

UFZ-Bericht 02/2008

Zentrale Orte und Schrumpfung

Thomas Gawron



UFZ-Bericht 02/2008

Zentrale Orte und Schrumpfung

**Sicherung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung
in den ostdeutschen Bundesländern -
Ausgangslage und Anpassungsperspektiven unter besonderer
Berücksichtigung der grundzentralen Bereiche**

Thomas Gawron

Archiv

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig (UFZ)

Department Umwelt- und Planungsrecht

Permoserstraße 15

04318 Leipzig

thomas.gawron@ufz.de

Inhalt

<i>abstract</i>	5
1. Zentrale-Orte-Konzept und Zentrale-Orte-System	7
2. Das Zentrale-Orte-Konzept als raumwirksamer Eckstein einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulats der Raumordnung	19
3. Das Zentrale-Orte-System in den ostdeutschen Ländern	31
a) Brandenburg	32
b) Mecklenburg-Vorpommern	37
c) Sachsen	46
d) Sachsen-Anhalt	55
e) Thüringen	63
f) Zusammenfassung	69
4. Die Koordination zwischen Raumordnung und Fachplanung als „offene Flanke“ der Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge in Zentralen Orten	74
a) Stärkung formeller Kompetenzen der Raumordnung für die Koordination der Fachplanungen (Raumordnungsklauseln)	75
b) Koordination durch Interkommunale Kooperation	80
c) Sicherung der Daseinsvorsorge im Bereich technischer Infrastrukturen und Angeboten der Universaldienstleister	83
d) Sicherung der Daseinsvorsorge in Bereichen der sozialen Infrastruktur	85
5. Fazit	93
6. Verzeichnis der Übersichten	95
7. Verzeichnis der Tabellen	96
8. Literaturverzeichnis	97

abstract¹

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 Problematik von Abwanderung, Bevölkerungsrückgang und Veralterung das Zentrale-Orte-System einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge liefern.

Das vorliegende Papier diskutiert die Bedeutung des Zentralen-Orte-Systems vor den Herausforderungen des demographischen Überganges und der Schrumpfung in mehreren Perspektiven: In einem ersten Teil wird die Leistungsfähigkeit des Zentrale-Orte-Systems überprüft, der bei der Neuausrichtung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen eine Schlüssel-funktion zugewiesen wird. Daran anschließend wird – zweitens – das Zentrale-Orte-System in den ostdeutschen Bundesländern auf Grundlage der zur Zeit gültigen Fassungen der Landes-raumordnungsprogramme und Regionalpläne durchgemustert und die sich abzeichnenden Veränderungen vorgestellt, die sich insbesondere flächendeckend durch eine drastische Reduzierung der Zahl Zentraler Orte im grundzentralen Bereich auszeichnen.

Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sehen sich – drittens – 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 wichtigen 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.

Die überwiegende Zahl der Fachplanungen, die ihren Beitrag zur Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge liefern, orientiert sich an der Raumeinheit „Kreis“ und umfasst sowohl 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 Henning Nuissl danke ich für kritische Durchsicht des Manuskriptes und konstruktive Vorschläge zur Präzisierung.

1. Zentrale-Orte-Konzept und Zentrale-Orte-System

Seit seiner Etablierung Mitte der fünfziger Jahre stellt das zentralörtliche System der räumlichen Gliederung eines Landesterritoriums „eines der tragenden Säulen der überörtlichen Planung“² der Bundesrepublik Deutschland dar. Das Zentrale-Orte-Konzept/Zentrale Orte System³ schließt an eine verhältnismäßig genau ausgearbeitete wissenschaftliche Theorie an, ohne sich jedoch deren theoriebezogenen Implikationen zu eigen zu machen. In seiner Dissertation *Die zentralen Orte in Süddeutschland* unternahm zu Beginn der dreißiger Jahre der Wirtschaftsgeograph Walter Christaller den Versuch, aus der Denktradition der Neoklassik heraus die hierarchische Struktur der räumlichen Ordnung von Siedlungen funktional aus der unterschiedlich ausgeprägten Eigenschaft einzelner Orte zu erklären, Mittelpunkt eines Gebietes zu bilden⁴. Den Mittelpunktcharakter leitete er aus der Tatsache einer „Produktion“ eines Bedeutungsüberschusses haushaltsorientierter, also auf die Endnachfrage bezogenen Handels- und Dienstleistungsfunktionen ab. Als *zentrale Orte* sind von ihm diejenigen (in der Regel) größeren Städte und Gemeinden bezeichnet worden, die Güter und Leistungen „produzieren“, die nicht nur von den Einwohnern des entsprechenden Ortes selber, sondern auch von denen in den umlandig existierenden Siedlungen nachgefragt werden.

Christaller stellte zunächst empirisch fest, welchem Orten für ihr Umland eine große Bedeutung hatte, indem er die von ihm entwickelte Telefonmethode einsetzte. Überschüsse einer Stadt an Telefonanschlüssen über den bevölkerungsbezogenen Mittelwert hinaus interpretierte er als Bedeutungsüberschuss der Dienste, der auf entsprechende Nachfrage aus dem Umland zurückzuführen wäre.⁵

Christaller erfasste dabei im Wesentlichen die Dienstleistungsangebote, die für die Versorgung der Bevölkerung auf medizinischem (etwa Krankenhäuser), kulturellem (etwa weiterführende Schulen) oder rechtlichem (etwa Gerichte) Gebiet von großer Bedeutung sind, einschließlich des Banken- und Handelsgewerbes⁶. Aus diesen Befunden entwickelte er die Modelle des zentralörtlichen Systems. Er konnte für jeden zentralen Ort ein Umland bezeichnen, das er Einzugsbereich oder Ergänzungsbereich nannte. Jeder der zentralen Orte wäre in einer isotopen Landschaft von sechs anderen umgeben; ihre Ergänzungsbereiche bildeten ein flächendeckendes hexagonales Muster als Optionallösung einer räumlichen

² Blotevogel 1999b, S. 11.

³ Beide Bezeichnungen werden im Folgenden synonym gebraucht. Sie markieren beide gleichermaßen den Unterschied zur Zentrale-Orte-Theorie.

⁴ Christaller 1933; Nachdruck 1968. Die Arbeit trägt den Untertitel: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeiten der Verbeitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen.

⁵ Ritter 1998, S. 199.

⁶ Genosko/Schmidt 1997, S. 295.

Verteilung⁷. Da höherrangige zentrale Orte mehrere Stufen von Dienstleistungen vereinigen, können sie auch eine größere Dienstleistungsbevölkerung tragen als die Grundzentren. Im normativen Modell lassen sich unter Annahmen der isotopen Ebene mit gleichmäßiger Besiedlung mit Zentrenbildung nur durch zentralörtliche Funktionen diskrete Bevölkerungsgrößen ableiten⁸.

Eine Reformulierung der Zentralen-Orte-Theorie unternahm 1940 der Ökonom August Lösch, indem er die allgemeinen ökonomischen Grundlagen der Zentralen-Orte-Theorie klarer herausarbeitete und diese in einen weiteren Rahmen der neoklassischen Raumwirtschaftstheorie einbaute. Als wichtige raumrelevante Faktoren, durch die die Herausbildung „punktförmiger Häufungen nicht-landwirtschaftlicher Standorte“ in Form von Städten oder „flächendeckende Anhäufungen“ in Form von Industrie- oder Agrargürteln rings um Städte beeinflusst werden, benannte er Transportkosten, Bodenrente und Marktnähe. Im Unterschied zu Christaller zielte er auf eine umfassende Theorie von (absatzorientierten) Produktionsstandorten und Marktgebieten⁹.

Der Zentralitätsbegriff von Christaller und Lösch beinhaltet zum einen einen *funktionalen* Aspekt – Versorgungsüberschuss eines Ortes für das Umland – und zum zweiten einen *räumlich-geographischen* Aspekt – Mittelpunkt eines Gebietes. Dabei ist festzuhalten, dass die Theorie der zentralen Orte nicht primär als raumordnungspolitische Theorie formuliert worden ist. „Die vorrangige Intention ... [von – Th.G.] ... Christaller und Lösch war eine wissenschaftliche, nämlich die Erklärung von empirisch beobachtbarer Realität nach dem Vorbild der nomologischen, gesetzesbildenden Wissenschaften“¹⁰.

Erst in den fünfziger und sechziger Jahren gewann die Theorie der *zentralen Orte* in den raumbezogenen Wissenschaften eine wachsende Aufmerksamkeit und hat sich dabei von der ursprünglich zugrunde liegenden Theorie abgekoppelt¹¹. Die landeskundliche Zentralitätsforschung entwickelte bereits in den fünfziger Jahren ein vierstufiges Klassifikationssystem zentraler Orte – Unterzentrum, Mittelzentrum, Oberzentrum, Großzentrum – und ordnete Siedlungen samt deren Verflechtungsbereiche jeweils einer Zentralitätsstufe zu¹². Dieses Ordnungssystem bediente sich 1961 der *Sachverständigenausschuss für Raumordnung*¹³; auf ihm

⁷ Ritter 1998, S. 200.

⁸ Ritter 1998, S. 201.

⁹ Blotevogel 1999b, S. 12.

¹⁰ Blotevogel 1999b, S. 13.

¹¹ Blotevogel 1995, Stichwort *Zentrale Orte*, S. 1121 und Blotevogel 1999b, S. 13.

¹² Siehe Meynen et al. 1957 für das Bundesland Rheinland-Pfalz.

¹³ SARO 1961.

baute der erste *Raumordnungsbericht* der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1963¹⁴ und das *Raumordnungsgesetz* des Jahres 1965 auf¹⁵.

Der 1963 veröffentlichte erste Raumordnungsbericht der Bundesregierung stellte erhebliche Mängel der Siedlungsstruktur in den *ländlichen* Gebieten der alten Bundesrepublik fest. Das bestehende – ausreichend dichte – Netz von Siedlungen mit zentralörtlicher Bedeutung wies vielfache Mängel in Ausstattung und verkehrlicher Anbindung auf. Dementsprechend forderte das *Raumordnungsgesetz* des Jahres 1965 in Gebieten mit „zurückgebliebenen Lebensbedingungen“ die Förderung von „Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen“¹⁶. In den sechziger Jahren legten sämtliche alten Bundesländer in ihren Planwerken der Landes- und Regionalplanung Orte mit zentralörtlicher Bedeutung fest. „Damit wurde das Zentrale-Orte-Konzept als raumordnungspolitisches Instrument flächendeckend implementiert“¹⁷.

Georg Kluczka hat mit seinen Mitarbeitern im Jahr 1970 die umfangreiche, in ihrer Erhebungstiefe bis heute einzige Gesamtuntersuchung zur zentralörtlichen Struktur der (alten) Bundesrepublik Deutschland vorgelegt¹⁸. Dabei haben sie das zentralörtliche System durch Einführung von Zwischenstufen erweitert.

Übersicht 1: Zentralörtliche Stufen in der Bundesrepublik Deutschland nach Georg Kluczka et al.

- | | | |
|------|---|---|
| (1) | Großzentren | Hamburg, Köln, Frankfurt/Main, München |
| (1a) | Oberzentren
mit Teilfunktion der Großzentren | Beispiele: Stuttgart, Hannover, Nürnberg |
| (2) | Oberzentren | Beispiele: Würzburg, Regensburg, Augsburg |
| (2a) | Mittelzentren
mit Teilfunktionen von Oberzentren | |
| (3) | Mittelzentrum/Typ Kreisstadt | |
| (4) | Unter- und Kleinzentren | |

Quelle: Ritter, Wigand: *Allgemeine Wirtschaftsgeographie*. München/Wien 1998, S. 207

Der Raumforschung steht mittlerweile ein umfangreicher Methodenkatalog zur Verfügung, Orte aus dem Gefüge der Siedlungen als „zentrale Orte“ zu identifizieren. Wigand Ritter stellt in seiner Einführung fünf Methoden vor:

- (a) Bevölkerungsbezogene Methoden (Zentren höherer Stufung haben eine größere Gesamtbevölkerung entweder im Siedlungskern selber oder im Verflechtungsbereich; ihre Ergebnisse sind anhand neuerer Zählungen einfach aktualisierbar);

¹⁴ Raumordnungsbericht 1963.

¹⁵ Raumordnungsgesetz 1965.

¹⁶ § 2 Absatz 1 Nr. 3 Satz 3 ROG 1965.

¹⁷ Blotvogel 1995, Stichwort *Zentrale Orte*, S. 1121.

¹⁸ Kluczka et al. 1970. Zur Untersuchungsmethode weiter unten im Text.

- (b) Indikatorenmethoden (bereits Christaller bediente sich ihrer, indem er die Zahl der Telefonanschlüsse maß; aus Telefon- und Adressbüchern lassen sich auch heute noch Angaben über Berufsgruppen mit hohen Schwellenwerten ermitteln, vor allem von solchen, die ein hohes Interesse haben, in solchen Verzeichnissen aufzutauchen wie Fachärzte, Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer, Makler, aber auch Einrichtungen des Bank- und Versicherungswesens; Indikatoren haben den Vorteil, schnelle Ergebnisse zu bringen);
- (c) Methode der repräsentativen Dienste (bei der medizinischen Versorgung bsp. Kann die Existenz der Niederlassung eines praktischen Arztes als Indikator der niedrigsten Stufe der zentralörtlichen Funktion gelten; die nächsthöhere Indikatorenstufe kann die Existenz von Facharztpraxen in Verbindung mit einer größeren Zahl allgemeinpraktischer Ärzte sein);
- (d) Empirische Umlandmethode ((flächendeckende) Ermittlung der Angebotsstandorte zentraler Dienstleistungen durch Befragung über den Inanspruchnahme seitens der Umlandbevölkerung; diese Methode wurde von Georg Kluczka und seinen Mitarbeitern für die große und bis heute einzige Erhebung zur zentralörtlichen Struktur der (alten) Bundesrepublik Deutschland¹⁹ verwandt);
- (e) Vollauswertung des Dienstleistungssektors (Untersuchung aller von der Gewerbe- und Berufssystematik erfassten Dienste auf ihre Verbreitung über alte Kommunen eines Gebietes (Länder oder Gesamtstaat) und Gruppierung der so ermittelten Funktionsbündel der Orte mittels Clusteranalyse zu zentralörtlichen Funktionsniveaus; aufwendiges, aber methodisch genaueste Verfahren)²⁰

Während sich die wissenschaftliche *Theorie* der zentralen Orte bei Christaller zunächst „nur auf die Versorgungsfunktion und Siedlungen der Gemeinden mit Einzelhandelsgütern und haushaltsorientierten Dienstleistungen“²¹ bezog, ist der Begriff des Zentralen Ortes in der *Planungspraxis* sukzessive erweitert worden. Die *Ministerkonferenz für Raumordnung* (MKRO) hat sich sofort nach ihrer Konstituierung mit der Konkretisierung und Vereinheitlichung der Konzeption befasst, wobei sie auf die Arbeiten von Gerhard Isbary²² zurückgreifen konnte, der das Christallersche Modell um den Gedanken der Verflechtungsbereiche erweitert hatte. In ihren Entschlüssen vom 8. Februar 1968²³ und vom 15. Juni 1972²⁴ hat die MKRO diesen Ansatz konkretisiert und Ausstattungsmerkmale, Mindestgrößen und Mindesteinzugsbereiche festgelegt²⁵.

Im Jahre 1968 empfahl die *Ministerkonferenz für Raumordnung* den Bundesländern eine vierstufige Zentrenhierarchie, bestehend aus Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren²⁶ und definierte Ausstattungsmerkmale für die jeweilige Zentralitätsstufe. Im Jahre 1972 erweiterte die

¹⁹ Kluczka et al. 1970.

²⁰ Zusammenfassung (a) bis (e) nach Ritter 1998, S. 205f.

²¹ Blotevogel 1999b, S. 14.

²² Isbary 1965.

²³ MKRO 1968 *Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche*.

²⁴ MKRO 1972 *Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland*.

²⁵ Siehe dazu Weiteres unten im Text.

²⁶ MKRO-Beschluss vom 08.02.1968, abgedruckt bei Cholewa/Dyong et al. V.3.1.

MKRO ihren bis dahin nur für die höchste Kategorie des Oberzentrums ausformulierten „Ausstattungskatalog“²⁷ in Bezug auf die für die seinerzeitig besonders wichtige Zentralitätsstufe der Mittelzentren²⁸. Zusätzlich sind für die Verflechtungsbereiche zentraler Orte entsprechend ihrer Zentralitätsstufe Mindestwerte von Einwohnergrößen benannt worden²⁹. Nach Einführung des Zentrale-Orte-Konzeptes in die Raumplanung hat jedes Bundesland sein eigenes Zentrale-Orte-Modell „geschmiedet“³⁰. Die Dichte des Zentralen-Orte-Netzes, die Mindestgrößen der Zentralen Orte verschiedener Stufen, ihre Mindestausstattung und die Methoden zur Abgrenzung für die Verflechtungsbereiche differieren teilweise beträchtlich. „Die Einheitlichkeit ist ... zum Teil nur sehr formal.“³¹.

In den siebziger Jahren wurden Pendlerverflechtungen zwischen zentralen Orten und ihrem jeweiligen Umland als weiteres Element, das den Verflechtungsbereich kennzeichnen soll, hinzu genommen. In vielen Bundesländern wurde das Netz der ursprünglich (nur) versorgungsorientierten Zentralorte zusätzlich mit einem Netz von Entwicklungszentren verknüpft³². „Mit dieser Erweiterung“, konstatiert Hans-Heinrich Blotevogel, „wurde die ursprünglich engere, klarere Bedeutung des Begriffs <Zentralität> verwässert. Der Begriff <Zentraler Ort> wurde zunehmend als Bezeichnung für eine Gemeinde hinsichtlich ihrer landesplanerischen Funktionszuweisung überhaupt verwendet; und die zentralörtliche Gliederung erhielt einen landesplanerischen Allzweckcharakter“³³. Der ursprünglich theoretisch nomologische Inhalt der Zentrale-Orte-Theorie hat damit seine begriffliche Präzision verloren.

„In dem Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnungspolitik ... versteht man ... [heute – Th.G.] ... unter einem Zentralen Ort i.d.R. eine Gemeinde hinsichtlich ihrer öffentlichen und privatwirtschaftlichen Versorgungsfunktion mit Gütern, Diensten und Arbeitsplätzen insbesondere für ihr Umland. ... Der raumordnerische Zentrale-Orte-Begriff unterscheidet sich insofern in dreierlei Hinsicht vom allgemeinen Begriff der Zentrale-Orte-Theorie: Erstens

²⁷ MKRO-Beschluss vom 15.06.1972, abgedruckt bei Cholewa/Dyong et al. V.3.1.2. Siehe Zusammenstellung bei Kroner 1981; siehe weiterhin den Katalog für die anzustrebende Ausstattung für zentrale Orte des Freistaates Sachsen im Anhang 1 zum *Landesentwicklungsplan Sachsen* vom 16.08.1994. Mit Ausnahme von vier Bundesländern existieren in allen Bundesländern Ausstattungskataloge, die eine Mindestausstattung an zentralen Einrichtungen benennen; siehe Stiens/Pick 1998, S. 424.

²⁸ Zur Vorgeschichte, die den Klein- und Unterzentren „die Aufmerksamkeit der MKRO entzogen“ hatte, siehe Hübler 1999, S. 244, sowie Blotevogel 1995, Stichwort *Zentrale Orte*, S. 1121f.

²⁹ Nahbereich zur Deckung der Grundversorgung mehr als 5.000 Einwohner, Mittelbereich mehr als 20.000 Einwohner – MKRO-Beschluss vom 08.02.1968; Mittelbereich angehoben auf mehr als 40.000, Oberbereich mehr als 500.000 – MKRO-Beschluss vom 15.06.1972.

³⁰ Siehe Döhne/Gruber 1976, Klucza 1970 und Heinritz 1979 für die alten Bundesländer, Müller 1998a und 1998b für die neuen Bundesländer. Ausführlich Stiens/Pick 1998.

³¹ Fürst/Ritter 1993, S. 42.

³² Siehe zur Entwicklung Borchardt 1993; siehe weiterhin als Beispiel LEP I/LEP II NRW 1979, abgedruckt in ILS-Schrift 11.

³³ Blotevogel 1999b, S. 12.

wird er in den meisten Ländern mit ganzen Gemeinden oder Siedlungen gleichgesetzt. Zweitens werden weitere Bereiche der öffentlichen Infrastruktur und häufig auch die Arbeitsmarktfunktion (und insofern indirekt auch der gesamte gewerbliche Sektor) in das Spektrum der zentralen Funktionen einbezogen. Und drittens schließlich wird der zentrale Ort mit raumplanerischen Zielen belegt, wobei im Laufe der letzten Jahrzehnte die ursprünglich allein berücksichtigte Versorgungsfunktion durch die Entwicklungsfunktion ergänzt wurde³⁴.

Nach dem starken – raumforschenden und raumordnungspolitischen – Interesse an dem Zentrale-Orte-Konzept in den 1950er und 1960er Jahren lässt die Beschäftigung mit diesem Instrument räumlicher Politik deutlich nach³⁵. Heinrich Blotevogel spricht von der „langen Welle“ der Zentralen-Orte-Theorie, die in den dreißiger Jahren beginne, ihre Wachstumsphase im Zeitraum von 1950 bis 1960 durchlaufe, ihre Reifephase in den Jahren von 1960 bis 1975 erreiche und sich bis tief in die 1990er Jahre in einer Abschwungphase befinde³⁶. Nach über zwanzig Jahren weitgehender forschersicher Abstinenz setzt erst Ende der neunziger Jahre eine erneute Beschäftigung mit diesem Konzept als einem der „tragenden konzeptionellen Säulen der Raumordnungspolitik“³⁷ ein³⁸.

Infolge mangelnder aktueller Forschungen ist die tatsächliche Wirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes in der Literatur sehr kontrovers eingeschätzt worden. Diametral stehen sich zwei Aussagen gegenüber: die eine behauptet, es sei der Raumordnung mit dem Instrument des Zentrale-Orte-Konzeptes nicht gelungen, ihr Ziel des innerregionalen Disparitätenausgleiches zu erreichen³⁹. Genau in Opposition dazu steht die Feststellung, die Zentrale-Orte-Politik habe im Großen und Ganzen ihr Ziel einer nachhaltigen Zentralisierung der Infrastruktur und Versorgung – insbesondere Krankenhäuser, Schulen, weiterführende Bildungseinrichtungen, Hochschulen u.ä. – erreicht. Beide Aussagen mussten zu dem Zeitpunkt, in dem sie getroffen wurden, als empirisch nicht sonderlich gut belegt gelten⁴⁰. Trotz dieser Defizite galt es zu dieser Zeit als wissenschaftliche Lehrmeinung, dem Zentrale-Orte-System keine Zukunft mehr zu geben. Der Heidelberger Wissenschaftler Heinz Gebhardt hat den überwiegenden Meinungsstand der neunziger Jahre folgendermaßen beschrieben:

³⁴ Blotevogel 1999b, S. 14.

³⁵ Die MKRO-Beschlüsse der Jahre 1968 und 1972 können nachgerade als Höhepunkt und Abschluß interpretiert werden. Sie fußen auf den umfangreichen Forschungsarbeiten und sind Konsequenz raumordnungspolitischen Handlungsbedarfes ihrer Zeit.

³⁶ Blotevogel 1996b, S. 10-12.

³⁷ Blotevogel 2000, S. 9.

³⁸ Siehe dazu weiter unten im Text.

³⁹ Blotevogel 1995, Stichwort *Zentrale Orte*, S. 1122.

⁴⁰ Hübler 1999, S. 241. Fast gleichlautend Blotevogel 2000, S.10: „Es fehlen seriöse Untersuchungen zur Wirksamkeit der Zentrale-Orte-Politik“.

„'Zentrale-Orte-Bashing' war in den 1990 Jahren 'in' geworden, weil das Konzept die gängige regional political correctness jener Jahre gleich in mehrfacher Hinsicht verletzte:

- es läuft in seinem normative Anspruch der Praxis diskursiver, auf Aushandlungsprozessen beruhender Planungsphilosophie zuwider;
- es läuft in seiner flächendeckenden räumlichen Konzeption einer primär inkrementalistischen, auf akuten Bedarf reagierenden Planungspraxis zuwider;
- es provoziert eine wissenschaftstheoretische Diskussion, welche neoklassische Modelle mit ihren implizit normativen Setzungen auf den Müllhaufen der Geschichte geworfen hatte.“⁴¹

Zwei Untersuchungen aus dem letzten Jahrzehnt haben gezeigt, dass die alten und – inzwischen auch die – neuen Bundesländer zumindest bei der Gliederung ihrer Landesräume vom Schema des Zentrale-Orte-Konzeptes der MKRO nicht abgewichen sind⁴². Die Bundesländer haben das Prinzip der (Vier-) Stufigkeit übernommen, und zusätzlich vielfache Sonderformen und –bezeichnungen eingeführt⁴³. Im Sinne einer Wirksamkeitsfrage muss damit die Übernahme des Konzeptes der Zentralen Orte in die Planwerke der Länder gemäß der Gesetzesvorschrift des § 2 Absatz 2 Nr. 2 Satz 2 ROG⁴⁴ als *befolgt* angesehen werden.

Das Programm *Zentrale Orte* besteht allerdings nicht nur darin, Städten und Gemeinden ein entsprechendes Zentralitäts-Prädikat zuzuordnen. Die Empfehlungen der MKRO aus den Jahren 1968 und 1972 enthalten eine Fülle von Aussagen, wie ein Ort anhand einzelner *Indikatoren* in eine der Zentralitätsstufen eingeordnet werden kann – und soll. Forschungspragmatisch sind diese Indikatoren als *Operationalisierung* des Begriffes *Zentraler Ort* anzusehen. Allerdings erschweren die länderweise unterschiedliche Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzeptes sowohl Implementation⁴⁵ als auch Evaluation i.S. einer Erfolgskontrolle.

In ihrer Untersuchung über den Planungsstand der Raumkategorie <Zentraler Ort> haben Gerd Stiens und Doris Pick vor einem Jahrzehnt aufgrund der Nennungen aus den dreizehn Flächenstaaten zu Steuerungsbereichen des Zentrale-Orte-Konzeptes insgesamt 17 Einsatzbeispiele in den Bundesländern ermittelt und in einer Übersicht zusammengestellt:

⁴¹ Gebhardt 2003, S. 2.

⁴² Müller 1998a, ebenso 1998b; Stiens/Pick 1998, S. 423f.

⁴³ Siehe *Übersicht 5* im Abschnitt 3.

⁴⁴ Inklusiv der gleichlautenden Vorschriften in den Fassungen ROG 1965 und 1989.

⁴⁵ Hübler geht soweit zu behaupten, „dass es in rund 30 Jahren nicht gelungen ist (von wenigen Ausnahmen im Saarland und in Schleswig-Holstein abgesehen), eine Implementation dieses wichtigen Instrumentes, z.B. über eine zielgerichtete Politik des Finanzausgleiches, zu erreichen“. Siehe Hübler 1999, S. 245.

Übersicht 2: Bisherige und beabsichtigte Einsatzbereiche des Zentrale-Orte-Systems als räumliches Steuerungsinstrument in den Bundesländern

Einsatzbereiche des ZOS zur Steuerung – nach Zahl der Nennungen:			
(fast) alle Länder	über/vorwiegend	in etlichen Fällen	in 1 bis 3 Fällen
Vorhaben des großflächigen Einzelhandels	bei Maßnahmen zur Siedlungsentwicklung	Schwerpunktmäßige Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten	Behördenverlagerungen und Konversionsmaßnahmen
in der Struktur und Standortpolitik	Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs	bei der Entwicklung nachhaltiger Raum- und Siedlungsstrukturen	Mittelbereiche als Analyseräume bezügl. Versorgungssituation
	Steuerung des Einsatzes von Fördermitteln	Verwirklichung des Leitbilds der Dezentralen Konzentration	Marktdurchdringungsstrategien der Großbanken
	Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform	bei der Hierarchieweisu- ng für Verkehrsverbindungen	bei der Aufstellung von Stadtentwicklungskonzeptionen
			bei der Unterbringung v. ausländ. Arbeitnehmern und Aussiedlern
			im Rahmen der Schaffung von Wohneigentum
			bei Maßnahmen im sozialen Wohnungsbau

Quelle: Stiens, Gerhard/Doris Pick: Die Zentralen-Orte-Systeme der Bundesländer. Raumforschung und Raumordnung 1998, S. 425 (Heft 5/6)

Als *Standard*, was im Allgemeinen zur Klassifizierung der Zentralität führt, kann angesehen werden:

- die „Mindestausstattung“ der zentrale Orte im Sinne von „Ausstattungskatalogen“,
- die Einwohnermindestzahlen im Verflechtungsbereich,
- die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten nach dem Schwerpunktprinzip,
- die Hierarchieausweisungen für Verkehrswege,
- die Flächenaussagen für Gewerbe und großflächige Einzelhandelsstandorte,

- die Vergabe von Fördermitteln (z.B. Mittel der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung)⁴⁶ sowie
- die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleiches.

Im August 1998 hat die *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (ARL) einen ad-hoc-Arbeitskreis *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes* eingerichtet und ihn beauftragt, die „in die Jahre gekommenen“⁴⁷, teilweise noch aus den sechziger Jahren stammenden Entschlüssen der MKRO zu zentralen Orten zu überprüfen und ggf. Änderungsvorschläge auszuarbeiten⁴⁸. Schon zu Beginn dieser Arbeit bestätigte sich, „dass die Wissenschaft keineswegs zu allen relevanten Fragen befriedigende Antworten liefern kann und dass noch vielfältige Erkenntnisdefizite ... vorliegen“⁴⁹. Diese betrafen auch – und zwar in besonders hohem Maße – empirische Belege zur Wirksamkeit bzw. Unwirksamkeit des Konzeptes zentraler Orte.

Den umfangreichen empirischen – überwiegend von Geographen durchgeführten – Untersuchungen zum hierarchischen Aufbau von Siedlungsstrukturen der alten Bundesrepublik in den fünfziger und sechziger Jahren sind fast keine entsprechend angelegten Evaluationsstudien zu späteren Zeitpunkten gefolgt⁵⁰. Der Arbeitskreis hat deshalb die wenigen aktuellen Untersuchungen aus einzelnen Bundesländern und Regionen gesichtet und auf die Frage hin ausgewertet, „inwieweit das Zentrale-Orte-Konzept in der dortigen Landes- oder Regionalplanung implizit eine Steuerungswirkung für die Raumentwicklung entfaltet hat“⁵¹. Diese Sichtung bezieht sich auf Untersuchungen aus den Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie aus den Freistaaten Bayern, Thüringen und Sachsen. Zusätzlich wurde eine Pilotstudie in Auftrag gegeben, die empirische Daten zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Freistaat Sachsen ermitteln sollte⁵².

⁴⁶ Gemäß Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG a.F.

⁴⁷ Blotevogel 2000, S. 9.

