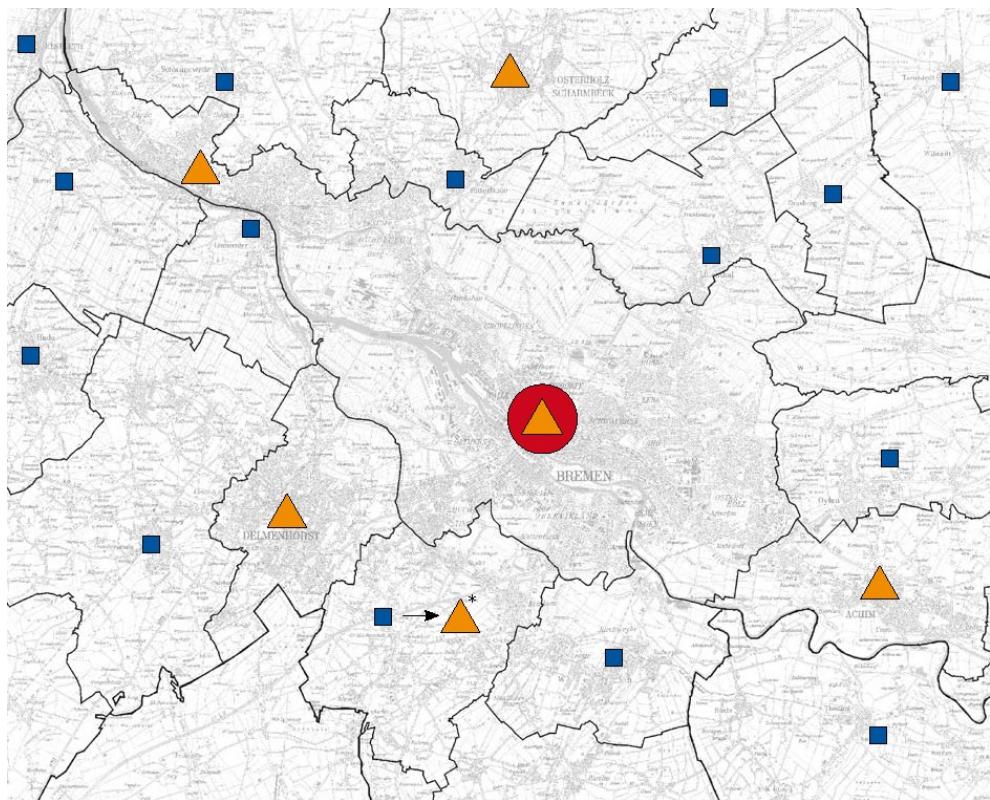


Das System der zentralen Orte als Instrument einer nachhaltigen Regionalentwicklung

Kritischer Diskurs am Beispiel der Region Bremen



Beitrag zum Wettbewerb „Zukunftsfähige Land- und Regionalentwicklung
in Niedersachsen“ 2007
der Niedersächsischen Akademie Ländlicher Raum e.V.

vorgelegt von

Jan Bembennek
Johann-Kühn-Str. 25
28237 Bremen
j.bembennek@gmx.de
0421/6194347

„Kein menschliches System entbehrt der Willkür. [...] Es ist im Grunde gleichgültig, wo unsere Darstellung einsetzt, denn wir können nicht beim Einzelnen verweilen, ohne das Ganze gegenwärtig zu haben. Wenn ein System eine Rangordnung darstellt, so liegt der Ton sehr auf der zweiten Hälfte des Wortes. Wir ordnen unsere Erkenntnisse nach verschiedenen Gesichtspunkten, die uns wichtig sind. Infolgedessen tritt dieselbe Sache, nur anders gesehen, immer wieder auf, während sie bei einer richtigen Rangordnung, in einem idealen System, einen einzigen Platz hätte.“

(Lösch 1962, S. 1)

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Die Theorie der zentralen Orte	3
Das Zentrale-Orte-System in der Raumplanung	4
Regionalentwicklung in der Region Bremen	9
Perspektiven für eine kooperative und nachhaltige Raumentwicklung	13
Fazit	17
Literaturverzeichnis	18
Abbildungsverzeichnis	22

Hinweis:

Die vorliegende Arbeit ist eine Kurzfassung meiner Diplomarbeit zum Thema „Zur Anwendung der Theorie der zentralen Orte in der Landesplanung. Das Beispiel der Einzelhandelsentwicklung in Stuhr-Brinkum / Bremen.“, vorgelegt am 11.09.2006 am Fachbereich 8, Institut für Geographie der Universität Bremen.

Einleitung

Die Theorie der zentralen Orte ist eine der grundlegenden Standorttheorien der Wirtschaftsgeographie. Sie bietet ein Erklärungsmuster für die räumliche Verteilung von Siedlungen und ist eines der wenigen geographischen Denkmodelle, das eine große Verbreitung in anderen Wissenschaftsdisziplinen erfahren hat. Die Zentrale-Orte-Theorie hat aber nicht nur zur Theoriebildung beigetragen, sie dient auch als Basis für ein planungswissenschaftliches Raumstrukturkonzept, welches in Deutschland seit den sechziger Jahren zu Steuerung der Siedlungsentwicklung verwendet wird.

In der Bundesrepublik wurde von den Landes- und Regionalplanungsbehörden ein flächendeckendes Netz an zentralen Orten ausgewiesen. Diese sollen mittels privater und öffentlicher Einrichtungen ein Infrastruktursystem zur Grundversorgung der Bevölkerung zur Verfügung stellen. Neben diesem Versorgungsaspekt besitzt das Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnungspolitik eine räumliche Lenkungsfunktion. Ziel dieser Arbeit ist zu analysieren, inwiefern aus der Theorie der zentralen Orte, einer abstrakten Standorttheorie, ein wirkungsvolles Instrument zur Steuerung der Raumentwicklung entwickelt werden konnte und welche Perspektiven dieses im Sinne einer nachhaltigen Regionalplanung bietet. Im zweiten Themenblock dieser Arbeit werden am Beispiel Region Bremen konkrete Handlungsmöglichkeiten zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung analysiert.

Die Theorie der zentralen Orte¹

Die Theorie der zentralen Orte ist eine in der Tradition der Neoklassik stehende Standorttheorie und wurde von Walter Christaller 1933 deduktiv ermittelt und anhand der empirischen Beobachtung des süddeutschen Städtesystems verifiziert. Ziel der Theorie ist die Ableitung von raumwirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten über Anzahl, Größe und räumliche Verteilung von Siedlungen mit *tertiärwirtschaftlichen* Funktionen (vgl. Saint-Julien 2002, S. 168f.). Die grundlegende Erkenntnis der Theorie ist dabei, dass für die funktionale Organisation eines Siedlungssystems nicht der Agrar- oder Industriesektor maßgeblich ist, sondern vor allem der tertiäre Sektor (vgl. Blotevogel 2002a, S. 11f.). Christallers Modell beschäftigt sich mit der Raum- und Siedlungsstruktur, die in einem idealtypischen Raum unter bestimmten Prämissen entsteht. Ziel Christallers ist dabei, die Standorte der Güteranbieter und Dienstleister in einem Gebiet so zu wählen, dass das Gebiet insgesamt in optimaler, also effizienter Weise versorgt wird. Optimal heißt in diesem Fall, dass alle zentralen Güter und Funktionen auf eine minimale Anzahl von Angebotsstandorten konzentriert werden und gleichzeitig versucht wird, die von der Bevölkerung zurückzulegenden Besorgungswege so kurz wie möglich zu halten. Die Theorie liefert daher eine ökonomische Erklärung für eines der grundlegenden Funktionsprinzipien von Städtesystemen, nämlich für Hierarchien. (vgl. Deiters 1996, S. 633f) Die Theorie der zentralen Orte ist allerdings vor allem ein deduktives Gedankenexperi-

¹ Ausführlich hierzu: Christaller 1933; als Einführung ist das Übersichtswerk von Dicken und Lloyd (1999) zur Wirtschaftsgeographie zu empfehlen.

ment. „Zentrale Orte bei Christaller bilden ein normatives Idealmodell, dem eine vielfach defizitäre und verbesserungswürdige Wirklichkeit gegenüber steht.“ (Gebhardt 1998, S. 28)

So reduzieren etwa die Prämissen „vollkommener Markt“ und „*homo oeconomicus*“² das menschliche Handeln auf eine reine Nutzenmaximierung und klammern nicht marktkonforme Steuerungsmöglichkeiten durch kooperative oder hierarchische Koordinationsformen, wie etwa Politik und Verwaltung aus. Diese Ausklammerung ist zunächst nur ein Hemmnis für eine Fortentwicklung des Ansatzes im Sinne einer modernen humangeographischen Theoriebildung. (vgl. Blotevogel 1996, S. 620) Zusätzlich sind beide Prämissen für eine umsetzungsorientierte Herangehensweise an die Theorie, wie sie etwa die Raumplanung zeigt, höchst problematisch. Es ist daher zu überprüfen, ob und inwieweit die Defizite der raumwirtschaftlichen Zentrale-Orte-Theorie auch Auswirkungen auf die aus ihr abgeleiteten raumordnerischen und raumordnungspolitischen Entscheidungen haben.

