

Neugestaltung des landesplanerischen Zentrale-Orte-Konzeptes (ZOK)

Fachtagung im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV),
am 14. 7. 2005 in der Sparkassenakademie Schloss Waldthausen • Im Wald 1 • 55257 Budenheim bei Mainz

Impressum

Herausgeber: Ministerium des Innern und für Sport
– Oberste Landesplanungsbehörde –
Schillerstraße 9 • 55116 Mainz
E-Mail: landesplanung@ism.rlp.de
Internet: <http://www.ism.rlp.de>

Redaktion: Oberste Landesplanungsbehörde Rheinland-Pfalz
Dr. Gerd Rojahn
Reinhard Dickenscheid

Textsatz,
Bildbearbeitung
und Gestaltung:



Agentur für Kommunikationsstrategien, Text und Design
Magdeburgstraße 11 • 65510 Idstein
Telefon: 0 61 26 58 86 88 • Fax: 0 61 26 58 86 89
E-Mail: info@meinhardt-kommunikation.de
Internet: www.meinhardt-kommunikation.de

Bildnachweise: S. 10: Hellmuth Grassmann • S. 6, 30: privat;
Karten und Grafiken in den Vorträgen bei den jeweiligen Autoren;
restliche Abbildungen: Archiv des Ministeriums des Innern und für Sport

Alle Rechte beim Herausgeber.
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung.

Mainz, im Oktober 2006

Das Landesentwicklungsprogramm III, der aktuelle Rahmenplan der Landesregierung für die räumliche Entwicklung von Rheinland-Pfalz, ist nunmehr zehn Jahre alt. Nicht nur weil es das Gesetz so vorsieht, sondern weil sich wesentliche Rahmenbedingungen deutlich verändert haben, ist eine Neugestaltung unausweichlich.

Für die Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms soll ein Dialog über die Rahmenbedingungen und notwendige Handlungserfordernisse dazu beitragen, frühzeitig viele Anregungen aufzunehmen. Denn: Die Politik dieser Landesregierung ist nicht durch hierarchisches staatliches Handeln geprägt, sondern vielmehr durch Kooperation mit den gesellschaftlich relevanten Gruppen. Deshalb hat die Landesregierung einen »Bericht über die Neuaufstellung des LEP« vorgelegt und veröffentlicht.

Mit Veranstaltungen wie dieser sollen darauf aufbauend im Vorfeld eines ersten ausformulierten Entwurfs zentrale Fragen gemeinsam diskutiert werden. Dabei wird es nicht um die Lösung von Einzelfragen gehen; zunächst sollen die grundsätzlichen Fragen gemeinsam mit Vertretern der Wissenschaft und der Gebietskörperschaften diskutiert werden. Die große Teilnehmerzahl politisch Verantwortlicher aus Kommunen und Gremien dokumentiert die Bereitschaft, an diesem umfassenden Prozess aktiv mitzuwirken.

Ermutigende Leistungen

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre zum Beispiel in der Konversion zeigen, dass mit kooperativen Gestaltungsmöglichkeiten den Herausforderungen wie zum Beispiel dem demographischen Wandel und den Folgen der Globalisierung auch unter erschwerten finanziellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Haushalte erfolgreich begegnet werden kann.

Länder- und Regionen-Rankings unabhängiger Institutionen und Forschungseinrichtungen dokumentieren die im Land erreichten Erfolge in der Wirtschafts-, Bildungs- und Wissenschaftspolitik.

Wir müssen uns allerdings auch bundes- und europaweit orientieren, denn mehr und mehr wird unser Wohlergehen von europäischen Entwicklungen und internationalen Zusammenhängen bestimmt. Künftig werden Standortbedingungen und räumliche Strukturen diese Entwicklungen stärker berücksichtigen müssen.

Künftige Anforderungen

Mit verschiedenen Beiträgen von Fachleuten aus Wissenschaft und Verbänden ist aus unterschiedlichen Sichtweisen eine Behandlung des grundlegenden Instruments der Raumordnung, des *Zentrale-Orte-Konzepts* erfolgt.

Mit dem System Zentraler Orte ist bislang landesweit die Versorgung der Bevölkerung mit im wesentlichen öffentlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge an geeigneten Orten mit vertretbaren Kosten realisiert worden. Für diesen Beitrag zur Daseinsvorsorge erhalten die Standortgemeinden einen entsprechenden Ansatz im Finanzausgleich.

Insbesondere vor dem Hintergrund fortschreitender Privatisierung solcher Einrichtungen, aber auch der besseren Erreichbarkeit durch die verbreitete Verfügbarkeit von Pkws und den Ausbau des öffentlichen Verkehrs haben sich wesentliche Grundlagen des Konzeptes verändert.

Trotz vielfältiger Kritik an diesem klassischen Instrument der Raumordnung besteht ein breites Einvernehmen, dass mit einer Weiterentwicklung ein wichtiger Beitrag zu den anstehenden Problemen geleistet werden kann. Dies betrifft insbesondere die Frage, wie auch zukünftig auf der raumbezogenen Ebene

- ein Beitrag zur *Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen* in *allen* Teilen des Landes geleistet werden kann,
- eine *nachhaltige Entwicklung* gesichert wird und
- ein Beitrag zur Stabilisierung und zum weiteren Wachstum unserer *Wirtschaftsleistung* erreichbar ist.

Die Bedeutung dieses Konzeptes geht über

- eine Einstufung von Gemeinden im Sinne einer »Prädikatisierung«, verknüpft mit einer finanziellen Zuweisung aus dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) hinaus;
- sie bedeutete schon in der Vergangenheit vorrangig eine gemeinsame »Verpflichtung« von Land und Gemeinden zur Sicherung eines breiten Angebotes an Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und
- wird künftig angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung wieder stärker unter sozioöko-



Karl-Peter Bruch

nomischen Gesichtspunkten – »was ist wo wie finanzierbar« – zu bewerten sein und

- es sind auch die Möglichkeiten der städtischen Entwicklung und Erneuerung unter Berücksichtigung einer Stärkung der Innenstädte und der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels einzubeziehen.

In der Vergangenheit ist – unter Wachstumsbedingungen – ein seit dem ersten Landesentwicklungsprogramm regelmäßig erweitertes und damit zum heutigen Zeitpunkt umfassendes Netz Zentraler Orte mit

- 5 Oberzentren,
- 79 Mittelzentren (im Grund- und Ergänzungsnetz) sowie
- 153 Grundzentren

und ihren spezifischen Funktionen entstanden.

Mit dem neuen Landesentwicklungsprogramm stehen wir vor der Aufgabe, dieses Instrument in seiner Aufgabenstellung und Struktur neu zu bewerten und zukunftsfähig zu machen. Die einzelnen Gemeinden in den unterschiedlich strukturierten Landesteilen sollen und können mit ihren unterschiedlichen Potenzialen und Voraussetzungen hierzu einen Beitrag leisten.

Dies betrifft sowohl

- die großen Städte, insbesondere die Oberzentren in den Metropolregionen, als auch
- die Zentralen Orte in den metropolitanen Zwischenräumen oder/sowie
- die Mittel- und Grundzentren in den ländlichen Räumen,

die jeweils in den Teilräumen des Landes unterschiedliche Funktionen erfüllen.

Auch für die kleineren Gemeinden, für die nicht zentralen Orte im Land, werden wir zum Beispiel mit dem Instrument der Dorferneuerung weiterhin Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen und sie bei der Realisierung begleiten.

Aber: Es wird nicht mehr überall alles machbar sein

Zukünftig wird ein umfassendes Angebot von Einrichtungen und Dienstleistungen, die der Daseinsvorsorge zuzurechnen sind, voraussichtlich nur in dauerhaft leistungsfähigen Gemeinden aufrechterhalten werden können, in anderen Fällen nur in Arbeits- und Aufgabenteilung mehrerer Gemeinden.

Nicht im Gegeneinander und in Konkurrenz der einzelnen Gemeinden als Zentrale Orte unterschiedlicher Funktion, sondern in Kooperationen auf den unterschiedlichen Ebenen und in den verschiedensten Aufgabenbereichen werden die Zukunftslösungen zu finden sein. Eine Fachtagung der Landesregierung im Juni 2005 in Mainz zum demographischen Wandel hat dies bereits eindrucksvoll dokumentiert und diesen Weg gewiesen.

Übersicht

Fachtagung im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV)

Neugestaltung des landesplanerischen Zentrale-Orte-Konzeptes (ZOK)

1. Vorwort	3
Karl-Peter Bruch <i>Staatsminister des Ministeriums des Innern und für Sport</i>	
2. Landesplanerische Aspekte des demographischen Wandels	6
Jörg Berres <i>Direktor des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz</i>	
3. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen – Regionaler Ausgleich versus Wachstumsschwerpunkte	10
Prof. Dr. Dr. h. c. Horst Zimmermann <i>Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover</i>	
4. Sicherung der Daseinsvorsorge durch funktionsfähige Zentren	15
Prof. Dr. Rainer Danielzyk <i>Direktor des Institutes für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS-NRW)</i>	
5. Neuformulierung des Zentrale-Orte-Konzeptes	21
Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel <i>Fachgebietsleiter der Fakultät Raumplanung an der Universität Dortmund</i>	
6. Functional-Urban-Areas (FUAs): Eine europäische Perspektive (Europäisches Forschungsprojekt – ESPON)	30
Dipl.-Ing. Carsten Schürmann <i>Büro für Raumforschung, Raumplanung und Geoinformation (RRG), Oldenburg</i>	
7. Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände	38
Peter Paul Weinert <i>Landrat und stellvertretender Vorsitzender des Landkreistages Rheinland-Pfalz</i>	
Dr. Christof Wolff <i>Oberbürgermeister der Stadt Landau, Vorsitzender des Städtetages Rheinland-Pfalz</i>	
Berthold Biber <i>Bürgermeister (VG Schweich), Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz</i>	

II Landesplanerische Aspekte des demographischen Wandels

Jörg Berres, Präsident des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz



Jörg Berres

In den vergangenen drei Jahren ist in Rheinland-Pfalz das Thema »Demographischer Wandel« – wie in keinem anderen Bundesland – analysiert und diskutiert worden. Landtag, Ministerrat, Ministerien und auch viele Kommunalparlamente haben sich daran beteiligt.

Anlässlich der Veranstaltung »Demographischer Wandel – Chance für unsere Kommunen« wurde festgestellt, dass die Zeit des Analysierens in vielen Bereichen abgeschlossen ist. Es müssen jetzt verstärkt konkrete Lösungsansätze zur Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels entwickelt werden.

Dabei kommt der Landesplanung ohne Frage eine zentrale Aufgabe zu. Neben der Ausstattung mit Arbeitsplätzen und Infrastruktur gehört die Bevölkerung zu den drei wesentlichen Komponenten, welche die Raum- und Siedlungsstrukturen eines Landes prägen.

Das Statistische Landesamt hat mit seinen beiden Untersuchungen in den Jahren 2002 und 2004 aufgezeigt, dass es in Rheinland-Pfalz in Zukunft einen Rückgang der Bevölkerungszahl und eine erhebliche Verschiebung in der Altersstruktur geben wird.

Die Untersuchungen weisen aber auch auf regional sehr unterschiedliche Entwicklungen hin, die zu Veränderungen der regionalen Verteilung der Bevölkerung führen werden. Deshalb muss der demographische Wandel Eingang in die Raum- und Siedlungsplanung für Rheinland-Pfalz finden.

Die Landesplanung hat darauf bereits reagiert und schon in ihrem Raumordnungsbericht 2003 einige wichtige Handlungsfelder für die Politik aufgezeigt. Auch in das Landesentwicklungsprogramm, das zurzeit in Arbeit ist, wird die Demographie Eingang finden.

In diesem Beitrag geht es um die mittelfristige regionale Bevölkerungsentwicklung in Rheinland-Pfalz – regional heißt hier die Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise.

Um die regionalen Entwicklungen einordnen zu können, sollen zunächst die Veränderungen auf der Landesebene dargestellt werden. Da die zukünftige Bevölkerungsentwicklung stark durch die Vergangenheit geprägt wird, erfolgt ein kurzer Rückblick:

Bevölkerungsentwicklung 1950 bis 2000

In Rheinland-Pfalz hat es bereits in den 70er und 80er Jahren eine längere Phase mit rückläufigen Bevölkerungszahlen gegeben. In den 90er Jahren ist die Bevölkerungszahl jedoch wieder kräftig gestiegen.

Dieses Bevölkerungswachstum ist ausschließlich auf Überschüsse in der Bilanz der räumlichen Bevölkerungs-

bewegung, also in der Wanderungsbilanz zurückzuführen.

Natürlicher Saldo und Wanderungssaldo 1950 bis 2003

Die starken Wanderungsströme in den 90er Jahren wurden durch die Wiedervereinigung und die politischen Umbrüche in Mittel- und Osteuropa ausgelöst – sie beruhten also auf außergewöhnlichen Ereignissen. Sie konnten die Geburtendefizite in der Bilanz der natürlichen Bevölkerungsbewegung, die es seit Anfang der 70er Jahre gibt, überkompensieren.

Aktuell ist zu beobachten, dass die Wanderungsüberschüsse rückläufig sind (2004: 10.400; Bund: 83.000) und gleichzeitig das Geburtendefizit immer größer wird (2004: 8.100).

Ob die volle Freizügigkeit für die Bürgerinnen und Bürger in den *neuen EU-Mitgliedsländern* ab 2011 noch einmal einen größeren Zuwanderungsschub bringt, ist selbst unter Experten umstritten. Die Geburtenraten liegen dort überwiegend noch unter der Rate von Deutschland. Gleichzeitig ist in diesen Ländern mit einem weiteren Wirtschaftswachstum und damit auch einem Eigenbedarf an Arbeitskräften zu rechnen.

Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2050

Die *Modellrechnungen* des Statistischen Landesamtes zeigen nun, dass sich die Bevölkerungszahl von Rheinland-Pfalz bis 2015 – fast unabhängig von den gewählten Annahmen – kaum verändern wird. Der Rückgang wird sich auch bei pessimistischer Betrachtung auf höchstens 3 Prozent belaufen.

Langfristig hingegen sinkt die Einwohnerzahl in der oberen Modellvariante um 8 Prozent, in der mittleren Variante um 18 Prozent, und bei pessimistischer Betrachtung könnte sie sogar um 25 Prozent abnehmen.

Die Ergebnisse von Modellrechnungen hängen stark von den zugrunde gelegten *Annahmen* ab.

Annahmen der Projektionen

Die Bevölkerungsprojektionen des Landesamtes gehen alle von einer Geburtenrate in Höhe von 1,4 Kindern je Frau aus, unterstellen aber unterschiedliche Annahmen zur künftigen Lebenserwartung und zum Wanderungssaldo.

Im Weiteren werden die Ergebnisse der mittleren Varianten bis 2015 im Mittelpunkt der Überlegungen stehen. Für die mittlere Variante wird angenommen, dass die Lebenserwartung bis 2015 um 2 Jahre zunimmt (bis 2050: +4 Jahre) und dass Rheinland-Pfalz ab 2006 einen jährlichen Wanderungsüberschuss in Höhe von 5.000 Personen verbuchen kann.

Die regionalen Entwicklungen verlaufen in Rheinland-Pfalz sehr unterschiedlich.

Regionale Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2000

Zwischen 1990 und 2000 ist die Bevölkerungszahl von Rheinland-Pfalz um 7 Prozent gestiegen. Mit Ausnahme der beiden kreisfreien Städte Koblenz (-0,7 Prozent) und Pirmasens (-5 Prozent) haben alle Kreise im Land Bevölkerung hinzugewinnen können. Den höchsten Zuwachs verbuchte mit 18 Prozent der Landkreis Alzey-Worms.

Ursachen der regionalen Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2000

Die steigenden Bevölkerungszahlen sind ganz überwiegend auf Zuwanderung zurückzuführen. Einige Kreise wiesen auch in den 90er Jahren noch Geburtenüberschüsse auf – dazu zählen die Landkreise Alzey-Worms, Germersheim, Mainz-Bingen, Trier-Saarburg, der Rhein-Pfalz-Kreis, der Westerwaldkreis und interessanterweise die Stadt Mainz, die als einzige kreisfreie Stadt einen geringen Geburtenüberschuss verbuchen konnte. Die Stadt Koblenz hatte zwischen 1990 und 2000 zwar einen Wanderungsüberschuss, dieser reichte aber schon nicht mehr aus, um das Geburtendefizit auszugleichen. Und die Stadt Pirmasens musste zwischen 1990 und 2000 bereits ein Doppeldefizit hinnehmen, also zugleich ein Geburtendefizit (das höchste im Land) und ein Wanderungsdefizit.

Diese differenzierte *regionale Bevölkerungsentwicklung* wird sich in Zukunft fortsetzen.

Regionale Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2015

Während die Einwohnerzahl in der mittleren Variante bis 2015 landesdurchschnittlich um etwa 2 Prozent abnimmt, können einige Landkreise entlang der »Rheinschiene«, die in den Einzugsbereichen der großen Ballungsräume (Köln-Bonn, Rhein-Main und Karlsruhe) liegen, immer noch Bevölkerungszuwächse verbuchen – den höchsten der Kreis Alzey-Worms mit fast 6 Prozent (+5,7 Prozent). Die Suburbanisierungseffekte sind hier deutlich zu erkennen.

Dagegen werden – mit Ausnahme von Landau – in allen kreisfreien Städten (und zwar durch anhaltende Stadt-

Umland-Wanderungen) und in den Landkreisen im Westen sowie im Südwesten des Landes die Bevölkerungen schon bis 2015 sinken. Am stärksten ist der Bevölkerungsrückgang in der Stadt Pirmasens, die zwischen 2000 und 2015 etwa 15 Prozent ihrer heutigen Bevölkerung verlieren könnte. Unter den Landkreisen wird der mittelfristige Bevölkerungsrückgang am stärksten den Kreis Birkenfeld treffen (-7 Prozent). Langfristig, das heißt bis 2050, werden alle kreisfreien Städte und alle Landkreise rückläufige Bevölkerungszahlen haben, aber in unterschiedlichem Ausmaß – Alzey-Worms am wenigsten und Pirmasens am meisten.

Grob lässt sich festhalten: Regional nehmen die demographischen Probleme mit der Entfernung zu den Ballungs- und Wirtschaftsräumen sowie den Hauptverkehrsachsen des Landes zu.

Wenn nun die Ursachen für den Bevölkerungsrückgang etwas näher untersucht werden, lässt sich Folgendes feststellen:

Ursachen der regionalen Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2015

Ausnahmslos alle kreisfreien Städte und Landkreise werden in dem Zeitraum 2000 bis 2015 in ihren Bevölkerungsbilanzen Geburtendefizite ausweisen. Alle Landkreise können nach den Berechnungen des Statistischen Landesamtes zwischen 2000 und 2015 noch Wanderungsüberschüsse verbuchen, aber sieben der zwölf kreisfreien Städte werden bereits Wanderungsdefizite verzeichnen. In den neun Kreisen, die mittelfristig noch ein Bevölkerungswachstum haben, übertreffen die Wanderungsüberschüsse die Geburtendefizite.

Für die meisten Kreise wird aber gelten, dass die Geburtendefizite in den kommenden Jahren so stark zunehmen, dass sie nicht mehr durch Wanderungsüberschüsse ausgeglichen, geschweige denn übertroffen werden können. Die steigenden Geburtendefizite sind – bei relativ stabilen kreisspezifischen Geburtenraten – eine Folge der stark rückläufigen Zahlen an Frauen im gebärfähigen Alter, bis 2050 um immerhin rund 34 Prozent. Die Bevölkerung schrumpft in diesem Zeitraum »nur« um 18 Prozent.

Ein weiterer wichtiger Aspekt, der für die Auswirkungen fast noch bedeutender ist als der langsame Rückgang der Bevölkerung, sind die gravierenden Altersstrukturverschiebungen. Diese Verschiebungen lassen sich langfristig auch kaum noch umkehren. Man spricht in diesem Zusammenhang von der *demographischen Alterung* der Gesellschaft.

Dieser gesellschaftliche Alterungsprozess wird durch die steigende Lebenserwartung, vor allem aber durch die deutlich (etwa ein Drittel) unter dem Bestandserhaltungsniveau liegende Geburtenrate verursacht. Experten sprechen von einer fertilitätsgeleiteten demographischen

Alterung. Der Alterungsprozess dürfte in den kommenden Jahren an Tempo gewinnen. Das zeigt ein Blick auf die langfristige Entwicklung des Medianalters:

Entwicklung des Medianalters 1950 bis 2050

Das Medianalter teilt die Bevölkerung in zwei gleichgroße Gruppen – eine, die jünger, und eine, die älter ist als das Medianalter. Im Jahr 2000 belief sich das Medianalter auf 39 Jahre. Bis 2015 wird es auf etwa 44 Jahre und bis 2050 auf 48 Jahre ansteigen. Der mittelfristige Anstieg zwischen 2000 und 2015 beträgt also bereits 5 Jahre. Bemerkenswert ist: Schon heute hat Deutschland unter den OECD-Ländern die älteste Bevölkerung.

Altersstrukturverschiebungen 2000 bis 2050

In der Betrachtung dieses Zeitraumes springen zwei Entwicklungen ins Auge:

- Die *Zahl der jüngeren Menschen* unter 20 Jahren nimmt bereits mittelfristig deutlich ab (bis 2015 schon um 16 Prozent),
- und gleichzeitig nimmt die *Zahl der älteren Menschen* über 60 Jahren beträchtlich zu (bis 2015 bereits um 10 Prozent).

Bei der *mittleren Altersgruppe* der 20- bis 60-Jährigen tut sich mittelfristig zahlenmäßig nur wenig. Erst langfristig wird es bei den 20- bis 60-Jährigen zu einem deutlichen Rückgang kommen (-26 Prozent).

Auch die Altersstrukturverschiebungen werden regional sehr unterschiedlich verlaufen. Daraus entsteht ein regional differenzierter Anpassungsbedarf bei den Infrastrukturen.

Für die Altersgruppe der unter 20-Jährigen muss vielfältige Infrastruktur bereitgehalten werden: Für die Jüngsten sind Krippen und Kindergärten, für die Älteren zunächst allgemeinbildende Schulen und später berufsbildende Schulen und/oder Studienplätze vorzuhalten.

Regionale Entwicklung der Altersgruppe unter 20-Jährige 2000 bis 2015

Die Zahl der jüngeren Menschen unter 20 Jahren wird in allen kreisfreien Städten und Landkreisen bis 2015 deutlich kleiner werden. Am stärksten verringert sich diese Altersgruppe in Pirmasens (-26 Prozent). Vergleichsweise gering fallen die Rückgänge mit jeweils 9 Prozent dagegen in den Kreisen Neuwied und Alzey-Worms aus. Eine Ursache für diesen geringen Rückgang könnte die Familienmitwanderung junger Menschen im Zuge der Stadt-Umland-Wanderungen sein. Der Kreis Neuwied weist mit 1,6 Kindern je Frau zudem eine über dem Landesdurchschnitt liegende Geburtenrate aus.

Regionale Entwicklung der Altersgruppe 20- bis 60-Jährige 2000 bis 2015

Die Altersgruppe der 20- bis 60-Jährigen stellt im Wesentlichen das Arbeitskräftepotenzial. Diese Altersgruppe muss künftig die steigenden Lasten des demographischen Wandels tragen. In dieser Altersgruppe wird es in einigen Landkreisen bis 2015 sogar noch Zuwächse geben. Die höchsten Zuwächse erzielen die Kreise Alzey-Worms und Neuwied mit 4 bzw. 3 Prozent. Einen starken Rückgang muss dagegen Pirmasens hinnehmen (-15 Prozent).

Die 20- bis 60-Jährigen weisen eine hohe, vor allem berufsbedingte Mobilität auf und stellen deshalb auch hohe Ansprüche an die Verkehrsinfrastruktur und an die Infrastruktur der Wohngemeinde. Stichworte in diesem Zusammenhang sind: gute Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen, Kinderbetreuung, Schulen, Ärzten und Einkaufsmöglichkeiten usw.

Regionale Entwicklung der Altersgruppe über 60-Jährige 2000 bis 2015

Für ältere Menschen müssen unter anderem Einrichtungen der Altenbetreuung und der Altenpflege bereitgestellt werden. Bei der Zahl der älteren Menschen über 60 Jahren werden die Landkreise Alzey-Worms (+27 Prozent) und Mainz-Bingen (+25 Prozent) schon mittelfristig große Anstiege erleben. Dies ist unter anderem eine Folge der Stadt-Umland-Wanderungen in der Vergangenheit.

In den kreisfreien Städten Ludwigshafen, Trier und Zweibrücken wird die Zahl der über 60-Jährigen bis 2015 hingegen nahezu unverändert bleiben, und in Pirmasens wird sie sogar um 9 Prozent sinken. Auch dies ist eine Folge des Wanderungsgeschehens in den vergangenen Jahrzehnten. In der Vergangenheit hat Pirmasens vor allem Einwohner in der Altersgruppe zwischen 20 und 40 Jahren verloren, die bis 2015 nicht mehr in Pirmasens, sondern anderswo alt werden.

Abschließend sollen noch einige weitere Herausforderungen aufgezeigt werden, die sich durch den Bevölkerungsrückgang und die demographische Alterung für Gesellschaft und Politik ergeben werden.

