

Bevölkerungsverteilung und Raumordnung

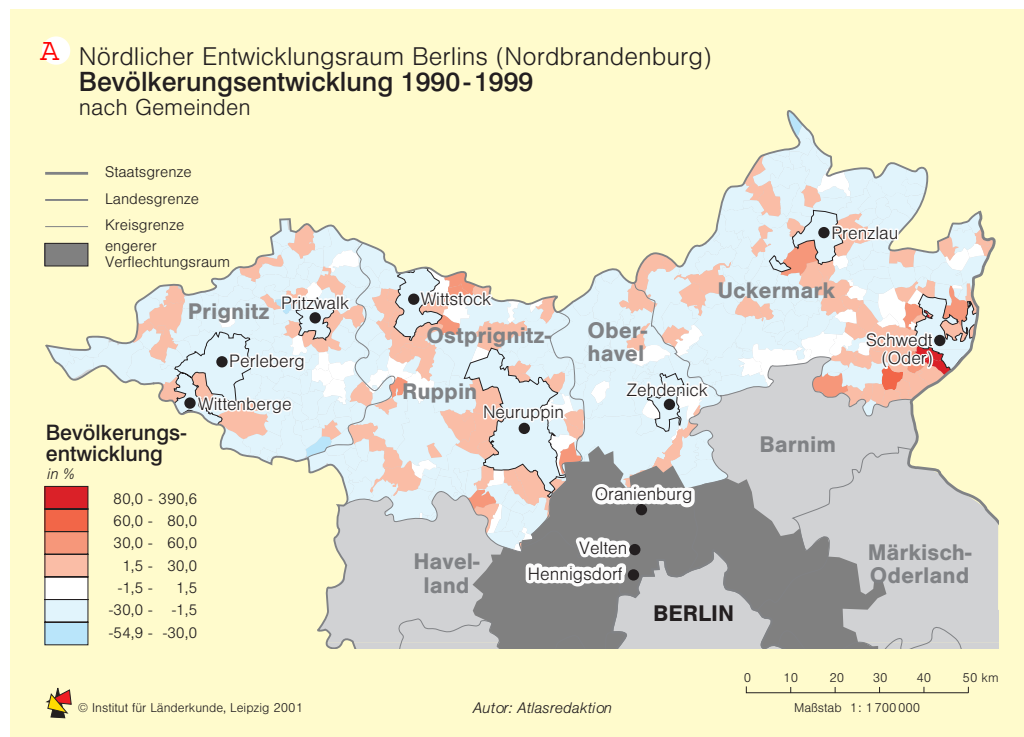
Axel Priebis

Die Raumordnung wirkt auf der Basis des Verfassungsauftrages, in den Teilräumen des Bundesgebiets gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen, unter anderem auf eine zweckmäßige Verteilung und Dichte der Bevölkerung sowie eine in allen Teilräumen ausreichende Infrastrukturausstattung hin. In unterschiedlich strukturierten Räumen muss sie differenzierte Handlungsansätze verfolgen, was im Folgenden am Beispiel der dünn besiedelten, strukturschwachen Regionen sowie der dynamischen Verdichtungsräume dargestellt wird. Einleitend ist jedoch der Hinweis erforderlich, dass die Raumordnung in einer freiheitlichen Gesellschaft lediglich die Rahmenbedingungen für individuelle

Im ländlichen Raum in Mecklenburg-Vorpommern

einmaligen Geburtenrückgang führen. Staat und Kommunen haben dagegen auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung keinen unmittelbaren Einfluss, sondern können nur mittelbar über Kindergeld oder die soziale Absicherung von Müttern, das Bereitstellen von Kindertageseinrichtungen oder die Förderung von familiengerechtem Wohnungsbau u.ä. Anreize schaffen.

