

E: 26.6.14, 12⁴⁸ Uhr

Dr. Rupert Kawka
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat I 4
Tel. 0228 99 401 1314



Stellungnahme
für die Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“
zum Thema „Stadt-Umland-Beziehungen“

Stadt-Umland-Beziehungen werden hauptsächlich durch vier Themenbereiche geprägt:

1. Infrastruktur:

Ein Mittelzentrum soll in etwa 30 Minuten erreicht werden, somit weist sein Einzugsbereich einen Radius von ca. 40 km und eine Fläche von 5.000 km² auf. Bei einem Oberzentrum verdoppelt sich die zeitliche Erreichbarkeit auf etwa 60 km, so dass sich der Einzugsbereich auf 20.000 km² vervierfacht.

2. Versorgung/Einkaufen

Die Versorgungsfunktion durch private Geschäfte weist eine gewisse Schnittmenge mit der infrastrukturellen Ausstattung auf, aber auch sie prägen sehr stark die Stadt-Umland-Beziehungen.

3. Siedlungsbereich

Trotz eines derzeitigen Urbanisierungstrends prägt der Prozess der Suburbanisierung das Siedlungsbild, da viele Menschen in einem bestimmten Lebenszyklusabschnitt, d.h. bei der Familiengründung, in Vororte ziehen. Da aber noch die stadtnahen Vororte durch ältere Menschen und einer früheren Suburbanisierungsphase bewohnt sind, verlagert sich der Prozess auch auf etwas weiter von der Stadt entfernte Gemeinden.

4. Arbeitsmarkt

Wichtig bei den Stadt-Umland-Beziehungen sind die Pendlerbeziehungen, die sich nicht nur verkehrlich auswirken, sondern auch monetäre Beziehungen sind: ein Einkommenstransfer vom Arbeitsort zum Wohnort sowie ein Beitrag zum BIP und zum Steueraufkommen am Arbeitsort.

Die Abgrenzung von Stadt und Umland ist in der Forschung ein lange diskutiertes Thema, und eine eindeutige und wissenschaftlich gesicherte Methode gibt es nicht. Allerdings hat Eurostat eine Abgrenzung erarbeitet, die einen gewissen Standard setzt: Die so genannten Larger Urban Zones (LUZ) umfassen die Kernstadt und den Pendlereinzugsbereich. Die Abgrenzung basiert nicht auf Gemeindedaten, sondern auf

Rasterzellen und hat den Vorteil, dass innergemeindliche Strukturen besser erfasst und Änderungen des Gebietsstands im Zeitverlauf keinen Einfluss auf das Ergebnis haben. Rasterzellen sind Gitter mit einer Kantenlänge von z.B. 100, 250, 500 oder 1.000 m, die unabhängig von administrativen Grenzen über den Raum gelegt werden (Abb. 1).

