



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Das System der Zentralen Orte in der aktuellen Landes- und Regionalplanung der Bundesländer, insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels

Konferenz: Kann Brandenburg auf die Ausweisung Zentraler Orte
unterhalb der künftigen Mittelzentren verzichten?

Dienstag, 18. März 2008, Altes Rathaus der Landeshauptstadt Potsdam

Martin Spangenberg (BBR Bonn)

Potsdam, 18. März 2008
Folie 1



© BBR Bonn 2008

Raumordnerisches Instrument der Zentralen Orte

- > Verankerung im geltenden Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG)
- > Ansatz zur Verwirklichung des Postulates der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (§ 1 ROG):
 - > Die Raumordnung hat in allen Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen (nicht aber identische Lebensverhältnisse)
- > Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG):
 - > Die Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen ist flächendeckend sicherzustellen.
 - > Soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln.
 - > Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren und auf leistungsfähige Zentrale Orte auszurichten.
- > „Raumordnung ist Ländersache.“
 - > Die Ausweisungspraxis in den Bundesländern unterscheidet sich erheblich.
 - > Die Länder verfolgen unterschiedliche Strategien der Flexibilisierungen und Anpassungen des Zentrale Orte Systems zur Bewältigung des demografischen Wandels.

Martin Spangenberg (BBR Bonn)

Das System der Zentralen Orte in der aktuellen Landes- und Regionalplanung der
Bundesländer, insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels

Potsdam, 18. März 2008
Folie 2



© BBR Bonn 2008

Insgesamt veränderte räumliche Rahmenbedingungen

- > Globalisierung: verschärfter Wettbewerb der Städte und Regionen führt zur Ökonomisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge, engere finanzielle Handlungsspielräume
- > Liberalisierung/Privatisierung: Gewährleistungsverantwortung des Staates für Dienste und Einrichtungen der Daseinsvorsorge, Leistungserbringung Privater von unternehmerischen Handeln geprägt, Konzentrationsprozesse...
- > Demografischer Wandel:
 - > Bevölkerungsrückgang in Teilräumen Deutschlands, insbesondere in dünn besiedelten Regionen Ostdeutschlands und altindustrialisierten Regionen Westdeutschlands mit Tragfähigkeitsgefährdungen der öffentlichen Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge,
 - > Regionen mit stark alternder Bevölkerung, Nachfrageänderungen, Fachkräftemangel,
 - > Internationalisierung

Auswirkungen des demografischen Wandels – Beispiel Grundschulen

- > Die Schülerzahlen an Grundschulen sinken bereits rapide, insbesondere in den neuen Ländern wegen des Geburteneinbruchs nach der Wiedervereinigung.
- > Schließung von Grundschulen weit fortgeschritten
- > Neue Grundschulen vor allem im Umland der Kernstädte im Westen

Entwicklung der Schülerzahlen in Grundschulen 1995 bis 2002 in %

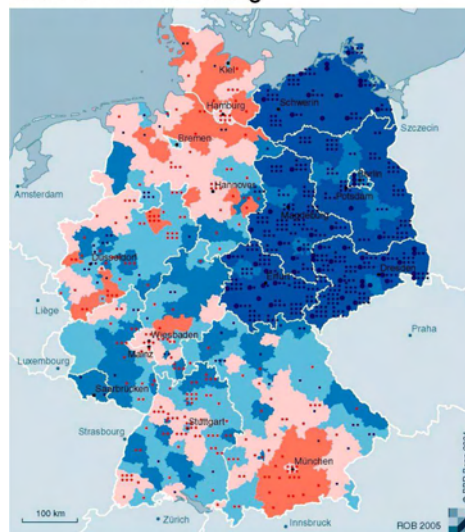
■	bis unter -50
■	-50 bis unter -5
■	-5 bis unter 0
■	0 bis unter 5
■	5 und mehr

Entwicklung der Anzahl der Grundschulen 1995 bis 2002

- 1 neue Grundschule
- 1 geschlossene Grundschule
- 10 geschlossene Grundschulen

Anmerkung: Die Signaturen der Grundschulen bezeichnen keine Standorte. Sie wurden zur Darstellung über die jeweilige Kreisregionalfäche gleichmäßig angeordnet.

