

UFZ-Diskussionspapiere

Department Umwelt- und Planungsrecht

3/2008

**Zentrale-Orte-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in
schrumpfenden Regionen:
Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und
Fachplanung**

Thomas Gawron *

März 2008

* Department Umwelt- und Planungsrecht, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung– UFZ,
Permoserstr. 15, 04318 Leipzig

Inhalt

abstract

1. Das Zentrale-Orte-Konzept als raumwirksamer Eckstein der Sicherung und Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge
2. Das Zentrale-Orte-System in den ostdeutschen Ländern
3. Die Koordination zwischen Raumordnung und Fachplanungen als „offene Flanke“ der Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge in Zentralen Orten
 - 3.1. Stärkung formeller Kompetenzen der Raumordnung für die Koordination der Fachplanung (Raumordnungsklauseln)
 - 3.2. Koordination durch Interkommunale Kooperation
 - 3.3. Sicherung der Daseinsvorsorge
 - 3.3.1. Sicherung der Daseinsvorsorge im Bereich technischer Infrastrukturen und von Angeboten der Universaldienstleister
 - 3.3.2. Sicherung der Daseinsvorsorge in Bereichen der sozialen Infrastruktur
4. Fazit
5. Literaturverzeichnis

Abstract

Das Zentrale-Orte-Konzept erlebt eine Renaissance. Nach dem „bashing“ im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts ist die (alte) Notwendigkeit „neu“ entdeckt worden, das bewährte raumordnerische Modell zur Stabilisierung besonders der peripheren ländlichen Räume zu nutzen. In den neuen Bundesländern soll vor der Problemkulisse von Abwanderung, Bevölkerungsrückgang und Veralterung das Zentrale-Orte-System einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge liefern. Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sehen sich dabei mit der Tatsache konfrontiert, dass ihr eigenes planerisches Instrumentarium nur wenig zum Sicherungsauftrag beitragen kann. Gewährleistung der Daseinsvorsorge ist im Wesentlichen Aufgabe der Fachplanung.

Bei Koordination und Abstimmung zwischen Planwerken der Landes- und Regionalplanung einerseits und Plänen und Programmen der einzelnen Fachplanungen andererseits wird seit jeher das sensible und höchst störanfällige Moment der Wirksamkeit raumbezogener *policies* gesehen. Zur Verdeutlichung der Hürden und Hindernisse, die einer gelingenden Koordination und Abstimmung im Wege stehen, werden die wichtigsten Aufgaben der (öffentlichen) Daseinsvorsorge vorgestellt, daraufhin markiert, auf welcher gesetzlichen Ebene die erforderlichen Normierungen vorgenommen werden, wer die Träger des Angebots an Daseinsvorsorge sind und welcher räumliche „Zugriff“ in der jeweiligen Fachplanung besteht.

Dabei wird deutlich, dass Fachgesetze bzw. Fachplanungen sich in klarer Mehrheit **nicht** auf das Zentrale-Orte-System beziehen bzw. an ihm sich orientieren. Nur zwei *policy*-Bereiche nehmen expressis verbis auf das Zentrale-Orte-System Bezug: die allgemeine und berufliche Schulbildung (Schulgesetze der Länder) und die Postdienstleister (PostuniversaldienstleistungVO). Die überwiegende Zahl der Fachplanungen, die ihren Beitrag zur Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge liefern, orientiert sich an der Raumeinheit „Kreis“ und umfasst sowohl die Landkreise wie Kreisfreie Städte (die ihrerseits landesplanerisch fast immer als Oberzentrum ausgewiesen sind, insoweit also einen Bezug zum Zentrale-Orte-System herstellen können). Anbieter von Infrastrukturleistungen sind häufig an Allgemeinheitsklauseln gebunden, die sich zwar an flächendeckenden Angebotsverpflichtungen orientieren, ohne sich dabei auf das Zentrale-Orte-System auszurichten.

Als Resümee bleibt festzuhalten, dass die eingeforderte Koordination und Abstimmung zwischen Raumordnung und Fachplanung auf legislatorischer Ebene weiterhin nicht stattfindet. Die vielfältigen Bemühungen, den erwartbaren Defiziten bei Angeboten der (öffentlichen) Daseinsvorsorge durch geeignete Maßnahmen vorzubeugen, haben wichtige Beiträge geliefert und das Wissen um Lösungsmöglichkeiten erheblich vermehrt. Bislang ist aber zu wenig geschehen, das neue Wissen in wirksame Koordination umzusetzen.

1. Das Zentrale-Orte-Konzept als raumwirksamer Eckstein der Sicherung und Weiterentwicklung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge

Die räumliche Planung in Deutschland ist verpflichtet, in Anwendung der Leitvorstellung einer *nachhaltigen Raumentwicklung* gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik herzustellen (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 6 ROG). Die Vorschrift wird regelmäßig in Zusammenhang mit den *Grundsätzen der Raumordnung* Nr. 4 und Nr. 12 des Raumordnungsgesetzes genannt (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 12 ROG), die eine Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung, die Bündelung sozialer Infrastruktur vorrangig in Zentralen Orten und die Sicherstellung einer guten Erreichbarkeit aller Teilräume untereinander postulieren („Daseinsvorsorge“). Der Grundsatz der *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* ist verfassungsrechtlich verankert im *Sozialstaatsprinzip* des Grundgesetzes¹, das als solches dem Gebot der Unveränderbarkeit unterliegt (Art. 20 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG²)³. In einer weiteren Lesart wird die Forderung nach Gewährleistung der Daseinsvorsorge aus Art. I–3 Abs. 3 des Vertrages über eine Verfassung für Europa abgeleitet, in dem als ein Ziel der europäischen Politik das Leitbild des „*wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts*“ formuliert wird⁴.

Im Herbst 2003 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) einen Beschluss zur *Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels*⁵ gefasst, in dem sie die bedarfsgerechte öffentliche Infrastrukturversorgung als weiterhin unverzichtbar erklärte, wolle man an dem Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse festhalten. Unter den geänderten demographischen Bedingungen seien allerdings bei der Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten und bei der Leistungserstellung der Infrastruktur neue Modelle zu erproben und die bisherigen Mindeststandards den veränderten räumlichen Einzugsbereichen anzupassen⁶.

Ähnlich hat sich zwei Jahre später die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) geäußert⁷: Gleichwertigkeit beinhaltet immer noch die allgemein geteilte Überzeugung von gesellschaftlichen (Mindest-) Standards, die überall im Gesamttraum gewährleistet sein

¹ Zum Diskussionsstand zusammenfassend Janssen 2007

² Zum Sozialstaatsprinzip statt aller: Gerber 1956; Hartwich 1970; Badura 1989; Schnapp 2000

³ Irreführend ist in diesem Zusammenhang der – auch ein Jahr nach Inkrafttreten der *Föderalismusreform* – von Raumplanern und Planungswissenschaftlern stetig wiederholte Hinweis auf Art. 72 Abs. 2 GG. Diese Vorschrift stellt eine Kompetenznorm dar, die zudem nach der neuen verfassungsrechtlichen Aufteilung von Gesetzgebungsrechten zwischen Bund und Ländern auf die Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) keine Anwendung mehr findet. Siehe Jansen 2007 und Gawron 2008, jeweils mit weiteren Nachweisen.

⁴ Kersten 2006b, S. 945 f. m.w.N. Zur *Territorialen Kohäsion* siehe Schön 2006

⁵ Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), Beschluss vom 13.10.2003, abgedruckt in BMVBW/BBR 2005, S. 77-80

⁶ MKRO, a.a.O., S. 78

⁷ ARL-Nachrichten Nr. 2/2005

müssten⁸. Dies gelte in besonderem Maße für die (öffentlich und privat organisierten) Gewährleistungen in den Bereichen der Daseinsvorsorge. Die Sicherung der Daseinsvorsorge in zumutbarer Nähe, so fasst Hans Heinrich Blotevogel die Stellungnahme der ARL zusammen, muss weiterhin als eine Kernaufgabe der Raumordnung angesehen werden⁹.

Als unstrittig in der bisherigen Diskussion ist die Notwendigkeit anerkannt, dass der Umbau von Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge gerade in Regionen mit zurückgehender Bevölkerung und/oder zunehmender Alterung eine *sektoral übergreifende Abstimmung* und Koordination erfordert. Wenn Leistungen der Daseinsvorsorge unkoordiniert eingeschränkt und Angebotsstandorte ohne Berücksichtigung der Folgewirkungen auf andere Infrastrukturbereiche aufgegeben werden, droht vor allem in dünn besiedelten Regionen ein Dominoeffekt, der zu gravierenden Unterversorgungen führen kann, die mit dem Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht mehr vereinbar sind¹⁰.

Besondere Bedeutung wird in den bislang veröffentlichten Stellungnahmen und Diskussionspapieren dem **Zentrale-Orte-Konzept** zugemessen. Das Zentrale-Orte-System hat bislang insbesondere in ländlichen Regionen (mit einer bestimmten Mindesteinwohnerdichte) für eine ökonomisch und ökologisch sinnvolle Bündelung von Einrichtungen insbesondere der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung zu den Wohnplätzen der Bewohner beigetragen. Soweit es durch die Schaffung von Auffangorten, speziell in Form der Ausweisung solcher Orte als Mittelzentren, zu einer verminderten Abwanderung aus ländlich-peripheren Regionen geführt hat, hat es auch die soziale Stabilisierung des Gesamttraumes gefördert¹¹. In einem Positionspapier zur Raumentwicklung in Deutschland¹² wird deshalb in zutreffender Weise betont, dass das System der zentralen Orte zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben auch weiterhin unverzichtbar ist. Fachpolitik gleichermaßen wie Raumwissenschaft befürworten die weitere Anwendung des Zentrale-Orte-Systems und messen ihm eine zentrale Bedeutung bei der Anpassung an die veränderten Lebensverhältnisse in schrumpfenden Regionen Ostdeutschlands zu¹³.

⁸ Die Diskussion zum Bedeutungsgehalt des Begriffes *gleichwertige Lebensverhältnisse* hat sich in letzter Zeit intensiviert. Siehe neben den genannten MKRO- und ARL-Verlautbarungen Hahne 2005, ARL 2006, BMVBS/BBR 2006a, Brandt 2006, Hebel 2006, Helbrecht 2006, Kersten 2006a und 2006b, Brosius-Gersdorf 2007, Janssen 2007 und Winkel/Greiving/Pietschmann 2007a, Gawron 2008, Kapitel 3.1.

⁹ Blotevogel 2006, S. 15

¹⁰ Blotevogel 2006, *ibid.*

¹¹ Hahne 2005, S. 260

¹² Aring/BMVBS/BBR 2005

¹³ Diese Einschätzung ist insofern bemerkenswert, als dass noch Ende des letzten Jahrzehnts in Bezug auf die Leistungsfähigkeit des Zentrale-Orte-Konzepts die kritischen Stimmen gegenüber den Befürwortern dieser raumordnerischen Konzeption überwogen haben.

Einen besonderen Stellenwert nehmen im Rahmen einer Umstrukturierung des Zentrale-Orte-Systems die Grund-, Klein- und Unterzentren bzw. Ländliche Zentralorte ein¹⁴. Die *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (ARL) hat in ihrer vor sechs Jahren vorgelegten Empfehlung zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts für die Aufrechterhaltung einer wohnstandortnahen Grundversorgung in Grundzentren folgende Einrichtungen als „Mindeststandard“ vorgeschlagen:

Übersicht 1: Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Grundzentren

Einrichtungparameter	Beispiel für Konkretisierung
<ul style="list-style-type: none"> • Grundversorgung mit Gütern (Einzelhandel) und Dienstleistungen 	Einzelhandelsbetriebe der Grundversorgung Kombinierte Einzelhandels-/Dienstleistungsbetriebe („Laden 2000“ etc.)
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunale Autonomie und elementare öffentliche Dienstleistungen 	Allgemeinärzte, Apotheke Gemeindeverwaltung Kindertagesstätten Einrichtungen der Altenpflege Einrichtungen der Behindertenhilfe
<ul style="list-style-type: none"> • Elementare Bildungseinrichtungen 	Grundschule Schule der Sekundarstufe I
<ul style="list-style-type: none"> • Basale Kommunikationsdienste 	Kommunikationszellen (z.B. Internet-Café)
<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Verkehrsanbindung 	ÖPNV-Haltestellen
<ul style="list-style-type: none"> • Kompakte Siedlungsstruktur 	Konzentration der Bautätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte

Quelle: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover 2002, S. 247

Weiterhin hat die ARL, fußend auf den Angaben in Raumordnungsprogrammen und Plänen der Länder, Orientierungswerte für Bevölkerungszahlen in Zentralen Orten und ihren Verflechtungsbereichen vorgeschlagen: für *Oberzentren* eine Mindesteinwohnerzahl im Zentralen Ort von 100.000, im Verflechtungsbereich von 500.000. Für *Mittelzentren* lautet der Vorschlag: Mindesteinwohnerzahl im Zentralen Ort 10.000, im Verflechtungsbereich 30.000. Systemgemäß sind die Richtgrößen bei *Grundzentren* am niedrigsten: Mindesteinwohnerzahl im Zentralen Ort 2.000, im Verflechtungsbereich 5.000¹⁵. Dabei ist die Mindesteinwohnerzahl im

¹⁴ Die Terminologie ist länderweise unterschiedlich und zum Teil weiter ausdifferenziert; siehe *Übersicht* bei Müller 1998, S. 12.

