



Open Access Repository

[www.ssoar.info](http://www.ssoar.info)

## Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts

Flex, Florian; Greiving, Stefan; Terfrüchte, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Flex, F., Greiving, S., & Terfrüchte, T. (2016). Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts. In F. Flex, & S. Greiving (Hrsg.), *Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen* (S. 106-122). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49814-1>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

*This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more information see:*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>

*Florian Flex, Stefan Greiving, Thomas Terfrüchte*

## **Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts**

URN: urn:nbn:de:0156-4035083



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 106 bis 122

Aus:

Stefan Greiving, Florian Flex (Hrsg.)

## **Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen**

Arbeitsberichte der ARL 17

Hannover 2016

Florian Flex, Stefan Greiving, Thomas Terfrüchte

# Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts

## Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Strukturen eines fortentwickelten Zentrale-Orte-Konzepts
  - 2.1 Monozentraler Ort
  - 2.2 Mehrfachzentrum bzw. Städteverbund
  - 2.3 Der Funktionsraum
  - 2.4 Bedeutung der Versorgungsbereiche
  - 2.5 Hierarchieebenen
  - 2.6 Ziel

Literatur

## Kurzfassung

Das Ziel des Beitrags besteht darin, generelle Empfehlungen zur Weiterentwicklung des ZOK aufzuzeigen. Zunächst wird auf die nach Auffassung der Verfasser gebotene raumstrukturelle Differenzierung hinsichtlich der Ausformung von Zentrale-Orte-Konzepten eingegangen. Zudem wird auf die Rolle bzw. Bedeutung zentralörtlicher Versorgungsbereiche abgestellt, deren Festlegung zwingend erforderlich erscheint, um den Anforderungen an die Bestimmbarkeit von Zielen der Raumordnung entsprechen zu können. Es wird empfohlen, nur die drei Grundstufen Grund-, Mittel- und Oberzentrum ohne weitere Zwischenstufen festzulegen. Die Festlegungs- bzw. Ausweiskriterien wiederum sind für die Hierarchieebenen differenziert zu bestimmen. Schließlich wird empfohlen, transparent darzulegen, welche Analyse- bzw. Abgrenzungsmethode – etwa zur Abgrenzung zentralörtlicher Verflechtungsbereiche – aus welchen Überlegungen von der Landes- oder Regionalplanung verwendet wurde, um der erforderlichen Normklarheit bzw. Verständlichkeit des Planwerks aus sich selbst heraus Genüge zu tun.

## Schlüsselwörter

Landesplanung – Zentraler Ort – Zentrale-Orte-Konzept – Validierung – Versorgungsbereich – Hierarchieebene

## Structures for a (further developed) Central Place Concept

### Abstract

This paper aims to provide recommendations for the further development of the central place concept. First, the authors emphasize the need to implement central place concepts that take into consideration differentiated spatial structures. Central place con-

cepts as a whole, but in particular threshold levels, have to be adjusted to the specific spatial structures they are used for. A central place concept should consist of only three levels of centrality (basic, medium and superior) without intermediate levels. The criteria used for defining the level of centrality should, however, be defined individually. Finally, some recommendations are given for the empirical validation of central place concepts. This validation must be based on a consistent set of planning goals. Further, the methodology used has to be explained in detail.

## Keywords

Regional planning – central places – central place concepts – validation – service area – hierarchy (level)

## 1 Einführung

Der Beitrag leitet zunächst auf Grundlage jüngerer Gerichtsurteile die Notwendigkeit einer raumstrukturell differenzierten Betrachtung her. Die Ausweisungspraxis in den Ländern zeigt<sup>1</sup>, dass hier insbesondere drei Strukturvarianten denkbar sind: Der „klassische“ monozentrale Ort (Kapitel 2.2), das Mehrfachzentrum bzw. der Städteverbund (Kapitel 2.3) sowie der Funktionsraum (Kapitel 2.4). Daran anschließend wird die Bedeutung der zentralörtlichen Versorgungsbereiche bzw. die Notwendigkeit ihrer Abgrenzung im Zusammenhang mit Steuerungsansprüchen des Zentrale-Orte-Konzepts (ZOK) dargestellt. Abschließend wird auf die Ausgestaltung der zentralörtlichen Hierarchieebenen eingegangen.

## 2 Strukturen eines fortentwickelten Zentrale-Orte-Konzepts

Nach Aussage des VerfGH Münster sind landes- oder regionalplanerische Rechtsnormen, die die gemeindliche Planungshoheit beschränken, nur dann mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar, wenn überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen (VerfGH NRW, OVG 46, 295, 306 m.w.N. vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 8. März 2006 – 4 B 75.05 – NVwZ 2006, 932, Rn. 16). Dafür müsse jedoch nachvollziehbar sein, welche Erwägungen den Erlass der Rechtsnorm rechtfertigen. Der VerfGH hat dazu insbesondere ausgeführt (Entscheidung des VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 26.08.2009, Az. VerfGH 18/08 zum FOC Ochtrup: 20): „Mit Rücksicht darauf, dass die Verbotsregelung sich als erhebliche Beschränkung der Planungshoheit auswirkt, unterliegen die Schwellenwerte einem besonderen Rechtfertigungsbedürfnis. Nachvollziehbare Erwägungen für deren ausnahmslose Festlegung sind jedoch nicht ersichtlich.“

Darüber hinaus hat der VerfGH auch das Erfordernis einer raumstrukturell differenzierten Betrachtung und hier explizit differenzierte Schwellenwerte betont (VerfGH 2009: 23). Die Infrastrukturausstattung korreliert nämlich nur bedingt mit der Einwohnerzahl; die Situation am Rand eines größeren Oberzentrums im Verdichtungsraum ist eine andere als im ländlichen Raum. Mithin sind nicht nur Einwohnerschwellenwerte im ZOK raumstrukturell zu differenzieren, sondern auch die Konzeption an sich ist an die unterschiedlichen Raumstrukturen anzupassen.

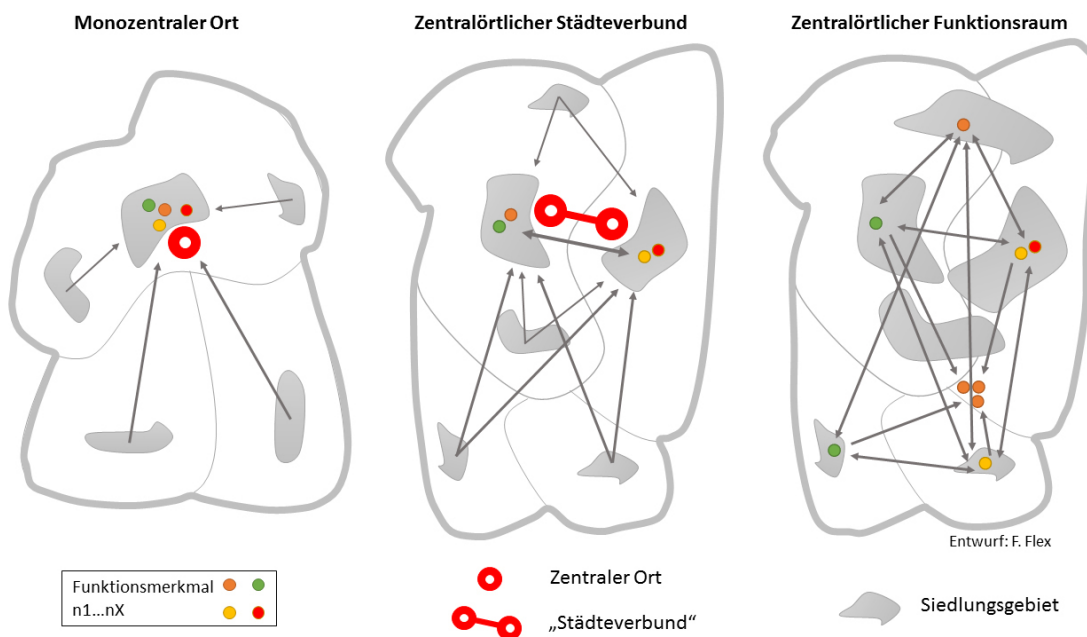
---

<sup>1</sup> Die Auswertung basiert auf der Untersuchung im Auftrag des BMVI/BBSR (vergl. Greiving et al. 2015).

