

# Zentralörtliche Funktionsräume

-

*Empirische Ermittlung und konzeptionelle Ausgestaltung am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf*

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades

Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)

an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund

vorgelegt von

Dipl.-Ing. Florian Flex

im November 2015

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades

Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)

an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund

**vorgelegt von**

Dipl.-Ing. Florian Flex

**Gutachter**

Prof. Dr. Stefan Greiving

Institut für Raumplanung

Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund

Prof. Dr.-Ing. Rainer Winkel

DISR – Deutsches Institut für Stadt und Raum

**Prüferin**

Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart

Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung

Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund

Ich versichere, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst habe und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet habe.

(Florian Flex)

Dortmund, im November 2015

## Danksagung

Ein besonderer Dank gilt meiner Frau Svenja sowie meiner Tochter Clara. Meiner Frau, da sie in ihrer Elternzeit den Haushalt praktisch alleine erledigen musste. Meiner Tochter, weil sie in ihrem ersten Lebensjahr an den Wochenenden auf ihren Papa als Spielkumpanen verzichten musste.

Den Gutachtern, Prof. Dr. Stefan Greiving und Prof. Dr. Rainer Winkel, möchte ich für die Gelegenheit danken, über umfängliche Projektbeteiligungen einen Zugang zur Problemstellung der Zentralen Orte gefunden zu haben, sowie für die Hinweise und Hilfestellungen während der fortdauernden Bearbeitungsphase.

Prof. Dr. Sabine Baumgart hat dankenswerter Weise kurzfristig zugesagt, die Arbeit als Prüferin zu begleiten, trotz ihrer zahlreichen anderen Verpflichtungen.

Ein weiterer Dank gilt Dr. Thomas Terfrüchte und erneut Prof. Dr. Stefan Greiving mit denen parallel zur Bearbeitung der vorliegenden Dissertation mehrere Forschungsvorhaben und -projekte bearbeitet wurden, die die Zwischenergebnisse dieser Arbeit zwar immer wieder überholt haben, dafür aber sehr wertvolle Ergebnisse und Erkenntnisse eingebracht haben.

Daneben gilt mein Dank den Kolleginnen und Kollegen am IRPUD und an den anderen Fachgebieten und Einrichtungen der Fakultät Raumplanung, die durch Ratschläge, geäußerter Kritik sowie durch technische Hilfestellungen bei der Arbeit in Geographischen Informationssystemen zur Fertigstellung dieser Arbeit beigetragen haben. Hervorheben möchte ich Nadine Mägdefrau für ihre vielfältigen Verbesserungsvorschläge. Christian Lamker möchte ich für seine umfänglichen Ratschläge und Begleitung bei den Sonderschichten in der finalen Phase der Fertigstellung ausdrücklich danken.

Darüber hinaus geht auch ein Dank an die Mitglieder des ARL-Arbeitskreises „Neuaufstellung des ZOK in NRW“, der Einblicke auf das Thema aus verschiedenen Blickwinkeln ermöglichte. Hervorzuheben ist die Mithilfe der Bezirksregierung Düsseldorf in Person von Christoph van Gemmeren, über den die Bereitstellung von Datensätzen zur zentralörtlichen Infrastruktur erfolgte, ohne die eine Bearbeitung noch sehr viel arbeitsintensiver gewesen wäre. Das gleiche gilt für die Diskussionen über die Ergebnisse der Analyseergebnisse mit Bernd Droste.



## Inhalt

Inhalt.....	i
Abbildungsverzeichnis.....	v
Tabellenverzeichnis.....	viii
Abkürzungsverzeichnis.....	ix
1 Einleitung.....	1
1.1 Problembenennung und Forschungsfragen.....	4
1.2 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen.....	7
2 Überblick der Kritik am theoretischen Fundament und der konzeptionellen Ausgestaltung Zentraler Orte.....	9
2.1 Begriffsbestimmung.....	9
2.2 Kritik an der Zentrale-Orte-Theorie.....	13
2.3 Kritik am Zentrale-Orte-Konzept.....	20
3 Ansatzpunkte und Steuerungswirkung eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts.....	41
3.1 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts.....	41
3.1.1 Das Zentrale-Orte-Konzept als Instrument zur Erreichung einer nachhaltigen Raumentwicklung.....	41
3.1.2 Anknüpfungspunkte eines reformierten Zentrale-Orte-Konzepts an die Neuen Leitbildern der Raumentwicklung.....	47
3.2 Vorschläge des ARL-Arbeitskreises zum Umgang mit intra- und transkommunalen Zentren.....	55
3.2.1 Problemfälle bei der Anwendung des Territorialprinzips.....	56
3.2.2 Ansätze des ARL-Arbeitskreises zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts unter Berücksichtigung räumlich differenzierter Aufgabenschwerpunkte.....	60
4 Umgang mit intra- und transkommunalen Standorträumen in den Raumordnungsplänen und -programmen der Flächenländer.....	66
4.1 Der rheinland-pfälzische „Funktionsraum“ als Prototyp eines normativ-konzeptionellen Umgangs mit transkommunalen Zentren in der Praxis der Landesplanung.....	66
4.2 Aussagen in den Landesentwicklungsplänen und -programmen und deren Ausgestaltungen auf der Ebene der Regionalplanung.....	71
4.2.1 Baden-Württemberg.....	71
4.2.2 Bayern.....	75
4.2.3 Berlin-Brandenburg.....	79
4.2.4 Niedersachsen.....	84
4.2.5 Hessen.....	91
4.2.6 Mecklenburg-Vorpommern.....	94
4.2.7 Nordrhein-Westfalen.....	96

---

4.2.8	Rheinland-Pfalz.....	99
4.2.9	Saarland.....	102
4.2.10	Sachsen.....	105
4.2.11	Schleswig-Holstein.....	111
4.2.12	Thüringen.....	115
4.2.13	Sachsen-Anhalt.....	117
4.3	Zusammenfassung.....	122
4.3.1	Verwendung des Zentrale-Orte-Begriffs und Festlegung intrakommunaler Zentren.....	122
4.3.2	Umgang mit transkommunalen Standorträumen in den aktuellen Plänen und Programmen der Raumordnung.....	126
4.4	Eingriffsrechte der Raumordnung in den Bereich der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung der Gemeinden am Beispiel der Festlegung zentraler Siedlungsbereiche.....	130
4.4.1	Prüfgegenstand: Definition Zentraler Ort und Festlegung zentraler Siedlungsbereiche im LEP Sachsen 2010.....	131
4.4.2	Zum Bestimmtheitsgebot.....	132
4.4.3	Zum Vorliegen eines überörtlichen Interesse von höherem Gewicht.....	133
4.4.4	Zur Geeignetheit der Festlegung.....	135
4.4.5	Zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Festlegung.....	137
4.4.6	Einvernehmen der Gemeinde.....	141
4.4.7	Zusammenfassung und Diskussion.....	143
5	Konzeptionelle Ansätze zur Fortschreibung und Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Ansatzes in der Fachdiskussion.....	146
5.1	Loslösung von einer auf Einzelorte bezogenen Funktionszuweisung.....	146
5.1.1	Kritik an der Funktionszuweisung an einzelne Zentrale Orte bei parallel ablaufender Maßstabsvergrößerung.....	146
5.1.2	Zentrenverbundsysteme.....	150
5.1.3	Netzwerkprinzip.....	153
5.1.4	Bestätigung der theoretischen Trennbarkeit zentraler Einrichtungen ermöglicht die Ausweisung von „Zentralräumen“.....	156
5.2	Von der Festlegung streng hierarchischer zentralörtlicher Systeme zur Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume.....	159
5.2.1	Kooperative Umlandverbände als Vorboten zentralörtlicher Funktionsräume.....	159
5.2.2	Divergente Auffassung bezüglich der konzeptionellen Ausgestaltung zentralörtlicher Funktionsräume.....	160
5.2.3	Gegenüberstellung der in der Literatur vorgefundenen Konzeptionen zum „zentralörtlichen Funktionsraum“.....	181
5.2.4	Zusammenfassung und Zwischenfazit.....	186
6	Die Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums – Definition und Optionen der konzeptionelle Ausgestaltung.....	189
6.1	Einleitung und Zielsetzung.....	189

---

6.2	Zur Notwendigkeit der Unterscheidung eines analytischen und eines konzeptionellen Funktionsraumbegriffes .....	192
6.2.1	Weitere Zentralitätsauffassungen in Verbindung mit der zentralörtlichen Konzeption .....	195
6.2.2	Unterscheidung eines analytischen und eines konzeptionellen Funktionsraumbegriffs .....	198
6.3	Mögliche konzeptionelle Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums .....	204
6.3.1	Option 1: Unterschiedliche Anforderungen an den Funktionsraumansatz vor dem Hintergrund der zugewiesenen zentralörtlichen Hierarchiestufe .....	206
6.3.2	Option 2: Ausweisung eines multi-hierarchischen Funktionsraums .....	224
7	Bestimmung zentralörtlicher Standortcluster im Planungsraum Düsseldorf.....	232
7.1	Einleitung.....	232
7.2	Methoden der Zentralitätsmessung.....	235
7.2.1	Konzeptionelle Grundsatzfragen.....	235
7.2.2	Gliederungsmöglichkeiten bestehender Messansätze .....	237
7.2.3	Die Anfänge der Zentralitätsmessung .....	240
7.2.4	Absolute und relative Messansätze .....	248
7.2.5	Ansätze zur Erfassung innergemeindlicher Zentralität .....	269
7.3	Methodischer Ansatz zur Ermittlung und Bestimmung intrakommunaler Standortcluster am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf.....	272
7.3.1	Methodisches Vorgehen bei der Anwendung der Katalogmethode.....	274
7.3.2	Methodisches Vorgehen zur Erfassung und Abgrenzung zentralörtlicher Standortcluster - Anwendung des Kerndichte-Ansatzes.....	281
7.4	Intrakommunale Standortcluster in der Planungsregion Düsseldorf.....	287
7.4.1	Grundzentrale Ebene.....	287
7.4.2	Mittelzentrale Ebene .....	298
7.4.3	Oberzentrale Ebene.....	321
7.4.4	Zentralörtliche Orientierung .....	337
8	Schlussfolgerungen – Vorschlag zur Ausgestaltung zentralörtlicher Funktionsräume am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf und Rückschlüsse für die Verwendung in der Raumordnungspraxis.....	341
8.1	Beantwortung der Forschungsfragen.....	341
8.1.1	Empirische Ausprägung transkommunaler Standortcluster auf den Hierarchiestufen.....	341
8.1.2	Konzeptionelle Ausgestaltung zentralörtlicher Funktionsräume – vom empirischen Befund zur normativen Ausweisung .....	346
8.1.3	Politisch-Planerische Schlussfolgerungen .....	354
8.2	Weiterer Forschungsbedarf.....	356
	Quellen .....	360

Anhang ..... 375



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Kundenorientierung aus zwei benachbarten Verflechtungsbereichen .....	17
Abbildung 2: Pfade zur Zielerreichung .....	42
Abbildung 3: Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ 2006 .....	53
Abbildung 4: Entwurf Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ 2013 .....	53
Abbildung 5: Falltyp „intrakommunaler Standortraum“ .....	58
Abbildung 6: Falltyp „transkommunaler Standortraum“ .....	59
Abbildung 7: Festlegung von Siedlungsschwerpunkten und gebietsscharfen Aussagen zur Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in der Planungsregion Stuttgart.....	72
Abbildung 8: Vergleich der zentralörtlichen Festlegung in den Strukturkarten des Regionalverbands Neckar-Alb zwischen dem Entwurf 2009 und dem Planwerk 2013 .....	75
Abbildung 9: Strukturkarte des Verdichtungsraums Nürnberg-Fürth-Erlangen mit ausgewiesenen Siedlungsschwerpunkten .....	79
Abbildung 10: Gebietscharfe Abgrenzung des Gestaltungsraum Siedlung im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2009 .....	83
Abbildung 11: Räumliche Festlegung des Zentralen Ortes als Standort innerhalb der Gemarkungsgrenze der Gemeinde Seevetal im RROP 2007 des Landkreises Harburg .....	86
Abbildung 12: Räumliche Festlegung des Zentralen Ortes als zentraler Siedlungsbereich innerhalb der Gemarkungsgrenze der Gemeinde Seevetal im Entwurf des RROP 2025 des Landkreises Harburg ....	86
Abbildung 13: Festlegung des Zentralen Siedlungsgebietes mit räumlicher Abgrenzung des Standorts Schwerpunktaufgabe Wohnstätten im Landkreis Osterholz .....	87
Abbildung 14: Regionales Einzelhandelskonzept Hannover mit Darstellung der Versorgungskerne zentraler Orte sowie zentralörtlichen Standortbereichen .....	91
Abbildung 15: Zeichnerische Darstellung der Zentralen Orte und Mittelbereiche im LEP Hessen 2000 .....	92
Abbildung 16: Regionales Ordnungskonzept für den Teilabschnitt Oberbereich Dortmund -westlicher Teil- des Gebietsentwicklungsplanes der Bezirksregierung Arnsberg .....	98
Abbildung 17: Ausschnitt des Leitbilds Daseinsvorsorge im LEP IV Rheinland-Pfalz mit Darstellung verschiedener Strukturvarianten von Mittelbereichen .....	102
Abbildung 18: Zentralörtliche Gliederung des Saarlandes.....	104
Abbildung 19: Zentrale-Orte-Konzept im Regionalplan Westsachsen .....	107
Abbildung 20: Versorgungs- und Siedlungskerne im Regionalplan Westsachsen .....	107
Abbildung 21: Zentralörtliches System Sachsens mit Darstellung potentieller oberzentraler Funktionsräume nach dem LEP 2003 .....	109
Abbildung 22: Festlegung des Oberzentrums Flensburg im LEP 1998.....	112
Abbildung 23: Festlegung des Oberzentrums Flensburg im LEP 2010.....	112
Abbildung 24: Legendenausschnitt LEP 1998.....	112
Abbildung 25: Zeichnerische Darstellung des Regionalplan Schleswig-Holstein Ost im Bereich des Oberzentrums Lübeck .....	114
Abbildung 26: Beispiel für Entwicklungs- und Entlastungsorte nach dem schleswig-holsteinischen LROP 1998 .....	115
Abbildung 27: Räumliche Festlegung des Oberzentrums Magdeburg im LEP Sachsen-Anhalt .....	119
Abbildung 28: Räumliche Abgrenzung des Oberzentrums Dessau-Roßlau gemäß der Definition des LEP 2010 Sachse-Anhalt .....	135

---

Abbildung 29: Verkleinerung des Versorgungsbereiches zentraler Einrichtungen bei zunehmender Anzahl der Funktionsteilungen.....	157
Abbildung 30: Schematische Darstellung eines (oberzentralen) Zentralraumes.....	158
Abbildung 31: Der „Zentralörtliche Kooperationsraum“ mit ergänzender Darstellung zentralörtlicher Standortcluster höchster Stufe .....	183
Abbildung 32: Ausgangslage eines transkommunalen oberzentralen Clusters.....	210
Abbildung 33: Abgrenzungsvariante mit Orientierung an administrativen Grenzen .....	211
Abbildung 34: Abgrenzungsvariante unter Einbeziehung der Ortsteilgrenze.....	211
Abbildung 35: Gebietscharfe Abgrenzungsvariante .....	213
Abbildung 36: Zentralörtliche Ausweisung des Oberzentrums Kiel.....	214
Abbildung 37: Kombination des mittelzentralen Funktionsraumansatzes mit einem gebietscharf abgegrenzten oberzentralen Funktions-raum bzw. Standortraum .....	217
Abbildung 38: Grundzentraler Funktionsraum in der Nachbarschaft zu drei Grundzentren .....	223
Abbildung 39: Multi-hierarchischer zentralörtlicher Funktionsraum .....	226
Abbildung 40: Verknüpfung des versorgungsorientierten ZOK mit entwicklungsfördernden polyzentrischen Strukturen .....	228
Abbildung 41: Implementation von Polyzentralität auf verschiedenen räumlichen Ebenen .....	230
Abbildung 42: Schematische Darstellung der Verteilung zentralörtlicher Funktionen sowie der zentralörtlichen Orientierung in den Strukturvarianten des ZOK.....	233
Abbildung 43: Schwellenwerte zur Rangeinstufung nach Bobek und Fesl .....	255
Abbildung 44: Beispiel für die Aufbereitung der zentralörtlichen Ausstattung im Rahmen der Skalogramm-Analyse .....	258
Abbildung 45: Vergleich zweier Histogramme mit unterschiedlichem Ankerpunkt und dessen Wirkung auf die Auszählung von Fallzahlen je Rasterzelle .....	283
Abbildung 46: Schematische Darstellung der Platzierung von Kernel auf den Untersuchungsmerkmalen .....	284
Abbildung 47: Aufsummierung der Kernelfunktionen von fünf Punkten .....	285
Abbildung 48: „Überspitzungseffekt“ bei der Wahl sehr kleinen Bandbreiten bei der Kern-Dichte-Schätzung .....	286
Abbildung 49: Drohender Informationsverlust der Kern-Dichte-Schätzung bei großen Bandbreiten	286
Abbildung 50: Vergleichende Darstellung der Kerndichte mit einer Bandbreite von 2.500 und 500 Metern am Beispiel grundzentraler Merkmale für den Planungsraum Düsseldorf.....	291
Abbildung 51: Kerndichte mit einer Bandbreite von 1000 Metern .....	291
Abbildung 52: Abgrenzung von drei potentiellen Standortcluster zur weiteren Analyse .....	293
Abbildung 53: Kerndichteverteilung innerhalb der Gemarkungsfläche der Stadt Kleve .....	293
Abbildung 54: Manuelle Anpassung des Standortclusters am Beispiel des Hauptortes der Gemeinde Kranenburg .....	294
Abbildung 55: Besatz der grundzentralen Standortcluster mit Kernindikatoren und optionalen Indikatoren .....	297
Abbildung 56: Schritte zur Herleitung der mittelzentralen Ausstattung .....	299
Abbildung 57: Räumliche Ausprägung mittelzentraler Einrichtungen im nördlichen Planungsraum	307
Abbildung 58: Intrakommunale disperse Verteilung mittelzentraler Einrichtungen in den Städten Nettetal und Viersen .....	308
Abbildung 59: Räumliche Ausprägung mittelzentraler Einrichtungen im südöstlichen Planungsraum .....	310

---

Abbildung 60: Absolute Versorgungsüberschüsse in ausgewählten Funktionsbereichen des nördlichen Planungsraums .....	317
Abbildung 61: Absolute Versorgungsüberschüsse in ausgewählten Funktionsbereichen des südlichen Planungsraums .....	318
Abbildung 62: Verteilung der oberzentralen Einrichtungen und oberzentralen Kerndichte im Planungsraum Düsseldorf .....	325
Abbildung 63: Übersicht der entwicklungsfördernden Kennziffern im Planungsraum Düsseldorf ....	333
Abbildung 64: Darstellung entwicklungsfördernder Parameter für den Planungsraum Düsseldorf ..	334
Abbildung 65: Übersicht der entwicklungshemmenden Kennziffern im Planungsraum Düsseldorf ..	335
Abbildung 66: Darstellung entwicklungshemmender Parameter für den Planungsraum Düsseldorf	336
Abbildung 67: Anbindungskoeffizienten in der Planungsregion Düsseldorf.....	338
Abbildung 68: Anbindungskoeffizienten nach Rangstufen in der Planungsregion Düsseldorf.....	340
Abbildung 69: Auszug aus dem Regionalplan der Region Stuttgart mit Ausweisung der Landesmesse nördlich des Flughafens auf dem Gebiet der Stadt Leinfelden-Echterdingen .....	345
Abbildung 70: Vorschlag zur Einführung mittelzentraler Funktionsräume in der Planungsregion Düsseldorf .....	350
Abbildung 71: Gemeinsame 30-Minuten-Isochrone im MIV der Mittelzentren im Kreis Mettmann.	351
Abbildung 72: Vorschlag für die Einführung eines mittelzentralen sowie eines multi-hierarchischen Funktionsraums in der Planungsregion Düsseldorf .....	353

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Festlegung zentralörtlicher Bereiche nach Hierarchieebenen in den Flächenländern .....	23
Tabelle 2: Tragfähigkeitskriterien Zentraler Orte.....	24
Tabelle 3: Erreichbarkeitsstandards Zentraler Orte.....	27
Tabelle 4: Übersicht der Aussagen der Landesplanungen zur Definition Zentraler Orte und zentralörtlichen Funktionszuweisungen .....	123
Tabelle 5: Übersicht der Aussagen der Landesplanungen zum Umgang mit transkommunalen Standorträumen .....	127
Tabelle 6: Gegenüberstellung der zentralörtlichen Strukturvarianten.....	172
Tabelle 7: Beispiel für eine Zentren-Typologie im Bereich des Einzelhandels.....	180
Tabelle 8: Gegenüberstellung der in der neueren Literatur vorzufindenden Varianten des zentralörtlichen Funktionsraums .....	181
Tabelle 9: Hierarchiestufenspezifische Problemstellungen und entsprechend prioritäre Zielsetzung des Instruments des Funktionsraums .....	206
Tabelle 10: Bestimmung der Zentralitätsstufe anhand des Differenzierungsgrades.....	253
Tabelle 11: Zentralörtlicher Ausstattungskatalog des LEP NRW.....	276
Tabelle 12: Untersuchungsmerkmale der zASB unterteilt in Kernfunktionen und optionale Funktionen .....	289
Tabelle 13: Auswertung des funktionalen Besatzes der abgegrenzten Standortcluster am Beispiel der Stadt Kleve.....	295
Tabelle 14: Untersuchungsmerkmale mittelzentraler Stufe unterteilt in Kernfunktionen und optionale Funktionen .....	303
Tabelle 15: Mittelzentrale Ausstattung auf Gemeindeebene.....	304
Tabelle 16: Vergleich der mittelzentralen Ausstattung der stärksten Standortcluster zum gesamten Gemeindeprofil bei ausgewählten Gemeinden des Kreises Mettmann .....	312
Tabelle 17: Gegenüberstellung von zentrengebundenen und zentrenprägenden Einrichtungen in der Planungsregion Düsseldorf bezogen auf mittelzentrale Standortcluster .....	313
Tabelle 18: Untersuchungsmerkmale oberzentraler Stufe unterteilt in Kernfunktionen und optionale Funktionen .....	323
Tabelle 19: Gegenüberstellung der Ansätze zur Operationalisierung der zentralörtlichen Entwicklungsfunktion .....	328
Tabelle 20: Bedarfe und festgelegt Entwicklungspotenziale an Wohneinheiten in der Planungsregion Düsseldorf .....	329
Tabelle 21: Entwicklungsfördernde und entwicklungshemmende Merkmale im Rahmen der Entwicklungsfunktion .....	331
Tabelle 22: Vorschlag zur Systematisierung der Strukturvariante des Funktionsraums nach empirischen und planungspolitischen Handlungsbedarf.....	355

## Abkürzungsverzeichnis

Amtsbl.	Amtsblatt
Anm. d. Verf.	Anmerkung des Verfassers
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
ASB	Allgemeinen Siedlungsbereiche
Bau NVO	Baunutzungsverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGbl.	Bundesgesetzblatt
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BVerwG	Bundesverwaltungsgerichts
DifU	Deutschen Instituts für Urbanistik
DVG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
ESPON	European Spatial Planning Observatory Network
EUREK	Europäischen Raumentwicklungskonzept
EW	Einwohner
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen
FN	Fußnote
FNP	Flächennutzungsplan
FUA	Functional Urban Area FUA
GIB	Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen
GIS	Geographisches Informationssystem
HG	Herausgeber
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
IRPUD	Institut für Raumplanung
IT.NRW	Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen
LaplaG	Landesplanungsgesetz
LEP	Landesentwicklungsplan
LEPro	Landesentwicklungsprogramm
LROP	Landesraumordnungsprogramm

LVerfG	Landesverfassungsgericht
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for economic co-operation and development
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
REK	Regionales Entwicklungskonzept
REP	Raumentwicklungsprogramm
Rhld.	Rheinland
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetzes
RP	Regionalplan
RPD	Regionalplan Düsseldorf
RREP	Regionales Raumentwicklungsprogramm
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SSP	Siedlungsschwerpunkt
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VR	Verdichtungsraum
zASB	Zentralörtliche Bedeutsamer Allgemeiner Siedlungsbereich
ZOK	Zentrale-Orte-Konzept
ZOS	Zentrale-Orte-System
ZOT	Zentrale-Orte-Theorie
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZVB	Zentraler Versorgungsbereich

## 1 Einleitung

Das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) ist heute in allen Raumordnungsplänen und -programmen der Flächenländer in der Bundesrepublik Deutschland verankert. Sein Status als „eine der konzeptionellen und instrumentellen Säulen der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung“ (Blotevogel 1996b: 647) wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass es als Steuerungskonzept bereits seit den 1960er Jahren in (West)Deutschland dauerhaft Anwendung findet und nach der Wiedervereinigung ebenfalls in den Neuen Ländern implementiert wurde. Gegenüber anderen raumordnerischen Konzeptionen kann es ein Theoriefundament aufweisen, was die Bekanntheit und Nachvollziehbarkeit gegenüber anderen Fachplanungen und der Politik gestärkt hat. Darüber hinaus ist das Instrument der Zentralen Orte seit dessen ersten Erlassung im Jahr 1965 fester Bestandteil des Raumordnungsgesetzes (ROG). Warum also sollte ein solches Erfolgsmodell der Raumordnung dann eine Modifikation durch die Strukturvariante eines zentralörtlichen Funktionsraums widerfahren, wie sie im Fokus der vorliegenden Arbeit steht?

Diesbezüglich ist auf die vielfältige Kritik hinzuweisen, die dem klassischen ZOK in Verbindung mit einer allgemein zunehmenden Planungskepsis entgegengebracht wurde. Ihm wird insbesondere entgegengehalten, es sei als starres Ordnungsmodell mit seinem streng hierarchischen Aufbau nicht länger mit den tatsächlichen Mustern der Raumentwicklung kompatibel. Das deutsche Städtesystem zeichnet sich nicht mehr durch eine hierarchische Gliederung aus, sondern durch eine funktionsteilige Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden (Ritter 1995), die auch im zunehmenden Maße durch funktionale Spezialisierungen von Umlandgemeinden geprägt ist. In solchen Zentrensystemen erscheint die Funktionszuweisung auf einzelne Zentrale Orte und ihnen zugehörige Versorgungsbereiche eher hinderlich für eine Gesamtentwicklung des Raumes. Korrespondierend dazu sind die radikal veränderten Rahmenbedingungen zu erwähnen. Am deutlichsten wird der Wandel auf dem Arbeitsmarkt: dort ist kaum noch eine räumliche Kongruenz zwischen Wohn- und Arbeitsort festzustellen, sodass große Teile der Bevölkerung tägliche Pendelwege zum Arbeitsplatz zurücklegen, bedingt durch die hohe Motorisierung der Gesellschaft in Verbindung mit dem erreichten Ausbauzustand der Verkehrswege. Daraus ergibt sich in Verbindung mit einer Pluralisierung der Lebensstile auch eine Veränderung der Freizeitverkehre mit der Konsequenz, dass die Versorgungsbeziehungen der Bevölkerung bereits seit langem nicht mehr eindeutig ausgeprägt sind. Neben den klassischen Zentren haben sich neue Zentrenformen an gut erschlossenen Zwischenräumen etabliert. Daneben hat die zunehmende Digitalisierung des Gesellschaftslebens insb. durch einen rapide anwachsenden Onlinehandel zu einer „Enträumlichung“ (Winkel 2001: 237) der Versorgung mit spezialisierten Waren sowie Dienstleistungen geführt. Trotz dieser einschneidenden Entwicklungen, hielten die Landesplanungsbehörden überwiegend an ihren zentralörtlichen Einstufungen der Städte und Gemeinden ohne Modifikationen fest. Gegen Ende der 1990er Jahre war die Kritik am ZOK innerhalb der Fachwelt dann so stark geworden, dass Blotevogel in seiner bekannten Darstellung der Karriere des ZOK in der deutschen Raumordnung in Form eines Kondratieffschen Konjunkturzyklus offen die Frage nach der Obsoleszenz dieses raumordnerischen Instruments stellte (Blotevogel 1996a: 626).

Heute, zwanzig Jahre später, mutet diese Frage mit dem Wissen um den aktuellen Stellenwert, der dem ZOK gerade in Bezug auf die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen (§ 1 Abs. 2 ROG) und in den Leitbildern der Raumentwicklung im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006) entgegen gebracht wird, beinahe grotesk

an. Dieser Eindruck relativiert sich, wenn man im Entwurf zur Fortschreibung der Leitbilder der Raumentwicklung liest, es solle der „Ausbau von Ansätzen interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge“ betrieben werden, auch durch Anwendung z.B. von „Zentrenverbänden“ (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2013: 13), womit Modifikationen im Sinne von Funktionsteilungen im ZOK angesprochen werden, von denen in der damaligen Fachwelt noch nicht abschließend geklärt war, ob sie überhaupt kompatibel zum ZOK sind (Priebis 1996).

In einem Experten-Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) zur Fortentwicklung des ZOK wurde kurz nach der Jahrtausendwende einhellig ein Festhalten am ZOK gefordert, allerdings unter einem gewandelten Planungsverständnis, wonach das ZOK als „Allzweck-Instrument“ (Danielzyk 2002a) und universelles Standortraster der Raumplanung aufzugeben und nur noch als Mittel zur Erreichung eindeutig bestimmter raumordnerischer Ziele einzusetzen sei. Darüber hinaus wurde auch die Notwendigkeit für Modifikationen des starren Modells erkannt. Durch die Funktionszuweisung an zentralörtliche Standortcluster statt an Standortgemeinden soll einerseits die Steuerungsgenauigkeit erhöht werden und andererseits Kooperationen im zentralörtlichen System ermöglicht werden, bis hin zur Ausweisung von zentralörtlichen Funktions-/bzw. Kooperationsräumen. Letztere Strukturvariante kommt für solche Raumstrukturen in Frage, wo sich keine Zentralen Orte mehr identifizieren lassen, die alleine die Versorgung eines eindeutig abgrenzbaren Versorgungsbereichs bilden. In den Verdichtungsräumen bildet diese Situation eher die Regel als die Ausnahme. Dort haben sich diverse zentralörtliche Einrichtungen und Funktionen aus den Kernorten, über die Gemeindegrenzen hinweg, transkommunal ins Umland verlagert. Die Umlandgemeinden haben durch Suburbanisierungswanderungen nicht nur an Bevölkerung gewonnen, sondern sind auch funktional angereichert. Allerdings erreicht ihre funktionale Ausstattung nur selten die eines vollwertigen (solitären) Zentralen Ortes, da die Tragfähigkeit durch benachbarte, konkurrierende Standorte von Zentralen Orten beeinträchtigt wird. In solchen transkommunalen Standorträumen kommt es zu mehrfacher Überlagerung der Verflechtungsbereiche der benachbarten Standortcluster, mit der Folge einer insgesamt schädlichen Konkurrenz. Das klassische ZOK, ohne Strukturvarianten wie dem Funktionsraum, wurde in solchen Situationen vielfach um Zwischenstufen (z. B. durch die Funktionszuweisung eines Mittelzentrums mit Teilfunktion eines Oberzentrums) und spezielle Zentrentypen durch die Landesplanung ergänzt. Die eigentlich in dieser Raumstruktur erforderliche Ordnungsfunktion zur Regulierung der Zentrensysteme ging vom ZOK allerdings nicht aus, da die Funktionszuweisung jeweils an die gesamte Standortgemeinde erfolgt.

Aus dem gesagten lässt sich bereits erkennen, dass es das eine ZOK nicht gibt. Aus den rahmensetzenden Empfehlungen der MKRO zur Ausgestaltung des ZOK haben sich länderspezifische Konzepte mit Spezifikationen ausgeformt, die auf die jeweilige Problemlage zugeschnitten wurden. Neben dieser Ausdifferenzierung, die maßgeblich auf die raumstrukturellen Bedingungen (Tragfähigkeit und Erreichbarkeit) und die Gemeindegebietsstruktur zurückzuführen ist, ist eine über die Jahre gewachsene inflationäre Ausweisungspraxis bei Zentralen Orten zu konstatieren. Deiters wirft der Raumordnungspolitik der Länder vor, die eigentliche Aufgabe der Raumordnung - die „Gewährleistung einer räumlich ausgewogenen Ausstattung“ mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge „nach definierten Mindeststandards“ - aus den Augen verloren zu haben, „indem sie ein hierarchisches System zentraler Orte jeweils flächendeckend ausgewiesen haben“ (Deiters 1996: 632). Damit wurde die dem ZOK eigentlich systemimmanente Komponente, die räumliche Bündelungsfunktion von zentralen Einrichtungen an einem gut erreichbaren (weil zentralen) Ort, unterlaufen. Daneben wird aufgrund der Festlegung landesweit starrer Schwellenwerte von Bevölkerungstragfähigkeiten die Möglichkeit zur flexiblen Anpassung des ZOK an den jeweiligen räumlichen Kontext nicht genutzt. Mitunter unterbleibt in den Ländern



eine Abgrenzung der Versorgungsbereiche (insb. der Mittelbereiche), da die feststellbare Mehrfachorientierung bei den Versorgungsfahrten nicht kompatibel zu einem monozentral konzipierten ZOK ist. Trotz dieser wahrgenommenen Mängel unterbleibt vielfach eine Modifikation oder Abstufung von „etablierten“ Zentralen Orten ohne erkennbare (Mit)Versorgungsfunktion, wobei hinsichtlich der Anpassung der ZOKs an den demographischen Wandel ein deutliches Ost-West-Gefälle zu beobachten ist (Greiving et al. 2015), was vermutlich auf den schon deutlich höheren Problemdruck in den Neuen Ländern zurückzuführen ist.

Das nordrhein-westfälische ZOK etwa wurde seit dem Ende der 1970er Jahre praktisch<sup>1</sup> nicht mehr an die gewaltigen Veränderungsprozesse in der Siedlungsentwicklung angepasst; die Festlegung von Mittel- und Oberbereichen wurde mit dem Landesentwicklungsplan (LEP) 1995 eingestellt. Allerdings ist es keineswegs so, dass die Landesplanung keinen Reformbedarf ausmachen würde. Der neue LEP NRW sieht diesen überwiegend auf der mittelzentralen Ebene: „Zukünftig kann es jedoch in einigen Zentralen Orten Nordrhein-Westfalens zu Tragfähigkeitsproblemen kommen und insbesondere der Fortbestand einiger Mittelzentren in Frage gestellt werden“ (LEP NRW Entwurf 2013). Die Betonung liegt auf „einigen“ Zentralen Orten bzw. Mittelzentren, sodass scheinbar von einem vereinzelt und nicht einem systematischen Problem ausgegangen wird. Zugleich erfolgt kein Hinweis darauf, in welcher Raumstruktur mit dem Auftreten von Tragfähigkeitsproblemen gerechnet wird. In der dem LEP vorangestellten Beschreibung der zukünftigen Rahmenbedingungen in NRW wird ausgesagt, dass die Teilräume Nordrhein-Westfalens von dem prognostizierten landesweiten Bevölkerungsrückgang gänzlich unterschiedlich erfasst werden, sodass Wachstums- und Schrumpfungsprozesse der Bevölkerung in direkt benachbarten Regionen parallel abspielen können. Geht man davon aus, die zukünftige Tragfähigkeit von Zentralen Orten hinge einzig mit einer geringeren Nachfrage in Folge des demographisch bedingten Bevölkerungsrückgangs zusammen, so scheinen nur die Mittelzentren in den vom demographischen Wandel besonders betroffenen Regionen des Ruhrgebiets, des Bergischen Städtedreiecks sowie im Südosten und in einigen Kreisen im Nordosten des Landes betroffenen zu sein.

Neben dem Ruhrgebiet wäre demnach kein weiterer Verdichtungsraum betroffen. Allerdings zeigt sich, dass in den Verdichtungsgebieten nahezu flächendeckend Mittelzentren ausgewiesen sind. Damit liegen mutmaßlich Strukturen vor, für die laut Expertenmeinung die Strukturvariante des Funktionsraums empfohlen wird. Auch diese Mittelzentren sind in ihrer jetzigen Form der Festlegung als monozentrales Mittelzentrum ohne Versorgungsbereich in ihrer Tragfähigkeit gefährdet, weil sie für ihre Bevölkerung nicht das einzige Versorgungszentrum darstellen und nur in Austauschbeziehung (Koope-ration) mit ihren umliegenden Nachbarorten die gesamte Versorgungsleistung eines Mittelzentrums zu erbringen im Stande sind. Die Tragfähigkeit dieser Mittelzentren wird demnach nicht durch abwandernde Bevölkerung gefährdet, sondern durch die weitere Zunahme der Pendelbereitschaft ihrer Bevölkerung und wachsender Konkurrenz durch die unabgestimmte Expansion der funktionalen Ausstattung der Umlandgemeinden. Darüber hinaus ist der Ort als Mittelzentrum aus raumordnerischer Sicht nicht erforderlich, da ein Wegfall seiner zentralörtlichen Funktionen durch die erreichbaren Nachbarorte kompensiert würde, sodass keine Gefährdung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse droht. Genau entgegengesetzt verhält sich der Fall des raumordnerischen Erfordernisses eines Mittelzentrums im ländlichen Raum, dessen Einrichtungen aufgrund von Sterbeüberschüssen und Abwanderung die Tragfähigkeit entzogen wird. Wenn dort keine Alternativeinrichtungen in einem benachbarten

---

<sup>1</sup> Zwischen dem LEP 1979 und dem nachfolgenden LEP 1995 wurde die Struktur des ZOK angepasst, indem jeweils die Zwischenstufen innerhalb einer Hierarchiestufe entfernt wurden. Dabei behielten jedoch alle Orte ihren zentralörtlichen Status, der damit gleichzeitig vereinheitlicht wurde. Aufstufungen oder Abstufungen erfolgten nicht.

Zentralen Ort in zumutbaren Erreichbarkeit liegen, besteht akuter Stützungsbedarf für das gefährdete Mittelzentrum.

Es wird demnach (auch) ein raumordnerischer Handlungsbedarf bei der Festlegung von Zentralen Orten in den verhältnismäßig dicht besiedelten Verdichtungsräumen angenommen, da sich die dortigen Zentrenstrukturen nicht mehr mit einem streng hierarchischen ZOK abbilden lassen. Anhand des Untersuchungsraumes der Planungsregion Düsseldorf soll untersucht werden, ob die Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums für transkommunale Standorträume in Frage kommt und wie diese Strukturvariante konkret konzeptionell auszuformen ist.

### ***Einordnung der Arbeit in die eigene Forschungstätigkeit***

Die Beschäftigung mit der Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums geht auf verschiedene Forschungstätigkeiten zurück an denen der Autor in den vergangenen Jahren beteiligt war. Diese sollen nachfolgend kurz beleuchtet werden, da die dort erzielten Ergebnisse und Anregungen mitunter in diese Arbeit eingeflossen sind und die angewendete Methodik teilweise in den anhänglichen Arbeitsgruppen extern evaluiert worden ist. Im Umkehrschluss sind zugleich Denkanstöße und Zwischenergebnisse dieser Arbeit in die Forschungsvorhaben getragen worden.

Den ersten Berührungspunkt mit dem zentralörtlichen Funktionsraum bildet ein Gutachten von Greiving und Winkel (2009) im Auftrag der Obersten Landesplanungsbehörde Hessen, das sich ursprünglich der Neuausrichtung der Mittelbereiche im Planungsraum Südhessen widmete und in einer zweiten Phase auf das gesamte Bundesland Hessen ausgedehnt wurde. Dort wurde der Funktionsraum insb. als Lösungsansatz für das polyzentrische Rhein-Main-Gebiet vorgeschlagen.

Die Thematik konnte anschließend durch die Mitwirkung als Geschäftsführer am Arbeitskreis „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein Westfalen der ARL weiter vertieft werden. In diesem interdisziplinäre besetzten Arbeitskreis wirkten neben Vertretern der Wissenschaft auch solche aus der raumordnerischen Praxis mit: die oberste nordrhein-westfälische Landesplanungsplanungsbehörde sowie die Bezirksregierung Düsseldorf als Träger der Regionalplanung. Daneben waren auch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände (Städte- und Gemeindebund Nordrhein Westfalen, Städtetag Nordrhein-Westfalen) und des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) vertreten.

Ebenfalls in die Bearbeitungsphase der vorliegenden Arbeit fiel das Forschungsvorhaben „Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge“ im Rahmen der allgemeinen Ressortforschung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), in welchem der Stand der Reformen der ZOKs der Länder erfasst und Empfehlungen zur Weiterentwicklung formuliert wurden.

Daneben war der Autor in den vergangenen Jahren an weiteren Gutachten zur Fortschreibung der landesspezifischen ZOKs in zwei weiteren Bundesländern, neben dem oben erwähnten im Bundesland Hessen, beteiligt.

## **1.1 Problembenennung und Forschungsfragen**

Das klassische, auf einen Funktionsstandort ausgerichtete, ZOK ist auf die Zentrenstrukturen in Verdichtungsräumen nicht anwendbar, weil die Funktionszuweisung an ganze Standortgemeinden den in der Realität arbeitsteilig ausgeprägten Standortmustern nicht gerecht wird und insb. die problemati-

sche Überschneidung der Verflechtungsbereiche bestehen bleibt, wenn weiterhin jede Standortgemeinde für sich den Status eines vollwertigen Zentralen Ortes proklamieren kann. Dabei sind es insb. die folgenden Ausgangsbedingungen in der empirischen Analyse, die bei der Funktionszuweisung in einem unmodifizierten ZOK Probleme bereiten:

- Abgrenzung der Versorgungsbereiche bei Mehrfachorientierung
- Festlegung von Zentralen Orten ohne Mitversorgungsfunktion,
- Festlegung einer Hierarchiestufe für eine gesamte Standortgemeinde bei „untypischer“ Ausstattung aufgrund transkommunaler Verlagerung (z. B. oberzentrale Funktion in einem Grundzentrum).

In den Reformvorschlägen zum ZOK wird zuvorderst eine Aufgabe der Gleichsetzung von Zentralem Ort und politischer Gemeinde gefordert (Blotevogel 2002b; Greiving et al. 2015), welche sich nicht bewährt hat. Stattdessen soll die Funktionszuweisung an die zentralörtlichen Standortcluster bzw. die zentralen Siedlungsgebiete erfolgen, um die Steuerungswirkung zu erhöhen. Damit werden gleich zwei Probleme des bisher überwiegend praktizierten Territorialprinzips bei der Funktionszuweisung umgangen; der ARL-Expertenarbeitskreis (Blotevogel 2002b) unterscheidet diesbezüglich zwischen intra- und transkommunalen Standorträumen. Ersten wird das Bündelungsprinzip gestärkt, indem die Zulässigkeit von neuen Funktionen auf ein räumliches Standortcluster gelenkt wird (intrakommunaler Standortraum), statt lediglich auf ein Gemeindeterritorium. Zweitens können damit auch zentralörtliche Standortcluster erfasst werden, die sich über mehrere Gemeindegrenzen erstrecken (transkommunale Standorträume).

Für diese transkommunalen Standorträume wird, sofern keine Dominanz einer oder mehrerer der Standortgemeinde(n) auszumachen ist, die Festlegung von zentralörtlichen Funktions-/bzw. Kooperationsräumen angeregt. Innerhalb dieses Raums erfolgt keine zentralörtliche Funktionszuweisung mehr an die einzelnen Standortgemeinden, da der empirische Befund ergeben hat, dass dort eine kooperativ-wechselseitige Funktionswahrnehmung zwischen den Standortgemeinden bzw. der Standortcluster festzustellen ist. Stattdessen wird innerhalb des Funktionsraums auf eine interkommunale Abstimmung der Entwicklung des Standortnetzes durch die Erarbeitung von Zentrenkonzepten zwischen den Standortgemeinden plädiert, die letztlich in verbindliche Planwerke umzusetzen sind.

Um die Erforderlichkeit der Einführung der Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums im Untersuchungsraum der Planungsregion Düsseldorf abschätzen zu können, ist ein empirischer Befund über das Vorliegen transkommunaler Standortcluster erforderlich. Um diesen Schritt angehen zu können, stellt sich zunächst die Frage nach der Abgrenzungsmethodik der räumlichen Standortcluster:

*Wie lassen sich zentralörtliche „Standorträume“/-cluster empirisch bestimmen und abgrenzen?*

Die Frage nach der Abgrenzung der zentralörtlichen Standortcluster ist jedoch nicht nur eine rein empirisch-methodische Fragestellung. Danielzyk sieht hier noch „eine Fülle offener Fragen zur planungspraktischen Umsetzung des skizzierten „neuen“ Verständnisses des ZOK“ (Danielzyk 2002b: 313) und nennt explizit die *Abgrenzung* von „sog. Funktions-/Kooperationsräumen“ (ebd.). Damit ist der entscheidende Punkt angesprochen, der den Fokus dieser Arbeit bildet: wie ist mit den erfassten empirischen Standortstrukturen **planungspraktisch** umzugehen?

In der Thematik der Zentralen Orte wird diesbezüglich grundlegend zwischen einem empirisch-deskriptiven Ist-Zustand und einem normativ-planerischen Soll-Zustand differenziert (Flex u. Terfrüchte im

Druck; Blotevogel 2005). Überträgt man diese Forderung auf die Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums, gilt es zu differenzieren zwischen einem analytischen Begriffsverständnis, welches das aktuell bestehende zentralörtliche Standortraster von Clustern unterschiedlicher Ausstattungsstufe unabhängig von bestehenden administrativen Gemeindegrenzen erfasst, und einem normativen Begriffsverständnis, nach welchem den politischen Gemeinden als Normrezipient eine normative Funktionszuweisung im Sinne eines anzustrebenden Zielzustands erteilt wird.

Insofern stellen sich erste Fragen bezüglich der Abgrenzung, wenn der empirisch ermittelte Funktionsraum in eine (normative) zeichnerische Festlegung in einem Raumordnungsplan überführt werden soll. Die Problematik liegt hierbei in der Zuweisung einer zentralörtlichen Hierarchiestufe an den Funktionsraum (zentralörtliche Funktionszuweisung), die in Wechselwirkung zu dessen Abgrenzung steht. Sollte sich eine Funktionszuweisung, beispielsweise einer oberzentralen Funktion, nur auf die räumlichen Umrisse der Standortcluster beziehen, oder sollte der Funktionsraum an die Gemeindegrenzen approximiert werden, da die politischen Gemeinden die Empfänger („Normadressaten“) zentralörtlicher Funktionszuweisungen sind? Bei letzterer Variante ergäbe sich aus Sicht des Autors ein „Hierarchieproblem“, weil eine Standortgemeinde flächig als oberzentraler Standortraum gekennzeichnet würde, obwohl nur ggf. sehr kleine Anteile transkommunale oberzentrale Standortcluster aufweisen.

Vor dem Hintergrund dieser Problemstellung ergibt sich folgende Hauptforschungsfrage:

**Wie können die empirisch feststellbaren, transkommunal ausgeprägten zentralörtlichen Standortbereiche in der landesplanerischen Praxis in ein normatives Zentrale-Orte-Konzept überführt werden?**

Bezogen auf die empirische Erfassung der zentralörtlichen Standortcluster ist aufgrund der oben unterstellten Bedeutung der Hierarchiestufe nicht länger nur die Frage nach der Ermittlung der zentralörtlichen Standortcluster relevant, sondern auch, auf welchen Hierarchiestufen transkommunale Standorträume auftreten. Diese Frage soll für den Untersuchungsraum dieser Arbeit, den Planungsraum Düsseldorf, beantwortet werden. Zuvor soll zur Verbreiterung der Wissensbasis erhoben werden, ob in der raumordnerischen Praxis intra- und transkommunale Standortcluster erwähnt werden und wie dort mit ihnen konzeptionell umgegangen wird. Zur Beantwortung der Hauptforschungsfrage werden zudem die bestehenden Funktionsraumkonzepten in der Fachliteratur ausgewertet.