Das Zentrale-Orte-System in der Raumplanung

Die übergeordnete Zielvorstellung der bundesdeutschen Raumplanung wird in § 1 (1) des Raumordnungsgesetzes (ROG) als die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilläume und des Gesamtraums der Bundesrepublik normiert. Dies soll gemäß § 1 (2) ROG der zentralen Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung folgen. *Nachhaltigkeit* zielt darauf ab, die sozialen und wirtschaftlichen Anforderungen an den Raum mit dessen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und so zu einer dauerhaften und ausgewogenen Entwicklung zu kommen (vgl. Koch, Hendl 2004, S. 39). Die Leitvorstellung der Nachhaltigkeit ist die wichtigste Neuerung der ROG-Novelle von 1997. Nachhaltigkeit ist dabei ein normativer, unbestimmter Rechtsbegriff; er entfaltet jedoch eine Bindungswirkung für die gesamte Raumplanung in der Bundesrepublik.

Das *System der zentralen Orte* wird in § 2 (2) Nr. 2 ROG unter der Auflistung der Grundsätze der Raumordnung aufgeführt:

„Die dezentrale Siedlungsstruktur des Gesamtraums mit ihrer Vielzahl leistungsfähiger Zentren und Stadtregionen ist zu erhalten. Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten. Der Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen ist der Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen zu geben.“

Damit ist das System der zentralen Orte ein planerisches Instrument zur Konkretisierung des übergeordneten normativen Leitbilds Nachhaltigkeit. Es kombiniert dabei eine Versorgungsfunktion mit dem Ziel einer räumlichen Standortbündelung zum Zweck der Verminderung des weiteren Siedlungsflächenzuwachses. Die Siedlungsfläche, also die Fläche, die für Infrastrukturen, Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Mobilität genutzt wird, wächst allerdings in der Bundesrepublik stetig (vgl. Scholich 2003, S. 33f.). So verbrauchte etwa jeder Bundesbürger 1997 mit 500m² pro Kopf fast doppelt so viel Siedlungsfläche wie 1950 (vgl. Tönnies 2002, S. 69). Die flächenextensive Siedlungsdispersion, die durch Sub- und Desurbanisierung entsteht, steht zudem noch in engem Zusammenhang mit der räumlichen Funktionstrennung und

2 Die Marktteilnehmer handeln vollständig rational in Bezug auf ihre wirtschaftlichen Entscheidungen.

der allgemein steigenden Mobilität; die einzelnen Faktoren verstärken gegenseitig ihre Wirkungen, so dass man von einer „*Aufwärtsspirale*“ sprechen kann (vgl. Tönnies 2002, S. 70). Die empirisch beobachtbaren Prozesse stehen also dem Nachhaltigkeitsprinzip des ROG direkt entgegen. Für die Raumordnungspolitik muss daher hinsichtlich des Flächenverbrauchs Ziel sein, die weitere Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen zu Lasten der Freiflächen deutlich zu verringern bzw. langfristig zum Stillstand zu bringen (vgl. Scholich 2003, S. 39). Die tatsächliche Entwicklung des Raumes konterkariert aber eben dieses räumliche Leitbild und es ist daher fraglich, inwiefern die vom Raumordnungsgesetz vorgeschlagenen Instrumente überhaupt wirksam sein können.

Das 1965 in Kraft getretene Raumordnungsgesetz besitzt in der Urfassung das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in der Gesamtheit des Bundesgebiets. Die Theorie der zentralen Orte liefert nun, zumindest hypothetisch, eine Möglichkeit, die räumliche Anordnung von Angebotsstandorten zu optimieren: einerseits für die Anbieterseite, welche aufgrund der Maximierung der Anbieterzahl in einem so dicht wie möglich geknüpften Standortnetz die gegebenen Marktpotenziale maximal ausschöpfen kann, andererseits für die Nachfrager, weil die Güter und Dienstleistungen im $k=3$ -Modell so dezentral wie möglich angeboten werden, so dass in der Summe die für Versorgungsfahrten zurückgelegte Distanz minimiert wird. Die Theorie leistet also eine kollektive Nutzenmaximierung. (vgl. Blotevogel 2002a, S.13) Die direkte Bezugnahme des Raumordnungsgesetzes auf das System der zentralen Orte darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass man terminologisch zwischen Christallers Theorie und den aus ihr entwickelten Konzepten der Planungswissenschaften unterscheiden sollte. Bereits auf theoretischer Ebene sprechen diverse Gründe, wie die restriktiven Prämissen oder der statische Charakter der Theorie, gegen eine direkte Übertragung des Modells in die Realität.³

Die Implementierung des Zentrale-Orte-Konzepts war vor allem ein Konzept des dezentralisierenden Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur. Das dadurch entstandene Zentrale-Orte-Konzept ist daher primär die raumordnungspolitische Umsetzung einer sozialpolitischen Zielvorstellung (vgl. Pfuhl 1994, S. 44). Das Zentrale-Orte-Konzept zielt auf die langfristige Steuerung von räumlichen Konzentrations- und Dekonzentrationsprozessen bzw. deren Auswirkungen auf die Siedlungs- und Versorgungsstruktur oder die verschiedenen Infrastruktursysteme. Das Konzept ist dabei das Hilfsmittel zur Realisierung des dahinter stehenden räumlichen *Leitbilds der dezentralen Konzentration*, welches die deutsche Raumplanung seit den sechziger Jahren verfolgt. Dieses hat zum Ziel, eine flächendeckende Grundversorgung der Bevölkerung, eine ausgewogene Bevölkerungsstruktur und eine langfristig wettbewerbsfähige Wirtschaftsstruktur zu

3 Blotevogel schlägt daher vor, zwischen der raumwirtschaftlichen Zentrale-Orte-*Theorie* einerseits und dem raumordnungspolitischen Zentrale-Orte-*Konzept* auf der anderen Seite zu unterscheiden. (vgl. Blotevogel 2002a, S. 13) Dieser Ansicht ist insofern zu folgen, als dass das in diesem Kapitel beschriebene raumordnerische System der zentralen Orte sich zwar aus der Christallerschen Theorie herleitet, das angewandte Konzept aber eine starke Eindynamik besitzt, die über die Jahre zu deutlich eigenständigen Ergebnissen und auch zu eigenen Begrifflichkeiten geführt hat. Daher wird im Folgenden zwischen der Theorie selbst und ihrer angewandten Form unterschieden, auch wenn in der Literatur Konzept und Theorie oft synonym benutzt werden.

schaffen bzw. zu erhalten. (vgl. Zeck 2003, S. 725) Auch wenn sich methodische Probleme nicht von der Hand weisen lassen, entwickelte sich das Zentrale-Orte-Konzept bis in die achtziger Jahre zu einem *Standortraster mit „Allzweckcharakter“* (Blotevogel 1996, S. 624).

Bevor man nun beurteilen kann, inwiefern das Zentrale-Orte-Konzept eine räumliche Steuerungswirkung besitzt, ist es zweckmäßig, sich vor Augen zu führen, dass die Raumplanung insgesamt bestimmten rechtstaatlichen Grundsätzen unterworfen ist. Grund und Boden sind letztlich endliche Ressourcen und es gibt in der Bundesrepublik einen gesellschaftlichen Konsens darüber, dass die Entscheidungen darüber den demokratisch gewählten Gremien und nicht einzelnen privaten Akteuren überlassen werden sollen (vgl. Priebs 2000, S. 137). Raumordnung und Städtebau sind daher prinzipiell zuvorderst eine räumliche Konkretisierung von gesellschaftlichen Zielsetzungen (vgl. Priebs 2000, S. 135). Eine Steuerung der Raumentwicklung zielt auf die Durchsetzung von Gemeinwohlinteressen unter der Berücksichtigung der Interessen von Einzelnen, der Wirtschaft oder der kommunalen Gebietskörperschaften (vgl. Zeck 2003, S. 728). Die Einschränkung von individuellen Freiheiten muss sich aber durch einen Kollektivnutzen rechtfertigen lassen. Daher muss die Raumordnungspolitik auch in der Wirklichkeit einen Nutzen generieren, sonst wäre ihr weiterer Einsatz nicht begründbar. Genau dies ist nun für das Zentrale-Orte-Konzept zu überprüfen.