## ■ Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts

Die klassischen Raumkategorien (Ländlicher Raum, Ordnungsraum, Verdichtungsraum) fassen letztlich unterschiedliche raumstrukturelle Settings in Kategorien zusammen, die jedoch nicht hinreichend differenziert sind, um als Strukturierungsmerkmal für die Festlegung Zentraler Orte verwendet werden zu können. Zudem kann in verschiedenen Raumstrukturen ein unterschiedlicher Umgang mit dem empirisch ermittelten Zentrale-Orte-System erforderlich sein, um eine Versorgung mit zentralörtlich relevanten Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen. So kann die Festlegung eines Zentralen Orts – abweichend vom empirischen Befund – im Einzelfall erforderlich werden, um Erreichbarkeitsstandards einzuhalten. Dies betont das ROG im Übrigen ausdrücklich (§2 Abs. 2 Nr. 3 ROG: „[...] die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten“).

Abb. 1: Schematische Darstellung der Strukturvarianten des Zentrale-Orte-Konzepts



Quelle: Flex 2015: 233

Bei der raumstrukturellen Differenzierung, die für die Beurteilung Zentraler Orte herangezogen werden sollte, sollten dann die zentralen Festlegungskriterien für Zentrale Orte, nämlich Tragfähigkeit und Erreichbarkeit, in den Vordergrund gestellt werden. Und zwar differenziert für die folgenden Strukturvarianten im Zentrale-Orte-Konzept, die in den folgenden Abschnitten näher erläutert werden:

- **Monozentraler Ort:** die Vorzugsvariante. Es lassen sich zentralörtliche Funktionen auf einen oder mehrere intrakommunale Standort(e) einer Gemeinde fokussieren, der/die innerhalb eines empirisch bestimmbar Verflechtungs- und begründbar festlegbaren Versorgungsbereichs tragfähige und erreichbare zentralörtliche Leistungen für dritte Gemeinden erbringt.

- Städteverbund: Es lassen sich transkommunale Standorträume identifizieren, die gemeinsam innerhalb eines empirisch bestimmbar Verflechtungs- und begründbar festlegbaren Versorgungsbereichs tragfähige und erreichbare zentralörtliche Leistungen für dritte Gemeinden erbringen. Hier bieten sich primär „Städteverbünde“ an, die der Absicherung der vorgenommenen bzw. raumordnerisch für erforderlich erachteten Funktionsteilung dienen.
- Funktionsraum: Es handelt sich um einen Standortraum, der sich durch überlagerte Verflechtungen auszeichnet, bei denen Versorgungsaufgaben wechselseitig mit übernommen werden, ohne dass eine klare Dominanz eines oder mehrerer Orte erkennbar wäre. Hier ist deshalb zwar ein Versorgungsraum festlegbar, aber kein Zentraler Ort. Hier sollte ein „Funktionsraum“ festgelegt werden, in dem zentralörtliche Leistungen ortsverteilt vorgehalten werden. Dabei ist zu differenzieren zwischen:
  - Variante A: transkommunaler Standortraum ohne Erreichbarkeitsprobleme (sehr zentraler städtischer Raum)
  - Variante B: transkommunaler Standortraum mit Erreichbarkeits- und/oder Tragfähigkeitsproblemen (sehr peripherer ländlicher Raum) im Sinne einer kleinräumigen Verantwortungsgemeinschaft

## 2.1 Monozentraler Ort

Wenn sich ein Verflechtungsraum eindeutig auf einen Zentralen Ort beziehen lässt, keine substantiellen konkurrierenden Überschneidungen mit zentralen Funktionen im Verflechtungsraum bestehen und der Ort über ausreichende zentralörtliche Potenziale, insbesondere bezüglich der Bevölkerungsgröße und in der Daseinsversorgung, verfügt, existieren klare und eindeutige Wirkungsbeziehungen. Bei solchen Orten handelt es sich um die historisch gewachsenen Stadt- und Ortskerne, deren stadträumliche Merkmale (wie Stadt- und Straßengrundriss, Stadtbild, architektonische und städtebauliche Merkmale) erhalten und ablesbar sind. Dieser Ort wird seinen zentralörtlichen Funktionen im „klassischen“ Sinne gerecht.

Die Funktionszuweisung an einen Ort ist die Vorzugsvariante, weil Kooperation kein Selbstzweck ist und immer mit Transaktionskosten verbunden ist. Jede Aufteilung zentralörtlicher Funktionen auf mehrere Gemeinden untergräbt tendenziell immer das dem Zentrale-Orte-Konzept innewohnende Konzentrations- und Bündelungsprinzip.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das Zentrale-Orte-Konzept eines Bundeslandes nicht identisch mit einem empirisch beschreibbaren Zentrale-Orte-System ist, sondern immer normative Elemente enthält.

Aus o.g. Überlegungen lässt sich schlussfolgern, dass es um der raumordnerischen Steuerungswirkung willen gerade in ländlichen Räumen bzw. bei intrakommunalen Zentren geboten ist, zentralörtliche Funktionen nicht per se an die gesamte Gemeinde zu vergeben mit der Konsequenz, dass keinerlei Einflussmöglichkeit mehr darauf besteht, wo innerhalb von – in Bezug auf ihr Gemarkungsgebiet großen – Einheitsgemeinden zentralörtlich relevante Einrichtungen allokiert werden. Dies ist insbesondere für die grundzentrale Ebene relevant, da dort eine Kongruenz von zentrenrelevanten und zentrengebundenen Infrastrukturen vorliegt, während bei Mittel- und Oberzentren bestimmte, lediglich zentrenrelevante Güter und Dienstleistungen (z.B. Flughäfen, Sportstadien) auch außerhalb von Infrastrukturclustern liegen können bzw. sogar müssen. Dem wird im neuen LEP auch über die sog. „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbe-

reiche“ Rechnung getragen werden. Diese bilden quasi das eigentliche Grundzentrum in seinem räumlichen Umgriff – bzw. Umgriffen im Fall von multipolaren Infrastrukturclustern – ab.

Erst auf der Ebene der Mittelzentren ist über die zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereiche hinaus ein zu definierender Standortbereich/Teilort (evtl. Hauptort) mit guter (überörtlicher) Erreichbarkeit zu bestimmen, der tatsächlich der Standort gebündelter höherwertiger Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen im Sinne des zASB-Ansatzes ist. Die Abgrenzung sollten Regionalplanung und Kommune gemeinsam erarbeiten; die Erreichbarkeit sollte sich auf IV und ÖV beziehen. Befinden sich einzelne mittelzentral bedeutsame Einrichtungen außerhalb dieses Standortbereichs, so wäre dies ein Indikator dafür, dass diese Einrichtungen im Fall von Tragfähigkeitsproblemen prioritär aufgegeben werden sollten. Dies gilt nur insofern, als dass diese Einrichtungen nicht aus dem Versorgungsbereich besser erreichbar sind und ihre Schließung für Erreichbarkeitsprobleme der peripheren Bereichsbevölkerung sorgen würde.

Dies ist aus Sicht der Autoren kein unzulässiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (vgl. Beitrag Milstein/Grotefels in diesem Band), denn es handelt sich bei Zentralörtlichkeit um eine im Kern überörtliche, raumbedeutsame Aufgabe, die eine Übernahme von Versorgungsleistungen für Dritte einschließt, damit für den Gesamttraum die Daseinsvorsorge gesichert ist. Diese Logik setzt aber natürlich voraus, dass nicht jeder Gemeinde automatisch der Status eines Zentralen Ortes zuerkannt wird.