Herausforderungen des demographischen Wandels

Es werden schon mittelfristig weniger Kindergartenplätze und weniger Schulplätze im Grundschul- und Sekundarstufe-I-Bereich benötigt – im Landesdurchschnitt jeweils bis 2015 ca. 20 Prozent weniger. Dabei sollte aber nicht vergessen werden, dass es bei der Betreuung der Krippenkinder unter 3 Jahren und bei der Ganztagsbetreuung von Schulkindern im Land, in Westdeutschland insgesamt, noch Nachholbedarf gibt.

Die Kinderbetreuung ist auch unter dem langfristigen Aspekt zu sehen, dass die ungünstige demographische Entwicklung nur durch eine höhere Geburtenrate behoben werden kann. Zugleich muss aber die Erwerbsquote bei den Frauen erhöht werden, um den Rückgang des Arbeitspotenzials so gering wie möglich zu halten. Deshalb ist es wichtig, künftig die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter zu verbessern.

Bei der Altenbetreuung und -pflege kommt auf die meisten Kreise schon mittelfristig eine gewaltige Herausforderung zu. Die Zahl der Pflegebedürftigen steigt im Landesdurchschnitt um ein Viertel an. Die notwendigen Einrichtungen müssen ausgebaut werden. Hinzu kommt, dass wegen der Alterung der Bevölkerung die Infrastruktur generell »altengerecht«, das heißt unter anderem barrierefrei gemacht werden muss.

Die Zahl der Erwerbstätigen wird sich landesdurchschnittlich zwar wenig verändern. Aber das Erwerbspersonenpotenzial wird bereits mittelfristig stark altern. Das Angebot an privaten und öffentlichen Gütern und Dienstleistungen muss künftig also von *immer älteren Belegschaften* erbracht werden. Das könnte ein Problem sein, weil man davon ausgeht, dass ältere Arbeitskräfte weniger leistungsfähig (weniger produktiv) sind als jüngere. Nicht nur die privaten, auch die öffentlichen Arbeitgeber werden

sich darauf mit ihrer Personalpolitik einstellen müssen Gerade in ländlichen Räumen wird man die Auslastung der *Versorgungs- und Entsorgungsinfrastrukturen* bei sinkenden Einwohner- und Haushaltszahlen beachten müssen, und zwar wegen der langen Lebensdauer und den hohen Fixkosten solcher Anlagen bereits heute!

Mit Blick auf die Infrastrukturkosten, aber auch mit Blick auf die Immobilienpreise, muss regional sehr genau geprüft werden, ob noch *weitere Baugebiete* ausgewiesen werden oder ob nicht dem *Rückbau*, der *Lückenschließung* und *Sanierung bestehender Siedlungsstrukturen* verstärkt der Vorzug gegeben werden muss!

Ein großes Problem ist, dass die öffentliche Hand und insbesondere die Kommunen bereits heute zum Teil beträchtliche *Finanzprobleme* haben und dass sich diese Situation durch die demographische Entwicklung weiter verschärfen könnte. Die Kommunen sind deshalb gut beraten, wenn sie künftig verstärkt zusammenarbeiten und regional abgestimmte Lösungskonzepte entwickeln. Das Fördersystem sollte dies unterstützen und entsprechend umgebaut werden: Interkommunale oder regionale Projekte sollten zu Lasten konventioneller kommunaler Vorhaben verstärkt gefördert werden. Ein mit öffentlichen Mitteln finanzierter Wettbewerb der Kommunen um Einwohner sollte vermieden werden.

Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen – Regionaler Ausgleich versus Wachstumsschwerpunkte

Prof. Dr. Dr. h. c. Horst Zimmermann, Philipps-Universität Marburg – Abteilung für Finanzwissenschaft¹



Horst Zimmermann

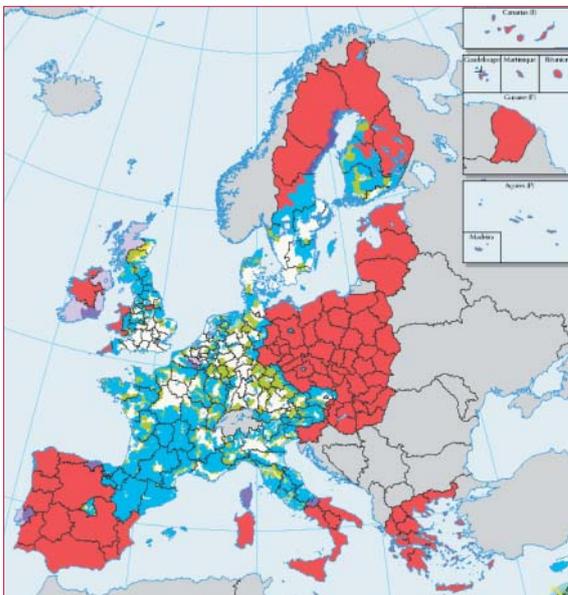
Für die Einladung nach Mainz möchte ich mich sehr herzlich bedanken, aus zwei Gründen. Zum einen trage ich gern zu dem wichtigen Thema dieser Tagung bei. Zum anderen verbindet mich mit dieser Region und insgesamt mit dem Land Rheinland-Pfalz eine frühere langjährige Arbeit über die Verteilung der Finanzströme in Bundes- und Landeshaushalt auf die Regionen, am Beispiel dieses Landes.² Das unerwartete Ergebnis, dass die Ballungsgebiete enorm viel netto »abliefern« und die unterentwickelten Regionen »erhalten«, hat mein Denken über die richtige

Einschätzung und Behandlung dieser Regionstypen stark beeinflusst, und dies spiegelt sich letztendlich auch im Tenor meiner heutigen Aussagen wider. – Und zu diesen Aussagen lassen Sie mich nun übergehen.

A. Fragestellung und Aufbau des Beitrags

Der Anlass dieser Tagung, die Neugestaltung des Zentrale-Orte-Systems, bezieht sich auf reale Änderungen in der Siedlungsstruktur, die dann zu einer normativen Neueinschätzung der verschiedenen Ortstypen führen. In diesem Zusammenhang kann es nicht meine Aufgabe sein, auf Details in Rheinland-Pfalz einzugehen, und daher werden Sie im Folgenden auch keine Karte dieses Bundeslandes sehen.

Abb. 1



Vielmehr wurde mir die Aufgabe gestellt, den speziellen Ausführungen der nachfolgenden Referate eine überregionale Perspektive vorzuschalten. Deshalb werde ich einige neuere Überlegungen der Regionalökonomie zur Siedlungsstruktur vortragen und zeigen, welche geänderte Gewichtung der Ziele, die man zur Beurteilung der Siedlungsstruktur heranzieht, sich aus diesen Überlegungen ergibt. – Doch lassen Sie mich mit einer im Wortsinn überregionalen Perspektive, nämlich mit einer geografischen Sicht, beginnen.

B. Der großräumige Zusammenhang

I. Rheinland-Pfalz aus der Perspektive der Globalisierung

Unter Globalisierung sei hier die Summe der Einflüsse verstanden, die von außerhalb, also von der Europäischen Union (EU) und weltweit, auf die Regionen in Rheinland-Pfalz einwirken. Bei »Einfluss« denkt man insbesondere an die Bedrohung von Arbeitsplätzen durch die Konkurrenz aus Fernost und Indien. Aber zugleich bedeutet Globalisierung auch Einfluss nach außen, und hierdurch, nämlich durch Export, werden zusätzliche Arbeitsplätze möglich.

Für die Einbeziehung in die Globalisierungsprozesse ist es wichtig, eher im Zentrum als an der Peripherie eines Wirtschaftsraumes zu liegen. Daher sind in Abb. 1 die Regionen der EU aufgeführt. Die Farbe richtet sich nach den »Zielen« der EU. Die rot eingetragenen Regionen bzw. ganzen Staaten sind Ziel-1-Regionen und erhalten, oft in erheblichem Umfang, EU-Mittel. Dann gibt es einige andersfarbig gekennzeichnete Regionen, die ebenfalls, wenngleich in der Regel nicht in so starkem Maße, EU-Mittel erhalten. Es ergibt sich dann die Frage, wo in der EU diese Mittel aufgebracht werden. Die Antwort liegt in den eher kleinen und verstreuten weiß dargestellten Regionen, also insbesondere den Ballungsregionen der EU. Unter großräumiger Perspektive ist mit Blick auf diese Karte zunächst festzustellen, dass Rheinland-Pfalz sich im zentralen Segment der EU befindet. Welchen Vorteil das hat, wird deutlich, wenn man sich dieses Bundesland einmal an der Peripherie der EU liegend, gleich in welcher der vier Himmelsrichtungen, vorstellt!

Doch noch ein zweiter Vorteil zeigt sich aus dieser Sicht. Rheinland-Pfalz liegt auf der Karte zugleich in dem Bereich der zentralen weiß dargestellten Regionen, also in den tendenziellen Wachstumsregionen. Dieser Vorteil wird

noch deutlicher, wenn man für Deutschland die Karte der Metropolregionen heranzieht (Abb. 2). Aus theoretischer Sicht wird hierauf weiter unten noch eingegangen. Hier ist zunächst festzuhalten, dass Rheinland-Pfalz an drei dieser Metropolregionen grenzt, und wenn man Luxemburg als eine europäische Region dieses Zuschnitts hinzunimmt, so sind es sogar vier. Für diese Überlegungen ist im Übrigen die Karte 7 im »Bericht« sehr hilfreich.³

Die beiden Karten in Abb. 1 und 2 zeigen also eine sehr gute großräumige Ausgangslage für dieses Bundesland. Eine solche Position hätten viele EU-Regionen sehr gern, aber auch manche Regionen in Deutschland, beispielsweise das östliche Mecklenburg-Vorpommern.

II. Das Ziel der langfristigen Wachstumssicherung

Ebenfalls aus der überregionalen Sicht soll nunmehr eine ganz andere Fragestellung behandelt werden, nämlich das Ziel der langfristigen Wachstumssicherung im Sinne der nationalen Wachstumsrate, und diese in ihrer Relation zu der Entwicklung der Regionen eines Landes. Diese Überlegungen betreffen im Übrigen auch die langfristige Situation der Landeseinnahmen, denn die Landessteuern des Jahres 2020 sind von den heute geschaffenen Wachstumsvoraussetzungen in diesem Land abhängig. Hierzu ist eine kurze theoretisch-grundsätzliche Reflexion erforderlich, die zunächst einen Gedankensprung darstellt.

Es geht nunmehr um die Siedlungsstruktur in Deutschland, also die Relation von Ballungsgebieten zu »mittleren« Regionen und zu ländlich-peripheren strukturschwachen Regionen. Die Sicht dieser Siedlungsstruktur war lange geprägt von der sogenannten Konvergenztheorie. Diese kann man in einem anschaulichen Bild zusammenfassen. Danach schwappen die Ballungsgebiete gewissermaßen über. Dort sind Arbeitskräfte und der Faktor Boden knapp und daher teuer. In den peripheren Gebieten gilt das Umgekehrte, denn dort sind diese beiden Faktoren im Übermaß vorhanden und deshalb preiswert. Also drängen nach dieser Theorie die Faktoren in diese peripheren Gebiete. Das ökonomische

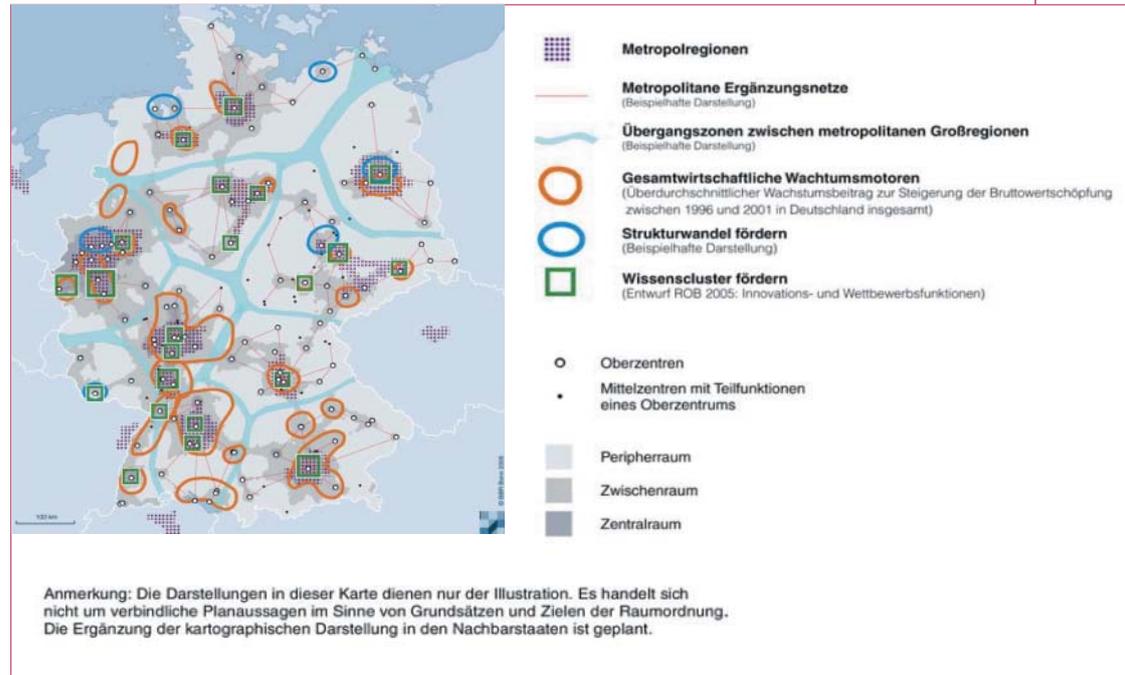


Abb. 2

Ergebnis ist ein Ausgleich der Faktorproportionen und dann der Faktorpreise, also eine Konvergenz.

Für die Raumplanung hatte diese Sicht einen großen Vorteil, denn es gab für sie Zielharmonie zwischen den Zielen des regionalen und gesamtwirtschaftlichen Wachstums einerseits und dem Ausgleich zwischen Regionen andererseits. Wenn man aus Sicht dieser Theorie die armen Regionen förderte, so war dies gut für das Wachstum, denn man beförderte gewissermaßen noch den ohnehin ablaufenden Wachstumsprozess. Und selbstverständlich war dies zugleich gut für den interregionalen Ausgleich.

Seit den 1990er Jahren hat sich eine neue Sicht in der Regionalökonomie durchgesetzt. Der vielleicht wichtigste Name in diesem Zusammenhang ist Paul Krugman, aber auch Grossman/Helpman sind hier zu nennen.⁴ Aus dieser Sicht ist eine Agglomeration nicht eine vorübergehende Degeneration im wirtschaftlichen Wachstumsprozess, die dann durch die Konvergenz wieder behoben wird. Vielmehr sind Agglomerationen sozusagen naturhafte Ergebnisse des Wachstumsprozesses. Zentral für diese Sicht sind sinkende Transportkosten für Güter, Dienstleistungen und – heute besonders wichtig – Information. Es hilft, sich zu vergegenwärtigen, wie vor zehn Jahren eine Information weitergegeben wurde: Brief schreiben, Umschlag suchen, Briefmarke aufkleben, zum Briefkasten gehen und dann am anderen Ende das Austeilen dieses Briefes. Das war kostspielig und dauerte lange. Heute geschieht dies mittels einer E-Mail-Nachricht zu Grenzkosten von null und einem Zeitbedarf ebenfalls nahe null.

Die sinkenden Transportkosten lohnen nunmehr die Konzentration an einem Ort, während zuvor wegen der hohen Transportkosten die Produktion regional verteilt werden musste. Dadurch werden zugleich bisher ungenutzte Größenvorteile (economies of scale) wirksam, weil typischerweise größere Unternehmen (bis zu gewissen Grenzen) preiswerter produzieren als kleine. Dadurch werden die Kosten gesenkt und – als weiterer Effekt – ist es möglich, Löhne für höher qualifizierte Arbeitskräfte zu bieten, was wiederum die Effizienz und Effektivität des Wirtschaftens in diesen Agglomerationen erhöht. Hierzu treten ergänzende wissenschaftliche Ergebnisse zur Wissensökonomie, zu »kreativen Milieus« usf.⁵ Interessant ist hier die Aussage, dass die Entstehung und Ausbreitung von Neuerung unter anderem vom »half-hour contact potential« abhängen kann, also der Fähigkeit, wichtige und kreative Leute innerhalb einer halben Stunde treffen zu können.

Im Endergebnis herrscht heute weitgehend Einigkeit, dass die modernen Agglomerationen den Motor des gesamtwirtschaftlichen Wachstums in Hoheinkommensländern wie Deutschland darstellen. Dies schließt keineswegs aus, dass auch an anderen Stellen im Land Wachstum stattfindet (siehe unten).

Für die Raumplanung ist dieses Ergebnis zunächst desillusionierend. Regionale Ausgleichspolitik zugunsten peripherer strukturschwacher Regionen kann jetzt nur noch verteilungspolitisch begründet werden. Es besteht nunmehr ein offener Zielkonflikt zwischen einer regionalen Ausgleichspolitik und dem Ziel des großräumigen bzw. nationalen Wachstums.

Parallel dazu ist in Deutschland ein Verlust der Wachstumssicherheit zu konstatieren. Nicht mehr alles ist finanzierbar, wie noch in den 1970er und 1980er Jahren. Dies gilt auch für die Finanzierung der regionalen Ausgleichspolitik. Dieser Sachverhalt hat, zusammen mit den zuvor angeführten theoretisch fundierten Aussagen, vielerorts zu der Überlegung geführt, dass man vielleicht weniger Ausgleichspolitik betreiben und stattdessen die Wachstumskerne stärken sollte, weil dort der »Mehrwert« der eingesetzten Mittel höher ist.

C. Einige klare Folgerungen für die regionale Struktur

I. Pflege der modernen Agglomerationen

Wie im ersten Teil ausgeführt, grenzt Rheinland-Pfalz an vier moderne Agglomerationen, das heißt, Teile dieser Agglomerationen liegen auf rheinland-pfälzischem Gebiet. In diesen regionalen Ausschnitten des Landes gilt es, Hemmnisse für Wachstum zu beseitigen. Man muss

allerorts fragen, wo es für die weitere Wirtschaftsentwicklung vielleicht »klemmt«. Die Bemühungen dürfen keineswegs auf Start-ups beschränkt bleiben. Sie sind zwar für Wirtschaftswachstum und Innovation wichtig, aber ein großer Teil der Sicherung des Wirtschaftswachstums findet in den seit längerem bestehenden Unternehmen statt. Diese »Bestandspflege« ist eine schwierige und oft vernachlässigte Aufgabe, die gelernt sein will.

Wichtig ist auch, in diesen Regionen enge Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft aufzubauen. Die viel zitierten Public-Private-Partnerships gelingen am ehesten in diesen Regionen, denn dort können die Bemühungen sich finanziell auszahlen. Auch ist auf die richtige Infrastruktur zu achten. Sie finanziert sich in diesen Regionen letztlich selbst, denn dort ist das Steueraufkommen netto hoch. Dies war schon das Ergebnis der eingangs zitierten Studie zu Rheinland-Pfalz. – Was hingegen nicht erforderlich ist, sind offene Subventionen für diese Räume.

II. Ländlich-periphere strukturschwache Regionen: Mindestversorgung sichern

Ähnlich wie für die modernen Agglomerationen erbringen die theoretischen Überlegungen auch für diesen Regionstyp klare Ergebnisse. Hier kann es nicht darum gehen, flächendeckend zu versuchen, wirtschaftliches Wachstum zu initiieren. Vielmehr ist hier an Mindestversorgung zu denken. Einige ostdeutsche Regionen können hier als Labor dienen. Der demographische Wandel und die Abwanderung haben, zusammen mit ausbleibender wirtschaftlicher Entwicklung, zu sehr geringer Bevölkerungsdichte geführt, und dort wird gelegentlich sogar der Gedanke des »Absiedelns« einzelner Ortschaften geäußert.

Rheinland-Pfalz hat sehr früh auf den sich abzeichnenden demographischen Wandel reagiert und eine Regierungsstelle eingerichtet, die dies beobachtet; die jetzige Tagung ist ein Ergebnis dieser Bemühungen. In diesem Land wird der gesamte Prozess sehr viel langsamer als in Ostdeutschland ablaufen, was die Chance eröffnet, sich früh hierauf einzustellen. Dazu sollten die ostdeutschen Erfahrungen aufgearbeitet werden, nicht zuletzt auch mithilfe der Aktivitäten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), die hierzu einen eigenen Satz von Veröffentlichungen herausgebracht hat.⁶

In diesen Regionen sind sicherlich kleinere Zentren für die Versorgung aufrechtzuerhalten. Dies geht aber zweifellos nicht an jeder Stelle, sodass mit Recht in Rheinland-Pfalz die Frage nach einer Neuordnung des Zentrale-Orte-Systems gestellt wird.

D. Eine schwierige Kategorie: Die »mittleren Räume«

I. Zur Diagnose

Diesem Gegenstand widme ich mich in diesem Referat erstmals etwas genauer. Zur Diagnose ist zunächst festzustellen, dass der größte Teil der Fläche der Bundesrepublik Deutschland zu dieser Kategorie zu zählen ist. Außerdem ist offensichtlich, dass es hierunter Regionen mit höchst unterschiedlicher wirtschaftlicher Performance gibt.

Aus den grundsätzlichen oben angestellten Überlegungen lassen sich keine direkten Folgerungen für diesen Regionstyp ziehen. In der Theorie denkt man am ehesten in den Kategorien Ballungsraum versus ländlicher Raum. Der Blick in die Literatur zeigt, dass übergreifende ökonomische Aussagen zu diesem Regionstyp der »mittleren Räume« kaum zu finden sind. Die Aussagen sind eher punktuell und beziehen sich auf einen bestimmten Typ von Tätigkeit (industrielle Komplexe), auf einen bestimmten Typ von Orten (beispielsweise in touristisch interessanten Regionen) usw.

Aus diesen Gründen enthalten die folgenden Überlegungen neben – soweit möglich – theoretischer Fundierung auch sehr viel »geordnete Intuition«.

II. Eine zu allgemeine Empfehlung: »Dezentrale Konzentration«

Die grundsätzlichen Überlegungen zur dezentralen Konzentration, wie sie sich beispielsweise noch im Raumordnungsbericht 2000 finden, lassen sich als generelle Empfehlungen heute meines Erachtens nicht unbegrenzt halten. Es würde bedeuten, überall Wachstumserwartungen zu nähren, was aus den genannten Gründen nicht mehr sinnvoll ist.

Richtig ist meines Erachtens, dass, wie erwähnt, in den ländlich-peripheren strukturschwachen Regionen Versorgungsschwerpunkte gebildet werden und dass diese auch erhalten bleiben. Da mit Blick auf die absehbare Bevölkerung längst nicht alle heutigen Versorgungsschwerpunkte zu halten und zu finanzieren sind, muss man diesen Teilregionen früh einen »Reduzierungshorizont« vorgeben (vgl. dazu den Beitrag von Danielzyk in diesem Band).

Es ist auch richtig, dass man in manchen dieser Zwischenregionen »Wachstumsschwerpunkte« unterstützen muss. Ich würde hier die Grundregel aufstellen, dass dort unterstützt werden soll, wo sich heute bereits etwas zeigt. Dann muss man fragen, wo es in diesem Wachstumskern »klemmt«, ganz ähnlich wie in den modernen Agglomerationen. Einen Extremfall bildet die Meyer-Werft

im Emsland, für deren Weiterentwicklung immer wieder umfangreiche Arbeiten im Flussbett der Ems erforderlich waren.

Nach diesen eher generellen Überlegungen zu den »mittleren Räumen« sollen nun einige Typen innerhalb dieser sehr breiten Regionskategorie genauer betrachtet werden.

III. Ein eindeutiger Unterfall: Weiter Einzugsbereich der modernen Agglomeration

Wie erwähnt, gibt es in Rheinland-Pfalz vier Fälle, wo das Land an zukunftssträchtige Agglomerationen grenzt. Was eine große funktionsfähige Agglomeration langfristig bewirken könnte, sei am Fall Berlin erläutert. Man stelle sich den Fall vor, dass Berlin in 30 Jahren eine Art doppeltes München darstellt, also eine Metropole im mindestens europäischen, wenn nicht Weltmaßstab bildet. Dann wäre Brandenburg voll saniert und Mecklenburg-Vorpommern weitestgehend. Wenn man zum Vergleich den Raum Frankfurt nimmt, so sind von Marburg, das 100 Kilometer entfernt liegt, morgens die ersten beiden Züge voll mit Pendlern, die im Rhein-Main-Gebiet vergleichsweise hohe Einkommen erzielen und diese im Marburger Raum ausgeben. Marburg hat außerdem eine gut funktionierende Universität und einige mittlere Industriebetriebe, sodass diese Stadt langfristig nicht versinken wird, sondern sich in einem erfreulichen Zustand halten können.

Wenn man in diesem Sinne in Rheinland-Pfalz um die vier Ballungskerne einen Radius von beispielsweise 80 Kilometern zieht, so kann man diese Räume als langfristig saniert ansehen. Allerdings bleiben dann auch in diesem Bundesland Teilräume, die davon nicht erfasst werden. Was ist mit ihnen zu tun, soweit sie nicht zu den ländlichen peripheren Räumen zählen?