Somit ergeben sich die folgenden Teilforschungsfragen:

- *Wird in den Flächenländern bereits auf intra- und transkommunale Standortcluster in den jeweiligen Landesraumordnungsplänen abgestellt?*
- *Welche theoretischen Ansätze von zentralörtlichen Funktionsräumen finden sich in der Literatur?*
- *Auf welchen Hierarchiestufen sind transkommunale Ausprägungen empirisch feststellbar, die als Auslöser für Funktionsräume gelten?*

Vor dem Hintergrund der skizzierten Fragestellung ist darauf hinzuweisen, dass es das Ziel der Arbeit ist, einen Vorschlag für die konzeptionelle Ausgestaltung der Strukturvariante des Funktionsraums hinsichtlich dessen Abgrenzung und Zuweisung einer Hierarchiestufe zu unterbreiten. Hingegen werden sich aufdrängende Fragen nach der Organisationsform, Kooperationsinhalten und Finanzierung sowie der rechtlichen Absicherung der Kooperationsinhalte (s. Danielzyk 2002b: 313f.) nur insoweit behandelt, wie sie bereits Bestandteil von Vorschlägen in der ausgewerteten Fachliteratur (s.o.) sind.

## 1.2 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen

Nach der Einführung in das Thema wurde in diesem Kapitel die Problemstellung erläutert und daraus die relevanten Fragestellungen abgeleitet.

In Kapitel 2 wird zum Einstieg in die Thematik der Zentralen Orte zunächst eine Begriffsbestimmung vorangestellt. Dies scheint notwendig, da sich in Wissenschaft und Planungspraxis eine weite Ausdifferenzierung des Begriffsverständnisses im Kontext mit Zentralen Orten feststellen lässt. Nachdem die Bedeutung zentraler Begriffe für die Arbeit klargestellt wird, widmet sich das Kapitel der Kritik, die den Zentralen Orten entgegengebracht worden ist und noch entgegengebracht wird. Die Kritik wird diesbezüglich unterschieden in solche, die gegen die Christallersche Theorie (Christaller 1933) und deren Übertragung auf die Wirklich geäußert wurde, als auch in Kritik, die sich auf die Anwendung als raumordnerisches Konzept bezieht.

Kapitel 3 verdeutlicht die Steuerungswirkung des ZOK in zentralen Handlungsfeldern der Raumplanung im Einklang mit dem Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung, sofern es dafür politisch-planerisch ausgerichtet ist und entsprechend konsequent umgesetzt wird. Daneben wird die Verknüpfung mit den Leitbildern der Raumentwicklung aufgezeigt und verdeutlicht, welche Anknüpfungspunkte ein reformiertes ZOK bietet, das einerseits Alternativen zu einer monozentralen Funktionswahrnehmung zulässig und andererseits die Steuerungsgenauigkeit erhöht, indem intra- und transkommunale Standortcluster berücksichtigt werden.

In Kapitel 4 wird die Teilforschungsfrage beantwortet, in welchen Flächenländern der Zentrale Ort als Standortcluster ausgelegt wird und wie dort ggf. mit intra- und transkommunaler Ausprägung von zentralörtlichen Einrichtungen umgegangen wird. In der Einleitung dieses Kapitels wird mit dem „Funktionsraum“ nach dem alten Landesentwicklungsplan III Rheinland-Pfalz der erste ermittelbare landesplanerische Steuerungsansatz zum Umgang mit transkommunalen Standorträumen dieser Recherche vorweggestellt. Das Kapitel schließt mit einem rechtlichen Exkurs zur Zulässigkeit der Darstellung von innergemeindlich konkretisierten „zentralen Siedlungsbereichen“ durch die überörtliche Planungsebene.

Kapitel 5 gibt einen Überblick über die in der Fachliteratur entwickelten Ansätze zur Modifikation des ZOK unter Loslösung von einer Funktionszuweisung auf Einzelstandorte. Das Kapitel mündet in einer vergleichenden Gegenüberstellung der in der neueren Literatur diskutierten Strukturvarianten des Funktions- bzw. Kooperationsraums, als Lösungsansatz transkommunaler ausgeprägter Standorträume. In dem Kapitel wird demnach der Frage nach den in der Fachliteratur vorzufindenden Varianten des zentralörtlichen Funktionsraums nachgegangen.

Aus den Erkenntnissen der Fachliteratur und raumordnerischen Praxis erfolgt in Kapitel 6 eine Herleitung der Definition des zentralörtlichen Funktionsraums, die vornehmlich dessen Abgrenzung und Hierarchiestufe bzw. Funktionszuweisung in den Vordergrund rückt und zwei optionale konzeptionelle Vorschläge entwickelt. Die Eignung bzw. Anwendbarkeit der beiden Optionen soll im anschließenden Kapitel vor dem Hintergrund der empirischen Ausgangsbedingungen geprüft werden.

Kapitel 7 zielt auf die Beantwortung der Teilforschungsfrage, wie sich intrakommunale Standortcluster im Untersuchungsraum Düsseldorf ausformen und ob dort transkommunale Standorträume auftreten. Zunächst werden die bestehenden Ansätze zur Zentralitätsmessung vorgestellt und deren Übertrag-

barkeit auf die innergemeindliche Standort(cluster)ebene ausgelotet. Zur Identifizierung der räumlichen Standortcluster wird der sog. „Kern-Dichte-Ansatz“ vorgestellt und anschließend zur Abgrenzung der zentralörtlichen Standortcluster in der Planungsregion Düsseldorf angewendet. Anschließend werden die Ergebnisse der Bestimmung der Standortcluster getrennt nach grund-, mittel- und oberzentraler Stufe aufbereitet. Zur Identifizierung transkommunaler Standorträume wird ergänzend die zentralörtliche Orientierung herangezogen.

Schließlich wird in Kapitel 8 auf die Hauptforschungsfrage eingegangen und eine Empfehlung für den Umgang mit transkommunalen Standorträumen bzw. der Konzipierung zentralörtlicher Funktionsräume am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf gegeben. Daraus werden allgemeine Aussagen zur konzeptionellen Ausgestaltung und zum normativ-planerischen Einsatz der Strukturvariante Funktionsraum im ZOK formuliert sowie weiterer Forschungsbedarf aufgezeigt.

## 2 Überblick der Kritik am theoretischen Fundament und der konzeptionellen Ausgestaltung Zentraler Orte

Bevor man sich der Kritik widmet, die den Zentralen Orten insbesondere zum Ende des letzten Jahrtausends verstärkt entgegengebracht worden ist, erscheint es notwendig eine Begriffsbestimmung vorzunehmen, da die diesbezügliche Diskussion immer wieder durch begriffliche Unklarheiten und inkonsistente Verwendung getrübt worden ist (Weichhart et al. 2005: 24; Blotevogel 2006a). Ein Teil der kritischen Äußerungen in der einschlägigen Literatur zu Zentralen Orten, so der Eindruck des Autors, mag auch in der heterogenen Verwendung bzw. Interpretation der Termini begründet sein.

Weichhart, Fassmann und Hesina identifizieren drei Diskurse, die die aktuelle Diskussion um die Zentralen Orte bestimmen. Diese, so die Autoren, stehen zwar untereinander in Zusammenhang, zeichnen sich aber jeweils durch unterschiedliche Begründungszusammenhänge aus (Weichhart et al. 2005: 24). Der erste Diskurs bezieht sich demnach auf die (neo)klassische Standorttheorie des Tertiär- und Quartärbereichs im Sinne der Raumwirtschaftslehre sowie den Ansätzen zur deren Weiterentwicklung. Der zweite Diskurs beruft sich zwar auf den ersten, zielt jedoch auf die empirische Analyse und Erforschung der Raumstrukturen des Tertiär- und Quartärsektors, indem die Stadt-Umland-Verflechtungen, Kaufkraftströme und die Standort-Interaktionssystem des Konsums untersucht und beschrieben werden. Ergebnis dieser empirischen Analyse ist das aktuelle Zentrale-Orte-System (ZOS). Der dritte Diskurs behandelt eine ganz andere Thematik: nicht die Beschreibung und Analyse bzw. Erklärung der Zentralitätsphänomene, sondern die planerisch steuernde Einflussnahme auf die Versorgungssituation und deren räumliche Entwicklungsprozesse stünden hier im Vordergrund. Neben einer Sicherung des Zugangs zu haushaltsorientierten Gütern wirkt die normative Konzeption, das Zentrale-Orte-Konzept, auf eine Optimierung der Siedlungssysteme und eine effiziente Allokationspolitik sämtlicher Bereiche der Infrastruktur.

In Anlehnung an diese Diskursstränge soll nach einer Begriffsdefinition (siehe Kapitel 2.1) eine differenzierte Auseinandersetzungen mit den Zentralen Orten erfolgen, die sich in der an der Zentrale-Orte-Theorie (ZOT)(siehe Kapitel 2.2) sowie dem raumordnerischen Zentrale-Orte-Konzept geäußerten Kritik (siehe Kapitel 2.3) unterschieden lässt.

### 2.1 Begriffsbestimmung

Bereits der Begriff „Zentraler Ort“ bietet Potenzial für Missverständnisse, da er in der Zentrale-Orte-Theorie gegenüber dem Zentrale-Orte-Konzept anders verwendet wird. Im Zusammenhang mit Zentralen Orten ist die regionalökonomische ZOT vom raumordnungspolitischen ZOK zu differenzieren (Blotevogel 2002c: 14, 2005: 1311). Schöllner und Blotevogel (1981: 71) haben bereits früh eine eindeutige Unterscheidung zwischen Zentralen Orten als

- a) „räumlichen Konzentrationen von zentralen Einrichtungen, prinzipiell unabhängig von der Größe und Bevölkerungszahl der Standortgemeinden“ (Theoriebegriff) und
- b) „zentralörtlich definierten, funktionalen Gemeindekategorien, denen neben ihrem zentralen Rang häufig auch spezifische Einwohnerzahl-Bandbreiten von Verwaltung und Planung zugeordnet werden“ (Konzeptbegriff) gefordert.

Folglich ist es sinnvoll, im weiteren Verlauf die gegenüber den Zentralen Orten geäußerte Kritik zu differenzieren nach Einwänden gegen die Theorie an sich und Kritik an der daraus abgeleiteten Konzeption, die in der bundesdeutschen Raumordnung seit den späten 1960er Jahren flächendeckend zur Erreichung raumordnerischer Zielvorstellungen etabliert worden ist.

### ***Theoretischer Zentrale-Orte-Begriff***

Innerhalb der auf Walter Christaller zurückgehenden ZOT handelt es sich bei Zentralen Orten um räumliche Standortagglomerationen haushaltsorientierter Waren und Dienstleistungen, die an diesem Standort aufgrund der Distanzempfindlichkeit der Nachfrage für ein begrenztes Absatzgebiet angeboten werden. Unter der restriktiven Prämisse eines homogenen Raumes (gleichmäßiger Verteilung von Bevölkerung und Kaufkraft, einheitliches Verkehrssystem, etc.) und dem Endverbraucher als homo oeconomicus, leitet er die optimalen Standorte für Güter von unterschiedlichem Rang (Einzugsbereich) ab, um die eigentliche Fragestellung seiner Arbeit nach den Gesetzmäßigkeiten von Größe, Anzahl und räumlicher Verteilung von „städtischen“ Funktionen beantworten zu können (Flex u. Terfrüchte im Druck). Christaller selbst hat darauf hingewiesen, dass der Zentrale Ort weder mit einer Siedlung noch mit einer politischen Gemeinde gleichzusetzen ist (Christaller 1933: 25), was aus naheliegenden Gründen jedoch mit der Überführung des Begriffs in das raumordnerische Konzept geschah (s. u.). Die zentralen Güter im Sinne städtischer Funktionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht ubiquitär im Raum verfügbar sind und auch nicht punkthaft gebunden sind (z.B. an das Vorkommen von Bodenschätzen), sondern räumlich konzentriert verortet sind mit anderen Funktionen gleicher Reichweite. Insofern kann man den Zentralen Ort auch als räumliche Konzentration von zentralörtlichen Einrichtungen gleicher Hierarchiestufe im Sinne von Infrastruktur oder Einrichtungsclustern auffassen (Greiving et al. 2015: 17). Die Größe des Einzugsbereichs korrespondiert dabei mit der Hierarchiestufe: je seltener eine Gut angeboten wird, desto höher ist seine Hierarchiestufe (desto zentraler ist das Gut) und desto größer ist das Absatzgebiet aus dem sich dessen Tragfähigkeit ergibt. Der Zentrale Ort, verstanden als Standortcluster Endverbraucher bezogener Güter, ist mit der gesamten Maßstabebene der Erscheinungen von Zentralität kompatibel: von Nahversorgungszentren über Stadtteilzentren und Citylagen unterschiedlicher Spezialisierung bis hin zu Landeszentren und Metropolen, als auch mit Sonderformen wie Einkaufszentren (Blotevogel 2002c: 14).

### ***(Planungs)Praktischer Zentrale-Orte-Begriff***

Demgegenüber wird in der raumordnerischen Praxis unter einem Zentralen Ort i.d.R. eine politische Gemeinde in ihrer gesamten administrativen Ausdehnung und ihrem öffentlichen und privatwirtschaftlich bereitgestellten Versorgungsfunktionen, bestehend aus Gütern und Diensten sowie dem Arbeitsplatzangebot (ebd.: 15). Insofern stellt die politische Gemeinde als Zentraler Ort den Empfänger bzw. Normadressat von zentralörtlichen Funktionszuweisungen durch die überörtliche Planungsinstanz dar, der damit eine Rolle im zentralörtlichen Gesamtgefüge zugewiesen wird. Entsprechend der Hierarchiestufe wird der Gemeinde ein Versorgungsbereich zugewiesen für den sie Mitversorgungsaufgaben erfüllen soll. Diesbezüglich ist zu beachten, dass ein Zentraler Ort höherer Hierarchiestufe zugleich alle niederrangigen Hierarchiestufen aufweist. D.h., ein Mittelzentrum bildet zugleich ein Grundzentrum, wobei der Mittelbereich idealtypisch die benachbarten Grundzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion hinsichtlich mittelzentraler Funktionen mitversorgt und der Nahbereich des Grundzentrums klein ausgeprägt ist, indem er sich auf das eigene Gemeindegebiet oder direkt angrenzende Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion beschränkt. Neben den angeführten Versorgungsfunktionen wird den höherrangigen Zentralen Orten (Mittel- und Oberzentren) auch eine Entwicklungsfunktion in den raumordnungspolitischen Zielsetzungen der meisten Länder zugeschrie-



ben (ebd.: 14). Diesbezüglich wird davon ausgegangen, dass die Mittel- und Oberzentren aufgrund ihrer herausgehobenen Ausstattung mit öffentlichen und privatwirtschaftlichen Einrichtungen, gepaart mit einer oftmals sehr guten infrastrukturellen Anbindung und daher Erreichbarkeit, ideale Standort- und Entwicklungsvoraussetzungen für die gewerblich- industrielle Produktion und unternehmensbezogene Dienstleistungen bieten.

Innerhalb der raumordnerischen Praxis ist weiterhin zu differenzieren zwischen (1) der empirisch-analytischen (bestimmbaren) Ist-Zentralität von Zentralen Orten im ZOS und (2) der normativ-planerischen Soll-Zentralität im Sinne eines planerisch angestrebten Zielzustand im ZOK (Greiving et al. 2015). Der deskriptive Begriff des ZOS bildet dabei idealerweise die Ausgangslage für das planerische Konzept, in welchem der normative Begriff für das Entwicklungsziel verwendet wird (Flex u. Terfrüchte im Druck). In der Differenz zwischen analysiertem Ist-Zustand und dem normativ festgelegten, angestrebten Soll-Zustand zentralörtlicher Funktionen wird der planerische Auftrag und Gestaltungswille deutlich. Insofern ist es durchaus möglich, dass Zentrale Orte im Sinne von Gemeinden die ihnen zugeordneten zentralörtlichen Funktionen noch nicht oder nicht mehr ausüben, die ihnen laut dem ZOK zugeschrieben sind. War das ZOK in Zeiten des Wachstumsparadigmas noch ein Instrument zur Steuerung des Infrastrukturausbaus, dient es unter heutigen Schrumpfungsbedingungen als Instrument zur Aufrechterhaltung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge. Daraus wird deutlich, dass das Zentrale-Orte-Konzept kein Selbstzweck ist, sondern (lediglich) ein Instrument oder „Organisationmittel“ der Raumstruktur zur Erreichung eines normativen Zielzustandes der Raumordnungspolitik darstellt (Blotevogel 2002b: XII).

### **Zentralörtliche Bereiche**

Vergleichbar mit der Differenzierung zwischen empirischem ZOS (Ist-Zentralität) und planerischem ZOK (Soll-Zentralität) lassen sich die zentralörtlichen Versorgungsbereiche in deskriptive Verflechtungsbereiche und normative Versorgungsbereiche unterscheiden. Christaller verwendet den Begriff „Ergänzungsgebiet“, den er allerdings auf die einzelne zentrale Funktion bzw. ein Gut bezieht. Innerhalb seiner Arbeit beschäftigt er sich weiterhin nicht mit dessen Abgrenzung, da er feststellt, „daß ja jede Art von zentralem Gut oder zentraler Ort an ihrer Peripherie sehr labil seien, weil ja bereits die Verschiebung eines einzigen, die Reichweite eines zentralen Gutes bestimmenden Faktors zu einer Veränderung des gesamten Ergänzungsgebietes führen müsse“ (Christaller in Heinritz 1979: 77). In der heutigen Fachsprache entspräche das Ergänzungsgebiet einem (monofunktionalen) Einzugsbereich, aus dessen Bündelung über verschiedene Güter sich der (multifunktionale) Verflechtungsbereich ergibt. Diese Auffassung entspricht der des OVG Lüneburg (OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012, 1 KN 152/10) in einem Urteil zur Steuerung des Großflächigen Einzelhandels über das Kongruenzgebot. Die Richter sind der Auffassung, für die Abgrenzung der Einzugsbereiche von geplanten Vorhaben „hat sich in der Praxis ergeben, dass hinreichend genaue Ergebnisse erzielt werden, ohne dass die Methode rechtlich festgelegt ist“ (ebd., Rn. 126). Demgegenüber müsse der Plangeber bei der Bestimmung der Verflechtungsbereiche, aus denen sich der zulässige Kaufkraftabfluss ergibt, bestimmen, wie er methodisch zu einer Zuordnung gekommen ist (ebd., Rn. 127).

In diesem Zusammenhang spricht das Gericht auch eine Trennung zwischen empirischem und normativem Bereichsbegriff an (OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012, 1 KN 152/10, Rn. 114–122). Der deskriptive Begriff bezieht sich auf die empirisch beschreibbare Ausrichtung der Bevölkerung, während mit dem normativen Begriff politisch-planerische Zielvorstellungen (Sicherung einer wohnortnahen Versorgung, Verringerung des motorisierten Individualverkehrs) bezüglich der Verflechtungsbeziehungen gemeint sind. Relevanz erlangt diese Differenzierung bei der Feststellung der Überschneidung von

Verflechtungsbereichen. Diese können im Sinne einer Mehrfachorientierung der Bevölkerung auf zwei oder mehrere Zentren empirisch ermittelt und dokumentiert werden, allerdings ist es Aufgabe der Raumordnung über eine Mehrfachzuordnung der Versorgungsbeziehungen zu befinden, um diesbezüglich überörtliche Zielvorstellungen umzusetzen (Greiving et al. 2015: 21).

In Wissenschaft und Praxis haben sich drei hierarchische Stufen etabliert, die im Einklang mit der Empfehlung der MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1968: 149) stehen: Grundversorgung (Nahbereiche), gehobener Bedarf (Mittelbereiche) und spezialisierter höherer Bedarf (Oberbereiche) (Flex u. Terfrüchte im Druck; ebd.).

### ***Verflechtungsbereich***

Der Verflechtungsbereich ist ein multifunktionales Konstrukt, das sich aus der Überlagerung der jeweils unterschiedlichen Reichweiten der Güter einer Hierarchiestufe zusammensetzt. Die so zusammengefassten zentralen Güter des Zentralen Ortes können bezüglich ihrer jeweiligen Einzugsbereiche mitunter enorme rhythmische Veränderungen unterliegen, die sich auf die Tageszeit, den Wochentag oder auch die Saison beziehen (Meschede 1971). Heinritz (1977: 21) stellt beispielshalber starke Schwankungen bei den Einzugsbereichen von Hallenbädern fest, die sich während des optionalen Wellenbadbetriebs stark ausweiten und bei den Kunden offenbar als Qualitätssteigerung gegenüber dem Normalbetrieb und den (nähergelegenen) Konkurrenzbetrieben wahrgenommen wird. Insofern ist festzuhalten, dass der Verflechtungsbereich des Zentralen Ortes sich aus einer Vielzahl divergierender Einzugsbereiche seiner zentralörtlichen Funktionen zusammensetzt. Daneben ist eine Mehrfachorientierung der Bevölkerung als Folge gesunkener (monetärer) Raumüberwindungskosten festzustellen, wodurch Christallers Grundannahme, dass jeweils der räumlich nächstgelegene Konsumort aufgesucht wird, keine praktische Evidenz mehr aufweist (Flex u. Terfrüchte im Druck). Diese Mehrfachorientierung bei frei wählbaren Gütern – also etwa nicht bei Verwaltungsdienstleistungen mit einem bestimmtem „Konsumort“ – kann auch auf der intragemeindlichen Ebene zu einer differenzierten Ausrichtung führen. Bei flächengroßen Gemeinden ist etwa der nördliche Gemeindeteil zu einem anderen Mittelzentrum ausgerichtet als der südliche Hauptort, weil dorthin z.B. bessere Erreichbarkeitsverhältnisse bestehen.

### ***Versorgungsbereich***

Versorgungsbereiche sind die vom Plangeber normativ festgelegten Bereiche als Ausdruck der Versorgungsbeziehungen zwischen Zentralen Orten und ihrem Umland bzw. zu anderen Orten und deren Bereichen (Greiving et al. 2015: 22). Die Abgrenzung basiert auf dem empirischen Befund der Verflechtungsbereiche, weicht unter Umständen aber deutlich aufgrund der politisch-planerisch gewünschten Versorgungsbeziehungen von diesem ab. Solche Zuordnungsentscheidungen sind begründet zu treffen, was insb. auf die Mehrfachorientierungen zutrifft, die sich insb. an den Rändern der Ballungsgebiete oder im Grenzbereich zwischen Zentralen Orten gleicher Stufe ergeben können. In der Praxis wird diese Zuordnungsentscheidung mitunter durch die Setzung von Prämissen (pauschale Zuordnung zu dem nächstgelegenen Zentrum) oder den gänzlichen Verzicht der Festlegung von Bereichsgrenzen umgangen (ebd.). Demnach wird argumentiert, aufgrund des empirischen Befunds einer mehrfachen Überlagerung der Verflechtungsbereiche könne keine (sinnvolle) Festlegung der Versorgungsbereiche erfolgen.

Bei den planerischen Zuordnungsentscheidungen wird durch die Zuordnung einer nicht-zentralen Gemeinde zu einem Zentralen Ort (oder eines Grundzentrums zu einem Mittelzentrum) i.d.R. die gesamte

Bevölkerung diesem Versorgungsbereich zugeschlagen. Diesbezüglich sind allerdings auch Quotenregelungen möglich, sodass Gemeinde A zu 2/3 dem Zentrum A und zu 1/3 der Gemeinde B zugeschlagen wird. Zugeordnet werden jedoch unzerschnittene Grundeinheiten, damit keine Zuständigkeitskonflikte auftreten, da die wesentlichen Steuern und Abgaben im Rahmen der territorial verfassten Gemeinde erhoben werden. Aus dem gleichen Grund werden die Versorgungsbereiche i.d.R. an den Kreisgrenzen approximiert, da diese ebenfalls Träger zahlreicher Einrichtungen der Daseinsvorsorge darstellen (Flex u. Terfrüchte im Druck), die über die Kreisumlage finanziert werden. Bezüglich der Abgrenzung von Versorgungsbereichen gibt es einen Sonderfall, beim dem zunächst keine Mitversorgungsbeziehung vom Zentrum zum Umland zu erkennen ist. Bei flächengroßen Gemeindegebieten kann es vorkommen, dass diese ihren eigenen Versorgungsbereich bilden (z.B. Mittelbereich), ohne dass eine weitere Umlandgemeinde mitversorgt wird. Allerdings kommt es bei dieser Konstruktion ebenso zu Mitversorgungsbeziehungen auf intrakommunaler Ebene, indem üblicherweise ein Hauptort die Nebenorte auf dem eigenen Gemeindegebiet versorgt. Man spricht in solchen Fällen von „Selbstversorgerorten“, wobei dieser Begriff den Zentralen Ort mit der politischen Gemeinde gleichsetzt, obwohl die Versorgungsleistung vom zentralörtlichen Standortcluster als dem wahren Zentralen Ort ausgeht und somit auch ein versorgtes Umland existiert.

Es zeigt sich, dass es einer differenzierten Betrachtung und systematischen Aufbereitung des „Zentralen Ortes“ bedarf, um sicher zu gehen, dass in der Fachdiskussion über die gleichen Sachverhalt gesprochen wird. Mitunter werden den Zentralen Orten auch Vorwürfe entgegen gebracht, die weder der Theorie noch der Konzeption an sich, sondern ausschließlich der mangelnden Umsetzung durch die Raumordnungsträger zugeschrieben werden können. Auf den folgenden Seiten soll nun die vielfältig an den „Zentralen Orten“ geäußerte Kritik systematisch aufbereitet und dargestellt werden, wobei zwischen der Kritik an der Zentrale-Orte-Theorie als Basistheorie, dem daraus hergeleiteten Zentrale-Orte-Konzept und der Umsetzung in den zentralörtlichen Konzeptionen der Länder, also der betriebenen Zentrale-Orte-Politik, unterschieden werden soll.

## 2.2 Kritik an der Zentrale-Orte-Theorie

Christallers Arbeit steht im Zeichen der zur Zeit ihrer Formulierung vorherrschenden neoklassischen nationalökonomischen Theorie. Sie erweitert den klassischen Theorieansatz von Angebot und Nachfrage um eine räumliche Dimension (Deiters 1978: 5). Laut Blotvogel (2005: 1310) lässt sich die Kritik an der Zentrale-Orte-Theorie in interne und externe Argumente unterscheiden: Zu Ersteren zählen der statische Charakter sowie die nicht ausreichende Berücksichtigung von Agglomerationseffekten. Zu Letzteren werden die zur Ableitung der Theorie notwendigen einschränkenden Bedingungen und die damit verbundene Realitätsferne des daraus abgeleiteten Raummodells und die heutige Infragestellung der empirischen Relevanz aller auf optimale Gleichgewichtslösungen abzielenden statischen Raumwirtschaftstheorien gezählt.

Der Hauptteil der Kritik bezieht sich dabei auf die realitätsfernen Grundannahmen, auf die sich die deduktiv hergeleitete Theorie vor dem Hintergrund der neoklassischen Denktradition stützt. Zum einen wird sowohl den Anbietern als auch den Nachfragern ökonomische Rationalität zugesprochen, was bedeutet, dass Anbieter versuchen ihre Gewinne und Nachfrager ihre Nutzenfunktion zu maximieren. Der Mensch wird als rein rational handelndes Wirtschaftssubjekt aufgefasst (homo oeconomicus). Zum anderen gelten perfekte Marktstrukturen, die sich in vollkommener Markttransparenz und ubiquitärer Verfügbarkeit von Ressourcen äußern, wodurch sowohl Anbieter als auch Nachfrager in die Lage versetzt werden, optimale Marktentscheidungen treffen zu können, da sie Klarheit über die

Konsequenzen ihren Entscheidungen besitzen, als auch über ihre bestmögliche Nutzenbefriedigung (Deiters 1978: 5; Gebhardt 1996: 696). Indem Christaller diesen mikro-ökonomischen Denkansatz eine räumliche Dimension verleiht, muss er auch vereinfachende Annahmen über die Raumbeschaffenheit treffen, die sich in der Unbegrenztheit, Isotropie und Homogenität des Raumes äußern. Diese Vereinfachungen der Modellannahme werden von Kritikern als viel zu restriktiv und wirklichkeitsfremd zurückgewiesen. Deiters (1978: 12) stellt diese Ausgangsbedingungen kompakt zusammen:

- "A. 1: Die Bevölkerung ist gleichmäßig im Raum verteilt, d. h. es gibt keine räumlichen Unterschiede der Bevölkerungsdichte; das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung ist überall gleich.
- A. 2: Die natürlichen Ressourcen sind gleichmäßig im Raum verteilt, d. h. die Bodenfruchtbarkeit (Landwirtschaft) ist überall gleich, Rohmaterialien (Produktion) sind ubiquitär.
- A. 3: Es besteht ein einheitliches Verkehrssystem in allen Richtungen bei gleichen Transportkosten."

Die Diskrepanz zwischen den, im Rahmen der Theoriebildung notwendigen und jeder Modellbildung mehr oder weniger anhängenden, vereinfachenden Annahmen und der Realität sind offensichtlich. Auch Johnson (1971) weist auf diese unumgängliche Abweichung hin: "However, as is typical of theoretical models, the simplified requirements of the market principle differs sharply from reality" und gliedert die Abweichungen von Christallers „Marktprinzip“ von der Realität in sechs Punkte, die sich logischerweise teils mit den angesprochenen Ausgangsbedingungen überschneiden:

- 1) „The market principle model is optimal in terms of behavioural efficiency in acquiring and distributing goods and services (economic man minimizing transport effort).
- 2) The market principle model assumes a completely uniform two-dimensional space.
- 3) The market principle model specifies that more important central places draw support for low-order activities from the same distance as less important places. In reality, large centers appear to attract patrons from greater distances than small centers.
- 4) The market principle model has no time dimension, and hence does not allow for changes in the factors affecting a particular pattern. In the real world, far-reaching cultural-technological changes have taken place, and present-day central place patterns are discordant combinations of historically derived and currently emerging characteristics.
- 5) The market principle is based on an economic measure of distance, i. e., some form of time-cost distance. Such measures are not generally available.
- 6) The market principle model treats settlements as points. Settlements in reality occupy areas of varying sizes." (ebd.: 156f.)

Von diesen dokumentierten Abweichungen der Grundannahmen der Theorie gegenüber der physischen Wirklichkeit sollen zunächst die Verhaltenspostulate genauer betrachtet werden, die den Menschen als homo oeconomicus innerhalb eines vollkommenden Marktes darstellen. Dies erscheint umso notwendiger, als dass sich inzwischen ein weitreichender "kultur-technologischer" (s.o. Punkt 4) Wandel vollzogen hat. Die Wichtigkeit und der Umfang der Auswirkungen der Verhaltenspostulate für den Theoriegehalt werden deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass die Theorie nicht auf empirischen Ergebnissen aufbaut, sondern deduktiv entwickelt wurde. Auch wenn die Richtigkeit der aus der Theorie hervorgehenden Zentrale-Orte-Hierarchie als gesichert angesehen werden kann (Deiters 1978), so sollte "man sich aber vergegenwärtigen, daß dieses Organisationsprinzip städtischer Systeme logisch aus einem Erklärungsrahmen folgt, dessen Verhaltenspostulate mit den Realitätserfahrungen kaum in Einklang zu bringen sind" (Deiters 1996: 642). Damit ist aber mitnichten nur das Verhalten der

Kunden (Nachfrageseite) angesprochen, sondern auch die Anbieterseite des tertiären Sektors in Gestalt von Waren- und Dienstleistungsunternehmen, die in der Wirklichkeit ein von der Theorie abweichendes Verhalten in Bezug auf ihre Standortwahl aufweisen.

Was das Konsumentenverhalten anbelangt, hat man als Konsequenz aus der Anerkennung der Christaller'schen Zentrale-Orte-Theorie als Verteilungsmuster von Standorten des tertiären Sektors zwei Verhaltenspostulate zu akzeptieren: die "Nearest-center"-Hypothese, welche besagt, Konsumenten steuern immer den ihnen nächsten Angebotsstandort an, um ein bestimmtes Gut zu erwerben, und die "Single-purpose-shopping-trip"-Hypothese, welche einschränkt, dass bei jeder dieser Einkaufsfahrten nur ein Produkt gekauft wird (Bacon zitiert nach ebd.: 634). Diesen operationalisierten Grundannahmen über das Einkaufsverhalten wird entgegengehalten, dass sie den Koppelungsgrad von Besorgungen ausblenden, den wir aus unserem eigenen Einkaufsverhalten kennen. Dieser etwas sperrige Begriff steht für den Umstand, dass bei Einkaufsfahrten die in einen höherrangigen Zentralen Ort mit dem vorrangigen Ziel unternommen werden, dort eine Dienstleistung oder einen Artikel des mittel- oder längerfristigen Bedarfs nachzufragen (z. B. Facharzt, Hi-Fi-Fachhändler), auch gleichzeitig nieder-rangige Güter oder Dienstleistungen miterworben (gekoppelt) werden, weil es sich gerade anbietet und rational ist. Denn Zentrale Orte höherer Stufe verfügen gleichzeitig über alle Gütersegmente (Zentrale Güter) der unteren zentralörtlichen Stufen. Ein zunehmend beobachtbares Phänomen ist die Erledigung von Einkäufen des Grundbedarfs am Arbeitsort, statt am Wohnort (ggf. auch auf der Pendelstrecke zwischen Arbeitsort und Wohnort), zu denen die Haushalte mit zwei Erwerbstätigen häufig schon aufgrund ihres knappen Zeitbudgets gezwungen sind. Bereits frühere empirische Untersuchungen belegen die starke Affinität zwischen Kaufkraftabfluss und der Stärke der Pendlerverflechtung. Die Erhebungen von Borcherdt aus den 1970er Jahren zeigen, dass die in unmittelbarer Nähe zur Landeshauptstadt Stuttgart liegenden Städte Böblingen und Sindelfingen einen vergleichsweise hohen Anteil an Spezialgeschäften aufweisen, die gegenüber dem hochspezialisierten Stuttgart bestehen können (Borcherdt 1977: 232). Neben der örtlichen Bevölkerung versorgt sich auch die einpendelnden Arbeitnehmer am Arbeitsort (Tagesbevölkerung der Gemeinde als wesentlicher Indikator) und sorgt mit ihrer Kaufkraft dafür, dass Güter und Dienstleistungen angeboten werden können, die ansonsten für die örtlichen Verhältnisse unüblich sind.

Christaller (1933: 86) hat in seiner Arbeit im Abschnitt "Vorgänge der Dynamik" die Situation beschrieben, in welcher das Angebot eines zentralen Guts im näher gelegenen Zentralen Ort wegfällt und nur noch im entfernteren Zentralen Ort verfügbar ist. Wenn nun der entferntere Ort auch ein weiteres Gut des näheren Ortes anbietet, könne bei der Erledigung des notwendigen Einkaufs in dem entfernteren Ort auch der Erwerb des anderen benötigten Guts "in einem Gang" (ebd.: 96, 109) erfolgen. Folglich war sich Christaller durchaus im Klaren darüber, dass er für seine Theorieherleitung notwendigerweise von einem Zustand der Statik mit den dazugehörigen vereinfachenden Annahmen und Verhaltenspostulaten ausgegangen ist, wenn er schreibt: "Jeder einzelne Faktor, der die Bedeutung eines zentralen Orts mitbewirkt, Gebiet, Verkehrsverhältnisse, Größe der zentralen Orte, Konkurrenz zwischen zentraler und disperser Herstellung eines Gutes, ist einer dauernden Änderung unterworfen" (ebd.: 86). Man muss sich allerdings vergegenwärtigen, dass die Theorie, die die Gesetzmäßigkeiten über Lage und Verteilung der Städte abbilden sollte, und in der zentralörtlichen Hierarchie ihren Ausdruck findet, aus Verhaltenspostulaten abgeleitet ist, die mit heutigen Verhaltensmustern nicht (mehr) übereinstimmen und auch zur Zeit ihrer Formulierung bereits einige eklatante Abweichungen aufwiesen.

Unter heutigen Gesichtspunkten, wo Transportkosten einen untergeordneten oder zumindest vernachlässigbaren Faktor darstellen, stellt sich zunehmend die Frage, ob nicht vielmehr das limitierte Zeitbudget die wesentliche Antriebskraft für Koppelungsbesorgungen darstellt. Koppelungen sind somit keinesfalls als Ausnahmen von der Regel zu betrachten, sondern stellen eine optionale Handlungsalternative, wenn nicht gar die Standardhandlung der alltäglichen Versorgungsfahrten dar, die in das individuell unterschiedliche räumlich-zeitliche Interaktionsmuster eingebaut werden.

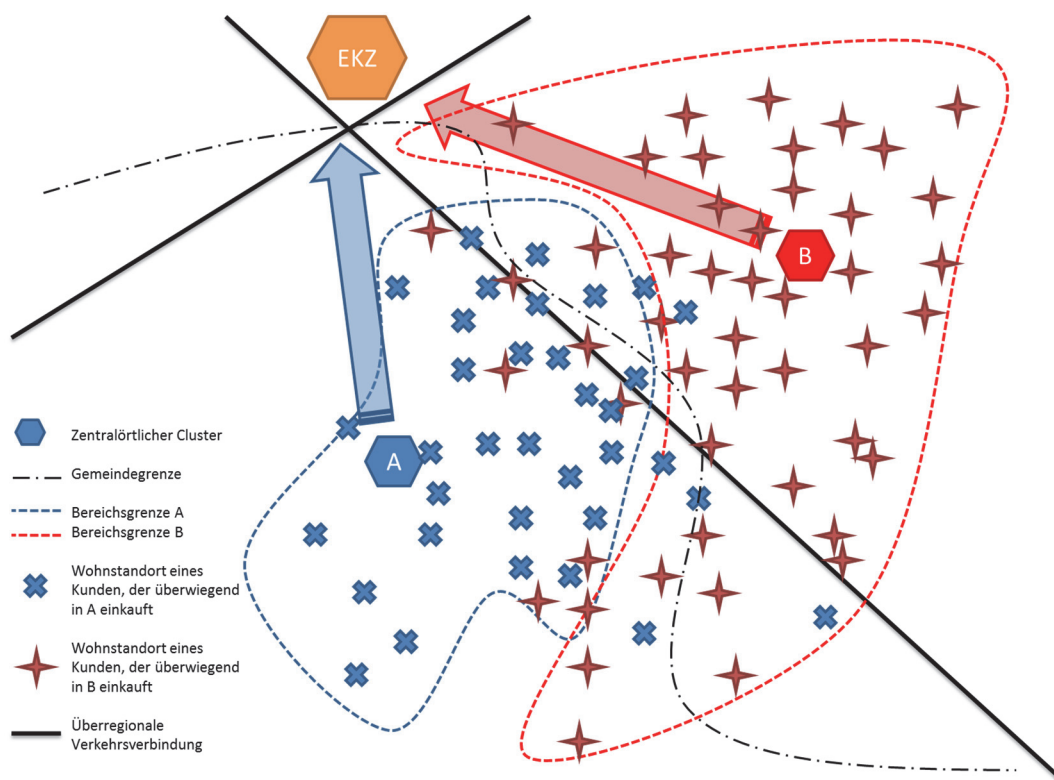
Von den Versorgungsfahrten des Alltags, die vornehmlich durch Zeitmangel geprägt werden und denen Christallers Annahme linearer Transportkosten noch am ehesten kompatibel erscheint, sind die weniger häufigen Versorgungsfahrten zu höherwertigen Gütern zu unterscheiden. Dort werden je nach individueller Nutzenfunktion des Kunden, die sich vereinfacht in Gesellschafts- oder Lebensstilgruppen zusammenfassen lassen, ganz unterschiedliche räumliche Angebote angesteuert, die sich einer Orientierung am nächsten Mittel- oder Oberzentrum (Nearest-center-Hypothese, s.o.) völlig entziehen können (Gebhardt 2002: 91ff.). In diesem Zusammenhang wurde der Begriff des "Transaktionsnutzens" eingeführt (Weichhart et al. 2005: 3), der als subjektive Funktion verstanden werden kann, die sich nach der individuellen Wertepreferenz des Kunden, dessen aktueller Lage oder Befindlichkeit richtet. Der Einkauf an bestimmten Standorten kann auch als Ausdifferenzierung des eigenen sozialen und kulturellen Status dienen. Beispielsweise werden bestimmte Innenstädte trotz der höheren Entfernung aufgrund ihrer Aufenthaltsattraktivität oder des herausragenden Gastronomieangebotes, der guten Parkplatzverfügbarkeit oder einfach aus historischer Verbundenheit (man kennt sich dort aus) präferiert und nähergelegene Markttorte mit einem (rangstufenspezifisch) vergleichbaren Warensortiment übersprungen.

Gerade in Verdichtungsräumen, wo viele Mittelzentren ausgewiesen sind und um die limitierte Kundenschaft konkurrieren, sind die Verflechtungsbereiche nicht mehr eindeutig voneinander abzugrenzen und Überschneidungen möglich. In diesem Zusammenhang spricht man auch von Mehrfachausrichtung oder Polyorientierung (Ittermann in ebd.: 53) des Konsumenten. Dort ist die Situation dadurch gekennzeichnet, dass bestimmte Güterarten nicht eindeutig aus einem Zentralen Ort bezogen werden bzw. die Bevölkerung nicht mehr eindeutig einem Zentralen Ort als Versorgungsstandort zuzuordnen ist. Mitunter ist zu beobachten, dass bestimmte Sozial- oder Altersgruppen der Bevölkerung Standortpräferenzen bei bestimmten Versorgungsgütern ausprägen, die nicht im Einklang mit einer anderen Gruppe oder der Mehrheit der Bevölkerung zu bringen sind. Der Grund für diese Standortdifferenzierung liegt im jeweiligen gruppenspezifischen Nutzenmaximum.

Um eine solche Mehrfachorientierung der Kunden innerhalb der Zentrale-Orte-Theorie zuzulassen, müssten die eingangs angesprochenen Hypothesen fallen gelassen bzw. umformuliert werden. Zumindest ein von der "Nearest-center"-Hypothese abweichendes Verhalten kann den hochmobilen Kunden nicht abgesprochen werden. Deiters (Deiters 1996: 635) fasst die Konsequenzen aus der Berücksichtigung von Koppelungen prägnant zusammen: "Die relative Attraktivität kleinerer Zentren mit geringem Kopplungspotential kann [...] aus Sicht der Konsumenten beträchtlich absinken, so dass sie diese im Umkreis größerer Zentren bei ihren Einkaufsfahrten aus dem Umland häufig "überspringen"". Zugleich orientiert sich der Kunde auch an neuen Standortformen des Großflächigen Einzelhandels, welcher sich an nicht-integrierten, peripheren Lagen außerhalb der zentralörtlichen Standortcluster entwickelt hat und dort vornehmlich sperrige „Kofferraumwaren“ anbietet. Solche Warensortimente werden nicht als zentrenrelevant angesehen, weshalb sie nicht der planerischen Steuerung des Einzelhandels unterworfen sind (siehe Abbildung 1) und auch außerhalb der historisch gewachsenen Innenstadtlagen zulässig sind. Dort werden Pkw-orientierte Standorte an überörtlichen Verkehrsstrassen bevorzugt, die

meist mit einem großzügigen Parkplatzangebot ausgestattet sind. Allerdings sind in den Jahren ohne Einzelhandelssteuerung auch vielfach Einkaufszentren mit zentrenrelevanten Sortimenten „auf der grünen Wiese“ entstanden, die dort vielfach versuchen Urbanität zu imitieren, indem Ladenpassagen mit Plätzen, angereichert durch Gastronomie, nachgebaut werden. Dem analytischen Begriffsverständnis folgend handelt es sich aber auch hierbei um einen Zentralen Ort, nämlich einer Agglomeration bzw. einem Cluster von mehreren Fachgeschäften, die Güter oder Dienstleistungen für den Endverbraucher anbieten.

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Kundenorientierung aus zwei benachbarten Verflechtungsbereichen



Quelle: eigene Darstellung nach Weichhart et al. 2005: 53

Auch auf der Anbieterseite sieht die ZOT rationale Verhaltensprämissen bei der Standortwahl vor, die nicht mehr mit dem heute beobachtbaren Vorgehen vereinbar sind. Diese Annahmen lassen sich nach Deiters (Deiters 1996: 635) in zwei Hypothesen ausdrücken: Zum einen in die Hypothese "monopolistischer Absatzgebiete", die aussagt, dass Unternehmer immer nur ein Gut anbieten und weiter expandieren, solange noch unterversorgte Gebiete verbleiben. In diesen bisher unterversorgten Räumen wählen sie ihren Standort so, dass sie einen maximalen Abstand zu ihren Konkurrenten einhalten. Die andere Hypothese "abhängiger Standortentscheidungen" besagt, dass Güter eines höheren zentralörtlichen Ranges nur an Standorten eingeführt werden können, wo bereits zentrale Gütern niedriger Stufe vorhanden sind.

Widmen wir uns zunächst der ersten Hypothese. Entspricht die zunächst plausibel erscheinende Verhaltensmaxime, wonach ein Unternehmen beim Markteintritt mit einem bereits angebotenen Gut oder einer vorhandenen Dienstleistung (z.B. Friseur) sich in einem bisher unterversorgten Gebiet niederlässt, sodass ein Standort möglich weit entfernt von bestehenden Standorten von Wettbewerbern gesucht wird, tatsächlich dem realen Standortverhalten? Bei der Beantwortung dieser Frage darf man

nicht außer Acht lassen, dass es sich um ein Gut der Grundversorgung handelt und der Anbieter (hier der Friseur) demzufolge oft ein kleinerer oder mittlerer Betrieb sein dürfte, der nicht über ein komplexes Wissen oder Erfahrungen über das Marktgeschehen verfügt (was ihm innerhalb der neoklassischen Zentrale-Orte-Theorie aber unterstellt wird). Daher kommt es beim Markteintritt aus Motiven der Risikominimierung häufiger zu einer Kopie des Verhaltens von Konkurrenten, auch wenn damit eine Verringerung der eigenen Gewinnmargen in Kauf genommen werden muss (Webber in ebd.).

Betrachtet man die Standortentscheidungen mittlerer und größerer Unternehmen, die vielfach über eigene Abteilungen zur Standortakquise verfügen, lässt sich feststellen, dass diese gezielt Standorte an den Rändern der Zentren auswählen, die möglichst verkehrsgünstig gelegen sind und durch diesen Standortvorteil Kundenströme auf sich lenken können. Gemeint sind damit aber nicht nur großflächige Handelsbetriebe, Einkaufszentren oder spezielle Angebotsformen wie Factory-Outlet-Centern; auch im Lebensmitteleinzelhandel haben die Discounter mit ihren Standortverlagerungen an die Siedlungskanten und in abseitige Gewerbegebiete mitunter historische gewachsene Siedlungskerne ohne Lebensmittelgeschäft hinterlassen, nachdem kleine Betriebsformen zuvor durch aggressive Preispolitik der Discounter aus dem Markt ausgeschieden sind.

Die Folgen aus dem dargestellten Standortverhalten, welches im Widerspruch zu den Verhaltenspostulaten der Unternehmen nach der traditionellen Zentrale-Orte-Theorie steht, ist eine Auflösung des hierarchischen Aufbaus zentralörtlicher Systeme. Denn die Standortentscheidungen führen zu einem "Netz funktions spezialisierter Zentren mit sich überlagernden Einzugsbereichen" (ebd.: 636). Die optimale Versorgung der Bevölkerung, die sich nach der Zentrale-Orte-Theorie (in der Variante des Versorgungs- und Marktprinzips) durch die Maximierung der Angebotsorte bei gleichzeitiger Minimierung der Versorgungswege bzw. -fahrten für den Kunden ergibt, geht verloren. Die räumliche Optimierung der Versorgungsstandorte nach der zentralörtlichen Theorie hat ihre Vorteile allerdings nicht nur auf der Kundenseite, auch die Anbieter profitieren von einer maximalen Ausschöpfung der Marktpotenziale, weshalb Blotevogel von einer „kollektiven Nutzenmaximierung“ spricht (Blotevogel 2002c: 13).

Es stellt sich nun die schon eingangs angedeutet Frage, ob man eine Theorie weiterhin als gültig ansehen kann, deren Ausgangsbedingungen, mikroökonomischen Verhaltensannahmen und Schlussfolgerungen eine solche Diskrepanz zu realen Rahmenbedingungen und Anbieter- und Nachfragerpräferenzen aufweist. Aus heutiger Sicht kann man konstatieren, die Theorie ist für die Wissenschaft größtenteils obsolet geworden. Darüber hinaus ist eine Reformulierung der Zentrale-Orte-Theorie zu einer die derzeitige Dynamik der Städtesysteme sowie die individuellen Bedürfnisse verschiedener Lebensstile und unternehmerischen Standortentscheidungen berücksichtigen (Gesamt)Theorie nicht zu erwarten (Blotevogel 1996a: 621; Deiters 1996: 636). Blotevogel (1996a: 621) nennt für seine Einschätzung der Obsoleszenz die folgenden vier Punkte, die auch als Zusammenfassung der wesentlichen Kritikpunkte verstanden werden können:

1. Der neoklassisch geprägte Theorieansatz legt neben den Grundannahmen zur räumlich homogenen Verteilung der Bevölkerung, Einkommen, etc. vor allem zwei wesentliche Bedingungen fest: Zum einen das Menschenbild des „homo oeconomicus“, zum anderen das Vorhandensein eines vollkommenen Marktes. Darüber hinaus werden andere gesellschaftliche Koordinationsformen wie Verwaltung und Politik ausgeklammert, die nicht dem Marktmodell entsprechen. Somit fehlen die elementaren Verbindungsstellen zu moderneren sozialgeographischen Theorieansätzen, die ihren Erklärungsgehalt auf das menschliche Raumverhalten unter den vorherrschenden Rahmenbedingungen beziehen.