Bei den kleinräumigen Wanderungsbewegungen schließlich, insbesondere der Suburbanisierung in den Verdich-



Entscheidungen beeinflussen und räumliche Problemlagen abfedern kann. Ihr Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung darf deswegen nicht überschätzt werden. So entziehen sich die großräumigen Wanderungen zwischen den Teilräumen des Staatsgebiets oder über Staatsgrenzen hinweg weitestgehend der raumordnerischen Einflussnahme, weil sie hochgradig abhängig sind von übergeordneten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Auch die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist – neben demographischen Faktoren – besonders sensibel gegenüber wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen. So konnten die außergewöhnlichen politischen Ereignisse in der Phase der wirtschafts- und sozialpolitischen Neuorientierung nach der Wende in den neuen Ländern kurzfristig zu einem weltweit wahrscheinlich

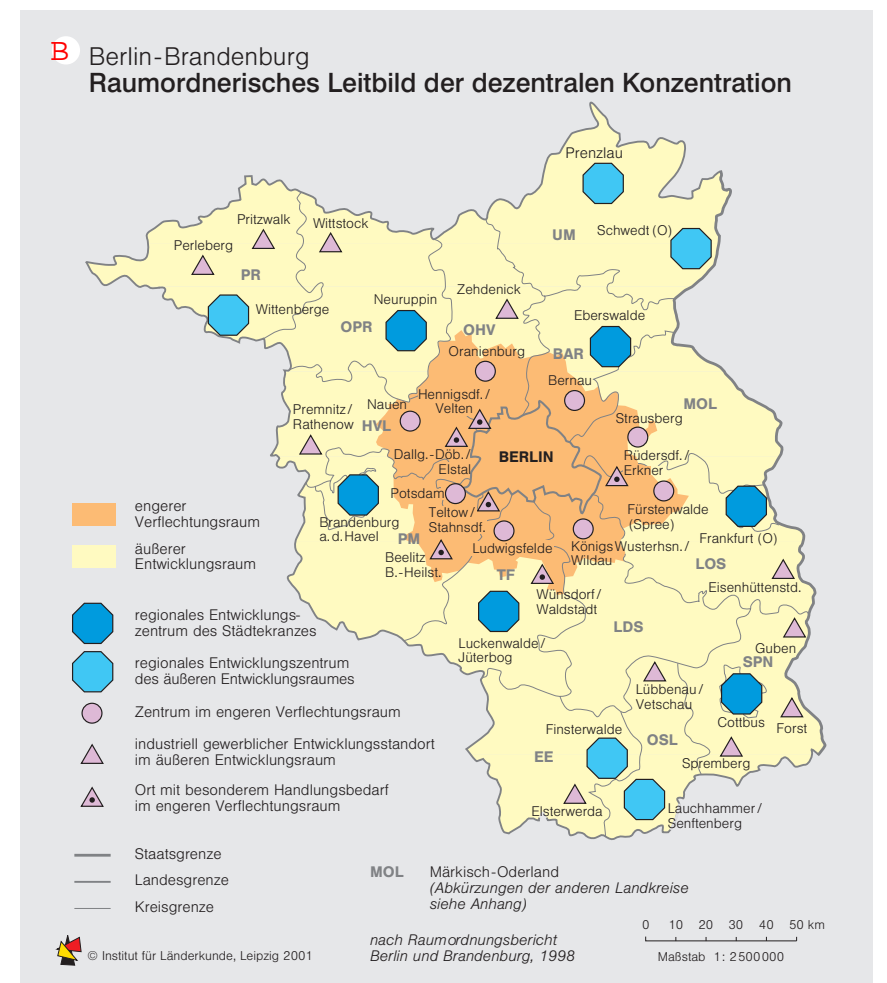
Entleerung entgegenzuwirken; sie ist hier vor allem in ihrer stabilisierenden und entwickelnden Funktion gefordert. Neben der Sicherung des Arbeitsplatz- und Dienstleistungsangebots gilt es, die infrastrukturellen Voraussetzungen für neue Arbeitsplätze in außerlandwirtschaftlichen Bereichen zu schaffen. Beispiele für Regionen mit