IV. »Mittelstadt« als Ausweg?

In Zusammenarbeit mit der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung hat die ARL einen ganzen Band herausgebracht, in dem über die »Mittelstadt« als Zukunft argumentiert wird.⁷ Die entsprechende Tagung fand in Eisenach in Thüringen statt, das hierfür besonders gute Anschauung liefert. Thüringen besteht aus einer großen Zahl früherer kleinerer Residenzstädte und besitzt keinen Metropolkern. Hier wird es darum gehen, aus mehreren entwicklungsfähigen Städten einen engen Städteverbund herzustellen, vielleicht mit finanziellen Anreizen der Landesregierung, damit die Bürgermeisterkonkurrenz überwunden wird. Immerhin liegt Thüringen auf einer entwicklungsfähigen mitteldeutschen Achse.

Nicht überall aber sind funktionsfähige »Mittelstädte« zu finden, insbesondere in den neuen Bundesländern oft nicht. Dann wird man diese kleineren Städte als Versorgungszentren erhalten, von denen aus die umliegenden ländlichen Gebiete versorgt werden können, das heißt, man befindet sich schon in der Nähe der Kategorie der ländlich-peripheren strukturschwachen Gebiete.

In Rheinland-Pfalz sind aus dieser Perspektive der Mittelstädte einige mittlere Verdichtungsräume gesondert zu betrachten, beispielsweise Kaiserslautern, Trier und Koblenz (auch wenn Koblenz mit mehr als 100.000 Einwohnern als Großstadt zählt). Da der Verfasser kein Spezialist in der Erkennung der Besonderheiten dieser individuellen mittleren Verdichtungsräume ist, wählt er den Ausweg, abschließend »best practices« aus anderen Regionen anzuführen.

V. Zwei Sonderfälle: Ostwestfalen und Bodensee/Oberschwaben

Es gibt zumindest zwei Regionen in Deutschland, die sich durch kein herausragend großes überregional bekanntes Zentrum auszeichnen und die dennoch in vielen Statistiken weit oben liegen.

Der eine dieser beiden Räume ist Ostwestfalen. Die größere Stadt ist Osnabrück mit 160.000 Einwohnern. Die Region ist in vielerlei Hinsicht hervorragend positioniert, ohne dass man einen eindeutigen Schwerpunkt, sei es räumlicher oder wirtschaftlicher Art, feststellen könnte.

Der zweite Sonderfall, der Raum Bodensee/Oberschwaben, hat sogar nur zwei Städte um die 50 000 Einwohner aufzuweisen (Ravensburg und Friedrichshafen). Bei dieser Region tritt ein erheblicher räumlicher Zerschneidungseffekt hinzu, denn der Bodensee bildet eine Barriere und ist zugleich EU-Außengrenze. Um diese Zerschneidungseffekte abzuschätzen, muss man sich beispielsweise die Verkehrsverbindung mit Autobahn und Schienenverkehr ansehen.

In beiden Fällen ist letztlich weder im Wege einer generellen Theorie noch anhand überzeugender empirischer Muster genau klärbar, warum diese Regionen so positive Entwicklungsmerkmale aufweisen. Sicher ist nur, dass beide Teilregionen sehr wirtschaftsfreundlich agieren. Vielleicht ist es für ein Land wie Rheinland-Pfalz hilfreich, sich einmal dort im Detail zu informieren, denn es handelt sich zweifellos um best practices.

Abschließend zu diesen Ausführungen sei zusammenfassend festgestellt, dass Rheinland-Pfalz zwar auch einige problematische, wenngleich eher kleinere Räume aufweist. Diese sind aber zugleich von einem Kranz entwicklungsfähiger Agglomerationen umgeben. Da die großräumige Lage des Landes und seine Angrenzung an vier moderne Agglomerationen eine hervorragende Ausgangsposition darstellen, soll man zwar einerseits an Defiziten arbeiten, aber gelegentlich auch den amerikanischen Spruch beherzigen: »Count your blessings!« Hierzu mag ein Untertitel helfen, der in einer führenden deutschen Zeitung vor kurzem zu lesen war: »Rheinland-Pfalz ist der große Aufsteiger«⁸.

Anmerkungen

- 1 Der Autor ist Professor Emeritus im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Philipps-Universität Marburg, Vizepräsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium der Finanzen.
- 2 Die empirischen Ergebnisse finden sich in: Zimmermann, H., und Stegmann, H., Öffentliche Finanzströme und regionalpolitische Fördergebiete, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 7, Bonn 1981. – Die methodische Basis findet sich in: Zimmermann, H., Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 60, Baden-Baden 1981.
- 3 Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, Bericht zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV), Mainz 2004.
- 4 Zur Gesamtheit dieser Argumentationen vgl. Zimmermann, H., Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden, in: Thüringer Innenministerium, Hrsg., Thüringer Raumordnungskonferenz 5. September 2003, Erfurt 2003, S. 19–38. Vgl. ferner Zimmermann, H., Agglomerationstendenzen und gesamtwirtschaftliches Wachstum. Zum Einstieg in neuere Entwicklungen, deutsche Fassung des entsprechenden englischen Discussion Paper No. 5 der Discussion Paper Series »Fiscal federalism and economic growth«, Marburg, März 2004.
- 5 Siehe hierzu die Literaturangaben in der vorangehenden Fußnote.
- 6 Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungsschwerpunkt »Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels«. Zu den erschienenen Veröffentlichungen vgl. Veröffentlichungsverzeichnis und Internet: www.ARL-net.de.
- 7 Akademie für Raumforschung und Landesplanung/Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Mittelstädte im Anpassungsprozess, Wissenschaftliches Kolloquium 2003 in Eisenach, Berlin 2003.
- 8 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 19. Juni 2005, S. 43.

Sicherung der Funktionsfähigkeit der Zentren IV

Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Direktor des Institutes für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS-NRW)

Vorbemerkungen

Dieser Beitrag beruht auf einer Empfehlung des Beirates für Raumordnung beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom November 2004. Das Spektrum der im Beirat vertretenen Interessen ist ausgesprochen breit. Insofern ist es aus meiner Sicht recht erfreulich, dass die im Folgenden vorzustellende Empfehlung vom Beirat im vergangenen November einstimmig und ohne Diskussion verabschiedet wurde (vgl. Beirat für Raumordnung 2004).

Das zeigt, dass es einen breiten Konsens gibt, sich aus Sicht der Raumordnung mit der Funktionsfähigkeit der Zentren zu befassen. Offenkundig geht es aus raumordnerischer Perspektive heute nicht (mehr) nur um Ausgleichspolitik für benachteiligte Regionen oder das Management von Flächennutzungskonflikten, sondern in einem zunehmenden Maße um Städte und Zentren, die lange kaum im Blickpunkt der Raumordnung standen (vgl. auch den Beitrag von Zimmermann).

Im Folgenden werde ich zunächst – immer auf der Basis der Empfehlung des Beirates – auf einige aktuelle Trends und ihre Folgen für die Entwicklung von Zentren eingehen (Kap. 1), ehe kurz die Vielfalt räumlicher Entwicklungsmuster betont wird (Kap. 2). Nach einigen knappen Anmerkungen zur grundsätzlichen Bedeutung von Zentren (Kap. 3), werde ich dann vor allem auf Strategien zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Zentren eingehen (Kap. 4).

1. Aktuelle Trends und ihre Folgen für die Zentren

Im Folgenden werde ich knapp und thesehaft aktuelle Trends und ihre möglichen Folgen für die Funktionsfähigkeit der Zentren für fünf Bereiche darstellen: Ökonomie, Soziales, Demographie, Umwelt und Politik.

Ökonomie

Zentren sind die Schwerpunkte der ökonomischen, aber auch der sozialen und der kulturellen Innovation. Da die Innovationsfähigkeit eine entscheidende Determinante der Wettbewerbsfähigkeit und der wirtschaftlichen Entwicklung ist, wird die Rolle von Zentren als »Wachstumsmotoren« regionaler und nationaler Ökonomien an Bedeutung gewinnen. Das gilt insbesondere für Dienstleistungsmetropolen. Demgegenüber drohen für diejenigen Zentren, die

über lange Zeit durch Industrieproduktion geprägt waren, erhebliche Bedeutungsverluste.

Die Globalisierung, insbesondere der Finanz-, aber auch der Beschaffungs- und Absatzmärkte, macht die Rahmenbedingungen für lokale Akteure schwerer kalkulierbar. Angesichts der Globalisierung und geringer Wachstumsraten in Mitteleuropa wächst die Konkurrenz zwischen den Stadtregionen. Dabei geht es nicht alleine um eine Konkurrenz um ansiedlungswillige Betriebe bzw. Arbeitsplätze, sondern zunehmend auch um die Steigerung der Attraktivität für jüngere und qualifizierte Arbeitskräfte im Hinblick auf die Entwicklung der Dienstleistungsökonomie. Angesichts der scharfen Konkurrenz steigt deutlich die Bereitschaft, alle anderen Entwicklungsziele für die Ansiedlung von Betrieben, den Erhalt von Arbeitsplätzen und die Attraktivitätssteigerung für hoch qualifizierte Arbeitskräfte zurückzustellen.

Neben den klassischen Zentren (Kernstädten) wächst die Bedeutung suburbaner Zentren. Zwar haben sie im Bundesgebiet bislang nicht die Bedeutung und funktionale Vielfalt nordamerikanischer »Edge Cities« erlangt, sie haben aber für gewisse Teilfunktionen vielfach herausragende Bedeutung (Beispiel: »Airport City«) – was durchaus zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der überkommenen Zentrenstruktur beitragen kann.

Hervorzuheben ist weiterhin, dass die kulturellen Potenziale der »Europäischen Stadt« auch ein großes Kapital in ökonomischer Hinsicht sind. Die Bedeutung weicher Standortfaktoren nimmt weiter zu. Hoch qualifizierte Arbeitskräfte stellen hohe Ansprüche an urbane Qualität. Der Städtetourismus gewinnt an ökonomischer Bedeutung. Insofern werden die Städte verstärkt ihre unterschiedlichen Potenziale an gebauter Stadtkultur, Freizeit- und Kulturangeboten sowie der Eventkultur nutzen (müssen).

Soziales

Die Dienstleistungsgesellschaft wird wohl auf absehbare Zeit eine ungleichere Gesellschaft als die Industriegesellschaft in den letzten Jahrzehnten sein. Das Angebot an niedrig qualifizierter, körperlicher, »männlicher« Arbeit



Rainer Danielzyk

wird knapper, hoch qualifizierte Berufe einerseits, niedrig qualifizierte Berufe andererseits werden mit der Tertiärisierung expandieren. Langzeitarbeitslosigkeit wird vor allem bei unqualifizierten Männern auf längere Zeit anhalten, die Erwerbstätigkeit von Frauen wird zunehmen. Der Arbeitsmarkt wird zunehmend durch eine stärkere Spreizung der geforderten Qualifikationen und Einkommen gekennzeichnet sein.

Die anhaltende Migration transportiert die Armut, die kulturelle Vielfalt, aber auch die Konflikte der »dritten Welt« in die Städte der »ersten Welt«. Auch innerhalb der deutschen Bevölkerung wachsen die kulturellen Differenzierungen. Unterschiede der Lebensstile treten neben die klassischen vertikalen sozialen Unterschiede als Merkmale auch räumlicher Differenzierung. Sozialräumliche Ungleichgewichte werden sich durch die Überlagerung von ethnischen und sozialen Differenzierungen weiter vertiefen.

Die bisherige »negative« Arbeitsteilung zwischen dem Umland als Standort der aktiven und expandierenden Haushalte und Betriebe und der Kernstadt als »Auffangbecken« für die unbewältigten sozialen Probleme der Gesellschaft dürfte sich abschwächen. Es zeichnen sich Tendenzen ab, dass auch das sogenannte Umland von den negativen Aspekten der Urbanisierung erfasst wird: Steigende Anteile von Problemgruppen sowie Verschlechterung der Qualität der physischen und sozialen Umwelt. Vermutlich wird sich auch in vielen Regionen die Dynamik der Suburbanisierung der Wohnbevölkerung abschwächen, da ihre sozialen (das Lebensmodell Familienwohnen) und ökonomischen (langfristig kalkulierbare Einkommen) Voraussetzungen seltener als bislang gegeben sein werden. Die künftige sozialräumliche Struktur der Stadtregionen wird weniger durch die Differenz von Zentrum und Peripherie, sondern eher durch sehr heterogene Siedlungsstrukturen gekennzeichnet sein (»Patchwork«, »stadregionales Archipel«).

Demographie

Wie im Beitrag von Berres dargelegt, verändert sich die Bevölkerungsstruktur in Deutschland deutlich. Die Bevölkerung vieler großer Zentren schrumpft, altert und wird internationaler. Insbesondere wird sich der Anteil der Migranten an der Großstadtbevölkerung in den alten Bundesländern erhöhen. Außerdem ist hervorzuheben, dass einige Kernstädte aufgrund von Sterbeüberschüssen sowie Nah- wie Fernwanderung von dramatischen Schrumpfungsprozessen betroffen sein werden.

Umwelt

Die Zentren stellen mit ihrem engeren und weiten Umland vielfach Schwerpunkte des Ressourcenverbrauchs, der

Umweltbelastungen und der Flächenbeanspruchung dar. Allerdings ist auch hervorzuheben, dass in den Zentren wegen der gegebenen Dichte sowie ökonomischer Bedingungen (hohe Flächenkosten) eine vergleichsweise geringere Beanspruchung je Einwohner, je Arbeitsplatz und je Produktionseinheit beim Verbrauch mancher Ressourcen zu verzeichnen ist. Daher ist bei der Betrachtung der Stadtregionen zwischen den immer noch dicht besiedelten, multifunktionalen und zum Teil polyzentral organisierten Zentren sowie dem Umland mit geringerer Siedlungsdichte, höherer spezifischer Flächenbeanspruchung und höheren spezifischen Verkehrsleistungen zu unterscheiden.

Viele Emissionsprobleme (vom Kohlendioxid über Feinstaub bis zum Lärm) treten vor allem in den Zentren in den Fokus der Wahrnehmung von Bevölkerung und Politik und erzeugen, gerade auch angesichts gesetzlicher Vorgaben (zum Beispiel der EU!), Handlungsdruck.

Politik

Hier sind vor allem zwei Aspekte hervorzuheben:

Unter den gegebenen finanziellen Verhältnissen der Kommunen und angesichts des Fehlens ausreichender und verbindlicher übernationaler Standards der sozialen Sicherung, des Arbeitsschutzes und der Umweltqualität nimmt die Bereitschaft zur Deregulierung zu. Dadurch kann einerseits die Effizienz des wirtschaftlichen Handelns erhöht werden, andererseits besteht aber auch die Gefahr eines »Wettlaufs nach unten« zwischen Kommunen und Stadtregionen.

Wie schon vielfach dargelegt, müssen sich raumbezogene Politik und Planung angesichts der veränderten Rahmenbedingungen, aber auch unübersehbarer Umsetzungsdefizite bisheriger Ansätze, verändern: Neben die klassischen hierarchischen und eher rechtlich-formal geprägten Vorgehensweisen (zum Beispiel die Aufstellung von Raumordnungsplänen) treten zunehmend kooperative, informelle und umsetzungsorientierte Ansätze und Instrumente. Die Erfahrungen der letzten zehn Jahre zeigen, dass die Vorgehensweisen der Raumordnung (formelle wie informelle) nicht gegeneinander auszuspielen, sondern dass im Interesse einer verantwortlichen Gestaltung der Raumentwicklung beide Ansätze miteinander zu kombinieren sind.

2. Vielfalt räumlicher Entwicklungsmuster

Das klassische Zentrale-Orte-System ist heute zur konzeptionellen und planerischen Strukturierung des Städte-systems nicht mehr angemessen, da es ein statisches Verständnis von Zentralität hat und die Einordnung der

Städte nach Größe und zentralörtlichen Funktionen nicht mehr ausreicht. Vielmehr müssen sie im Kontext der Entwicklungsdynamik der jeweiligen Region gesehen werden. Deshalb wird vorgeschlagen, nach Größe/Dichte und Entwicklungsdynamik neun Typen der Raumentwicklung zu unterscheiden.

Zwar ist bekannt, dass man nicht mehr einfach »ländliche Räume« den »Stadtregionen« gegenüberstellen kann, sondern eine Vielfalt von Raumentwicklungstypen zu verzeichnen ist. Der Umgang mit dieser Situation in Wissenschaft, Planung und Politik kann aber noch nicht zufriedenstellen. Letztlich müssen die Systeme der Raumbearbeitung, Förderbestimmungen, aber auch die Instrumentarien der Raumordnung, der Regionalentwicklung und Stadtplanung nach den unterschiedlichen Entwicklungstypen differenziert werden. Daher hält es der Beirat für Raumordnung für dringend geboten, dieser Problematik in der Politik bei der Ausgestaltung von Zielen und Instrumenten der Raumordnung, aber auch im Bereich der handlungsorientierten Forschung sehr viel mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

3. Bedeutung von Zentren

Ehe konkret auf Strategien zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Zentren (Kap. 4) näher eingegangen wird, seien einige grundsätzliche Bemerkungen zur Bedeutung von Zentren vorangestellt:

Städtische Zentren haben für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland eine sehr große Bedeutung. Ihnen kommen drei unverzichtbare Funktionen zu:

- als Knotenpunkte der wirtschaftlichen Verflechtung, insbesondere als Orte, an denen entscheidende Potenziale für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft vorhanden sind;
- als Orte der soziokulturellen Integration und des Diskurses über das Selbstverständnis einer Gesellschaft;
- als »Imageträger«, die der jeweiligen Stadtregion vielfach nicht nur den Namen, sondern auch ein Gesicht geben, das für die Wahrnehmung von innen und außen maßgeblich ist.

Hervorzuheben ist hier, dass »Zentren« in einem funktionalen Sinne verstanden werden. Es geht dabei nicht um politisch-administrative Gebietskörperschaften. Die historische Entwicklung, kommunale Gebietsreformen usw. haben dazu geführt, dass einerseits Standorte wichtiger zentraler Funktionen außerhalb von Kernstädten liegen, andererseits diese aber bei großer territorialer Ausdehnung auch Teile des ersten suburbanen »Ring« umfassen.

Eine zukunftsfähige Raumentwicklung erfordert funktionsfähige Zentren – nicht nur im internationalen Maßstab, sondern gerade auch auf regionaler Ebene. Dabei ist die dezentral-konzentrierte Struktur ein Vorteil des deutschen Städtesystems. Dieses Potenzial ist zu sichern und weiterzuentwickeln. Verschiedene Trends, wie sie oben dargestellt wurden, gefährden aber aktuell die Funktionsfähigkeit der Zentren.

Das zunehmende Interesse von Politik und Planung an der Funktionsfähigkeit der Zentren wird vielfach in einem Gegensatz zur traditionellen räumlichen Ausgleichspolitik in Deutschland gesehen. Aus zwei Gründen ist das aber eine Fehleinschätzung: Zum einen sind schon seit einiger Zeit immer heterogenere Raumentwicklungsmuster (vgl. Kap. 2) zu verzeichnen, sodass es nicht nur strukturschwache, sondern auch sehr dynamische ländliche Räume gibt. Zudem weisen viele große Städte, gerade in monostrukturierten Räumen, erhebliche Funktionsschwächen auf. Zum anderen ist gerade in Zeiten, in denen eine flächendeckende Förderpolitik mangels entsprechender Ressourcen nicht mehr möglich ist, ein dezentral-konzentriertes Zentrensystem ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

4. Strategien zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Zentren

In diesem Zusammenhang geht es um drei Aspekte: Die Zentrenstruktur (4.1), das Gleichwertigkeitsziel der Raumordnung (4.2) und Planungskulturen und -formen (4.3).

4.1 Zentrenstruktur

Im Interesse ihrer Entwicklung und ihrer Wettbewerbsfähigkeit sind die großen Zentren in nationale und internationale Netzwerke adäquat einzubinden. Allerdings sind die Handlungsmöglichkeiten der Raumordnung dabei recht unterschiedlich: Während sie etwa im Bereich der Unternehmensnetzwerke und der Ansiedlung von Hauptverwaltungen kaum Einflussmöglichkeiten hat, könnte sie auf den Ausbau der national und international orientierten Infrastrukturen (zum Beispiel Verkehr, Ansiedlung staatlicher Einrichtungen) großen Einfluss nehmen.

Die Sicherung der Funktionsfähigkeit der großen und mittleren Zentren als »Motoren« der ökonomischen und sozialen Entwicklung der Bundesrepublik erfordert, dass in den Zentren bzw. in Stadtregionen vor allem Engpasssituationen und Probleme (nicht zuletzt sozial-räumlicher Art) zu beseitigen sind. Auch innerhalb dynamischer Stadtregionen kann es teileräumlich differenzierte große Probleme geben, weshalb entsprechende teileräumlich differenzierte planerische Strategien erforderlich sind.

Wichtige planerische Aufgabenstellungen sind im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der inneren Strukturen der Stadtregionen, in denen große Zentren gelegen sind, zu lösen. Dabei geht es vor allem um eine verträgliche Lösung der Stadt-Umland-Probleme, wobei Kernstädte und andere Teile der Stadtregionen längst nicht mehr in einem Unterordnungs-, sondern in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Die wichtigsten planerischen Handlungsfelder sind: Raumstrukturen (Gestaltung der heterogenen Siedlungsstrukturen der Stadtregionen) und Verkehrsbeziehungen/Interaktionen (Einbindung in nationale und internationale Netzwerke, Gestaltung der tangentialen Interaktionen in den heterogenen Stadtregionen).

In dünner besiedelten und »schrumpfenden« Regionen kommen gerade kleineren und insbesondere den mittleren Zentren sehr wichtige Aufgaben zu: Für die jeweiligen Regionen müssen Standorte für die noch aufrechtzuerhaltenden Infrastrukturen definiert werden. Gerade hier ist die Funktionsfähigkeit der Zentren zu sichern, um ein »Auffangnetz« an Infrastrukturangeboten aufrechtzuerhalten. Zur Stärkung dieser Zentren ist vor allem eine kluge Standortplanung für öffentliche Einrichtungen erforderlich. Gerade im öffentlichen Bereich darf notwendige Verwaltungsrationalisierung nicht immer zur Zentralisierung von Funktionen in den größten Städten führen.

Über die Verknüpfung der Zentren besteht auch für die schwach besiedelten Regionen Zugang zu größeren Zentren und Metropolen.

Auch in den schrumpfenden Regionen sind Zentren in ihrer funktionalen Verflechtung mit »ihrer« Region zu sehen. Ein polares Verständnis »Stadt gegen Land« ist längst nicht mehr sachgerecht, gerade die in den meisten Teilen der Bundesrepublik noch recht gut erreichbaren kleinen und mittleren Zentren tragen auch zur Sicherung des Versorgungsniveaus und der Lebensqualität in ländlichen Gebieten bei.

Die Funktionsfähigkeit der Zentren ist aus ökonomischen, sozialen, kulturellen und ökologischen Gründen eine unverzichtbare Voraussetzung für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Lebensqualität der Territorien der Bundesrepublik. Zentren sind Knotenpunkte für regionale, nationale und internationale Entwicklungen. Da die Standorte zentraler Funktionen nicht unbedingt mit den Territorien der Kernstädte deckungsgleich sein müssen, muss die Raumordnung ein funktionales Verständnis von Zentren fördern. Die Funktionsfähigkeit der einzelnen Zentren und des Zentrumsystems ist in interkommunaler Zusammenarbeit zu sichern und weiterzuentwickeln.

4.2 Gleichwertigkeit

Ein wichtiges Thema künftiger raumbezogener Planung und Politik wird eine aktualisierte und angepasste Interpretation der »Gleichwertigkeit« und »Nachhaltigkeit« der Raumstrukturen sein. Bei dieser notwendigen Diskussion sind zwei Dimensionen zu unterscheiden:

Zum einen ist es ein Ausdruck des verfassungsrechtlich gegebenen sozialstaatlichen Anspruchs der Bundesrepublik, eine Mindestversorgung, etwa auch in peripheren ländlichen Räumen mit Schrumpfungstendenzen, aufrechtzuerhalten. Dabei ist allerdings die Festlegung flächendeckend gültiger Soll- oder Richtwerte für bestimmte Ausstattungsstandards obsolet. Allenfalls wird es um regionalspezifisch definierte »Mindeststandards« gehen können. Um sie zu gewährleisten, sind zum einen, wie schon gesagt, funktionsfähige Mittelzentren von besonderer Bedeutung. Ergänzend müssen dezentrale, flexible, kooperativ aufgebaute und zum Teil mobile Versorgungssysteme hinzukommen, die an die Stelle von zum Teil nicht mehr tragfähigen Zentralitätsstrukturen treten müssen. Dabei wird es eine Vielfalt von Organisationsformen geben können: von öffentlich organisierten über privatwirtschaftlich getragene (aber möglicherweise öffentlich geförderte) Versorgungssysteme bis hin zu Selbsthilfestrukturen.

Zum anderen sind regionalspezifisch angepasste Zukunftsvisionen und Leitbilder von der Planung zu entwickeln, die nicht mehr davon ausgehen dürfen, dass in Deutschland flächendeckend eigenständige und selbst tragende wirtschaftliche Dynamik erreicht werden kann. Gerade die Entwicklung einiger ostdeutscher Regionen hat gezeigt, dass selbst umfangreichster Einsatz von Fördermitteln über mehr als ein Jahrzehnt dieses nicht bewirken konnte. Auf Dauer subventionierte, künstlich erhaltene Strukturen sind langfristig nicht tragfähig.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die Haushalte und Wirtschaftsunternehmen in diesen Räumen einen Anspruch auf klare politische Zielbestimmungen und ggf. Unterstützung bei ihrer Neuorientierung im Um- und Rückbau haben. Gerade die Planung von Schrumpfung »in der Fläche« ist eine Aufgabe politischer Gestaltung und Führung, die den Betroffenen klare Perspektiven geben muss. Dabei können neue Instrumente wie Zielvereinbarungen eine wichtige Rolle spielen.