¹⁵ ARL 2002, Tabelle *Orientierungswerk für Bevölkerungszahlen in Zentralen Orten und ihren Verflechtungsbereichen*, S. 298

Verflechtungsbereich die wichtigere, weil die Tragfähigkeit zentraler Einrichtungen nicht von der Standortgemeinde sondern von der Größe des Verflechtungsbereiches abhängt (Einwohner, Haushalte, Arbeitsplätze, verfügbares Einkommen etc.)¹⁶.

Das Zentrale-Orte-System ist in einer Reihe Regionen Ostdeutschlands in seiner Tragfähigkeit bedroht. Eine vor kurzem veröffentlichte Erreichbarkeitsmodellierung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)¹⁷ zeigt, dass in den ostdeutschen Ländern (mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt) die Mehrzahl der *höherzentralen* Orte als gefährdet oder als stark gefährdet eingestuft werden muss¹⁸.

¹⁶ ARL 2002, S. 298

¹⁷ BBR Bevölkerungsprognose 2002-2050

¹⁸ Zwei von fünf höherzentralen Orten in Mecklenburg-Vorpommern, drei von vier in Brandenburg, eins von drei in Sachsen-Anhalt, zwei von drei in Thüringen, fünf von acht in Sachsen.

2. Das Zentrale-Orte-System in den ostdeutschen Ländern

In den Neuen Bundesländern ist nach Herstellung der Deutschen Einheit das Zentrale-Orte-System rasch übernommen worden; Rainer Winkel hat in diesem Zusammenhang von einem „Siegeszug“ des Zentrale-Orte-Konzeptes gesprochen¹⁹. In seinem Bericht zum Stand der Regionalplanung in den ostdeutschen Bundesländern hat Bernhard Müller das zentralörtliche Gliederungssystem dokumentiert und dabei auch auf die jeweilige zur verbindlichen Festlegung befugte Planungsinstanz hingewiesen. Seine Übersicht zeigt, dass sich in den Neuen Ländern ein sehr differenziertes Zentrale-Orte-System etabliert hat, das deutliche Unterschiede in Stufung und Befugnis zur Zentralitäts-Festlegung erkennen lässt.

Übersicht 2: Zentralörtliche Gliederungen in den Neuen Bundesländern

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Stufung	Oberzentrum	Oberzentrum	Oberzentrum	Oberzentrum	Oberzentrum
Festlegung durch die Landesplanung	Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums	Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums	Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums
	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Mittelzentrum	Mittelzentrum
Festlegung durch die Regionalplanung	Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums	Mittelzentrum mit Teilfunktionen	...	Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums	Teilfunktionales Mittelzentrum
	Grundzentrum	Untzentrum	Untzentrum	Grundzentrum	Untzentrum
	Kleinzentrum	Ländliche Zentralorte	Kleinzentrum	...	Kleinzentrum
Sonderformen	Mittelzentrum in Funktionsteilung	Oberzentrum Greifswald/Stralsund	Oberzentrale, mittelzentrale und unterzentrale Städteverbände, kooperierende Zentrale Orte, Siedlungsschwerpunkte		Doppelzentrum (auf der unteren Stufe)

Quelle: Müller, Bernhard: *Stand und Erfahrungen der Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern*. Berlin 1998, S. 26

In den vergangenen Jahren haben die ostdeutschen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen ihre Landesraumordnungsprogramme (Diktion gemäß § 8 ROG) von Beginn der 90er Jahre außer Kraft gesetzt und durch Landesentwicklungspläne der „zweiten

¹⁹ Winkel 1995

Generation“ ersetzt²⁰. Das Land Brandenburg hat im Jahr 2005 eine breite öffentliche Diskussion zur Weiterentwicklung der (komplexen) Landesentwicklungsplanung gestartet, im Juli 2006 erste *Positionspapiere* und vor Kurzem (Juli 2007) den Vorentwurf des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg (LEP B-B)²¹ vorgelegt²². Die Arbeiten zur Verabschiedung eines gemeinsamen *Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg* sollen in diesem Jahr (2008) abgeschlossen werden. Damit sind in vier der fünf ostdeutschen Länder die beabsichtigten Änderungen im System der zentralörtlichen Gliederungen erkennbar²³. In Bezug auf dessen Ausgestaltung können einige Gemeinsamkeiten festgehalten werden:

- Die **Stufung** des Zentrale-Orte-Systems wird vereinfacht und gestrafft. Ausgangspunkt ist nun die *Trias* von Oberzentrum, Mittelzentrum und Grundzentrum. Unterzentrale Orte (länderweise unterschiedlich als Grundzentren, Kleinzentren, Ländliche Zentralorte oder Unterzentren bezeichnet) werden zu einer Planungskategorie, nämlich der des Grundzentrums, zusammengeführt. Diese Änderung ist insofern bemerkenswert, als sie eine Abkehr von der Beschlussempfehlung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) aus dem Jahr 1968 beinhaltet, die ein vierstufiges System zentraler Orte vorgeschlagen hatte²⁴. Zwischenstufen existieren kaum noch; im Wesentlichen tauchen sie als Kategorie eines Mittelzentrums mit Teilfunktionen eines Oberzentrums (besonders ausgeprägt in Thüringen) auf. Allerdings nehmen auf allen Stufen die Zahl der Orte zu, die als *Zentrale Orte in Funktionsteilung* kategorisiert werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass im Freistaat Sachsen landesplanerisch eine vergleichbare Konstruktion besteht, nämlich *Städteverbände* und *Kooperierende Zentrale Orte*, die auf allen Zentralortsstufen angeordnet sind.
- Für die Ausweisung von Orten als **Grundzentrum** geben die Landesentwicklungspläne der ostdeutschen Bundesländer Kennzahlen für **Mindestgrößen** an, regelmäßig bezogen auf Einwohner im Kernort und im Verflechtungsbereich, teilweise auch bezogen auf Erwerbstätige und Einpendler. Der Rahmen bewegt sich innerhalb der Korridore, die die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) in ihrer Veröffentlichung zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes vorgeschlagen hat, auch wenn länderweise

²⁰ Freistaat Sachsen *Landesentwicklungsplan* 2003, Freistaat Thüringen *Landesentwicklungsplan* 2004, Land Mecklenburg-Vorpommern *Landesentwicklungsprogramm* 2005

²¹ Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2007

²² Zeitgleich ist von der gemeinsamen Landesplanungskonferenz Berlin-Brandenburg der Entwurf des *Landesentwicklungsprogrammes 2007* (LEPro 2007) gebilligt worden.

²³ Das Land Sachsen-Anhalt bereitet die Neuaufstellung des *Landesentwicklungsplanes* vor.

²⁴ MKRO 1968

die Größen deutlich differieren²⁵. Weiterhin geben die Landesraumordnungsprogramme und Regionalpläne Richtgrößen („sollen“) für Mindeststandards einschließlich der **Ausstattung** vor, die in allen Fällen gegenüber der „ersten Generation“ der Pläne vereinfacht worden sind. Die Entscheidungen über Reduzierungen in der Zahl von Grundzentren werden erst in (allerdings absehbarer Zukunft) nachzuvollziehen sein, da die neuen Planwerke der Länder den Regionen mehrjährige Anpassungsfristen einräumen.

- Bewegung ist bei der Ausweisung von **Mittelzentren** zu verzeichnen. Die Dynamik ergibt sich aus zwei Tendenzen: Unter den Bedingungen demographischen Überganges, schrumpfender Bevölkerung und regressiver/stagnierender Wirtschaftsentwicklung erfolgt eine Akzentuierung der Funktion dieser Zentralen Orte: Sie sollen wesentliche Beiträge zur Stabilisierung der ländlichen Räume leisten²⁶. Zur Sicherung dieses Zieles ist besonders in den Ländern Brandenburg und Thüringen eine Steigerung der Zahl der Mittelzentren zu verzeichnen; hier nimmt die Zahl der *Mittelzentren in Funktionsteilung* deutlich zu. Die zweite Tendenz ergibt sich aus der Tatsache, dass sich die Kriterien ihrer Ausweisung „nach unten“ verändern. Gegenüber den Vorgaben der älteren Planwerke sinken die Parameter insbesondere bei Einwohnerzahlen von Kernort und Verflechtungsbereich, bei Zahlen von Beschäftigten und Einpendlern sowie bei Vorgaben zur zeitlichen Erreichbarkeit der Zentren²⁷.

Die Durchmusterung der Zentrale-Orte-Systeme in den ostdeutschen Ländern erweist, dass die **Anpassungsänderungen** sich im Wesentlichen auf den Ebenen mittel- und grundzentraler Stufung abspielen werden. Dabei zeichnet sich eine Entwicklung in entgegengesetzte Richtungen ab: Während sich die Zahl der Mittelzentren (inklusive derer in Funktionsteilung) in Tendenz erhöht, soll die Zahl der Grundzentren deutlich reduziert werden. Da auf letztgenannter Planungsebene die hochstufige Landesplanung im Allgemeinen nur Parameter an Einwohnergrößen, Verflechtungsbereichsgrößen und Ausstattungsstandards vorgibt, bleibt es den Trägern der Regionalplanung überlassen, hier für die notwendig werdende räumliche Konzentration bzw. örtliche Schwerpunktsetzung Sorge zu tragen.

²⁵ Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Plansatz 3.2.3 lit 3, und Abbildung *Kriterien zur Einstufung Zentraler Orte-Grundzentrum* sowie Plansätze 6.1.1 und 6.1.2. Landesentwicklungsplan (LEP) Sachsen 2003, Plansätze 2.3.12 und 2.3.13. Landesentwicklungsplan Thüringen (LEP) 2004, Plansätze 2.2.11 bis 2.2.13.

²⁶ Siehe beispielhaft die *Begründung* zu Plansatz 1.10 des Entwurfes des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg, a.a.O.

²⁷ Die Veränderung der Zeitskalen ist hier besonders aufschlussreich, da nicht mehr auf die Erreichbarkeit mittels öffentlichen (Nah-)Verkehrs, sondern des *motorisierten Individualverkehrs* abgestellt wird. Siehe besonders deutlich das Beispiel des Landes Brandenburg.

3. Die „offene Flanke“ der Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge in Zentralen Orten: die Koordination zwischen Raumordnung und Fachplanung

Die Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Systems hat sich nicht nur an den Richtgrößen der Mindestzahlen an Einwohnern im Zentralen Ort und im Verflechtungsbereich zu orientieren sowie Zahlen von Beschäftigten und Einpendlern zu ermitteln. Diese Zahlen sind relativ leicht zu erheben und können entsprechend (mit allen üblichen Unsicherheiten, die Prognosen anhaften) fortgeschrieben werden. Als weitaus spröder erweist sich die Weiterentwicklung von „Ausstattungsstandards“ und die Festlegung von „Mindeststandards“, insbesondere der Daseinsvorsorge in Grund- und Mittelzentren. Legt man die Vorschläge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), die eingangs vorgestellt worden sind, als **Prüfgerüst** an, erweist sich schnell, dass die raum- und fachplanerischen Diskussionen bislang keine nennenswerte Fortschritte in der Sache erzielt haben²⁸.

