

Reichel, Frank

Book Part

Das Ankerstadtsystem - Modifikation des Zentrale-Orte-Systems als Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Reichel, Frank (2009) : Das Ankerstadtsystem - Modifikation des Zentrale-Orte-Systems als Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg, In: Eich-Born, Marion (Ed.): Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland für Nordostdeutschland, ISBN 978-3-88838-345-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 104-123

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59756>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Frank Reichel

Das Ankerstadtsystem – Modifikation des Zentrale-Orte-Systems als Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg

Gliederung

Einleitung

- 1 Der bisherige Planungsansatz – das Zentrale-Orte-System
- 2 Das Ankerstadtsystem
 - 2.1 Grundstruktur des Ankerstadtsystems
 - 2.2 Einzelelemente des Ankerstadtsystems
 - 2.2.1 Baustein I: Konzentration auf eine übersichtliche Zahl von multifunktionalen räumlichen Schwerpunkten in einem klar strukturierten System
 - 2.2.2 Baustein II: Keine Ausweisung von Nahbereichszentren mehr – Grundversorgung als kommunale Aufgabe
 - 2.2.3 Baustein III: Kommunale Verantwortungsübernahme
- 3 Ausrichtung der Fachplanung auf das Ankerstadtsystem
 - 3.1 Ankerstädte (Zentrale Orte) und das Finanzausgleichssystem
 - 3.2 Ankerstädte und weitere fachplanerische Verknüpfungen
- 4 Kritische Reflexion des Ankerstadtmodells

Literatur

Einleitung

Als Reaktion auf veränderte raumstrukturelle Rahmenbedingungen ist die Raumordnungspolitik gefordert, nach angepassten räumlichen Entwicklungsstrategien zu suchen. Entsprechende Aktivitäten sind auf verschiedenen Ebenen erkennbar. Die Diskussionen im Zusammenhang mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK), die Entwicklung neuer „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) sind dafür Beispiele.

In den Ländern Berlin und Brandenburg ist derzeit noch die erste Generation von Landesraumordnungsplänen rechtsverbindlich. Während in den anderen neuen Bundesländern in den zurückliegenden Jahren die Raumordnungspläne bereits fortgeschrieben wurden (Landesentwicklungsplan Thüringen, Landesentwicklungsplan Sachsen, Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern), haben entsprechende Aktivitäten in Berlin und Brandenburg erst begonnen.

Im Zusammenhang mit dem von der Politik (Platzeck 2005) formulierten Prinzip der Konzentration auf vorhandene und entwicklungsfähige Potenziale unter dem Slogan

„Stärken stärken“ sind angepasste Konzepte auf verschiedenen fachlichen und räumlichen Ebenen zu entwickeln. Dazu gehört in erster Linie die bereits auf den Weg gebrachte Neuausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik auf regionale Wachstumskerne und Branchenschwerpunktorte (vgl. dazu auch den Beitrag von Georg Dybe und Hans-Georg Lange in diesem Heft: „Neue Ansätze der Raumentwicklungs- und Förderpolitik, dargestellt an den Beispielen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern“).

Auch die Neuausrichtung der „Integrierten ländlichen Entwicklung“ (ILE) und die Ausrichtung aller relevanten fachplanerischen Entscheidungen etwa im Bereich der Infrastrukturversorgung an den demografischen Entwicklungstendenzen (Stichwort: Demografie-Check) sind als weitere Beispiele zu nennen.

Teil der veränderten Ausrichtung der Entwicklungspolitik ist auch die gemeinsam von Berlin und Brandenburg verfolgte Umgestaltung der gemeinsamen Landesplanung vom „Interessenausgleichsinstrument zu einer Grundlage für Wachstumsförderung und Infrastrukturentwicklung“ (Länder Berlin und Brandenburg 2005). Als wesentliche Elemente dieser Umgestaltung können genannt werden:

- die Ablösung des bisherigen raumordnerischen Leitbildes durch ein neues Leitbild, das für die Hauptstadtregion eher sektorale als räumlich konkrete Entwicklungslinien aufnimmt und rechtlich unverbindlich bleiben wird
- die Entwicklung eines neuen Landesentwicklungsprogramms (LEPro) mit Grundsätzen der Raumordnung zu den wichtigsten Themen der Raumentwicklung, das als Gesetz durch die Landesparlamente beschlossen werden soll
- der Ersatz der bisherigen Landesentwicklungspläne¹ durch einen neuen integrierten Landesentwicklungsplan für den Gesamttraum Berlin-Brandenburg (LEPB-B), der auf die unbedingt regelungsbedürftigen Themen beschränkt sein soll
- der breite öffentliche Diskurs, der Leitbilderarbeitung und Überarbeitung der Landesplanung prägen soll

Zu dieser Umgestaltung gehört die Suche nach raumordnerischen Entwicklungsstrategien, die in einem iterativen Prozess der Meinungsbildung auf Fachebene und auf politischer Entscheidungsebene entwickelt werden müssen. Dieser Prozess ist derzeit noch nicht abgeschlossen. Insofern gibt dieser Beitrag nur einen aktuellen Arbeitsstand wieder, der weiterentwickelt werden kann und wird.

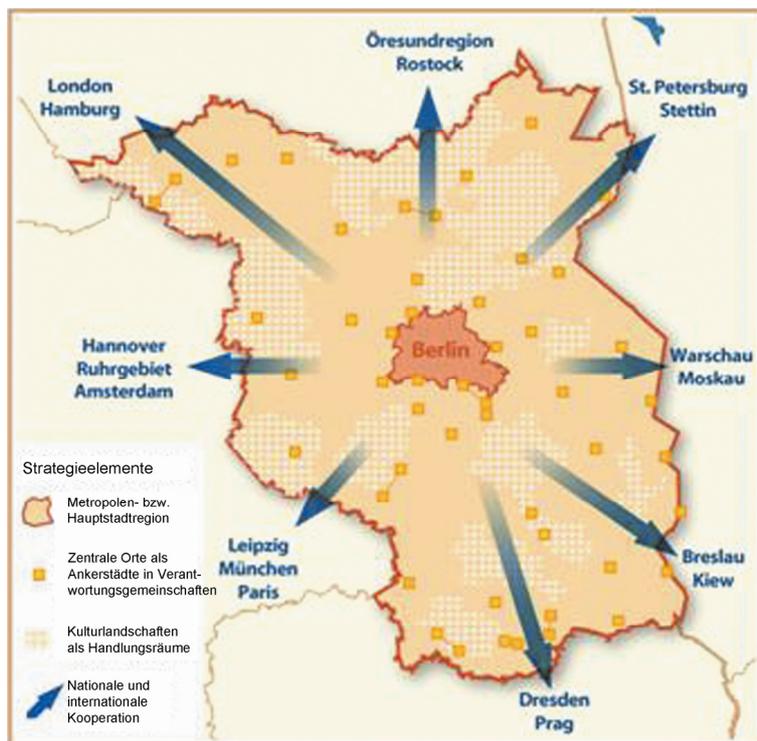
Im Folgenden wird das Ankerstadtsystem als eine solche Entwicklungsstrategie vorgestellt. Daneben gibt es weitere, in Zuständigkeit der Raumordnung liegende inhaltlich-konzeptionelle oder organisatorisch-strukturelle Ansätze, von denen mittel- bis langfristig Wirkungen auf die Stabilität und Entwicklung der Raumstruktur erwartet werden. Zu erwähnen sind z. B. (vgl. Abbildung 1):

- die von Berlin und Brandenburg gemeinsam getragene Strategie, beide Länder gemeinsam als die Hauptstadtregion zu verstehen und nach außen zu präsentieren. Sie versteht sich als großräumige Verantwortungsgemeinschaft, die, eingebunden in nationale und internationale Kooperationsnetzwerke, sich im Wettbewerb mit anderen europäischen Metropolregionen etablieren und besser als bisher positionieren will (Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2006).

¹ Einzig der sachliche und räumliche Teilplan, der den raumordnerischen Rahmen für den Ausbau des Flughafens Berlin-Brandenburg-International bildet, der LER FS, bleibt weiterhin als Einzelplan bestehen.

- der verstärkte Einsatz des Planungsinstruments „Handlungsräume“, das dem Prinzip einer engen Verknüpfung von Normsetzung und Normumsetzung folgt und dessen Kern der verschiedene Nutzfunktionen integrierende, auf Handlungsaktivitäten regionaler Akteure abzielende Raumentwicklungsgedanke ist. Er soll den in der Planungspraxis bislang verwendeten Strukturraumansatz (ländliche Räume, verdichtete Räume usw.) ablösen und „partizipative und handlungsorientierte Regionalentwicklung“ (Mohrmann 2005) initiieren helfen. Ein Praxisbeispiel ist der „Regionalpark“, der 1998 im Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum normativ eingeführt und seither umgesetzt wird (Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2001, 2004).

