

3.1 Raumstrukturelle Situation

Zentrale Orte und Raumkategorien

Ein wesentliches Ziel der sächsischen Landesplanung ist die langfristige Sicherung und Weiterentwicklung aller Teilräume, insbesondere die Erhaltung der Städte und Dörfer als attraktive Wohn- und Arbeitsorte. Diese Ansätze sind durch Sachsen auch auf Bundesebene in den Diskussionsprozess über die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ eingebracht worden. Mit der damit verbundenen stärkeren Hervorhebung des ländlichen Raumes ist ein aus sächsischer Sicht wichtiges Ziel erreicht worden.

Die Raumstruktur in Deutschland und damit auch im Freistaat Sachsen wird weitgehend geprägt durch das System der Zentralen Orte, die als Leistungsträger das Grundgerüst für eine ausgewogene Entwicklung in allen Landesteilen bilden (vgl. „Zentrale Orte und zentralörtliche Verbünde“, S. 48). Die Bedeutung der Zentralen Orte wird u. a. im „Leitbild für die Entwicklung des Freistaates Sachsen als Lebens-, Kultur- und Wirtschaftsraum“ verdeutlicht, das dem LEP 2013 vorangestellt ist.

In den Regionalplänen der zweiten Generation wurde das im LEP festgelegte System der Ober- und Mittelzentren um die Grundzentren ergänzt. Dieses dreistufige zentralörtliche Konzept hat sich grundsätzlich bewährt. Auf eine Differenzierung der Mittelzentren im ländlichen Raum, wie sie noch im LEP 2003 mit den „Ergänzungsstandorten im ländlichen Raum“ festgelegt war, wird im Interesse gleicher Entwicklungschancen und Handlungsspielräume im LEP 2013 verzichtet.

Neben der Weiterentwicklung des ländlichen Raumes fand auch die Stärkung der Zentralen Orte im Koalitionsvertrag 2014–2019 ihren Niederschlag. Auch wenn es hierfür kein gesondertes Förderprogramm gibt, muss unter den Bedingungen des demographischen Wandels, insbesondere im Bereich der Infrastrukturförderung, der Fokus auf die nachhaltige Konzentration der Leistungen der Daseinsvorsorge in Zentralen Orten gelegt werden (vgl. „Zentralörtliche Funktionen der Daseinsvorsorge“, S. 124). Die jeweils zuständigen Fachplanungen können hier im Rahmen ihrer Fachförderung entsprechende Prioritäten setzen.

Das Konzept der Zentralen Orte als Mittel zur Erreichung landesentwicklungspolitischer Zielsetzungen bezieht sich auf die folgenden drei Teilziele der Nachhaltigkeit (Z 1.3.1):

- ▶ Das Teilziel „sozial“ stellt auf die gerechte Verteilung von Ressourcen ab und erfüllt damit den Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen. Insbesondere in ländlichen Räumen soll das Zentrale-Orte-System ein Mindestmaß an Versorgungsgerechtigkeit sicherstellen und das Versorgungsnetz stabilisieren.
- ▶ Das Teilziel „ökonomisch“ bezieht sich auf die Tragfähigkeit und Auslastung von Infrastruktureinrichtungen und den effizienten Einsatz öffentlicher Mittel.
- ▶ Das Teilziel „ökologisch“ zielt auf die Begrenzung des Ressourcenverbrauchs, den sparsamen Umgang mit Flächen und die Minimierung ökologischer Belastungen ab. Dazu gehört auch eine an der Verkehrsvermeidung (bzw. Verkehrsminimierung) orientierte Siedlungsentwicklung.

Die Standortvorteile der Zentralen Orte im Freistaat Sachsen bestehen insbesondere in Synergieeffekten durch die räumliche Konzentration ihrer vielfältigen Funktionen für Wohnen und Infrastruktur sowie als wirtschaftliche Schwerpunkte und Verkehrsknoten. Diese Funktionen bieten sie nicht nur für ihre eigene Bevölkerung, sondern auch für die Bevölkerung und die Wirtschaft in ihrem Verflechtungsbereich. Das Netz der Zentralen Orte soll verlässliche Rahmenbedingungen für die Wirtschaft sowie für private und öffentliche Träger der Daseinsvorsorge bei ihren Standort- und Investitionsentscheidungen bieten (Z 1.3.1).

Die Zentralen Orte der höheren Stufe übernehmen auch die Aufgaben der jeweils niedrigeren Stufen für die entsprechenden Verflechtungsbereiche (Z 1.3.2). Bis auf zwei Ausnahmen wird für alle Mittelzentren ein räumlich abgrenzbarer Verflechtungsbereich („Mittelbereich“) kartographisch im LEP 2013 in der Erläuterungskarte „Mittelbereiche“ dargestellt (vgl. „Verflechtungsbereiche und Erreichbarkeit Zentraler Orte“, S. 52). Diese Mittelbereiche werden im Wesentlichen durch die Pendlereinzugsbereiche definiert. Dabei kommt es vielfach auch zu Überschneidungen von Mittelbereichen. Die grundzentralen Verflechtungsbereiche („Nahbereiche“) werden in den Regionalplänen abgegrenzt. Oberbereiche, das heißt Verflechtungsbereiche der Oberzentren, lassen sich aufgrund der großräumigen Überschneidungen der funktionsbezogenen Einzugsbereiche nicht eindeutig abgrenzen und gehen zum Teil weit über die Landesgrenzen des Freistaates Sachsen hinaus. Auf eine Darstellung im LEP 2013 wurde deshalb verzichtet. Die sächsischen Oberzentren Chemnitz, Leipzig und Zwickau sind Kernstädte der Metropolregion Mitteldeutschland (vgl. „Länderübergreifende Zusammenarbeit und Europäische Metropolregion Mitteldeutschland“, S. 36).

