl, die bisherige und künftige Stellung im regionalen Arbeitsmarkt und die vorhandene und erforderliche Infrastrukturausstattung eines zentralen Ortes (vgl. LAND BRANDENBURG 1990: 26). Der

sächsische Landesentwicklungsplan hat darüberhinaus als Kriterien noch die historische gewachsenen Strukturen und die Lage des Ortes, insbesondere im dünner besiedelten Raum. Im Niedersächsischen Landesentwicklungsplan werden die Kriterien für die Einteilung nicht genannt. Bei der Einstufung der zentralen Orte fällt auf, daß die Grundzentren (zweitniedrigste Stufe) nur in Sachsen schon durch den Landesentwicklungsplan festgelegt werden. In Niedersachsen bleibt dies den regionalen Raumordnungsprogrammen überlassen, in Brandenburg wurde im vorläufigen Landesentwicklungsprogramm festgestellt, daß zur Einteilung der Grundzentren noch weitergehenden Untersuchungen erforderlich seien. Nach dem Gutachten zum Raumordnerischen Strukturkonzept für das Land Brandenburg ist die Auswahl von Unterzentren Aufgabe der Regionalplanung (MUNR 1993:13).

In niedersächsischen Landesentwicklungsplan werden unter den Oberzentren noch Standorte mit internationalen Funktionen bestimmt (z.B. Hannover als Messestadt, Göttingen als Wissenschaftszentrum), die für das Land image- und standortprägende, internationale Aufgaben wahrnehmen sollen.

Die Bewertung der Zentralen Orte als raumstrukturelles Element des sächsischen Landesentwicklungsplanes setzt an der ihm zugrundeliegenden raumordnerischen Konzeption an. Diese Konzeption der zentralen Orte war in der Vergangenheit heftiger Kritik ausgesetzt. Da es sich ursprünglich um eine Ex-post-Analyse zur Erklärung schon bestehender Strukturen handelt und nicht um ein zukunftsgerichtetes Konzept, werden häufig die realitätsfernen Annahmen des Modells, wie z.B. die Gleichverteilung der Bevölkerung oder eine homogene Landschaft, kritisiert. Dem raumplanerischen Leitbild der zentralen Orte liegt aber ohnehin nur eine Verkürzung des *Christaller'schen* Modells zugrunde, so daß diese Kritik ins Leere geht (vgl. KOSCHITZ 1993:49). An dem raumordnerischen Leitbild der zentralen Orte wird vor allem die statische Auffassung von Raumordnung kritisiert, die zu einer Festschreibung überkommener Siedlungsstrukturen führt. Dadurch werden regional angepaßte Lösungen zur Raumentwicklung und Infrastrukturversorgung behindert. Die zugrundegelegten Versorgungsstandards sind auch teilweise zu grobstrig, um regionale oder gar kleinräumig ausgeprägt Defizite aufdecken zu können. Die Individualität des Raumes bleibt unberücksichtigt (vgl. DEITERS 1992:17).

Ein weiteres Problem der Zentrale-Orte-Theorie ist darin zu sehen, daß durch die Konzentration innerhalb des ländlichen Raumes die nicht-zentralen Orte von staatlichen Förderungen praktisch ausgeschlossen werden und so ganz von der Entwicklung abgekoppelt werden. Ohne Förderung ist auch der Verlust der wenigen bestehenden dörflichen Einrichtungen zu fürchten. Die Definition zentraler Orte kann so anstatt zu gleichwertigen Lebensverhältnissen zu einer noch größeren Ungleichheit führen (vgl. DEITERS 1992:17). Kritisiert wird weiterhin auch die häufige Verknüpfung des Zentrale-Orte-Konzepts mit Zielen der regionalen Wirtschaftsförderung (wie sie auch im vorliegenden Landesentwicklungsplan zu finden ist). Da es auf einer Standorttheorie des tertiären Sektors und nicht auf einer solchen für alle Wirtschaftsbereiche beruht und primär versorgungsorientiert ist, sind die zentralen Orte nicht unbedingt auch Orte mit hohem wirtschaftlichen Entwicklungspotential. Die Hoffnung auf *Spill-over*-Effekte durch Agglomerations- und Urbanisierungsvorteile bleibt so vage und das Planungsinstrument wird mit Aufgaben im Sinne eines umfassenden Planungskonzepts in zunehmendem Maße überfordert (vgl. DEITERS 1992:17).

Trotz dieser Kritikpunkte bleibt das Zentral-Orte-Konzept das wichtigste Gestaltungsinstrument für den ländlichen Raum, zu dem es eigentlich keine Alternative gibt. Für die Verdichtungsräume hingegen ist es kaum von Bedeutung, da alle Versorgungsfunktionen dort in der Regel durch das Oberzentrum erfüllt werden. Eine Bestimmung der niedrigeren Hierarchiestufen hat deshalb keine Auswirkungen auf die Entwicklung (vgl. FÜRST/RITTER 1993:43).

Es gibt aber auch Kritikpunkte, die nicht am Konzept selbst, sondern an seiner Durchführung anknüpfen. So hat sich in den Alten Bundesländern gezeigt, daß die Steuerungsfähigkeit des Zentrale-Orte-Modells aus mehreren Gründen relativ gering ist. Sie verringert sich schon allein durch die große Zahl der ausgewiesenen Zentren, da die zur Verfügung stehenden knappen Mittel nicht mehr auf bestimmte Ziele konzentriert werden können. Die "Inflation" von zentralen Orten wird durch einen kommunalen Konkurrenzkampf um die Ausweisung als "Zentraler Ort" geschürt, da diese mit einer entsprechenden Berücksichtigung bei der Verteilung von Infrastruktur einhergeht (vgl. FÜRST/RITTER 1993:43). Zudem ist die Bindungswirkung gegenüber den Fachplanungen, z.B. gegenüber dem Kultusministerium im Rahmen der Schulentwicklungsplanung, nur sehr gering. Da die versorgungsorientierte Verteilung des Zentrale-Orte-Etiketts wie schon erwähnt nicht den wirtschaftlichen Entwicklungspotentialen entspricht, wurden Abwanderungen aus den ländlichen Raum oft nicht nur nicht aufgehalten, sondern zum Teil erst induziert, da einem verbesserten regionalen Bildungssystem kein adäquater Arbeitsmarkt zur Seite stand und nun besser ausgebildete junge Bevölkerungsteile auf der Suche nach qualifizierten Arbeitsplätzen in die Zentren abwanderte (vgl. DEITERS 1992:17). Der statische Charakter des Konzepts widerspricht auch der dynamischen sozioökonomischen Entwicklung. Die Klassifikation in der zentralörtlichen Hierarchie wird von den auf eine zunehmende räumliche Zentralisation drängenden wirtschaftlichen Kräften konterkariert und läßt sich auf Dauer nicht aufrechterhalten. Da die Raumordnung unter der Vorgabe tätig wird, die öffentlichen Haushalte nicht zusätzlich zu belasten, ist das Ziel der flächendeckenden Versorgung in den Alten Bundesländern wegen der hohen zu erwartenden Kosten nie erreicht worden (vgl. FÜRST/RITTER 1993:40).

Neben dieser grundlegenden Kritik an dem Zentralen-Orte-Konzept kann auch die Verwirklichung dieses Konzeptes im vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplanes kritisiert werden. Zu kritisieren sind dabei vor allem die zentral-örtliche Einstufung der verschiedenen Orte und die Steuerungsfähigkeit dieses landesplanerischen Instrumentes. Die Kritik an der Ausweisung der Zentralen Orte richtet sich dabei nicht gegen die Einstufungskriterien, die in ihrer Kombination als sinnvoll angesehen werden, sondern an die Art und Weise, wie die konkrete Einstufung erfolgt ist.

Die Einteilung folgt in weiten Teilen der Einteilung, wie sie zu Zeiten der DDR bestand (vgl. GRIMME 1991:83-105). Wichtige Unterschiede sind z.B. die Aufwertung des früheren Kreis zentrums Hoyerwerda, das Teil eines oberzentralen Städteverbundes werden soll und die Aufwertung des früheren Bezirks zentrums Chemnitz. Folgende Festlegungen des Landesentwicklungsplanes werden als kritisch erachtet:

- Für den östlichen Landesteil wird die Bildung eines oberzentralen Städteverbundes **Görlitz-Bautzen-Hoyerswerda** angestrebt. Der Landesentwicklungsplan sagt dazu selbst, daß "das Zusammenwirken im Städteverbund [...] ein besonders hohes Maß an Einsicht und kommunaler Zusammenarbeit [voraussetzt]" (LEP 1993: B-11). Aus raumplanerischer Sicht ist die Bildung eines derartigen oberzentralen Städteverbundes nicht nachzuvollziehen. Während Görlitz das traditionelle Oberzentrum der Region ist, nehmen die beiden Städte Bautzen und Hoyerswerda aus raumplanerischer Sicht die Funktionen von Mittelzentren wahr. Nach Ansicht verschiedener Planungsexperten können derzeit noch keine räumlichen Verflechtungen zwischen diesen drei Städten festgestellt werden, die eine derartige Bildung rechtfertigen würde. Diese fehlenden Verflechtungen zeigen sich schon in der äußerst mangelhaften Verkehrsverbindung zwischen Görlitz und Hoyerswerda. Aufgrund der fehlenden raumordnerischen Notwendigkeit ist die Bildung dieses oberzentralen Städteverbundes abzulehnen. Die in Aufnahme dieses oberzentralen Städteverbundes in den Landesentwicklungs-

plan kann wahrscheinlich nur unter landes- oder parteipolitischen Gesichtspunkten erfolgt sein.