Abb. 1: Entwicklungsstrategische Ansätze



Quelle: eigene Darstellung

1 Der bisherige Planungsansatz – das Zentrale-Orte-System

Das Zentrale-Orte-System gehört in der Planungspraxis nach wie vor zu den Schlüsselinstrumenten raumordnerischer Normsetzung. Ein gemeinsames Grundverständnis hinsichtlich des Systemsansatzes (flächendeckendes hierarchisches System) und der Hauptfunktion (räumliche Organisation der Daseinsvorsorge) dieses Instruments ist in den Planungsbehörden der Bundesländer nicht zuletzt durch entsprechende MKRO-Entschlüsse (MKRO 2001) gegeben. In der konkreteren Ausformung des Instruments zeigen sich aber deutliche, den jeweiligen Besonderheiten der Bundesländer entsprechende Modifikationen (Stiens, Pick 1998).

Insbesondere in der wissenschaftlichen Diskussion wurde das Zentrale-Orte-System in den zurückliegenden Jahren, vor allem in den 1990er Jahren, „als überkommenes Instrument der klassischen Raumordnung mit ihrem interventionistischen Steuerungsverständnis“ (Gebhardt 2003) kritisiert. Die von verschiedener Seite vorgetragenen Einwände gegen das System waren und sind vielfältig (Blotevogel 1996). Die Planungspra-

xis hielt dennoch unbeirrt am Zentrale-Orte-System als Instrument der Landes- und Regionalplanung fest. „Raumplaner/innen klammern sich offensichtlich an die Idee zentrale Orte, weil sie mit diesem Instrument eine eigenständige Kompetenz begründen wollen ...“ (Hübler 1999). Es stellt ein raumplanerisches, also „eigenes“ räumliches Ordnungsmuster dar, das nachvollziehbar in seiner Herleitung und damit gut im politischen Raum vermittelbar ist und anerkannten Prinzipien der Raumentwicklung wie Konzentration, Bündelung und Nachhaltigkeit entgegenkommt.

Inzwischen dürfte sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus planungspraktischer Sicht unumstritten sein, dass insbesondere die veränderten raumstrukturellen Bedingungen, das sich wandelnde Verständnis über staatliche Leistungsangebote, die Beschränkung staatlicher fiskalischer Handlungsmöglichkeiten und vor allem der demografische Wandel zu einer konstruktiv-kritischen Bewertung dieses Instruments führen müssen. Das „Zentrale-Orte-System ist gründlich zu renovieren und seine Ausgestaltung in der Praxis der Raumordnung den veränderten gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen ebenso wie den veränderten Erkenntnissen und Auffassungen von planerischer Steuerung anzupassen“ (Blotevogel 2002, 2005; Domhardt 2006).

Bleibt die Frage, worin die „Anpassung“ des Instruments bestehen sollte. Eine allgemeingültige Beantwortung dieser Frage dürfte es angesichts der unterschiedlichen Entwicklungsbedingungen in den einzelnen Bundesländern kaum geben. Neben den fachlichen Aspekten ist dabei stets auch das politisch Mach- und Vermittelbare im Auge zu behalten. Insofern ist das hier vorgestellte Ankerstadtmodell eine mögliche Antwort auf die besondere Situation in Berlin-Brandenburg, das aber nicht zwangsläufig auf andere Raumstrukturen zu übertragen ist. Ob bei vergleichbaren raumstrukturellen Entwicklungsbedingungen dieser Ansatz auch in anderen Bundesländern Schule macht, bleibt abzuwarten. Dies wird auch vom Erfolg des Konzepts in Brandenburg selbst abhängig sein.

Ausgangssituation im Raum Berlin-Brandenburg

Das bisherige Zentrale-Orte-System ist in einem durch Brandenburg (ohne Berlin) entwickelten LEP „Zentralörtliche Gliederung“ (LEP I) aus dem Jahr 1995 und in fünf Regionalplänen (vier sachliche Teilpläne und ein integrierter Regionalplan), die zwischen 1996 und 1998 entstanden sind, festgelegt. Es wurden insgesamt 152 Zentrale Orte in einer siebengliedrigen hierarchischen Struktur ausgewiesen². Die im LEP I den zentralen Orten zugewiesenen Funktionen bestanden darin: „... Einrichtungen zur Deckung des

- spezialisierten höheren Bedarfs (Oberzentren) ...
- gehobenen Bedarfs (Mittelzentren) ...
- ... Grundbedarfs (Grund- und Kleinzentren) ...

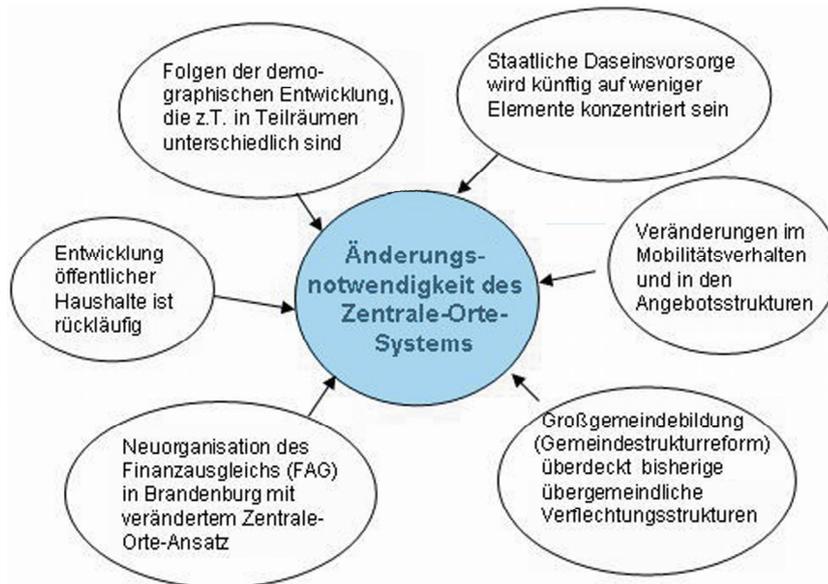
bereitzustellen ...“.

Dieser Planungsansatz aus der Mitte der 1990er Jahre folgte einem umfassenden staatlichen Gestaltungsanspruch, der sich in dem Gedanken des „Verteilungsmusters öffentlicher und privater Dienstleistungen“ (Landesregierung Brandenburg 1995, Vorwort) wiederfindet. Spätestens an dieser Stelle ist aus heutiger Sicht zu erkennen, dass staatliche Handlungsmöglichkeiten diesem Ansatz nicht gerecht werden können.

² Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass darüber hinaus die RPG zusätzlich ergänzende gemeindliche Schwerpunkte für die Sicherung der Daseinsvorsorge festgelegt haben (Ländliche Versorgungsorte und Selbstversorgerorte), ohne dass diese als Elemente der Zentrale-Orte-Struktur Anerkennung gefunden haben.

Die Realentwicklung der Zentralen Orte zeigt dann auch, dass die Entwicklung der daseinsvorsorgebezogenen Einrichtungen nicht in allen zentralen Orten gehalten oder gar ausgebaut werden konnte.³ Ein veränderter konzeptioneller Ansatz muss dem heutigen Verständnis staatlicher Daseinsvorsorgesicherung und den staatlichen Handlungsmöglichkeiten besser entsprechen als das bisherige Zentrale-Orte-System. Dabei sind folgende fachliche Aspekte relevant:

Abb. 2: Überblick über relevante Faktoren, die eine deutliche Modifikation des Zentrale-Orte-Systems begründen



Quelle: eigene Darstellung

Staatliche Daseinsvorsorge ist auf wenige Elemente reduziert

Der raumordnerische Anknüpfungspunkt für die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge erfolgt in Berlin-Brandenburg vor allem über das Zentrale-Orte-System. Entsprechende Festlegungen binden öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben i. S. § 4 Abs. 3 ROG. Gegenüber sonstigen privaten Trägern von daseinsvorsorgebezogenen Dienstleistungen ist das Zentrale-Orte-System bekanntlich nur eine räumliche Orientierung. Es ist daher von besonderem Interesse, was künftig staatliche Daseinsvorsorge umfassen soll.

In den Diskussionen mit den Fachplanungsträgern über den Gegenstand und den Umfang künftiger staatlicher Daseinsvorsorgeleistungen ist deutlich geworden, dass:

- Unsicherheiten über die künftigen Aufgaben des Staates auch im Zusammenhang mit der allgemeinen Deregulierungsdebatte bestehen,
- Defizite bei der Anpassung fachplanerischer Entscheidungen an den demografischen Wandel bestehen und vor allem

³ ARP Regional- und Stadtplanung 2004: Region Lausitz-Spreewald – Neue Strukturmodelle zur zentralörtlichen Gliederung: Darin wurde eine Analyse der Entwicklung der zentralen Orte der Region Lausitz-Spreewald vorgenommen, die die Einschätzung untermauert, dass die Entwicklung einzelner Orte unterschiedlich verlief, derzeit noch ein relativ dichtes Netz an versorgungsbezogener Infrastruktur vorhanden ist, dass aber vor allem auf der Ebene der Kleinzentren erhebliche Funktionsverluste eingetreten sind.