Bisher war man in NRW davon ausgegangen, dass durch die kommunale Neugliederung, welche ihrerseits an dem Schnittmuster der zentralörtlichen Gliederung ausgerichtet war, Selbstverwaltungseinheiten geschaffen worden sind, welche die anfallenden Versorgungsaufgaben für den eigenen (Versorgungs-)Nahbereich bereitstellen kann:

„Im Zuge der kommunalen Neugliederung sind im gesamten Land Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung geschaffen worden, die in allen Landesteilen eine möglichst bürgernahe und gleichwertige Daseinsvorsorge gewährleisten und die Erfüllung der übrigen öffentlichen Aufgaben sichern sollen. Wesentliche Grundlage war dabei bekanntlich das zentralörtliche Gliederungsprinzip und das System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen.“ (LEP NRW 1979: 1084)

Folglich wurden alle Gemeinden Nordrhein-Westfalens als Grundzentren ausgewiesen. Da sich die Festlegung des Hoheitsgebietes der Kommunen im Rahmen der kommunalen Gebietsreform an den in den 1970er Jahren ermittelten Nahbereichen orientierte, bildet in Nordrhein-Westfalen die Gemeindeebene stets den Nahbereich bzw. den grundzentralen Versorgungsbereich eines Grundzentrums. Ob in allen nordrhein-westfälischen Gemeinden eine ausreichende grundzentrale Versorgung nachhaltig – d. h. in Hinblick auf die prognostizierte demografische Entwicklung – gesichert ist, müsste ebenso untersucht werden. Die gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg hat mit gleichgerichteter Argumentation wie in NRW die Darstellung der Grundzentren völlig aufgegeben und weist nur noch ab der mittelzentralen Ebene Zentrale Orte aus, wurde

diesbezüglich aber jüngst durch das zuständige OVG ausgebrems<sup>2</sup>. Die Nahversorgung liegt ebenfalls im Verantwortungsbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Jedoch hat die Anwendung des Territorialprinzips (Zuweisung der zentralörtlichen Funktion an die politische Gemeinde) dazu geführt, dass das mit dem Zentrale-Orte-Konzept verfolgte Konzentrations- und Bündelungsprinzip teilweise unterlaufen wird. In vielen Gemeinden wurden die Infrastrukturen demnach nicht gebündelt in einem (gut erreichbaren) Hauptort installiert, sondern über die ehemals selbstständigen Gemeindeteile verteilt, was ungünstigen Mehraufwand bei Versorgungsfahrten nach sich zieht. Im Entwurf des neuen LEP hat man entsprechend der zu beobachtenden Problematik bezogen auf die Siedlungsentwicklung eine Schwerpunktsetzung auf den oder die Hauptort(e) eingeführt. Eine Tendenz, die in den meisten neuen Landesentwicklungsplänen festzustellen ist (siehe insb. LEP Sachsen-Anhalt 2010).

## 2.2 Mehrfachzentrum bzw. Städteverbund

Mehrfachzentren werden in Baden-Württemberg bereits seit 1971 und zuletzt im LEP 2002 festgelegt, wobei die Festlegung teilweise jahrzehntelang bestanden hat, ohne eine messbare Wirkung erzielt zu haben.

Relativ neu, beginnend mit Sachsen und (1994 bzw. verstärkt 2003) Bayern (2003, 2006 sowie zuletzt 2013), Thüringen (2004, 2014), Mecklenburg-Vorpommern (2005), Brandenburg (2009), Rheinland-Pfalz (2008) sowie Sachsen-Anhalt (2010) werden jedoch für die weitere Aufrechterhaltung bzw. erstmalige Festlegung derartiger Funktions- teilung Gegenleistungen verlangt, indem von den Kommunen der Nachweis zu erbringen ist, dass tatsächlich im Sinne einer funktionsteiligen Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben kooperiert wird. Dafür ist materiell (inhaltliche Kooperationsfelder) und/oder instrumentell (Regionale Entwicklungskonzepte, gem. Flächennutzungspläne, FNP; raumordnerischer Vertrag) ein Nachweis zu erbringen, der im Rahmen einer Evaluierung überprüft wird (Bayern, Thüringen, Sachsen, Brandenburg).

Mithin wird das zentralörtliche Konzept (ZOK) eines Landes erweitert und flexibilisiert. Der Begriff „Städteverbund“ beinhaltet daher mehr als bloß einen „funktionsteiligen Zentralen Ort bzw. Mehrfachzentrum“ als reine landesplanerische Festlegung, sondern ist eine Kombination aus einem von der Landesplanung initiierten (top-down) und von den Städten und Gemeinden gestalteten und umgesetzten Prozess (bottom-up).

Bei einem Städteverbund (vgl. dazu auch Greiving 2006; Greiving/Pietschmann/Winkel 2008) kommt ein modifiziertes Territorialprinzip zur Anwendung. Eine solche gemeinsame Funktionszuweisung ist an raumstrukturelle Voraussetzungen gebunden, d.h. eine räumliche Nähe sowie ein Funktionsergänzungspotenzial sind entscheidend.

---

<sup>2</sup> Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Juni 2014 (Az OVG 10 A 8.10). Demnach ist die Rechtsverord- nung der Regierung des Landes Brandenburg über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg materiell rechtswidrig, weil sie gegen das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV Bbg als höherrangiges Recht verstößt. Außerdem argumentiert das OVG (Fußnote 130), dass die Verordnung über den LEP B-B mit ihrem zweistufigen System der Zentralen Orte ohne Festlegung von Grundzentren gegen die zum maßgeblichen Zeitpunkt ihrer Ausfertigung und Verkündung noch geltende höherrangige Regelung des § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPIG 2002 verstoßen habe. Ferner legt das OVG dem Plangeber auf, bei der künftigen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems im Landesentwicklungsplan zu beachten, „dass die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Ange- boten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zur Sicherung von Chancengleichheit in den Teil- räumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist; dies gilt auch in dünnbesiedelten Regionen. Die Grundversorgung muss nicht in jeder Gemeinde erbracht werden, sondern kann sich auf die unterste Ebene Zentraler Orte beschränken, wobei allerdings deren Erreichbarkeit auch in dünnbesiedelten Regionen durch ein hinreichend dichtes Netz gewährleistet sein muss (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG 2008).“ (Leitsatz 6 des Ur- teils). Daraus muss geschlussfolgert werden, dass in Berlin-Brandenburg die Ebene der Grundzentren vor ihrer Wiedereinführung steht.



Die räumliche Nähe muss natürlich vom Zentralitätsniveau abhängig gemacht werden, d. h. gemeinsame Oberzentren können größere Distanzen aufweisen als etwa Unterezentren, weil andere Erreichbarkeitskriterien für die von ihnen gemeinsam zu erbringenden Versorgungsleistungen maßgeblich sind.

Die Erfahrungen mit existenten Städteverbänden belegen zudem, dass die raumordnerische Ausweisung von den beteiligten Städten häufig nicht oder nur unzureichend durch konkrete Maßnahmen tatsächlich auch umgesetzt wird. Aus diesem Grunde geben inzwischen einige Bundesländer, nämlich Bayern, Sachsen und Thüringen, klare materielle Vorgaben zur Umsetzung der gemeinsamen zentralörtlichen Funktionswahrnehmung und in weiteren Bundesländern wird derzeit eine ähnliche Vorgehensweise diskutiert. Zugleich ist die Überprüfung der Umsetzungsvorgaben vorgesehen, bei gleichzeitiger Darlegung der Konsequenzen bei einem negativen Evaluierungsergebnis. In Thüringen weist zudem die Landesplanung zentralörtliche Städteverbände zunächst nur auf Zeit aus. Erst nach erfolgreicher Evaluierung wird diese Einstufung in eine Dauerfunktion umgewandelt. Im Freistaat Bayern kann neu ausgewiesenen Städteverbänden bei negativem Evaluierungsergebnis die zentralörtliche Funktion wieder aberkannt werden. Die Erfahrungen aus diesen Ländern belegen die Vorteilhaftigkeit dieser Vorgehensweise. Die Umsetzung findet tatsächlich im Sinne von sich ergänzenden, abgestimmten Funktionen der beteiligten Orte statt.