Bevölkerung und Raumordnung in dünn besiedelten, strukturschwachen Räumen

In dünn besiedelten, strukturschwachen Räumen ist es vorrangige Aufgabe der Raumordnung, einer abwanderungsbedingten Entleerung entgegenzuwirken; sie ist hier vor allem in ihrer stabilisierenden und entwickelnden Funktion gefordert. Neben der Sicherung des Arbeitsplatz- und Dienstleistungsangebots gilt es, die infrastrukturellen Voraussetzungen für neue Arbeitsplätze in außerlandwirtschaftlichen Bereichen zu schaffen. Beispiele für Regionen mit

zum Teil extrem niedriger Bevölkerungsdichte und erheblichen strukturellen Problemen sind die Prignitz und die Uckermark im nördlichen Teil des Landes Brandenburg 1. Im so genannten äußeren Entwicklungsraum, abseits des Ausstrahlungsbereichs der Metropole Berlin gelegen, erreichen sie nur Dichtewerte bis zu 50 Einw./km². Zur Stabilisierung dieser Regionen bemüht sich die Raumordnung, d.h. die Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg und die Regionalplanung, auf der Grundlage

des Leitbildes der dezentralen Konzentration, gezielt Entwicklungen auf die Städte des Städtekranzes um Berlin (z.B. die Mittelzentren Neuruppin und Eberswalde) und die regionalen Entwicklungszentren des äußeren Entwicklungsraums (z.B. die Mittelzentren Wittenberge, Prenzlau und Schwedt/Oder) zu lenken 2. Instrumente hierfür, die allerdings überwiegend in den Händen anderer Ressorts liegen, sind die Fördermittelvergabe, der Infrastrukturausbau sowie Entwicklung und Verlagerung von



Spill-over-Effekte – ungeplante Wirkungen einer Maßnahme auf Gruppen oder Raumeinheiten, für die die Maßnahme nicht entwickelt bzw. eingesetzt wurde

sozialräumliche Segregation – ungleiche Verteilung sozialer Gruppen im Verdichtungsraum

zentrale Orte – von der Landesplanung ausgewiesene Orte, deren zentrale Einrichtungen einen gewissen Bedeutungsüberschuss über den Bedarf der am Ort Ansässigen hinaus aufweisen und die in ihrer Funktion für das Umland durch die Planung gefördert werden