2. Wollte man die Zentrale-Orte-Theorie weiterentwickeln, ginge dies nur bei stückweiser Rücknahme der als realitätsfern erachteten Grundannahmen. Die von der regionalökonomischen Regional Science speziell in angloamerikanischen Raum unternommenen Versuche haben jedoch gezeigt, dass man unweigerlich in ein Dilemma gerate. Denn mit fortschreitender Rücknahme der Prämissen verkompliziert sich das Modell und wird zunehmend unübersichtlich. Die Klarheit und Brillanz der klassischen Theorie, die auf den vereinfachenden Grundannahmen resultieren, ginge unweigerlich verloren.
3. Es dürfe darüber hinaus nicht vergessen werden, dass die ursprüngliche Theorie Aussagen zum Standortverhalten von haushaltsorientierten Dienstleistungen trifft. Christaller klammert explizit Industrie(städte) aus seinen Aussagen aus, die mitunter gar keine Zentralen Güter anbieten. Das Standortverhalten der in den letzten Jahren besonders dynamisch gewachsenen Branche der unternehmensorientierten Dienstleistungen kann jedoch aus relativ offensichtlichen Gründen nicht durch die Zentrale-Orte-Theorie erklärt werden. Einerseits weisen die "Güter" dieser Branche keine Distanzempfindlichkeit auf, was sich durch die Entwicklung in der Kommunikationstechnologie noch erhöht hat, andererseits sind für die Standortwahl vor allem Agglomerations- und Urbanisationsvorteile (Informations- und Kontaktdichte) ausschlaggebend. Dabei achten die Unternehmen gezielt darauf, welche Qualität die Netzwerkstrukturen am Standort aufweisen und welche Fühlungsvorteile sich in diesen sog. "kreativen Milieus" bieten.
4. Aber auch für den eigentlichen Bereich des Einzelhandels und der haushaltsorientierten Dienstleistungen sei die Relevanz der ursprünglichen Theorie rückläufig aus Gründen der überproportional gestiegenen Privatmotorisierung der Bevölkerung, die letztlich in Verbindung mit erhöhtem verfügbarem Einkommen zu drastischen Herabsetzung bei der Distanzempfindlichkeit geführt habe. Wie an den Verhaltensprämissen der Unternehmenseite gezeigt wurde, sind die Entwicklungen im Bereich des Einzelhandels hin zu relativ autarken, dezentralen Standorten an den Stadträndern (Einkaufcenter, Fachmärkte, etc.) nicht mehr mit den Annahmen der klassischen Zentrale-Orte-Theorie vereinbar.

Die Standortprämissen bzw. Verhaltenspostulate der Zentrale-Orte-Theorie sind mit der fortschreitenden Digitalisierung unserer Umwelt mindestens so sehr unter Druck geraten, wie durch die Motorisierung der Gesellschaft. Diese Umwälzungen betreffen explizit den tertiären Sektor, wo insb. der stationäre Einzelhandel Konkurrenz des Internet-/Versandhandels erhalten hat. Aber auch im Lebensmittelhandel oder bei der Altenhilfe sind massiv „ambulante“ Versorgungsstrukturen auf den Markt getreten und haben zu einer gewissen Umkehr in der Versorgungsbeziehungen zwischen Kunde und Anbieter geführt. Heute werden auch tägliche nachgefragte Angebote wie ambulante Pflege oder Lebensmittel bei Wunsch an den Kunden geliefert bzw. Vorort erbracht. Der Kauf hochspezialisierter Güter (z.B. Technikartikel) ist heute praktisch in jedem Dorf möglich, sofern der Kunde keine Fachberatung für erforderlich hält und das Objekt nicht zuvor materiell-physisch mit vergleichbaren Konkurrenzmodellen gegenüberstellen möchte. Somit sind nicht nur höherrangige Güter nahezu ubiquitär verfügbar, sondern auch Artikel des täglichen Bedarfs im zunehmenden Maße nicht mehr an Standorte gebunden.

Diese Entwicklung führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer zunehmenden Zentralisierung aufgrund der zwangsweisen Erhöhung der Tragfähigkeit, wonach sich das Angebotsnetz verkleinert und nur noch an den wenigen höherrangigen Zentralen Orten mit großen Einzugsbereich Händler überleben können. Der Grund liegt darin, dass sich über das Online-Angebot Zusatzgewinne erwirtschaften lassen, die zuvor an Standortorten mit geringem Verflechtungsbereich nicht möglich waren. Zudem profitieren

Händler in dezentralen Lagen oder Zentralen Orten geringerer Stufe von den i.d.R. geringeren Mietkosten.

## 2.3 Kritik am Zentrale-Orte-Konzept

### *Anwendungsbezogene Defizite in der raumordnerischen Praxis*

Wie bereits im vorstehenden Abschnitt angesprochen, handelt es sich bei Festlegungen im ZOK um normative Funktionszuweisungen des Plangebers, die i.d.R. an politische Gemeinden als Normadressat gerichtet sind. Diese zentralörtlichen Funktionszuweisungen sind als planerischer Soll-Zustand zu interpretieren, weshalb der aktuelle Ausgangszustand (Ist-Zustand) auch noch Unterschiede bzw. Defizite zu diesem Zielzustand aufweisen kann. Idealerweise basiert die raumordnerische Zielvorstellung der zentralörtlichen Gliederung auf einer empirischen Analyse der aktuellen funktionalen Ausstattung und Funktionswahrnehmung im Zentrale-Orte-System. Gerade in der Differenz zwischen den festgestellten (mangelbehafteten) Ist-Zustand und dem angestrebten Soll-Zustand liegt der Auftrag der (Raum)Planung (Blotevogel 2006a: 21). An dieser Stelle bietet es sich an, kurz auf den Begriff des Konzeptes bzw. der Konzeption im raumwissenschaftlichen Zusammenhang einzugehen. Unter einer Konzeption wird im Themenbereich der Raumordnung eine widerspruchsfreie Verknüpfung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung mit Instrumenten zu deren Erreichung verstanden (Dietrichs 2005). Für den normativen Charakter des ZOK bedeutet dies, dass unter Zuhilfenahme der Ausweisung Zentraler Orte bestimmte, raumordnungspolitisch als wünschenswert beurteilte Zustände der Raum- und Siedlungsstruktur angestrebt werden, demgegenüber der heutige Zustand noch Defizite aufweist, die es abzubauen bzw. ganz zu beseitigen gilt.

Demnach erfolgt die (erstmalige) Einführung bzw. Fortschreibung eines ZOK für einen Planungsraum keineswegs zum Selbstzweck, sondern hinter der Konzeption steht naturgemäß ein angestrebtes Ziel(system), dessen Zielzustand durch dieses Instrument zur räumlichen Organisation erreicht werden soll. „Das Zentrale-Orte-Konzept ist nicht mehr und nicht weniger als ein Instrument zur Realisierung einer bestimmten politischen Norm“ (Blotevogel 2002a: 22). Am Rande sei erwähnt, dass bereits Christaller sowie Lösch (1940) der normative Gehalt ihrer theoretischen Ansätze bereits bewusst war: Christaller zielt mit seinem abgeleiteten Versorgungs- und Marktprinzip auf ein Raummodell ab, dass die optimale Versorgung der Bevölkerung bei minimalen Versorgungsdistanzen sicherstellen soll. Lösch hingegen sieht in den von ihm entwickelten "Marktnetzen" eine optimale Wirtschaftslandschaft (Blotevogel 2002c: 12–13).

Ein Blick auf die aktuellen Raumordnungspläne und -programme zeigt allerdings auch, dass keine einheitliche Verwendung der einschlägigen Begriffe vorherrscht. Das beginnt bereits bei der Definition des Zentralen Orts an sich, worauf in Kapitel 4 gesondert eingegangen wird, und zieht sich weiter in der meist parallelen Verwendung der Begriffe „Zentrale-Orte-System“ und „Zentrale-Orte-Konzept“. Die Verwechslung von deskriptiven System und normativen Konzept wäre noch hinnehmbar; problematisch ist jedoch die unzulässige Gleichsetzung von empirischen Befund und planerischem Konzept, sodass mit dem ZOK keine Steuerungsansprüche oder überörtlichen Ziele mehr verknüpft werden, weil diese mit der empirischen Ausgangslage nicht kompatibel erscheinen. Beispielsweise verweisen einige Landesplanungen darauf, aufgrund der beobachtbaren Mehrfachorientierung der Bevölkerung keine Abgrenzung der normativen Versorgungsbereiche mehr vornehmen zu können. Mitunter haben die Zentrale-Orte-Konzepte in der Vergangenheit aufgrund der unterbliebenen Abgrenzung gegenüber dem Zentrale-Orte-System den Eindruck erweckt, dass die bestehende analytisch erfassten Zentrenstrukturen einfach fortgeschrieben wurden, ohne diese vor dem jeweils aktuellen gesamtäumlichen

Zielsystem zu reflektieren (etwa die Anpassung des Zentrale-Orte-Konzepts an den demographischen Wandel). In diesem Sinne spricht Stiens (in Deiters 1996: 633) von „strukturkonservierenden Tendenzen“ des Konzepts. Giese (in Gebhardt 1996: 691) vermutet den Grund für die ungerührte Fortschreibung der ZOKs, ohne dass man die tiefgreifenden raumstrukturellen Veränderungen bei der Versorgung Rechnung tragen würde, in dem Fehlen von Alternativen von Instrumenten zur räumlichen Steuerung. Gleichwohl beklagt er, mit dem ZOK werde kein normativer Planungsauftrag mehr wahrgenommen, der eigentlich darin bestünde, dass den Orten einen Status zugeordnet wird, „den sie erfüllen sollten oder nicht mehr zu erfüllen brauchen“.

Ein Vergleich der planerischen Aussagen zu Zentralen Orten in den Landesentwicklungsplänen und -programmen (siehe dazu Greiving et al. 2015) offenbart darüber hinaus, dass es *das* Zentrale-Orte-Konzept nicht gibt. Vielmehr haben sich über die Jahrzehnte verschiedene Steuerungskonzepte in den Bundesländern entsprechend der unterschiedlichen Problemlagen ausgeformt. Ein Auseinanderdriften der ZOKs der Länder ist hinsichtlich der Anzahl der zentralörtlichen Stufen und der Einführung von Sonderformen zu beobachten. Somit haben sich die Länder von den Beschlüssen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), insb. zu den Vorgaben eines vierstufigen Systems (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1968), die mit dem Bestreben einer bundesweiten Vereinheitlichung verabschiedet worden sind, weitgehend emanzipiert. Dieser Diversifizierungsprozess ist jedoch dann als problematisch einzustufen, wenn die Modifikation des ZOK betrieben wird, um eine möglichst exakte Annäherung an das empirisch beschreibbare System zu erreichen. Eine unbewusste oder politisch sogar gewollte (bloße) Transformation des empirisch ermittelten ZOS zum raumordnungspolitischen ZOK weist keine strategisch-planerischen Elemente mehr auf, entwertet jedoch das Instrument des ZOK und erzeugt die genannten strukturkonservierenden Effekte.

Ein Beispiel für die Annäherung des ZOK an das deskriptive ZOS ist die Einführung von Zwischenstufen bei den Hierarchiestufen, indem bestimmte Zentrale Orte sog. „Teilfunktionen“ zugesprochen wurden; z.B. als Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums. Mit der Zuweisung von Teilfunktionen wurde oftmals auf den Umstand reagiert, dass in der empirischen Analyse einzelne zentralörtliche Einrichtungen oder Funktionen in einem Ort ermittelt wurden, die eigentlich nicht zu der übrigen rangstufenspezifischen Ausstattung des Ortes passten, sondern eigentlich der nächsthöheren Stufe zuzuordnen wären. Von kommunalpolitischer Seite wurde die Festlegung solcher Teilfunktionen verlangt, verbunden mit der (anschließenden) Forderung nach einem weiteren Ausbau der noch zur Aufstufung fehlenden Einrichtungen. Die systemimmanente Anforderung der Mitversorgung bzw. der Ausbildung eines Versorgungsbereichs auf der entsprechenden Hierarchieebene (für die die Teilfunktion ausgesprochen wurde), woraus sich die raumordnerische Anforderung der Festlegung als Zentraler Ort herleitet, wurde in diesen Prozess oftmals nicht ausreichend hinterfragt.

In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Kritikpunkt an den praktizierten ZOKs angesprochen: die Einstufung von Zentralen Orten aufgrund ihrer zentralörtlichen Ausstattung, ohne der oben angesprochenen Prüfung der raumordnerischen Anforderung dieser Festlegung. Borchardt (in Deiters 1996: 692) sieht hier ebenfalls eine unzulässige Verwechslung von ZOS und ZOK, weil die textlichen Festlegungen vieler Landesentwicklungspläne „das ursprüngliche Prinzip letztlich auf den Kopf [gestellt haben]: Sie nannten nicht Einrichtungen mit dem Ziel der Charakterisierung eines Orts bestimmter Stufe, sondern sie normierten die Ausstattung und leiteten davon gegebenenfalls Ausstattungsdefizite ab“. Bezüglich der Ausstattungskataloge ist abermals zwischen solchen deskriptiver und normativer Art zu unterscheiden. Im Sinne von Borchardts Kritik hat der Plangeber in Hinblick auf Mindeststandards der Ver-

sorgung normative Ausstattungen zu definieren, die zur flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung notwendig sind. Davon zu unterscheiden sind breiter aufgestellte deskriptive Kataloge zur Erfassung der zentralörtlichen Ausstattung im Sinne der Zentralitätsbestimmung mit dem Ziel der Beschreibung des aktuellen Zentrale-Orte-Systems. Aus der Ausstattung einer Gemeinde mit zentralörtlichen Einrichtungen sollte ohne Reflektion der raumstrukturellen Situation nicht deren Festlegung als Zentraler Ort bestimmter Hierarchiestufe geschlussfolgert werden (Greiving et al. 2015: 103).

In diesem Zusammenhang bezieht sich einen abermals am ZOK geäußelter Kritikpunkt auf die in den meisten Bundesländern praktizierte Gleichsetzung des Zentralen Orts mit der politischen Gemeinde (Territorialprinzip). Demnach werden überwiegend Gemeinden in den Landesentwicklungsplänen und -programmen als Normadressat zentralörtlicher Funktionszuweisungen bestimmt. Gewöhnlich konzentrieren sich die zentralörtlichen Funktionen jedoch auf die Hauptorte bzw. historische gewachsene Strukturen, wo sie sich im Sinne der zentralörtlichen Theorie in räumlichen Standortclustern entwickelt haben. Problematisch an der Auslegung der gesamten administrativen Gemeinde als Zentraler Ort stellt sich die Situation einerseits bei flächengroßen Gemeinden dar, andererseits bei Gemeinden in sehr kleinen territorialen Verhältnissen. Ohne innergemeindliche Konkretisierung des Zentralortes, droht einerseits das dem zentralörtlichen Konzept innewohnende Konzentrations- und Bündelungsprinzip unterlaufen zu werden. Erweiterungen der Siedlungsflächen, neue zentralörtliche Einrichtungen oder großflächige Einzelhandelseinrichtungen können dann zwar auf den Zentralen Ort beschränkt werden, die innergemeindliche Allokation entzieht sich allerdings einer raumordnerischen Steuerung. Aus Gründen der Erreichbarkeit (aus dem Versorgungsbereich) ist eine räumliche Funktionsbündelung allerdings erstrebenswert, da dann alle wesentlichen Versorgungsfunktionen über einen Haltepunkt im öffentlichen Verkehr erschlossen sind und durch eine Versorgungsfahrt aus dem Bereich angesteuert werden können. Die disperse Aufteilung auf mehrere Standorte würde in einen wesentlich größeren Wegeaufwand resultieren. Daher wird eine räumliche Konkretisierung der zentralörtlichen Funktionsausübung in Form einer gebietsscharfen Abgrenzung des Zentralen Ortes in der Fachliteratur empfohlen (Blotevogel 2002b: 229; Greiving et al. 2015: 89). Die räumliche Inkongruenz zwischen zentralem Standortcluster bzw. Zentralen Ort und politischer Gemeinde kann sich allerdings auch so darstellen, dass die zentralörtlichen Funktionen über mehrere Standortgemeinden erstrecken. Für solche transkommunalen Standorträume kommt die Ausweisung von zentralörtlichen Funktions- bzw. Kooperationsräumen in Betracht (s. Kapitel 3.2.1 und Kapitel 5.2.2).

Für die begründbare Festlegung von ZOKs ist neben der funktionalen Ausstattung der Zentralen Orte grundsätzlich auch die Festlegung der zentralörtlichen Versorgungsbereiche auf allen Hierarchiestufen erforderlich, wodurch die theorie- und systemimmanente Umlandbedeutung jedes Zentralen Ortes ausgedrückt wird (Greiving et al. 2015: 99). Damit verdeutlicht der Normgeber, warum er die Festlegung eines Zentralen Ortes raumordnerisch für erforderlich ansieht und für welche Umlandgemeinden diese Mitversorgungsfunktion angedacht ist. Gerade im Bereich des Großflächigen Einzelhandels entfaltet ein solch begründetes ZOK somit auch eine Steuerungsfunktion.

In der raumordnerischen Praxis ist allerdings vielfach festzustellen, dass zu den festgelegten Zentralen Orten nicht die dazugehörigen Versorgungsbereiche ausgewiesen worden sind. Momentan weisen 11 der Flächenländer zentralörtliche Bereiche aus, wenn auch nicht auf allen Hierarchiestufen. Bisweilen werden zentralörtliche Bereiche in den Planwerken mancher Länder explizit erwähnt, eine zeichnerische oder textliche Festsetzung jedoch nicht vorgenommen. Zudem wird von einigen Ländern auf den reinen Analysezweck der Abgrenzung hingewiesen.

Tabelle 1: Festlegung zentralörtlicher Bereiche nach Hierarchieebenen in den Flächenländern

<b>Festlegung zentralörtlicher Bereiche</b>			
	Nahbereiche	Mittelbereiche	Oberbereiche
Baden-Württemberg	Nein	Ja	Nein
Bayern	Ja	Nein	Nein
Berlin-Brandenburg	Nein	Ja	Nein
Hessen	Nein	Ja	Nein
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	Ja	Ja
Niedersachsen	Nein	Nein	Nein
Nordrhein-Westfalen	Nein	Nein	Nein
Rheinland-Pfalz	Ja	Ja	Nein
Saarland	Ja	Ja	Ja
Sachsen	Ja	Ja	Nein
Sachsen-Anhalt	Nein	Nein	Nein
Schleswig-Holstein	Ja	Ja	Nein
Thüringen	Ja	Ja	Nein

Quelle: ebd.: 50

Wie in Abschnitt 2.1 bereits angesprochen, wird vom Plangeber die empirisch durch Befragungen oder über Pendelbeziehungen abzuleitende Mehrfachorientierung der Bevölkerung beim Versorgungsverhalten als Argument angeführt, weshalb man insb. in den Verdichtungsräumen keine „sinnvollen“ oder begründeten Abgrenzungen vornehmen könne (vgl. dazu bereits Deiters 1996: 632). Die von dem ARL-Expertenarbeitskreis mit der gleichen Argumentation geäußerte Empfehlung, der Festlegung von zentralörtlichen Bereichen sollte nur noch eine Erläuterungscharakter zukommen (Blotevogel 2002b: 299f.), muss im Lichte der Anforderungen an die Bestimmbarkeit von Zielen der Raumordnung wohl revidiert werden. In seinem Urteil zur Steuerung des Großflächigen Einzelhandels über das Kongruenzgebot hat das OVG Lüneburg (OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012, 1 KN 152/10) verdeutlicht, dass einer normativen Abgrenzung der Versorgungsbereiche bedarf, um den Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung (räumlich oder sachlich bestimmt oder bestimmbar) zu genügen. So hat das OVG (OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012, 1 KN 152/10, Rn. 88) dem Kongruenzgebot des Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen in der damals gültigen Fassung von 2008 (LROP 2008) den Charakter eines Ziels der Raumordnung abgesprochen, weil sein Inhalt – in diesem Fall der Versorgungsbereich nach dem sich die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben beurteilt – nicht durch den Plangeber bestimmt (durch zeichnerische oder textliche Festlegung) noch durch die Gemeinde hinreichend zu bestimmen war. In diesem Zusammenhang lag der Grund für die nicht mögliche Bestimmbarkeit in der Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Verflechtungsbereich“, weil nicht eindeutig klargestellt worden war, „ob es sich um einen normativen oder empirisch geprägten Begriff handelt“ (OVG Lüneburg, Urteil vom 15.03.2012, 1 KN 152/10, Rn. 114).

Die empirisch ermittelten Mehrfachorientierungen sind durch den Plangeber im Sinne erwünschter Versorgungsbeziehungen eindeutig und begründet zuzuordnen. Oder es ist eine Mehrfachzuordnung der Bevölkerung zu verschiedenen Zentralen Orten über Anteilswerte festzulegen (siehe Kapitel 2.1).

Bei der Abgrenzung der Versorgungsbereiche sind dann wiederum Tragfähigkeits- und Erreichbarkeits-schwellenwerte zu beachten, worauf in den nachfolgenden Abschnitten noch eingegangen wird. Bisher wurden in den Verdichtungsräumen noch vielfach alle Gemeinden als Zentrale Orte (meist Mittelzentren) ausgewiesen<sup>2</sup>, ohne dass ihnen eine Gemeinde (bzw. ein Versorgungsbereich) zugeordnet war; in Hessen und Rheinland-Pfalz werden hingegen (eigentlich systemwidrig) mehrere Mittelzentren in einem Mittelbereich dargestellt. In der mangelnden Ausprägung eines Versorgungsbereichs, bzw. in der Festlegung mehrere Zentralorte in einem (gemeinsamen) Versorgungsbereich - ist somit ein Anzeichen für den im Zentrum der Arbeit stehende Strukturvariante eines zentralörtlichen Funktionsraums zu sehen, wo unterhalb der Zentralorte eine arbeitsteilige Versorgung der Bereichsbevölkerung existiert. Ausgenommen davon sind Selbstversorgerorte, die ihr eigenes Gemeindegebiet als Versorgungsbereich aufweisen und nur geringe funktionale Verflechtungen zum Umland aufweisen.

Ein anderes, insb. in den alten Bundesländern zu beobachtendes, Problem stellt die inflationäre Ausweisung von Zentralen Orten dar, durch die letztlich die Tragfähigkeit der zentralörtlichen Einrichtungen gefährdet wird (Winkel et al. 2010: 57). Dies gilt umso mehr in Räumen, in denen die Bevölkerung schrumpft und auch prognostisch weiterhin abnehmen soll. Um die Tragfähigkeit eines Zentralen Ortes zu gewährleisten, sehen die Landesplanungen überwiegend feste Bevölkerungsbandbreiten als Tragfähigkeitskriterien vor. Diese Tragfähigkeitsschwellen werden für Zentrale Orte und/oder für zentralörtliche Bereiche festgelegt. Die Tragfähigkeitskriterien des Zentralen Ortes weisen Parallelen zur inneren Reichweite nach der Zentrale-Orte-Theorie auf, womit die Mindestumsatzschwelle beschrieben wird. Die Tragfähigkeitskriterien des Versorgungsbereichs stellen die Versorgungsbeziehungen und die Mitversorgungsleistung des Zentralen Ortes in den Vordergrund, indem auf die Bereichsbevölkerung zur Abschätzung der Tragfähigkeit abgestellt wird. Bei den herangezogenen Einwohnerzahlen handelt es sich aber genau genommen um Proxy-Indikatoren, die eine Tragfähigkeit unterstellen, indem davon ausgegangen wird, dass die Einwohner sich auch tatsächlich im Zentralen Ort bzw. im Versorgungsbereich theoriekonform versorgen (Greiving et al. 2015: 94).

Tabelle 2: Tragfähigkeitskriterien Zentraler Orte

<b>Tragfähigkeitskriterien Zentrale Orte / Zentralörtliche Bereiche</b>			
	Grundzentral	Mittelzentral	Oberzentral
Baden-Württemberg	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> -
	<i>Nahbereich:</i> UZ im LR: 10.000 EW KIZ: 8.000 EW	<i>Mittelbereich:</i> LR: 35.000 EW	<i>Oberbereich:</i> mehrere 100.000 EW
Bayern	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> -	-
	<i>Nahbereich:</i> 7.500 EW	<i>Mittelbereich:</i> -	-
Berlin-Brandenburg	-	-	-
	-	<i>Mittelbereich:</i> 30.000 EW	-

<sup>2</sup> Im hier behandelten Fallbeispiel der Planungsregion Düsseldorf (s. Kapitel 7.4) sind beispielsweise alle 16 Städte und Gemeinden des neben dem Oberzentrums Düsseldorf gelegenen Kreis Mettmann als Mittelzentren ausgewiesen.

Hessen	<i>Zentraler Ort:</i> UZ: 3.000 EW	<i>Zentraler Ort:</i> 7.000 EW	<i>Zentraler Ort:</i> -
	<i>Nahbereich:</i> 15.000 EW LR: 10.000 EW	<i>Mittelbereich:</i> 40.000 EW LR: 20.000 EW	<i>Oberbereich:</i> 500.000 EW LR: 250.000 EW
Mecklenburg-Vorpommern	<i>Zentraler Ort:</i> GZ: 2.000 EW	<i>Zentraler Ort:</i> 10.000 EW	<i>Zentraler Ort:</i> 70.000 EW
	<i>Nahbereich:</i> 5.000 EW	<i>Mittelbereich:</i> 30.000 EW	<i>Oberbereich:</i> 300.000 EW
Niedersachsen	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> 20.000 EW	<i>Zentraler Ort:</i> 60.000 EW
	<i>Nahbereich:</i> -	<i>Mittelbereich:</i> 35.000 EW	<i>Oberbereich:</i> 300.000 EW
Nordrhein-Westfalen	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> -
	<i>Nahbereich:</i> -	<i>Mittelbereich:</i> 25.000 EW	<i>Oberbereich:</i> -
Rheinland-Pfalz	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> ca. 100.000 EW
	<i>Nahbereich:</i> -	<i>Mittelbereich:</i> VR: 50.000 EW LR: 30.000 EW	<i>Oberbereich:</i> -
Saarland	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> -
	<i>Nahbereich:</i> -	<i>Mittelbereich:</i> 30.000 EW	<i>Oberbereich:</i> -
Sachsen	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> 15.000 EW	<i>Zentraler Ort:</i> 50.000 EW
	<i>Nahbereich:</i> VR: 15.000 EW LR: 7.000 EW	<i>Mittelbereich:</i> 45.000 EW (Ausnahmen für VR)	<i>Oberbereich:</i> -
Sachsen-Anhalt	<i>Zentraler Ort:</i> GZ: 3.000 EW	<i>Zentraler Ort:</i> 20.000 EW	<i>Zentraler Ort:</i> -
	<i>Nahbereich:</i> 12.000 EW	<i>Mittelbereich:</i> 70.000 EW	<i>Oberbereich:</i> 300.000 EW
Schleswig-Holstein	<i>Zentraler Ort:</i> Diverse 750 – 20.000 EW	<i>Zentraler Ort:</i> 15.000 EW VR: 25.000 EW	<i>Zentraler Ort:</i> -
	<i>Nahbereich:</i> Diverse 4.000 – 40.000 EW	<i>Mittelbereich:</i> 40.000 EW VR: 80.000 EW	<i>Oberbereich:</i> -
Thüringen	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> -	<i>Zentraler Ort:</i> -
	<i>Nahbereich:</i> 7.000 EW	<i>Mittelbereich:</i> 30.000 EW	<i>Oberbereich:</i> -

Legende: EW= Einwohner, VR= Verdichtungsraum, LR= Ländlicher Raum, UZ= Unterzentrum, KIZ= Kleinzentrum, GZ= Grundzentrum

Die Übersicht in Tabelle 2 zeigt, wie stark die Schwellenwerte zwischen den Bundesländern voneinander abweichen. Besonders hohe Spannweiten zeigen sich auf der mittelzentralen Hierarchiestufe: bei den Mittelzentren reichen die Werte von 5.000 EW in Hessen bis zu 25.000 EW in Schleswig-Holstein (im Verdichtungsraum), während die Spanne bei den Mittelbereichen ebenfalls nach Raumkategorien differenziert von 20.000 bis 80.000 EW reicht, wobei erneut Hessen und Schleswig-Holstein die Gegenpole bilden.

Neben der vorhandenen Ausstattung mit zentralen Einrichtungen, wurde im Rahmen von Fortschreibungsprozessen von ZOKs insbesondere das Erreichen bzw. Überschreiten bestimmter Bevölkerungsrichtwerte von kommunaler Seite als Argument für eine Aufstufung angeführt. Dabei wurde aus einer zwingend zu erfüllenden Bedingung (im Sinne der Absicherung des Tatbestands der Tragfähigkeit) zur möglichen Ausweisung als Zentraler Ort ein Legitimierungsgrund zur zentralörtlichen Einstufung. Aufgrund von Suburbanisierung haben viele Kommunen im Verdichtungsraum starke Einwohnerzuwächse aus den Kernstädten zu verzeichnen gehabt, die dann in Verbindung mit der parallel stattfindenden funktionalen Anreicherung der suburbanen Quartiere (Zugewinn an zentralörtlicher Ausstattung) als Argumente für die zentralörtliche Ein- oder Aufstufung (meist) erfolgreich angeführt wurden. Beispielsweise wurde bei der Festlegung des Zentrale-Orte-Konzepts im Landesentwicklungsplan I/II NRW (LEP NRW 1979) maßgeblich auf die Einwohnerzahlen in den Versorgungsbereichen als Einstufungskriterium abgestellt. Aus dieser Zeit stammt auch der heute noch gültige Schwellenwert von 25.000 Einwohnern im Mittelbereich, ohne dass dieser empirisch überprüft wurde. Gleichzeitig profitierten viele Gemeinden von sprunghaft angestiegenen Einwohnerwerten, aufgrund von Eingemeindungen. Die Überbewertung der Einwohnerzahl zum dominierenden Einstufungskriterium wurde alsdann auch von Schöller und Blotevogel (1981: 71) (durchaus noch diplomatisch) kritisiert: „So sinnvoll und notwendig für die Praxis der Raumplanung eine solche Verbindung von zentralörtlichem Rang, kommunaler Einheit und Bevölkerungszahl auch sein mag, so bleibt doch zu beachten, daß sich der zentralörtliche Rang nicht unmittelbar nach der Einwohnerzahl der Standortgemeinde, sondern nach der Ausstattung mit zentralen Einrichtungen und dem Umfang des Einzugsbereichs der betreffenden Rangstufe ergibt.“

Der Aussagekraft von Einwohnerzahlen in Bezug auf die Tragfähigkeit eines Zentralen Ortes oder dessen Bereich wird jedoch im Allgemeinen eine überhöhte Bedeutung beigemessen. Ein belastbarer Zusammenhang zwischen der Bevölkerungszahl eines Zentralen Orts und der Tragfähigkeit seiner zentralörtlichen Einrichtungen ist nicht gegeben (Greiving et al. 2015). Einerseits stellen Einwohnerzahlen nur Proxy-Indikatoren dar, die durch Differenzen zwischen der Tag- und Nachtbevölkerung hohen Schwankungen unterliegen können. Andererseits hängt die Tragfähigkeit vielmehr von der Bevölkerung des Verflechtungsbereichs und darüber hinaus von der Raumstruktur ab. Zwei hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl vergleichbaren Städte können gänzlich unterschiedlich in Bezug auf ihre zentralörtliche Funktion zu beurteilen sein, wenn eine im Verdichtungsraum mit einem hohen Auspendleranteil sowie fehlenden Mitversorgungsbeziehungen liegt, die andere ohne konkurrierende Städte eindeutige Mitversorgungsaufgaben für ihr Umland wahrnimmt. Ein besonders anschauliches Beispiel dafür ist das Oberzentrum Traunstein in Bayern, welches knapp 19.000 EW aufweist, dafür allerdings konkurrenzlos einen großen oberzentralen Einzugsbereich versorgt. Eine Differenzierung der Tragfähigkeitsschwellenwerte nach der Raumstruktur findet nur in fünf Bundesländern statt, wobei nicht die raumstrukturellen Bedingungen im Einzelfall berücksichtigt werden, sondern pauschale Annahmen aufgrund der Raumkategorie getroffen werden.



Demnach sprechen sich (ebd.) gegen pauschale Bevölkerungsschwellenwerte für Zentrale Orte sowie deren Versorgungsbereiche aus, zugunsten einer raumstrukturellen Differenzierung bei deren Festlegung auf Basis empirischer abgeleiteter Werte. Ähnlich hat sich Deiters (1996: 631) bereits früher geäußert, indem er zu dem Schluss kommt, dass „das zentralörtlicher Gliederungsprinzip als universales Siedlungsstrukturkonzept der Raumordnung obsolet geworden ist“ und nur „raumstrukturell angepaßte Konzepte und Instrumente [...] dem zentralörtlichen Prinzip wieder Geltung in der Raumplanung verschaffen“ könnten. Auch unter raumordnungsrechtlichen Aspekten scheint eine raumstrukturelle Differenzierung durch den Plangeber geboten, denn es ist die Aufgabe der Raumordnung den „Gewährleistungsumfang hinsichtlich der Ausstattung der Bevölkerung mit Dienstleistungen sowie technischer und sozialer Infrastruktur unter Berücksichtigung der raumstrukturellen und raumfunktionellen Gegebenheiten zu bestimmen“ (Spannowsky in: S/K/G, ROG, § 2, Rn. 77).

Wenn man die Abgrenzung zentralörtlicher Versorgungsbereiche als integralen Bestandteil der Bestimmung Zentraler Orte ansieht, aus deren wechselseitiger Vervollständigung sich ein flächendeckendes ZOK ergibt, dann sind neben – raumstrukturell differenzierten, aus der Empirie abgeleiteten (s.o.) – Tragfähigkeitsschwellen vor allem normative Erreichbarkeitsstandards durch den Plangeber vorzusehen. Letztlich sind solche Erreichbarkeitsvorgaben als Schwellen des zumutbaren Wegeaufwands zu verstehen, wodurch eine unrealistische Ausdehnung oder Überdimensionierung des Versorgungsbereichs verhindert wird. Die Festlegung eines Versorgungsbereichs mit einem unzumutbaren Wegeaufwand aus der Peripherie zum Zentralort würde demnach zum planungspolitischen Placebo verkommen und das raumordnerische Ziel zur Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen letztendlich verfehlt.

Umso überraschender ist die Zusammenstellung in Tabelle 3 zu bewerten, wonach lediglich sieben Plangeber Erreichbarkeitsstandards in den Plänen und Programmen verankert haben. Dies ist umso erstaunlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass alle Bundesländer zumindest auf einer der Hierarchieebenen die Abgrenzung eines normativen Versorgungsbereichs vorsieht.

Tabelle 3: Erreichbarkeitsstandards Zentraler Orte

Erreichbarkeitsstandards			
	Grundzentral	Mittelzentral	Oberzentral
Baden-Württemberg	-	-	-
Bayern	-	-	-
Berlin-Brandenburg	-	MIV: 30-45 Min.	-
Hessen	-	ÖPNV: 60 Min.	ÖPNV: 60 Min. MIV: 60 Min.
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-
Niedersachsen	-	Allgemein: 30 Min.	-
Nordrhein-Westfalen	-	-	-
Rheinland-Pfalz	-	MIV: 30 Min. ÖPNV: 45 Min.	MIV: 60 Min. ÖPNV: 90 Min.
Saarland	-	ÖPNV: 30 Min.	-
Sachsen	-	ÖPNV: 45 Min. MIV: 45 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 45 Min.

Sachsen-Anhalt	ÖPNV: 30 Min. MIV: 15 Min.	ÖPNV: 60 Min. MIV: 30 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 60 Min.
Schleswig-Holstein	-	-	-
Thüringen	ÖPNV: 30 Min. MIV: 20 Min.	ÖPNV: 45 Min. MIV: 30 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 60 Min.

Quelle: Greiving et al. 2015: 48

Die überwiegende Anzahl der Länder mit Erreichbarkeitsstandards gibt diese sowohl für den motorisierten Individualverkehr (MIV) als auch für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) an. Die Angaben zum ÖPNV mögen damit vielleicht nicht die Erreichbarkeitsverhältnisse des überwiegenden Anteils der Bevölkerung wiedergeben, wohl aber die für alle Bürger (garantiert) bereitgestellten, auch wenn diese aus welchem Grund auch immer, kein Pkw oder privates Transportmittel zur Verfügung steht. In den Ländern Hessen und Thüringen findet sich eine weitere Konkretisierung, indem die mehrfache Hin- und Rückfahrgelegenheit eingefordert wird.

Die bisher zusammengestellte Kritik kann folglich nicht dem ZOK an sich oder dessen innerer Verfasstheit angelastet werden, sondern bezieht sich auf die fehlerhafte oder mangelbehaftete Anwendung des Konzepts in der planerischen Praxis.

#### ***Planungspolitische Überfrachtung vor dem Hintergrund planungspolitischer Paradigmenwechsel***

Obwohl das ZOK insbesondere gegen Ende des letzten Jahrtausends, die man als planungskritisch und im Allgemeinen regulationszurückweisend (Deregulierung) bezeichnen kann, immer wieder stark kritisiert worden ist, stellt es doch ein nach wie vor bundesweit und flächendeckend praktiziertes Instrument der Raumordnungspolitik dar, weshalb es nach wie vor als ein "Säule der Raumordnung" bezeichnet werden kann (Blotevogel 1996a: 617). Seit der flächendeckenden Einführung von Zentralen Orten im Zeitraum von 1965 bis 1975 haben sich die mit dem Konzept der Zentralen Orte verfolgten Ziele allerdings mehrfach gewandelt, indem sie auf jeweils vordringlichen Handlungsfeldern sowie die politisch-gesellschaftlichen Problemauffassungen angepasst wurden (Blotevogel 2002c: 10).

Zunächst waren in den Nachkriegsjahren insbesondere aus den ländlichen Räumen starke Bevölkerungsabwanderungen in die Agglomerationszentren zu verzeichnen. Daher wurde mit dem ZOK zunächst ausschließlich die Zielsetzung verbunden, ländliche Mittelpunktsiedlungen durch Infrastrukturausbau zu stärken, um dem Trend der Landflucht und einer befürchteten passiven Sanierung entgegenzuwirken (ebd.). Unter veränderten Vorzeichen wurde später mit dem Konzept der „Entlastungsorte“ (Stiens 1996; Stiens u. Pick 1998: 426) der Versuch unternommen, die stark überlasteten Verdichtungsräume durch Anbindung und Ausbau von zentralörtlichen Funktionen in geeigneten Gemeinden des Umlandes dieser Agglomerationen vor „Verdichtungsschäden“ zu bewahren. Aus heutiger Sicht und dem Wissen über die erheblichen Stadt-Umland-Konflikte zwischen Kernstädten und Kragengemeinden sind die damaligen Leitbilder aus einer ganz anderen Perspektive zu sehen.

Später wurde der Versuch unternommen, das ursprünglich unter Versorgungsaspekten konzipierte Zentrale-Orte-Konzept mit der Wachstumspoltheorie zu verknüpfen, indem die Zentralen Orte auch als Entwicklungszentren festgelegt wurden. Diesbezüglich rückten vornehmlich die Mittel- und Oberzentren in den Mittelpunkt des Interesses, denen Potenziale als regionale Wirtschaftszentren eingeräumt wurde (Blotevogel 1996a: 624). Mitunter wurden sämtliche Mittel- und Oberzentren als Entwicklungsschwerpunkte festgelegt („Gießkannenprinzip“), statt eine begründete Schwerpunktsetzung auf einige wenige entwicklungsfähige Zentren vorzunehmen.

Neben (theoriekonformen) Standorten von haushaltsorientierten Versorgungseinrichtungen wurden mit der Etablierung des Konzepts auch weitere Bereiche der öffentlichen Infrastruktur einbezogen. Darüber hinaus wird den Zentralen Orten vielfach auch eine Arbeitsmarktfunktion (Arbeitsplatzzentralität) zugestanden bis hin zu Ordnungsfunktionen über die Konzentration der Siedlungsflächen im Rahmen des Aufbaus eines punkt-axialen Siedlungssystems (dezentrale Konzentration). Im Zuge dieser zunehmenden normativen Überfrachtung des Zentrale-Orte-Konzepts wurde das zentralörtliche Gliederungsprinzip zum landesplanerischen Standortraster mit „Allzweckcharakter“ (Blotevogel 2002c: 12,15), wodurch einerseits der Begriff Zentralität verwässerte und darüber hinaus das ZOK ohne eindeutiges Zielsystem nachhaltig entwertet wurde.

Man kann die Entwicklung der Anwendung und Zielsetzung des ZOK in Deutschland aber als einen Paradigmenwechsel begreifen, der sich in der lange geführten Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse widerspiegelt. Nach der Einführung des ZOK wurde damit zunächst eine wirtschaftliche und raumordnerische Ausgleichspolitik verfolgt: das Wachstum in den Verdichtungsräumen sollte in die schwächeren und in die weit abgeschlagenen, „zurückgebliebenen“ Regionen verteilt werden. Insofern agierte die Zentrale-Orte-Politik dieser Zeit entsprechend der neoklassischen Zentrale-Orte-Theorie, wonach der Marktmechanismus aus sich heraus zu einem regionalen Ausgleich tendiert (Schätzl 2003: 202). Zudem war der Großteil der Bevölkerung noch durch den geringen Lebensstandard und ein geringes verfügbares Einkommen an Restriktionen gebunden, die denen der neoklassischen Theorie zumindest nicht völlig widersprechen. Die Aussagen des neoklassischen Theorems stehen jedoch in Gegensatz zu denen der Polarisierungstheorien (ebd.), derer man sich ebenfalls bediente um ab den 1980er Jahren den Versuch zu unternehmen diese dem klassischen ZOK zu einer Entwicklungsinstrument zu verbinden. Zu etwa diesem Zeitpunkt beginnt auch der Paradigmenwechsel, der mit dem ZOK verfolgten raumordnungspolitischen Zielsetzung: weg vom Versorgungsansatz und Disparitätenabbau, hin zu einer entwicklungsorientierten Wachstumspolitik. Begleitet bzw. vorbereitet wurde dieser politische Kurswechsel auch durch die parallel stattfindenden Innovationen in der wirtschaftsgeographischen Forschung, wo neue Wachstums- und Außenhandelstheorien Verbreitung fanden, die abseits der neoklassischen Erklärungsansätze auf wesentlich realitätsnähere Bedingungen (unvollständiger Wettbewerb und steigende Skalenerträge) aufbauten und das Wirtschaftswachstum endogen begründen konnten (ebd.: 203; Zimmermann 2009: 53 ff.) Ein vorläufiges Ende findet dieser stark entwicklungsorientierte Prozess durch die Ausrufung der neuen raumordnungspolitischen Leitbilder aus dem Jahr 2006 (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006) bzw. deren Weiterentwicklung (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2013), die einerseits in Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ auf ein Stärken der Stärken bei gleichzeitiger Vernetzung und Verantwortung setzen und in Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ eine neues Verständnis von der Sicherung der Chancengleichheit durch Sicherung regional differenzierter Mindeststandards ausgeben. Damit wird auch ein Umdenken in Bezug auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für das gesamte Bundesgebiet aufgezeigt, indem sich die Meinung etablierte, dass Gleichwertigkeit nicht Gleichheit im Sinne von Nivellierung der Lebensverhältnisse bedeuten kann (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2006).

Auf der Ebene der Planungstheorie wird der geschilderte Paradigmenwechsel als der Übergang von der Moderne zur Postmoderne bezeichnet (Weichhart et al. 2005: 31), in dessen Zusammenhang sich die Planung dem Vorwurf der Eindimensionalität und Trägheit erwehren musste. Gleiches gilt für das ZOK, das als von der Obrigkeit gesteuert vorbelastet ist. Blotevogel formuliert den Umbruch in der

Sprache der Regulationstheorie als Übergang vom Fordismus zum Postfordismus und identifiziert drei verschiedene Theorieebenen auf denen dieser sich manifestiert:

- „planungstheoretisch als Krise des Rationalitätsanspruches der modernen Wissenschaft und der aus ihr abgeleiteten Planung;
- Gesellschaftstheoretisch als Krise des fordistischen Regulationssystems, bei dem der obrigkeitliche Wohlfahrtsstaat regelt, was zu regeln ist;
- Staatstheoretisch als Krise des interventionistischen Leistungsstaates, der in der Diskussion um Deregulierung und „Verschlankung“ zunehmend ins Gerede kommt.“ (Blotevogel in ebd.)

Die genannten Veränderungen hatten auch ihre Wirkungen auf die Raumplanung im Allgemeinen. Diese geriet wie das ZOK ab den 1980er Jahren zunehmend in die Kritik. Sie galt wie das Konzept auch als unflexibel und strukturkonservierend, aufgrund der ihr anhänglichen umfangreichen Aufgabenkataloge und langjährigen Verfahren (Danielzyk 2002a: 2). Als Reaktion auf die entgegengebrachte Kritik hat sich in der Planungstheorie die Form des sog. „Inkrementalismus“ (Selle 1994: 39 ff.) etabliert. Neben dieser deutlichen Wandlung des Planungsverständnisses hat sich auch eine Fokussierung auf der Ebene der Region ergeben, da im Zeitalter der Globalisierung nicht länger Städte und Gemeinden untereinander in Konkurrenz um lokale oder regionale Unternehmen und Einwohner treten, sondern ganze Regionen weltweit diesen Standortwettbewerb aufnehmen müssen. In diesem Zusammenhang hat sich wiederum das Aufgabenverständnis der Regionalplanung erheblich gewandelt, dass nicht länger bei der Steuerung der Raumentwicklung und Initiierung von Wachstumsprozessen durch die Ausgabe von Planwerken liegt, sondern gleichzeitig auf eine Verwirklichung der Planung gezielt hingearbeitet werden soll. Diesbezüglich kommt der Regionalplanung eine Moderationsaufgabe zu, alle für einen Prozess relevanten Akteure anzusprechen, an einen Tisch zu bringen und zwischen den verschiedenen Interessengruppen vermittelnd tätig zu werden (Danielzyk 2002a: 4). Bezogen auf das Zentrale-Orte-Konzept bzw. die Raumordnungspraxis kann man von einem "Übergang von der interventionistischen Verordnungsplanung auf Gemeindeebene zu einer diskursorientierten Vertragsraumordnung auf regionaler Ebene" sprechen (Weichhart et al. 2005: 32).

### ***Problematik zentralörtlicher Funktionszuweisung an Gemeinden im Verdichtungsraum***

Die Festlegung hierarchisch abgestufter zentralörtlicher Systeme und die Abgrenzung der Verflechtungsbereiche sind in Verdichtungsräumen besonders diffizil. Deiters (1996: 639) ist der Meinung, die Ausweisung Zentraler-Orte-Konzepte sei aus den folgenden drei Hauptgründen in Verdichtungsräumen „von Anfang an zum Scheitern verurteilt gewesen“ und sei folglich erst recht in heutigen Tagen nicht mehr anwendbar: (1) In der Regel wird die Zentralität eines Ortes an dessen Bedeutungsüberschuss bzw. Mitversorgung ausgedrückt. D. h., zu welchen Anteilen versorgt der Ort mit seinen Diensten und Infrastruktureinrichtungen Bewohner des Umlandes mit, die dazu einen Wegeaufwand zum Zentralen Ort hin in Kauf nehmen, der umso höher ist, je seltener die spezifische Funktion im Raum vorhanden ist. Eine an diesem Zentralitätsverständnis orientierte Einstufung versagt im Verdichtungsraum in der Regel, weil das Ausstattungsniveau und überörtliche Bedeutung in den seltensten Fällen noch übereinstimmen. (2) Aufgrund der räumlichen Nähe der Zentralen Orte untereinander hat sich ein hohes Maß an Funktionsteilungen ergeben, welche das Christallersche Hierarchieprinzip im Verdichtungsraum abgelöst hat. Bisherige Versuche, diese Komplexität mit Zwischenstufen des Hierarchisierungssystems abzubilden, seien gescheitert, weil man sich weiterhin dem singulären Ort oder Stadtteilzentrum zugewendet habe und damit die realen Verflechtungen nicht abbilden konnte. Gleiches gilt für den Versuch, die sich im suburbanen Raum überlagernden Einzugsbereiche zu ermitteln bzw. aus den Erkenntnissen ordnungspolitische Steuerungsinstrumente abzuleiten, etwa für die Ansiedlung

großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Knüpft man deren Zulässigkeit weiterhin an die zentralörtliche Einstufung einer Gemeinde, wird sich daraus im Verdichtungsraum keinerlei Steuerungswirkung ergeben. (3) Die Versorgungsfunktion Zentraler Orte, die jedem Bürger innerhalb einer gewissen Reichweite einen Mindeststandard an Daseinsgrundfunktionen und höherrangigen Gütern und Diensten sichern soll, spielt in der Verdichtungsräumen überhaupt keine oder nur eine sehr untergeordnete Rolle, da die beschriebene Mehrfachausrichtung eher eine Überversorgung der Bevölkerung attestiert (ebd.).