Bei der planerischen Formulierung von Ausstattungselementen ist allerdings zu beachten, dass die räumliche Planung nur ein schwach instrumentiertes Repertoire besitzt, direkt auf die Dislozierung von Angeboten der Daseinsvorsorge Einfluss zu nehmen. Zwei Gründe sind zu nennen: Die Einstufung einer Kommune in die Hierarchie des Zentrale-Orte-Systems erfolgt landes- bzw. regionalplanerisch durchgängig in Form der Festsetzung als *Ziel* der Raumordnung (mit den rechtlichen Bindungswirkungen und Anpassungspflichten, die insbesondere des § 4 ROG vorschreibt). „*Ausstattungskataloge*“ werden planerisch jedoch nicht als Ziele festgelegt und eröffnen damit Anwendungsspielräume („Berücksichtigen“) bei Produktion und Implementation der entsprechenden Planwerke. Zum Zweiten ist in Rechnung zu stellen, dass – trotz der Garantie kommunaler Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG – die Kommunen nur (noch) in begrenztem Umfang die *Trägereigenschaften* besitzen, die erforderlich sind, um die zur Daseinsvorsorge benötigten Angebote selbst zu organisieren und zur Verfügung zu stellen. Von den Bindungsgeboten der Raumordnung (insbesondere der §§ 3 bis 5 ROG) sind sie damit nur sektoral betroffen. Soweit die Sicherung der Daseinsvorsorge

²⁸ Das Land Brandenburg nimmt mit der selbstverordneten Herausnahme der Grundzentren aus dem Zentrale-Orte-System an der Diskussion von vornherein nicht teil. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt halten sich bei ihren Festsetzungen im Rahmen der Vorschläge der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung*, die oben im Text vorgestellt worden sind (siehe *Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern*, Plansatz 3.2.2. (3), und *Abbildung Kriterien der Einstufung Zentraler Orte – Grundzentren*, beide a.a.O., S. 28, und *Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 1999*, Plansatz 3.2.4 und Erläuterung). Die beiden Freistaaten Sachsen und Thüringen differenzieren den Katalog gegenüber den beiden erstgenannten Ländern sogar weiter aus (siehe *Landesentwicklungsplan Sachsen 2003*, Plansatz 2.3.12 und Begründung, sowie *Landesentwicklungsplan Thüringen*, Plansatz 2.2.11 und Begründung).

jene Angebote betrifft, die die „öffentlichen Hände“ selber bereitstellen, bestehen für die Raumordnung folgende Möglichkeiten:

- (a) möglichst präzise Steuerung der entsprechenden Fachplanungen über Raumordnungsklauseln,
- (b) eine institutionelle Stärkung interkommunaler Kooperation und regionaler Zusammenarbeit und
- (c) Herbeiführung von Konsens mit den Trägern entsprechender Daseinsangeboten durch Koordination und Abstimmung.

Gegenüber Anbietern von Leistungen der Daseinsvorsorge, die in privatrechtlicher Form auftreten, sind die Grenzen der Einflussnahme noch enger gezogen, zum Einen, weil nicht alle Träger einer derartig organisierten Daseinsvorsorge gesetzlich zur Aufrechterhaltung einer an raumordnerischen Kriterien orientierten *flächendeckenden* Angebotsstruktur verpflichtet sind, zum Zweiten, weil in den Fällen, wo eine derartige Pflicht besteht, sich diese Versorgungspflicht expressiv verbis auf die Allgemeinheit oder eine Universaldienstleistungspflicht, nicht jedoch auf Zentrale Orte bezieht, und zum Dritten, weil sich die Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung nur in begrenzter Weise auch auf Private erstreckt (§ 4 Abs. 3 und Abs. 4 ROG).

3.1. Stärkung formeller Kompetenzen der Raumordnung für die Koordination der Fachplanungen (Raumordnungsklauseln)

Zwischen den überfachlichen, überörtlichen und zusammenfassenden Aussagen der Raumordnung in ihren Planwerken einerseits und den einzelfachlichen Planungen und Maßnahmen (jeweils auf Grundlage der entsprechenden Fachgesetze) andererseits findet in Richtung Fachplanung eine *Vermittlung* raumplanerischer Ansprüche in Form von Raumordnungsklauseln statt. Diese bilden das Scharnier zwischen den beiden unterschiedlichen Plansystemen der Raumplanung und der jeweils spezifischen Fachplanung. Rechtstechnisch wird die Scharnierwirkung durch Normierung von *Bindungsvorschriften* erreicht. Aussagen zu Bindungswirkungen von Erfordernissen der Raumordnung (§ 4 Abs. 1 bis 4 ROG) auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (§ 3 Nr. 6 ROG) finden sich neben dem Raumordnungsgesetz auch in diversen Fachgesetzen häufig älteren Datums als das ROG (Erstfassung 1965)²⁹.

²⁹ Wagner 1990

Teilweise werden die Klauseln in den Fachgesetzen auch als *spezielle* Raumordnungsklauseln bezeichnet (im Gegensatz zu den allgemeinen Raumordnungsklauseln des ROG), die ihrerseits Anordnungen mit materiell-rechtlichem Charakter und Anordnungen mit verfahrensrechtlichem Charakter erkennen lassen³⁰. Vom Regelungsgegenstand enthalten die fachgesetzlichen Klauseln überwiegend *materielle* Regelungen, indem festgelegt wird, welche Erfordernisse der Raumordnung in welcher Weise Eingang in die fachgesetzlichen Planungs- und Zulassungsentscheidungen finden³¹. Spezielle Raumordnungsklauseln verfahrensrechtlichen Inhalts ordnen meist Anhörungen etwa der Landesregierung (Beispiel: § 30 Abs. 3 Satz 1 LuftVG) oder der Landesplanungsbehörde (Beispiel: § 5 Abs. 2 FlurbG) durch den Vorhabensträger an³². Die Raumordnungsklauseln stimmen in ihrem Wortlaut nicht überein³³ und offenbaren eine wenig überzeugende Systematik, „die nur zum Teil durch die Besonderheiten des jeweiligen Fachgesetzes zu rechtfertigen ist“³⁴.

Die Pflicht zur *Beachtung* von Zielen der Raumordnung in den Fällen des § 4 Abs. 1 ROG – öffentliche Stellen – bedarf keiner fachgesetzlich vermittelnden Vorschrift. Die Zielbeobachtungspflicht gilt unmittelbar als Bundesrecht, insbesondere auch im Rahmen bindender Zulassungsentscheidungen über raumbedeutsame Maßnahmen öffentlicher Stellen³⁵. Die Einwirkungsmöglichkeit und Determinationskraft raumplanerischer Aussagen ist besonders stark, wenn sie als *Ziele* festgesetzt werden.

Während § 4 Abs. 1 ROG eine primäre Beachtungspflicht der Ziele unabhängig von den jeweils anzuwendenden fachgesetzlichen Vorschriften anordnet, stellt § 4 Abs. 2 ROG die jeweils anzuwendende *fachgesetzliche Norm* in den Mittelpunkt und sieht vor, dass in deren Rahmen Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind. Die Berücksichtigungspflicht entsteht also nicht originär aus der Raumordnung, sondern bedarf der Vermittlung durch die jeweilige einschlägige fachgesetzliche Vorschrift. Der *Umfang* der Berücksichtigungspflicht folgt nicht unmittelbar aus § 4 Abs. 2 ROG, sondern ergibt sich aus den *Regelungen*, aufgrund derer die Behörde handelt³⁶.

³⁰ Wagner 1990, S. 1025 li. Sp.

³¹ Runkel in Bielenberg et al. 2002 ff., Kommentar, RdNr. 259 zu § 4 ROG

³² Wagner in DVBl 1990, S. 1029, li. Sp. mit weiteren Nachweisen

³³ Dyong in Cholewa et al. 1999 ff., Kommentar, RdNr. 34 zu § 4 ROG

³⁴ Runkel, *ibid.*

³⁵ Runkel, a.a.O., RdNr. 261 zu § 4 ROG

³⁶ Dyong in Cholewa et al., 1998 ff., Kommentar, RdNr. 22 zu § 4 ROG

Die Berücksichtigung bestimmter Erfordernisse der Raumordnung vermittelnde fachgesetzliche Vorschrift kann eine Raumordnungsklausel sein, muss es aber nicht. Ausreichend sind *allgemeine* Gemeinwohlklauseln, die darauf abstellen, dass bei der Planung oder Maßnahme die öffentlichen Belange oder das *Wohl der Allgemeinheit* berücksichtigt werden³⁷.

Die Raumordnungsklauseln lassen sich, soweit sie materiell nicht verfahrensrechtlicher Art sind, in zwei Kategorien einteilen: Die eine weist darauf hin, dass nach den Bestimmungen des ROG die Erfordernisse der Raumordnung in bestimmter Form auch bei Anwendung der fachgesetzlichen Normen zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind; sie werden als *deklaratorische* Raumordnungsklauseln bezeichnet³⁸. Die Raumordnungsklauseln der §§ 5 und 6 BNatSchG für Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne können als Beispiel genannt werden.

Ihnen steht eine zweite Gruppe von Klauseln gegenüber, die als *qualifizierte* Raumordnungsklauseln anzusehen sind. Ihr Regelungsgehalt geht über die Bindungsvorschriften des § 4 Abs. 1 bis 4 ROG hinaus. Die Qualifikation der Klauseln zu raumbedeutsamen Maßnahmen betrifft meist Fallkonstellationen, die bei Zulassungsentscheidungen über private Vorhaben nicht nur eine Berücksichtigung von Zielen der Raumordnung, sondern deren Beachtung fordern³⁹. Dabei muss sich die Qualifikation aus dem jeweiligen Kompetenzbereich des Fachrechtes rechtfertigen; raumordnerische Schranken treten dahinter zurück⁴⁰. Umgekehrt sind Raumordnungsklauseln, die in ihrem Regelungsgehalt hinter der Reichweite der Absätze eins und vier des § 4 ROG zurückbleiben, unzulässig oder im Sinne von deklaratorischen Klauseln umzudeuten⁴¹.

Das Schwergewicht der Raumordnungsklauseln im Bundesrecht liegt bei raumbedeutsamen Planungen öffentlicher Stellen, für die nach allgemeinen Planungsgrundsätzen das Abwägungsgebot und mit ihm die Bindung an strikte Rechtssätze gelten⁴².

Von den Raumordnungsklauseln bei den raumbedeutsamen Planungen öffentlicher Stellen sind die Raumordnungsklauseln bei den raumbedeutsamen *Maßnahmen* öffentlicher Stellen und Privater zu unterscheiden. Für letztere sind insbesondere Vorschriften im BauGB und in der BauNVO von Belang. Schließlich existieren zahlreiche Raumordnungsklauseln in Förder-

³⁷ Darauf, dass die öffentlichen Belange bzw. das Wohl der Allgemeinheit als Erfordernisse der Raumordnung anzusehen sind, weist bereits die Begründung zum Regierungsentwurf der BauRGG-Novelle ausdrücklich hin. Siehe BT-Drs. 13/6392, S. 82, zitiert bei Dyong, a.a.O., RdNr. 36 zu § 4 ROG.

³⁸ Runkel, a.a.O., RdNr. 264 zu § 4 ROG

³⁹ Runkel, a.a.O., RdNr. 268 zu § 4 ROG

⁴⁰ Beispiele bei Hoppe 1993 und Runkel 1996

⁴¹ Runkel, a.a.O., RdNr. 271 zu § 4 ROG

⁴² Näher ausgeführt in Kühn/Gawron 2007, S. 31 ff..

gesetzt; diese bezwecken eine Übereinstimmung von räumlicher Ordnungs- und Entwicklungspolitik⁴³.

Um die koordinierende Wirkung von Raumordnungsklauseln wenigstens auf der Programmebene adäquat bestimmen zu können, ist Doppeltes erforderlich: Zum Ersten sind die raumbedeutsamen Festlegungen in Planwerken der Raumordnung auf ihre Bindungsintensität hin zu identifizieren. Für das Zentrale-Orte-System heißt das, dass die Zentralitätsstufe der Kommune in Landes- und Regionalplänen durchgängig als <Ziel> fixiert ist, während die „Ausstattungskataloge“ für Städte und Gemeinden in der Regel nur den Charakter von <Grundsätzen> aufweisen. Der Verpflichtungsanspruch der Raumordnung erstreckt sich also für die Fachplanungen nur auf die als <Ziele der Raumordnung> qualifizierten Festlegungen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG). Zum Zweiten sind die für räumliche Wirkungen relevanten Fachgesetze bzw. Fachplanungen daraufhin durchzumustern, welche Raumordnungsklauseln sie enthalten und – noch wichtiger – in welchen Raumbezügen sie operieren.

In der Koordination und Abstimmung zwischen Planwerken der Landes- und Regionalplanung einerseits und fachplanerischen Plänen und Programmen andererseits wird seit jeher das sensible und höchst störanfällige Moment der Wirksamkeit raumbezogener *policies*⁴⁴ gesehen. Die derzeitige Diskussion über Aufgabe und Funktion des Zentrale-Orte-Systems, Mindeststandards zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu garantieren, lässt noch nicht erkennen, wie die Abstimmungsdilemmata zwischen Kommunen untereinander und zwischen Raumplanung und Fachplanungen überwunden werden können⁴⁵.

Welche Hürden sich auftürmen, soll in der folgenden Übersicht (Nr. 3) verdeutlicht werden, in der die wichtigsten Aufgaben der (öffentlichen) Daseinsvorsorge aufgelistet, darauf hin markiert werden, auf welcher gesetzlicher Regelungsebene – Bund oder Länder – die erforderlichen Normierungen vorgenommen werden, wer die Träger des Angebots an Daseinsvorsorge sind und welcher räumliche „Zugriff“ in der jeweiligen Fachplanung besteht.

