

Klaus Friedrich / Peer Pasternack (Hrsg.)

Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe

Fallstudien der Expertenplattform
„Demographischer Wandel“ beim
Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt



Universitätsverlag Halle-Wittenberg **uvHW**

Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe

Klaus Friedrich und Peer Pasternack (Hrsg.)

Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe

Fallstudien der Expertenplattform „Demographischer Wandel“
beim Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

LII

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2012

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-051-2

Inhaltsübersicht

Sachsen-Anhalt als ‚Hot Spot‘ der demographischen Entwicklung in Deutschland [<i>Klaus Friedrich, Peer Pasternack</i>]	15
---	----

RAUMSTRUKTUREN

Gleichwertige Lebensbedingungen und zentralörtliches Gliederungs- prinzips [<i>Winfried Kluth / Anja Nitschke</i>]	23
---	----

Demographische Umbrüche und Zukunftsperspektiven im suburbanen Sachsen-Anhalt [<i>Klaus Friedrich, Susanne Knabe, Barbara Warner</i>]	41
--	----

Folgen der demographischen Entwicklung in ländlichen Räumen [<i>Wolfgang Weiß</i>]	69
---	----

Effekte der demographischen Entwicklung auf die Nachfrage nach kommunalen Leistungen in Sachsen-Anhalt [<i>Heinz P. Galler, Peter Bönisch, Annette Illy, Lukas Schreier</i>]	85
---	----

Schulfahrt – Demographiefeste Schulstandortplanung und -zuwegung im ÖPNV [<i>Lothar Koppers, Holger Baumann, Thomas Weichert, Volker Höcht</i>]	103
--	-----

Altersgerechte und sichere Mobilität in der Fläche [<i>Christoph Engel, Franziska Wolf, Christian Diedrich</i>]	113
---	-----

WIRTSCHAFT, BESCHÄFTIGUNG, QUALIFIKATION

Qualifikation und Fähigkeiten. Ein empirischer Vergleich von Sachsen-Anhalt mit ausgewählten Bundesländern [<i>Katrin John, Stephan Thomsen</i>]	135
---	-----

Wahrnehmung, Einstellung und Verhalten in altersdiversen Belegschaften
 [Manfred Becker, Cindy Kownatka] 155

Zur sektoralen Dimension der Altersstruktur der SV-Beschäftigten
 in Sachsen-Anhalt [Jana Meyer, Walter Thomi] 173

BILDUNG

Die Relevanz des demographischen Wandels für regionale
 Bildungssysteme [Walter Bartl] 197

Bildung in schrumpfenden Städten. Risiko- und Erfolgsfaktoren der
 Bildungsprojekte innerhalb der IBA „Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010“
 [Uwe Grelak, Peer Pasternack] 215

Grundschulschließungen als Katalysator von Wanderungsbewegungen?
 [Walter Hyll, Lutz Schneider] 235

Berufs- und Studienorientierung als Instrument der Fachkräftesicherung
 [Stefan Brämer, Linda Vieback, Sören Hirsch] 253

Hochschulen für eine Wissensregion Sachsen-Anhalt
 [Peer Pasternack, Thomas Erdmenger] 271

Neue Aufgaben für Hochschulen und Museen
 [Max Kunze, Jürgen Maretzki, Cecile Prinz, Nico Scholz] 289

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	5
Inhaltsverzeichnis	7
 <i>Klaus Friedrich Peer Pasternack</i>	
Sachsen-Anhalt als ‚Hot Spot‘ der demographischen Entwicklung in Deutschland	
Ausgangspunkte und Fragestellungen	15

RAUMSTRUKTUREN

<i>Winfried Kluth Anja Nitschke</i>	
Gleichwertige Lebensbedingungen und zentralörtliches Gliederungsprinzip	
Anpassung eines klassischen Steuerungsinstruments auf Grund des demographischen Wandels	23
1. Der demographische Wandel als Herausforderung für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen	23
1.1. Gleichwertige Lebensbedingungen als Kern aller Grundsätze der Raumordnung und das zentralörtliche Gliederungsprinzip als Umsetzungsinstrument	23
1.2. Rechtliche Verankerung des Postulats der gleichwertigen Lebensbedingungen	24
1.3. Umsetzung im ROG 2008	24
2. Von der Zentralen-Orte-Theorie zum Zentralen-Orte-Konzept	25
2.1. Die Zentrale-Orte-Theorie in der Ökonomie	25
2.2. Die Ableitung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips im Raumordnungsrecht	27
2.3. Systematischer Standort und Wechselwirkungen	30

2.4. Verstärkung des Zentrale-Orte-Konzepts durch das ROG 2008	31
3. Das zentralörtliche Gliederungsprinzip als Schranke gemeindlicher Planungshoheit	33
3.1. Die Spannungslage im Überblick	33
3.2. Das Beispiel der Steuerung des großflächigen Einzelhandels	33
3.3. Die Funktionen und Rechtsfolgen des zentralörtlichen Gliederungsprinzips: Kongruenzgebot oder Beeinträchtigungsverbot?	35
3.4. Kritik der Rechtsprechung	37
4. Ausblick	38

Klaus Friedrich | Susanne Knabe | Barbara Warner
 Demographische Umbrüche und Zukunftsperspektiven
 im suburbanen Sachsen-Anhalt

Ein Zwischenbericht	41
1. Einführung und Projektziele	41
2. Methodische Umsetzung	43
2.1. Sekundärstatistische Annäherung	43
2.2. Erfassung der Quartierseigenschaften und Typisierung der Wohnstandorte	44
2.3. Primärerhebung der Bewohnerstrukturen und deren Perspektive	45
3. Verteilung und Charakteristika der suburban geprägten Wohnstandorte	47
4. Die Bewohnerschaft des suburbanen Raumes	49
4.1. Haushaltsstrukturen	49
4.2. Die Herkunftsgebiete	51
4.3. Eigentümer- und Mieterhaushalte	54
5. Die Wohnstandorte aus Sicht ihrer Bewohner	56
5.1. Wohnumwelt und Wohninfrastruktur	56
5.2. Integration und räumliche Partizipation	58
5.3. Der Umgang mit der Immobilie	61
5.4. Wohngebietsperspektiven	63
6. Fazit	66

Wolfgang Weiß | Jana Fritzsch

Folgen der demographischen Entwicklung in ländlichen Räumen Ergebnisse einer Fallstudie in einer Region mit besonders geringer Bevölkerungsdichte und hoher Bevölkerungsdynamik		69
1.	Multiplikatorenbefragung	70
2.	Marktwirtschaft ohne Wettbewerb? Entleerung bis zur Systemgefährdung?	72
3.	Folgen der Bevölkerungsentwicklung für ausgewählte Lebensbereiche	75
4.	Ausgewählte Problemlagen ländlichster Räume	79
5.	Fazit und Aussichten	83

Heinz P. Galler | Peter Bönisch | Annette Illy | Lukas Schreier

Effekte der demographischen Entwicklung auf die Nachfrage nach kommunalen Leistungen in Sachsen-Anhalt		85
1.	Kommunale Aufgaben und deren Finanzierung	86
2.	Das Allokationsproblem der Gemeinden	87
3.	Annahmen zum Einfluss der demographischen Entwicklung auf die Budgetallokation	91
	Preiseffekte des demographischen Wandels	91
	Präferenzeffekte des demographischen Wandels	92
4.	Daten	93
5.	Ergebnisse	95
6.	Fazit	98

*Holger Baumann | Volker Höcht | Lothar Koppers |
Thomas Weichert*

Schulfahrt – Demographiefeste Planung von Schulwesen und Zuwegung für Schüler im ÖPNV		103
1.	Problemstellung	103
2.	Demographie und Schulen	105
3.	Untersuchung des ÖPNV	108
4.	Fazit	112

Christoph Engel | Franziska Wolf | Christian Diedrich

Altersgerechte und sichere Mobilität in der Fläche	113
1. Problemstellung und Ziel des Projektes	114
2. Bestandsaufnahme	116
2.1 Stand der Wissenschaft und Technik	116
2.2. Anforderungen und vorhandene technische Ausstattung der Nutzer ..	118
2.3. Angebote der Verkehrsunternehmen	123
3. Konzept	125
4. Erste Prototypische Umsetzung	127
4.1. Realisierung	127
4.2. Zwischenevaluierung	130
5. Fazit	131

WIRTSCHAFT, BESCHÄFTIGUNG, QUALIFIKATION

Katrin John | Stephan L. Thomsen

Qualifikation und Fähigkeiten

Ein empirischer Vergleich von Sachsen-Anhalt mit

ausgewählten Bundesländern	135
1. Betrachtung von Bildungsabschlüssen zur Messung des Humankapitals	137
1.1. Vergleich Sachsen-Anhalts mit anderen Bundesländern am Beispiel des Hochschulabschlusses	138
1.2. Volkswirtschaftliche Relevanz von Bildungsabschlüssen	140
1.2.1. Individuelle Bildungsrenditen	140
2. Betrachtung von Fähigkeiten zur Messung des Humankapitals	143
2.1. Betrachtung kognitiver Fähigkeiten	144
2.2. Betrachtung nicht-kognitiver Fähigkeiten	146
3. Fazit	151

Manfred Becker | Cindy Kownatka

Wahrnehmung, Einstellung und Verhalten in altersdiversen

Belegschaften 155

1. Aktualität und Forschungsinteresse 156
2. Diversity Management 157
 - 2.1. Altersstereotype, Altersvorurteile und Altersdiskriminierung 157
 - 2.2. Forschungsprojekt: Wahrnehmung, Einstellung und Verhalten in altersdiversen Belegschaften 158
3. Aktuelle Projektbefunde 160
 - 3.1. DIM-PRAX Deutschland 2010 160
 - 3.2. Ergebnisse der Pilotstudie zu dem Projekt Wahrnehmung, Einstellung und Verhalten in altersdiversen Belegschaften 166
 - 3.2.1. Stichprobe 166
 - 3.2.2. Ausgewählte Ergebnisse 166
4. Schlussfolgerungen 169

Jana Meyer | Walter Thomi

Zur sektoralen Dimension der Altersstruktur der

SV-Beschäftigten in Sachsen-Anhalt 173

1. Problemstellung 173
2. Entwicklung der Erwerbstätigen in Sachsen-Anhalt 176
3. Entwicklung der SV-Beschäftigten in Sachsen-Anhalt 178
4. Sektorale Struktur 182
5. Wahrnehmungen und Konsequenzen auf der betrieblichen Ebene 189
6. Ausblick 191

BILDUNG

Walter Bartl

Die Relevanz des demographischen Wandels
für regionale Bildungssysteme

Das Beispiel Sachsen-Anhalt 197

1.	Demographischer Wandel und das Bildungssystem Sachsen-Anhalts .	198
1.1.	Vorschulische Erziehung, Bildung und Betreuung	199
1.2.	Allgemeinbildende Schulen	201
1.3.	Hochschulwesen	204
1.4.	Unterschiede in der Relevanz des demographischen Wandels	207
2.	Implikationen der Ergebnisse	209