### ***Umsetzung***

In Anbetracht dieser Erfahrungen ist bei der Ausweisung von zentralörtlichen Städteverbänden zu empfehlen, dass seitens des Landes eindeutige Vorgaben für die nachzuweisende Umsetzung sowie auch für den Zeitpunkt der Evaluierung und die Prüfungskriterien, die dafür gelten, gemacht werden. Als Vorgaben für die Umsetzung haben sich (beschränkt auf die Relevanz für die oberzentrale Ebene) vor allem bewährt:

- Ein raumordnerischer Vertrag, in dem die Ziele für die gemeinsame Funktionswahrnehmung, die geplante Form der Umsetzung mit zeitlichen Bindungen sowie ebenfalls die Organisationsstruktur (Bürgermeisterrunde, Einbeziehung der Fraktionen, Arbeitsgruppen für Aufgabenfelder und Projektgruppen für die konkrete Umsetzung) der Umsetzung verbindlich festgeschrieben werden.
- Die zentralörtlichen Einrichtungen versorgen in wechselseitiger, abgestimmter Ergänzung die gemeinsame Bevölkerung sowie die des gemeinsamen Versorgungsbereichs.
- Die Standortbereiche, die den tatsächlichen Infrastrukturcluster abbilden, sind zwischen Kommune und Regionalplanung abzustimmen (s. o., u. a. mit Beurteilung der Erreichbarkeit, vorhandener Ausstattung/Substanz, Bündelungsmöglichkeiten, ...).
- Die Erarbeitung einer gemeinsamen Entwicklungskonzeption/-planung, ggf. in Form eines REK (Regionalen Entwicklungskonzepts) oder vergleichbarem Planwerks.

Eine gemeinsame Funktionswahrnehmung lässt sich dabei am ehesten erreichen, wenn sie in einem ausgewogenen Verhältnis steht, d. h. wenn jede der beteiligten Städte dadurch Vorteile erfährt. Das wird dann der Fall sein, wenn die Funktionen ausgewogen auf die beteiligten Städte verteilt sind, sodass jede Stadt eine Anzahl Versorgungsfunktionen innehat, die zugleich auch die anderen beteiligten Städte versorgen und umgekehrt die anderen Beteiligten die Versorgungsleistungen erbringen, die selbst nicht vorgehalten werden. Dieses Verhältnis lässt sich erfahrungsgemäß am günstigsten erreichen, wenn die Städte in dichter Nachbarschaft liegen, eine ähnliche Größe aufweisen und ihr

Bestand an Versorgungseinrichtungen sich gut komplementär ergänzt. Falls zur Funktionswahrnehmung ein weiterer Ausbau der Angebote erforderlich ist, lässt sich darüber i. d. R. ebenfalls Einvernehmen erzielen, wenn dieser Ausbau wechselseitig erfolgt, also jeder der Beteiligten Vorteile erzielt.

Denkbar sind bei der Funktionsergänzung mithin zwei Modelle:

- Wechselseitige Infrastrukturvorhaltung: Dies funktioniert nur, wenn komplementäre Ausstattungen bereits vorhanden sind, etwa zwei Gymnasien oder Schwimmhallen.
- Wechselseitige Funktionserfüllung: Dies kann ein Weg sei, bei Doppelungen über eine Spezialisierung bzw. Verbesserung des Angebotes die Nachfrage und damit die Tragfähigkeit zu erhöhen. Diversifizierung wird so zur Stärke eines Verbundes. Es betrifft sowohl die Infrastruktur als auch die Verwaltungen, die auf diese Weise an Leistungskraft wie an Wirtschaftlichkeit gewinnen und so eher in der Lage sind, ihre Eigenständigkeit zu sichern. Auch neue Angebotsformen etwa im ÖPNV und Handel gehören hierzu.

Bei gemeinsamer Funktionswahrnehmung können zudem die Leistungen verbessert und ausgeweitet werden. In diesem Fall können die durch die Mitversorgung durch Städteverbundpartner eingesparten Ressourcen zum Leistungsausbau mittels Spezialisierung Verwendung finden. Diese Möglichkeiten beginnen bereits bei der personellen Verwaltungsausstattung und sie können bis zum Ausbau des Infrastrukturangebotes reichen. So hat sich z. B. in Städteverbänden bewährt, dass sich in den Verwaltungen der beteiligten Kommunen Mitarbeiter in bestimmten Sachgebieten spezialisieren, die dann mit ihrem Wissen die Klärung von Sachfragen für alle Städte des Verbundes wahrnehmen. So könnte z. B. in einer Stadt der Umweltexperte, in der anderen der Experte für Fördermittel einwerbung bei der EU und in der dritten der Experte für Verwaltungsrecht sitzen. Durch diese enge Kooperation können die Städte ein Spezialwissen vorhalten, das für die einzelne Stadt alleine nicht machbar wäre. Die gleichen Möglichkeiten bestehen auch für den wechselseitigen, aufeinander abgestimmten Ausbau von Versorgungsinfrastruktur oder auch für kommunale Dienstleitungen in der Daseinsvorsorge, wie z. B. Beratungsdienste oder die gemeinsame Wahrnehmung des Antragswesens für bestimmte Aufgaben, etwa Bauanfragen oder Baugenehmigungen durch eine der Städte für den gesamten Städteverbund. Die Gemeinden verpflichten sich zur arbeitsteiligen Funktionserfüllung in einem RO-Vertrag, der auch von der Raumordnung unterzeichnet wird. Sie sind daher nicht länger völlig souverän. Die Kooperationsfelder beziehen sich auf zentralörtlich relevante Funktionen, nicht jedoch auf alle möglichen Kooperationsfelder (z. B. im Bereich Abwasser). Diese Funktionen können, müssen aber nicht staatliche Fachplanungen umfassen. Dabei können durchaus die bewährten Instrumente der kommunalen Gemeinschaftsarbeit – sei es die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, der Zweckverband oder die AöR – zum Einsatz kommen. Den Städteverbund machen nicht die gewählten Instrumente, sondern die raumordnerische Relevanz der Kooperationsfelder, in denen diese zum Einsatz kommen, aus.

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass Orte, die gemeinsam zentralörtliche Funktionen als Städteverbund wahrnehmen, die gemeinsamen Funktionen auch dauerhaft ausfüllen müssen. Von daher handelt es sich bei der Abstimmung und Kooperation keinesfalls um zeitlich begrenzte, sondern um dauerhafte Aktivitäten. Sie gelten, solange die zentralörtliche Funktionsteilung besteht. Gleichwohl nimmt jede Kooperation irgendwann ihren Anfang und entwickelt sich im Laufe der Zeit. Hier ist nach Greiving et al. (2008) zwischen folgenden fünf Phasen zu unterscheiden:

## ■ Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts

- **Findungsphase:** Durch Vorstellung der Landesplanung oder auch durch ein Zusammenfinden von unten, nämlich durch Aktivitäten benachbarter Städte, wird das Vorhaben eingegrenzt. In dieser Phase sind die Potenziale und gemeinsamen Möglichkeiten auszuloten und erste Umsetzungsschritte einzuleiten.
- **Euphoriephase:** Das ist der Start zum Städteverbund durch die Ausweisung der Landesplanung im ZOK. In dieser Phase sind die Ziele und Kooperationsfelder einzugrenzen und vertraglich festzuschreiben sowie die Organisationsstruktur auszubilden. In der Regel sind es einzelne Promotoren, die die Kooperation mit viel persönlichem Einsatz vorantreiben.
- **Implementierungsphase:** Es werden die vertraglich vereinbarten Kooperationsfelder mit konkreten Projekten abgearbeitet. Üblicherweise werden zunächst Themen von gemeinsamem Interesse vorangetrieben, die der Stärkung der Entwicklungsperspektiven und weniger der Sicherung von Versorgungsfunktionen dienen.
- **Stagnationsphase oder Phase der Stabilisierung:** Nach der Abarbeitung der vereinbarten Projekte lassen die Aktivitäten zunehmend nach, stagnieren und verlieren an Leistungskraft – oder das Vertrauen verstetigt sich und die Zusammenarbeit wird auch auf schwierigere Felder ausgedehnt. Wichtig ist es hierfür, die Kooperationserfolge von konkreten Personen (und deren Wiederwahl bzw. Pensionierung) unabhängig zu machen. Zudem kann sich hier das Ergebnis einer Evaluierung der erzielten Kooperationsergebnisse durch die Landesplanung positiv auswirken, soweit diese diskursiv angelegt ist und auf die Stärkung der Kooperation hinwirkt.
- **Auflösung oder Fusion:** Bei anhaltender Stagnation kann es zur Auflösung und damit zum Ende des Städteverbundes kommen. Umgekehrt kann sich die Zusammenarbeit zum wechselseitigen Vorteil derart verstetigen, dass eine Fusion der Beteiligten zu einer Einheitsgemeinde in Betracht kommt. Dafür gibt es eine Reihe von Präzedenzfällen (z. B. Dessau-Roßlau).