⁴³ Runkel, a.a.O., RdNr. 391-393 zu § 4 ROG

⁴⁴ Scharpf/Schnabel 1979; Fürst/Ritter 1993

⁴⁵ Diesem Dilemma wird durch eine Veranstaltungsreihe beizukommen versucht, die im Rahmen eines Forschungsprojektes der MORO-Programmserie des Bundesministeriums für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) „Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte“ stattfindet.

Übersicht 3: Gesetzgeberische Zuständigkeit zur Sicherung der Angebotsstruktur (öffentlicher) Daseinsvorsorge und räumliche Bezugseinheit

Aufgabenbereich	Fachgesetz und gesetzesakzessorische Regelungen	Norm-setzer	Angebotsträger	Fachrechtlicher Raumbezug
Abfallbeseitigung	Kr./AbfallG	Bund	Kreise, Kreisfreie Städte, Private	Gebiet der Kreise und Kreisfreien Städte
Straßenreinigung	{Brbg. AbfallG}	Land	Kreise, Kreisfreie Städte, Private	Allgemeiner Bezug auf Städte und Gemeinden
Allgemeine und berufliche Schulbildung	[Brbg. Schulgesetz]	Land	Städte und Gemeinden	Zentrale Orte, weitere Gemeinden
Elektrizität, Gas	Energie WirtG	Bund	Energieversorgungsunternehmen	Versorgung der Allgemeinheit (§ 1 Abs. 1)
Finanzdienstleistungen	[Brbg. Sparkassengesetz]	Land	Kreise, Kreisfreie Städte, Zweckverbände	Gebiet des Trägers
Gesundheit • ambulante Versorgung	SGB V/ Bedarfsplanungs-Richtlinie Ärzte	Bund	Ärzte, Psychotherapeuten	Kreisfreie Städte, Landkreise, Kreisregionen gemäß BBR-Abgrenzungen
Gesundheit • stationäre Versorgung	SGB V [Brbg. Krankenhausgesetz]	Bund Land	öffentl.-rechtl., privat-rechtl Krankenhaussträger.	Versorgungsgebiet, Kreise, Kreisfreie Städte
Jugendhilfe	KJHG/SGB VIII	Bund	Örtliche, überörtliche, private Träger	Gebiet der Kreise und Kreisfreien Städte
Kinderbetreuung	KJHG/SGB VIII [Brbg. KindertagesstättenG]	Bund Land	Örtliche, überörtliche, private Träger d. Jugendhilfe, Gemeinden, Gemeindeverbände	„bedarfsgerechtes Angebot“ (§ 12) Gebiet der Kreise und Kreisfreien Städte (§ 12 Abs. 2)
Post	Postgesetz/PostuniversaldienstleistungVO	Bund	Postdienstleister	Zentrale Orte und Gemeinden über 2.000 Einwohner
Telekommunikation	TelekommG/Telekommunikations-UniversaldienstleistungVO	Bund	Telekommunikationsanbieter	Kein Verweis
Personenverkehr	PersbefördG [ÖPNVG Brbg.]	Bund Land	Öffentl.-rechtl., privatrechtl. Anbieter	„ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen“ (§ 2 Abs. 1)
Schienerverkehr	Art. 87e Abs. 4 GG	Bund	Bundesländer	„Wohl der Allgemeinheit“
Pflege	SGB XI	Bund	Öffentl.-rechtl., privatrechtl. Anbieter	„Wohl der Allgemeinheit“
Wasser, Abwasser	[GemeindeO Brbg.]	Land	Kommune, Zweckverbände, Private	Anschluss- und Benutzungszwang

Quelle: Eigene Zusammenstellung⁴⁶

⁴⁶ Anregungen für die Übersicht liefert Krappweis 2006.

Die Übersicht zeigt, dass sich Fachgesetze bzw. Fachplanungen in erdrückender Mehrheit **nicht** auf das Zentrale-Orte-System beziehen bzw. sich an ihm orientieren. Nur zwei *policy*-Bereiche nehmen expressis verbis auf das Zentrale-Orte-System Bezug: die allgemeine und berufliche Schulbildung (Schulgesetze der Länder) und die Postdienstleister (Post-universaldienstleistungVO). Die überwiegende Zahl der Fachplanungen, die ihren Beitrag zur Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge zu liefern haben, orientiert sich an der Raumeinheit „Kreis“ und umfasst sowohl die Landkreise wie Kreisfreie Städte (die ihrerseits landesplanerisch fast immer als Oberzentrum ausgewiesen sind, insoweit also einen Bezug zum Zentrale-Orte-System herstellen können). Anbieter von Infrastrukturleistungen sind häufig an Allgemeinheitsklauseln gebunden, die sich zwar an flächendeckenden Angebotsverpflichtungen orientieren, ohne sich dabei auf das Zentrale-Orte-System auszurichten.

Es ist ersichtlich, dass einige Politik- und (Fach)Planungsbereiche in der Koordination der *policies* defizitär behandelt und es wahrscheinlich auch bleiben werden. Die Schwierigkeiten, mittels Anpassungsstrategien des Zentrale-Orte-Systems den Koordinationsdilemmata zu begegnen und durch Neujustierung von Stellschrauben zu einer effizienteren Sicherung der Daseinsvorsorge zu gelangen, sollen im Folgenden an vier Beispielen erläutert werden:

- Intensivierung der Interkommunalen Kooperation Zentraler Orte,
- Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (soziale und technische Infrastruktur sowie sog. Universaldienste)⁴⁷,
- Gewährleistung der medizinischen (Grund-) Versorgung,
- Reorganisation der Bildungsangebote

3.2. Koordination durch Interkommunale Kooperation

Obwohl ein Dauerthema verwaltungswissenschaftlicher und raumplanerischer Diskussionen⁴⁸ kommt die interkommunale Kooperation – auch von zentralen Orten⁴⁹ – kaum voran. Die Planwerke der ostdeutschen Länder sehen nur für wenige Fallkonstellationen Kooperationen

⁴⁷ Grundsatz der Raumordnung Nr. 4; vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG

⁴⁸ Spätestens seit Wagener 1974, siehe die Hinweise bei Gawron 2004, S. 11-13 und S. 31 ff.

⁴⁹ Peter Dehne und Johann Kaether (2007, S. 12) unterscheiden folgende Formen interkommunaler Zusammenarbeit: Kooperation von Zentralen Orten (Doppel- und Mehrfachzentren), Funktions- und Aufgabenteilung

- Zentraler Orte, Spezialisierungen, Städteverbände,
- raumbezogene Sicherung und Abstimmung von Versorgungsbereichen in Kooperationsräumen,
- Stadt-Umland-Kooperationen und Abstimmungen,
- informelle, regionale oder interkommunale Kooperationen wie Städtenetze, sonstige Kooperationen nichtzentraler Orte oder Regionalkonferenzen.

von Städten und Gemeinden vor. Zu nennen sind hier vor allem die Stadt-Umland-Kooperationen der größten Städte Mecklenburg-Vorpommerns⁵⁰, der Planungsverbände in den Räumen Magdeburgs und Halles des Landes Sachsen-Anhalt⁵¹ die Kooperationsgebote der sächsischen Landesplanung für Zentrale Orte (kooperierende Zentrale Orte) und Städteverbände⁵², die Spezifikationen von Formen interkommunaler Kooperationen und Städtekooperationen im Freistaat Thüringen⁵³ und die Planungsabsichten der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg im Entwurf des neuen Landesentwicklungsprogrammes⁵⁴.

Viele der in den Planwerken verlangten oder gesetzlich vorgesehenen Kooperationen beziehen sich auf interkommunale abzustimmende gemeinsame Siedlungs- und Flächenplanung⁵⁵, während „Infrastrukturplanung“ selten betrieben wird. Soeben stellen die Autoren einer Untersuchung zu Kooperationen Zentraler Orte in schrumpfenden Regionen fest, dass zwischen diesen hinsichtlich der Versorgungsfunktionen „in den meisten Fällen keine Abstimmung stattfindet ... und nur eine kleine Minderheit von Kooperationen gemeinsame Einrichtungen betreiben, die zentrenrelevant sind“⁵⁶. Sie bestätigen damit erneut die – längst bekannte – Tatsache, dass sich interkommunale Kooperation entweder in der etablierten Form von Zweckverbänden vollzieht oder sich auf die „weichen“ Themenfelder Tourismus, Marketing, Kultur und – ansatzweise – auf gemeinsame Wirtschaftsförderung⁵⁷ bezieht⁵⁸.

Trotz offensichtlich hoher Aktualität des Themas bei den Landesplanungsbehörden⁵⁹ herrscht weithin Unklarheit, wie und auf welchen Feldern der (öffentlichen) Daseinsvorsorge die Kooperation zentraler Orte stattfinden soll⁶⁰. Die Aussagen in den Landesentwicklungsplänen

⁵⁰ Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Plansatz 3.1.2 (2). Das Kooperationsgebot bezieht sich auf die Stadt-Umland-Räume der Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar.

⁵¹ Gesetz zur Kommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich der Kreisfreien Städte Halle (Saale) und Magdeburg vom 17. Oktober 2007

⁵² Siehe Greiving 2006

⁵³ Landesentwicklungsplan Thüringen 2004, Abschnitt 6

⁵⁴ § 8 des Entwurfes eines Landesentwicklungsprogrammes Berlin-Brandenburg

⁵⁵ Siehe hierzu bereits Gawron 2004, Kapitel 6

⁵⁶ Greiving/Blotevogel/Pietschmann/Winkel 2007a, S. 4

⁵⁷ Hollbach-Gröming/Floeting/von Kodolitsch/Sander/Siener 2005

⁵⁸ Zusammenstellung zu Kooperationsfeldern von *ExWoSt*-Städtenetzen bei Gawron/Jähne 2001, S. 27; weitere Übersicht bei Gawron 2004, S. 57 ff; neuste Feldübersicht bei BMVBS 2006b (*Komm KOOP*)

⁵⁹ So der Hinweis bei Geiving et al. 2007a, S. 4. Siehe die Zusammenstellung entsprechender Aussagen in den Landesentwicklungsplänen alter und neuer Bundesländer bei Dehne/Kaether 2007, S. 14-17.

⁶⁰ Das Problem liegt in der Sache selbst begründet. Geeignete Kooperationsfelder liegen – kommunalverfassungsrechtlich gesprochen – im Wesentlichen im Bereich der *freiwilligen* Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung – siehe Gawron 2006. Diese betreffen unter Gesichtspunkten der öffentlichen Daseinsvorsorge zwar sensible Bereiche wie Kultur und Sport. Die meisten Bereiche eigener Aufgabenwahrnehmung und –erledigung sind jedoch *pflichtig* überförm und damit regelmäßig bundes- oder landesgesetz-

der neuen Bundesländer sind oft vage und wenig strukturiert⁶¹. Sie haben eher den Charakter von Appellen als dass sie konkrete Verpflichtungen aussprechen und diese ggf. mit finanziellen Anreizen unterstützen. Ob es im Zuge der in vielen Ländern anstehenden Überarbeitung der jeweiligen Zentrale-Orte-Ordnungssysteme zu einer planerisch sinnvoll strukturierten Vorgabe für erweiterte interkommunale Kooperationen kommt⁶², erscheint ausweislich dem im Rahmen eines vom *Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung* (BBR) ausgelobten Forschungsprojektes „Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen“⁶³ ermittelten Fakten als sehr zweifelhaft. Solange beispielsweise das Zweckverbandsrecht die Bildung von Mehrzweckverbänden in Aufgabenbereichen interkommunal organisationsgeeigneter Daseinsvorsorge kaum ermöglicht⁶⁴, Funktionsteilungen gerade von grundzentralen Kommunen nicht im kommunalen Finanzausgleich „belohnt“ werden oder Städteverbände nicht unmittelbar fördermittelfähig gestellt werden⁶⁵, ist mit einer Intensivierung interkommunaler Kooperation kaum zu rechnen.

3.3. Sicherung der Daseinsvorsorge

Infrastruktur erstreckt sich auf Versorgung mit energetischen Produkten und auf das Angebot an Dienstleistung⁶⁶. Zu nennen sind zunächst Versorgung mit Wasser, Fernwärme und Energie sowie Entsorgung von Abfall und Abwasser, weiterhin Post- und Telekommunikationsdienste sowie Angebote des Einzelhandels und der Finanzdienstleister. Erreichbarkeitskriterien und Parameter für die Bestimmung von Einzugsbereichen kommt auch bei den Standortentscheidungen privater Anbieter und Dienstleister eine hohe Bedeutung zu. Allerdings unterliegen sie meist strengen betriebswirtschaftlich ermittelten Rentabilitätsberechnungen. Im Ergebnis kann das dazu führen, dass es für Private in einzelnen Versorgungsbereichen zunehmend unrentabel ist, Leistungen unter bestimmten Bedingungen anzubieten und dass die

licher Regelung überantwortet. Solange diese Gesetze keine Möglichkeiten oder **Verpflichtungen** zu interkommunaler Zusammenarbeit vorsehen, wird sich an den bekannten Defiziten nicht viel ändern.