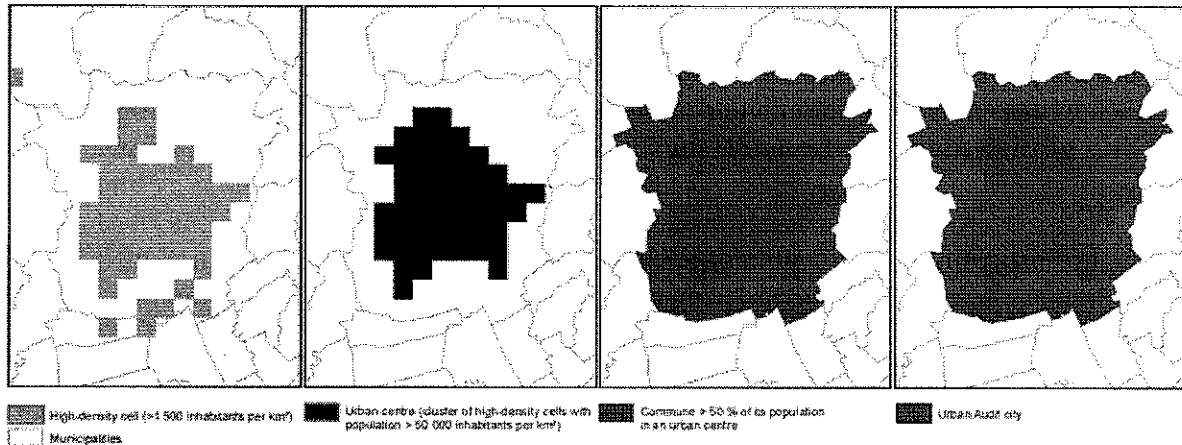
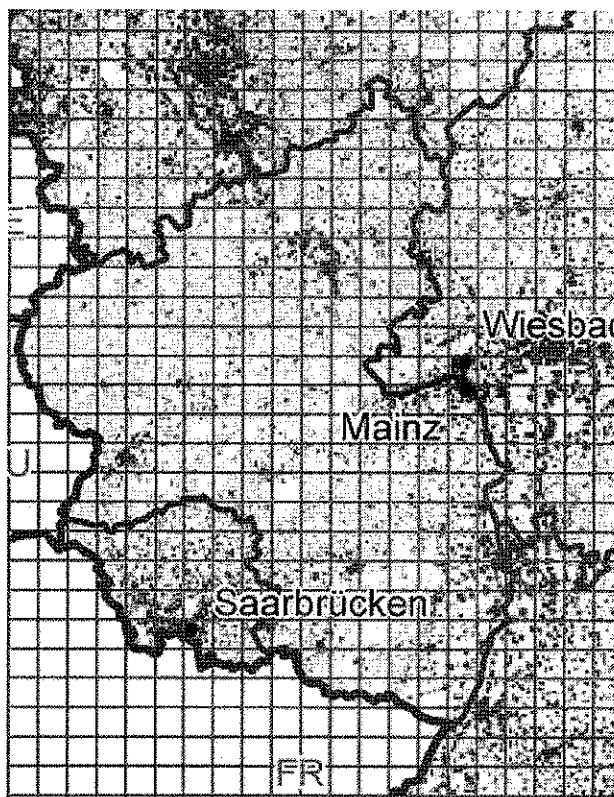
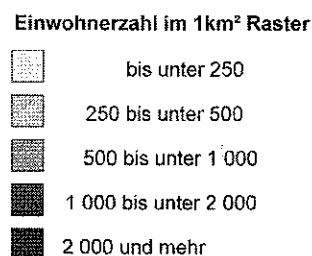


Abb. 1: Rasterdaten als Basis für Stadt-Umland-Abgrenzungen
 Quelle: Eurostat (2013): Eurostat regional yearbook 2013, S. 218.



Rasterzellen mit einer Einwohnerdichte von mehr als 1.500 Ew./km², die zusammenhängen und in denen als Summe über alle diese Zellen mehr als 50.000 Einwohner leben, werden als Kernstadt definiert. Dies trifft in der Regel nur auf städtische Bereiche zu, aber wenn eine Umlandgemeinde zu mehr als 50 % bezüglich ihrer Einwohner in ein solches Konglomerat fällt (d.h. die dort liegenden Rasterzellen entsprechend hohe Einwohnerdichten aufweisen), wird die Gemeinde auch als