- bereits jetzt und mit zunehmender Tendenz immer weniger als „öffentliche“ Leistungen eingeschätzte Elemente der Daseinsvorsorge tatsächlich (noch) einer staatlichen Einflussnahme unterliegen (dies gilt neben den bekannten Elementen ÖPNV oder Post auch für den Bereich Kultur, z. T. ärztliche Versorgung, Sport, z. T. Kinderbetreuung usw.)
- es zunehmend schwieriger sein wird, der raumordnerischen Schwerpunktsetzung zu einer fachplanerischen Reaktion zu verhelfen.

So besteht die Gefahr, dass das Zentrale-Orte-System in dem Maße, wie die Daseinsvorsorge aus der staatlichen Verantwortung entlassen und privaten Trägern übertragen wird, an Steuerungswirkung verliert.⁴

Entwicklung öffentlicher Haushalte

Die rückläufige Entwicklung der öffentlichen Haushalte und die damit einhergehende Einschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit bei der Organisation einer flächendeckenden Daseinsvorsorge führt u. a. dazu, dass Funktionsbestimmungen, die bisher in der Praxis über Ausstattungskataloge transportiert wurden, nicht mehr dem heutigen Verständnis entsprechen und nach Neudefinitionen gesucht werden muss. Insbesondere im Zusammenhang mit der zu erwartenden Abschmelzung der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisung ab 2009 sind Einnahmeverluste für die öffentlichen Haushalte in Brandenburg in erheblichem Umfang zu verkraften. Der Staat wird sich schon aus diesem Grund auf Kernelemente der Daseinsvorsorge beschränken müssen.

Demografische Entwicklung in Teilräumen verläuft unterschiedlich

Die Bevölkerungsabnahme in den berlinfernen Teilen des Gesamttraumes (1990–2004: -218.000 Einwohner), die dort zu Tragfähigkeitsverlusten von Einrichtungen der Daseinsvorsorge führten oder weiter führen werden (Infrastrukturunterauslastung), und die Bevölkerungszuwächse im Umland von Berlin (1990–2004: +198.000 Einwohner), die zu einem zusätzlichen Bedarf an Ausstattungen (Infrastrukturdefiziten) führen, erfordern eine diesen beschriebenen Entwicklungsphänomenen angemessene Anzahl und räumliche Verteilung der zentralen Orte. Dies ist derzeit nicht der Fall.

Folgen aus der Gemeindestrukturreform

Die Großgemeindeform im Zuge der Gemeindestrukturreform (Abschluss 2004) führt u. a. auch zu einer größeren räumlichen Gestaltungsverantwortung der Gemeinden und damit zu entsprechenden Steuerungsverlusten der Landes- und Regionalplanung. Im Zuge der freiwilligen und gesetzlichen Zusammenschlüsse von Gemeinden hat sich die anteilige Flächenabdeckung des Landes Brandenburg durch Zentrale Orte von 24% auf 60% und der Anteil der Einwohner in Zentralen Orten an der Gesamteinwohnerzahl von 64% auf 74% erhöht, ohne dass es damit zu einem realen Zentralitätszuwachs gekommen wäre. Durch diese Veränderungen in der Gemeindestruktur ist die durch das bisherige Zentrale-Orte-System angestrebte raumordnerische Schwerpunktsetzung konterkariert. Die im Zuge der Reform entstandenen Gemeindegroßen entsprechen i. d. R. den für Grundversorgung erforderlichen Tragfähigkeiten, sodass im Prinzip in jeder Großgemeinde oder jedem Amt die Grundversorgung selbstorganisiert erfolgen kann, ohne dass die Raumplanung räumliche Schwerpunkte setzen muss (vgl. auch Abschnitt 2.3).

⁴ In der Praxis jedenfalls ändert daran auch die Bindung von Personen des Privatrechts, die Planungen und Maßnahmen in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG), nur wenig.

Neuorganisation des kommunalen Finanzausgleichs

Das neue Finanzausgleichsgesetz, das ab dem Jahr 2007 gelten wird, schließt einen gegenüber dem Status quo veränderten Zentrale-Orte-Ansatz ein. Die finanzielle Prioritätensetzung im neuen FAG hat auch Indizwirkung für das zu entwickelnde Zentrale-Orte-System (vgl. auch Abschnitt 3.1).

Veränderung des Mobilitätsverhaltens und der Angebotsstrukturen

Veränderung im Mobilitäts- und Versorgungsverhalten auf der Nachfragerseite, Veränderung durch neue Angebotsstrukturen, z.B. im großflächigen Einzelhandel, auf der Angebotsseite sind weitere Aspekte, die auf das räumliche Nachfrageverhalten der Bevölkerung und mithin auf die raumplanerischen Entscheidungen Einfluss haben.

2 Das Ankerstadtsystem

Die o.g. Faktoren, die eine deutliche Modifikation des bisherigen Zentrale-Orte-Systems begründen, machen deutlich, dass sich die „Anpassung“ des Systems nicht in der Herauf- oder Herabstufung einzelner Zentraler Orte erschöpfen kann. Vielmehr bedürfen deutlich veränderte Entwicklungsbedingungen auch ebenso deutlich veränderter konzeptioneller Lösungen, die in Teilen durchaus auch gewohnte Denkmuster der in der raumordnerischen Praxis Tätigen verlassen dürfen.

Allerdings stellt die Realisierung deutlich veränderter Konzepte höchste Anforderungen an die politische Durchsetzungskraft der Verantwortung tragenden Akteure, eben auch dann, wenn es um die Reduzierung oder Abschaffung planerischer Besitzstände geht. Für die Planungspraxis stellen deshalb die politischen Umsetzungschancen immer eine wesentliche Rahmenbedingung dar, die auch zu Abstrichen von der „reinen Lehre“ zwingen kann. Deshalb können Einzelelemente des Systems aus rein fachlichen Erwägungen verbesserungsbedürftig erscheinen (vgl. auch Punkt 4), müssen aber mit Blick auf das Gesamtvorhaben hingenommen werden.

2.1 Grundstruktur des Ankerstadtsystems

Unter den beschriebenen veränderten raumstrukturellen Rahmenbedingungen soll künftig die räumliche Organisation der gehobenen Daseinsvorsorge auf eine hinreichende Zahl langfristig leistungsfähiger funktionaler räumlicher Schwerpunkte (Ankerstädte) konzentriert werden. Das so entstehende Ordnungsmuster würde den gegebenen Sachzwängen folgen und dem raumordnungspolitischen Grundgedanken der räumlichen Konzentration auf wenige, aber funktional leistungsfähige Gemeinden Rechnung tragen.

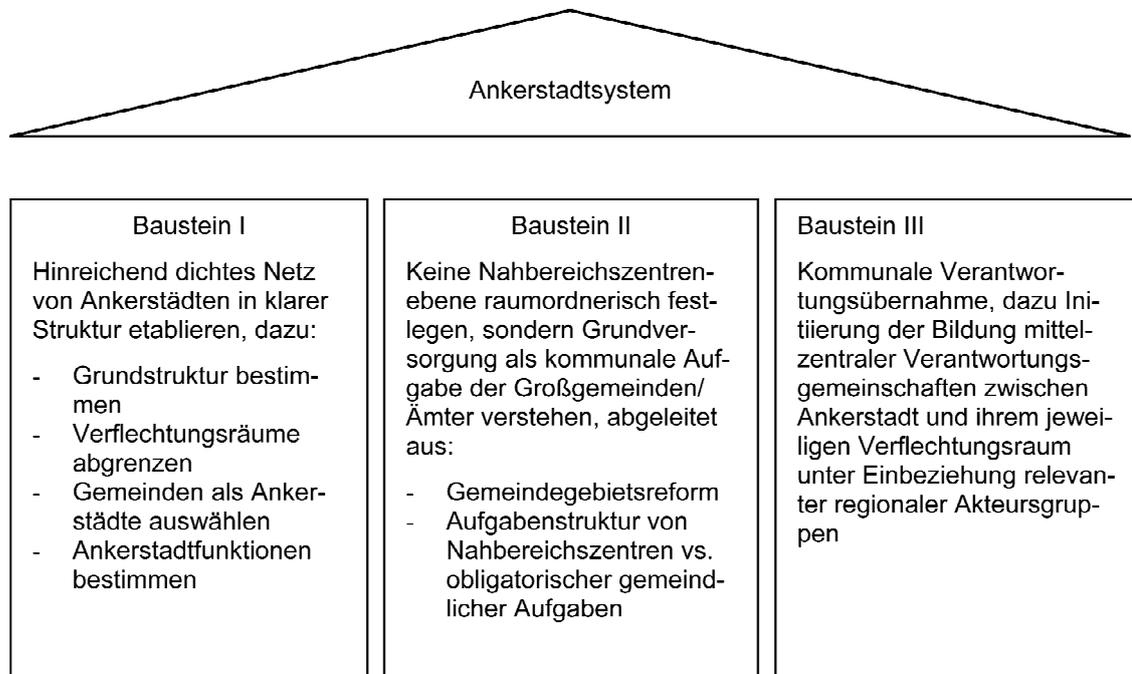
Die Verwendung der Bezeichnung „Ankerstadt“ zielt dabei auf zwei Grundgedanken:

- Zum einen ist er dem Bild erodierender Raumstrukturprozesse, wie sie insbesondere in den peripheren Teilräumen Brandenburgs bestehen, zuzuordnen. Funktionale Schwerpunkte sollen in Gebieten mit raumstrukturellen „Fließbewegungen“ auch längerfristig bestehen bleiben. Es ist nicht der Anspruch oder gar der praktische Versuch, diese Erosion gänzlich aufzuhalten.
- Zum anderen sollen in relativ dynamischen Räumen – wie dem Umland von Berlin – Anker gesetzt werden, um eine Kopplung wichtiger Funktionen, insbesondere solche mit erheblichen raumstrukturellen Folgen (Einzelhandel, Siedlungsentwicklung) an geeigneten Standorten zu erreichen. Demgegenüber treten in diesen Räumen die klassischen Gesichtspunkte der Sicherung der Daseinsvorsorge und der sozialen Infrastruktur eher in den Hintergrund.

2.2 Einzelemente des Ankerstadtsystems

Das Ankerstadtsystem basiert auf drei gedanklichen Bausteinen (Abbildung 3), die im Folgenden erläutert werden:

Abb. 3: Bausteine des Ankerstadtsystems



Quelle: eigene Darstellung

Das Ankerstadtsystem ist nur in der Komplexität dieser drei Bausteine umfassend dargestellt. Eine Reduzierung des Systemansatzes auf einen der drei Bausteine wäre hingegen nicht sachgerecht.

2.2.1 Baustein I: Konzentration auf eine übersichtliche Zahl von multifunktionalen, räumlichen Schwerpunkten in einem klar strukturierten System

Wie das Gesamtsystem folgen auch die einzelnen Bausteine nachvollziehbaren methodischen Ansätzen. Die Festlegung der strukturtragenden Elemente (Ankerstädte) ist dabei von besonderer Bedeutung, da diese letztlich Gegenstand von Normprüfungsverfahren sein können. Folgende methodische Ansätze sind für die Entscheidung relevant:

Klare Grundstruktur etablieren

Gegenüber dem Status quo sollte nach diesem Modell die Zahl der Hierarchieebenen von 7 (Status quo) auf 3 reduziert werden. Neben dem im Baustein II (vgl. Punkt 2.2.2) begründeten Verzicht auf die Festlegung von Grund- und Kleinzentren sollten auch keine Zwischenstufen (Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums) verwendet werden. Damit würde das System übersichtlicher und eine klare Struktur der räumlichen Schwerpunktsetzung besser erkennbar. Ohnehin blieb die bisherige Differenzierung zwischen Qualitätsstufen innerhalb der Mittel- bzw. Grundzentrenebene ohne sichtbaren Erfolg.

Für das System von Ankerstädten wäre aus fachlicher Sicht eine Hierarchisierung auch weitgehend verzichtbar. Die Qualität und Quantität des Funktionsspektrums der

Ankerstädte in Brandenburg ist fließend. Um die politische Diskussion nicht übermäßig zu belasten, scheint es aber vertretbar, alteingeführte Begriffe (Ober-, Mittelzentren) weiter zu verwenden.

Nicht nur das Streichen einzelner Zwischenebenen ist Bestandteil des Konzepts, sondern auch die formale Einführung der Kategorie „Metropole“ oberhalb der Oberzentrenebene.⁵ Zwar dürfte eine sinnhafte Einordnung Berlins in die Denkklogik eines Zentrale-Orte-Systems im traditionellen Sinn, d.h. mit einer klar abgrenzbaren Raumwirkung und festumrissenen Funktionen, schwerfallen. Berlin ist diesbezüglich nicht mit den übrigen Oberzentren in Brandenburg vergleichbar. Da der veränderte Ansatz auf die Privilegierung der leistungsfähigeren Gemeinden als Anker im Raum orientiert ist, kann die besondere Qualität Berlins durch ihre Ausweisung als Metropole Berücksichtigung finden, ohne einen Diskurs über Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitsannahmen führen zu müssen.

Der systemprägende Grundgedanke des Zentralort-Ansatzes ist die Konzentration von zentralörtlichen Funktionen auf einen Standort. Die Festlegung von monopolaren Mittelzentren ist somit auch der Regelfall. Es kann aber dennoch sinnvoll sein, als Sonderelement auch funktionsteilige Mittelzentren unter bestimmten Bedingungen auszuweisen.

Zu diesen Bedingungen gehören:

- ein sich gut ergänzendes Angebot an funktionstragenden mittelzentralen Einrichtungen
- räumliche Nähe der kooperierenden Gemeinden (damit der Aufwand der nachfragenden Bevölkerung minimiert wird)
- bestehender Wille zur Kooperation zwischen den Gemeinden
- inhaltliche Ausrichtung der Kooperation auf die Funktionserfüllung als Mittelzentrum⁶
- langfristige strategische Raumentwicklung

Die Festlegung dieser funktionsteiligen Mittelzentren im Raumordnungsplan sollte „ausgeformt“ (Bartsch 2006) werden. Bereits vor dem Inkrafttreten des Planes sollten die betroffenen Gemeinden verpflichtet oder doch wenigstens angeregt werden, diese Funktionszuordnung auch mit Leben zu füllen.

Dazu brauchen die Gemeinden zunächst Unterstützung und Motivationshilfen, da in Brandenburg, aber sicher auch andernorts, die Funktionsteilung häufig nicht als Gewinn für die kommunale Entwicklung betrachtet wird, sondern als Bedeutungsabwertung. Dabei werden Befürchtungen zur Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts, Kompetenzverluste durch Funktionsteilung, Verlust prestigereicher Projekte, erhöhte Transaktionskosten, Ungleichverteilung von Kosten und Nutzen usw. genannt (Bartsch 2006). Die Vorteile für die gesamträumliche Entwicklung (Raumstabilisierung) bleiben in der gemeindlichen Betrachtung häufig unberücksichtigt.

⁵ Im Landesentwicklungsplan I (Landesregierung Brandenburg 1995), der noch kein gemeinsamer Plan von Berlin und Brandenburg war, gab es zwar eine Metropolendarstellung für Berlin. Eine Festlegung im normativen Sinne gab es aber nicht.

⁶ Die inhaltlichen Schwerpunkte der Kooperation zwischen funktionsteiligen Mittelzentren können sein: Auslastung vorhandener kommunaler Einrichtungen erhöhen bzw. gemeinsame zentralörtliche Einrichtungen betreiben (Bäder, Bildungseinrichtungen ...), Standorte für Arbeitsplätze gemeinsam entwickeln (z.B. gemeinsame Gewerbegebiete), Verkehrsinfrastruktur gemeinsam sichern und ggf. ausbauen, Koordination zwischen den Gemeinden durch ein übergeordnetes Kooperationsorgan organisieren, Planung eng abstimmen, Konzepte zur Ausgestaltung von Verantwortungsgemeinschaften mit den gemeinsam zu versorgenden Verflechtungsraumgemeinden erstellen.

Die instrumentelle Ausgestaltung im Raumordnungsplan könnte zusätzlich Elemente einer Evaluation der Kooperationsaktivitäten in Kombination mit einer Befristung vorsehen. Konsequenzen bei mangelnder Kooperationsleistung sollten nicht gescheut werden.

Abgrenzung der Verflechtungsräume

Von besonderer Bedeutung ist der planerische Ansatz, zunächst Räume zu definieren, in denen dann die Ankerstädte in einem nachfolgenden Schritt bestimmt werden. Die Abgrenzung erfolgte auf Gemeinde-, nicht auf Ortsteilbasis.

Kriterien, nach denen sich die Räume definieren, sind Tragfähigkeitsgrenzen und Erreichbarkeitsschwellen. Mit aktuell mindestens 30.000 Einwohnern im Verflechtungsraum (inkl. der Ankerstädte) ist die Auslastungsgrenze für Ankerstadtfunktionen nach unten ausgereizt. Damit wird der geringen Einwohnerdichte im ländlichen Raum Rechnung getragen. Bei höheren Tragfähigkeitsannahmen (z. B. 50.000 Einwohner) würde in diesen Teilräumen eine wesentlich geringere Netzdichte entstehen. In verdichteten Gebieten sind größere Einwohnerzahlen der Verflechtungsräume angemessen.