⁶¹ Siehe die Zusammenstellung entsprechender – durchgehend als Grundsätze formulierter – Aussagen in den Landesentwicklungsplänen bzw. Landesentwicklungsprogrammen Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bei Dehne/Kaether 2007, S. 14-16.

⁶² Greiving/Blotevogel/Pietschmann/Winkel (2007b, S. 3) sehen dafür zur Zeit das „window of opportunity“ geöffnet.

⁶³ Greiving/Blotevogel/Pietschmann/Winkel 2007c

⁶⁴ Faktisch bestehen Mehrzweckverbände nur im Stadt-Umland-Bereich; siehe *Regionalverbände* 2006. Zu Regionalkreisen als Zukunftsmodell für Stadt-Umland-Kooperationen, siehe Kasper 2006.

⁶⁵ Siehe die Hinweise bei Greiving et al., *ibid.*

⁶⁶ Für beide Bereiche gilt, dass sie die traditionell oder infolge von Privatisierung öffentlicher Infrastruktur zunehmend durch Private organisiert werden. Siehe die in Erarbeitung befindliche *Sonderexpertise* „Beteiligung Privater an der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung“ im Rahmen des MORO-Forschungsprojektes „Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte“.

privatwirtschaftlich ermittelten Kennzahlen (etwa in Bezug auf Kundenpotenziale oder Leistungsentgelte) mit den Kenngrößen der Festlegung von Zentralen Orten übereinstimmen können, es jedoch keinesfalls müssen. Im Folgenden soll zwischen den Angebotsarten an Versorgungsleistungen unterschieden werden:

- den Angeboten an technischer Infrastruktur,
- den Angeboten der sog. Universaldienstleister,
- den Angeboten der sozialen Infrastruktur von Handel und Finanzierung sowie
- den Angeboten der sozialen Infrastruktur von Bildung und medizinischer Versorgung.

3.3.1 Sicherung der Daseinsvorsorge im Bereich technischer Infrastrukturen und Angeboten der Universaldienstleister

Technische Infrastruktur. Auf der einen Seite stehen Angebote, die auf der physischen Basis technischer Infrastruktur beruhen (im Wesentlichen Leitungs- und Kabelnetze). Für sie gilt der Grundsatz flächendeckender Versorgung, der jedoch explizit nicht an das Zentrale-Orte-System geknüpft ist (Wortlaut § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 ROG: „Grundversorgung der Bevölkerung“). Sie sind insofern standortunabhängig als dass sie linienförmig von Punkt zu Punkt ausgerichtet und in diesem Sinne nicht an bestimmte Orte gebunden sind (sieht man vom geographisch bestimm- baren Platzbedarf für Verteilereinrichtungen oder Gebäuden wie Wasserwerke, Klärwerke oder Heizkraftanlagen ab). Für die Anbieter von Energie, Wärme und Wasser ist als zentrale Bestimmungsgröße nicht die Festsetzung eines Ortes als Zentraler Ort von Bedeutung, sondern die Erreichbarkeit bzw. Anschlussfähigkeit aller Häuser oder Teile einer Ortschaft im Einzugs- gebiet ihres Angebotes.

Der demographische Übergang erlangt Bedeutung in Bezug auf die Entwicklung der Zahl der angeschlossenen Nutzer, nicht aber in Bezug auf die Altersstruktur der Bevölkerung⁶⁷. Eine verminderte Nachfrage führt zu einem Anstieg der Kosten für den Betrieb der Ver- und Entsorgungssysteme, da die Gesamtkosten zu hohen Teilen aus fixen Größen für den Vorhalt der technischen Infrastruktur bestehen, die bei geringerwerdender Zahl der Abnehmer nicht in proportionalem Umfang zurückgeführt werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass technische Infrastruktur unterschiedlich sensibel auf Nutzerrückgänge reagiert. Strom- und Gas- netze „vertragen“ große Spannweiten, Fernwärme-, Wasser- und Abwassernetze reagieren emp- findlicher auf Rückgänge in der Zahl der Nutzer⁶⁸.

⁶⁷ Spangenberg 2005, Folie 16

⁶⁸ Geyler/Thomas 2003; IöR/Koziol/Gertz-Gutsche-Rümenapp 2005 und 2006; Holländer/Geyler 2005; Koziol/Veith/Walther 2006

Universaldienstleistungen. Unter diesem Begriff werden die Angebote von Post und Telekommunikation zusammengefasst. Für sie gilt, dass sie – gleich den Angeboten an technischer Infrastruktur – flächendeckend zu organisieren sind. Eine entsprechende Grundversorgung ist überall anzubieten (sog. *Universaldienst-Verpflichtung*)⁶⁹. Insofern ist das Universaldienstleistungsprinzip von der Systematisierung des Zentrale-Orte-Konzeptes unabhängig. Die Leistungen im Energiebereich betreffen Strom, Gas und Fernwärme. Während die Stromversorgung im Wesentlichen durch bundesweit agierende Unternehmen allorts garantiert ist⁷⁰, ist die Gasversorgung nur für Teilgebiete und die Versorgung mit Fernwärme nur in Teilen Ostdeutschlands relevant⁷¹. Ihre Finanzierung erfolgt durch Gebühren, deren Aufschlüsselung nach Anschlusskosten und verbrauchsabhängige Entgelte im Prinzip genauso erfolgt wie bei den Angeboten der technischen Infrastruktur. Die Folgen zurückgehenden Verbrauches und abnehmender Lieferungsmargen sind ebenfalls mit den Problemen der Angebote technischer Infrastruktur vergleichbar.

Im Prinzip haben auch die Anbieter von Dienstleistungen der Post und Telekommunikation die Grundversorgung allen Ortes zu gewährleisten. Die Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) schreibt die Errichtung stationärer Einrichtungen in allen Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern vor. In Gemeinden mit mehr als 4000 Einwohnern und in Gemeinden, die gemäß landesplanerischen Vorgaben zentralörtliche Funktionen haben, ist zu gewährleisten, dass in zusammenhängend bebauten Ortsteilen sich eine stationäre Einrichtung in maximaler Entfernung von 2000 Metern für die Nutzer befinden muss⁷². Eine Überprüfung im Rahmen des MORO-Forschungsprojektes „Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte“ ergab, dass die Vorschriften der Verordnung in Bezug auf den Vorbehalt stationärer Einrichtungen „als weitgehend bewährt gelten kann“⁷³. Die „flächendeckende angemessene und ausreichende Dienstleistung“⁷⁴ ist nicht gefährdet. „Dies gilt auch für den ländlich schrumpfenden Raum“⁷⁵.

Anders stellt sich die Situation im Bereich der Telekommunikation dar. Zwar ist das Telefonnetz flächendeckend ausgebaut⁷⁶; es bestehen jedoch erhebliche Versorgungslücken bei

⁶⁹ §§ 36 ff. Energiewirtschaftsgesetz; § 11 ff. Postgesetz; §§ 78 ff. Telekommunikationsgesetz

⁷⁰ § 17 Abs. 1 und § 18 Abs. 1 Energiewirtschaftsgesetz

⁷¹ Winkel et al. 2007a, S. 46.

⁷² § 2 Nr. 1 Sätze 3 und 4 PUDLV

⁷³ Winkel et al. 2007b, S. 6.

⁷⁴ Wortlaut Art. 87f. Abs. 1 GG

⁷⁵ Greiving 2007a, S. 6

⁷⁶ § 1 und § 2 Abs. 2 Nr. 5 Telekommunikationsgesetz

schnellen Breitbandzugängen zum Internet (DSL)⁷⁷. Zur Zeit sind ca. 2200 Kommunen, fast ausschließlich im ländlich peripheren Raum, noch nicht an Breitbandnetze angeschlossen⁷⁸. Erschwerend kommt hinzu, dass die Telekommunikations-Universaldienstleistungsverordnung keine Raumordnungsklausel oder diesen vergleichbare Regelungen enthält. Besonders im grundzentralen Bereich peripherer Landesteile Ostdeutschlands sind Probleme beim Leistungsangebot durch Private vorprogrammiert. Gerade das Beispiel der Telekommunikation erweist, dass sich der „Standard der Grundversorgung, die jedermann zur Verfügung stehen muss, mit der technischen Entwicklung schnell ändern“ kann⁷⁹.

Die fachplanerische und fachpolitische Herausforderung besteht in der Sicherstellung der Versorgung unter Bedingungen, in denen die definieren Universaldienste nicht mehr mit der gesetzlich bzw. gesetzesakzessorisch definierten Qualität zu sozial verträglichen Preisen angeboten werden (können)⁸⁰. Es ist durchaus fraglich, ob diese Art der Daseinsvorsorge tatsächlich punktgenau auf einen grundzentralen Ort konzentriert werden kann oder ob die entsprechenden Angebote – sofern überhaupt – nicht irgendwo an beliebiger Stelle im Verflechtungsbereich (Nahbereich) eines Grundzentrums vorgehalten werden⁸¹. Im Falle der Berlin-Brandenburgischen Landesplanung ist dieser Streueffekt durch den Verzicht auf Ausweisung grundzentraler Orte bereits systematisch in das räumliche Netz der Daseinsvorsorge eingewoben.

3.3.2 Sicherung der Daseinsvorsorge in Bereichen der sozialen Infrastruktur

Auf der anderen Seite stehen Anbieter in Bereichen der sozialen Infrastruktur, die sich sowohl auf Handel, Kommunikation und Finanzierung als auch auf Bildung (Schule), Kultur und medizinische Versorgung beziehen. Die Verpflichtung zur Daseinsvorsorge an sozialer Infrastruktur ist räumlich konkretisiert; sie ist nach der Vorstellung des Gesetzgebers in Zentralen Orten zu *bündeln* (Wortlaut § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3 ROG)⁸². Erstgenannte Angebote werden – mit Ausnahme der Sparkassen – inzwischen ausnahmslos durch Private organisiert. Das

⁷⁷ BMWi 2007

⁷⁸ Seehofer 2008; BMELV 2007, S. 28

⁷⁹ Hermes 2005, S. 128. Der Autor fährt fort: „Ebenso wie die infrastrukturelle Ausstattung eines Gemeinwesens insgesamt ... einem beständigen historischen Wandels unterworfen ist, so bedarf auch die Definition dessen, was der Allgemeinheit als Universaldienst zur Verfügung stehen soll der ständigen Anpassung durch die zuständigen politischen Organe.“

⁸⁰ Die Regulierungsbehörden erhalten hier das Recht, einen oder mehrere universaldienstpflichtige Anbieter zu verpflichten, die gefährdeten oder bereits ausgefallenen Universaldienstleistungen zu erbringen (siehe § 81 Telekommunikationsgesetz); zu weiteren Einzelheiten Kersten 2006a, 948 f. und Hermes 2005, 128 f.

⁸¹ Besondere Probleme tauchen bei der zur Zeit verhandelten weiteren Privatisierung von Postdienstleistungen in Form erweiterter Wettbewerbschancen zugunsten von Mitbewerbern der *Deutschen Post* bei der Bestimmung des Umfanges, der Gewährleistung und der Auferlegung von *Universaldienstleistungspflichten* - §§ 11 bis 13 Postgesetz – auf; siehe *Post-Universaldienstleistungs-Verordnung* (PUDLV). für den Bereich der Telekommunikation gelten analoge Vorschriften, siehe § 78 Abs. 2 und § 150 Abs. 9 Telekommunikationsgesetz (TKG).

⁸² Das System Zentraler Orte ist zwar seinerseits ebenfalls flächendeckend aufgespannt (siehe Runkel, Kommentar zu § 2 ROG, RdNr. 64); bei einer „Straffung“ des Systems muss aber gewährleistet bleiben, dass die soziale Infrastruktur keine „Lücken“ im Netz reißt.

Leistungsangebot der ersten Gruppe kann weiter differenziert werden in Bereiche des Handels und der Finanzdienstleister einerseits und in solche von Energie, Post und Telekommunikation andererseits⁸³.

Die Sparkassen erfüllen ihren öffentlichen Auftrag mit ihren Angeboten, um die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen⁸⁴, in ihrem *Geschäftsgebiet*, dessen räumlicher Umgriff sich aus der Trägerschaft ergibt: Sparkassen sind Einrichtungen der Landkreise oder der Kreisfreien Städte oder der von ihnen gebildeten Zweckverbände⁸⁵. Ein Bezug zur Zentralen-Orte-Systematik fehlt. Allenthalben finden sich in den Landesentwicklungsplänen Hinweise auf Finanzdienstleistungen bei den „Ausstattungskatalogen“ Zentraler Orte, die jedoch nicht als *Ziel*-Aussagen formuliert sind.