- Der Siedlungsraum des Erzgebirges, seines Vorlandes und von Teilen des sächsischen Vogtlandes zeigt keine eindeutig gliederbare zentralörtliche Struktur, sondern ist das Ergebnis linearer siedlungsstruktureller Entwicklungen in den Tälern. Der Landesentwicklungsplan sieht für diesen Bereich vor, daß zentralörtliche Einrichtungen und über Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit im gesamten Nahbereich (also auch nicht nicht-zentralen Gemeinden) zugelassen werden sollen (LEP 1993:B-11). Es ist fraglich, ob eine Festlegung zentraler Orte unter diesen Umständen überhaupt sinnvoll ist oder ob auf sie nicht von vornherein verzichtet werden sollte.
- Im Landesentwicklungsplan wird zurecht darauf hingewiesen, daß die Festlegung der verschiedenen Zentralitätsstufen nicht als endgültig angesehen werden kann. Insbesondere wird daraufhingewiesen, daß sich die Einstufung im Zuge der Gemeindegebietsreform ändern kann. Diese Aussage ist unter raumplanerischen Gesichtspunkten nicht nachvollziehbar, da der Zentralitätsgrad einer Gemeinde vorrangig von seiner Versorgungsfunktion für das Umland abhängt und nicht von kommunalen Gemeindegrenzen. Auch hier scheint die Aufnahme dieser Aussage in den Landesentwicklungsplan vor allem aufgrund politischer Zielsetzungen erfolgt zu sein, um den Gemeinden Anreize für den freiwilligen Gemeindezusammenschluß zu bieten. Eine derartige Vorgehensweise ist abzulehnen, da sie nur zu einer 'Verwässerung' des zentralörtlichen Systems führen wird. Von Raumplanungsexperten wird hier die Befürchtung geäußert, daß dann zu viele und zu kleine zentrale Orte ausgewiesen werden.
- Die zu erwartende Steuerungsfähigkeit des zentralörtlichen Systems muß nach dem vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplanes als sehr begrenzt angesehen werden. Zwar wird im Landesentwicklungsplan formuliert, daß das zentralörtliche Konzentrationsprinzip die Grundvoraussetzung dafür bietet, staatliche und kommunale Mittel effektiv einzusetzen. Es wird aber gleichzeitig klar aufgezeigt, daß sich aus den Festlegungen des Landesentwicklungsplanes für die einzelnen Fachplanungen keine Pflicht zum konkreten Handeln ableitet (LEP 1993:B-7). Wie schon im Hinblick auf die Wahrnehmung der landesplanerischen Ordnungsfunktion gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung, schränkt der Landesentwicklungsplan seine notwendige Steuerungsfähigkeit wiederum selbst massiv ein.

Trotz dieser Kritik können im vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplanes auch sehr positive Ansätze im Zusammenhang mit dem zentralörtlichen Prinzip festgehalten werden. Zu nennen ist hier einerseits der Nutzen-Lasten-Ausgleich, der hier für das Verhältnis zwischen Stadt und Umland gefordert (aber leider nicht näher konkretisiert) wird und andererseits die Festlegung von Entlastungszentren für die Verdichtungsräume, durch die im Sinne des Leitbildes der dezentralen Konzentration den vorhandenen oder potentiellen Agglomerationsproblemen entgegen gewirkt werden soll.

Aufbauend auf den Vorteilen und Kritikpunkten am zentralörtlichen Konzept des Landesentwicklungsplanes werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Die Festlegung der Unterzentren sollte nicht durch den Landesentwicklungsplan erfolgen, sondern durch die Regionalplanung. Diese Vorgehensweise erscheint sinnvoll, da damit besser auf die einzelnen kommunalen und regionalen Bedürfnisse eingegangen werden kann.
- Auf die Ausweisung des oberzentralen Städteverbundes Görlitz-Bautzen-Hoyerswerda sollte verzichtet werden, statt dessen sollte die Stadt Görlitz als Oberzentrum für Ostsachsen ausgewiesen werden, die Städte Hoyerswerda und Bautzen als Mittelzentren. Gleiches gilt für die Ausweisung der mittelzentralen Städtever-

bünde im Erzgebirge, hier sollte im Hinblick auf eine höhere Klarheit der Landesplanung jeweils eine der Städte die Funktion eines Mittelzentrums übernehmen.

- Im Hinblick auf die Koordinierungsfunktion der Landesplanung sollten die Anforderungen an die besondere Förderung der zentralen Orte klarer und verbindlicher formuliert werden. Dies erscheint notwendig, da die Landesplanung selbst über keinerlei Gestaltungsmittel verfügt und sie nur durch klare Zielsetzungen die (finanziellen) Gestaltungsmittel der einzelnen Fachpolitiken koordinieren kann.

Insgesamt gesehen muß festgestellt werden, daß es auch im Freistaat Sachsen derzeit keine Alternative für das Konzept der Zentralen-Orte gibt, um eine gleichwertige Versorgung der Bevölkerung insbesondere mit hochwertigen Dienstleistungsgütern zu sichern. Die Ausweisung der Ober- und Mittelzentren wird deshalb - bis auf die genannten Ausnahmen - als sinnvoll und auch notwendig erachtet.

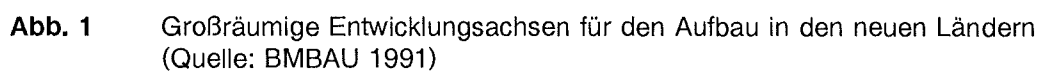
3.2.2 Konzept der überregionalen Verbindungsachsen

Das System der Zentralen Orte wird im vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplanes durch ein System überregionaler Verbindungsachsen ergänzt. Dieses so entstandene punkt-axiale Konzept bildet das Grundgefüge der zukünftigen Raumstruktur im Freistaat Sachsen. Den überregionalen Verbindungsachsen kommt insbesondere die Aufgabe der räumlichen Verflechtung der bestehenden Verdichtungsräume und der jeweiligen Oberzentren zu (LEP 1993:23), sie sollen dabei die folgenden Aufgaben wahrnehmen:

- Verbindung der sächsischen Oberzentren mit entsprechenden Zentren in den angrenzenden Bundesländern und im benachbarten Ausland
- Bündelung der überregionalen Einrichtungen der Bandinfrastruktur (Verkehrswege und Versorgungsleitungen)

Das System der überregionalen Verbindungsachsen soll auf der regionalen Ebene durch kleinräumige Verbindungs- und Entwicklungsachsen ergänzt werden. Die Ausweisung dieser Achsen soll in den Regionalplänen erfolgen. Die kleinräumigen Achsen erfüllen dabei zwei unterschiedliche Funktionen:

- **Ordnungsfunktion** in den Verdichtungsräumen, wobei insbesondere der Schutz von ökologisch wertvollen Freiräumen in den Achsenzwischenräumen von Bedeutung ist. Innerhalb der Verdichtungsräume soll eine Konzentration der Siedlungstätigkeit und eine Bündelung der Infrastruktureinrichtungen auf diesen Achsen erfolgen, um die Entstehung von ringförmigen Siedlungsbereichen in den Verdichtungsräumen zu verhindern. Gleichwohl soll auch auf den Entwicklungsachsen durch die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten und ökologischen Freihaltezonen ein Entstehen bandförmiger Siedlungsbereiche verhindert werden.
- **Entwicklungsfunktion** in ländlichen Räumen. Durch eine Konzentration der Wirtschaftsförderung auf diese Entwicklungsachsen soll der wirtschaftliche Strukturwandel auf diesen Achsen beschleunigt werden. Vor dem Hintergrund des 'Wachstumspol'-Konzeptes wird davon ausgegangen, daß aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung auf diese Achsen, von dort Wachstumsimpulse auf die Räume ausgehen, die nicht auf den Entwicklungsachsen liegen.



Da die Ausweisung dieser kleinräumigen Entwicklungsachsen von der Landesplanung auf die Regionalplanung übertragen wurde, enthält der Landesentwicklungsplan lediglich die Ausweisung der überregionalen Verbindungsachsen. In der Regel orientiert sich diese Ausweisung an bereits existierenden überregional bedeutsamen Verkehrsverbindungen, wie Fernstraßen oder Schienenverbindungen. Diese Orientierung kann teilweise auch im Entwurf des sächsischen Landesentwicklungsplanes festgestellt werden, gleichwohl wird diesem grundlegenden Kriterium teilweise widersprochen. Ein erstes Konzept der überregional bedeutsamen Entwicklungsachsen für die neuen Bundesländer wurde erstmals im Oktober 1991 im 'Raumordnerischen Konzept für den Aufbau in den neuen Ländern' vom *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (vgl. Abb. 1) erstellt. Die dort festgelegten Entwicklungsachsen sollten einerseits die Verbindung der ostdeutschen Entwicklungsräume an die westdeutschen Zentren verbessern, der bisherigen Zentrierung der linienhaften Infrastruktur auf Berlin entgegenwirken und die Verbindung zwischen den ostdeutschen Entwicklungsräumen verbessern. Gleichzeitig sollte auch versucht werden, eine verbesserte Verbindung der osteuropäischen Zentren zu erreichen. Wie schon ausgeführt wurde, empfanden die neuen Bundesländer diese Konzeption der Bundesraumordnung teilweise als ein Eingriff in ihre Planungshoheit, was dazu führte, daß die einzelnen Länder im Osten Deutschlands neue überregionale Entwicklungs- bzw. Verbindungsachsen festlegten.

Dieser Weg wurde auch im Freistaat Sachsen eingeschlagen; teilweise wurden zwar die Vorschläge des Raumordnungskonzeptes des BMBAU übernommen, teilweise wurden sie aber auch ignoriert und es wurden eigene überregionale Entwicklungsachsen definiert. Folgende Unterschiede können dabei festgestellt werden:

- Fehlen der Verbindungsachse Dresden - Cottbus
- Verschieben der Verbindungsachse Leipzig - Berlin
- Definition einer neuen Verbindungsachse Chemnitz - Berlin
- Definition einer neuen Verbindungsachse Chemnitz - Prag
- Definition einer neuen Verbindungsachse Zwickau - Leipzig
- Definition einer neuen Verbindungsachse Cottbus - Görlitz - Liberec

Auf einen Vergleich der Festlegung der überregionalen Verbindungsachsen im Freistaat Sachsen zu den Festlegungen in den Ländern Brandenburg und Niedersachsen soll aufgrund der nur schwer vergleichbaren Verteilung der Oberzentren in diesen Ländern verzichtet werden. Es soll jedoch kurz dargestellt werden, inwieweit die Festlegung der überregionalen Verbindungsachsen in Sachsen zu der im angrenzenden Land Brandenburg kompatibel ist. Diese Kompatibilität ist dringend notwendig, um eine länderübergreifende Koordinierung des Aus- und Neubaus der linienförmigen Infrastruktureinrichtungen zu gewährleisten.