Die Festlegung zentralörtlicher Verbünde stellt grundsätzlich den Ausnahmefall dar, für den eine tatsächlich praktizierte Funktionsteilung,

die über eine interkommunale Zusammenarbeit hinausgeht, Voraussetzung ist. Die gemeinsame Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen durch mehrere Gemeinden setzt voraus, dass die Funktionsteilung in einer entsprechenden vertraglichen Regelung, z. B. mittels eines landesplanerischen Vertrages nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 ROG, festgeschrieben ist (Z 1.3.5).

Auf der Ebene der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) wird derzeit an der weiteren Qualifizierung des raumordnerischen Instruments der Festlegung Zentraler Orte, insbesondere unter dem Blickwinkel einer bundesweiten Vergleichbarkeit der Zentrale-Orte-Systeme der Länder, gearbeitet, um eine nachhaltige Stärkung des Instruments sowohl in der Politik als auch in der Praxis zu erzielen.

Als Verbindungselemente der Struktur der Zentralen Orte dienen die Verbindungsachsen (vgl. „Überregionale und Regionale Achsen“, S. 54). Im LEP 2013 (Festlegungskarte „Raumstruktur“) werden die überregional bedeutsamen Verbindungs- und Entwicklungsachsen festgelegt, die in den Regionalplänen durch regionale Achsen ergänzt werden (Z 1.5.3). Die überregional bedeutsamen Verbindungsachsen im LEP 2013 geben die räumlichen Verflechtungen der sächsischen Verdichtungsräume und Oberzentren mit den Oberzentren und Verdichtungsräumen benachbarter Länder und Staaten sowie die Einbindung in europäische Verkehrsnetze wieder. Die weitere Ausgestaltung der überregional bedeutsamen Verbindungs- und Entwicklungsachsen ist von fundamentaler Bedeutung, um Sachsen in den europäischen Wirtschaftsraum einzubinden und die Wettbewerbsfähigkeit Sachsens zu sichern. Die Weiterführung der Achsen in den Nachbarstaaten findet noch nicht immer eine leistungsfähige funktionale Entsprechung, was auf die unterschiedliche Anwendung des raumordnerischen Instruments der Achsen in den Raumordnungsplänen der Nachbarregionen zurückzuführen ist.

Die durch die Regionalplanung festzulegenden regional bedeutsamen Verbindungs- und Entwicklungsachsen stellen die räumlichen Verflechtungen von Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren dar. Sie erfüllen im Verdichtungsraum vorrangig Ordnungsfunktionen und im ländlichen Raum vorrangig Erschließungsfunktionen.

Für die nachhaltige Raumentwicklung gemäß der Leitvorstellung nach § 2 Abs. 2 ROG bedarf es der Funktionsfähigkeit und der Zusammenarbeit aller unterschiedlich strukturierten Teilräume des Freistaates. Wachstum und Schrumpfung von Bevölkerung finden sowohl in den Verdichtungsräumen als auch im ländlichen Raum mit seinen Teilräumen im unterschiedlichen Maße, oft auch in räumlicher Nähe, statt (vgl. „Bevölkerungsentwicklung“, S. 20). Mit der Festlegung von Raumkategorien im LEP 2013 (Festlegungskarte „Raumstruktur“) wird der unterschiedlichen bevölkerungs- und siedlungsstrukturellen Situation Rechnung getragen (vgl. „Raumkategorien“, S. 56). Die auf Gemeindebasis abgegrenzten Raumkategorien wurden aktualisiert und dem teilweise veränderten Gebietsstand angepasst. Raumkategorien sind vor allem siedlungsstrukturell abgegrenzte Räume. An der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Verdichtungsräumen und dem ländlichen Raum wird daher im LEP 2013 festgehalten. Die Verdichtungsräume Chemnitz/Zwickau, Dresden und Leipzig sind in ihrem räumlichen Umgriff im Vergleich zum LEP 2003 im Wesentlichen unverändert geblieben. Innerhalb des ländlichen Raumes wurden die verdichteten Bereiche als gesonderte Raumkategorie mit veränderten Abgrenzungskriterien neu festgelegt.

Die Raumkategorien (vgl. „Raumkategorien“, S. 56) sind nicht per se Fördergebietskulissen. Einige Fachförderungen nutzen sie jedoch zur räumlichen Schwerpunktsetzung, wenn die Förderinhalte auf die spezifischen Potenziale bzw. die Lösung spezieller Probleme der Verdichtungsräume oder des ländlichen Raumes ausgerichtet sind.

■ SMI



Foto 3.1:
Bautzen – Oberzentraler Städteverbund (SMI, Petroschka)