⁴⁸ Dieser Initiative waren eine Konferenz des Arbeitskreises *Zentralität der Deutschen Akademie für Landeskunde* im Januar 1995 (siehe den Hinweis bei Blotevogel 2000, S.9), die daraus resultierenden Themenhefte der geographischen Fachzeitschrift *Erdkunde* 1/1996 und der *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 10/1996 und die Umfrage der *Bundesforschungsanstalt für Raumordnung und Landeskunde* im Jahre 1997 vorangegangen. Zur letzten siehe Stiens/Pick 1998.

⁴⁹ ARL – ad-hoc-Arbeitskreis 1999, S. 1.

⁵⁰ Als Ausnahmen zu nennen sind besonders Kirsten 1983 und Genosko/Schmidt 1997.

⁵¹ ARL – ad-hoc-Arbeitskreis 1999, S. 86f.

⁵² Danielzyk/Koch 1999 und 2000.

Die unterschiedlichen Erhebungs- und Untersuchungsmethoden der Untersuchung lassen nur begrenzt verallgemeinerungsfähige Aussagen über *Erfolg* bzw. *Nicht-Erfolg* dieses Konzeptes räumlicher Politik zu. Die am häufigsten gemachten Angaben betreffen Aussagen zu Siedlungsentwicklung, Bevölkerungswachstum und Arbeitskräftebesatz. Bemerkenswert ist, dass neun der geprüften zwölf Untersuchungen zur „Wirklichkeit“ des Zentrale-Orte-Systems die Zahl der Arbeitsplätze/Beschäftigte ermitteln. Die Tatsache, dass zur Bilanzierung der Besatz an Arbeitskräften gezählt wird, belegt am Deutlichsten die oben im Text angesprochene Wandelung des Zentrale-Orte-Konzeptes von einer *wissenschaftlichen* Theorie zu einem *planungspraktischen* Element räumlicher Politik.

Belege für die *Wirksamkeit* des Zentrale-Orte-Konzeptes finden sich zuhauf: Insbesondere in den **ländlich geprägten** Untersuchungsräumen Bayerns, Niedersachsens und Schleswig-Holsteins „greift“ das Zentrale-Orte-Konzept. In Oberfranken konnten vor allem die landesplanerisch ausgewiesenen Oberzentren⁵³ ihre Funktion als Arbeitsplatzzentren behaupten, ja sogar ausweiten⁵⁴. Das gleiche gilt für Schleswig-Holstein: „die zentralen Wirtschafts- und Siedlungsräume weisen nach wie vor in der Summe aus zentralen Orten und zugewiesenen Umland- bzw. Ordnungsräumen die stärksten Konzentrations- und Wachstumstendenzen auf“⁵⁵. Im Emsland wird die „ausgeglichenste Entwicklung der zentralörtlichen Struktur“ Niedersachsens festgestellt⁵⁶. Für Schleswig-Holstein als ganzes Bundesland erbringt „die Überprüfung des zentralörtlichen Systems ... [ebenfalls – Th.G.] ..., dass in den ländlichen Räumen das System der dezentralen Konzentration weitgehend erfolgreich gewirkt hat“⁵⁷. Für den Freistaat Sachsen wird konstatiert, dass „die Zentralen Orte ..., insbesondere die Ober- und Mittel-

⁵³ Die Städte Bamberg, Bayreuth, Coburg und Hof.

⁵⁴ Dittmeier 1999, S. 100. Der Autor weist gleichzeitig darauf hin, dass in bezug auf die *Siedlungsentwicklung* die Bilanz nicht positiv ausfällt. Die vier Oberzentren sahen sich im Untersuchungszeitraum – den Jahren 1980 bis 1996 – einem ständigen *Suburbanisierungsprozess* ausgesetzt, der sowohl die Bevölkerungsentwicklung wie die Bautätigkeit im Segment Wohnungsbau als unterdurchschnittlich zur Entwicklung in Oberfranken insgesamt auswies; siehe Dittmeier, Tabellen 2 bis 4. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich die höchsten Raten an Bevölkerungszuwachs auf die Umlandgemeinden von Ober- (und teilweise von Mittel-) Zentren konzentrierten; siehe Dittmeier, Karten 1 und 2 sowie S. 95f. und S. 101. Zum Stadt-Umland-Problem im Rahmen des Zentrale-Orte-Konzeptes siehe unten im Text.

⁵⁵ Hahne/v. Rohr 1999a, S. 131. Die Autoren bestätigen für Schleswig-Holstein den Befund, den die Erhebung Dittmeiers für Oberfranken gebracht hat: die Bevölkerungsentwicklung konzentriert sich nicht auf die Oberzentren, sondern auf sog. *nicht-zentrale-Orte im Ordnungsraum* und auf *Stadttrandkerne*; siehe Hahne/v. Rohr 1999a, S. 128 ff. „Diese Entwicklung spricht jedoch nicht gegen die betroffenen zentrale Orte, sondern ist umgekehrt ein Beleg für deren Entwicklungsdynamik. Sieht man zentrale Orte als Kerne der Siedlungsräume, auf die sich die Bevölkerungsentwicklung des Landes besonders konzentrieren soll, so hat die Lenkungsfunktion im Prinzip funktioniert.“ – Hahne/v. Rohr 1999a, S. 131; gleichlautend Hahne/v. Rohr 1999b, S. 150. Auch hier siehe unten im Text zum Stadt-Umland-Problem im Rahmen des Zentrale-Orte-Konzeptes.

⁵⁶ Heuwinkel 1999, S. 115.

⁵⁷ Hahne/v. Rohr 1999a, S. 132.

zentren und zum Teil die Unterzentren ... nach wie vor die Kristallisationspunkte der Siedlungs- und wirtschaftlichen Entwicklung⁵⁸ darstellen.

Die mittels der Clusteranalyse und der Kombination absoluter und relativer Merkmale gewonnenen Ergebnisse der Überprüfung des Zentrale-Orte-Systems im Freistaat Bayern führt zu einer modifizierten Aussage: „Von den 411 vergleichbaren Gemeinden werden 196 anders eingestuft als im Landesentwicklungsprogramm (LEP)⁵⁹. Dieser hohe Abweichungsquotient findet sich jedoch erst ab mittelzentraler und niedrigerer Zentralitätsstufe⁶⁰. Er kann u.a. dadurch erklärt werden, dass „nur wenige zentralitätsbestimmende Merkmale zur Verfügung standen“⁶¹ bzw. zu Untersuchungszwecken herangezogen wurden. Abweichungen in den niedrigstufigeren Zentren werden auch im Freistaat Sachsen festgestellt, jedoch mit einem anderen Aussageschwerpunkt: Die Mehrzahl der Grundzentren hat ... eine im Vergleich zu ihren gegenwärtigen Versorgungsfunktionen überproportionale Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen in der Basisstruktur⁶².

In den untersuchten Regionen finden sich allerdings ebenso viele Hinweise auf die *Unwirksamkeit* des Zentrale-Orte-Konzeptes. Sie beziehen sich in besonderem Maße auf die Bevölkerungs- und Wohnbauentwicklung im **Umkreis großer Städte** und auf **großräumige Verflechtungen der Landeshauptstädte** bzw. der Freien und Hansestadt Hamburg. Dem Leitbild einer Siedlungskonzentration in höherstufigen zentralen Orten stehen oft eine zunehmende Verknappung von Flächenressourcen und damit der Verteuerung der Baulandpreise gegenüber. In diesen zentralen Orten gibt es zu wenig Bauland bzw. das ausgewiesene Bauland kann oftmals nicht ausreichend mobilisiert werden⁶³. Als besonderes Problem stellt sich dabei die *Suburbanisation* in verdichteten Landesteilen heraus. An den Beispielen der Regionen Hannover und Osnabrück in Niedersachsen⁶⁴ der Region München in Bayern⁶⁵, Ober- (und teilweise Mittel-) Zentren Oberfrankens, des Umlandes der sächsischen Oberzentren Dresden, Leipzig und Chemnitz⁶⁶ sowie der zentralen Orte im engeren Verflechtungsbereich großer und größerer Städte Schleswig Holsteins, der sog. Stadtrandkerne⁶⁷, wird gezeigt, dass das überkommene Gliederungssystem Zentraler Orte an seine Grenzen

⁵⁸ Benedict 2000, S. 40 unter ausdrücklicher Betonung der Übereinstimmung mit den Forschungsergebnissen in anderen Bundesländern, insbesondere Schleswig-Holsteins (Hahne/von Rohr 1999a, 1999b und 1999c).

⁵⁹ Genosko/Schmidt 1997, S. 302.

⁶⁰ Genosko/Schmidt 1997, ebendas.

⁶¹ Genosko/Schmidt 1997, S. 303.

⁶² Benedict 2000, S. 44.

⁶³ Dittmeier 1999, S. 101 für den Regierungsbezirk Oberfranken; ähnlich Heuwinkel 1999, S. 114 für Niedersachsen und Hahne/v. Rohr 1999a, 131 für Schleswig-Holstein.

⁶⁴ Heuwinkel 1999, S.115.

⁶⁵ Miosga 1999.

⁶⁶ Benedict 2000, S. 43; Bergfeld 2000, S. 23 ff.

⁶⁷ Siehe § 20, Abs. 1 bzw. Abs. 4 LandesentwicklungsGrundsätzeGesetz Schleswig-Holstein sowie § 6, Abs. 1 Durchführungsverordnung Schleswig-Holstein zum zentralörtlichen System.

stößt. Die Entwicklung dieser Stadt-Umland-Räume wird pointiert am Beispiel Schleswig-Holsteins beschrieben:

„Die Suburbanisierung ... stellt ... das zentralörtliche Gefüge in den verdichteten Regionen in Frage. Dies gilt ... für die zentralen Orte im Stadt-Umland. ... [Hier – Th.G.] ... fallen Arbeitsplatz-, Dienstleistungs- und Handelsquoten extrem auseinander, d.h. es gibt Orte ohne bedeutende zentralörtliche Funktionen und solche mit extremen Einzugsbereichen für Grundversorgung und Spezialbedarfe. Die Versorgungsgebiete durchdringen sich immer stärker und lassen sich kaum noch abgrenzen. Zugleich nimmt die Rolle der nicht-zentralen Orte in den Umlandbereichen stark zu und hier entwickeln sich verkehrlich und städtebaulich nicht integrierte Wachstumsbereiche und Zentren. Immer weniger lassen sich die bisherigen Kategorien der zentralörtlichen Hierarchie anwenden“⁶⁸

Der für stadregionale Großräume der Bundesrepublik Deutschland⁶⁹ kennzeichnende Prozess der Suburbanisierung führt zu einer „dispersen Siedlungsexpansion“ im Umland der Agglomerationsräume⁷⁰, aber auch – beispielsweise bezogen auf Standorte großflächigen Einzelhandels – in peripheren Regionen. Zwar wird stadregionalen bzw. Stadt-Umland-Kooperationen und ihren Organisationsformen seit Längerem hohe Aufmerksamkeit gewidmet⁷¹; eine Revision des Zentrale-Orte-Systems in Verdichtungs- und Agglomerationsräumen hat bislang jedoch nicht stattgefunden. Ebenso ist bekannt, dass hierarchisch gestufte Zentralitätskonzepte in Verdichtungs- und Ordnungsräumen nur noch sehr begrenzt die differenzierten, arbeitsteilig organisierten sowie sich funktionsräumlich vielfältig und dicht überlagernden Zentralitätsstrukturen abbilden bzw. auf sie anzuwenden sind⁷². Die in der Studie der *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts empfohlenen **regional integrierte Zentrenentwicklungskonzepte**⁷³ harren jedoch bis auf – länderspezifisch sehr unterschiedlich instrumentierte – *Regionale Einzelhandelskonzepte*⁷⁴ weiterhin ihrer landes- und regionalplanerischen Verwirklichung.

⁶⁸ Hahne/v. Rohr 1999a, S. 131f.

⁶⁹ Gödecke-Stellmann 1998.

⁷⁰ Tönnies 1999, S.34.

⁷¹ Wohl beginnend mit Wagener 1974; von den späteren Arbeiten siehe besonders Lehmann-Grube/Seele 1983, Schimanke 1987, Fürst et al. 1990, Aigner/Miosga 1994, Themenheft IzR 1994, Heinz 2000, Gawron 2004 – Kapitel 4, ARL 2005b, ArGE Regionalverbände 2006.

⁷² ARL 2002, S. 254.

⁷³ ARL 2002, S. 257.

⁷⁴ *Contextplan*/Gawron 2008.

2. Das Zentrale-Orte-Konzept als raumwirksamer Eckstein einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulats der Raumordnung

Seit einem halben Jahrhundert stellt das zentralörtliche System der räumlichen Gliederung des Landesterritoriums „eines der tragenden Säulen der überörtlichen Planung“⁷⁵ dar. Das großräumig ausgerichtete, das gesamte Bundesgebiet umfassende *Zentrale-Orte-System* oder *Zentrale-Orte-Konzept*⁷⁶ stellt das siedlungsstrukturelle Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Deutschland dar. In Kombination mit dem Konzept von Entwicklungsschwerpunkten und (vor allem in den süddeutschen Bundesländern festgelegten) Entwicklungsachsen bildet dieses System ein grundsätzliches Prinzip der Raumordnung⁷⁷, das auf Konzentration von Siedlungsstrukturen im Raum ausgerichtet ist.

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. 4 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 Grundgesetzes⁷⁸, das als solches dem Gebot der Unveränderbarkeit unterliegt (Art. 20 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG⁷⁹)⁸⁰. In einer weiteren Lesart wird die Forderung nach Gewährleistung der Daseinsvorsorge aus Art. 1-3 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 wird⁸¹.

⁷⁵ Blotevogel 1999b, S. 1.

⁷⁶ Zur Terminologie siehe im Einzelnen Abschnitt 1.

⁷⁷ Hoppe in Hoppe/Bönker/Grotefels 2004, § 2.2, RdNr. 22, S. 23.

⁷⁸ Zum Diskussionsstand zusammenfassend Janssen 2007.

⁷⁹ Zum Sozialstaatsprinzip statt aller: Gerber 1956; Hartwich 1970; Badura 1989; Schnapp 2000.

⁸⁰ 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 und weiter unten im Text.

⁸¹ Kersten 2006a, S. 945f. m.w.N.. Zur *Territorialen Kohäsion* siehe Schön 2006.

Die Zentrale-Orte-Konzeption des Raumordnungsgesetzes (ROG) zielt auf die Gewährleistung einer räumlich ausgewogenen Ausstattung mit Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen nach definierten Mindeststandards⁸². In den zentralen Orten, die durch Raumordnungspläne festzulegen sind (§ 7 Abs. 2 Nr. 1b ROG), ist entsprechend dem Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 4, Satz 3 ROG die soziale Infrastruktur zu bündeln. Soweit zentrale Orte in ländlichen Räumen liegen, sind sie als Träger der teilräumlichen Entwicklung zu unterstützen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6, Satz 3 ROG). Das Konzept ist als Steuerungsinstrument nachhaltiger Raumentwicklung besonders gut geeignet⁸³. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat im Dezember 2001 in ihrer EntschlieÙung *Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Konzeptes als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung* u.a. ausgeführt:

„Erhebliche Bevölkerungsrückgänge und Überalterungsprozesse im Zuge des demographischen Strukturwandels werden nicht nur in dünn besiedelten Räumen dazu führen, dass öffentliche Leistungen überprüft, Infrastruktureinrichtungen effizienter genutzt und ggf. auch Entscheidungen über die Schließung und Zusammenlegung von Einrichtungen getroffen werden müssen. Hinzu kommen Sparzwänge auf allen Ebenen, wegen der notwendigen Konsolidierung der staatlichen und kommunalen Haushalte sowie Bestrebungen, bisher öffentliche Leistungsfelder privatwirtschaftlich zu organisieren. Es bleibt Aufgabe des Staates, öffentliche Leistungen auch dort in vertretbarem Umfang vorzuhalten, wo betriebswirtschaftliche Tragfähigkeitsgrenzen unterschritten zu werden drohen. Das zentralörtliche System bietet die geeigneten Orientierungs- und Stützpunkte zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge gerade unter diesen veränderten Rahmenbedingungen und verengten Handlungsspielräumen. Außerdem besteht in einigen Ländern noch die Notwendigkeit, Verwaltungs- und Gebietsreformen einzuleiten bzw. fortzuführen. Die Zentrale-Orte-Systeme bilden dafür ein Gerüst, das solche Entscheidungen nachvollziehbar und kriteriengestützt ermöglicht, anstatt nur von Opportunitätsgesichtspunkten oder Wunschvorstellungen auszugehen.“⁸⁴

Aus dem Zitat wird ersichtlich, dass in der Raumordnung der Bundesrepublik Deutschland dem Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“⁸⁵ auch in der Perspektive einer nachhaltigen Raumentwicklung zentrale Bedeutung zugemessen wird. Der Begriff der *Lebensverhältnisse* ist dabei umfassend zu verstehen. Er schließt alle Lebensbereiche von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Freizeit, Einkaufen, Erholung, sozialen Leistungen⁸⁶ und gleichwertige Standards in Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Kindergärten, Schulen und Krankenhäusern)⁸⁷ und der Umweltsituation⁸⁸ ein. Gelegentlich wird auch eine angemessene Aus-

⁸² Schmitz 2002, S. 55.

⁸³ Priebis 1999, S. 251.

⁸⁴ MKRO 2001b, S. 125f.

⁸⁵ Der Wortlaut der Planungsleitlinie in § 1 Absatz 1 Nr. 4 ROG ist 1998 mit der BauROG Novelle von „Lebensbedingungen“ zu „Lebensverhältnisse“ geändert worden, um sich dem Sprachgebrauch des Art. 72 Absatz 2 GG anzupassen. Eine inhaltliche Änderung sollte damit nicht verbunden werden, Siehe Runkel in Bielenberg et al. 2003 ff., Kommentar RdNr. 83 zu § 1 ROG.

⁸⁶ Runkel, a.a.O., RdNr. 85 zu § 1 ROG.

⁸⁷ Schmalenbach 1998, S. 41f.

stattung an Finanzmitteln für Zentralstaat, Bundesländer und Kommunen hervorgehoben, da diese die maßgebliche Voraussetzung dafür bildet, dass in allen Regionen des Staatsgebietes ein annähernd gleichwertiger Versorgungs- und Verwaltungsstandard angeboten werden kann⁸⁹.

In der Literatur finden sich Hinweise darauf, den Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Zusammenhang mit dem Begriff „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ zu diskutieren (vgl. Art. 106 Absatz 3 Satz 4 Nr. 2 GG). Sie knüpfen an den systematischen Zusammenhang von Erledigung staatlicher Aufgaben und deren Finanzierung an⁹⁰.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse stellt nicht auf die individuellen Wertvorstellungen des einzelnen ab, sondern zielt auf allgemein akzeptierte *gesellschaftliche Standards*⁹¹. Probleme bereitet dabei die Operationalisierung der Planungsleitlinie für Lebensverhältnisse in peripheren und extrem dünn besiedelten ländlichen Regionen, in denen die Erstellung und Aufrechterhaltung insbesondere von technischer und sozialer Infrastruktureinrichtungen eine bestimmte Nutzerfrequenz erfordert, um wirtschaftlich noch vertretbar zu sein. Wenn gegenwärtig wachsende Disparitäten beobachtet werden, die sich mit Mitteln der traditionellen Politik nicht einfach „wegsubventionieren“ lassen, dann ist eine Auseinandersetzung mit dem für die Raumordnung so wichtigen Gleichwertigkeitspostulat geboten.

Dabei sollen diejenigen ökonomisch argumentierenden Positionen außer Betracht bleiben, die unter Hinweis auf vermeintliche Verluste an internationaler Wettbewerbsfähigkeit letzten Endes besonders periphere ländliche Räume auf einen Sonderstatus als bloße „Spenderregionen“ festschreiben würden.⁹² Sie sind sowohl aus volkswirtschaftlichen wie aus rechtlichen Überlegungen nicht haltbar. Eine Strategie dauerhafter Diskriminierung von Regionen erforderte nicht nur ein gesichertes Wissen über die *langfristigen*, zukünftige Generationen (*Plural-!*) umfassenden Folgen derartigen „regionalen Abschaltens“, sondern würde auch die Erschließung von Wissens- und Entdeckungspotenzialen verunmöglichen⁹³. Der Verweis auf die Wettbewerbsfähigkeit vermengt allokativen Prinzipien der Ressourcenverteilung mit distributiven Prinzipien der Zuteilung, zu der sowohl normative Elemente wie „Gleichwertigkeit“ aber auch fiskalische wie der Länder - und kommunale Finanzausgleich zu zählen sind.

88 Depenheuer in Isensee/Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts Band IX, § 204, RdNr. 39.
 89 Carl 1995, S. 19.
 90 Hebel 2006, S. 204 und S. 306 ff.
 91 Runkel, a.a.O., RdNr. 86 zu § 1 ROG.
 92 Kil 2004.
 93 Hahne 2005, S. 259.

In rechtlicher Perspektive ist darauf hinzuweisen, dass das Staatsziel *Sozialstaat*, aus dem das Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse des Raumordnungsrechtes abgeleitet wird, mit unabänderlichem Verfassungsdrang⁹⁴ versehen ist; damit ist zumindest die bewusste und gezielte Diskriminierung von einzelnen Territorien (Regionen) der Bundesrepublik Deutschland ausgeschlossen⁹⁵.

Exkurs: Soweit der raumwissenschaftliche und raumplanerische Diskurs unter Hinweis auf Rechtsnormen operiert, geschieht dies meist in Form von Verweisen auf das Raumordnungsgesetz (§ 1 Absatz 2 Satz 2 Ziffer 6 ROG – „gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“). Weiterhin wird die gleichlautende Formulierung in Art. 72 Absatz 2, zweiter Halbsatz, erste Alternative GG herangezogen. Zu den (verfassungs-)rechtlichen Verweisen sollen in der hier gebotenen Kürze folgende Anmerkungen gemacht werden:

- (1.) Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat im Jahr 1992 den seinerzeitigen Wortlaut des Artikel 72 Absatz 2 GG dahingehend abgewandelt, dass nicht mehr von der Herstellung „gleicher“, sondern nur noch „gleichwertiger“ Lebensverhältnisse die Rede ist. Aus Aufgabe des Wortes „gleich“ wird mitunter geschlussfolgert, dass dem Gesetzgeber damit keine Pflicht mehr obliege, insbesondere bei Gewährleistung oder Herstellung flächendeckender Infrastruktur und weiteren daseinsvorsorgenden Leistungsangeboten *Verteilungsgerechtigkeit* zu erzielen oder wenigstens bestmöglichst anzustreben⁹⁶. Diese und ähnliche Argumente sind in rechtlicher Perspektive zu kritisieren.
- (2.) Das Gebot der Gewährleistung oder Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse leitet sich in der Verfassung unmittelbar von der Staatszielbestimmung des Sozialstaatspostulates (Artikel 20 Absatz 1 GG) ab⁹⁷. In einer weiteren Lesart wird die Forderung nach Gewährleistung der Daseinsvorsorge aus Art. 1-3 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 wird⁹⁸.
- (3.) Das Sozialstaatsprinzip selber garantiert nur einen sehr engen Bereich an Daseinsvorsorge. Anerkannt ist, dass es in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG dem Einzelnen einen Anspruch auf die „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein“ verbürgt⁹⁹, zu denen insbesondere die „Sicherung des Existenzminimums“ gehört¹⁰⁰. Im Übrigen hat der Gesetzgeber ein **sozialstaatliches Mandat** inne, das ihn zu sozialpolitischer Aktivität, zur Festlegung des <Wie> verpflichtet¹⁰¹. Im Rahmen dieses Mandates hat der Gesetzgeber im ROG mit einschlägigen Formulierungen zur Daseinsvorsorge das Sozialstaatsprinzip konkretisiert.

⁹⁴ Sogenannte „Ewigkeitsklausel“ in Art. 79 Abs. 3 GG.

⁹⁵ Siehe zum Staatsziel Sozialstaat Badura 1989; Depenheuer 1987; Schnapp 2001.

⁹⁶ Vortrag Helbrecht, EUREGIA, 25. Oktober 2006.

⁹⁷ Vortrag Janssen, Raumwissenschaftliches Kolloquium *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*, 01. Februar 2007.

⁹⁸ Kersten 2006a, S. 945f. m.w.N. Zur *territorialen Kohäsion* siehe Schön 2006.

⁹⁹ BVerfGE 40, 121, 133; BVerfGE 84, 133, 158; BVerfGE 91, 93, 111.

¹⁰⁰ BVerwGE 1, 159, 161f.; BVerwGE 82, 364, 368.

¹⁰¹ BVerfGE 1, 97, 100 und 105.

- (4.) Der Verweis auf Artikel 72 Absatz 2 GG führt in die Irre, da dieser eine Kompetenznorm, jedoch keine materielle Staatszielbestimmung enthält. Die Vorschrift eröffnet dem Bundesgesetzgeber (in Abgrenzung zu gesetzgeberischen Rechten der Länder) die Möglichkeit zu eigener legislatorischer Tätigkeit, begründet jedoch keine verfassungsrechtlich abgestützte Pflicht zur Normsetzung; erst recht enthält die Vorschrift keinen Gesetzgebungsauftrag¹⁰².
- (5.) Art. 72 Abs. 2 GG spricht dem Bund das Gesetzgebungsrecht in bestimmten Politikbereichen nur unter Einschränkungen zu, nämlich dann, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Wortlaut). Nach jüngster Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes war diese Klausel nur noch dann zu bejahen, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickeln oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“¹⁰³.
- (6.) Die im Herbst 2006 in Kraft getretenen Verfassungsänderungen im Zuge der sog. *Föderalismusreform* hat die restriktive Interpretation des Bundesverfassungsgerichtes weitgehend obsolet gemacht. Durch Änderungen des Artikel 72 Absatz 2 GG ist der Kreis der im Wege der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zustande kommenden Bundesgesetze, die dem Erforderlichkeitskriterium unterliegen, deutlich eingegrenzt worden. Mit Ausnahme von zehn Gesetzgebungsfeldern sind alle weiteren in Art. 74 GG aufgeführten (insgesamt 30) Materien von der Erforderlichkeitsprüfung *befreit* worden, „weil Bund und Länder übereinstimmend von der Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelungen ausgehen“¹⁰⁴. Zu den „befreiten“ Politikfeldern gehört auch der Bereich der Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG).
- (7.) Die zentrale gesetzliche Vorschrift, die von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ spricht, stellt § 1 Absatz 2 Satz 2 Ziffer 6 ROG dar. An prominenter Stelle des Gesetzes, nämlich bei der *Explikation* der Leitvorstellung der Raumordnung, der *nachhaltigen Raumentwicklung* wird die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen gefordert. Wie bereits bei der Interpretation des Verfassungsbegriffes ist darauf hinzuweisen, dass auch hier keine Gleichartigkeit gefordert wird¹⁰⁵. Allerdings kann in diesem Gebot die Aufforderung des einfach-gesetzlich normierenden Legislators erblickt werden, dass die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ... unter den acht Leitvorstellungen des § 1 Absatz 2 Satz 2 ROG der *princeps inter pares*“¹⁰⁶ sei.
- (8.) Die Herstellung solcher Lebensverhältnisse beinhaltet „eine politische Bestrebung, hinsichtlich derer demjenigen, der sie unternimmt, Gestaltungsspielraum zukommen muss, dies allein schon deshalb, weil die Qualifizierung von Lebensverhältnissen als <gleichwertig> eine wertende Entscheidung ist“¹⁰⁷.

102

Oeter 1998, S. 540; Hebler 2006 m.w.N., S. 26.

103

BVerfGE 106, 63, 144; BVerfGE 111, 226, 235; BVerfG in NJW 2005, S. 493 ff.

104

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zur Änderung des Grundgesetzes, Begründung, S. 9, Br-Drs. 16/813 vom 07.03.2006.

105

Brandt 2006, S. 32.

106

Kersten 2006b, S. 246.

107

Kunig in GG-Kommentar 1996, RdNr. 25 zu Art. 72 GG.

- (9.) Auch eine wertende Interpretation des Begriffes „gleichwertige Lebensverhältnisse“ kommt nicht umhin, **Standard- und Mindestwerte** für die Versorgung mit sozialer Infrastruktur als Inhalt des gesetzlichen Normtextes anzuerkennen. Werden diese Mindeststandards eingehalten, dann kann noch von gleichwertigen Lebensverhältnissen gesprochen werden. Werden sie in mehreren Indikatorenbereichen unterschritten, dann können gleichwertige Lebensverhältnisse in Frage gestellt sein¹⁰⁸.

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat in einer Stellungnahme des Jahres 2005 betont, dass es keiner erneuten Klärung darüber bedarf, dass Gleichwertigkeit nicht Gleichheit oder Nivellierung bedeutet¹⁰⁹. Das Gleichwertigkeitsziel erforderte vielmehr eine komplexere Betrachtungsweise. Einerseits verlange das Gleichwertigkeitsprinzip keine Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse. Die Lebensverhältnisse in einem verdichteten und weiterhin wachsenden Raum seien regelmäßig andere als in einem ländlichen Raum, in einem heterogenen Ballungsraum mit teilräumig gleichzeitig auftretenden Entwicklungen von Wachstum und Schrumpfung andere als in peripheren Räumen mit der Tendenz in nur eine – nämlich die durch Schrumpfung gekennzeichnete – Entwicklungsrichtung. Gleichwertigkeit bedeute andererseits auf keinen Fall Beliebigkeit der Lebensverhältnisse nach einem reinen *Laissez-faire*-Prinzip oder einer ungehinderten Durchsetzung des „Rechts des Stärkeren“. Vielmehr beinhalte sie immer noch die allgemein geteilte Überzeugung von gesellschaftlichen (Mindest-) Standards, die überall im Gesamttraum gewährleistet sein müssen. 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 damit weiterhin als eine Kernaufgabe der Raumordnung angesehen werden¹¹⁰.

Bereits im Herbst 2003 hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) einen Beschluss zur *Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels*¹¹¹ gefasst, in dem sie die bedarfsgerechte öffentliche Infrastrukturversorgung als weiterhin unverzichtbar erklärt hat, solle 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 anzupassen¹¹².

¹⁰⁸ Runkel in Bielenberg et al., Kommentar, § 1 ROG RdNr, 86; wortgleich zustimmend Brandt 2006, S. 33.

¹⁰⁹ ARL-Nachrichten Nr. 2/2005, S. 1-3.

¹¹⁰ Blotevogel 2006, S. 15.

¹¹¹ Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), Beschluss vom 13.10.2003, abgedruckt in MBVBW/BBR 2005, S. 77-80.

¹¹² MKRO, a.a.O., S. 78.

Den Begriff „Daseinsvorsorge“ hat vor siebzig Jahren der Verwaltungs(rechts)wissenschaftler Ernst Forsthoff in die Diskussion eingeführt¹¹³. Er zählte dazu die Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität, Verkehrsmittel, Telephone und Telegraphe sowie öffentliche Bäder, nicht jedoch Theater und Lichtspiele. Weiterhin sah er die staatliche (Sozial-)Fürsorge und hoheitliche Aufgabenwahrnehmung nicht als Leistungen der Daseinsvorsorge an¹¹⁴. Bis heute wird der Begriff „Daseinsvorsorge“ eher deskriptiv zur Benennung von Dienstleistungen benutzt, die durch öffentliche Träger zur Verfügung gestellt werden, ohne dass es gelungen ist, eine klare (rechtsförmige) Definition zu finden¹¹⁵.