Verbliebe man bei der im deutschen Raumordnungsjargon etablierten Begriffsverständnis eines Zentralen Ortes als normative Funktionszuweisung an eine politische Gemeinde in ihrer gesamten administrativen Erstreckung, ließen sich die in den letzten Jahrzehnten gewachsenen Agglomerationen von großflächigen Einzelhandelsgeschäften nur schwer, wenn überhaupt, in das althergebrachte System der Zentralen Orte einordnen. Diese lassen sich zwar nominell noch einer administrativen Gemarkung zuordnen, stellen aber eine Sonderfall an Zentralen Ort da und sind keineswegs einfach unter der Gesamtzentralität des Hauptortes zu subsummieren (Borcherdt 1976). Den Handelsketten kann man nur völlig rationales Verhalten innerhalb der gegebenen Rahmenbedingungen zugestehen: die Transportkosten spielen als lineare Nutzenfunktion gemeinhin kaum mehr eine Rolle. In den Innenstädten finden die Firmen nur in limitiertem Umfang ihren Ansprüchen entsprechende Freiflächen mit ausreichender Qualität, um ihre autoaffinen Kunden zu bedienen. Da es sich um oligopolistisch organisierte Handelsketten handelt, die ihre gegenseitige Nähe nicht als Konkurrenz, sondern - im Gegenteil - als gegenseitigen Vorteil ansehen, wählen diese einen gemeinsamen Markteintritt. Man möchte dem Kunden eine Einkaufs- und Erlebniswelt mit gastronomischer Ergänzung bieten, die mit den gehobenen Wünschen der Käufer korrespondiert. Die Spezifizierung und räumliche Clusterung im Einzelhandel, die sich auch in Angebotsformen wie Factory-Outlet-Centern und Shoppingcentern mit angeschlossener Freizeitinfrastruktur ausdrückt, verbunden mit der Mehrfachorientierung und Erlebnisbezogenheit der jeweiligen Kundenkreise, haben in diesen Raumstrukturen zur „Auflösung“ der auf einen dominierenden Zentralort ausgerichteten Versorgungsbereiche geführt. Als Zeugnis dafür kann man den in den 1970er Jahren unternommen Versuch sehen, die innerstädtische zentralörtliche Gliederung durch die Ausweisung von Subzentren und Stadtteilzentren nachzukommen (Gebhardt 1996: 694). In diesem Zusammenhang darf jedoch nicht vergessen werden, dass in diese Dekade auch vielfach Gemeindegebietsreformen vorgenommen worden sind, die vielfach zur Konsequenz hatten, dass vormals eigenständige Gemeinden mit einem zentralörtlichen Status (teilw. auch Mittelzentren) einer größeren Nachgemeinde zugeordnet wurden und fortan als Stadtteilzentren weitergeführt wurden. Wohl aber muss man die oftmals fehlende Kompatibilität zwischen den innerstädtischen Zentralitätskategorien und den landes- bzw. regionalplanerisch ausgewiesenen Zentralen Orten im Umland bemängeln, die sich aus der Auffassung der Oberzentren ergibt, das gesamte Stadtgebiet als ein flächendeckendes Oberzentrum aufzufassen und zu handhaben. Daraus erwachsen vor allem Probleme bei der dem ZOK zugestandenen Steuerungsfunktion im Zusammenhang mit großflächigen Einzelhandelseinrichtungen. Nämlich immer dann, wenn sich die planungsrechtliche Zulässigkeit einer Einrichtung sich daraus ergibt, auf welcher Seite der meist willkürlich verlaufenden Gemeindegrenze sich der Standort befindet (Deiters 1996: 640; Priebis 1999b). Bei den Standortplaner von Möbelhäusern, Fachmärkten und großflächigen (Einzel-)Handelseinrichtungen spielen die administrativen Grenzen jedenfalls nur insofern eine Rolle, als sie Übergänge zwischen Gewerbesteuerhebesätzen kennzeichnen. Borcherdt (Borcherdt 1977: 84) hat bereits früh darauf hingewiesen, dass sich in den Versorgungsorten im Umland der Kernstädte neben der Grundversorgung der unteren Stufe auch mittelzentrale Teilfunktionen als

Spezialisierungen herausgebildet haben. Als Gründe nennt er die angewachsene örtliche Bevölkerungsanzahl, die somit das Potential bot. Diese Entwicklung ist konsequent vorangeschritten und hatte zur Folge, dass sich die Angebotsformen vielfach über die administrativen Grenzen hinaus entwickelt haben. Teilweise sind auch zentralörtliche Einrichtungen und Dienstleistungen der höchsten Stufe in den mittlerweile zu Mittelzentren aufgestiegenen Gemeinden ansässig geworden. Als Beispiel sei auf die Verlagerung von hochrangigen Dienstleistungsfunktionen in die Frankfurter Umlandgemeinden verwiesen. Eine Abgrenzung der Versorgungsbereiche innerhalb der Städte als auch der Versorgungsbereiche der räumlich sehr nahe beieinanderliegenden Städte war bereits zu dieser Zeit bei weitem nicht mehr so eindeutig wie im ländlichen Raum. Die Versorgungsbereiche überlagern sich und sind funktional miteinander „verzahnt“, was sich durch die räumliche Nähe vergleichbarer Geschäftszentren ergibt, die einerseits konkurrieren, aber auch für den Kunden eine Vergleichsmöglichkeit bieten und in der Summe durch ein hohes Koppelungspotential attraktiv auf den Kunden wirken (ebd.: 137).

### ***Thesenhafte Zusammenfassung der am ZOK geäußerten Kritik***

Blotevogel (1996b) hat die Kritik am ZOK in mehreren Hypothesen verdichtet und aufbereitet. Diese sollen nun im Sinne einer Zusammenfassung vorgestellt und jeweils mit der Stellungnahme Blotevogels und geringfügigen Ergänzung des Autors abgehandelt werden, um dem Leser einen Eindruck über die oft kontroversen Meinungen in dieser Materie zu ermöglichen.

#### *„Wirkungslosigkeits-Hypothese“*

Dem ZOK wird demnach unterstellt, es sei nicht in der Lage gewesen die Ziele zu erreichen, zu deren Verwirklichung es in die Raumordnungsprogramme und -pläne aufgenommen wurde. Diese Kritik bezieht sich insbesondere auf die Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte, vornehmlich entlang des punkt-axialen Siedlungssystems sowie der Bündelung des Ausbaus der Versorgungsfunktionen und Einzelhandelsagglomerationen. Demnach sei das Instrument wirkungslos geblieben, da sich die diesbezüglichen Planungen in der Realität nie einstellten (ebd.: 647).

Nach Blotevogel muss man eingestehen, dass die raumordnungspolitischen Zielsetzungen, die mit dem ZOK verfolgt wurden, nicht in vollem Umfang erreicht worden sind (ebd.: 648). Über die Jahre haben sich trotz anders lautender Zielsetzungen Splittersiedlungen in die Landschaft hinein entwickelt und es ist nicht gelungen, Einzelhandelsstandorte „auf der grünen Wiese“ oder die Ansiedelung großer Möbel- und Einrichtungshäuser in Klein- und Unterzentren zu verhindern. Gerade die rasante Standortentwicklung im Einzelhandel in den neuen Bundesländern scheint ein Scheitern des Zentrale-Orte-Konzepts geradewegs zu belegen. Allerdings ist dieser scheinbar offenkundige Beweis andersherum auszulegen. Die Strukturen sind Resultat einer ungesteuerten Entwicklung, die in die Übergangszeit nach der Wiedervereinigung fällt, als es an etablierten Strukturen der Landes- und Regionalplanung noch fehlte. Den ehemals zentral regierten Kommunen stand plötzlich die verfassungsgarantierte Selbstverwaltung zu. Im Taumel der Wiedervereinigung und der politisch anvisierten "blühenden Landschaften" wurden in manchen, höchstens als Klein- und Grundzentren einzustufenden, Kommunen quasi aus "Nachholbedarfserwägungen" überdimensionierte Wohn- und Gewerbegebiete ausgewiesen und auch direkt erschlossen. In dieser kurzen Phase hat sich insofern gezeigt, was passieren würde, wenn allein Marktmechanismen über die Standortentwicklung entscheiden würden. Diese Fehlentwicklungen sind also gerade auf das Fehlen eines räumlichen Ordnungsmodells zurückzuführen und können keineswegs einem angeblich „gescheiterten“ ZOK angelastet werden.

Für die alten Bundesländer gilt dies indes nicht, womit der Grund der Fehlentwicklungen dort woanders zu finden sein muss. Blotevogel sieht hier die Gründe einerseits in der verspäteten Einführung von

Instrumenten zum Gegensteuern, andererseits in einem Mangel an politischen Willen auf kommunalen und regionaler Ebene sowie bei den Landesregierungen zur konsequenten und langfristigen Anwendung der später verfügbaren Instrumente. Dem Zentrale-Orte-Konzept jegliche Wirkung abzusprechend müsse jedoch als völlig überzogen zurückgewiesen werden. Allein ein Vergleich der (west)deutschen Siedlungsstruktur mit anderen Ländern ohne etablierte Planungstradition wie den USA, Belgien oder Italien mit wesentlich disperseren Siedlungsformen verdeutliche dies. Die heutigen Strukturen seien somit als ein Zusammenwirken der Steuerungswirkung des ZOK und den Kräften der Marktwirtschaft zu interpretieren. Die Raumordnung habe es jedoch nicht geschafft ihre Leistungen und Erfolge entsprechend für sich zu verbuchen oder zu kommunizieren, wobei nicht vergessen werden dürfe, wie schwierig die Darstellung einer nicht stattgefundenen Entwicklung sei.

#### *"Zentralisierungs- und Dorfverödungs- Hypothese"*

Demzufolge habe das ZOK hauptsächlich für den ländlichen Raum eine katastrophale Wirkung besessen. Die Zentralisierung der öffentlichen und privaten Infrastruktur und die Bildung von Großgemeinden (orientiert am Raster des ZOK) haben zur Verödung des ländlichen Raumes und zu einer Zerstörung der Identität nicht-zentraler Dörfer geführt (ebd.: 649).

Vorneweg verweist Blotevogel auf den offensichtlichen Widerspruch dieser Hypothese zur vorangestellten „Wirkungslosigkeits-Hypothese“. Die Frage lautet, wie ein pauschal als wirkungslos bezeichnetes Instrument zur Verödung des ländlichen Raumes geführt haben soll? Sieht man über diese Inkonsistenz zwischen den Hypothesen hinweg, könne man trotzdem weitere Argumente gegen die "Zentralisierungs- und Dorfverödungshypothese" an sich finden. Dem ZOK werde eine "polarisierende Zentralisierung" aus sich heraus vorgeworfen, die, so vermutet Blotevogel, aus einer Verwechslung bzw. Gleichstellung der Worte "Zentralität" und "Zentralisierung" sowie der faktisch betriebenen Maßstabsvergrößerung in der Zentrale-Orte-Politik der 1970er und 1980er Jahre herrühre. Wie bereits oben angesprochen hatte die Zentrale-Orte-Politik in den 1950er und 1960er Jahren zunächst die Stützung und Sicherung der ländlichen Grundzentren durch einen Ausbau der Infrastrukturausstattung im Fokus ihres Interesses, um so der passiven Sanierung dieser Landstriche entgegen zu wirken. Jedoch war auch diese Politik nicht in der Lage oder ausreichend, um die Verödungsprozesse gerade in den nicht-zentralen Orten aufzuhalten. Gründe dafür seien aber nicht beim Zentrale-Orte-Konzept zu suchen, sondern in der vermeintlich notwendigen Vergrößerung der Mindestnachfrage (Vergrößerung des Einzugsgebiets) im Einzelhandel mit einhergehender Vergrößerung der Verkaufsflächen und der Präferenz autofreundlicher Standorte in der Peripherie, die durch die öffentliche Planung gar nicht hätte verhindert werden können. Diese Maßstabsvergrößerung wurde durch die Fachplanungen aufgegriffen und auf die öffentliche Infrastrukturplanung, beispielsweise bei der Schulplanung (Zusammenlegung von Schulen, Schließung von Kleinschulen auf dem Land) unter Aspekten der Effizienzsteigerung durch schiere Vergrößerung der Einheiten übertragen. Ähnliche Entwicklungen sind laut Blotevogel auch im Bereich der Privatisierung von ehemals öffentlichen Diensten wie Post, Eisenbahn oder Telekommunikation zu beobachten, die man auch als "Rückzug aus der Fläche" bezeichnet. Man könne demzufolge festhalten: „Das Zentrale-Orte-Konzept war also nicht die Ursache, wohl aber ein Instrument der zentralisierenden Infrastrukturplanung“ (ebd.: 650). Mittlerweile lassen sich jedoch wieder gegensätzliche Entwicklungen hin zu einem versorgungssichernden Einsatz des Zentrale-Orte-Konzepts erkennen, wie im Leitbild 2 "Daseinsvorsorge sichern" der im Jahr 2006 vorgestellten "Neuen Leitbildern der Raumentwicklung in Deutschland". Dort wird namentlich das ZOK als Instrument der Raumordnung zur Sicherung der Daseinsvorsorgeeinrichtungen in Gebieten angesehen, die als Ankerpunkte ein Min-

destangebot gewährleisten sollen, auch wenn die spezifischen Tragfähigkeitsschwellen unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten bereits unterschritten werden. Somit leistet das ZOK in diesen vom demographischen Wandel bedrohten Regionen einen Beitrag zur Chancenwahrung und sozialen Integration der dortigen Bevölkerung. Für die Hypothese entscheidend sieht Blotevogel jedoch den Fakt an, dass sich das ZOK in modifizierter Form als ein kompatibles Instrument zur Sicherung einer dezentralen Versorgung darstellt (ebd.).

#### *"Funktionsspezialisierungs-Hypothese"*

Nach dieser Hypothese seien die Zentrale-Orte-Systeme als Zielvorstellung der räumlichen Organisation im Allgemeinen veraltet und nicht mehr haltbar. Sie seien durch die zurückliegende Entwicklung überholt worden, denn die heutigen Städte und Gemeinden zeigten Funktionsspezialisierung und Kooperation untereinander, was entwicklungspolitisch sogar wünschenswert sei. Das Verhältnis der Städte untereinander sei nicht durch "Hierarchie", sondern durch ein Verhältnis geprägt, das sich zwischen Konkurrenz und Kooperation bewege, je nachdem, welchen Aufgabenbereich man betrachte. Folglich sei die starre Beibehaltung von Hierarchiestufen innerhalb der etablierten Zentrale-Orte-Systeme hinderlich bezogen auf die Ausprägung von (gewünschten) interkommunalen Kooperationen. Zudem wird argumentiert, das hierarchisch organisierte ZOK sei Ausdruck der Epoche des Fordismus und passe nicht mehr in die Phase des Postfordismus, in welcher die zentralörtliche Hierarchie mehr und mehr ergänzt und auch verdrängt worden sei durch "Formen der flexiblen Spezialisierung und neuen Formen der Hierarchisierung im Städtensystem" (ebd.: 648).

Nach Blotevogel kann diesem Argument bereits auf einer rein theoretischen Ebene entgegengebracht werden, dass die zentralörtliche Theorie durchaus Funktionsspezialisierung duldet. Neben der streng hierarchisch abgestuften Formen von Christaller mit festem  $k$ -Wert (Marktprinzip, Verkehrsprinzip und Verwaltungsprinzip), biete Löschs Ableitung eines Modells von Marktnetzen mit variablem  $k$ -Wert die Option Funktionsspezialisierung zuzulassen.

Um eine Gegendarstellung zu dieser Hypothese zu erarbeiten, müsse jedoch zunächst auf die Verschiedenheiten der verwendeten Hierarchiebegriffe eingegangen werden. Man dürfe diesbezüglich nicht dem Irrtum erliegen, dass es sich bei der funktionalen Differenzierung von Städten und Gemeinden in einem Zentrale-Orte-System um eine „Hierarchie“ im Sinne des speziellen Hierarchiebegriffes der Organisationstheorie handelt. Dieser stehe für organisatorische Über- und Unterordnung mittels Kommandostrukturen und Abhängigkeiten (ebd.: 650); solche Strukturen existierten aber bekanntlich nicht zwischen Zentralen Orten, die sich durch eine unterschiedliche Stufung aus Größen- und Funktionsverteilungen auszeichneten. Sofern man in Verbindung mit Zentrale-Orte-Systemen von Hierarchie spreche, so sei stets die allgemeine Bedeutung des Begriffs anzunehmen. Diese Annahmen sieht Blotevogel in den Erfahrungen mit den (damals verstärkt in der Praxis aufgekommenen) Städtenetzen bestätigt, die gezeigt hätten, dass es keinen Widerspruch zwischen ihnen und dem Zentrale-Orte-Konzept gebe. Vielmehr stellten Städtenetze eine komplementäre Ergänzung zum ZOK dar, zu deren struktureller Ebene sie eine politisch-administrative Handlungsebene beisteuerten. Dies liege an dem Fakt, dass Städtenetze sich aus (Städte-)Partnern zusammensetzen, die einen freiwilligen Zusammenschluss wählen um gemeinsame Problemfelder anzugehen. Daher spreche auch nichts dagegen, dass sich Städtenetze zwischen den verschiedensten zentralörtlichen Konfigurationen (oder „Hierarchien“) bilden. Auch die Kooperation von räumlich benachbarten Mittelzentren und Oberzentren in Stadt-Umland-Verbänden verdeutliche diese Kompatibilität.



Die real existierenden Städtesysteme böten ausreichende Beispiele für Funktionsspezialisierungen, wie etwa Seehäfen, Fremdenverkehrsorte oder politisch-administrative Zentren wie Bonn, die wiederum durch Funktionsspezialisierungen auch im ZOK reflektiert würden. Daher müsse man von einem generellen Missverständnis sprechen, wenn es das Ziel der Raumordnung sei, mit Hilfe von Instrumenten wie dem ZOK Funktionsspezialisierungen abzubauen oder zu verhindern (ebd.: 651).

#### *"Inflexibilitäts-Hypothese"*

Das Zentrale-Orte-Konzept sei hiernach zu starr und zu unbeweglich und würde die Regional- und Landesplanung bei der, allerdings immer häufiger notwendig werdenden, flexiblen Zielanpassung aufgrund veränderter Rahmenbedingungen behindern. Auch sei nicht länger die räumliche Lenkung von Investitionen und damit Wachstum ein adäquates Aufgabenverständnis der Raumordnung; Regional- und Landesplanung hätten heute vornehmlich Moderations- und Vermittlungsfunktionen sowie das Management konkreter Projekte zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung wahrzunehmen. Zu diesem veränderten Aufgabenverständnis sei das ZOK jedoch nicht mehr kompatibel. Zudem habe sich gezeigt, dass langfristig angelegte räumliche Ordnungsmodelle in Anbetracht der Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaft und dem zunehmenden Pluralismus der Lebensstile nicht praktikabel sind, ganz zu schweigen von den räumlich differenzierten Auswirkungen des demographischen Wandels. Daher habe die Raumplanung sich von den "Großen Plänen" schon länger zugunsten einer inkrementalistischen Planung bzw. des "perspektivischen Inkrementalismus" verabschiedet.

Blotevogel gibt zunächst vor einer Erwidern der Kritik zu bedenken, dass sich der Vorwurf der mangelnden Flexibilität generell an das politische und gesellschaftliche Verständnis von räumlicher Planung wendet. Es könne auch unumwunden zugegeben werden, dass das ZOK einem "tradierten Typ räumlicher Planung angehört, der mit Recht zunehmend in Frage gestellt wird" (ebd.). Auch müsste man zugestehen, dass die "traditionelle Auffassung einer teleologischen Planung mit einem festen, durch die Theorie objektiv bestimmbar Zielsetzung und einer linearen technokratischen Planrealisierung [...] in einen zunehmenden Gegensatz zu dem modernen Verständnis von Raumplanung als politisch-administrativen Prozeß geraten" (ebd.) sei. Hinsichtlich dieser Eingeständnisse dürfe man jedoch nicht vergessen, die andere Seite der Medaille zu betrachten: eine Abschaffung langfristiger Planung würde bedeuten, räumliche Ordnungsmodelle und Zielvorstellungen zugunsten von kurzen Planungshorizonten und immer neuen Aushandlungsprozessen aufzugeben. Gegen eine solche inkrementalistische Planung, die insbesondere von Befürwortern der staatlichen Deregulierung befürwortet werde – wenn von ihnen nicht gleich die Abschaffung der Planung an sich gefordert wird – formuliert Blotevogel drei Gegenargumente (ebd.: 650 ff.):

- (1) Eine im Zeichen der Deregulierungspolitik stehende Raumplanung würde zu einem starken Ansteigen der räumlichen Disparitäten mit negativen und geradezu diskriminierenden Tendenzen für die ländlichen Räume und vor allem für, durch ihre Immobilität, benachteiligte Bevölkerungsgruppen führen. Durch den regional sehr unterschiedlich wirksam werdenden demographischen Wandel würden sich Brennpunkte entwickeln, wo Tragfähigkeiten von öffentlichen Infrastrukturen wegbrechen und die Reduzierung des Angebots die Erreichbarkeiten einschränken. Dies vornehmlich dort, wo hohe Altersdurchschnitte und Schrumpfung zusammenfallen. Aus heutiger Sicht kann man diesbezüglich ergänzen, dass sich die MKRO im Jahr 2006 mit dem Leitbild 2 "Daseinsvorsorge sichern" darauf verständigt hat, die Grundversorgung der Bevölkerung auch bei unter betriebswirtschaftlichen Aspekten nicht mehr rentablen Auslastungen, durch eine Mindestausstattung an Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu ge-

währleisten. Dem ZOK kommt dabei naturgemäß eine hohe Bedeutung als Umsetzungsinstrument zu, indem die Einrichtungen räumliche in den Zentralen Orten gebündelt werden sollen. Dadurch wird dem in der Verfassung verankerte Sozialstaatsprinzip nachgekommen, indem die Chance jedes Einzelnen zur Teilnahme an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systemen gewahrt wird (Kersten 2006).

- (2) Eine Raumplanung, die ohne langfristige Zielvorstellungen sowie räumliche Ordnungsmodelle auskommen soll und sich lediglich auf die Verwirklichung der Ziele durch Management- und Moderationsaufgaben beschränken soll, verlagert einen vergrößerten Entscheidungsspielraum auf die Ebene von Einzelfallentscheidungen, die in immer von neuem beginnenden Aushandlungsprozessen getroffen werden müssten. Damit ginge die Gefahr einher, dass sich jeweils die gut organisierten und finanziell potenten Interessengruppen zu Lasten von unterrepräsentierten Lobbygruppen durchsetzen. Man denke hierbei bloß an konfliktreiche Themen wie Windenergiestandorte, den Freiraumschutz im Allgemeinen, Gewinnung von Bodenschätzen, Trassenplanungen, etc. und stelle sich vor, die Aussagen der Ziele und Grundsätze der Raumordnung in schriftlicher oder zeichnerischer Form, müssten zu Verhandlungsbeginn einer Projektplanung mit allen beteiligten Akteuren von Grund auf neu diskutiert und verhandelt werden.
- (3) Es stelle sich demnach die Frage, ob die Konsensfindung überhaupt einfacher und schneller ablaufen könne und vielmehr noch, welche Qualität die Ergebnisse aufweisen, wenn man diesen Entscheidungsprozess ohne allgemeine Zielvorstellungen und räumliche Ordnungsmodelle angehen würde. Das ZOK könne in solchen Prozessen durchaus konsensstiftende Eigenschaften entfalten und besitze somit eine eigene Qualität, indem Konflikte von Anfang an vermieden werden könnten. Die dort festgelegten Inhalte seien nicht diskutierbar, da sie bereits auf höherer Ebene einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens erlangt hätten. Blotevogel verweist beispielhaft auf die allgemeine Zielvorstellung, dass großflächige Einzelhandels-einrichtungen in Grundzentren unzulässig sind. Damit könnten Konflikte benachbarter Gemeinden hinsichtlich der Beeinträchtigung ihrer Versorgungsbereiche vermieden werden. Zusätzlich sei das ZOK durch seine jahrzehntelange Implementierung in das deutsche Planungssystem weithin bekannt, was man nicht von allen Planwerken und Instrumenten der Raumordnung und Bauleitplanung behaupten könne. Folglich sei es mehr als fahrlässig, würde die Landes- und Regionalplanung dieses Instrument einfach aufgeben, was insbesondere in Anbetracht der zu befürchtenden interkommunalen Konflikte im Bereich der Koordinierung des großflächigen Einzelhandels deutlich werde.

#### *"Investitionsbehinderungs-Hypothese"*

Durch die räumliche Lenkung der Investitionen im Bereich des Einzelhandels und der Dienstleistungen, sowie seit der Verknüpfung mit der Wachstumspoltheorie, auch des Gewerbes im Allgemeinen, greife das Zentrale-Orte-Konzept auf unsittliche Weise in die Wirtschaft ein. Durch diese Eingriffe in die Standortwahl der Unternehmen verhindere das Instrument die Investitionstätigkeit der Wirtschaft insgesamt. Man könnte ergänzen, das ZOK verhindere durch präklusive Ausschlussentscheidungen in Arbeitskräfte intensiven Branchen wie dem Einzelhandel die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerechnet an Orten, wo die Bevölkerung diese dringend benötige. Blotevogel (Blotevogel 1996b: 648) bringt dies sehr überspitzt auf den Punkt: "Das Zentrale-Orte-Konzept gehört deshalb in die Mottenkiste sozialistischer Folterungsinstrumente der freien Marktwirtschaft".

Welche Position man gegenüber dieser Hypothese einnimmt, hänge, so Blotevogel weiter, ausnehmend von der eigenen bzw. von der in der Gesellschaft vorherrschenden Grundüberzeugung über das

Verhältnis von Staat und Wirtschaft ab. Selbstverständlich stünden Deregulierungsbefürworter einer zentralörtlichen Planung durch den Staat ablehnend gegenüber. Weichhart, Fassmann und Hesina (2005: 653) weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die staatliche Raumplanung innerhalb solcher Kreise auch gerne in die Ecke der gescheiterten Planwirtschaft gedrängt werde. Dabei sei es als eine Ironie aufzufassen, dass sowohl Christaller als auch Lösch mit ihren Theorien "ideale Wirtschaftslandschaften" unter freien marktwirtschaftlichen Bedingungen ohne staatliche Einflussnahme entwickeln wollten (Blotevogel 1996b: 653). Daraus lasse sich jedoch keineswegs ein unbeirrtes Festhalten an Konzepten aus vergangenen Dekaden schlussfolgern. Vielmehr stelle sich die Frage, wie sich die Planung in der Ära des Postfordismus verhalten soll. Der gerne als Argument für einen Deregulierungsstaat oder "Unternehmensaat" verwendete Globalisierungsdruck dürfe diesbezüglich nicht zum alleinigen Richtungsgeber der Politik werden und strategische raumordnungspolitische Steuerungsziele in Gefahr bringen, die bereits durch wettbewerbsunterstützende Regionalmanagements abgelöst würden. Die Folgen einer Deregulierung der räumlichen Planung in Verbindung mit der Aufgabe ihrer Ziele nennt Blotevogel ein "raum- und umweltpolitisches Desaster", da langfristige umweltpolitische und siedlungsstrukturelle Ziele naturgemäß auch einer langfristigen Strategie und Zielsetzung benötigten, die man nicht kurzfristigen Einflüssen opfern dürfe. Gleichfalls mahnt Blotevogel aber auch davor, die Argumente der Investitionsbehinderungs-Hypothese ernst zu nehmen, auch als Verfechter eines planenden Staates. Denn es sei ein Irrglaube, die von Christaller und Lösch deduktiv abgeleiteten Raummodelle seien der Wirklichkeit überlegen und daher als universelles Standortraster bei der Allokation sämtlicher Infrastrukturen und wirtschaftlicher Standortentscheidungen anzuwenden. Als Argument führt er die nicht überzeugende Verknüpfung des ZOKs mit der Wachstumspoltheorie an, die raumordnungspolitisch die Konzentration der Ansiedlung von Gewerbe in Mittel- und Oberzentren als ideale "Entwicklungszentren" im Raum vorsah, obwohl sich empirisch belegen lasse, dass sich die gewerbliche Entwicklung in überdurchschnittlicher Weise in den ländlichen Gemeinden abgespielt hat (ebd.). Schließlich sei zu schlussfolgern, dass die Ausweisung Zentraler Orte nicht zum Selbstzweck geschehe, sondern es sich bei dem ZOK um ein Instrument zur Erreichung bestimmter raumordnungspolitischer Zielsetzungen handle; als räumliches Standortraster mit "Allzweckcharakter" für geradezu jedwede überregional zu koordinierende Allokationsentscheidung sei es folglich obsolet.

Bevor im Anschluss ein Zwischenfazit zur Kritik an den Zentralen Orten gezogen wird, sei ganz deutlich darauf hingewiesen, dass auch wenn Blotevogel sich offenbar bemühte, die von ihm zusammengetragenen Hypothesen zu entkräften, er zu keiner Zeit die Meinung vertrat, man könne das ZOK als einen der zentralen Pfeiler der deutschen Raumordnungspolitik einfach unverändert lassen (ebd.: 652). Zum Zeitpunkt der massivsten Beanstandungen gegen das ZOK Mitte der 1990er Jahre mahnte er eine kritische Auseinandersetzung mit den vorgebrachten Argumenten an und trat in der Folge vehement für die Fortentwicklung bzw. Neuformulierung des Konzepts ein, die in den folgenden Jahren dann auch durch die Arbeit unter dem Dach der ARL forciert wurde (Blotevogel 2002b, 2006a). Die entwickelten Vorschläge zur Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen werden im anschließenden Kapitel bezogen auf den Kontext der vorliegenden Arbeit im Vordergrund stehenden Thematik der Strukturvariante des Funktionsraums abgehandelt.

### **Zwischenfazit**

Wie festgestellt wurde, ist der Erklärungsgehalt der ZOT für die heutigen Raummuster und die Verteilung und zukünftige Entwicklung von Dienstleistungen und Gütern des tertiären Sektors nicht mehr gegeben, was vornehmlich an den restriktiven Grundannahmen der Theorie vor deren neoklassischem

Hintergrund liegt. Davon zu unterscheiden ist die Kritik, die an dem Zentrale-Orte-Konzept als raumordnerisches Ordnungsinstrument geübt wurde. Unternimmt man den Versuch, ein Fazit der in den (von Blotevogel zusammengetragenen) Hypothesen geäußert Kritik am Zentrale-Orte-Konzept zu ziehen, so kann man zwei fundamentale Stoßrichtungen identifizieren (Blotevogel 2006a). Zum einen richtet sich die Kritik gegen die mit dem Zentrale-Orte-Konzept betriebene Raumordnungspolitik und deren Zielsetzung, also nicht gegen das Instrument ZOK als solches. Eine Inkonsistenz in den Gegenargumenten ist nicht zu übersehen, da wie gesehen sowohl die falsche Wirkung dieser Politik bemängelt wird, ihr gleichzeitig aber auch eine Wirkungslosigkeit unterstellt wird. Zum anderen wird aber auch die zeitgemäße instrumentelle Ausstattung der Raumordnungspolitik in Frage gestellt sowie die Legitimation für staatliche Steuerung und Planung überhaupt (ebd.: 22).

Letztlich kann man die Kritik am ZOK auch in eine (planungs-)interne und eine externe Debatte unterscheiden. Die innerhalb der Raumplanung geführte Debatte drehte sich um die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit des Planungsinstrumentariums, also der Frage, ob das ZOK in seiner bisherigen Ausgestaltung geeignet ist, die mit ihm zu verwirklichenden Zielvorstellungen auch tatsächlich erreichen zu können. Demgegenüber befasst sich die externe Kritik allgemeiner mit der staatlichen Planung vor dem Hintergrund einer veränderten Staatsauffassung und ihrem Platz in einem politischen System, welches sich in der letzten Dekade vielfältigen neuen Themen widmen musste (Europäisierung, Globalisierung, etc.) und insofern einem hohen Erneuerungsdruck gegenüber sah und sieht. Zugleich dürfe man nicht außer Acht lassen, so Blotevogel (2006a: 23) weiter, dass es sich bei Zentralen Orten um einen hochpolitischen Themenbereich handelt, in welchem diverse Akteure versuchen ihre Partikularinteressen in die Debatte unterzubringen und durchzusetzen. Als Beispiel führt er emanzipierte Grundzentren an, die sich für eine weitgehend unreglementierte Ansiedelung von Einrichtungen des großflächigen Einzelhandels einsetzten. Zu einer vergleichbaren Einschätzung wie Blotevogel gelangen auch Weichhart, Fassmann und Hesina (Weichhart et al. 2005), wonach dem bis zu diesem Zeitpunkt praktizierten ZOK unverkennbare Schwächen konstatiert werden müssten, die nicht einfach unbeachtet bleiben könnten. Allerdings wird im Gegenzug klargestellt, dass die Kritik vielfach als überzogen einzustufen ist und politischen Lagern entstammte, die generell eine umfassende Deregulierung des staatlichen Handelns befürworten. Viel zentraler aus Sicht des Verfassers ist jedoch die Erkenntnis, dass die Kritik oftmals nicht das Zentrale-Orte-Konzept selbst trifft, sondern die mangelnde Umsetzungspraxis in der Landes- und Regionalplanung aufdeckt. Als Gründe hierfür werden politischer Opportunismus und Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den Planungsebenen und den einzelnen Gebietskörperschaften angegeben. „Verallgemeinernd lässt sich festhalten, dass die Umsetzungsdefizite des klassischen Zentrale-Orte-Konzepts vor allem durch die Folgenden angeführten Besonderheiten und Schwachpunkte verursacht wurden:

- Das Zentrale-Orte-Konzept wurde gleichsam überfrachtet und als „normativer Standortraster mit Allzweckcharakter“ (H. H. BLOTEVOGEL, 1996 c, S. 654) eingesetzt. Damit wurden die theoretischen Grundlagen des Konzepts überfordert.
- Die entwicklungspolitische Dimension des Zentrale-Orte-Konzepts war theoretisch ungenügend und sachlich unzutreffend begründet.
- Es wurde verabsäumt, das Zentrale-Orte-Konzept aus dem Paradigma einer obrigkeitlichen Verordnungsplanung herauszulösen und plausibel mit dem „kommunikativen Planungsparadigma“ und der Vertragsraumordnung zu verknüpfen.
- Es wurde verabsäumt, das Zentrale-Orte-Konzept in den evolutionären Umbau zentralörtlicher Systeme anzupassen.

- Es wurde verabsäumt, die Zielsetzungen des Zentrale-Orte-Konzepts durch übergeordnete raumordnungs-, sozial- und wirtschaftspolitische Ziele zu begründen.“ (ebd.: 130f.)

Unter den vorgebrachten Punkten ist vornehmlich das Festhalten bzw. ungeprüfte Fortschreiben an den einmal aufgestellten ZOKs kritisch zu beurteilen, obwohl man beobachten und belegen konnte, dass sich die Raumordnungsplanung in den letzten Jahrzehnten völlig gewandelten Rahmenbedingungen gegenüber sieht. In vielen ZOKs wurden z. T. über lange Zeiträume die Versorgungsbereiche der ausgewiesenen Zentralen Orte nicht mehr überprüft bzw. neu abgegrenzt, woraus sich aufgrund der Änderungen bei Nutzerverhalten und Ausformung der Zentrensystem Modifikationen an der Hierarchie in Verbindung mit der Berücksichtigung unterschiedlichen Raumstrukturen ergeben würden. Die Landesplanung hat die Veränderungen im Zentrengefüge (zumindest über große Zeiträume) kategorisch ausgeblendet oder als nicht relevant für die Fortschreibung der eigenen zentralörtlichen Systeme<sup>3</sup> erachtet (Deiters 1996: 632). Deiters zieht daher den Schluss, die über Jahrzehnte in Deutschland in dieser Art praktizierten zentralörtlichen Konzeptionen könnten ebenso gut abgeschafft werden.

Es wurde festgestellt, dass das ZOK keinen Selbstzweck darstellt, sondern als Instrument zur Verwirklichung einer raumordnungspolitischen Zielsetzung einzusetzen ist. Gerade an dieser Stelle krankt es bei der praktizierten konzeptionellen Ausformung der Zentrale-Orte-Politik gewaltig. Die Gründe liegen aber nicht in der Konzeption der Zentralen Orte an sich, sondern in der zurückgedrängten Rolle der Raumordnung und Raumplanung bei der Bewältigung der gesellschaftlichen Zukunftsaufgaben. Weichhart et al. (2005: 32) beanstanden die "Wirkungslosigkeit des in der Raumordnungspraxis zum Ritual verkümmerten Zentralitätskonzepts". Aus Sicht des Autors ist die Wirksamkeit des Instruments der Zentralen Orte stark mit dem politischen „standing“ der Raumordnung (in dem jeweiligen Bundesland) verbunden. D. h., der Wirkungsgrad des Instruments ist auch abhängig vom politischen Durchsetzungswillen (so auch Danielzyk u. Koch 2002: 211). Oftmals sind die eben bemängelten hehren Ziele und Steuerungsansprüche, wie sie in den Landesentwicklungs- und Regionalplänen formuliert worden sind, zu bloßen Worthülsen verkümmert, denen es an einem belastbaren Zielsystem, z.B. in Form der angesprochenen (normativen) Mindesterreichbarkeiten mangelt. So entsteht der Eindruck, man wolle das ZOK innerhalb der Landes- und Regionalplanung politisch nicht zwingend anwenden bzw. hat es absichtlich wirkungslos ausgestaltet, sodass es fachlich nicht anwendbar ist. Die bloße Fortschreibung von Ist-Zentralitäten ist daher kaum als raumplanerisches Handeln zu verstehen, sondern vielmehr Ausdruck einer ablehnenden (politischen) Haltung gegenüber einer überörtlichen Planung zur Problembehandlung in Bereichen, die einer überörtlichen Regulierung bedürfen.

Die Fortschreibung der ZOKs in der raumordnerischen Praxis mag aber gerade an dem Missverständnis scheitern, das das empirisch ermittelte Zentrensystem (ZOS) mehr oder minder direkt in das planerische ZOK zu überführen sei bzw. zwischen beiden kein Unterschied bestehe. Die erfasste Mehrfachorientierung beim Versorgungsverhalten in Verdichtungsräumen mag zwar dazu führen, dass keine dominierenden Zentralen Orte mit klar abgrenzbaren Versorgungsbereichen identifiziert werden können. Trotzdem kann dieser empirische Befund durch eine planerische Festlegung im ZOK gewürdigt werden, indem eben nicht ein monozentraler Ort mit lediglich dem eigenen Gemeindegebiet als Versorgungsbereich (Selberversorgerort) ausgewiesen wird. Stattdessen sind entsprechend dem empirischen Befund auch Varianten der zentralörtlichen Funktionsausübung aufzunehmen, indem arbeitsteilige Zen-

---

<sup>3</sup> Deiters spricht hier vom „System“, gemeint ist allerdings das zentralörtliche Konzept im Sinne der hier verwendeten Begriffsauffassung.

trennsysteme reflektiert werden. Durch die Aufnahme von solchen Strukturvarianten in ein modernisiertes ZOK wären auch die beschriebenen Mehrfachorientierungen durch die Ausweisung von gemeinsamen Versorgungsbereichen von arbeitsteilig organisierten Zentrensystemen zu realisieren.

Neben der Gleichsetzung des deskriptiven ZOS mit dem normativen ZOK wurde ein weiterer Faktor identifiziert, der maßgeblich zur Einschränkung der Steuerungswirksamkeit gerade in den Verdichtungsräumen und deren Umland geführt hat. Gemeint ist der Umstand, dass in den meisten ZOKs eine Gleichsetzung des Zentralen Ortes mit der politischen Gemeinde in ihren kommunalen Grenzen erfolgt (Territorialprinzip). Die Steuerung der Siedlungsentwicklung und des Großflächigen Einzelhandels über das ZOK wird vor eminente Probleme gestellt, wenn keine innergemeindliche Differenzierung der Zentrenstruktur stattfinden kann, weil die gesamte Gebietskörperschaft pauschal als „zentral“ bezeichnet wird und somit für eine Nutzungsallokation pauschal in Frage kommt. Aufgrund der Zufälligkeit des Verlaufs der Gemeindegrenze, die bei der Anwendung des Territorialprinzips aber über die Zentralitätsstufe entscheidet, sollte insb. in den Verdichtungsräumen die Zentrenstruktur innerhalb und außerhalb der Kernstädte –also auf beiden Seiten der administrativen Grenze – durch gleiche Kriterien und eine einheitliche Terminologie bestimmt werden (Deiters 1996: 640). Insofern sind die intrage-meindlichen zentralörtlichen Standortcluster als die Funktionsträger zu identifizieren und die Standortgemeinden nicht länger als ein „Zentralitäts-Blackbox“ zu betrachten. Vor besondere Herausforderungen sind die Landesplangen immer dann gestellt, wenn sich die zentralörtlichen Einrichtungen einer Hierarchiestufe über mehrere Gemeindegrenzen erstrecken. Diese empirische Ausgangslage kann wiederum, wie oben beschrieben, durch die Verwendung von Strukturvarianten im normativen ZOK abgebildet werden.

Im weiteren Verlauf der Arbeit gilt es nun zunächst als Ausgangsbasis die Vorschläge zur Weiterentwicklung des klassischen ZOK durch den ARL-Expertenarbeitskreis vorzustellen, die sich im Wesentlichen auf die Aufgabe des Territorialprinzips und die Berücksichtigung von kooperativen Zentrensystemen durch die Strukturvariante des Funktions- /bzw. Kooperationsraums beziehen.

### **3 Ansatzpunkte und Steuerungswirkung eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts<sup>4</sup>**

Die eben dargestellten vielgestaltigen, kritischen Äußerungen gegenüber der Zentrale-Orte-Theorie und dem Zentrale-Orte-Konzept haben gezeigt, dass eine Adaptation der ZOT an die heutigen Rahmenbedingungen unter Einbeziehung realitätsnaher Annahmen über das Konsumentenverhalten und Standortpräferenzen des tertiären Sektors nicht zielführend ist, dem entgegen aber auch eine leichtfertige Streichung des bundesweit eingeführten ZOK ebenso wenig anzustreben ist wie eine unreflektierte Weiterführung. Folglich kommt nur eine „Renovierung“ des ZOKs in Frage, welche auf einem normativen (raumordnerischen) Zielesystem basiert. Diesbezüglich werden zunächst die auf den ARL-Expertenarbeitskreis zurückgehenden Handlungsfelder aufgezeigt, die die Zielkonformität des ZOK als raumordnerisches Strukturmodell mit dem Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung belegen (3.1.1). Anschließend wird diese Zielkonformität durch den Abgleich mit den Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland abgeglichen (3.1.2). Danach werden anhand der Problemkonstellationen intra- und transkommunaler Standorträume die Vorteile der Auslegung des Zentralen Orts als räumliches Standortcluster aufgezeigt.

#### **3.1 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts**

##### **3.1.1 Das Zentrale-Orte-Konzept als Instrument zur Erreichung einer nachhaltigen Raumentwicklung**

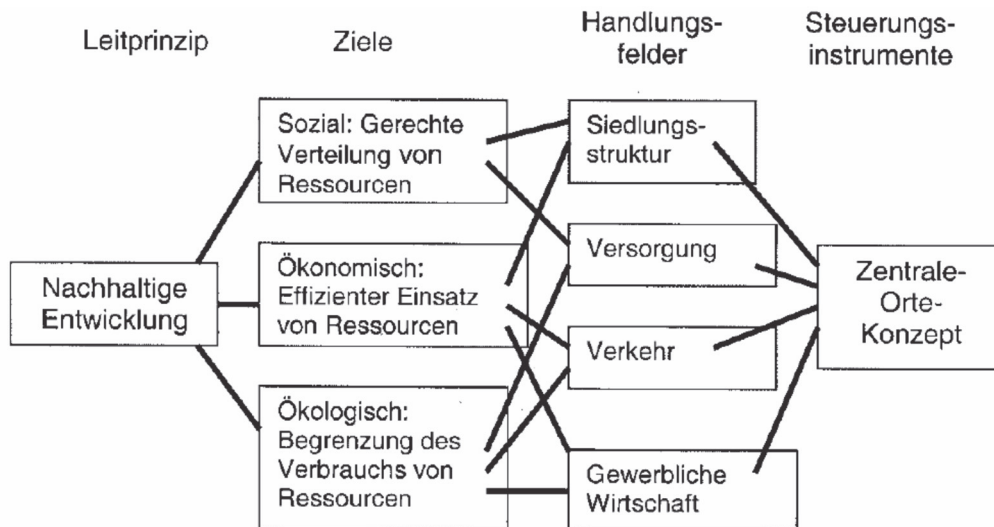
Grundlage für die anschließenden Ausführungen bilden die Ergebnisse eines Ende der 1990er Jahre nach Anregung durch die MKRO initiierten Arbeitskreises der ARL, der sich der Kritik am Zentrale-Orte-Konzept annahm. Bereits der Einleitung des Ergebnisberichts kann man entnehmen, dass innerhalb der inhaltlichen Diskussionen dieses Arbeitskreises, der sich aus Planungspraktikern und Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen zusammensetzte, sehr unterschiedliche Standpunkte aufeinandertrafen, die es auf einen Nenner zu bringen galt. Dies bezieht sich allerdings in erster Linie auf die im Ergebniskapitel formulierten Ansätze zur Weiterentwicklung des ZOK, die als „mittlere Linie“ bezeichnet werden (Blotevogel 2002b: IX), nicht aber auf die grundsätzlich gesehene Notwendigkeit und vor allem Machbarkeit der Modernisierung. Der Arbeitskreis kommt daher zu der Schlussfolgerung, das ZOK wäre aufgrund seiner Verankerung im Raumplanungsrecht als auch in den Programmen der Länder und damit im planungspolitischen Diskurs ein Instrument, das auch ein gegenüber der Öffentlichkeit und Politik vermittelbares Prinzip darstelle. Als grundsätzlich unvertretbar wurde die unmodifizierte Beibehaltung des Konzepts angesehen (siehe dazu die Kritik in Kapitel 2.3), was nicht zuletzt zu den inzwischen diskursiv angelegten Planungsstrategien und inkrementalistischen, projektbezogenen Planungsansätzen inkompatibel sei. Seit der Novellierung des Bauplanungsrechts im Jahr 1998 folgt die Raumentwicklung in Deutschland der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, zu deren Zielerreichung das ZOK das geeignete, wenn nicht sogar das prädestinierte, raumordnerische Instrument zur Gewährleistung einer nachhaltigen Raumentwicklung darstellt (s. Abbildung 2). Das ZOK besitzt insbesondere für die räumliche Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung einen

---

<sup>4</sup> Die Inhalte dieses Kapitels sind auszugsweise auch an anderer Stelle veröffentlicht. Die Vorveröffentlichung wurde durch den Promotionsausschuss der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund in seiner Sitzung vom 15.07.2015 genehmigt und dem Autor mit Schreiben vom 01.09.2015 schriftlich bestätigt.

Steuerungsanspruch, der sich im Einklang mit dem Nachhaltigkeitsgebot befindet. An dieser Zielvorstellung hat sich auch durch die Novellierung des ROG nichts geändert (siehe § 1 Abs. 2 i.V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG).