Wie schon ausgeführt wurde, kann als die Hauptaufgabe der überregionalen Verbindungsachsen die Verflechtung der verschiedenen Oberzentren angesehen werden. Betrachtet man sich die räumliche Verteilung der Oberzentren im Freistaat Sachsen und in Brandenburg, so zeigt sich, daß eine länderübergreifende Verflechtung der Oberzentren Leipzig, Dresden und Görlitz auf sächsischer Seite mit den beiden brandenburgischen Oberzentren Berlin und Cottbus notwendig ist. Dabei ist die Anbindung an den Verdichtungsgebiet Berlin landesweit von großer Bedeutung. Desweiteren ist für den gesamten Bereich Ostsachsen die Anbindung an Cottbus aufgrund der ähnlichen strukturellen Probleme sehr wichtig. Folgende Anknüpfungspunkte an das brandenburgische Achsenkonzept wären denkbar:

- Großräumige Verbindungsachse Berlin - (Potsdam - Dessau - Halle) - Leipzig
- Großräumige Verbindungsachse Berlin - (Lübbe - Senftenberg) - Dresden
- Großräumige Verbindungsachse Cottbus - (Senftenberg) - Dresden

- Regionale Verbindungsachse Cottbus - (Spremberg) - Hoyerswerda
- Regionale Verbindungsachse Cottbus - (Spremberg) - Weisswasser - Görlitz

Wird hingegen von der Achsenkonzeption des sächsischen Landesentwicklungsplanes ausgegangen, so bieten sich die folgenden Anknüpfungspunkte an:

- Überregionale Verbindungsachse Leipzig - (Delitzsch - Bitterfeld) - Berlin
- Überregionale Verbindungsachse Chemnitz - (Riesa - Elsterwerda) - Berlin
- Überregionale Verbindungsachse Dresden - (Radeburg - Doberlug-Kirchhain) - Berlin
- Überregionale Verbindungsachse Görlitz - (Weisswasser - Döbern) - Cottbus

In dieser Gegenüberstellung zeigt sich, daß die bislang bestehenden Konzeptionen über die überregionalen Verbindungsachsen in Brandenburg und Sachsen so gut wie keine Anknüpfungspunkte aufweisen. Lediglich für die Achse Berlin - Leipzig kann eine derartige Anknüpfung festgestellt werden. Es scheint, daß der Entwurf des Landesentwicklungsplanes in Sachsen bisher noch nicht mit den bereits bestehenden Planungen des Landes Brandenburg abgestimmt wurden. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit die sächsischen Planungen überhaupt mit den räumlichen Planungen abgestimmt wurden - sei dies nun mit den angrenzenden Bundesländern oder was noch wichtiger erscheint, mit den polnischen und tschechischen Planungen. Bislang muß davon ausgegangen werden, daß eine Abstimmung und Koordinierung nur sehr begrenzt stattgefunden hat. Die überregionalen Verbindungsachsen können damit eine der entscheidenden Aufgaben nicht erfüllen, für die sie konzipiert wurden, nämlich die Verbindung der sächsischen Oberzentren mit den Zentren der benachbarten Länder herzustellen. Ohne diese notwendige länder- und staatenübergreifende Koordinierung werden die großräumigen Verbindungsachsen nur ein Planungstorso darstellen. Dies bedeutet, daß die Landesplanung in diesem Zusammenhang auch keine Koordinierung der sektoralen Planungen vornehmen kann und diese Planungen nicht in ein übergeordnetes Leitbild der räumlichen Entwicklung einbinden kann. Die teilweise fehlende Abstimmung der überregionalen Verbindungsachsen führt dazu, daß die Steuerungsfähigkeit dieses landesplanerischen Instrumentes insbesondere gegenüber den Fachplanungen als grundlegend eingeschränkt bezeichnet werden muß.

Darüberhinaus lassen sich noch eine Reihe weiterer Kritikpunkte an dem Achsenkonzept im vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplanes ausführen:

- Die überregionalen Verbindungsachsen wurden im Landesentwicklungsplan ausschließlich im Hinblick auf die Verflechtung der bestehenden Oberzentren und der diese umgebenden Verdichtungsgebiete konzipiert. Aus dieser vorliegenden Konzeption ist nicht ersichtlich, wie die Mittelzentren, die wie im Erzgebirge nicht einmal in den Achsenzwischenräumen liegen, an die überregionalen Verbindungsachsen angeschlossen werden sollen. Diese fehlende Anbindung ist insbesondere für den Bereich des Schienenverkehrs und der überregionalen Energieversorgung von Bedeutung.
- Die Ausweisung der überregionalen Verbindungsachsen orientiert sich teilweise nicht an den bestehenden oder auch geplanten überregionalen Bandinfrastrukturen, dies gilt in besonderem Maße für die Verbindungsachse 'Zwickau - Leipzig' sowie für die Verbindungsachse 'Chemnitz - Prag'. Die Ausweisung dieser Verbindungsachsen wird derzeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten als problematisch erachtet. Die Notwendigkeit einer Verbindungsachse von Leipzig und Chemnitz nach Prag wird aber erkannt. Aufgrund der natürlichen Gegebenheiten sollte jedoch geprüft werden, ob diese Verbindungsachse tatsächlich über das Erzgebirge führen sollte.
- Der Landesentwicklungsplan enthält den raumplanerischen Grundsatz, daß als Ergänzung zu den überregionalen Verbindungsachsen in den einzelnen Regio-

nalplänen die Ausweisung von kleinräumigen Verbindungs- und Entwicklungsachsen vorgenommen werden soll. In den Erläuterungen des Landesentwicklungsplanes findet sich zwar die Unterscheidung, daß derartige kleinräumige Achsen in Verdichtungsräumen vorrangig Ordnungsfunktionen übernehmen sollen, während in den ländlichen Räumen die Entwicklungsfunktionen im Vordergrund stehen, der Grundsatz der Ausweisung kleinräumiger Achsen gilt aber ohne Differenzierung für beide Gebietskategorien. Während die Ordnungsfunktion in Verdichtungsräumen inzwischen allgemein anerkannt wird, ändert sich im wissenschaftlichen Bereich und in der planerischen Praxis die Einschätzung über die Entwicklungsfunktion kleinräumiger Achsen im ländlichen Raum. Die Gründe hierfür liegen darin, daß das Wachstumspol-Modell, das diesem regionalpolitischen Entwicklungsansatz zugrunde liegt, zunehmend starker Kritik ausgesetzt ist. Gleichzeitig hat sich eine Politik für den ländlichen Raum, die sich auf derartige Entwicklungsachsen und Wachstumspole stützt, als relativ ungeeignet erwiesen eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes im Freistaat Sachsen zu fördern (vgl. SCHERER 1993). Eine Landesplanung, die der Ausweisung kleinräumiger Entwicklungsachsen im ländlichen Raum eine wichtige Entwicklungsfunktion zurechnet, steht dabei in einem großen Gegensatz zu den Konzepten endogener Regionalentwicklung, die auch im Freistaat Sachsen an Bedeutung gewinnen.

- Der Ausweisung kleinräumiger Siedlungsachsen in den Verdichtungsräumen wird berechtigterweise eine wichtige Ordnungsfunktion zu gerechnet. Die konkrete Ausgestaltung dieser Achsen wird auf die Regionalplanung übertragen. Erfahrungen aus anderen Bundesländern, in denen die Regionalplanung ebenfalls kommunal-verbandlich organisiert ist, zeigen, daß durch eine derartige Regionalplanung diese Ordnungsfunktion nur in sehr begrenztem Umfang wahrgenommen werden kann (vgl. SCHERER 1994). Dies liegt vor allem an der starken Dominanz der Oberzentren und an der regionalen Konkurrenz der Umlandgemeinden. Die Folge ist, daß dem Schutz und Erhalt der ökologischen Freiräume in den Verdichtungsräumen oft nur eine sehr geringe Bedeutung beigemessen wird. Aufgabe der Landesplanung müßte es deshalb sein, der Ausgestaltung der kleinräumigen Achsen in den Verdichtungsräumen einen engeren Rahmen vorzugeben.

Die Notwendigkeit eines Systems der überregionalen Verbindungsachsen wird auch für den Freistaat Sachsen als Ergänzung zum System der zentralen Orte anerkannt. Aus Gründen der Finanzierbarkeit und der Effizienz der überregionalen Bandinfrastruktur ist deren Bündelung auf einige großräumige Verbindungsachsen sinnvoll. Diese Konzentration darf aber nicht zu einer Vernachlässigung der Achsenzwischenräume bei dem Aufbau einer leistungsfähigen und umweltverträglichen Infrastruktur führen. Trotz der grundsätzlichen Zustimmung zu dem System der großräumigen Verbindungsachsen erscheinen einige Veränderungen im vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplanes dringend notwendig:

- Koordination der überregionalen Verbindungsachsen mit den räumlichen Planungen der Nachbarländer und der Nachbarstaaten.
- Verbesserung der Anbindung der Mittelzentren an die überregionalen Verbindungsachsen, wobei insbesondere den Mittelzentren im Erzgebirge, im Vogtland und in Ostsachsen besondere Beachtung geschenkt werden muß.
- Die Forderung nach der Aufstellung von kleinräumigen Entwicklungsachsen im ländlichen Raum durch die Regionalplanung sollte aus dem Landesentwicklungsplan gestrichen werden. Vielmehr sollten endogene Entwicklungsstrategien stärker berücksichtigt werden.

- Die Ausgestaltung der kleinräumigen Siedlungs- und Entwicklungsachsen darf nicht allein der Regionalplanung überlassen werden. Damit durch diese Achsen tatsächlich auch eine landesplanerische Ordnungsfunktion in den Verdichtungsräumen wahrgenommen werden kann, muß die Landesplanung die Anforderungen an diese Achsen konkreter und klarer formulieren.
- Die Ausweisung der überregionalen Verbindungsachsen 'Zwickau - Leipzig' und 'Chemnitz -Prag' sollte aus dem derzeitigen Entwurf des Landesentwicklungsplanes aufgrund der nicht leistungsfähigen Bandinfrastruktur zwischen den verschiedenen Zentren gestrichen werden. Gleichzeitig sollten aber von der Landesplanung Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die Oberzentren Leipzig und Chemnitz an die tschechischen Zentren, insbesondere an Prag leistungsfähig und umweltverträglich angebunden werden können.

3.2.3 Konzept der Gebietskategorien

Als das dritte raumstrukturelle Element des vorliegenden Entwurfs des Landesentwicklungsplanes kann die Festlegung verschiedener Gebietskategorien angesehen werden. Nach dem Landesentwicklungsplan stellen die Gebietskategorien Räume dar, "die eine einheitliche Raumstruktur aufweisen und deshalb hinsichtlich ihrer angestrebten Entwicklung einheitlich zu behandeln sind" (LEP 1993:19). Das Konzept der Gebietskategorien kann im sächsischen Landesentwicklung in einem engen (theoretischen) Zusammenhang mit dem raumstrukturellen Modell der 'funktionsräumlichen Arbeitsteilung' gesehen werden. Dieses Modell geht davon aus, wie schon ausgeführt wurde, daß es aufgrund der eingeschränkten (finanziellen) Ressourcen und der sich rasant beschleunigenden großräumigen Arbeitsteilung nicht mehr möglich sein kann, daß in jeder Region alle Daseinsgrundfunktionen in ausreichendem Umfang befriedigt werden können. Raumordnung und Landesplanung können nach diesem theoretischen Modell die fortschreitende Arbeitsteilung im Raum ohnehin nicht verändern, ihre Aufgabe wird es lediglich sein, diese Entwicklung in geordnete Bahnen zu lenken. Das bedeutet konkret, daß dieses raumstrukturelle Konzept vor allem Ordnungsfunktionen wahrnehmen soll. Es ergänzt damit das punkt-axiale Konzept, bei dem Versorgungs-, Koordinierungs- und Entwicklungsfunktionen im Vordergrund stehen sollen. Im vorliegenden Entwurf unterscheidet der Landesentwicklungsplan zwischen den folgenden Gebietskategorien (LEP 1993:19):

- Verdichtungsraum
- Randzone des Verdichtungsraumes
- Ländlicher Raum
- Gebiete mit Verdichtungsansätzen im Raum

Die Abgrenzung der verschiedenen Gebietskategorien erfolgt dabei nach den folgenden raumstrukturellen Kriterien, die in Anlehnung an Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) festgelegt wurden:

- Einwohnerdichte
- Siedlungsdichte
- Siedlungsflächenanteil
- Pendlerdominanz

Lediglich die Abgrenzung des ländlichen Raumes erfolgt nach einem anderen Kriterium: "Zum Ländlichen Raum gehören die Gebiete, die gemäß den zugrundegelegten Kriterien in keine der anderen Gebietskategorien einzuordnen sind" (LEP1993:B-26).