Im Glossar einer vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS) und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) herausgegebenen Broschüre zu „Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland“¹¹⁶ heißt es: „Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge ist eine Grundaufgabe der Öffentlichen Hand. Dazu gehören wirtschafts-, gesellschafts-, sozial- oder kulturpolitische Leistungen, die mit Hilfe staatlicher Mittel erbracht werden (u.a. die Bereitstellung einer öffentlich nutzbaren Verkehrsinfrastruktur, der öffentliche Personennahverkehr, die Versorgung mit Energie und Wasser, die Entsorgung von Abwasser und Abfall sowie die Bereiche Gesundheitsversorgung und Bildung)“¹¹⁷.

Seit etwa zehn Jahren erlebt der Begriff der Daseinsvorsorge eine „Renaissance“¹¹⁸. Daseinsvorsorge wird einerseits als Gegenentwurf zum „Gewährleistungsstaat“ (re-)konstruiert¹¹⁹. Andererseits wird (wieder) darüber diskutiert, in welchem Umfang und aus welchen Rechtsgründen Daseinsvorsorge als Staatsaufgabe anzusehen ist¹²⁰. Der dritte Strang der Diskussion ist europäischer Natur; während die Fassungen der entsprechenden Mitteilungen in den anderen Amtssprachen den Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ benutzen, der keine Entsprechung in der nationalen Rechtsordnung hat, wählte der deutsche Sprachdienst der Kommission zunächst mit der Übersetzung „Daseinsvorsorge“ einen Begriff des deutschen Verwaltungsrechts¹²¹. In der Folgezeit wurde dieser Begriff fallengelassen. Das Grün- und das Weißbuch tragen den Titel „Dienstleistungen von

113

Forsthoff 1938.

114

Forsthoff 1938, S. 7 und S. 41f.

115

Zur Begriffsgeschichte Scheidemann 1991 und Kersten 2005.

116

BMVBS/BBR 2006a.

117

BMVBS/BBR 2006a, S. 57.

118

Krajewski 2008, S. 178.

119

Knauff 2004; Steinberg 2004; Franzius 2006; Bull 2008; Franzius 2008.

120

Ronellenfisch 2003; Schmidt 2003.

121

Krajewski 2008, S. 179.

allgemeinem Interesse“¹²². Auch im Zuge der „Renaissance“ des Begriffes „Daseinsvorsorge“ hat sich jedoch in der Literatur kein Begriff herausgebildet, der über das notwendige Differenzierungspotential verfügt, um als Rechtsbegriff gelten zu können¹²³.

Die sorgfältige Durchmusterung der einschlägigen Rechtsprechung durch Markus Krajewski führt den Autor zur Schlussfolgerung, dass „allenfalls die Anerkennung eines Kernbereiches der Daseinsvorsorge, der die Versorgungs- und Entsorgungswirtschaft und den öffentlichen Personennahverkehr erfasst, nachweisbar“ ist¹²⁴.

Im Jahr 2005 haben die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), der Raumplaner Jürgen Aring (Universität Kassel), das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (BMVBW) ein Diskussionspapier unter dem Titel *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland* vorgelegt¹²⁵. Im selben Jahr beriet die MKRO eine Empfehlung zur *Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien*. Ihr Beschluss des Folgejahres¹²⁶ knüpft an Beschlussergebnisse der Konferenz vom Oktober 2003 an, modifiziert allerdings die dort getroffenen Aussagen in bezug auf Verfahren der Festlegung von Mindeststandards. Er geht zwar weiterhin davon aus, dass es Aufgabe der Raumentwicklungspolitik sei, auf Grundlage einer Neuausrichtung ihrer Strategien, Standards und Instrumente diejenigen Mindeststandards der öffentlichen Daseinsvorsorge zu definieren und langfristig zu sichern, sie flexibel an die regionale Nachfrage und die finanziellen Möglichkeiten angepasst sind. Neu gegenüber ähnlichen Verlautbarungen der Vorjahre ist jedoch, dass es nun für erforderlich angesehen wird, für Neuausrichtung und Neudefinition eine **breite öffentliche Debatte** zu führen¹²⁷.

Gleichzeitig sollen modifizierte Ausgleichsstrategien zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen für eine überregional ausgeglichene, nachhaltigere Raumentwicklung sorgen. Neue regional- und ortsspezifische Konzepte für flexible und mobile Infrastrukturversorgungen – sowohl in städtischen Ballungsräumen als auch in dünn besiedelten Regionen – sind zu entwickeln und zu erproben. Im Kern der politischen Verantwortung stehen dabei sowohl der Umgang mit der technisch-physischen Infrastruktur als auch die Bewältigung sozialer Herausforderungen. Die Sicherung der Daseinsvorsorge stellt somit angesichts der komplexen und vielfältigen Probleme „eine Mammutaufgabe dar, die die Raumordnung nicht allein, sondern in engem Zusammenwirken mit den Fachplanungen leisten kann“¹²⁸.

¹²² Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse 2003; Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse 2004.

¹²³ Krajewski 2008, S. 180.

¹²⁴ Krajewski 2008, S. 198.

¹²⁵ Aring/BMVBW/BBR 2006.

¹²⁶ MKRO 2006.

¹²⁷ MKRO 2006, S. 2.

¹²⁸ Blotvogel 2006, S. 15.

Als unstrittig in der bisher geführten Diskussion ist das Erfordernis anzusehen, dass der Umbau der Infrastruktur und der Einrichtungen der Daseinsvorsorge gerade in Regionen mit zurückgehender Bevölkerung und/oder zunehmender Alterung einer *sektoral übergreifenden Abstimmung* und Koordination bedarf. 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 sind¹²⁹.

Besondere Bedeutung wird in den bislang vorliegenden Stellungnahmen und Diskussionspapieren dem Zentrale-Orte-Konzept zugemessen. Das Zentrale-Orte-System hat insbesondere in ländlichen Regionen (mit einer bestimmten Mindesteinwohnerdichte) für eine ökonomisch und ökologisch sinnvolle Bündelung von Einrichtungen in zumutbarer Entfernung zu den Wohnplätzen der Bewohner beigetragen. Soweit es durch die Schaffung von Auffangorten, insbesondere in Form der Ausweisung solcher Orte als Mittelzentren, zu einer Verminderung der Abwanderung aus ländlich-peripheren Regionen geführt hat, hat es auch die soziale Stabilisierung des Gesamttraumes gefördert¹³⁰. Im oben genannten Diskussionspapier¹³¹ wird deshalb zutreffender Weise betont, dass das System der zentralen Orte zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben auch weiterhin unverzichtbar ist. Um den politischen Zielen und gesetzlichen Anforderungen an die sich ändernden Rahmenbedingungen gerecht zu werden, scheinen jedoch folgende Änderungen und Maßnahmen vordringlich:

- In Teilregionen mit extrem dünner Besiedlung ist es nicht möglich, das theoretisch erforderliche hierarchische Netz von Zentralen Orten aufrechtzuerhalten. Für betriebswirtschaftlich sinnvolle Mindesttragfähigkeiten wären außerordentlich große Verflechtungsbereiche notwendig. Dies führt zu Widersprüchen mit den Erreichbarkeitszielen und der Aufrechterhaltung eines effizienten öffentlichen Nahverkehrssystems¹³².
- Die Zahl der Zentren und ihre Klassifizierung muss in eine angemessene Relation zum Bevölkerungsrückgang gebracht werden, d.h., das System der Zentralen Orte muss

129

Blotevogel 2006, *ibid.*

130

Hahne 2005, S. 260.

131

Aring/BMVBW/BBR 2005.

132

Hahne 2005, S. 260; Blotevogel 2005, S. 1311.

angepasst werden, Orte müssen in ihrer Zentralität zurückgestuft und den zentralen Orten verschiedener Stufe klar abgegrenzte Funktionen zugeordnet werden¹³³.

- Die Ausstattungsmerkmale zentraler Orte müssen an die regionalen Einwohnerpotenziale angepasst werden, um eine wirtschaftliche Auslastung dieser zentralen Dienstleistungen und Güter zu gewährleisten. Dabei sind nach Möglichkeit auch Spielräume für zukünftige Entwicklungen zu erhalten bzw. zu schaffen und erforderlichenfalls an räumlich differenzierten Mindeststandards auszurichten. Bei Bedarf sind im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge oberzentrale Funktionen auch in Mittelzentren und mittelzentrale Funktionen auch in Grundzentren vorzuhalten, wenn eine zumutbare Erreichbarkeit zentraler Orte höherer Stufe nicht gegeben ist¹³⁴.
- Bei der Definition der zentralörtlichen Einzugsbereiche müssen die Veränderungen der Erreichbarkeitsverhältnisse (z.B. Zunahme des Anteils des motorisierten Individualverkehrs, besonders im ländlichen und/oder peripheren Raum; flexiblere Angebote des ÖPNV) in stärkerem Maße Berücksichtigung finden¹³⁵.

Besondere Bedeutung kommt im Rahmen der Umstrukturierung des Zentrale-Orte-Systems den Grund-, Klein- und Unterzentren oder ländlichen Zentralorten zu¹³⁶. Die *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* hat in ihrer Empfehlung zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts für die Aufrechterhaltung einer wohnstandortnahen Grundversorgung in Grundzentren für diese folgende Einrichtungen als „Mindeststandard“ vorgeschlagen:

¹³³ MKRO 2003, S. 142, lit. 1.

¹³⁴ MKRO 2003, S. 142, lit. 2.

¹³⁵ MKRO 2003, S. 142, lit. 3.

¹³⁶ Die Terminologie ist länderweise unterschiedlich und zum Teil weiter ausdifferenziert; siehe *Übersicht 5* in Abschnitt 3.

Übersicht 3: 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. Dabei ist die Mindesteinwohnerzahl im 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.)¹³⁷.

137

ARL 2002, S. 298.

Übersicht 4: Orientierungswerte für Bevölkerungszahlen in Zentralen Orten und ihren Verflechtungsbereichen

Zentralitätsstufe	Mindesteinwohnerzahl im Zentralen Ort		Mindesteinwohnerzahl im Verflechtungsbereich	
	Angaben in Raumordnungsprogrammen und Plänen der Länder (von ... bis ...)	Vom Arbeitskreis empfohlene Richtgröße	Abgaben in Raumordnungsprogrammen und Plänen der Länder (von ... bis ...)	Vom Arbeitskreis empfohlene Richtgröße
Oberzentrum	100.000	100.000	250.000-	500.000
Mittelzentrum	7.000-20.000	10.000	20.000-40.000	30.000
Grundzentrum	1.000-5.000	2.000	3.500-15.000	5.000

Quelle: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover 2002, S. 298

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 zu. 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.

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

Wie im vergangenen Abschnitt ausgeführt, verbindet sich mit dem Zentrale-Orte-Konzept eine langfristig angelegte raumordnerische Steuerung von Konzentrations- und Dekonzentrationskräften im Raum, die direkte Auswirkungen auf die Siedlungs-, Freiraum- sowie Versorgungs- und Infrastruktur haben¹³⁸. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren ist (Leitbild der dezentralen Konzentration) und auf ein System leistungsfähiger zentraler Orte auszurichten ist (Wortlaut § 2 Abs. 2 Nr. 2, Satz 2 ROG). Die Organisation räumlicher Verteilung und Allokation durch das System der zentralen Orte stellt das Grundgerüst zur Bewältigung regionaler Anpassungsprozesse bei der Infrastruktur dar. Es wird weiterhin als der am besten geeignete Ansatzpunkt zu räumlichen Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen angesehen.

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 „Siegesszug“ des Zentrale-Orte-Konzeptes gesprochen¹³⁹. In seinem Bericht zum Stand der Regionalplanung in den ostdeutschen Bundesländern hat Berhard Müller das zentralörtliche Gliederungssystem dokumentiert und in seiner Zusammenstellung auch auf die jeweilige zur verbindlichen Festlegung befugte Planungsinstanz hingewiesen¹⁴⁰. Die Übersicht zeigt, dass sich in den Neuen Ländern – besonders im grundzentralen Bereich – ein sehr differenziertes Zentrale-Orte-System etabliert hat, das deutliche Unterschiede in Stufung und Befugnis zur Zentralitäts-Festlegung erkennen lässt.

138

Zeck 2003, S. 725.

139

Winkel 1995.

140

Müller 1998a, S. 26; siehe auch Müller 1999, S. 12.

Übersicht 5: 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	Unterzentrum	Unterzentrum	Grundzentrum	Unterzentrum
	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

(a) Brandenburg

Das Land Brandenburg hat – noch vor Abschluss des Staatsvertrages mit dem Land Berlin und Errichtung einer Gemeinsamen Landesplanungsabteilung – im Jahr 1995 den *Landesentwicklungsplan I – Zentralörtliche Gliederung* in Kraft gesetzt¹⁴¹, der die Oberzentren und die mittelzentralen Orte (Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, die „reine“ Mittelzentren und Mittelzentren in Funktionsergänzung) landesplanerisch festlegte. Mit Ausnahme der Landeshauptstadt bildeten die anderen Oberzentren¹⁴² mit den beiden Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums¹⁴³ und einem Mittelzentrum in Funktionsteilung¹⁴⁴ gemeinsam ein Städteverbundsystem, das sich als Arbeitsgemeinschaft der *Regionalen Entwicklungszentren des Städtekranses* (ARGE REZ) etabliert hat. Im Staatsvertrag und Gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm (LEPro) der Länder Berlin und Brandenburg ist

¹⁴¹ Landesentwicklungsplan Brandenburg *LEP I – Zentralörtliche Gliederung*, Verordnung vom 04.07.1995.

¹⁴² Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt/Oder.

¹⁴³ Eberswalde und Neuruppin.

¹⁴⁴ Luckenwalde und Jüterbog.

dieser Städteverbund als Teil der Zentrenstruktur der dezentralen Konzentration gesetzlich verankert worden¹⁴⁵ und hat ihm besondere landesplanerische Funktionen der Stabilisierung und Entwicklung der schwach besiedelten Landesteile¹⁴⁶ Brandenburgs zugewiesen¹⁴⁷. Neben den drei Oberzentren, zwei Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums und einem Mittelzentrum in Funktionsergänzung des *Städtekranses* weist der Landesentwicklungsplan I noch die Landeshauptstadt als Oberzentrum, vier weitere Mittelzentren in Funktionsergänzung und 25 Mittelzentren aus (insgesamt 33). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre ist das Zentrale-Orte-System durch die zuständigen Träger der Regionalplanung vervollständigt worden, die in insgesamt fünf Planungsregionen 115 Grund- und Kleinzentren festgesetzt haben. Das Zentrale-Orte-System im Land Brandenburg weist damit insgesamt 152 zentrale Orte aus (davon 37 Orte mittlerer und oberster Zentralität).

Zu Beginn des Jahres 2005 kündigte das Brandenburger Raumordnungsministerium zusammen mit der zuständigen Berliner Senatorin für Stadtentwicklung die Neufassung des Gemeinsamen Landesentwicklungsprogrammes (LEPro) der Länder Berlin und Brandenburg und einen neuen, die bisherigen Teilpläne zusammenfassenden Landesentwicklungsplan (LEP) an. Das Land Brandenburg startete eine breit angelegte Diskussion zur Überarbeitung des Zentrale-Orte-Systems. Als erstes Ergebnis veröffentlichte die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg im Sommer (Juli) 2006 ein Positionspapier *Planerische Überlegungen der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung zur Überarbeitung des Zentrale-Orte-Systems (ZOS)*. Die Überlegungen konzentrieren sich auf die Stärkung der *Mittelzentren*. Deren Zahl bleibt zwar in etwa gleich; bei deren räumlicher Verteilung wird jedoch der auseinanderlaufenden Entwicklung der Bevölkerungsanteile zwischen dem an Berlin angrenzenden *engeren Verflechtungsraum* und dem *äußeren Entwicklungsraum* Brandenburgs effektiver als bisher zu entsprechen versucht.

Weist der LEP I aus dem Jahr 1995 nur acht Mittelzentren im engeren Verflechtungsraum, jedoch fünfundzwanzig im äußeren Entwicklungsraum (zusammen 33) aus, so war in einem zeitgleich zum Positionspapier veröffentlichten Internetauftritt *Überarbeitung des Zentrale-*

¹⁴⁵ § 10 I und § 10 II lit. 3 des *Gemeinsamen Landesentwicklungsprogrammes* (LEPro) der Länder Berlin und Brandenburg.

¹⁴⁶ § 10 II Lit 1 LEPro.

¹⁴⁷ Siehe zum brandenburger *Städtekrans* Arndt/Gawron/Jähnke/Triller 1998; Arndt/Gawron/Jähnke 1999; Arndt/Gawron/Jähnke 2000; Suter-Blume 2001. Siehe neustens die desillusionierten Ausführungen von Arndt/Bürkner/Kühn/Knorr-Siedow 2005.

*Orte-Systems in Brandenburg*¹⁴⁸ von nun fünfzehn Mittelzentren im engeren Verflechtungsraum, aber nur noch sechzehn im äußeren Entwicklungsraum die Rede (zusammen 31)¹⁴⁹. Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung hingegen schlug in ihren *planerischen Überlegungen* 32 „reine“ Mittelzentren und 14 Mittelzentren in Funktionsteilung vor (zusammen 46)¹⁵⁰.

Die Erhöhung der Zahl der Mittelzentren (inkl. Funktionsteilung) steht ein – im treffendsten Sinne des Wortes – radikaler Schnitt bei der raumordnerischen Behandlung der Grund- bzw. Kleinzentren entgegen: Sie finden in den zur Diskussion gestellten planerischen Überlegungen keine Erwähnung mehr. Nach der abgeschlossenen Gemeindegebietsreform sollen die amtsfreien Gemeinden bzw. die Ämter für ihr eigenes Gebiet die Grundversorgung sicherstellen. Die Berlin-Brandenburgische Landesplanungsabteilung verzichtet mit dem Argument auf die Vorgabe einer Ausweisung von Grundzentren, in funktioneller Betrachtung seien alle Kommunen bzw. die Ämter in die Lage versetzt, für die Aufgaben der Daseinsvorsorge hinreichende Tragfähigkeit zu gewährleisten¹⁵¹.

Als Gründe für den Verzicht auf eine raumordnerische Schwerpunktsetzung im Bereich der Grundversorgung nennt das *Positionspapier* der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung:

1. Die im Zuge der Gemeindestrukturreform entstandene Größe der heutigen amtsfreien Gemeinden / Ämter (i.d.R. über 5000 Einwohner) reicht aus, um für diese Aufgaben der Daseinsvorsorge hinreichende Tragfähigkeiten zu gewährleisten. Häufig sind die bisherigen Verflechtungsräume von zentralen Orte in die Zentralen Orte eingemeindet worden.
2. Nahezu alle Aufgaben der Daseinsgrundversorgung (die Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, die Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs, die gesundheitliche und soziale Betreuung, die Sicherung und Förderung eines breiten Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie des kulturellen Lebens) gehören zu den Selbstverwaltungsaufgaben jeder Gemeinde.
3. Eine räumliche Schwerpunktsetzung unterhalb des Netzes der vorgesehenen Mittelzentren, bei der eine Großgemeinde/ ein Amt als Versorgungskern für mehrere andere

¹⁴⁸ *Überarbeitung des Zentrale-Orte-Systems in Brandenburg*, 20.07.2006; Internet-Zugriff 22.07.2006, im Folgenden abgekürzt: *Überarbeitung ...*

¹⁴⁹ *Überarbeitung ...*, S. 12.

¹⁵⁰ Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006, S. 3.

¹⁵¹ *Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg* (LEP B-B), Entwurf der Plansätze und ihrer Begründungen, Plansatz 1.1., Wortlaut: „In der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg werden als Zentrale Orte die Metropole, Oberzentren und Mittelzentren, einschließlich der Mittelzentren in Funktionsteilung, abschließend festgelegt.“ Siehe weiterhin Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006, S. 2, Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2007, S. ... und Entwurf des *Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg*, a.a.O., Plansatz 1.4.

Gemeinden festgelegt werden könnte, ist faktisch nicht darstellbar und sachlich nicht zu begründen¹⁵².

Die Grundversorgung hat in der Selbstverantwortung der Großgemeinden bzw. innerhalb der Ämter, die in der Regel jeweils über 5000 Einwohner haben, zu erfolgen. Diese (neue) Ebene der Grundversorgung ist mit den bisherigen Versorgungsbereichen der Grund- und Kleinzentren vergleichbar¹⁵³, ohne dass es einer gesonderten landesplanerischen Erwähnung bedarf¹⁵⁴. Durch die vollständige Nichtberücksichtigung der grundzentralen Orte wird die Zahl der Oberzentren und Mittelzentren (inkl. der Mittelzentren in Funktionsteilung) als Bezugsgröße Zentraler Orte auf 56¹⁵⁵ minimiert.

Rechnerisch ergibt sich damit eine paradoxe Situation: Die Zahl der ausgewiesenen Zentralen Orte ist von 152 im *LEP I* um zwei Drittel reduziert worden (neu: 56). Bei gleichbleibender Zahl der Oberzentren¹⁵⁶ steigt jedoch die Zahl der Mittelzentren und Mittelzentren in Funktionsteilung (50 gegenüber 33). Besonders augenfällig sind die Zuwächse bei den Mittelzentren in Funktionsteilung (16 gegenüber 6)¹⁵⁷. Die Zunahme der Zahl der Mittelzentren im Positionspapier der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung ist u.a. auf eine Veränderung der Kriterien für die Ausweisung eines entsprechenden Ortes als Mittelzentrum zurückzuführen:

- Die Tragfähigkeit eines Mittelzentrums bezieht sich auf einen Verflechtungsbereich von ca. 30.000 Einwohnern.
- Die Erreichbarkeit beträgt 30-45 Minuten, gemessen am Zeitaufwand des Motorisierten Individualverkehrs (MIV)¹⁵⁸.

¹⁵² Alle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006, S. 12.

¹⁵³ Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006, S. 3.

¹⁵⁴ Demgegenüber ist im Internetauftritt *Überarbeitung* noch von der Beibehaltung von achtzehn Nahbereichszentren die Rede; siehe *Überarbeitung*..., a.a.O., S. 11.

¹⁵⁵ Ohne die Metropole Berlin.

¹⁵⁶ Siehe Fußnoten 142 und 143.

¹⁵⁷ Der *LEP I* hat neben dem Mittelzentrum in Funktionsteilung, das zum Städtekränz gezählt wird – siehe Fußnote 114 – nur die Städte Wildau und Königswusterhausen sowie Bad Liebenwerda und Elsterwerda ausgewiesen. Der Vorschlag der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung führt nun zusätzlich die Orte Perleberg und Wittenberge, Gransee und Zehdenick, Lauchhammer und Schwarzheide, Großräschen und Senftenberg, Pritzwalk und Wittstock sowie Werder/Havel und Beelitz an. Das Mittelzentrum in Funktionsteilung der Kommunen Schönefeld und Königswusterhausen ist aufgelöst worden zugunsten Schönefelds und Wildaus. Die Stadt Königswusterhausen ist zu einem „echten“ Mittelzentrum avanciert. *Entwurf des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg* (August 2007), Plansatz 2.9..

¹⁵⁸ Beide: Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2007, S. 12. In Abkehr vom Planungsparadigma, die Erreichbarkeit Zentraler Orte in Parametern des Öffentlichen Personennahverkehrs zu bestimmen, gab das *Positionspapier* der Erreichbarkeit in Größen des „Zeitaufwandes des Motorisierten Individualverkehrs (MIV)“ an – Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006, S. 4. Der *Vorentwurf der Plansätze* des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg verstärkt diese Tendenz, indem er für die Erreichbarkeit zwischen benachbarten Mittelzentren einen Zeitwert von 60 Minuten „im Individualverkehr und

- Fast alle der vom Brandenburger Wirtschaftsministerium definierten *Regionalen Wachstumskerne*¹⁵⁹ sind landesplanerisch als Ober- oder als Mittelzentrum¹⁶⁰ klassifiziert¹⁶¹.
- Etwa die Hälfte (neunzehn) vom Brandenburger Wirtschaftsministerium identifizierten *Branchenschwerpunktorte*¹⁶² sind landesplanerisch als Mittelzentrum oder Mittelzentrum in Funktionsteilung ausgewiesen.¹⁶³

Die Einordnung von Orten in das Zentrale-Orte-System als Mittelzentrum erfolgt anhand des Ausweises *gehobener Raumbfunktionen* der Daseinsvorsorge mit *regionaler Bedeutung*. Die in den Mittelzentren vorhandenen Angebote an Dienstleistungen und Gütern des gehobenen Bedarfes sind dem Nachfragepotenzial entsprechend zu sichern, im Einzelfall zu qualifizieren. Fachplanerische Maßnahmen sollen die mittelzentralen Funktionen festigen¹⁶⁴. Die Träger der Fachplanung werden aufgefordert, ihre künftigen Standortentscheidungen konsequent an diesem System auszurichten¹⁶⁵.

mit öffentlichen Verkehrsmitteln“ ansetzt – Plansatz 5.3. – und den Erreichbarkeitswert „mindestens über eine Verkehrsart (in der Regel Individualverkehr)“ als erzielt wissen will – siehe *Begründung* zu Plansatz 5.3., Vorentwurf, a.a.O., S. 70.

¹⁵⁹ Die Landesregierung Brandenburg hat Ende November 2005 Beschlüsse für eine neue *Förderstrategie* gefasst. Ihnen zufolge soll in Zukunft der Einsatz der Fördermittel des Landes unter dem Motto „Stärken stärken“ konzentriert werden. Mittels dieser Strategie sollen sowohl Auswirkungen des demographischen Überganges gedämpft wie auch eine Verringerung der weiterhin hohen Arbeitslosigkeit erreicht werden. Kern des Beschlusses sind die *Festlegungen* von insgesamt fünfzehn *Regionalen Wachstumskernen*. Die Landesregierung hat sich darauf verständigt, insgesamt 26 *Städte und Stadtverbände* vorrangig bei der Entfaltung ihrer *besonders wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Potenziale* zu unterstützen. Von diesen 26 Orten sind lediglich drei keine ober- oder mittelzentrale Orte. Siehe BerliNews vom 23.11.2005: <http://www.berlinews.de/archiv-2004/3863.shtml>. Zugriff vom 22.07.2006. Siehe zu den *Regionalen Wachstumskernen* Riechel 2008 m.w.N..

¹⁶⁰ Mittelzentrum (inkl. Mittelzentren in Funktionsteilung).

¹⁶¹ Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006, S. 9.

¹⁶² Ministerium für Wirtschaft des Landes Brandenburg: Die Neuausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik des Landes Brandenburg. Potsdam, April 2006.

¹⁶³ Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006, S. 10.

¹⁶⁴ Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006, S. 11. Das *Positionspapier* führt insgesamt zehn Funktionsbereiche an: Wirtschaft, Siedlung, Einzelhandel, Kultur, Freizeit, Verwaltung inkl. Justiz, Bildung, Gesundheit, soziale Versorgung und überregionale Verkehrsknoten; siehe Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006, S. 12.

¹⁶⁵ Der Internetauftritt *Überarbeitung ...* (a.a.O., S. 14) führt beispielhaft an: Krankenhausplanung, Hochschulplanung, Musikschul- und Volkshochschulplanung, Planung der Kita-, Jugend- und Senioreneinrichtungen, Kommunalverwaltungen, Straßenverkehrswegeplan, öffentliche Personennahverkehrsplanung, Planung des schienengebundenen Nahverkehrs.

(b) Mecklenburg-Vorpommern

Das nordöstlichste Bundesland Deutschlands hat im Jahr 2005 ein neues *Landesraumentwicklungsprogramm*¹⁶⁶ (LEP) vorgelegt, das das erste Landesentwicklungsprogramm aus dem Jahr 1993¹⁶⁷ ersetzt. Den wichtigsten Impuls für eine Weiterentwicklung und Revision der querschnittsorientierten und fachübergreifenden raumbezogenen Rahmenplanung des Landes bildet nach eigener Aussage der starke Bevölkerungsrückgang. Zur Zeit des Inkrafttretens des *Landesraumordnungsprogrammes* im Jahr 1993 lebten in Mecklenburg-Vorpommern ca. 1,9 Millionen Menschen; derzeit beträgt die Zahl der Einwohner etwa 1,7 Millionen; nach der letzten verfügbaren Landesprognose werden für das Jahr 2020 nur noch ca. 1,5 Millionen Einwohner erwartet¹⁶⁸. Weiterhin hat im Land selber eine starke Stadt-Umland-Wanderung stattgefunden, in deren Folge insbesondere um die kreisfreien Städte herum eine deutliche Zunahme an Ausweisung für Siedlungsflächen zu verzeichnen gewesen ist¹⁶⁹.

Die vorgelegten Leitlinien der Landesentwicklung beinhalten u.a. zentrale Aussagen zu Raumkategorien und Zentralen Orten in der künftigen Landesplanung. Das LEP 2005 teilt zunächst das Landesgebiet *flächendeckend* in Stadt-Umland-Räume oder in ländliche Räume ein.

- Die **Stadt-Umland-Räume** wurden anhand der realen Verflechtungsbeziehungen abgegrenzt. Sie betreffen die Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar, nebst direkt angrenzenden Gemeinden und sonstigen benachbarten Gemeinden des Umlandes¹⁷⁰. Für alle Kommunen der Stadt-Umland-Räume gilt ein besonderes Abstimmungs- und Kooperationsgebot, das sich auf sämtliche Planungen, Vorhaben und Maßnahmen bezieht, die im Stadt-Umland-Raum Auswirkungen auf andere Kommunen des Planungsraumes haben. Genannt werden die Bereiche Wohnen, Gewerbe einschließlich Einzelhandel, Verkehr, Kultur- und Freizeiteinrichtungen und Vorhaltung kommunaler Einrichtungen¹⁷¹. Die Ergebnisse der Abstimmungsprozesse sind in Text und Karte zu dokumentieren und im Wege der Selbstbindung zur Verbindlichkeit zu bringen.

¹⁶⁶ *Landesraumentwicklungsprogramm* Mecklenburg-Vorpommern, verbindlich erklärt durch Landesverordnung vom 30.05.2005 (LEP-LVO LM-V).

¹⁶⁷ *Landesraumordnungsprogramm* Mecklenburg-Vorpommern (LROP), verbindlich erklärt durch Verordnung vom 16.07.1993.

¹⁶⁸ Landesplanungsbehörde Mecklenburg-Vorpommern, Informationsreihe Nr. 9 (2005), S. 2.

¹⁶⁹ Dies.; a.a.O., S. 3.

¹⁷⁰ Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Plansatz 3.1.2 (2), S. 19 und Abbildung *Kriterien zur Abgrenzung der Stadt-Umland-Räume*, S. 21.

¹⁷¹ Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Plansatz 3.1.2 (3), S. 19.