Die Wirksamkeit landesplanerischer Steuerungsinstrumente hängt dabei nicht zuletzt davon ab, in welchem Maße sie Einfluss auf die kommunale Bauleitplanung nehmen können. Die projektbezogene Entscheidung, auf die es letztlich ankommt, hängt zunächst nicht von den Festsetzungen der Flächennutzungs- und Bauleitpläne ab. Die Landesplanungsbehörden haben aber aufgrund der grundgesetzlich garantierten kommunalen Planungshoheit keine direkte Durchgriffsmöglichkeit. (vgl Pfuhl 1994, S. 78) Die fehlende Durchgriffsmöglichkeit ist ein Haupthindernis bei der Durchsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts. Die Gemeinden sind zwar verpflichtet, sich an die Festlegungen der Landes- und Regionalpläne zu halten, andererseits ist eine Kontrolle des gemeindlichen Handelns schwer zu gewährleisten. Zentrale Orte sind bekanntlich Standorte mehrerer verschiedener zentraler Funktionen, deren Standortwahl allerdings in der Regel von den Gemeindeplanern nicht allein festgelegt werden kann. Die Standortwahl von Privatunternehmen wird vom betriebswirtschaftlichen Kalkül der Firma bestimmt, und selbst für öffentliche Einrichtungen wie Schulen oder Krankenhäuser sind die sektoralen Fachplanungen (etwa die Schulbedarfsplanung) oft entscheidend. Die Durchsetzungsfähigkeit der Landes- und Regionalplaner gegenüber den Fachplanungen und den privatwirtschaftlichen Entscheidungen kann somit als relativ gering erachtet werden. (vgl. Bahnenberg 1985, S. 20f.)

Problematischer noch als die fehlenden Eingriffsmöglichkeiten der übergeordneten Planungsebenen ist die Eigendynamik, die das Zentrale-Orte-Konzept auf Gemeindeebene entfaltet. Für eine Gemeinde ist die Einstufung als Zentraler Ort zunächst einmal ein nutzenstiftender Akt. Ein zentraler Ort zu sein, bedeutet einen Imagezugewinn, darüber hinaus ist die Aufnahme in ein Zentrale-Orte-System mit handfesten

materiellen Vorteilen verbunden. Diese schließen den kommunalen Finanzausgleich ein, aber auch etwa die Begünstigung der zentralen Orte bei der Standortwahl oder der regionalen und sektoralen Strukturpolitik. (vgl. Genosko 2002, S. 33)

Gerade solche materiellen Vorteile machen es für Kommunen äußerst attraktiv, sich um eine Einstufung als zentraler Ort zu bemühen. In den meisten Bundesländern hängt so die Höhe der Schlüsselzuweisungen aus dem Landeshaushalt nicht zuletzt von der zentralörtlichen Stufe eines Orts ab. Es wird in der Regel angenommen, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde überproportional zu ihrer Einwohnerzahl steigt, weil man annimmt, dass die größeren Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen auch für Bürger des Umlandes Leistungen erbringen. (vgl. Schelpmeier 1998, S. 300)

Allerdings wird diese Einstufung oft als *Stadt- und Marktrecht* verstanden, welches gleichsam einen Schutzstatus bietet, und nicht als raumordnerischer Auftrag bestimmte zentrale Funktionen konsequent auszubauen und in kommunaler Verantwortung zu gestalten (vgl. Zeck 2003, S. 732). Das Zentrale-Orte-Konzept besitzt folglich eine nicht zu unterschätzende Eigendynamik, welche es erschweren kann, die eigentlich vom Konzept verfolgten Ziele zu realisieren. So nutzen zum Beispiel einzelne Gemeinden im suburbanen Raum ihre gemeindliche Planungshoheit zur Vertretung von Eigeninteressen. Das passiert etwa dann, wenn sie ihre finanzielle Einnahmesituation fast ausschließlich über den einwohnerabhängigen Anteil am Einkommensteueraufkommen bestreiten und versuchen, trotz insgesamt rückläufiger Bevölkerungszahlen in der Region durch großflächige Ausweisung von Bauland ihren Bevölkerungsanteil zu erhöhen, letzteres dann oft zu Lasten der Kernstädte. Es geht also im Kern nicht um die Bereitstellung von Wohnraum, sondern um die Absicherung der kommunalen Einnahmesituation. Dass damit in erheblichem Maße den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung zuwider gehandelt wird und Suburbanisierung und Flächenverbrauch beschleunigt werden, wird billigend in Kauf genommen. Problematisch wird ein solches Verhalten insbesondere dann, wenn mehrere Gemeinden einem solchen rein fiskalischen Prinzip folgen und so die kommunale Konkurrenz um Einwohnerverlagerungen wächst. (vgl. Kegel 2003, S. 741)

So konstatiert auch Zeck, dass sich Stadt- und Gemeinderäte gerne dann auf zentralörtliche Festlegungen berufen, wenn dies für ihre gemeindliche Entwicklung vorteilhaft ist (z.B. dann, wenn durch Ansiedlungspläne in der Nachbargemeinde ein erhöhter Kaufkraftabfluss für die eigene Gemeinde befürchtet wird), dass aber eventuelle Restriktionen, die sich aus den Ansprüchen anderer Kommunen ihnen selbst gegenüber ergeben, nicht akzeptiert werden. (vgl. Zeck 2003, S. 727) Im Gegensatz zu den eher ländlichen Räumen liegt das planerische Anliegen in den Verdichtungsräumen nicht in der Garantie einer Mindestversorgung, sondern in einer lenkenden und ordnenden Funktion. Die klassischen zentralörtlichen Ansätze und Begrifflichkeiten greifen in einem agglomerationsräumlichen Kontext gleichwohl zu kurz. Verdichtungsräume sind unabhängig von ihren administrativen Grenzen einheitliche Aktionsräume mit einer hochmobilen Bevölkerung. (vgl. Priebs 1999, S. 3)

Raumplanung ist, wie schon erwähnt, eine Form staatlichen Handelns und daher an die Grundlagen der Staatlichkeit gebunden. Eine dieser Grundlagen ist das Territorialprinzip. Staatliches Handeln ist in aller Regel auf das jeweilige Staatsgebiet begrenzt. Diese zunächst einmal banal scheinende Erkenntnis, die die Eingriffsrechte der Gebietskörperschaften auf ihr Territorium beschränkt, sorgt für eines der grundlegenden Probleme des Zentrale-Orte-Konzeptes. Christaller hat zwar mit seinem Verwaltungsprinzip ($k=7$) die Aufteilung jedes niederrangigen Zentralorts auf das Verflechtungsgebiet mehrerer Zentralorte höheren Ranges vermieden, trotzdem sind die zentralen Orte im Christallerschen Sinne Cluster, also Standortagglomerationen von Einrichtungen, die Waren und Dienste für räumlich begrenzte Marktgebiete anbieten (vgl. Blotevogel 2002a, S. 14). Es geht bei Christallers Sichtweise um die *funktionale*, nicht die *territoriale* Abgrenzung eines Orts.

Das raumordnungspolitische Zentrale-Orte-Konzept funktioniert jedoch nach einer territorialen Logik. Hier versteht man unter einem zentralen Ort in der Regel eine Gemeinde hinsichtlich ihrer öffentlichen und privatwirtschaftlichen Versorgungsfunktion mit Gütern, Diensten und Arbeitsplätzen, teilweise sogar verknüpft mit einer regionalpolitischen Entwicklungsfunktion. Der Zentrale-Orte-Begriff unterscheidet sich folglich erheblich von dem der Zentrale-Orte-Theorie. (vgl. Blotevogel 2002a, S. 15) Diese Territoriallogik ist nun eines der Hauptprobleme des Zentrale-Orte-Konzepts. Administrative Grenzen orientieren sich eher an historischen als an siedlungsstrukturellen oder funktionsräumlichen Gegebenheiten, so dass ihr Verlauf in vielen Fällen fast schon zufällig anmutet. (vgl. Deiters 1996, S. 640)

Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche können hinsichtlich ihrer räumlichen Ausdehnung oder ihrer standörtlichen Ausprägung größer oder kleiner als die politischen Gemeindegrenzen sein. In den meisten Bundesländern werden zentrale Orte als Gemeinden hinsichtlich ihrer territorialen Erstreckung verstanden und diese sind in aller Regel nicht deckungsgleich mit der tatsächlichen Verortung der zentralörtlichen Funktionen innerhalb der Agglomeration. Weiterhin ist es in der Realität fast unmöglich einen zentralörtlichen Verflechtungsbereich exakt abzugrenzen (vgl. Blank 2004, S. 41).

Die meisten Gemeinden beziehen so auch die zentralörtliche Stufung in den Raumordnungs- und Regionalplänen auf ihr gesamtes Gemeindegebiet und zwar unbeschadet innergemeindlicher städtebaulicher Differenzierungen (vgl. Blotevogel et al. 2002, S. 228). Mit einer solch undifferenzierten Funktionszuweisung geht jedoch ein Teil der räumlichen Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts verloren. Wenn beispielsweise großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Mittel- und Oberzentren zulässig sind, kann diese Festlegung dazu führen, dass ein solcher Betrieb an der Peripherie eines großflächigen Mittel- oder Oberzentrums weitab vom eigentlichen Stadtzentrum landesplanerisch zu genehmigen wäre, nicht jedoch 100 Meter weiter, wenn das betreffende Grundstück bereits zum Gemeindegebiet des angrenzenden Grundzentrums gehört. Die Eignung beider Mikrostandorte unterscheidet sich dabei nicht nennenswert, so dass das Zentrale-Orte-Konzept hinsichtlich seiner Steuerungswirkung versagt. (vgl. Blotevogel et al. 2002, S. 229)

Zudem ist es problematisch, wenn etwa bei Großstädten die territorial definierte Stadt mit der zentralörtlichen Funktionszuweisung gleichgesetzt wird. Großstädte sind in der Regel selbst zentralörtliche Systeme mit einem oberzentralen Kern, der City, und hierarchisch angeordneten Stadtteilzentren, deren Existenz aber im zentralörtlichen Gliederungsprinzip zunächst nicht berücksichtigt wird. Wichtige oberzentrale Einrichtungen, besonders solche mit einem hohen Flächenbedarf (wie Flughäfen, Hochschulen und Krankenhäuser aber auch Büro- und Einzelhandelsstandorte oder Freizeiteinrichtungen), sind über einen viel größeren Standortraum verteilt. Sind die Gemeindegrenzen des Oberzentrums weit genug geschnitten, kann der oberzentrale Standortraum mit dem Stadtgebiet weitestgehend deckungsgleich sein (so etwa in Münster oder Bielefeld). In anderen Fällen kann sich der Standortraum auch über die Gebiete mehrerer Städte und Gemeinden erstrecken (Beispiele: Düsseldorf-Neuss-Ratingen oder Frankfurt/Main-Offenbach-Eschborn). (vgl. Blotevogel et al. 2002, 229f.)