Landes- und vor allem Regionalplanung als Querschnittsaufgaben können in diesem Zusammenhang wertvolle Dienste leisten. Dabei sind allerdings weniger die klassischen Instrumente formeller Planung hilfreich, sondern es wird nicht zuletzt auch um Aushandlungsprozesse zwischen Kommunen und Regionen, Regionen und Land ge-

hen müssen, deren Ergebnisse zum Teil in Raumordnungspläne einfließen mögen, die aber auch als raumordnerische Verträge, Zielvereinbarungen oder Ähnliches formuliert werden können. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob eine verstärkte Unterstützung der »Subjekte« (Haushalte, Unternehmen) nicht zu insgesamt günstigeren Ergebnissen führt als die der Objekte (zum Beispiel harte Infrastruktur). Der Beirat für Raumordnung will in diesem Zusammenhang von der Ebene der Grundsatzdiskussion zu konkreten, anschaulichen Beispielen in Form von Modellvorhaben der Raumordnung und Planspielen kommen, um praxisnah zu diskutieren, was eine Sicherung von Mindeststandards der Versorgung in strukturschwachen, schrumpfenden Räumen bedeuten kann.

4.3 Planungskulturen, Organisationsformen, Finanzen

Raumbezogene Planung und Politik, die im Sinne der gerade genannten Aufgabenstellungen und Zielsetzungen erfolgreich handeln will, muss den Anforderungen einer »neuen Planungskultur« genügen, deren wesentliche Merkmale schon vielfach beschrieben wurden: Flexibilität, dialogischer Charakter, Kooperation mit umsetzungsrelevanten Akteuren in netzwerkartigen Strukturen usw.

In Planungs- und Gestaltungsprozessen dieser Art kann kein Anspruch mehr auf allumfassende Kompetenz und Vorgaben »von oben« erhoben werden, sondern die Planung muss auf allen Maßstabsebenen, vom Quartier bis zur Stadtregion, auch das Zusammenspiel aller relevanten Akteure ermöglichen. Dazu gehört auch, dass zivilgesellschaftliches Engagement ermuntert, eingefordert und ernst genommen wird. Angesichts veränderter Rahmenbedingungen werden zivilgesellschaftliche Akteure immer mehr bereit sein müssen, Verantwortung im Zusammenhang mit öffentlichen Gestaltungsansprüchen zu übernehmen.

Ein kooperatives Planungsverständnis stößt allerdings dort an seine Grenzen, wo es um die Lösung von Interessenskonflikten und Problemen der Umverteilung geht. Gerade in Schrumpfungssituationen können die Interessen divergieren und die öffentlichen Mittel (insbesondere Finanzen) knapper werden. Aufgrund des sogenannten »Gefangenendilemmas« können in Verteilungsfragen kooperative Lösungen fast unmöglich werden. Dann sind (wieder) »harte« Entscheidungen in einer klaren, hierarchisch rechtsverbindlich regulierenden Planung notwendig. Allerdings kann auch deren Qualität und Akzeptanz durch begleitende kooperative Ansätze verbessert werden (»Kooperation im Schatten der Hierarchie«).

Insoweit wird es in der Planungspraxis immer um die adäquate Verknüpfung kooperativer und hierarchischer Steu-

erungsansätze gehen müssen. Der Vorteil der Raumordnung bei der Realisierung des Gestaltungsanspruches für die räumliche Entwicklung ist ihre integrative, sektorale, teilräumliche und akteurspezifische Interessen überwindende Betrachtungsweise. Allerdings ist keinesfalls garantiert, dass die Raumordnung automatisch an Bedeutung zunehmen wird, da es bekanntlich konkurrierende Akteure, gerade auch auf regionaler Ebene, gibt, die eine ähnliche Rolle einnehmen und zudem noch mehr Einfluss auf die Vergabe finanzieller Mittel ausüben können.

Die funktionale Verflechtung zwischen verschiedenen Teilräumen der Stadtregion und die notwendige Sicherung der Funktionsfähigkeit der Zentren erfordern eine politisch-planerische Gestaltung auf der interkommunalen, regionalen Ebene. Eine politische Gestaltung wird besser möglich sein, wenn entsprechende stadtregionale politische Organisationsformen existieren, die in verantwortlicher und zurechenbarer Weise für die jeweilige Region handeln können. Insbesondere für Stadtregionen empfiehlt der Beirat Organisationsformen mit hoher politischer Gestaltungskompetenz, die durch ein direkt gewähltes regionales Vertretungsorgan (Regionalparlament) unterstützt werden sollte. Organisationsformen in diesem Sinne sind regionale Mehrzweckverbände und regionale Gebietskörperschaften. Mit diesen Organisationsformen lässt sich die Funktionssicherung der Zentren besonders gut ermöglichen, da so der (finanzielle) Nutzen- und Lastenausgleich bzw. die Problematik des Auseinanderfallens der Gruppen von Nutzern und Zahlern am besten geregelt werden kann. Selbstverständlich darf die stadtregionale Politik- und Handlungsebene nicht zu einer Ausdehnung des politisch-administrativen Apparates führen, vielmehr muss ihre Einrichtung in eine Verwaltungsform eingebunden sein.

Eine unverzichtbare Bedingung für die Funktionsfähigkeit der Zentren ist deren angemessene finanzielle Ausstattung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Lebensqualität durch Zentren auch Leistungen erbracht werden müssen, die nach bisheriger Rechtslage nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehören. Grundsätzlich ist die aktuelle Finanzproblematik der Zentren keinesfalls nur konjunkturell bedingt, sondern ein Resultat der Struktur des Finanz- und Steuersystems der Bundesrepublik. Die Lösung dieser Probleme wird nach Auffassung des Beirates für Raumordnung nur durch eine grundlegende Reform der kommunalen Finanzstrukturen möglich sein.

5. Schlussbemerkungen

Abschließend sei noch einmal hervorgehoben, dass die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Zentren sowohl im Hinblick auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der

Bundesrepublik und ihrer Teilräume, als auch im Hinblick auf die Sicherung der Mindeststandards der Versorgung unverzichtbar ist. Das gilt gerade auch für eher dünn besiedelte, strukturschwache und schrumpfende Regionen. Die Funktionsfähigkeit der mittleren Zentrenebene zu sichern, wird zum Teil eine Restrukturierung des Zentrensystems erfordern: Langfristig wird nicht jedes Grund-, nicht einmal jedes Mittelzentrum in der bisherigen Form erhalten bleiben können, wenn die Funktionsfähigkeit des gesamten Zentrensystems gewährleistet bleiben soll.

Hervorzuheben ist hier aber noch einmal ganz deutlich, dass es bei den Überlegungen zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitszieles und zu Um- und Rückbaustrategien, auch im Zusammenhang mit dem Zentrensystem, nicht um eine »passive Sanierung« oder rein durch die Märkte bestimmte Raumentwicklung gehen kann. Vielmehr geht es darum, einen öffentlichen Gestaltungsanspruch auf die Raumentwicklung aufrechtzuerhalten, dessen Umsetzung allerdings modifizierte Ansätze und Instrumente erfordert. Gerade Schrumpfungsprozesse und entsprechende Um- und Rückbaustrategien sind planerisch zu gestalten. Dabei ist es allerdings nicht länger sinnvoll, die Fiktion wirtschaftlicher Entwicklungsmöglichkeiten an jedem Ort (unter anderem durch entsprechende Fördermittelvergabe) aufrechtzuerhalten. In diesem

Zusammenhang können die schon vorhandenen Ansätze einer »neuen Planungskultur« sehr hilfreich sein, da die Zivilgesellschaft stärker in die Gestaltung der Raumentwicklung und die Umsetzung von Raumentwicklungsstrategien einzubeziehen ist. Komplementär dazu werden aber etwa, gerade auch im Hinblick auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Zentrensystems, auch verbindliche Entscheidungen »von oben« getroffen werden müssen.

Es ist eine klassische Aufgabe einer integrativen Raumordnung, die Funktionsfähigkeit der Zentren zu sichern, um damit letztlich auch die Wettbewerbsfähigkeiten und Lebensqualität des Landes in seinen Teilräumen zu verbessern. Wenn die Raumordnung dazu erfolgreich beitragen kann, würde das ohne jeden Zweifel ihren gesellschaftlichen und politischen Stellenwert erhöhen. Wesentliche Voraussetzungen dafür sind Realitätssinn, modifizierte Instrumente und politische Standfestigkeit. Es wäre sehr wünschenswert, dass sich raumbezogene Planung und Politik in diesem Sinne weiterentwickeln.

Quelle

Beirat für Raumordnung: Sicherung der Funktionsfähigkeit der Zentren. Empfehlung des Beirats für Raumordnung vom November 2004. Berlin 2004.

Dynamik/Größe	Metropolregionen	Stadtregionen	Ländliche Räume
Wachstum	Rhein-Main	Münster	Bodensee-Oberschwaben
Konsolidierung	Berlin	Hannover	Emsland
Schrumpfung	Ruhr	Magdeburg	Vorpommern

Tabelle 1 (Quelle: Beirat für Raumordnung 2004)

Neuformulierung des Zentrale-Orte-Konzeptes V

Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel, Universität Dortmund

1. Einleitung

In der deutschen Landes- und Regionalplanung ließ sich in den letzten ein bis zwei Jahrzehnten eine intensive Diskussion über die Zentralen Orte (im Folgenden: Z. O.) beobachten: Einerseits war und ist die Ausweisung Zentraler Orte ein wesentliches Element, ja geradezu eine tragende Säule der Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung in sämtlichen Flächenländern. Auf der anderen Seite wird in der Wissenschaft und teilweise auch in der Praxis immer mehr Kritik an der Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit dieses Instrumentes laut. Weil – auch in der Folge der Novelle des Bundesraumordnungsgesetzes von 1998 – in fast allen Bundesländern an einer Novellierung der Raumordnungspläne bzw. -programme gearbeitet wird, entsteht die Frage, wie es mit der Darstellung der Z. O. weitergehen kann und soll.

Ausgehend von den kritischen Einwänden sollen im Folgenden in Anlehnung an die Empfehlungen eines Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Vorschläge für die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes (im Folgenden: ZOK) vorgestellt und diskutiert werden. Im zweiten Teil dieses Beitrages werden dann einige aktuelle Handlungsfelder der Raumordnungspolitik angesprochen, in denen das neuformulierte ZOK eingesetzt werden kann.

Die Diskussion pro und contra Zentrale Orte wird erschwert durch einige begriffliche Unklarheiten, die häufig zu Missverständnissen führen. Deswegen erscheint es zweckmäßig, vorweg einige Begriffe zu klären (Blotevogel, 2005).

Wir müssen unterscheiden zwischen

- (1) der analytischen *Zentrale-Orte-Theorie* (ZOT) und
- (2) dem normativen *Zentrale-Orte-Konzept* (ZOK).

Die ZOT ist eine raumwirtschaftliche Theorie zur Beschreibung und Erklärung der räumlichen Anordnung tertiärwirtschaftlicher Aktivitäten (Handel und Dienstleistungen). Sie wurde bekanntlich 1933 von Walter Christaller in seinem Buch über »Die zentralen Orte in Süddeutschland« entwickelt und gehört bis heute zum Fundus der ökonomischen Standorttheorien.

Das ZOK ist hingegen ein Instrument oder »Organisationsmittel« (U. Brösse) der Raumordnungspolitik zur Verwirklichung und Sicherung raumordnungspolitischer Normen (Leitvorstellung, Grundsätze, Ziele). Unter einem »Konzept« (oder einer »Konzeption«) versteht man in der Raumordnung einen in sich widerspruchsfreien Zusammenhang von raumordnungspolitischen Zielen, Grund-



Hans H. Blotevogel

sätzen, Strategien und Maßnahmen. Konzepte der Raumordnung verbinden die allgemeinen Erfordernisse der Raumordnung (Leitvorstellung, Grundsätze und Ziele) mit wissenschaftlichen Raumtheorien (zum Beispiel ZOT), räumlichen Ordnungsmodellen und Instrumenten zu ihrer Verwirklichung (Dietrichs, 2005).

Die Theorie und das Konzept der Zentralen Orte unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht: Die Ableitung der ZOT bezieht sich auf haushaltsorientierte Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktionen; das ZOK wird meist auf den gesamten tertiären Sektor, auf die Infrastruktur und den Arbeitsmarkt bezogen. In der ZOT ist ein Z. O. ein Cluster zentraler Einrichtungen (unabhängig von Gemeindegrenzen); im ZOK ist ein Z. O. in der Regel eine Gemeinde mit bestimmten zentralörtlichen (Soll-)Funktionen. Mit der ZOT will die Raumforschung die räumliche Verteilung von tertiärwirtschaftlichen Aktivitäten erklären; mit dem ZOK versuchen Landes- und Regionalplanung, die Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung zu steuern.

Die begriffliche Unschärfe wird deutlich, wenn wir beispielsweise von »zentralörtlichen Systemen« sprechen. In der Wissenschaft verstehen wir darunter normalerweise die real existierende und empirisch beschreibbare räumliche Verteilung von Zentralen Orten unterschiedlichen Ranges und ihrer Verflechtungsbereiche (= Ist-Zentralität). In der Planungspraxis hat man dagegen meist die planerisch angestrebte, beispielsweise in Raumordnungsplänen dargestellte Soll-Zentralität im Blick. Selbstverständlich stimmt beides nicht überein; gerade die Differenz markiert ja den planerischen Auftrag.

2. Das Zentrale-Orte-Konzept in der Diskussion

In den 1960er und 1970er Jahren wurde das ZOK in allen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland zu dem wohl wichtigsten Instrument der Landes- und Regionalplanung. In den 1950er und 1960er Jahren standen zunächst die ländlichen Räume im Fokus der Raumordnungspolitik; hier galt es, durch den Ausbau von Unter- und Kleinzentren einer drohenden passiven Sanierung entgegenzuwirken (Entschließung der MKRO von 1968). Bald setzte sich jedoch die Ansicht durch, das ZOK sei darüber hinaus ein geeignetes Instrument zur flächendeckenden Steuerung der Siedlungsentwicklung (Entschließungen der MKRO zu den Mittelzentren 1972 und zu den Oberzentren 1983). Stand anfangs die Aufgabe der Versorgung der Bevölkerung in zumutbarer Nähe ganz im Vordergrund der Z. O.-Politik, so ergänzten viele Bundesländer in den 1970er und 1980er Jahren das mit der Ausweisung der Z. O. verbundene Zielsystem um die Entwicklungsaufgabe, indem den Mittel- und Oberzentren zugleich die Funktion von Entwicklungszentren für die gewerbliche Wirtschaft zuerkannt wurde (Blotevogel, 2005).

In den 1980er und 1990er Jahren flachte das planerische und politische Interesse an den Zentralen Orten allmählich ab, nachdem die Funktionszuweisungen der Z. O. in den Plänen und Programmen der Landes- und Regionalplanung erfolgt waren und sich die Lenkungswirkung des ZOK für die Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung als viel begrenzter herausstellte – jedenfalls viel begrenzter, als es viele befürchteten oder andererseits auch erhofft hatten. Gründe lagen in dem Erstarren vieler Fachplanungen, aber auch darin, dass seit Mitte der 1970er Jahre die Dynamik des Infrastrukturausbaus infolge der Abflachung des Wirtschaftswachstums und gesunkener Steuereinnahmen stark zurückging. Obwohl sich inzwischen die Rahmenbedingungen für die Raumentwicklung deutlich verändert hatten, wurde das ZOK nach der deutschen Einigung praktisch unverändert in die Landesplanung der neuen Bundesländer übernommen. Insofern erlebte das ZOK in seiner traditionellen, durch die MKRO-Entschließungen von 1968 bis 1983 kodifizierten Form dort eine Renaissance.

Inzwischen hatte sich jedoch in den Raum- und Planungswissenschaften und teilweise auch in der Planungspraxis bereits eine vielfältige Kritik am ZOK artikuliert. Die Argumente lassen sich in stichwortartiger Kürze zu sechs Punkten zusammenfassen (Näheres bei Blotevogel, 1996):

- *Unwirksamkeits-Hypothese, Geldverschwendungshypothese*
Dieser Vorwurf zielt darauf, dass es der Raumordnungspolitik trotz aufwändiger und kostspieliger Ausbau- und Förderprogramme nicht gelungen sei, die

regionalen Disparitäten in Deutschland zu beseitigen und die Peripherisierung vieler ländlicher Räume zu verhindern.

- *Dorfverödungs-Hypothese*
Dieses Argument beklagt die mit dem ZOK einhergehende harte Modernisierungs- und Zentralisierungspolitik, die zu einem Funktions- und Identitätsverlust vieler Dörfer geführt habe.
- *Umweltzerstörungs-Hypothese*
Aus ökologischer Perspektive wurde dem ZOK vorgeworfen, es habe durch die flächendeckenden Ausbau- und Förderprogramme gerade im ländlichen Raum die Umweltqualität nachhaltig beeinträchtigt, sodass im Interesse der Wiederherstellung funktionsfähiger Ökosysteme in größeren naturnahen Räumen das ZOK aufgegeben werden müsse.
- *Inflexibilitäts-Hypothese*
Dieser Vorwurf argumentiert, das ZOK sei viel zu starr, um auf aktuelle Anforderungen und Problemsituationen angemessen zu reagieren; damit repräsentiere das ZOK in charakteristischer Weise die veraltete Auffassung von Raumordnung als rigide Herstellung einer bestimmten räumlichen Ordnung durch den Staat.
- *Wachstumsverhinderungs-Hypothese*
Hier geht es um das Argument, die landesplanerischen Funktionszuweisungen als Z. O. behinderten wirtschaftliches Wachstum und die Entwicklung von Gemeinden. Diese These ist in zwei verwandten Varianten anzutreffen:
 - a) *als ordnungspolitische Fundamentalkritik*, das heißt als prinzipielle Ablehnung staatlicher Raumordnungspolitik aus wirtschaftsliberaler Perspektive, und
 - b) *als Kritik einzelner Gemeinden*, das heißt als Klage über Einschränkungen bei Flächenausweisungen oder bei der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels aufgrund der zentralörtlichen Einstufung.
- *Hypothese der Inkompatibilität der Handlungslogiken*
Diese Kritik zielt auf die vermeintliche Unvereinbarkeit zwischen der Raumordnungsaufgabe der langfristig zu sichernden nachhaltigen Raumentwicklung einerseits sowie der auf kurzfristige Erfolge und Wählerzustimmung gerichteten politischen Handlungslogik andererseits.

Die Argumente sind jedenfalls vielfältig. Sie zielen einerseits auf die Wirkungen der mit dem ZOK operierenden Raumordnungspolitik, wobei auffällt, dass dem ZOK sowohl eine zu heftige Wirkung unterstellt wie auch jegliche Wirkung abgesprochen wird. Sie zielen andererseits

auf die Frage einer zeitgemäßen Instrumentierung der Raumordnungspolitik, aber auch auf die Infragestellung der Legitimation der Raumordnung, die teilweise als Ausdruck eines antiquierten staatlichen Steuerungsanspruchs kritisiert wird. Dass die Argumente nicht uneingeschränkt stichhaltig sein können, ergibt sich schon daraus, dass sie aus ganz unterschiedlichen »politischen Ecken« kommen – teils aus konservativer modernisierungskritischer, teils aus ökologischer, teils aus neoliberaler Ecke.

Letztlich wird die Kritik am ZOK auf zwei unterschiedlichen Ebenen formuliert:

- a) als raumplanungsinterne Diskussion (Frage der Wirksamkeit und der zweckmäßigen Planungsinstrumente),
- b) als externe Kritik (veränderte Staatsauffassung, neue Politikformen).

Allerdings sind manche Argumente auch nur vorgeschoben, um bestimmte Partikularinteressen durchzusetzen, beispielsweise wenn sich Grundzentren beklagen, ihnen würde durch die zentralörtliche Einstufung untersagt, großflächigen Einzelhandel anzusiedeln.

Die Raumordnungspolitik sollte die vielfältige Kritik durchaus ernst nehmen und sich aktiv mit ihr auseinandersetzen. Eine Wagenburg-Mentalität des krampfhaften Festhaltens an tradierten Formen des ZOK würde die Raumordnung eher diskreditieren. Eine nähere Prüfung der Argumente zeigt nämlich, dass sich zu allen Argumenten auch Gegenargumente formulieren lassen. Allerdings ist es notwendig, das ZOK gründlich zu renovieren und seine Ausgestaltung in der Praxis der Raumordnung den veränderten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ebenso wie den veränderten Erkenntnissen und Auffassungen von planerischer Steuerung anzupassen.

3. Zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes

Aufgrund der anhaltenden Kontroversen über den Stellenwert des ZOK richtete die Akademie für Raumforschung und Landesplanung im Jahre 1998 auf Anregung der Ministerkonferenz für Raumordnung einen Arbeitskreis aus Wissenschaftlern und Praktikern ein mit dem Ziel, die theoretischen Grundlagen des ZOK zu überprüfen. Der Ergebnisbericht wurde 2002 veröffentlicht (Blotevogel, 2002). Zurzeit werden im Zuge der Novellierung der Raumordnungspläne und -programme der Bundesländer einzelne Vorschläge aus dem Bericht in unterschiedlicher Form umgesetzt.

Nach einer ausführlichen Auseinandersetzung pro und kontra ZOK kommt der Arbeitskreis zu dem Schluss, dass die Raumordnung gut beraten ist, an dem ZOK fest-

zuhalten, dabei allerdings das Konzept gründlich zu erneuern, indem die Steuerungsdichte zurückgenommen, die Planungsprozesse flexibilisiert und die langfristig verbindlichen Zielaussagen mit diskursiven und kooperativen Formen der Planungspolitik verknüpft werden.

Von zentraler Bedeutung ist der Befund, dass das ZOK ein unverzichtbares Instrument zur Gewährleistung einer nachhaltigen Raumentwicklung ist. Diese Leitvorstellung ist bekanntlich seit der Novellierung des Baugesetzbuchs und des Raumordnungsgesetzes von 1997/98 die verbindliche generelle Vorgabe für die gesamte Raumplanung auf allen Planungsebenen. Das ZOK steht nicht nur nicht im Gegensatz zu dieser Leitvorstellung, es ist dafür prädestiniert, die räumliche Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung so zu steuern, dass sie dem Nachhaltigkeitsgebot entspricht.

Nach Auffassung des Arbeitskreises kann das ZOK auf vier Handlungsfeldern zur nachhaltigen Raumentwicklung beitragen (Abb. 1):

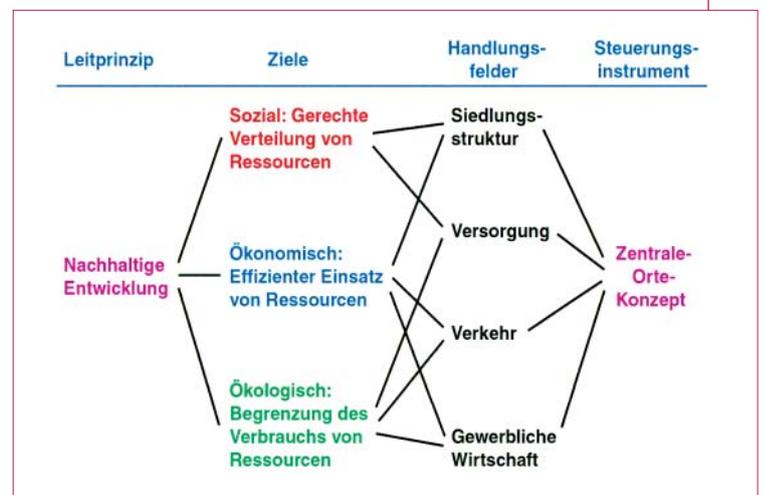


Abb. 1: Der Beitrag des Zentrale-Orte-Konzeptes zur nachhaltigen Raumentwicklung

1 Siedlungsstruktur

Der raumordnungspolitische Grundsatz der Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Z. O. hat nichts von seiner Aktualität verloren. Aufgaben stellen sich vor allem in den sub- und periurbanen Räumen, wo es um eine Eindämmung von Streusiedlungen und eine leitbildgerechte Strukturierung der sogenannten »Zwischenstadt« (Th. Sieverts) geht. Elemente dieser Strukturierung sind kompakte Siedlungsstrukturen (mit mittlerer Dichte) und die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die Orts- und Stadtteilzentren sowie den ÖPNV.

Aufgaben stellen sich aber auch in den ländlichen Räumen, speziell in den dünn besiedelten, peripher gelegenen ländlichen Gebieten. Dort kann eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Siedlungsschwerpunkte dazu beitragen, passiven Sanierungs-

prozessen entgegenzuwirken und zugleich die ökologische Qualität größerer naturnaher Räume zu verbessern.