Die raumbedeutsamen Ergebnisse der Stadt-Umland-Abstimmung sind als Erfordernisse der Raumordnung in die *Regionalen Raumordnungsprogramme* aufzunehmen¹⁷². Mit der Aufnahme der Ergebnisse der Stadt-Umland-Abstimmung in die regionalen Planwerke wird auch eine Anpassung der Kommunalen Bauleitplanung hieran erforderlich¹⁷³.

- Den flächenmäßig weitaus größeren Teil des Landes nehmen die **ländlichen Räume** ein, die in ihrer Wirtschaftskraft und in ihren Entwicklungsperspektiven erhebliche Unterschiede aufweisen. Das LEP sieht deshalb eine weitere Differenzierung dieser Räume durch entsprechende Beschlussfassung seitens der *Regionalplanung*¹⁷⁴ vor. Mittels der Differenzierung sollen regionale, kommunale bzw. fachliche Entwicklungsstrategien und -konzepte (REK) auf die besonderen Potenziale und Chancen, aber auch Probleme und Risiken ausgerichtet werden¹⁷⁵.

Entsprechend der Festsetzungen des *Landesentwicklungsprogrammes* 1993 und der vier *Regionalpläne* Mecklenburg-Vorpommerns¹⁷⁶, die Ende der neunziger Jahre in Kraft gesetzt worden sind, existierten im Land fünf Oberzentren, zwölf Mittelzentren, acht Mittelzentren mit Teilfunktionen, zusammen also 25 ober- und mittelzentrale Orte. Weiterhin sind 47 Unterzentren und 75 ländliche Zentralorte ausgewiesen worden. Im Einzelnen ergibt die Differenzierung nach Planungsregionen folgendes Bild:

¹⁷² Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Plansatz 3.1.2 (4) und (5), S. 19f.
¹⁷³ Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, *Begründung* zu Plansatz 3.1.2, S. 21.
¹⁷⁴ Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Plansatz 3.1.1 (4), S. 18.
¹⁷⁵ Landesplanbehörde Mecklenburg-Vorpommern, Informationsreihe Nr. 9 (2005), S. 4.
¹⁷⁶ Planungsregionen Westmecklenburg, Mittleres Mecklenburg/Rostock, Mecklenburgische Seenplatte, Vorpommern.

Tabelle 1: Zentrale Orte im Land Mecklenburg-Vorpommern (alt)

Zentralitätsstufe	West	Mitte	Seen	Vorpommern	Gesamt
OZ	1	1	1	2 ⁽¹⁾	5
MZ	2	2	3	5	12
MZ Teilfunkt.	3	2	1	2 ⁽²⁾	8
UZ	13	10	12	12 ⁽³⁾	47
LZ	22	11	12	30 ⁽⁴⁾	75
	41	26	29	51	147

- (1) in Funktionsteilung
 (2) in Funktionsteilung
 (3) davon 5 in Funktionsteilung
 (4) davon 2 in Funktionsteilung

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben der vier Regionalpläne des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Demographischer Übergang und Finanzknappheit erfordern in Zukunft eine *stärkere Bündelung von Infrastruktur*. Dies betrifft in besonderem Maße den ländlichen Raum, in dem es gilt, eine Tragfähigkeit öffentlicher und privater Infrastruktureinrichtungen sicherzustellen. In diesem Zusammenhang ist das *Zentrale-Orte-System vereinfacht* worden. Das bisherige fünfstufige System (Oberzentrum, Mittelzentrum, Mittelzentrum mit Teilfunktionen, Unterzentrum, ländlicher Zentralort) wird in ein „echtes“ dreistufiges System überführt (Oberzentrum, Mittelzentrum, Grundzentrum). Mit der Straffung des Systems ist eine **Reduzierung** der Anzahl der Zentralen Orte verbunden. Statt der ursprünglichen 147 Zentralen Orte sollen nach der neuen landesplanerischen Konzeption nur knapp 100 erhalten bleiben¹⁷⁷, darunter fünf Oberzentren¹⁷⁸ und achtzehn Mittelzentren¹⁷⁹. Nach den landesplanerischen Vorgaben erfüllen insgesamt 43 ländliche Zentralorte nicht mehr die im Landesraumentwicklungsprogramm vorgegebenen Kriterien¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Landesplanungsbehörde, a.a.O., S. 5.

¹⁷⁸ Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund/Greifswald als gemeinsames Oberzentrum; Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Plansatz 3.1.1 (5), S. 30.

¹⁷⁹ Siehe die Aufzählung im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Plansatz 3.2.2 (3), S. 32.

¹⁸⁰ Protokoll der 20. Sitzung der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes Mittleres Mecklenburg/Rostock vom 08.12.2005, S. 4.

Grundzentren und deren Nahbereiche sind, wie in den anderen östlichen Bundesländern ebenfalls, in den Regionalplänen, hier: in den *Regionalen Raumordnungsprogrammen*, festzulegen¹⁸¹. Dabei ist darauf zu achten, dass in allen Teilräumen in zumutbarer Entfernung, unter Berücksichtigung der Mobilität aller Bevölkerungsgruppen, der gleichberechtigte und diskriminierungsfreie Zugang zu kulturellen und sportlichen Angeboten, Leistungen des Bildungswesens sowie der sozialen und technischen Infrastruktur gewährleistet ist. Die Leistungen sind insbesondere in den Zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten vorzuhalten und bereitzustellen¹⁸².

Zur Festlegung eines Ortes als Grundzentrum müssen in ländlichen Räumen auf jeden Fall ein Siedlungskern von mindestens 2.000 Einwohnern in der Gemeinde, in Stadt-Umland-Räumen von mindestens 5.000 Einwohnern in der Gemeinde vorhanden sein.

Zusätzlich müssen von den folgenden sechs Kriterien mindestens fünf erfüllt sein:

- 5.000 Einwohner im Nahbereich
- 600 Beschäftigte
- 300 Einpendler
- Einzelhandelszentralität
- Bank- oder Sparkassenfiliale
- Ärztliche Versorgung¹⁸³.

Die Reduzierung Zentraler Orte auf den unteren Stufen ergibt folgendes Bild: Im Januar 2005 wurde für die Planungsregion *Mittleres Vorpommern/Rostock* die Neuaufstellung eines *Regionalen Raumentwicklungsprogrammes* bekannt gegeben¹⁸⁴, im Mai des Jahres 2007 ausgewählte Vorentwürfe des neuen Regionalplanes veröffentlicht¹⁸⁵. In Bezug auf die Zentralen Orte ist eine deutliche Reduzierung ihrer Zahl erkennbar. Es bleibt bei einem Oberzentrum¹⁸⁶; statt vier Mittelzentren/Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums sind nur noch drei vorgesehen¹⁸⁷; die Zahl der Unterzentren bzw. ländlichen Zentralorte verringert sich von

¹⁸¹ Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Plansatz 3.2.3 (3), S. 32f. und Abbildung *Kriterien zur Einstufung Zentraler Orte – Grundzentrum*, S. 28.

¹⁸² Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005, Plansätze 6.1.1 und 6.1.2, S. 56.

¹⁸³ Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, *Begründung* zu Plansatz 3.2, S. 28.

¹⁸⁴ Beschluss der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes vom 25.11.2004.

¹⁸⁵ Arbeitsstand 14.12.2006 mit Ergänzung 31.05.1007.

¹⁸⁶ Hansestadt Rostock.

¹⁸⁷ Bad Doberan, Güstrow und Teterow.

insgesamt 21 auf nunmehr 14¹⁸⁸. Gegenüber 26 Zentralorten im Regionalen Raumordnungsprogramm des Jahres 1994 sind im neuen Regionalen Raumentwicklungsprogramm in der Planungsregion nur noch 18 vorgesehen.

Die Planungsregion *Westmecklenburg* hat am 01.06.2007 den ersten Vorentwurf ihres *Regionalen Raumentwicklungsprogrammes* veröffentlicht¹⁸⁹. Während gegenüber dem Regionalen Raumordnungsprogramm aus dem Jahr 1996 die Zahl der Ober- und Mittelzentren identisch bleibt (insgesamt sechs Städte), reduziert sich die Zahl der vormaligen Unterzentren und ländlichen Zentralorte von 35 auf nunmehr 21¹⁹⁰. Gemäß den Vorgaben des Landesentwicklungsplanes können von den gegenwärtig 22 ländlichen Zentralorten 14 nicht mehr eingestuft werden¹⁹¹.

Auch die Planungsregion *Vorpommern* stellt ihr Raumentwicklungsprogramm neu auf¹⁹². Der *Entwurf* wurde von der Versammlung am 07.02.2007 beschlossen; gleichzeitig wurde bekannt gegeben, für den Entwurf ein erstes Beteiligungsverfahren durchzuführen¹⁹³. Die landesplanerischen Vorgaben in Bezug auf die Ober- und Mittelzentren bleiben unverändert (insgesamt neun), während die Zahl der Unterzentren und Ländlichen Zentralorte von insgesamt 42¹⁹⁴ um knapp die Hälfte auf nun 25 Grundzentren¹⁹⁵ reduziert wird¹⁹⁶. Die deutliche Reduzierung der Zahl grundzentraler Orte wird allerdings relativiert durch Einführung einer *neuen* Kategorie von Orten, den *Siedlungsschwerpunkten* gemäß Plansatz 3.3.2 des Landesraumentwicklungsprogrammes. Diese Orte werden in den Tourismusschwerpunkträumen zusätzlich zu den zentralen Orten ausgewiesen. In ihnen sollen saisonal begrenzt touristische Versorgungsaufgaben mit ausgewählter technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur wahrgenommen werden¹⁹⁷.

¹⁸⁸ Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock: Neuaufstellung des Regionalen Raumentwicklungsprogrammes, Ausgewählte Vorentwürfe, Textteil *Zentrale Orte*, S. 2. Internet-Zugriff am 17.08.2007.

¹⁸⁹ Regionaler Planungsverband Westmecklenburg: Erster Vorentwurf Regionales Raumentwicklungsprogramm.

¹⁹⁰ Erster Vorentwurf ..., a.a.O., S. 26.

¹⁹¹ Erster Vorentwurf ..., *ibid.*

¹⁹² Beschluss der Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes vom 19.01.2004.

¹⁹³ Bekanntmachung des Regionalen Planungsverbandes Vorpommern zum Entwurf des Regionalen Planungsverbandes Vorpommern zum Entwurf des Regionalen Raumentwicklungsprogrammes Vorpommern vom 22.02.2007. Internet-Zugriff am 17.08.2007.

¹⁹⁴ Regionales Raumordnungsprogramm 1998, Plansätze 2.2.4 und 2.2.5.

¹⁹⁵ Davon vier Orte in Funktionsteilung.

¹⁹⁶ *Entwurf* Regionales Raumentwicklungsprogramm, Plansatz 3.2.4.

¹⁹⁷ *Entwurf* Regionales Raumentwicklungsprogramm, Plansatz 3.2.5 und *Begründung*; ihre Zahl beläuft sich auf 16. Zählte man Grundzentren und touristische Siedlungsschwerpunkte zusammen, käme man auf 41 Orte.

Der Regionale Planungsverband *Mecklenburgische Seenplatte* am 20.09.2005 einen Aufstellungsbeschluss für das neue Regionale Raumentwicklungsprogramm gefasst hat. Im Januar 2008 hat die Geschäftsstelle des Planungsverbandes die Fassung für die erste Beteiligung als Vorentwurf bekannt gegeben¹⁹⁸. Als landesplanerische Vorgaben übernimmt der Vorentwurf ein Oberzentrum und drei Mittelzentren. Die im alten Regionalplan aus dem Jahr 1998 ausgewiesenen 24 Unterzentren und ländliche Zielorte (je 12 in der entsprechenden Stufung) werden neu geordnet und sortiert. Der Vorentwurf führt nunmehr sechzehn Orte als Grundzentren auf¹⁹⁹ und weist weitere neun Orte als *Siedlungsschwerpunkte* aus²⁰⁰; die Zahl der Grundzentren und Siedlungsschwerpunkte *erhöht* damit leicht gegenüber der vormals als Unterzentren und ländlichen Zentralorte ausgewiesenen.

Anders als bei den Grundzentren, die neben Sicherstellung einer umfassenden Nahversorgung auch Entwicklungsaufgaben übernehmen sollen, haben Siedlungsschwerpunkte im Wesentlichen ergänzende ortsnahe Versorgungsaufgaben im Rahmen der Sicherung der Daseinsvorsorge zu erfüllen²⁰¹. Gegenüber den Anforderungen, die die Landesplanung an grundzentrale Orte stellt²⁰², sind die Kriterien, die erfüllt sein müssen, um als Siedlungsschwerpunkt ausgewiesen werden zu können, noch einmal deutlich abgesenkt. Die Zahl der Einwohner braucht im ländlichen Raum nur noch 1.000, im Stadt-Umland-Bereich 2.000 betragen. Die Zahl der Beschäftigten muss sich im ländlichen Raum auf mindestens 300, im Stadt-Umland-Bereich auf mindestens 600 belaufen. Siedlungsschwerpunkte im Stadt-Umland-Raum müssen zusätzlich 300 sozialpflichtig beschäftigte Arbeitsplatzeinpendler nachweisen²⁰³.

Auf der niedrigststufigen Ebene des Zentrale-Orte-System hat die Landes- und Regionalplanung des Landes Mecklenburg Vorpommern einen äußerst differenzierten Katalog von Mindeststandards entwickelt, der sich wie folgt darstellt:

-
- ¹⁹⁸ Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte: *Vorentwurf*. Regionales Raumentwicklungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte.
- ¹⁹⁹ Vorentwurf, a.a.O., Plansatz 3.2.3.
- ²⁰⁰ Plansätze 3.3.1 bis 3.3.4.
- ²⁰¹ Vorentwurf, a.a.O., *Begründung* zu Plansätzen 3.3.1 und 3.3.2. ZU Siedlungsschwerpunkten werden aus den im Text ausgeführten Gründen keine Verflechtungsbereiche ausgewiesen – siehe Vorentwurf ebenda.
- ²⁰² Siehe oben im Text.
- ²⁰³ Vorentwurf, a.a.O., *Begründung* zu Plansatz 3.3.3, Tabelle *Anforderungen zur Einstufung von Siedlungsschwerpunkten*.

Übersicht 6: Kriterien zur Einstufung als Grundzentrum bzw. Siedlungsschwerpunkt

Siedlungsbereich	Grundzentrum*		Siedlungsschwerpunkt**	
	Ländlicher Raum	Stadt-Umland-Bereich	Ländlicher Raum	Stadt-Umland-Bereich
	2.000*	5.000*	1.000*	2.000*
Nahbereich	5.000	5.000	keine Kennzahl	
Beschäftigte	600	600	300*	600*
Einpendler	300	300	---	300*
Weitere Kriterien	Einzelhandelszentralität Bank-/Sparkassenfiliale Ärztliche Versorgung		Besatz im Einzelhandel** Bank-/Sparkassenfiliale** Ärztliche Versorgung**	

* Kriterien sind zwingend zu erfüllen

fünf von sechs Kriterien sind zu erfüllen

** zwei von drei Kriterien sind zu erfüllen

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Angaben des Landesraumentwicklungsprogrammes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2003) und des Vorentwurfes des Regionalen Raumentwicklungsprogrammes des Planungsverbandes Mecklenburgische Seenplatte (2008)

Zusammenfassend soll eine Tabelle den derzeitigen Planungsstand zum Zentrale-Orte-System im Land Mecklenburg-Vorpommern verdeutlichen. Sie zeigt, dass auf den höheren Zentralitätsstufen der Ober- und Mittelzentren gegenüber der eingangs beschriebenen Ausgangssituation nur wenige Veränderungen zu registrieren sind, während im grundzentralen Bereich (Unter- bzw. Grundzentren und Ländliche Zentralorte) sich deutliche Verschiebungen ergeben.

Tabelle 2: Zentrale Orte im Land Mecklenburg-Vorpommern (neu)

Zentralitätsstufe	West	Mitte	Seen	Vorpom	Gesamt
OZ	1	1	1	2(1)	5
MZ/MZTf	5	3	3	7 (2)	18
Grund	21	14	16	25	76
nachrichtlich: Siedlungsschwerpunkte	---	---	9	16	25
	27	18	20 (29)	34 (50)	99(124)

(1) in Funktionsteilung

(2) davon vier in Funktionsteilung

Quelle: *Eigene Zusammenstellung nach Angaben der Vorentwürfe der vier Regionalpläne des Landes Mecklenburg-Vorpommern*

Kreisgebietsreform. Neu verhandelt werden muss die durch den Schweriner Landtag beschlossene Kreisgebietsreform vom Ende der vergangenen Legislaturperiode im Sommer 2006. Nach der gescheiterten Zusammenführung der kreisfreien Städte und Landkreise zu insgesamt nur noch fünf Großkreisen hat der Landtag der fünften Wahlperiode (2007-2011) eine Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ gebildet, die nicht nur neue Strukturen der Kreis-Größe und der kreislichen Verwaltungsaufgaben ermitteln, sondern auch Verbesserungsvorschläge zur Schaffung dauerhaft zukunftsfähiger kommunaler Strukturen erarbeiten soll. Die in Angriff genommene Funktional- und Territorialreform des vierten mecklenburg-vorpommerschen Landtages (2003-2007) hatte statt der Bildung einwohnerstärkerer Kommunen nach Vorbild anderer ostdeutscher Bundesländer den Weg beschritten, es bei dem Nebeneinander von Ämtern und amtsfreien Gemeinden zu belassen und statt dessen großflächige Kreise zu schaffen.

Eine Reform der Gemeindestrukturen, bei denen ebenfalls ein evidenter Bedarf zur Schaffung einer weniger kleinteiligen Gliederung besteht, wird von der vom Landtag der derzeitigen Wahlperiode eingesetzten Enquete-Kommission untersucht und soll erst zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden²⁰⁴.

Seit dem 1. Januar 2005 sind die örtlichen Verwaltungen in den 12 Landkreisen des Landes Mecklenburg-Vorpommern neu strukturiert. Mit der Bündelung der Verwaltungen in 79 Ämtern und 34 amtsfreien Gemeinden wurden die Voraussetzungen für effizient und wirtschaftlich arbeitende Verwaltungen verbessert. Seit der Ämterbildung im Jahre 1992 hat sich bis zum 1. Januar 2005 die Anzahl der ursprünglich 178 Verwaltungen (123 Ämter, 55 amts-

²⁰⁴

Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern 2007, S. 2 f.

Gemeinden) um 65 Verwaltungen, d.h. um über ein Drittel, auf 113 Verwaltungen (79 Ämter und 34 amtsfreie Gemeinden) verringert²⁰⁵. Die zur Zeit 79 bestehenden Ämter setzen sich insgesamt 809 amtsangehörigen Gemeinden zusammen. Trotz zahlreicher Gemeindefusionen wiesen von den aktuell bestehenden amtsangehörigen Gemeinden weiterhin 291 Gemeinden eine Einwohnerzahl unter 500 auf; 41 Gemeinden verfügen sogar nur über eine Einwohnerzahl von unter 200 Einwohnern²⁰⁶.

In regionalplanerischer Sicht war hervorstechendstes Merkmal dieser Reform die – im Bundesvergleich bisher einmalige – **Maßstabsvergrößerung** der Kreisgebiete. Statt der bisher existierenden zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städte²⁰⁷ sollten in Zukunft nur noch **fünf** Regionalkreise errichtet werden, in die sämtliche bislang existierenden kreisfreien Städte eingefügt worden wären. Die bisherigen kreisfreien Städte hätten den Status großer kreisangehöriger Städte erhalten²⁰⁸. Das Verfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat Ende Juli 2007 die geplante Kreisgebietsreform für verfassungswidrig erklärt²⁰⁹.

Festzustellen bleibt, dass die Kreisgebietsreform zu einer regionalplanerischen Innovation geführt hätte, die in Deutschland ohne Vergleich ist: Es war vorgesehen, dass drei der fünf neu gebildeten Großkreise mit dem Gebietszuschnitt der entsprechenden **Planungsregionen** identisch gewesen wären²¹⁰. (Nur im Bereich der Planungsregion Vorpommern sollten zwei Kreise gebildet werden²¹¹.)²¹²

²⁰⁵ Ämter- und Gemeindestruktur 2007, S. 1.

²⁰⁶ Ämter- und Gemeindestruktur 2007, S. 2.

²⁰⁷ Die in FN 178 genannten Oberzentren sowie die Hansestadt Wismar.

²⁰⁸ Das Gesetz ist im Frühsommer 2006 zum Ende der vierten Legislaturperiode des mecklenburg-vorpommerschen Landtages mit knapper Mehrheit verabschiedet worden. Die Umsetzung war für das Jahr 2009 vorgesehen, da in diesem Jahr turnusgemäß Kreis- und Kommunalwahlen anstehen.

²⁰⁹ 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“; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.07.2007.

²¹⁰ Neu gebildete Groß- oder Regionalkreise Westmecklenburg, Mittleres Mecklenburg-Rostock und Mecklenburgische Seenplatte. Der Groß- und Regionalkreis Westmecklenburg entsteht durch Zusammenlegung der bisherigen Landkreise Ludwigslust, Nordwestmecklenburg und Parchim sowie der Einkreisung der kreisfreien Städte Schwerin und Wismar. Der Groß- und Regionalkreis Mittleres Mecklenburg-Rostock wird durch Zusammenlegung der Landkreise Bad Doberan und Güstow sowie Einkreisung der kreisfreien Stadt Rostock gebildet. Der dritte Groß- und Regionalkreis, der mit dem Territorium der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte identisch ist, umfasst die Gebiete der bisherigen Landkreise Demmin, Mecklenburg-Strelitz und Müritz und der kreisfreien Stadt Neubrandenburg.

²¹¹ Kreis Nordvorpommern, Landkreis Rügen und kreisfreie Hansestadt Stralsund. Kreis Südvorpommern, bisherige Landkreise Ostvorpommern, Uecker-Randow und kreisfreie Hansestadt Greifswald.

²¹² Die „verkreislichte“ Regionalplanung im Land Niedersachsen kann an dieser Stelle unberücksichtigt bleiben, da die Träger der Regionalplanung in den Verwaltungsaufbau des Landes eingegliedert sind. In

Die von Gesetzes wegen vorgesehene Festlegung unterstufiger Zentraler Orte (Grundzentren) durch die Träger der Regionalplanung²¹³ wäre zukünftig in der Mehrzahl der Planungsregionen *kreisintern* erfolgt. Für die Durchsetzungsfähigkeit der Regionalplanung hätte dieses einen Zugewinn als Gestaltungskraft bedeutet. Das bisher häufig zu beobachtende Prestige- und Konkurrenzdenken der Kreise untereinander beim Erstellen eines Regionalplanes wäre entfallen. Weiterhin bestehende zwischenkommunale Nutzungskonflikte wären systematisch in den Prozess einer einzigen Planwerkerarbeitung eines administrativ **einheitlichen Planungsgebietes** hineinverlagert und hätten dort gelöst werden müssen. Die aus den Kommunen des Planungsraumes stammenden Vertreter wären durch das Verfahren gezwungen, zugleich in kreislichen und regionalen Bezügen zu denken und zu entscheiden²¹⁴.

(c) Sachsen

Der Freistaat hat im Jahr 1994 seinen ersten *Landesentwicklungsplan* veröffentlicht²¹⁵. Er unterschied zwischen Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren und führte als Sonderformen Zentraler Orte Städteverbände, Kooperierende Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte ein²¹⁶. Der Plan sah fünf *Oberzentren*²¹⁷ sowie einen Oberzentralen Städteverbund²¹⁸ vor, bestimmte 43 Städte zu *Mittelzentren*, davon 4 als kooperierende zentrale Orte, zusätzlich 13 Orte als Teilnehmer mittelzentraler Städteverbände, insgesamt also 56 Kommunen²¹⁹, und ordnete 98 Städte und Gemeinden als *Unterzentren* ein²²⁰. Weitere 7 Kommunen wurden als unterzentrale Städteverbundpartner ausgewiesen. Die Zahl der Unterzentren betrug insgesamt 106, also fast doppelt so viele wie die der Mittelzentren. In der Summe der Unterzentren sind 22 kooperierende zentrale Orte enthalten, das entspricht einem Anteil von mehr als 20 Prozent aller als Unterzentren ausgewiesenen Orte. Nur *Kleinzentren* und ihre Funktionen hatten in den Regionalplänen ausgewiesen zu werden²²¹.

Mecklenburg-Vorpommern wäre mit der *Kreisgebietsreform* auch eine *Funktionalreform* verbunden gewesen.

- ²¹³ Im Land Mecklenburg-Vorpommern als *Regionaler Planungsverband* organisiert; siehe § 12 Abs. 2 und 3 des *Gesetzes über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern*.
- ²¹⁴ Bedenken bei Ruge 2006, S. 145.
- ²¹⁵ *Landesentwicklungsplan Sachsen* (LEP), Verordnung der Sächsischen Staatsregierung vom 16.08.1994.
- ²¹⁶ LEP Sachsen 1994, Plansatz 1.4.
- ²¹⁷ Dresden, Leipzig, Chemnitz, Zwickau und Plauen.
- ²¹⁸ Bautzen - Görlitz - Hoyerswerda.
- ²¹⁹ LEP Sachsen 1994, Plansatz 1.4.11.1.
- ²²⁰ LEP Sachsen 1994, Plansatz 1.4.12.1.
- ²²¹ LEP Sachsen 1994, Plansatz 1.4.13.1.

Aufstellung, Beschlussfassung und Genehmigung der *Regionalpläne* erstreckte sich auf die Zeiträume vor und nach dem Millennium. In Kraft getreten sind die fünf Regionalpläne in den Jahren 2001 und 2002, also in einem Zeitpunkt, in dem die Erarbeitung eines neuen Landesentwicklungsprogramms bereits im Gange war²²². Die Regionalpläne weisen aufgabengemäß nur die *Kleinzentren* und Siedlungsschwerpunkte (SSP) ihrer Planungsregion aus. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

Übersicht 7: Kleinzentren in den Regionalplänen des Freistaates Sachsen

Planungsregion	Regionalplan in Kraft seit	Kleinzentren/ Siedlungsschwerpunkte
Oberlausitz / Niederschlesien (OL/NS)	30.05.2002	16
Elbtal / Osterzgebirge	03.05.2001	26 ⁽¹⁾
Chemnitz / Erzgebirge	12.09.2002	46 ⁽²⁾
West Sachsen	20.12.2001	26
Südwest Sachsen	27.12.2002	21 ⁽³⁾

(1) davon 2 Orte kooperierend

(2) davon 6 Orte im Gemeindeverbund und 7 Orte kooperierend

(3) davon 2 Orte kooperierend

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben der fünf sächsischen Regionalpläne

Die Zahl der in den fünf Regionalplänen ausgewiesenen Kleinzentren und Siedlungsschwerpunkte beträgt insgesamt 135, beträgt also mehr als das Doppelte wie die Zahl der Ober- und Mittelzentren zusammen und übertrifft die Zahl der landesplanerisch ausgewiesenen Unterzentren (106). Das vierstufige Zentrale-Orte-System des Freistaates Sachsen führt zu einer außerordentlich hohen Zahl zentraler Orte, die deutlich höher liegt als die in den anderen ostdeutschen Ländern. Die folgende Übersicht dokumentiert das Zentrale-Orte-System im Freistaat Sachsen, differenziert nach Planungsregionen:

²²²

Zu den Neuerungen des *Landesentwicklungsplanes* Sachsen 2003 siehe am Ende diesen Unterabschnittes.

Tabelle 3: Zentrale Orte im Freistaat Sachsen

Zentralitäts-Stufe	OS / NL	Elbtal	Chemnitz	West	Südwest	Gesamt
OZ	3	1	1	1	2	8
MZ	5	11	13	9	18	56
UZ	29	20	21	24	12	106
KZ/SSP	16	26	46	26	21	135
Gesamt	53	58	81	60	53	305

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben der fünf sächsischen Regionalpläne

Neben dem vierstufigen Zentrale-Orte-System kennt die sächsische Landesplanung *Städteverbände* und *Kooperierende Zentrale Orte*. Sie wurden aus dem Motiv heraus errichtet, zentralörtliche Einrichtungen der jeweils höchsten möglichen Stufe nur einmal, und zwar an dem für den gesamten Verflechtungsbereich unter raumordnerischen Gesichtspunkten geeigneten Standort bereitzustellen und damit eine sparsame und effektive Verwendung öffentlicher Mittel zu gewährleisten²²³. Die Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden in Städteverbänden und kooperierenden Zentralen Orten hatte „angeordnet“ stattzufinden. Anders als bei Stadtnetzen, in denen die Zusammenarbeit der Kommunen stets auf freiwilliger Basis erfolgt²²⁴, handelt es sich hier um *Zwangskooperationen*.

Die sächsische Landesplanung hat mit der Festsetzung von *Städteverbänden* und *Kooperierenden Zentralen Orten* planerisch in gewisser Weise einen Sonderweg eingeschlagen, da sie die Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden zwingend anordnet. Neben den administrativen und fiskalischen Gründen, die eben angesprochen worden sind, bildet auch die räumlich-topographische Situation einen wichtigen Beweggrund für diese planerische Maßnahme. Städteverbände sind in den Fällen ausgewiesen worden, in denen Städte und Gemeinden mit gleicher oder verschiedner zentralörtlicher Stufe, mitunter auch Städte und Gemeinden ohne Zentralitätsetikett, in engem *funktionsräumlichen* und baulichen Zusammenhang stehen und in ihrer *Komplexität* als Zentraler Ort der jeweils höchsten Stufe betrachtet werden können²²⁵.

²²³ LEP Sachsen 1994, *Begründung* der Ziele, Plansatz 1.4.6, Seite 8-16.

²²⁴ Siehe BBR 1999 und Internet-Auftritt forum-staedtenetze.de.

²²⁵ LEP Sachsen 1994, *Begründung* zu Plansatz 1.4, S. 9. Dem LEP zufolge trifft das für Städte und Gemeinden im Westerzgebirge, oberen Voigtland sowie in der südlichen Oberlausitz zu; ebenda.

Im Gegensatz zu Städtenetzen, bei denen in der Regel in den Netzmaschen Kommunen liegen, die sich nicht aktiv an der Kooperation beteiligen, besteht zwischen Städteverbänden – zumindest solcher der mittel- oder grundzentralen Stufung – meist kein Netzzwischenraum; die Kooperationspartner sind unmittelbar benachbart. „Städteverbände können daher als eine Modifizierung des Zentrale-Orte-Konzepts angesehen werden.“²²⁶ Folgerichtig zielt die Zwecksetzung der Städteverbände auf die gemeinsame Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen ab.²²⁷

Bereits neun Jahre nach Veröffentlichung des ersten Landesentwicklungsplanes des Freistaates ist der *Landesentwicklungsplan Sachsen 2003* (LEP)²²⁸ in Kraft gesetzt worden, der in Gänze den ersten Plan ablöst. In Bezug auf die zentralörtliche Gliederung folgt er dem Muster der Planwerke der anderen ostdeutschen Länder: Das Zentrale-Orte-System wird nur noch dreistufig gegliedert; Aufgabe der Landesplanung bleibt die Festsetzung von Ober- und Mittelzentren. Grundzentren, nach alter Rechtslage ebenfalls von der Landesplanung festgelegt, sind nun von den Regionalen Planungsverbänden zu bestimmen. In der Kategorie des <Grundzentrums> gehen die normativen Stufungen des <Unterzentrums>, der <Kleinzentrums> und des <Siedlungsschwerpunktes> auf²²⁹. Der neue Landesentwicklungsplan behält die Zahl der Oberzentren bei, reduziert aber die der Mittelzentren. Statt 56 entsprechender zentraler Orte (LEP 1994) weist der LEP 2003 nur noch 51 aus, davon 37 Städte als Mittelzentren und 14 Städte als Mitglied von insgesamt drei mittelzentralen Städteverbänden²³⁰.