Grundschulentwicklung



Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005, Berichte Bd. 21, Bonn, Seite 113
Potsdam, 18. März 2008

Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes (ARL)

- > Starrheit, Inflexibilität als Hauptkritikpunkte am Zentrale-Orte-Konzept

Vorschläge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2002

- > Beibehaltung des Zentrale-Orte-Konzeptes in weiterentwickelter Form
- > Betonung der Entwicklungsfunktion neben der Versorgungsfunktion zentraler Orte
- > Zentrale Orte nicht als Gemeinden sondern als Cluster zentralörtlicher Einrichtungen (Gemeindeteilgebiete, gemeindeübergreifende Standorträume)
- > dreistufige Klassifikation von Grund-, Mittel- und Oberzentren ohne weitere Differenzierungen
- > neue Stufe der Metropolregionen

- > (Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = ARL, Forschungs- u. Sitzungsberichte 217.)



Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes (MKRO)

Forderungen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2003

- > System der zentralen Orte als Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastruktur,
- > flexible Handhabung und Anpassung an die jeweiligen regionalen Besonderheiten
- > vordringlich:
- > Zahl der Zentren und ihre Klassifizierung in angemessene Relation zum Bevölkerungsrückgang bringen
- > Ausstattungsmerkmale zentraler Orte an die regionalen Einwohnerpotenziale anpassen
- > bei der Definition der zentralörtlichen Einzugsbereiche Veränderungen der Erreichbarkeitsverhältnisse stärker berücksichtigen
- > interkommunale Kooperationen zentraler Orte zur Kostenreduktion und Effizienzsteigerung nutzen und ggf. finanziell unterstützen

- > (Entscheidung der 31. Ministerkonferenz für Raumordnung vom 13. Oktober 2003 in Berlin „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“)



Neue Leitbilder der Raumentwicklung

Die für Raumordnung zuständigen Minister von Bund und Ländern haben am 30. Juni 2006 eine Entwicklungsstrategie für Städte und Regionen verabschiedet:



Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland

Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland

Aufgabenschwerpunkte der nächsten Jahre für die Raumordnung von Bund und Ländern

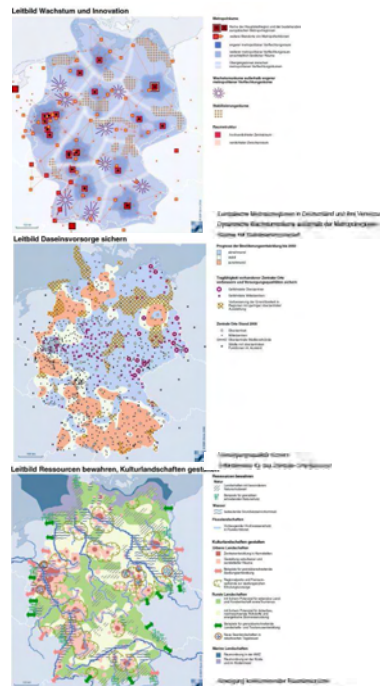


Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. 06. 2006.



Drei Leitbilder

- > Die drei Leitbilder „Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ greifen wichtige wirtschaftliche, soziale und ökologische Problemstellungen auf,
- > richten sich an Entscheidungsträger in Bund und Ländern
- > einschl. regionaler Planungsträger, der Gemeinden/Gemeindeverbände
- > aber auch an Private als Orientierungshilfe bei Investitionsentscheidungen.