Die Angebote haushaltsnaher Dienstleistungen und des Einzelhandels werden zwar völlig von der Privatwirtschaft organisiert, sind aber dennoch „von wesentlicher Bedeutung für die Lebensbedingungen der Bevölkerung [und] stützen in hohem Maße die Versorgungsfunktion zentraler Orte“⁸⁶. Die Sicherstellung einer hinreichenden Angebotsstruktur in diesen Bereichen ist landesplanerisch nicht gewährleistet, da auch hier Festlegungen durchweg in Form von *Grundsätzen*, nicht aber in Form von Zielen erfolgen. Die Konzentrationsprozesse im Einzelhandel lassen erwarten, dass mit einer Gefährdung der Versorgungsleistungen im Einzelhandel für Grundzentren und ggf. auch in Mittelzentren gerechnet werden muss⁸⁷.

Medizinische Versorgung. Die Gewährleistung der medizinischen (Grund-) Versorgung beruht auf einer Kombination von dezentralen (Ärztepraxen, Apotheken, Ergo-, Physio- und Psychotherapeuten, Rettungsdienste, als begleitende infrastrukturelle Voraussetzung Unfall- und Feuerwehrrachen) und konzentrierten (Krankenhäuser, Versorgungszentren in Form von Ambulanzen) Angebotsstrukturen⁸⁸. Die ambulante Versorgung der Bevölkerungen wird im Wege gemeinsamer Vereinbarungen von Krankenkassen und kassenärztlichen Vereinigungen

⁸³ Siehe zu Letztem bereits die Ausführungen im vorangegangenen Abschnitt.

⁸⁴ § 2 Abs. 1 Satz 1 Brandenburgisches Sparkassengesetz

⁸⁵ § 1 Abs. 1 Satz 1 Brandenburgisches Sparkassengesetz

⁸⁶ Winkel et al. 2007a, S. 55

⁸⁷ Winkel et al. 2007a, *ibid.*

⁸⁸ Siehe *MORO-Modellvorhaben* „Medizinische Versorgung in der Region Mecklenburgische Seenplatte“ (BMVBW 2005, S. 43-47 m.w.N.) und *Aufbau Ost* – Forschungsprojekt „Integrierte Versorgung als Baustein für eine moderne Gesundheitswirtschaft in den neuen Bundesländern – eine erste Bewertung“ (BBR-Online-Publikation 2005).

geregelt⁸⁹. Räumliche Grundlage für die Ermittlung zum allgemeinen und zum jeweiligen örtlichen Stand der vertragsärztlichen Versorgung und für die Feststellung von Über- oder Unterversorgung bilden die Kreisfreien Städte, die Landkreise oder die Kreisregionen in der Zuordnung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung⁹⁰. Die stationäre medizinische Versorgung erfolgt in Krankenhäusern und Einrichtungen der Vorsorge sowie der Rehabilitation. Den Krankenhäusern wird die Aufgabe der akutstationären Versorgung zugewiesen, wobei in Regelversorgung (flächendeckend und wohnungsnah) und höhere Versorgung differenziert wird. Bestimmte Vorhaltungen, beispielsweise der Herzchirurgie oder der Transplantationsmedizin, können qualitativ und wirtschaftlich vertretbar nur an einigen wenigen Standorten angeboten werden. Demgegenüber soll die medizinische Grundversorgung flächendeckend sicher gestellt sein, wobei die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sowie der Krankenhausplanung zu beachten sind (§ 92 Abs. 1 Satz 2 Nr. 9 und § 99 SGB V)⁹¹.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) hat in Kooperation mit dem Wissenschaftlichen Institut der Allgemeinen Orts-Krankenkassen (AOK), das über ein aktuelles bundesweites Verzeichnis der Betriebsstätten von Krankenhäusern verfügt, eine *Erreichbarkeitsanalyse* für Krankenhäuser der Grundversorgung durchgeführt⁹². Unter Zugrundelegung dieses Kriteriums zeigt sich, dass für die überwiegende Zahl der Kreise und Kreisfreien Städte die Erreichbarkeit an das nächste Krankenhaus der Grundversorgung in einem Zeitraum unter 15 Minuten gewährleistet ist. Nur in Landkreisen vornehmlich in dünn besiedelten Landesteilen Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Niedersachsens und Sachsen-Anhalts ist für mehr als ein Viertel der Bevölkerung diese Nähe nicht gewährleistet⁹³. Insgesamt kann dieser Analyse zufolge der „Versorgungsgrad der Bevölkerung, gemessen an der Erreichbarkeit von Krankenhäusern und damit die flächendeckende Krankenhausversorgung ... als sehr gut“⁹⁴ bezeichnet werden. Unter raumordnerischen Gesichtspunkten ist die Erreichbarkeit von Krankenhäusern ein, wenn nicht das wesentliche Kriterium zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Im Gegensatz zur gesamtstaatlichen Regelungsbefugnis über das

⁸⁹ *Richtlinien des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen über die Bedarfsplanung sowie Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung – Bedarfsplanungs-Richtlinie Ärzte*

⁹⁰ Bedarfsplanungs-Richtlinie Ärzte, Abschnitt 2, Nr. 5

⁹¹ Zu den landesplanerischen Aussagen in den Bereichen Gesundheit und Pflege siehe Dehne/Kaether 2007, S. 11 f.

⁹² Laufende Raumbesichtigung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) – Medizinische Versorgung

⁹³ Laufende Raumbesichtigung BBR, *ibid.*; Kawka 2008

⁹⁴ Gatzweiler 2007, S. 3. Aus seiner Analyse (*ibid.*) geht hervor, dass nur 2,3 Prozent der Bundesbevölkerung mehr als 20 Minuten zum nächsten Krankenhaus benötigen.

Gesundheitswesen insgesamt (SGB V) liegt die Verantwortung für Krankenhausplanung bei den Ländern, die bei dem zunehmenden Wettbewerb unter den Krankenhäusern und des zu erwartenden räumlichen Konzentrationsprozesses Krankenhausstandorte identifizieren sollten, die bei „Gefährdung ihrer Tragfähigkeit gefördert werden müssten“⁹⁵.

Vor dem Hintergrund zunehmender Privatisierung des Krankenhauswesens erhöht sich allerdings das Risiko regionaler Versorgungslücken. Es scheint unabdingbar, Mindeststandards insbesondere hinsichtlich der Erreichbarkeit der Notfallversorgung zu setzen⁹⁶. Eine Bindungswirkung über das Zentrale-Orte-System ist dabei jedoch nur beschränkt möglich, da Adressaten von Zielfestsetzungen nur öffentliche Stellen sind (§ 4 Abs. 1 ROG).

Deutlich schwieriger gestaltet sich die Versorgung über die Fläche bei ambulanter allgemein- und fachärztlicher Versorgung. Die Steuerung des Ärztebedarfes auf Grundlage der Bedarfsplanungsrichtlinien könnte die Zunahme regionaler Disparitäten nicht vermeiden. Im hausärztlichen Bereich finden sich vor allem in den neuen Bundesländern niedrige Versorgungslagen, die durch ein überdurchschnittlich hohes Alter der niedergelassenen Hausärzte zusätzlich verstärkt werden⁹⁷. Am Beispiel der Planungsregion Mecklenburg-Vorpommern ist aufgezeigt worden, dass die geltenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung⁹⁸ für den Bereich der ambulanten medizinischen Versorgung nicht mehr erreichbar bzw. umsetzbar sein werden⁹⁹. Das *MORO-Modellvorhaben* „Medizinische Versorgung in der Region Mecklenburgische Seenplatte“ hat aus diesem Befund Konsequenzen gezogen und ein Leitbild formuliert, in dem eine gewisse funktionale Zentralisierung der medizinischen Versorgung befürwortet und die Ansiedlung eines Gesundheitshauses an jedem Zentralen Ort vorgeschlagen wird; dabei ist von der Erreichbarkeit des Zentralen Ortes aus seinem Nahbereich innerhalb von 20 bis 30 Minuten ausgegangen worden¹⁰⁰. „Da die Planungsbereiche der Kassenärztlichen Bedarfsplanung die räumliche Versorgungsrealität in der Region nicht abbilden, sollten die zentralörtlichen Nahbereiche als Planungsgrundlagen herangezogen werden.“¹⁰¹

Schulische Bildung. Der Bevölkerungsrückgang in den neuen Bundesländern ist in der Altersgruppe der Jungen bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres besonders gravie-

⁹⁵ Gatzweiler 2007, S. 4

⁹⁶ Bewertung des Vortrages Herdt 2007, S. 14

⁹⁷ Herdt 2007, S. 9

⁹⁸ Hier: Regionales Raumordnungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte, Plansätze 8.1 und 8.2

⁹⁹ Friese 2003, S. 776

¹⁰⁰ BMBVW/BBR 2005, S. 46

¹⁰¹ Böck-Friese 2003, S. 776

rend. Die stark abnehmende Zahl der Neugeborenen ab dem Jahr 1990 hat deutliche Spuren im Angebot der schulischen Bildung von der Vorschule bis zum Gymnasium bzw. zur Berufsschule hinterlassen. Zwar hat sich in den letzten Jahren das Geburtenniveau „normalisiert“ und bewegt sich in etwa auf Bundesdurchschnitt; in den schrumpfenden Regionen Ostdeutschlands wird das „Schulsterben“ jedoch zunächst anhalten. Die Reorganisation der Bildungsangebote ist damit in allen Bereichen der schulischen Bildung weiterhin erforderlich. Dabei ist zu beobachten, dass die Schulverwaltungen der einzelnen Länder getrennte Wege gehen, den Mangel zu bekämpfen.

Auch für diese Bereiche staatlicher Angebote gilt, dass die systematische Abstimmung zwischen Bildungsplanung und Raumplanung defizitär bleibt¹⁰². Ebenso wie im Gesundheitswesen ist die raumwirksame Matrix der Bildungseinrichtungen zwar flächendeckend aufgespannt; gleich dessen versorgungsorientierten Bedarfsplanung ist jedoch auch die *Schulnetz*-Planung nicht konsequent mit dem Zentrale-Orte-System verbunden¹⁰³. Das Konzept der Schulnetze, mit denen die Bildungsplanung operiert, weist zwar strukturelle Ähnlichkeiten mit dem Kategoriensystem des Zentrale-Orte-Konzeptes auf (Einzugsbereiche, Schulbezirke, Mindestschülerzahlen, Bandbreiten für Parallelklassen – sog. Zügigkeit – und örtliche Festlegung von Schulstandorten)¹⁰⁴. Der örtliche Bezug von Schulnetzen und von Schulentwicklungsplanung ist jedoch mit den Festlegungen der Landes- bzw. Regionalplanung von Orten als Zentrale Orte nicht deckungsgleich.

Der wesentliche Grund liegt darin, dass die Trägerschaften der entsprechenden Planungen und Angebote auseinander fallen. Die Bereitstellung des Bildungsangebotes ist im Wesentlichen Aufgabe des Landes und der einzelnen Kommunen. Das Verhältnis zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Schulaufsicht ist in einer Kompetenz- und Lastenverteilung austariert, die auf der Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten beruht.

¹⁰² Siehe die Ergebnisse zu kleinen Schulen im ländlichen Raum Ostthüringens und zur Berufsschulplanung in den Planungsregionen Mecklenburgische Seenplatte und Lausitz-Spreewald im Rahmen der *MORO-Modellvorhaben* „Anpassungsstrategien für ländlich-periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang“ (BMVBW/BBR 2005, S. 33-42) und „Regionalplanerische Handlungsansätze, Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ (Dokumentationen MORO 2006a und 2006b).

¹⁰³ Nur drei der fünf Landesschulgesetze der Flächenstaaten Ostdeutschlands weisen überhaupt Raumordnungsklauseln auf. Damit gelten die Festlegungen der Landes- und Regionalplanung gemäß § 4 Abs. 1 ROG.