Uwe Grelak | Peer Pasternack

Bildung in schrumpfenden Städten

Risiko- und Erfolgsfaktoren der Bildungsprojekte innerhalb der

IBA „Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010“	215
--	-----

1.	Das meistgewählte Thema: Bildung	216
2.	Peripherie und Wissensgesellschaft	218
3.	Gebaute Hardware für konzeptionelle Software	220
4.	Risikofaktoren	221
4.	Erfolgsfaktoren	225
5.	Fazit	229

Walter Hyll | Lutz Schneider

Grundschulschließungen als Katalysator von

Wanderungsbewegungen?	235
---------------------------------	-----

1.	Grundschule als Pull-Faktor	236
2.	Regionen sehr unterschiedlich von Wanderungsbewegungen junger Familien betroffen	237
3.	Starker Rückbau von Grundschulen – auch in der Fläche	240
4.	Zuzüge auch in Gemeinden ohne Grundschule	241
5.	Von der Querschnittsbetrachtung zur Längsschnittanalyse	243
6.	Im Saldo kein Effekt der Grundschulschließung erkennbar	247
7.	Fazit	250

<i>Stefan Brämer Linda Vieback Sören Hirsch</i>	
Berufs- und Studienorientierung als Instrument der Fachkräftesicherung	
Orientierungsaktivitäten an allgemein- und berufsbildenden Schulen für technische Berufsausbildungen und ingenieurwissenschaftliche Studiengänge 253	
1.	Ausgangssituation 253
2.	Das Projekt IngWeb.de 255
3.	Untersuchung zur Berufs- und Studienorientierung in Sachsen-Anhalt 258
4.	Status quo der Berufs- und Studienorientierung in Sachsen-Anhalt . . . 259
5.	Zusammenfassung und Ausblick 267
 <i>Peer Pasternack Thomas Erdmenger</i>	
Hochschulen für eine Wissensregion Sachsen-Anhalt Voraussetzungen, Funktionswandel und Handlungsoptionen 271	
1.	Problemstellung 271
2.	Situation: Stärken und Schwächen 276
3.	Handlungserfordernisse 279
4.	Fazit 283
 <i>Jürgen Marezki Nico Scholz Max Kunze Cecile Prinz</i>	
Neue Aufgaben für Hochschulen und Museen Lebenslanges Lernen und demographischer Wandel 289	
1.	Bildung in jedem Alter 290
2.	Differenzierte Bildungsangebote 291
3.	Internet-Plattform für ältere Lernende 293
4.	Ablauforganisation 294
5.	„Campus der Generationen“ 295
6.	Das Ausstellungszentrum mit Begegnungsstätte für Senioren im Winckelmann-Museum in Stendal 296
7.	Das Konzept „Mobiles Museum“ für Senioren des Winckelmann- Museums 298
8.	Fazit 302

Autorinnen & Autoren	305
Veröffentlichungen des WZW	
Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt Wittenberg	311

Sachsen-Anhalt als ‚Hot Spot‘ der demographischen Entwicklung in Deutschland

Ausgangspunkte und Fragestellungen

KLAUS FRIEDRICH | PEER PASTERNAK

Es vergeht kaum ein Tag, an dem sich in den Massenmedien nicht Berichte über Aspekte des demographischen Wandels finden. Auch aufgrund dieser medialen – und häufig apokalyptischen – Aufbereitung hat sich der Prozess damit vom ursprünglich allein wissenschaftlich geführten Diskurs entfernt und in die Alltagswelt der Menschen verlagert. Gemeinhin versteht man unter dem Kürzel „wir werden weniger, älter und bunter“ sich abzeichnende tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen. Sie tragen u. a. durch das Absinken der Geburten unter die Sterberaten sowie eine höhere Lebenserwartung zum Rückgang und Altern der Bevölkerung und auf Grund internationaler Migrationen sowie dem gesellschaftlichen Wertewandel zur stärkeren ethnischen Differenzierung und Pluralisierung der Haushalts- und Familienstrukturen in Deutschland bei.

Besonders ausgeprägt ist der Prozess der Schrumpfung und Alterung vor allem in Ostdeutschland und insbesondere in Sachsen-Anhalt, gleichsam einem Hot Spot dieser Entwicklung. Hatte Sachsen-Anhalt – wie auch die anderen östlichen Bundesländer – soeben eine gesellschaftliche Großtransformation hinter sich gebracht, so befindet es sich damit mittlerweile in einer neuerlichen. Diese wird einerseits bestimmt und erzwungen durch den demographischen Wandel, andererseits verschärft durch den gleichzeitigen Abschied von der transfergetriebenen Entwicklung der ostdeutschen Städte und Regionen. Seit der Wiedervereinigung hat das Bundesland ein Rückgang von 500.000 Einwohnern bzw. 18 Prozent zu verzeichnen. Zunächst bestimmten dramatische Einbrüche der Geburtenraten weit unter das Bestandserhaltungsniveau in Verbindung mit zahlreichen Fortzügen jüngerer und gut ausgebildeter Personengruppen vor allem nach Westdeutschland die demographische Entwicklung. Da diese Prozesse hochdynamisch, selektiv und regional mit

unterschiedlicher Intensität erfolgen, sind der Rückgang der Anzahl von Personen im erwerbsfähigen Alter, eine Zunahme des Anteils älterer Menschen sowie die Polarisierung der Raumentwicklung in Wachstumsinseln und Schrumpfungsbereiche die Konsequenz. Derzeit übertreffen die Langzeiteffekte des negativen natürlichen Saldo die inzwischen deutlich zurückgehenden Defizite durch Wanderungsverluste.

Allerdings: Wie in anderen frühindustrialisierten Ländern, so wird auch in *ganz* Deutschland in den nächsten Jahrzehnten „Schrumpfung“ zu gestalten sein – lediglich die Zeitpunkte, zu denen sich der entsprechende Problemdruck als unabwendbar darstellt, werden regional unterschiedlich ausfallen. Insofern erzeugen der vergleichsweise frühe Zeitpunkt dieser Herausforderung und seine Verschärfung durch das Auslaufen von Finanztransfers und Sonderfinanzierungsmodalitäten weniger eine sachsen-anhaltische (und ostdeutsche) Sondersituation, sondern eher einen Problemvorsprung gegenüber Westdeutschland.

Die Politik in Sachsen-Anhalt hat die Gestaltung des demographischen Wandels vergleichsweise früh als eines ihrer zentralen mittelfristigen Handlungsfelder benannt. Die Ausrichtung der IBA „Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010“, die Einrichtung einer Stabsstelle Demographie im sowie eines Demographiebeirats beim Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr, die Entwicklung des Handlungskonzepts „Nachhaltige Bevölkerungspolitik“, die unlängst ins Leben gerufene „Demographicallianz“ sowie die Durchführung mehrerer Regionalkonferenzen zum demographischen Wandel lassen die Bedeutung erkennen, die der Thematik hier zugemessen wird.

An virulenten Themen, zu denen in diesem Zusammenhang bei den Entscheidern Expertisebedarf besteht, herrscht kein Mangel. Sie betreffen insbesondere die nichtökonomischen und ökonomischen Faktoren regionaler Entwicklung unter Bedingungen von

- schrumpfenden Städten,
- Suburbanisierung,
- unterkritische Größen erreichenden Dörfern,
- Segregations- und sozialen (Des)Integrationsprozessen,
- verändertem Altersaufbau der schrumpfenden Bevölkerung,
- dadurch sich wandelnden Generationenbeziehungen,
- Veränderungen der Relation von inner- und außerfamilialem Bildungs- und Kompetenzerwerb,
- unausgeglichener Geschlechterbilanz in den Wanderungssalden, vor allem junger Frauen,

- Orientierungsproblemen,
- Politik- und Parlamentarismusskepsis,
- Fremdenfeindlichkeit und Popularitätsstärke rechtsextremer Parteien sowie
- generationsübergreifender Verfestigung prekärer Sozialmilieus.

Daraus folgen Wissensbedarfe hinsichtlich der Gestaltung des Verhältnisses besiedelter und entsiedelter Räume, der Infrastruktur und Verwaltungsprobleme dünn bevölkerter Siedlungsgebiete bzw. ganz allgemein der Sozialraumentwicklung: Stadtteilarbeit, Segregation, soziale Integration usw., aber z.B. auch im Blick auf regionalisierte Stoff- und Güterkreisläufe, die Neubestimmung des Verständnisses von Erwerbstätigkeit incl. der Veränderung individueller Lebensverlaufsregimes, Tourismus und Gesundheitswirtschaft oder neue Management- und Marketingstrategien für KMUs in veränderten Märkten.

Die Wissensbedarfe müssen allerdings nicht nur formuliert, sondern auch bedient werden. Anders als sonstige Akteure sind Hochschulen und Forschungseinrichtungen prädestiniert, die Entwicklungen nicht einfach geschehen zu lassen, sondern einen strategischen Umgang damit zu entwickeln: Sie haben die intellektuellen Kapazitäten, um die Aufklärung der Problemlagen zu betreiben. Die Herausforderungen des demographischen Wandels zu bearbeiten benötigt eine Bündelung wissenschaftlicher Kapazitäten. Diese muss ebenso die Sozial- und Geisteswissenschaften wie die Medizin, Natur- und Ingenieurwissenschaften einschließen:

- Auf Architekten, Ingenieur- und Naturwissenschaftler/innen warten bauliche, Verkehrs- und technische Infrastrukturfragen sowie – Stichwort Stadtumbau – materialwissenschaftliche Probleme.
- Medizin, Gesundheits- und Pflegewissenschaften finden in den Problemen, die sich aus dem veränderten Altersaufbau der schrumpfenden Bevölkerung ergeben, zahlreiche Forschungsfragen.
- Die Sozial- und Raumwissenschaften werden benötigt, um angemessen auf sich ändernde Generationenbeziehungen, Suburbanisierung, Verwaltungsprobleme dünn bevölkerter Siedlungsgebiete, Segregations- und soziale (Des-)Integrationsprozesse oder fragmentierte Entwicklungen, d.h. die parallele Existenz von Prosperitätsinseln und „stillen Stars“ neben Abschwungkorridoren, reagieren zu können.
- Erziehungswissenschaft und Bildungsforschung sind gefragt, wenn auf die Veränderungen der Relation von inner- und außerfamilialem Bildungs- und Kompetenzerwerb reagiert werden muss.

- Ökonomen und Agrarwissenschaftler werden von der Notwendigkeit regionalisierter Stoff- und Güterkreisläufe herausgefordert.
- Für Regional- und Landschaftsplaner stehen Fragen nach der Gestaltung des Verhältnisses besiedelter und entsiedelter Räume.
- Geisteswissenschaftler/innen finden Herausforderungen in den einhergehenden Orientierungsproblemen und der Notwendigkeit, dass sich die schrumpfenden Städte gleichsam neu erfinden müssen.