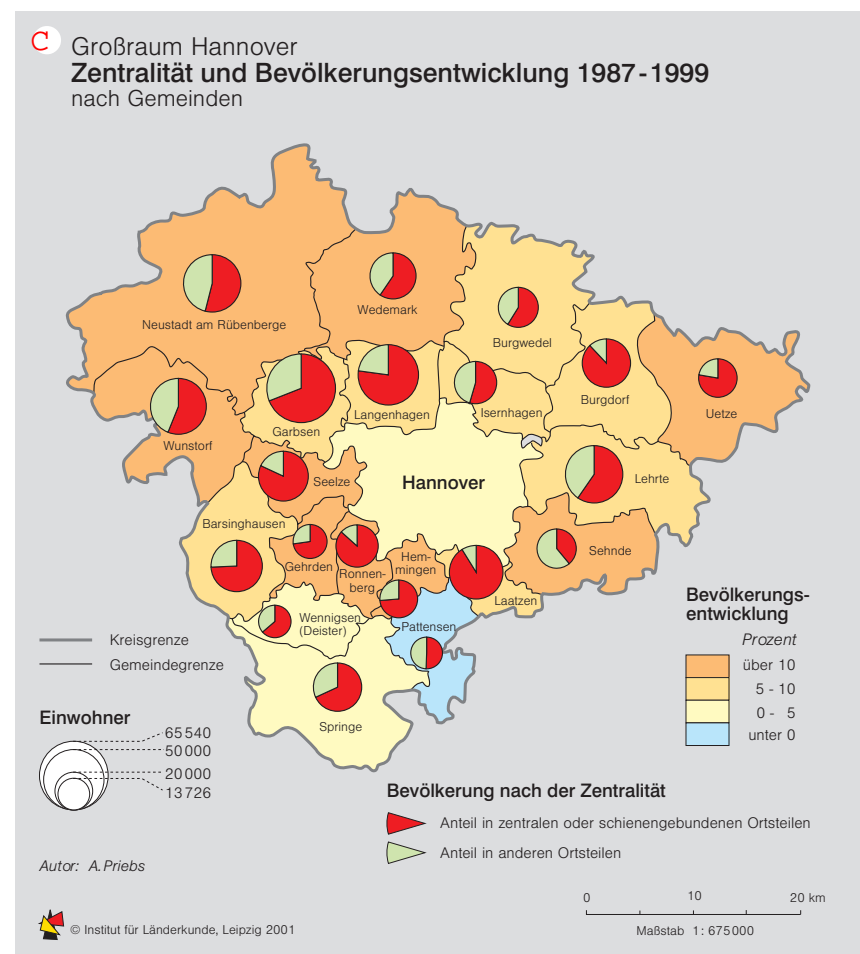
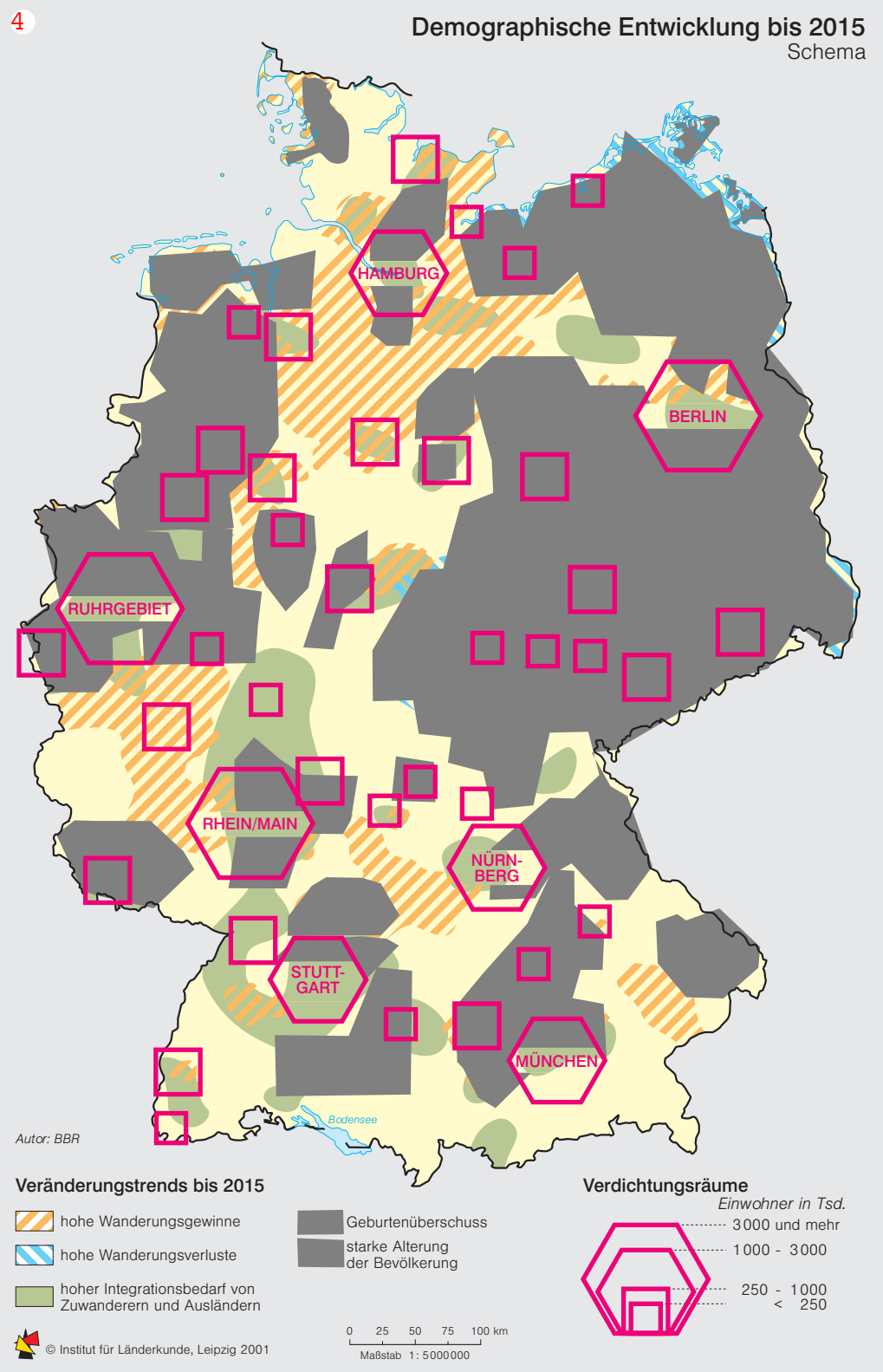
Zersiedelung – Phänomen der flächigen Besiedelung am Rand von großstädtischen Ballungsgebieten wie auch in Räumen mit hohem Anteil an Freizeitwohnsitzen