Gebietskategorie	Aufgabe	Funktion
Verdichtungsräume	- Ausbau eines leistungsfähigen ÖPNV-Systems - Aufbau eines ausreichenden Angebotes an Wohn- und Arbeitsplätzen in bereits vorhandenen Entlastungsstädten - Konzentration der Siedlungsentwicklung auf kleinräumige Achsen, um ringförmiger Siedlungsentwicklung entgegenzuwirken und den Erhalt ökologisch tragfähiger Freiraumsysteme zu sichern - Sanierung und Ausbau des Wohnraumes und Verbesserung des Wohnumfelds - Deckung des Siedlungsbedarfs auch in Umlandgemeinden	Ordnungsfunktion Ordnungsfunktion Ordnungsfunktion Entwicklungsfunktion Koordinierungsfunktion Ausgleichsfunktion
Randzonen der Verdichtungsräume	- Zulassung kleinräumiger Verdichtungen - Versorgungsfunktion der zentralen Orte auch für die anschließenden ländlichen Räume - Ausbau des ÖPNVs entlang der kleinräumigen Achsen als Anbindung an den Verdichtungsraum - Ausweisung von Wohnland für individuelles Wohnen mit ÖPNV-Anschluß - Erhalt und Vernetzung ökologisch bedeutsamer Freiräume	Ausgleichsfunktion Versorgungsfunktion Entwicklungsfunktion Ordnungsfunktion Ausgleichsfunktion Entwicklungsfunktion Ordnungsfunktion Ausgleichsfunktion
Ländliche Räume	- Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten in den Zentralen Orten, Beschränkung der nicht-entralen Orte auf Eigenentwicklung - Verbesserung der Infrastruktureinrichtungen, wobei eine Konzentration der Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen anzustreben ist - Erhalt und Stärkung der Land- und Forstwirtschaft als wichtiger Wirtschaftsfaktor, Schaffung von Arbeitsplätzen im außerlandwirtschaftlichen Bereich - Erhalt großer unzerschnittener Freiflächen und ökologischer Verbundsysteme - Ausbau der Möglichkeiten für eine naturnahe Erholung und den Fremdenverkehr unter Beachtung der Naturverträglichkeit	Ordnungsfunktion Entwicklungsfunktion Ordnungsfunktion Entwicklungsfunktion Ordnungsfunktion Ausgleichsfunktion Entwicklungsfunktion Ausgleichsfunktion
Gebiete mit Verdichtungsansätzen im ländlichen Raum	- Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum - Gewerbliche Neuansiedlung auf Industriebrachen und Renaturierung nicht benötigter Brachen - Nutzung des Fremdenverkehrs als ergänzende Erwerbsgrundlage	Entwicklungsfunktion Ausgleichsfunktion Ordnungsfunktion Entwicklungsfunktion

Tabelle 2 Landesentwicklungsplan Sachsen: Raumordnerische Grundsätze und Ziele für die verschiedenen Gebietskategorien

Für die einzelnen Gebietskategorien werden von der Landesplanung konkrete Handlungsziele formuliert, um in diesen Gebieten verschiedene raumordnerische Zielvorstellungen zu verwirklichen. Die jeweiligen Handlungsziele und Zielvorstellungen für die verschiedenen Gebietskategorien sind in Tabelle 2 dargestellt.

Derartige Gebietskategorienkonzepte sind wichtige Bestandteile des raumordnerischen Instrumentariums. Die konkrete Ausgestaltung dieser Konzeptionen wird aber in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt. In Niedersachsen wird lediglich zwischen den Gebietskategorien 'Ordnungsraum' und 'Ländlicher Raum' unterschieden. Nach dem Landesraumordnungsprogramm sollen beide Räume gleichrangig zur Entwicklung des ganzen Landes beitragen, gleichzeitig soll die Verflechtung dieser beiden Raumkategorien verbessert und gefördert werden. In Brandenburg wurde bei der Ausweisung der unterschiedlichen Gebietskategorien ein anderer Weg eingeschlagen. Dabei wurde die Unterscheidung der einzelnen Gebietskategorien vor dem Hintergrund der raumordnerischen Problemlagen vorgenommen. Folgende Planungsräume werden unterschieden, für die einzelne Teilraumkonzepte erarbeitet werden sollen (MUNR 1993:20):

- Verflechtungsraum Berlin/Brandenburg
- Ländlicher Raum
- Oberzentren im ländlichen Raum
- Grenzraum zu Polen
- Braunkohlegebiet

Im Vergleich zu den Gebietskategorien, die in Niedersachsen und in Brandenburg bei der Landesentwicklungsplanung verwendet werden, erscheinen die Gebietskategorien des sächsischen Landesentwicklungsplanes sehr statisch und wenig problemorientiert. Folgende Kritikpunkte können bei der Ausgestaltung dieses Konzeptes im Freistaat Sachsen festgestellt werden:

- Die Festlegung der einzelnen Gebietskategorien ist lediglich eine Festschreibung des derzeitigen Zustandes. Dies gilt besonders für die Festschreibung der räumlichen Arbeitsteilung. Konkret bedeutet dies, daß der sächsischen Landesentwicklungsplanung das raumstrukturelle Modell der 'funktionsräumlichen Arbeitsteilung' zugrunde gelegt werden soll. Als Folge davon wird die Ordnungsfunktion bei der sächsischen Landesplanung an Bedeutung gewinnen, während die Entwicklungs- und Ausgleichsfunktionen tendenziell an Bedeutung verlieren werden. In der Konsequenz kann dies heißen, daß die bereits bestehenden regionalen Disparitäten teilweise festgeschrieben werden oder sogar weiter zunehmen werden. Zu den "Gewinnern" werden die städtischen Regionen gehören, die schon heute über zahlreiche Entwicklungspotentiale verfügen. Ob und in welchem Umfang von diesen Entwicklungsregionen nun - im Sinne der Wachstumpol-Theorie - Impulse auf die bislang strukturschwachen Räume ausgehen, ist fraglich. Durch die Anwendung dieses Modells der 'funktionsräumlichen Arbeitsteilung' wird ein notwendiger Paradigmenwechsel der regionalen Entwicklungspolitik erschwert, da prinzipiell alle endogenen Regionalentwicklungsansätze auf dem gegensätzlichen raumstrukturellen Modell der 'ausgeglichene Funktionsräume' aufbauen.
- Eine Trennung der beiden Gebietskategorien 'Verdichtungsraum' und 'Randzonen der Verdichtungsräume' erscheint im Hinblick auf die landesplanerischen Aufgabenstellung nicht notwendig. In beiden Räumen kommt der Ordnungsfunktion eine besondere Bedeutung zu, wobei auch die Entlastungsfunktion der Randzonen für die Zentren von großer Bedeutung ist. Bei diesen Funktionen zeigt sich der enge planerische Zusammenhang zwischen den eigentlichen Verdichtungsbereichen und deren Randzonen. Die Notwendigkeit der Ordnungs-

funktion in den Verdichtungsräumen und deren Randzonen ergibt sich dabei vor allem aus der Koordinierung der Bauleitplanung in diesen Räumen, um der derzeit in diesen Räumen feststellbaren Fehlentwicklung und Fehlplanung entgegenzuwirken, die sich in einer überdimensionierten Flächenausweisung für Wohn- und Gewerbebezwecke gerade in den Randzonen der Verdichtungsräume manifestiert (vgl. IÖR 1993:10f).

- Die Festlegung der Ländlichen Räume in Form einer Negativfestlegung erscheint wenig geeignet dafür zu sein, auf die spezifischen raumordnerischen Problemlagen dieser Räume eingehen zu können. Insbesondere die Untergliederung in 'Gebiete mit Verdichtungsansätzen im ländlichen Raum' erscheint nicht sinnvoll, da hier lediglich quantitative Indikatoren zur Unterscheidung herangezogen wurden. Qualitative Indikatoren, wie z.B. raumordnerische Problemstellungen oder endogene Entwicklungspotentiale werden bei der Festlegung der Gebietskategorien in Sachsen allgemein nicht berücksichtigt. Gleichzeitig ist eine derartige umfassende Festlegung einer Gebietskategorie wenig sinnvoll, da damit nicht auf die regionsspezifischen Besonderheiten eingegangen werden kann.

