

Folgen des Verlustes von verordneter Zentralität in kleineren Versorgungsorten des ländlichen Raumes

Ein anlaufendes Forschungsprojekt des Instituts für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens über die Bilanz der Kreisgebietsreform

I. Vorbemerkung

Es mag verwundern, wenn an dieser Stelle bereits über ein Forschungsvorhaben des "Instituts für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens" berichtet wird, das erst am Beginn seiner Bearbeitung steht. Wenn damit von der üblichen Reihenfolge wissenschaftlicher Arbeitsschritte abgewichen wird, so hat das mehrere Gründe:

Die erfolgreiche Durchführung des Projekts über die Folgen des Verlustes von Zentralität in kleineren Versorgungsorten des ländlichen Raumes hängt – wie zu zeigen sein wird – von der Mitarbeit der Bevölkerung und einer Vielzahl von Institutionen in den betroffenen Orten ab. Daher sollen der Öffentlichkeit Informationen über das Untersuchungsvorhaben zugänglich gemacht werden. Zudem bietet die Veröffentlichung der Projektskizze Gelegenheit, in exemplarischer Weise zu zeigen, wie die Hauptzielsetzung des noch jungen Instituts – die Erforschung des Strukturprobleme des ländlichen Raumes – wissenschaftlich umgesetzt werden soll. In diesem Zusammenhang stellt gerade der Leserkreis des "Frankenland" eine Zielgruppe dar, von der ein besonderes Interesse für die anstehende Thematik erwartet werden kann.

II. Problemstellung

Das 1970 verabschiedete Bayerische Landesplanungsgesetz hatte mit der Ausweisung des bekannten hierarchischen Systems zentraler Orte das grundlegende Leitbild und Ordnungsprinzip für die Landes- und Regionalplanung in Bayern geschaffen. Besonders in peripheren ländlichen Gebieten mit ihren bekannten Schwä-

chen der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Strukturen kommt dabei zentralen Orten der unteren und mittleren Zentralitätsstufen eine wichtige Aufgabe zu. Sie sollen die dort gegebenen funktionalen Mängel minimieren, indem sie einen Mindeststandard an "städtischen" Gütern und Dienstleistungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge zur Verfügung stellen.

Es könnte der Eindruck entstehen, daß der Zentralitätsgrad eines Ortes das alleinige Resultat wirtschaftlicher – und damit weitgehend privater – Tätigkeit ist. Zentralität wird jedoch in nicht unerheblichem Maße auch durch staatlich getragene Institutionen mitbestimmt. Diese "verordneten" Funktionen¹⁾ umfassen im weitesten Sinne alle Einrichtungen, die den Dienstleistungsbereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und Verwaltung konstituieren.

Mit der zwischen 1972 und 1978 durchgeführten Kreisgebietsreform zur Schaffung einer leistungsfähigeren Verwaltung wurden weitreichende Veränderungen der bestehenden administrativen Raumstrukturen eingeleitet. Die Gebietsreform bescherte einer großen Zahl von Kleinstädten im ländlichen Raum den Verlust der Kreisfreiheit oder der Kreisverwaltungsfunktion, womit eine Verlegung der Behördensitze verbunden war. Die Zahl der ehemals 143 (56) Landkreise in Bayern (Franken) wurde auf 71 (25) reduziert, von zuvor 48 (22) kreisfreien Städten konnten nur 25 (12) ihren Status bewahren (vgl. Tabelle 1). Das bedeutet nicht nur eine für kleine Städte besonders gravierend wirkende Minderung hochwertiger Arbeitsplätze des Dienstleistungssektors und ein damit einhergehendes Zurückgehen von Kaufkraft, sondern auch einen Verlust von verordneter Zentralität.

Nachdem seit Abschluß der Kreisgebietsreform im Jahre 1978 inzwischen gut 10 Jahre vergangen sind und damit eine Konsolidierung der Verhältnisse eingetreten ist, wird es möglich sein, die mittlerweile faßbaren Wirkungen dieses strukturierenden Eingriffs in das Stadtsystem des ländlichen Raumes zu bilanzieren. Im Mittelpunkt der Betrachtungen stehen dabei die folgenden Problemkreise, die anhand von Beispielen aus Franken untersucht werden sollen:

1. Eine Reihe ehemaliger Kreissitze konnte den Verlust der Kreisverwaltungsfunktion durch neugewonnene andere Funktionen mehr oder weniger ausgleichen, respektive hat das versucht. Daraus erwachsen nachstehend genannte Fragen:

- a) Durch welche neu gewonnenen Funktionen wurde jeweils versucht, den Funktions- und Zentralitätsverlust auszugleichen?
- b) Wer hat die "Ansiedlung" der jeweiligen "Ersatzfunktionen" initiiert, wie und mit welchen Unterstützungen wurden sie realisiert?
- c) Wie ist der Erfolg dieser "Ersatzfunktionen" aus der Sicht der Bevölkerung der Orte und ihrer Umlandbereiche zu beurteilen?
- d) War mit dem Funktionswandel eine Änderung in der Hierarchie der Versorgungszentralität verbunden?