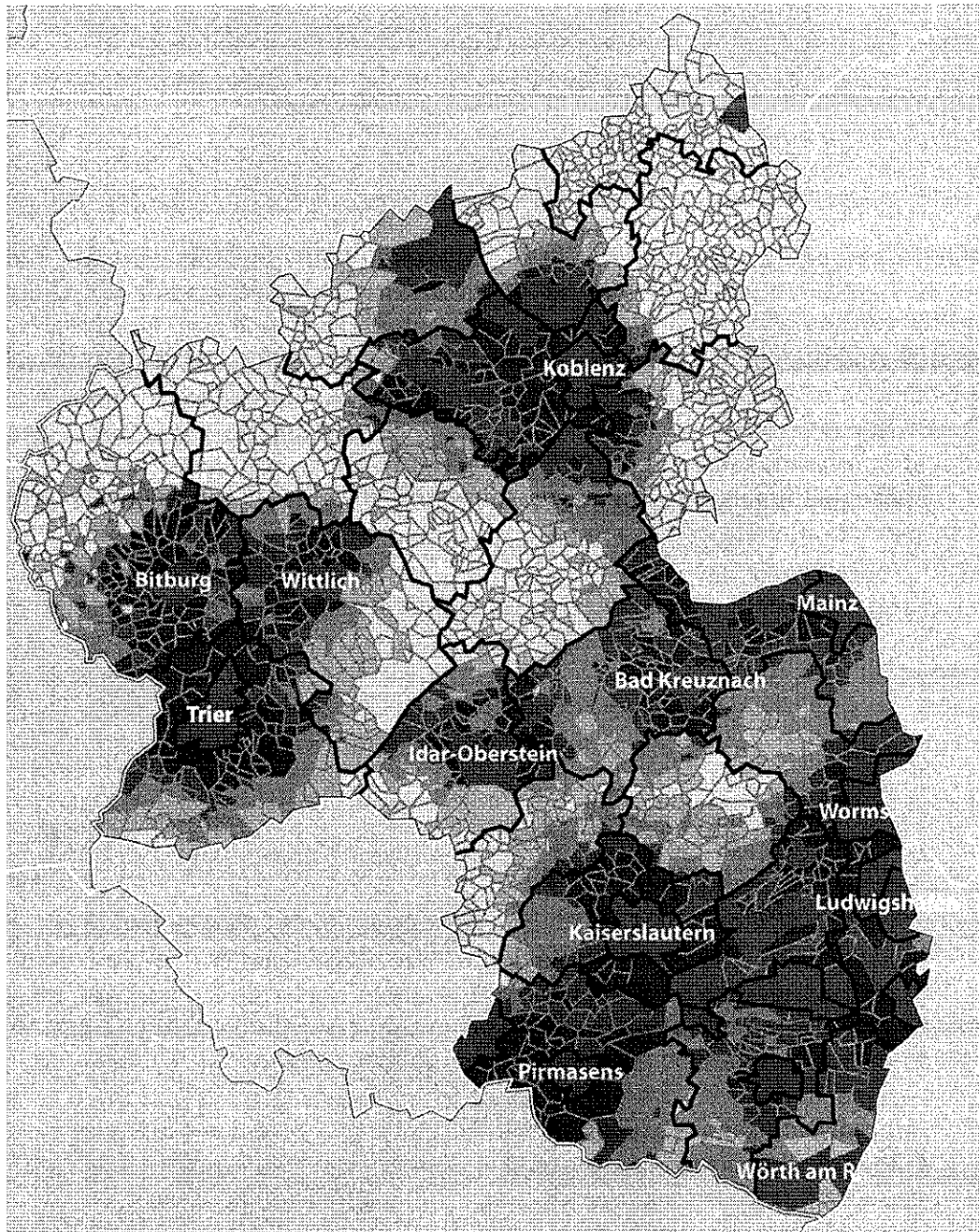


Teil der Kernstadt angesehen. Derartige Rasterzellen bilden das so genannte urban center.

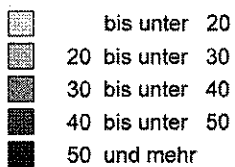
Abb. 2: Einwohnerdichte auf Basis von Rasterdaten
 Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Der angrenzende Pendlereinzugsbereich umfasst dann alle Gemeinden, von denen mindestens 15 % der Beschäftigten in der Kernstadt arbeiten.

Diese Rasterdaten liegen beim Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung vor (Abb. 2) und könnten für Stadt-Umland-Abgrenzungen verwendet werden.



Anteil der Auspendler in eine rheinland-pfälzische Stadt an allen SV-Beschäftigten am Wohnort in % 2012



Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBR; Datengrundlage: Pendlermatrizen der Bundesagentur für Arbeit; Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, Gemeinden, 31. 12. 2012

Abb. 3: Pendlerbeziehungen zu den Städten von Rheinland-Pfalz
 Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Ebenso liegen Informationen zu den Pendlerströmen der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten vor. Abb. 3 zeigt die Pendlerbeziehungen in alle Städte von Rheinland-Pfalz, wie sie auf der Seite <http://www.rlp.de/verwaltung/behoerdenverzeichnis/kreise-staedte-und-gemeinden/> genannt sind.