¹⁰⁴ §§ 102 II–IV, 103 I, 106 I+II Brandenburgisches Schulgesetz; §§ 107, 107a, 108 des Thüringer Schulgesetzes; §§ 14 und 41 Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern; §§ 4a, 23a und 24 Schulgesetz für den Freistaat Sachsen; §§ 1 bis 3 Verordnung zur Mittelfristigen Schulentwicklungsplanung des Landes Sachsen-Anhalt

Fragen des Unterrichts, seiner Ziele, Inhalte und Organisation werden von Fragen der Errichtung, Finanzierung und Ausstattung getrennt¹⁰⁵. Die Sicherung eines gleichwertigen Angebotes schulischer Bildungsgänge ist im Rahmen dieser Kompetenzverteilung Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben. Dabei wird die Aufstellung von Schulentwicklungsplänen von den Landkreisen und Kreisfreien Städten als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen¹⁰⁶. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass auf der regionalen Ebene die mehrkreislich gebildeten Planungsregionen der Regionalplanung den Trägern der schulischen Bildungsangebote gegenüberstehen, die zumeist für den Grundschulbereich aus den Gemeinden, für die übrigen Schultypen aus den einzelnen Landkreisen bzw. den kreisfreien Städten bestehen¹⁰⁷

Auf Veranstaltungen des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ wurde deutlich, dass es zwar Bestrebungen gibt, die notwendige Konzentration von Schulstandorten auf Zentrale Orte auszurichten¹⁰⁸, gegenläufig sind jedoch deutliche Tendenzen erkennbar, dass freie Schulträgerschaften sich um Weiterführung aufgegebener Schulstandorte oder um Neuansiedlung von Schulen mit besonderen pädagogischen Profilen bemühen¹⁰⁹, die mit dem Zentrale-Orte-System nicht kompatibel sind¹¹⁰.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die landesplanerischen Festsetzungen in den fünf neuen Bundesländern in Bezug auf allgemein-, berufs- und weiterbildende Schulen voneinander abweichen. Auf den ersten Blick scheinen die Aussagen der Landesentwicklungspläne bzw. -programme übereinzustimmen: Grundschulen sind in allen zentralen Orten zu errichten, weiterführende und berufsbildende Schulen sind in Ober- und Mittelzentren anzubieten. Erst bei detaillierter Betrachtung zeigen sich die Unterschiede: Im *Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern* ist als Ziel der Raumordnung festgelegt, dass die zentralen Orte *Vorrangstandorte* für die bedarfsorientierte Vorhaltung allgemeinbildender Schulen sind¹¹¹. Der Freistaat Thüringen bestimmt zunächst als Grundsatz, dass allgemein bildende

¹⁰⁵ Heckel/Avenarius 2000

¹⁰⁶ Ausführlich Landtag Brandenburg Drs. 4/4095, S. 13.

¹⁰⁷ § 100 I-III Brandenburgischen Schulgesetz; § 103 I + § 104 II Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern; § 22 I Schulgesetz für den Freistaat Sachsen; § 65 I-III Schulgesetz des Landes Sachsen-

¹⁰⁸ Dokumentation MORO 2006a, S. 16

¹⁰⁹ Dokumentation MORO 2006a, S. 18 f.

¹¹⁰ Dokumentation MORO 2006b

¹¹¹ *Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern,*

Schulen sich am Zentrale-Orte-System zu orientieren haben¹¹², um dann als Ziele festzulegen: Grundschulen sind in allen zentralen Orten zur Verfügung zu stellen¹¹³, Gymnasien und berufsbildende Schulen in Oberzentren, Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums und (mit gewissen Einschränkungen) in Mittelzentren¹¹⁴. Der Freistaat Sachsen trifft zwar die weitestgehenden *Ziel*-Festlegungen, die alle Schultypen einbeziehen¹¹⁵, ermöglicht aber auch die größten Abweichungen¹¹⁶. Einen anderen Weg hat das Land Sachsen-Anhalt eingeschlagen. Der *Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt* spricht die Belange von Bildung, Kinder- und Jugendarbeit nur kurz an¹¹⁷ und verweist im Übrigen auf die schulische Fachplanung bzw. auf die entsprechenden schulrechtlichen Regelungen, die ihrerseits am Zentrale-Orte-System ausgerichtet sind. Im Entwurf des *Gemeinsamen Landesentwicklungsprogrammes Berlin-Brandenburg* finden sich keine Aussagen zu Bildung und Schule; allerdings enthält das Schulgesetz des Landes eine Raumordnungsklausel.

¹¹² *Landesentwicklungsplan Thüringen* (LEP), Plansatz 4.31.

¹¹³ LEP Thüringen, Plansatz 4.3.2

¹¹⁴ LEP Thüringen, Plansätze 4.3.3 und 4.3.4

¹¹⁵ *Landesentwicklungsplan Sachsen* 2003, Plansätze 16.3.3 bis 16.3.8

¹¹⁶ So sollen Grundschulen in allen zentralen Orten vorhanden sein. „Darüber hinaus sollen Grundschulen auch in anderen Gemeinden geführt werden, wenn hierfür ein öffentliches Bedürfnis besteht“ – Plansatz 16.3.3 (Ziel) Gleichlautende Festlegungen enthalten auch die Plansätze 16.3.4 (Mittelschulen), 16.3.5 (Gymnasien) und 16.3.6 (berufsbildende Schulen).

¹¹⁷ Grundsatz 2.4 Abs. 2 Sätze 2 und 3 und Plansatz 4.16.2 des *Landesentwicklungsplanes* 1999

4. Fazit

In den letzten Jahren sind vielfältige Bemühungen erkennbar geworden, den erwartbaren Defiziten bei Angeboten der (öffentlichen) Daseinsvorsorge durch geeignete Maßnahmen, vorzubeugen¹¹⁸. Stellt man die gewonnenen Kenntnisse allerdings in einen Zusammenhang mit raumordnerischen bzw. raumplanerischen Maßnahmen i.e.S., eröffnen sich wenig ermutigende Perspektiven: In den Planwerken der Länder und Regionen werden zwar die Probleme benannt, die sich aus Abwanderung, Bevölkerungsrückgang und Veralterung ergeben; auf Änderung der Instrumente hingegen wird weitestgehend verzichtet (sieht man einmal von der Straffung des Zentrale-Orte-Systems ab¹¹⁹).

Als negativ muss beurteilt werden, dass dem **Koordinationsauftrag** der Raumordnung nur unzureichend Genüge getan wird. Dasselbe wenig ermutigende Bild bietet sich auch auf Seiten der Fachplanung. Zwar ist ein Flächen- bzw. Gebietsbezug praktisch durchgängig vorhanden; er ist aber – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht mit dem Zentrale-Orte-System der Raumordnung verknüpft.

Als überraschende Alternative bietet die Fachplanung ein Denken in neuen Räumen an: Ihr Raumbezug wird im Wesentlichen durch die **kreisliche** Ebene bestimmt. Raumordnung und Raumplanung können zwar in der Tendenz dieser Raumkategorisierung entsprechen, da in der überwiegenden Zahl der Fälle jedem Landkreis (mindestens) ein Mittelzentrum zugeordnet ist. Die territorialen Kreisreformen der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalts¹²⁰ verschärfen indes die Probleme der Erreichbarkeit verschiedenster Einrichtungen, die die (öffentliche) Daseinsvorsorge in der **Fläche** vorzuhalten hat.

¹¹⁸ Dabei haben die *Modellversuche der Raumordnung* – MORO des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) einerseits, der Programmschwerpunkt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) sowie die Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft *ARGE Landentwicklung* andererseits wichtige Beiträge geliefert und das Wissen um Lösungsmöglichkeiten erheblich vermehrt.

¹¹⁹ Siehe dazu ausführlich Gawron 2006 und Gawron 2008.

¹²⁰ Das Land Sachsen-Anhalt hat im Sommer 2006 eine Kreisgebietsreform beschlossen, die am 01. Juli 2007 in Kraft getreten ist. Sie reduziert die Zahl der Landkreise von 21 auf 11; daneben existieren drei kreisfreie Städte. Ebenfalls im Sommer 2006 hat das Land Mecklenburg-Vorpommern eine entsprechende Reform beschlossen, die jedoch erst im Jahr 2009 umgesetzt werden sollte, da in diesem Jahr turnusgemäß Kreis- und Kommunalwahlen anstehen. Statt der bisher existierenden zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städte sollten fünf *Regionalkreise* errichtet werden, in die sämtliche kreisfreien Städte eingefügt werden (sog. Einkreisung). Drei der fünf neu gebildeten Großkreise wären mit dem Gebietszuschnitt der entsprechenden *Planungsregion* identisch. Das Verfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat Ende Juli 2007 die geplante Kreisgebietsreform für verfassungswidrig erklärt; siehe VerfG M.-V. in DVBl 2007, S. 1102-1132; siehe weiterhin „Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern gescheitert“; Verfassungsgericht sieht Prinzipien der Überschaubarkeit und kommunalen Selbstverwaltung verletzt“;

Mit einer Stärkung der Mittelzentren (ggf. in Funktionsteilung) geht eine Schwächung (im Falle des Landes Brandenburgs sogar die Beseitigung) der grundzentralen Stufung einher, obwohl gerade auf dieser Ebene eine Reihe von Angeboten (öffentlicher) Daseinsvorsorge unverzichtbar sind. Werden Kreise gebietsmäßig vergrößert und Mittelzentren vermehrt¹²¹, muss die Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge neu konzipiert werden. Dabei steht die unterste, nach neuer Diktion grundzentrale Stufe des Zentrale-Orte-Systems radikaler in Frage, als es zunächst den Anschein hat. Raumordnung, Landes- und Regionalplanung können zur Sicherung von Angeboten der (öffentlichen) Daseinsvorsorge wenig beitragen. Die Sicherstellung erfolgt in hohem Maße über eine (mit der räumlichen Planung nur höchst defizitär koordinierten **Fachplanung**. Diese operiert jedoch – wie gezeigt – auf Kreisebene, nicht aber auf der Ebene grundzentraler Orte.

Der „Angriff“ auf die grundzentrale Stufe wird noch von einer anderen Seite her vorgetragen. Die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, und Sachsen-Anhalt führen zur Zeit territoriale bzw. funktionale **Kreisreformen** durch oder haben sie angekündigt¹²². Die Neujustierung der **Erledigung** von **Staatsaufgaben** auf der subsidiären kommunalen Ebene des Kreises wird auf jeden Fall die Organisation und Erledigung der Aufgabe <Sicherung der Daseinsvorsorge> in hohem Maße beeinflussen bzw. die Bewältigung dieser Aufgabe in Rechnung zu stellen haben. Mit den Reformen ist ein höheres Maß an *Kongruenz* zwischen Funktionsraum und Kooperationsraum zu erwarten. Die Verlotung der grundzentralen Orte in diese Struktur gerät zur zentralen Herausforderung bei der Bewältigung des demographischen Übergangs und der Veralterung in den ostdeutschen Ländern.

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.07.2007. Dem Landtag des Freistaates Sachsen ist im April 2007 ein Gesetzentwurf zur Neugliederung des Gebietes der Landkreise zugeleitet worden. Die Gesetzesvorlage sieht eine Reduzierung der Zahl der Landkreise von 22 auf 10 vor. Daneben sollen nur noch drei (statt bisher acht) kreisfreie Städte existieren.

¹²¹ Siehe Ausführungen in Abschnitt 2.

¹²² Auch die übrigen ostdeutschen Bundesländer bereiten entsprechende Reformen vor. Siehe die Übersichten bei Ruge 2006 und Meyer 2007. Siehe weiterhin das *Aufbau Ost*-Forschungsprojekt „Zukunftsfähige Regierungs- und Verwaltungsstruktur in den Neuen Ländern, insbesondere in den Flächenländern. Ist das ‚Modell Schweden‘ übertragbar?“ (Auslobung Juli 2006).

5. Literaturverzeichnis

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Band 217. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! *Positionspapiere* Nr. 69. Hannover
- Aring, Jürgen/Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Bonn
- Badura, Peter (1989): Der Sozialstaat. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) (Vol. 104), Seiten 491-499
- Benda, Ernst (1984): Der soziale Rechtsstaat. In: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hg.) Handbuch des Verfassungsrechts. Berlin, Seiten 447-553
- Berlin, Senatskanzlei/Brandenburg, Staatskanzlei/Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2007): Landesentwicklungsprogramm 2007. Entwurf, gebilligt von der gemeinsamen Landesplanungskonferenz. Berlin und Potsdam, 06. Juli
- Bielenberg, Walter/Runkel, Peter/Spannowsky, Willy/Reitzig, Frank/Schmitz, Holger (2003 ff.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Berlin, Loseblatt
- Blotevogel, Hans-H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ in der Diskussion. Manuskript. Dortmund
- Böck-Friese, Annette (2003): Zukünftige ambulante medizinische Versorgung in der Region Mecklenburgische Seenplatte. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR), Seiten 771-778
- Brandt, Edmund (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem. Materialien Nr. 13 der Interdisziplinären Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften *Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume*. Berlin
- Brandenburg, Landtag (2007): Konzept der Landesregierung zur Sicherung von Schulstandorten mit gymnasialer Oberstufe (GOST) unter Berücksichtigung inhaltlicher Qualitätsstandards. Landtags Drs. 4/4095. Potsdam
- Brosius-Gersdorf, Frauke (2007): Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge. Aufgabenwahrnehmung und Verwaltungsorganisation der Kommunen in Zeiten des Rückganges und der Alterung der Bevölkerung. In: Verwaltungsarchiv (Vol. 98), Seiten 317-355
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005a): Bevölkerungsprognose 2002 bis 2050. Bonn
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005b): Integrierte Versorgung als Baustein für eine moderne Gesundheitswirtschaft in den neuen Bundesländern – eine erste Bewertung. *Online-Publikation*. Bonn
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELF) (2007): Politik für ländliche Räume. Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume. Bonn
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung. Berlin/Bonn
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006a): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Berlin/Bonn