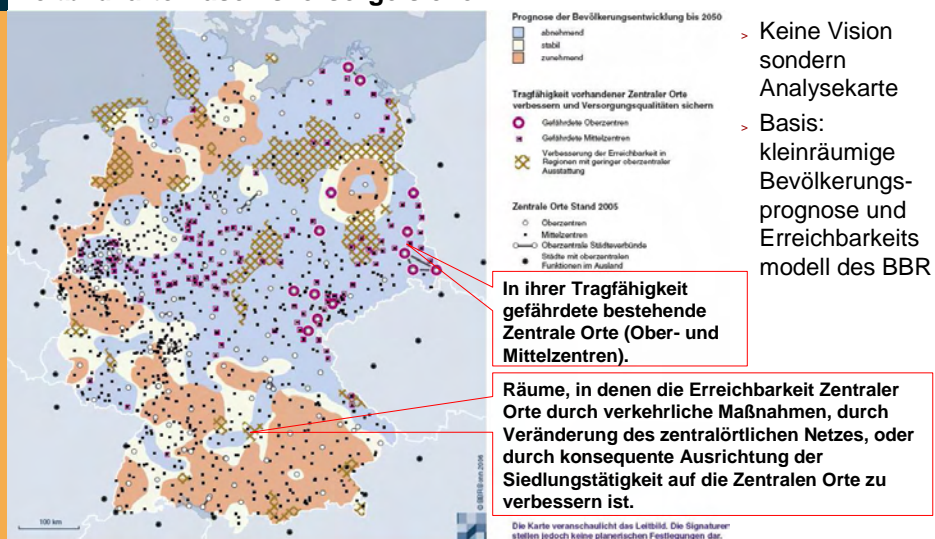


Neue Leitbilder der Raumentwicklung – Leitbild 2: „Daseinsvorsorge sichern“

- > Daseinsvorsorge sichern, insbesondere in Regionen mit einer stark alternden Bevölkerung sowie in dünn besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang
- > Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung, um gleichwertige Lebensverhältnisse auch künftig in allen Teilräumen Deutschlands zu gewährleisten (regionalspezifische Abweichungen vom jeweiligen Durchschnittsniveau des Gesamttraumes ohne Verletzung der Leitvorstellung der Gleichwertigkeit eingeräumt)
- > Gewährleistung des Zugangs zu Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge
- > Infrastrukturstandards, die sich an regionaler Nachfrage, zumutbaren Erreichbarkeitsverhältnissen und finanziellen Möglichkeiten orientieren
- > Zentrale Orte anpassen (straffen) und durch zusätzliche flexible Formen der Daseinsvorsorge ergänzen
- > Gegensteuern: Familien mit Kindern bessere Zukunftschancen bieten



Räumliche Perspektive – Leitbildkarte Daseinsvorsorge sichern



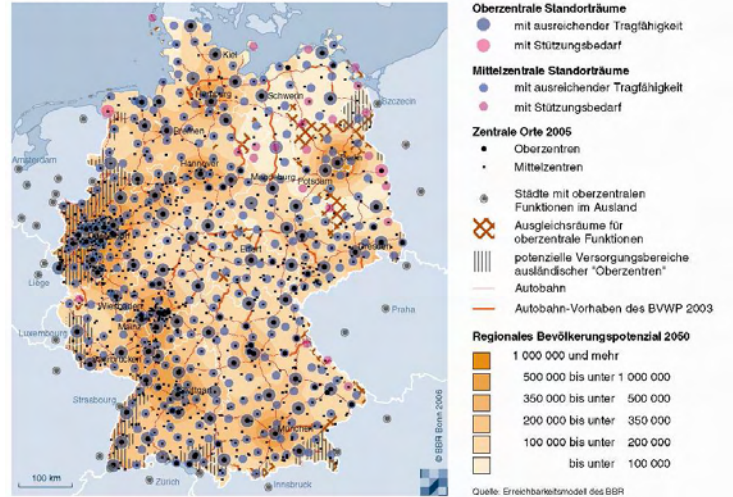
- > Keine Vision sondern Analysekarte
- > Basis: kleinräumige Bevölkerungsprognose und Erreichbarkeitsmodell des BBR



Über das Leitbild hinaus: Spielräume einer zentralörtlichen Mindestversorgung

- > Spannungsfeld:
Qualität –
Erreichbarkeit –
Tragfähigkeit
- > Im Jahr 2050
Grundlage:
Regionalisierte
Bevölkerungs-
prognose
des BBR
- > Halbierung der
Anzahl der
Mittelzentren?