Regionalentwicklung in der Region Bremen

Wie viele Oberzentren nimmt es auch die Stadt Bremen in Anspruch, quasi flächendeckend die oberzentrale Funktion zu erfüllen, auch wenn in den internen Zentrenkonzepten anderes festgelegt wurde (vgl. Deiters 1996, S. 640). Dieses Verhalten erfolgt aus einer fiskalischen Logik und führt zu raumordnerisch unerwünschten Standortentwicklungen. So sorgt etwa das am Stadtrand Bremens gelegene Einkaufszentrum Weserpark für eine deutliche Verkehrsbelastung und zieht auch eine erhebliche Auswirkung auf die Zentrenstruktur der Region Bremen nach sich. Dadurch hat es die gleichen Auswirkungen wie das im Grundzentrum Ottersberg gelegene Einkaufszentrum Dodenhof. Die Attraktivität beider Standorte führt dazu, dass die von beiden Zentren betroffene Stadt Achim mit ihrem kleinteilig strukturierten Einzelhandel trotz beachtlicher öffentlicher Anstrengungen kein mittelzentrales Versorgungsangebot entwickeln kann. (vgl. Priebs 1999, S. 4)

Die Region Bremen ist, wie der gesamte Unterweserraum, von anhaltenden Strukturproblemen betroffen, die aus dem Zusammentreffen mehrerer Einflussfaktoren resultieren. Wirtschaftsgeographisch zeichnet sich der Raum durch eine relative Randlage und eine weitläufige Siedlungsstruktur mit einer geringen Siedlungsdichte in fast allen Teilregionen aus. Selbst die Stadt Bremen ist die am dünnsten besiedelte Stadt mit mehr als 400.000 Einwohnern; der Verdichtungsraum Bremen bildet neben dem Raum Saarbrücken den kleinsten von siebzehn Verdichtungsräumen im alten Bundesgebiet. Für die wirtschaftliche Entwicklung bildet dieses geringe Bevölkerungspotenzial ein erhebliches Hemmnis, weil für eine hohe Zahl an oberzentralen Infrastrukturen die räumlich konzentrierte Nachfrage zu gering ist (vgl. Elsner et al. 1995, S. 174f.). Auch das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung und der Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung bestätigen dem Raum Bremen/Unterweser eine relative Lageungunst gegenüber den anderen Wirtschaftsstandorten in der Bundesrepublik (vgl. NIW, BAW 1999, S. 1).

Seit Mitte der sechziger Jahre ist die Wanderungsbilanz Bremens mit seinen Nachbargemeinden durchge-

hend negativ (vgl. Freie Hansestadt Bremen 1999, S. 14). Bremen geht deshalb, wie andere Großstädte auch, den Weg aktiver Einwohnerwerbung und war in der Lage, in den letzten Jahren einen leichten Bevölkerungszuwachs auf 546.000 Einwohner zu erreichen (vgl. Statistisches Landesamt Bremen 2006, S. 11). Das geschieht mit derselben Strategie, mit der seit Jahren die Umlandgemeinden versuchen, Einwohner anzulocken, also vor allem durch die Ausweisung von Bauland für Einfamilienhäuser. Aus diesem Grund ergibt sich sowohl für Bremen-Stadt als auch für das Umland eine expansive Zunahme der für Wohnzwecke in Anspruch genommenen Flächen. So stellt Mönnich in seiner Analyse der Suburbanisierungsprozesse in der Region Bremen fest, „dass insbesondere die Umlandgemeinden außerhalb des unmittelbaren 'Speckgürtels' [...] eine Flächenpolitik mit Sogwirkung betrieben haben“ (vgl. Mönnich 2005, S. 34f.).

Für die Umlandgemeinden ist die Strategie einer Einwohnergewinnung fiskalisch sehr attraktiv. Seit mit der Finanzreform im Jahr 1970 die Zerlegung der Lohnsteuer geändert wurde und die Gemeindeanteile aus der Lohnsteuer den Wohnortgemeinden und nicht wie bis dato den Arbeitsortgemeinden zufallen, hat sich die Finanzsituation Bremens drastisch verschlechtert und sich die der Umlandgemeinden deutlich verbessert (vgl. Bahrenberg 1999, S. 252). Hinsichtlich der Lohnsteuereinnahmen hat sich für Bremen der Stadtstaatenstatus besonders negativ ausgewirkt, weil Bremen mit jedem Erwerbstätigem, der über die Stadtgrenze ins Umland zieht, nicht nur den Gemeindeanteil, sondern auch den Länderanteil aus der Lohnsteuer verliert (vgl. Bahrenberg 1999, S. 261).

Die bisherigen Versuche der Stadt Bremen, sich gegen den Trend zur Bevölkerungssuburbanisierung zu stemmen, konnten an den Grundproblemen der Stadt Bremen nichts ändern (vgl. Mönnich 2005, S. 34f.). Das Land Bremen ist in einer durch das Bundesverfassungsgericht bestätigten „extremen Haushaltsnotlage“ (vgl. Hickel 2005, S. 2f.). Eine relative Einnahmeschwäche bei steigenden kommunalen Schulden ist dabei nicht unbedingt spezifisch für Bremen und lässt sich auch in anderen Kernstädten beobachten. Ein Teil der Ausgabenbelastung Bremens wird durch die Aufgaben bestimmt, die die Stadt für ihr Umland übernimmt. Die Umlandgemeinden dagegen haben fast durchweg solide Haushaltssituationen und konnten, wie z.B. die Arbeit von Pohlan und Bahrenberg für die Zeit zwischen 1983 und 1991 zeigt, trotz der aufgrund der steigenden Einwohnerzahlen wachsenden Ausgaben für Infrastruktureinrichtungen ihre Haushaltsslagen verbessern (vgl. Bahrenberg, Pohlan 1995, 47f.). Mönnich bestätigt diese Entwicklung und erläutert weiterhin, dass das Umland, im Gegensatz zu Bremen wegen des Zuzugs erwerbstätiger Einwohner mit überdurchschnittlichen Einkommen, Steuermehreinnahmen generieren kann und so die Umlandgemeinden im Vergleich zur Kernstadt ihre Einnahmen, sowohl absolut als auch bezogen auf die Einwohnerzahl, deutlich steigern konnten (vgl. Mönnich 2005, S. 37f.).

Seitens der bisherigen Suburbanisierungsgewinner, also der Umlandgemeinden, wird ein Fortdauern der bisherigen positiven Einwohnerentwicklung erwartet. Eine Trendumkehr etwa im Zusammenhang mit der insgesamt sinkenden Bevölkerungszahl ist aber nicht unwahrscheinlich. Steigende Ansprüche der Be-

völkerung an die Infrastrukturausstattung der Wohnortgemeinden können relativ schnell dafür sorgen, dass sich die finanzielle Situation dieser Gemeinden verschlechtert. Für die unmittelbar an Bremen grenzenden Gemeinden bietet die steigende Pro-Kopf-Verschuldung einen Anhaltspunkt dafür, dass sich die Lage der Umlandgemeinden bei einer weiteren Abflachung der Rang-Größen-Verteilung der Einwohner insgesamt verschlechtern wird (vgl. Mönnich 2005, S. 41).

Eine engere Zusammenarbeit zwischen Bremen und den niedersächsischen Gemeinden könnte einen Ausweg aus dieser Situation bieten, etwa durch die gemeinsame Planung und Finanzierung der Bereiche Siedlungsentwicklung, öffentlicher Nahverkehr oder öffentliche Ver- und Entsorgung (vgl. Bahrenberg, Pohl-an 1995, S. 47f.). Regionale Zusammenarbeit gehört aber nicht unbedingt zu den Stärken der Region Bremen. Es gibt historische und politische Eigenheiten, die in der Region Bremen eine regionale Zusammenarbeit, wie sie in Städten mit vergleichbarer Größe, beispielsweise Hannover oder Stuttgart, stattfindet, nachhaltig erschweren. So haben sich die Grenzen der Stadtrepublik Bremen stärker in das Bewusstsein von Politik, Verwaltung und Bevölkerung eingeprägt als in anderen Großstädten (vgl. Priebs 1995, S. 34). Das führt dazu, dass es in der Region Bremen keine gesamtregionale Identität gibt und die Region von vielen überhaupt nicht als Einheit empfunden wird. Besonders stark lässt sich eine solche Wahrnehmung in den traditionell auf ihre Selbstbestimmung beharrenden ehemaligen Gebieten des Landes Oldenburg und im Oldenburger Münsterland feststellen. Diese starke teilräumliche Identität⁴ wirkt sich jedoch deutlich negativ auf die Entstehung von gesamtregionalen Strukturen aus (vgl. BAW, NIW 1995, S. 11f.).