Abbildung 2: Pfade zur Zielerreichung



Quelle: ebd.: 219

Ein modernisiertes Zentrale-Orte-Konzept soll dabei einen insgesamt entfeinerten planerischen Steuerungsansatz aufweisen (Rücknahme der Steuerungsdichte) und, anstatt als universelles Standortraster übertriebene Festsetzungen zu formulieren, verstärkt zum „framing“ regionaler Planungsprozesse beitragen, wobei es aber einen harten Kern verbindlicher Ziele im Sinne einer „Leitplankenplanung“ vorgeben muss (ebd.: XV). D. h., grundsätzlich sollen die Planungsprozesse flexibilisiert werden, wobei die langfristigen Ziele des ZOK im Sinne allseits akzeptierter „Leitplanken“ mit diskursiven und kooperativen Planungsprozessen verknüpft werden. Bei der Verbindung solcher weichen, kooperativen Planungsansätze mit einer harten, verbindlichen Rahmenplanung darf keinesfalls übersehen werden, dass „die klassischen Instrumente der Raumordnung nicht zuletzt wegen ihres rechtssetzenden Charakters einen eindeutigen Raumbezug“ aufweisen müssen (Danielzyk 2002a: 5).

### **Handlungsfeld Gewerbliche Wirtschaft**

Auch wenn, wie bereits im vorigen Kapitel angesprochen, eine überzogene planerische Konzentration der wirtschaftlichen Entwicklung (ausschließlich) auf die höherrangigen Zentralen Orte – wie durch die Einführung des Instruments der „Entwicklungszentren“ im Bundesraumordnungsprogramm 1975 (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1975) geschehen – das eigentlich versorgungsorientierte Konzept überfordert hat, spricht doch einiges dafür, die Zentralen Orte als überaus geeignete Standorte der gewerblichen Wirtschaft zu betrachten. Dafür sprechen die Standortfaktoren einer überdurchschnittlichen Infrastrukturausstattung sowie der Bevölkerungszentralität, wodurch die Zentralen Orte gleichwohl als Arbeitsmarkt- wie auch als Absatzzentren dienen.

Vor allem die Oberzentren und Metropolregionen bzw. deren Kerne gelten als Entwicklungszentren, die Strukturen bieten, wie sie zum Bestehen im internationalen Standortwettbewerb benötigt werden. Aber auch in ländlichen Regionen können vergleichsweise kleine Oberzentren und vornehmlich Mit-



telzentren als Förderschwerpunkte angesehen werden, wenn man von einer flächendeckenden Förderpolitik Abstand nehmen möchte. Ein solches Vorgehen bedeutet jedoch auch, nicht pauschal alle Zentralen Orte als Entwicklungszentren zu betrachten, sondern begründete Auswahlentscheidungen zu treffen. Durch die räumliche Zusammenführung von Arbeitsplatz und Wohnort wird im Sinne der nachhaltigen Raumentwicklung zugleich ein Beitrag zur Verkehrsreduzierung geleistet, da die Zentralen Orte, wenn auch mitunter in ihrem suburbanen Umland, die regionalen Bevölkerungskonzentrationen aufweisen. In der letzten Zeit lässt sich eine erhebliche Bedeutungssteigerung bei den weichen Standortfaktoren und hier vor allem bezüglich der Nähe der Industrie und des Gewerbes zu Bildung und Forschung feststellen. Traditionell sind die Mittel- und Oberzentren sowie vor allem die (Kerne der) Metropolregionen die Standorte von Universitäten, Fachhochschulen und angelagerten Forschungseinrichtungen, die sich untereinander auch zusehends vernetzen. Die Industrie ist nicht selten auf Eigeninitiative Teil der Herausbildung solcher Netzwerkstrukturen geworden, da in der Wissensgesellschaft die Generierung von Wissensvorteilen und der Akquirierung von hochausgebildeten Personal zu Schlüsselaufgaben geworden ist. Die Potentiale dazu sind in den Zentralen Orten naturgemäß höher. Neben Gewerbe und Industrie hat sich auch der Zweig der hochrangigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen in der letzten Dekade äußerst stark entwickelt. Dieser Sektor ist auf eine gewisse räumliche Nähe zu den Unternehmenssitzen („Headquartern“), Lobbygruppen, Interessensverbänden, politischen Entscheidungsebenen, Verwaltungsbehörden, etc. angewiesen, wobei einerseits die Kontaktdichte und Einbindung in die Netzwerke wichtig erscheint, als auch die zeitnahe Kundenerreichbarkeit und der Zugang zu hochleistungsfähigen Verkehrsknotenpunkten und -systemen. Folglich sei für eine klare Intensivierung der Raumordnung und der (regionalen) Strukturpolitik zu plädieren, die etwa über die Kooperation und Koordinierung durch die Aufstellung eines Regionalen Entwicklungskonzeptes (REK) geleistet werden könnte. (Blotevogel 2002b: 244f.)

### ***Handlungsfeld Verkehr – Zentrale Orte als Netzknotenpunkte***

Zunächst ist auf die Bedeutung der Zentralen Orte als Knotenpunkte für regionale und überregionale Verkehrssysteme hinzuweisen, die sich aus der Bündelung von Dienstleitungen, Waren und auch Infrastrukturen in ihnen ergibt (vgl. § 2 Abs. 2 Nr.3 ROG). Durch die Erweiterung des Zentrale-Orte-Konzepts um die Entwicklungsachsen wird der Aufbau eines punkt-axialen Siedlungssystems angestrebt. Insofern leistet das Zentrale-Orte-Konzept einen Beitrag zur Erreichung des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung der Siedlungsstruktur, in dem die Nahversorgung der Wohnbevölkerung ohne Verkehrsmittel möglich ist<sup>5</sup> und aperiodische Versorgungsfahrten in höherrangigen Zentren über die Anbindung an ein leistungsfähiges Verkehrssystem sichergestellt und optimiert ist<sup>6</sup>. Der Zentrale Ort ist als Versorgungsstandort und ggf. Arbeitsplatzzentrum auch immer Mobilitätsziel. Folglich kommt der Verknüpfung mit regionalen Verkehrskonzepten eine erhebliche Bedeutung zu, die wiederum zur Reduzierung der Versorgungsfahrten beitragen kann. Entgegen der genannten Vorteile einer Ausrichtung der Verkehrsplanung auf die Zentralen Orte zeichnete sich in der Vergangenheit eine Loslösung der großräumigen Verkehrsentwicklung von der zentralörtlichen Bindung ab. Geschuldet ist diese Entwicklung bei großflächigen Infrastrukturen wie Flughäfen, Bahnhöfen und Hochgeschwindigkeitsnetzen dem Platzmangel und dem Mangel an Trassenkorridoren.

<sup>5</sup> „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 3 ROG)

<sup>6</sup> „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen. Auf eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit der Teilräume untereinander durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr ist hinzuwirken.“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 u. 6 ROG)

Die Zentralen Orte als Mobilitätsziele spielen vornehmlich für den regionalen Verkehr als Netzknotenpunkte eine enorme Rolle. Insbesondere die Grund- und Mittelzentren bündeln die unterschiedlichen Verkehrsträger und ermöglichen den Umstieg. Die zentralörtliche Hierarchiestufe kann von der Verkehrsplanung als Planungs- und Argumentationshilfe bei der Taktung der Verkehrsmedien und die Ausrichtung auf bestimmte Netzknotenpunkte genutzt werden. Darüber hinaus ergeben sich wechselseitige Beziehungen zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung bei der Einhaltung gewisser Erreichbarkeitsstandards die ebenfalls an den zentralörtlichen Hierarchien ausgerichtet sind (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) 2008).

Wie bereits angedeutet verschärfen sich seit Jahren mit der Ausweitung der Motorisierung der Bevölkerung die Probleme im MIV und Straßenverkehr, die sich für die Zentralen Orte zunehmend negativ auswirken, da ihre Funktionsfähigkeit von ihrer Erreichbarkeit abhängig ist. Die Erreichbarkeit der Zentren und des dort ansässigen Einzelhandels und der hochrangigen Dienstleistungen nimmt aber zugunsten suburbaner oder allgemein peripherer Standorte ab. In diesem Zusammenhang wurde Düsseldorf unlängst der Titel „Deutschlands langsamste Stadt“ (Die Welt 2011) nach Auswertung einer Studie verliehen, die unter anderem die Pendlerzeiten zur Arbeit und das Tempo des Nahverkehrs deutscher Großstädte miteinander verglichen hatte. Suburbane Standorte sind für den MIV quantitativ besser erreichbar, ihnen fehlt aber oftmals gänzlich ein Netzanschluss zum ÖPNV. In dieser besseren Erreichbarkeit vieler suburbanen Standorte oder Zwischenräume in den polyzentrischen Verdichtungsgebieten liegt einer der Gründe für die Verlagerung vieler Einrichtungen, Dienstleistungen und auch Wohnstandorte. Die Anstrengungen zum Aufbau aber auch der Vorhaltung eines leistungsfähigen ÖPNV-Systems (vor allem beim Schienenpersonennahverkehr (SPNV) wird durch diese Entwicklungen erheblich erschwert um nicht zu sagen konterkariert. Dieser Teufelskreis aus nachlassender Nachfrage (Tragfähigkeit) und daraus folgender Qualitätseinbußen (Fahrttaktung) des ÖPNV macht diesen vor allem im ländlichen Raum unattraktiv und den Pkw zum bevorzugten Transportmittel. Die Ausführungen haben die große Anzahl von Berührungspunkten zwischen dem ZOK und der Verkehrsplanung aufgezeigt, die bei der Lösung zukünftiger Probleme dringend notwendig erscheinen. (Blotevogel 2002b: 241f.)

### ***Handlungsfeld Versorgung – Sicherung der Daseinsvorsorge durch Regulierung des Einzelhandels***

Der klassische Aufgabenbereich des ZOKs liegt in der Versorgungsfunktion, die über die räumliche Bündelung haushaltsorientierter Güter und Dienste für die Bevölkerung sichergestellt werden soll. Bei der Einführung der Zentrale-Orte-Konzepte in die Raumordnungspläne der Länder wurde damit vornehmlich das Ziel der flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung insbesondere in den ländlichen Gebieten durch den Ausbau der örtlichen Infrastrukturausstattung und Dienstleistungseinrichtungen angestrebt, erst später rückten die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion in den Fokus der Zielausrichtung. Die Versorgungsfunktion spricht neben den öffentlich getragenen (und damit staatlich direkt steuerbaren) auch private Dienstleistungen und den Einzelhandel an. Wie im vorangegangenen Kapitel angesprochen, war früher eine eindeutigere Korrelation der Häufigkeit der Nachfrage nach Diensten und Gütern mit der Bereitschaft zur Distanzüberwindung zu beobachten. Aus diesem Grund konnte man (relativ verlässlich) systematische Zuordnung der an unterschiedliche Tragfähigkeiten ausgerichteten Versorgungseinrichtungen zu unterschiedlichen zentralörtlichen Stufen vornehmen (ebd.: 243). Unterschieden werden kurz-, mittel- und langfristige Bedarfe, die sich in den zentralörtlichen Hierarchiestufen grund-, mittel- und oberzentral widerspiegeln. Die Versorgungsfunktion hat ihren Schwerpunkt bei den Grund- und Mittelzentren, vor allem in dünn besiedelten Räumen mit geringer Bevölkerungsdichte und folglich einer geringeren Dichte von Zentralen Orten. Inzwischen haben sich jedoch gravie-

rende Veränderungen im Mobilitätsverhalten bezüglich der Versorgungsfahrten der Bevölkerung eingestellt, die sich dadurch auszeichnen, dass keine monetären Zwänge mehr dagegen sprechen selbst große Distanzen zu Versorgungsorten zu überwinden. Das neue Nachfrageverhalten zeichnet sich nicht mehr durch die Präferenz bzw. Limitation auf den jeweils nächsten Versorgungsort aus, sondern die Wahl fällt nach subjektiven, individuellen Kundenpräferenzen auf den attraktivsten Versorgungsort, der sich beispielsweise stark darin unterscheiden kann, welchem sozialen Milieu der Kunde zuzurechnen ist. Zwar ist damit nicht die Versorgungsfunktion des ZOKs an sich in Frage gestellt, wohl aber der streng hierarchische Aufbau des Systems. Vielfach werden Mittelzentren zu Gunsten attraktiverer Oberzentren „übersprungen“, sofern die Raumüberwindungskosten nicht deutlich höher sind. Diese Entwicklung ist aber auch andersherum vorstellbar, indem Oberzentren Kundenströme an Einkaufszentren/Möbelhäusern mit autofreundlichen Standorten, der im Umland liegenden Mittelzentren verlieren (siehe auch Kapitel 2.2).

Aus raumordnerischer Sicht wäre die Beachtung eines Konzentrationsgebots bei der Standortfindung der Versorgungseinrichtungen erstrebenswert („Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln“ § 2 Abs. 2 Nr.3 S. 2 ROG). Eine Ausrichtung am Zentrale-Orte-Konzept bietet die Chance, auch für großflächige Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen Standorte zu finden, von denen keine Gefährdungen der zentralen Versorgungsbereiche und der städtebaulich integrierten Lagen im Sinne der kompakten europäischen Stadt zu erwarten sind.

Das Zentrale-Orte-Konzept wird zudem einem wichtigen Beitrag zur Umstrukturierung öffentlicher Einrichtungen im Zusammenhang mit den vorhersehbaren Folgen des demographischen Wandels zu leisten im Stande sein. Einerseits bei momentan laufenden und nach ausstehenden Verwaltungsstruktur-reformen und ggf. anstehenden kommunalen Neugliederungen, wo insb. die zentralörtliche Orientierung als Planungs- und Argumentationshilfe dienen kann. Andererseits zur Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Gebieten, die zukünftig durch Abwanderung aktiver Bevölkerungsgruppen, Überalterung und Schrumpfung weiter an Tragfähigkeit verlieren. Einzelne Komponenten des demographischen Wandels werden sich aber auch in heute „stabilen“ Gebieten auswirken und dort Anpassungsbedarf im ZOK auslösen. In diesem Zusammenhang ist auf das Leitbild „Daseinsvorsorge Sichern“ hinzuweisen, welches einen Baustein der 2006 veröffentlichten „Neuen Leitbilder der Raumentwicklung“ (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006) darstellt. Auf das Leitbild wird weiter unten noch in einem eigenständigen Abschnitt (s. Kapitel 3.1.2.2) eingegangen. Konsequenz dieser Entwicklung wird auch der Rückbau von Infrastruktureinrichtungen sein, wobei dann das Zentrale-Orte-Konzept zur Legitimation von Schließungen aber auch zur Gewährleistung von Tragfähigkeiten und Erreichbarkeitsstandards dienen kann, indem die Zentralen Orte, in Form der Grundzentren und Mittelzentren als Ankerpunkte im Raum fungieren. In diesem Zusammenhang wird auch Neuorganisation der räumlichen Versorgung durch neue Formen der ambulanten Bedienung, „Multi-Stores“ mit Postfunktionen und Bankautomat sowie Tankstellen mit erweiterten Angeboten und Dienstleistungen sicherzustellen sein. Das ZOK kann auch einen Beitrag bei der Reorganisation der Versorgung mit Bildungseinrichtungen und der ärztlichen Versorgung leisten, wie seine Verwendung in den Debatten um die Neugestaltung des dreigliedrigen Schulsystems im Hinblick auf die zukünftigen demographischen Herausforderungen zeigt. (Blotevogel 2002b: 242ff.)

Ein weiterer Regelungsbereich, der im Rahmen der Sicherung wohnortnaher Daseinsvorsorge bereits seit längerem im Fokus der Raumordnung steht, ist die Regulierung des Großflächigen Einzelhandels. Viele der Instrumente der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung stellen dabei auf die zentralört-

liche Gliederung bzw. die zentralörtliche Stufe statt auf pauschale Schwellenwerte ab. So wird die Ausweisung von Sondergebieten für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe im Sinne des § 11 Abs. 3 Baunutzungsverordnung (BauNVO) in manchen Bundesländern erst ab einer bestimmten Stufe zugelassen, beispielsweise nur für Mittel- und Oberzentren. Zu nennen wäre als weiteres Instrument insbesondere das Kongruenzgebot, wonach die prognostizierten Umsätze des geplanten Vorhabens nicht wesentlich durch Kunden erreicht werden dürfen, die von außerhalb des Verflechtungsbereichs des Zentralen Ortes stammen. Nach der IKEA-Rastatt-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8.10, 255–259) wurde die hinreichende Bestimmtheit dieses Steuerungsinstruments bzw. die Konkretisierung von Grundsätzen der Raumordnung höchstrichterlich bestätigt (Uechtritz 2011: 650). Neben dem Kongruenzgebot existieren in diesem Regulierungsfeld weitere Steuerungsmechanismen, die mit dem Zentrale-Orte-Konzept korrespondieren. Zu nennen wäre das Zentralitäts- und Konzentrationsgebot, wonach neu geplante großflächige Einzelhandelsnutzungen den jeweils ausgewiesenen Zentralen Orten zuzuordnen sind. Neben der Ausgestaltung des Ansatzes, wonach die Einrichtungen nur in nicht-zentralen Orten unzulässig sein können oder aber erst ab einer bestimmten Hierarchiestufe (ab dem Mittelzentrum) erlaubt sind, steht dessen Wirkung in engen Zusammenhang mit der Definition des Zentralen Ortes. Bei territorial verfassten Zentralorten kann die Ansiedlung auf der gesamten Gemeindefläche zulässig sein, während bei einer Definition als intrakommunaler Standortcluster / zentralörtlicher Siedlungsbereich nur diese Gemeindebereiche in Frage kommen. Letzteren Steuerungsanspruch greift das sog. Integrationsgebot auf, welches Einzelhandelsgroßvorhaben mit zentrenrelevanten Sortimenten auf die integrierten Lagen der Standortgemeinden lenken will. Abschließend ist das Beeinträchtigungsverbot zu nennen, was besagt, dass durch die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit benachbarter Orte zu erwarten sein dürfen.

#### ***Handlungsfeld Siedlungsstruktur – Konzentration auf eine demographiefeste Siedlungsentwicklung***

Unter dem Begriff Siedlungsstruktur subsumiert man neben Wohnbau- und Gewerbeflächen auch noch sonstige Bauflächen sowie Flächen für technische Infrastrukturen. Nach dem Leitbild der dezentralen Konzentration soll die Siedlungstätigkeit an dafür gut geeigneten Standort konzentriert werden, aber auch monostrukturellen, über den gesunden Maßstab hinausgehende, Konzentrationen entgegengesteuert werden (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Die regional abgestimmte Siedlungsflächenentwicklung soll auf lokaler Ebene möglichst kompakt an Standorten erfolgen, die bereits über die notwendige technische und soziale Infrastruktur verfügen um langfristig Remanenzkosten zu vermeiden. Als pauschaler Gegenbegriff zur Siedlungsstruktur kann der Freiraum angesehen werden, den es vor einer baulichen Inanspruchnahme zu schützen gilt. Dazu werden in der Landes- und Regionalplanung regionale Grünzüge und Grünzäsuren ausgewiesen, die vornehmlich in den Achsenzwischenräumen als unzerschnittene Landschaftselemente mit hohen ökologischen Qualitäten sowie Schutz- und Erholungsfunktionen zu sichern sind.

Danach fordern fast alle Landesentwicklungs- und Regionalpläne eine Konzentration der Siedlungsentwicklung in den Zentralen Orten. Der einleuchtende Grund liegt in dem Vorhandensein haushaltsorientierter Infrastruktur, sodass durch die verbrauchernahe Nahversorgung automatisch eine Verkehrsvermeidende Siedlungsstruktur gefördert wird, die zur Erreichung einer nachhaltigen Raumentwicklung beiträgt. Die Experten des Arbeitskreises werfen aber auch die Frage auf, ob es in allen Fällen und unter allen Bedingungen sinnvoll ist, die Ausrichtung der Siedlungsflächenentwicklung einzig von dem Kriterium des zentralörtlichen Status abhängig zu machen. Denn schon seit längerem existieren alternative Steuerungsansätze wie quantitative Richtwerte (zur Bauflächenausweisung) oder spezielle

Funktionszuweisungen an die Städte und Gemeinden (Zuweisung einer „Wohnfunktion“). In der Vergangenheit ist es des Öfteren zu flächenbezogenen Ausweisungen von Gebieten für Wohnbauflächen in den Regionalplänen gekommen. Die mit einer „Positivkennzeichnung“ einhergehenden Bewertungsverfahren unterschiedlicher Flächen beziehen in die Bewertungsmatrix eine Vielzahl von unterschiedlichen Kriterien mit ein, darunter auch die Zuordnung (räumliche Nähe) zu zentralörtlichen Strukturen. Es ist aber durchaus denkbar, dass in den Abwägungsprozessen diese Zuordnung gegenüber konkurrierenden Abwägungsgegenständen wie der Umweltverträglichkeit des Gebietes zurückgestellt werden muss. Denn man darf keinesfalls unterschätzen, dass mit der Standortanforderung des Vorhandenseins eines Mindestmaßes an zentralörtlichen Infrastrukturen oftmals das Problem von begrenzten Baulandreserven, gerade in den Verdichtungsräumen, einhergeht. Begrenztes Bauland lässt auf hohe Baulandpreise für die verbliebenen Reserven schließen, was dem Ziel der Ermöglichung der Eigentumbildung weiter Teile der Bevölkerung (§ 1 Abs. 2 BauGB), und damit auch einkommensschwacher Familien, entgegensteht. Zudem ist die Problematik nicht auf die Verdichtungsräume beschränkt, sondern kann auch im sonstigen Ordnungsraum oder ländlichen Räumen gerade die Mittel- und Oberzentren betreffen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Zentrale-Orte-Konzept auch weiterhin ein zentrales Instrument zur Steuerung die Siedlungsentwicklung darstellen kann, jedoch durch weitere Instrumentarien wie Baulandpotenzialmodelle, welche auch andere Standortfaktoren berücksichtigen und in der Abwägung einfließen lassen, ergänzt werden sollte. (Blotevogel 2002b: 239f.)

### **3.1.2 Anknüpfungspunkte eines reformierten Zentrale-Orte-Konzepts an die Neuen Leitbildern der Raumentwicklung**

Die Raumordnung hat es nicht nur gegenüber anderen Fachpolitiken schwer ihre langfristig angelegten Zielvorstellungen durchzusetzen, sondern auch damit, ein Bewusstsein für die Notwendigkeit einer überörtlichen und überfachlichen Koordination der Raumansprüche in die (tägliche) politische und gesellschaftliche Debatte einzubringen. An gleichen Problemen krankt(e) die grundlegende Legitimation des ZOKs, indem es nicht gelungen war, eine Verknüpfung zwischen dem Zielbeitrag der damit verfolgten Raumordnungspolitik und seinen übergeordneten Zielvorstellungen, wie der als gesellschaftspolitisch akzeptiert anzusehenden Orientierung am Prinzip der Nachhaltigkeit (Deutsche Bundesregierung 2002), herzustellen. Wenig hilfreich erscheinen die juristisch verklausulierten Grundsätze der Raumordnung, um das breite Aufgabengebiet der Zielvorstellungen der Raumordnungspolitik allgemeinverständlich auszugeben (Blotevogel 2006b: 461). Nicht nur aus diesem Anlass, sondern vornehmlich aufgrund der gewaltigen Veränderungen die innerhalb Europas und hinsichtlich der weltweiten wirtschaftlichen Stellung Deutschlands seit der Wiedervereinigung abgelaufen sind, wurden im Jahre 2006 – nach langen fachlichen und politischen Debatten – die neuen "Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland" von der MKRO beschlossen und der Öffentlichkeit vorgelegt (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006). Dieses Dokument löste damit den bisher gültigen "Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen" von 1993 (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993) und den "Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen" von 1995 (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1995) ab. Das Dokument erläutert im Wesentlichen die folgenden drei Leitbilder, welche an die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung (§ 1 ROG) und die allgemeinen Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) anknüpfen und zu deren Veranschaulichung beitragen sollen (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006: 5):

- Leitbild 1 "Wachstum und Innovation"
- Leitbild 2 "Daseinsvorsorge sichern"
- Leitbild 3 "Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten"

Diesbezüglich ist anzumerken, dass sich die Leitbilder aus dem Jahr 2006 momentan in einem Prozess der Weiterentwicklung und Fortschreibung befinden. Der im Jahr 2013 vorgelegte Entwurf befindet sich aktuell in der 2. Konsultationsphase, weshalb hier überwiegend auf die Leitbilder von 2006 abgestellt wird, bis auf das zentrale Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“, welches auch in der Entwurfsfassung weiter beleuchtet wird (s.u.). Ansonsten ist die Gliederung in drei Leitbilder beibehalten worden, die jedoch in geringfügigem Umfang im Titel an die politischen Themen angepasst worden sind und keine (ausdrückliche) Nummerierung mehr aufweisen (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2013):

- Leitbild „Wettbewerbsfähigkeit stärken“
- Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“
- Leitbild „Raumnutzung steuern“

Wie sich erkennen lässt, bilden die drei Leitbilder nach wie vor die Säulen bzw. Dimensionen der Nachhaltigkeit ab. Das Papier von 2006 gibt schon in der Einleitung eine neue Richtung in der Raumordnung vor, indem eine Fokussierung auf die Erwirtschaftung von Wohlstand anstatt auf seiner Verteilung liegen müsse. Darin sieht Blotevogel (2006b: 464) eine Akzentverschiebung vom jahrzehntelang verfolgten Ausgleichsprinzip zu Wachstums- und Sicherungszielen. Das nationale, in Kongruenz zur Lissabon-Strategie der EU stehende, Ziel der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums wurde damit auch (Teil-) Ziel der nationalen Strategien der Raumordnungspolitik (Lutter 2006: 443). Schwerpunktmäßig hatte sich die Raumordnung unter der Ausgleichsdoktrin dem Disparitätenabbau verschrieben, den sie durch die Umverteilung und Lenkung von Investitionsmaßnahmen in die strukturschwachen Teilräume zu erreichen versuchte (Aring u. Reuther 2008: 28). In Leitbild 1 steht das seit Mitte der 1990er Jahre vorangetriebene Instrument der Metropolregionen im Vordergrund, die als Motoren der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung dienen sollen. Wo aber liegen die Bezugspunkte zum ZOK, wenn in Leitbild 1 "Wachstum und Innovation" vornehmlich auf eine konzeptionelle Stärkung der Metropolregionen und ihrer Kerne abgestellt wird?

### 3.1.2.1 Leitbild 1 „Wachstums und Innovation“

Die im Fokus des Leitbildes stehenden Metropolregionen sollen, wie erwähnt, als Motoren der wirtschaftlichen und gesellschaftlich-kulturellen Entwicklung dienen und die diesbezügliche Stellung Deutschlands innerhalb der europäischen Union bzw. innerhalb eines polyzentralen Europas im internationalen Vergleich stärken und durch eine zunehmende Vernetzung der Metropolregionen untereinander zum Zusammenwachsen Europas beitragen. Damit ist der Ansatz der Metropolregionen außerordentlich entwicklungsorientiert. Einen Zusammenhang zwischen Metropolregionen und dem Zentrale-Orte-Konzept wird man nicht herstellen können, sofern man sich was die Begriffsauffassung eines Zentralen Ortes anbetrifft, ausschließlich auf die Versorgungsfunktion mit Gütern und Diensten kapriziert, wie er nach der theoretischen Herleitung definiert ist. Zudem erstrecken sich die Kerne der Metropolregionen als Standorte hochrangiger internationaler Branchen, Entscheidungs- und Wissensstandorte sowie Knotenpunkte des Geschäftsverkehrs nicht auf einzelne Standortgemeinden, sondern haben sich im Rahmen der Suburbanisierung in transkommunalen Clustern über die Gemeindegrenzen über den Metropolraum verteilt.

Trennt man sich im Sinne eines fortentwickelten Zentrale-Orte-Konzepts vom Territorialprinzip, also der Funktionszuweisung an ganze Gemeinden in ihrer territorialen Ausprägung – was wie beschrieben in völligem Einklang mit der Zentrale-Orte-Theorie steht – und geht dazu über, den Zentralen Ort als räumliches Cluster zentraler Einrichtungen aufzufassen, so gelingt laut dem ARL-Arbeitskreis auch die

Integration der Metropolregionen als "Spitze" der zentralörtlichen Hierarchie oberhalb der Oberzentren. Eine solche Auslegung sei auch vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass bereits die Oberzentren transkommunale Standorträume ausgeprägt haben, indem Einrichtungen von eigentlich oberzentraler Stufe in einem Verlagerungsprozess in ihre Nachbargemeinden abgewandert sind. Dies gilt in besonderem Maße für die Ebene der Metropolregionen, wo die höchstrangigen Einrichtungen wie Flughäfen, Großhandel, Messen/Kongresse, Logistikzentren, etc. aufgrund von Flächenmangel und negativen Verdichtungserscheinungen ebenfalls die Kernstädte und Citys verlassen haben (Blotevogel 2002b: 236f.).

Allgemein lässt sich eine deutliche Schwerpunktverschiebung zwischen Versorgungs- und Entwicklungsfunktion entlang der zentralörtlichen Hierarchie erkennen, wobei die Grundzentren naturgemäß die Versorgung sichern sollen und die Oberzentren/Metropolregionen in vorderster Front die Entwicklung in den verschiedenen Handlungsbereichen auf das Niveau internationaler Wettbewerbsfähigkeit vorantreiben (ebd.: 237). Aring und Reuther (2008: 28) sprechen in diesem Zusammenhang von einer notwendigen "Restrukturierung des Städtesystems von oben", da das klassische Zentrale-Orte-Konzept "durch Impulse von oben und unten" unter Druck geraten sei, wobei die Impulse von oben mit den Schlagwörtern Globalisierung und Metropolisierung umschrieben werden. Der Druck von unten resultiert vornehmlich aus dem sich abzeichnenden demographischen Wandel der deutschen Gesellschaft, der zu gravierenden Problemen bei der Auslastung und somit der Tragfähigkeiten der unterzentralen Orte führen wird und Gegenstand des Leitbilds 2 ist (s. Kapitel 3.1.2.2).

Begreift man die Oberzentren bzw. die Kerne der Metropolregionen als die Standorträume oberzentraler bzw. metropolitaner Einrichtungen in einem nach oben ergänzten Zentrale-Orte-Konzept, so ergeben sich Anknüpfungspunkte zum Leitbild 1. Die Metropolregionen weisen verschiedene Funktionen aus, die sich dort gebündelt feststellen lassen. Man unterscheidet die Steuerungs- und Kontrollfunktion, die Innovations- und Wettbewerbsfunktion, die Gateway- und die Symbolfunktion (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006: 10; Blotevogel u. Danielzyk 2009: 27). Die Region als Ganzes ist die neue Bezugsgröße und Standortanforderung der Wirtschaft geworden, genauso wie sie der vergrößerte Aktionsraum der privaten Versorgungs- oder besser der Freizeitinfrastruktur wurde. Dies gilt für Regionen die "nur" über ein Oberzentrum verfügen ebenso wie für Metropolregionen, nur dass Letztere zugleich Schnitt- und Knotenpunkte europäischer Verkehrsnetze und Knoten des Wissensaustausches und des Forschungstransfers sind, wozu sie durch ihre metropolitanen Funktionen und Einrichtungen in der Lage sind. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang eine ausgeprägte Gatewayfunktion, etwa internationaler Flughäfen, Messe/Kongresszentren, Zugang zu Seehäfen (auch über ein Güterverkehrssystem, etc.), da heute weniger die physische Nähe, wohl aber die funktionale Nähe bedeutend ist. Im Bereich der Innovations- und Wettbewerbsfunktion hat die Raumordnung aufgrund ihrer Koordinierungsfunktion auch auf die Fachplanungen einzuwirken, damit öffentliche Einrichtungen wie Universitäten und geförderte Forschungseinrichtungen ihre Verknüpfungspotenziale zu privatwirtschaftlichen Forschungsabteilungen und -einrichtungen ideal ausschöpfen können und der Wissenstransfer optimiert wird. Im Begleittext des Leitbildes wird diesbezüglich ausgesagt, die Metropolregionen als Schnitt- und Knotenpunkte der europäischen Verkehrsströme seien als Knoten des Wissensaustausches und Forschungstransfers durch Erhalt und Ausbau der verkehrlich Ver- und Anbindungsqualitäten zu erhöhen und Schwachstellen der Gateways (Luftverkehrsverbindung, Logistikzentren und Schienenverkehr) aufzuspüren (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006: 17). Es lassen sich insgesamt auf einer maßstabsbedingten Metaebene vergleichbare Aussagen finden, wie sie zuvor vom Arbeitskreis der ARL in Hinblick auf Anknüpfungspunkte zum Leitbild der nachhaltigen

Raumentwicklung in den Handlungsfeldern "Verkehr" und "Gewerbliche Wirtschaft" angesprochen wurden (s. Kapitel 3.1.1).

Es sei aber klargestellt, dass mit der Erweiterung des Zentrale-Orte-Konzepts um die Hierarchiestufe der Metropolregionen keine neue Förderkategorie und keine neue Verwaltungsebene eingeführt würde (Aring u. Reuther 2008: 28). Ebenso erfüllen die Metropolregionen keine Versorgungsfunktionen im engeren Sinne und weisen auch kein Versorgungsbereiche auf (Blotevogel 2002b: 236).

Man kann mit diesen Argumenten auch gegen eine flächendeckende Einführung von Metropolregionen nach dem Verständnis Zentraler Orte argumentieren. Greiving et al. (2015: 103) sehen ein Problem in der systemgerechten Integration der Ebene der Metropole, wenn (1) diese keine lückenlosen Verflechtungs- bzw. Versorgungsbereiche, etwa Metropolräume oder Metropolregionen, aufweisen, was aber im Widerspruch zu dem Konzept der Metropolregionen der MKRO stehe. Darüber hinaus sei dieser Begriff bereits durch die „großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ belegt. (2) Besitzen Metropolen bzw. deren Kerne darüber hinaus (im Einklang mit der oben geäußerten Meinung von Blotevogel) keinen über den von Oberzentren hinausgehenden Versorgungsauftrag (ebd.). Wenn überhaupt, kann man diesen noch in der Gatewayfunktion sehen, wenn Hochgeschwindigkeitshaltepunkte oder internationale Flughäfen Funktionen für alle Reisenden darstellen. In den hochrangigen Dienstleistungseinrichtungen, insb. den Headquartern, findet keine auf den Endverbraucher gerichtete Versorgung statt. In den Konzernzentralen einer Versicherung kann keine Police vom Endverbraucher abgeschlossen werden; in der Konzernzentrale seiner Bank kann der Kunde kein Geld abheben oder ein Kreditgeschäft abschließen. Mitunter sind die als tatsächliche Arbeitsorte dienenden Headquarter bereits suburbanisiert worden und nur noch ein Aushängeschild der ehemaligen Einrichtung ist noch am ursprünglichen Standort – nun als metropolitane Symbolfunktion – verblieben. Als Beispiel sei auf die Frankfurter Wertpapierbörse verwiesen, die ihre Konzernzentrale im Jahr 2010 in das benachbarte Eschborn verlegt, das repräsentative Gebäude in der Frankfurter City jedoch beibehalten hat.

Neben den Metropolregionen werden in dem Leitbild noch zwei weitere Raumkategorien angesprochen: die "Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitane Verflechtungsräume" sowie die "Stabilisierungsräume". Die Wachstumsräume außerhalb engerer metropolitane Verflechtungsräume weisen dynamische Wachstumscluster mit zukunftsfähigem Profil auf, ohne eben übermäßig mit Metropolfunktionen ausgestattet zu sein und eine unmittelbare räumliche Nähe zu einem engeren metropolitane Verflechtungsraum aufzuweisen. Trotzdem ist ihr Profil in hohem Grade wettbewerbsfähig und somit Beweis dafür, dass die Annahme, Wachstum und Innovation fänden nur in den Metropolregionen statt nicht überzeugend ist. Diese Raumkategorie weist gewisse Parallelen zu den "Regiopolen" und ihren "Regiopolregionen", wie Aring (2008: 29; Aring/Reuther 2008) diese bezeichnet, auf. Dabei handelt es sich um Oberzentren von gewisser Größe die zwischen oder abseits der Zentren bzw. Kerne der Metropolregionen liegen. Das polyzentrische deutsche Siedlungssystem weist im Gegensatz zu anderen europäischen, zentralisierteren Ländern eine hohe Anzahl solcher Regiopolen und Regiopolregionen auf, die auch Stärken in den Bereichen Innovation, Steuerung und mit Abstrichen auch der Gateway-Funktion besitzen und somit Anknüpfungspotenziale zu den Metropolregionen aufweisen (Aring u. Reuther 2008: 29). Nicht unterschätzt werden sollte auch die Rolle der starken Mittelzentren in dieser Raumkategorie, die in der Leitbildkarte in überwiegend ländlich strukturierten Gebieten zu finden sind. Diese weisen ein Bevölkerungs- und Arbeitsmarktwachstum auf, das teilweise über das der Metropolregionen hinausgeht (Blotevogel 2006b: 468). Zu nennen sind hier auch ehemalige Fördergebiete wie das Emsland, wo sich beispielsweise neben der Mayer-Werft ein starker Cluster an Zulieferbetrieben des Mittelstandes etabliert hat.



### 3.1.2.2 Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“

Die enge Verknüpfung der Daseinsvorsorge mit dem Konzept der Zentralen Orte lässt sich darin erkennen, dass hiermit eine der Hauptaufgaben der Raumordnungspolitik in Bezug auf den Infrastrukturausbau während der Wachstumsperiode der 1960er und 1970er Jahre angesprochen wird. Ein Anliegen, welches heute – unter umgekehrten Vorzeichen – wieder an Aktualität gewinnen (ebd.) und in Zukunft noch weiter gewinnen wird. Einhergehend mit dem gewandelten Staatsverständnis, weg vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaats hin zu einem vorsorgenden und aktivierenden Gewährleistungs- und Verantwortungsstaat, in Kombination mit den demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die regional differenzierte Bevölkerungszuwächse und Abnahmen sowie Wirtschaftskraft prognostizieren, wird der Raumordnung die Hauptaufgabe zugewiesen „darauf hinzuwirken, dass sozialverträgliche und gerechte Standards der Daseinsvorsorge auch weiterhin gesichert sind“ (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006: 18). Nach Blotevogel könnte das Wort „hinzuwirken“ dahingehend ausgelegt werden, dass die Verfasser der Leitbilder zu Recht nicht davon ausgehen können, dass die Raumordnung diese gewaltige Aufgabe alleine meistern kann, indem sie als eine Art „Ober-Koordinator“ (Blotevogel 2006b: 469) Ziele, Standards und räumliche Ordnungsraster vorgibt. Vielmehr sollte sich die Raumordnung auf ihre Koordinierungsfunktion besinnen und in einer sektoral übergreifenden Abstimmung den Kontakt zu den relevanten Fachplanungen, als auch die Diskussion mit den politischen Entscheidungsträgern suchen, die letztlich Standards und Zielvorgaben normativ vorgeben müssen. Denn eines kann als sicher angenommen werden, ein Festhalten an einem flächendeckenden Netz von Zentralen Orten mit (relativ) einheitlichen Mindeststandards, wird nicht praktikabel sein (ebd.).

Das Leitbild verlangt daher auch eine Neuausrichtung der Strategien, Standards und Instrumente der Raumordnung. Mit der Novellierung des ROG im Jahr 2009 hat der Gesetzgeber in den Grundsätzen der Raumordnung die flexible Ausrichtung der Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien an die regionalen Erfordernisse gefordert. In diesem Zusammenhang wird bezogen auf die Instrumente konkret eine Straffung des Zentrale-Orte-Konzepts angesprochen (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006: 18), um eine (eigentlich dem ZOK innewohnende) effiziente räumliche Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen zu erreichen bzw. zu sichern. Mit Straffung ist die Rückstufung Zentraler Orte und die Ausdünnung der zentralörtlichen Netze als konsequente Anpassung an rückläufige Tragfähigkeiten gemeint, die aus den verminderten Bevölkerungszahlen in den Verflechtungsbereichen und somit zurückgehender Kaufkraft resultieren. In der inflationären Ausweisung Zentraler Orte, die keineswegs rein nach (verwaltungs-)wissenschaftlichen Gesichtspunkten erfolgt, sondern einen hochgradig politischen Entscheidungsprozess darstellt (s. auch Kapitel 2.3), wird einer der Hauptgründe für die Gefährdung der flächendeckenden Daseinsvorsorge gesehen (Winkel et al. 2010: 54f.), weil es versäumt wurde die öffentlichen Einrichtungen in der Fläche auf wenige, gut erreichbare Zentrale Orte der Grundversorgungstufe oder der mittelzentrealen Ebene zu konzentrieren. Pütz und Spangenberger (2006) gehen sogar davon aus, dass auch eine deutliche Reduzierung der im Jahr 2006 ausgewiesenen über 900 Mittelzentren in Deutschland auf etwa 400 bei gleichzeitiger Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung eines Großteils der Regionen möglich ist. Dabei ist anzumerken, dass die Autoren sich entgegen der oben angesprochenen regionalspezifischen Flexibilisierung von Tragfähigkeitswerten auf starre Bevölkerungsbandbreiten als Mindesttragfähigkeitskriterien beziehen, ohne deren raumstrukturelle Situation zu beachten, wobei wiederum zu berücksichtigen ist, dass es sich um eine empirische Analyse des zentralörtlichen Systems handelt und nicht um normative Festlegungen oder Empfehlungen.

Die Leitbildkarte „Daseinsvorsorge sichern“ basiert auf (den oben angesprochenen) Tragfähigkeitsberechnungen des BBSR. Beim direkten Vergleich der Leitbildkarten (vgl. Abbildung 3 u. Abbildung 4) aus dem Jahr 2006 mit dem Entwurf aus 2013 sticht zunächst ins Auge, dass die Leitbildkarte 2013 nicht auf die Prognose der Bevölkerungsentwicklung wie im Jahr 2006 abstellt, sondern nun ein Index des „Demographisch bedingten Handlungsbedarfs“ errechnet wird. Dieser setzt sich aus den Indikatoren

- „Bevölkerungsdichte und -verteilung,
- gegenwärtige und künftige Abnahme der Bevölkerung sowie
- gegenwärtige und künftige demografisch bedingte Änderung altersspezifischer Nachfrage nach sozialer Infrastruktur“

zusammen (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2013: 24). Die Aussagen zur Verbesserung der Erreichbarkeit der Zentralen Orte wurden auf die mittelzentrale Ebene erweitert (zuvor nur für Oberzentren). Auch die Berechnung der Tragfähigkeit der Mittel- und Oberzentren wurde modifiziert. Auf der mittelzentralen Ebene soll für solche Mittelzentren die Tragfähigkeit gesichert werden, die bis zum Jahr 2030 „einen deutlichen Rückgang der Bevölkerung von mindestens 5% unter einen Schwellenwert von 25.000 Einwohnern im Verflechtungsbereich zu verzeichnen haben und/oder einen Bevölkerungsrückgang von mehr als 20% und damit unter einen Schwellenwert von 29.000 Einwohnern im Verflechtungsbereich geraten“ (ebd.: 24–25).

Damit wurden die Schwellenwerte für den Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich einerseits gesenkt, im Gegenzug jedoch die Werte für die Bevölkerungsdynamik (Abnahme) entschärft (ebd.: 25). Die Veränderung bei den gefährdeten Mittel- und Oberzentren sind jedoch marginal. Diesbezüglich ist aber erneut auf die Verwendung bundesweit einheitlicher Bevölkerungsschwellenwerte hinzuweisen. Bei den dicht gedrängten Mittelzentren im Rein-Main-Gebiet sind keine Tragfähigkeitsgefährdungen markiert, obwohl es sich überwiegend um „Selbstversorgerorte“ handelt, da sie von Mittelzentren umschlossen sind und teilweise keine 10.000 Einwohner aufweisen und darüber hinaus auch einen deutlichen Auspendlerüberschuss aufweisen dürften.

Abbildung 3: Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ 2006

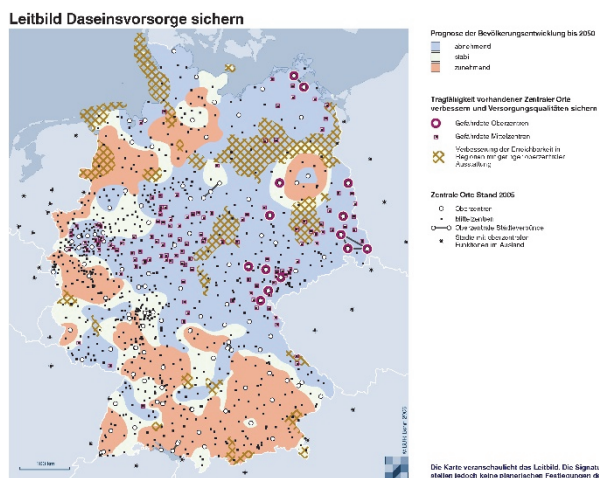
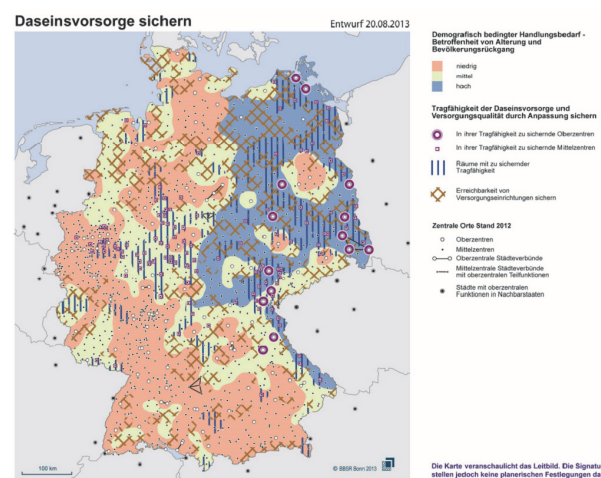


Abbildung 4: Entwurf Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ 2013



Quelle: Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006

Quelle: Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2013

Ein dem Leitbild entgegengesetztes Vorgehen, die Neuausweisung oder Hochstufung von Zentralen Orten, wird in Hinblick auf die demographischen Perspektiven zur Ausnahmeerscheinung in prosperierenden Räumen werden und sollte in jedem Fall an den Nachweis eines eigenen Verflechtungsbereichs geknüpft sein sowie in Hinblick auf zukünftige demographische Perspektiven überprüft werden (Winkel et al. 2010: 75). Vorrangig sind demnach die Überprüfung und die davon abhängige Modifikation der Ausstattungsstandards und etablierter Funktionszuweisungen an die unterschiedlichen Stufen des zentralörtlichen Systems. Das ZOK ist also zu Straffen und zu „Entrümpeln“, bleibt jedoch elementarer Bestandteil um die erforderliche räumliche Bündelung von Einrichtungen zu organisieren. In diesem Prozess werden nach Expertenmeinung in erster Linie die Klein- und Grundzentren stark ausgedünnt werden, wobei langfristig tragfähige Grundzentren sowie Mittel- und auch Oberzentren als „Auffang- und Stabilisierungszentren“ im Raum verbleiben (müssen) (Blotevogel 2006b: 469). Besondere Wichtigkeit für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird vor allem die Sicherstellung der öffentlichen Erreichbarkeit der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen haben, die in den meisten Infrastruktur- und Versorgungsbereichen, insbesondere in dünn besiedelten Gebieten, nur über angepasste Regel- und Mindeststandards erlangt werden kann. Die Möglichkeiten für eine Bündelung der Einrichtungen in Zentralen Orten hängen vom Zusammenspiel von Erreichbarkeit und Tragfähigkeit dieser Einrichtungen ab. Die Tragfähigkeit bzw. Wirtschaftlichkeit bestimmt sich (wenn überhaupt) in geringfügigem Maß nach den Einwohnern im Zentralen Ort (bzw. im Siedlungskern); entscheidender sind die Einwohner des zugehörigen Versorgungsbereichs für die Auslastung (s. Kapitel 2.3). Diesbezüglich ist jedoch auch die Hierarchiestufe zu berücksichtigen, da bei Grundzentren die Einrichtungen i.d.R. in einem grundzentralen Standortcluster räumlich allokiert sein sollten, was eine Mindestbevölkerung aufgrund der geringen Versorgungsdistanzen erfordert. Auf mittel- bis oberzentraler Ebene werden höhere Reichweiten in Kauf genommen, weshalb hier die Bereichsbevölkerung relevanter ist.