Deutlich wird, dass die Pendlereinzugsbereiche eindeutig bestimmbar sind. Die Kreisgrenzen werden in einigen Fällen – außer bei den kreisfreien Städten – überschritten, in der Regel findet das Pendeln aber innerhalb eines Landkreises statt. Dennoch soll daraus nicht der Schluss abgeleitet werden, dass die Kreisgrenzen als unabänderlich angesehen werden sollen (vgl. weiter unten die Ausführungen zu den Stadt-Land-Regionen), ebenso sollten bei einer Gebietsreform nicht nur die direkten Nachbargemeinden der Städte betrachtet werden. Vielmehr sollte der funktionale Raum im Vordergrund stehen, der sich unabhängig von administrativen Grenzen ausbildet.

Sicherlich wäre es wünschenswert, die funktionalen Räume auch über die Pendlerbeziehungen hinaus an weiteren Themen darzustellen. Leider liegen seitens der amtlichen Statistik keine weiteren Daten (außer den Wanderungen) vor, die die Beziehungen zwischen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten abbilden, also z.B. Unternehmensverflechtungen oder Finanzströme. Daher wird immer wieder auf die Pendlerzahlen zurückgegriffen, die allerdings eine qualitativ hochwertige Statistik darstellen und ein wichtiges Abbild der Bewegungen im Raum sind.

Die oben erwähnte Stadt-Umland-Abgrenzung hat – wie alle Abgrenzungen – die Schwäche, dass sie Schwellenwerte annimmt, die empirisch nicht abzuleiten sind. Hier sind Setzungen seitens der jeweiligen Wissenschaftler bzw. der Politik nötig. Dies wird beim Beispiel der Arbeitsmarktregionen deutlich. Alle basieren auf der Pendlerstatistik, haben also dieselbe empirische Grundlage, aber sie unterscheiden sich wegen verschiedener Schwellenwerte sehr:

Die Arbeit von Kropp und Schwengler vom IAB (2011) führt zu 50 Arbeitsmarktregionen, die von Eckey, Kosfeld und Türk (2006) zu 150 Raumeinheiten, hingegen rechnet die GRW mit 258 Arbeitsmarktregionen. Die Arbeit vom Statistischen Bundesamt (2013) ergibt demgegenüber 310 Arbeitsmarktregionen. Somit ergeben sich durchschnittliche Flächen zwischen 7.143 km² und 1.152 km², je nachdem wie die Arbeitsmarktzentren definiert werden.

Pendler über die Landesgrenze von Rheinland-Pfalz

Im Jahr 2012 pendelten 20,1 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aus Rheinland-Pfalz über die Landesgrenze zur Arbeit. Das ist nach Brandenburg und Schleswig-Holstein der drittgrößte Wert für ein Bundesland in Deutschland. Besonders hohe Werte von ca. 30 % und mehr weisen meistens die Landkreise und kreisfreien Städte an der Landesgrenze von Rheinland-Pfalz auf. Das sind Ahrweiler, Altenkirchen, Rhein-Lahn-Kreis, Ludwigshafen, Mainz, Germersheim, aber auch Zweibrücken und Kusel – letztere eher wohl wegen einer Strukturschwäche.

Bei den Einpendlern nach Rheinland-Pfalz über die Landesgrenze liegt das Bundesland mit 11,8 % der SV-Beschäftigten im Mittelfeld der deutschen Bundesländer. Auf Kreisebene weisen folgende Landkreise/kreisfreie Städte hohe Werte (> 20 %) auf: Mainz, Ludwigshafen und Germersheim, aber auch Zweibrücken – letztgenannter Raum wohl wegen Einpendlern aus Frankreich.