Dementsprechend kann die fachlich für erforderlich gehaltene Evaluierung der gemeinsamen Funktionswahrnehmung kein einmaliges Ereignis sein, sondern ist nach möglichst strukturierten bis zu standardisierten Vorgaben seitens der Landesplanung von Zeit zu Zeit zu wiederholen. Zugleich ist bei den Evaluierungsanforderungen die Zeitdauer des Bestands eines Städteverbundes zu berücksichtigen. An einen neuen Verbund sind eher geringere Anforderungen, an einen älteren, eingespielten Verbund hingegen höhere Anforderungen zu stellen.

### **Bezug zu NRW**

Die Strukturvariante „Städteverbund“ ist in der Historie der nordrhein-westfälischen Zentrale-Orte-Konzeption keinesfalls unbekannt gewesen. Wie in den neuen Bundesländern wurde die Ausweisung von funktionsteiligen Zentralen Orten – in NRW jedoch nur in Form einer Ausnahmeregelung – bei mangelnder Tragfähigkeit des Versorgungsbereiches bei monozentraler Funktionsausübung vorgesehen. Zugleich setzte die Regelung von 1979 noch auf eine nach der Tragfähigkeit (Einwohner im Verflechtungsbereich) differenzierte Einstufung der jeweiligen Zentralitätsstufe:

„Die Differenzierung der Grundzentren nach der Tragfähigkeit ihrer Versorgungsbereiche trägt insbesondere der Überlegung Rechnung, daß bei weniger als 10 000 Einwohnern im Versorgungsbereich nicht in allen Fällen die Tragfähigkeit für die Vorhaltung aller zur Mindestausstattung zuzurechnenden Einrichtungen gewährleistet ist. Die ent-

sprechende Versorgung ist in diesen Fällen durch Funktionsteilung mit den überlagernden Mittelzentren oder in Ausnahmefällen durch Funktionsteilung mit einem benachbarten Grundzentrum (z. B. im Schulbereich) sicherzustellen.“ (LEP NRW 1979: 1092)

Grundsätzlich wurde auch für aufgrund ihrer geringen Tragfähigkeit schwach ausgestattete Mittelzentren eine Kooperation mit benachbarten Mittelzentren angeregt:

„Grundsätzlich gilt für die Mittelzentren mit 25 000 bis 50 000 Einwohnern im Mittelbereich, daß aufgrund ihrer Tragfähigkeit nicht alle zur Mindestausstattung zu rechnenden mittelzentralen Einrichtungen in voller Spezialisierung und Differenzierung vorgehalten werden können. Die Versorgung solcher Mittelbereiche ist ggf. in Funktionsteilung mit benachbarten Mittelzentren zu gewährleisten.“ (LEP NRW 1979: 1092)

Das mit der Strukturvariante des Städteverbands eingeforderte „modifizierte Territorialprinzip“ war in der Formulierung jedoch nicht zu erkennen, da nicht von einem gemeinsamen Mittelbereich der kooperierenden Mittelzentren gesprochen wird. Offenbar ist damit eher der Fall angesprochen, dass ein Mittelzentrum hinsichtlich einer oder mehrerer Funktion(en) Defizite aufweist (und damit die normative Mindestausstattung nicht erreicht), was auch aus der räumlichen Nähe zu anderen, stärkeren Mittelzentren resultieren könnte. Im Übrigen sah der LEP 1995 keine Möglichkeiten für Funktionsteilungen mehr vor. Zweifellos bestehen in vielen Teilräumen in NRW Ansatzpunkte für eine entsprechende Funktionsteilung. Voraussetzung für eine entsprechende Funktionszuweisung ist jedoch ein neues Zentrale-Orte-Konzept, in dessen Rahmen die betroffenen Kommunen vor die Wahl gestellt werden, entweder abgestuft zu werden oder aber zukünftig die i. d. R. mittelzentralen Funktionen arbeitsteilig zu erbringen.

### 2.3 Der Funktionsraum

Ein zentralörtlicher Funktionsraum als Steuerungsmodell ist für Raumstrukturen angezeigt, in denen sich für einen zentralörtlichen Versorgungsbereich kein hinreichend abgrenzbarer Ort (monozentraler Ort) und auch keine Funktionsteilungen zwischen benachbarten Orten (Städteverbund) mit Ergänzungspotenzial anbieten, die eine ausreichende Gravitationskraft besitzen würden, um ihren Versorgungsbereich zu versorgen. Dies kann, wie oben ausgeführt, in sehr zentralen Räumen der Fall sein, in denen zwischen den Gemeinden sich wechselseitig überlagernde Verflechtungen vorliegen. Dies wird i. d. R. die mittelzentrale Ebene sein, während sich durchaus noch zASB identifizieren lassen. Das Konzept der zASB bleibt daher vom Funktionsraummodell unberührt.

Die Strukturen in diesen Räumen zeichnen sich durch überlagerte Verflechtungen aus, bei denen Versorgungsaufgaben wechselseitig mit übernommen werden, ohne dass eine klare Dominanz eines Ortes erkennbar wäre (polyzentrale Stadtregionen mit gleichstarken Zentren). Infrastruktur ist in der Regel mehrfach in zumutbarer Entfernung vorhanden. Bisher hat die Raumordnung in diesen Fällen dennoch häufig normativ einem oder mehreren Ort(en) die Funktion zugewiesen, ohne dass dies der realen Zentrenstruktur entsprochen hätte (Polyzentralität).

Der Kern dieser Strukturvariante besteht in dem sogenannten „Funktionalprinzip“, d. h. es wird nicht länger auf Gemeinden, sondern auf Einrichtungen bzw. Funktionen abgestellt. Das Netzwerk in Gänze (der jeweilige „Funktionsraum“) bzw. die jeweilige Infrastruktureinrichtung muss den Tragfähigkeitskriterien entsprechen. Dabei sind für die Funktionen die in Kap. 2 in diesem Band identifizierten Leitthemen von maßgeblicher Bedeutung:

In diesen Steuerungsbereichen wird für die Beurteilung von Ansiedlungsvorhaben oder Infrastrukturentwicklungen jeweils von den raumstrukturellen Voraussetzungen (z. B. Lage auf einer Entwicklungsachse, gute SPNV/ÖPNV-Anbindung), nicht jedoch von der bisherigen Zentrenstruktur bzw. territorialen Funktionszuweisung ausgegangen. Infolgedessen könnten zukünftig auch in günstig gelegenen Grundzentren Entwicklungen zugelassen werden, während bisherige Mittelzentren sich ggf. neuen Restriktionen ausgesetzt sehen könnten.

Wesentlich ist – ähnlich wie beim Konzept der Städteverbände – eine Kombination aus raumordnerischer Funktionszuweisung und verbindlicher interkommunaler Kooperation, sinnvollerweise abgesichert über einen raumordnerischen Vertrag und inhaltlich vorbereitet in einem Regionalen Entwicklungskonzept (REK). In diesem Rahmen sind die raumordnerischen Kriterien zu definieren, die bei der Beurteilung einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme von Kommunen oder Fachplanungen zu erfüllen sind. Eine zentrale Rolle für die Ausgestaltung der Kooperation kommt daher der Regionalplanung zu.