Zweites wesentliches Kriterium sind „Schwellen“ für die Erreichbarkeit der Ankerstädte aus dem jeweiligen Verflechtungsbereich heraus. Das hier vorgestellte Modell operiert mit Erreichbarkeiten von in der Regel 30 bis max. 45 Minuten. Dabei sollen diese Erreichbarkeitsschwellen unabhängig vom Verkehrsträgersystem gelten. Ankerstadt und Verflechtungsbereich bleiben damit in einem erlebbaren räumlichen Kontext, da die „Wirkdistanz“ nicht zu weit gefasst ist. Erreichbarkeiten über 45 Minuten könnten hingegen den notwendigen Zusammenhang zwischen funktionstragendem zentralem Ort und Verflechtungsraumgemeinden sprengen.

Eine Orientierung auf den ÖPNV und erst recht eine Orientierung auf den SPNV wäre angesichts des Rückbaus öffentlicher Verkehrsverbindungen vor allem in den peripheren Teilen des Gesamttraumes schlichtweg unrealistisch. Man mag das bedauern und die Folgen für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen insbesondere für die immobilen Bevölkerungsteile beschreiben. Für ein Flächenland mit weit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte sind reduzierte öffentliche Verkehre längst Realität und durch keine noch so ausgefeilte Normsetzung in Raumordnungsplänen aufhaltbar.

Festlegung der Ankerstädte

Nach der Abgrenzung der Verflechtungsbereiche sind die Ankerstädte innerhalb dieser Räume zu bestimmen. Dabei wurde auf Basis einer Vielzahl von Kriterien aus den Bereichen Bevölkerung, Arbeitsmarkt, Lage, Erreichbarkeit, Versorgung und Ausstattung durch ein Rankingverfahren die Gemeinde mit der jeweils besten Performance innerhalb des jeweiligen Verflechtungsraumes ausgewählt.

Entscheidend dabei ist der Bezug zum jeweiligen Teilraum, da nur so gewährleistet ist, dass ein flächendeckendes System solcher Ankerstädte entstehen kann. Ein Ranking über alle Gemeinden im Land Brandenburg würde zu einer Einordnung der Gemeinden des unmittelbar an Berlin grenzenden Raumes auf den vorderen Plätzen führen. Die Raumordnung kann sich beim Thema der räumlichen Organisation der Daseinsvorsorge keine völlige Verabschiedung vom räumliche Gleichwertigkeitsprinzip leisten. Die

Konzentration auf die „Starken“ in ihren jeweiligen Teilraum ist die raumordnerische Antwort auf den entwicklungspolitischen Slogan „Stärken stärken“.⁷

Im Ergebnis dieses methodischen Ansatzes ergeben sich Veränderungen gegenüber dem Status quo. Die Gesamtzahl der funktionstragenden Gemeinden sinkt insgesamt. Dies ist auf den Wegfall der Grund- und Kleinzentren zurückzuführen. Die Einhaltung der erwähnten Erreichbarkeitsschwelle von maximal 45 Minuten und die Berücksichtigung des Bevölkerungszuwachses in den unmittelbar an Berlin grenzenden Teilräumen führt aber dazu, dass die Zahl der als Mittelzentren vorgesehenen Ankerstädte gegenüber dem Status quo steigt, die Netzdichte dort größer wird.

Tab. 1: Gegenüberstellung Status quo (Zentrale-Orte-System) und Ankerstadtsystem

Hierarchiestufe	Status quo	Ankerstadtsystem
Metropole	1	1
Oberzentren	4	4
Mittelzentren	27	34
Mittelzentren in Funktionsteilung	3 (bei 6 Gemeinden)	8 (bei 16 Gemeinden)
Grund- und Kleinzentren	115	-
Gesamt	Berlin + 149 Zentrale Orten (bei 152 funktionstragenden Gemeinden)	Berlin + 45 Ankerstädte (bei 54 funktionstragenden Gemeinden)

Quelle: eigene Darstellung

Das Ankerstadtsystem im Überblick zeigt Abbildung 4. Es kann hinsichtlich der Zahl und der einzelnen funktionstragenden Gemeinden noch Veränderungen unterliegen.

Funktionsbestimmung für die künftigen Schwerpunkttore (Ankerstadtfunktion)

Während bislang die „Bereitstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge“ die alleinige Funktion von Mittel- oder Oberzentren war (LEP I), sollen Ankerstädte Attraktionspunkte im Sinne eines lokalen Versorgungs- und Arbeitsmarktzentrums und als Zentrum zur Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Kommunikations- und Austauschprozesse sein. Der funktionale Bezug ist dabei nicht das Gesamtland, sondern stets der jeweilige Verflechtungsbereich. Das Spektrum an Funktionen sollte dafür möglichst umfassend sein und Siedlungs-, Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur- und Freizeit-, Verwaltungs-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen sowie die überregionale Verkehrsknotenfunktion einschließen. Die Benennung der Funktionen im Raumordnungsplan dient der Orientierung der Fachplanung und für private Standortentscheidungen. Eine enge Kopplung fachplanerischer Entscheidungen im Einzelfall ist erstrebenswert, wobei gilt, dass die tatsächliche Funktionsfähigkeit als Anker für den jeweiligen Verflechtungsraum mit dem Umfang und der Qualität des Funktionsdargebots korrelieren dürfte. Wenn es gelingen würde, die rund 50 Ankerstädte langfristig auch in berlinfernen Teilgebieten funktional leistungsfähig zu halten, wäre für die Stabilität der Raumstruktur insgesamt viel erreicht.

⁷ Nur aus diesem Ansatz erklärt es sich, dass selbst für Brandenburger Verhältnisse kleine Städte wie Seelow als Ankerstadt (Mittelzentrum) vorgesehen sind, andere, deutlich größere Gemeinden (z. B. Blankenfelde-Mahlow oder Wandlitz am Berliner Stadtrand) aber nicht. Seelow ist innerhalb der 30-bis-45-Minuten-Erreichbarkeitsschwelle die „stärkste“ Stadt innerhalb ihres Verflechtungsraums.

Abb. 4: Vorschlag für ein Ankerstadtsystem für Berlin-Brandenburg

Metropole, Ober- und Mittelzentren mit Mittelbereichen



Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung, 2006

2.2.2 Baustein II: Keine Ausweisung von Nahbereichszentren mehr – Grundversorgung als kommunale Aufgabe

Zentrale Orte der Nahbereichsstufe sollen nach dem beschriebenen Modell künftig keine Elemente raumordnerischer Schwerpunktsetzung mehr sein. Dies ist eine weitreichende Entscheidung, die in dieser Form in der Bundesrepublik bis dahin kein Vorbild hatte und zu Diskussionen anregte. Dabei war abzusehen, dass „Dorfverödungsthesen“ (Henkel 1990), ergänzt um Kleinstadtverödungsthesen, neuen Auftrieb erhalten würden.

Indes gibt es gute Gründe, keine Normsetzung mehr im Bereich der räumlichen Organisation der Grundversorgung vorzunehmen. Der Verzicht auf die Festlegung von zentralen Orten der Nahbereichsversorgung ist dabei nur im Zusammenhang mit dem oben beschriebenen Ansatz eines dichten Netzes von Ankerstädten zu verstehen. Einige der bislang als Nahbereichszentrum eingestuftten Gemeinden werden als Ankerstädte künftig mittelzentrale Funktionen übernehmen. Die relativ hohe Dichte dieser Anker-

städte führt dazu, dass unterhalb dieser Ebene eine raumordnerische Schwerpunktsetzung nicht möglich, aber auch nicht notwendig ist.

Für ein solches Modell sprechen folgende Gründe:

Folgen der Gemeindestrukturreform:

Der dem Zentrale-Orte-System zugrunde liegende Gedanke der übergemeindlichen Versorgungsleistung zentraler Orte ist nach der Gemeindestrukturreform im Bereich der Grundversorgung durch Nahbereichszentren so nicht mehr aufrechtzuerhalten. Abbildung 5 zeigt am Beispiel des Kreises Uckermark einen Vergleich der durch die Regionalplanung bestimmten Nahbereiche der zentralen Orte zum Zeitpunkt vor der Gemeindestrukturreform (oben) und eine an die heutigen Großgemeinde-/Ämtergrenzen angepasste Grundversorgungsstruktur (unten). Die Größe der heutigen administrativen Einheiten entsprechen i. d. R. den früheren Nahbereichen.

Die Abbildung zeigt auch ein sich in der Planungspraxis stellendes Problem: Der dem Zentrale-Orte-System zugrunde liegende Gedanke der Versorgung mehrerer Gemeinden im Verflechtungsraum durch eine als Nahbereichszentrum ausgewiesene Gemeinde ist bei diesen Gemeindegrößen im Bereich der Nahversorgung schlichtweg nicht mehr darstellbar. Was vor der Gemeindestrukturreform noch als übergemeindlich hergeleitet gelten konnte, z. B. übergemeindliche Versorgungsleistung der zentralen Orte, obliegt danach regelhaft der gemeindeinternen Gestaltungskompetenz.