Die Stadt Bremen selbst steht seit 1646 in einer langen Tradition als reichsunmittelbare, also selbstständige Stadt. „Dabei war ihr selbstbewusster Blick stets mehr auf fremde Länder und Erdteile gerichtet als auf die ländlich geprägte Nachbarschaft und deren Wirtschaftszweige“ (Priebs 1995, S. 33). Die Nachwirkungen der preußischen Grenzziehungen und die historische Selbstständigkeit Bremens sind ein nicht zu unterschätzendes Hemmnis auf dem Weg zu einer tragfähigen regionalen Kooperation. Der Raum Bremen besitzt zudem eine äußerst heterogene Interessensstruktur, welche zum Teil auf die polyzentrische Struktur des Raumes mit seinen Zentren Bremen, Delmenhorst, Oldenburg und Bremerhaven zurückgeht (vgl. Fürst et al. 1994, S. 34). Durch den Stadtstaatenstatus Bremens besitzt die Region den strukturellen Nachteil, in zwei Bundesländern zu liegen, was bei einer regionalen Kooperation den Koordinationsaufwand merklich steigert. Schwerwiegender noch als diese Grenze mitten in der Region sind jedoch die Folgen der niedersächsischen Kreisreform der siebziger Jahre, die wesentlich zu einer administrativen Fragmentierung der Region beigetragen hat. In auffallendem Gegensatz zu den niedersächsischen Oberzentren, insbesondere zu Hannover, welches von einem einzigen Landkreis, mit dem es die heutige Region Hannover bildet, umgeben ist, grenzt Bremen an gleich vier Landkreise (Wesermarsch, Osterholz, Verden und Diepholz) und eine kreisfreie Stadt (Delmenhorst), die alle segmentartig an Bremen grenzen. Zur engeren Regi-

4 Symptomatisch für diese starke regionale Identität sind eine Vielzahl regionaler Gremien mit Tendenz zu einer eigenständigen Entwicklungssteuerung wie etwa die Strukturkonferenz Land Oldenburg oder die Kulturförderung durch die Oldenburgische Landschaft.

on Bremen gehören weiterhin zumindest Teile der Landkreise Cuxhaven, Oldenburg, und Rotenburg (Wümme). Weitet man den Regionsbegriff auf das Gebiet der Metropolregion Bremen/Oldenburg aus, kommen noch die Landkreise Vechta, Cloppenburg, Ammerland, Friesland und die Städte Oldenburg und Wilhelmshaven hinzu. Der Zuschnitt der Landkreise legt insgesamt die Vermutung nahe, dass das Land Niedersachsen ein starkes Interesse daran hatte, die Entwicklung seiner Landkreise auf seine eigenen Zentren hin zu orientieren (vgl. Fürst et al. 1994, S. 32).

In der Region Bremen liegen nur die Landkreise Osterholz und Verden nahezu vollständig im engeren Verflechtungsbereich Bremens. Alle anderen Landkreise sind auf mehrere Zentren ausgerichtet. Den Extremfall bildet der Landkreis Wesermarsch, dessen unterschiedliche Kreisteile sich auf die Zentren Bremen, Bremerhaven und Oldenburg orientieren (vgl. Baumheier 2001, S. 56). Diese Akteursvielfalt ist nicht nur ein Hemmnis für eine Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit, sie verhindert auch das Zustandekommen einer wirksamen Landes- und Regionalplanung. Priebs stellt etwa für das südliche Umland der Stadt Bremen fest, dass in diesem Bereich aus verschiedenen Gründen über Jahrzehnte hinweg keine echte Regionalplanung stattgefunden habe. Konsequenz dieser Tatsache ist eine ausgeprägte Suburbanisierung mit ausgedehnten Einzelhausgebieten mit niedriger Bevölkerungsdichte. Die Bewohner dieser Siedlungen stellten Anfang der neunziger Jahre die Forderung, an das Bremer Straßenbahnenetz angeschlossen zu werden, was sich aus technischer und wirtschaftlicher Sicht als unmöglich erwies. Weder war ein Raum für eine mögliche Trasse freigehalten worden, noch wurde eine für einen wirtschaftlichen Betrieb nötige Einwohnerzahl im Einzugsbereich erreicht (vgl. Priebs 2000, S. 138).

Das Land Niedersachsen hat, anders als alle anderen Flächenländer, die Regionalplanungsbezirke nicht nach den Gegebenheiten der Verflechtungsräume abgegrenzt, sondern die Regionalplanungskompetenz den Landkreisen übertragen. Deren räumliche Strukturen sind aber in der Regel wenig zur Erfüllung dieser Aufgabe geeignet (vgl. Baumheier 2001, S. 56). Auch eine weitergehende regionale Zusammenarbeit wird seitens der Landkreise abgelehnt, weil diese etwa durch die Schaffung von gesamtregionalen Planungsstrukturen den Verlust eigener Kompetenzen hinnehmen müssten (vgl. Baumheier 2001, S. 48). Die regionale Zusammenarbeit wird aber durch verschiedene strukturelle Probleme erschwert. Der Abstimmungsbedarf ist generell vielschichtig; neben den Gemeinden und Landkreisen müssen Vorhaben auch mit den verschiedenen Stellen der niedersächsischen Landesregierung koordiniert werden. Dabei tritt die Freie Hansestadt Bremen selten mit einer einheitlichen Stimme auf. Das liegt daran, dass die bremische Landesverfassung keinerlei Richtlinienkompetenz des Senatspräsidenten vorsieht, sondern das Kollegialprinzip vorherrscht, d.h. die einzelnen Senatsressorts sind prinzipiell gleichberechtigt und autonom. Im Gegensatz dazu sind die niedersächsischen Institutionen letztlich zentralistisch organisiert (vgl. Baumheier 2001, S. 45). Zusammenfassend lassen sich fünf grundlegende Schwierigkeiten bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Region Bremen ableiten (vgl. Fürst et al. 1994, S. 30):

- Die Akteursstrukturen zwischen dem Stadtstaat Bremen und dem Flächenland Niedersachsen

sind teilweise inkompatibel; Bremen vereint die Funktionen von Gemeinde, Kreis und Land in einer Gebietskörperschaft, wohingegen in Niedersachsen diese drei Ebenen getrennt und mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet sind.

- Die Kreisgebietsreform in Niedersachsen hat eine Vielzahl von Segmentkreisen geschaffen, deren Schwerpunkte fern von Bremen liegen, und die daher wenig Interesse an engeren Kooperationen mit Bremen haben.
- Der Kooperationsbedarf liegt in vielen Themenfeldern einseitig auf der Bremer Seite, weil viele raumstrukturelle Entwicklungen im Bremen Umland zu Lasten Bremens erfolgen.
- Bremen besitzt nur ein sehr begrenztes Potenzial für Kompensationsgeschäfte.
- Die insgesamt heterogene Interessenstruktur der Region begünstigt teilräumliche Kooperationen und erschwert gesamtregionale Ansätze.

Auch wenn sich die regionale Zusammenarbeit im Raum Bremen eher schwierig gestaltet, existieren jedoch einige regionale Steuerungsinstrumente. Konkreter als das Regionale Entwicklungskonzept von 1995 ist das 2004 von 30 niedersächsischen Gemeinden, fünf Landkreisen und der Stadtgemeinde Bremen unterzeichnete *Interkommunale Raumstrukturkonzept Region Bremen* (INTRA). Dieses ist ein Instrument zur regionalen Abstimmung der Flächenentwicklung bei Siedlungs-, Freiraum- und Verkehrsplanung. Aufbauend auf den Erfahrungen im Nahverkehrsbereich, bei dem seit 1996 ein Zweckverband (ZVBN) die Leistungserbringung organisiert, haben Kommunalverbund und Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen versucht, die regionale Zusammenarbeit auf der Basis eines gemeinsamen Raumstrukturkonzepts auszubauen, allerdings ohne die Schaffung von rechtlichen Verbindlichkeiten oder eigener institutioneller Strukturen (vgl. KV, RAG 2004, S. 5). INTRA hat die selben Funktionen wie ein klassischer Regionalplan und soll als Grundlage weiterer Kooperation dienen (vgl. Baumheier, Danielzyk 2002, S.20).

Perspektiven für eine kooperative und nachhaltige Raumentwicklung

Prinzipiell gibt es für die Region drei Ansatzmöglichkeiten: eine Gemeindegebietsreform, die Intensivierung der bestehenden Zusammenarbeit und die Schaffung neuer verbindlicher Strukturen.