Der *Landesentwicklungsplan* 1994 hatte neben dem Oberzentralen Städteverbund²³¹ drei mittelzentrale²³² und zwei unterzentrale Städte- und Gemeindeverbände²³³ ausgewiesen. Die Fortentwicklung im *Landesentwicklungsplan* 2003 behält den Oberzentralen Städteverbund und zwei der drei mittelzentralen Städteverbände bei²³⁴. Ein im LEP 1994 ausgewiesenes

²²⁶ Greiving 2006, S. 8.

²²⁷ Auch dies unterscheidet Städteverbände von Städtenetzen. Bei Letzten erstrecken sich die Kooperationsfelder ausschließlich auf Themen der *freiwilligen* Selbstverwaltungsaufgaben – siehe Gawron/Jähne 2001, S. 26 f.; ebenso Greiving 2006, S. 8.

²²⁸ *Landesentwicklungsplan Sachsen* (LEP 2003), Verordnung der sächsischen Staatsregierung vom 16.12.2003.

²²⁹ Siehe zu den Kriterien insgesamt LEP Sachsen 2003, Plansatz 2.3.12 nebst *Begründung*, S. 19 f., und weiter unten im Text.

²³⁰ LEP Sachsen 2003, Plansatz 2.3.7.

²³¹ Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda.

²³² Aue-Lauter-Lößnitz-Schlema-Schneeberg-Schwarzenberg; Auerbach-Ellefeld-Falkenstein-Rodewisch; Mylau-Netzschkau-Reichenbach.

²³³ Crottendorf-Scheibenberg-Schlettau im Westerzgebirge; Kirschau-Schirigswalde-Sohland-Wilthen in der südlichen Oberlausitz.

²³⁴ Der Städteverbund Aue et al. erhält den Beinamen „Silberberg“, der Städteverbund Auerbach/Vogtland et al. wird als „Goltschtal“ bezeichnet. Der Verbund Mylau-Netzschkau-Reichenbach wird nicht mehr genannt.

kooperierendes Mittelzentrum²³⁵ wird nun unter Hinzunahme einer weiteren Stadt²³⁶ als neuer mittelzentraler Städteverbund ausgewiesen²³⁷.

Mit der Dreistufigkeit des Zentrale-Orte-Systems werden durch die Regionalplanung im Ergebnis die bislang landesplanerisch festgesetzten *Unter-* und die regionalplanerisch definierten *Kleinzentren* und *Siedlungsschwerpunkte* zusammengeführt werden müssen. Der Landesentwicklungsplan sieht dafür eine Übergangregelung vor²³⁸. Sie soll sicherstellen, dass die betroffenen Zentren ihren bisherigen Status bis zum Ende der Fortschreibung der Regionalplanung behalten²³⁹. Für eine Neuausweisung der Orte als Grundzentrum sind folgende Kriterien genannt:

- Mindestens 15.000 Einwohner im Verflechtungsbereich innerhalb eines Verdichtungsraumes und mindestens 7.000 Einwohner im Verflechtungsbereich im ländlichen Raum, davon mindestens 3.000 Einwohner im Zentralen Ort selber,
- Erreichbarkeitsdefizite im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV),
- Knotenpunkt des ÖPNV,
- Breitgefächertes und herausgehobenes Arbeitsplatzangebot (über 250 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze im Ort je 1.000 Einwohner oder über 2.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze absolut im Verdichtungsraum bzw. über 1.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze absolut im ländlichen Raum)²⁴⁰.

Die Träger der Regionalplanung sollen bei der Ausweisung von Grundzentren vor allem im ländlichen Raum angesichts der demographischen Entwicklung mit der Festsetzung dafür Sorge tragen, dass ein dauerhaft gesichertes und stabiles Netz mit übergemeindlichen und tragfähigen Versorgungseinrichtungen für den allgemeinen und täglichen Bedarf bzw. eine soziale und medizinische Grundversorgung aufrecht erhalten bleiben. Die Ausstattung in den Grundzentren sollte (Hervorhebung von mir. Th.G.) nach Vorstellung des sächsischen Gesetzgebers umfassen:

- Supermärkte und Fachgeschäfte
- Ärzte, Fachärzte, Zahnärzte, Apotheke, Bereuungsangebot für ältere Menschen
- Grundschule, Mittelschule (bei jeweils tragfähigem Einzugsbereich,), Kindertagesstätten, Jugendfreizeiteinrichtungen
- ÖPNV-Anschluss
- Sport- und Freizeitanlagen
- Geldinstitute, Versicherungen²⁴¹.

²³⁵ Hohenstein-Ernstthal-Lichtenstein/Saale.

²³⁶ Oberlungwitz; der Städteverbund erhält den Beinamen „Sachsenring“.

²³⁷ LEP Sachsen 2003, S. 12.

²³⁸ LEP Sachsen 2003, Plansatz 2.3.13.

²³⁹ LEP Sachsen 2003, *Begründung* zu Plansatz 2.3.13. Die Begründung nennt als Frist den 31.12.2006.

²⁴⁰ LEP Sachsen 2003, Plansatz 2.3.12.

²⁴¹ LEP Sachsen 2003, *Begründung* zu Plansatz 2.3.12.

Bereits im Frühjahr 2004 haben die Verbandsversammlungen der fünf sächsischen Planungsregionen Beschlüsse zur *Ersten Gesamtfortschreibung* ihrer jeweiligen Regionalpläne herbeigeführt. Ursprünglich war vorgesehen, die Regionalpläne „zweiter Generation“ gemäß den Vorgaben des sächsischen Landesplanungsgesetzes bis zum 31.12.2006 fortzuschreiben. Die Aussetzung dieser Frist bei der Änderung des Landesplanungsgesetzes zur Einführung der Umweltprüfung bei Aufstellung von Raumordnungsplänen (Strategische Umweltprüfung von Raumordnungsplänen – strategische Umweltprüfung (SUP) gemäß § 7 Abs. 5 ROG) war erforderlich geworden, da die nach EU-Recht notwendig gewordene Prüfung die Beachtung und Einarbeitung der Hochwasserschutzkonzepte in die Regionalpläne sowie die Berücksichtigung der neu ausgewiesenen Vogelschutzgebiete deutlich mehr Zeit beanspruchten²⁴². Zentrale Inhalte der durchgängig sich noch in Bearbeitung befindlichen neuen Planwerke sind die Festlegungen von *Grundzentren* und die Durchführung der *Strategischen Umweltprüfung* (SUP) gemäß § 7 Abs. 5 ROG.

Die Planungsregionen *Südwestsachsen*, *Oberes Elbtal/Osterzgebirge* und *Oberlausitz-Niederschlesien* haben im Frühherbst 2007 die Beteiligungsverfahren gemäß § 6 Abs. 2 des sächsischen Landesplanungsgesetzes eingeleitet²⁴³. Die Planungsregionen *Westsachsen* und *Chemnitz/Erzgebirge* sind zum Jahresende 2007 gefolgt²⁴⁴. Die folgende Übersicht zeigt den aktuellen Stand der Fortschreibungen.

Übersicht 8: Stand der Fortschreibung der Regionalpläne des Freistaates Sachsen

Planungsregion	Erste Beteiligung	Zweite Beteiligung
Oberlausitz/Niederschlesien	14.02.2004	15.10.2007
Elbtal/Osterzgebirge	29.10.2004	19.09.2007
Chemnitz/Erzgebirge	27.06.2004	xx.12.2007
Westsachsen	03.11.2005	19.11.2007
Südwestsachsen	26.10.2005	19.10.2007

Quelle: RESI – Raumentwicklung in Sachsen. Ausgabe Nr. 3, Dezember 2007, Seite 1

²⁴²

RESI 2007, S. 1.

²⁴³

Die Planungsregion *Oberes Elbtal/Osterzgebirge* hat am 24.08.2007 sogar eine für die allgemeine Öffentlichkeit vorgesehene Informationsveranstaltung durchgeführt; siehe Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Einladungsflyer 2007.

²⁴⁴

Öffentliche Anhörung des Planentwurfes der Planungsregion *Westsachsen* innerhalb der Frist vom 19. November 2007 bis einschließlich 04. Januar 2008. Internetzugriff am 15.12.2007.

Der Regionale Planungsverband *Südwestsachsen* hat im Herbst 2007 den Entwurf für das Anhörungs- und Beteiligungsverfahren veröffentlicht²⁴⁵. Aus dem Entwurf ergibt sich eine erhebliche Reduzierung der Zahl der Grundzentren im Vergleich zu den vormals ausgewiesenen Unter- und Kleinzentren. Gegenüber 33 grundzentralen Orten beiderlei Stufung²⁴⁶ sind im Entwurf nur noch 16 Orte als Grundzentren (neuen Types) ausgewiesen, davon sieben Orte im vormals kleinzentralen Bereich²⁴⁷.

Vergleicht man die Ausweisung von Unterzentren im Landesentwicklungsplan Sachsen aus dem Jahr 1994 und die Festlegung von Kleinzentren im Regionalplan Südwestsachsen aus dem Jahr 2002 mit dem jetzt vorliegenden Entwurf, kann man feststellen, dass sich die landesplanerischen Festlegungen im Wesentlichen bewährt haben: Von den ursprünglich 12 Ausweisungen kehren 9 im Entwurf wieder. Von der großen Zahl der Kleinzentren im ersten Regionalplan der Planungsregion (insgesamt 21) haben nur ein Drittel „überlebt“ (sieben) und sind zu Grundzentren bzw. kooperierenden grundzentralen Orten „emporgewachsen“. Die scheinbar deutliche Reduzierung im System der ehemaligen Kleinzentren (tatsächlich auf ein Drittel) gegenüber der Ausgangssituation muss an einem Punkt relativiert werden: Nach sächsischem Landesplanungsrecht können Gemeinden als Gemeinden mit *besonderen Gemeindefunktionen* ausgewiesen werden²⁴⁸, wenn sie in einem „regionsweiten Kontext“ besondere Funktionen in den Bereichen Bildung, Gewerbe, Fremdenverkehr, Verkehr und grenzübergreifende Kooperation wahrnehmen²⁴⁹. Die Ausweisung dieser besonderen Gemeindefunktionen ist an das jeweilige Vorhandensein von entsprechenden überregional bzw. landes- und bundesweit bedeutsamen Einrichtungen und Anlagen gebunden. „In Analogie der Zulässigkeit der übergemeindlichen Wirkung von Maßnahmen zur Sicherung oder Entwicklung der besonderen Gemeindefunktionen in Gemeinden ohne zentralörtlichen Status ist für Grundzentren eine Sicherung und Entwicklung dieser Funktion mit mindestens teilregionalem Wirkungsbereich herleitbar“²⁵⁰. Der Entwurf führt insgesamt sieben regionalplanerisch festgelegte Grundzentren zugleich als Orte mit besonderen Gemeindefunktionen an, weiterhin eine ebenso große Zahl *vormaliger* Kleinzentren²⁵¹. Der „Verbleib“ der Kleinzentren des Regionalplans aus dem Jahr 2002 ist bei genauer Betrachtung also zu dritteln: Sieben Gemeinden wachsen zu Grundzentren empor, sieben weitere Orte werden als <Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen> ausgewiesen, und nur sieben verlieren jede zentralörtliche Qualifizierung.

Der Entwurf für den Regionalplan *Westsachsen* reduziert ebenfalls die Zahl der Grundzentren gegenüber der Zahl vormals als Unter- und Kleinzentren ausgewiesenen Orte. Gegenüber 50

²⁴⁵ Regionaler Planungsverband Südwestsachsen 2007. Internetzugriff am 21.09.2007.

²⁴⁶ Siehe *Tabelle 3* oben im Text.

²⁴⁷ Erste Gesamtfortschreibung Regionalplan Südwestsachsen 2007, Plansatz 1.2.1(Z). Werden die sechs Orte, die jeweils zu zweit kooperieren, als ein Zentraler Ort gezählt, kann der Aussage des Entwurfes zugestimmt werden, dass mit der neuen Ausweisung eine „erhebliche Reduzierung (auf ca. ein Drittel) der Anzahl der Ausweisung der Zentralen Orte der unteren Stufe im Regionalplan (Grundzentren) im Vergleich zum Regionalplan 2002 (Unterzentren, Kleinzentren) erreicht worden ist; Gesamtfortschreibung a.a.O., *Begründung* zu Plansätzen 1.2.1 und 1.2.2, S. 88.

²⁴⁸ § 4 Abs. 3 Nr. 1b Sächsisches Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsplan Sachsen 2003, Plansatz 2.4.4 (Z).

²⁴⁹ LEP Sachsen 2003, *Begründung* zu Plansatz 2.4.4 (Z).

²⁵⁰ Entwurf Gesamtfortschreibung Regionalplan Südwestsachsen 2007, *Begründung* zu Plansätzen 1.3.1 und 1.3.2 (Z), S. 814.

²⁵¹ Entwurf, a.a.O., S. 815-818.

in den entsprechenden Zentralitätskategorien des ersten Regionalplanes ausgewiesenen Orten, legt der Entwurf in der Gesamtfortschreibung nur noch 21 Grundzentren vor, die sich ausschließlich aus der Menge der im LEP 1994 noch landesplanerisch ausgewiesenen Unterzentren bildet²⁵² (24). Fällt bei dieser Zentral-Orte-Stufe die Verringerung in der Zahl – zumindest im Vergleich der Reduktion in anderen Regionalplänen – sehr moderat aus (12,5 Prozent)²⁵³, kollabiert faktisch das System der vormaligen Kleinzentren und Siedlungsschwerpunkte. Aus der Menge der 26 ausgewiesenen Orte „retten“ sich ganze drei Kommunen in die Kategorie „Gemeinden mit *besonderen Gemeindefunktionen*“.

Einem ehemaligen Kleinzentrum wird die besondere Gemeindefunktion „*Fremdenverkehr*“ zugewiesen²⁵⁴, zwei weiteren die besondere Gemeindefunktion „*Medizinische Versorgung*“²⁵⁵. Zwei Kommunen, darunter einem grundzentralen Ort im Verbund, wird die besondere Gemeindefunktion „*Gewerbe*“ zuerkannt²⁵⁶. Bei ihnen handelt es sich um besonders wichtige Standorte für Energieerzeugung, Bergbau/Gewinnung von Steinen und Erden sowie für Chemie.

Ein ähnliches Bild ergibt sich in der Planungsregion *Oberes Elbtal/Osterzgebirge*. Die Zahl der Grundzentren hat sich gegenüber derjenigen, die vormals als „Unterzentrum“ fungierten, nicht erhöht; allerdings sind einige Orte „ausgetauscht“ worden bzw. neu hinzugekommen. Zu einem bereits im LEP Sachsen 1994 ausgewiesenen Verbund Zentraler Orte²⁵⁷ ist ein zweiter grundzentraler Verbund getreten²⁵⁸. Von den herabgestuften Zentralen Orten (insgesamt vier Gemeinden) tauchen nur noch zwei in der Kategorie „Gemeinde mit besonderer Gemeindefunktion“ auf. Diese Kategorie wird untergliedert in die Funktionen „Bildung“, „Fremdenverkehr“, „Gewerbe“, „Verkehr“ und „Grenzüberschreitende Kooperation“. In ihr werden 11 Gemeinden aufgeführt, die nicht den Grundzentren zuzurechnen sind, davon allerdings nur vier, die im ersten Regionalplan der Planungsregion als „Kleinzentren“ firmieren.

252

Erste Gesamtfortschreibung Regionalplan Sachsen 2007, Plansatz 2.3.7 (Z.).

253

24 Unterzentren gegenüber 21 Grundzentren.

254

Die Zuweisung kann unter der Voraussetzung erfolgen, dass der Kommune Kurortstatus zukommt oder über 100 Übernachtungen pro Gästebett/Jahr und mindestens 50.000 Übernachtungen/Jahr nachgewiesen werden; siehe Erste Gesamtfortschreibung Regionalplan Westsachsen 2007, *Begründung* zu Plansatz 2.44. (Z).

255

Als Kriterium für diese besondere Gemeindefunktion ist bestimmt, dass die Kommune in Ergänzung des funktional abgestuften Systems von Krankenhäusern der Regel-, Schwerpunkt- und Maximalversorgung in den Zentralen Orten regional bedeutsame Versorgungsfunktion übernimmt. Das ist bei Kommunen dann der Fall, wenn sich bei ihnen ein Fachkrankenhaus mit über 100 Betten (Krankenhausplan) als überregional bedeutsame Einrichtung mit entsprechenden Arbeitsplätzen befindet; Vorsorge- und Rehabilitationskliniken zählen nicht dazu; siehe Erste Gesamtfortschreibung ..., a.a.O., *Begründung* zu Plansatz 2.4.5 (Z).

256

Erste Gesamtfortschreibung ..., a.a.O., *Begründung* zu Plansatz 2.4.3.

257

Bad Gottleube-Berggießhübel im Landkreis.

258

Sächsische Schweiz: Riesa-Großenhain-Lampertswalde-Schönfeld-Thiendorf im Landkreis.

Der Regionale Planungsverband der Planungsregion *Chemnitz/Erzgebirge* geht einen anderen Weg: Er erhöht die Zahl der Grundzentren von 15 (ohne kooperierende Zentrale Orte und Gemeindeverbund) auf 18. Dabei ist zu berücksichtigen, dass von den genannten 15 des ersten Regionalplanes drei Orte nicht mehr im neuen Entwurf auftauchen²⁵⁹, die Erhöhung also deutlicher ausfällt, als es die Zahl der absoluten Zunahme suggeriert. Wie in anderen Regionalplänen auch, tauchen in der Kategorie „Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen“ sowohl Kommunen auf, die bereits als Unterzentrum (inklusive Verbundlösungen) geführt werden, als auch solche, die bislang in der weggefallenen Zentrale-Orte-Kategorie der „Kleinzentren“ geführt worden sind. Neben den zwei bislang als „Unterzentren“ geführten Kommunen „retten“ zehn weitere Kommunen ihren vormaligen Status als „Kleinzentrum“ in die neue Gemeinde-Kategorie hinüber. Es bleibt allerdings festzuhalten, dass auch in dieser Planungsregion die Zahl der bislang als „Kleinzentren“ geführten Orte (46) fast vollständig beseitigt worden ist.

Anders als der vorgenannte Planungsverband reduziert der Verband der Planungsregion *Oberlausitz/Niederschlesien* die Zahl der Grundzentren erkennbar. Statt 21 Unterzentren (ohne kooperierende Zentrale Orte) führt der neue Entwurf nur noch 15 derartiger Zentraler Orte auf²⁶⁰, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass ein Ort nunmehr im Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP 2003) als Mittelzentrum ausgewiesen worden ist²⁶¹ und weitere fünf Orte als „Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion“ weitergeführt werden²⁶². Die im alten Regionalplan ausgewiesenen (16) Kleinzentren lösen sich gleichsam im Nichts auf: zwei Orte²⁶³ werden in die Kategorie des Grundzentrums überführt; die Gemeinde Arnsdorf als Gemeinde mit besonderer Gemeindefunktion „Gesundheit/Soziales“²⁶⁴ und die Gemeinde Schleife als Gemeinde mit besonderer Gemeindefunktion „Sorbische Kultur“²⁶⁵ bleiben übrig.

Die Neuordnung des grundzentralen Bereiches im Freistaat Sachsen lässt folgendes Bild erkennen:

²⁵⁹ Allerdings werden zwei Gemeinden in Unterkategorien der „Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen“ weitergeführt.

²⁶⁰ Erste Gesamtfortschreibung des Regionalplans Oberlausitz-Niederschlesien 1997, Plansatz 2.1.8.

²⁶¹ Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP) 2003, Plansatz 2.3.7 (Z): Niesky.

²⁶² Gesamtfortschreibung ..., 2007, Plansätze 2.2.1 bis 2.2.8.

²⁶³ Gemeindeverbund Großdubrau-Radibor.

²⁶⁴ Gesamtfortschreibung ... 2007, Plansatz 2.2.5.

²⁶⁵ Gesamtfortschreibung ... 2007, Plansatz 2.2.6.

Tabelle 4: Unterzentrale Orte in Sachsen vor und nach der Gesamtfortschreibung der Regionalpläne

	OS/NL	Elbtal	Chemnitz	West	Südwest**	Gesamt
UZ <i>alt</i>	29	20	21	24	12	106
KZ/SSP <i>alt</i>	16	26	46	26	21	135
Gesamt <i>alt</i>	45	46	67	50	33	241
GZ <i>neu</i>	15	20	18	21	16	90

Quelle: Eigene Zusammenstellung wie Tabelle 3 und nach Angaben der fünf Entwürfe zur Gesamtfortschreibung der sächsischen Regionalpläne

Die Tabelle lässt erkennen, dass alle Planungsregionen die Zahl ihrer Unter- und Kleinzentren drastisch reduzieren. Die Reduktion geht fast vollständig zu Lasten der alten „Kleinzentren“, die nur in wenigen Fällen in den neuen grundzentralen Bereich „emporwachsen“. Je nach Planungsregion überleben sie teilweise als „Gemeinde mit besonderen Funktionen“.

(d) Sachsen-Anhalt

Landes- und Regionalplanung haben in Sachsen-Anhalt im Vergleich mit den anderen ostdeutschen Bundesländern die wohl weitreichendsten Veränderungen erfahren. Die Gründe liegen vor allem in der doppelten Transformation der Verwaltungsorganisation binnen weniger Jahre. Mit Wiedererrichtung des Landes im Prozess der Herstellung der Deutschen Einheit wurde das Neue Bundesland verwaltungsmäßig dreistufig organisiert – Landesbehörden, Regierungsbezirke, Kreisverwaltungen. Dabei wurden die Aufgaben der Regionalplanung auf die Mittelinstanzen übertragen²⁶⁶. Abweichend von den anderen ostdeutschen Ländern verzichtete Sachsen-Anhalt zunächst auf die Erarbeitung eines selbstständigen Landesentwicklungsprogrammes. Vielmehr fasste es *Landesplanungsgesetz* und *Landesentwicklungsprogramm* als Artikel I und Artikel II in einem gemeinsamen *Vorschaltgesetz* zusammen²⁶⁷. Der hier interessierende Artikel II - Landesentwicklungsprogramm (LEPro) - enthielt in sehr gestraffter Form die wesentlichen Inhalte vergleichbarer Planwerke.

²⁶⁶ Vorschaltgesetz zur Raumordnung und Landesentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt 1992, Artikel I, § 7.

²⁶⁷ Vorschaltgesetz zur Raumordnung und Landesentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt 1992, Artikel I und Artikel II (= LEP Sachsen-Anhalt), 02.06.1992.

Das Landesentwicklungsprogramm wies drei Oberzentren²⁶⁸, drei den Oberzentren zugeordnete Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums²⁶⁹ sowie drei weitere Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums²⁷⁰ aus. Der Plan sah darüber hinaus vierzehn Mittelzentren²⁷¹ und insgesamt siebzehn Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums²⁷² vor. „Reine“ Grundzentren hatten in den *Regionalen Entwicklungsprogrammen* festgelegt zu werden²⁷³. Artikel II des Vorschaltgesetzes - Landesentwicklungsprogramm - hatte damit insgesamt 40 Ober- und Mittelzentren inkl. Zwischenstufen bestimmt.

Im Zuge der Ablösung des *Vorschaltgesetzes* durch ein selbstständiges *Landesplanungsgesetz*²⁷⁴ einerseits und einen *Landesentwicklungsplan*²⁷⁵ andererseits gestaltete das Land gegen Ende der zweiten Legislaturperiode auch das System der Regionalplanung um. Anstelle der „staatlichen“ trat die „kommunalisierte“ Regionalplanung²⁷⁶. Dabei wurde die Gebietskulisse verändert: an die Stelle der Territorien der drei Regierungsbezirke Dessau, Halle und Magdeburg traten fünf *Planungsregionen*²⁷⁷. Mit dieser Entscheidung verkomplizierte sich das Organisationssystem der Landes- und Regionalplanung. Die Aufgaben „an der Spitze“ – Gesetzgeberische Zuständigkeiten bei Novellierung des Landesplanungsgesetzes und Verabschiedung des Landesentwicklungsplanes²⁷⁸, administrative Erarbeitung des Landesentwicklungsplanes durch die oberste Landesplanungsbehörde²⁷⁹ – wurden ebenso beibehalten wie die obere (verwaltungsorganisatorisch: mittlere Ebene einer) Landesplanungsbehörde in Form der Regierungspräsidien²⁸⁰. Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Fortschreibung der Regionalpläne hingegen war fortan nicht mehr Aufgabe der Regierungspräsidien²⁸¹, sondern der fünf *Regionalen Planungsgemeinschaften*²⁸².

268 Dessau, Halle und Magdeburg; siehe LEPro Sachsen-Anhalt 1992, Plansatz 2.1.8.

269 Bitterfeld/ Wolfen zu Dessau, Merseburg zu Halle und Schönebeck zu Magdeburg; siehe LEPro Sachsen-Anhalt 1992, Plansatz 2.1.9, Satz 1.

270 Halberstadt, Naumburg und Stendal; siehe LEPro Sachsen-Anhalt 1992, Plansatz 2.1.9, Satz 2.

271 LEPro Sachsen-Anhalt 1992, Plansatz 2.1.10.

272 LEPro Sachsen-Anhalt 1992, Plansatz 2.1.11.

273 LEPro Sachsen-Anhalt 1992, Plansatz 2.1.12.

274 Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 28.04.1998 (Ende der zweiten Legislaturperiode).

275 Der Landesentwicklungsplan wurde erst zu Beginn der dritten Legislaturperiode als Gesetz verabschiedet – 23.08.1999.

276 Zur kommunalisierten Regionalplanung: Gruber 1994.

277 Region Altmark, Region Magdeburg, Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Region Halle und Region Harz; § 17 II des Landesplanungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt.

278 Landesplanungsgesetz § 5 IV.

279 Landesplanungsgesetz § 5 I und II.

280 Landesplanungsgesetz § 18 II.

281 Diese hatten im Vergleich zu den anderen Neuen Bundesländern sehr früh entsprechende Planwerke erarbeitet; zeitgleich traten die *Regionalen Entwicklungsprogramme* für die Regierungsbezirke Dessau, Halle und Magdeburg bereits durch Beschluss der Landesregierung am 30.01.1996 in Kraft.

282 Landesplanungsgesetz § 17 I.

Der Ende der neunziger Jahre verabschiedete eigenständige *Landesentwicklungsplan* (LEP 1999) für das Land Sachsen-Anhalt behält die Gliederung des Zentrale-Orte-Systems in Oberzentren, Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, Mittelzentren, Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums und Grundzentren bei. Die Zahl der Oberzentren und der zu Oberzentren zugeordneten Mittelzentren verändert sich nicht, während die Zahl der Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums um eins erhöht wird²⁸³. Ebenfalls um eins erhöht sich die Zahl der „reinen“ Mittelzentren²⁸⁴; hingegen reduziert sich die Zahl der Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums von siebzehn auf vierzehn²⁸⁵. Grundzentren sind weiterhin in den Regionalen Entwicklungsprogrammen auszuweisen²⁸⁶. Das neue Planwerk belässt damit im Vergleich zu seinem Vorgänger fast alles beim Alten und nimmt nur geringe Veränderungen vor.

Die Umstellung im Organisationssystem der Trägerschaft von Regionalplanung hat dazu geführt, dass - einzigartig unter den Neuen Bundesländern - in Sachsen-Anhalt in der überwiegenden Anzahl bereits eine „zweite Generation“ von Regionalplänen beschlossen ist bzw. sich im Genehmigungsverfahren befinden. In den Regionen, in denen die endgültige Beschlussfassung der Regionalen Entwicklungspläne noch nicht erfolgt ist oder sich die Genehmigung hinzieht, ist die Einarbeitung der *Strategischen Umweltprüfung* (SUP) erforderlich geworden. In den Planungsregionen *Harz* und *Halle* sind den Beschlussfassungen²⁸⁷ zweite Entwürfe gefolgt, die zum Jahreswechsel 2006/2007 zur Auslegung bereitgestellt worden sind. Die nachfolgende Übersicht dokumentiert die vergleichsweise zügige Erarbeitung der Regionalpläne in Sachsen-Anhalt nach Inkrafttreten des *Landesentwicklungsplanes* des Landes Sachsen-Anhalt 1999.

²⁸³ Zu Halberstadt, Naumburg und Stendal zusätzlich Wittenberg; LEP Sachsen-Anhalt 1999, Plansatz 3.2.11 a.E..

²⁸⁴ Zusätzlich Zerbst; LEP Sachsen-Anhalt 1999, Plansatz 3.2.10.

²⁸⁵ LEP Sachsen-Anhalt 1999, Plansatz 3.2.12.

²⁸⁶ Landesplanungsgesetz § 17 I.

²⁸⁷ Regionaler Entwicklungsplan der Planungsregion Harz, beschlossen von Regionalversammlung am 26.08.2005; Regionaler Entwicklungsplan der Planungsregion Halle, Aufstellungsbeschluss vom 02.06.2004.

Übersicht 9: Stand der Regionalplanung im Lande Sachsen-Anhalt

Planungsregion	Beschluss	Genehmigung
Altmark	15.12.2004	14.02.2005
Magdeburg	17.05.2005	29.06.2006
Harz	**	30.01.2007
Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg	07.10.2005	24.12.2006
Halle	**	12.12.2006

** Auslegungsbeschluss für den zweiten Entwurf

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Aufgabe der Regionalplanung ist es, die Orte unterster Zentralitätsstufe, die *Grundzentren*, zu bestimmen und planerisch auszuweisen. Da ein neuer Landesentwicklungsplan erst vorbereitet wird²⁸⁸, orientieren sich die Regionalpläne noch an der bestehenden, seit dem Jahr 1999 gültigen Stufung des Zentrale-Orte-Systems. Die Durchsicht der fünf Regionalpläne ergibt dabei folgendes Bild:

Übersicht 10: Grundzentren in Regionalplänen des Landes Sachsen-Anhalt

Planungsregion	Grundzentren
Altmark	18 ⁽¹⁾
Magdeburg	17
Harz	19 ⁽²⁾
Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (A-B-W)	19 ⁽³⁾
Halle	25 ⁽⁴⁾

(1) davon 4 in Funktionsteilung

(2) davon 2 in Funktionsteilung

(3) nicht berücksichtigt: Rosslau (Plansatz 5.2.3), da in der neu zu bildenden kreisfreien Stadt Dessau-Roßlau aufgehend

(4) davon 2 in Funktionsteilung

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben der fünf Regionalpläne des Landes Sachsen-Anhalt

Wie in den anderen ostdeutschen Bundesländern steht der Zahl ober- und mittelzentraler Orte (inkl. Zwischenstufen) eine überaus große Zahl grundzentraler Kommunen gegenüber. Die

²⁸⁸ Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsicht der Landesregierung zur Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes des Landes Sachsen-Anhalt durch das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt am 05. September 2006.