Basisnetz zentraler Standorträume



Das System der Zentralen Orte in der aktuellen Landes- und Regionalplanung der Bundesländer, insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels

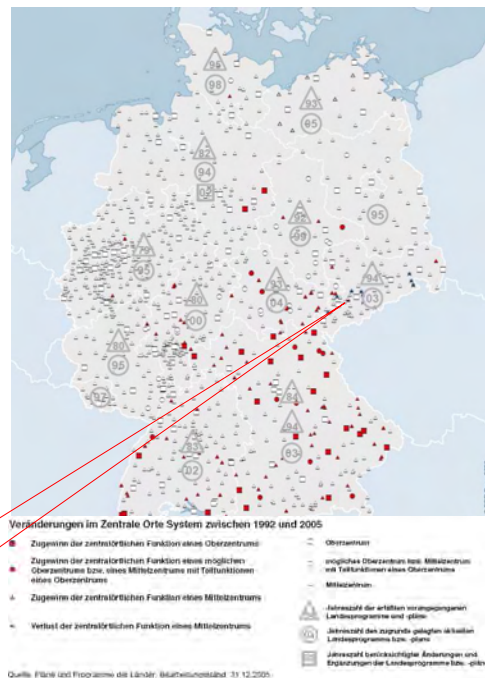
Potsdam, 18. März 2008
Folie 11

Martin Spangenberg (BBR Bonn)

Anpassungen der Zentrale Orts-Systeme

- > Der demografische Wandel und das Überschreiten von Tragfähigkeitsgrenzen für öffentliche Einrichtungen begründen die notwendige Verringerung der Anzahl der Zentralen Orte und deren realitätsnahe Ausweisung.
- > Bei Anpassungen müssen Qualität (in Versorgungsstufen), Erreichbarkeit und Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen in den Regionen aus-tariert werden.
- > Aktuell: Straffungen der Zentralen Orte-Systeme

In Sachsen haben
bereits Mittelzentren
ihren Status verloren.



Das System der Zentralen Orte in der aktuellen Landes- und Regionalplanung der Bundesländer, insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels

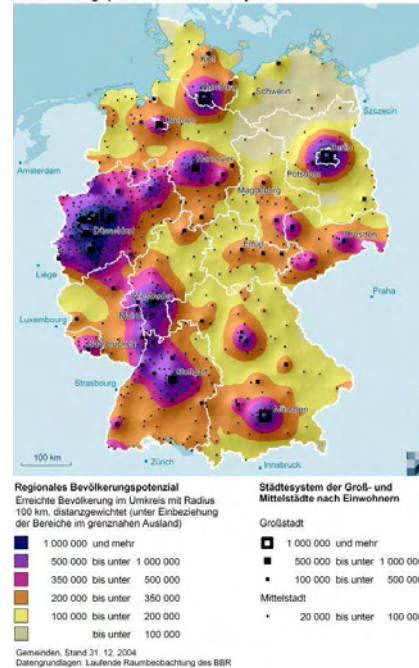
Potsdam, 18. März 2008
Folie 12

Martin Spangenberg (BBR Bonn)

Ergänzung des Zentrale-Orte-Konzeptes

- > dezentral ausgestaltetes Zentren- und Städtesystem Deutschlands
- > Ausgewogenheit der Groß- Mittel und Kleinstädte begünstigt flächendeckendes System Zentraler Orte
- > zentralörtliche Kooperationen: Städteverbünde in Funktionsteilung
- > Metropolregionen als eine Art neue oberste zentralörtliche Ebene mit weitreichenden höchstrangigen Funktionen
- > in ländlichen Regionen mit sehr geringem Bevölkerungspotenzial und damit reduzierter Nachfrage: Lösungen temporärer, mobiler und flexibler Infrastrukturversorgung zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Bevölkerungspotenzial im Städtesystem