Die Problematik, wonach höherrangige Funktionen sich nicht mehr ausschließlich in der ausgewiesenen Standortgemeinde (Oberzentrum) entwickelt haben, sondern sich insbesondere in Verdichtungsgebieten transkommunal ausgeprägt haben, wird ebenso bereits im LEP 1979 angesprochen: dort mit der Situation mehrerer räumlich benachbarter Mittelzentren mit überlagernden und somit konkurrierenden Verflechtungsbereichen. Es lässt sich deutlich ein Bezug zum hier beschriebenen Funktionalprinzip erkennen, wonach auf das vorhandene Netz von Einrichtungen und Funktionen sowie die begleitende Infrastrukturvoraussetzungen geschaut wird und nicht länger auf den zentralörtlichen Status einzelner Gemeinden (auch um Fehlinvestitionen und Konkurrenzen/Doppelauslastungen zu vermeiden).

„Soweit Mittelzentren einzelne oberzentrale Infrastruktureinrichtungen aufweisen, sollen diese Einrichtungen erhalten und dem regionalen Bedarf entsprechend ggf. ausgebaut werden. Auch für neue oberzentrale Einrichtungen sind Mittelzentren unter Berücksichtigung standorttypischer Eigenschaften in Betracht zu ziehen. Um Fehlinvestitionen zu vermeiden, sind jedoch jeweils die Funktion und der Ausbaugrad der Infrastruktur des Oberzentrums, zu dessen Oberbereich ein Mittelzentrum gehört, zu beachten. Das gilt auch für die Ländliche Zone.“ (LEP NRW 1979: 1084)

„Größere Mittelzentren, insbesondere soweit sie kreisfreie Städte oder Kreistädte sind oder waren, verfügen mit zunehmender Tragfähigkeit ihrer Mittelbereiche und/oder wegen ihrer Randlage innerhalb großräumiger Oberbereiche der Tendenz nach über ein qualitativ überdurchschnittliches Dienstleistungsangebot. Der Einzugsbereich einzelner Infrastruktureinrichtungen geht hier – zum Teil historisch begründet – über den jeweiligen mittelzentralen Kernbereich hinaus. Dies ist bei der Bewertung ihrer Funktion im Rahmen der Landesentwicklung im einzelnen zu berücksichtigen.“ (LEP NRW 1979: 1082)

### ***Großflächiger Einzelhandel***

Eine Erweiterung des großflächigen Einzelhandels soll auch zukünftig möglich sein, aber eben nur an den dafür geeigneten Standorten. Dieses bestehende Konzept ist ein gutes Beispiel dafür, dass eine am Funktionalprinzip ausgerichtete, regional abgestimmte Entwicklung möglich ist.

### ***Infrastrukturversorgung***

Die Infrastrukturausstattung muss den jeweiligen Tragfähigkeitskriterien der zuständigen Fachplanung entsprechen. Einrichtungen der Wohnfolgeinfrastruktur sollten grundsätzlich innerhalb der gewachsenen Siedlungsgebiete in günstiger Erreichbarkeit zu den Wohngebieten ihres Einzugsgebietes liegen. Bei Großinfrastruktur mit deutlichem Publikumsverkehr, der über den Nahbereich hinausgeht wie z.B. bei Sportanlagen, sollten diese an den ÖPNV gut angebunden sein, bei Großanlagen möglichst auch an den schienengebundenen ÖPNV. Bei einem evtl. Ausbau- und Ergänzungsbedarf ist für die jeweilige Einrichtung eine Infrastrukturfolgeprüfung durchzuführen. Mit der Prüfung soll sichergestellt werden, dass der Ausbau zu keinem Überangebot mit nachteiliger Auswirkung auf die Auslastung des bereits bestehenden Infrastrukturangebotes innerhalb des Funktionsraumes führt.

### ***Siedlungsentwicklung***

Siedlungserweiterungen sind keinesfalls im gesamten Zentralen Ort zulässig, sondern sollen vorrangig in den zentralen Siedlungsbereichen des Ortes erfolgen (bei größeren Orten sind das i. d. R. mehrere).

In NRW werden bekanntlich von der Regionalplanung Bedarfe für ASB und GIB-Bereiche ermittelt. Die Verteilung der daraus abgeleiteten Flächenkontingente sollte innerhalb eines Funktionsraums nicht für die einzelne Gemeinde, sondern für den gesamten Funktionsraum über einen Flächenpool erfolgen. Für diese Verteilung der Flächenkontingente innerhalb des Funktionsraumes ist nicht die zentralörtliche Einstufung eines Ortes entscheidend, sondern es sind allein die raumstrukturellen Voraussetzungen maßgeblich (zentralörtlicher Siedlungsbereich ja/nein). Dem Grundsatz nach folgt das Konzept der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche im neuen LEP NRW dem Funktionsraumkonzept, da hier raumstrukturelle Voraussetzungen (räumlich gebündeltes Angebot an Infrastruktur) für die weitere Entwicklungsfähigkeit im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung definiert werden.

## **2.4 Bedeutung der Versorgungsbereiche**

Das bestehende Zentrale-Orte-Konzept in NRW – auch in der Fassung des neuen LEP – fußt ausschließlich auf der zentralörtlichen Einstufung der 396 Städte und Gemeinden in Grund-, Mittel- und Oberzentren; eine Bereichsabgrenzung für die Mittel- und Oberbereiche ist nicht (mehr) Teil des Landesentwicklungsplans. Wie bereits deutlich gemacht wurde, hat das Konzept jedoch nur auf der mittel- und oberzentralen Ebene eine hierarchisierende Wirkung, da jede Gemeinde in NRW mindestens als Grundzentrum eingestuft wird.

Unter dieser normativen Prämisse entfällt eine Abgrenzung von Nahbereichen, da jede Gemeinde in ihren territorialen Gemarkungen dem Nahbereich für den bzw. die in den Gemeinden gelegenen Zentralen Orte grundzentraler Stufe bildet. Hinsichtlich der Bereichsabgrenzung stehen daher Mittel- und Oberbereiche im Fokus. Zwar wird nach jetzigem Stand auch der neue LEP NRW keine derartigen Bereichsabgrenzungen vornehmen, zumindest für eine landesweite Beschreibung des Zentrale-Ort-Systems (zentralörtliche Analyse) ist eine Abgrenzung insb. von Mittelbereichen jedoch unerlässlich. Auch im Zusammenhang mit der Bereichsabgrenzung ist grundsätzlich zwischen empirischer Analyse und normativem Konzept zu trennen (etwa weil es aus raumorderischen Erwägungen heraus, die sich auf bestehende Ziele zurückführen lassen, erforderlich er-

scheint, abweichende Funktionszuweisungen vorzunehmen, bspw. um bei erkannten Erreichbarkeitsproblemen auch einen schwachen Zentralort beizubehalten, weil er die Bereichsversorgung sicherstellt).

Darüber hinaus hat das OVG Lüneburg (15.03.2012, 1 KN 152/10) in Bezug auf die Einzelhandelssteuerung und dort speziell auf das Kongruenzgebot festgestellt, dass es für die Bestimmung der Verflechtungsbereiche erforderlich sei, dass der Plangeber Aussagen dazu trifft, mit welcher Methode dies geschehen solle (ebd., Randnummer 127) bzw. dass eine Abgrenzung für die Bestimmbarkeit des Kongruenzgebotes unerlässlich sei (ebd., Randnummer 106).

Die Festlegung zentralörtlicher Versorgungsbereiche ist nach Auffassung der Autoren nicht nur ein optionaler, sondern ein erforderlicher Bestandteil von Zentrale-Orte-Konzepten. Diesbezüglich sollte nicht nur die verwendete Methodik offengelegt werden, sondern um der Begründbarkeit der Einstufungen im ZOK willen auch eine Abgrenzung der Versorgungsbereiche erfolgen. Dabei sind sowohl Erreichbarkeitsstandards wie auch – raumstrukturell differenzierte und empirisch ermittelte – Tragfähigkeitsschwellen unabdingbar für die Abgrenzung. Die Erreichbarkeitsstandards sind primär normativ zu begründen.