Verhältnisse im Land Sachsen-Anhalt soll folgende Übersicht, gegliedert nach Planungsregionen, veranschaulichen:

Tabelle 5: Zentrale Orte im Land Sachsen-Anhalt

Zentralitätsstufe	Altmark	Magdeburg	Harz	A-B-W	Halle	Gesamt
OZ	-	1	-	1	1	3
MZ Tf OZ	1	1	1	2	2	7
MZ	1	3	5	3	3	15
GZ Tf MZ	4	3	1	2	4	14
GZ	18	17	19	19	25	98
	24	25	26	27	35	137

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben der fünf Regionalpläne des Landes Sachsen-Anhalt

Die Umstellung im System der Regionalplanung ist nicht die einzige verwaltungsbezogene Transformationsentscheidung des Landes Sachsen-Anhalt geblieben. Ihr sind zwei weitere gefolgt, die gleichermaßen für die Arbeitsweise von Landesbehörden wie die von Kreisverwaltungen von größter Bedeutung sind: Zum Jahresende 2003 sind die drei Regierungsbezirke Magdeburg, Halle und Dessau aufgelöst und ihre Aufgaben einem neugebildeten *Landesverwaltungsamt* (LVwA) übertragen worden. Im Jahr 2006 ist die (zweite) *Kreisgebietsreform* Sachsen-Anhalt 2007 im Landesparlament beschlossen worden, die vor einem Jahr (01.07.2007) in Kraft getreten ist.

Landesverwaltungsamt. Nach Vorbild des Freistaates Thüringen hat auch das Land Sachsen-Anhalt eine derartige mittlere Verwaltungsbehörde gebildet. Mit Zusammenschluss der drei bisherigen Regierungspräsidien, der Staatlichen Schulämter und der Landesämter für Versorgung und für Soziales²⁸⁹ ist eine „Großorganisation“ mit Zuständigkeit für über 1000 Einzelaufgaben entstanden²⁹⁰.

²⁸⁹ Noch im Jahr 2004 hat die Landesregierung die Neuorganisation des Bereiches *Sozialhilfe* durch Entwicklung eines LHO-Betriebes „Sozialagentur Sachsen-Anhalt“ beschlossen, der neben den Steuerungsaufgaben im Bereich der überörtlichen Träger der Sozialhilfe auch die Wahrnehmung der zentral zu erledigenden Aufgaben sowie die erweiterte Heranziehung der Kommunen, denen die Erledigung der stationären, teilstationären und ambulanten Hilfen obliegt, regelt.

²⁹⁰ Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt; siehe Internet: Auftritt des Landes Sachsen-Anhalt. www.-de/LPSA/index. Zugriff am 29.09.2008.

In Verwaltungswissenschaft und Verwaltungslehre werden Mittelbehörden im Aufbau der Landesverwaltung wichtige Aufgaben zuerkannt. Neben der Wahrnehmung originärer Verwaltungsaufgaben, insbesondere solcher, die ein hohes Maß an Spezialwissen erfordern, koordinieren sie die Verwaltungstätigkeit nachgeordneter Behörden, fungieren als Aufsichtsinstanz, sind Widerspruchsbehörden gegenüber den örtlichen Behörden und den Trägern der Selbstverwaltung und entlasten schließlich die Landesoberbehörden und Ministerien²⁹¹. Die Notwendigkeit von Mittelbehörden wird besonders aus einem Koordinationsbedürfnis heraus gesehen. „Dreißig oder mehr Landkreise und kreisfreie Städte der staatlichen Unterbehörden können nicht vom Ministerium geleitet und beaufsichtigt werden; es bedarf einer Zwischenbündelung.“²⁹² Die Frage einer Entbehrlichkeit von Bezirksregierungen oder anderer Mittelinstanzen lässt sich nur beurteilen, wenn man Alternativlösungen mit ihnen vergleicht. Bei Wegfall der Mittelinstanzen hätten ihre Aufgaben entweder an die Ministerien und Landesoberbehörden oder an die Unterbehörden abgegeben bzw. übertragen zu werden. „Im Interesse einer besseren Ausübung der Aufsicht müssten die Kreise noch mehr vergrößert werden Die Kreise würden dann praktisch Mittelinstanzen im bisherigen Sinne.“²⁹³

Kreisgebietsreform 2007. Neben dem Land Mecklenburg-Vorpommern hat das Land Sachsen-Anhalt im Sommer 2006 eine ehrgeizige kommunale Territorialreform beschlossen. Mit Wirkung zum 01. Juli 2007 ist eine (zweite) Kreisgebietsreform vollzogen worden, bei der aus den bisherigen (ihrerseits im Jahr 1994 gebildeten) 21 Landkreisen nur noch elf neue Landkreise entstanden sind. In ihrer bisherigen Form sind nur die kreisfreien Städte Magdeburg und Halle, die beiden nördlichsten Landkreise²⁹⁴ sowie der im äußersten Süden des Landes gelegene Kreis²⁹⁵ erhalten geblieben ist. Zu den neun übrigen durch Fusionen entstandenen Landkreisen ist eine erweiterte kreisfreie Stadt hinzugetreten: die durch Fusion gebildete Stadt Dessau-Roßlau²⁹⁶. Die „neue“ Landkarte des Landes Sachsen-Anhalt sieht nun folgendermaßen aus:

²⁹¹ Thieme 1984, § 52, RdNr. 300; siehe weiterhin Püttner 2000, S. 108 f.

²⁹² Thieme 1995, § 23.2, S. 67.

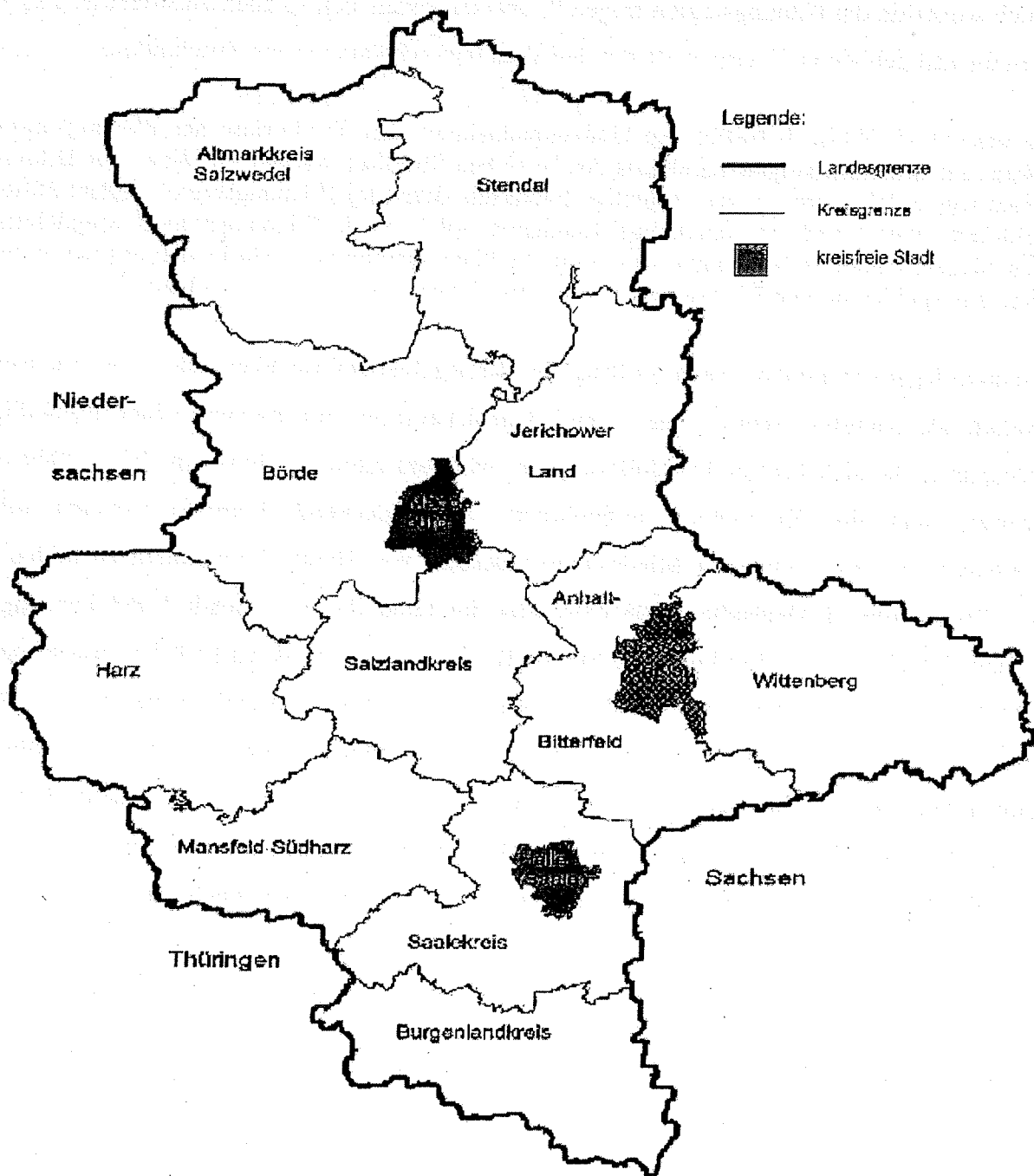
²⁹³ Thieme 1984, § 52, RdNr. 303.

²⁹⁴ Landkreise Altmark /Kreis Salzwedel und Landkreis Stendal.

²⁹⁵ Landkreis Burgenlandkreis.

²⁹⁶ Bisher nur kreisfreie Stadt Dessau.

Abbildung: Landkreise und kreisfreie Städte des Landes Sachsen-Anhalt nach der Kreisgebietsreform 2007



Quelle: Verwaltungsaufbau des Landes Sachsen-Anhalt, Magdeburg 2008, Seite 234

Die Kreisgebietsreform wird sich auch auf den räumlichen Zuschnitt bzw. die Zusammensetzung der Gremien der Planungsregionen auswirken. Mit Ausnahme der nördlichsten Planungsregion *Altmark*, deren beide sie bildenden Landkreise²⁹⁷ unverändert bleiben und auch weiterhin die Planungsregion tragen²⁹⁸, überschneiden sich in allen anderen vier Regionen die neu gebildeten Kreisgebiete mit den alten regionalplanerischen Zuschnitten.

In besonderer Weise betreffen die Umbaumaßnahmen das Territorium der Planungsregion *Harz*. Zu dem ehemaligen Landkreis Aschersleben-Straßfurt werden im Wege der Bildung eines sog. Salzlandkreises der ehemalige Landkreis Bernburg (Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg) und der ehemalige Landkreis Schönebeck (Planungsregion Magdeburg) geschlagen. Blicke es beim alten Zuschnitt der Planungsregionen, würde sich das neu gebildete Kreisgebiet auf den Einzugsbereich von **drei** Planungsregionen erstrecken²⁹⁹.

Gemeindegebietsreform. Nach Vollzug der Kreisgebietsreform plant das Land Sachsen-Anhalt als nächsten Schritt eine Gemeindegebietsreform. Im Rahmen einer Freiwilligkeitsphase, die sich bis zur Durchführung der nächsten Kommunalwahl im Jahre 2009 erstreckt, sind die Kommunen aufgefordert, flächendeckend *Einheitsgemeinden* oder *Verbandsgemeinden* mit einer Mindesteinwohnerzahl von 10.000 Einwohnern zu bilden³⁰⁰. Mit Stand vom 31. Dezember 2005 existierten im Land Sachsen-Anhalt 1.053 kreisangehörige Gemeinden und drei kreisfreie Städte. Bei dieser Angabe ist zu berücksichtigen, dass 723 Gemeinden (68,46%) aller Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt weniger als 1.000 Einwohner aufweisen und 418 Gemeinden (39,58%) sogar weniger als 500 Einwohner zählen. Sofern es in diesem Zeitraum nicht gelingt, den Neubildungsprozess abzuschließen, ist vorgesehen, noch im Laufe der andauernden (fünften) Legislaturperiode die Einführung von Einheits- bzw. Verbandsgemeinden durch gesetzliche Anordnung vorzunehmen³⁰¹.

²⁹⁷ Landkreis Altmark / Kreis Salzwedel und Landkreis Stendal.

²⁹⁸ Landesplanungsgesetz § 17 II Nr. 1.

²⁹⁹ Unter Berücksichtigung eines Maßstabssprunges kann die Situation mit dem *Ruhrgebiet* bzw. dem neu gebildeten *Regionalverband Ruhr* (RVR) verglichen werden, dessen Verbandsgebiet in den (aufsichtsrechtlichen) Zuständigkeitsbereich dreier Bezirksregierungen fällt.

³⁰⁰ *Gemeindegebietsreform Sachsen-Anhalt 2007*, S. 8, 97; zu Ausnahmen S. 98-102. Siehe weiterhin *Handreichung zur Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt 2008b*.

³⁰¹ Siehe § 2 Abs. 9 des Gesetzes über die Grundsätze der Neugliederung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt.

(e) Thüringen

Das Bundesland in der geographischen Mitte Deutschlands hat ebenso wie Mecklenburg-Vorpommern gut zehn Jahre nach Inkrafttreten des *Landesentwicklungsprogrammes*³⁰² sein Landesentwicklungskonzept neu formuliert. Der *Landesentwicklungsplan 2004*³⁰³ will einen Orientierungsrahmen für die angestrebte Raumentwicklung der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre darstellen³⁰⁴, der den seit Erlass des Landesentwicklungsprogrammes 1993 eingetretenen tatsächlichen räumlichen Entwicklungen Rechnung trägt. Darüber hinaus ist die Fortschreibung „im Interesse einer verbesserten Steuerungswirkung, Lesbarkeit und Vollzugsfähigkeit des Planes“ erfolgt³⁰⁵. Die zwischenzeitlich eingetretenen und in absehbarer Zukunft zu erwartenden Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur des Landes werden nur zurückhaltend angesprochen³⁰⁶ - allerdings wird in diesem Zusammenhang dem Zentrale-Orte-System den Stadt-Umland-Beziehungen und dem Modell der Dezentralen Konzentration besondere Bedeutung zugewiesen³⁰⁷.

Der Freistaat Thüringen modifiziert – ebenso wie das Land Mecklenburg-Vorpommern – sein differenziert gestaffeltes Zentrale-Orte-System. Der erste Landesentwicklungsplan sah Klein-, Unter-, Mittel- und Oberzentren sowie ergänzende teilfunktionale Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums vor, insgesamt also sechs Stufen. Funktionelle Trennung existierte ebenfalls in den Kategorien der Unter- und Kleinzentren. Der Plan legte drei Oberzentren, acht Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums (MZ Tf OZ), zwanzig Mittelzentren (MZ), acht teilfunktionale Mittelzentren (zusammen 39 ober- und mittelzentrale Orte), fünfzig Grundzentren und dreiundneunzig Kleinzentren vor. Auch im Freistaat Thüringen überstieg die Zahl unterzentraler Orte deutlich die der mittel- und oberzentralen Orte (143:39). Aufgeteilt nach den vier Planungsregionen des Landes³⁰⁸ ergibt sich folgendes Bild:

³⁰² *Landesentwicklungsprogramm Thüringen (LEP)*, Thüringer Verordnung vom 10.11.1993.

³⁰³ *Landesentwicklungsplan 2004 (LEP)*, Thüringer Verordnung vom 2004.

³⁰⁴ LEP Thüringen 2004, S. 6.

³⁰⁵ Ders., S. 7.

³⁰⁶ Ders., Abschnitt 1.3 *Gleichwertige Lebensbedingungen*.

³⁰⁷ Ders., S. 10f.

³⁰⁸ Nordthüringen, Mittelthüringen, Ostthüringen, Südwestthüringen; § 2 II 1 des *thüringer Landesplanungsgesetzes*.

Tabelle 6: Zentrale Orte im Freistaat Thüringen (alt)

Zentralitätsstufe	Nord	Mitte	Ost	Südwest	Gesamt
OZ	-	1	2	-	3
MZ Tf OZ	1	1	3 ⁽³⁾	3 ⁽⁶⁾	8
MZ	6	5	4	5	20
MZ teilfunkt.	1	-	6	1	8
UZ	10 ⁽¹⁾	7	11 ⁽⁴⁾	22 ⁽⁷⁾	50
KZ	18 ⁽²⁾	21	34 ⁽⁵⁾	20 ⁽⁸⁾	93
	36	35	60	51	182

- (1) davon 2 in Funktionsteilung
 (2) davon 4 in Funktionsteilung
 (3) davon 2 in Funktionsteilung
 (4) Unterzentrum Probstzella in gemeinsamer Funktionsausübung in Form einer länderübergreifenden Kooperation mit dem zentralen Ort Ludwigsstadt, Region Oberfranken-West des Freistaates Bayern
 (5) davon 6 in Funktionsteilung
 (6) davon 2 in Funktionsteilung
 (7) davon 2 in Funktionsteilung
 (8) davon 6 in Funktionsteilung

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Angaben der vier thüringischen Regionalpläne

Der *Landesentwicklungsplan 2004* fasst die Zentralitätsstufen von Klein- und Unterzentren zu einer neuen Kategorie <Grundzentrum> zusammen und transformiert die Kategorie der ergänzenden teilfunktionalen Mittelzentren in die des <Mittelzentrums>. Erhalten bleibt die Kategorie des Mittelzentrums mit Teilfunktionen eines Oberzentrums. Damit sieht der geltende *Landesentwicklungsplan* nur noch vier Stufen vor. Das neue Landesentwicklungsprogramm weist nun drei Oberzentren³⁰⁹, 11 Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, davon 5 in Funktionsteilung³¹⁰, und 28 Mittelzentren, davon 10 in Funktionsteilung³¹¹, aus. Gegenüber der vorangegangenen Planung hat sich also die Zahl der ober- und mittelzentralen Orte leicht erhöht (von 39 im LEP 1993 auf 42 im LEP 2004).

³⁰⁹ LEP Thüringen 2004, Plansatz 2.2.6: Erfurt, Gera und Jena.

³¹⁰ LEP Thüringen 2004, Plansatz 2.2.10.

³¹¹ LEP Thüringen 2004, Plansatz 2.2.8.

Wie in den anderen ostdeutschen Bundesländern ebenfalls üblich, bleibt es Aufgabe der Regionalplanung, Grundzentren und deren Versorgungsbereiche auszuweisen. Diese sollen entsprechend der landesplanerischen Vorgaben mindestens 7000 Einwohner umfassen, davon möglichst 2000 im Siedlungs- und Versorgungskern³¹². Die Regionalpläne sind spätestens bis zum Jahr 2009 fortzuschreiben und der neuen Rechtslage in Bezug auf die Zentralitätsstufung anzupassen³¹³. Bis die fortgeschriebenen Regionalpläne in Kraft treten, gelten die in den jeweiligen Regionalen Raumordnungsplänen erfolgten Ausweisungen der Unter- und Kleinzentren fort³¹⁴.

Die Grundzentren im Sinne der neuen Zentralitätsstufung haben die Grundversorgung mit Gütern des Einzelhandels zu sichern. Sie sind in der Regel Verwaltungssitze und können elementare öffentliche Dienstleistungen und soziale Infrastrukturen sowie Bildungseinrichtungen vorweisen.

Zur Ausstattung der Grundzentren sollen Grundschulen, öffentliche Bibliotheken, Einrichtungen für gesellschaftliche und kulturelle Veranstaltungen, Betriebe des Facheinzelhandels, bedarfsgerechte Sportstätten mit lokaler ggf. regionaler Bedeutung, Verwaltung der Gemeinde/Verwaltungsgemeinschaft, Zweigstellen von Kreditinstituten und Versicherungseinrichtungen, Gaststätten mit Übernachtungsmöglichkeiten, Postämter bzw. Postfilialen, Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs mit Vernetzung mehrerer Linien sowie mehrfacher täglicher Bedienung gehören³¹⁵.

Im Juni 2004 haben die vier Regionalen Planungsgemeinschaften im *Thüringer Staatsanzeiger* ihre Planungsabsichten zur Fortschreibung der Regionalpläne bekannt gegeben³¹⁶. Alle Planungsregionen Thüringens haben im Sommer 2007 die Entwürfe ihrer Regionalpläne zur Anhörung veröffentlicht. Die Neuordnung und Straffung im unterzentralen Bereich lässt dabei Folgendes erkennen:

³¹² LEP Thüringen 2004, Plansatz 2.2.12.

³¹³ LEP Thüringen 2004, Plansatz 6.1.1.

³¹⁴ LEP Thüringen 2004, Plansatz 2.2.13.

³¹⁵ Begründung zu LEP Thüringen 2004, Plansatz 2.2.11.

³¹⁶ Bekanntmachung der Regionalplanungsgemeinschaft Nordthüringen im *Thüringischen Staatsanzeiger* Nr. 26/2004, der Regionalen Planungsgemeinschaften Ostthüringen und Südwestthüringen im *Thüringischen Staatsanzeiger* Nr. 27/2004 sowie der Regionalen Planungsgemeinschaft Mittelthüringen im *Thüringischen Staatsanzeiger* Nr. 21/2004.

Tabelle 7: Unterzentrale Orte in Thüringen vor und nach der Gesamtfortschreibung der Regionalpläne

	Nord	Mitte	Ost	Südwest	Gesamt
UZ <i>alt</i>	10	7	11	22	50
KZ <i>alt</i>	18	21	34	20	93
Gesamt <i>alt</i>	28	28	45	42	143
GZ <i>neu</i>	22	16	18	21	77

Quelle: Eigene Zusammenstellung wie Tabelle 6 und nach Angaben der vier Entwürfe zur Gesamtfortschreibung der thüringer Regionalpläne

Die Planungsregion *Nordthüringen* legt statt der bislang existierenden 28 Unter- und Kleinzentren nur noch 22 Orte als Grundzentren fest, von denen zwei als ein funktionsteiliges Grundzentrum ausgewiesen werden³¹⁷. In der Planungsregion *Mittelthüringen* ist eine Reduzierung der Zahl von 28 Unter- und Kleinzentren auf nur noch 16 Grundzentren vorgesehen³¹⁸. Weitreichend gestaltet sich die Reorganisation des grundzentralen Orte-Systems in der Planungsregion *Südwestthüringen*; sah der vormalige Regionalplan noch 22 Unter- und 20 Kleinzentren vor, so strafft der jetzt vorgestellte Entwurf die Zahl der Grundzentren erheblich: er sieht nur noch 21 entsprechende Zentrale Orte vor, im Ergebnis eine glatte Halbierung³¹⁹.

Den radikalsten Einschnitt nimmt die Planungsregion *Ostthüringen* vor. Ihr im September 2007 vorgelegter Entwurf streicht fast vollständig die bisher als Kleinzentren ausgewiesenen Zentralen Orte; von den bisher 34 als Kleinzentren ausgewiesenen Gemeinden sind 26 Gemeinden nicht mehr als Zentraler Ort eingestuft³²⁰. Von den bisherigen Unterzentren wird eine Gemeinde nicht mehr als Grundzentrum kategorisiert; zwei Unterzentren sind innerhalb eines neu gebildeten Städteverbundes als Mittelzentrum höher gestuft³²¹. Der Planentwurf weist damit noch 18 Städte und Gemeinden als Grundzentrum auf, davon drei Kommunen als gemeinsames Grundzentrum im Städteverbund (bzw. in Funktionsteilung)³²². Die „Schrumpfung“ fällt in dieser Planungsregion noch größer aus als in der vorgenannten; von 45 Kommunen, die der alte Regionalplan als Unter- und Kleinzentren einordnete, bleiben nunmehr noch 18 als Grundzentrum übrig.

³¹⁷ Entwurf des Regionalplanes Teil 1m 5.4 und Teil2, Plansatz 1.2.3.

³¹⁸ Entwurf des Regionalplanes Teil 2, Plansatz 1.2.4.

³¹⁹ Entwurf des Regionalplanes Teil 2, Plansatz 1.2.3.

³²⁰ Entwurf des Regionalplanes Teil 1, S. 5.

³²¹ Entwurf, *ibid.*

³²² Entwurf Teil 2, Plansatz 1.2.4.

Als Besonderheit der Thüringer Landesplanung kann die Tatsache angesehen werden, dass das Landesentwicklungsprogramm einen eigenen Teil *Verwirklichung der Raumordnungspläne*³²³ enthält, der in seinem Teil *Kooperationen* einen ganzen Katalog von Strategien und Konzepten interkommunaler, intraregionaler und länderübergreifender Zusammenarbeit aufführt:

- Interkommunale Zusammenarbeit, sowohl in Verdichtungsräumen als auch in den Stadt- und Umlandräumen des ländlichen Raumes³²⁴.

Insbesondere bei der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung wird zwischen den Gebietskörperschaften eine enge Abstimmung empfohlen. Schwerpunktsetzung und Vernetzung wird vor allem in den Bereichen Einzelhandel, Verkehrs-, Freiraum- und Siedlungsentwicklung, hier wiederum in der Gewerbeflächenentwicklung, als erforderlich angesehen³²⁵.

- Im ländlichen Raum sollen die Regionalen Entwicklungskonzepte fortgeschrieben, schrittweise umgesetzt und stärker mit anderen informellen Konzepten zur Regionalentwicklung abgestimmt und vernetzt werden³²⁶.

Im Freistaat Thüringen werden seit dem Jahr 1994 Regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet und schrittweise umgesetzt³²⁷. Nach Angaben des Thüringer Ministeriums für Bau und Verkehr existierten im Jahr 2004 insgesamt 38 Regionale Entwicklungskonzepte, die zusammen 42 Prozent der Thüringer Gemeinden (428 Kommunen) umfassten³²⁸. In Zukunft sollen die Konzepte zur Regionalentwicklung „stärker als bisher die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung berücksichtigen. Das bedeutet auch, dass die Sicherung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte im ländlichen Raum und deren Verflechtung mit dem Umland an Bedeutung gewinnen wird.“³²⁹

- Zur Stärkung regionaler Entwicklungspotenziale, zur Nutzung von Synergieeffekten, zur Verbesserung von Standortbedingungen sowie zur allgemeinen Sicherung der Aufgabewahrnehmung sollen Städtekooperationen unterstützt werden³³⁰.

Im Freistaat Thüringen existieren eine Reihe von Städtekooperationen. Dabei überwiegt der Verbund von mittelzentralen Orten: Städtenetz SEHN – Südharz–Eichsfeld–Hainich-Netz³³¹, Städte Hermsdorf - Bad Klosterlausnitz-Stadtroda³³², Städte Schmölln und Göß-

³²³ LEP Thüringen 2004, Abschnitt 6, S. 87 ff.

³²⁴ LEP Thüringen 2004, Plansatz 6.2.2.

³²⁵ LEP Thüringen 2004, Plansatz 6.2.2 - Begründung, S. 90.

³²⁶ LEP Thüringen 2004, Plansatz 6.2.3.

³²⁷ Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur 1997. Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur 1998b. Usbeck 1998. Usbeck 2002.

³²⁸ Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr 2004, *Landesentwicklungsbericht 2004*, S. 18.

³²⁹ LEP Thüringen 2004, Plansatz 6.2.3 – Begründung, S. 91.

³³⁰ LEP Thüringen 2004, Plansatz 6.2.5.

³³¹ Bad Langensalza, Heilbad Heiligenstadt, Leinefelde, Nordhausen, Sondershausen, Worbis; Städtekooperation auf vertraglicher Basis seit dem Jahr 1995.

³³² Städtekooperation auf vertraglicher Basis seit dem Jahr 2003.

nitz³³³, Städtedreieck am Saalebogen³³⁴, der Städteverbund Südthüringen³³⁵ und die Städte Zeulenroda und Triebes³³⁶. Daneben existieren drei grenzüberschreitende Städtekooperationen: Bäder der Toskana des Ostens³³⁷, Nordöstliches Vogtland³³⁸; Städte Probstzella und Ludwigsstadt³³⁹ und schließlich eine oberzentrale Kooperation der Städte Jena – Gera – Altenburg³⁴⁰ und die einer *Region Erfurt – Weimar – Jena*³⁴¹.

- Zur Bündelung regionaler Entwicklungsinitiativen soll in geeigneten Teilräumen ein *Regionalmanagement* etabliert und unterstützt werden³⁴².

In fünf Teilräumen Thüringens wird ein Regionalmanagement aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) gefördert³⁴³.

³³³ Städtekooperation auf vertraglicher Basis. Der Städteverbund ist Bestandteil des *Modellvorhabens Schmölln/Gößnitz*.

³³⁴ Städte Saalfeld, Rudolstadt, Bad Blankenburg; Städtekooperation auf vertraglicher Basis seit dem Jahr 1995.

³³⁵ Städte Suhl, Zella-Mehlis, Meiningen, Schmalkalden, Oberhof, Hilburghausen; Städtekooperation auf vertraglicher Basis seit dem Jahr 1995.

³³⁶ Kooperation der beiden Städte seit dem Jahr 2001.

³³⁷ Städte Bad Sulza und Bad Kösen in Thüringen, Stadt Bibra in Sachsen-Anhalt; Städtekooperation auf vertraglicher Basis seit dem Jahr 1998.

³³⁸ Städte Greiz, Reichenbach, Mylau und Netschkau in Thüringen, Stadt Elsterberg in Sachsen; Städtekooperation auf vertraglicher Basis seit dem Jahr 1996.

³³⁹ Stadt Probstzella in Thüringen, Stadt Ludwigstadt in Bayern; Zusammenarbeit seit dem Jahr 1994; es liegt eine Absichtserklärung zur Gründung eines grenzüberschreitenden Städteverbundes vor.

³⁴⁰ Städtekooperation auf vertraglicher Basis seit dem Jahr 2003.

³⁴¹ Oberzentren Erfurt und Jena, Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums Weimar und der Landkreis Weimarer Land; die Zusammenarbeit begann mit den Vorbereitungen für das Kulturstadtjahr 1999; zur Zeit wird ein Kooperationsvertrag angestrebt.

³⁴² LEP Thüringen 2004, Plansatz 6.2.6. Zum Regionalmanagement siehe Gugisch/Maier/Obermaier 1998; Löb 20023; Maier/Obermaier/Beck 2000; Schenkstoff 2003; Sedlacek 2003.