Die Bündelung an einem Zentralen Ort, womit der Hauptort (bzw. das Standortcluster der zentralörtlichen Einrichtungen) der als Zentralen Ort bezeichneten Gemeinde gemeint ist, erhöht die Erreichbarkeit und Attraktivität dieses Standortes besonders für immobile Bevölkerungssegmente, die an einer zentralen Haltestelle alle relevanten Einrichtungen fußläufig erreichen können. Zugleich ist dieses Grundzentrum zugleich zentraler Punkt des örtlichen ÖPNV-Netzes und somit aus allen Richtungen gut

erreichbar und Umsteigepunkt zu regionalen Verkehrsnetzen mit Anbindung an Mittel- und Oberzentren. Dazu werden eventuell auch aus wirtschaftlichen Erwägungen nicht tragfähige Strukturen bis zu einem gewissen Grad zu stützen und aufrecht zu erhalten sein, um die Erreichbarkeit der Grundversorgung flächendeckend sicherzustellen. Eine weitere Option zur Sicherung der Einrichtungen liegt in einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit, wie sie im Leitbildtext durch die Erwähnung der Städtenetze angesprochen wird (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006: 20). Im Entwurf der Weiterentwicklung der Leitbilder werden nun auch die passenderen „Zentrenverbünde“ neben den Städtenetzen genannt, in denen die interkommunale und regionale Zusammenarbeit ausgebaut werden soll (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2013: 13). Aus Sicht des Autors geht der informelle Ansatz der Städtenetze für die Lösung derartig konfliktreicher Aushandlungsprozesse nicht weit genug. Der Fokus sollte auf zentralörtlichen Kooperationen in sog. „Städteverbänden“<sup>7</sup> liegen, welche sich dadurch auszeichnen, dass zwei oder mehr benachbarte Orte die zentralörtlichen Funktionen gemeinsam in ergänzender Weise für den Versorgungsbereich bereitstellen. Es gelten die gleichen Ausstattungs- und Erreichbarkeitsstandards wie zuvor bei der monozentralen Funktionswahrnehmung durch einen Ort. Doppelungen vorhandener Infrastrukturen sollen durch unterschiedliche funktionale Spezialisierung vermieden werden und eine qualitative Steigerung des Versorgungsniveaus erwirken (z.B. können zwei vorhandene Gymnasien im funktionsteiligen Städteverbund durch Setzung eines naturwissenschaftlichen und eines sprachlichen Schwerpunktes aufgewertet werden). Diese Sonderform ist als Strukturvariante einerseits weitgehend erforscht (Greiving 2006; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2008), andererseits auch in der Praxis weitgehend verankert. Somit handelt es sich um ein Zusammenspiel zwischen einem kooperativen „Bottom-up Prozess“ von benachbarten Zentralorten und einer landesplanerischen („Top-down“) Funktionszuweisung. Die zentralörtliche Funktionsteilung wird in der Regel an die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes, die Erarbeitung ein gemeinsames Entwicklungskonzept, den Abschluss eines raumordnerischen Vertrages oder dergleichen gebunden. Der Fortbestand der gemeinsamen zentralörtlichen Einstufung wird überwiegend von einer Evaluierung der abgestimmten Funktionsteilung abhängig gemacht, bei deren negativen Ausgang die Sanktionierung in Form der Abstufung bzw. Auflösung des Verbundes droht.

Im Abschnitt „Erfordernisse für das Zentrale-Orte-Konzept“ des Leitbildtextes wird zumindest die außerordentliche Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzepts sowohl für das Leitbild 1 als auch für das Leitbild 2 verdeutlicht und somit ein Brückenschlag zwischen den beiden Leitbildern vollzogen. Dort heißt es: „Ein solches Grundgerüst multifunktionaler Zentraler Orte leistet auch einen Beitrag zur Sicherung von Versorgungsqualitäten in den unterschiedlichen Raumtypen, wobei die inhaltliche Ausprägung je Ausgangslage unterschiedlich sein wird. In den strukturschwachen ländlichen Räumen werden sehr viel mehr Fragen der Sicherung eines Mindestangebots an Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Vordergrund stehen, während es in den Metropolregionen eher darauf ankommt, Standortfragen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge ordnungspolitisch zu begleiten und Einrichtungen unter Aspekten des überregionalen oder globalen Wettbewerbs vorzuhalten.“ (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006: 20). Daraus ist zu schlussfolgern, dass die Aufgabe der Daseinsvorsorge in allen Raumtypen und allen zentralörtlichen Stufen unter räumlich differenzierter Schwerpunktsetzung zu betreiben ist. Am unteren Ende der Hierarchie dominiert eindeutig die Versorgungsfunktion, die sich mit dem Stufenanstieg immer weiter zugunsten der Ordnungs- und Entwicklungsfunktion zurückzieht.

---

<sup>7</sup> womit die oben angesprochenen „Zentrenverbünde“ gemeint sind. Innerhalb dieser Arbeit wird jedoch der Begriff „Städteverbünde“ als Strukturvariante des ZOK verwendet.

Folglich existieren auf der Ebene der Metropolen und Oberzentren auch Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die elementar für deren reibungsloses Funktionieren sind. Dies sind etwa leistungsfähige Verkehrssysteme, Ver- und Entsorgungssysteme (insb. Wasser- und Energieversorgung oder Abwasserbehandlung). Die Akzeptanzprobleme, die bei der Planung der Trassenkorridore und der Flächen für die dezentrale Energiegewinnung im Zuge der Neuausrichtung der Energiepolitik auf erneuerbare Energien zu beobachten sind, zeigen beispielhaft die gemeinten Handlungsfelder auf.

Generell bleibt festzuhalten, dass der Infrastrukturrückbau ein fachlich übergreifendes Handeln erfordert. Die Raumordnung, und damit das ZOK, kann ein wertvoller Argumentelieferant für die Fachplanung werden, und einen gewissen Grad an Rationalität in diese empfindlichen Entscheidungsfindungen einfließen lassen (Blotevogel 2006b: 469). Diesbezüglich ist noch nicht absehbar, welchen Umfang diese Rückbauprozesse einnehmen werden, nur dass sie sich in den dünn besiedelten Regionen am stärksten auswirken werden. Dessen ungeachtet ist in allen Teilräumen, auch den Metropolregionen, auf eine effiziente und kostengünstige infrastrukturelle Versorgung hinzuwirken, die sich in Wechselwirkung mit Erweiterung der Siedlungsstruktur befindet. Wie oben gezeigt bietet eine Konzentration auf die Zentralen Orte bzw. zentralörtlichen Cluster hier wesentliche Vorteile auch für die Vermeidung langfristiger Kosten für technische und soziale Infrastruktur (sog. Schattenkosten). Auch in diesem Sinne schlägt das Leitbild eine Reihe von Handlungsansätzen vor, worunter zu aller erst die Stärkung der Zusammenarbeit mit der Fachplanung genannt wird. Hier bietet sich die gemeinsame Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte (auch Rückbaukonzepte) mit allen Fachplanungen an. Kritisch angemerkt wird auch eine konsequente Anwendung der Raumordnungsklauseln in den entsprechenden Fachplanungsgesetzen. Die vielerorts notwendige Straffung des Zentrale-Orte-Konzepts lässt sich nach Blotevogel (ebd.) auf die einfache Formel „Stabilität durch Konzentration“ bringen, während die neuen Bundesländer mit der gleichen Intention eine knappe Anzahl leistungsfähiger Zentren einer hohen Anzahl leistungsschwacher Zentren vorziehen und diese Strategie auch weitgehend umgesetzt haben (Winkel et al. 2010: 62).

### **3.2 Vorschläge des ARL-Arbeitskreises zum Umgang mit intra- und transkommunalen Zentren**

Eingedenk der mannigfaltigen Kritik an dem Zentrale-Orte-Konzept konstituierte sich Ende der 1990er Jahre auf Anraten der MKRO eine Arbeitsgruppe der ARL, um die Verwendung des Raumordnungskonzeptes hinsichtlich verschiedener Aufgabenfelder sowie dessen Ausgestaltung in den Landesplanungssystemen der Länder aufzuzeigen und Vorschläge für seine Fortentwicklung zusammen zu stellen. Die ARL-Expertenarbeitsgruppe identifiziert zwei Kernfragen in Hinblick auf die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Erstens, in Bezug auf die Gleichsetzung von politischer Gemeinde und Zentralem Ort und damit der Frage, ob die zentralörtliche Funktionszuweisung weiterhin an einzelne Gemeinden erfolgen sollte. Zweitens, die Frage nach der Brandbreite zusätzlicher Zentralitätsfunktionen und -merkmale. Zu Letzterer lautet das klare Votum, den Zentrale-Orte-Begriff nicht auf die Versorgungsfunktion zu reduzieren, sondern auch weitere Handlungsfelder mit einzubeziehen („wirtschaftliche Entwicklung, Verkehr, Siedlungsentwicklung“) die mit der konzeptionellen Ausrichtung tangiert werden. Dabei wird die heutige Bedeutung der unternehmensorientierten Dienstleistungen sowie weiterer für die gewerbliche Wirtschaft wichtige Infrastrukturen als auch die Arbeitsmarktfunktion angesprochen (Blotevogel 2002b: 231).

Zuletzt hat das ZOK mit der Gleichsetzung von Zentralen Ort und politischer Gemeinde, wie es in der Raumordnungspolitik vieler Bundesländern praktiziert wird, ein gutes Stück seiner Steuerungswirksamkeit eingebüßt. Das ZOK wird in dieser Hinsicht zum „stumpfen Schwert“ degradiert, sofern keine räumliche Kongruenz zwischen dem räumlich konzentrierten Standortcluster zentralörtlicher Funktionen (Zentralort) und dessen (administrativ definierten) Standortgemeinde besteht. Daher wurde von dem Arbeitskreis eine eindeutige Ablehnung gegenüber der Gleichsetzung des Zentrale-Orte-Begriffs mit ganzen Gemeinden geäußert, die sich insgesamt nicht bewährt habe, was sich vor allem an den Problemen auf zwei Ebenen des Siedlungssystems zeige: erstens bei großflächigen Gemeinden mit hohen Freiraumanteilen und zweitens bei Großstädten bzw. Oberzentren in engen kommunalen Grenzen (ebd.: 229). Auf beide Falltypen soll nachfolgend genauer eingegangen werden.

### 3.2.1 Problemfälle bei der Anwendung des Territorialprinzips

Die Anwendung des Zentrale-Orte-Begriffs auf ganze politische Gemeinden, ohne innergemeindliche Differenzierung des Siedlungssystems bzw. der räumliche Verteilung der zentralörtlichen Einrichtungen, bedingt eine Funktionszuweisung auf das gesamte Gemeindeterritorium. Darin birgt sich das Problem, dass das gemeindliche Territorium nur in Ausnahmefällen zu den funktionalen Anforderungen eines Zentralen Ortes passt, wenn man den Zentralen Ort theoriegestützt als räumliche Standortagglomeration auffasst. In einer Vielzahl von Fällen ist zu beobachten, dass das Gemeindegebiet wesentlich größer ist als der zentralörtliche Standortbereich. Diesen Falltyp hat die ARL-Expertengruppe als „intrakommunalen Standortraum“ bezeichnet. Demgegenüber sind aber Situationen denkbar, wo einzelne Einrichtungen oder bestimmte Funktionsbereiche im Zuge von Suburbanisierungsprozessen in eine benachbarte Gemeinde des Zentralen Ortes verlagert wurden. In diesem Fall spricht man von „transkommunalen Standorträumen“. Die Expertengruppe des ARL-Arbeitskreises geht nicht davon aus, dass man die festgestellte mangelnde Kongruenz zwischen zentralörtlichen Standortraum und dem Territorium der Gebietskörperschaft durch eine maßgeschneiderte Gebietsreform lösen können wird, da massiver politischer Widerstand zu erwarten ist. Daher werde eine Weiterentwicklung der Anwendung des ZOKs in solchen Raumstrukturen unumgänglich. Für transkommunale Standorträume schlägt der ARL-Arbeitskreis die Einführung „zentralörtlicher Kooperationsräume“ nach dem Vorbild des „Funktionsraums“<sup>8</sup> im damals aktuellen LEP III des Landes Rheinland-Pfalz vor. Greiving und Winkel sprechend sich ebenfalls gegen eine pauschale Verwendung des Territorialprinzips aus, wenn die empirische Analyse räumliche Inkongruenzen zwischen Funktionswahrnehmung und Standortgemeinde nachweist (Greiving u. Winkel 2008). Die konzeptionelle Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums erfolgt jedoch erst in Kapitel 5, wofür hier zunächst die Grundlagen abgehandelt werden sollen, indem auf die beiden Falltypen der empirischen Ausprägung von zentralörtlichen Standorträumen eingegangen wird.

#### 3.2.1.1 Intrakommunale Standorträume

Intrakommunale Standorträume finden sich vornehmlich in großflächigen Gemeinden mit hohen Freiraumanteilen, wie sie meist bei den kommunalen Gebietsreformen der 1970er Jahre gebildet worden sind, als man leistungsfähige Gemeinden schaffen wollte und sie dazu an den verwaltungswissenschaftlich vorgeschlagenen Mindesttragfähigkeiten von 5.000 bis 8.000 Einwohnern orientierte (Bloてvogel 2002b: 229). Durch die Funktionszuweisung an die ganze Gemeinde, ohne eine innerörtliche Differenzierung der funktionalen Ausstattung vorzunehmen, wird jedoch das dem ZOK anhaftende

<sup>8</sup> Der rheinland-pfälzische „Funktionsraum“ wird in Kapitel 4.1 bereits als Prototyp von zentralörtlichen Funktionsräumen in der landesplanerischen Praxis genauer beschrieben, bevor in Kapitel 5.2.2 eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Ansätzen von zentralörtlichen Funktionsräumen in der Fachliteratur geführt wird.

Bündelungs- und Konzentrationsprinzip außer Kraft gesetzt. Denn i.d.R. ist der Gemeindehauptort der eigentliche Zentrale Ort als intragemeindliches Zentrum, welches die umliegenden Nebenorte und Ortsteile durch seine räumlich gebündelten Einrichtungen und Dienste versorgt. Gerade als Resultat zurückliegender Gebietsreformen können sich diese zentralörtlichen Funktionen aber auch dispers über zwei oder mehrere Ortsteile verteilen, wenn dies so historisch bedingt ist oder durch kommunalpolitische Erwägung jedem größeren (zuvor politisch selbstständigen) Ortsteile Infrastrukturen wie Sportplätze, weiterführende Schulen, etc. zugebilligt wurden.

Zur Verdeutlichung der Willkür einer Steuerung über das Territorialprinzip sei beispielhaft davon ausgegangen, dass großflächige Einzelhandelseinrichtungen nur in Ober- und Mittelzentren zulässig sind. Nun kann es durchaus zulässig sein, dass in der Peripherie der mittel- oder oberzentralen Standortgemeinde großflächige Einzelhandelseinrichtungen entstehen, diese jedoch gleichzeitig nur weniger hundert Meter weiter im jenseits der Gemeindegrenze gelegenen Grundzentrum nicht zulässig wären, obwohl sich beide Standorte bei genauerer Betrachtung überhaupt nicht unterscheiden. Es könnte sogar aus verschiedenen Gründen sinnvoller sein, die Ansiedelung in dem Grundzentrum zu befürworten bzw. zu präferieren, etwa weil dort weniger Anwohner durch den zu erwartenden Lieferverkehr beeinträchtigt werden und generell eine bessere Anbindung an das überregionale Verkehrsnetz besteht. Schlimmer noch als die spürbare Ungerechtigkeit aus Sicht des Grundzentrums ist die Willkür der Entscheidungssystematik die sich aus dem zufälligen Grenzverlauf ergibt und letztlich das Steuerungsinstrument ZOK in Misskredit bringt. Die geschilderte Problematik der begrifflichen Auslegung der Funktionszuweisung auf ganze Gemeinden hat ihm Themenbereich der Steuerung des großflächigen Einzelhandels die Einführung des sog. „Integrationsgebots“ notwendig gemacht, die als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung als begleitende Steuerungsinstrumente von vielen Landesplanungen aufgestellt wurden. Dieses Gebot soll erreichen, dass Einzelhandelsgroßprojekte (mit zentrenrelevanten Kernsortimenten) nur noch in städtebaulich integrierten Lagen, sog. zentralen Versorgungsbereichen, genehmigt werden dürfen. Die Nachsteuerung im Bereich des Einzelhandels macht die Defizite des ZOKs offenkundig.

Es wird somit deutlich, dass die Disproportionalität des Standortraumes mit dem Gemeindegebiet eine „innergemeindliche Differenzierung der zentralörtlichen Funktionszuweisungen erforderlich“ macht (ebd.: 251). Demnach fordert die ARL, die Kernorte der Gemeinden als die Zentralen Orte auszuweisen, ggf. ergänzt um weitere Nebenzentren, die ebenfalls relevante Einrichtungen vorhalten (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Falltyp „intrakommunaler Standortraum“



Quelle: ebd.

Wie bereits angesprochen, ist ein solches Vorgehen im Einklang mit der Basistheorie zu sehen, die von Agglomerationen von Handelseinrichtungen und Dienstleistungsstandorten im Raum spricht, die keinesfalls zwingend mit der politischen Gemeinde gleichzusetzen sind. Zugleich kann man den wirklichkeitsfremden Umstand korrigieren, dass in manchen Bundesländern nach der Gemeindegebietsreform eine flächendeckende Ausweisung von Grundzentren erreicht wurde, die somit auch eine Auslegung von flächendeckender Zentralität nach sich zog. Der Expertenarbeitskreis der ARL macht eindeutig klar, dass es sich bei der innergemeindlichen Differenzierung nicht um den Aufgabenbereich der Landesplanung handeln kann, sondern von den Gemeinden in enger Abstimmung mit der Regionalplanung im Sinne des Gegenstromprinzips vorzunehmen ist. Das werde bereits dadurch deutlich, dass hierbei regelmäßig die Ebene der Bauleitplanung als Aufgabenbereich der kommunalen Selbstverwaltung berührt wird. Jedoch „befinde man sich nicht in einem rein kommunalen Bereich, sondern an der Schnittstelle von Kommunal- und Regionalplanung, weil vielerorts auch die grundzentralen Verflechtungsbereiche transkommunal ausgebildet sind, so dass auch die Bestimmung der Grundzentren mit hinreichenden Tragfähigkeiten [...] eine transkommunal zu lösende Aufgabe ist“ (ebd.: 252). Zumal es sich bei der Ausweisung von zentralörtlichen Funktionen per Definition um überörtliche Angelegenheiten handelt, die in der Regel auch für benachbarte Dritte (mit)erbracht werden (Winkel et al. 2010: 57). Auf die in jüngster Zeit aufgekommene rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung um die Zulässigkeit innerörtlicher Festlegung von zentralörtlichen Siedlungsbereichen in Gemeinden wird gesondert einzugehen sein (s. Kapitel 4.4).

Dass die Vorschläge zur Aufgabe des Territorialprinzips nicht rein wissenschaftlich-theoretischer Natur sind, sondern einer konkreten Problemlage der Planungspraxis entspringen, zeigt sich darin, dass bereits vor der Arbeitsaufnahme der Expertengruppe der ARL einige Länder von der Gleichsetzung des Zentralorts mit der politischen Gemeinde abgewichen sind. Wie sich die aktuelle Situation in Hinblick auf die Ausweisung bzw. Berücksichtigung intragemeindlicher Standorträume darstellt ist Gegenstand von Kapitel 4.

### 3.2.1.2 Transkommunale Standorträume

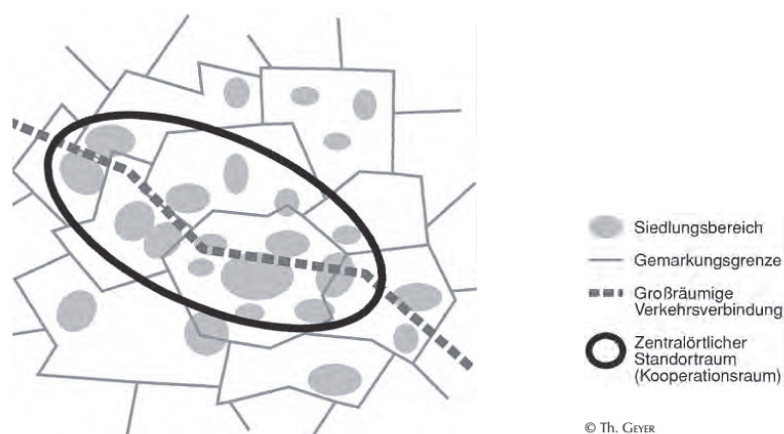
Zur Ausprägung transkommunaler Standorträume kommt es vornehmlich bei Großstädten und Oberzentren; insbesondere, wenn diese in flächenmäßig kleinen Gemeindeterritorien situiert sind, die kaum über flächenhafte Ausbreitungspotentiale verfügen. Solche Situationen sind tendenziell häufiger



in den hochverdichteten, polyzentralen Stadtregionen anzutreffen, allerdings auch bei monozentralen Ober- und Mittelzentren denkbar. Dabei verfügen die Oberzentren über eine eigene innerörtliche Zentrenstruktur (siehe oben), die neben dem hochrangigen „City-Bereich“ weitere (historisch selbstständige) Stadtteilzentren und Nahversorgungszentren aufweist. Daher ist nicht von einer flächendeckenden oberzentralen Funktion in allen Gemeindeteilen auszugehen. Zur Verdeutlichung verweist der ARL-Arbeitskreis auf die Ebene der Global Cities, etwa London oder Los Angeles, deren Siedlungsflächen sich baulich zusammenhängend über mehrere Quadratkilometer und administrative Einheiten erstrecken. Neben dem Central Business District üben dort auch die „suburbs“ teilweise oberzentrale oder metropolitane Funktionen aus, weil sich dort weitere Standortcluster von Logistik, Technikbranchen sowie Flughäfen etc. gebildet haben (Blotevogel 2002b: 229). Solche Entwicklungen seien auch in den wachstumstarken Metropolregionen Deutschlands, etwa Frankfurt/Main oder München, festzustellen.

Auf der anderen Seite gibt es aber auch sehr kleinräumige grundzentrale Versorgungscluster in den Stadtteilzentren, die sich auch kleinem Raum konzentrieren, meist nur Straßenzüge von mehreren hundert Metern umfassen. Folglich spielt auch bei Großstädten die innergemeindliche Gliederung des Zentrumsystems eine Rolle, deren Notwendigkeit zunächst nur bei den großen ländlichen Gemeinden zu vermuten war. In Folge der Gewerbesuburbanisierung haben sich an vielen Stellen Sonderformen von Zentralität in Form von „Fachmarktzentren“ entwickelt. Dort werden an einem Standort gebündelt in großflächigen Märkten sperrige Güter wie Möbel angeboten, wobei sich in diesen Verkaufsformen auch zentrenrelevante Sortimente etabliert haben. Würde man weiterhin auf das Territorialprinzip setzen, würden die beschriebenen Sonderformen regelmäßig durch das zentralörtliche Standortrastrer fallen, obwohl von ihnen erhebliche Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche und benachbarte Gemeinden ausgehen. Neben diesen Sonderformen des Großflächigen Einzelhandels gibt es weitere oberzentrale Funktionen mit hohem Flächenbedarf, die sich nicht auf die Kernbereiche konzentrieren, sondern bereits suburbane bzw. transkommunale Cluster ausgebildet haben (z.B. Flughäfen, Hochschulen, Messegelände, Krankenhäuser mit angelagerten Spezialkliniken).

Abbildung 6: Falltyp „transkommunaler Standortraum“



Quelle: ebd.: 250

Die oberzentralen Standorträume können dabei nahezu deckungsgleich mit dem Gemeindegebiet sein, wie etwa bei den monozentral gelegenen Städten Münster/Westfalen oder Bielefeld, oder aber es hat bereits eine Entwicklung über die Gemeindegrenzen stattgefunden (Frankfurt/Main-Eschborn-

Offenbach, München mit seinem Umland), was umso schneller der Fall ist, je enger die kommunalen Grenzen sind und desto mehr anderweitige Flächenrestriktionen vorliegen (Naturschutzgebiete, Wasserflächen) (ebd.: 230). Auf eben solche Flächenrestriktionen in der Standortgemeinde des Zentralen Ortes hat die Landesplanung Rheinland-Pfalz als erste oberste Landesplanungsbehörde mit dem Konzept des sog. „Funktionsraums“ bereits mit dem mittlerweile abgelösten LEP III aus dem Jahr 1995 geantwortet. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Zentrale Ort seine zentralörtlichen Funktionen aufgrund von Entwicklungsrestriktionen nicht immer in der Gemeinde des Zentralen Ortes erfüllen kann. Gewerbe- und Wohnfunktionen können dann in dem „Funktionsraum“ benachbarter Gemeinden unter bestimmten Bedingungen angesiedelt werden. Die räumliche Ausweisung wird nicht von der Landesplanung vorgenommen, sondern auf die Maßstabsebene der Regionalplanung verlagert. Insofern wird die Entwicklung eines transkommunalen Standortraumes planerisch vorangetrieben. Der ARL-Arbeitskreis verwendet jedoch nicht den Begriff des Funktionsraums, da dieser zu starke Assoziationen zum Versorgungsbereich aufweise, sondern schlägt stattdessen den Begriff des Kooperationsraumes vor (ebd.). Innerhalb des durch die Landesplanung festzulegenden Kooperationsraumes würden dann nicht länger zentralörtlichen Funktionszuweisungen an Gemeinden vorgenommen, sondern Zentrenkonzepte aufgestellt werden, die sich nach den tatsächlichen funktionalen Ausstattung (Funktionsprinzip) richten. Die Erarbeitung und Aufstellung solcher Zentrenkonzepte soll dann in interkommunaler Zusammenarbeit zwischen den Kommunen unter Moderation der Regionalplanungsbehörde erfolgen.

Es lässt sich bis hierhin zusammenfassen, dass die Begriffsauffassung des Zentralen Ortes als Standortraum bzw. Cluster von zentralen Einrichtungen gegenüber dem bisher in vielen Landesplanungen praktizierten Territorialprinzip aus folgenden Gründen vorzuziehen ist: (1) wird dadurch eine viel realistischere Darstellung der tatsächlichen Verteilung und (inneren) Ausgestaltung der Zentralen Orte möglich, ohne dass der Eindruck entsteht, diese seien quasi deckungsgleich mit der Gemeindegrenze. (2) Entsteht die Chance auf eine effektive Steuerung des Einzelhandels und der Siedlungsflächenentwicklung durch Bündelung auf verschiedenen räumliche Schwerpunkte hinzuwirken, die dem Zentrale-Orte-Konzept zwar bislang zugeschrieben wurde, in der bisherigen Praxis aber wie gezeigt viel zu oft ins Leere liefen (ebd.: 230).

Der intra- bzw. transkommunaler „Standortraum“ kann somit als analytischer Begriff aufgefasst werden, der das empirisch beschreibbare Standortcluster umfasst. Verwendet man das Territorialprinzip, bezieht sich die Funktionszuweisung auf die gesamte politische Gemeinde. Kommt hingegen das Funktionalprinzip zum Einsatz, sind unabhängig vom den administrativen Grenzverläufen die zentralörtlichen Standortcluster im Sinne zentrale Siedlungsbereiche als Funktionsempfänger anzunehmen.

### **3.2.2 Ansätze des ARL-Arbeitskreises zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts unter Berücksichtigung räumlich differenzierter Aufgabenschwerpunkte**

Aus den geschilderten Falltypen leitet der Expertenarbeitskreis der ARL die folgenden Empfehlungen für eine praxisorientierte Weiterentwicklung des klassischen ZOK ab. So sollen Grundzentren als Funktions- und Siedlungskerne (als Haupt- und Nebenzentren) innerhalb des Gemeindeterritoriums ausgewiesen werden. Dies sei umso notwendiger bei großflächigen, ländlichen Gemeinden mit hohen Freiraumanteilen zur Erreichung einer Bündelungswirkung auf die Versorgungskerne. Analog zu dem beschriebenen Vorgehen der innergemeindlichen Zentrenausweisung in Grundzentren, soll vor allem in den Großstädten eine innere Differenzierung der zentralörtlichen Gliederung durch die Ausweisung von City-Kernbereich(en), Stadtteilzentren und Nahversorgungsbereichen unter Einbeziehung der Sondertypen des großflächigen Einzelhandels erfolgen. Daneben seien die (analytisch bestimmbaren)

oberzentralen oder sogar metropolitanen Standortbereiche als eventuell mehrere Gemeindeflächen überschreitende zentralörtliche Kooperationsräume darzustellen. Ein solch radikal gewandelte Anwendung des ZOK führe allerdings in der raumordnerischen Praxis dazu, dass man sich nicht mehr vorwiegend auf der Ebene der Regionalplanung bewege, und viel öfter als bisher in die kommunale Planungshoheit eingreifen müsse. Diesbezüglich wird auf die sich aus der engeren Verzahnung der Raumordnung mit der Bauleitplanung ergebenden Chancen hingewiesen (ebd.).

Weiterhin vertritt der Arbeitskreis die Meinung, man könne die Ausweisung Zentraler Orte zunächst einmal als ein Allokationsproblem auffassen, welches aufgrund der geschilderten Wirkungen nicht allein der kommunalen Ebene überlassen werden kann. Eine Ausnahme bildet die Festlegung innergemeindlicher Stadtteilzentren ohne überörtliche Versorgungsfunktion. Diese Auffassung sei bereits daher logisch, da es sich bei Zentralen Orten in der Regel um Einrichtungen und Dienste handele, die von der Standortgemeinde neben der eigenen Bevölkerung auch für Dritte bereitgestellt werden (theorieimmanente Umlandbedeutung / Mitversorgungsfunktion (Greiving et al. 2015: 19)). Die vielfältigen Konflikte zwischen Gemeinden, die mit der Ansiedlung und Dimensionierung von Einzelhandelsgeschäften einhergehen, seien Beleg dafür, dass es sich um einen Abstimmungsprozess handele, der hierarchisch abgestuft nach Zuständigkeiten erfolgen müsse (Blotevogel 2002b: 230f.).

Mehrfach wurde bereits betont, dass die Ausweisung Zentraler Orte bzw. die Festlegung von ZOKs nicht zum Selbstzweck geschieht, sondern zur Erreichung einer raumordnungspolitischen Zielsetzung vorgenommen wird. Die beobachtbare diffuse Siedlungsentwicklung, die sich trotz raumordnerischer und raumplanerischer Steuerungseingriffe in die Standortallokation von Raumnutzungen vollzieht, steht in Konflikt mit einer nachhaltigen Raumentwicklung, die einen Baustein in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung darstellt. Dieser Nachhaltigkeitsgedanke findet in der Gesellschaft einen breiten Konsens und bezieht sich unter dem Stichwort „Generationengerechtigkeit“ auf ein breites Themenspektrum wie unter anderem die öffentliche Haushaltspolitik. Bezogen auf die Disziplin der Raumplanung verfolgt die Bundesregierung Nachhaltigkeitsziele wie die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (sog. „30 ha-Ziel“), den Schutz der natürlichen Ressourcen und die Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes. Bezogen auf unsere gebaute Umwelt dominiert das Leitbild der europäischen Stadt der kurzen Wege und funktionalen Durchmischung. Die historische Urbanität in Deutschland und Europa soll in einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung weiterbestehen, weshalb die für die Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister sich in der „Leipziger Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ auf grundsätzliche Strategien geeinigt haben. Bezogen auf den Handel und die Einrichtungen der Daseinsvorsorge will man eine verbrauchernahe Versorgung sichern und gleichzeitig die Strukturen der Innenstädte als durchmischte, kulturelle und städtebaulich wertvolle öffentliche Räume entwickeln. Mit der bisher betriebenen weitgehend „zahnlosen“ Steuerungspolitik der Zentralen Orte und konterproduktiven, inflationären Ausweisung konnte man eine insgesamt abschlägige Überlagerung der Verflechtungsbereiche nur geringfügig abmildern, und die fortschreitende Belastung naturnaher Räume nur in gewissen Rahmen eindämmen. Die gewachsene Mobilität wurde durch die Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbefunktionen in nicht integrierten Lagen abseits der Zentralen Orte, die eine Funktionstrennung zur Folge hatte, noch gesteigert. Die Ausführungen zu den neuen Leitbildern der Raumentwicklung (s. Kapitel 3.1.2) haben jedoch verdeutlicht, dass die Probleme regional bzw. nach den jeweiligen Raumstrukturen differieren. Somit müssen für unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Aufgabenstellungen auch zugeschnittene Handlungsstrategien und Zielsetzungen existieren, die mit Hilfe der ZOK angesteuert werden sollen.

Hier bietet sich zunächst eine Zweiteilung entlang des Stadt-Land-Kontinuums an (ebd.: 254). In den Verdichtungsräumen stellen sich Aufgaben wie Verkehrsbelastung, Flächeninanspruchnahme, die Vermeidung abträglicher Standortkonkurrenzen (Einzelhandel) oder der Abbau ökologischer Belastungen (Immissionen). Insofern steht hier die Ordnungs- und Entwicklungsfunktion im Vordergrund. In den ländlichen Gebieten ist die durch Abwanderung und ungünstige demographische Entwicklungen in Frage gestellte Sicherung der Auslastung der Versorgungsinfrastruktur und der Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Die Lage der öffentlichen Haushalte zusammen mit den ungünstigen regionalen Rahmenbedingungen (Geburtenrückgang, Alterung der Bevölkerung, Abwanderung Jüngerer) wird die Tragfähigkeit nicht weniger Einrichtungen noch weiter gefährden. Der stellenweise unvermeidliche Rückbau wird die dort verbleibende (immobiler) Bevölkerung vor erhebliche Erreichbarkeitsprobleme bei Besorgungsfahrten und Behördengängen stellen. Um die Chancengleichheit dieser Regionen zu wahren, werden viele Anstrengungen und innovative Ansätze notwendig sein, weshalb in den ländlichen Räumen tendenziell die Versorgungsfunktion im Vordergrund stehen wird. Da diese Parameter regional sehr heterogen ausgeprägt sind (teilweise stabiles starkes Wirtschaftswachstum in Verbindung mit Bevölkerungszuwanderung in ländlichen Räumen, siehe weite Teile des Emslands) ist ein zu pauschalisiertes Vorgehen in Bezug auf die Orientierung an Raumkategorien nicht angebracht und die Parameter jeweils im Einzelfall auszuwerten.

In den Verdichtungsräumen sind Fragestellungen der Versorgung der Bevölkerung mit Infrastruktur und Gütern auf den ersten Blick bis zur Bedeutungslosigkeit zurückgedrängt, während diese für den ländlichen Raum im Vordergrund stehen. Die klassischen Begrifflichkeiten der zentralörtlichen Theorie und Praxis (Reichweite, Versorgungsbereich, Mindestbevölkerung bzw. Tragfähigkeit) besitzen hier kaum eine Relevanz (ebd.). Die Bevölkerung kann praktisch alle Güter unterschiedlicher Hierarchiestufen an mehreren Orten aufgrund ihrer hohen Mobilität und funktionsräumlichen Trennung ihres Alltags ohne Schwierigkeiten nachfragen. Tiefgreifende Entwicklungen im Einzelhandel und in einigen Zweigen der gewerblichen Wirtschaft haben zur Ausformung sekundärer Standortnetze im suburbanen Raum geführt. Die Bevölkerung nimmt zunehmend nicht mehr ihren Wohnort als (Nah-)Versorgungstandort sowie den benachbarten höherrangigen Ort als solchen für spezialisierte Bedarfe wahr, sondern betrachtet den gesamten Verdichtungsraum als einheitlichen Aktionsraum, unabhängig von administrativen Grenzen (Priebis 1999a: 3). Unter Experten ist lange bekannt, dass das hierarchisch angelegte, klassische ZOK in solchen Aktionsräumen keine Anwendung finden kann, da die Städte untereinander vielfach funktional verflochten und untereinander arbeitsteilig organisiert sind. Dies hat Deiters (1996: 639) dazu veranlasst, die Einbeziehung der Verdichtungsräume in das zentralörtliche Schema als von Anfang an zum Scheitern verurteilt zu beurteilen. Aus der Ignorierung dieser Funktionsverflechtungen bei der Funktionszuweisung sowie der inflationären Ausweisung von Gemeinden im Umland der Kernstädte als Mittel- oder Grundzentren „im Verflechtungsraum“ erwächst das Problem, dass sich die zentralörtlichen Verflechtungsbereiche vielfach überlagern und somit eine für den Gesamttraum abschlägige Konkurrenz entsteht. Insofern spielt der Begriff „Verflechtungsbereich“ (s.o.) auch in den Verdichtungsräumen eine wichtige Rolle, nur dass eine andere Problemlage beschrieben wird, nämlich die vielfache Überlagerung benachbarter Verflechtungsbereiche Zentraler Orte, die eine Polyorientierung der Nachfrager anzeigt, die wiederum eine Erhöhung der unteren Reichweite nach sich zieht und aufgrund der tendenziellen Überversorgung in den Verdichtungsräumen nach einer anderen Lösungsstrategie als in den ländlichen Räumen verlangt.

Hier stehen ordnende und lenkende Funktionen im Vordergrund, da der Markt hier partiell versagt, weil die Konkurrenten auch in gesättigten Absatzmärkten mit weiteren Expansionen ihre Umsatzentwicklung steigern wollen. Allerdings geht es dabei nicht mehr um die Erschließung neuer oder unter-

versorgter Marktgebiete, sondern um die Inangsetzung eines Verdrängungswettbewerbs zu Lasten einer nachhaltigen Raumentwicklung.

Im suburbanen Raum oder der „Zwischenstadt“ (Sieverts 1997) beherrschen zumeist im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl funktional unterausgestattete Orte das Bild. Die sog. „Selbstversorgerorte“ verfügen nur über kleine, kaum abgrenzbare Verflechtungsbereiche (vielfach ihr eigenes Gemeindegebiet, s.o.) und tendieren zu Funktionsteilungen mit benachbarten gleichrangigen Zentren (Blotevogel 2002b: 255). Diese suburbanen, funktionsteilig organisierten Räume können auch Standorte des sekundären Netzes sein und aufgrund bestimmter Standortfaktoren auch großflächige Einzelhandelseinrichtungen oder hochrangige Dienstleistungen angezogen haben, die nicht dem zentralörtlichen Status der Standortgemeinde entsprechen. Mitunter wurde den Standortgemeinden dann aufgrund dieser analytischen Erkenntnis sowie auf politischen Druck ein entsprechender normativer Status, beispielsweise als „Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums“ von der Landes- oder Regionalplanung verliehen. Mit solchen „nachholenden“ Anpassungen des Zentrale-Orte-Systems wird jedoch einerseits nicht der tatsächliche zentralörtliche Status abgebildet, noch orientieren sich andererseits die Betriebe mit flächenintensiven Standortanforderungen an der zentralörtlichen Hierarchie. Akzeptiert man den Umstand, dass die Kundenpräferenzen in nicht geringen Umfang auf autoorientierte Standorte abzielen, die beispielsweise in Form von gut organisierten Einkaufszentren oder Fachmarktzentren mit breiten Angebotspaletten bestehen, und es ein sekundäres Standortnetz von flächenintensiven Nutzungsformen des Handels und der Freizeitaktivitäten gibt, die in städtebaulich integrierten Lagen keine (betriebswirtschaftlich vertretbaren) Standorte finden, so muss man über Strategien nachdenken, um diese Entwicklungen in geordnete Bahnen zu lenken.

Die im Stadt-Umland-Raum gewachsenen, nicht-integrierten Standorte mit ihren sich gegenseitig überlagernden, weit über die Verdichtungsregion hinausgreifenden Verflechtungsbereichen haben nicht nur den Makel, dass sie nicht zum normative ausgegebene Zentrale-Orte-Konzept „passen“, sondern sie gefährden durch ihre Magnetwirkung einerseits die Innenstädte der Kernorte (und somit das Leitbild der europäischen Stadt) sowie teilweise das Standortgefüge der Stadtteilzentren. Andererseits führte ihre unabgestimmte Expansion in den Zwischenräumen aufgrund der unverhältnismäßigen Kaufkraftabflüsse zu einer abschlägigen Standortkonkurrenz der Städte untereinander.

Eine lenkende und koordinierende Funktion entstünde – unter der Prämisse einer Abkoppelung des Zentralen Ortes von der politischen Gemeinde – aus der obligatorischen Aufgabe zur Aufstellung von integrierten Zentrenentwicklungskonzepten, die die bisher miteinander inkompatiblen innerstädtischen Zentrensysteme und landesplanerisch festgelegten Zentralen Orte im Stadt-Umland-Raum miteinander kompatibel machen könnten (ebd.: 256; Deiters 1996: 640). Dieses Entwicklungskonzept hätte die Hauptaufgabe, eine abgestimmte Entwicklung aller Zentren der Verdichtungsregion zu gewährleisten, was beinhaltet, dass zunächst ein Konsens über die funktionelle Arbeitsteilung zwischen „innen und „außen“ (City/Innenstadt, Stadtteilzentren, Zentrale Orte im Umland) zu erzielen wäre (Blotevogel 2002b: 256). Vor allem gilt es die Arbeitsstätten- und Siedlungsflächenentwicklung auf Schwerpunkte zu konzentrieren, die günstig zu den Verkehrsachsen und dem öffentlichen Verkehrssystem liegen. Einerseits lässt sich damit die Verkehrsbelastung an sich reduzieren als auch eine weitere Verschneidung der Freiräume und Flächeninanspruchnahme verhindern. Dazu wird auch eine einheitliche Typologie der Zentren innerhalb des Systems notwendig sein, die keine Rücksicht auf administrative Grenzen nimmt sowie die Festlegung solcher Zentrenstypen bzw. von Versorgungs- und Siedlungskernen sowie Sonderformen von (nicht-integrierten) Einzelhandelsagglomerationen innerhalb des Gemeindegebiets (Deiters 1996: 640).

Da der Verdichtungsraum von den Kunden als ganzheitlicher Versorgungsstandort gesehen wird, werden alle Standortformen des Einzelhandels zur Befriedigung und regionalen Kundenbindung benötigt. Dazu gehört neben einer vitalen, städtebaulich attraktiven und mit einem breiten sowie hochspezialisierten Warenangebot ausgestatteten Innenstadt auch dezentrale autoorientierte Standorte, zumindest für nicht-innenstadtrelevante Sortimente. „Zur Einkaufsattraktivität gehören das Nebeneinander und die wechselseitige Komplementarität von innerstädtischem Erlebnisangebot (Einzelhandel, Gastronomie, Vergnügungs- und kulturelle Einrichtungen) und suburbanen Einkaufszentren für den Pkw-orientierten Kunden, von Fachgeschäften mit Gütern des hochspezialisierten Bedarfs überwiegend in City-Lagen und großflächigen Einrichtungen mit rationalisierten, preisbetonten Einkaufsmöglichkeiten für „Kofferraumkunden“ an verkehrlich gut erschlossenen Standorten“ (Koschny et al. 1998: 15). Eine Verweigerungshaltung der Planung gegen die offensichtlichen Kundenpräferenzen ist nicht nur kontraproduktiv für die Gesamtregion, sondern wird die Entwicklung von Standortansiedlungen im (weiteren) Umland auch kaum Einhalt gebieten. Insofern sind hier auch Angebotsstandorte für die Nachfrageseite (Möbelmärkte, Fachmärkte, etc.) an verträglichen Orten vorzuhalten und dort mit den baurechtlichen Instrumenten zu steuern. Die Entwicklung in diesem sehr dynamischen Bereich wird somit keinesfalls dem „Markt“ überlassen, sondern im Sinne der regionalen Entwicklung ganzheitlich angestimmt zu betreiben sein (wie dies ja bereits in vielen Fällen der Fall ist, betrachtet man die Vielzahl regionaler Einzelhandelskonzepte).

Ebenso dürfen die Oberzentren ihre Augen nicht davor verschließen, dass sich ein solches sekundäres Standortnetz nicht nur für den Einzelhandel entwickelt hat, sondern auch Bürodienstleistungen, Logistikgewerbe und Freizeitinfrastrukturen auf Standorte ausgewichen sind, die auf die Erreichbarkeit im Individualverkehr setzen. Ebenfalls nicht selten ist der Fall, dass einzelne Forschungseinrichtungen oder ganze Universitäten in der Peripherie gebaut wurden und dort die Anlagerung weiterer forschungsintensiver Einrichtungen und Dienstleistungen nach sich gezogen haben. Solche Standortverlagerungen sind mitunter weit über die administrativen Grenzen der Standortgemeinden von Mittelzentren und Oberzentren hinaus geschritten. In Hinblick auf die Standortkonkurrenz auf interregionaler Ebene, aber auch im internationalen Kontext, wären die Stadtregionen in den Verdichtungsräumen schlecht beraten eine unkoordinierte, von „Kirchturmdenken“ und Doppelung statt Spezialisierung der Infrastruktur geprägte Entwicklung, weiter zu betreiben. Es mangelt jedoch oftmals an einer überregionalen, funktionalen Gesamtbetrachtung der Verdichtungs- und Ordnungsräume.

Angesichts der schwerwiegenden Belastungen die aus der fortschreitenden Sub- und Postsuburbanisierung erwachsen, ist die dringende Anpassung des ZOKs im Sinne des Funktionalprinzips – wonach die Verdichtungsräume nicht länger als monozentrale, hierarchisch organisierte Systeme, sondern als funktionsteilig organisierte Standortsysteme auffasst würden – notwendig. „Allgemein ist davon auszugehen, dass einzelne, alle relevanten zentralörtlichen Funktionen bündelnde Zentren durch kooperierende Zentren(systeme) ersetzt werden, die arbeitsteilig unterschiedliche und hinsichtlich einzelner Versorgungsaspekte komplementäre Funktionen übernehmen“ (Blotevogel 2002b: 257). Wie gezeigt, ist das bislang praktizierte ZOK in solchen Raumstrukturen nicht praxistauglich, weil es eben nicht an der funktionsräumlichen Verflechtung, sondern der Zufälligkeit der administrativen Grenzen ausgerichtet ist (Deiters 1996: 640).

Hinsichtlich der vorgeschlagenen Zentrenkonzepte kommt der Landes- und Regionalplanung neben der Moderation des Prozesses auch die Aufgabe zu, „klare Zielvorgaben und Kriterien für die Entwicklung entsprechender Standorte im stadtreionalen Zusammenhang und insbesondere hinsichtlich der

funktionalen Aufgabenteilung“ [...] [zu] erarbeiten“ (Blotevogel 2002b: 258). Dadurch können die Auswirkungen von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen sowie von Freizeit- und Kultureinrichtungen auf die Stadtregion verträglicher gestaltet und negative Standortkonkurrenzen vermieden werden. Als potentielle Standorte für solche Vorhaben wird der „Funktionsraum“ eines Oberzentrums empfohlen (Priebis in Deiters 1996: 640), wobei dieser sich nach der Definition des Landesentwicklungsplans III Rheinland Pfalz auf Gemeinden bezieht, die mit dem Zentralen Ort räumlich und funktional eng verflochten sind, genauer gesagt, in den analysierbaren transkommunalen Standorträumen des (höher-rangigen) Zentralen Ortes.

## 4 Umgang mit intra- und transkommunalen Standorträumen in den Raumordnungsplänen und -programmen der Flächenländer

Seit der im Abschlussbericht des ARL-Arbeitskreises zur Fortentwicklung des ZOK empfohlenen Abkehr von der Gleichsetzung des Zentralen Ortes mit der politischen Gemeinde (Territorialprinzip) zugunsten einer Definition des Zentrale Orts als räumliches Cluster zentraler Einrichtungen ist mittlerweile ein gehöriger Zeitraum vergangen, in welchem in fast allen Flächenländern die Landesentwicklungspläne und -programme bezüglich des Zentrale-Orte-Konzepts novelliert worden sind oder die Novellierung gerade durchlaufen wird. Die Ausnahme bilden lediglich Hessen (Stand: 2000) und Nordrhein-Westfalen (aktuell Fortschreibung des LEP 1995).