Im Jahre 2009 hat daher das WZW Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt Wittenberg die „Expertenplattform Demographischer Wandel“ ins Leben gerufen. Sie setzt sich aus Vertretern unterschiedlicher Disziplinen mit einem wesentlichen Fokus auf demographische Prozesse zusammen. Deren Lenkungsgruppe koordiniert die interdisziplinäre Zusammenarbeit von etwa dreißig Wissenschaftlern, die 17 Forschungsprojekte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen des Landes bearbeiten, seit April 2010 vom Wissenschaftsministerium Sachsen-Anhalt gefördert. Diese Projekte befassen sich jeweils mit unterschiedlichen Voraussetzungen des demographischen Wandels vor Ort und den damit verbundenen Herausforderungen und Handlungsoptionen. Behandelt werden u.a. die Themen nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturanpassung, regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Bildungs- und Qualifizierungsstrategien sowie familienfreundliche und alterssensible Wohn- und Lebensbedingungen.

Das durch die Plattform und ihre Projekte realisierte Arbeitsprogramm ist charakterisiert einerseits durch Fächer- und Fächergruppenmischung, andererseits durch die Bearbeitung von Projekten sowohl mit primärem Forschungscharakter und auch Transferaspekten als auch primärem Transfercharakter mit integrierten Forschungsaspekten. Neben der wissenschaftlichen Arbeit verbindet die Mitglieder der Expertenplattform das Ziel, auf Grundlage vorhandener Wissensbestände sowie eigener Analysen die politischen Entscheidungsträger des Landes, der Gebietskörperschaften und Gemeinden für die hochkomplexen und dynamischen Fragen des demographischen Wandels zu sensibilisieren, zu informieren und sie diesbezüglich in ihrem politischen und administrativen Handeln zu beraten.

Mit diesem Programm leisten die Wissenschaftseinrichtungen des Landes zweierlei: Sie machen Sachsen-Anhalt als einem der Vorreiter in Europa, was die Dynamik des demographischen Wandels betrifft, zum privilegierten Gegenstand ihrer Forschungen. Ebenso werden sie ihrer Verantwortung gerecht, ihren regionalen Standort problemspezifisch an die überregionalen und internationalen Wissenskreisläufe anzuschließen.

Damit zeigen die wissenschaftlichen Einrichtungen des Landes, dass und wie sie Wissen bereitstellen können, das zur zukunftssträchtigen Bearbeitung (zunächst) regionsspezifischer Probleme benötigt wird. Angesichts der für Ostdeutschland typischen hohen Beschleunigung der demographischen Prozessverläufe, der starken regionalen Unterschiedlichkeit und der Tatsache, dass bislang kaum erprobte Handlungsstrategien vorliegen, ist eine gesicherte Wissensbasis erforderlich. Der Ausgangspunkt dabei ist: Die wissenschaftliche Aufklärung über Ursachen der bestehenden und der zusätzlich entstehenden gesellschaftlichen Verwerfungen erzeugt Chancen, lösungsorientiert mit ihnen umgehen zu können. Das vermag nicht allein die politischen Kosten zu senken, die bei Problemlösungsverzicht anfallen würden. Vielmehr lassen sich damit auch die finanziellen Kosten reduzieren, die der öffentlichen Hand für nachsorgende Problemverwaltung (statt vorsorgender Problemvermeidung) entstehen würden.

Mit dem vorliegenden Band stellen die einzelnen Arbeitsgruppen die Zielsetzungen und den derzeitigen Arbeitsstand ihrer laufenden Projekte dar. Sie belassen es jedoch nicht bei der akademischen Erforschung von Ursachen und Trends, der Aufarbeitung der Wissensbestände und der Wissensgenerierung. Um die Rationalität im Diskurs zu erhöhen, sehen sie den Wissenstransfer als eine zentrale Aufgabenstellung und formulieren aus wissenschaftlicher Perspektive Handlungsoptionen. Sie richten deshalb ihr Plädoyer an die Planungsverantwortlichen, diese Expertise im Lande zu nutzen. Damit entspricht die Expertenplattform sowohl ihrer erwähnten Funktion als Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik als auch ihrer Intention, die interessierte Öffentlichkeit sachgerecht zu informieren.

Gleichwertige Lebensbedingungen und zentralörtliches Gliederungsprinzip

Anpassung eines klassischen Steuerungsinstrumentes auf
Grund des demographischen Wandels

WINFRIED KLUTH | ANJA NITSCHKE

1. Der demographische Wandel als Herausforderung für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen

1.1. Gleichwertige Lebensbedingungen als Kern aller Grundsätze der Raumordnung und das zentralörtliche Gliederungsprinzip als Umsetzungsinstrument

Die Raumordnungs- und Siedlungspolitik wurde in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg konsequent als Modernisierungspolitik betrieben, vor allem in den strukturell schwächer entwickelten Räumen. Die zahlreichen Förderprogramme zielten vor allem darauf ab, die soziale Infrastruktur in den ländlichen Räumen zu verbessern und damit die Lebensbedingungen an das Niveau der höher entwickelten städtischen Siedlungsräume anzunähern. Bei der Stadtentwicklung stand die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsbedingungen im Vordergrund, die durch die Instrumente des Städtebaurechts, vor allem des Sanierungsrechts, umgesetzt wurde. Als Leitbild fungierte dabei mit zunehmender Stärke das Postulat der gleichwertigen Lebensbedingungen, das sowohl schichten- als auch raumbezogen kräftige Impulse aussandte.

1.2. Rechtliche Verankerung des Postulats der gleichwertigen Lebensbedingungen

Die rechtliche Ableitung und Verankerung dieses Postulats ist umstritten, vor allem hinsichtlich seiner verfassungsrechtlichen Valenz (vgl. Hebel 2006, 301). Zurückhaltung ist vor allem deshalb geboten, weil das Grundgesetz die gleichwertigen Lebensbedingungen lediglich in Art. 72 Abs. 2 GG im Zusammenhang mit der Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund und in Art. 106 Abs. 3 GG (dort unter Verwendung der Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“) als Maßstab für die Umsatzsteueranteile zwischen dem Bund und den Ländern anspricht (vgl. Reichel 2009). Eine darüber hinausgehende zwingende verfassungsrechtliche Maßgabe lässt sich jenseits des aus dem Sozialstaatsprinzip ableitbaren Gestaltungsauftrags der sozialen Gerechtigkeit nicht begründen.

Verfassungspolitisch ist indes das Gewicht des Postulats als Maßstab der raum- und siedlungsbezogenen Politikfelder trotz kritischer Hinweise weiterhin unbestritten. Zwar wird mit guten Gründen immer wieder darauf hingewiesen, dass Gleichwertigkeit nicht mit Gleichartigkeit zu verwechseln ist und deshalb in den einzelnen Lebens- und Versorgungsbereichen Unterschiede hinzunehmen sind. Das war aber nie anders. Die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen richtete sich immer nach den zur Verfügung stehenden Finanzierungsmöglichkeiten. In Zeiten von Wachstum und vollen Kassen bewirkte dies eine umfangreiche Modernisierungspolitik.¹ Vor dem Hintergrund schrumpfender Bevölkerung und Einnahmen muss das Konzept deshalb in seinen praktischen Auswirkungen neu gedacht und ausformuliert werden (ARL 2006, Positionspapier Nr. 69; Kersten 2006, 245 ff.).

1.3. Umsetzung im ROG 2008

Für das Raumordnungsrecht im Allgemeinen und das ROG 2008 im Besonderen ist die lediglich periphere verfassungsrechtliche Absicherung des Grundsatzes der gleichwertigen Lebensverhältnisse aber auch deshalb nebensächlich, weil er mehrfach einfachgesetzlich abgesichert ist und das Raumordnungsrecht weiterhin maßgeblich prägt.

1 Dies gilt vor allem für die sechziger und siebziger Jahre, in denen die Infrastruktur in den ländlichen Räumen einschließlich der privaten Häuser erheblich verbessert wurde. Dazu hat auch das besondere Städtebaurecht mit seiner auch sozialen Ausrichtung beigetragen.

Bereits der erste in § 2 Abs. 2 ROG 2008 verankerte Grundsatz zielt auf gleichwertige Lebensbedingungen ab, wenn es dort heißt:

„Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. ... Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. ... Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken.“

Noch deutlicher und konkreter formuliert der dritte Grundsatz:

„Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere der Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen.“

Für die von § 2 Abs. 1 ROG 2008 geforderte Umsetzung dieser Grundsätze der Raumordnung wird an die sog. Zentralen Orte angeknüpft. Dazu heißt es im dritten Grundsatz: „Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen.“ Etwas weniger strikt heißt es zudem im zweiten Grundsatz: „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten.“

2. Von der Zentralen-Orte-Theorie zum Zentralen-Orte-Konzept

2.1. Die Zentrale-Orte-Theorie in der Ökonomie

Der damit vom Gesetzgeber begründete enge Zusammenhang zwischen der Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen und den Zentralen Orten wirft die Frage nach den wissenschaftlichen Grundlagen und konstruktiven Einzelheiten dieses Modells auf. Sie soll mit einem kurzen Blick auf die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte beantwortet werden.

Die Theorie der Zentralen Orte ist zunächst eine wirtschaftswissenschaftliche Konzeption, die durch eine empirisch-deskriptive sowie eine normativ-finale Komponente geprägt ist. Als Ausgangspunkt der Entwicklungen werden die Untersu-

chungen des Wirtschaftsgeographen Walter Christaller (1933) angesehen, der in seiner Dissertation aus dem Jahr 1933 die Verteilung der Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen in Süddeutschland untersuchte. Die Untersuchung ermittelte die räumliche Verteilung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und kam zu dem Ergebnis, dass sich im Untersuchungsraum eine gleichmäßige, netzwerkartige Verteilung von Versorgungszentren herausgebildet hat. Auf der Grundlage des von ihm vertretenen marktliberalen Wirtschaftsmodells deutete Christaller diesen Befund als Ergebnis der Steuerung durch die unsichtbare Hand im Sinne Adam Smiths und folgerte daraus, dass auch eine aktive Raumordnungspolitik dieser Logik zu folgen habe (vgl. Handwörterbuch der Raumordnung 2005, 1308 f., Stichwort Zentrale Orte). Die Herausbildung des Versorgungsnetzwerks der Zentralen Orte wurde dabei unter Hinweis auf die Optimierung der Kosten für die Bereitstellung und Nachfrage der Güter und Dienstleistungen im Raum erklärt. Auf der Seite der Anbieter muss eine bestimmte Mindestnachfrage erreicht werden, die den Verflechtungsbereich, d.h. das versorgte Gebiet determiniert. Für die Nachfrager ist es wichtig, dass die Wege zu den Anbietern nicht zu groß sind. Dabei müssen die Entfernungen für Güter des täglichen Bedarfs kürzer sein als bei Gütern und Dienstleistungen, die nur in größeren zeitlichen Abständen nachgefragt werden. Bei ihnen sind auch wegen der geringeren Nachfrage größere Entfernungen zumutbar. Da zugleich ein Interesse postuliert wurde, die Güter konzentriert an bestimmten Orten, den Zentralen Orten, nachzufragen, um bei den Fahrt- bzw. Transportkosten Verbundvorteile zu erzielen, stellte die Theorie die Forderung nach einer Konzentration wirtschaftlicher, behördlicher und sozial-kultureller Dienstleistungen auf.