³⁴³ Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr 2004 *Landesentwicklungsbericht 2004*, S. 18, dort noch unter Angabe Art 91a I Nr. 2 GG (in Kraft bis 01.09.2006).

f. Zusammenfassung

In der ersten Hälfte dieses Jahrzehntes haben die neuen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen ihre „alten“ Landesraumordnungsprogramme (Diktion gemäß § 8 ROG) außer Kraft gesetzt und durch Landesentwicklungspläne der „zweiten Generation“ ersetzt³⁴⁴. Das Land Brandenburg hat im Jahr 2005 eine breite öffentliche Diskussion zur Weiterentwicklung der (komplexen) Landesentwicklungsplanung begonnen, im Juli 2006 erste *Positionspapiere*³⁴⁵ veröffentlicht und im Sommer 2007 den Vorentwurf des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg (LEP B-B)³⁴⁶ vorgelegt³⁴⁷. Die Arbeiten zur Verabschiedung eines gemeinsamen *Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg* sollen in diesem Jahr (2008) abgeschlossen sein. In vier der fünf ostdeutschen Länder sind damit die beabsichtigten Änderungen im System der zentralörtlichen Gliederungen erkennbar. 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 (Ländliche Zentralorte, Kleinzentren, Grundzentren, Unterzentren) 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 hatte³⁴⁸. 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* festgelegt werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass im Freistaat Sachsen landesplanerisch eine ähnliche Konstruktion besteht, nämlich *Städteverbände*, die auf den jeweiligen Zentralortsstufen zugeordnet sind³⁴⁹.

³⁴⁴ Freistaat Sachsen *Landesentwicklungsplan* 2003, Freistaat Thüringen *Landesentwicklungsplan* 2004, Land Mecklenburg-Vorpommern *Landesentwicklungsprogramm* 2005.

³⁴⁵ Siehe im Einzelnen die Nachweise in Abschnitt 3a.

³⁴⁶ Zeitgleich ist von der gemeinsamen Landesplanungskonferenz Berlin-Brandenburg der Entwurf des *Landesentwicklungsprogrammes* 2007 (LEPro 2007) gebilligt worden.

³⁴⁷ Das Land Sachsen-Anhalt bereitet eine Neuaufstellung des *Landesentwicklungsplanes* vor.

³⁴⁸ MKRO 1968.

³⁴⁹ Die sächsische Terminologie von *kooperierenden zentralen Orten* wird der Kategorie von *Zentralen Orten in Funktionsteilung* gleichgestellt.

- Die neuen Landesentwicklungspläne verzichten auf Landesebene durchgehend auf die Ausweisung von *Grundzentren* und übertragen diese Aufgabe ausnahmslos den zuständigen Trägern der in allen ostdeutschen Ländern kommunalisierten Regionalplanung. Am weitesten reicht dabei die Haltung der Berlin-Brandenburgischen Landesplanungsabteilung, die mit dem Argument auf jegliche Ausweisung von Grundzentren verzichtet, in funktioneller Betrachtung seien alle Kommunen inkl. der Ämter in die Lage versetzt, für die Aufgaben der Daseinsvorsorge hinreichende Tragfähigkeit zu gewährleisten.
- In den zur Zeit noch gültigen Regionalplänen ist die Zahl der Grundzentren und unterzentralen Orte außerordentlich hoch und übertrifft die der Kommunen ober- und mittelzentraler Hierarchiestufe regelmäßig um ein Mehrfaches. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die Relationen, die bereits im Einzelnen bei der Darstellung der Ausgangsbedingungen in den betreffenden Ländern gewürdigt worden sind.

Tabelle 8: Verhältnis Ober- und Mittelzentren zu unterzentralen Orten in den ostdeutschen Ländern Jahresanfang 2008)

	BB	MV	S	LSA	TH	Gesamt
Ober- und Mittelzentren ⁽¹⁾	37	25	64	39 (25) ⁽²⁾	39	190 (204)
Unterzentrale Orte	115	122	241	98(112) ⁽³⁾	143	719 (733)
Gesamt	152	147	305	137	182	923

- (1) inklusive Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums und teilfunktionale Mittelzentren
 (2) in Klammer: Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums nicht berücksichtigt
 (3) in Klammer: Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums berücksichtigt

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von derzeit gültigen Landesentwicklungsplänen und genehmigten bzw. zur Genehmigung vorgelegten Regionalplänen; Stand: Januar 2008

- Die Zahl von insgesamt 190 (bzw. 204) ober- und mittelzentralen Orten in den ostdeutschen Bundesländern entspricht in ihrer Zahl in etwa dem Anteil der Bevölkerung dieser Länder am Gesamtaufkommen der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland³⁵⁰. Eine Veröffentlichung zur Mindestzahl erforderlicher Zentraler Orte zwecks Sicherung der Daseinsvorsorge in Gesamtdeutschland hält eine Zahl von 400 Mittel-

³⁵⁰ Pütz/Spangenberg (2006, S. 241f.) ermitteln für Gesamtdeutschland ca. 120 Oberzentren und rund 900 Mittelzentren, zusammen also 1020 hochstufige Zentrale Orte.

zentren und nur 90 Oberzentren für ausreichend³⁵¹, was im Ergebnis auf mehr als eine Halbierung der gegenwärtig existierenden Zahl von Ober- und Mittelzentren in Gesamtdeutschland hinausläufe. Würde diese Reduzierung rein linear erfolgen, müsste die Zahl der Mittelzentren in Ostdeutschland etwa halbiert (zur Zeit 181) werden, während die Zahl der Oberzentren beibehalten werden könnte³⁵².

- Für die Ausweisung von Orten als **Grundzentrum** geben die Landesentwicklungspläne der ostdeutschen Bundesländer Kennzahlen für Mindestgrößen, regelmäßig bezogen auf *Einwohner* im Kernort und im Verflechtungsbereich vor, 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-Konzeptes³⁵³ angegeben hat, auch wenn länderweise die Größen erheblich differieren. Weiterhin schlagen die Landesraumordnungsprogramme und Regionalpläne in differenzierter Weise Mindeststandards von *Ausstattung* vor. „Ausstattungskataloge“ sind in allen Fällen gegenüber der „ersten Generation“ der Pläne vereinfacht worden. Die endgültigen Entscheidungen über Reduzierungen in der Zahl von unterzentralen Orten werden erst in (allerdings absehbarer Zukunft) erfolgen, da die neuen Planwerke der Länder den Regionen mehrjährige Anpassungsfristen einräumen. Zur Zeit ist bereits erkennbar, dass die Zahl der unterzentralen Orte deutlich reduziert wird; das Land Brandenburg möchte sie sogar völlig abschaffen. Soweit die neuen Bundesländer bereits Erstfassungen ihrer neu zu erarbeitenden Gesamtfortschreibungen der Regionalpläne veröffentlicht haben, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 9: Neuordnung des grundzentralen Bereiches in Regionalplänen der ostdeutschen Länder

	BB	MV	S	T
GZ/UZ <i>alt</i> *	115	47	106	50
KZ/SSP <i>alt</i> *	---	75	135	93
Gesamt <i>alt</i> *	115	122	241	143
GZ <i>neu</i>	---	99 ⁽¹⁾	90	77

(1) zuzüglich 25 Siedlungsschwerpunkte

³⁵¹ Dies., *ibid.*

³⁵² Die Autoren betonen allerdings zutreffend, dass ein nur rechnerisch ermittelter „Bedarf“ an regionalen Besonderheiten vorbeigeht, während diese entsprechende Berücksichtigung finden müssen; siehe dies., a.a.O., S. 239, S. 241 und S. 243.

³⁵³ Siehe *Übersicht 3* in Abschnitt 1.

- 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 Funktionen dieser Zentralen Orte: Sie sind es, die die wesentlichen Beiträge zur Stabilisierung der ländlichen Räume leisten sollen³⁵⁴. 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 Zentren³⁵⁵.
- Wenige Änderungen ergeben sich bei den **Oberzentren**. Nur in Einzelfällen erfolgt planerisch eine Herabstufung (zu einem Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums). Von Interesse sind allerdings auch hier Funktionsteilungen und räumlich weit ausgreifende Städtekooperationen wie sie etwa im Falle des sog. *Sachsendreiecks*³⁵⁶ existieren.

Die Durchmusterung der Zentrale-Orte-Systeme in den ostdeutschen Ländern erweist, dass die Anpassungsänderungen sich im Wesentlichen auf der **unterzentralen** Stufe abspielen werden. Da auf dieser Planungsebene die hochstufige Landesplanung nur Parameter an Einwohnergrößen, Verflechtungsbereichsgrößen, Arbeitsplatzbesatz und Pendlerzahlen sowie gewissen Ausstattungsstandards vorgibt, bleibt es den Trägern der Regionalplanung überlassen, hier für die notwendig werdende räumliche Konzentration bzw. örtliche Schwerpunktsetzung Sorge zu tragen. Die hochstufige Landesplanung bemüht sich zwar, die Regionalplanung bei Erfüllung ihrer Aufgabe konzeptionell zu unterstützen. Es sind jedoch zur Zeit wohl eher Projekte auf Bundesebene – beispielsweise eine Reihe von *Modellvorhaben der Raum-*

³⁵⁴ Siehe beispielhaft die *Begründung* zu Plansatz 1.10 des Entwurfes des Landesentwicklungsplanes Berlin-Brandenburg, a.a.O.

³⁵⁵ Die Veränderung der Zeitskalen ist hier besonders aufschlussreich, da nicht mehr auf die Erreichbarkeit mittels öffentlichen (Nah-)Verkehrs, sondern des motorisierten Individualverkehrs hergestellt wird. Siehe das Beispiel des Landes Brandenburg. Abschnitt 3a.

³⁵⁶ Halle/Leipzig-Dresden-Chemnitz. Diese Städte bilden zugleich einen besonderen Typ *oberzentralen Städteverbundes*, der - im Gegensatz zu freiwilligen Städtezusammenschlüssen oder Städtenetzen - zur interkommunalen Kooperation gesetzlich verpflichtet ist.

ordnung (MORO) – die versuchen, neue Wege bei der Bewältigung der raumordnungs-
politischen Aufgabe „Sicherung der Daseinsvorsorge“ zu erkunden.

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

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 haben.³⁵⁷

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.

³⁵⁷

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 weiter aus (siehe *Landesentwicklungsplan Sachsen 2003*, Plansatz 2.3.12 und Begründung, sowie *Landesentwicklungsplan Thüringen*, Plansatz 2.2.11 und Begründung).

Soweit die Sicherung der Daseinsvorsorge 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 entsprechenden 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; schließlich 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).

a) 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)³⁵⁸.

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 lassen³⁵⁹. 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 finden³⁶⁰. 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 an³⁶¹. Die Raumordnungsklauseln stimmen in ihrem Wortlaut nicht überein³⁶² und offenbaren eine wenig überzeugende Systematik, „die nur zum Teil durch die Besonderheiten des jeweiligen Fachgesetzes zu rechtfertigen ist“³⁶³.

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 Stellen³⁶⁴. 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 handelt³⁶⁵.

Die Berücksichtigung bestimmter Erfordernisse der Raumordnung vermittelnde fachgesetzliche Vorschrift kann eine Raumordnungsklausel sein, braucht es aber nicht. Aus-

³⁵⁹ Wagner 1990, S. 1025, li. Sp.

³⁶⁰ Runkel in Bielenberg et al. 2002 ff., Kommentar, RdNr. 259 zu § 4 ROG.

³⁶¹ Wagner 1990, S. 1029, li. Sp. mit weiteren Nachweisen.

³⁶² Dyong in Cholewa et al 1999 ff., Kommentar, RdNr. 34 zu § 4 ROG.

³⁶³ Runkel in Bielenberg et al. 2002 ff., Kommentar, RdNr. 259 zu § 4 ROG.

³⁶⁴ Runkel. a.a.O., RdNr. 261 zu § 4 ROG.

³⁶⁵ Dyong in Cholewa et al., 1998 ff., Kommentar, RdNr. 22 zu § 4 ROG.

reichend sind *allgemeine* Gemeinwohlklauseln, die darauf abstellen, dass bei der Planung oder Maßnahme die öffentlichen Belange oder das *Wohl der Allgemeinheit* berücksichtigt werden³⁶⁶.

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 bezeichnet³⁶⁷. 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 fordern³⁶⁸. Dabei muss sich die Qualifikation aus dem jeweiligen Kompetenzbereich des Fachrechtes rechtfertigen; raumordnerische Schranken treten dahinter zurück³⁶⁹. 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 umzudeuten³⁷⁰.

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 gelten³⁷¹.

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 Fördergesetzen; diese bezwecken eine Übereinstimmung von räumlicher Ordnungs- und Entwicklungspolitik³⁷².

Um die koordinierende Wirkung von Raumordnungsklauseln wenigstens auf der Programm-

³⁶⁶ 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.

³⁶⁷ Runkel a.a.O., RdNr. 264 zu § 4 ROG.

³⁶⁸ Runkel a.a.O., RdNr. 268 zu § 4 ROG.

³⁶⁹ Beispiele bei Hoppe 1993 und Runkel 1996.

³⁷⁰ Runkel a.a.O., RdNr. 271 zu § 4 ROG.

³⁷¹ Näher ausgeführt in Kühn/Gawron 2007, S. 31 ff.

³⁷² Runkel a.a.O., RdNr. 391-393 zu § 4 ROG.

ebene 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“ in der 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*³⁷³ 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 können³⁷⁴.

Welche Hürden sich aufürmen, soll in der folgenden Übersicht (Nr. 11) verdeutlicht werden, in der die wichtigsten Aufgaben der (öffentlichen) Daseinsvorsorge aufgelistet, darauf hin markiert werden, auf welcher gesetzlichen 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.

³⁷³ Scharpf/Schnabel 1979; Fürst/Ritter 1993.

³⁷⁴ Diesem Dilemma ist durch eine Veranstaltungsreihe beizukommen versucht worden 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“ stattgefunden hat.

Übersicht 11: 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 Krankenhausträger.	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/Postuniversaldienstleistung VO	Bund	Postdienstleister	Zentrale Orte und Gemeinden über 2.000 Einwohner
Telekommunikation	TelekommG/Telekommunikations-Universaldienstleistung VO	Bund	Telekommunikationsanbieter	Kein Verweis
Personenverkehr	PersbefördG [ÖPNVG Brbg.]	Bund Land	Öffentl.-rechtl., privatrechtl. Anbieter	„ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen“ (§ 2 Abs. 1)
Schieneverkehr	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
Behindertenhilfe	SGB IX	Bund	Örtliche, überörtliche, private Träger	Gebiet der Kreise und Kreisfreien Städte
Brandschutz (Feuerwehr)	[Brbg. BKG]	Land	Öffentliche, gfs. freiwillige Feuerwehr	Gemeinden
Rettungsdienst hilfsweise Feuerwehr	[Brbg. RettG]	Land	Öffentliche Träger des Rettungsdienstes, gfs. Hilfsorganisationen und private Dritte	Gebiet der Kreise und Kreisfreien Städte
Polizei	[Brbg. PolG]	Land	Polizeidienststellen	Bezirk der Polizeipräsidien

Quelle: Eigene Zusammenstellung³⁷⁵

Die Übersicht zeigt, dass Fachgesetze bzw. Fachplanung in erdrückender Mehrheit sich **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 (PostuniversaldienstleistungVO). 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)³⁷⁶,
- Gewährleistung der medizinischen (Grund-) Versorgung
- Reorganisation der Bildungsangebote

b) Koordination durch Interkommunale Kooperation

Obwohl ein Dauerthema verwaltungswissenschaftlicher und raumplanerischer Diskussionen³⁷⁷ kommt die interkommunale Kooperation – auch von zentralen Orten³⁷⁸ – kaum voran. Die Planwerke der ostdeutschen Länder sehen nur für wenige Fallkonstellationen Kooperationen

³⁷⁶ Grundsatz der Raumordnung Nr. 4; vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG.

³⁷⁷ Spätestens seit Wagener 1974; siehe die Hinweise bei Gawron 2004, S. 11-13 und S. 31 ff.

³⁷⁸ 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 und interkommunale Kooperationen wie Städtenetze, sonstige Kooperationen nichtzentraler Orte und Regionalkonferenzen.

von Städten und Gemeinden vor. Zu nennen sind hier vor allem die Stadt-Umland-Kooperationen der größten Städte Mecklenburg-Vorpommerns³⁷⁹, der Planungsverbände in den Räumen Magdeburgs und Halles des Landes Sachsen-Anhalt³⁸⁰ die Kooperationsgebote der sächsischen Landesplanung für Zentrale Orte (kooperierende Zentrale Orte) und Städteverbände³⁸¹, die Spezifikationen von Formen interkommunaler Kooperationen und Städtekooperationen im Freistaat Thüringen³⁸² und die Planungsabsichten der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg im Entwurf des neuen Landesentwicklungsprogrammes³⁸³.

Viele der in den Planwerken verlangten oder gesetzlich vorgesehenen Kooperationen beziehen sich auf interkommunale abzustimmende gemeinsame Siedlungs- und Flächenplanung³⁸⁴, 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“³⁸⁵. 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 Wirtschaftsförderung³⁸⁶ bezieht³⁸⁷.

Trotz offensichtlich hoher Aktualität des Themas bei den Landesplanungsbehörden³⁸⁸ herrscht weithin Unklarheit, wie und auf welchen Feldern der (öffentlichen) Daseinsvorsorge die Kooperation zentraler Orte stattfinden soll³⁸⁹. Die Aussagen in den Landesentwicklungsplänen

³⁷⁹ 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.

³⁸⁰ Gesetz zur Kommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich der Kreisfreien Städte Halle (Saale) und Magdeburg vom 17. Oktober 2007.

³⁸¹ Siehe Geiving 2006.

³⁸² Landesentwicklungsplan Thüringen 2004, Abschnitt 6.

³⁸³ § 8 des Entwurfes eines Landesentwicklungsprogrammes Berlin-Brandenburg,

³⁸⁴ Siehe hierzu bereits Gawron 2004, Kapitel 6.

³⁸⁵ Geiving/Blotevogel/Pietschmann/Winkel 2007a, S. 4.

³⁸⁶ Hollbach-Gröming/Floeting/von Kodolitsch/Sandner/Siener 2005.

³⁸⁷ Zusammenstellung zu Kooperationsferldern von *ExWoSt*-Städtenetzen bei Gawron/Jähne 2001, S. 27; weitere Übersicht bei Gawron 2004, S. 57 ff.; neueste Feldübersicht bei BMVBS 2006b (*Komm KOOP*).

³⁸⁸ 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.

³⁸⁹ 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 Da-

der neuen Bundesländer sind oft vage und wenig strukturiert³⁹⁰. Sie haben eher den Charakter von Appellen als dass sie konkrete Verpflichtungen aussprechen und diese gfs. mit finanziellen Anreizen unterstützen. Ob es im Zuge der in vielen Ländern anstehenden Überarbeitung der jeweiligen Zentrale-Orte-Ordnungssysteme zu einer planerisch sinnvoll strukturierter Vorgabe für erweiterte interkommunale Kooperationen kommt³⁹¹, erscheint ausweislich dem im Rahmen eines vom *Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung* (BBR) ausgelobten Forschungsprojektes „Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen“³⁹² ermittelten Fakten als sehr zweifelhaft. Solange beispielsweise das Zweckverbandsrecht die Bildung von Mehrzweckverbänden in Aufgabenbereichen interkommunal organisationsgeeigneter Daseinsvorsorge kaum ermöglicht³⁹³, Funktionsteilungen gerade von grundzentralen Kommunen nicht im kommunalen Finanzausgleich „belohnt“ werden oder Städteverbände nicht unmittelbar fördermittelfähig gestellt werden³⁹⁴, ist mit einer Intensivierung interkommunaler Kooperation kaum zu rechnen.

Sicherung der Daseinsvorsorge

Infrastruktur erstreckt sich auf Versorgung mit energetischen Produkten und auf das Angebot an Dienstleistung³⁹⁵. 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

seinsvorsorge zwar sensible Bereiche wie Kultur und Sport. Die meisten Bereiche eigener Aufgabenwahrnehmung und -erledigung sind jedoch *pflichtig* überformt und damit regelmäßig bundes- oder landesgesetzlicher Regelung überantwortet. Solange diese Gesetze keine Möglichkeiten oder **Verpflichtungen** zu interkommunaler Zusammenarbeit vorsehen, wird sich an den bekannten Defiziten nicht viel verändern.

³⁹⁰ 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.

³⁹¹ Greiving/Blotevogel/Pietschmann/Winkel (2007b; S. 3) sehen dafür zur Zeit das „window of opportunity“ geöffnet.

³⁹² Greiving/Blotevogel/Pietschmann/Winkel 2007c.

³⁹³ Faktisch bestehen Mehrzweckverbände nur im Stadt-Umland-Bereich; siehe *Regionalverbände* 2006. Zu Regionalkreisen als Zukunftsmodell für Stadt-Umland-Kooperationen siehe Kasper 2006.

³⁹⁴ Siehe die Hinweise bei Greiving/Blotevogel/Pietschmann/Winkel 2007b; S. 3.

³⁹⁵ 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“.

Versorgungsbereichen zunehmend unrentabel ist, Leistungen unter bestimmten Bedingungen anzubieten und dass die 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.

c) 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 bestimmbareren 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 Einzugsgebiet 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 Bevölkerung³⁹⁶. 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 geringer werdender Zahl der Abnehmer nicht in proportionalem Umfang zurückgeführt werden können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass technische Infrastruktur unterschiedlich sensibel auf Nutzerrückgänge reagiert. Strom- und Gasnetze „vertragen“ große Spannweiten, Fernwärme-, Wasser- und Abwassernetze reagieren empfindlicher auf Rückgänge in der Zahl der Nutzer³⁹⁷.

³⁹⁶ Spangenberg 2005, Folie 16.

³⁹⁷ 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*)³⁹⁸. 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 ist³⁹⁹, ist die Gasversorgung nur für Teilgebiete und die Versorgung mit Fernwärme nur in Teilen Ostdeutschlands relevant⁴⁰⁰. 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 Lieferungs margins 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 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 muss⁴⁰¹. 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“⁴⁰². Die „flächendeckende angemessene und ausreichende Dienstleistung“⁴⁰³ ist nicht gefährdet. „Dies gilt auch für den ländlich schrumpfenden Raum“⁴⁰⁴.

Anders stellt sich die Situation im Bereich der Telekommunikation dar. Zwar ist das Telefonnetz flächendeckend ausgebaut⁴⁰⁵; es bestehen jedoch erhebliche Versorgungslücken bei

³⁹⁸ §§ 36 ff. Energiewirtschaftsgesetz; § 11 ff. Postgesetz; §§ 78 ff. Telekommunikationsgesetz.
³⁹⁹ § 17 Abs. 1 und § 18 Abs. 1 Energiewirtschaftsgesetz.
⁴⁰⁰ Winkel et al. 2007a, S. 46.
⁴⁰¹ Sätze 3 und 4 PUDLV.
⁴⁰² Winkel et al. 2007b, S. 6.
⁴⁰³ Wortlaut Art. 67f. Abs. 1 GG.
⁴⁰⁴ Greiving 2007a, S. 6.
⁴⁰⁵ § 1 und § 2 Abs. 2 Nr. 5 Telekommunikationsgesetz.

schnellen Breitbandzugängen zum Internet (DSL)⁴⁰⁶. Zur Zeit sind ca. 2200 Kommunen, fast ausschließlich im ländlich peripheren Raum, noch nicht an Breitbandnetze angeschlossen⁴⁰⁷. 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“ kann⁴⁰⁸.

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)⁴⁰⁹. 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 werden⁴¹⁰. 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.

d) 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

⁴⁰⁶ BMWi 2007.

⁴⁰⁷ Seehofer 2008; BMELV 2007, S. 28.

⁴⁰⁸ 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.“

⁴⁰⁹ 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, S. 848f. und Hermes 2005, S. 128f.

⁴¹⁰ Besondere Probleme tauchen bei der zur Zeit laufenden weiteren Privatisierung von Postdienstleistungen in Form erweiterter Wettbewerbschancen zugunsten von Mitbewerbern der *Deutschen Post* bei der Bestimmung des Umfangs, 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).

Orten zu *bündeln* (Wortlaut § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3 ROG)⁴¹¹. Erstgenannte Angebote werden – mit Ausnahme der Sparkassen – inzwischen ausnahmslos durch Private organisiert. Das Leistungsangebot der ersten Gruppe kann weiter differenziert werden in Bereiche des Handels und der Finanzdienstleister einerseits, in die von Polizei und Feuerwehr zum zweiten und schließlich in solche von Energie, Post und Telekommunikation⁴¹².

Die **Sparkassen** erfüllen ihren öffentlichen Auftrag mit ihren Angeboten, um die Versorgung mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen sicherzustellen⁴¹³, 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 Zweckverbände⁴¹⁴. 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“⁴¹⁵. 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 muss⁴¹⁶.

Polizei und Feuerwehr haben per definitionem ihre Dienste zu jeder Zeit und an jedem Ort anzubieten. Ihre Leistungen stellen einen wesentlichen Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge dar. Gefahrenabwehr und Gefahrenbekämpfung, Sicherung von Leib und Leben, Freiheit und Eigentum (sowie bei der Polizei Erforschung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten) berechtigen Polizei und Feuerwehr sogar aufgrund spezieller gesetzlicher Ermächtigung, in Ausübung ihrer Tätigkeiten zum Grundrechtseingriff. Aufgaben und Orga-

⁴¹¹ Das System Zentraler Orte ist zwar 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.

⁴¹² Siehe zu Letztem bereits die Ausführungen im Abschnitt 2.

⁴¹³ § 2 Abs. 1 Satz 1 Brandenburgisches Sparkassengesetz.

⁴¹⁴ § 1 Abs. 1 Satz 1 Brandenburgisches Sparkassengesetz.

⁴¹⁵ Winkel et al. 2007a, S. 55.

⁴¹⁶ Winkel et al. 2007a, *ibid.*

nisation von Polizei und Feuerwehr sind weitgehend in die gesetzgeberische und exekutive Verantwortung der Länder gelegt. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, befindet sich die Regelungskompetenz in Händen der Länder. Es ist demnach Aufgabe der Landesparlamente, sicherzustellen, dass Polizei- und Feuerwehkräfte in der Fläche überall verfügbar sind und schnell eingreifen können.

Während die landesgesetzlichen Regelungen für die Zuständigkeiten der **Feuerwehr** *übereinstimmend* das Prinzip der kommunalen Verantwortlichkeit postulieren und damit *jede* Kommune, also nicht nur jeden zentralen Ort, zum Vorhalt einer entsprechenden Einrichtung verpflichten⁴¹⁷, sind die örtlichen Zuständigkeiten der Polizei in den fünf neuen Ländern unterschiedlich geregelt.

Zwar ist der Handlungsauftrag der **Polizei** ubiquitär ausgerichtet, die Dislozierung der Dienststellen und damit der örtlichen Einsatzbereitschaft wird jedoch länderweise verschieden organisiert. In Brandenburg und in Sachsen-Anhalt sind es die Bezirke der Polizeipräsidien⁴¹⁸ bzw. der Polizeidirektionen⁴¹⁹, die die örtliche Zuständigkeit der Polizei regeln. Sie werden durch Rechtsverordnung errichtet⁴²⁰. In Mecklenburg-Vorpommern sind in der Regel die Kreise für die Erledigung der Polizeiaufgaben örtlich zuständig⁴²¹. In Sachsen bestimmt das Polizeigesetz allgemein, dass sich die örtliche Zuständigkeit der Polizeibehörden auf ihren Dienstbezirk beschränkt⁴²², differenziert allerdings die Polizeibehörden u.a. in Landratsämter und kreisfreie Städte und in Gemeinden⁴²³. Abweichend von den gesetzlichen Regelungen der übrigen Neuen Länder verzichtet der Freistaat Thüringen in seinem Polizeigesetz vollständig auf die Angabe einer örtlichen Zuständigkeit und ermächtigt das für die Polizei zuständige Ministerium zum Erlass der zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften⁴²⁴.

Medizinische Versorgung. Die Gewährleistung der medizinischen (Grund-) Versorgung beruht auf einer Kombination von dezentralen (Ärztepraxen, Apotheken, Ergo-, Physio- und

⁴¹⁷ § 3 Brandenburgisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz; § 2 Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern; § 2 Sächsisches Brandschutzgesetz; § 2 Brandschutzgesetz Sachsen-Anhalt; § 2 Thüringer Brand- und Katastrophenschutzgesetz.

⁴¹⁸ § 75 Abs. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz.

⁴¹⁹ § 78 Abs. 2 Gesetz über die örtliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt.

⁴²⁰ § 73 Abs. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz; § 78 Abs. 1 Gesetz über die örtliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt.

⁴²¹ §§ 5 und 8 Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern.

⁴²² § 70 Abs. 1 Polizeigesetz des Freistaates Sachsen.

⁴²³ § 64 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 Polizeigesetz des Freistaates Sachsen.

⁴²⁴ § 76 Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei.

Psychotherapeuten, Rettungsdienste, als begleitende infrastrukturelle Voraussetzung Unfall- und Feuerwehrcassen) und konzentrierten (Krankenhäuser, Versorgungszentren in Form von Ambulanzen) Angebotsstrukturen⁴²⁵. Die ambulante Versorgung der Bevölkerungen wird im Wege gemeinsamer Vereinbarungen von Krankenkassen und kassenärztlichen Vereinigungen geregelt⁴²⁶. Räumliche Grundlage für die Ermittlung zum allgemeinen Stand der vertragsärztlichen Versorgung 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 Raumordnung⁴²⁷. 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)⁴²⁸.

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 durchgeführt⁴²⁹. 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

⁴²⁵ 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 2005b).

⁴²⁶ 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.

⁴²⁷ Bedarfsplanungs-Richtlinie Ärzte, Abschnitt 2, Nr. 5.

⁴²⁸ Zu den landesplanerischen Aussagen in den Bereichen Gesundheit und Pflege siehe Dehne/Kaether 2007, S. 11f.

⁴²⁹ Laufende Raumbesichtigung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) – Medizinische Versorgung.

für mehr als ein Viertel der Bevölkerung diese Nähe nicht gewährleistet⁴³⁰. Insgesamt kann dieser Analyse zufolge der „Versorgungsgrad der Bevölkerung, gemessen an der Erreichbarkeit von Krankenhäusern und damit die flächendeckende Krankenhausversorgung ... als sehr gut“⁴³¹ 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 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“⁴³².

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 setzen⁴³³. 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 werden⁴³⁴. Am Beispiel der Planungsregion Mecklenburg-Vorpommern ist aufgezeigt worden, dass die geltenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung⁴³⁵ für den Bereich der ambulanten medizinischen Versorgung nicht mehr erreichbar bzw. umsetzbar sein werden⁴³⁶. 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

⁴³⁰ Laufende Raumbbeobachtung BBR, *ibid.*; Kawka 2008.

⁴³¹ Gatzweiler 2007, S. 3. Aus einer Analyse (*ibid.*) geht hervor, dass nur 2,3 Prozent der Bundesbevölkerung mehr als 20 Minuten zum nächsten Krankenhaus benötigen.

⁴³² Gatzweiler 2007, S. 4.

⁴³³ Bewertung des Vortrages Herdt 2007, S. 14.

⁴³⁴ Herdt 2007, S. 9.

⁴³⁵ Hier: Regionales Raumordnungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte, Plansätze 8.1 und 8.2.