Behördenstandorten. Karte 2 zeigt, dass es auf diese Weise gelingt, trotz schwierigster wirtschaftsstruktureller Bedingungen mit begrenzten Entwicklungspotenzialen und kaum vorhandenen **A Spill-over-Effekten** aus der Metropolregion eine gewisse Stabilisierung des ländlichen Raumes zu erreichen, auch wenn die genannten Mittelzentren (die z.T. durch kleinräumige Suburbanisierungstendenzen geschwächt werden) bis jetzt noch nicht in vollem Umfang die Funktion von Kristallisationskernen der Raumentwicklung wahrnehmen.

Bevölkerung und Raumordnung in dynamischen Verdichtungsräumen

In dynamischen, verdichteten Räumen muss die Raumordnung einen wirksamen Ordnungsrahmen setzen, um neue

Siedlungsgebiete auf leistungsfähige Nahverkehrssysteme zu lenken und die **A Zersiedelung** einzudämmen. Insbesondere junge Familien mit stabiler Einkommenssituation wandern aus der Kernstadt in kleinere Nachbarkommunen mit preiswerterem Baulandangebot ab. Wesentliche Gründe hierfür sind neben dem Preisgefälle der Wunsch nach Wohnen im Grünen sowie die Hoffnung auf ein kinderfreundlicheres Wohnumfeld. Begünstigt wird die Suburbanisierung durch eine undifferenzierte Eigenheimförderung, die mobilitätsfördernde Kilometerpauschale des Steuerrechts sowie durch die hohe Autonomie der Kommunen bei der Baulandausweisung. Die mit der Suburbanisierung einhergehende **A sozialräumliche Segregation** ist nicht unproblematisch, allerdings von der Raumordnung im geltenden Rechtsrahmen nicht zu verhindern. In der Raumordnung des Großraums Hannover haben die Erhaltung eines regionalen Freiraumsystems und die Zuordnung neuer Baugebiete auf die **A zentralen Orte** und die Haltestellen des schienengebundenen Personennahverkehrs oberste Priorität. Karte 3 zeigt als typisches Suburbanisierungsphänomen, dass im Großraum Hannover die Einwohnerentwicklung zwischen 1987 und 1999 in den meisten Kommunen des Landkreises günstiger verlief als in der Kernstadt. Entsprechend haben sich die Bevölkerungsgewichte zwischen Kernstadt und Landkreis von 54:46 in 1970 auf 46:54 im Jahr 1999 (jeweils heutiges Stadt- und Kreisgebiet) umgekehrt. Es zeigt sich aber als Ergebnis einer gezielten Raumordnung, dass sich die Bevölkerungszu-



nahmen im Landkreis immerhin zu rund zwei Drittel auf die zentralen Orte beziehen.

Raumordnungsrelevante Trends der großräumigen Bevölkerungsentwicklung

Karte 4 zeigt als Ergebnis der vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung prognostizierten großräumigen Trends der demographischen Entwicklung, dass sich einige überwiegend westdeutsche Regionen auch künftig auf erhebliche Wanderungsgewinne einrichten müssen, während große Teile Ostdeutschlands mit Wanderungsverlusten und einer Überalterung der Bevölkerung zu rechnen haben. Angesichts der begrenzten Steuerungs- und Umverteilungspotenziale der Bundes- und Lan-

desraumordnung sind die von Abwanderung betroffenen Regionen verstärkt gefordert, selbst durch regionale Entwicklungskonzepte und regionale Kooperation ihre regionstypischen Potenziale zu fördern und damit zur Stabilisierung der Raumstruktur beizutragen. Der Raumordnung auf regionaler Ebene, d.h. der Regionalplanung, kommt dabei die Aufgabe zu, diese Prozesse zu moderieren und kontraproduktive zwischen-gemeindliche Konkurrenzen in gemeinsame Aktionen umzuformen. Hierzu benötigt die Regionalplanung allerdings politischen Rückhalt, der nicht in allen Regionen gleichermaßen vorausgesetzt werden kann.?