Ausgehend von der Kritik an der Festlegung der Gebietskategorien des Landesentwicklungsplanes, die sich weniger auf die konkrete räumliche Zuordnung der einzelnen Kategorien bezieht als auf die grundsätzliche Klassifizierung der einzelnen Kategorien, sollen hier Alternativen zu dieser Konzeption aufgezeigt werden. Die Ausweisung derartiger Gebietskategorien wird dabei als sinnvoll erachtet, damit sich die Landesplanung und mit ihr auch die Landespolitik stärker den jeweiligen regionalen Besonderheiten anpassen kann. Folgende Alternativen wären denkbar:

- Die beiden Gebietskategorien 'Verdichtungsraum' und 'Randzone des Verdichtungsraumes' sollten zu der Kategorie des 'Ordnungsraumes' zusammengefaßt werden. Für einen derartigen Raum kann die Landesplanung die notwendigen Ordnungs- und Entlastungsaufgaben aus ihrer Sicht konkreter definieren und stärker aufeinander abstimmen. Dies ist gerade für den Erhalt großräumiger Freihalteflächen und den Aufbau von Entwicklungsstädten von großer Bedeutung. Weiterhin wird auch die Festlegung von kleinräumigen Achsen innerhalb dieser Räume erleichtert, die dort wichtige Ordnungsaufgaben übernehmen sollen und für die, wie schon ausgeführt wurde, innerhalb des Landesentwicklungsplanes die Anforderungen und Rahmenbedingungen näher spezifiziert werden müssen.
- Auf der anderen Seite sollte die Gebietskategorie 'Entwicklungsraum' geschaffen werden, bei deren Festlegung von qualitativen Indikatoren ausgegangen werden sollte. Werden die Gebietskategorien des vorliegenden Entwurfs des Landesentwicklungsplanes als Grundlage herangezogen, so würde dieser Entwicklungsraum die Gebietskategorien 'Ländlicher Raum' und 'Gebiete mit Verdichtungsansätzen im Ländlichen Raum' umfassen. Dies würde bedeuten, daß alle Räume, die nicht als 'Ordnungsräume' klassifiziert sind, zum 'Entwicklungsraum' gerechnet werden müssen. Gleichwohl scheint eine weitergehende Differenzierung dieses 'Entwicklungsraumes' sinnvoll, damit die Landesplanung stärker auf die jeweilige räumliche Situation eingehen kann. Denkbar wäre hier eine Unterscheidung nach den jeweiligen Problemlagen, den naturräumlichen Gegebenheiten oder nach dem endogenen Entwicklungspotential einer Region.

Unabhängig von der Veränderung der Klassifizierung der Gebietskategorien wird das 'Konzept der funktionsräumlichen Arbeitsteilung' als Grundlage der sächsischen Landesplanung grundsätzlich abgelehnt. An die Stelle dieses Konzeptes sollte das der 'ausgeglichene Funktionsräume' treten. Da dieses Modell in engem Zusammenhang mit den endogenen Regionalentwicklungsansätzen steht, scheint es besser dafür

geeignet zu sein, eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und eine nachhaltige Entwicklung in allen Teilen des Landes zu erzielen.

3.2.4 Europäische Cityregion 'Sachsendreieck'

Ein weiteres Element der angestrebten Raumstruktur im Freistaat Sachsen bildet die Europäische Cityregion 'Sachsendreieck'. Unter dem Begriff der 'Europäischen Cityregion' wird dabei eine räumliche Verflechtung von Oberzentren verstanden, der "aufgrund ihrer Größe, Lage, Funktion und Komplexität ihrer Ausstattung eine wichtige Rolle für die gesamteuropäische Entwicklung zugewiesen ist" (LEP 1993:7). Die Konzipierung dieser Cityregion 'Sachsendreieck' muß in einem engen Zusammenhang mit der Zielvorstellung der sächsischen Landesplanung gesehen werden, den Freistaat Sachsen wieder zu einer für die europäische Entwicklung bedeutenden Region auszubauen. Ziel der Festlegung der Europäischen Cityregion 'Sachsendreieck' wird deshalb vor allem die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Freistaates Sachsen innerhalb Europas sein. Die folgenden Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung sollen für das Konzept der Cityregion berücksichtigt werden (vgl. LEP 1993:7f):

- Ausbau der räumlichen Verflechtungen der Städte Dresden/Leipzig/Chemnitz-Zwickau
- Die Siedlungsentwicklung innerhalb des 'Sachsendreiecks' soll unter dem Leitbild der dezentralen Konzentration erfolgen, dabei sollen Entlastungsstädte mit eigenem Profil für die Zentren entwickelt werden
- Innerhalb des 'Sachsendreiecks' ist Vorsorge zu treffen, daß Umwelt zu einem bedeutsamen positiven Standortfaktor wird. Dies bedeutet innerhalb der Verdichtungsräume Freiraumfunktionen zu erhalten und zu verbessern, die Biotopvernetzung ist zu fördern und die Qualität von Luft, Wasser und Boden soll verbessert werden
- Die Räume außerhalb des 'Sachsendreiecks' sollen so entwickelt und mit diesem vernetzt werden, daß eine ausgewogene Entwicklung in allen Landesteilen gewährleistet wird.

Mit der Festlegung auf das Konzept der 'Europäischen Cityregion Sachsendreieck' werden von der Landesentwicklungsplanung die folgenden Zielvorstellungen verfolgt. Es wird ausdrücklich erwähnt, daß es sich um eine 'langfristige und strategische Zielsetzung' handelt (vgl. LEP 1993:8).

- Einbindung des 'Sachsendreiecks' in das System der transeuropäischen Infrastrukturnetze (Verkehr, Energie, Kommunikation)
- Vernetzung der Zentren des 'Sachsendreiecks' durch den Ausbau einer 'höherwertigen' Infrastruktur mit europaweiter Bedeutung
- Entwicklung des 'Sachsendreiecks' zu einer bedeutsamen Wirtschafts- und Technologieregion, innerhalb derer die Oberzentren im Wettbewerb um Einrichtungen von europäischer Bedeutung eng kooperieren

Aus den Erläuterungen zum Konzept der 'Europäischen Cityregion Sachsendreieck' lassen sich eine Reihe von Merkmalen feststellen, durch die dieses Konzept gekennzeichnet sein soll. Sie sind in Tabelle 3 dargestellt, wobei versucht wurde, den einzelnen Merkmalen ihre raumordnerische Funktion zuzuordnen.

In dieser Übersicht zeigt sich, daß das Konzept der 'Europäischen Cityregion Sachsendreieck' lediglich eine Zusammenfassung der bereits dargestellten Konzeptionen der Zentralen Orte, der Entwicklungsachsen und der Gebietskategorien ist. Konzeptionen, bei denen der Ausbau der Verflechtungen der einzelnen Oberzentren im Mittelpunkt steht, gewinnen in der wissenschaftlichen und praktischen Planungsdiskussion an Bedeutung. Als Überbegriff für derartige Konzeptionen wird meist der Begriff 'Städte-

Merkmal	Funktion
- Bewußt gestaltete funktionale Verflechtung der Zentren	Ordnungsfunktion
- Spezielle Form der interkommunalen Zusammenarbeit	Koordinierungsfunktion
- Gemeinsame Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen, um hierdurch Standortvorteile im Wettbewerb der Regionen zu erreichen	Entwicklungsfunktion
- Punktueller Raumbezug statt flächendeckender Entwicklung	Ordnungsfunktion
- Enge Transport- und Kommunikationsverflechtungen zwischen den Zentren	Ordnungsfunktion
- Bündelung von Investitionsvorhaben im Bereich hochwertiger Infrastruktur	Ordnungsfunktion
- Verhinderung eines Siedlungsbreits in den Verdichtungsräumen durch die Entwicklung von Entlastungsstädten	Ordnungsfunktion
- Erhalt von Freiräumen für Luftaustausch und Erholung in den Verdichtungsbereichen	Ordnungsfunktion
- Beseitigung restriktiver Umweltschäden	Entwicklungsfunktion
- Aufgrund der wirtschaftlichen Dynamik des Sachsendreiecks gehen von dort Entwicklungsimpulse für die Entwicklung anderer Regionen aus	Ausgleichsfunktion

Tabelle 3 Merkmale und Funktionen des Konzepts "Europäische Cityregion Sachsendreieck" (Quelle: LEP Sachsen 1993)

netze' verwendet. In diesem Zusammenhang wird von *Fürst/Ritter* (1993:56) ein beginnender Paradigmenwechsel in der Raumordnungspolitik festgestellt, bei "dem eine 'nationale Stadtpolitik', die die einzelnen Städte nicht mehr isoliert betrachtet, sondern sie in einem arbeitsteiligen Städtesystem betreut, in der auf Ordnung ländlicher Räume abgestellten herkömmlichen Raumordnungspolitik" an Gewicht gewinnt. Der Konzeption derartiger Städtenetze wird vor allem von der Bundesraumordnung eine besondere Bedeutung für die zukünftige Raumstruktur beigemessen. Im 'Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen' (1993) werden dabei die folgenden Städtenetze als entwicklungsfähig angesehen. Sie sind zum Teil 'Verbindungsachsen' zwischen den alten und neuen Ländern:

- Städtennetz Halle/Leipzig/Dessau
- Städtennetz Dresden/Oberes Elbtal, Chemnitz, Zwickau und weiter in Richtung Plauen und Hof bzw. in Richtung
- Thüringer Städtennetz (Gera, Jena, Weimar, Erfurt, Eisenach)

Ansätze für das Modell einer 'Europäischen Cityregion Sachsendreieck' konnten in keiner der wissenschaftlichen und praktischen Diskussionen über die Bedeutung von 'Städtennetzen' oder auch von 'Europoln' festgestellt werden. Im Rahmen dieser Diskussion sind die folgenden raumordnerischen Konzeptionen von Bedeutung:

- Im 'Raumordnerischen Konzept für den Aufbau in den neuen Ländern' des BMBau von 1991 wurden der Raum 'Leipzig-Halle', der Raum 'Dresden' und der Raum 'Chemnitz' als Entwicklungsregionen im Freistaat Sachsen definiert.

- Von der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (1992:24) wurde eine Systematik von Zentren mit europäischer Bedeutung entwickelt. Innerhalb des Freistaates Sachsen existiert bei dieser Systematik kein 'Eurozentrum', es handelt sich lediglich um 'hochrangige europäische Zentren mit Sonderfunktionen'. Die Räume 'Dresden' und 'Leipzig' werden dabei in die Kategorie 'hochrangiges europäisches Zentrum mit industrieller Sonderfunktion' eingeordnet.