Die traditionelle Antwort der Städte auf das Wachstum ihres Umlandes ist die Eingemeindung der Umlandgemeinden. In Bremen lässt sich eine Eingemeindungsstrategie bis 1945 nachweisen, als die letzten bremischen Landgemeinden aufgelöst und in die Stadtgemeinde Bremen eingegliedert wurden. Eingemeindungen können ein Weg sein, vor allem die fiskalischen Probleme, die durch Suburbanisierung entstehen, zu lösen, weil die neuen Stadtbürger durch ihre Einkommenssteuer direkt zur Finanzierung der städtischen Infrastrukturlasten herangezogen werden können.

Bis zur Steuerreform von 1970 bestand ein unmittelbarer finanzieller Anreiz zur Eingemeindung, weil die Bürger der ehemaligen Umlandgemeinden durch die Zugehörigkeit zur Arbeitsortgemeinde, der Kernstadt, durch verbesserte Infrastrukturen und bessere kommunale Leistungen von den Lohnsteuereinkünft-

en der Kernstädte profitieren konnten. Mit der Änderung der Steuerverteilungskriterien ist dieser Anreiz weitestgehend entfallen, weil die Umlandgemeinden in der Regel finanziell stärker sind als die Kernstädte. Zudem finden sich in den Landtagen keine politischen Mehrheiten für eine weitere größere Gebietsreform. Eine Eingemeindung der niedersächsischen Umlandgemeinden wird zudem durch den Staatsstaatenstatus Bremens erschwert und ist damit insgesamt als unrealistisch zu beurteilen (vgl. Mönnich 2005, S. 42f.). Eine Gebietsreform würde an den wirklichen Problemen nichts ändern, weil die strukturellen Probleme der Region damit nicht beseitigt würden. Suburbanisierungstendenzen betreffen heute nicht mehr nur den Nahbereich der Stadt Bremen, sondern einen weiten Umlandbereich. Eine Eingliederung von Umlandgemeinden würde vielleicht dazu beitragen die finanzielle Situation der Stadt Bremen zu verbessern, sie könnte aber raumstrukturelle Fehlentwicklungen wie etwa die Handelsansiedlungen in Otersberg oder die Zersiedlungstendenzen südlich von Bremen nicht verhindern. Auch die Auflösung des bremischen Staates würde keine sinnvolle Verbesserung der Situation nach sich ziehen. Zunächst würde eine Länderfusion zu finanziellen Nachteilen für die Region führen, weil Einnahmen aus dem derzeitigen föderalen System wegfallen würden (etwa Umsatzsteueranteile, Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen). Hickel beziffert die Verluste für Bremen und die Region Bremen bei einer Fusion Bremens mit Niedersachsen auf 512 Mio. €, bei einem Nordstaat (Niedersachsen, Bremen, Schleswig-Holstein, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern) gar auf 1.972 Mio. € (vgl. Hickel 2005, S. 24). Zusätzlich verlöre die Region Einflussmöglichkeiten, die sie aufgrund der Bremer Eigenstaatlichkeit in Berlin und Brüssel besitzt.

Eine Region Bremen mit Bremen als niedersächsischer kreisfreier Stadt hätte zudem genau dieselben Probleme wie vor der Fusion, denn an der generellen Raumkonfiguration würde sich nichts ändern. Für Bremen und Bremerhaven wäre der Verlust an Gestaltungsspielraum äußerst massiv. Wenn diesem Verlust aber keine nennenswerten Einsparungen gegenüberstehen, dafür jedoch eine finanzielle Schwächung der Region eintritt und auch die strukturellen Probleme der Region sich nicht verändern, dann spricht für Bremen und das niedersächsische Umland kaum etwas dafür, eine Länderfusion anzustreben.

Die Region Bremen besitzt eine Vielzahl erfolgreicher regionaler Kooperationsmodelle, welche sich vielschichtigen Themenfeldern widmen. Allerdings besitzen freiwillige Projekte den Nachteil, dass sie nur unter bestimmten Bedingungen funktionieren, nämlich dann, wenn sich durch eine Kooperation Vorteile für alle Beteiligten ergeben. Ist dieser Fall nicht gegeben, dann besteht das Risiko, dass einzelne Kooperationspartner aus dem Konsens ausscheren bzw. ein Konsens erst gar nicht zustande kommt. Trotzdem ließe sich durch eine Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit, besonders durch einen verstärkten regionalen Dialog, auch die Situation der Region verbessern. Für einen Erfolg der freiwilligen Regionalplanung wäre es aber sinnvoll, wenn die übergeordneten Planungsträger ihre rechtlichen Möglichkeiten zur Sanktionierung von kommunalen Planungsegoismen ausnutzen würden. Die Träger der Landes- und

Regionalplanung könnten so die Genehmigung kommunaler Flächennutzungspläne deutlich restriktiver angehen oder eine Baulandausweisungsumlage erheben, also negative finanzielle Anreize setzen. Außerdem besitzen die Landesbehörden mit den Raumordnungsverfahren prinzipiell die Möglichkeit, örtliche raumbedeutsame Entwicklungen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit übergeordneten Rechtsnormen, wie den Grundsätzen der Raumordnung, zu überprüfen. Das Land Niedersachsen hat allerdings mit seiner letzten Verwaltungsreform für flache Strukturen gesorgt, indem es mit den Regierungsbezirken die mittlere Verwaltungsebene komplett abgeschafft hat. Die Verlagerung der Raumordnungskompetenz auf die Landkreise übergibt die Kontroll- und Regulierungsfunktion der Regionalplanung an eine befangene Stelle, weil die Landkreise primär an der Entwicklung ihres Kreisgebiets und nicht an der Einhaltung übergeordneter Zielvorstellungen interessiert sein dürften (vgl. Mönnich 2005, S. 43).

Da die Defizite in der regionalen Zusammenarbeit im Falle der Region Bremen auf strukturelle Schwierigkeiten zurückgehen, liegt der Schluss nahe, neue, vor allem rechtsverbindliche Planungsstrukturen zu schaffen. Ähnlich wie im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs, wo ein Zweckverbund der beteiligten Kommunen die Leistungserbringung organisiert, wäre auch im Bereich der Raumordnung und Regionalplanung eine neue regionsübergreifende Struktur denkbar. Die Zuständigkeit der Bauleitplanung, um die es im Kern geht, kann nach den Vorgaben des BauGB (§§ 204 und 205 BauGB) auch von der einzelnen Gemeinde auf eine übergeordnete Ebene verlagert werden (vgl. Pfuhl 1994, S. 110). Damit besteht die Möglichkeit, einen regionalen Planungsverband zu schaffen. Dieser kann unterschiedliche Gestalt annehmen. Fürst, Dietrich und Schefold schlagen in ihrer Arbeit zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Landesplanung die Schaffung eines zweistufigen Raumordnungsverbandes vor. Bei diesem Modell bleiben die niedersächsischen Landkreise wie bisher Träger der Regionalplanung und die Flächennutzungspläne der Städte Bremen, Bremerhaven, Oldenburg und Delmenhorst weiterhin dieselbe Funktion. An die Stelle der RAG tritt nun ein Raumordnungsverband, der mit seinem regionalen Entwicklungskonzept im Gegensatz zur RAG rechtsverbindliche Rahmensexzenzen für die Regionalplanung setzen kann. Ein solcher Zweckverband ließe sich ohne größere Schwierigkeiten durch einen niedersächsisch-bremischen Staatsvertrag einrichten (vgl. Fürst et al. 1994, S. 172).

Noch weitergehende Strukturen schlägt ein internes Papier der Bremer Senatskanzlei vor, das durch eine Indiskretion im Jahr 2000 an die Presse gelangt ist. Das vom damaligen Leiter der Senatskanzlei Prof. Dr. Hoffmann entwickelte Papier geht von der Notwendigkeit zu einer dauerhaften Veränderung der Strukturen von Finanzausstattung und Lastenverteilung innerhalb der Region aus (vgl. Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei 2000, S. 24). Als konkreter Lösungsweg wird hierzu die Schaffung einer neuen Regionalkörperschaft gesehen. Diese soll durch einen neuartigen staatsrechtlichen Rahmen geschaffen werden. Die Gründung der intraföderativen Regionalkörperschaft Bremen/Unterweser geschieht durch die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder Bremen und Niedersachsen auf die neue Struktur, die damit eine

eigenständige Staatlichkeit besitzt. Die Regionalkörperschaft tritt damit in den ihr übertragenen Aufgabenbereichen an die Stelle der beiden Bundesländer und führt so zu einem neuen intraföderativen Recht auf der „Zwischen-Länder-Ebene“ (vgl. Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei 2000, S. 33). Das Gebiet der neuen Regionalkörperschaft sollte das gesamte Land Bremen sowie auch den niedersächsischen Umlandbereich in einem Umkreis von etwa 30 km umfassen. Für die Beteiligten steht dem Verzicht auf individuelle Kompetenzen der Gewinn an Einfluss auf regional bedeutsame Entscheidungen anderer gegenüber, was einen faktischen regionalen Interessenausgleich bedeutet (vgl. Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei 2000, S. 30). Zum Aufgabenfeld der vorgeschlagenen Gebietskörperschaft zählen alle Bereiche, die für eine überörtliche, intraregionale Gebietsplanung notwendig sind, wohingegen auf der gemeindlichen Ebene die Zuständigkeit für örtliche Angelegenheiten verbleibt und somit die Institutions- und Institutsgarantie der gemeindlichen Selbstverwaltung gewahrt bleibt (vgl. Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei 2000, S. 43). Die Regionalkörperschaft soll ein durch die Einwohner des Gebiets direkt gewähltes Parlament, ein gemeinsames Legislativorgan, erhalten; die Exekutive wird durch Vertreter der beteiligten Kommunen gestellt (vgl. Freie Hansestadt Bremen, Senatskanzlei 2000, S. 45f.).