2. Einigen ehemaligen Kreisstädten gelang es offenbar nicht, den Funktionsverlust in nennenswertem Maße durch Übernahme neuer "Ersatzfunktionen" zu kompensieren. In diesem Zusammenhang interessiert:

- a) Welche wirtschaftlichen Folgen hatte der Verlust der verordneten Zentralität für den Ort selbst?
- b) Warum gelang es nicht, andere Funktionen im Ort anzusiedeln?
- c) Bewirkte der Verlust der verordneten Zentralität auch eine Minderung der

Versorgungszentralität für das Umland (Rückgang von Geschäften, privaten Dienstleistungsunternehmen etc.)?

3. Einer großen Zahl ehemaliger Kreisstädte wurden Kompensationen gewährt (v.a. die Dislozierung von Behörden sowie die finanzielle Förderung strukturverbessernder Vorhaben)²⁾, um negative Auswirkungen durch den Kreissitzverlust zu minimieren. In diesem Zusammenhang wäre zu klären:

- a) Welche Behörden wurden disloziert, wie sind diese Maßnahmen im Einzelfall zu bewerten?
- b) Welche lokale Projekte wurden mit Ausgleichszahlungen für den Zentralitätsverlust finanziert?
- c) Haben speziell diese Kompensationsmaßnahmen einen adäquaten und dauerhaften Ausgleich bewirkt?

III. Zielsetzung und Durchführung des Projekts

Vorrangiges Ziel der Untersuchung ist es, aufzuzeigen, inwieweit der *Kreissitzverlust die Ausstattung und zentralörtliche Funktion dieser Städte kausal beeinflusst hat*. Ausgehend von der Hypothese, daß Wandlungen im Bereich der verordneten Zentralität auch Veränderungen der freien Zentralität nach sich ziehen, ist beabsichtigt, folgende Aspekte näher zu untersuchen:

1. Durch eine vergleichende Infrastrukturbestandsaufnahme sollen Veränderungen im Bereich des tertiären Sektors erfaßt werden. Von Interesse sind vor allem folgende Fragen:

- a) Welche infrastrukturellen Einrichtungen haben qualitative und quantitative Veränderungen erfahren (z. B. Behörden, Ärzte, Anwälte, Spezialgeschäfte etc.)?
- b) Inwieweit haben andere Träger privater und öffentlicher Dienstleistungen

- ebenfalls eine örtliche Verlagerung vollzogen (z. B. Energieversorgungsunternehmen, Bildungseinrichtungen, auf Kreisebene organisierte Verbände etc.)?
- c) Bedeutete der Verlust spezieller Dienstleistungen ein spürbares Versorgungsdefizit am ehemaligen Kreissitz?
2. Wandlungen in der Funktionsausstattung und Zentralität bewirken auch wirtschaftliche Strukturveränderungen und lassen sich als solche in spezifischem, wirtschaftsstatistischen Datenmaterial erfassen. Schon aus Gründen der Arbeitsökonomie können dabei allerdings nicht alle Merkmale lückenlos erfaßt werden. Vielmehr sollen eine Reihe von Indikatoren, stellvertretend für den gesamten Vorgang erfaßt werden. Da die Analyse auf die Untersuchung des Einflusses der Gebietsreform beschränkt ist, erscheinen die folgenden Indikatoren des tertiären Bereichs am besten geeignet³⁾:
- a) Berufspendelwanderungen⁴⁾,
 b) Beschäftigte im tertiären Sektor,
 c) Veränderungen der Erwerbsstruktur (insbesondere innerhalb des tertiären Sektors),
 d) Veränderungen der Zahl der Betriebe, gegliedert nach Branchen.
3. Räumliche Distanzen und der Faktor der Zeit bewirken, daß zum einen die Wohnsitzwahl dem Einfluß der Entfernung zwischen Wohnsitz und Arbeitsort unterliegt, zum anderen "Kopplungen"⁵⁾ verschiedener Besorgungen an einem Ort auftreten. In Anlehnung an die Ausführungen von HEYER⁶⁾ führt dies zu den folgenden Untersuchungsschwerpunkten:
- a) *Kopplungen von Arbeiten/Behörden-gang und Einkaufen*
 Es ist zu vermuten, daß viele Beamte und Angestellte, die in verlagerten