Dies führte zu der bekannten Herausbildung von drei bzw. vier Hierarchieebenen, den Unter-, Mittel- und Oberzentren sowie – als neue, 1995 zusätzlich eingeführte Kategorie (Handwörterbuch der Raumordnung 2005, 642 ff., Stichwort Metropolregionen)² – den Metropolregionen. Unterzentren (auch als Grund- oder Kleinzentren bezeichnet) dienen nach dieser Systematik der Deckung der Grundversorgung, insbesondere des kurzfristigen bzw. täglichen Bedarfs, Mittelzentren des gehobenen oder periodischen Bedarfs und Oberzentren des spezialisierten und höheren Bedarfs, der nur episodisch nachgefragt wird. Als Metropolregion definierte die Ministerkonferenz für Raumordnung „räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die natio-

2 Derzeit werden für Deutschland 11 Metropolregionen ausgewiesen: Rhein-Ruhr, Berlin/Brandenburg, Rhein-Main, Stuttgart, München, Mitteldeutschland, Hamburg, Hannover/Braunschweig/Göttingen/Wolfsburg, Nürnberg, Bremen-Oldenburg, Rhein-Neckar.

nalen Grenzen hinwegstrahlen. Sie sollen als „Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung (...) die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen.“ (BMRBS 1995, 27).³

Es versteht sich dabei von selbst, dass die höheren Stufen die niedrigeren einschließen, also in einem Oberzentrum auch die täglichen und periodischen Bedarfe gedeckt werden können. Die Zentralen Orte erfüllen die so umschriebenen Funktionen für einen bestimmten Einzugsbereich, das sog. Verflechtungsgebiet. Dieses Gebiet ist entsprechend der jeweiligen Funktionen räumlich unterschiedlich weit gefasst.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie wurden die Überlegungen von Christaller unter anderem durch die Arbeiten von Lösch (1940) und später durch zahlreiche weitere Autoren vertieft und als Zentralitätsforschung weiterentwickelt (Isbary 1965; Handwörterbuch der Raumordnung 2005, 1309 f., Stichwort Metropolregionen). Dabei wurde immer wieder betont, dass die wirtschaftswissenschaftliche Theorie lediglich Zusammenhänge beschreiben, aber keine Ursachen nachweisen kann. Zudem haben sich inzwischen durch die technische Entwicklung (u.a. Internet-Shopping), die dramatischen Veränderungen bei den Transportkosten, die gestiegene Mobilität von Unternehmen usw. die Rahmenbedingungen, unter denen die Theorie entwickelt wurde, maßgeblich verändert. Das alles führte zu einer Relativierung der Aussagen der Zentrale-Orte-Theorie.

2.2. Die Ableitung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips im Raumordnungsrecht

Von der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion deutlich zu unterscheiden ist die Verwendung des darauf basierenden Zentrale-Orte-Konzepts der Landes- und Regionalplanung. Der Übergang von der „Theorie“ zum „Konzept“ beruht auf der Annahme, dass die Raumordnung die Zentralen Orte als Bezugspunkt für den

3 Den Metropolregionen werden vor diesem Hintergrund drei zentrale Funktionen zugeordnet (vgl. Handwörterbuch der Raumordnung 2005, 645, Stichwort Metropolregionen): *Entscheidungs- und Kontrollfunktion*: hohe Konzentration von politischen und ökonomischen Einrichtungen; die größten Unternehmen eines Landes bzw. der Welt unterhalten Hauptsitze oder wichtige Zweigstellen. *Innovations- und Wettbewerbsfunktion*: Motor gesellschaftlicher, kultureller und technologischer Entwicklung; hohe Anzahl an Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen; kulturelle Großveranstaltungen können ausgerichtet werden, da die nötige Infrastruktur, wie z.B. Theater oder Stadien vorhanden sind. *Gateway-Funktion*: „Drehscheibe“ für den Austausch von Wissen und Informationen durch sehr gute Erreichbarkeit; Indikatoren sind internationale Flughäfen, Verkehrsknotenpunkte, Standpunkt von Internet-Servern, Medien, Messen etc.

Erhalt und die weitere Entwicklung regionaler Versorgungsstrukturen zugrunde legen kann. Dabei wird die für die Nachfrage nach wirtschaftlichen Dienstleistungen entwickelte Theorie auf staatlich bereitgestellte Dienstleistungen einschließlich sozialer und kultureller Angebote erweitert (Blotevogel 2002, 10 ff.).

Zu beachten ist, dass in der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie unter einem Zentralen Ort im allgemeinen Sinn eine Standortagglomeration („Cluster“) von Einrichtungen verstanden wird, die Güter (Waren und Dienste) für – wegen der Distanzempfindlichkeit der Nachfrage – räumlich begrenzte Marktgebiete anbieten. Relevant sind dabei in der Regel nur die von privaten Haushalten nachgefragten Handels- und Dienstleistungsfunktionen (Blotevogel 2002, 10). In dieser allgemeinen Form ist der Begriff des Zentralen Ortes auf Cluster zentraler Einrichtungen unterschiedlichster Form anwendbar, die von kleinen Nachbarschaftszentren über größere Stadtteil- und Stadtzentren bis hin zu Landeszentren und möglicherweise Metropolen reichen. Eine Gleichsetzung von Zentralem Ort und Gemeinde ist dagegen problematisch, zumal die Gemeindestrukturen in den einzelnen Bundesländern erhebliche Unterschiede aufweisen.⁴

Im Zeitraum von 1965 bis 1975 legten sämtliche Flächenländer in ihren Programmen und Plänen die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung fest und führten damit das Zentrale-Orte-Konzept als raumordnungspolitisches Instrument flächendeckend ein. Es wurde Orientierungspunkt einer umfassenden Förder- und Modernisierungspolitik. In den Einzelheiten gab es aber auch erhebliche Unterschiede bei der Anwendung der Zuordnungskriterien und der Ausdifferenzierung der Hierarchieebenen (u. a. mit der Ausweisung von Teilfunktionen).

Nachdem sich das Planungsrecht in den achtziger Jahren stärker inkrementellen Vorgehensweisen zugewandt und dezentralen Koordinations- und Kooperationsprozessen den Vorzug gegenüber zentraler Planung eingeräumt hatte, ließ auch die Orientierungsfunktion des Zentrale-Orte-Konzepts nach. Nach der Wiedervereinigung wurde es jedoch zur Steuerung der Siedlungspolitik in den neuen Bundesländern erneut aufgegriffen (Blotevogel 2002, 11).

Im Zuge der Ausrichtung der Raumordnungspolitik am Grundsatz der Nachhaltigkeit und der damit verbundenen Zielsetzung der Reduktion von Verkehr und Flächenverbrauch gewann das Zentrale-Orte-Konzept allgemein wieder eine grö-

4 Siehe auch die Begriffsbestimmung in § 2b Abs. 1 s-anh LPlG: „(1) Zentraler Ort ist ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil als zentrales Siedlungsgebiet einer Gemeinde einschließlich seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Der Zentrale Ort ist im Raumordnungsplan durch den Träger der Planung festzulegen. Dabei sind insbesondere die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Zentralen Ortes und die Erreichbarkeit für die Einwohner seines Verflechtungsbereiches zu berücksichtigen.“

ßere Bedeutung, da es sich insoweit als anschlussfähig erwies. Vor diesem Hintergrund wurde das Konzept auf der neuen Grundlage weiterentwickelt.

In dieser weiterentwickelten Form wird das Zentrale-Orte-Konzept als nützliches Instrument der Raumplanung in drei thematischen Feldern und Zusammenhängen angesehen:

„1. Sozial: gerechte Verteilung von Ressourcen

Der Auftrag zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen des Staatsgebiets verpflichtet den Staat zum Eingreifen, wenn die marktliche Ordnung ein ausreichendes Gleichwertigkeitsniveau nicht herzustellen vermag. In den ländlichen Räumen hat das ZOK bereits in der Vergangenheit dazu beigetragen, großräumige Verödungsprozesse und damit eine massive selektive Abwanderung zu verhindern. Vor allem in dünn besiedelten, peripher gelegenen ländlichen Räumen bleibt die Aufgabe, ein Mindestmaß an Versorgungsgerechtigkeit zu gewährleisten, also eine Art ‚Auffangnetz‘ gegenüber einer marktgesteuerten Erosion der wohnungsnahen Versorgung sicherzustellen. Die traditionelle Aufgabenstellung einer Stabilisierung des dezentralen Versorgungsnetzes mit Hilfe des ZOK hat hier einen unverminderten politischen Stellenwert.

2. Ökonomisch: effiziente Nutzung von Ressourcen

Mit der wachsenden Internationalisierung der Wirtschaft tritt der Aspekt der regionalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zur Sicherung der materiellen Lebensgrundlagen stärker in den Vordergrund. Die räumliche Konzentration von qualifizierten Forschungs-, Informations- und Kommunikationsfunktionen sowie von hochwertiger Verkehrsinfrastruktur ist eine wichtige Wettbewerbsvoraussetzung. Das ZOK wirkt – in Verbindung mit siedlungsstrukturellen Zielen – auf eine effiziente Nutzung der technisch-materiellen wie sozialen Infrastruktur und unterstützt damit das Nachhaltigkeitsgebot. Bei der Entwicklung von Siedlungs- und Versorgungssystemen gehen einzelbetriebliche Vorteile nicht selten mit erhöhten sozialen Kosten einher. So vermeidet z. B. eine am Zentrale-Orte-System orientierte Standortentwicklung von Einzelhandel und Dienstleistungen tendenziell die mit nichtintegrierten Standorten auf der ‚grünen Wiese‘ verbundenen externen Kosten (Sozial- und Umweltkosten) und dient einer aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effizienten Nutzung der bestehenden Infrastruktur und -investitionen, so dass die Entstehung von sog. versunkenen Kosten verhindert wird. Für den öffentlichen Bereich sind zentralörtliche Konzepte bei der Restrukturierung von Leistungsangeboten bedeutsam (u. a. Verwaltungsreformen). Bei dem teilweise anstehenden Rückbau von Infrastruktur hilft eine solche Orientierung, absehbare Versorgungsdefizite (u. a. in den Bereichen Bildung und Gesundheit) wenn schon nicht zu verhindern, so doch wenigstens zu minimieren.