Insgesamt ist das Konzept der 'Europäischen Cityregion Sachsendreieck' kein Konzept, das zu den übergeordneten raumordnerischen Konzepten auf Bundes- oder auch Europaebene kompatibel ist. Es können auch keine raumstrukturellen Verflechtungen und Indikatoren festgestellt werden, durch die diese Ausweisung nach raumordnerischen Kriterien gerechtfertigt werden kann. Auch existieren keinerlei Förderprogramme, durch die die Entwicklung einer derartigen Eurocityregion speziell gefördert werden könnte. Nach Einschätzung verschiedener Planungsexperten handelt es sich bei der Festlegung der 'Europäischen Cityregion Sachsendreieck' lediglich um eine Akt symbolischer Politik, durch den die Akzeptanz des Landesentwicklungsplanes bei den entscheidenden politischen und wirtschaftlichen Akteuren erhöht werden soll. Unabhängig davon können auch verschiedene grundlegende Kritikpunkte an diesem Konzept formuliert werden:

- Für den Aufbau der 'Europäischen Cityregion Sachsendreieck' werden umfangreiche finanzielle Ressourcen benötigt. Dies gilt insbesondere für den Ausbau der 'höherwertigen Infrastruktureinrichtungen' mit denen die drei Zentren miteinander verflochten werden sollen. Angesichts der begrenzten finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand ist zu befürchten, daß dadurch notwendige Investitionen in anderen Räumen nicht mehr oder nur sehr verspätet getätigt werden können. Diese Räume werden mittelfristig stark in ihrer Entwicklung eingeschränkt, da bestehende Entwicklungsdefizite aufgrund der begrenzten Verteilungsmittel nicht in ausreichendem Umfang abgebaut werden können.
- In regionalwirtschaftlicher Hinsicht steht das Konzept der 'Europäischen Cityregion' in einem engen Zusammenhang mit dem 'Wachstumspol-Konzept', auf das schon an anderer Stelle eingegangen wurde. Ausgehend von der grundsätzlichen Kritik an diesem Konzept ist zu befürchten, daß sich die regionalen Disparitäten zwischen den städtischen und den ländlichen Räumen weiter verstärken werden. Dies liegt daran, daß angesichts der begrenzten Verteilungsmittel nicht damit gerechnet werden kann, daß von der 'wirtschaftlichen Dynamik des Sachsendreiecks' Wachstumsimpulse auf die anderen Räume ausgehen. Es erscheint vielmehr notwendig, daß finanzielle Verteilungsmittel für die anderen Räume zur Verfügung gestellt werden, damit dort die endogenen Potentiale für eine (eigenständige) Entwicklung genutzt werden können.
- Innerhalb des 'Sachsendreiecks' wird von einer starken funktionsräumlichen Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Zentren ausgegangen. Dies erfordert eine enge Vernetzung der einzelnen Zentren durch geeignete Infrastruktureinrichtungen, wobei vor allem Verkehrsinfrastruktureinrichtungen von besonderer Bedeutung sein werden. Es kann davon ausgegangen werden, daß, bedingt durch die funktionsräumliche Arbeitsteilung zwischen den Zentren, zusätzliche Verkehrsströme induziert werden. Eine Landesplanung, bei der neuer Verkehr induziert wird, ist unter dem Gesichtspunkt der 'Ökologisierung der Raumordnung' abzulehnen.

Ausgehend von den hier aufgeführten Kritikpunkten ist das 'Konzept der Europäischen Cityregion Sachsendreieck' aus dem vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplanes Sachsen herauszunehmen. Zusammenfassend läßt sich dies begründen mit einer fehlenden raumordnerischen Fundierung und der fehlenden 'Paßfähigkeit' dieses Konzeptes in die übergeordneten raumordnerischen Vorstellungen der Bundes- und

Europäebene. Stattdessen sollten 'Städtenetze' und 'Entwicklungsräume' stärker im Landesentwicklungsplan berücksichtigt werden. Als Vorbild für die Städteneetze können die Vorschläge des 'Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens' dienen. Die dort vorgeschlagenen Städteneetze orientieren sich an dem Zentralen-Orte-Konzept des Freistaates Sachsen und sind auch zu dessen Modell der großräumigen Verbindungsachsen kompatibel. Bei der Konzeptionierung derartiger Städteneetze muß darauf geachtet werden, daß diese nicht rein 'Sachsen'-zentriert sind, wie das Konzept des 'Sachsendreiecks', sondern länderübergreifend angelegt sind. Auf die Ausweisung von Entwicklungsräumen soll im Zusammenhang mit der Festlegung der 'Gebiete mit besonderen Entwicklungs-, Sanierungs- und Förderaufgaben' näher eingegangen werden.

3.2.5 Gebiete mit besonderen Entwicklungs-, Sanierungs- und Förderaufgaben

Nach dem Landesentwicklungsplan sind dies Gebiete, "in denen die Lebensbedingungen oder die Entwicklungsvoraussetzungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Landesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist" (LEP 1993:24). Es wird zwischen zwei Gebietskategorien unterschieden:

- Grenznahe Gebiete an der EG-Außengrenze zur Tschechischen Republik und zu Polen
- Problemgebiete der Bergbaufolgelandschaften

Die landesplanerischen Zielsetzungen beziehen sich auf die Herstellung von Lebens- und Arbeitsbedingungen in diesen Gebieten, die denen im gesamten Gebiet des Freistaates Sachsen gleichwertig sind. Im Zusammenhang mit diesen Zielsetzungen wird im Landesentwicklungsplan der Begriff der 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse' genau definiert (LEP 1993:B-34):

"Die Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen bedeutet nicht Gleichheit und pauschale Verpflichtung des Staates zum Ausgleich, sondern Abbau der räumlichen Ungleichheiten durch gezielte Unterstützung der regionalen Eigenentwicklung, insbesondere durch Fördermaßnahmen".

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kann deshalb im Freistaat Sachsen nicht automatisch mit der Ausgleichsfunktion der Landesplanung gleichgesetzt werden, es wird vielmehr die Entwicklungsfunktion stärker in den Vordergrund gerückt. Interessanterweise wird in dieser Definition ein Paradigmenwechsel in der Regionalpolitik angedeutet: Die Entwicklung strukturschwacher Räume soll durch die 'gezielte Unterstützung' der 'regionalen Eigenentwicklung' durch die staatliche Ebene gefördert werden. Konkret bedeutet dies, daß sich die Landesplanung die Konzeption der endogenen Regionalentwicklung zueigen macht. Im Hinblick auf die bislang im sächsischen Landesentwicklungsplan dominierende raumordnerische Konzeption muß diese plötzliche Neuorientierung kritisch betrachtet werden. Bislang wurde die Förderung der zentralen Orte und insbesondere die umfangreiche Förderung der 'Europäischen Cityregion Sachsendreieck' genau mit der gegenteiligen Regionalentwicklungstheorie begründet: Durch die Förderung der 'endogenen' Entwicklungspotentiale in den Zentren soll dort eine dynamische Wirtschaftsentwicklung initiiert werden, von der dann Wachstumsimpulse auf die entwicklungsschwachen Regionen ausgehen sollen. Dieses plötzliche Umdenken der Landesplanung ist nicht nachvollziehbar. Es ist deshalb zu befürchten, daß die staatliche Ebene versucht, sich durch diese plötzliche 'Neuorientierung' aus der Verantwortung für die Entwicklung der strukturschwachen Räume zu ziehen.

Unabhängig von dieser Gefahr ist die darin enthaltene Neuorientierung der Regionalpolitik grundsätzlich zu begrüßen. Es stellt sich jedoch auch hier die Frage, in welchem

Umfang die landesplanerische Festlegung von 'Gebieten mit besonderen Entwicklungs-, Sanierungs- und Förderaufgaben' auch tatsächlich zu deren Entwicklung beiträgt. Von besonderer Bedeutung ist, ob die Landesplanung ihre Koordinierungsfunktion gegenüber anderen Fachpolitiken - insbesondere gegenüber der regionalen Wirtschaftspolitik - wahrnehmen kann. Auch hier entledigt sich der Landesentwicklungsplan selbst seiner Steuerungsfähigkeit, in dem er eine Koordinierung der Wirtschaftsförderung explizit ausschließt (vgl. LEP 1993:24). Gleichzeitig erscheint auch die Festlegung der 'Gebiete mit besonderen Entwicklungs-, Sanierungs- und Förderaufgaben' nicht ausreichend, den vielfältigen Entwicklungsproblemen zahlreicher Räume entgegenzuwirken, da hier lediglich die 'Grenzregionen' und die 'Bergbaufolgelandschaften' berücksichtigt wurden.

Insgesamt wird folglich auch die Festlegung der 'Gebiete mit besonderen Entwicklungs-, Sanierungs- und Förderaufgaben' des Landesentwicklungsplanes in der derzeit vorliegenden Form abgelehnt. Es erscheint stattdessen sinnvoll, diese Konzeption mit der Konzeption der 'Gebietskategorien' zusammenzufassen und ein eigenständiges 'Regionenkonzept' für den Freistaat Sachsen zu entwickeln. Auf die Grundelemente eines derartigen raumstrukturellen Konzeptes wurde im Zusammenhang mit der Kritik an dem Konzept der 'Gebietskategorien' schon eingegangen. Neben der Festlegung von Ordnungsräumen sollten von der Landesentwicklungsplanung auch Entwicklungsräume definiert werden. Diese Entwicklungsräume sollten dann vor dem Hintergrund der dort existierenden Raumprobleme weiter differenziert werden. Denkbar wäre jedoch auch eine Differenzierung nach den Entwicklungspotentialen oder nach den dominierenden Nutzungsansprüchen in den einzelnen Räumen.

4 Der Landesentwicklungsplan Sachsen - eine abschließende Bewertung

Der vorliegende Entwurf eines Landesentwicklungsplanes ist ein erster Ansatz für ein integriertes Konzept der Raumnutzung und Raumentwicklung im Freistaat Sachsen. Die Aufstellung eines solchen Konzeptes wird allgemein als notwendig erachtet. Im Rahmen dieses Konzeptes müssen die übergeordneten Zielvorstellungen formuliert werden, an denen sich die gesamten öffentlichen Planungen und Vorhaben ebenso wie die privaten Investitionsvorhaben orientieren können. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Aufstellungsverfahren des Landesentwicklungsplanes, in dessen Rahmen die planerischen Zielvorstellungen einer gesamtgesellschaftlichen Diskussion unterworfen werden sollen. Der Landesentwicklungsplan selbst sollte dann die schriftliche und kartographische Fixierung der Ergebnisse dieses Diskussionsprozesses beinhalten. Diese Ergebnisse sind dann rechtliche Vorgaben für die öffentlichen Planungsträger und dienen dem gesellschaftlich und insbesondere dem wirtschaftlichen System als Orientierungsrahmen. Der vorliegende Entwurf des Landesentwicklungsplanes ist hierfür die erste Diskussionsgrundlage. Dieser Entwurf bedarf jedoch einer grundlegenden Überarbeitung, wenn die landespolitisch formulierten Ziele der Raumordnung und Landesplanung erfüllt werden sollen. Die folgenden Zielsetzungen können dabei als die Grundlage der zukünftigen Raumnutzung und Raumentwicklung im Freistaat Sachsen angesehen werden:

- Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen des Landes
- Erhalt und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen

Diese beiden grundlegenden Zielsetzungen der Landesplanung leiten sich aus dem ROG und dem sächsischen Landesplanungsgesetz ab und wurden in dieser Form auch von den politischen Verantwortlichen der Landesplanung im Freistaat Sachsen formuliert. Der vorliegende Entwurf des Landesentwicklungsplanes ist jedoch nicht dafür geeignet, diese übergeordneten Zielvorstellungen in ausreichendem Maße zu erfüllen. Die folgenden Festlegungen des Landesentwicklungsplanes sind hierfür entscheidend:

- Das landesplanerische Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird nicht als eigenständige Zielsetzung gesehen, sondern stellt lediglich eine notwendige Voraussetzung dar, damit sich der Freistaat Sachsen zu einem für Europa bedeutenden Raum entwickelt.
- Die Steuerungsfähigkeit der Landesplanung wird im Freistaat Sachsen grundlegend eingeschränkt. Dies gilt insbesondere für die notwendige Ordnungsfunktion, die die Landesplanung gegenüber der wirtschaftlichen Entwicklung wahrnehmen soll. Hier wird klar definiert, daß aus den Festlegungen des Landesentwicklungsplanes keinerlei Investitionshemmnisse für die wirtschaftliche Entwicklung entstehen dürfen.
- Als die grundlegende Voraussetzung für den Erhalt und den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wird für den sächsischen Landesentwicklungsplan die 'Primärintegration' ökologischer Bedürfnisse angesehen. Diese Primärintegration soll dadurch erreicht werden, daß der Landesentwicklungsplan auf der Grundlage einer Bewertung der Natur und Landschaft erarbeitet werden soll. Diese Bewertung wurde zwar im Rahmen des Gutachtens über die 'Ökologischen Grundlagen der Landesentwicklung' vorgenommen, die Ergebnisse dieses Gutachtens scheinen aber nur am Rande in den vorliegenden Entwurf des Landesentwicklungsplans integriert worden zu sein. In der Konsequenz führt dies dazu,

daß der Erhalt und der Schutz der natürlichen Umwelt den wirtschaftlichen Entwicklungszielen des Landesentwicklungsplanes meist untergeordnet wird.