2 Versorgung

Die öffentliche und private Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen in zumutbarer Nähe ist die klassische Zielsetzung des ZOK. Sie hat infolge des hohen Motorisierungsgrades für den überwiegenden Teil der Bevölkerung zwar an Bedeutung eingebüßt, doch darf trotz aller positiven Auswirkungen der gestiegenen Mobilität nicht übersehen werden, dass beträchtliche Teile der Bevölkerung (vor allem Arme, Kinder und Ältere, insbesondere ältere Frauen) nicht über einen Pkw verfügen. Für diese Gruppen hat sich die Versorgungssituation vor allem auf dem Lande verschlechtert, weil Handel und Dienstleistungen primär auf die motorisierten Kunden ausgerichtet sind und das wohnstandortnahe Versorgungsnetz immer mehr erodiert.

Die Dynamik im Einzelhandel führt zu einer anhaltenden Betriebskonzentration; sie begünstigt großflächige Betriebsformen auf nichtintegrierten Standorten und gefährdet damit die Funktionsfähigkeit der gewachsenen Zentren. Zugleich werden dadurch die von der öffentlichen Hand getragenen Infrastrukturaufwendungen in den Z. O. entwertet.

Bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und infolgedessen schwindenden Tragfähigkeiten für öffentliche und private Versorgungseinrichtungen ist der Erhalt eines dezentralen Versorgungsnetzes eine Aufgabe, deren politischer Stellenwert in Anbetracht der veränderten Rahmenbedingungen künftig eher zu- als abnimmt. Für dünn besiedelte ländliche Räume stellt sich – wie heute schon in den neuen Bundesländern – künftig auch im westlichen Deutschland die Aufgabe eines Rückbaus der Infrastruktur. Dies geschieht teils über marktliche Entscheidungen privater Anbieter, teils aber auch über politisch-administrative Entscheidungen im öffentlichen Sektor. Für beide Bereiche kann das ZOK als räumliche Leitlinie und Entscheidungshilfe dienen.

3 Verkehr

Zentrale Orte sind immer auch Verkehrsknotenpunkte und insofern seit jeher auch für die Verkehrsplanung wichtige Orientierungspunkte. Im Zuge der Regionalisierung des ÖPNV und der Erarbeitung multimodaler (das heißt Verkehrsträger übergreifender) regionaler Mobilitätskonzepte stellen die Z. O. die Netzknoten dar. Hier empfiehlt sich eine enge Kooperation zwischen der Regionalplanung und der regionalen Mobilitätsplanung. Auch auf der großräumigen Ebene des Bundes und der EU eröffnet die Verknüpfung von Raumordnung einerseits sowie Bundesverkehrswegeplanung bzw. transeuropäischer Netzplanung andererseits einen sinnvollen Einsatz des ZOK.

4 Gewerbliche Wirtschaft

Als Standorte gebündelter Infrastrukturbereitstellung sowie als Zentren regionaler Arbeits- und Absatzmärkte besitzen Z. O. günstige Standortbedingungen für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft. Dies gilt nicht nur, aber in besonderem Maße für die mittleren, höher- und höchstrangigen Z. O. Insofern gibt es gute Gründe dafür, in der regionalen Wirtschaftsförderung die knappen Ressourcen nicht über den gesamten Raum zu verstreuen, sondern auf Zentren mit günstigen Standortbedingungen zu konzentrieren.

Spezielle raumplanerische Ansätze bestehen in der Entwicklung interkommunaler bzw. regionaler Gewerbegebiete in Mittel- und Oberzentren sowie Technologie- bzw. Wissenschaftsparks, für die primär die Oberzentren infrage kommen.

Ein neuer Politikansatz der Raumordnung bezieht sich auf die sogenannten »Europäischen Metropolregionen«, denen eine herausgehobene Funktion als Entwicklungsmotoren der Volkswirtschaft zugemessen wird. Sie werden durch herausragende internationale Entscheidungs-, Innovations- und Gateway-Funktionen charakterisiert und bilden die höchste Ebene der Z. O.-Hierarchie.

Für die instrumentelle Ausgestaltung des ZOK unterbreitet der Arbeitskreis eine Fülle von Vorschlägen, die bei einer kompletten Umsetzung auf eine erhebliche Veränderung des Instrumentes in der Raumplanungspraxis hinauslaufen:

Dies beginnt schon bei der Definition des Z. O.-Begriffs. Im Kontrast zur Praxis in den meisten Bundesländern schlägt der Arbeitskreis vor, Z. O. nicht als ganze Gemeinden, sondern als räumliche Cluster zentraler Einrichtungen, das heißt als Standorte gebündelter Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen unabhängig von den Gemeindegrenzen, zu verstehen.

Die Größe solcher Standorträume hängt ab von der Hierarchiestufe: Zentrale Versorgungsbereiche in Grundzentren bestehen aus nahe beieinander gelegenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben sowie Schule, Kirche usw. In Oberzentren umfasst der oberzentrale Standortraum in der Regel das gesamte Stadtgebiet, weil flächenintensive Einrichtungen wie Hochschulen und Spezialkrankenhäuser sowie eventuell auch Fachmarkt-, Großhandels- und Güterverkehrszentren aufgrund ihres Flächenbedarfs häufig an den Stadtrand oder gar in Nachbargemeinden ausweichen. Im letztgenannten Fall ist dann nicht mehr nur die Stadt selbst als Oberzentrum anzusprechen, sondern der gesamte oberzentrale Standortraum einschließlich der Nachbargemeinden, soweit sie vergleichbare Standortvorteile aufweisen und Standorte oberzentraler Einrichtungen sind.

In vielen Fällen mag die Gleichsetzung von zentralörtlichem Standortraum und Gemeinde in ihrer territorialen Erstreckung zutreffen. Dies gilt insbesondere für viele Mittelzentren und kleinere Oberzentren. Die defini-

torische Ablösung von den Gemeindegrenzen führt dazu, dass wir davon zwei abweichende Fälle unterscheiden müssen: erstens intrakommunale Zentralorte (Abb. 2) und zweitens transkommunale Zentralorte (Abb. 3).

Mit den intrakommunalen Zentren sind vor allem die kleineren zentralen Versorgungsbereiche gemeint, die eine wichtige Funktion zur Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen erfüllen. Dies sind die der Nahversorgung dienenden Orts- und Stadtteilzentren, aber auch die »Cities« in den Großstädten.

Für Rheinland-Pfalz mit seiner kleinteiligen Kommunalstruktur besitzt diese Unterscheidung im Wesentlichen nur für die größeren Städte eine regionalplanerische Relevanz; für Länder mit ländlichen Großgemeinden wie Nordrhein-Westfalen und das Saarland führt sie auch in den ländlichen Räumen zu weitreichenden Veränderungen der regionalplanerischen Funktionszuweisungen (beispielsweise hinsichtlich der Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe).

Transkommunale Zentralorte sind vor allem für die höhere und höchste Stufe der zentralörtlichen Hierarchie von Bedeutung. In der planerischen Praxis sind sie nur als interkommunale Kooperationsräume denkbar, da die Einbeziehung benachbarter Gemeinden in das transkommunale Oberzentrum eine enge planerische Abstimmung der auszuübenden Funktionen zwischen den beteiligten Gemeinden erfordert.

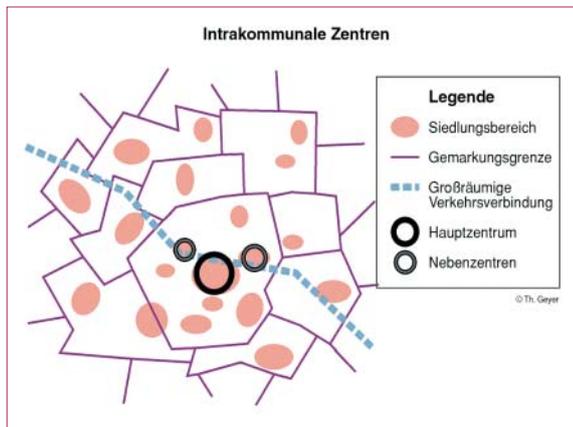


Abb. 2: Intrakommunale Zentren

Wenn wir den Z. O.-Begriff in dieser Weise – übrigens in Übereinstimmung mit der ZOT – verallgemeinern, lassen sich auch die Metropolregionen als höchste Stufe der zentralörtlichen Hierarchie in das ZOK einbauen. Metropolregionen sind transkommunale zentralörtliche Standorträume *par excellence*: Sie bestehen aus einem metropolitanen Kern, der aus einer Stadt oder mehreren Städten besteht (zum Beispiel Frankfurt/Wiesbaden/Mainz), sowie einem Umland, soweit es über eine vergleichbare metropolitane Standortgunst verfügt und ebenfalls metropolitane Funktionen ausübt. In diesem Sinne ist die gesamte Metropolregion Rhein-Main ein

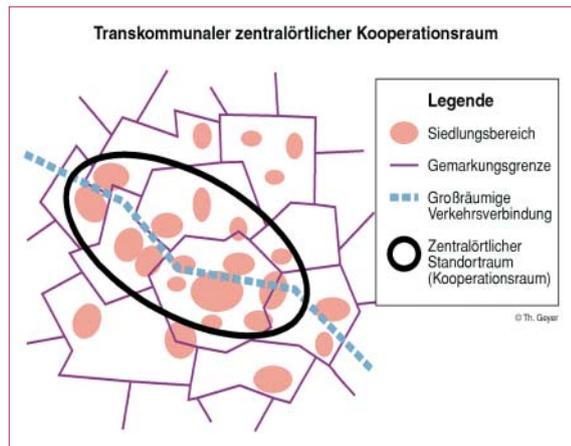


Abb. 3: Transkommunaler Standortraum

Z. O. höchster Stufe, der mit Paris und Mailand, aber auch mit ebenfalls polyzentrischen Metropolregionen wie der Randstad Holland oder der Öresund-Region Kopenhagen/Malmö konkurriert.

Weitere Vorschläge des Arbeitskreises zur Fortentwicklung des ZOK umfassen die Empfehlung, bei der Stufung der zentralörtlichen Hierarchie auf Zwischenstufen zu verzichten, aber wichtige zentralörtliche Sondertypen mit zu berücksichtigen. Auf der regionalen Ebene können dies beispielsweise Shoppingcenter oder Fachmarktzentren sein. Diese neuen Zentrenformen, die sich als zentralörtliche Sonderformen auffassen lassen, sind in den meisten Raumordnungsplänen der Bundesländer bisher nicht dargestellt und insofern bei den räumlich konkretisierten Zielaussagen de facto ignoriert worden, obwohl gerade diese Phänomene in der Praxis vielerorts die größten Konflikte aufwerfen.

Grundsätzlich sollten die mit der Darstellung der Z. O. in den Raumordnungsplänen und -programmen verbundenen förmlichen Zielkataloge überprüft und tendenziell reduziert werden. Es kann nicht Gegenstand der Raumordnungspolitik sein, über das ZOK die Zentrenausstattungen und das Zentrenwahlverhalten der Konsumenten umfassend zu regulieren. Es geht vielmehr darum, bestimmte Fehlentwicklungen, die eine Regulierung im Interesse des Gemeinwohls erfordern, zu vermeiden bzw. ihnen entgegenzuwirken. Insofern spricht wenig dafür, die zentralörtlichen Verflechtungsbereiche sowie die stufenspezifischen Ausstattungskataloge als förmliche Ziele der Raumordnung darzustellen. Es genügt völlig, solche Inhalte in die Erläuterungen aufzunehmen.

Eine weitere Empfehlung geht dahin, die Ausgestaltung des Konzeptes in Bundesländern mit besonders großem siedlungsstrukturellen Gefälle zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen zu differenzieren. Tatsächlich unterscheiden sich nicht nur die planerischen Problemsituationen, sondern auch die Ausprägungen der Z. O. hinsichtlich Ausstattung und Funktionen grundlegend. Während es in den Verdichtungsräumen insbe-

sondere um den Erhalt funktionsfähiger Innenstädte und die strukturierende Ordnung der sogenannten Zwischenstadt im sub- und periurbanen Umland geht, stehen in den dünn besiedelten ländlichen Räumen die Aufrechterhaltung der Grundversorgung in zumutbarer Nähe und die Gewährleistung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge im Vordergrund. Dementsprechend können auch die in den Plänen und Programmen dargestellten Z. O. unterschiedlich ausdifferenziert, das heißt mit unterschiedlichen Zielen belegt werden.

Eine wichtige Empfehlung des Arbeitskreises geht dahin, das ZOK nicht nur als hierarchisches Steuerungsinstrument im Sinne der traditionellen Ordnungsaufgabe der Raumordnung zu verstehen, sondern es stärker mit kommunikativen und kooperativen Planungsprozessen zu verknüpfen. Beispiele für kooperative Ansätze im Rahmen der Z. O.-Politik sind die Bildung zentralörtlicher Kooperationsräume und die Bildung zentralörtlicher Verbundsysteme (wie zum Beispiel die Bildung oberzentraler Städteverbände in Sachsen) sowie vor allem die Aufstellung regionaler Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepte.

Derzeit sind in nahezu allen Bundesländern die Raumordnungspläne und -programme entweder gerade novelliert worden, oder sie befinden sich im Novellierungsverfahren. Anlässe dafür sind die Anpassungen an das ROG von 1998 sowie die Einführung der Strategischen Umweltprüfung. Dies ist für die Länder Anlass, auch die Darstellungen der zentralörtlichen Gliederung zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Dabei zeigt sich, dass die Vorschläge des Arbeitskreises der ARL in unterschiedlicher Form aufgegriffen werden. Unübersehbar ist allerdings auch, dass die Implementierung des ZOK durch die Länder immer stärker voneinander abweicht.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hat sich in den letzten Jahren in mehreren Diskussionen und Entschlüssen mit der Fortentwicklung des ZOK befasst. Die Vorschläge des Arbeitskreises wurden mit grundsätzlicher Zustimmung zur Kenntnis genommen, allerdings ohne dass die Notwendigkeit gesehen wurde, nun in ähnlicher Form wie durch die inzwischen veralteten Entschlüsse von 1968–83 die Umsetzung des ZOK bundesweit neu zu normieren.

Die MKRO hat jedoch keinen Zweifel daran gelassen, dass sie am ZOK als Instrument der Raumordnung festhält. Sie hat diese Auffassung in mehreren Entschlüssen ausdrücklich bekräftigt, so beispielsweise in der Entschlüsselung zur »Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels« vom 13. 10. 2003:

»Das System der zentralen Orte stellt das Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastruktur dar. Es ist der am besten geeignete Ansatzpunkt zur räumlichen Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen und ermöglicht einen Beitrag zur Kosteneinsparung für die öffentlichen Haushalte. Dies

erfordert eine flexible Handhabung und Anpassung an die jeweiligen regionalen Besonderheiten. ... Die Zahl der Zentren und ihre Klassifizierung muss in eine angemessene Relation zum Bevölkerungsrückgang gebracht werden ... Die Ausstattungsmerkmale zentraler Orte müssen an die regionalen Einwohnerpotenziale angepasst werden, um eine wirtschaftliche Auslastung dieser zentralen Dienstleistungen und Güter zu gewährleisten.«

4. Das Zentrale-Orte-Konzept in der Planungspraxis

Das ZOK ist kein Selbstzweck. Es kann nicht darum gehen, die Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung durch staatliche Regulation in eine bestimmte räumliche Struktur zu zwingen. Das ZOK ist vielmehr ein Instrument, mit dessen Hilfe die Landes- und Regionalplanung bestimmte Problemstellungen lösen kann. Im Folgenden werden vier solcher Herausforderungen angesprochen; dabei wird beispielhaft aufgezeigt, welchen Beitrag das ZOK zu deren Lösung leisten kann.

(1) Sicherung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge auch und gerade in Zeiten des demographischen Wandels

Die Herausforderungen sind bekannt: Der Bevölkerungsrückgang führt vielfach zur Unterschreitung der Mindesttragfähigkeiten und damit zu Unterauslastungen und hohen Kosten. Die Heterogenisierung der Bevölkerung nach Ethnien, Haushaltstypen und Lebensstilen stellt einheitliche Versorgungsstandards infrage. Darüber hinaus engt die fiskalische Krise den Handlungsspielraum der Gebietskörperschaften weiter ein. Die Privatisierung ehemals öffentlicher Infrastrukturleistungen stellt die Geltung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung für diese Bereiche infrage, sodass wirtschaftlich unrentable Leistungen eingeschränkt werden. Die wohnstandortnahe privatwirtschaftliche Versorgung (Einzelhandel, haushaltsorientierte Dienstleistungen) unterliegt aufgrund betriebswirtschaftlicher Faktoren einem anhaltenden Erosionsprozess.

Mögliche Handlungsansätze

Nicht nur wie in den 1960er und 1970er Jahren beim Ausbau, sondern auch bei dem künftig erforderlich werdenden Rückbau der Infrastruktur bleibt das Prinzip der räumlichen Bündelung von Infrastruktureinrichtungen unverzichtbar. Nur durch eine koordinierte Planung der zu sichernden bzw. aufzugebenden Standorte können die unvermeidlichen Einschränkungen gemildert und unangemessene Härten vermieden werden.

Um die damit verbundenen vielfachen Konflikte zu minimieren und raumordnerische Mindeststandards der Daseinsvorsorge zu sichern, ist das ZOK mit handlungs-

orientierten Programmen zur Infrastruktursicherung und -optimierung zu kombinieren. Beispiele sind die Entwicklung innovativer Versorgungsangebote auch bei unzureichenden Tragfähigkeiten, beispielsweise durch mobile Dienste und die Kombination von Angeboten in Nachbarschaftsläden. Bisher noch wenig genutzt wird das Instrument der Leistungsvereinbarung zwischen Gebietskörperschaften, Anbietern und gegebenenfalls Bürgern zur Sicherung von Versorgungsangeboten in dünn besiedelten ländlichen Räumen.

Wichtig sind genaue Kostenabschätzungen je nach Versorgungsgrad. Erst auf dieser Grundlage lassen sich Versorgungsstandards und Kostenzuordnungen politisch aushandeln. Auch für die Akzeptanz von Leistungseinschränkungen bzw. Kostenanlastungen bei der Aufrechterhaltung von an sich unrentablen Angeboten in der Bevölkerung ist Kostentransparenz unverzichtbar.

(2) Regulierung des großflächigen Einzelhandels

Hier liegt die Herausforderung in dem sogenannten Paradoxon des Einzelhandels: Trotz stagnierender Einkommen und zurückgehender Einzelhandelsumsätze ist die Expansion des großflächigen Einzelhandels ungebrochen. Die anhaltende Verkaufsflächenexpansion an neuen Standorten hat zahlreiche negative Effekte: Frühere öffentliche und private Investitionen werden entwertet, mit jedem neuen Großbetrieb schließen kleinere Geschäfte, sodass der wohnstandortnahe Einzelhandel immer mehr verschwindet, und aufgrund der unvermeidbar längeren Einkaufswege werden immer mehr Einkäufe mit dem Pkw getätigt, sodass zusätzlicher motorisierter Individualverkehr erzeugt wird.

Problematisch ist nicht nur die Expansion von SB-Warenhäusern, Fachmärkten, Fachmarktzentren und FOCs, sondern auch die besonders aggressive Ausbreitung der Discounter auf Kosten der klassischen Supermärkte. Neue Betriebe der expandierenden Discountketten entstehen meist an autoorientierten Standorten mit Betriebsgrößen um 700 Quadratmetern Verkaufsfläche; hinsichtlich ihrer Sortimente ähneln sie zunehmend SB-Warenhäusern. Nur wenn diese Betriebe in die gewachsenen Zentren integriert werden, kann deren Ausbluten verhindert werden.

Für die zielgerechte Steuerung des Einzelhandels verfügen Gemeinden, Regional- und Landesplanung über ein ausgefeiltes und prinzipiell durchaus wirksames Steuerungsinstrumentarium. Die Probleme liegen insofern weniger in einem Mangel an Instrumenten, sondern eher auf der Seite ihrer praktischen Anwendung. So versprechen sich manche Gemeinden durch die Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe lokale Vorteile (auf Kosten ihrer Nachbarn), und alte, nicht an die aktuelle Baunutzungsverordnung angepasste Bebauungspläne ermöglichen Baurechte, die nicht den Zielen der Raumordnung und Stadtplanung entsprechen.

Mögliche Handlungsansätze

Zunächst einmal ist es notwendig, das verfügbare Instrumentarium auch konsequent anzuwenden. Alte Bebauungspläne sind aufzuheben oder zu novellieren. Wichtig ist dabei, dass Landes- und Stadtplanung ihre eigenen Grundsätze und Ziele auch ernst nehmen und nicht zugunsten einer kurzfristigen Liberalisierung opfern. Leider fehlt oft im politischen Raum die Einsicht in die Notwendigkeit zur Steuerung, weil die längerfristigen Folgen nicht ausreichend bedacht werden.

Von schlüsselloser Bedeutung sind in diesem Zusammenhang interkommunale, kooperative Konzepte, das heißt regionale Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepte, die für Verflechtungsregionen gemeinsam von den Gemeinden, Einzelhandelsverbänden, Kammern etc. aufzustellen sind. Leider zeigt die Erfahrung, dass solche Konzepte nicht ohne Weiteres von allein zustande kommen und dass die Erarbeitung oft ein langwieriger, konfliktreicher Prozess ist. Hier kann ein sanfter Druck vonseiten des Landes in Form von Belohnungen und Sanktionen (beispielsweise durch die Gewährung bzw. den Entzug von Städtebauförderungsmitteln) hilfreich sein.

Wenn solche Konzepte im regionalen Konsens aufgestellt sind, müssen sie verbindlich gemacht werden, damit nicht bei der nächstbesten Gelegenheit eine Gemeinde wieder ausschert. Um die Vereinbarung in eine verbindliche Form zu überführen, kommen entweder raumordnerische Verträge oder eine Darstellung als verbindliches Ziel der Raumordnung im Regionalplan infrage.

Auf diesem Problemfeld mangelt es nicht an geeigneten Instrumenten, sondern häufig an der Bereitschaft mancher verantwortlicher Akteure, insbesondere der Politik, sie konsequent anzuwenden. Erst langsam wächst die Einsicht, dass ruinöser Wettbewerb auf Kosten der Nachbarn letztlich allen schadet.

(3) Nachhaltige Siedlungsentwicklung

Die Wissenschaft ist sich ziemlich darin einig, dass die aktuelle Siedlungsentwicklung in Deutschland noch weit von der Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung entfernt ist. Das Siedlungsgeschehen ist durch eine anhaltende Dekonzentration gekennzeichnet. Das Tempo der Freiflächeninanspruchnahme ist in den letzten Jahren nur leicht zurückgegangen und liegt insbesondere in den ländlichen Räumen immer noch auf hohem Niveau. Das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung zur Reduktion der Freiflächenumwandlung auf 30 ha/Tag erweist sich immer mehr als zwar gut gemeintes, aber illusionäres Ziel.

Das Leitbild der nachhaltigen Siedlungsentwicklung verlangt darüber hinaus kompakte Siedlungsstrukturen mit guter ÖPNV-Erschließbarkeit, mit niedrigen Kosten der technischen Infrastruktur und mit hoher energetischer Effizienz. Schließlich soll durch eine wenigstens

tendenzielle Rezentrierung der Daseinsgrundfunktionen Versorgen, Wohnen und Arbeiten unnötiger Verkehr vermieden werden. In diesem Leitbild der »Stadt der kurzen Wege« bzw. der »Region der kurzen Wege« spielen die Z. O. eine Schlüsselrolle.

Nicht nur die ökonomischen und ökologischen, sondern auch die sozialen und kulturellen Nachhaltigkeitsziele sind durch den »urban sprawl« gefährdet. Die europäische Stadt droht ausgelaugt zu werden und ihre soziale und kulturelle Zentrumsfunktion zu verlieren.

Mögliche Handlungsansätze

Die raumplanerische Steuerung der Siedlungsentwicklung im Sinne der Leitvorstellung der Nachhaltigkeit hat allerdings ein ernstes Problem: Sie steht in einem erheblichen Kontrast zu den Handlungslogiken privater Haushalte, Investoren und teilweise auch der Kommunal- und Landespolitik! Eine harte, restriktive Steuerung mit einer rigiden Einschränkung des Flächenverbrauchs und einer konsequenten Mischung und Rezentrierung der Funktionen würde deshalb eine Fülle von Konflikten und Widerständen auslösen, die wahrscheinlich letztlich an der Wahlurne zum Ausdruck gebracht würden.

Die Konsequenz für die raumplanerische Praxis kann deshalb nur lauten:

- auf unrealistische Zielsetzungen verzichten,
- beharrlich für Akzeptanz nachhaltiger siedlungsstruktureller Leitbilder werben,
- regionale Mengen- und Qualitätsziele der Siedlungsentwicklung möglichst im Konsens vereinbaren und schließlich (gleichsam als *ceterum censeo*)
- die verfügbaren Instrumente der Regional- und Bauleitplanung konsequent anwenden.

Das ZOK bietet allein noch kein umfassendes siedlungsstrukturelles Leitbild, es ist dafür aber ein wesentlicher Baustein. Das Leitbild der dezentralen Konzentration mit kompakten, verkehrsarmen Siedlungsstrukturen bleibt so aktuell wie eh und je.

(4) Wachstumsorientierte Regionalpolitik

Die geringe wirtschaftliche Entwicklungsdynamik vieler Städte und Regionen führt zu unausgeglichenen regionalen Arbeitsmärkten und sinkenden Steuereinnahmen. In den Zielsystemen der Raumordnung spielte das Wachstumsziel in der Vergangenheit oft nur eine untergeordnete Rolle. Raumordnung wird deshalb leider häufig immer noch mit Umverteilungspolitik und umweltpolitischen Restriktionen assoziiert.