Die Situation in den Ämtern, in denen die Einzelgemeinden weiterhin selbstständige Gebietskörperschaften sind, ist in dieser Hinsicht anders zu bewerten: Hier wäre es theoretisch denkbar, eine funktionstragende Gemeinde festzulegen und die übrigen amtsangehörigen Gemeinden als deren Nahbereich zu bestimmen. Eine unterschiedliche Herangehensweise bei Ämtern einerseits (mit Ausweisung von Grundzentren) und Großgemeinden andererseits (ohne Nahbereichszentren) hat allerdings wenig Sinn. Änderungen in der Ämterstruktur hinsichtlich deren „Umwandlung“ in Großgemeinden sind mittelfristig auch nicht auszuschließen.

Die Größe der heutigen amtsfreien Gemeinden/Ämter (i. d. R. über 5.000 Einwohner) reicht aus, um für diese Aufgaben der Daseinsvorsorge hinreichende Tragfähigkeiten zu gewährleisten. Gemessen an den im LEP I genannten Tragfähigkeitskriterien [Nahbereiche – inkl. der Zentren selbst – sollten zwischen 5.000 Einwohner (bei Kleinzentren) und 7.000 Einwohner (bei Grundzentren) haben], stellen heute viele Gemeinden/Ämter bereits vergleichbare räumliche Einheiten dar.

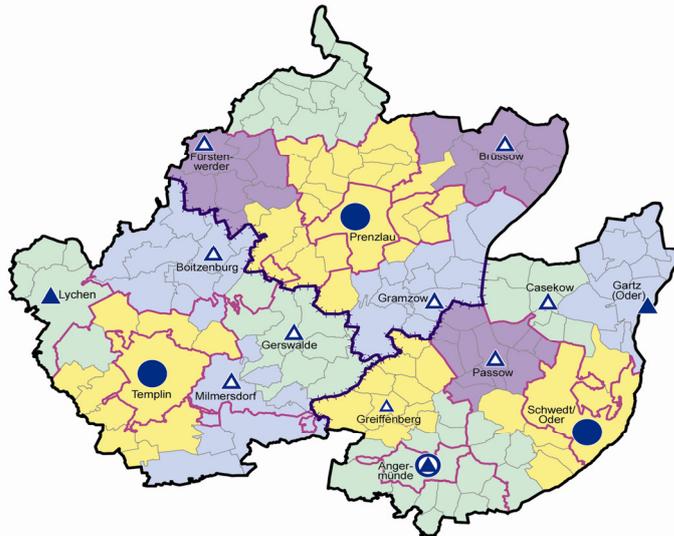
Hinzu kommt, dass über die Selbstverwaltungsaufgaben hinausreichende Funktionen im Bereich der Daseinsvorsorge, etwa im Bereich der Grundschulbildung, primär fachplanerischen Entscheidungen (Kreise/Land) unterliegen und sonderfinanziert werden (Vesper 2006):⁸

⁸ Vesper 2006, S. 84: „Die Reformüberlegungen sehen einen drastischen Schnitt vor, vor allem soll auf die vielen Grund- und Kleinzentren verzichtet werden. Eine gesonderte Förderung dieser Zentren scheint in der Tat entbehrlich, zumal der Schullastenausgleich hier eine wichtige Funktion übernimmt und andere zentrale Funktionen durch die Ober- und Mittelzentren wahrgenommen werden.“

Abb. 5: Grundversorgungsbereiche vor und nach der Gemeindestrukturreform

Nahbereiche und administrative Grenzen Kreis Uckermark

Struktur vor der Gemeindestrukturreform (1995)



Nahbereichsfunktion in Anpassung an aktuelle Ämter- und (amtsfreie) Gemeindegrenzen

Struktur nach der Gemeindestrukturreform 2003



Quelle: Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2006

Verhältnis gemeindlicher und übergemeindlicher Aufgabenstrukturen

Ein Teil der daseinsbezogenen öffentlichen Güter und Dienstleistungen gehört in den Bereich der „Selbstverwaltungsaufgaben“, wie sie, vom Grundgesetz und der Landesverfassung abgeleitet, in der Gemeindeordnung Brandenburg (GO) jeder Gemeinde zugeordnet sind:

§ 3 Abs. 2 GO: „Zu den Selbstverwaltungsaufgaben gehören ... die Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, die Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs ... die gesundheitliche und soziale Betreuung, die Sicherung und Förderung eines breiten Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie des kulturellen Lebens ...“

Ein Vergleich der im LEP I enthaltenen Ausstattungen der Zentralen Orte der Nahbereichsstufe mit diesen Selbstverwaltungsaufgaben gemäß GO zeigt eine große Schnitt-

menge (vgl. Abbildung 5). Es gibt demnach eine gesetzliche Verpflichtung jeder Gemeinde, bestimmte Aufgaben der Daseinsvorsorge „im eigenen Wirkungskreis“ wahrzunehmen. Die Finanzausstattung der Gemeinden muss so dimensioniert sein, dass diese Selbstverwaltungsaufgaben auch erfüllbar sind.

Tab. 2: Gegenüberstellung Funktionszuordnung aus LEP I und Zuordnung von Selbstverwaltungsaufgaben gemäß § 3 Abs. 2 Gemeindeordnung

	Grundversorgungsfunktionen	Gemeindeordnung -- Aufgaben der Selbstverwaltung
Im Bereich der <i>öffentlichen</i> Daseinsvorsorge	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verwaltungsfunktion ▪ Bildungsfunktion (Grundschule) ▪ Kita, Jugendraum ▪ Groß- und Kleinspielfeld, Spiel- und Sportgelegenheiten ▪ Anschluss an Bundes- und Landesstraßennetz und öffentlichen Personennahverkehr usw. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ----- ▪ die Sicherung und Förderung eines breiten Angebotes an Bildungseinrichtungen ▪ Kinderbetreuungseinrichtungen ▪ die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie des kulturellen Lebens ▪ Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs
Im Bereich der <i>privaten</i> Güter und Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Arzt, Apotheke ▪ Zweigstelle Kreditinstitut ▪ Postfiliale ▪ Gaststätte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gesundheitliche und soziale Betreuung ▪ ----- ▪ ----- ▪ -----

Quelle: eigene Darstellung

Die Organisation der Grundversorgung durch die Kommunen setzt entsprechende interne Handlungsmuster voraus. Die nach Art. 28 GG den Gemeinden zugeordnete Zuständigkeit für alle Aufgaben des gemeindlichen Zusammenlebens (gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie) schließt auch die Organisation der Daseinsgrundfunktionen ein. In diesem Sinne hat die Bildung von Großgemeinden nicht nur zu einer Zunahme der Flächen- und Einwohnergrößen geführt, sondern eben auch zu einer Verantwortungszunahme. Damit einher geht eine Reduzierung der Regelungsschärfe der Raumordnung als übergemeindliche Planungsebene. In der Konsequenz wird auf die raumordnerisch-normative Festlegung von Versorgungskernen o. ä. innerhalb der Großgemeinden verzichtet.

In Brandenburg gibt es neben den Großgemeinden noch Ämter, die aus rechtlich selbständigen (Klein-)Gemeinden bestehen und Verwaltungsaufgaben für die Gemeinden übernehmen. Eine abgestimmte Organisation von Grundversorgungsaufgaben innerhalb der Ämter ist sicher schwieriger als bei den Großgemeinden, da hier eine Abstimmung zwischen den rechtlich selbständigen Gemeinden notwendig ist, die z. T. nicht erprobt und bisweilen durch lokale Egoismen belastet ist. Die Raumordnung könnte theoretisch innerhalb der Ämter den funktionstragenden Kern als Nahbereichszentrum festlegen, da hier eine übergemeindliche Herleitungsbegründung möglich ist. Ein unterschiedliches Herangehen bei Ämtern im Vergleich zu Großgemeinden wird jedoch nicht als zweckmäßig erachtet, zumal das besondere Abstimmungs- und Koordinationsproblem innerhalb der Ämter kaum mit einer raumordnerischen Schwerpunktsetzung zu mindern wäre. Hier wäre eher eine Veränderung der Kommunalorganisation zielführend als eine zusätzliche raumordnerisch-normative Schwerpunktsetzung.

Die Regionalplanung sollte als Moderator gemeindlicher und ämterinterner Organisationsprozesse aktiv werden, sich in Diskussionen über die räumliche Konzentration und Binnenkoordination einbringen. Dieser Bedarf tritt insbesondere dann auf, wenn auf

Grund gemeindeinterner oder – bei den Ämtern – bei zwischengemeindlichen Konflikten eine geordnete Entwicklung gefährdet ist und die Gemeinden diese Hilfe annehmen. Die Gemeinden bzw. Ämter sollten dann aus den Regionen alle Hilfe erhalten, die sie bekommen können.