Die starke Betonung der wirtschaftlichen Entwicklungsziele manifestiert sich auch in den raumstrukturellen Konzeptionen, die dem Landesentwicklungsplan zugrunde liegen. Sowohl bei dem Konzept der Zentralen Orte, der großräumigen Verbindungsachsen und dem Modell der 'funktionsräumliche Arbeitsteilung' stehen Entwicklungsziele im Vordergrund, die vor allem auf die städtischen Zentren gerichtet sind. Trotz dieser Kritikpunkte, die an diesen Konzeptionen geäußert wurden, sollte ein punktaxiales Konzept die Grundlage der zukünftigen Raumstruktur sein. Die vorliegenden Konzepte der Zentralen Orte und der überregionalen Verbindungsachsen erfordern aber teilweise eine Modifikation:

- Bei den zentralen Orten sollte auf die Schaffung eines oberzentralen Städteverbundes für Ostsachsen verzichtet werden, ebenso wie auf die Konzeption der 'Europäischen Cityregion Sachsendreieck'. Weiterer Planungsbedarf besteht für die Ausweisung der Mittelzentren, insbesondere im Erzgebirge und im Vogtland. Weiterhin sollte im Landesentwicklungsplan auf die Ausweisung von Unterzentren verzichtet werden und die Ausweisung von derartigen 'Grundzentren' der Regionalplanung übertragen werden. Gleichzeitig sollte auch die Feststellung gestrichen werden, daß die Einstufung der Zentralen Orte im Zuge der Gemeindegebietsreform verändert werden kann.
- Im Hinblick auf die Ausweisung der überregionalen Verbindungsachsen ist dringendst eine bessere Koordination mit den räumlichen Planungen der Nachbarländer und Nachbarstaaten notwendig, damit Fehlplanungen vermieden werden können, wie sie derzeit aufgrund der teilweise fehlenden Kompatibilität der jeweiligen Planungen festgestellt werden können. Gleichzeitig erscheint es auch notwendig, daß durch den Landesentwicklungsplan die Anforderungen an die kleinräumigen Verbindungsachsen innerhalb der Verdichtungsräume klarer und verbindlicher formuliert werden, damit diese auch tatsächlich eine Ordnungsfunktion in diesen Räumen wahrnehmen können. Eine besondere Bedeutung kommt den überregionalen Verbindungsachsen im Zusammenhang mit der Entwicklung von Städtenetzen zu. Auch hier ist der Landesentwicklungsplan gefordert, die Anforderungen an derartige Netze zu konkretisieren und dabei insbesondere auf deren länderübergreifende Konzeption zu achten. Weiterhin sollten aufgrund der kaum ausgeprägten räumlichen Verflechtungen die überregionalen Verbindungsachsen 'Zwickau - Leipzig' und 'Chemnitz - Prag' aus dem Landesentwicklungsplan gestrichen werden.

Grundlegend abgelehnt wird das Modell der funktionsräumlichen Arbeitsteilung als raumstrukturelles Grundkonzept für die Entwicklung des Freistaates Sachsen. Die Notwendigkeit die finanziellen Mittel wirkungsvoll einzusetzen, mit der die Anwendung dieses Modells oft und gern begründet wird, soll auch hier anerkannt werden. Die daraus folgende Begrenzung der Landesplanung auf reine Ordnungsfunktionen wird aber abgelehnt. Mit den Mitteln der Landesplanung können trotzdem Entwicklungsfunktionen und Ausgleichfunktion erfolgreich wahrgenommen werden, um der Verstärkung regionaler Disparitäten entgegenzuwirken. Innerhalb des Landesentwicklungsplanes wird diesen Funktionen zwar starke Bedeutung beigemessen, sie richtet sich in ihrer Wirkung jedoch meist nur auf die städtischen Zentren, die derzeit schon über zahlreiche Entwicklungspotentiale verfügen. Es erscheint deshalb sinnvoll, um eine Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu gewährleisten, statt dem Modell der funktionsräumlichen Arbeitsteilung der Landesplanung in Sachsen das Modell der 'Ausgeglichene Funktionsräume' zugrunde zu legen. Dieses Modell ist auch die Voraussetzung dafür, daß die Landesplanung den Paradigmenwechsel der Regionalpolitik hin zu einem Konzept der 'endogenen Entwicklungsstrategien' unterstützt.

Die Wirkungsweise der Raumordnung und Landesplanung hängt eng damit zusammen, welche Funktion die Landesplanung mit welcher Zielrichtung wahrnimmt. Allgemein wird zwischen Ordnungs-, Entwicklungs-, Ausgleichs- und Koordinierungsfunktionen unterschieden. Im Landesentwicklungsplan Sachsen werden diese Funktionen nun in unterschiedlicher Art und Weise wahrgenommen:

- Eine Ordnungsfunktion nimmt die Landesplanung vor allem im Hinblick auf eine unter Versorgungskriterien optimale Verteilung von Infrastruktureinrichtungen wahr. Sie bedient sich dabei des zentralörtlichen Systems und der überregionalen Verbindungsachsen. Die Art und Weise, wie sie diese Ordnungsfunktion wahrnehmen will, kann unter Effizienzkriterien als erfolgreich angesehen werden. Eine weitere Ordnungsfunktion kommt der Landesplanung im Hinblick auf den Schutz und den Erhalt von ökologisch bedeutsamen Naturräumen zu. Diese Funktion nimmt die Landesplanung vor allem in den ländlichen Räumen wahr, in denen großräumige Vorranggebiete ausgewiesen werden. Innerhalb der Verdichtungsräume erfüllt sie diese Funktion dagegen nur sehr begrenzt. Es werden zwar allgemeine Anforderungen formuliert, diese jedoch nicht auf die raumspezifischen Erfordernisse für die einzelnen Verdichtungsräume konkretisiert. Diese Aufgabe wird der Regionalplanung übertragen, obwohl sich in anderen Bundesländern gezeigt hat, daß eine kommunalverbandliche Regionalplanung diese Ordnungsfunktion nur in geringem Maße wahrnehmen kann. Insgesamt muß festgehalten werden, daß die Landesplanung von ihrer Ordnungsfunktion vor allem gegenüber den kommunalen Planung in den ländlichen Räumen Gebrauch macht, während sie sie gegenüber den kommunalen Planungen in den Verdichtungsräumen und insbesondere gegenüber den staatlichen Fachplanungen nur sehr begrenzt erfüllt.
- Die Entwicklungsfunktion steht im Vordergrund der Landesplanung im Freistaat Sachsen, ein Großteil der anderen Funktionen wird dieser untergeordnet. Die Entwicklungsfunktion bezieht sich jedoch schwerpunktmäßig auf die städtischen Zentren und die zentralen Orte in den ländlichen Räumen, während sie für übrigen Räume so gut wie keine Konzeptionen vorschlägt. Angesichts der theoretischen Grundkonzeption, die der Entwicklungsfunktion der sächsischen Landesplanung zugrunde liegt, muß befürchtet werden, daß sich die regionalen Disparitäten weiter verstärken und die ländlichen Räume langfristig in ihrer Entwicklung behindert werden. Hier ist eine Neudefinition der Entwicklungsfunktion der Landesplanung dringend notwendig.
- Der Ausgleichsfunktion kommt im Landesentwicklungsplan nur eine sehr geringe Bedeutung zu. Als Oberziel wird zwar die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gefordert, bei der konkreten Darstellung, wie diese erreicht werden soll, wird klar definiert, daß sie nur aus der Eigenentwicklung der strukturschwachen Regionen entstehen kann. Es ist dringend notwendig, daß die Ausgleichsfunktion größeres Gewicht im Landesentwicklungsplan erhält. Dieser Bedeutungszugewinn steht dabei in einem engen Zusammenhang mit der geforderten Neudefinition der Entwicklungsfunktion.
- Als eine wichtige Funktion der Landesplanung wird in der Regel die Koordinierung der raumwirksamen Planungen angesehen. Diese Koordinierungsfunktion wird durch den Landesentwicklungsplan nur in äußerst geringem Umfang wahrgenommen. Dies zeigt sich beispielweise in der Unterordnung der Landesplanung unter die Wirtschaftspolitik oder in der fehlenden länder- und staatenübergreifenden Koordinierung der überregionalen Verbindungsachsen. Es erscheint zwingend notwendig, daß die Landesplanung diese Funktion in stärkerem Maße wahrnimmt, wenn die zukünftige Raumnutzung und Raumentwicklung im Rahmen einer gemeinsamen Leitvorstellung erfolgen soll.

In dieser mangelhaft ausgeprägten Koordinierungsfunktion der Landesplanung zeigt sich die geringe Steuerungsfähigkeit, durch die die Landesplanung im Freistaat Sachsen gekennzeichnet ist. Die Gründe hierfür liegen einerseits in der Natur der Landesplanung (Kommunale Planungshoheit, vertikale Fachbruderschaften), andererseits schränken die Festlegungen des Landesentwicklungsplanes die Steuerungsfähigkeit oftmals noch zusätzlich ein. Zu nennen sind hier die Unterordnung unter die wirtschaftliche Entwicklung, die zahlreichen Ausnahmeregelungen für die einzelnen Fachplanungen, die teilweise fehlende Klarheit der Zielsetzungen und die Zielkonflikte, die insbesondere zwischen den überfachlichen und den fachlichen Grundsätzen bestehen. Insgesamt muß deshalb festgestellt werden, daß der Landesentwicklungsplan auch hier einer dringenden Überarbeitung bedarf, um auch tatsächlich eine Steuerung der raumwirksamen Planungen und Vorhaben bewirken zu können. Findet eine derartige Verbesserung der Steuerungsfähigkeit nicht statt, kann der Landesentwicklungsplan lediglich als Musterexemplar symbolischer Politik angesehen werden, das ohne einen konkreten Einfluß auf die praktische Politik bleiben wird.