Die institutionelle Verknüpfung zwischen Regionalpolitik (regionaler Strukturpolitik) einerseits sowie Landes- und Regionalplanung andererseits ist in den meisten Bundesländern immer noch unbefriedigend. Teilweise sind

die Zielsysteme nicht aufeinander abgestimmt, und teilweise konterkarieren sich Maßnahmen gegenseitig. Ein Grund dürfte darin liegen, dass häufig eine Unverträglichkeit der Instrumente beider Politiken angenommen wird. Zugespitzt formuliert: projektbezogene, adressatenorientierte Entwicklungspolitik einerseits, ordnungsrechtliche Negativplanung andererseits.

Mögliche Handlungsansätze

Mit dem ZOK kann die Raumordnung einen Beitrag zu einer aktiven regionalen Entwicklungspolitik leisten. Insbesondere bei den höherrangigen Zentren und Metropolregionen steht nicht (wie bei den Grundzentren) die Versorgungsfunktion, sondern die Entwicklungsfunktion im Vordergrund.

Das Prinzip, durch eine räumliche Bündelung von Entwicklungsressourcen (Infrastruktur, Fördermittel) den Wirkungsgrad zu erhöhen, spricht dafür, die räumlichen »Standorttraster« von regionaler Strukturpolitik und Raumordnung miteinander zu verknüpfen. Die Z. O. sind gleichsam die natürlichen Standorte, wenn es darum geht, die Entwicklungsressourcen nicht per Gießkanne flächendeckend zu verstreuen, sondern gezielt Schwerpunkte zu setzen.

Die Verknüpfung der beiden Politikfelder wird dadurch erleichtert, dass sich die Instrumentierung und Handlungsweisen inzwischen deutlich angenähert haben: In der Strukturpolitik ist die direkte Staatsintervention in Wertschöpfungsketten zunehmend in der Kritik zugunsten einer indirekten Standortpolitik, und in der Raumordnungspolitik wird das traditionelle ordnungsrechtliche Instrumentarium längst ergänzt durch »weiche«, handlungs- und projektorientierte Instrumente und Verfahren, die auf Kommunikation, Konsensbildung und Vertragslösungen setzen.

5. Fazit

So wie das ZOK in den 1960er und 1970er Jahren in Deutschland als Konzeption der Raumordnung implementiert wurde, kann es heute nicht mehr umstandslos in der Landes- und Regionalplanung eingesetzt werden. Die Gründe liegen nicht nur darin, dass die einschlägigen Entschlüsse der MKRO von 1968–83 inzwischen überholt sind, sondern auch darin, dass sich wesentliche Rahmenbedingungen der Raumentwicklung sowie die Auffassungen über die Möglichkeiten und Grenzen raumordnungspolitischen Handelns gewandelt haben. Hinzu kommt eine vielfältige Kritik am tradierten ZOK, die zwar teilweise weit über das Ziel hinausschießt, aber auch einige gravierende Schwachstellen markiert hat.

Weil auf der anderen Seite das ZOK unverändert eine der tragenden konzeptionellen Säulen der Landes- und Regionalplanung darstellt und in der Folge des ROG 1998 eine Welle von Novellierungen der Raumordnungspläne

und -programme erfolgt, entsteht ein Klärungsbedarf über die Tragfähigkeit der theoretischen Grundlagen und die Notwendigkeit und Möglichkeiten einer instrumentellen Fortentwicklung des ZOK. Auf Anregung der MKRO hat sich ein Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung mit diesen Fragen beschäftigt; auf dessen Befunden und Vorschlägen basiert dieser Beitrag.

Die inzwischen von der MKRO und der Fachwelt weit- hin akzeptierte Empfehlung des Arbeitskreises geht da- hin, das ZOK als Instrument der Raumordnungspolitik weiterhin einzusetzen, es aber gründlich zu modernisie- ren. Kernelemente betreffen die Entfeinerung der Ziel- aussagen, die Flexibilisierung der Planungsprozesse und die Verknüpfung mit diskursiven und kooperativen Steue- rungsformen. Die Veränderungen zielen vor allem darauf, das ZOK politikfähig zu machen.

Zu den Vorschlägen des Arbeitskreises gehört auch eine Neufassung des Z. O.-Begriffes, der künftig nicht mehr auf ganze Gemeinden in ihrer territorialen Erstreckung, sondern auf räumliche Cluster zentraler Einrichtungen unabhängig von den Gemeindegrenzen bezogen werden sollte. Zur Frage der Stufung der zentralörtlichen Gliede- rung empfiehlt der Arbeitskreis, die drei »Normalstufen« der Grund-, Mittel- und Oberzentren nach oben um eine höchste Stufe der »Metropolregionen« zu ergänzen.

In seiner fortentwickelten Form besitzt das ZOK erheb- liche Potenziale, um die Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung entsprechend der Leitvor- stellung der nachhaltigen Entwicklung zu beeinflussen. Beispielhaft ausgewählte aktuelle Handlungsfelder sind die Sicherung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge auch und gerade in Zeiten des demographischen Wandels, die Regulierung des großflächigen Einzelhandels, die nachhaltige Entwicklung der Siedlungsstruktur sowie der Beitrag zu einer wachstumsorientierten Regionalpolitik.

Die Raumordnungspolitik verfügt nicht nur über trag- fähige Leitvorstellungen von unverändert hoher Aktua- lität, sondern zudem über wirksame Instrumente, um eine leitbildgerechte Raumentwicklung zu gewährleisten. Aber sie muss ihre »Mission« auch mit Überzeugung und Nachdruck vertreten, und sie muss ihre Instrumente auch anwenden wollen und dürfen. Raumordnung ist eine ak- tuelle Politikaufgabe, und erfolgreiches Handeln setzt voraus, dass sowohl die Politik als auch die Adressaten der Raumordnung, das heißt die Gemeinden und letztlich die Bürgerinnen und Bürger, von der Sinnhaftigkeit ihrer Ziele und Instrumente überzeugt sind.

Zitierte Literatur

- Blotevogel, H. H. (1996):* Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 10/1996, S. 647–657.
- Blotevogel, H. H. (Hg.) (2002):* Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = ARL, Forsch.- u. Sitzungsberichte 217.
- Blotevogel, H. H. (2005):* Zentrale Orte. In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl. Hannover, S. 1307–1315.
- Christaller, W. (1933):* Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena. Neudr. Darmstadt 1968.
- Dietrichs, B. (2005):* Konzeptionen der Raumordnung. In: Handwörterbuch der Raumordnung. 4. Aufl. Hannover, S. 521–531.

VI Functional Urban Areas (FUAs): Eine europäische Perspektive

Dipl.-Ing. Carsten Schürmann, Büro für Raumforschung,
Raumplanung und Geoinformation (RRG), Oldenburg i. H.



Carsten Schürmann

Die Förderung eines ausgeglichenen polyzentrischen Städtensystems ist eine der am häufigsten zitierten Zielsetzungen aus dem *European Spatial Development Programme* (European Commission, 1999). Trotz einer allgemeinen Zustimmung aller Mitgliedsstaaten zu diesem Ziel gibt es in den einzelnen Ländern unterschiedliche Sichtweisen von »Polyzentralität« und es fehlt folgerichtig an einem übergreifenden gemeinsamen Verständnis. Nur in manchen Staaten existieren räumliche Abgrenzungen von Verflechtungs- bzw. Einzugsbereichen, die jedoch nach unterschiedlichen Kriterien und Grenzwerten operationalisiert wurden. Folgerichtig existiert auch eine Vielzahl an Begrifflichkeiten für diese Bereiche (zum Beispiel Verflechtungsbereiche, Arbeitsmarktregionen, Pendlereinzugsbereiche, Agglomerationsräume, *Functional Urban Areas*¹, Travel-to-work-Areas), die im Kern jedoch dasselbe ausdrücken. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der ESPON-Initiative das Projekt »*The Role, specific Situation and Potentials of Urban Areas as Nodes in a Polycentric Development*« (dt. »*Die Rolle, besondere Situation und Potenziale von städtischen Gebieten als Knoten in polyzentrischen Entwicklungen*«, ESPON 1.1.1; 2005) ausgebaut, welches zum Ziel hatte, die politischen und konzeptionellen Hintergründe des Konzeptes der »Polyzentralität« aufzuarbeiten, den Stand der Raumforschung in diesem Bereich zu dokumentieren, das Zusammenspiel zwischen Polyzentralität und Regionalentwicklung auf verschiedenen räumlichen Ebenen zu beleuchten, einheitliche Kriterien für die räumliche Abgrenzung der FUAs zu entwickeln und anzuwenden, für diese Daten zu verschiedenen Indikatoren zu sammeln und sie einer ersten vergleichenden Analyse zu unterziehen, um schlussendlich eine Typisierung der FUAs vorzunehmen. Die Projektleitung für dieses Projekt oblag dem Nordic Centre for Spatial Development (Nordregio) in Stockholm.

ESPON 1.1.1 hat dabei verschiedene Dimensionen von Polyzentralität analysiert: Zum einen wurde eine Unterscheidung zwischen morphologischen (oder räumlichen) bzw. relationalen (oder institutionellen) Aspekten vorgenommen. Zum anderen wurde Polyzentralität auf verschiedenen räumlichen Ebenen untersucht (Makro-, Meso- und Mikroebene). Der folgende Beitrag fokussiert auf ausgewählte morphologische Aspekte.

Kriterien für die Auswahl der Agglomerationen

Am Beginn des Projektes stand die Auswahl der zu betrachtenden Zentren. Diese lauteten:

- In Ländern mit mehr als zehn Millionen Einwohnern soll eine FUA eine Gesamtbevölkerung von mehr als 50.000 Einwohnern im Verflechtungsbereich bei einer Mindesteinwohnerzahl von 15.000 in der Kernstadt enthalten.
- In Ländern mit weniger als zehn Millionen Einwohnern soll der Verflechtungsbereich einer FUA einen Bevölkerungsanteil von mehr als 0,5 Prozent an der gesamten Landesbevölkerung bei einer Mindesteinwohnerzahl von 15.000 in der Kernstadt enthalten.
- Ferner wurden in kleineren Ländern ebenfalls solche Zentren berücksichtigt, die kleiner als die genannten Grenzwerte sind, wenn sie herausragende Bedeutung haben hinsichtlich Verkehr, F&E, Verwaltung, Tourismus oder der Industrie.

Lagen in den Mitgliedsstaaten schon räumliche Abgrenzungen der FUAs vor, so wurden die Kriterien anhand dieser Abgrenzung durchgeführt; lagen keine räumlichen Abgrenzungen vor, wurden die Kriterien mithilfe nationaler Experten aus den einzelnen Ländern angewandt.

Insgesamt wurden somit für die EU-Mitgliedsstaaten, für die Beitrittskandidaten, für Norwegen und die Schweiz 1.595 Zentren in Europa mit mehr als 20.000 Einwohnern identifiziert (Nordregio, 2004, 5). Für diese Zentren wurden neun Indikatoren aus folgenden sieben Themenbereichen gesammelt: Bevölkerung, Verkehr (Passagieraufkommen an Flughäfen, Containerumschlag in Häfen), Tourismus (Anzahl Hotelbetten), Industrie (Bruttowertschöpfung), Bildungseinrichtungen (Universitätsstandort, Anzahl Studenten), Entscheidungsfunktion (Firmensitze der 500 größten europäischen Unternehmen) sowie administrativer Status. Im Vergleich zu ähnlichen Studien (zum Beispiel European Communities, 2000; Rozenblatt und Cicille, 2003; Adam et al., 2005) handelt es sich hierbei um eine eher überschaubare Anzahl an Indikatoren, dafür werden diese allerdings für eine sehr große Anzahl an Zentren europaweit zusammengetragen. Diese Indikatoren wurden unter anderem dazu benutzt, den Grad der funktionalen Spezialisierung der FUAs zu untersuchen.

Makroebene: Typisierung von Zentren

Auf einer Makroebene (ESPON-Raum: 25 EU Mitgliedsstaaten, Rumänien und Belgien sowie Norwegen und die

Schweiz) sind die FUAs auf Grundlage der genannten Indikatoren individuellen Rankings bzw. Typisierungen zugeführt worden. Dabei wurden drei Klassen gebildet (Abb. 1):

- Metropolitan European Growth Areas (sogenannte MEGAs),
- FUAs mit transnationaler und nationaler Bedeutung,
- FUAs mit regionaler und lokaler Bedeutung.

Die 76 identifizierten MEGAs repräsentieren diejenigen FUAs, die in den genannten Indikatoren am Besten abgeschnitten haben und somit von herausragender Bedeutung für die räumliche Entwicklung Europas sind. Transnationale bzw. nationale FUAs repräsentieren FUAs von vorwiegend nationaler Bedeutung sowie (in eingeschränktem Maße) grenzüberschreitender Bedeutung in Bezug auf benachbarte Staaten, während schließlich regionale und lokale FUAs vornehmlich Bedeutung im nationalen Städtesystem haben. Die MEGAs als bedeutendste Kategorie wurden ferner unterteilt in globale MEGAs, Kategorie-1 MEGAs, Kategorie-2 MEGAs, Kategorie-3 MEGAs sowie Kategorie-4 MEGAs (Abb. 2). Die beiden globalen MEGAs werden von London und Paris gebildet. München, Frankfurt, Hamburg, Berlin und Stuttgart zählen von deutscher Seite zu den 13 Kategorie-1 MEGAs, während Düsseldorf und Köln zu den 11 Kategorie-2 MEGAs zu zählen sind. Bremen komplettiert die deutschen MEGAs in Kategorie 3 (dort zusammen 26 MEGAs). Unter den 24 Kategorie-4 MEGAs befinden sich schließlich keine deutschen Zentren, sondern in erster Linie Zentren in den neuen EU-Mitgliedsstaaten, Zentren außerhalb von Hauptverkehrsachsen sowie Zentren in Südeuropa.

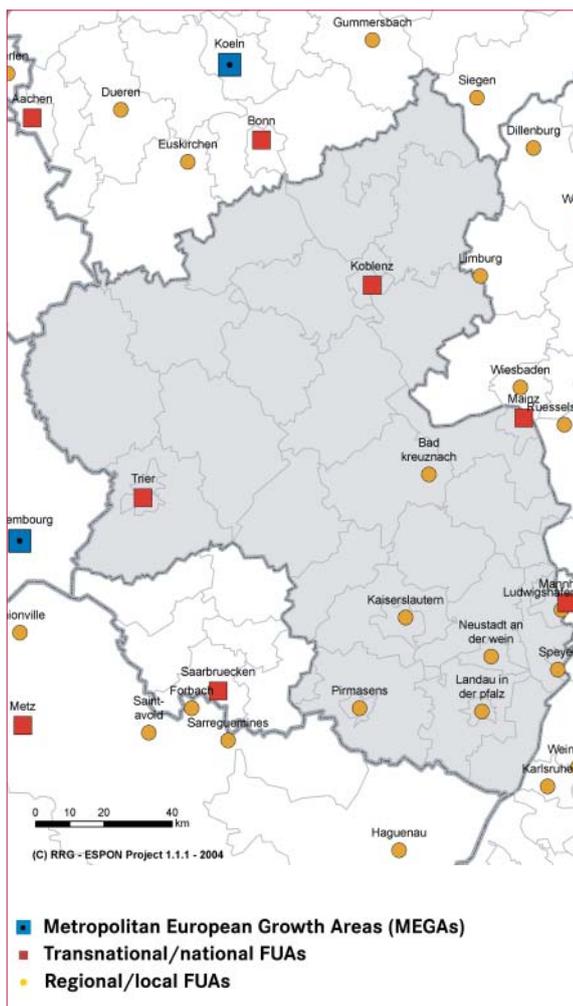


Abb. 1: Typologie der FUAs (Nordregio 2004, 10; eigene Darstellung)

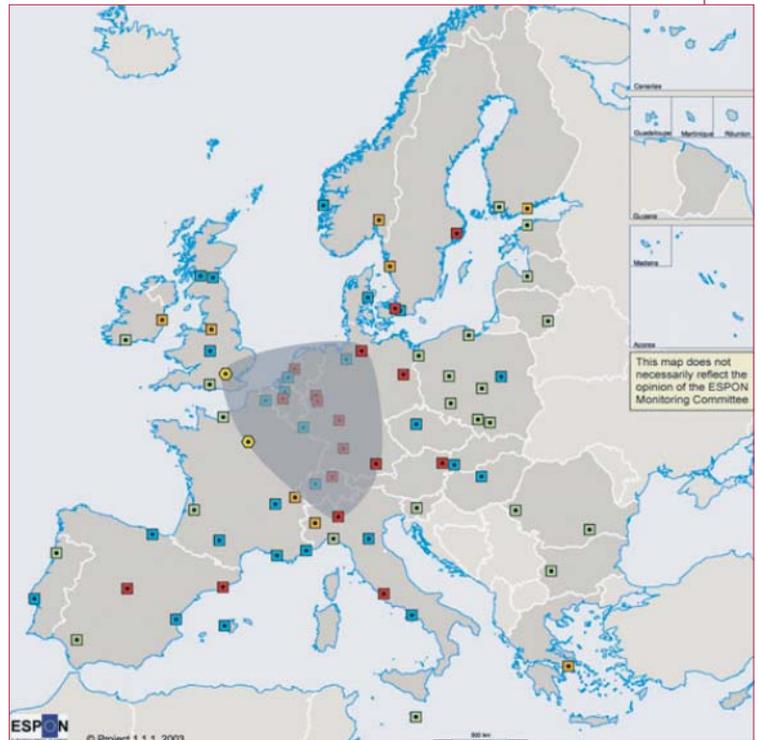


Abb. 2: Typisierung der MEGAs (Nordregio 2004, 12)

gorie-3 MEGAs sowie Kategorie-4 MEGAs (Abb. 2). Die beiden globalen MEGAs werden von London und Paris gebildet. München, Frankfurt, Hamburg, Berlin und Stuttgart zählen von deutscher Seite zu den 13 Kategorie-1 MEGAs, während Düsseldorf und Köln zu den 11 Kategorie-2 MEGAs zu zählen sind. Bremen komplettiert die deutschen MEGAs in Kategorie 3 (dort zusammen 26 MEGAs). Unter den 24 Kategorie-4 MEGAs befinden sich schließlich keine deutschen Zentren, sondern in erster Linie Zentren in den neuen EU-Mitgliedsstaaten, Zentren außerhalb von Hauptverkehrsachsen sowie Zentren in Südeuropa.

Rheinland-Pfalz weist zwar keine MEGAs auf, dafür aber drei transnationale/nationale FUAs (Koblenz, Mainz und Trier) sowie sieben regionale FUAs (Bad Kreuznach, Kaiserslautern, Landau in der Pfalz, Ludwigshafen, Neustadt an der Weinstraße, Pirmasens sowie Speyer) (Abb. 1 links). Zudem liegen eine Reihe von bedeutenden FUAs in unmittelbarer Nähe zu Rheinland-Pfalz, deren Verflechtungsbereiche zum Teil weit nach Rheinland-Pfalz hineinreichen. Diesbezüglich zu nennen wären Köln und Luxemburg (als MEGAs) sowie Aachen, Bonn, Mannheim, Metz oder Saarbrücken als (trans-)nationale FUAs sowie Dillenburg, Euskirchen, Gummersbach, Karlsruhe, Limburg, Siegen oder Wiesbaden mit ihrem Status als regionale FUAs. Aufgrund seiner zentralen Lage innerhalb der »blauen Banane« bzw. dem »Pentagon« (Abb. 2) profitiert Rheinland-Pfalz im europäischen Maßstab von seiner räumlichen Nähe zu einer Vielzahl von FUAs sowohl in Westdeutschland wie im angrenzenden Ausland.

Polyzentralität auf nationaler Ebene

In einem zweiten Schritt wurde im Rahmen des ESPON-1.1.1-Projektes versucht, den Grad von Polyzentralität auf nationaler Ebene (=Mesoebene) anhand folgender drei Indikatoren zu bestimmen (Nordregio, 2004, 5):

1. *Größe der Städte (Größenindex, »size index«)*: Der Grad von Polyzentralität innerhalb eines Landes ist dann umso höher, je ausgewogener die Verteilung von großen, mittleren und kleinen Städten in Bezug auf Bevölkerung (und BSP) ist.
2. *Räumliche Verteilung der Städte (Lageindex, »location index«)*: Der Grad von Polyzentralität innerhalb eines Landes ist dann umso höher, je ausgewogener die räumliche Verteilung der Städte innerhalb des Landesterritoriums ist.
3. *Räumliche Nähe/Verknüpfungen (Verbindungsindex, »connectivity index«)*: Eine hinreichende räumliche Nähe zwischen Zentren gleicher bzw. zwischen jenen unterschiedlicher Hierarchiestufen begünstigt die räumliche Arbeits- und Funktionsteilung zwischen den Zentren und fördert somit polyzentrische Strukturen.

In Bezug auf eine ausgewogene Verteilung von großen, mittleren und kleinen Zentren sind Deutschland, Italien sowie die Benelux-Länder und mit Abstrichen Polen und die Slowakei als hochgradig polyzentral anzusehen, während die nordischen und osteuropäischen Länder, Frankreich sowie die britischen Inseln als wenig polyzentral erscheinen. In Bezug auf eine ausgewogene räumliche Verteilung der Städte innerhalb der Landesterritorien erscheinen kleinere Länder wie Irland, Griechenland oder die baltischen Staaten als höchst polyzentrisch, während die größeren Flächenstaaten (nordische Länder, Spanien, Frankreich oder Italien) weniger gut abschneiden. Deutschland erreicht hier einen relativ schlechten Rang, weil die überwiegende Anzahl der Zentren in Westdeutschland liegt und ein relativer Mangel in Ostdeutschland keine ausgewogene räumliche Verteilung ergibt. Hinsichtlich der Verknüpfungsqualität schneiden Deutschland, die Niederlande sowie Österreich aufgrund ihrer sehr guten Verkehrsinfrastruktur am besten ab (das heißt, sie sind höchst polyzentral), während insbesondere die osteuropäischen Beitrittsländer sowie die baltischen und nordischen Länder schlecht abschneiden. In der Gesamtschau zeigt sich, dass Polen und Irland als diejenigen Länder mit dem insgesamt vergleichsweise höchsten Grad an Polyzentralität erscheinen, gefolgt von den Niederlanden, Dänemark und Deutschland. Die nordischen und die baltischen Länder sowie Spanien und Portugal sind diejenigen Länder mit dem geringsten Grad an Polyzentralität.

Räumliche Abgrenzung der FUAs (Mikroebene)

In einem weiteren Schritt wurden im Rahmen von ESPON 1.1.1 die FUAs anhand einheitlicher Kriterien räumlich abgegrenzt (Schürmann, 2004). Diese Abgrenzung wurde neben der Analyse der Größe, Lage und Ausdehnung potenzieller Verflechtungsbereiche dazu benutzt, auf regionaler Ebene (Mikroebene) den Grad von Polyzentralität innerhalb einzelner Verflechtungsbereiche zu messen.

Die räumliche Abgrenzung der FUAs geschah in drei Schritten:

Schritt 1: Isochronen

Berechnung von 45-Minuten-Isochronen, ausgehend vom Zentrum der Kernstadt (Pkw-Reisezeiten). Eine Fahrzeit von 45 Minuten im unbelasteten Netz spiegelt in etwa eine Fahrzeit von 60 bis 90 Minuten im belasteten Netz wider, was in vielen Ländern als ein akzeptierter Wert für den Arbeitsweg angesehen wird.

Schritt 2: Überlagerungen

Überlagerung der Isochronen mit den Gemeindegrenzen. Jede Gemeinde, deren Territorium zu mindestens 10 Prozent von den Isochronen überlagert wird, wird dem *Potential Urban Strategic Horizon*² zugeordnet.

Schritt 3: Erzeugung von PIAs

Sich gegenseitig zu mehr als 33 Prozent überlagernde PUSHs wurden zu sogenannten *Polycentric Integration Areas* (PIAs) zusammengefasst. Diese sind von besonderem (planerischem) Interesse, da sich hier die Verflechtungsbereiche benachbarter Zentren überlagern und somit zusätzliche Lagevorteile für (ökonomische) Aktivitäten generieren.

In Ländern mit einer hohen Anzahl von Zentren sowie mit einem gut ausgebauten Straßennetz überlagern sich viele PUSHs (zum Beispiel in den Benelux-Staaten, Westdeutschland), während es in Ländern mit nur einer geringen Anzahl an Zentren und einem weniger gut ausgebauten Straßennetz kaum zu überlappenden Einzugsbereichen kommt (zum Beispiel Skandinavien, Iberische Halbinsel, Rumänien, Bulgarien). In Ländern wie Polen oder Frankreich reihen sich die PUSHs zudem wie »Perlenketten« aneinander, ohne sich zu überlagern: Hört die eine PUSH auf, fängt die nächste an.

Aus Sicht der Kommunen ist die Zuordnung zu den PUSHs und somit die Lage innerhalb eines Einzugsbereiches von entscheidender Bedeutung: Liegt sie innerhalb einer PUSH, so kann sie das betreffende Zentrum innerhalb kürzester Zeit erreichen und kann somit von den dort offerierten zentralen Gütern, Dienst-

leistungen und Angeboten profitieren. Liegt sie sogar im Einzugsbereich mehrerer Zentren, das heißt, überlagern sich auf dem Gemeindegebiet mehrere PUSHs, können also von einer Gemeinde mehrere (höherrangige) Zentren in relativ kurzer Zeit erreicht werden, steigt die Versorgungsqualität für die Gemeinde, da sie nun zwischen mehreren Zentren wählen kann. Umgekehrt sind alle diejenigen Gemeinden benachteiligt, die außerhalb jeglicher PUSHs und somit außerhalb jeglicher Verflechtungsbereiche liegen.