Behörden oder Dienstleistungseinrichtungen tätig sind, zwischen den ehemaligen Kreisstädten (= ihren Wohnorten) und den neuen Dienstorten pendeln. Aus Zeitgründen werden sie daher einen Teil ihrer Einkäufe – insbesondere des täglichen und periodischen Bedarfs – am Dienstort erledigen. Auf diese Weise entsteht für die Heimatorte ein bestimmter, meßbarer Kaufkraftverlust. Gleiches kann in Bezug auf die Behördenbesucher – hier Verbindung von Behördengang und Einkauf – angenommen werden.

- b) *Kopplungen von Arbeiten/Behörden-gang und Arztbesuch*
 Unter Beibehaltung vorgenannter Prämissen können für die neuen Verwaltungssitze eine größere Zahl und Diversifikation niedergelassener Ärzte erwartet werden.
- c) *Kopplungen von Arbeiten/Behörden-gang und Freizeitverhalten*
 Räumliche Umorientierungen unter dem Einfluß der Gebietsreform können durch Kopplungen schließlich auch auf das Freizeitverhalten einwirken. Vergleicht man die qualitative und quantitative Entwicklung und den Ausnutzungsgrad von Freizeiteinrichtungen an den alten und neuen Kreissitzen, so ermöglicht dies Aussagen zur funktionalen Stellung dieser Orte.
- d) *Wohnsitzverlagerungen an den neuen Verwaltungssitz*
 Die Erfassung von Wohnsitzverlagerungen der Beschäftigten an Behörden und in Dienstleistungsunternehmen kann Hinweise auf mögliche Ausstattungsmängel ehemaliger Kreisstädte und die – problematische – Größe "Image" des neuen Kreissitzes ergeben. Sie ermöglicht zudem eine Quantifizierung des Zusammenhangs zwischen Kreissitzverlust und Bevölkerungsentwicklung.

IV. Quellen und Arbeitsmethoden

Um ausschließlich den Einfluß der Gebietsreform auf die Stadtentwicklung erfassen zu können, unterliegt die Datenerhebung einer spezifischen Einschränkung. Daten, die allgemeine konjunkturelle Entwicklungen widerspiegeln, sind ungeeignet. Aus diesem Grunde muß das geplante Projekt seine Materialien aus komplementären Quellen sehr verschiedener Art beziehen.

Zur Bestandsaufnahme und Dokumentation der raum-zeitlichen Veränderung ausgewählter Einrichtungen der Infrastruktur liegt die Sichtung von Branchensprechbüchern und Gemeindeunterlagen (z. B. Gewerberegister) nahe. Eine wichtige Arbeitsmethode zur Erfassung stadtgeographischer Veränderungen sind darüberhinaus Kartierungen. In der Gegenwart haben Kartierungen ihre hervorgehobene Bedeutung v. a. deshalb, weil sie auch dann eingesetzt werden können, wenn andere Datengruppen nicht zur Verfügung stehen. Schließlich müssen durch Expertengespräche weitere Informationen von Vertretern aus Dienstleistungs- und Versorgungsunternehmen, Behörden sowie Verbänden eingeholt werden.

Bei der Erfassung statistischer Strukturmerkmale kann im wesentlichen auf die amtliche Statistik des BAYERISCHEN STATISTISCHEN LANDESAMTES und – soweit existent und zugänglich – gemeindeinterne Erhebungen zur Wirtschafts- und Infrastruktur zurückgegriffen werden.

Methodisch aufwendiger wird dagegen die Bearbeitung des dritten Projektschwerpunkts, des aktionsräumlichen Verhaltens. Da hierzu nach unserem Kenntnisstand keinerlei offizielle Daten vorliegen, werden eigene Erhebungen notwendig. Diese sollen in Form zielgruppenorientierter Befragungen von Behördenbediensteten und Behördenbesuchern mittels standardisierter Fragebögen durchgeführt werden.

V. Auswahl der Untersuchungsbeispiele

Das Gebiet Frankens ist in seinem raumstrukturellen Entwicklungsstand deutlich zweigeteilt. Während die nördlichen und östlichen Landesteile durch die abseitige Zonenrandlage geprägt sind, unterliegen der Süden und Südwesten in weiten Bereichen den Einflüssen des mittelfränkischen Ballungsraumes und jenen der Verdichtungsräume Würzburg, Schweinfurt und Aschaffenburg.