Bewertet man den Vorstoß, dann fallen zunächst die völlig neuartigen Organisationsstrukturen auf. Die Regionalkörperschaft wäre quasi eine supranationale Staatlichkeit auf Länderebene, eine supraregionale Struktur, die auf regionaler Ebene ein absolutes Novum darstellt. Eine Regionalkörperschaft würde hinsichtlich des Länderfinanzausgleichs eine vollständig neue Bemessungsgrundlage erfordern und zudem intraregional zu einer weitgehenden Verlagerung des Steueraufkommens von der gemeindlichen auf eine regionale Ebene führen. Die neue Struktur würde in Niedersachsen die betroffenen Landkreise überflüssig machen und in Bremen müsste geklärt werden, welche Aufgaben überhaupt noch beim Land verblieben (vgl. Baumheier 2001, S. 52). Ein solch weitgehender Vorschlag würde zwar wahrscheinlich neue und handlungsfähige Strukturen schaffen, er wird aber im Vorfeld auf massiven Widerstand all derer treffen, die eine verbindliche Regionalplanung ablehnen und die um die eigenen Rechte und die eigene Existenz fürchten müssten. Die Ablehnung der Landkreise diente in diesem Zusammenhang vor allem dem Selbsterhalt.

Fazit

Das Zentrale-Orte-Konzept besitzt einige strukturelle Schwachstellen, die es zum Teil aus der ihm zugrunde liegenden Zentrale-Orte-Theorie übernommen hat. Staatliches Handeln ist so eng mit dem Konzept der Territorialität verknüpft, dass ein Konzept, welches im Wesentlichen von funktionsräumlichen Zusammenhängen ausgeht, in einem administrativ-territorialen System kaum funktionieren kann. Einzelne Gemeinden haben aufgrund der kommunalen Planungshoheit die Möglichkeit, die zentralörtlichen Festlegungen und die dahinter stehenden Ziele der Raumordnung weitgehend zu ignorieren. Erschwerend kommt hinzu, dass die Planungsorgane keinen direkten Einfluss auf die privatwirtschaftlichen Stand-

ortentscheidungen besitzen. Die Steuerung der Verfügbarkeit von entsprechenden Bauflächen durch das Bauplanungsrecht ist dabei die wichtigste Einflussmöglichkeit der kommunalen Planer. Die übergeordneten Ziele der Raumordnung sind weitestgehend unstrittig, bedürfen jedoch eines Instrumentariums zu ihrer Umsetzung. Außerdem bietet das Zentrale-Orte-Konzept den Vorteil, dass es komplexe Funktionszusammenhänge anschaulich machen kann. Auch wenn es kein umfassendes Mittel zur Raumorganisation ist, kann es dennoch in vielen Bereichen gewinnbringend eingesetzt werden. Dazu ist es aber nötig, unter zentralen Orten Cluster von zentralen Funktionen zu verstehen, also letztlich nicht eine Gemeinde, sondern einen Standortraum als zentralen Ort auszuweisen. Die zentralörtliche Funktion einer Gemeinde ist nicht Selbstzweck und Ausdruck der kommunalen Planungshoheit, sondern dient übergeordneten Planungsinteressen, die nach wie vor bestehen (vgl. Kopf 2002, S. 324).

Für einen solchen Paradigmenwechsel braucht es aber zunächst ein Bewusstsein für regionale Zusammenhänge. Dass es in der Region Bremen gerade daran mangelt, zeigt sich nicht nur in den Kooperationsstrukturen sondern auch in der Siedlungsentwicklung. Dabei sollte klar sein, dass Bremen und sein niedersächsisches Interesse daran haben dürften einen gemeinsamen Raumordnungsverbands zu schaffen, bei dem die Kompetenzen im Wesentlichen bei den heutigen Stellen verbleiben, und der als ein übergeordnetes Organ lediglich Richtlinien vorgibt und deren Einhaltung kontrolliert. Die bestehenden Strukturen um des gemeinsame Raumstrukturkonzept INTRA könnten zu einem rechtsverbindlichen Regionalplan weiterentwickelt werden, ohne dass die beteiligten Kommunen eigene Kompetenzen abgeben müssten. Es besteht in der Region also durchaus die Möglichkeit, Strukturen zu schaffen, die anderswo schon längst zum Alltag gehören. Das setzt allerdings einen Bewusstseinswandel bei allen Beteiligten voraus.

Letztlich hängt die Antwort auf die Frage nach der Wirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts auch von gesellschaftspolitischen Grundüberzeugungen hinsichtlich der Rollen des Staates und der Wirtschaft ab. Lehnt man staatliche Planungstätigkeit zugunsten marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen ab, dann ist das Zentrale-Orte-Konzept schlicht überflüssig. (vgl. Blotevogel 2002b, S. 21)

Literaturverzeichnis

Bahrenberg, Gerhard (1985): Zur Anwendung der Theorie der zentralen Orte in der Raumplanung. In: Blotevogel, Hans H.; Sträßer, Manfred (Hrsg.): *Aktuelle Probleme der Geographie. Festschrift für Erika Wagner.* Köln: Aulis-Verl. Deubner. Duisburger geographische Arbeiten, S. 15–35.

Bahrenberg, Gerhard (1999): Bremen: Stadt - Stadtregion - Regionalstadt. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde*, Jg. 73, Nr. 2/3, S. 245–267.

Bahrenberg, Gerhard; Pohlan, Jörg (1995): Eine Untersuchung der Finanzkraft der Stadt Bremen im Vergleich mit den niedersächsischen Umlandgemeinden für den Zeitraum 1982 bis 1992. Universität Bremen, ZWE "Arbeit und Region". Bremen. (Arbeitspapiere, 17)

Baumheier, Ralph (2001): Region Bremen? Region Bremen! Neue Ansätze regionaler Entwicklungsplanung im Raum Bremen/Niedersachsen. In: *Neues Archiv für Niedersachsen*, Nr. 1/2001, S. 43–59.

Baumheier, Ralph; Danielzyk, Rainer (Hrsg.) (2002): Stadt - Staat - Region. Regionale Zusammenarbeit im Bereich der norddeutschen Stadtstaaten Bremen und Hamburg. Hannover: ARL (Reihe Arbeitsmaterial, 289).

Beck, Gerhard (1995): Neue Strategien für Stadtplanung und Wirtschaftsförderung zur Einzelhandelsentwicklung. Bayreuth: Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung Univ. (Reihe Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, 144).

Blank, Oliver (2004): Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland. Der Beitrag des Gebietsmarketings zur Verwirklichung einzelhandelsbezogener Ziele der Raumordnungspolitik. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag (Reihe Gabler Edition Wissenschaft).

Blotevogel, Hans H. (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 10, S. 617–629.

Blotevogel, Hans H. (2002a): Zum Verhältnis der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie zum Zentrale-Orte-Konzept in der Raumplanung. In: Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts.* Hannover: Verlag der ARL; Akad. für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, S. 10–16.

Blotevogel, Hans H. (2002b): Zum Verhältnis des Zentrale-Orte-Konzepts zu aktuellen gesellschaftspolitischen Grundsätzen und Zielsetzungen. In: Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts.* Hannover: Verlag der ARL; Akad. für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, S. 17–23.

Blotevogel, Hans H. [et al.] (2002): Empfehlungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. In: Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts.* Hannover: Verlag der ARL; Akad. für Raumforschung und Landesplanung (Reihe Forschungs- und Sitzungsberichte, 217).

Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung der die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena: Gustav Fischer.

Christaller, Walter (1950): Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa. Die Systeme der europäischen zentralen Orte. Frankfurt am Main: Kramer (Reihe Frankfurter Geographische Hefte, 24. Jg. Heft 1).

Danielzyk, Rainer (2002): Der veränderte raumordnungspolitische Kontext. In: Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover: Verlag der ARL; Akad. für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, S. 1–9.

Deiters, Jürgen (1996): Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand. Wiederbelebung eines klassischen Raumordnungsinstruments. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 10, S. 631–646.

Dicken, Peter; Lloyd, Peter E. (1999): Standort und Raum. Theoretische Perspektiven in der Wirtschaftsgeographie. Stuttgart: Ulmer (Reihe UTB für Wissenschaft Große Reihe).