Ziel der nachfolgenden Dokumentauswertung der Landesentwicklungspläne und -programme sowie der Regionalpläne der Flächenländer war einerseits, zu untersuchen, welche Begriffsdefinition und -auslegung des Zentralen Ortes in den Planwerken der Länder existieren und somit festzustellen, ob die empfohlene Abkehr vom Territorialprinzip vollzogen wurde. Darüber hinaus sollte ermittelt werden, wie im Falle einer definitorischen Ablösung von der Gleichsetzung der Gemeindegrenze mit zentralörtlichen Standorträumen umgegangen wird, bzw. ob die vom ARL-Arbeitskreis identifizierten Fallkonstellationen,

- Intrakommunale Standorträume und
- Transkommunale Standorträume,

als Problemstellungen erkannt werden. Sollte dies der Fall sein, soll darüber hinaus untersucht werden, wie der instrumentell-konzeptionelle Umgang mit zentralörtlichen Standorträumen ausgestaltet ist. Diesbezüglich wird im folgenden Abschnitt (4.1) zunächst auf den, laut dem ARL-Arbeitskreis, ersten normativ-konzeptionellen Ansatz eines zentralörtlichen Funktionsraums zur Bewältigung transkommunaler Standorträume eingegangen, der mit dem LEP III in Rheinland-Pfalz zwischenzeitlich eingeführt worden war.

In Abschnitt 4.2 werden dann, gegliedert nach den Flächenländern, die landesspezifischen ZOKs auf Aussagen zu intra- und transkommunalen Standorträumen untersucht. Die Ergebnisse werden in Abschnitt 4.3 getrennt nach intra- und transkommunalen Zentrenausprägungen einer vergleichenden Gegenüberstellung unterzogen.

Das Kapitel endet mit einem rechtlichen Exkurs, der sich vertiefend der Fragestellung widmet, in wie fern der mit der Festlegung bzw. Abgrenzung von innergemeindlichen Standortclustern verbundene Eingriff in die durch die Verfassung geschützte kommunale Planungshoheit zulässig ist (s. Kapitel 4.4).

### 4.1 Der rheinland-pfälzische „Funktionsraum“ als Prototyp eines normativ-konzeptionellen Umgangs mit transkommunalen Zentren in der Praxis der Landesplanung

Zunächst sollen die wesentlichen Gründe für transkommunale Standortausprägungen kompakt dargelegt werden, um daran anschließend mit dem in Rheinland-Pfalz (für die Geltungsdauer des LEP III) eingeführten „Funktionsraum“ den ersten normativ-planerischen Ansatz im Umgang mit transkommunalen Strukturen in der raumordnerischen Praxis vorzustellen.



Die Ausprägungen transkommunaler Zentren und sekundärer Standortsyste­me ist vorrangig bei Ober- und Mittelzentren in Verdichtungs­räumen zu beobachten, bei denen in den letzten Jahren keine Anpassungen der kommunalen Gebietsstrukturen vorgenommen wurden. Häufig sind die administrativen Grenzen in der Siedlungsstruktur nicht mehr nachvollziehbar; die städtebauliche Entwicklung der Kernstädte hat sich im Prozess der Stadt-Umland-Wanderung in die Nachbargemeinden aufgrund eines Geflechts von Push- und Pull-Faktoren verlagert. Solche Entwicklungen sind aber nicht auf die Agglomerationen beschränkt, sondern können auch bei solitär gelegenen Ober- und Mittelzentren auftreten.

Grund dafür ist in den meisten Fällen ein enger Zuschnitt der kommunalen Gebietskörperschaft, der historisch bedingt ist und nicht mehr der heutigen Bedeutung im Städtesystem und der daraus resultierenden Standortstrukturen entspricht. Die einer fordistischen Logik entspringende, konzentrische Ausbreitung der Städte im Sinne einer Stadt-Umland-Wanderung bzw. Sub- und Periurbanisierung der Wohnbevölkerung und nachfolgend des produzierenden und gewerblichen Sektors wird mit der fehlenden Flächenverfügbarkeit und Umweltbelastung in den Kernstädten begründet (Tönnies 2002: 69). Wie nachfolgend gezeigt wird (vgl. Kapitel 4.2 bzw. 4.3.2), wird die mangelnde Flächenverfügbarkeit und Entwicklungsfähigkeit der Kernstädte von einigen Landesplanungsbehörden zum Anlass genommen, eine „funktionsräumliche“ Erweiterung des zentralörtlichen Status auf angrenzende Nachbargemeinden zu begründen und zu legitimieren. Ohne überörtliche planerische Steuerungsmaßnahmen wurden an überwiegend nicht-integrierten Standorten oftmals großflächige Einzelhandelsstrukturen und Einkaufszentren realisiert (Miosga 2002: 85) und somit die Entwicklung eines sekundären Standortnetzes von den Kommunen nicht selten unterstützt, ohne die räumlichen Auswirkungen solcher Standorte auf die eigenen Versorgungszentren und Innenstädte sowie die Nachbargemeinden genauer abzuwägen.

Der beschriebenen mangelnden Flächenverfügbarkeit in den Kernstädten kann allerdings entgegengehalten werden, dass dort in gewissen Umfang Brach- und Konversionsflächen in besten Lagen frei geworden sind. Mit der neuen Flächenverfügbarkeit durch Brachflächen in den Kernstädten geht insofern ein Bedeutungswandel in der funktionsräumlichen Zusammenarbeit einher, die heute deutlich durch stadt-regionale Kooperationen und interkommunales Flächenmanagement gekennzeichnet ist, um eine integrierte Standortoptimierung der gesamten Stadtregion oder des Stadt-Umland-Kontinuums zu organisieren (Danielzyk u. Koch 2002: 193). Der Trend der Bevölkerungssub- und periurbanisierung erscheint bis auf wenige Reurbanisierungstendenzen in den Kernstädten allerdings fortzubestehen. Die Bauflächennachfrage im Umland kann am plausibelsten durch die lukrativen Bodenpreise erklärt werden, begünstigt davon, dass die Bauwilligen sich nach soziokulturell verankerten Nachbarschaften sehnen, sowie die verfügbaren Kindergartenplätze und die vermeintlich solidere Ausbildung in den örtlichen Schulen zusätzlich attraktiv gegenüber der Kernstadt wirken. Zugleich finden sich dort vermehrt angenehme bauliche Dichten in vorwiegend Ein- und Zweifamilienhausgebieten, bei räumlicher Nähe zu landschaftlich attraktiven Erholungsräumen, funktional angereicher­ten Stadtteilen; und sollte deren Funktionsumfang nicht mehr ausreichen, ist das höherrangige Angebot in der benachbarten Kernstadt (die überwiegend auch den Arbeitsort darstellt, in die werktags gependelt wird) über die gut ausgebaute Verkehrs­strasse im motorisierten Individualverkehr zu verträglichen Kosten und Zeitaufwand zu erreichen.

Bezogen auf den Gesamtprozess der Transformation der Stadtregion haben Knapp und Volgmann (2011: 305) die in der deutschen Stadtlandschaft ablaufende Postsuburbanisierung herausgearbeitet und in Punkten zusammengefasst:

- Funktionale Anreicherung: Insbesondere gewerbliche Angebote der Sparte Service/Distribution/Logistik siedeln sich im suburbanen Raum am, um von hier die Stadtregion und weitere Absatzmärkte zu bedienen. Gleiches gilt für haushaltsorientierte Dienstleistungen im Bereich Freizeit und Kultur.
- Diversifizierung: Es kommt zu Diversifizierungen in vielfältiger Hinsicht. Bezogen auf die strukturellen Verhältnisse kommt es zu Veränderungen der komplexen sektoralen, funktionalen und qualitativen Ausstattung, im sozialen Bereich zur Heterogenisierung der Sozialstrukturen, Lebensstile und Wohnformen.
- Ausprägung eigener Standortqualitäten: Es lassen sich städtebaulich ausgeprägte und thematisch spezialisierte Mikrostandorte mit eigener Dynamik erkennen, die nicht unbedingt von der Kernstadt abhängig sind.
- Genuine Attraktivität: Der Standort bzw. das Teilgebiet der Stadtregion weist eine ausreichende Attraktivität im Bereich Arbeitsmarkt sowie ein Imagepotential auf, dass dieser für Zuwanderer und andere Ansiedlungen zur ersten Wahl wird, ohne den „Umweg“ über die Kernstadt zu nehmen.
- Ausprägung eines eigenen Aktionsraumes: Innerhalb des Stadtteils oder des Mikrostandortes haben sich Tätigkeitsverflechtungen und geschlossene Mobilitätsmuster gebildet. Zugleich engagieren sich die Nutzer in der weiteren Ausgestaltung „ihres“ Aktionsraumes.

Es zeigt sich, dass sich die transkommunalen Standorträume (zumindest in den Verdichtungsräumen) funktional anreichern und dabei eine „Abnabelung“ von der Kernstadt vollziehen, indem sie sich spezialisieren und spezifische Standortcluster ausbilden. Obwohl die Mikrostandorte und Stadtteile an Eigenständigkeit gewinnen, funktionieren sie als ein arbeitsteilig organisiertes Netzwerk von Clustern, das über die ganze Stadtregion ausgeprägt ist. Diese vertikal organisierten Standortcluster zentraler Einrichtungen und Dienste liegen jedoch quer zu einem strikt hierarchisch ausgeprägten Zentrale-Orte-System, das sich dem Territorialprinzip folgend an Gemeindegrenzen orientiert und für jede Territorialeinheit feste Ausstattungsstandards definiert.

### ***Der Funktionsraum im LEP III Rheinland-Pfalz***

Der erste ermittelbare **normative** Ansatz, der sich planerisch-konzeptionell der Entstehung transkommunaler Zentren widmete und somit die Notwendigkeit erkannte, die Entwicklungsfunktion Zentraler Orte zu sichern ohne dabei eine Anpassung des Gebietszuschnitts dieses Zentralen Ortes vorzunehmen, um die unzureichende Kongruenz zwischen der administrativen Abgrenzung und der tatsächlichen funktionalen Verteilung der zentralörtlichen Einheiten im Raum wieder herzustellen, geht auf die oberste Landesplanungsbehörde des Bundeslandes Rheinland-Pfalz zurück. Zur Lösung dieses aus dem Territorialprinzip erwachsenen Dilemmas wurde im Landesentwicklungsprogramm III (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1995) ein sog. "Funktionsraum" konzipiert.

Laut Grundsatz 2.4.3.3 des damaligen Landesentwicklungsprogramms (LEP) konnten zentralörtliche Versorgungsfunktionen auch von umliegenden Gemeinden des Funktionsraums des Zentralen Ortes wahrgenommen werden, wenn dieser aufgrund "unzureichender räumlicher Entwicklungspotenziale, besonderer Belastung im Umweltbereich oder Überlastungen im Verkehrsbereich nicht in der Lage ist wesentliche Versorgungsfunktionen wahrzunehmen". Für die in Frage kommenden Gemeinden wird eine enge räumliche und funktionale Verflechtung mit dem zentralen Ort gefordert. Kriterien dafür sind die Auspendlerverflechtung (Umlandgemeinde in den Zentralort), die verkehrliche Erreichbarkeit der Orte, die siedlungsstrukturelle Ausprägung und die infrastrukturelle Tragfähigkeit. Im Wesentlichen wird demnach eine baulich-funktionale Verflechtung des Zentralen Ortes mit der Nachbargemeinde als potentielltem Bestandteil des Funktionsraums vorausgesetzt. Daneben muss der potenzielle

Funktionsraum bereits über eine gewisse infrastrukturelle Ausstattung verfügen, um die vom Zentralort zugewiesenen Entwicklungspotenziale auch bedienen zu können.

Als Auslöser für die Bildung eines Funktionsraums kamen somit im LEP III gleich mehrere Gründe in Frage. Zunächst werden unzureichende räumliche Entwicklungspotenziale genannt, womit ein Auslöser angesprochen ist, den auch der ARL-Arbeitskreis ursächlich für die Ausprägung transkommunaler Zentren hält (s.o.). Zu solchen unzureichenden Entwicklungspotenzialen kann es auch kommen, wenn die Freiflächen aufgrund von Restriktionen (bspw. Naturschutz, Wasserschutz-, Überschwemmungsgebiet) nicht zur Verfügung stehen. Als weitere Auslösungsgrund werden Belastungen im Umweltbereich angesprochen. Dabei dürfte der schon angesprochene Fall gemeint sein, dass die Ansiedlung weiterer zentralörtlicher Funktionen daran scheitert, dass immissionsschutzrechtliche Abstände zur vorhandenen Wohnbebauung nicht in hinreichendem Maße eingehalten werden können (oder umgekehrt die Wohnbebauung an Bestandsnutzungen mit einzuhaltenden Schutzabständen, z.B. landwirtschaftliche Betriebe, Störfallbetriebe etc., heranrücken müsste). Ebenso ist es denkbar, dass rechtlich verbindliche Abstandflächen zu Schutzgütern wie Wasserschutzgebieten, Naturschutzgebieten oder Flächen, die dem Schutzregime der Flora-Fauna-Habitat Richtlinie (FFH-Flächen) unterliegen, im Gemeindegebiet eine Ansiedlung verhindern. Letztlich wird noch auf vorhandene Belastungen im Verkehrsbereich abgestellt. Sollte zu erwarten sein, dass die bereits existente stark Belastung durch die Verkehrssituation im Innenstadtbereich oder der Hauptverbindungsstraße des Zentralen Ortes durch die weitere Ansiedlung zentralörtlicher Funktionen, die in der Regel eine weitere Steigerung der Verkehrsbelastung als Nachfragepunkte auslösen dürfte, ein unzumutbares Level erreicht, ist von der Ansiedlung abzusehen. Zumal, wenn der Nachbarort verkehrlich gut mit dem Zentralen Ort verbunden ist und zu der Nachbargemeinde bereits wie gefordert erhebliche Pendlerbeziehungen zu verzeichnen sind bzw. die verkehrliche Erreichbarkeit auch im öffentlichen Verkehr gegeben ist.

Eine andere wesentliche Frage betrifft die Abgrenzung des Funktionsraums. Dessen räumliche Dimensionierung entscheidet maßgeblich darüber, in wie weit die Nachbargemeinde von den mit der Erweiterung der zentralörtlichen Funktionszuweisung einhergehenden Entwicklungspotenzialen profitiert. Dabei ist im Grundsatz 2.4.3.3 zunächst die Rede davon, wesentliche Versorgungsfunktionen könnten in geeigneten Gemeinden des Funktionsraums des Zentralen Ortes angesiedelt werden. Dies impliziert, dass die gesamte Gemeinde als Normadressat mit ihrem gesamten Gemeindegebiet angesprochen ist<sup>9</sup>. Dabei würde jedoch wiederum das Territorialprinzip grundsätzlich problematisch wirken, indem das komplette Gemeindeterritorium (der funktional verflochtenen Nachbargemeinden) als Standortraum einer zentralörtlichen Funktion in Frage käme. Um dem Konzentrationsprinzip des ZOKs nicht zuwiderzulaufend, wird allerdings ausdrücklich festgehalten: "Können benachbarte zentrale Orte dem Funktionsraum zugeordnet werden, ist vorrangig zu prüfen, ob die Einrichtungen in einem zentralen Ort angesiedelt werden können"(G 2.4.3.3). Des Weiteren wird in der Begründung zu Grundsatz 2.4.3.3 erläutert, dass die Abgrenzung der Funktionsräume in den regionalen Raumordnungsplänen erfolgen kann, wobei nicht eindeutig bestimmt wird, ob die Grenzen des Funktionsraums sich an den administrativen Grenzen zu orientieren haben.

Daneben ist darauf hinzuweisen, dass der Funktionsraum in Rheinland-Pfalz nicht exklusiv für Verdichtungsräume oder eine andere Raumkategorie vorgesehen war, sondern bei Vorliegen der erwähnten entwicklungshemmenden Faktoren unabhängig von der Raumkategorie als Option in Frage kam. Die

---

<sup>9</sup> Auch die Aussage in G 2.4.3.3 LEP III „Der Funktionsraum wird von Gemeinden gebildet, die mit dem zentralen Ort räumlich und funktional sehr eng verflochten sind.“ spricht für diese Auslegung.

Landesplanung ging insofern davon aus, dass Funktionsräume bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen bei allen rheinland-pfälzischen Ober- und Mittelzentren in Frage kommen, egal ob diese monozentral im Ordnungsraum oder unter räumlicher Konkurrenz im Verdichtungsraum verortet sind. Damit könnte auch ein im ländlichen Gebiet situiertes Mittelzentrum Entwicklungsimpulse auf die Nachbargemeinde weiterreichen (etwa in Form der Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes oder Möbelhauses, das entsprechend dem Kongruenzgebots dort eigentlich nicht genehmigungsfähig wäre), wenn festgestellt wird, dass aufgrund von Überlastungen im Verkehrsbereich oder Flächenengpässen solche Einrichtungen auf dem Gemarkungsgebiet des Mittelzentrums kaum mehr realisiert werden können.

Wie die Abgrenzung im Detail auch durchgeführt worden wäre, den beteiligten Gemeinden wäre in jedem Fall die Bereitschaft zur intensiven interkommunalen Kooperation abverlangt worden, deren Verbindlichkeit auf Vorschlag des LEP III durch die §§ 204, 205 Baugesetzbuch (BauGB) konstituiert werden sollte (Gemeinsame Flächennutzungsplanung). Dabei hätten die beteiligten Gemeinden auch vereinbaren können, dass sich die Bindungswirkung des Gemeinsamen Flächennutzungsplans nur auf bestimmte räumliche oder sachliche Teilbereiche erstreckt (§ 204 Abs. 1 BauGB), die eben den gemeinsamen Funktionsraum bzw. die transkommunalen Einrichtungen betreffen.

Bis zur Neuaufstellung des LEP IV, der im Jahr 2008 den alten LEP III abgelöst hat, wurde von dem Instrument des „Funktionsraumes“ in Rheinland-Pfalz allerdings kein Gebrauch gemacht (Blotevogel 2002b: 248f.). Auch wenn die Suche nach Gründen spekulativ bleibt, liegt doch die Vermutung nahe, dass die Zentralen Orte mit Entwicklungsengpässen und nachweisbarem Funktionsraum kein Bedürfnis verspürten, zentralörtliche Funktionen an Nachbargemeinden abzutreten. In Fragen der Standortpolitik überwiegt i.d.R. ein „Kirchturmdenken“ der lokalen Politik. Dabei wäre bspw. die Ansiedlung einer Freizeiteinrichtung wie einem Multifunktionsbad im Funktionsraum aufgrund eingeschränkter Flächenverhältnissen im Zentralen Ort plausibel und würde bei entsprechender Kostenregelung auch die zentralörtliche Gemeinde finanziell entlasten. Kommunalpolitisch könnte darin aber auch eine Schwäche oder gar Niederlage des Bürgermeisters hineininterpretiert werden und den Bürgern des Zentralen Ortes wäre kaum vermittelbar, warum sie für eine Einrichtung in der Nachbargemeinde Steuergelder aufbringen sollten. Der Konflikt wird offensichtlicher, wenn man von der Ansiedlung eines Einkaufszentrums oder gar eines größeren Unternehmens (Arbeitsplätze, Steuereinnahmen) in der Nachbargemeinde des Zentralen Ortes ausgeht, wovon Kaufkraftabflüsse des Zentralen Ortes bzw. damit verbundene negative Auswirkungen auf die Vitalität der Innenstadt als den eigentlichen Zentralen Ort zu befürchten wären. Mit der Regelung des Funktionsraums sollten aber insbesondere Raumnutzungskonflikte zwischen Zentralen Orten und Nachbargemeinden abgebaut oder bei Neuansiedlungen verhindert werden, weshalb in Grundsatz 2.4.3.3 auch der oben angesprochene Vorteilsausgleich zwischen den Gebietskörperschaften angeregt wird.

Vergleichbare Ansätze, die eine „Entlastung“ des Zentralen Ortes durch die Ermöglichung der Standortallokation zentralörtlicher Funktionen in dessen Nachbargemeinden ermöglichen sollten, wurden durch die den ARL-Arbeitskreis auch in den älteren Landesentwicklungsplänen von Sachsen und Thüringen erkannt. In Sachsen sollten nach Ziel 12 des damals gültigen LEP 1994 (Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung des Freistaats Sachsen 1994) Siedlungsschwerpunkte und andere Gemeinden Entlastungs- und Ergänzungsfunktionen für die Verdichtungsräume übernehmen (Danielzyk u. Koch 2002: 192), was der Strategie der Entlastungsorte entspricht. In der thüringischen Landespla-

nung wurde ebenfalls der Begriff „Funktionsraum“ für solche Gemeinden verwendet (vgl. Landesregierung Thüringen 1993, B.1.2.4 in ebd.: 191), die ihre benachbarten höherrangigen Zentren durch die Ausweisung von Gewerbeentwicklungsflächen entlasten sollten.

## **4.2 Aussagen in den Landesentwicklungsplänen und -programmen und deren Ausgestaltungen auf der Ebene der Regionalplanung**

Für die Recherche zum Umgang der Landesplanung mit zentralörtlichen Standorträumen wurden in einem ersten Schritt alle aktuellen Landesentwicklungspläne und -programme untersucht (landesweite Raumordnungspläne). Die länderspezifische Aufbereitung der Ergebnisse folgt dem Schema, wonach zunächst das länderspezifische Grundverständnis des Zentralen Ortes dargelegt wird und darauf aufbauen die Festlegung intrakommunaler Standorte untersucht wird. Daran anschließend werden Aussagen zum Umgang mit transkommunalen Zentrenausprägungen aufgezeigt. Sofern diesbezüglich Regelungen oder Instrumente in den landesweiten Raumordnungsplänen ausgemacht werden konnten, wurde deren Übernahme und konzeptionelle Ausgestaltung auf der Ebene der Regionalplanung untersucht.

### **4.2.1 Baden-Württemberg**

#### ***Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen***

In Baden-Württemberg wird der Zentrale Ort laut dem gültigen Landesentwicklungsplan 2002 (LEP BW 2002) weiterhin mit der politischen Gemeinde gleichgesetzt: „[...] Als Zentrale Orte werden Gemeinden ausgewiesen“ (vgl. Punkt 2.5.2 G). Grundsatz 2.5.3 spricht jedoch das Bündelungs- und Konzentrationsprinzip an, wonach die zentralörtlichen Einrichtungen in den Siedlungs- und Versorgungskernen zu bündeln sind und zur Sicherung und Steigerung deren Auslastung ebenfalls die Siedlungstätigkeit in Zentralen Orten zu konzentrieren ist:

„Zentralörtliche Einrichtungen sollen in den als Zentrale Orte ausgewiesenen Gemeinden grundsätzlich in den Siedlungs- und Versorgungskernen mit günstiger Anbindung an den Nahverkehr gebündelt angeboten werden. Zur Unterstützung ihrer Auslastung soll die Siedlungstätigkeit auf die Zentralen Orte konzentriert werden, insbesondere durch verstärkte Ausweisung von Wohnbauflächen“. (G 2.5.3)

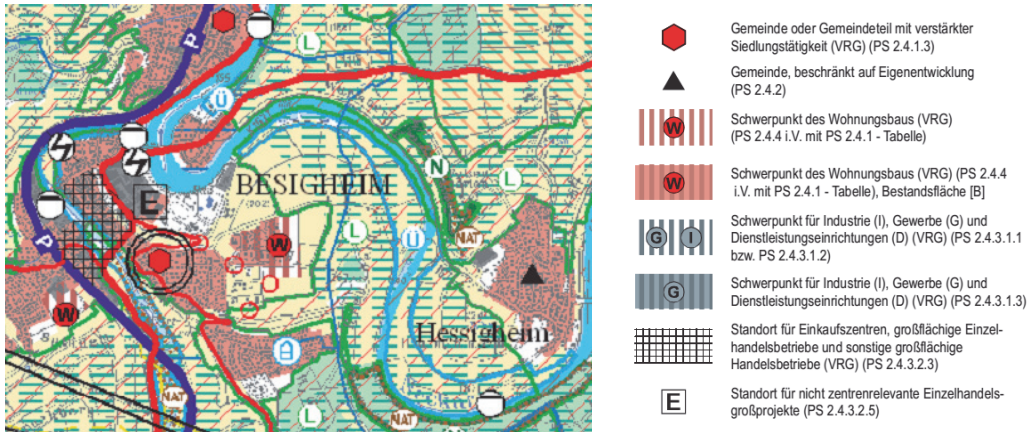
Als Begründung für die Gleichsetzung des Zentralen Ortes mit der Gemeinde wird angegeben, dass „Zentrale Orte besondere Versorgungsfunktionen haben, die in vielen Fällen kommunale Träger voraussetzen“ (Begründung zu 2.5.2 G), also durch die kommunale Trägerschaft auch für Bürger des Versorgungsbereiches außerhalb der Standortgemeinde bereitgestellt werden.

In diesem Zusammenhang wird die Regionalplanung legitimiert, in ihrem Zuständigkeitsbereich und innerhalb der ihr zu Verfügung stehenden Instrumente auf eine räumliche Konkretisierung der Siedlungs- und Versorgungsbereiche hinzuwirken. Zugleich ist es Aufgabe der Kommunen, durch ihre Bauleitplanung im Rahmen der landes- und regionalplanerischen Vorgaben (hier explizit der verkehrlichen Erreichbarkeit), den Standort der zentralörtlichen Einrichtungen zu bestimmen.

„Ungeachtet der zentralörtlichen Funktionszuweisung an Gemeinden gilt für alle zentralörtlichen Einrichtungen und für alle als Zentrale Orte ausgewiesenen Gemeinden das dem Zentrale-Orte-Konzept inwohnende Konzentrations- und Bündelungsprinzip, wonach zentralörtliche Einrichtungen grundsätzlich in Siedlungs- und Versorgungskernen zentraler Lage gebündelt angeboten werden sollen (Plansätze 2.5.3 und 2.5.4). Eine räumliche Konkretisierung der zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskerne ist im Rahmen der Regionalplanung möglich. In dem durch die Landes- und Regionalplanung abgesteckten Rahmen ist es darüber hinaus eine wesentliche Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung, unter Beachtung des zentralörtlichen Konzentrationsprinzips und des Gebots der verkehrlichen Erreichbarkeit (Plansätze 2.5.3 und 2.5.4) den Standort für die einzelnen zentralörtlichen Einrichtungen zu bestimmen.“ (Begründung zu G 2.5.2)

Die nachstehende Abbildung 7 zeigt, dass die Regionalplanungsbehörden sowohl die Siedlungstätigkeit schwerpunktmäßig auf die zentralen Siedlungs- und Versorgungskerne zur Sicherung deren Tragfähigkeit konzentrieren, als auch punkt- sowie flächenhafte Darstellungen zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung vornehmen kann.

Abbildung 7: Festlegung von Siedlungsschwerpunkten und gebietsscharfen Aussagen zur Entwicklung des großflächigen Einzelhandels in der Planungsregion Stuttgart



Quelle: RP Region Stuttgart 2009

Der LEP sieht Abweichungsmöglichkeiten vom Konzentrationsprinzip des Grundsatz 2.5.3 vor, die einerseits auf die vorherrschenden Raumstrukturen innerhalb der Versorgungsbereiche zurückgehen, oder andererseits durch die spezifischen Standortvoraussetzung bestimmter Einrichtungen ausgelöst werden können.

„Mit dem Konzentrationsprinzip verbindet sich jedoch kein zentralörtliches Standortmonopol. Sowohl Unterschieden in der regionalen Siedlungs- und Versorgungsstruktur als auch spezifischen Standortvorteilen und -anforderungen einzelner Einrichtungen soll dadurch Rechnung getragen werden, dass zentralörtliche Einrichtungen ausnahmsweise auch an Standorten außerhalb von Zentralen Orten zulässig sind, wenn der Standort aus planerischen Erwägungen der Bessere ist. Wesentliche Voraussetzung dafür ist allerdings, dass zentralörtliche Einrichtungen am anderen Standort oder deren Verteilung auf mehrere Standorte die Funktionsfähigkeit des ausgewiesenen Zentralen Orts nicht beeinträchtigen.“ (Be-gründung zu G 2.5.3)

Der Grundsatz macht dabei keine Unterschiede hinsichtlich der zentralörtlichen Hierarchiestufe, auf der die Abweichung vom Konzentrationsprinzip erforderlich erscheint. Greiving et al. (2015: 89f.) sehen das Konzentrations- und Bündelungsprinzip insb. auf der grundzentralen Ebene als erforderlich an, damit die Einrichtungen der Daseinsvorsorge nicht nur in einer Gemeinde (Bündelungsprinzip), sondern dort auch in einem räumlich gebündelten Standortcluster (Konzentrationsprinzip) vorliegen. Mit zunehmender Hierarchiestufe, also auf der mittel- und oberzentralen Ebene, nehme das Erfordernis zur Standortbündelung ab, wohingegen die Erreichbarkeit der Einrichtung aus dem Versorgungsbereich aufgrund der gesteigerten Umlandbedeutung in den Fokus gerate. Darüber hinaus sollte auch die Einrichtungsart berücksichtigt werden, wobei zwischen zentrenprägenden- und zentrengebundenen Einrichtungen zu unterscheiden sei, was den oben angesprochenen „spezifischen Standortvorteilen und -anforderungen“ entspricht.

#### **Aussagen zu transkommunalen Standorträumen**

Der LEP 2002 stellt die Bedeutung der landesweit unterschiedliche ausgeprägten Raumstrukturen für die Festlegung Zentraler Ort fest, bietet jedoch innerhalb des landesplanerischen ZOK keine eigene

Kategorie Zentraler Orte oder Strukturvarianten explizit an. Der Plangeber sieht die Notwendigkeit einer differenzierten Handhabung des zentralörtlichen Systems und eröffnet der Regionalplanung hier Handlungsspielräume:

„Bei der Ausweisung der Zentralen Orte sind die jeweiligen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten zu beachten, um den unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen Landesteile je nach ihrer verdichteten oder ländlichen Struktur Rechnung tragen zu können. Dies erfordert eine differenzierte Handhabung des zentralörtlichen Systems, die nicht nur der Differenzierung zentralörtlicher Ausweisungen in den Regionalplänen zugute kommt, sondern auch der Konkretisierung durch die kommunale Selbstverwaltung noch Spielraum lässt.“ (Begründung zu G 2.5.2)

Als besonders problematisch wird die Situation in den Verdichtungsräumen beurteilt, wo sich als Folge der hohen Siedlungsverdichtung zahlreiche neue Versorgungszentren in einem sekundären Standortnetz ergeben haben, was wiederum zur gegenseitigen Funktionsüberlagerung geführt habe, begünstigt durch die Mehrfachorientierung beim versorgungsverhalten der Bevölkerung (siehe Begründung zu Plansatz 2.5.1). Der Plangeber sieht die beschriebene „Erosion der bisherigen zentralörtlichen Bereichsgliederung“ (Ebd.) vorwiegend auf der Ebene der Grundzentren; teilweise habe dieser Prozess aber bereits die mittelzentrale Ebene erreicht. Als Konsequenz wird der für die Ausweisung der Grundzentren zuständigen Regionalplanung der optionale Verzicht der Ausweisung von Kleinzentren im Verdichtungsraum empfohlen (G 2.5.11).

Obschon vergleichbare Überlagerungsprozesse auch auf mittelzentraler Ebene gesehen werden, die in die Zuständigkeitsbereich der Landesplanung fällt, ist außer der Festlegung von Funktionsteilungen keine Anpassung des landesweiten ZOK zu erkennen<sup>10</sup>. Allerdings findet sich in Grundsatz 2.5.9 bezogen auf Mittelzentren im Verdichtungsraum eine Ausweisung, die den Festlegungen des Funktionsraums im rheinland-pfälzischen LEP III sehr ähnlich ist:

„Einzelne mittelzentrale Funktionen können in den Verdichtungsräumen auch von dem Mittelzentrum unmittelbar benachbarten Standorten wahrgenommen werden, wenn die Voraussetzungen dafür durch entsprechende Ausstattungsmerkmale gegeben sind, die mittelzentralen Einrichtungen in günstiger Lage gebündelt und die Funktionen des Mittelzentrums nicht beeinträchtigt werden.“ (G 2.5.9 LEP 2002)

Die getroffenen Regelungen bezüglich der Funktionswahrnehmung durch die Nachbargemeinde des Mittelzentrums weisen starke Ähnlichkeit zu den Zulassungsanforderungen des rheinland-pfälzischen Funktionsraums auf<sup>11</sup>. Jedoch ist die Funktionswahrnehmung auf die mittelzentrale Ebene beschränkt und nicht wie im Funktionsraum nach dem LEP III Rheinland-Pfalz auch auf Oberzentren anzuwenden. Es lässt sich eindeutig eine funktionale Auslegung des zentralörtlichen Konzepts erkennen, was bedeu-

<sup>10</sup> Dafür wird in Grundsatz 2.2.4 die regionale Entwicklungskoordination in dieser Raumkategorie herausgestellt: „Den engen Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeiten in den Verdichtungsräumen ist bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen durch eine verstärkte interkommunale und regionale Zusammenarbeit und eine an überörtlichen Erfordernissen orientierte Abstimmung bei der Wohnbau- und Gewerbeflächenausweisung und bei der Verkehrs- und Freiraumentwicklung Rechnung zu tragen“.

<sup>11</sup> Vgl. dazu die wortwörtliche Beschreibung in der Begründung zu Grundsatz 2.5.9 „Infolge der fortgeschrittenen Siedlungsverdichtung haben sich bei zahlreichen Mittelzentren in Verdichtungsräumen die Verflechtungsstrukturen durch neu entstandene Versorgungsstandorte mit einzelnen mittelzentralen Einrichtungen teilweise verwischt und die einst klar gegliederten Verflechtungsbereiche überlagert. Die einzelnen Zentren- und Versorgungsstandorte sind zunehmend durch funktionssteilige Verflechtungen gekennzeichnet, wobei die mittelzentrale Versorgung nicht mehr ausschließlich durch Mittelzentren wahrgenommen wird. Sie kann partiell auch von unmittelbar benachbarten Standorten übernommen werden, wenn die Bündelung der Einrichtungen in günstiger Lage gewährleistet ist und die Funktionsfähigkeit des Mittelzentrums und die mittelzentrale Versorgung insgesamt nicht gefährdet werden. Auch hier gilt der Grundsatz einer flexiblen Handhabung des zentralörtlichen Systems, das zwar Zentrale Orte als die am besten geeigneten Standorte präferiert, diesen aber kein Monopol bei Standortentscheidungen für zentralörtliche Einrichtungen einräumt.“

tet, dass neue zentralörtliche Funktionen dort anzusiedeln sind wo sie ihre Potentiale am besten entfalten können, Synergien zu bestehenden Ausstattungen bestehen. Damit sind zentralörtliche Funktionen nicht zwangsläufig an das Gemeindegebiet der Standortgemeinde des Zentralen Ortes gebunden:

„Auch hier gilt der Grundsatz einer flexiblen Handhabung des zentralörtlichen Systems, das zwar Zentrale Orte als die am besten geeigneten Standorte präferiert, diesen aber kein Monopol bei Standortentscheidungen für zentralörtliche Einrichtungen einräumt“ (Begründung zu 2.5.9).

Korrespondierend zu dieser Flexibilisierung des Territorialprinzips wird in Ziel 3.3.7 des LEP 2002 die Möglichkeit eingeräumt, die normalerweise nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren zulässigen Einzelhandelsgroßprojekte auch in Kleinzentren und nicht-zentralen Gemeinden als zulässig zu erklären, wenn diese in „Verdichtungsräumen liegen und mit Siedlungsbereichen benachbarter Ober-, Mittel-, oder Grundzentren zusammengewachsen sind“ (Z 3.3.7).

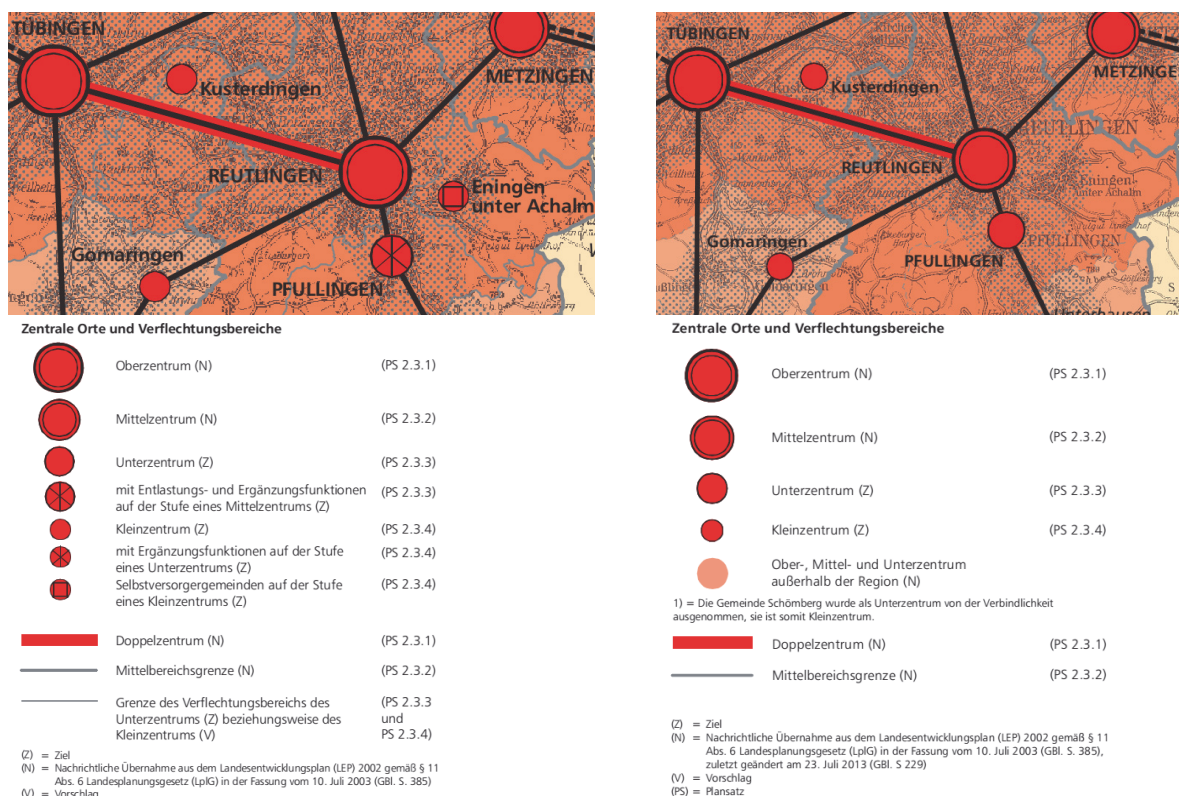
Der für die Regionalplanung zuständige Regionalverband Neckar-Alb hat von dem Grundsatz der flexiblen Handhabung des zentralörtlichen Systems dahingehend Gebrauch gemacht, dass laut Plansatz 2.3.3 Abs. 3 des Regionalplans 2013 die Städte Pfullingen und Mössingen als Unterzentren mit Entlastungs- und Ergänzungsfunktion vorgeschlagen werden. Im Entwurf des Regionalplans 2009 waren beide Städte nach Z 2.3.3 Abs. 3 noch eindeutiger als Unterzentrum mit Entlastungs- und Ergänzungsfunktionen auf der Stufe eines Mittelzentrums bezeichnet worden und entsprechend in der Strukturkarte dargestellt (vgl. Abbildung 8). In der Begründung zum Plansatz 2.3.3 V (3) erfährt man weiterhin, dass Pfullingen bereits im Regionalplan 1979 als Unterzentrum mit Entlastungsfunktion auf der Stufe eines Mittelzentrums festgelegt und für verbindlich erklärt worden war. Dies wurde und wird mit der Sonderstellung der Stadt aufgrund mittelzentraler Infrastruktureinrichtungen und einem neun Orten umfassenden Verflechtungsbereich mit einer Bevölkerung von 34.700 Einwohnern gerechtfertigt. Worin genau die Funktionswahrnehmung bzw. Infrastrukturausstattung besteht, wird allerdings nicht erläutert, was insofern verwundert, da diese Einrichtungen für die andere Stadt Mössingen benannt werden<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> „Das Unterzentrum Mössingen erfüllt insbesondere als Große Kreisstadt im Bereich Verwaltung und mit der regionsweit ausgerichteten Körperbehindertenförderung Neckar-Alb in den Bereichen Sonderschule für körperbehinderte Kinder und Jugendliche, Tagesstätten, Sonderschulkindergärten, Einrichtungen zur beruflichen und sozialen Eingliederung, Ergänzungs- und Entlastungsfunktionen auf der Stufe eines Mittelzentrums.“ (Begründung zu Plansatz 2.3.3 V (3), Regionalplan Neckar-Alb 2013)



Abbildung 8: Vergleich der zentralörtlichen Festlegung in den Strukturkarten des Regionalverbands Neckar-Alb zwischen dem Entwurf 2009 und dem Planwerk 2013



Quelle: RP Neckar-Alb 2009

Quelle: RP Neckar-Alb 2013

## 4.2.2 Bayern

Mit dem Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 (LEP B 2013) hat in Bayern eine deutlich Straffung des ZOK gegenüber dem LEP aus dem Jahr 2006 stattgefunden, indem das ehemals siebenstufige System auf das übliche dreistufige System aus Grund-, Mittel- und Oberzentren zurückgefahren wurde. Erreicht wurde diese Straffung des Konzepts einerseits durch die Abschaffung aller Teilfunktionen<sup>13</sup>, andererseits durch die Zusammenfassung der bisher ausdifferenzierten Klein- und Untertzentren sowie der Sonderform der Siedlungsschwerpunkte zu einer einheitlichen Kategorie „Grundzentren“. Allerdings führte diese Straffung des Konzepts nicht zu einer Reduzierung der Anzahl der Zentralen Orte, sondern eher zum Gegenteil, weil eine ungeprüfte Aufstufung der Orte mit Teilfunktionen zur jeweils höheren Hierarchiestufe stattfand. Die Folge bildet ein deutlicher Zuwachs bei den ausgewiesenen Oberzentren (auf nun 30) und Mittelzentren (auf nun 156). In einer nachgelagerten Fortschreibung des ZOK soll eine numerische Anpassung der mittel- und oberzentralen Ebene an den demographischen Wandel erfolgen. Auf der Ebene der Grundzentren steht der regionalen Planungsverbänden die Anpassung offen.

<sup>13</sup> die in Bayern als „mögliche Zentralorte“ bezeichnet wurden. Ein Grundzentrum mit mittelzentraler Teilfunktion wurde entsprechend als mögliches Mittelzentrum bezeichnet.

### **Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen**

Nach Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 Satz 6 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) werden ganze Gemeinden<sup>14</sup> als Zentrale Orte festgelegt (siehe Begründung zu 2.1.2 LEP B 2013), jedoch ähnlich wie in Baden-Württemberg eine Konzentration zentralörtlicher Einrichtungen auf die Siedlungs- und Versorgungskerne angestrebt. Allerdings geschieht diese Funktionszuweisung in Bayern über ein striktes Ziel der Raumordnung (Z 2.1.4).

Begründet wird dieses Konzentrationsprinzip auf intrakommunale Standorte mit dem Verweis auf die Gefahr der Aufteilung der entsprechenden Einrichtungen auf mehrere Ortsteile, die insb. bei großen Flächengemeinde bestehe. Da dies die Vorteile des Bündelungsprinzips unterlaufe und eine nachhaltige Raumentwicklung gefährde, müsse „vor allem bei den Einrichtungen der Grundversorgung darauf hingewirkt werden, dass diese gebündelt im Siedlungs- und Versorgungskern angeboten werden (Begründung zu 2.1.4). Ein Ausnahmetatbestand von diesem Prinzip liegt vor, „wenn im Siedlungs- und Versorgungskern geeignete Flächen oder notwendige Verkehrsinfrastrukturen nicht zur Verfügung stehen oder wenn es zu Attraktivitätseinbußen im Siedlungs- und Versorgungskern kommen würde“ (Z 2.1.4). Die Begründung zu Z 2.1.4. enthält darüber hinaus eine klarstellende Definition des Siedlungs- und Versorgungskerns:

„Der Siedlungs- und Versorgungskern einer Gemeinde ist die Siedlungseinheit, in der bestehende zentralörtliche Einrichtungen sowie Wohn- und Arbeitsstätten konzentriert sind. Er umfasst nicht nur den örtlichen Versorgungsbereich (z.B. Marktplatz) dieser Siedlungseinheit, sondern auch die hiermit im baulichen Zusammenhang stehenden Flächen (z.B. Wohn- und Gewerbegebiete). Dies gilt insbesondere für den Standort von Arbeitsstätten oder bestimmten Infrastruktureinrichtungen. Im Einzelfall können, vor allem bei Zentralen Orten höherer Stufe, innerhalb einer Siedlungseinheit mehrere Siedlungs- und Versorgungskerne bestehen.“ (Begründung zu Z 2.1.4)

Die Berücksichtigung intrakommunaler Versorgungsstandorte wird auch in den Ausweisungskriterien für Grundzentren deutlich. Denn „Eine Gemeinde ist in der Regel dann als Grundzentrum festzulegen, wenn sie zentralörtliche Versorgungsfunktionen für mindestens eine andere Gemeinde wahrnimmt und einen tragfähigen Nahbereich aufweist“ (Z 2.1.6). Allerdings gilt dieses Mitversorgungserfordernis ausnahmsweise nicht, wenn der Zentrale Ort (also die Standortgemeinde) selbst ausreichend Einwohner und somit einen tragfähigen Nahbereich (das eigene Gemeindeterritorium) aufweist, der bei mindestens 7.500 Einwohner angenommen wird.

„Bei der Auswahl der Zentralen Orte der Grundversorgung ist nicht nur die Existenz zentralörtlicher Einrichtungen der Grundversorgung, sondern auch die Bedeutung als Mitversorger umliegender Gemeinden sowie eine möglichst flächendeckende Versorgung aller Teilräume relevant. Auf das Erfordernis der Mitversorgung einer weiteren Gemeinde kann im Einzelfall verzichtet werden, wenn der Zentrale Ort auf Grund seiner Größe selbst die Tragfähigkeit der zentralörtlichen Einrichtungen gewährleistet.“ (Begründung zu Z 2.1.6)

In der Begründung zu vorgenanntem Ziel wird auf die vom ARL-Arbeitskreis angesprochene Fallkonstellation eines flächenmäßig großen Gemeindezuschnitts mit hohen Freiraumanteilen verwiesen, wodurch das dem ZOK anhängige Konzentrationsprinzip unterlaufen würde und somit gleichsam das Ziel einen nachhaltigen Siedlungsstruktur verfehlt werde. Zugleich wird die räumliche Abgrenzung des Versorgungs- und Siedlungskerns durch dessen baulichen und funktionalen Zusammenhang präzisiert. Des Weiteren enthält die Begründung nachvollziehbare Ausnahmetatbestände von der obigen Regel, da Abweichungen von dem Konzentrationsprinzip dann ausnahmsweise möglich sind, „wenn die zentralörtliche Einrichtung

<sup>14</sup> Im vorigen LEP 2006 wurde das Festhalten am Territorialprinzip in Ziel 2.1.3.1 noch damit begründet, dass die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen in den meisten Fällen eine kommunale Trägerschaft voraussetzen.

- einen bestimmten Flächenbedarf aufweist, der absehbar im Siedlungs- und Versorgungskern nicht gedeckt werden kann,
- auf eine spezifische Verkehrsinfrastruktur angewiesen ist, die im Siedlungs- und Versorgungskern nicht zur Verfügung steht und sinnvollerweise nicht hergestellt werden kann/soll oder
- bei Realisierung im Siedlungs- und Versorgungskern dessen Funktionalität und Attraktivität beeinträchtigen würde.“ (Begründung zu Z 2.1.4)

Damit sind der LEP in der Planungspraxis bestehende Problemkonstellationen an. Einerseits finden sich für viele solcher flächenintensiven Nutzungen kaum noch verfügbare Flächen entsprechender Größe oder Zuschnitts im Innenbereich der Siedlungs- und Versorgungskerne der Gemeinden, die auch noch zu betriebswirtschaftlich rentablen Kosten für solche Nutzungen entwickelt werden können. Andererseits können von verkehrsentensive Nutzungen erhebliche Störungen auf die Wohnbevölkerung in den Kernorten ausgehen, womit ein grundsätzliches Dilemma bei der Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Versorgungs- und Siedlungskerne angesprochen ist: das Aufeinandertreffen von Wohn- und Gewerbenutzungen, die zwar im Sinne der Reduzierung des Berufspendleraufkommens wünschenswert sind, aber gerade an den Gebietsgrenzen erhebliches Konfliktpotential aufweisen.