Wir gehen davon aus, daß der Kreisverwaltungsverlust in den Städten des Grenzlandes gravierende Folgen hatte. In einer strukturschwachen Region nämlich dürfte zum einen dem Kreisverwaltungssitz eine besondere zentralitätskonstituierende Bedeutung zukommen, zum anderen der Aufbau von Ersatzfunktionen mit größeren Schwierigkeiten verbunden sein. Demgegenüber vermuten wir, daß für Städte an der Peripherie von Ballungen dem Kreisitzverlust eine geringere Bedeutung zukommt und Ersatzfunktionen leichter zu etablieren sind.

Unter Berücksichtigung dieser differenzierten, übergeordneten Gegebenheiten erscheint uns die Aufteilung der zu untersuchenden Orte in zwei Kategorien – sinnvoll:

Orte in der Nähe der Grenze zur DDR und solche, die weiter davon entfernt liegen.

Dieses Grobraster bedarf allerdings einer weiteren Verfeinerung. Veränderungen der Bevölkerungszahlen lassen erste – bedingte – Schlüsse auf Veränderungen der Zentralität zu. Dies führt zu einer nochmaligen Differenzierung der bereits erstellten Kategorien zu untersuchender Orte in solche mit positiver und negativer Bevölkerungsentwicklung. Alle Orte, die danach als repräsentative Vertreter ihrer Gruppe in Betracht kommen, sind in Tabelle 2 mit einem Punkt gekennzeichnet.

VI. Schlußbemerkung

Es ist zu hoffen, daß dieses erste große Projekt des "Institut für Entwicklungsforschung im ländlichen Raum Ober- und Mittelfrankens" gut in Gang kommen und die notwendige Unterstützung erfahren wird. Gelingt die Untersuchung in der angestrebten Form, so sind fundierte Aussagen darüber zu erwarten, wie es um das Anpassungsvermögen der Wirtschaftsstruktur kleiner zentraler Orte im ländlichen Raum bestellt ist und ob die Gebietsreform im Einzelfall den Zielen der Landes- und Regionalplanung entsprochen hat oder diesen entgegengelaufen ist. Auch die Erfolgsaussichten der in der 1984 fortgeschriebenen Fassung des Landesentwicklungsprogramms propagierten Weckung privater Initiative zur Weiterentwicklung des ländlichen Raumes werden dann eine kritische Würdigung erfahren können.

Anmerkungen:

- ¹⁾ Vgl. hierzu HEINRITZ, GÜNTER: Zentralität und zentrale Orte. (= Teubner Studienbücher Geographie). Stuttgart 1979. S. 21.
- ²⁾ RAMSAUER, PETER: Wirtschaftliche Ziele und Effekte der Gebietsreform in Bayern. Nürnberg 1986. S. 132–133.
- ³⁾ Die Daten sollen sowohl für die neuen als auch für die alten Kreissitze erfaßt werden.
- ⁴⁾ Setzt die Zugänglichkeit zu den Ergebnissen der Volkszählung des Jahres 1987 voraus.
- ⁵⁾ HEINRITZ, GÜNTER, a.a.O., S. 110 u. S. 129.
- ⁶⁾ HEYER, ROLF: Zentralörtliche Auswirkungen der Verlegung eines Kreissitzes: Das Beispiel Kempen am Niederrhein. In: PETER SCHÖLLER (Hrsg.): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung, dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen. (= Materialien zur Raumordnung; Bd. 28). Bochum 1984. S. 181–213.

Frankenbund intern

Gottlieb Pfeiffer 90 Jahre

Als im Jahre 1965 die Gruppe Nürnberg-Erlangen des Frankenbundes durch den Tod ihrer beiden Vorsitzenden innerhalb weniger Wochen in sehr schwieriger Lage war, wurde uns von einem Bundesfreund ein Mann genannt, der als Dipl.-Ing. beim Autobahnbrückenbau gerade in den Ruhestand getreten war und der als Vorsitzender für uns geeignet sei: Gottlieb Pfeiffer. Erst später wurde uns klar, was für ein Glück wir hatten, ihn zu gewinnen: ohne große Worte, aber zielstrebig und ideenreich organisierte er Fahrten, Vorträge und Führungen, gewann er viele neue Freunde, so daß unter seiner Leitung aus einem kleinen Häufchen von Frankenfreunden eine der größten Frankenbundgruppen wurde. Die Liebe zu seiner fränkischen Heimat zeigte sich immer wieder, wenn er andere Grup-