Elsner, Wolfgang; Gielow, Gisela; Grewe-Wacker, Marianne; Pohl, Martha (1995): Der Unterweserraum aus der Sicht der Zentrumsfunktionen Bremens. In: Krüger, Rainer (Hrsg.): Der Unterweserraum. Strukturen und Entwicklungsperspektiven. Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Univ. Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung, S. 173–199.

Freie Hansestadt Bremen – Senatskanzlei (2000): Regionalkörperschaft Bremen-Unterweser. Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Oberzentrum Stadtstaat und dem Umland (Region). Bearbeitet von Reinhard Hoffmann. Bremen

Fürst, Dietrich; Müller, Bernhard; Schefold, Dian (1994): Weiterentwicklung der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen. Unter Mitarbeit von Andreas Bovenschulte und Karl-Heinz Müller. Herausgegeben von Niedersächsisches Innenministerium und Senator für Umweltschutz und Stadtentwicklung der Freien Hansestadt Bremen. Bremen, Hannover. (Veröffentlichungen der gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen, 2-94)

Gebhardt, Hans (1998): Das Zentrale-Orte-Konzept - auch heute noch eine Leitlinie der Einzelhandels- und Dienstleistungsentwicklung. In: Gans, Paul; Lukhaup, Rainer (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung. Innenstadt versus peripherie Standorte ; [überarbeitete Vorträge der Tagung "Innerstädtische Einzelhandelslagen im Wettbewerb mit Peripheren Standorten" am 21. November 1997, Mannheim]. Mannheim: Geographisches Inst. der Univ. Mannheimer geographische Arbeiten, S. 27–48.

Gebhardt, Hans (2002): Neue Lebens- und Konsumstile, Veränderungen des aktionsräumlichen Verhaltens und Konsequenzen für das zentralörtliche System. In: Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover: Verlag der ARL; Akad. für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, S. 91–103.

Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen [GLP] (Hrsg.) (1995): Regionales Entwicklungskonzept für den Raum Bremen - Bremerhaven - Oldenburg. Teil 1. Bremen, Hannover, Oldenburg.

Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen [GLP] (Hrsg.) (1996): Regionales Entwicklungskonzept für den Raum der Gemeinsamen Landesplanung Bremen/Niedersachsen. Teil 2 Handlungsrahmen. Oldenburg.

Genosko, Joachim W. A. (2002): Politik und Zentrale-Orte-System. In: Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover: Verlag der ARL; Akad. für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, S. 31–35.

Heineberg, Heinz (2001): Stadtgeographie. 2., aktualisierte Auflage. Paderborn: Schöningh (Reihe Grundriss allgemeine Geographie, 2166).

Hickel, Rudolf (2005): Stadtstaat Bremen in und mit der Region. Institut Arbeit und Wirtschaft. Online verfügbar unter http://www.iaw.uni-bremen.de/rhickel/pdf_dateien/ZukunftStadtstaatBremen.pdf, zuletzt aktualisiert am 21.10.2005, zuletzt geprüft am 30.08.2007.

Heuwinkel, Dirk (2002): Niedersachsen. In: Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover: Verlag der ARL; Akad. für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, S. 151–167.

Hoppe, Werner (2004): Das zentralörtliche Gliederungsprinzip: Keine Basis für Gemeindenachbarklagen und für ein klagebewehrtes raumordnungsrechtliches Kongruenzgebot. Gegen die Erweiterung der interkommunalen Klagebefugnisse durch § 2 II 2 und § 34 BauGB 2004-Entwurf. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 24, Nr. 3, S. 282–288.

Kegel, Ulrich (2003): Flexible Handhabung des Zentrale-Orte-Konzepts am Beispiel der Region Braunschweig. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 12, S. 737–743.

Koch, Hans-Joachim; Hendler, Reinhard (2004): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 4. neu bearbeitete Auflage. Stuttgart, München, Hannover, u.a.: Boorberg (Reihe Rechtswissenschaft heute).

Kommunalverbund Niedersachsen/Bremen e.V; Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen/Niedersachsen [KV, RAG] (Hrsg.) (August 2004): INTRA - Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen. Endbericht. Delmenhorst, Syke.

Kopf, Hannes (2002): Rechtsfragen bei der Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten. unter besonderer Berücksichtigung von Factory Outlet Centern. Berlin: Duncker & Humblot (Reihe Schriften zum öffentlichen Recht, 871).

Lösch, August (1962): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. 3. unveränderte Auflage. Stuttgart: Gustav Fischer.

Mäding, Heinrich (2001): Suburbanisierung und kommunale Finanzen. In: Brake, Klaus; Dangschat, Jens; Herfert, Günter (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen: Leske + Budrich, S. 109–120.

Ministerkonferenz für Raumordnung [MKRO] (Hrsg.) (2001): Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 3. Dezember 2001. „Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung“.

Mönnich, Ernst (2005): Ruinöse Einwohnerkonkurrenz. Eine Analyse von Suburbanisierungsproblemen am Beispiel der Region Bremen. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 63, Nr. 1/2005, S. 32–46.

NIW - Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.; BAW - Bremer Ausschuss für Wirtschaftsforschung [NIW, BAW] (1995): Konzept für eine regionale Infrastrukturpolitik im Raum der gemeinsamen Landesplanung BremenNiedersachsen. Band III - Materialien: Analysen der wirtschaftlichen Infrastruktur. Herausgegeben von Niedersächsisches Innenministerium und Verkehr und Stadtentwicklung der Freien Hansestadt Bremen Senator für Bau. Gemeinsame Landesplanung Niedersachsen / Bremen. Bremen, Hannover. (Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen Schriftenreihe)

Pfuhl, Helmut (1994): Einzelhandel und Versorgungsfunktion. Zur Theorie der zentralen Orte als Grundlage der Planung großstädtischer Einzelhandelsstrukturen. Göttingen (Reihe Göttinger Handelswissenschaftliche Schriften e.V, 28).

Presse- und Informationsstelle der Niedersächsischen Landesregierung (Hrsg.) (2002): Regionale Kooperationen in Niedersachsen. 2. aktualisierte Auflage. Hannover.

Priebs, Axel (1995): Bremen und seine Region - grenzüberschreitende Kooperation und Regionaldiplomatie im Unterweserraum. In: Krüger, Rainer (Hrsg.): Der Unterweserraum. Strukturen und Entwicklungsperspektiven. Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Univ. Wahrnehmungsgeographische Studien zur Regionalentwicklung, S. 33–55.

Priebs, Axel (1999): Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Probleme der planerischen Praxis und aktueller Handlungsbedarf. In: Priebs, Axel (Hrsg.): Zentrale Orte, Einzelhandelsstandorte und neue Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Kiel: Geographisches Institut der Universität Kiel. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, S. 1–10.

Priebs, Axel (2000): Raumplanung - Instrument der Obrigkeitstaatlichkeit oder Instrument einer demokratischen Kulturlandschaftsgestaltung? Anmerkungen zum Beitrag von Lutz Holzner. In: Erdkunde, Jg. 54, Nr. 2, S. 135–147.

Priebs, Axel (2002): Suburbanisierung und Verwaltungsgrenzen. In: Informationen zur modernen Stadtgeschichte, Jg. 32, Nr. 2/02, S. 13–17.

Saint-Julien, Thérèse (2002): Les villes: entre réseaux et territoires. In: Charvet, Jean-Paul; Sivignon, Michel (Hrsg.): *Géographie humaine. Questions et enjeux du monde contemporain*. Paris: A. Colin (Reihe Collection U. Géographie), S. 151–188.

Schefold, Dian; Ernst, Manfred; Stauch, Matthias (Hrsg.) (2005): Sammlung des bremischen Rechts. 11. Auflage. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Reihe Nomos-Gesetze).

Schelpmeier, Holger (1998): Finanzausgleich für zentrale Orte? Die Berücksichtigung zentralörtlicher Aufgaben und Belastungen im Kommunalen Finanzausgleich. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 56, Nr. 4, S. 299–306.

Scholich, Dietmar (2003): Flächenverbrauch - ohne öffentliches Interesse? In: Zibell, Barbara (Hrsg.): *Zur Zukunft des Raumes. Perspektiven für Stadt - Region - Kultur - Landschaft*. Frankfurt am Main, Bern, Berlin u.a.: Peter Lang. Stadt und Region als Handlungsfeld, S. 33–48.

Statistisches Landesamt Bremen (Hrsg.) (2006): Zahlenspiegel Land Bremen. Februar 2006. Bremen.

Tönnies, Gerd (2002): Entwicklungstendenzen der Siedlungsstruktur: Konzentrations- und Dispersionsprozesse. In: Blotevogel, Hans H. (Hrsg.): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*. Hannover: Verlag der ARL; Akad. für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, S. 63–77.

Zeck, Hildegard (2003): Zentrale Orte als räumliches Konzept für Anpassungsstrategien. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Nr. 12, S. 725–736.

Abbildungsverzeichnis

Deckblatt: *Zentralörtliche Gliederung der Region Bremen*; Quellen: LROP des Landes Niedersachsen und RROP der niedersächsischen Landkreise, bzw. Freie Hansestadt Bremen, eigene Darstellung.
S. 86