Neue Angebotsformen der Daseinsvorsorge

- > Verwaltung: Bürgerämter statt Zentralverwaltung; temporär-mobile Ansätze, „Dorfzentren“ mit privater/öffentlicher Nutzung in einem Gebäude
- > Schulen: Schulzusammenlegung mit Schulbussystem; jahrgangsübergreifender Unterricht; internet-gestützter Unterricht; Schulen mit mehreren Standorten
- > Berufsschulen: kreisübergreifende Schulzusammenlegung; Spezialisierung auf bestimmte Berufsfelder; Blockunterricht mit Internatslösung
- > Gesundheitswesen: „Gesundheitszentren“ in den Zentralen Orten für die ambulante medizinische Versorgung mit mehreren Allgemeinärzten/Fachärzten; Telemedizin; temporär-mobile Angebote für ärztliche Leistungen; Notfallversorgung durch Polizei/Feuerwehr; Nutzung von Krankenhauseinrichtungen durch ambulante Mediziner
- > Kulturelle Leistungen: mobile Bibliotheken, Theateraufführungen, Konzerte in vorhandenen Räumlichkeiten wie Turnhallen, Mehrzweckhallen
- > Einzelhandel: Warenbestellung im Internet statt Einkauf; mobile Verkaufsstellen für Waren des täglichen Bedarfs
- > Erreichbarkeit: optimierte ÖPNV-Netze; individuell nutzbare Anrufbussystemen oder Taxieinzelbedienun; bessere Verschränkung von Schülerbeförderung und ÖPNV; Einbindung von Postkurierdiensten u. ä. auch in den ÖPNV; „Mitfahrforen“

In Auszügen entnommen aus: Ragnitz, J.: „Daseinsvorsorge und Raumordnung in Deutschland vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“
Online Publikation des IWH: <http://www.iwh-halle.de/d/Abteil/STWA/rq/pub/stel38.htm>



Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels



- > Erhebung und vergleichende Gegenüberstellung raumordnerischer Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels im Rahmen eines Ressortforschungsprojektes
(Hochschule Neubrandenburg (Bearb.: Dehne/Kaether), Werkstatt: Praxis Heft 49, Hrsg.: BMVBS/BBR, Bonn 2007)
- > Ausrichtung bewährter Strategien der dezentralen Konzentration auf die Folgen des demografischen Wandels:
 - > Überarbeitung und Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Systems zur Konzentration der Siedlungsentwicklung, der infrastrukturellen Angebote und der regionalen Wirtschaftskraft,
 - > interkommunale und regionale Kooperationen und Funktionsteilungen,
 - > Einschränkungen der Siedlungstätigkeit außerhalb der Zentralen Orte mit Hilfe von Wohnbedarfsrichtwerten (Eigenentwicklung) sowie
 - > Innenentwicklung als städtebauliches Leitbild



Unterschiedliche Strategien – zentralörtliche Ebenen

- > In Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen nur noch drei zentralörtliche Ebenen. Auf der untersten zentralörtlichen Ebene wurden bisherige Kategorien zugunsten der Kategorie Grundzentren zusammengefasst.
- > In Brandenburg (Entwurf LEP B-B) soll die Ebene der Grundzentren entfallen. Fokussierung der Zentralörtlichkeit auf den gehobenen Bedarf, jenseits der Grundversorgung, die in jeder Gemeinde vorgehalten wird (im engeren Verflechtungsraum 63 statt vormals 272 Gemeinden). Verzicht auf Zentrale Orte der Nahbereichsstufe, da diese Funktion nach Abschluss der Gemeindegebietsreform durch amtsfreie Gemeinden und Ämter (i. d. R. über 5000 Einwohner) wahrgenommen wird
- > In den anderen Ländern wird die dort vorhandene Zahl der Ebenen beibehalten.
- > In Niedersachsen sollen die Ebenen auf Zwischenstufen erweitert werden.