3. Ökologisch: Begrenzung des Verbrauchs von Ressourcen

Neben dem ökonomischen Einsatz finanzieller Ressourcen dient eine Orientierung am ZOK auch der sparsamen Nutzung von Flächenressourcen und trägt insofern zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen bei. Die ökologische Funktion des ZOK wird im Verkehrsbereich besonders deutlich. Das ZOK stellt das idealtypische Modell einer an Verkehrsvermeidung bzw. Verkehrsminimierung orientierten Siedlungsentwicklung

dar. Gerade in der Diskussion um die regionale Umsetzung der Agenda 21 kommt ihm dabei eine wesentliche Bedeutung zu. Aus der Zentrale-Orte-Theorie lässt sich dabei die Schlussfolgerung ableiten, dass als Leitlinie für eine ‚nachhaltige‘ Siedlungsentwicklung nicht eine einfache städtebauliche Verdichtung und Konzentration ausreicht, sondern dass die Struktur ganzer Siedlungssysteme auf das Ziel der Verkehrsvermeidung auszurichten ist.

Mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit als zentralem Leitprinzip des derzeitigen Werte- und Entscheidungssystems unserer Gesellschaft verflochten ist die Frage nach dem Umgang mit der gewachsenen europäischen Kulturlandschaft und der Erhaltung von Urbanität in europäischen Städten. Die europäische Stadtentwicklung ist im Vergleich zur nordamerikanischen bekanntlich durch eine besondere historische Prägung sowie eine daraus resultierende spezifische Stadtgestalt charakterisiert, die sich trotz anhaltender Sub- und Disurbanisierungsprozesse immer noch deutlich vom Typus der nordamerikanischen Stadt unterscheidet. Charakteristische Merkmale sind historisch gewachsene Altstädte, die funktionale Dominanz der Innenstädte und eine polyzentrische Siedlungsstruktur. Es geht in diesem Zusammenhang jedoch weniger um eine Konservierung dieses historischen Erbes, sondern vor allem um den Erhalt einer besonderen urbanen Qualität, die sich nicht zuletzt auf die räumliche Bündelung einer Vielfalt von zentralen Funktionen in den gewachsenen Stadtzentren gründet. Diametral entgegengesetzt zur Stadtentwicklung in den USA steht in Europa die Leitvorstellung der ‚kompakten und durchmischten Stadt‘ im Vordergrund. Sie findet sich in den europäischen und nationalen Programmen zur Stadtpolitik ebenso wie in zahlreichen Stadtentwicklungsplänen und städtebaulichen Konzepten deutscher Großstädte. Zwar sind auch in Deutschland gegenläufige Entwicklungstendenzen wie die Entstehung nichtintegrierter Zentren am Stadtrand unübersehbar, und im Rahmen der aktuellen ‚Zwischenstadt‘-Diskussion wird bekanntlich darüber gestritten, inwieweit auch in Deutschland das Leitbild der kompakten, zentrenorientierten Stadtentwicklung einer Revision bedarf, aber dennoch ist der politische Konsens über den Erhalt der europäischen Stadtkultur bisher grundsätzlich erhalten geblieben.“ (Blotevogel 2002, XIII ff.).

Damit wird erneut die über rein ökonomische und umweltpolitische Zielsetzungen hinausgehende sozialpolitische Bedeutung der Raumplanung deutlich. Vor diesem Hintergrund kann in einem weiteren Schritt der systematische Standort des zentralörtlichen Gliederungsprinzips genauer bestimmt und auf Wechselwirkungen zu anderen Rechts- und Politikfeldern hingewiesen werden.

2.3. Systematischer Standort und Wechselwirkungen

Die systematische Stellung der Zentralen Orte im Raumordnungsrecht wird anknüpfend an die bereits vorgestellten allgemein gefassten Vorgaben im ROG 2008 auf der Ebene des Landesraumordnungsrechts vollzogen. Hier finden sich in einigen Landesplanungsgesetzen Legaldefinitionen,⁵ vor allem aber Vorgaben dazu, in welchen Plänen die Zentralen Orte der einzelnen Hierarchiestufen auszuweisen sind. In den meisten Fällen wird vorgegeben, dass in den Landesentwick-

lungsplänen die Ober- und Mittelzentren und in den regionalen Entwicklungsplänen die Grundzentren ausgewiesen werden (vgl. Wahl 1978, Bd. II, 22 ff.).

An die damit vorgenommenen Zuweisungen knüpfen weitere raumordnungsrechtliche Vorgaben an, indem bestimmte Vorhaben nur im Bereich von zentralen Orten einer bestimmten Stufe (Versorgungsfunktion) zugelassen werden. Das hat in den letzten Jahren vor allem bei der Wahl der Standorte für Projekte des großflächigen Einzelhandels sowie für Factory-Outlet-Center (FOC) eine wichtige Rolle gespielt (vgl. El Bureiasi 2005; Kuschnerus 2009, 24 ff.; Bunzel 2008, 132 ff.; Uechtritz 2006, 799 ff.). Auf die damit verbundenen Rechtsfragen wird unten noch näher eingegangen.

Der Qualifikation als Zentraler Ort kommt darüber hinaus aber auch bei zahlreichen weiteren staatlichen Maßnahmen Bedeutung zu. So wird teilweise im kommunalen Finanzausgleich den verschiedenen Versorgungsfunktionen der Zentralen Orte Rechnung getragen (ARL 2010, Positionspapier Nr. 83). Sie werden vorrangig als Standorte von Behörden und Gerichten berücksichtigt. Auch bei Gebietsreformen kommt den Zentralen Orten eine besondere Bedeutung beim Neuzuschnitt der Gemeinden oder Landkreise zu.

Aus rechtlicher Perspektive ist indes vor allem von Bedeutung, welche Wirkungen mit der Zuweisung der Funktion eines zentralen Ortes an eine Gemeinde für die Nachbargemeinden verbunden sind, die dem Verflechtungsbereich zuzuordnen sind. Es geht dabei auf abstrakter Ebene um die Frage, ob dem Zentrale-Orte-Konzept insoweit ein Kongruenzgebot oder lediglich ein Beeinträchtigungsverbot zu entnehmen ist und ob mit der Zuweisung der zentralörtlichen Funktion(en) eine Beschränkung der örtlichen Planungshoheit der Nachbargemeinden verbunden ist (Hoppe 2004, 282 ff.). Von der Positionierung in dieser Frage hängt die Stärke der Systemfunktionen des zentralörtlichen Gliederungsprinzips ganz entscheidend ab.

2.4. Verstärkung des Zentrale-Orte-Konzepts durch das ROG 2008

Anknüpfend an die Renaissance des Zentrale-Orte-Konzepts in den neuen Bundesländern (vgl. Beckmann 1991, 385 ff.) sowie im Zusammenhang mit dem Schutz der Versorgungsfunktionen der Kernstädte, die sich unter anderem in § 2 Abs. 2 S. 2⁶ und § 34 Abs. 3a S. 2⁷ BauGB finden, hat der Bundesgesetzgeber bei der Ver-

5 So in § 2b s-anh LPlG.

6 „(2) Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen. Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.“ (vgl. Schrödter 2006, § 2 Rn 48 ff.)

abschiedung des ROG 2008 die Steuerungsfunktion der Zentralen Orte wieder gestärkt und zugleich teilweise in einen neuen, erweiterten Kontext gestellt.

In § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG 2008 wird zur Steuerung der Siedlungstätigkeit neben den vorhandenen Siedlungsräumen mit ausreichender Infrastruktur eine Ausrichtung auf die Zentralen Orte vorgeschrieben. Diese moderate Vorgabe ist kritisiert worden, weil keine alleinige Ausrichtung an den Zentralen Orten vorgegeben wird (Hoppe et al. 2010, § 3 Rn 9). Diese Kritik verkennt aber, dass die Funktion der Zentralen Orte *nicht* verlangt, dass sich die Siedlungsaktivitäten *ausschließlich* in ihnen entwickeln. Wichtig ist lediglich, dass neue Siedlungsaktivitäten keine weiteren Infrastrukturmaßnahmen auslösen. Das ist aber auch dann gewährleistet, wenn sich die neuen Aktivitäten auf Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur beziehen und diese im Verflechtungsraum von Zentralen Orten liegt. Der Gesetzgeber hat sich deshalb zu Recht für die zurückhaltende Variante entschieden (Spannowsky et al. 2010, § 2 Rn 63 ff.).

In § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG 2008 wird zweimal auf die Zentralen Orte abgestellt. Zunächst wird in Satz 2 klargestellt, dass die soziale Infrastruktur in den Zentralen Orten zu bündeln ist. Dies ist eine primär an die staatlichen Planungsträger adressierte Vorgabe. Zugleich wird vor dem Hintergrund des demographischen Wandels verdeutlicht, dass „die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts (...) flexibel an den regionalen Erfordernissen auszurichten“ sind. Damit werden die Zentralen Orte als Bezugspunkte der sozialen Infrastruktur herausgestellt und zugleich verdeutlicht, dass nicht in allen Teilräumen von den gleichen Standards ausgegangen werden muss. Vielmehr wird den Überlegungen zur Flexibilisierung des Postulats der gleichwertigen Lebensbedingungen Rechnung getragen (Spannowsky et al. 2010, § 2 Rn 83 ff.).

7 „(3a) Vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach Absatz 1 Satz 1 kann im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Abweichung 1. der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs oder der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken dient, 2. städtebaulich vertretbar ist und 3. auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Satz 1 findet keine Anwendung auf Einzelhandelsbetriebe, die die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen oder schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden haben können.“

3. Das zentralörtliche Gliederungsprinzip als Schranke gemeindlicher Planungshoheit

3.1. Die Spannungslage im Überblick

Im letzten Abschnitt der Untersuchung soll das zentralörtliche Gliederungsprinzip in seinen beschränkenden Auswirkungen auf das Selbstverwaltungsrecht derjenigen Städte und Gemeinden in den Blick genommen werden, denen die entsprechenden zentralen Funktionen nicht zugewiesen sind. Aus ihrer Perspektive erweisen sich die Funktionszuweisungen an die Zentralen Orte durchaus als Nachteil im Standortwettbewerb. Kommt es aufgrund der Vorgaben der Raumordnung zu den Zentralen Orten dazu, dass die gemeindliche Planungshoheit im Zusammenhang mit der Ansiedlung neuer Unternehmen in einer Gemeinde beschränkt wird, indem z.B. die Ansiedlung eines großen Einzelhandelsbetriebs oder eines FOC untersagt wird, so stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen dies eine zulässige und insbesondere verhältnismäßige gesetzliche Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts in Gestalt der Planungshoheit darstellt.