2.2.3 Baustein III: Kommunale Verantwortungsübernahme

Elemente kommunaler Verantwortungsübernahme sind wesentlicher Teil des Ankerstadtmodells. Sowohl die Funktionsteilung zwischen zwei Gemeinden als auch die Organisation der Grundversorgung in kommunaler Verantwortung machen deutlich, dass Daseinsvorsorge nicht allein als Aufgabe des Staates gesehen wird. Die kommunale Akteursebene soll stärker als bisher gefordert werden.

Auch der systembildende Gedanke einer engen Verknüpfung zwischen den Ankerstädten und ihren jeweiligen Verflechtungsraumgemeinden ist ein Ansatz, umsetzungsbezogene kommunale Aktivitäten zu initiieren und zu unterstützen und die Festlegung mit Leben zu füllen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen besteht gerade in diesem Kontext Nachholbedarf: In der Vergangenheit wurde das Prädikat „Zentraler Ort“ als Privileg verstanden, Leistungen und Finanzmittel des Landes für die allgemeine Entwicklung der funktionstragenden Gemeinde einzufordern. Der Zusammenhang zur Versorgungsaufgabe für Verflechtungsraumgemeinden spielte dabei kaum eine Rolle.

Das Ankerstadtsystem sieht deshalb die Bildung von „Mittelzentralen Verantwortungsgemeinschaften“ zwischen den Ankerstädten und den jeweiligen Verflechtungsraumgemeinden vor.

Im künftigen LEP als Grundsatz der Raumordnung verankert, sollen die Kommunen die wesentlichen Fragen der räumlichen Organisation der Daseinsvorsorge in enger Kooperation gestalten. Diese sollte auf das Funktionsspektrum der Ankerstädte in Gänze orientiert sein. Gegenstand einer solchen Kooperation könnten deshalb folgende Schwerpunkte sein:

- Entwicklungsperspektiven für die Standorte der Daseinsvorsorge i. e. S., d. h. langfristiger Erhalt, Qualifizierung oder auch Schließung von Einrichtungen der Bildung, des Gesundheitswesens, der Kultur, der Kinder-, Jugend- und Seniorenbetreuung, wobei die Leistungsfähigkeit der Ankerstadt Priorität haben muss
- Möglichkeiten gemeinsamer Bewirtschaftung oder Finanzierung von daseinsbezogenen Einrichtungen
- Möglichkeiten des Unterhaltens eines öffentlich organisierten Verkehrs zwischen Verflechtungsraumgemeinden und Ankerstadt (ggf. auch mit alternativen Bedienformen)
- Möglichkeiten der Herstellung eines Identifikationsklimas der Einwohner der beteiligten Gemeinden mit der Ankerstadt als lokales Kommunikations- und Dienstleistungszentrum unter Überwindung von lokalen Egoismen und Eifersüchteleien
- Möglichkeiten der Einbeziehung von Privaten in die Gestaltung der Daseinsvorsorge
- Nutzung des bürgerschaftlichen Engagements (Empowerment, Regional-Governance-Ansätze usw.)
- Verknüpfung mit anderen regionalen Aktivitäten jenseits der Daseinsvorsorge i. e. S., z. B. dort, wo Ankerstädte zugleich Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung

(RWK) oder der integrierten Stadtentwicklung darstellen oder ein Bezug zur integrierten ländlichen Entwicklung herstellbar ist

Im Prinzip gibt es keine thematische Schranke für die interkommunale Kooperation in diesen Konstellationen, jedenfalls sollte keine im Vorhinein gesetzt werden. Demzufolge sollten alle Aktivitäten, die auf eine enge Verknüpfung zwischen diesen Gemeinden hinwirken, Unterstützung finden.

Sollten im Ergebnis der Aushandlungsprozesse zwischen Ankerstadt und Verflechtungsraumgemeinden Standorte für relevante Funktionen außerhalb der Ankerstadt im Verflechtungsraum lokalisiert werden, wäre dies durch die Raumordnung zu akzeptieren. Kooperative Systeme für Problem- und Realitätswahrnehmung würden auf diese Weise die raumordnerische Normsetzung ergänzen.

Strategisches Ziel sollte es sein, mittel- bis langfristig einen selbsttragenden Prozess der übergemeindlichen Kooperation zu etablieren. Eine Bildung von Verantwortungsgemeinschaften stellt allerdings hohe Ansprüche an die kommunale Kommunikations- und Kooperationswilligkeit. Diese Voraussetzung dürfte sehr unterschiedlich ausgeprägt und ganz wesentlich durch die handelnden Personen bestimmt sein. Der Erfolg solcher Verantwortungsgemeinschaften wird außerdem davon abhängen, dass sich die relevanten Fachplanungsträger auf Landes-, vor allem aber auch auf Kreisebene auf einen solchen Prozess einlassen und sich konstruktiv einbringen. Über Modellvorhaben sollen Methoden, Handlungsstränge und Steuerungsmöglichkeiten solcher Prozesse ermittelt werden.

3 Ausrichtung der Fachplanung auf das Ankerstadtsystem

Raumordnerische Schwerpunktsetzungen bedürfen der Umsetzung durch Aktivitäten der Kommunen und der Fachplanungsträger. Trotz Zielbindung gemäß § 4 Abs. 1 ROG ist es in der Planungspraxis aber durchaus mit erheblichen Problemen verbunden, fachplanerische Entscheidungen mit Relevanz für das zentralörtliche System auf die von der Raumordnung festgelegten Schwerpunkte zu verpflichten. Das liegt z. T. an den unpräzisen ‚Handlungsanweisungen‘, die in den Raumordnungsplänen verankert sind. Es ist aber immer auch ein politisches Machtspiel, das sich jenseits rechts- und planungstheoretischer Herleitungen abspielt.

Während die Durchsetzung raumordnerischer Normsetzung gegenüber den Gemeinden durchaus engagiert erfolgt, scheint es an dieser Konsequenz bei der Durchsetzung raumordnerischer Normen gegenüber Fachplanungsträgern zu fehlen. Gelingt es nicht hinreichend, die fachplanerischen Entscheidungen mit Relevanz für die lokale und regionale Entwicklung auf die von der Landesplanung festgelegten räumlichen Schwerpunkte zu orientieren, schwindet die Leistungsfähigkeit dieser Orte.

Im Folgenden sollen an einigen Beispielen wichtige Verknüpfungspunkte zur Fachplanung erläutert werden.

3.1 Ankerstädte (Zentrale Orte) und das Finanzausgleichssystem

Eine der wichtigsten Verknüpfungen des Ankerstadt-System mit der Fachplanung ist der ‚Zentrale-Orte-Ansatz‘ im Finanzausgleichsgesetz.

Bisher wurde der zentralörtliche Finanzbedarf durch eine Modifikation in der Hauptansatzstaffel berücksichtigt, indem alle zentralen Orte in Abhängigkeit von ihrer Stellung in der zentralörtlichen Hierarchie und in Abhängigkeit von ihrer Steuerkraft mit einer Mindesteinwohnerzahl gewichtet wurden (Vesper 2006). Der daraus resultierende

Betrag ging in die allgemeine Zuweisung an die Gemeinde ein. Damit wurde der Grundgedanke eines solchen Ansatzes, die zentralen Orte für ihre Leistungserbringung für Dritte zu „entschädigen“, verwischt.

Im Sinne klarer Ursache-Wirkungs-Beziehungen wäre eine jenseits kommunaler Finanzausgleichssysteme organisierte „Veredelung“ der zentralörtlichen Leistungen wünschenswert. Ein solcher Ansatz wurde in Berlin-Brandenburg jedoch nicht verfolgt.

Der Zentrale-Orte-Ansatz blieb Teil des neuen FAG, wurde darin aber strukturell neu implementiert. Das neue FAG sieht nunmehr eine pauschale Mehraufwandsentschädigung für alle Mittelzentren in Höhe von 800.000 €, bei funktionsteiligen Mittelzentren eine Aufteilung dieser Mittel sowie einen höheren Ansatz bei den Oberzentren in der Hauptansatzstaffel (von 140% auf 145%) vor. Keine finanzielle Veredelung erhalten demnach Grund- und Kleinzentren. Dies wäre mit dem hier beschriebenen Ankerstadtmodell passfähig.

Bei realistischer Betrachtung der politischen Rahmenbedingungen ist dieser Ansatz auch aus Sicht der Raumordnung durchaus zu begrüßen, weil

- die raumordnerische Festlegung von zentralen Orten zu unmittelbar greifbaren finanziellen Folgen führt und
- die mit einem Pauschalbetrag größere Transparenz in der Finanzausweisung das Grundprinzip der Entschädigung zentraler Orte für zu erbringende übergemeindlicher Versorgungsleistungen besser erkennbar werden lässt.