Unabhängig von den konkreten Zielen erscheint es wichtig, eine geeignete und vor allem nachvollziehbare empirische Grundlage für die normativen Festlegungen zu erarbeiten. Dabei besteht grundsätzlich eine Freiheit bei der Methodenwahl: Als plausibler Proxy-Indikator für sozioökonomische Verflechtungen dürften Pendlerverflechtungen infrage kommen, die auch in vielen anderen Bundesländern zur Anwendung gekommen sind. Unterschiedliche Studien belegen, dass Versorgungsbeziehungen (z. B. im Gesundheitswesen) in hohem Maße mit *Pendlerverflechtungen* korrelieren. Über *Pendlerverflechtungen* und ggfs. zusätzliche Zuständigkeitsverflechtungen wird es auch möglich sein, *Mehrfachorientierungen* zu ermitteln und darüber Mehrfachzuordnungen plausibel vornehmen zu können. Aus dem Urteil des OVG Lüneburg vom 15.03.2012 wird deutlich, dass der Plangeber durchaus die Möglichkeit einer *Mehrfachzuordnung* hat, wenn entsprechende Zuordnungsanteile (für die Ermittlung der Bereichsbevölkerung) begründet werden. Ob Mehrfachzuordnungen wiederum überhaupt sinnvoll innerhalb des ZOK sind, wird schließlich davon abhängen, welche Rolle die Prinzipien der Einräumigkeit der Verwaltung und der fiskalischen Äquivalenz bei der Abgrenzung spielen und welche Ziele grundsätzlich mit den Versorgungsbereichen verknüpft werden sollen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die grundsätzliche *Festlegung zentralörtlicher Versorgungsbereiche* – theorie- und systemimmanent – für Zentrale-Orte-Konzepte *erforderlich erscheint*:

- Erstens resultiert die Zentralität eines Ortes meist aus seiner Umlandbedeutung („Mitversorgung“). Davon ausgenommen sind lediglich sogenannte „Selbstversorgerorte“, wobei diese streng genommen ebenfalls per Definition mit ihrem Gemeindeterritorium einen Versorgungsbereich aufweisen.
- Zweitens ist allein die Festlegung einer Abgrenzungsmethodik nicht ausreichend, da damit ausschließlich das zentralörtliche System (deskriptive Verflechtungsbereiche) beschrieben werden kann, ohne dass damit politisch-planerische Aussagen verknüpft wären. Den Ausführungen des OVG Lüneburg, wonach die Angabe einer Methodik ausreichend sei, ist insofern zu widersprechen, als dies zwar für monothema-

tische Zwecke (z. B. Einzelhandelssteuerung) sachgerecht sein mag, nicht jedoch für multifunktionale Zwecke, die mit Zentrale-Orte-Konzepten und damit den zentralörtlichen Versorgungsbereichen zweifelsohne verknüpft sind.

Die *Offenlegung der Methodik*, auf deren Basis die Versorgungsbereiche abgegrenzt werden, ist erforderlich. Vor diesem Hintergrund ist es überlegenswert, den Planwerken die *empirisch ermittelten* zentralörtlichen *Verflechtungsbereiche* als Erläuterungskarten beizufügen. Abweichungen bei der *normativen* Festlegung der zentralörtlichen *Versorgungsbereiche* und der sie versorgenden Zentralen Orte können anhand solcher Karten nachvollziehbar(er) gemacht werden.

## 2.5 Hierarchieebenen

Grundsätzlich spricht nichts dagegen, wenn die nordrhein-westfälische Landesplanung an dem dreistufigen System von Grund-, Mittel- und Oberzentrum festhält. Allerdings kann dies nicht bedeuten, das nunmehr seit dem LEP 1979 fortgeschriebene Zentrale-Orte-Konzept ohne empirische Analyse der tatsächlichen Funktionswahrnehmung der Zentralen Orte erneut unreflektiert zu bestätigen. Ein solches Vorgehen würde dem raumordnerischen ZOK insgesamt schaden, da ausgewiesene Zentrale Orte die ihnen zudachte Versorgungsfunktion bereits seit Langem nicht mehr erfüllen und als bloße Placebos weiterexistieren. Insofern sollte einerseits ermittelt werden, ob die Zentralen Orte noch die ihnen zugeordneten zentralörtlichen Funktionen erfüllen, und andererseits geprüft werden, ob auch in Hinblick auf die demografische Entwicklung von einer ausreichenden Tragfähigkeit ausgegangen werden kann.

Die Festlegungskriterien sind für die Hierarchieebenen differenziert zu bestimmen: Während Grundzentren im Sinne einer flächendeckenden Daseinsvorsorge zwingend über einen grundzentralen Standortcluster verfügen sollten, müssen Mittel- und Oberzentren nicht zwangsläufig über ausgeprägte mittel- bzw. oberzentrale Standortcluster verfügen (die Vorzugsvariante wäre allerdings auch hier ein Standortcluster, da durch die räumliche Bündelung nur eine Versorgungsfahrt notwendig würde). Die Einstufung als Mittel- bzw. Oberzentrum sollte vielmehr durch Aspekte der Tragfähigkeit (bzw. Ausstattung) im Versorgungsbereich sowie der Erreichbarkeit und Lage innerhalb des Bereichs bestimmt werden und sich mithin im Kern auf die zugewiesenen Funktionen beziehen, deren Erfüllung zu gewährleisten ist. Sofern ein tragfähiger Bereich identifizierbar ist, kann dieser auch durch die oben genannten Strukturvarianten „Städteverbund“ und „Funktionsraum“ funktionsteilig versorgt werden, anstatt ausschließlich durch einen monozentralen Ort.

Grundsätzlich sollte gelten: keine Gemeinde sollte einen Anspruch auf eine mittel- oder oberzentrale Funktionszuweisung alleine aus ihrer Ausstattung ableiten können. Diese ist zwar eine zu erfüllende, aber als solche nicht hinreichende Voraussetzung für eine entsprechende Funktionszuweisung. Dementsprechend kann auf die Einführung von Zwischenstufen bzw. zentralörtlichen Teilfunktionen verzichtet werden. In Einzelfällen, in denen Zentrale Orte tatsächlich einzelne Funktionen der höheren Ebenen mit übernehmen (Grundzentren mit mittelzentralen Teilfunktionen bzw. Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen), ist zunächst die Strukturvariante „Städteverbund“ mit einem benachbarten höherrangigen Zentralen Ort zu prüfen, dem diese Teilfunktion abgeht. Besteht dort kein Funktionsdefizit, liegt auch kein Grund vor, eine entsprechende Teilfunktion festzulegen, da diese im Rahmen des raumordnerischen Gesamtkonzepts innerhalb des Mittel- oder Oberbereichs ja bereits durch das entsprechende Mittel- oder Oberzentrum erfüllt wird. Die Folge wäre, eher Konkurrenzen aufzubauen bzw. zu



unterstützen, statt auf interkommunale Kooperationen hinzuwirken. Insofern sollte vermieden werden, dass aus einem empirischen Befund (eine bestimmte höherrangige Teilfunktion liegt vor) automatisch eine raumordnerische Funktionszuweisung folgt.

An das dreistufige Zentrale-Orte-Konzept sollten folgende Festlegungskriterien geknüpft werden: *Grundzentren* benötigen grundzentrale, räumlich eng abgegrenzte Cluster, in denen öffentliche und private Güter und Dienstleistungen des Grundbedarfs angeboten werden. Einstufungskriterium für Grundzentren wäre folglich und *idealtypisch* das Vorhandensein eines Standortclusters mit allen relevanten Einrichtungen der Grundversorgung. Einzelne erforderliche Einrichtungen wie etwa Grundschulen können jedoch auch außerhalb der Standortcluster liegen; v. a. wenn erst dadurch eine flächendeckende Erreichbarkeit gewährleistet werden kann.