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006b): *Komm KOOP*. Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation. Dokumentation des MORO-Wettbewerbes 2005/2006. Berlin/Bonn
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2007): Schnelles Internet bundesweit und flächendeckend. Berlin
- Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft *ARGE Landentwicklung* (2008): Grundversorgung im ländlichen Raum. Fachbeitrag zum Zukunftsforum ländliche Entwicklung. Berlin, 22. Januar
- Cholewa, Werner/Dahlhammer, Wolf-Dieter/Dyong, Hartmut/von der Heide, Hans-Jürgen/Arenz, Willi (1998 ff.): Raumordnung in Bund und Ländern. Stuttgart, Loseblatt
- Dehne, Peter/Kaether, Johann (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels. *Werkstatt: Praxis* Heft 49. Bonn
- Fürst, Dietrich/Ritter, Ernst-Hasso (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss. Düsseldorf
- Gatzweiler, Peter (2007): Strategien zur Sicherstellung einer flächendeckenden Gesundheitsversorgung. Vortrag im Forum „Medizinische Versorgung“ der Tagung *Zukunft ländlicher Räume*. Magdeburg, 24. Mai. www.bmelv.de/cln_044/nn_1124222/DE/08-LaendlicheRaume
- Gawron, Thomas (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? Bericht des Umweltforschungszentrums Leipzig-Halle Nr. 25/2004. Leipzig
- Gawron, Thomas (2006): Zentrale Orte und Schrumpfung. Sicherung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung in den ostdeutschen Bundesländern. UFZ-Bericht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung (UFZ), Department für Umwelt- und Planungsrecht. Leipzig, *preprint*
- Gawron, Thomas (2007): Verwaltungsreform in ostdeutschen Bundesländern. Zweiter Zwischenbericht des Verbundprojektes der Universität Leipzig und der Martin-Luther-Universität Halle/Wittenberg: Korrespondierende Regionen in Mitteldeutschland (KoReMi). Berlin /Leipzig, Manuskript
- Gawron, Thomas (2008): Zentrale Orte und Schrumpfung. Sicherung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung in den ostdeutschen Bundesländern. UFZ-Bericht des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung (UFZ), Department für Umwelt- und Planungsrecht. Leipzig, im Erscheinen
- Gawron, Thomas/Jähnke, Petra (2001): Kooperation in der Region – Thematische Einleitung. In: Jähnke, Petra/Gawron, Thomas (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. GRAUE REIHE Nr. 21 des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner vor Berlin, zweite Auflage
- Gerber, H. (1956): Die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes. In: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) (Vol. 81), Seiten 1 ff.
- Geyler, Stefan/Thomas, P. (2003): Zentral oder Semizentral? Eine Modellbetrachtung zur Abwasserentsorgung kleiner und mittelgroßer Orte. LACER – The Leipzig Annual Civil Engineering Report Nummer 8. Leipzig, Seiten 487-494
- Greiving, Stefan (2006): Das raumordnerische Konzept der Städteverbände und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung (Vol. 64), Seiten 5-18
- Greiving, Stefan (2007a): Raumbedeutsamkeit der Privatisierung und Liberalisierung des Postwesens. In: Auswertung der zweiten Fachtagung des MORO-Vorhabens *Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept – Gesellschaftliche Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion*. Bonn, Seiten 3-8

- Greiving, Stefan (2007b): Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung öffentlicher Leistungen der Daseinsvorsorge am Beispiel des Postwesens. Vortrag auf dem Seminar des Instituts für Städtebau *Neue Entwicklungen in der Raumordnung*. Berlin, 13. November
- Greiving, Stefan/Blotevogel, Hans-Heinrich/Pietschmann, Holger/Winkel, Rainer (2007a): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen – Praxiserfahrungsstudie. Erster Zwischenbericht. Dortmund/Berlin/Dresden. www.bbr.bund.de/cln_005/nn_21288/DE
- Greiving, Stefan/Blotevogel, Hans-Heinrich/Pietschmann, Holger/Winkel, Rainer (2007b): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen – Praxiserfahrungsstudie. Zweiter Zwischenbericht. Manuskript. Dortmund/Berlin/Dresden
- Greiving, Stefan/Blotevogel, Hans-Heinrich/Pietschmann, Holger/Winkel, Rainer (2007c): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen – Praxiserfahrungsstudie. Abschlussbericht. Dortmund/Berlin/Dresden
- Hahne, Ulf (2005): Zur Neuinterpretierung des Gleichwertigkeitszieles. In: *Raumordnung und Raumforschung (RuR)* (Vol. 63), Seiten 257-265
- Hartwich, Hans-Hermann (1970): *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*. Wiesbaden
- Heberler, Timo (2006): Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Grundgesetz. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)* (Vol. 21), Seiten 301-320
- Heckel, Hans/Avenarius, Herrmann (2000): *Schulrechtskunde*. Neuwied/Kriftel, siebente Auflage
- Helbrecht, Ilse (2006): Die Zukunft der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Referat des workshops *Regionale Disparitäten* des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Fachprogramm EUREGIA. Leipzig, 25. Oktober
- Herdt, Jürgen (2007): Nachfrage ohne Angebot? Zukünftige Herausforderungen für die Sicherstellung der gesundheitlichen Versorgung.. In: *Auswertung der zweiten Fachtagung des MORO-Vorhabens Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept – Gesellschaftliche Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion*. Bonn, Seiten 8-14
- Hermes, Georg (2005): Gewährleistungsverantwortung als Infrastrukturverantwortung. In: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): *Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand*. Baden-Baden, Seiten 111-131
- Hollbach-Grömig, Beate/Floeting, Holger/Kodolitsch, Paul von/Sander, Robert/Siener, Moneka (2005): *Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastruktur*. Berlin
- Hoppe, Werner (1993): „Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ und „Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung“ in normtheoretischer Sicht. In: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl)* (Vol. 108), Seiten 681-687
- Institut für ökologische Raumentwicklung (IöR)/Lehrstuhl Professor Koziol/Gerz-Gutsche-Rümenapp (2005): *Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung*. Dresden/Cottbus/Hamburg
- Institut für ökologische Raumentwicklung (IöR)/Lehrstuhl Professor Koziol/Gerz-Gutsche-Rümenapp (2006): *Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung. ein Leitfaden zur Abschätzung der Folgekosten alternativer Bevölkerungs- und Siedlungsszenarien für soziale und technische Infrastrukturen*.
- Janssen, Gerold (2007): Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche und raumordnungsrechtliche Aspekte der Neuordnung. Referat Zweijahreskonferenz der 4R-Institute *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?*. Berlin, 01. Februar

- Kasper, Andreas (2006): Regionalkreise als Zukunftsmodell für die Stadt-Umland-Kooperationen? In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) (Vol. ...), Seiten 589-597
- Kawka, Rupert (2008): Stärken und Schwächen ländlicher Räume. Referat auf der Begleitveranstaltung „Stadt und Land in der Raumentwicklung“ des Zukunftsforum Ländliche Entwicklung. Berlin, 22. Januar
- Kersten, Jens (2006a): Universaldienste in einer schrumpfenden Gesellschaft. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) (Vol. 59), Seiten 942-949
- Kersten, Jens (2006b): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – der „wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ als neue Leitvorstellung der Raumordnung. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) (Vol. 26), Seiten 245 - 253
- Koziol, Matthias/Veit, Antje/Walther, Jörg (2006): Stadumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur. Erkenntnisstand, Bewertung und offene Fragen. *Werkstatt: Praxis* Heft 41. Bonn
- Krappweis, Stefan (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Möglichkeiten und Grenzen der Angleichung der Lebensverhältnisse. Technische Universität Berlin, Institut für Stadt- und Regionalplanung (ISR). Fachgebiet Orts-, Regional- und Landesplanung. Manuskript. Berlin
- Kühn, Manfred/Gawron, Thomas (2007): Kompetenzen und Aufgaben der Raumordnung bei der Gestaltung von Kulturlandschaften. Planungs- und rechtswissenschaftliches Gutachten. *Online-Publikation* Nr. 19/2007 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Bonn
- Meyer, Hubert (2007): Funktional- und Gebietsreformen in den Bundesländern – Chancen und Risiken für die Kommunale Selbstverwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Seiten 78-87
- [MKRO] – Ministerkonferenz für Raumordnung (1968): Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche. Entschließung vom 08. Februar
- [MKRO] – Ministerkonferenz für Raumordnung (2003): Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Entschließung vom 13. Oktober
- MORO – Modellvorhaben der Raumordnung *Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge* (2006a): Dokumentation des ersten gemeinsamen Workshops der Modellregionen, 14. und 15. Juni. Hamburg/Dresden
- MORO – Modellvorhaben der Raumordnung *Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge* (2006b): Dokumentation des zweiten gemeinsamen Workshops der Modellregionen, 07. und 08. November. Hamburg/Dresden
- MORO – Modellvorhaben der Raumordnung *Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge* (2007a): Fachworkshop „Schulische Bildung in der Mecklenburgischen Seenplatte“, 19. April. Neubrandenburg/Hamburg
- MORO – Modellvorhaben der Raumordnung *Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge* (2007b): Dokumentation des dritten gemeinsamen Workshops der Modellregionen, 05. und 06. Juni. Hamburg/Dresden
- Müller, Bernhard (1998): Stand und Erfahrungen der Regionalplanung in den ostdeutschen Bundesländern. In: Institut für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Regionalplanung – Sachstand und Perspektiven, Seiten 15-39. Berlin
- RaumPlanung (2007): Themenheft *Interkommunale Kooperation*. Heft Nr. 134, Oktober
- Regionalverbände, Arbeitsgemeinschaft/Regionalverband Ruhr (Hg.) (2006): Regionalverbände: Starke Partner für die Zukunftsgestaltung in den Ballungsräumen. Essen

- Ruge, Kay (2006): Verwaltungsreform in den Bundesländern. In: Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) (Vol. 21), Seiten 129-150
- Runkel, Peter (1996): Neuregelung des Rechts der Raumordnung – Zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches und Neuregelung des Rechts der Raumordnung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Seiten 698-704
- Scharpf, Fritz W./Schnabel, Fritz (1979): Steuerungsproblem der Raumplanung. Hannover
- Schnapp, Friedrich E. (2000): Die Sozialstaatsklausel-Beschwörungsformel oder Rechtsprinzip? In: Die Sozialgerichtsbarkeit (Vol. 47), Seiten 341-345
- Schön, Karl-Peter (2006): Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene – Ziele und Wege. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) Heft 6/7
- Seehofer, Horst (2008): Zukunft ländlicher Räume. Einführungsvortrag auf dem Zukunftsforum Ländliche Entwicklung. Berlin, 23. Januar
- Spangenberg, Martin (2005): Herausforderungen des demografischen Wandels für die Sicherung der Daseinsvorsorge. Akademie für Politische Bildung Tutzing in Zusammenarbeit mit der Petra-Kelly-Stiftung, 09. und 10. Dezember 2005. Vortragsfolien
- Stür, Bernhard (2007): Verwaltungsreform auf Kreisebene. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) (Vol. 122), Seiten 1267-1274
- Wagener, Frido (1974): Modelle der Stadt-Umland-Verwaltung. In: Schneider, H./Götz, V. (Hg.): Im Dienst an Land und Stadt. Festschrift für Werner Weber. Berlin, Seiten 957-977
- Wagner, Jörg (1990): Die Harmonisierung der Raumordnungsklauseln in den Gesetzen der Fachplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) (Vol. 105), S. 477-482
- Winkel, Rainer (1995): Regionaentwicklung in den neuen Bundesländern. In: Helmut Jenkins (Hg.): Raumordnung und Raumordnungspolitik. München, Seiten 384-400
- Winkel, Rainer/Greiving, Stefan/Pietschmann, Holger (2007a): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte - gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. Stand der Fachdiskussion. Dresden/Dortmund/Berlin
- Winkel, Rainer/Greiving, Stefan/Pietschmann, Holger (2007b): Auswertung der Fachkonferenz des MORO-Vorhabens Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte *Sicherung der Daseinsvorsorge bei privatwirtschaftlicher Leistungserbringung – welche Bedeutung kommt dem Zentrale-Orte-Konzept zu?* Bonn, 24. Oktober

Thomas Gawron

Jurist und Soziologe. Dozent für Recht an der Fachhochschule für Wirtschaft in Berlin. *Senior Fellow* am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig GmbH – UFZ, Department Umwelt- und Planungsrecht. Vormalig Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik (DifU), am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) und am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Fünfzehnjährige Lehrtätigkeit im Städtebau-, Planungs- und Umweltrecht, zuletzt Gastprofessor am Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Kassel für *Politik und Recht der räumlichen Entwicklung*. Seit 1996 Veröffentlichungen zum Städtebau- und Raumordnungsrecht, zur Stadt- und Regionalforschung sowie zu Wirkungsanalysen räumlicher Politik.