Nach dem FAG, Stand 2007, werden allein für die Funktionsausübung der Mittelzentren etwa 22 Mill. Euro (Vesper 2006: 98) aufgewendet. Da auch die Oberzentren höhere Zuweisungsbeträge erhalten werden, ist eine hohe Korrespondenz zum hier vorgeschlagenen Ankerstadtsystem erkennbar. Die mit dem veränderten FAG erfolgende klare Konzentration auf die Ankerstädte (Ober- und Mittelzentren) entspricht also der raumordnerischen Schwerpunktsetzung.

3.2 Ankerstädte und weitere fachplanerische Verknüpfungen

Über die beschriebene Berücksichtigung der raumordnerischen Festlegung im FAG hinaus sind weitere fachplanerische Entscheidungen, die zur funktionalen Inwertsetzung oder Inwerterhaltung der Ankerstädte beitragen können, von erheblicher Bedeutung. Weitere Beispiele:

- Eine hohe Affinität der Ankerstadtstrukturen ist mit den Schulstandorten der Sekundarstufe II gegeben. Auch die mittel- bis langfristige *Schulentwicklungsplanung* soll sich an dem Ankerstadtsystem orientieren und weiterhin ein umfassendes Schulangebot unter Einschluss der Sekundarstufe II in diesen Gemeinden anbieten.
- Die räumliche Anknüpfung der Mittelzentren an die hochrangigen Zentren und die Metropole Berlin ist für die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge im Allgemeinen und für die Funktionsfähigkeit dieser Ankerstädte im Speziellen von großer Bedeutung. Die Schiennetzeinbindung aller Ankerstädte ist derzeit gegeben. Diesen Zustand zu halten und eine Erreichbarkeit der höherrangigen Zentren von den übrigen Ankerstädten aus in 90 Minuten zu gewährleisten, ist die raumordnerische Anforderung an die Verkehrsplanung.
- *Soziale Versorgungseinrichtungen* unterliegen häufig nicht (mehr) staatlicher Kontrolle. Vielmehr ist hier die kommunale Ebene aufgefordert, die raumordnerische Schwerpunktsetzung bei den relevanten Infrastrukturentscheidungen zu berücksichtigen.

tigen. Private Träger von Infrastrukturangeboten sollen sich an dem Ankerstadtmodell orientieren.

4 Kritische Reflexion des Ankerstadtmodells

Der hier vorgestellte Vorschlag für ein Ankerstadtsystem enthält, bezogen auf den konkreten Raum Berlin-Brandenburg und trotz seiner sachlichen Stringenz, bei selbstkritischer Reflexion Defizite, die hier erwähnt werden sollen:

- Die intensiven Verflechtungsbeziehungen zwischen Berlin, seinen Stadtteilzentren und den Gemeinden im angrenzenden Teil Brandenburgs machen eine Abgrenzung von gemeindeübergreifenden Verflechtungsbeziehungen schwierig. Alternative Modelle, etwa die Ausweisung von inter- oder intrakommunalen Funktionsbereichen, hätten einen vom übrigen Raum Brandenburgs abweichenden Ansatz bedeutet. Dies wäre fachlich zu rechtfertigen aber politisch nicht umsetzbar gewesen, da dies erneut eine Sonderbehandlung des berlinnahen Raumes bedeutet hätte, die man mit der Neuausrichtung der gemeinsamen Landesplanung gerade aufgegeben hatte.
- Die Durchsetzungsfähigkeit dieses Systems gegenüber der Fachplanung wird weiterhin problematisch bleiben. Insbesondere die ausstehende Definition der künftigen Daseinsvorsorgeleistungen des Staates lässt Fragen hinsichtlich der Funktionsbestimmung der Ankerstädte offen. Teile der Fachplanung werden auch künftig eigene Schwerpunktsetzungen vornehmen, die an den raumordnerisch definierten Schwerpunkten vorbeigehen. Im Bereich der GA-Förderung sind die Schwerpunkte bereits teilweise anders gesetzt. Dennoch ist nicht gering zu schätzen, dass mit dem Ankerstadtmodell der Fachplanung insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge ein verändertes räumliches Angebotsmuster zur Verfügung steht.
- Das in der Planungspraxis angewendete „klassische“ Zentrale-Orte-Konzept wird deutlich modifiziert. Das Hierarchieprinzip (Metropole, Oberzentren, Mittelzentren) und der Zusammenhang von Versorgungskern und Verflechtungsbereich sind auch bei dem hier vorgestellten Ankerstadtmodell systemprägende Elemente. Die Zahl der Hierarchiestufen, die Methodenableitung aus Bedarfsstufen, der Verzicht auf Ausstattungskataloge sind neben der deutlichen Reduzierung der Zahl der Orte die gravierendsten Unterschiede. Dieser veränderte Ansatz ist als ein den beobachtbaren Realentwicklungstendenzen geschuldetes Praxiskonzept einzuordnen. Es besteht Bedarf, insbesondere hinsichtlich der Definition von Ankerstädten, der Bestimmung ihrer Funktionen und der tatsächlichen Raumwirkung die künftige Entwicklung in Berlin-Brandenburg durch Praxis und Wissenschaft weiter zu begleiten.
- Eine klarere begriffliche Trennung der Elemente des Ankerstadtsystems gegenüber dem klassischen Zentrale-Orte-System wäre fachlich logisch. Die Verwendung der bekannten Begrifflichkeiten (Oberzentren, Mittelzentren) erleichtert aber die Kommunikation im politischen Raum.
- Die Implementation der wichtigen inter-, intrakommunalen und regionalen diskursiven Ansätze liegt außerhalb der ursprünglichen Kompetenzen der Landesplanung. Qualität und Quantität ihrer Umsetzung ist von der Eigeninitiative der kommunalen und regionalen Akteure abhängig. Zum Beispiel wäre eine Kopplung fachplanerischer Entscheidungsprozesse an das Funktionieren von Kooperationen zwischen Ankerstadt und Verflechtungsraumgemeinden wünschenswert. Dies kann aber durch die Landesplanung nicht verpflichtend vorgegeben werden.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): „Die regionale Ebene zukunftsfähig machen“. In: Positionspapier aus der ARL Nr. 63 . Hannover.
- ARP Regional- und Stadtplanung (2004): „Region Lausitz-Spreewald – Neue Strukturmodelle zur zentralörtlichen Gliederung“. Berlin.
- Bartsch, R. (2006): Funktionsteilige zentrale Orte in Deutschland. In: Schriftenreihe des Lehrstuhls für Wirtschaftsgeografie und Regionalentwicklung der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Band 5.
- Blotevogel, H. H. (1996): Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10. Hannover.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. In: Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Nr. 217. Hannover.
- Blotevogel, H. H. (2005): Kurzfassung eines Vortrages im Rahmen einer Fachtagung des Ministeriums des Innern und für Sport, Oberste Landesplanungsbehörde, am 14.07.2005 in Budenheim bei Mainz.
- Domhardt, H.-J. (2006): Thesen zum Vortrag im 512. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Regional- und Landesplanung in der Praxis“. Berlin.
- Gebhardt, H. (2003): Das Zentrale-Orte-Konzept heute – neoklassischer „Ladenhüter“ oder zeitgemäßes Instrument zum „framing“ von Planungsprozessen? Heidelberg.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2001): Regionalparks in Berlin und Brandenburg – Strategie für eine nachhaltige Entwicklung des Metropolenraumes. Potsdam.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2004): Regionalpark gestalten. Potsdam.
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2006): Leitbild – Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Potsdam.
- Heinze, W. G. (2006): Kurskorrektur – Eine Ortsbestimmung der Raumordnung aus Verkehrssicht. In: Raumordnung und Raumplanung, Heft 2, S. 135 ff.
- Henkel, G. (1990): Schadet die Wissenschaft dem Dorf? In: Essener Geografische Arbeiten, Paderborn, Heft 22.
- Hübler, K. H. (1999): Genügen die klassischen normativen Siedlungsstrukturkonzepte den Anforderungen einer nachhaltigen Raumentwicklung? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 4, S. 241 ff. Hannover .
- Landesregierung Brandenburg (1995): Landesentwicklungsplan I „Zentralörtliche Gliederung“. Potsdam.
- Länder Berlin und Brandenburg (2005): Vereinbarung von Minister Szymanski und Senatorin Junge-Reyer zur Weiterentwicklung der Landesplanung in Berlin-Brandenburg (Sechs-Punkte-Papier).
- Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (MLUV) (2006): Integrierte Ländliche Entwicklung. Stand August 2006: <http://www.brandenburg.de>
- Ministerkonferenz für Raumordnung (2001): Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Systems als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung. Berlin.
- Mohrmann, R. (2005): Landesplanerische Strategien und Instrumente für die Berlin-Brandenburgische Kulturlandschaft. In: Kulturlandschaft Fürst-Pückler-Park.
- Platzbeck, M. (2005): „Das zupackende Land“. In: Klausurtagung des SPD-Parteivorstandes in Michendorf.
- Stiens, G.; Pick, D. (1998): „Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer“. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/6, S. 421 ff. Hannover.
- Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburg. Berlin.