Als symbolische Politik müssen in diesem Zusammenhang auch die politischen Zielvorstellungen über die Aufgaben und Zielsetzungen des Landesentwicklungsplanes gesehen werden, wie sie von der politischen Führungsspitze des Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung ursprünglich formuliert wurden. Insbesondere die ökologischen Zielsetzungen sind bei der Erarbeitung des vorliegenden Entwurfes auf der Strecke geblieben. Ob dies nun eine Folge des internen Abstimmungsprozesses zwischen den verschiedenen Staatsministerien war oder ob hier ein plötzlicher Gesinnungswandel der politischen Führungsspitze eingetreten ist, sei dahingestellt. Abschließend muß aber festgehalten werden, daß der ursprünglich angekündigte große Wurf eines Landesentwicklungsplanes, der eine langfristige und nachhaltige Entwicklung des Freistaates Sachsens zum Inhalt hat, mit dem vorliegenden Entwurf sicherlich nicht gelungen (wenn nicht gar mißlungen) ist.

5 Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1991): Probleme von Raumordnung, Umwelt und Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern, Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1992): Konzeptionelle Überlegungen zur räumlichen Entwicklung in Deutschland, Hannover.
- Angst, D. (1991): Landesplanung als integrierte Gesamtplanung: Überlegungen und Vorschläge zu einer ökologisch ausgerichteten Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Perspektiven der Raumentwicklung in Europa. Wissenschaftliche Plenarsitzung (Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 190), o.O., S. 150/ 51.
- Angst, D. (1992): Die Überwindung des Zielkonflikts zwischen Ökonomie und Ökologie [Ansätze zu einer integrierten Raumentwicklung im neuen Landesplanungsgesetz des Freistaates Sachsen]. In: Politische Ökologie, 41-42.
- Angst, D./ Kröner, K.H./ Traulsen, H.D. (1985): Landesplanungsrecht für Baden-Württemberg, Stuttgart Berlin Köln Mainz.
- Arbeitsgemeinschaft Systemanalyse Baden-Württemberg (1975): Systemanalyse zur Landesentwicklung Baden-Württemberg, o.O..
- Baumheier, R. (1993): Raumordnungspolitik im Wandel: Neue Handlungsansätze der Bundesraumordnung [Forum: Raumordnung und Raumplanung]. In: Staatswissenschaften u. Staatspraxis Bd. 4, S. 270-292.
- Baumheier, R./ Wagner, J. (1992): Raumordnung in Deutschland: Bestandsaufnahme, Aufgaben und Tendenzen. In: Verwaltungsarchiv Bd. 1, S. 97-118.
- Bösler, K.A. (1982): Raumordnung, Darmstadt.
- Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik: Kritische Analyse, Zielsystem, Reformansätze (Schriftenreihe: Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 97), Göttingen.
- Brösse, U. (1978): Ausgeglichene Funktionsräume oder funktionsräumliche Arbeitsteilung durch Vorranggebiete als Alternative Konzepte für Regionalpolitik und Umweltpolitik. In: Zeitschrift für Umweltpolitik, S. 13-28.
- Bullinger, D. (1980): Die Raumordnungs- und Regionalpolitik der Zukunft - Unsicherheit über Ziele, Mittel und Wirkungen. In: Bruder, W./ Ellwein, T. (Hrsg.), Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit (PVS-Sonderheft Nr. 10), Opladen, 216-234.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1991): Raumordnerisches Konzept für den Aufbau in den neuen Ländern, Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- Deiters, J. (1992): Zentrale Orte und eigenständige Regionalentwicklung. In: PRO REGIO 4, 16-23.
- Dietrichs, B. (1980): Konzepte zur Entwicklung der Siedlungsstruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Die konzeptionellen Elemente der Landes- und Regionalplanung (Beiträger der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Band 45), Hannover, 1-21.

- Dornier - Deutsche Aerospace (1992): Ökologische Grundlagen der Landesentwicklung (Im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung).
- Fürst, D. (1982): Mehr Macht der Regionalplanung. Über die Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit einer dezentralen Raumordnungspolitik. In: Wehling, H.G. (Hrsg.), Raumordnungspolitik (Der Bürger im Staat 1057), Stuttgart Köln Mainz, 65-82.
- Fürst, D./ Hesse, J.J. (1981): Landesplanung (Schriften zur Innenpolitik und Verwaltungswissenschaft Band 1), Düsseldorf.
- Fürst, D./ Klinger, W./ Knieling, J./ Mönnecke, M./ Zweck, H. (1990): Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsregionen (Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis Band 4), Baden-Baden.
- Fürst, D./ Ritter, E.H. (1993): Landesentwicklung und Regionalplanung: ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß (2., neubarb. und erw. Auflage), Düsseldorf.
- Genosko, J./ Herdzina, K. (1992): Abgrenzung und Differenzierung des ländlichen Raumes in Baden-Württemberg [Kurzberichte aus Forschung und Praxis]. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 59- 66.
- Grimm, F. (1991): Geographische Aspekte der Situation und Perspektive der Kreistädte und Kreise in den mittel- und ostdeutschen Ländern. In: Berichte zur dt. Landeskunde Bd. 65, S. 83-105.
- Hübler, K.H. (1987): Raumordnungspolitik und Wertewandel. Überlegungen zur Fortentwicklung der Raumordnungspolitik (ARL- Beiträge Band 103), Hannover.
- Jost, P. (1991): Die räumliche Ordnung auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 237-245.
- Kaiser, J.H. (Hrsg.) (1965): Planung I, Baden-Baden.
- Kistenmacher, H. (1991): Raumordnungspolitische Konzeptionen und Instrumente der Raumentwicklung. In: Materialien zur Raumentwicklung (Raumordnung in Deutschland - Konzepte, Instrumente und Organisation der Raumordnung), 12-45.
- Kleine-Limberg, W. (1993): LROP-Niedersachsen - Zwei Schritte vor, einen zurück. In: RaumPlanung, 250-257.
- Koschitz, P. (1993): Die Theorie der Zentralen Orte: Dummheit oder Methode. In: DISP, 45-50.
- Krautzberger, M. (1991): Vereinfachung des Planungs- und Baurechts in den neuen Bundesländern (Arbeitskreis 1). In: Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung e.V. (Hrsg.), Verwaltungvereinfachung in den neuen Bundesländern (Tagungsbericht), Bonn, S. 11-18.
- Land Brandenburg (1990): Vorläufiges Landesentwicklungsprogramm: Vorstellungen zur Entwicklung des Landes Brandenburg. Land Brandenburg - Raumordnungsbehörden, Cottbus.
- Land Niedersachsen (1993): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen - Entwurf, o.O..
- Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/ Rheinland-Pfalz/ Saarland der ARL 1991: Umsetzung umweltpolitischer Aspekte in die Landes- und Regionalplanung [Kurzberichte aus Forschung und Praxis]. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 253-255.
- LEP, Landesentwicklungsplan Sachsen (1993): Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung. Entwurf. Dresden.

- Mäding, H. (1984): Renaissance für Leitbilder in der Raumplanung? Einige Überlegungen zur Analyse und Beurteilung des 'Internationalen Leitbildes für das Bodenseegebiet'. In: Raumordnung und Raumforschung, 265-271.
- Mäding, H. (1992): Verwaltung im Wettbewerb der Regionen. In: Archiv für Kommunalwissenschaft AfK, 205-219.
- Maier, J./ Satzinger, T. (1992): Entwicklungspolitik für und in den neuen Bundesländern: Entwicklungsprogramm für den Landkreis Eilenburg/ Sachsen. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 1-8.
- Meier, H. (1984): Regionalplanung und kommunale Selbstverwaltung (Schriften zur Öffentlichen Verwaltung Band 24), Köln Stuttgart Berlin.
- Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumplanung (1993): Gutachten zum Raumordnerischen Strukturkonzept für das Land Brandenburg, Potsdam.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (1968): Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche (Entschlüsse der Ministerkonferenz vom 8.2.1968). In: Bundesministerium für Raumordnung, B.u.S. (Hrsg.), Bundesraumordnungsbericht 1968, Bonn.
- Ministerrat der Deutschen Demokratischen Republik (1990): Raumordnungsbericht der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik, o.O..
- Ostwald, W. (1990): Die räumliche Situation in den DDR- Regionen: Anforderungen an eine neue Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 186-196.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (1993): Landesentwicklung in Sachsen (Eine Einführung in die Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung), Dresden.
- Schätzl, L. (1993): Wirtschaftsgeographie, Paderborn München Wien Zürich.
- Scharff, R. (1993): Kapitalmobilitätsorientierte versus entwicklungspotentialorientiert Regionalpolitik: Versuch einer Begriff- und Standortbestimmung. EFLR-Diskussionsbeiträge Nr. 2/1993, Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum., Hohenheim.
- Scherer, R. (1993): Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume im Freistaat Sachsen (= EURES discussion paper dp-25), Freiburg.
- Scherer, R. (1994): Der Einfluß der Regionalplanung auf die kommunale Bauleitplanung (Reihe: Mobilität und Normenwandel), Bochum.
- Schmidt, A. (1991): Leitlinien und Leitbilder für eine ökologisch orientierte Regionalplanung: Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 418-424.
- Schmidt, R. u.a. (Veröffentlichung des Instituts für ökologische Regionalentwicklung e.V. Dresden) (1993): Entwicklungstendenzen im Umland großer Städte in den neuen Bundesländern am Anfang der 90er Jahre. In: IÖR Schriften.
- Schmitz, S./ Wiegandt, C.C. (1992): Die Uneinheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse in Deutschland. In: Geographische Rundschau Bd. 44, S. 168-174.
- Seifert, V. (1986): Regionalplanung. Braunschweig.
- Stiens, G. (1992): Regionale Entwicklungspotentiale und Entwicklungsperspektiven. In: Geographische Rundschau Bd. 44, S. 139-147.
- Wagener, F. (1989): Öffentliche Planung in Bund und Ländern. In: Szyperski, N. (Hrsg.), Handwörterbuch der Planung, Stuttgart, 1277-1284.
- Waterkamp, R. (1978): Handbuch Politische Planung, Opladen.