Unterschiedliche Strategien – Zahl der Zentralen Orte

- > in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen Reduktion der Mittelzentren
- > im Landesentwicklungsplan Thüringen erhöhte Anzahl der Mittelzentren
- > In Brandenburg soll die Zahl der Mittelzentren erhöht werden. Durch den geplanten Wegfall der Grundzentren, würde allerdings die Gesamtzahl der Zentralen Orte deutlich reduziert.
- > In Baden-Württemberg und Bayern wurde ebenfalls die Anzahl der Mittelzentren bei den jüngsten Novellierungen erhöht.
- > Im Regionalplan Südwestsachsen wird die Zahl der Grundzentren erheblich reduziert, auf ca. ein Drittel der früheren Zahl der Zentralen Orte auf der unteren Ebene und nur noch im ländlichen Raum.
- > Insgesamt erhalten vor allem die Mittelzentren neben der Versorgungsfunktion eine stärkere Entwicklungsfunktion (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen).
- > in den meisten Ländern ist die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung mehrerer Zentraler Orte gleicher Stufe möglich. Hier werden verschiedene Regelungen mit unterschiedlicher Verbindlichkeit angewandt.



Unterschiedliche Strategien – Ausstattung Zentraler Orte

- > In den ausgewerteten Landesentwicklungsplänen sind Listen der zentralörtlichen Einrichtungen für die jeweiligen Ebenen enthalten, daraus lässt sich i. d. R. jedoch kein Ausbau- oder Sicherungsbedarf im Sinne von zu gewährleistenden Mindeststandards ableiten.
- > In Bayern soll, soweit die Ausstattung der Zentralen Orte entsprechend der geforderten Einstufungskriterien noch nicht vollständig ist, die weitere Entwicklung der Zentralen Orte bedarfsgerecht gefördert werden.
- > In Mecklenburg-Vorpommern wird auf der Ebene der Mittelzentren ganz auf Ausstattungsmerkmale verzichtet. Zur Einstufung der Grundzentren wird jedoch eine Mindestausstattung mit Infrastruktureinrichtungen vorausgesetzt (Bank- oder Sparkassenfiliale, ärztliche Versorgung).
- > In Rheinland-Pfalz werden „Mindestversorgungsstandards“ für eine Bestandsaufnahme über den Versorgungsgrad und daraus folgend für die Ausweisung von möglichen Kooperationsräumen als räumlicher Bezugsrahmen für Versorgungseinrichtungen herangezogen.



Unterschiedliche Strategien – Verflechtungsbereiche zentraler Orte

- > Bei den Mindestgrößen der Einwohnerzahlen für die Mittelbereiche wird in den meisten Ländern eine Zahl von 30.000 Einwohnern angesetzt.
- > Sachsen fordert für den ländlichen Raum über 45.000 Einwohner im Verflechtungsbereich und Sachsen-Anhalt 75.000 Einwohner im mittelzentralen Verflechtungsbereich.
- > Auch die geforderten Einwohnerzahlen für die Mittelzentren liegen in diesen beiden Ländern mit über 20.000 Einwohnern deutlich höher als beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern mit 10.000 Einwohnern.
- > Auf der grundzentralen Ebene sind die Mindestgrößen der Nahbereiche in Mecklenburg-Vorpommern mit 5.000 Ew. deutlich niedriger angesetzt als etwa in Sachsen oder Thüringen (je 7.000 Ew.) oder Sachsen-Anhalt (10.000 Ew.).