Auf der *mittel- und oberzentralen Ebene* können die jeweiligen Funktionen unter Wahrung von Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitsaspekten auch außerhalb eines Standortclusters liegen. Die Relevanz der räumlichen Bündelung nimmt tendenziell mit steigender Hierarchiestufe ab. Das Vorhandensein mittel- und oberzentraler Einrichtungen alleine rechtfertigt insofern auch nicht die Einstufung als Mittel- bzw. Oberzentrum. Im Sinne einer flächendeckenden Versorgung mit mittel- und oberzentralen Funktionen sind vielmehr die zentralörtlichen Bereiche als Gestaltungsansatz einzubeziehen. Möglich sind hier auch die Strukturvarianten „Städteverbund“ und „Funktionsraum“, wobei sich die zu erfüllenden Kriterien bei der Prüfung des Standorts einer Einrichtung bei der Strukturvariante „Funktionsraum“ nicht auf einen Zentralen Ort oder zentralörtlichen Versorgungsbereich, sondern die Eignung des konkreten Standorts beziehen.

*Mittelzentren* sind dabei die Ankerpunkte im Konzept der dezentralen Konzentration und gewährleisten insbesondere in ländlichen Räumen eine erreichbare, höherwertige Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Zugleich bilden sie aufgrund ihrer Verkehrs-, Einzelhandels- und Arbeitsplatzzentralität die Entwicklungsschwerpunkte im Raum.

*Oberzentren* spielen für die Versorgung eine untergeordnete Rolle; bei ihnen steht die Entwicklungsfunktion im Vordergrund (Blotevogel et al. 2002: XXV). Zwar sollen sie für ihren Oberbereich Güter und Dienstleistungen des spezialisierten höheren Bedarfs anbieten, vor allem aber sind sie regional bedeutsame Verwaltungs- und Arbeitsmarktzentren. Durch die festen Zuständigkeitsbereiche von Gerichten und Behörden sind sie bereichsbildende Zentren: Auf der Nachfrageseite führt das Angebot hochrangigerer Dienstleistungsangebote zu Kopplungseffekten auch bei „frei wählbaren“ Gütern und Dienstleistungen. Die „verordnete“ Orientierung der Umlandgemeinden auf die Zentren wird also durch eine freiwillige Orientierung ergänzt (Kopplungseffekte). Auf der Angebotsseite sind vor allem hochrangige Verwaltungseinrichtungen nicht nur selbst zentrale Einrichtungen, sondern zugleich zentrenprägend, indem sie die Ansiedlung anderer hochrangiger Versorgungseinrichtungen begünstigen („Staat als Produzent von Zentralität“).

Mit dem Ziel, die *Metropolregion NRW* zu stärken, sind auch sog. *metropolitane* Funktionen in die empirische Fundierung einzubeziehen. Sofern diese jedoch nicht der Versorgung der Bevölkerung dienen, dürften sie als Einstufungskriterien für die Gemeinden eher ungeeignet sein. Einzubeziehen ist jedoch die auch bei den Oberzentren im Vordergrund stehende Entwicklungsfunktion, die v. a. auf die Bevölkerungsentwicklung und die wirtschaftliche Entwicklung abzielt. Insgesamt steht bei der Metropole die Versorgungsfunktion mindestens so sehr im Schatten der Entwicklungsfunktion wie zu den Oberzentren ausgeführt. Ob die Ebene der Metropole bzw. Metropolregionen als ober-

te Stufe ins ZOK aufgenommen werden soll, ist vornehmlich eine normative Entscheidung. Sollte diese Entscheidung positiv ausfallen, sollte die Hierarchiestufe aber auch mit einer politisch-planerischen Zielsetzung verknüpft werden, etwa durch die Lenkung von Fördermitteln auf diese Zentren oder dem Anschluss an das europäische Hochgeschwindigkeitsschienennetz. Dementsprechend wären neben zentralörtlichen Funktionen auch die Metropolfunktionen zu definieren, die es empirisch nachzuweisen gilt.

## 2.6 Ziel

Aus Sicht der Arbeitsgruppe stellen Zentrale-Orte-Konzepte ein bewährtes und vielfach gerichtlich anerkanntes Instrument der Raumordnung dar, mit dessen Hilfe viele Steuerungswirkungen erzielt werden können, die sowohl zur Sicherung der Daseinsvorsorge als auch zu einer nachhaltigen Entwicklung der Städte, Regionen und des gesamten Landes beitragen (vgl. dazu Kap. 2 in diesem Band).

Voraussetzung zur Entfaltung dieser Steuerungswirkungen ist aber ein schlüssiges Zielsystem. Die Konturen dieses Zielsystems wurden in diesem Kapitel skizziert. Auf Grundlage dieses Zielsystems ist das bestehende System Zentraler Orte zu überprüfen, um dann eine systemgerechte Einstufung der Städte und Gemeinden des Landes in die einzelnen Hierarchieebenen bzw. Strukturvarianten vornehmen zu können. Auch für diese empirische Überprüfung, die die Arbeitsgruppe nicht als ihre Aufgabe ansieht, werden in den Kap. 7 und 9 in diesem Band umfassende methodische Hinweise gegeben.

Auf politischer Ebene wird die Landesplanung sich insbesondere hinsichtlich der Frage der Erreichbarkeit tragfähiger Zentraler Orte in peripheren Landesteilen dazu bekennen müssen – wie mit dem LEP 2013 in Bayern jüngst etabliert –, Räume mit besonderem Handlungsbedarf festzulegen, in denen an die Tragfähigkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge angepasste, sprich abgesenkte, Standards gelten (z. B. für Klassenteiler). Ansonsten müsste die Landesplanung anerkennen, dass Entwicklungen in Richtung sog. „Selbstverwaltungsräume“ (Aring 2010) zu erwarten sind, in denen keine gleichwertigen Lebensverhältnisse mehr gewährleistet werden können und sich die verbleibende Bevölkerung über Formen der Selbstorganisation und Netzwerkbildung Lebensqualität sichert.

## Literatur

- Aring, J. (2010): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt (Hrsg. 2010): Weniger ist Zukunft – 19 Themen. Berlin, S. 764 - 777.
- Blotevogel, H. H. (2002): Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, XI-XXXVI. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- Flex, F. (2015): Zentralörtliche Funktionsräume – empirische Ermittlung und konzeptionelle Ausgestaltung am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf. Dortmund.
- Greiving, S. (2006): Das raumordnerische Konzept der Städteverbände und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung 64 (1), 5-18.
- Greiving, S.; Pietschmann, R.; Winkel, R. (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Bonn. = Werkstatt: Praxis 53.
- Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T.; Winkel, R. (2015): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Gutachten erstellt im Auftrag des BMVI/BBSR. Bonn.

## ■ Strukturen eines (fortentwickelten) Zentrale-Orte-Konzepts

Landesentwicklungsplan NRW 1979 (LEP 1979) (1979): Landesentwicklungsplan I/II. In: Nordrhein-Westfl.MBl. Nr. 50 v. 22.6.1979, 1079.

Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt (LEP Sachsen-Anhalt 2010) (2010): Verordnung über den Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt. In: GVBl. LSA 2011, 160.

VerfGH NRW – Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (2009): VerfGH NRW, Urteil vom 26. August 2009 – VerfGH 18/08 – openJur 2011, 71867.

## Autoren

Dr.-Ing. **Florian Flex** (\*1981) von 2007–2009 Angestellter im Ingenieurbüro plan + risk consult, Dortmund. Seit 2009 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung der Fakultät Raumplanung, TU Dortmund. Zudem war er an mehreren Gutachten zu Zentrale-Orte-Konzepten verschiedener Landesplanungen beteiligt.

Prof. Dr. **Stefan Greiving** (\*1968), Geschäftsführender Leiter des Instituts für Raumplanung an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Mitglied der ARL.

Dr. **Thomas Terfrüchte** (\*1982) ist seit 2014 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Zuvor war er seit 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Raumplanung der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund und hat dort 2014 seine Promotion unter dem Titel „Regionale Handlungsräume – Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens“ mit Auszeichnung abgeschlossen. Seit 2013 ist er zudem als wissenschaftlicher Gutachter für verschiedene Landesplanungsbehörden tätig.