Abb. 3 illustriert die Zuordnung der Gemeinden zu den PUSHs, indem die Anzahl der sich auf einem Gemeindegebiet überlagernden PUSHs angezeigt wird. Je röter der Farbton, desto größer die Anzahl der Einzugsbereiche, innerhalb derer eine Gemeinde liegt. Die Europakarte verdeutlicht eindrucksvoll die »blaue Banane«: In einem Streifen von Mittelengland über die Benelux-Länder und Westdeutschland am Rhein entlang bis nach Norditalien finden sich solche Gemeinden, die zum Teil in Einzugsbereichen von mehr als 20 Zentren liegen und somit den höchsten Grad an Polyzentralität aufweisen. Grün ausgewiesene Gemeinden sind solche, die im Einzugsbereich nur eines Zentrums liegen, während alle grau dargestellten Gemeinden jene sind, die außerhalb jeglicher Einzugsbereiche liegen.

Obschon die Europakarte für den überwiegenden Anteil der Gemeinden in Westdeutschland eine hohe Anzahl an Zuordnungen zu Verflechtungsbereichen aufzeigt, gibt es auch hier Gemeinden, die nur im Einzugsbereich eines Zentrums liegen bzw. außerhalb jedes Verflechtungsbereiches. In Rheinland-Pfalz sind dies vor allem Gemeinden in der Eifel im Raum Bitburg-Prüm sowie im Hunsrück, also mithin genau diejenigen Gebiete innerhalb von Rheinland-Pfalz, die in absehbarer Zeit mit den größten Bevölkerungsrückgängen zu kämpfen haben (siehe Beitrag von Jörg Berres in diesem Heft).

Dennoch muss man festhalten, dass fast 92 Prozent des Territoriums der BRD innerhalb der PUSHs liegt (Abb. 4). Im europäischen Vergleich nimmt Deutschland zusammen mit den Benelux-Ländern damit eine Spitzenstellung ein (alle jeweils mehr als 90 Prozent). Am anderen Ende der Skala rangieren die nordischen Länder (Norwegen, Finnland, Schweden) sowie Inselstaaten (Irland, Zypern) mit jeweils weniger als 40 Prozent der Landesfläche, die von PUSHs bedeckt ist.

Die Anzahl der Zuordnungen von Gemeinden zu PUSHs gibt einen Hinweis auf den Grad der Verflechtungen, in die eine Gemeinde potenziell eingebunden ist, und somit auf die Versorgungsqualität: Je höher der Verflechtungsgrad einer Gemeinde ist, desto besser ist zum einen die Lagegunst (zum Beispiel aus Sicht von Investoren, aber

auch als Wohnstandort), und desto höher kann auch die Versorgungslage angesehen werden, da innerhalb der gleichen Zeit mehr Zentren erreicht werden können. Somit steht der Bevölkerung eine umso größere Auswahl an Angeboten, Funktionen und Märkten zur Verfügung.

In ESPON 1.1.1 sind auf einer allgemeinen Ebene die Verflechtungsgrade weiter untersucht worden, indem die Verflechtungsbeziehungen von Gemeinden kategorisiert wurden in Verflechtungen 1. Grades (das heißt Beziehungen zum höchstrangigen Zentrum), Verflechtungen 2. Grades (das heißt Beziehungen zum nächstrangigen Zentrum), Verflechtungen 3. Grades (das heißt Verflechtungen zum drittrangigen Zentrum) sowie in sonstige Verflechtungen. Abb. 5 stellt dies exemplarisch in einer Kartenserie am Beispiel von Rheinland-Pfalz dar:

Diese Verflechtungsbeziehungen wurden in ESPON 1.1.1 im Sinne von Verflechtungspotenzialen allein auf Grundlage der Reisezeiten und Zentrengrößen (Bevölkerungspotenzial) bestimmt, wurden allerdings nicht tiefer gehender untersucht. Eine Analyse zum Beispiel hinsichtlich getrennter Auswertungen für verschiedene Fahrtzwecke (zur Arbeit, zum Einkauf, Freizeiteinrichtungen etc.) bzw. Überprüfungen mit tatsächlichen Pendler- oder Wanderungsverflechtungen konnten auf europäischer Ebene nicht durchgeführt werden. Wie schon Abb. 3 zu entnehmen ist, verdeutlicht auch Abb. 5, dass im östlichen Teil von Rheinland-Pfalz sehr komplexe Verflechtungsbeziehungen herrschen, während diese im Raum nördlich von Trier und westlich von Koblenz eher eindimensional ausgerichtet sind (auf Trier bzw. Koblenz). In einem Bogen südlich von Trier entlang der Grenze zum Saarland bis nach Kaiserslautern treten vor allem komplexe potenzielle Verflechtungsbeziehungen grenzüberschreitender Art zum Saarland und nach Luxemburg auf. Weite Bereiche der Eifel (Bitburg-Prüm) und des Hunsrücks liegen jedoch außerhalb jeglicher Verflechtungen.

In einem abschließenden Arbeitsschritt sind die sich gegenseitig überlagernden PUSHs zu sogenannten *Polycentric Integration Areas* (PIAs) zusammengefasst worden. Durch die Überlagerung der Verflechtungsbereiche mehrerer FUAs sind die PIAs von einer besonderen Lagegunst gekennzeichnet. Diese Gebiete bieten aufgrund ihrer Lagequalitäten besondere Vorteile für die Regionalentwicklung, aber mitunter auch besondere Herausforderungen und Problemstellungen.

Im Sinne eines Regionalmarketings, regionaler Kooperationen und regionaler Arbeitsteilung bieten die PIAs vielfältige Potenziale (siehe zum Beispiel die Diskussion über Metropolregionen in Deutschland). Die innerhalb einer PIA liegenden Gemeinden stehen auf der anderen Seite aber auch vor ähnlichen Problemen (zum Beispiel im Umweltbereich, Verkehrserschließung, regionale Woh-

nungsmärkte etc.), die vielfach nur durch regionale Kooperationen gelöst werden können. Im Kontext der Weiterentwicklung der europäischen Regionalpolitik ist davon auszugehen, dass in naher Zukunft räumlich kooperierende Gebietseinheiten (wie auch immer diese abgegrenzt bzw. definiert wurden) in noch stärkerem Maße als Träger einer polyzentrischen Raumentwicklung angesehen und letztlich auch gefördert werden. Das Konzept der *Polycentric Integration Areas* könnte hierzu einen ersten Anhaltspunkt geben.

Polyzentralität innerhalb der Verflechtungsbereiche

In ESPON 1.1.1 ist ferner der Grad der Polyzentralität innerhalb der Verflechtungsbereiche analysiert worden. Als Basis dazu dienten die räumliche Verteilung und Größe der einzelnen Siedlungsbereiche und deren räumliche Lage zueinander. PUSHs mit einer hohen Konzentration von Siedlungsflächen und einem extrem hohen Anteil der Siedlungsfläche an der Gesamtfläche können als zersiedelt angesehen werden (»sprawl«) im Gegensatz zu jenen PUSHs mit einer geringen Konzentration der Siedlungsflächen und einem geringen Flächenanteil, welche als ländlich oder dünn besiedelt angesehen werden können. Monozentrisch sind Verflechtungsbereiche dann strukturiert, wenn sie einen mittleren bis hohen Konzentrationsgrad der Siedlungsbereiche aufweisen und wenn die Fläche der zweitgrößten Siedlungseinheit weniger als die Hälfte von derjenigen Fläche der größten Einheit beträgt

(das heißt, die PUSH wird von einer einzigen großen Siedlungseinheit dominiert). Beträgt die Fläche der zweitgrößten Siedlungseinheit hingegen mehr als die Hälfte derjenigen der größten Einheit, so ist der Verflechtungsbereich eher polyzentrisch strukturiert. Als »sprawl« strukturiert sind PUSHs vornehmlich in Westdeutschland (Rhein-Ruhr) und den Benelux-Ländern, während tendenziell ländlich ausgerichtete PUSHs in Skandinavien, auf der Iberischen Halbinsel und im Alpenraum anzutreffen sind. In den übrigen Gebieten dominieren polyzentrisch oder monozentrisch ausgerichtete PUSHs. Bezogen auf Rheinland-Pfalz ergibt sich eine Zweiteilung: Während die westlich gelegenen PUSHs von Koblenz, Trier, Bad Kreuznach und Pirmasens eher monozentrisch strukturiert sind, können die übrigen, im östlichen Landesteil liegenden eher als polyzentrisch angesehen werden.

Schlussfolgerung aus ESPON 1.1.1

Aus ESPON 1.1.1 können im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes einige Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Polyzentralität sollte auf verschiedenen räumlichen Ebenen (Europa, national, regional, lokal) beobachtet und analysiert werden.
- In den letzten Jahren ist eine zunehmende Diversifizierung von Verflechtungen zwischen Zentren unterschiedlicher Hierarchiestufen zu beobachten; teilweise führt dies sogar zu Auflösungen von traditionellen, historisch gewachsenen Verflechtungsbeziehungen,

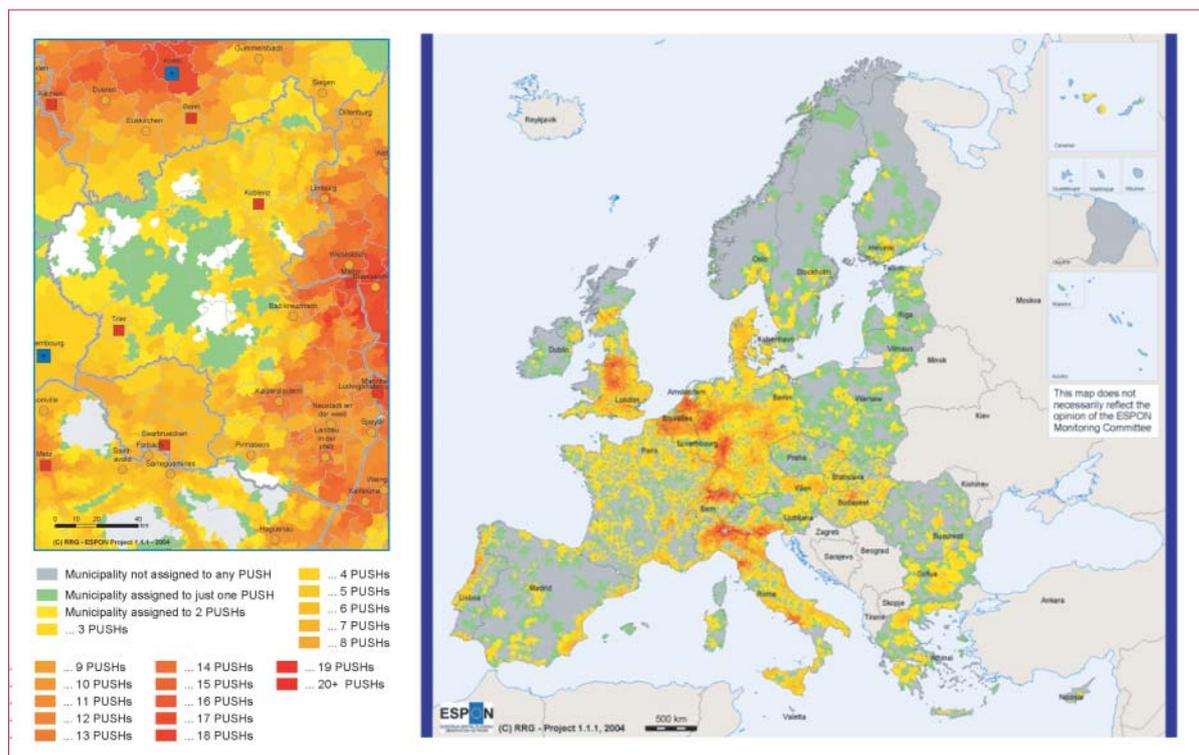


Abb. 3: Zuordnung der Gemeinden zu PUSHs (Schürmann, 2004, 50).

oft zumindest zu starken Veränderungen im Beziehungsgeflecht zwischen Kommunen, welches zudem einem permanenten Wandel unterworfen ist.

- Viele Gemeinden sind heutzutage nicht mehr nur einem höherrangigen Ort zuzuordnen, sondern mehreren. Dennoch gibt es auch in Rheinland-Pfalz Gemeinden, die außerhalb von 45-Minuten-Isochronen liegen.
- Es bilden sich oftmals unterschiedliche Verflechtungsbeziehungen für unterschiedliche Funktionen

heraus (beim Einkauf bilden sich zum Beispiel andere Hauptbeziehungen als bei der Freizeitgestaltung oder bei Verwaltungsangelegenheiten).

- Klassische statische Ausweisungen von Verflechtungsbereichen³ können diesen aktuellen Prozessen nur schwer Rechnung tragen.
- PUSHs repräsentieren nicht aktuelle Verflechtungen, sondern spannen einen »Möglichkeitsraum« auf, zum Beispiel zur Ausweisung transkommunaler Zentren oder zur Etablierung von Kooperationsräumen.

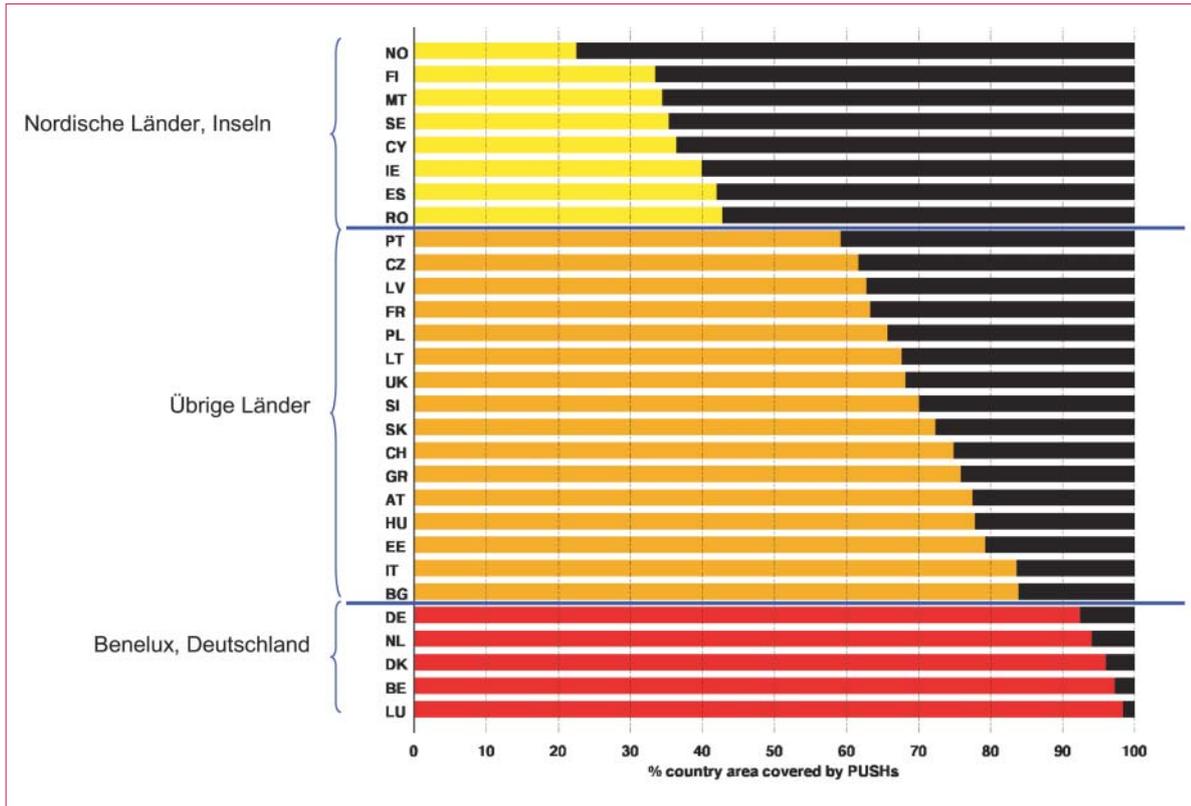


Abb. 4: Anteil der PUSHs an der jeweiligen Landesfläche (Schürmann, 2004, 42)

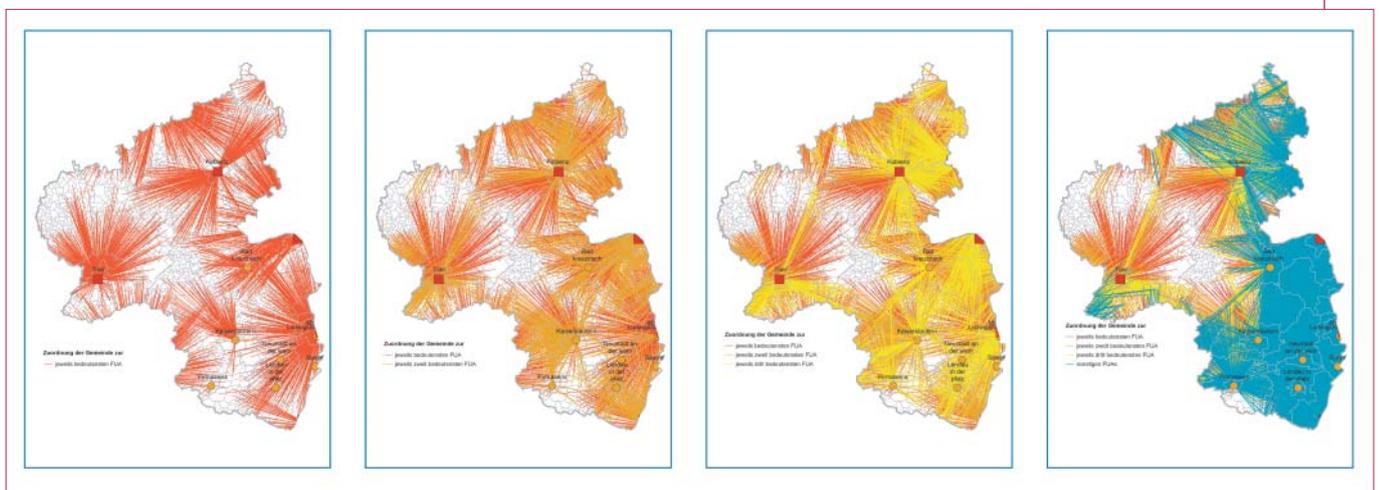


Abb. 5: Potentielle Verflechtungsbeziehungen der Gemeinden in Rheinland-Pfalz.

- PIAs repräsentieren diejenigen Gebiete, in denen sich mehrere PUSHs überlagern und die somit von besonderer Standortgunst profitieren.
- PIAs repräsentieren aus Sicht der Zentren deren sich überlappende Einzugsbereiche. Gemeinden innerhalb der PIAs profitieren von der Nähe zu mehreren höherrangigen Zentren und somit von einer größeren Anzahl an Optionen (Wahlfreiheiten).
- Bis dato herrscht in diesen Gebieten tendenziell eher verschärfte Standortkonkurrenz; bei veränderten Rahmenbedingungen könnten die Konkurrenzen umgemünzt werden in verstärkte Kooperationsformen.

Schlussfolgerungen für die Neugestaltung des ZOK in Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz steht momentan vor der Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogrammes (LEP IV), welches für die kommende Dekade Geltung haben soll. Die Ziele und Leitvorstellungen des Landesentwicklungsprogrammes III von 1995 standen, wie in anderen Bundesländern auch, noch ganz im Zeichen der deutschen Wiedervereinigung, der militärischen Konversion sowie des europäischen Binnenmarktes (Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, 2004). In der Zwischenzeit müssen jedoch für veränderte Rahmenbedingungen planerische Zielvorstellungen erarbeitet werden:

- Auswirkungen des zu erwartenden demographischen Wandels (Stichwort Tragfähigkeit zentraler Einrichtungen),
- weitere Ausdifferenzierung der Lebensstile und Präferenzen von Bewohnern und Haushalten,
- fortschreitende europäische Integration,
- fortschreitende regionale Differenzierung der Wirtschaft sowie deren Internationalisierung und Globalisierung,
- Veränderung der finanz- und förderpolitischen Rahmenbedingungen, die eine Steigerung der Effizienz des Einsatzes öffentlicher Finanzmittel bedingen, sowie
- ein gewandeltes Verständnis bei der Definition öffentlich bzw. privat wahrzunehmender Aufgaben.

Unter planerischen Gesichtspunkten ergibt sich vor diesem Hintergrund die Fragestellung, ob die bisherigen landesplanerischen Leitbilder und Zielvorstellungen noch problemadäquat sind oder ob diese einer Überarbeitung bzw. Weiterentwicklung bedürfen.

Dies betrifft insbesondere die Überprüfung der Tragfähigkeit der bislang landesplanerisch relevanten Versorgungseinrichtungen in den Zentralen Orten auf allen Ebenen sowie die Frage ihrer Mindestausstattungen. Hervorgehoben durch die oben skizzierten veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse erscheint in den letzten Jahren die traditionelle Ausweisung von Zentralen

Orten mit festen Mindestversorgungsstandards und statischen Verflechtungsbereichen zunehmend fraglich. Verflechtungsbeziehungen zwischen Gemeinden und höherrangigen zentralen Orten differenzieren sich in zunehmendem Maße weiter aus, sodass eine eindeutige Zuordnung nicht mehr gegeben ist. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit zu verstärkten interkommunalen Kooperationen stellt sich aus landesplanerischer Sicht zudem die Frage, in welchen räumlichen und sachlichen Teilbereichen eine Verstärkung dieser Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung notwendig erscheint.

In diesem Kontext ergeben sich aus der Analyse der PUSHs insbesondere zwei räumliche Teilbereiche, die von besonderem landesplanerischem Interesse sind: zum einen jene Gebiete, in denen sich PUSHs überlagern (das heißt PIAs; »Möglichkeitsräume«, Räume mit besonderer Lagegunst) bzw. andererseits jene Gebiete, die außerhalb jeglicher PUSHs liegen (»Randgebiete«). Hier könnten neuere regionalplanerische Instrumente wie die Ausweisung transkommunaler Zentren (Blotevogel, 2002) bzw. landesplanerische Überlegungen zum »Funktionsraum« (ISM-RLP) zur Anwendung kommen.

Beide Konzepte stehen auch in Einklang mit Überlegungen auf europäischer Ebene: Im Rahmen des ESDP wird die Fortentwicklung eines polyzentralen Städtesystems als Option insbesondere für weniger zentral gelegene Regionen außerhalb des Pentagons (bzw. außerhalb der »blauen Banane«) angesehen, wobei nach Möglichkeit polyzentrale Strukturen nicht nur auf nationaler Ebene

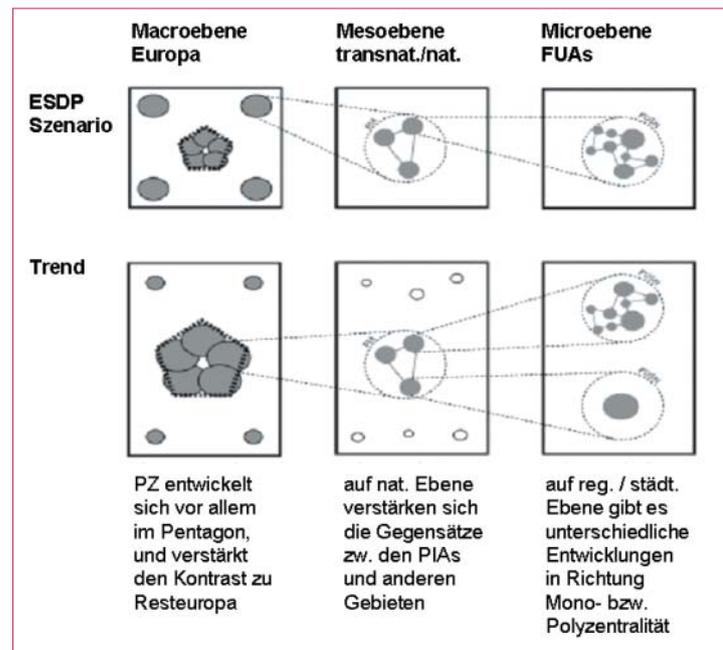


Abb. 6: Polyzentralität aus europäischer Sicht – Vision und Trend (verändert nach Nordregio, 2004, 23)

(Makroebene), sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene geschaffen werden sollen (Abb. 6). Im Sinne des ESDP beinhalten diese Strukturen nicht nur harte Infrastrukturen, sondern ebenso die Entwicklung von Akteursnetzwerken, regionalen Kooperationen und anderen »qualitativen« Verflechtungen⁴. Die reale Entwicklung in Europa verläuft jedoch anders: Polyzentrale Strukturen entwickeln sich vor allem im europäischen Kernraum des Pentagons und verstärken somit den Kontrast zum übrigen Europa. Auf nationaler Ebene verstärken sich insbesondere die Kontraste zwischen PIAs und den übrigen Territorien (siehe zum Beispiel die aktuelle Diskussion in Deutschland bezüglich der Metropolregionen), während es auf regionaler bzw. städtischer Ebene unterschiedliche Entwicklungen zu beobachten gibt: zum Teil Richtung verstärkter Polyzentralität, in anderen Fällen eher Richtung Monozentralität. Um das ESDP-Szenario zu verwirklichen, bedarf es somit auf europäischer Ebene (aber nicht nur dort) einschneidender politischer Maßnahmen.