Unabhängig von den Arbeitsmarktregionen ist der Raum – um am Beispiel des Arbeitsmarktes zu bleiben – in 141 Arbeitsamtsbezirke der Bundesagentur für Arbeit eingeteilt (d.h. eine durchschnittliche Fläche von 2.533 km²). Daran wird eine fehlende räumliche Kongruenz zwischen der administrativen Einteilung und den empirisch hergeleiteten funktionalen Räume deutlich. Wenn jetzt noch die rechtlichen Vorgaben hinzugezogen werden, dann ergibt sich eine weitere Raumgliederung, denn gemäß SGB III ist ein Pendeln von zwei bis zweieinhalb Stunden (Hin- und Rückweg insgesamt) zumutbar (siehe Kasten) – bzw. noch mehr, wenn die regional üblich ist. Der rechtlich definierte Aktionsraum umfasst somit durchschnittlich 14.313 km² und liegt deutlich

§ 140 SGB III Zumutbare Beschäftigungen

(4) Aus personenbezogenen Gründen ist einer arbeitslosen Person eine Beschäftigung auch nicht zumutbar, wenn die täglichen Pendelzeiten zwischen ihrer Wohnung und der Arbeitsstätte im Vergleich zur Arbeitszeit unverhältnismäßig lang sind. Als unverhältnismäßig lang sind im Regelfall Pendelzeiten von insgesamt mehr als zweieinhalb Stunden bei einer Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden und Pendelzeiten von mehr als zwei Stunden bei einer Arbeitszeit von sechs Stunden und weniger anzusehen. Sind in einer Region unter vergleichbaren Beschäftigten längere Pendelzeiten üblich, bilden diese den Maßstab.

über den funktional bzw. administrativ abgegrenzten Regionen. Mit diesem Beispiel soll verdeutlicht werden, dass Raumabgrenzungen je nach Perspektive (funktional, administrativ, rechtlich) zu ganz unterschiedlichen Größen und Formen kommen können und somit keine Kongruenz erwartet werden darf. Ebenso können wissenschaftliche Definitionen stark voneinander abweichen, auch wenn jede für sich genommen ihre Berechtigung hat.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung hat ebenfalls eine Raumabgrenzung auf der Basis der Pendlerdaten vorgestellt und ist zu 266 so genannten Stadt-Land-Regionen gekommen. Diese sind gemeindegrenzt, umfassen die Siedlungskerne mit ihrem Umland und bilden wichtige Aktionsräume ab (Abb. 4). Statt 36 Landkreisen und kreisfreien Städten in Rheinland-Pfalz ergeben sich dabei 25 Stadt-Land-Regionen in diesem Bundesland.

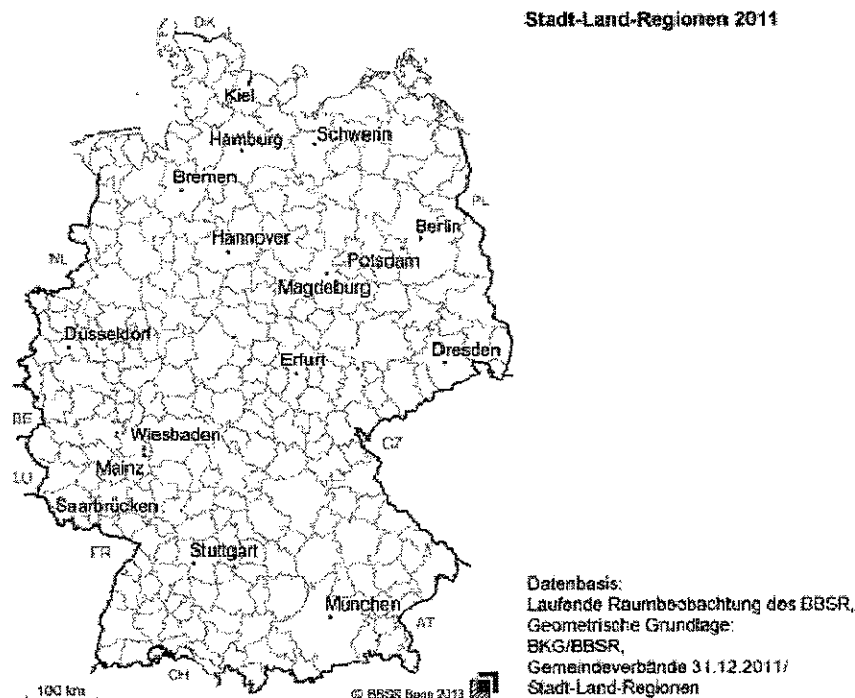


Abb. 4: Stadt-Land-Regionen des BBSR
 Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Eine starke administrative Fragmentierung des Raumes führt zu negativen Effekten, wie die OECD aufzeigt (Abb. 5).