Unterschiedliche Strategien – Erreichbarkeit Zentraler Orte

- > Mittelzentren:
 - > nur in Rheinland-Pfalz und Bayern Entfernungskriterium (30 km)
 - > in Baden-Württemberg: mehrmals tägliche ÖPNV-Erreichbarkeit
 - > ansonsten Reisezeiten im öffentlichen Verkehr von 30 Minuten im Saarland über 45 Minuten in Thüringen bis zu 60 Minuten in Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt
- > In Brandenburg soll sich das Kriterium der Erreichbarkeit in 30 Minuten zukünftig auf die Erreichbarkeit „auf der Straße“ beziehen.
- > Grundzentren:
 - > In der Mehrzahl sollen die Grundzentren in 30 Minuten aus den Gemeinden ihres Verflechtungsbereiches mit öffentlichen Verkehrsmitteln heraus erreicht werden können (Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Allein in Rheinland-Pfalz liegt die angestrebte Erreichbarkeit mit 45 Minuten darüber. In Bayern werden zumutbare Entfernungen von maximal 15 km bei den Unterzentren und 10 km bei den Kleinzentren festgelegt.
- > Mecklenburg-Vorpommern verzichtet gänzlich auf quantitative Kriterien für die Erreichbarkeit der Mittel- oder Grundzentren aus ihren Verflechtungsbereichen heraus.



Unterschiedliche Strategien – zentralörtliche Kooperationen

- > In allen Landesentwicklungsplänen Festlegungen zu kooperativen zentralen Orten insbesondere für die ober- und mittelzentrale Ebene
- > Bandbreite der möglichen zentralörtlichen Kooperationen reicht vom
 - > gemeinsamen Oberzentrum in Mecklenburg-Vorpommern über
 - > funktionsteilige Zentrale Orte in Thüringen,
 - > die Teilung der grundzentralen Aufgaben in Sachsen-Anhalt,
 - > Mittelzentren in Funktionsteilung in Brandenburg,
 - > Doppel- und Mehrfachzentren in Baden-Württemberg,
 - > Zentrale Doppel- oder Mehrfachorte in Bayern bis hin zu den
 - > Städteverbänden in Sachsen.

Zusammenfassung: unterschiedliche Konzepte der Anpassung der Zentrale-Orte-Systeme in den Ländern

- > insbesondere Mittelzentren im ländlichen Raum, als „Pflöcke“, „Knotenpunkte“ oder „stabilisierende Anker“
- > bei Handlungsdruck Straffung der zentralörtlichen Ebenen auf drei bzw. sogar nur noch zwei Ebenen (Brandenburg) und weniger Zentrale Orte
- > Mindesteinwohnerzahlen, Einzugsbereiche und Mindestreichbarkeit für Mittel- und Grundzentren je nach Siedlungsstruktur
- > keine Mindeststandards der Versorgung für Zentrale Orte im Sinne von Ausbau- und Sicherungsbedarf

Land	Zahl der Ebenen	Zahl zentraler Orte	Stärkung der Entwicklungsfunktion	Ausstattungs-katalog
Brandenburg	Wegfall der GZ, Straffung auf 2 Ebenen	Insges. Reduzierung aber Erhöhung der MZ	ja	Ja
Baden-Württemberg	Beibehalten	Erhöhung	ja	Ja
Bayern	Beibehalten	Erhöhung	nein	Ja
Mecklenburg-Vorpommern	Straffung auf 3 Ebenen	Geringfügige Reduzierung	ja	abgeschafft
Niedersachsen	Erweiterung der Zwischen-ebenen	Erhöhung	Ja	Ja
Rheinland-Pfalz	Beibehalten	Reduzierung geplant	Nein	Ja
Saarland	Beibehalten	Überprüfung geplant	Ja	Ja
Sachsen	Straffung auf 3 Ebenen, bei MZ raumstrukturell differenzierende Festlegungen	Reduzierung	ja	ja
Sachsen-Anhalt	Beibehalten	Überprüfung geplant	Ja	Nicht vorhanden
Thüringen	Straffung auf 3 Ebenen	Erhöhung	ja	ja