3.2. Das Beispiel der Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Die damit angesprochenen Rechtsfragen werden in zugespitzter Form seit einigen Jahren im Zusammenhang mit der Zulassung von Vorhaben des großflächigen Einzelhandels sowie von FOC diskutiert und waren mehrfach Gegenstand verwaltungs- und landesverfassungsgerichtlicher Verfahren.

Im Zentrum steht dabei die Frage, ob die mit der Qualifikation als zentraler Ort verbundene Funktionszuweisung ausschließender Natur mit der Folge ist, dass der entsprechenden Versorgungsfunktion für den Verflechtungsbereich dienende Einrichtungen nur in den Zentralen Orten genehmigt und verwirklicht werden dürfen oder ob dies lediglich dann der Fall ist, wenn durch eine Genehmigung anderenorts die Versorgungsfunktion des Zentralen Ortes beeinträchtigt wird. Auf kurze Formeln gebracht geht es um den Streit, ob von einem Kongruenzgebot oder einem Beeinträchtigungsverbot auszugehen ist und welche Anforderungen im zweiten Falle an die Intensität einer Beeinträchtigung zu stellen sind (vgl. Hoppe 2006, 1345 ff.; Hoppe/Bunse 1984, 162 ff.).

Formeller Ansatzpunkt für die Kontroverse ist das durch die BauGB-Novelle des Jahres 2004 erweiterte Klagerecht der Gemeinden aus § 2 Abs. 2 S. 2 BauGB (Hoppe 2004, 282 ff.). Die Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung

(BT-Drucks. 15/2250, 41) führt zur Reichweite der Norm aus, dass sich das interkommunale Abstimmungsgebot auf städtebauliche Belange beziehe und durch den neuen Satz 2 auf raumordnerische Belange erweitert werden solle. Soweit Ziele der Raumordnung einer Gemeinde eine bestimmte, den Standortwettbewerb mit anderen Gemeinden begünstigende Funktion zuweise, solle diese Funktion der gemeindlichen Planungshoheit zugerechnet werden und damit verteidigungsfähig sein. Die Ziele der Raumordnung hätten belastende und begünstigende Wirkung, zum einen für die einzelne Gemeinde, zum anderen aber auch im Verhältnis der Gemeinden untereinander. Dies lege es nahe, neben den verpflichtenden § 1 Abs. 4 BauGB, nach dem die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind, auch eine berechtigende Vorschrift zu stellen. Aus der Bindung der Bauleitplanung an ein zentralörtliches Ziel der Raumordnung folge auf diese Weise auch, dass die Gemeinde berechtigt sei, ihre so ausgerichtete Planung gegen eine die zentralörtliche Funktion störende raumordnungswidrige Planung einer anderen Gemeinde zu verteidigen.

Entscheidend ist hiernach für die Qualität als Ziel der materielle Gehalt einer Planaussage. Ob eine raumordnerische Vorgabe die Qualität eines verbindlichen Zieles oder nur eines zu berücksichtigenden Grundsatzes hat, hängt demgegenüber nicht von der Bezeichnung oder dem (gegebenen oder fehlenden) Willen des Plangebers ab eine verbindliche Vorgabe begründen zu wollen (OVG Berlin/Brandenburg, LKV 2007, 32 [35]).

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 2 ROG 2008 verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Die Ziele der Raumordnung müssen hinreichend bestimmt, jedenfalls aber bestimmbar, und rechtmäßig sein, um eine Planungspflicht der Gemeinde auf der Grundlage von § 1 Abs. 4 BauGB auslösen zu können (BVerwGE 119, 25 [40ff.]). Als bestimmendes Merkmal eines Raumordnungszieles ist mithin die Festlegung eines nicht weiter ausfüllungsbedürftigen und im Rahmen der kommunalen Abwägung nicht mehr überwindbaren, verbindlichen Planungssatzes anzusehen. Zugleich ist anerkannt, dass die Ziele der Raumordnung als Vorgaben für die Planung auf nachgeordneten Stufen auf eine weitere Konkretisierung angelegt sind. Ein Ziel der Raumordnung entscheidet einen komplexen räumlichen Sachverhalt in der Regel nicht abschließend, sondern gibt lediglich einen verbindlichen Rahmen vor (sog. „Leitplanken“), der dem Planungsakt auf nächster Stufe nicht mehr überwindbare Grenzen setzt und deshalb unmittelbar auf die kommunale Planungshoheit einwirkt, im Übrigen aber ausfüllungsbedürftig ist (OVG Ber-

lin/Brandenburg, LKV 2007, 32 [35]). Wegen des lediglich rahmensetzenden Charakters ist eine gewisse Grobmaschigkeit der Festlegungen nur Ausdruck der Zurückhaltung, die auch das Grundgesetz zur Wahrung der gemeindlichen Planungshoheit verlangt (BVerwGE 90, 329; OVG Frankfurt/Oder, DVBl 2001, 1298).

Die Zuweisungen der Funktion als Zentraler Ort wird in der Aufsatz- und Kommentarliteratur als ein solches Ziel der Raumordnung qualifiziert (OVG Lüneburg, ZfBR 2007, 157; Battis et al. 2009, § 2 Rn 24; Ernst et al. 2010, § 2 Rn 123; Kment 2007, 996 ff.), wobei z.T. davon ausgegangen wird, dass sich die Gemeinden auch schon vor der Rechtsänderung darauf berufen konnten (Ernst et al. 2010, § 2 Rn 117). Die Rechtsprechung ist dem im Ansatz gefolgt, hat aber die weitere und entscheidende Frage aufgeworfen, ob eine Rechtsverletzung bereits bei jeder Abweichung des Einzugsbereichs eines Einzelhandelsvorhabens von der Versorgungsfunktion des Standortes zu bejahen ist (so die weite Interpretation als Kongruenzgebot), oder ob eine solche Abweichung nur dann relevant wird, wenn es darüber hinaus zu einer Beeinträchtigung der Wahrnehmung der Versorgungsfunktionen durch den zentralen Ort kommt (so die engere Interpretation als Beeinträchtigungsverbot). Zudem stellt sich die Frage, ob es auf die Schwere der Beeinträchtigung ankommt.

3.3. Die Funktionen und Rechtsfolgen des zentralörtlichen Gliederungsprinzips: Kongruenzgebot oder Beeinträchtigungsverbot?

Das zentralörtliche Gliederungsprinzip, wie es im ROG 2008 angesprochen und als Konzept vorausgesetzt ist, bedarf der Konkretisierungen durch die Landesplanung um rechtliche Wirkungen zu entfalten.

Der Grundsatz der zentralörtlichen Gliederung kann (und muss zur Entfaltung seiner Wirkung) auf der Ebene der Landesplanung bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe durch Vorgaben für die kommunale Planung in unterschiedlicher Art und Weise sowie Intensität gesteuert werden. Häufig wird dabei zwischen bloßen Beeinträchtigungsverböten, die verlangen, dass die Ansiedlung die Funktion benachbarter zentraler Orte nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigen darf, Entsprechungs- bzw. Kongruenzgeboten, nach denen eine Ansiedlung der zentralörtlichen Versorgungsfunktion bzw. dem Verflechtungsbereich des jeweiligen zentralen Ortes entsprechen muss, Konzentrationsgeboten, die die Ansiedlung auf Zentren, üblicherweise Ober- und Mittelzentren, begrenzen, sowie Integrationsgeboten, die eine Ansiedlung nur im Zusammenhang mit bereits vorhan-

denen zentralen Einkaufsbereichen der Standortgemeinde zulassen, unterschieden (vgl. BVerwGE 119, 25 [40 f.]; Schmitz/Federwisch, 2005, S. 68 f.).

Welchen dieser Planaussagen zur Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und ob einem als Kongruenzgebot formulierten Plansatz Zielqualität zukommen kann, ist in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung noch nicht vollständig geklärt und in wichtigen Punkten umstritten. Das BVerwG hat entschieden, dass Konzentrations- und Integrationsgebote Ziele der Raumordnung darstellen können, während es die von ihm so bezeichnete rechtliche Problematik eines Kongruenzgebotes ausdrücklich offen gelassen hat (BVerwG, NVwZ 2004, 220, juris Rn 38 ff.). Die obergerichtliche Rechtsprechung ist uneinheitlich, auch weil die Planaussagen der Länder, ungeachtet einer insgesamt in die gleiche Richtung zeigenden Absicht, großflächige Einzelhandelsbetriebe „auf der grünen Wiese“ möglichst zu verhindern, in der Einzelausgestaltung nicht unerhebliche Besonderheiten aufweisen.

Mit der Trias: Beeinträchtigungsverbot, Integrationsgebot, Kongruenzgebot verwendet das Raumordnungsrecht der Länder zur Konkretisierung des zentralörtlichen Gliederungsprinzips Steuerungsansätze, die nicht nur unterschiedlich intensiv in die örtliche Planungshoheit der im Verflechtungsbereich liegenden Gemeinden ohne zentralörtlichen Status eingreifen, sondern deren fachwissenschaftliche Begründung durch die Zentrale-Orte-Theorie sowohl im Grundsatz als auch im Hinblick auf Erheblichkeitsschwellen umstritten ist.

Bei den Beeinträchtigungsverboten wird die gemeindliche Planungshoheit nur dann begrenzt, wenn nachteilige Auswirkungen auf die Funktionserfüllung durch den Zentralen Ort nachgewiesen sind. Dabei wird in der Regel auf den sog. Kaufkraftabzug abgestellt, der seinerseits ein Indikator für die Erfüllung der Versorgungsfunktionen durch den Zentralen Ort sein soll. Umstritten ist, ab welcher Höhe von nachteiligen Auswirkungen ausgegangen werden kann.

Das Integrationsgebot konkretisiert den allgemeinen Grundsatz der Konzentration der Siedlungspolitik auf vorhandene Nutzungen und wirkt sich vor allem auf die Planungshoheit von Gemeinden mit einem geringen Entwicklungsstand aus. Es kann andererseits direkt auf den Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG 2008 zurückgeführt werden.

Die stärksten beschränkenden Rechtsfolgen gehen von einem Kongruenzgebot aus, da es nicht nur Neuansiedlungen auf Orte mit zentralörtlichen Funktionen beschränkt und alle anderen Orte unabhängig von den Kaufkraftabflüssen vom Standortwettbewerb ausschließt, sondern auch bei den Zentralen Orten Größen- und Reichweitenbeschränkungen mit der Folge bewirkt, dass die Planungshoheit

auch dieser Gemeinden beschränkt wird. Es wird folglich eine umfassende Standortplanung vorgenommen, deren Begründung indes fraglich ist.

3.4. Kritik der Rechtsprechung

In der neueren Rechtsprechung wird die Entwicklung kritisch gesehen. Bereits 2003 hatte das Bundesverwaltungsgericht seine deutliche Zurückhaltung gegenüber dem Kongruenzgebot zum Ausdruck gebracht und ihm eine förmliche Anerkennung als Ziel der Raumordnung verweigert (BVerwGE 119, 25 [41]). Das hat aber nicht verhindert, dass das OVG Berlin-Brandenburg eine relativ weitreichende Regelung, die das Kongruenzprinzip umsetzt, gebilligt hat (OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2007, 32 ff.; dazu kritisch Hoppe 2006, 1348 f.).