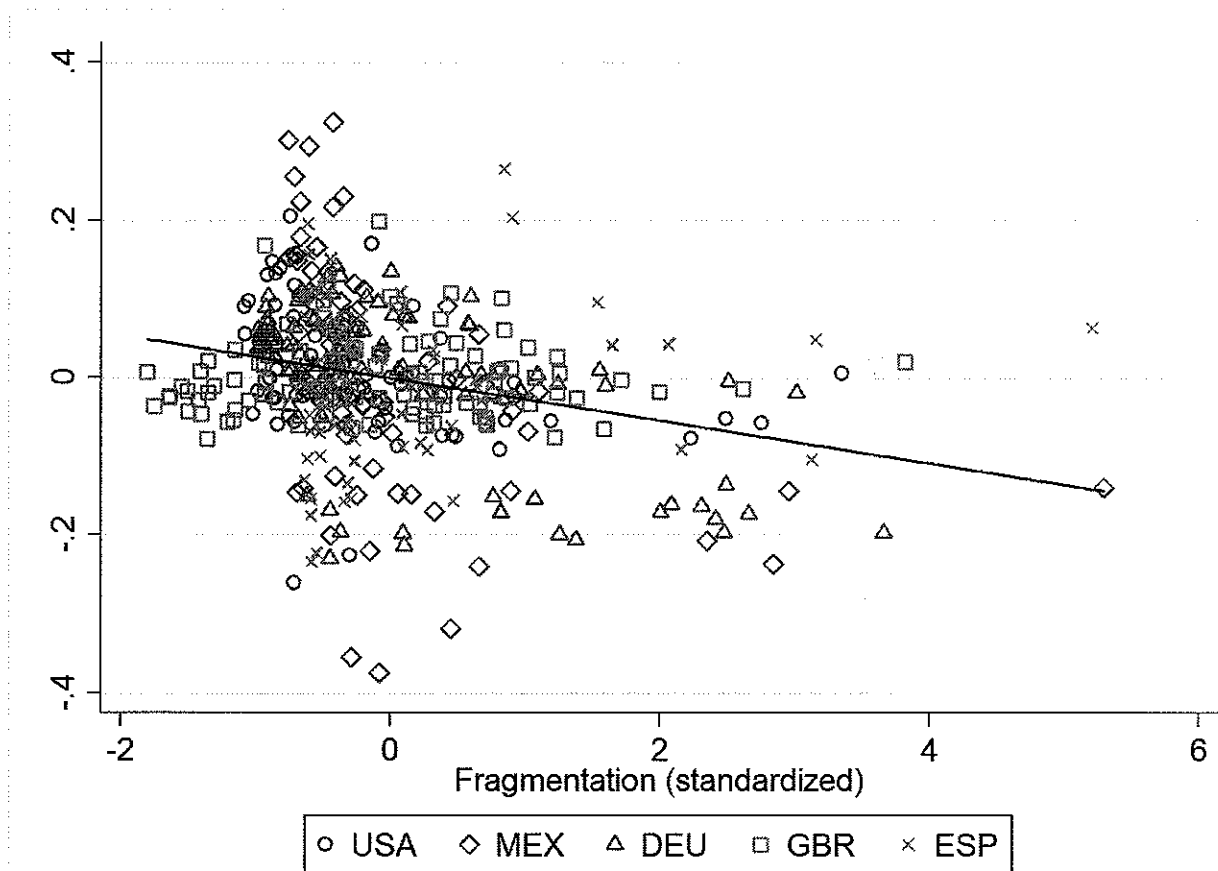


Abb. 5: Administrative Fragmentierung und Produktivität
 Quelle: OECD (Ahrend, 2014: Urban Productivity and Governance, Vortrag)