Referenzen

Adam, B., Göttsche-Stellmann, J., Heidbrink, I. (2005): Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven. In: Metropolregionen. *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 7.2005, Bonn: BBR.

Blotevogel, H.H. (Hrsg.) (2002): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*. ARL Forschungs- und Sitzungsberichte. Hannover: ARL.

ESPON – *European Spatial Planning Observatory Network* (2005): Official Website of the ESPON 2006 Programme. <http://www.espon.lu/online/homepage/index.html>. Luxemburg: ESPON Coordination Unit.

Anmerkungen

- 1 Wie im Projekt ESPON 1.1.1 wird hier aus Vereinfachungsgründen nur noch der Begriff Functional Urban Areas (FUA) als Synonym für alle oben genannten Begriffe verwendet.
- 2 PUSH; dt. etwa: potenzieller Urbanisierungshorizont. Die PUSHs repräsentieren den potenziellen Einzugs- bzw. Verflechtungsbereich eines Zentrums. An dieser Stelle wird von potenziellen Verflechtungsbereichen gesprochen, da die Abgrenzung rein aufgrund morphologischer Kriterien geschah (Lage, Ausdehnung und Güte des Straßennetzes, Lage der Zentren im Raum) und nicht tatsächliche Verflechtungen berücksichtigt wurden.
- 3 bzw. Pendlereinzugsgebieten, Arbeitsmarktregionen, Grenzen von Agglomerationsräumen.
- 4 Diese wurden in diesem Beitrag nicht behandelt. Siehe dazu unter anderem den Endbericht von ESPON 1.1.1 (Nordregio, 2004).

European Commission (Ed.) (1999): *ESDP – European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

European Communities (2000): *The Urban Audit. Towards the Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities*. Volume 1: The Yearbook. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (2004): *Bericht zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV)*. Mainz: ISM.

Nordregio (2004): *Potentials for Polycentric Development in Europe*. ESPON Project 1.1.1, Project Report. Stockholm: Nordregio, August 2004.

Rozenblatt, C., Cicille, P. (2003): *Les Villes Européennes: Éléments de Comparaison*. In: DATAR (Hrsg.): *La Documentation Française*. Paris: Datar.

Schürmann, C. (2004): *Morphological Analysis of Urban Areas based on 45-minute Isochrones*. ESPON 1.1.1 Potentials for Polycentric Development in Europe. Annex Report D. Oldenburg i. H.: RRG, August 2004.

Stellungnahmen

der kommunalen Spitzenverbände

Landrat Peter Paul Weinert (Westerwaldkreis), stellvertretender Vorsitzender des Landkreistages Rheinland-Pfalz

Das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz und damit verbunden natürlich auch seine Neuaufstellung ist für die rheinland-pfälzischen Kreise von eminenter Bedeutung. Das Landesentwicklungsprogramm stellt die Ziele und Grundsätze der Landesplanung fest und schafft damit einen Rahmen für den Verwaltungsvollzug des Landes und nicht zuletzt für die Einrichtung bzw. den Ausbau von Förderkulissen. Der Landkreistag Rheinland-Pfalz, für den ich hier spreche, verfolgt und begleitet daher die Diskussionen um ein neues LEP IV mit sehr großer Aufmerksamkeit und begrüßt es, dass der Prozess der Neuaufstellung von Anfang an mit allen Betroffenen offen diskutiert wird.

Bevor ich auf den Schwerpunkt der heutigen Fachtagung, das sogenannte Zentrale-Orte-Konzept, zu sprechen komme, erlauben Sie mir, dass ich die Gelegenheit nutze, zwei Kernforderungen des Landkreistages an ein neues Landesentwicklungsprogramm zu formulieren:

Der Landkreistag fordert zum einen, dass der im Grundgesetz angelegte und im Raumordnungsgesetz des Bundes festgeschriebene Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen unseres Landes gewahrt bleibt. Diese Forderung beinhaltet mitnichten das Ziel einer Urbanisierung des ländlichen Raumes. Es steht jedem Bewohner des ländlichen Raumes deutlich vor Augen, dass er beispielsweise in der Eifel oder im Westerwald nicht die gleiche Vielfalt an kulturellen, sozialen, sportlichen Angeboten vorfinden wird wie beispielsweise hier, in der Nähe der Landeshauptstadt Mainz. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist aber zu verstehen als Chancengleichheit. Es muss daher auch dem Bewohner aus der Eifel weiterhin möglich sein, gute Lebensverhältnisse dort zu finden, wo er bevorzugt leben und arbeiten möchte.

Das Ministerium des Innern und für Sport benennt in einem ersten Bericht zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogrammes zutreffend die raumordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die das LEP IV entscheidend prägen werden. Als Stichworte seien hier die Globalisierung, der demographische Wandel sowie die zunehmende Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte genannt. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass allseits, einmal mehr und einmal weniger öffentlich, Diskussionen um eine mögliche Verwaltungsstrukturreform geführt werden. Diese Diskussionen verkennen zumeist, dass der Durchführung einer Verwaltungsstrukturreform eine umfassende Aufgabenkritik vorangestellt werden muss. Erst dann wird

sinnvoll entschieden werden können, welche Aufgaben auch künftig von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden. Es wird zu entscheiden sein, welche staatliche bzw. kommunale Ebene mit dem Vollzug der Aufgabe betraut wird. Auch hierzu, so eine weitere Forderung des Landkreistages, wird ein neues Landesentwicklungsprogramm Aussagen zu treffen haben. Den Kreisverwaltungen, dieser Zusatz sei mir erlaubt, und das Beispiel Baden-Württemberg belegt es deutlich, muss dabei als ortsnahen und kompetenten Bündelungsbehörden besondere Beachtung beigemessen werden.

Aus diesen Kernforderungen ergibt sich auch der Standpunkt des Landkreistages zu einer möglichen Überarbeitung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Hierzu möchte ich in sieben Punkten wie folgt Stellung nehmen:

1. Der obersten Landesplanung ist zuzugestehen, dass Einrichtungen der Daseinsvorsorge nicht gleichermaßen an allen Orten vorgehalten werden können. Insofern ist der Ansatz, diese auf bestimmte Orte oder Räume zu konzentrieren, nach wie vor folgerichtig.
2. Der weitere Ausbau (Nachholbedarf) bzw. der Erhalt von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Grundzentren ist aber vorrangig zu sehen gegenüber einer weiteren Förderung der Ober- und Mittelzentren, um das angestrebte Ziel einer dezentralen Konzentration der Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz zu erreichen bzw. diesen Status als Voraussetzung wertgleicher Lebensverhältnisse in allen Landesteilen zu bewahren. Faktisch hat sich in den letzten Jahren zum Beispiel bei Kreditinstituten, Einkaufsmöglichkeiten und Veranstaltungen eine Konzentration auf Zentrale Orte der Grundstufe entwickelt, welche die Landesplanung nicht zerstören, sondern fördern sollte.
3. Darüber hinaus ist – insbesondere mit Blick auf mögliche Förderkulissen oder die weitere Ausweisung von Gewerbegebieten bzw. Einzelhandelsflächen – die Ausweisung von weiteren Wachstumsschwerpunkten im ländlichen Raum grundsätzlich sinnvoll. Diese können sich beispielsweise aufgrund der Konversion (Airport Frankfurt-Hahn), der Ausbildung bestimmter Verkehrsachsen (ICE-Haltebahnhof Montabaur) bzw. Standortentscheidungen des Landes (Umwelt-Campus Birkenfeld) oder von Unternehmen entwickelt haben. Die als Wachstumsschwerpunkte beschriebenen, prosperierenden Gebiete sind von fundamentaler Bedeutung für den ländlichen Raum, sie ermöglichen seinen Bewohnern vielfach, dort zu arbeiten, wo sie auch leben möchten. Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte zeigt, dass die Landesplanung aber auch offen sein muss für die

Wahrnehmung und Erschließung ursprünglich nicht erwarteter Entwicklungschancen und -perspektiven. Hier muss Landesplanung situativ flexibel reagieren können und darf keine Entwicklungshemmnisse aufbauen.

4. Globalisierung, demographischer Wandel und die eklatante Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte führen dazu, dass die kommunalen Gebietskörperschaften ihre Aufgaben zunehmend arbeitsteilig erledigen müssen. Aus diesem Grund begrüßen wir die Absicht der Landesregierung, den Ausbau interkommunaler Kooperationen verstärkt zu unterstützen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es solche Kooperationen schon in großer Zahl gibt. Die zwangsweise Anordnung interkommunaler Kooperationen ist hingegen mit dem Recht der Kreise, Städte und Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung nicht vereinbar und in der Praxis kontraproduktiv. Notwendige Fortschritte können zum Beispiel über best-practices und Förderzuschläge erreicht werden.
5. Nach unserer Überzeugung können die mit der Globalisierung und dem demographischen Wandel verbundenen Herausforderungen nicht von einer Kommune isoliert, sondern nur gemeinsam, das heißt auch partnerschaftlich in der Region gelöst werden. Erforderlich sind die Entwicklung und erfolgreiche Umsetzung kommunaler Konzepte insbesondere im Rahmen der Kreisentwicklung. Die bereits heute bestehende Kreisentwicklungsplanung muss in engem Zusammenwirken mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, den örtlichen Akteuren, Vertretern der Kammern, Verbände, Kirchen etc. weiter intensiviert werden.
6. Die Absicht der Landesregierung, Einrichtungen der Daseinsvorsorge ggf. auch raumbezogen abzusichern, muss noch konkretisiert werden. Einem einseitigen Rückbau von Einrichtungen öffentlicher Daseinsvorsorge in der Fläche wird jedenfalls ausdrücklich widersprochen. In Zentralen Orten der Grundstufe darf das Entstehen von angemessenen Infrastruktureinrichtungen privater Träger nicht behindert werden. Der Umfang der Vorhaltung der Einrichtungen sollte dabei im Zuge der Kreisentwicklungsplanung und damit auch auf der Ebene der unteren Landesplanungsbehörden geklärt werden. Gleiches gilt für die Ausweisung von Kooperationsräumen. Sofern kreisübergreifende Planungen und Kooperationen erforderlich werden, ist auch an ein konzeptionelles Zusammenwirken mit den Regionalen Planungsgemeinschaften zu denken. Auch aus unserer Sicht muss vor dem Hintergrund der raumordnungspolitischen Rahmenbedingungen diskutiert werden, welche Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Einzelfall an einem Zentralen Ort noch vorgehalten (und finanziert) werden können. Die Definition einer sogenannten Mindestausstattung ist aber abhängig von den jeweils örtlichen Rahmenbedingungen. So stellen sich die Anforderungen an eine Mindestausstattung öffent-

licher Einrichtungen in einer touristisch geprägten Region deutlich anders dar als an Gewerbestandorten.

7. Der Zentrale-Orte-Ansatz des kommunalen Finanzausgleichs bietet eine wichtige Grundlage für die Unterhaltung zentralörtlicher Einrichtungen und Funktionen. Seine Berechnungsgrundlagen bedürfen einer Überprüfung, wobei das vorliegende Gutachten des IFO-Instituts zutreffende Anregungen gibt. Einerseits sollte erwogen werden, den Berechnungsmodus um einen Sockelbetrag je Zentralitätsstufe zu ergänzen. Andererseits bietet sich auch eine »Höchstmarke« (Relation Einwohnergleichwerte zu Einwohnern) an (siehe Beispiel Koblenz mit einem sehr großen Verflechtungsbereich). Weiterhin sei der Hinweis erlaubt, dass eine Fülle zentralörtlicher Aufgaben über Zweckzuweisungen finanziert wird. Der Schüleransatz, dem auch unter dem Gesichtspunkt der Zentralität hohe Bedeutung beizumessen ist, sollte gestärkt werden. Im Blick auf die hohen Belastungen der ländlichen Teilräume ist der Flächenansatz deutlich aufzuwerten. Insgesamt weist die Schlüsselmasse als wesentlicher Bestandteil der allgemeinen Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs erheblichen Nachholbedarf auf. Der Anteil der allgemeinen Finanzzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs muss daher dringend erhöht werden.

Fazit:

Aus Sicht des Landkreistages ist das raumordnungspolitische Konzept der Zentralen Orte nicht grundlegend infrage zu stellen, es erweist sich angesichts der veränderten Rahmenbedingungen aber als zu eindimensional und sollte deshalb sowohl differenziert als auch flexibilisiert werden. Die im Bericht zur Neuaufstellung des LEP IV angestellten Überlegungen zur ergänzenden Einführung sogenannter Kooperationsräume weisen in die richtige Richtung, um die nach dem Gebot wertgleicher Lebensverhältnisse in allen Landesteilen vorzuhaltenden Infrastruktureinrichtungen und Versorgungsstandards abzusichern. Das Landesentwicklungsprogramm sollte zusätzlich auch Fördermöglichkeiten für sich abzeichnende oder bereits bestehende Wachstumsgebiete in ländlichen Gebieten aufzeigen. Eine abschließende Benennung der Gebiete kann für den langfristigen Zeitraum eines Landesentwicklungsprogrammes dabei nicht erfolgen; wirtschaftliche Entwicklungen sind stets dynamisch und daher Veränderungen unterworfen.

Oberbürgermeister Dr. Christof Wolff (Landau), Vorsitzender des Städtetages Rheinland-Pfalz

Können und sollen die Zentralen Orte – über die Versorgung der eigenen Bevölkerung hinaus – auch zukünftig Versorgungsaufgaben für die Bevölkerung des jeweiligen Verflechtungsbereiches (den Ober-, Mittel-, und Nahbereich) wahrnehmen?

Zu dieser Frage nach der Neugestaltung des landesplanerischen Zentrale-Orte-Konzeptes soll heute auch der Städtetag – der Verband der Mittel- und Oberzentren in Rheinland-Pfalz – ein Statement abgeben. Dem komme ich als Vorsitzender des Städtetages gerne nach.

Konzepte werden zur Bewältigung von anstehenden Aufgaben entwickelt. Ändern sich die Aufgaben, so sind möglicherweise die zugrunde liegenden Konzepte zu ändern – vielleicht aufzugeben, vielleicht anzupassen; das bedarf einer Überprüfung. Welche Aufgaben haben wir – Politik und Verwaltung – in der heutigen Zeit, im Jahr 2005? Die finanziellen Spielräume sind auf ein Minimum eingeengt. Die Arbeitswelt verlangt viel von den Erwerbstätigen; Flexibilität und Mobilität sind gefordert einschließlich der Bereitschaft, lebenslang zu lernen. Gleichzeitig wird die Bevölkerung – so die Berechnungen der Demografen – geringer in der Anzahl, älter und hinsichtlich der Herkunft bunter. Die Globalisierung verschärft den Standortwettbewerb, auch in Rheinland-Pfalz. Kluge Maßnahmen sind also gefragt.

Die Aufgabe der drei staatlichen Gewalten ist es, die Belange des Gemeinwesens auf das Beste hin zu entwerfen und zu gestalten. Gesetzgebung und Verwaltung (wie auch die Justiz) sind dem Gemeinwohl verpflichtet. Die Ober- und Mittelzentren in Rheinland-Pfalz stellen sich in diesem Sinne gerne einer Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Und dies, obgleich die Repräsentanten der Ober- und Mittelzentren für die Stärkung und Festigung der Zentren kämpfen – in der Vergangenheit und auch heute, wie ich Ihnen aus den Beratungen des Vorstandes des Städtetages Rheinland-Pfalz verraten darf.

Zentren sind Wachstumsmotoren. Vereinfacht gesprochen – und untermauert durch wissenschaftliche Untersuchungen – finden sich in den Zentren Geist, Kapital und Wissen. Denn in den Zentren kommen die Menschen zusammen. Sie reden miteinander, planen, verabreden, organisieren. Die Menschen sind auf den Austausch miteinander angelegt. Je differenzierter die Kenntnisse und die Fragestellungen, umso mühevoller ist es, Gesprächs- und Verhandlungspartner zu finden. Die Zuweisung von Funktionen und Aufgaben in einem Zentrale-Orte-Konzept ist also richtig und gut. Die Mobilität aufgrund gut ausgebauter Verkehrsadern und moderner Kommunikationserleichterungen wie Internet, Videokonferenz oder Telefonschaltungen können die Vorteile einer Konzentrierung (Ansammlung) von Menschen und Institutionen nicht gänzlich kompensieren. Ländliche Räume werden nur dann eine langfristige Perspektive haben, wenn ihre eigenen zentralen Orte eine tragfähige Grundstruktur beibehalten können.

Jedoch sind auch im Zentrale-Orte-Konzept in den vergangenen Jahrzehnten Fehlentwicklungen eingetreten:

- Die Zahl der Zentren, insbesondere der Grundzentren, hat sich im Laufe der Zeit stark erhöht; dies bewirkt hinsichtlich der Gelder aus dem Zentralitätsansatz des kommunalen Finanzausgleichs ein Gießkannenprinzip.
- Landesplanerische Prinzipien wurden missachtet, zum Beispiel hinsichtlich der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels oder hinsichtlich der Ausweisung von Neubaugebieten am Ortsrand; die Innenentwicklung der Gemeinden wurde vernachlässigt.

Vieles war machbar in den letzten Jahrzehnten. Heute stehen wir vor der Frage:

- Können wir den Status quo an Infrastruktur aufrechterhalten, oder müssen wir umbauen? Ferner:
- Ist unser bisheriges Denken und Handeln zukunftsfähig?

Das Zentrale-Orte-Konzept sollte aufgabenbezogen überprüft werden. So sind Kooperationen im technischen Bereich (zum Beispiel bei Wasser und Abwasser) möglicherweise weniger problembehaftet, da emotional weniger besetzt, als zum Beispiel die Frage, ob man eine Schule wegen zurückgehender Schülerzahlen schließt und die Schüler an eine Schule in einem anderen Ort verweist. Interkommunale Kooperationen werden den wenigsten Widerstand ernten, wenn auf beiden Seiten Vorteile durch die Kooperation entstehen.

Von Verwaltung und Politik werden in der Zukunft Kompromissbereitschaft und ein Abschied vom Besitzstandsdenken verlangt werden. Fragen der Effizienz, der Wirtschaftlichkeit werden bei den finanziellen Rahmenbedingungen, die herrschen, noch stärker als bisher zu beachten sein. Aber darf man das Gemeinwohl auf die Frage nach der praktischen Funktionsfähigkeit der öffentlichen Einrichtungen reduzieren?

Viele Menschen haben den Wunsch, in überschaubaren Strukturen zu leben. Die Verwurzelung mit dem Heimatort bzw. dem selbst gewählten Lebensmittelpunkt führt unter Umständen zu enormen Anstrengungen, um an anderer Stelle, in einem Mittel- oder Oberzentrum, dem Gelderwerb nachzugehen. Will man die grundgesetzlich verankerte Freizügigkeit mit in das Konzept der Aufrechterhaltung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen einbinden – bei Anerkennung der von mir skizzierten Rahmenbedingungen –, so führt dies unter Umständen zu einer Überforderung – der Politik, der Verwaltung! Dies sage ich, ohne die Ehrenhaftigkeit der verfolgten Ziele in Abrede zu stellen. Das Wünschenswerte ist unter Umständen nicht machbar – finanziell, organisatorisch. Der Staat beeinflusst im Übrigen Standortentscheidungen der Unternehmen nicht direkt, sondern nur mittelbar, über Rahmenbedingungen. Daher werden wir unter Umständen jungen Menschen Anpassungsleistungen abverlangen müssen.

Bei älteren und alten Menschen, die kaum in der Lage sind, lange und weite Strecken zu den öffentlichen Einrichtungen zurückzulegen, werden demgegenüber Bringdienste im umfassenden Sinne eine soziale Pflicht des Staates sein.

Wir müssen also auf Illusionen verzichten! Eine realistische Sicht der Dinge ist auf Dauer Erfolg versprechender als das zum Scheitern verurteilte Ziel, den Wandel der Verhältnisse aufzuhalten. Die Frage muss lauten: An welchen Orten (ausgewählten, verkehrsgünstig gelegenen bisherigen Zentralen Orten und neu festzulegenden Achsenorten an den Nahverkehrsachsen) können langfristig die für die Erhaltung und Stärkung der Attraktivität für Einwohner und Unternehmen erforderlichen öffentlichen und privaten Angebote konzentriert werden?

Da das Zentrale-Orte-Konzept Grundlage ist für Finanzzuweisungen des Staates an die Zentren, fordert der Städte- tag ferner eine Zusammenschau von vorhandenen und zukünftigen Aufgaben sowie Finanzströmen. Dies betrifft den Leistungsansatz für Zentrale Orte, der stärker an die tatsächlichen Aufgaben anknüpfen sollte; dies betrifft auch den Schüleransatz, der aufgewertet werden sollte. Vor allen Dingen aber müssen die Höhe der Zweckzuweisungen zurückgeführt und der kommunale Finanzausgleich besser dotiert werden.

Abschließend:

Wir müssen und wollen konstruktive Lösungen finden! Der verdichtete Raum – die Zentren – und der ländliche Raum sollten zu diesem Zweck verstärkt das Gespräch suchen. Das Wohl der Bevölkerung ist auch den Ober- und Mittelzentren im Land Ansporn und Verpflichtung.

Bürgermeister Berthold Biber (VG Schweich), Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz

Der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz ist der Auffassung, dass auf ein leistungsfähiges Standortsystem Wert gelegt werden muss und dabei auf Mittelzentren und Grundzentren nicht verzichtet werden kann. Allein Metropolregionen und einige Oberzentren reichen nicht aus. Das Postulat der gleichwertigen Lebensbedingungen ist zwar unter geänderten Rahmenbedingungen neu zu konkretisieren, darf aber nicht zulasten der ländlichen Räume neu ausgerichtet werden. Daher wäre es auch falsch, starre Vorgaben bei der Definition des Mittelzentrums zu geben. Ein unverändertes System alter Prägung ist nicht zukunftsfähig. Zugunsten der erforderlichen Flexibilität sollten nur gewisse Rahmenbedingungen vorgegeben werden. Ein Mittelzentrum muss sich auch nicht unbedingt auf einen einzelnen zentralen Ort beschränken. Es sollte die Möglichkeit offengehalten werden, auch einen größeren Bereich in diesen Verdichtungsraum einbeziehen zu können – sogenannte Kooperationsräume. Hier können finanzielle Anreize sinnvolle und gewünschte Entwicklungen fördern, insbesondere interkommunale Kooperationen.

Nicht allein der Zentrale Ort soll Bezugsraum für die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen sein, sondern ein über die Abgrenzung des Zentralen Ortes hinausgehender kommunaler Kooperationsraum, wobei deren Erreichbarkeit in der Summe sich nicht verschlechtert.

Festlegungen sollten jedoch nur in enger Abstimmung mit den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften und Akteuren zur Erarbeitung konkreter Lösungsstrategien erfolgen.

In diesem Bereich sollten auch eventuell staatliche Vorgaben im Bereich Wohnbebauung oder Ansiedlung von Handelsmärkten zurückhaltend formuliert werden. Die Landesplanung sollte sich auf Kernkompetenzen zurückziehen, also auf Regelungsbereiche, die landesplanerisch relevant sind. Planerische Detailentscheidungen wie etwa die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben, Ausweisung von Wohnbau- oder Gewerbegebieten sollte nicht Aufgabe der Landesplanung sein. Den sich nach wirtschaftlichen Gegebenheiten richtenden wirtschaftlichen Interessen kann die der jeweils aktuellen Entwicklung nicht gewachsene Landesplanung kaum Rechnung tragen. Die Landesplanung sollte vielmehr nur den Rahmen für die großräumige Raumentwicklung im Lande vorgeben, der durch die Regionalplanung differenziert und weiter konkretisiert wird. Ohne Konflikte zu fördern, ist doch im Rahmen des Zentrale-Orte-Konzeptes zu akzeptieren, dass in Zukunft insbesondere unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung ein stärkerer Wettbewerb unter den Kommunen stattfinden wird, der alle möglichen Bereiche berühren wird:

- Ansiedlung,
- Wohnbebauung,
- Schulen,
- Kindertagesstätten,
- Gewerbe.

Hier sollte seitens der Landesplanung auch nur sehr vorsichtig steuernd eingegriffen werden. Überlegenswert sind dabei vereinheitlichte Organisationsformen, so könnten mehrere Schulen, Kindertagesstätten usw. unter einer gemeinsamen Leitung verwaltet und betrieben werden.

Im Rahmen des Konzeptes sollte auch die finanzielle Unterstützung von kommunalen und regionalen Entwicklungsinitiativen seitens der Landesplanung beachtet werden, insbesondere wenn es einerseits um Kooperationsräume geht, um Anreize zu schaffen, andererseits wenn es um die Entwicklung und Sanierung der Ortskerne geht, die wirtschaftlich und touristisch sowie bevölkerungspolitisch von Bedeutung sind.

Finanzielle Anreize und Förderung sowie frühzeitige Einbindung der maßgeblichen Akteure und Institutionen werden die Akzeptanz der Landesplanung, aber ebenso dynamische Entwicklungen und somit die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen auch in ländlichen Räumen fördern.



Zentrale Orte

Quellen:
Landesentwicklungsprogramm III, Mainz 1995
Regionale Raumordnungspläne 2005