Das CENTRO Urteil des OVG NW (OVG NW, NVwZ 2005, 1201 ff.; dazu Hoppe 2005, 1141 ff.) sowie eine Entscheidung des VerfGH NW vom 26.08.2009 zu § 24a Abs. 1 S. 4 NWLEPro positionieren sich kritischer (VerfGH NW, NVwZ 2009, 1287 ff.; dazu Kaltenborn/Würtenberger 2010, 236 ff.). Während im CENTRO Urteil dem Argument Rechnung getragen wird, dass nur Beeinträchtigungen ab einer bestimmten Erheblichkeitsschwelle (in der Regel mindestens 10 % Kaufkraftminderung) zu einer Beeinträchtigung führen können, geht der VerfGH NW noch einen Schritt weiter, indem er die gesetzliche Regelung in § 24a Abs. 1 S. 4 NWLEPro, die der räumlichen Steuerung von FOC diene,⁸ für willkürlich und unverhältnismäßig hielt und deshalb für verfassungswidrig erklärte. Dabei stellte der VerfGH NW vor allem darauf ab, dass es an einer tragfähigen und nachvollziehbaren Begründung für die von der Norm ausgehenden Beschränkungen der gemeindlichen Planungshoheit fehle. Wörtlich führt das Gericht aus:

„§ 24a Abs. 1 S. 4 NWLEPro greift in die Planungshoheit der Bf. ein, weil sie deren Befugnis, im Rahmen der Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets zu steuern und zu gestalten, nachhaltig stört. Die angegriffene Rechtsnorm wirkt gegenüber Gemeinden mit nicht mehr als 100000 Einwohnern als unbedingtes Verbot, ein

8 Die Norm hatte folgenden Wortlaut: „(1) ¹Kerngebiete sowie Sondergebiete für Vorhaben i.S. des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung – BauNVO – (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) dürfen nur in zentralen Versorgungsbereichen ausgewiesen werden; Absätze 3 bis 6 bleiben unberührt. ²Die in ihnen zulässigen Nutzungen richten sich in Art und Umfang nach der Funktion des zentralen Versorgungsbereichs, in dem ihr Standort liegt. ³Sie dürfen weder die Funktionsfähigkeit zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in benachbarten Gemeinden noch die wohnungsnaher Versorgung der Bevölkerung in ihrem Einzugsbereich beeinträchtigen. ⁴Dabei dürfen Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 qm Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befindet.“

Hersteller-Direktverkaufszentrum mit mehr als 5000 qm Verkaufsfläche eigenverantwortlich auszuweisen. Der Bf. wird dadurch die Umsetzung ihrer im Wege der Bauleitplanung konkretisierten Erweiterungsplanung für das „Euregio-Outlet-Center“ unmöglich gemacht.

Dieser Eingriff in die Planungshoheit der Bf. hält einer Überprüfung am dargelegten Maßstab des Art. 78 Abs. 1 und 2 NWVerf nicht Stand. Die mit der strikten Verbotregelung in § 24a Abs. 1 S. 4 NWLEPro verbundene Einschränkung der Planungsbefugnis der Bf. verstößt gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot. Sie ist nicht durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt. Die Einschätzung des Gesetzgebers, es bedürfe zu Gunsten landesplanerischer Interessen der angegriffenen Verbotsnorm mit ihren ausnahmslos wirkenden Schwellenwerten, ist im Ergebnis nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus ist das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht angemessen berücksichtigt worden.“ (VerfGH NW, NVwZ 2009, 1287 [1288]).

Das Gericht stellt hier ein besonderes Begründungserfordernis auf, dessen Nichtbeachtung zur Folge hat, dass der Eingriff willkürlich ist. Darüber hinaus verlangt das Gericht vom Gesetzgeber, dass Beeinträchtigungen der zentralörtlichen Versorgungsfunktionen jeweils konkret nachgewiesen werden und nicht durch typisierende Annahmen abstrakt-generell im Gesetz verankert werden dürfen. Damit wird auf die begrenzte Aussagekraft des zentralörtlichen Gliederungsprinzips abgestellt und die Erforderlichkeit einer genaueren Berücksichtigung der unterschiedlichen räumlichen Gegebenheiten in den einzelnen Landesteilen begründet. Dabei basiert die Argumentation auf dem Beeinträchtigungsverbot und stellt für die Realisierung eines Kongruenzgebotes hohe Anforderungen auf, die deutlich über die Rechtsprechung des OVG Berlin-Brandenburg hinausgehen.

4. Ausblick

Die vorstehenden Überlegungen haben gezeigt, dass sich das zentralörtliche Gliederungsprinzip nach einer Phase der Kritik spätestens mit dem ROG 2008 erneut im Raumordnungsrecht etabliert hat. Zurückhaltung ist aber bei seiner rechtlichen Umsetzung vor dem Hintergrund der mit ihm verbundenen Beschränkungen der gemeindlichen Planungshoheit verbunden. Dahinter steht die von der Raumordnungswissenschaft nicht eindeutig beantwortete Frage, ob mit dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip wirklich Vorteile von solchem Gewicht verbunden sind, dass sie eine spürbare Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit rechtfertigen können. Auch wenn sich für die Politik das zentralörtliche Gliederungsprinzip als ein einfach zu handhabender Steuerungsansatz in Zeiten des demographischen Wandels anbietet, muss aus der Sicht der Wissenschaft zur Vorsicht und Zurückhaltung gemahnt werden. Diese Mahnung wird durch aktuelle Untersuchungen

bestärkt, nach denen größere kommunale Einheiten nicht automatisch mit Wirtschaftlichkeitsvorteilen verbunden sind (Haug/Illy 2011, 347 ff.).

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005), Handwörterbuch der Raumordnung, Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren, Positionspapier aus der ARL Nr. 69.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2010): Gemeindefinanzreform – Empfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht, Positionspapier aus der ARL Nr. 83.
- Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (2009): Baugesetzbuch – BauGB, 11. Auflage, C. H. Beck Verlag, München.
- Beckmann, Martin (1991): Rechtliche Instrumente gegen Zersiedlungstendenzen in den neuen Bundesländern – Landes- und Kommunalverwaltung, 385–390.
- Blotevogel, Hans H. (2002): Zum Verhältnis der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie zum Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung, in: ders. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, 10–16.
- BMRBS, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung am 8. März 1995.
- Bunzel, Arno (2008): Weiterungen des interkommunalen Abstimmungsgebots – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 132–141.
- Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- El Bureiasi, Achmed/Hoppe, Werner/Jarass, Hans D. (2005): Landesplanerische Beurteilung des großflächigen Einzelhandels: Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts, Lexxion Verlagsgesellschaft, Berlin.
- Ernst, Werner/Zinkhan, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael (2010): Baugesetzbuch, Ergänzbare Kommentar, 97. Ergänzungslieferung, C. H. Beck Verlag, München.
- Haug, Peter/Illy, Annette (2011): Größe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts – Wirtschaft im Wandel, 347–355.
- Hebeler, Timo (2006): Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Grundgesetz – Zeitschrift für Gesetzgebung, 301–320.
- Hoppe, Werner/Bunse, Benno (1984): Zentralörtliches Gliederungsprinzip und Bauleitplanung – Wirtschaft und Verwaltung, 151–166.
- Hoppe, Werner (2004): Das zentralörtliche Gliederungsprinzip: Keine Basis für Gemeindecum-Klagen und für ein klagebewehrtes raumordnungsrechtliches Kongruenzgebot – Gegen die Erweiterung der interkommunalen Klagebefugnisse durch § 2 II 2 und § 34 III BauGB 2004-Entwurf. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 282–288.

- Hoppe, Werner (2005): Eine Wende für das Landesplanungsrecht zu Einzelhandelsgroßprojekten? – Zum CentrO Oberhausen-Urteil des OVG Münster – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1141–1147.
- Hoppe, Werner (2006): Das raumordnungsrechtliche Kongruenzgebot für Einzelhandelsvorhaben – Ein „horizontales Beeinträchtigungsverbot“ als Bestandteil einer Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot verbindenden normativen Aussage? – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1345–1349.
- Hoppe, Werner/Bönker, Christian/Grotefels, Susan (2010): Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, C. H. Beck Verlag, München.
- Isbary, Gerhard (1965): Zentrale Orte und Versorgungsbereiche – Zur Qualifizierung der Zentralen Orte in der Bundesrepublik Deutschland – Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Heft 56, Selbstverlag der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumforschung, Bad Godesberg.
- Kaltenborn, Jens/Würtenberger, Thomas D. (2010): Die Verfassungswidrigkeit raumordnungsrechtlicher Ansiedlungsverbote für großflächigen Einzelhandel – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 236–239.
- Kersten, Jens (2006): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Der „wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ als neue Leitvorstellung für die Raumplanung – Umwelt- und Planungsrecht, 245–252.
- Kment, Martin (2007): Die Bedeutung raumordnungsrechtlicher Zielfestlegungen im Rahmen des § 2 II 2 BauGB – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 996–1003.
- Kuschnerus, Ulrich (2009): Nahversorgungszentren als zentrale Versorgungsbereiche – Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 24–29.
- Lösch, August (1940): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft: Eine Untersuchung über Standort, Wirtschaftsgebiete und internationalen Handel, Verlag Wirtschaft und Finanzen, Jena.
- Reichel, Susanne (2009): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Verfassungsauftrag und Raumordnungsrecht, C. H. Beck, München.
- Schmitz, Holger/Federwisch Christof (2005): Einzelhandel und Planungsrecht, Schmidt Erich Verlag, Berlin.
- Schrödter, Hans (2006): Baugesetzbuch – BauGB Kommentar, 7. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München.
- Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad (2010): Raumordnungsgesetz (ROG), C. H. Beck, München.
- Uechtritz, Michael (2006): Die Neuregelung zur standortgerechten Steuerung des Einzelhandels – Versuch einer Zwischenbilanz – Deutsches Verwaltungsblatt, 799–810.
- Wahl, Rainer (1978): Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, Band II, Duncker & Humblot, Berlin.