Mit einer Verdoppelung der Anzahl der Gemeinden pro 100.000 Einwohner, die eine Functional Urban Area bilden, geht eine um 5 % bis 6 % geringere Produktivität einher (Ahrend, Farchy, Kaplanis, Lembcke 2014). Insofern sind der funktionale Raum und seine Leistungsfähigkeit nicht unabhängig vom administrativen Raum zu sehen, denn es gibt eine Beeinflussung – hier gemessen an der geringen Produktivität. Nach diesem Ergebnis ist eine Gebietsreform vorteilhaft, und Gebietsänderungen sollten kommunalen Kooperationen vorgezogen werden. Dies sollte nicht nur für die Oberzentren gelten, sondern auch Mittelzentren bilden mit ihrem Umland funktionale Räume, die durch eine Defragmentierung profitieren können. Insofern sollte der funktionale Raum im Vordergrund stehen, der bestehende administrative Raum sollte erst als sekundär und gestaltbar auch im Einklang mit den Anforderungen des funktionalen Raumes angesehen werden. Hierbei ist aber auch zu beachten, dass nicht nur wirtschaftliche Aspekte, sondern auch demographische Gesichtspunkte (d.h. prognostizierte Bevölkerungsentwicklung) eine Rolle spielen.

Angesichts der Tatsache, dass in Rheinland-Pfalz etwa 5 % der Bevölkerung Deutschlands leben, aber in dem Bundesland 20 % der deutschen Gemeinden liegen und dass eine Gemeinde in Rheinland-Pfalz durchschnittlich 1.730 Einwohner hat, im deutschen Durchschnitt sich diese Zahl aber auf 7.130 Einwohner beläuft, wird die sehr starke Fragmentierung des Raumes deutlich.

Wenn eine Gebietsreform durchgeführt wird, die sich an Functional Urban Areas bzw. anderen funktionalen Räumen und der Bevölkerungsprognose orientiert, dann würde theoretisch ein optimales Ergebnis herauskommen, weil dieser Abgrenzung Aktionsräume zu Grund liegen. Dies wäre ein Argument für eine Gebietsreform „von oben“, denn individuelle kommunale Ziele würden den Landeszielen nicht entgegenstehen. Ebenfalls ist vorstellbar, dass bei einer Freiwilligkeit der Problemdruck bzw. die Lösungschance nicht erkannt wird oder ein bisweilen irrationalen Beharren auf Eigenständigkeit gegeben sein kann, wie das folgende Zitat aus Brandenburg belegt: „Auch das Argument der bekannten Gemeinde Himmelpfort (Landkreis Oberhavel), sie müsse als "Heimat des Weihnachtsmannes" selbständig bleiben, überzeugte die Verfassungsrichter nicht.“ (Künzel, Brandenburgische Landeszentrale für Politische Bildung).

Demgegenüber stehen einige Argumente, die auf eine kooperative Lösung setzen. Zum einen ist die Akzeptanz der Bevölkerung bei freiwilligen Zusammenschlüssen höher. Ebenso kann es starke Friktionen geben, die – zumindest in einer ersten Phase – die erwarteten Produktivitätsfortschritte verhindern können: In Brandenburg gab es bei der Gebietsreform zwischen 2001 und 2006 insgesamt 602 Klagen und Einsprüche – bei einer Zahl von ehemals 1.474 Gemeinden hat somit jede zweite bis dritte Gemeinde Einspruch erhoben. Hingegen gab es in Sachsen zwischen 2010 und 2013 freiwillige Fusionen von 84 Gemeinden (zu dann 42 Gemeinden), bei ehemals 488 Gemeinden sind dies 17 %, die diesen Weg gegangen sind. Dies zeigt eine recht hohe Bereitschaft auf, freiwillig zu fusionieren. Ob dabei ein Ergebnis herausgekommen ist, das auch einem theoretischen Optimum nahe kommt, lässt sich nicht sagen, allerdings zeigt die Zahl, dass freiwillige Zusammenschlüsse durchaus vollzogen werden. Insofern sollte die Landesregierung einen Vorschlag basierend auf einer funktionalen Abgrenzung des Raumes vorlegen und mit einer ersten Freiwilligkeitsphase und ggf. einer Fusionsprämie die Gemeinden animieren, dieses Ergebnis selbst umzusetzen.