⁴³⁶ Böck-Friese 2003, S. 776.

innerhalb von 20 bis 30 Minuten ausgegangen worden⁴³⁷. „Da die Planungsbereiche der Kassenärztlichen Bedarfsplanung die räumliche Versorgungsrealität in der Region nicht abbilden, sollten die zentralörtlichen Nahbereiche als Planungsgrundlagen herangezogen werden“⁴³⁸.

Schulische Bildung. Der Bevölkerungsrückgang in den neuen Bundesländern ist in der Altersgruppe der Jungen bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres besonders gravierend. Die stark abnehmende Zahl der Neugeborenen ab dem Jahr 1990 hat deutliche Spuren im Angebot der schulischen Bildung von 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 bleibt⁴³⁹. 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 verbunden⁴⁴⁰. 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)⁴⁴¹. Der örtliche Bezug von Schulnetzen und von

⁴³⁷ BMBVW/BBR 2005, S. 46.

⁴³⁸ Böck-Friese 2003, S. 776.

⁴³⁹ 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“ (BMBVW/BBR 2005, S. 33-42) und „Regionalplanerische Handlungsansätze, Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ (Dokumentationen MORO 2006a und 2006b).

⁴⁴⁰ 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.

⁴⁴¹ §§ 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.

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. Fragen des Unterrichts, seiner Ziele, Inhalte und Organisation werden von Fragen der Errichtung, Finanzierung und Ausstattung getrennt⁴⁴². 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 wahrgenommen⁴⁴³. 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 bestehen⁴⁴⁴.

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 auszurichten⁴⁴⁵; gegenläufig sind jedoch deutliche Tendenzen erkennbar, dass freie Schulträgerschaften sich um Weiterführung aufgegebener Schulstandorte oder um Neuansiedlung von Schulen mit besonderen pädagogischen Profilen bemühen⁴⁴⁶, die mit dem Zentrale-Orte-System nicht kompatibel sind⁴⁴⁷.

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.

⁴⁴² Heckel/Avenarius 2000.

⁴⁴³ Ausführlich Landtag Brandenburg Drs. 4/4095, S. 13.

⁴⁴⁴ § 100 I-III Brandenburgisches 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.

⁴⁴⁵ Dokumentation MORO 2006a, S. 16.

⁴⁴⁶ Dokumentation MORO 2006a, S. 18f.

⁴⁴⁷ Dokumentation MORO 2006b.

-programme überein zu stimmen: 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 sind⁴⁴⁸. Der Freistaat Thüringen bestimmt zunächst als Grundsatz, dass allgemein bildende Schulen sich am Zentrale-Orte-System zu orientieren haben⁴⁴⁹, um dann als Ziele festzulegen: Grundschulen sind in allen zentralen Orten zur Verfügung zu stellen⁴⁵⁰, Gymnasien und berufsbildende Schulen in Oberzentren, Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums und (mit gewissen Einschränkungen) in Mittelzentren⁴⁵¹. Der Freistaat Sachsen trifft zwar die weitestgehenden *Ziel-Festlegungen*, die alle Schultypen einbeziehen⁴⁵², ermöglicht aber auch die größten Abweichungen⁴⁵³. Einen anderen Weg hat das Land Sachsen-Anhalt eingeschlagen. Der *Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt* spricht die Belange von Bildung, Kinder- und Jugendarbeit nur kurz an⁴⁵⁴ 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.

⁴⁴⁸ *Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern* 2005.

⁴⁴⁹ *Landesentwicklungsplan Thüringen* (LEP), Plansatz 4.3.1.

⁴⁵⁰ LEP Thüringen, Plansatz 4.3.2.

⁴⁵¹ LEP Thüringen, Plansätze 4.3.3 und 4.3.4.

⁴⁵² *Landesentwicklungsplan Sachsen* 2003, Plansätze 16.3.3 bis 16.3.8.

⁴⁵³ Es 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).

⁴⁵⁴ Grundsatz 2.4 Abs. 2 Sätze 2 und 3 und Plansatz 4.16.2 des *Landesentwicklungsplanes* 1999.

5. Fazit

In den letzten Jahren sind vielfältige Bemühungen erkennbar geworden, den erwartbaren Defiziten bei Angeboten der (öffentlichen) Daseinsvorsorge durch geeignete Maßnahmen, vorzubeugen⁴⁵⁵. 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 ab)⁴⁵⁶.

Besonders muss als negativ beurteilt werden, dass dem **Koordinationsauftrag** der Raumordnung nur unzureichend Genüge getan wird. Die Raumordnungsklauseln erfüllen nur zum Teil die ihnen zugedachte Funktion. 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.

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 – überwiegend auf Kreisebene, nicht aber auf der Ebene grundzentraler Orte. Mit einer Stärkung der Mittelzentren (gfs. 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 vermehrt, 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.

⁴⁵⁵ Dabei sind besonders 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 zu nennen. Sie haben wichtige Beiträge geliefert und das Wissen um Lösungsmöglichkeiten erheblich vermehrt.

⁴⁵⁶ Siehe dazu ausführlich Gawron 2006 und Gawron 2008.

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-Anhalts⁴⁵⁷ verschärfen indes die Probleme der Erreichbarkeit verschiedenster Einrichtungen, die die (öffentliche) Daseinsvorsorge in der **Fläche** vorzuhalten hat. Die starke Ausdünnung im System grundzentraler Orte bürdet den Mittelzentren verstärkt die Aufgabe der Sicherung von (öffentlicher) Daseinsvorsorge auf, die sie jedoch wegen größer gewordenen Entfernungen zum nächsten Zentralen Ort nur bedingt wahrnehmen können.

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 angekündigt. Die Neujustierung der **Erledigung von Staatsaufgaben** auf der subsidiären kommunalen Ebene des Kreises wird ebenfalls 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 zwar im Grundsatz ein höheres Maß an *Kongruenz* zwischen Funktionsraum und Kooperationsraum zu erwarten. Territorial größer werdende Räume erfordern jedoch neue Kooperationsformen und neue Angebotsstrukturen bei der Sicherung der (öffentlichen) Daseinsvorsorge. 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.

⁴⁵⁷ 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 Abschnitt 3b dieser Arbeit. 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.

6. Verzeichnis der Übersichten

- (1) Zentralörtliche Stufen in der Bundesrepublik Deutschland nach Georg Kluszka et al.
- (2) Bisherige und beabsichtigte Einsatzbereiche des Zentrale-Orte-Systems als räumliches Steuerungsinstrument in den Bundesländern
- (3) Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Grundzentren
- (4) Orientierungswerte für Bevölkerungszahlen in Zentralen Orten und ihren Verflechtungsbereichen
- (5) Zentralörtliche Gliederungen in den Neuen Bundesländern
- (6) Kriterien zur Einstufung als Grundzentrum bzw. Siedlungsschwerpunkt
- (7) Kleinzentren in den Regionalplänen des Freistaates Sachsen
- (8) Stand der Fortschreibung der Regionalpläne des Freistaates Sachsen
- (9) Stand der Regionalplanung im Lande Sachsen-Anhalt
- (10) Grundzentren in Regionalplänen des Landes Sachsen-Anhalt
- (11) Gesetzgeberische Zuständigkeit zur Sicherung der Angebotsstruktur (öffentlicher) Daseinsvorsorge und räumliche Bezugseinheit

7. Verzeichnis der Tabellen

- (1) Zentrale Orte im Land Mecklenburg-Vorpommern (alt)
- (2) Zentrale Orte im Land Mecklenburg-Vorpommern (neu)
- (3) Zentrale Orte im Freistaat Sachsen
- (4) Unterzentrale Orte in Sachsen vor und nach der Gesamtfortschreibung der Regionalpläne
- (5) Zentrale Orte im Land Sachsen-Anhalt
- (6) Zentrale Orte in Freistaat Thüringen (alt)
- (7) Unterzentrale Orte in Thüringen vor und nach der Gesamtfortschreibung der Regionalpläne
- (8) Verhältnis Ober- und Mittelzentren zu unterzentralen Orten in den ostdeutschen Ländern
- (9) Neuordnung des grundzentralen Bereiches in Regionalplänen der ostdeutschen Länder

8. Literaturverzeichnis

- Aigner, Birgit/Miosga, Manfred (1994): Stadtregionale Kooperationsstrategien. Münchener Geographische Hefte Nr. 71. Kallmütz/Regensburg
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1999a): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1999b): *Ad-hoc*-Arbeitskreis Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Bestandsaufnahme des wissenschaftlichen Kenntnisstandes über das Zentrale-Orte-Konzept. Manuskript Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Band 217. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2005a): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Diskussionspapier des Präsidiums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. In: ARL-Nachrichten Nr. 2/2005. Hannover, Seiten 1-3
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2005b): Landesplanung im Stadt-Umland-Bereich. *Arbeitsmaterial* Nr. 318. 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
- Arndt, Michael/Bürkner, Hans-Joachim/Knorr-Siedow, Thomas/Kühn, Manfred (2005): Stärkung der Städte und Stadtregionen. Positionspapier zur Neuausrichtung der Förderpolitik im Land Brandenburg, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner vor Berlin
- Arndt, Michael/Gawron, Thomas/Jähnke, Petra/Triller, Marina (1998): Neue Steuerungsformen durch Städtekooperationen. In: Ulrich Hilpert/Everhard Holtmann (Hg.): Regierung und intergouvernementale Beziehungen. Opladen, S. 277-300
- Arndt, Michael/Gawron, Thomas/Jähnke, Petra (1999): Raumpolitik durch Städtekooperation – Vom Städteforum zum Städtennetz. In: DISP. Zeitschrift des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der Eidgenössischen Technischen Hochschule (ETH) Zürich, Heft 136/137, S. 55-62
- Arndt, Michael/Gawron, Thomas/Jähnke, Petra (2000): Regional Policy through Cooperation: From Urban Forum to Urban Network. In: URBAN STUDIES. An International Journal for Research in Urban and Regional Studies (Vol. 37), No. 11, p. 1903-1923
- Badura, Peter (1989): Der Sozialstaat. In: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) (Vol. 42), 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
- Benedict, Ernst (2000): Das Zentrale-Orte-Konzept – ein zukunftsfähiges Instrument der Raumordnung. In: Kommunalverband Großraum Hannover (KGH)/Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Hannover, 38-45
- Bergfeld, Annedore (2000): Zentrale Orte als Entwicklungsinstrument. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Partnerschaft Stadt-Land. *Arbeitsmaterial* Nr. 270. Hannover, 19-25
- Berlin, Senatskanzlei/Brandenburg, Staatskanzlei/Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2006): Landesentwicklungsprogramm. Entwurf
- Berlin, Senatskanzlei/Brandenburg, Staatskanzlei/Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2007): Landesentwicklungsprogramm 2007. Entwurf, gebilligt von der Gemeinsamen Landesplanungskonferenz. Berlin und Potsdam, 06. Juli
- Berlin, Stadtstaat/Brandenburg, Land (1997): Gemeinsames Landesentwicklungsprogramm (LEPro) der Länder Berlin und Brandenburg. Berlin und Potsdam
- BerliNews (2005): Fünfzehn regionale Wachstumskerne benannt. Institut für Personalmanagement. www.berlinews.de/archiv. 23. November 2005
- Bielenberg, Walter/Runkel, Peter/Spannowsky, Willy/Reitzig, Frank/Schmitz, Holger (2003 ff.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Berlin, Loseblatt
- Blotevogel, Hans-Heinrich (1995): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landeskunde (ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Seiten 1117-1124. Hannover
- Blotevogel, Hans-Heinrich (1999a): Zu Theorie und Praxis des Zentrale-Orte-Konzepts in Deutschland. In: ARL-Ad-hoc-Arbeitskreis 1999, Seiten 11-21. Hannover
- Blotevogel, Hans-Heinrich (1999b): Zentrale Orte. Zur Theorie und Krise eines Konzeptes in Geographie und Raumplanung. In: *Erdkunde* (Vol. 50), Seiten 9-25
- Blotevogel, Hans-Heinrich (2000): Zentrale Orte in der Diskussion – ein Problemaufriß. In: Kommunalverband Großraum Hannover (KGH)/Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Hannover, Seiten 9-21
- Blotevogel, Hans-Heinrich (2005): Stichwort *Zentrale Orte*. In: Akademie für Raumforschung und Landeskunde (ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Vierte Auflage. Hannover, Seiten 1305-1307
- 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
- Borcherdt, Christoph (1993): Bericht über Forschungen zu Fragen der zentralen Orte und der Versorgungsbeziehungen der Bevölkerung (1953-1993). Materialien des Geographischen Instituts der Universität Stuttgart, Heft 30. Stuttgart
- 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. Aufgabewahrnehmung und Verwaltungsorganisation der Kommunen in Zeiten des Rückganges und der Alterung der Bevölkerung. In: Verwaltungsarchiv (Vol. 98), Seiten 317-355
- Bull, Hans-Peter (2008): Daseinsvorsorge im Wandel der Staatsformen. In: Der Staat (Vol. 47), Seiten 1-19
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (1999): Modellvorhaben Städtenetze. *Werkstatt: Praxis* Heft 3. Bonn
- 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 (BMVBS)/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 KOO*P. Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation. Dokumentation des MORO-Wettbewerbes 2005/2006. Berlin/Bonn

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006c): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn/Berlin
- 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
- Carl, Dieter (1995): Bund-Länder-Finanzausgleich im Verfassungsstaat. Baden-Baden
- Cholewa, Werner/Dahlhammer, Wolf-Dieter/Dyong, Hartmut/von der Heide, Hans-Jürgen/Arenz, Willi (1998 ff.): Raumordnung in Bund und Ländern. Stuttgart, Loseblatt
- Christaller, Wilhelm (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Jena. Nachdruck 1968, Darmstadt
- Contextplan Slapa-Zembke GmbH/Gawron, Thomas (2008): Interkommunale Kooperation – Chancen für eine aktive regionale Einzelhandelsentwicklung. Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW). Endbericht. Berlin
- Danielzyk, Rainer/Koch, Robert (1999): Pilotstudie zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts. Manuskript. Dresden
- Danielzyk, Rainer/Koch, Robert (2000): Zur Steuerwirksamkeit zentralörtlicher Gliederungen gegenüber Fach- und kommunalen Planungen. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: Kommunalverband Großraum Hannover (KGH)/Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): (Hg.): Zentrale Orte in der Raumplanung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Hannover, Seiten 22-34
- Dehne, Peter/Kaether, Johann (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels. *Werkstatt: Praxis* Heft 49. Bonn
- Depenheuer, Otto (1987): Politischer Wille und Verfassungsänderung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) (Vol. 102), Seiten 809-814
- Depenheuer, Otto (1997): Das soziale Staatsziel und die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West. In: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.): Handbuch des Staatsrechts, Band 9. Seiten 149-227. Heidelberg
- Dittmeier, Volkmar (1999): Zur Steuerungswirksamkeit des Systems der zentralen Orte am Beispiel des Regierungsbezirkes Oberfranken. In: ARL-Ad-hoc-Arbeitskreis 1999, Seiten 88-109. Hannover
- Döhne, U./Gruber, R. (1976): Gebietskategorien, zentrale Orte, Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte in den Bundesländern. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), Schriftenreihe Nr. 1.009. Dortmund

- Eifert, Martin (1998): Grundversorgung mit Telekommunikationsleistungen im Gewährleistungsstaat. Baden-Baden
- Europäische Kommission (2003): Grünbuch zu Dienstleistungen im allgemeinen Interesse (KOM 2003, 270). Brüssel
- Europäische Kommission (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM 2004, 374). Brüssel
- Forsthoff, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart/Berlin
- Franzius, Claudius (2005): Vom Gewährleistungsstaat zur Gewährleistungsrecht. In: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden, Seiten 853-861
- Franzius, Claudius (2006): Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates. In: Der Staat (Vol. 49), Seiten 547-581
- Franzius, Claudius (2008): Der Gewährleistungsstaat. In: Verwaltungsarchiv (Vol. 98), Seiten 351-379
- Fürst, Dieter/Ritter, Ernst-Hasso (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss. Düsseldorf
- Fürst, Dieter/Klinger, Werner/Knieling, Jörg/Mönnecke, Margit/Zeck, Hildegard (1990): Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden
- 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-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen. Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und Fachplanung. UFZ-Diskussionspapier 3/2008. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Department für Umwelt- und Planungsrecht. Leipzig

- 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
- Gebhardt, Heinz (1995): Zentralitätsforschung – ein „alter Hut“ für die Regionalforschung und Raumordnung heute? In: Erdkunde (Vol. 50), Seiten 1-8
- Gebhardt, Heinz (2003): Das Zentrale-Orte-Konzept heute – neoklassischer „Ladenhüter“ oder zeitgemäßes Instrument zur „framing“ von Planungsprozessen. Vortragsmanuskript. Heidelberg
- Genosko, Joachim/Schmidt, B. (1997): Die zentralörtliche Gliederung Bayerns. In: Raumforschung und Raumordnung (Heft 4/5), Seiten 293-304
- Gerber, Hans (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
- Geyler, Stefan/Holländer, Robert (2005): Ein Vergleich von zentralen und dezentralen Lösungen zur Abwasserentsorgung im ländlichen Raum. Discussion Papers des Instituts für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus. Humboldt-Universität zu Berlin. ICAR-Discussion Paper 8/2005. Berlin
- Göddecke-Stellmann, J. (1998): Stadtregionen in Deutschland – eine Neuabgrenzung. In: Egel, J. von/Seitz, Helmut (Hg.): Städte vor neuen Herausforderungen, Seiten 219-240. Baden-Baden
- 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
- Greiving, Stefan/Blotevogel, Hans-Heinrich/Pietschmann, Holger/Winkel, Rainer (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Schriftenreihe *Werkstatt: Praxis* Heft 53 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Bonn
- Gugisch, I./Maier, Jörg/Obermaier, Frank (1998): Regionales Management zur Gestaltung und Koordination kommunaler und regionaler Entwicklungsprozesse. In: *Raumforschung und Raumordnung (RuR)* (Vol. 56), Seiten 136-142
- Hahne, Ulf/Rohr, Götz von (1999a): Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Systems in Schleswig-Holstein. In: *ARL-Ad-hoc-Arbeitskreis 1999*, Seiten 126-133. Hannover
- Hahne, Ulf/Rohr, Götz von (1999b): Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Systems in Schleswig-Holstein. In: *Raumforschung und Raumordnung (RuR)* (Vol. 57), Seiten 143-154
- Hahne, Ulf/Rohr, Götz von (1999c): Das Zentrale-Orte-System in Schleswig-Holstein. Aufarbeitung der Kritik und Prüfung von Weiterentwicklungsvorschlägen. Kiel
- 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
- Heberle, 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
- Heinritz, Günter (1979): *Zentralität und zentrale Orte*. Stuttgart
- Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Ders. (Hg.): *Stadt und Region – Kooperation oder Koordination?* Stuttgart et al., Seiten 169-274
- 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 (1998): Staatliche Infrastrukturverantwortung. Tübingen
- Hermes, Georg (2005): Gewährleistungsverantwortung als Infrastrukturverantwortung. In: Gunnar Folke Schuppert (Hg.): *Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand*. Baden-Baden, Seiten 111-131
- Heuwinkel, Dirk (1999): Steuerungswirksamkeit der zentralen Orte in Niedersachsen. In: ARL-Ad-Hoc-Arbeitskreis 1999, Seiten 110-125. Hannover
- 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
- Hoppe, Werner/Christian Bönker/Susan Grotefels (2004): *Öffentliches Baurecht*. Lehrbuch, Dritte Auflage. München
- Hübler, Karl-Hermann (1999): Genügen die klassischen normativen Siedlungsstrukturkonzepte den Anforderungen einer nachhaltigen Raumentwicklung? In: *Raumforschung und Raumordnung (RuR)*, Seiten 241-248
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (1985): *Grundlagen der Raumordnung und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen*. Schriftenreihe Nr. 11. Dortmund
- Institut für ökologische Raumentwicklung (IöR)/Lehrstuhl Professor Koziol/Gerz-Gutschke-Rümenapp (2005): *Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung*. Dresden/Cottbus/Hamburg
- Institut für ökologische Raumentwicklung (IöR)/Lehrstuhl Professor Koziol/Gerz-Gutschke-Rümenapp (2006): *Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung. ein Leitfaden zur Abschätzung der Folgekosten alternativer Bevölkerungs- und Siedlungsszenarien für soziale und technische Infrastrukturen*. Dresden/Cottbus/Hamburg
- Isbary, Gerhard (1965): *Zentrale Orte und Versorgungsnahbereiche. Zur Quantifizierung der Zentralen Orte in der Bundesrepublik Deutschland*. Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung Heft 56. Godesberg
- 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. 59), 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 (2005): Die Entwicklung des Konzeptes der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff. In: Der Staat (Vol. 44), Seiten 543-569
- Kersten, Jens (2006a): Universaldienste in einer schrumpfenden Gesellschaft. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) (Vol. 121), 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), Seiten 245 ff.
- Kil, Wolfgang (2004): Luxus der Leere. Wuppertal
- Kirsten, Wolfgang (1983): Zentrale Orte als Instrument der Regionalpolitik. Berlin
- Kluczka, G. et al. (1970): Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn-Bad Godesberg
- Knauff, Matthias (2004): Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Berlin
- Köziol, Matthias/Veit, Antje/Walther, Jörg (2006): Stadtumbau Ost – Anpassung der technischen Infrastruktur. Erkenntnisstand, Bewertung und offene Fragen. *Werkstatt: Praxis* Heft 41. Bonn
- Krajewski, Markus (2008): Rechtsbegriff Daseinsvorsorge? In: Verwaltungsarchiv (Vol. 98), Seiten 174-196
- 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
- Kroner, G. (1981): Verflechtungsbereiche Zentraler Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Daten zur Raumplanung, Teil A IV 5. Hannover
- 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
- Lehmann-Grube, H./Seele, G. (1983): Die Verwaltung der Verdichtungsräume. Baden-Baden
- Maier, Jörg/Obermaier, Frank/Beck, R. (2000): Regionalmanagement in der Praxis. Erfahrungen aus Deutschland und Europa. Chancen für Bayern. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (BStMLU). München

- Mecklenburg-Vorpommern (1993): Erstes Landesraumordnungsprogramm. Schwerin
- Mecklenburg-Vorpommern (2005): Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin
- Mecklenburg-Vorpommern, Landesplanungsbehörde (2005): Wichtige Inhalte des neuen Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommerns. Informationsreihe der Obersten Landesplanungsbehörde Nr. 9. Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung. Schwerin
- Mecklenburg-Vorpommern, Landesregierung (2007a): Ämter und Gemeindestruktur. Internet: mv-regierung.de/Aemter_und_Gemeindestruktur. Zugriff am 11.02.2008
- Mecklenburg-Vorpommern, Landesregierung (2007b): Kreisgebietsreformen in Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin
- Meyer, Hubert (2007): Funktional- und Gebietsreformen in den Bundesländern – Chancen und Risiken für die Kommunale Selbstverwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) (Vol. 122), Seiten 78-87
- Meynen, E./Klöpper, R./Körber, J. (1957): Rheinland-Pfalz in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen. Remagen
- Miosga, Manfred (1999): Der Beitrag des Zentrale-Orte-Konzeptes zur Siedlungsentwicklung am Beispiel der Region München. In: ARL-Ad-hoc-Arbeitskreis 1999, Seiten 103-109. Hannover
- [MKRO] – Ministerkonferenz für Raumordnung (1968): Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche. Entschließung vom 08. Februar
- [MKRO] – Ministerkonferenz für Raumordnung (1972): Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Entschließung vom 15. Juni
- [MKRO] – Ministerkonferenz für Raumordnung (2001): Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Konzeptes als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung. Entschließung vom 03. Dezember
- [MKRO] – Ministerkonferenz für Raumordnung (2003): Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Entschließung vom 13. Oktober
- [MKRO] – Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Entschließung vom 30. Juni
- Möstl, M. (2004): Renaissance und Rekonstruktion des Daseinsvorsorgebegriffs unter dem Europarecht. In: M. Brenner/P.M. Huber/M. Möstl (Hg.): Der Staat des Grundgesetzes. Festschrift für Peter Badura. München, Seiten 951 ff.

- 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 (1998a): 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
- Müller, Bernhard (1998b): Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. In: *Raumforschung und Raumordnung (RuR)* (Vol. 56), Seiten 389-405
- Müller, Bernhard (1999): Inhaltlich-methodische Aspekte der Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. In: Wilfried Erbguth/Bernhard Müller/Robert Koch: *Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. Arbeitsmaterial* Nr. 235 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Hannover, Seiten 5-133
- Münch, Ingo von/Kunig, Philipp (2001): *Grundgesetz-Kommentar*, Band 2. München, Vierte/fünfte Auflage
- Oeter, Stefan (1998): *Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaat*. Tübingen
- Priebs, Axel (1999): Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung – Lohnt es sich, an den bisherigen Konzepten und Verfahren festzuhalten? In: *Raumforschung und Raumordnung* (Vol. 57), Seiten 249-254
- Püttner, Günter (2000): *Verwaltungslehre*. Dritte Auflage. München
- Pütz, T./Spangenberg, M. (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. In: *Informationen zur Raumentwicklung (IZR)*, Seiten 337-345
- 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

- Riechel, Robert (2008): Regionale Entwicklung organisieren. Die Regionalen Wachstumskerne im Städteverbund. In der neuen Förderpolitik des Landes Brandenburg. Graue Reihe des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin. Forum Stadt- und Regionalplanung, Heft 13. Berlin
- Ritter, Wigand (1998): Allgemeine Wirtschaftsgeographie. Dritte Auflage. München/Wien
- Ronellenfisch, Michael (2003): Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff. In: Blümel, Willi (Hg.): Kolloquium aus Anlass des 100. Geburtstages von Ernst Forsthoff. Berlin. Seiten 51 ff.
- 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) (Vol. 111), Seiten 698-704
- Sachsen-Anhalt, Ministerium des Inneren/Landkreistag Sachsen-Anhalt (2006): Handreichung zur Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt. Magdeburg
- Sachsen-Anhalt, Ministerium des Inneren (2007): Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. Magdeburg
- Sachsen-Anhalt, Ministerium des Inneren (2008a): Informationsveranstaltung zur Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. Magdeburg
- Sachsen-Anhalt, Ministerium des Inneren (2008b): Handreichung zur Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. Magdeburg
- Sachsen-Anhalt, Ministerium für Bauen und Verkehr (1999): Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt
- Sachverständigenausschuß für Raumordnung (SARO) (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn
- Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2003): Landesentwicklungsbericht 2002. Dresden
- Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003. Dresden
- Sächsisches Staatsministerium des Inneren (SMI) Abteilung *Landesentwicklung* (Hg.) (2007): Raumentwicklung in Sachsen – RESI, Ausgabe 3 (Dezember). Dresden
- Sächsisches Staatsministerium des Inneren (2008): Auslobung des Forschungsprojektes *Standards der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demographischen Wandels*. Dresden
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (1994): Landesentwicklungsplan Sachsen. Dresden

- Scharpf, Fritz W./Schnabel, Fritz (1979): Steuerungsproblem der Raumplanung. Hannover
- Scheidemann, Dieter (1991): Der Begriff Daseinsvorsorge. Göttingen/Zürich
- Schenkstoff, Hans-Joachim (Hg.) (2003): Regionalmanagement in der Praxis. *Arbeitsmaterial* Nr. 298 der Akademie für Raumforschung und Landeskunde (ARL). Hannover
- Schimanke, Dieter (1987): Die Verwaltung von Verdichtungsräumen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Die öffentliche Verwaltung. Seiten 704-716
- Schmalenbach, Kirsten (1998): Föderalismus und Unitarismus in der Bundesrepublik Deutschland. Düsseldorf
- Schmidt, Rainer (2003): Die Liberalisierung der Daseinsvorsorge. In: Der Staat (Vol. 42), Seiten 225-247
- Schmitz, Holger (2002): Rechtliche Einordnung des Zentrale-Orte-Konzepts unter dem Gesichtspunkt der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung. In: Hans H. Blotevogel (HG.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. *Forschungs- und Sitzungsberichte* Band 217 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Hannover, Seiten 55-62
- 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
- Sedlacek, Peter (2003): Regionalmanagement – ein Konzept zwischen Region und Organisation. In: Schenkstoff, Hans-Joachim (Hg.): Regionalmanagement in der Praxis. *Arbeitsmaterial* Nr. 298 der Akademie für Raumforschung und Landeskunde (ARL). Hannover, Seiten 1-10
- 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
- Steinberg, Rudolf (2004): Daseinsvorsorge im europäischen Mehrebenensystem als geteilte Gewährleistungsverantwortung. In: M. Bungenberg/S. Danz/H. Heinrichs (Hg.): Recht und Ökonomik. Ort, Seiten 189 ff.
- Stiens, Gerhard/Pick, Doris (1998): Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer. Aktuelle Strukturen und Steuerungsfunktionen. In: Raumforschung und Raumordnung (Heft 5/6), Seiten 421-434
- Stüer, Bernhard (2007): Verwaltungsreform auf Kreisebene. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Seiten 1267-1274

- Suter-Blume, Wiebke (2001): Konversion im Städtekranz um Berlin. In: Petra Jähne/Thomas Gawron (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) GRAUE REIHE Nr. 21. Erkner vor Berlin, S. 163-171
- Thieme, Werner (1984): Verwaltungslehre. Vierte Auflage. Köln et a.
- Thieme, Werner (1995): Einführung in die Verwaltungslehre . Köln et al.
- Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (Hg.) (1993): Landesentwicklungsprogramm. Erfurt
- Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (Hg.) (1997): Regionale Entwicklungskonzepte – Erfahrungen und Empfehlungen. Erfurt
- Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (Hg.) (1998a) Zweiter Raumordnungsbericht. Erfurt
- Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur (Hg.) (1998b): Interkommunale Kooperation zur Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzepte. Erfurt
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hg.) (2004a): Landesentwicklungsbericht. Erfurt
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hg.) (2004b): Landesentwicklungsplan. Erfurt
- Tönnies, Gerd (1999): Entwicklungstendenzen der Siedlungsstruktur – Siedlungskonzentrations- und -dispersionserscheinungen. In: ARL-Ad-hoc-Arbeitskreis 1999, Seiten 28-42. Hannover
- 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, Frido (1982): Stadt-Umland-Verbände. In: Püttner, Gerd (Hg.): Handwörterbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 2, Seiten 413-430. Köln
- Wagner, Jörg (1990): Die Harmonisierung der Raumordnungsklauseln in den Gesetzen der Fachplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) (Vol. 105), S. 1024-1031
- Winkel, Rainer (1995): Regionalplanung 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

Zeck, Hildegard (2003): Zentrale Orte als räumliches Konzept für Anpassungsstrategien. In: *Informationen zur Raumentwicklung (IzR)* (Heft 12); Seiten 725-736

Thomas Gawron

Jurist und Soziologe. Dozent für Recht an der Fachhochschule für Wirtschaft in Berlin. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Technischen Universität Clausthal. Vormalig *Senior Fellow* am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig GmbH – UFZ, Department Umwelt- und Planungsrecht, und wissenschaftliche Mitarbeit an mehreren raumwissenschaftlichen Forschungsinstituten: 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.