Autorinnen & Autoren

WALTER BARTL, Dr., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Soziologie; Arbeitsschwerpunkte: Bevölkerungs-, Bildungs- und Organisationssoziologie. eMail: walter.bartl@soziologie.uni-halle.de; Internet: <http://www.soziologie.uni-halle.de/bartl/index.html>

HOLGER BAUMANN, Prof. Dr.-Ing., Hochschule Anhalt, Fachbereich Architektur, Facility Management und Geoinformation; Arbeitsschwerpunkte: Geodatenbanken, Open Source-Software für Geoinformationssysteme. eMail: h.baumann@afg.hs-anhalt.de

MANFRED BECKER, Univ.-Prof. em. Dr. rer. pol., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitsschwerpunkte: Human Resources Management, Theorie und Praxis der Personal- und Organisationsentwicklung, Humanvermögensrechnung, Diversity Management und insbesondere Age Diversity Management, Auswirkungen der Postmoderne auf die Personalwirtschaft, Mikropolitik, Macht in Organisationen. eMail: manfred.becker@wiwi.uni-halle.de, manfred.becker@eoipto-beratung.de

PETER BÖNISCH, Dipl.-Vw., Dipl. Pol., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitsschwerpunkte: Migration, Kinderbetreuung, Effizienzanalyse. eMail: peter.boenisch@wiwi.uni-halle.de

STEFAN BRÄMER M.A., Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Mikro- und Sensorsysteme; Arbeitsschwerpunkte: Aus- und Weiterbildung. eMail: stefan.braemer@ovgu.de, Internet: <http://www.ovgu.de/ingweb>

CHRISTIAN DIEDRICH, Prof. Dr.-Ing., Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Automatisierungstechnik; Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Automation, Maschinen- und Anlagenengineering, Industrielle Kommunikation. eMail: christian.diedrich@ovgu.de; Internet: <http://www.ifat.ovgu.de/ifat.html>

CHRISTOPH ENGEL, Dipl.-Inf., Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Automatisierungstechnik; Arbeitsschwerpunkt: Verkehrstelematik. eMail: christoph.engel@ovgu.de; Internet: <http://www.ifat.ovgu.de/ifat.html>

THOMAS ERDMENGER, Dipl.-Soz., WZW Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt Wittenberg; Arbeitsschwerpunkte: Hochschulgovernance, Hochschulschulentwicklung in Sachsen-Anhalt. eMail: erdmenger@wzw-lsa.de

KLAUS FRIEDRICH, Prof. Dr., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Geowissenschaften und Geographie, AG Sozialgeographie; Arbeitsschwerpunkte: Demographischer Wandel (vor allem Migration und sozialräumliche Differenzierung), Geographische Altersforschung (vor allem Wohnen im Alter und Ruhesitzmigration), regionaler Wandel moderner Gesellschaften. eMail: klaus.friedrich@geo.uni-halle.de; Internet: <http://sozial.geographie.uni-halle.de/mitarbeit/friedrich/>

JANA FRITZSCH, Dr. agr., Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO); Arbeitsschwerpunkte: Modellierung, statistische Methoden, Sozialkapital, Politikanalyse. eMail: fritzsch@iamo.de

HEINZ P. GALLER, Prof. Dr., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitsschwerpunkte: Empirische Wirtschafts- und Sozialforschung, Ökonometrische Methoden, Simulationsmodelle. eMail: galler@wiwi.uni-halle.de

UWE GRELAK M.A., Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF); Arbeitsschwerpunkt: Bildung im demografischen Wandel. eMail: uwe.grelak@hof.uni-halle.de

SÖREN HIRSCH, Dr.-Ing., Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Mikro- und Sensorsysteme; Arbeitsschwerpunkte: Mikrosystemtechnik (MEMS), Spritzgegossene Schaltungsträger (MID). eMail: soeren.hirsch@ovgu.de, Internet: <http://www.ovgu.de/ingweb>

VOLKER HÖCHT, Dipl.-Geogr., Hochschule Anhalt, Fachbereich Architektur, Facility Management und Geoinformation; Arbeitsschwerpunkt: Demographische Entwicklung und Szenarien. eMail: v.hoecht@afg.hs-anhalt.de

WALTER HYLL, Dr., Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abt. Strukturökonomik; Arbeitsschwerpunkte: Humankapital, Migration, Demographie. eMail: Walter.Hyll@iwh-halle.de

ANNETTE ILLY M. SC., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitsschwerpunkte: Effizienzanalyse, Bereitstellung und Nachfrage öffentlicher Güter auf kommunaler Ebene, kommunale Institutionen. eMail: annette.illy@wiwi.uni-halle.de

KATRIN JOHN, Dipl.-Volkswirtin, Otto-von-Guericke Universität Magdeburg & Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung Hannover; Arbeitsschwerpunkte: Humankapital und Behavioral Economics. eMail: john@niw.de; Internet: <http://www.niw.de>

WINFRIED KLUTH, Prof. Dr., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitsschwerpunkte: Organisations- und Planungsrecht, Hochschulrecht, Migrationsrecht, Gesundheitsrecht. eMail: winfried.kluth@jura.uni-halle.de; Internet: <http://kluth.jura.uni-halle.de/>

SUSANNE KNABE, Dr., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Geowissenschaften und Geographie, AG Sozialgeographie; Arbeitsschwerpunkte: Stadtentwicklung in Ostdeutschland (Großwohngebiete, Leerstandsproblematik, Innenstadtentwicklung), Suburbanisierung, quantitative Sozialforschung. eMail: susanne.knabe@geo.uni-halle.de; Internet: <http://sozial.geographie.uni-halle.de/mitarbeit/knabe/>

LOTHAR KOPPERS, Prof. Dr.-Ing., Hochschule Anhalt, Fachbereich Architektur, Facility Management und Geoinformation; Arbeitsschwerpunkte: 3D-Stadtmodelle, Computergraphik, Räumliche Visualisierung statistischer Daten, Interkommunale Zusammenarbeit. eMail: l.koppers@afg.hs-anhalt.de

CINDY KOWNATKA, Dipl.-Psych., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Betriebswirtschaftslehre; Arbeitsschwerpunkte: Arbeits- und Organisationspsychologie, Personalentwicklung, insbesondere Diversity Management/Age Diversity Management. eMail: cindy.kownatka@wiwi.uni-halle.de

MATTHIAS KRAUSS, Dr., Hochschule Magdeburg-Stendal, Fachbereich Wirtschaft; Arbeitsschwerpunkt: Sozialversicherungsmanagement. eMail: matthias.krauss@hs-magdeburg.de

MAX KUNZE, Prof. Dr., Präsident der Winckelmann-Gesellschaft e.V. und Leiter der Wissenschaftsprojekte der Winckelmann-Gesellschaft, stellvertretender Vorstandsvorsitzender der Stiftung Leucorea an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Arbeitsschwerpunkt: Datenbankprojekte zu Winckelmann und Archäologie des 17./18. Jahrhunderts. eMail: kunze@winckelmann-gesellschaft.de; Internet: www.max-kunze.de

JÜRGEN MARETZKI, Prof. Dr., Hochschule Magdeburg-Stendal, Fachbereich Wirtschaft, Prodekan, Rektoratsbeauftragter für Weiterbildung; Arbeitsschwerpunkte: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Marketing. eMail: juergen.maretzki@hs-magdeburg.de; Internet: www.hs-magdeburg.de

JANA MEYER, Dipl.-Geogr., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Geowissenschaften und Geographie; Arbeitsschwerpunkte: betriebliche und regionale Dimension des demographischen Wandels, Arbeitsmarkt- und Mobilitätsforschung. eMail: jana.meyer@geo.uni-halle.de

ANJA NITSCHKE, Dipl.-Jur., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitsschwerpunkte: Organisations- und Planungsrecht, Hochschulrecht, Migrationsrecht, Gesundheitsrecht. eMail: anja.nitschke@jura.uni-halle.de

PEER PASTERNAK, Prof. Dr., Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF) und WZW Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt Wittenberg; Arbeitsschwerpunkte: Hochschulpolitik und -organisation, Qualitätssicherung und -entwicklung, akademische Bildung,

ostdeutsche Wissenschaftsgeschichte, Bildung und Wissenschaft im demografischen Wandel. eMail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de; Internet: <http://www.peer-pasternack.de>

CECILE PRINZ M. A., Winckelmann-Gesellschaft e.V.; Arbeitsschwerpunkt: Lebenslanges Lernen im demographischen Wandel. eMail: prinz@winckelmann-gesellschaft.de; Internet: www.winckelmann-gesellschaft.de

LUTZ SCHNEIDER, Dr., Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abt. Strukturökonomik; Arbeitsschwerpunkte: Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels, Humankapital und Binnenwanderung, Bestimmgründe regionaler Angleichungsprozesse. eMail: Lutz.Schneider@iwh-halle.de

NICO SCHOLZ, Hochschule Magdeburg-Stendal, Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen; Arbeitsschwerpunkte: Innovationsmanagement, Management im Gesundheitswesen. eMail: nico.scholz@hs-magdeburg.de

LUKAS SCHREIER M. SC., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitsschwerpunkte: Freiwillige Arbeit, Bereitstellung öffentlicher Güter, Kommunale Institutionen. eMail: lukas.schreier@wiwi.uni-halle.de

WALTER THOMI, Prof. Dr., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Geowissenschaften und Geographie, Fachgruppe Wirtschaftsgeographie, Fachgruppenleiter; Arbeitsschwerpunkte: räumliche Aspekte von Demographie und Wirtschaft, Standortstruktur- und -entwicklungsforschung. eMail: walter.thomi@geo.uni-halle.de

STEPHAN L. THOMSEN, Prof. Dr., Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung Hannover, Leibniz-Universität Hannover & ZEW Mannheim, Arbeitsschwerpunkte: Humankapital, Politikevaluation, Migration. eMail: thomsen@niw.de; Internet: <http://www.niw.de/>

LINDA VIEBACK, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Mikro- und Sensorsysteme; Arbeitsschwerpunkt: Aus- und Weiterbildung. eMail: ingweb@ovgu.de; Internet: <http://www.ovgu.de/ingweb>

BARBARA WARNER, Dr., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Geowissenschaften und Geographie, AG Sozialgeographie; Arbeitsschwerpunkte: Regionalentwicklung, demographischer Wandel und Siedlungsentwicklung, Naturschutzplanung, Stadtökologie. eMail: barbara.warner@geo.uni-halle.de; Internet: http://sozial.geographie.uni-halle.de/mitarbeit/81297_191186/

THOMAS WEICHERT M. ENG., Hochschule Anhalt, Fachbereich Architektur, Facility Management und Geoinformation; Arbeitsschwerpunkte: Analysen und Fahrtzeitberechnungen. eMail: t.weichert@afg.hs-anhalt.de

WOLFGANG WEISS, PD Dr. rer. nat. habil., Leibniz Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa sowie Universität Greifswald; Arbeitsschwerpunkte: Geographie, Demographie, Raumordnung und Landesplanung. eMail: weiss@iamo.de, weiss@uni-greifswald.de

FRANZISKA WOLF, Dipl.-Ing., Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Automatisierungstechnik; Arbeitsschwerpunkt: Verkehrstelematik. eMail: franziska.wolf@ovgu.de; Internet: <http://www.ifat.ovgu.de/ifat.html>