#### **Aussagen zu transkommunalen Standorträumen**

Grundsätzlich normiert Ziel 2.1.3 die Zentralen Orte als die Standorte zentralörtlicher Einrichtungen (auch durch Ausbau neu hinzukommender Einrichtungen) in Einklang mit § 2 Abs. 3 Nr. 3 Satz 2 ROG. Damit wird dem Zentralen Ort bei Entscheidungen bezüglich der Sicherung (Standorterhaltung), Bereitstellung (Errichtung neuer Einrichtungen) und Ausbau von Infrastruktur(einrichtungen) jeweils der Vorzug vor Gemeinden ohne zentralörtlichen Status bzw. gegenüber Zentralen Orten mit geringerem Status eingeräumt (Begründung zu 2.1.3). Hinsichtlich der Standorterhaltung bedeutet dies, dass bei nachlassender Tragfähigkeit zuerst die Einrichtungen außerhalb von Zentralen Orten zu schließen sind (ebd.). Von diesem Ziel kann jedoch abgewichen werden, „wenn es andernfalls zu nicht hinnehmbaren Einschränkungen der Versorgungsqualität oder zu unverhältnismäßigen finanziellen Mehrbelastungen kommen würde.“ (Z 2.13.). Demnach ist in Ausnahmefällen auch die transkommunale Allokation von zentralörtlichen Einrichtungen (Bereitstellung, Ausbau oder Sicherung) in nicht-zentralen Gemeinden oder Zentralen Orten geringerer Stufe möglich, wenn

- „unter Gesichtspunkten der flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung in zumutbarer Erreichbarkeit eine Abweichung erforderlich ist,
- die Beibehaltung zentralörtlicher Einrichtungen außerhalb der jeweiligen Zentralen Orte für die Träger wirtschaftlich erheblich günstiger ist und/oder
- fachliche Erwägungen (z.B. spezifische Standortanforderungen oder die besondere Qualifikation der Einrichtung) dies zwingend erfordern.“ (Begründung zu Z 2.1.3)

Den Ausführungen kann entnommen werden, dass einerseits dem zentralörtlichen Versorgungsbe- reich die höhere Bedeutung zur Sicherung der Versorgung zugestanden wird, andererseits den zustän- digen Fachplanungsträgern ein Ermessensspielraum bei der Standortentscheidung eingeräumt wird:

„Die Entscheidung darüber, welche Mittelzentren als Standorte der jeweiligen Einrichtungen zur Deckung des gehobenen Bedarfs geeignet sind, wird von den Ressorts, den Einrichtungsträgern bzw. den Kommunen selbst im Einzelfall getrof- fen. Richtschnur sind dabei die spezifischen Standortvoraussetzungen und die Abdeckung des gesamten Staatsgebietes mit den relevanten zentralörtlichen Einrichtungen in zumutbarer Erreichbarkeit.“<sup>15</sup> (Begründung zu G 2.1.7)

<sup>15</sup> Die gleiche Aussage findet sich in der Begründung zu G 2.1.8 auch für die Oberzentren.

Korrespondierend zu diesen Aussagen wird ein sog. „Vorhalteprinzip“ in Z 1.2.5 zu Sicherung einer flächendeckenden Daseinsvorsorge in bestimmten Raumstrukturen eingebracht:

„Der Gewährleistung einer dauerhaften Versorgung der Bevölkerung mit zentralörtlichen Einrichtungen in zumutbarer Erreichbarkeit ist insbesondere in Teilräumen, die besonders vom demographischen Wandel betroffen sind, der Vorzug gegenüber Auslastungserfordernissen einzuräumen.“ (Z 1.2.5)

Danach obliegt den für die jeweiligen Einrichtungen zuständigen Ressorts die Aufgabe, „die Schwellenwerte in Bezug auf die Tragfähigkeit (Auslastungsschwellenwerte) und die zumutbare Erreichbarkeit [...] einrichtungsspezifisch [...] zu bestimmen“ (Begründung zu Z 1.2.5).

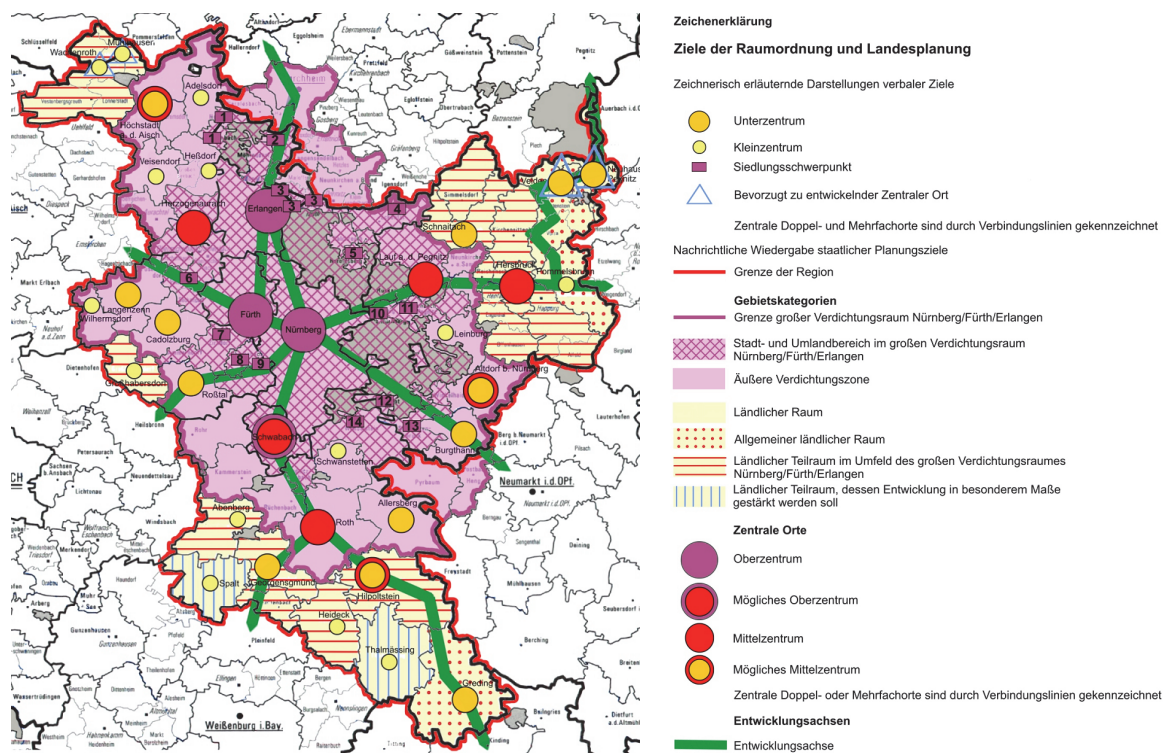
Eine Sonderregelung existiert nach Z 5.3.4 für den Großflächigen Einzelhandel beim Vorliegen zusammengewachsener Gemeinden. In solchen Fällen, wo Gemeinden mit mindestens einem Zentralen Ort einen baulichen verdichteten Siedlungszusammenhang bilden, ist von dem Konzentrationsgebot für solche Vorhaben abzusehen. In der Begründung zu Z 5.3.4 heißt es entsprechend:

„Eine besondere Konstellation ergibt sich in Ausnahmefällen für Gemeinden, zwischen denen enge räumliche Verflechtungen bestehen. Hier kann es im Hinblick auf die gesamträumliche Entwicklung sachgerecht sein, die unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten dieser Gemeinden anzunähern, weil von engen einzelhandelsspezifischen Austauschbeziehungen zwischen den Gemeinden auszugehen ist. Dies ist gegeben, wenn eine oder mehrere Gemeinden mit mindestens einem Zentralen Ort einen gemeinsamen baulich verdichteten Siedlungszusammenhang bilden, der von engen städtebaulichen, räumlich-funktionalen und verkehrsmäßigen Verflechtungen gekennzeichnet ist. Bei Flächenausweisungen für Einzelhandelsgroßprojekte, die innerhalb eines solchen gemeinsamen Siedlungszusammenhangs oder direkt angrenzend liegen, können deshalb auch nicht zentrale Orte Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte sein“

Noch vor der oben erwähnten Zusammenfassung zu einer einheitlichen grundzentralen Stufe kam den sog. „Siedlungsschwerpunkten“ im LEP 2006 eine vergleichbare Rolle zu. Der polyzentrischen Verflechtung und Entwicklungsdynamik in den Stadt-Umland-Bereichen der großen Verdichtungsräume sollte dahingehend Rechnung getragen werden, indem in dieser Raumkategorie nicht mehr Zentralen Orte sondern „Siedlungsschwerpunkte“ als Sonderform festgelegt werden sollten (Begründung zu A II, 2.2.1.1 LEP 2006). Die Ausweisung von Kleinzentren in diesen Raumstrukturen sollte unterbleiben, da für diese in der Regel keine Nahbereiche abgrenzbar sind. Auch Unterzentren sollten nur insofern festgelegt werden, wenn ihre Arbeitsplatz- und Versorgungszentralität erhöhten Anforderung entsprechen und Nahbereiche ganz oder teilweise nachgewiesen werden können (Z 2.1.3.5 LEP 2006). Bezogen auf die Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums ist hervorzuheben, dass den Siedlungsschwerpunkten auch die Option zugestanden wurde, mittelzentrale Versorgungseinrichtungen bereitzustellen, bis hin zur vollständigen Wahrnehmung mittelzentraler Aufgaben, sofern die erforderliche Auslastung nachgewiesen werden konnte und keine Beeinträchtigung räumlich benachbarte Zentrale Orte zu erwarten war (G 2.2.1.2 LEP 2006).

Als Beispiel sei auf den nachstehenden Verdichtungsraum Nürnberg-Fürth-Erlang verwiesen (siehe Abbildung 9), wo im Stadt-Umland-Raum um die genannten Oberzentren eine Reihe von Siedlungsschwerpunkten festgelegt worden waren. Der regionale Planungsverband stellt diesbezüglich auch fest, dass „einige Siedlungsschwerpunkte bereits auch Funktionen des gehobenen Bedarfs übernommen“ haben (Begründung zu Plansatz 1.3, RP Mittelfranken 2007) und darunter die Gemeinden Stein, Wendelstein und insb. Zirndorf bereits eine Einzelhandelszentralität von annähernd mittelzentralem Niveau erreicht hätten (Begründung zu 2.3.1, RP Mittelfranken 2007).

Abbildung 9: Strukturkarte des Verdichtungsraums Nürnberg-Fürth-Erlangen mit ausgewiesenen Siedlungsschwerpunkten



Quelle: RP Mittelfranken 2007

### 4.2.3 Berlin-Brandenburg

#### **Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen**

Das Flächenland Brandenburg und der Stadtstaat Berlin definieren sich gemeinsam als „Hauptstadtregion“ und betreiben auf Grundlage eines Landesplanungsvertrages die Landesplanung gemeinsam. Dies geschieht seit dem Jahr 2007 in Form des gemeinsamen, übergeordneten Landesentwicklungsprogramms 2007 (LEPro 2007) sowie dem Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B 2009). Im LEPro 2007 wird in § 3 Abs. 2 eindeutig die Gemeinde mit dem Zentralen Ort gleichgesetzt:

„Als Zentrale Orte sollen solche Gemeinden bestimmt werden, die aufgrund ihrer räumlichen Lage, der zu versorgenden Bevölkerung ihrer Verflechtungsbereiche, ihrer funktionalen Ausstattung und ihrer Potenziale in der Lage sind, die übergemeindlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge langfristig und flächendeckend zu erfüllen.“

Aus der Erläuterung zu obigen Absatz 2 wird deutlich, dass den Zentralen Orten eine Funktion als Siedlungs- und Versorgungs- sowie regionalem Wirtschafts- und Arbeitsplatzschwerpunkt zukommen soll (vgl. Begründung zu § 3 Abs. 2 LEPro 2007). Im Landesentwicklungsplan wird wie bei den vorstehend behandelten Ländern ein Konzentrationsprinzip für die zentralörtlichen Einrichtungen eingeführt, welches die Aussagen des § 3 Abs. 2 LEPro 2007 bezüglich der Zentralen Orte präzisiert. In Grundsatz 2.3 heißt es:

„Zentralörtliche Funktionen sollen im Funktionsschwerpunkt der Mittelzentren räumlich konzentriert werden. In der Metropole Berlin und den Oberzentren sind die polyzentralen Strukturen in ihrer Funktion zu erhalten und weiter zu stärken.“

Der aufkommende Eindruck, die gemeinsame Landesplanungsabteilung unterscheidet zwischen Mittelzentren, in denen eine Konzentration (i.d.R.) auf einen Funktionsschwerpunkt erfolgen soll, und

Oberzentren bzw. der Metropole Berlin, wo mehrere Funktionsschwerpunkt im Sinne einer anzustrebenden polyzentralen Struktur zu entwickeln sind, wird eindeutig in der Begründung zu Grundsatz 2.3 bestätigt: „Die Metropole und die Oberzentren verfügen über mehrere, die Mittelzentren in der Regel über einen Funktionsschwerpunkt“. An gleicher Stelle wird deutlich, dass der Funktionsschwerpunkt neben einer hochwertigen funktionalen Ausstattung zugleich günstig mit dem ÖPNV erreichbar sein soll sowie eine gewisse geographische Zentralität innerhalb seines zentralörtlichen Versorgungsbereiches aufweisen soll.

Daneben ist festzustellen, dass das ZOK der gemeinsamen Landesplanung zwei Besonderheiten aufweist, welche es zu einem bundesweiten Unikat machen: (1) wird die Bundeshaupt Berlin als „Metropole“ ausgewiesen (Ziel 2.5) und somit das klassische Zentrale-Orte-Konzept um eine Hierarchiestufe noch oben erweitert, womit einer der Empfehlungen des ARL-Arbeitskreises gefolgt wurde (vgl. Blotvogel 2002: 293 ff.). (2) Wird auf die Ausweisung von Zentren der Nahbereichsebene, also von Grundzentren, mit der Einführung des LEP B-B gänzlich verzichtet (vgl. Punkt 2 sowie G 2.4 des LEP B-B):

„Auf die Festlegung von Zentren der Nahbereichsebene wird verzichtet, da im Zuge der Gemeindegebietsreform leistungsfähige Gemeinden und Ämter entstanden sind, in denen die Grundversorgung der Bevölkerung abgesichert wird. Eine räumliche Schwerpunktsetzung durch die Raumordnung in Form der Ausweisung von Nahbereichszentren ist damit nicht mehr erforderlich. Der LEP B-B regelt das Zentrale-Orte-System abschließend und ersetzt die Festlegungen von Zentralen Orten in den Regionalplänen.“ (Plansatz 2 LEP B-B)

Der Verzicht auf die Festlegung von Grundzentren löst in Hinblick auf die gewaltigen demographischen und durch Abwanderung bedingten Probleme bei der Sicherung der Grundversorgung in den abseits von Berlin gelegenen Räumen in Brandenburg Unverständnis aus. Der LEP B-B erläutert diesbezüglich in Grundsatz 2.4, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des Grundbedarfes innerhalb der amtsfreien Gemeinden und innerhalb der Ämter für die amtsangehörigen Gemeinden in der Fläche abgesichert werden soll. Es wird davon ausgegangen, dass die amtsfreien Gemeinden und Ämter regelmäßig der Verwaltungssitz sind und die öffentlichen Dienstleistungen sowie soziale und kulturelle Einrichtungen des Grundbedarfs vorhalten (vgl. Erläuterung zu 2.4 (G)). Auch innerhalb der amtsfreien Gemeinden und Ämter soll die räumliche Bündelung der Einrichtungen der Grundversorgung auf ausgewählte bzw. durch die Regionalplanung zu bestimmende Funktionsschwerpunkte angestrebt werden (Ebd.). Hierüber bleibt die Landesplanung jedoch den Befund schuldig, ob in der Fläche überhaupt solche Funktionsschwerpunkte im Sinne gebündelter Standortcluster in erreichbarer Entfernung vorliegen bzw. empirisch nachweisbar sind.

Das zweistufige ZOK mit seinen ergänzenden Aussagen zur Grundversorgung unter Verzicht der Festlegung von Grundzentren wurde zuletzt auch gerichtlich in Frage gestellt. Das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg vom 16. Juni 2014 (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 16.06.2014, Az. OVG 10 A 8.10) hatte festgestellt, dass die Rechtsversorgung der Regierung des Landes Brandenburg über den Landesentwicklungsplan Berlin Brandenburg materiell rechtswidrig sei, weil sie gegen das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 Landesverfassung Brandenburg als höherrangiges Recht verstößt. In diesem Zusammenhang wiesen die Richter darauf hin, dass bei der künftigen Ausgestaltung des ZOK durch den Versorgungsgeber zu beachten sei, „dass nach 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG 2008 die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist; dies gilt nach der Norm ausdrücklich auch in dünn besiedelten Regionen“ (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 16.06.2014, Az. OVG 10 A 8.10, Rn.

130). Auch in diesen Räumen gelte für Einrichtungen und Angebote der Grundversorgung ein Mindeststandard. Die Grundversorgung müsste jedoch nicht in jeder Gemeinde erbracht werden, sondern könne sich auf die unterste Ebene der Zentralen Orte beschränken, „wobei allerdings deren Erreichbarkeit auch in dünn besiedelten Regionen für alle Bevölkerungsgruppen durch ein hinreichend dichtes Netz gewährleistet sein muss“ (ebd.).

Grundsätzlich zu begrüßen, im Sinne einer funktionalen Auslegung des Zentren-Orte-Begriffes, ist die Klarstellung des LEP B-B, dass nicht alle Zentralen Orte einer Stufe über das gleiche Funktionsprofil verfügen, da sich die funktionale Ausstattung des Zentralen Ortes an der Tragfähigkeit des Verflechtungsbereiches, also an der Bevölkerungsanzahl bzw. deren Kaufkraft, orientiere (vgl. Begründung zu Ziel 2.1)

„Ein vorhandenes Funktionsprofil begründet im Umkehrschluss auch nicht die Festlegung als Zentraler Ort, wenn aus Gründen der Absicherung von Versorgungsstrukturen aus der Erreichbarkeit im Raum heraus kein Bedarf für eine solche Festlegung besteht“ (Begründung zu Ziel 2.1).

Mit einer solchen Auslegung würde sich die häufig in Verdichtungsräumen anzutreffende, überproportionale Ausweisung von Mittelzentren ohne wesentlichen Verflechtungsraum bzw. mit überschneidenden Einzugsbereichen zu benachbarten Mittelzentren vermeiden lassen, da diese ihren zentralörtlichen Status oftmals ihrer Bevölkerungszentralität zu verdanken haben, jedoch nur in sehr geringen Umfang über zentralörtliche Funktionen verfügen.

#### ***Aussagen zu transkommunalen Standorträumen***

Grundsätzlich zielt das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung in Berlin-Brandenburg auf eine räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung, der Arbeitsplatz- und Dienstleistungsangebote sowie der Versorgungseinrichtungen in den Zentralen Orten ab (Begründung zu Grundsatz 2.11). Von diesem Konzentrationsprinzip kann im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung abgewichen werden: die zusätzliche, über den gemeindlichen Eigenbedarf hinausgehende, Wohnbauflächenentwicklung ist gemäß Ziel 4.5 neben den Zentralen Orten auf den sog. „Gestaltungsraum Siedlung“ beschränkt, der durch zeichnerische Darstellung gebietsscharf auf der Maßstabsebene der Landesplanung abgegrenzt wird. Darüber hinaus sind auch bei der Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen Ausnahmen von der Bündelung auf Zentrale Orte bzw. den Gestaltungsraum Siedlung vorgesehen.

„Neue Siedlungsflächen sind an vorhandene Siedlungsgebiete anzuschließen; die Festlegung gilt nicht innerhalb des Gestaltungsraumes Siedlung gemäß Plansatz 4.5 (Z) Absatz 1 Nummer 2. Bei der Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen sind Ausnahmen zulässig, wenn besondere Erfordernisse des Immissionsschutzes oder der Verkehrerschließung ein unmittelbares Angrenzen entsprechender Nutzungen an vorhandene Siedlungsgebiete ausschließen.“ (Z 4.2)

Die Bestimmung und Abgrenzung des „Gestaltungsraum Siedlung“ erfolgt durch die gemeinsame Landesplanungsbehörde in einem zweiteiligen Verfahren. Zunächst werden die Gemeinden um die beiden Hauptkerne Berlin und Potsdam ermittelt, für die ein besonderer Handlungs- und Steuerungsbedarf im Stadt-Umland-Zusammenhang aufgrund von hochgradigen Verflechtungsbeziehungen in den Daseinsfunktionen Wohnen, Arbeit, Versorgung, Bildung und Erholung festzustellen ist (Begründung zu Punkt 4.7). Innerhalb des Stadt-Umland-Zusammenhangs wird eine großräumige funktionale Arbeitsteilung zwischen den Gemeinden angenommen, wobei die Kerne insbesondere die Entwicklung und Versorgung maßgeblich bestimmen, die Randbereiche hochwertige Erholungsfunktionen und stadtklimatische Ausgleichsfunktionen beisteuern. Ob eine Umlandgemeinde eine Zugehörigkeit zum Stadt-

Umland-Zusammenhang aufweist, wird anhand eines umfangreichen Indikatorensets<sup>16</sup> ermittelt, welches die räumlich-funktionale Verflechtung, die Entwicklungsdynamik und das siedlungsstrukturelle Gewicht der Gemeinden ausdrücken soll.

Ergebnis dieser Abgrenzung ist der Stadt-Umland-Zusammenhang von Berlin und Potsdam, innerhalb dessen Grenzen der „Gestaltungsraum Siedlung“ vornehmlich entlang der Entwicklungsachsen ausgewiesen worden ist (vgl. Abbildung 10 auf Seite 83). In einem ersten Schritt wurden zunächst nur die Gemeinden des Kernraumes bestimmt, die einen durchgängigen Siedlungsflächenbestand aufwiesen (Begründung zu Ziel 4.7). Anschließend wurden die Gemeinden als „Achsendgemeinden“ ausgewählt, die sich entlang der Entwicklungsachsen befinden. Nach dieser großmaßstäblichen Auswahl von Kern- und Achsendgemeinden wurde die gebietsscharfe Abgrenzung des letztendlichen „Gestaltungsraum Siedlung“ anhand der nachstehenden Kriterien vorgenommen:

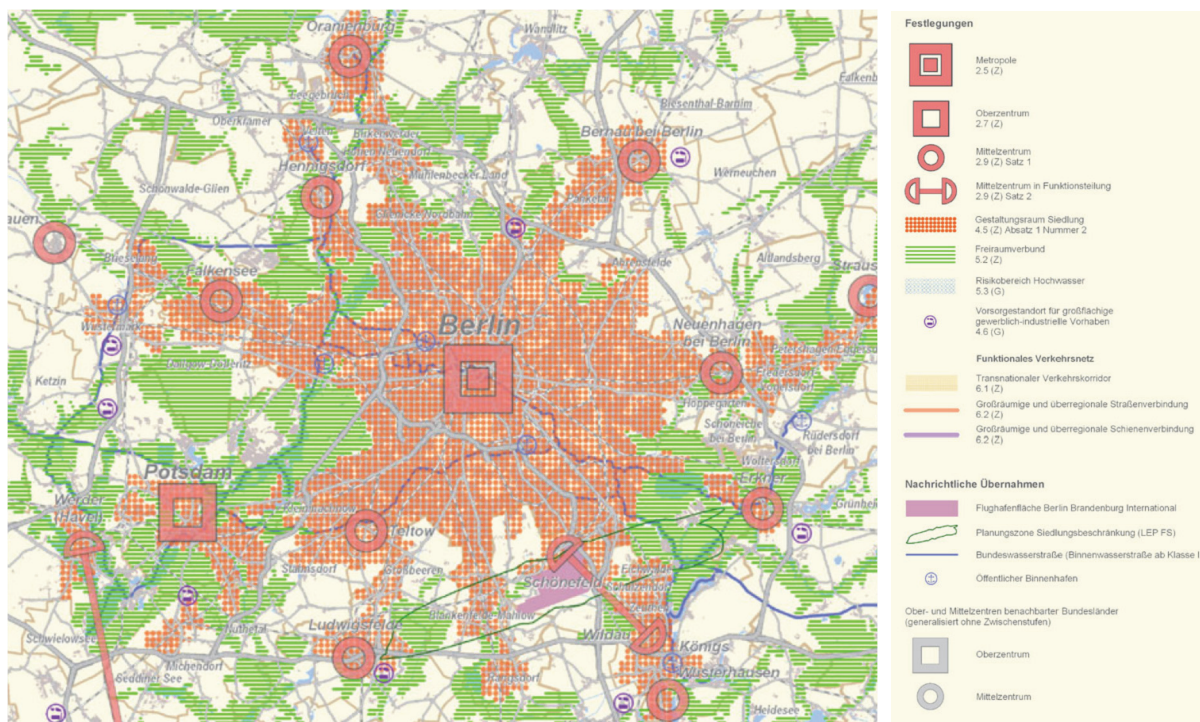
- „Der Gestaltungsraum Siedlung liegt innerhalb des Einzugsbereiches der SPNV-Haltestellen. Für die Einzugsbereiche wird ein 3km-Radius angenommen.
- Die Binnenerschließung des Gestaltungsraumes Siedlung ist ausreichend (leistungsfähiges Straßennetz und ausreichende technische Ver- und Entsorgungsinfrastruktur).
- Innerhalb des Gestaltungsraumes Siedlung liegen die jeweiligen Hauptortsteile der Gemeinden und diese erfassen zusammenhängende Wohnsiedlungsflächen einschließlich zugehöriger Standorte der sozialen Infrastruktur und der Wirtschaft.
- Innerhalb des Gestaltungsraumes Siedlung liegende Gebiete weisen enge bauliche und räumlich-funktionale Verflechtungen auf.
- Die Freiraumstruktur bzw. Elemente des Freiraumverbundes werden nicht beeinträchtigt.
- Berücksichtigung der kommunalen Planungen, im Speziellen der genehmigten Flächen der Bauleitplanung.“ (Begründung zu Z 4.5)

---

<sup>16</sup> Das Indikatorenset setzt sich wie folgt zusammen: Bevölkerungsdichte 2004 (EW/km<sup>2</sup> Gemeindefläche), Bevölkerungsentwicklung 1996 bis 2004, Bevölkerungsprognose 2004 bis 2020, Siedlungsdichte 2004 (EW/km<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche), Einwohnerdichte je Hektar Wohnsiedlungsfläche (Wohn- und Mischgebietsflächen) 2004, bezogen jeweils auf die Abweichung vom Landesmittel Brandenburgs (ohne Potsdam) und den engeren Verflechtungsraum, Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung 1996 bis 2004 in Prozent, Baufertigstellungsquote (Wohneinheiten/1 000 EW) von 1995 bis 2004, jeweils bezogen auf die Abweichungen vom Landesmittel Brandenburgs (ohne Potsdam) und den Mittelwert des engeren Verflechtungsraumes, Wohnungsbestandsentwicklung 1996 bis 2004 in Prozent, Arbeitsplatzsituation 2004 (Basis: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte), Arbeitsplatzentwicklung 1996 bis 2004 in Prozent (Basis: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte), Pendlerintensität des Umlandes gegenüber Berlin und Potsdam 2004: Ein- und Auspendlervolumen insgesamt, Ein- und Auspendler je 1 000 EW, Wanderungsintensität gegenüber Berlin und Potsdam 1996 bis 2004 (Zu- und Fortzüge je 1 000 EW der Umlandgemeinden (Begründung zu Ziel 4.5, LEP B-B 2005)



Abbildung 10: Gebietsscharfe Abgrenzung des Gestaltungsraum Siedlung im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2009



Quelle: LEP B-B 2009, Festlegungskarte 1 - Gesamttraum

Die relativ strikten Kriterien zur gebietsscharfen Darstellung potentieller Wohnsiedlungsbereiche verdeutlichen, die recht hohen Standortanforderungen für die zeichnerische Festlegung erfüllt sein müssen. Daher kann angenommen werden, dass sich der „Gestaltungsraum Siedlung“ für neu hinzukommende zentralörtlichen Funktionen eignet, wenn für deren Allokation in den Zentralen Orten bzw. deren Funktionsschwerpunkten (zentralen Siedlungsbereichen) aufgrund von Flächenengpässen oder anderer Restriktionen keine entsprechend geeigneten Flächen bereit stünden. Insofern könnte man den „Gestaltungsraum Siedlung“ im weitesten Sinne auch als potenziellen zentralörtlichen Funktionsraum auffassen. Aus Abbildung 10 geht zudem hervor, wie grobschlächtig die „gebietsscharfe“ Abgrenzung des „Gestaltungsraums Siedlung“ im Maßstab 1:250.000 tatsächlich ist und wie groß entsprechend die verbleibenden Konkretisierungsspielräume auf der Ebene der Bauleitplanung sind.

In den brandenburgischen Räumen fernab der wachsenden Hauptstadtregion steht die raumordnerische Steuerungsaufgabe vor gänzlich anderen Vorzeichen. Dort hat man mit nachhaltigen Entleerungstendenzen zu kämpfen. Die Mittelzentren stellen die Anker- und Identifikationspunkte großer Versorgungsbereiche dar, indem sie soziale und kulturelle Einrichtungen von regionaler Bedeutung vorhalten und gleichzeitig oftmals die Arbeitsplatzzentren darstellen. Entsprechend dem bundesraumordnerischen Leitbild „Daseinsvorsorge Sichern“ wird auch im LEP Berlin-Brandenburg eine räumliche Ordnung der Daseinsvorsorge bei gleichzeitiger Ausrichtung der Infrastrukturentwicklung auf räumliche Schwerpunkte gefordert. Diesbezüglich wird ausgesagt, zur Organisation der Daseinsvorsorge gehöre eine funktionierende gemeindeübergreifende Abstimmung (LEP B-B 2009: 12) und diesbezüglich der Begriff der „mittelzentralen Verantwortungsgemeinschaft“ eingeführt. Die Verantwortungsgemeinschaft wird jeweils durch den Zentralen Ort und die jeweiligen Versorgungsgemeinden gebildet. Durch die Definition der mittelzentralen Verantwortungsgemeinschaften erhalte „die konkrete räumliche Organisation der Daseinsvorsorge [...]eine kommunale Mitgestaltungskomponente“ (LEP B-B 2009: 12). Daraus lässt sich schließen, dass die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge auf mittelzentraler

Ebene nicht allein durch die Mittelzentren entschieden werden soll. Ob damit auch unter bestimmten Voraussetzungen die räumliche Schwerpunktbildung bei der Infrastrukturentwicklung dergestalt gelockert werden soll, dass ebenso transkommunale Standorte außerhalb des Mittelzentrums für eine Allokation in Frage kommen darf bezweifelt werden, da der Plangeber zwar ausführt, „Zur Organisation von Daseinsvorsorge gehört eine funktionierende gemeindeübergreifende Abstimmung“ (LEP B-B 2009: 12), die Infrastrukturentwicklung hat sich allerdings auf die räumlichen Schwerpunkte der Zentralen Orte (also der Mittel- und Oberzentren) zu orientieren.

#### 4.2.4 Niedersachsen

##### *Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen*

Die oberste niedersächsische Landesplanungsbehörde schon bereits im Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen aus dem Jahr 1994 als eine der ersten das Territorialprinzip im Zusammenhang mit der Funktionszuweisung an Zentraler Orte verworfen (Blotevogel 2002b: 228, FN 8). Die politische Debatte um die Notwendigkeit der Festlegung zentraler Siedlungsbereiche innerhalb des Gemeindegebiets reicht hingegen bis in die 1970er Jahre zurück, als in Niedersachsen ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen umfangreiche Gemeindeneugliederungen unter erheblicher Reduzierung der Anzahl der Gebietskörperschaften durch Gemeindefusionen stattfanden. In diesem Zusammenhang wurde ein Gutachten vom niedersächsischen Landtag in Auftrag gegeben, welches die Zulässigkeit der raumordnerischen Festlegung für Gemeindeteile klären sollte (Ernst u. Suderow 1976). Auf die damit verbundenen rechtlichen Fragestellungen wird am Ende des Kapitels in einem Exkurs gesondert eingegangen (s. Kapitel 4.4.7).

In der novellierten Fassung des Landesraumentwicklungsprogramm Niedersachsen (LROP) von 1998<sup>17</sup> hieß es in Teil I unter B 6 Abs. 01 Satz 2: „Zentrale Orte sind als Standorte innerhalb der Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen festzulegen[...]“. Die im Jahr 2008 neu bekannt gemachte und zuletzt 2012 geänderte Fassung (LROP 2012) hält an der grundsätzlichen begrifflichen Auslegung Zentraler Orte fest und präzisiert die damit verbundene Funktionszuweisung noch. Entsprechend heißt es im aktuell gültigen LROP 2012 in Punkt 2.2 Ziffer 02: „Zentrale Orte sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Benehmen mit den Gemeinden räumlich als zentrale Siedlungsbereiche festzulegen“. Im Vergleich der beiden Formulierungen wurde der weniger präzise Begriff „Standort“ (als Positionsangabe) durch „zentrale Siedlungsbereiche“ abgelöst. Folglich wird dem Begriff eine räumliche Dimension abverlangt. Zudem sind die genannten Planungsakteure, die sich jeweils auf beiden Seiten der Zuständigkeiten an der Grenze zwischen der kommunalen Bauleitplanung und der überörtlichen Regionalplanung befinden, aufgerufen ein Benehmen über die räumliche Abgrenzung herzustellen. Diesbezüglich ist anzumerken, dass in Niedersachsen die Landkreise Träger der Regionalplanung sind und somit ein „enges“ Verhältnis zwischen beiden Planungsebenen vorherrschen dürfte.

In der Erläuterung wird verdeutlicht, dass bei der gemeinsamen Abgrenzung der zentralen Siedlungsgebiete auch die Darstellungen des Flächennutzungsplanes Berücksichtigung finden sollen. Damit wird die Einbindung der örtlichen Planungsebene in die überörtlichen Erwägungen nochmals bekräftigt. Demnach könnten darunter auch im Flächennutzungsplan dargestellte Entwicklungsflächen fallen, die bisher nicht erschlossen oder bebaut sind, deren Entwicklung aber in naher Zukunft ansteht und die

---

<sup>17</sup> In die zitierte Lesefassung sind die Inhalte des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil I – vom 23. Februar 1998 (Nds. GVBl. S. 269, ausgegeben am 26. März 1998) sowie des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil I – vom 24. Oktober 2002 (Nds. GVBl. S. 738, ausgegeben am 09. Dezember 2002) eingearbeitet.

dann eine räumlich-funktionale Bindung zu den zentralen Siedlungsgebieten aufweisen würden, weshalb sie bereits jetzt bei der Abgrenzung zu berücksichtigen und ggf. einzubeziehen sind. Bezüglich der Konkretheit der Abgrenzung der „zentralen Siedlungsbereiche“ eröffnet das LROP der Regionalplanung ein raumordnerisches Ermessen, welches durch Festlegung in beschreibender oder zeichnerischer Form erfolgreich kann und unterschiedlich strikte Bindungswirkungen auslöst:

„Je konkreter räumliche Festlegungen erfolgen, umso stringenter können sich Träger öffentlicher Belange und Private, die im öffentlichen Auftrag handeln, auf die Ziele der standörtlichen Konzentration, funktionalen Bündelung und dauerhaften Funktionssicherung berufen bzw. hierauf verpflichtet werden.“ (Begründung zu Punkt 2.2, Ziffer 02)

Neben den Aussagen der gemeindlichen Flächennutzungsplanung kann die räumliche Konkretisierung der Zentralen Orte als zentrale Siedlungsgebiete in Städten mit Oberzentrum oder in Städten und Gemeinden mit Mittelzentrum funktionsbezogen erfolgen und bestehende innergemeindliche Zentrenkonzepte berücksichtigen. Daneben sollen bestehende Zentren- und Standortkonzepte wie z.B. für den großflächigen Einzelhandel von der Regionalplanung genutzt werden, um auf eine interkommunale Abstimmung herzustellen (siehe Begründung zu Punkt 2.2., Ziffer 02). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Regionalen Raumordnungsprogramme innerhalb der Gemeinden Entwicklungsaufgaben als Ziele der Raumordnung festgelegt werden können (Punkt 2.1, Ziffer 04).

In der aktuellen Fortschreibung des LROP 2012, dem „Entwurf Änderung Landes-Raumordnungsprogramm 2014“ wird darüber hinaus klargestellt, dass innerhalb einer Gemeinde auch mehrere Grundzentren festgelegt werden können:

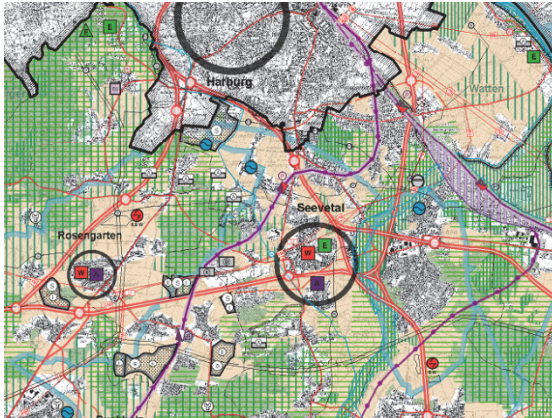
„Werden in einer Gemeinde oder Samtgemeinde mehrere Grundzentren festgelegt, sind abweichend von Satz 7 die entsprechenden teilörtlichen Verflechtungsbereiche in den Regionalen Raumordnungsprogrammen festzulegen.“ (Punkt 2.2, Ziffer 03, Satz 8).

In Abbildung 11 und sieht man beispielhaft die bis zur Neufassung des LROP 2008 praktizierte Festlegung des Zentralen Ortes innerhalb einer Gemeinde als Standort anhand des Beispiels der selbständigen Gemeinde Seevetal und der Gemeinde Rosengarten im Landkreis Harburg im Umland des benachbarten Stadtstaats Hamburg. Der Landkreis als Regionalplanungsträger hat sich in seinem Regionalen Raumordnungsplan (RROP) aus dem Jahr 2007 (RROP LK Harburg 2007) auf die damals gültige Fassung des LROP bezogen und einerseits den Standort des Mittelzentrums Seevetal aus dem LROP übernommen (Zuständigkeitsebene der Landesplanung) und den zentralörtlichen Standort der Gemeinde Rosengarten innergemeindlich durch das entsprechende Planzeichen für Grundzentren konkretisiert. Seevetal wurde 1972 aus einem Zusammenschluss von 19 selbständigen Gemeinden gegründet, welche weiterhin die 19 Stadt- bzw. Dorfteile darstellen. Laut der zeichnerischen Darstellung des RROP 2007 des Landkreises Harburg sind die Gemeindeteile Hittfeld, als Verwaltungssitz der Einheitsgemeinde sowie der baulich verbundene Gemeindeteil Emmelndorf und der südlich der Autobahn anschließende Gemeindeteil Lindhorst als Mittelzentrum festgelegt<sup>18</sup>. Dabei kommt beiden zentralen Siedlungsgebieten besondere Funktionen im Bereich Wohnen, Erholung und Arbeit zu. In Rosengarten wurde der Hauptort der Gemeinde als Grundzentrum bestimmt und zudem mit den Funktionen Wohnen und Arbeit als Ergänzungsfunktion belegt, da diese Funktionen laut LROP den Mittelzentren zukommt. Im Gegensatz dazu zeigt Abbildung 12 den Entwurf des RROP 2025 des Landkreises (RROP LK Harburg

<sup>18</sup> In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das entsprechende Planzeichen für Mittelzentren (2.2 01 Anlage 3 zur Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen) als Symbol eine definierte Standardgröße aufweist und demgemäß die Lage innerhalb und außerhalb des Symbols nicht als Grenzziehung verstanden werden kann, sondern hiermit eben nur der Standort gekennzeichnet wird, welcher ggf. weiter in der textlichen Erläuterung präzisiert werden kann.

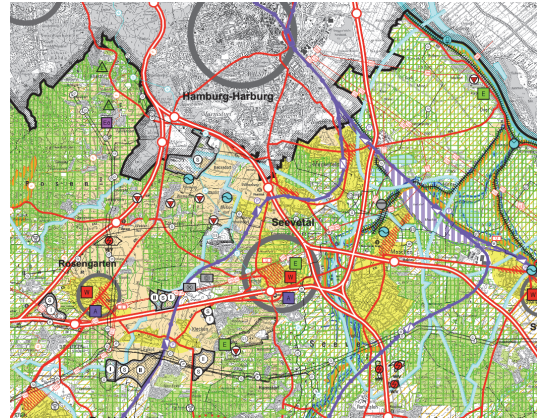
2025 Entwurf), in dem zusätzlich die zentralen Siedlungsbereiche gelb unterlegt sind. Die Aussagen beziehen sich demnach auf die in die Kompetenz der Regionalplanung fallende grundzentrale Ebene und verdeutlichen, dass einerseits recht große Anteile der Ortsteile als entwicklungsfähige „zentrale Siedlungsbereiche“ angesehen werden.

Abbildung 11: Räumliche Festlegung des Zentralen Ortes als Standort innerhalb der Gemarkungsgrenze der Gemeinde Seevetal im RROP 2007 des Landkreises Harburg



Quelle: RROP LK Harburg 2007

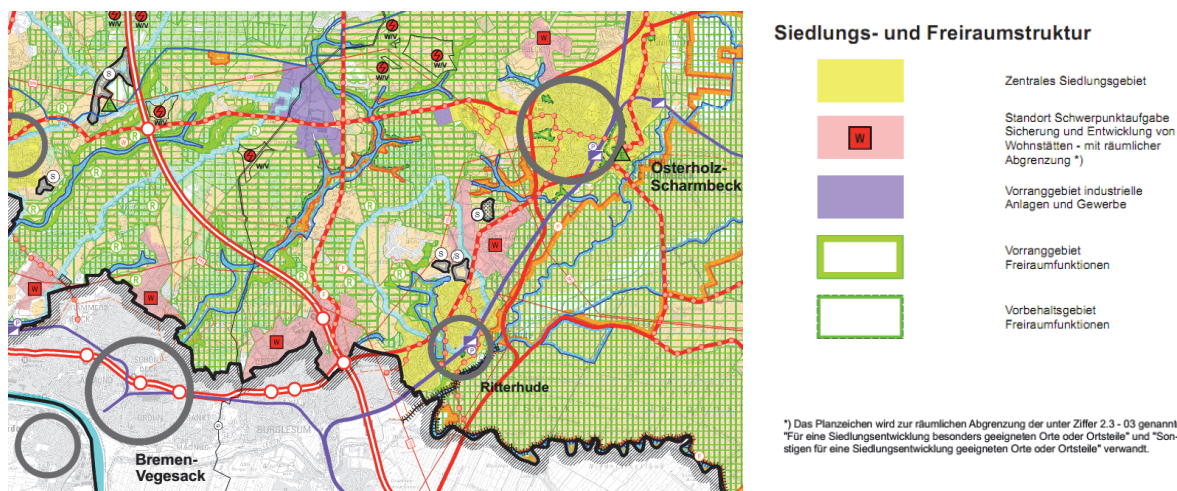
Abbildung 12: Räumliche Festlegung des Zentralen Ortes als zentraler Siedlungsbereich innerhalb der Gemarkungsgrenze der Gemeinde Seevetal im Entwurf des RROP 2025 des Landkreises Harburg



Quelle: RROP LK Harburg 2025 Entwurf

Ein partiell anderer Umgang bei der Zuweisung zentralörtlicher Funktionen bzw. der Abgrenzung des zentralen Siedlungsbereichs lässt sich im Landkreis Osterholz im Stadt-Umland-Raum des Stadtstaats Bremen finden. In dem Ausschnitt der zeichnerischen Darstellung zum RROP LK Osterholz 2011 (s. Abbildung 13) lässt sich erkennen, dass sich die zentralen Siedlungsbereiche überwiegend auf den Gemeindehauptort beschränken, der durch das Planzeichen für den zentralen Ort gekennzeichnet ist. Die peripheren Siedlungsbereiche werden als Siedlungsbereiche mit dem Schwerpunkt Wohnfunktion festgelegt und zugleich räumlich abgegrenzt. Eine solche räumliche Konkretisierung der Wohnfunktion erfolgt im Landkreis Harburg nicht. Somit wird ein Unterschied zwischen dem zentralen Siedlungsgebiet des Grundzentrums Ritterhude und den davon westlich liegenden, aus Bremen transkommunal heraus entwickelten Wohnsiedlungsbereichen deutlich. Der Kernort von Ritterhude auf der Achse zum Mittelzentrum Osterholz-Scharmbeck ist somit als zentrales Siedlungsgebiet (bzw. Zentraler Ort) festgelegt und kommt gegenüber den Standort mit der Schwerpunktaufgabe Wohnstätten auch für weitere Funktionsansiedelungen in Betracht.

Abbildung 13: Festlegung des Zentralen Siedlungsgebietes mit räumlicher Abgrenzung des Standorts Schwerpunktaufgabe Wohnstätten im Landkreis Osterholz



Quelle: RROP LK Osterholz 2011

Auf die räumlich konkretisierten zentralen Siedlungsgebieten sind die „sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und administrativen Einrichtungen“ (Plansatz 2.1, Ziffer 06, RROP LK Osterholz 2011) zu konzentrieren. Auch die Siedlungsentwicklung ist im Rahmen der Bauleitplanung vorrangig auf die zentralen Siedlungsgebiete zu konzentrieren. Daneben kann die Siedlungsentwicklung auch in den durch Festlegung bestimmten, für die Siedlungsentwicklung besonders geeigneten Bereichen erfolgen (Plansatz 2.3, Ziffer 03, RROP LK Osterholz 2011).

Der Landkreis Osterholz liegt in unmittelbarem Einzugsbereich des benachbarten Stadtstaates Bremen, welches das Oberzentrum für die Region darstellt. Wie andere Oberzentren hat Bremen in der Vergangenheit entsprechend dem Territorialprinzip für sein Territorium eine flächendeckende oberzentrale Einstufung vertreten. Diese Auffassung wurde jedoch aufgegeben und mit dem Land Niedersachsen einen Staatsvertrag<sup>19</sup> über die Leitlinien einer grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung geschlossen. Darunter fällt auch die Abstimmung der jeweiligen Zentralitätsfestlegungen der beiden Landesplanungen (s. Art. 1 Abs. 3 des o.g. Staatsvertrags). In diesem Prozess hat Bremen neben seiner Innenstadt und der von Bremerhaven, die als Oberzentren ausgewiesen werden, dem Stadtteil Bremen-Vegesack den Status eines Mittelzentrums verliehen. Deren zentralörtlicher Status ist nach dem Staatsvertrag auch für den Landkreis Osterholz zu beachten (Erläuterung zu 2.1 Ziffer 03, RROP LK Osterholz 2011).

### **Aussagen zu transkommunalen Standorträumen**

Eine dem Funktionsraum nach dem LEP III Rheinland-Pfalz sehr nahekommende Regelung lässt sich auch im aktuellen LROP 2012 des Landes Niedersachsen, allerdings exklusiv bezogen auf die Einzelhandelssteuerung, finden. Nach Abschnitt 2.3 Ziffer 03 Satz 3 u. 4 LROP 2012<sup>20</sup> können abweichend vom Konzentrationsprinzip im Einzelfall Einzelhandelsgroßprojekte auch transkommunal in benachbarten

<sup>19</sup> Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen zu einer grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung, unterzeichnet am 05.05.2009; siehe auch: Gesetz zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freien Hansestadt Bremen zu einer grenzüberschreitenden Raumordnung und Landesentwicklung vom 24. September 2009 (Nds.GVBl. Nr.21/2009 S.358)

<sup>20</sup> Auch nach dem Entwurf Änderung LROP 2014 bleiben die betreffenden Sätze 3 u. 4 als neue Sätze 10 u. 11 unverändert erhalten (siehe Abschnitt 2.3, Ziffer 03, Satz 10 u 11 LROP Entwurf 2014)

Zentralen Orten (Mittel- und Grundzentren) festgelegt werden; Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionszuweisung sind von dieser Option ausgeschlossen.

„Die Träger der Regionalplanung können in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Einzelfall Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte jenseits der Gemeindegrenze des kongruenten Zentralen Ortes in einem benachbarten Mittel- oder Grundzentrum festlegen. Voraussetzung ist, dass den Grundsätzen und Zielen zur Entwicklung der Versorgungsstrukturen in gleicher Weise entsprochen wird wie bei einer Lage innerhalb des kongruenten Zentralen Ortes“.

Die Parallelen zum rheinland-pfälzischen Funktionsraum werden deutlich, wenn man sich der Begründung für die Verlagerung der Versorgungsfunktionen in die Nachbargemeinden (Mittel- und Grundzentren) des kongruenten Zentralen Ortes widmet. Beispielhaft wird auf „fehlende Flächenverfügbarkeit“ und „das Fehlen realisierbarer Standortalternativen“ auch von alteingesessenen Familienbetrieben im kongruenten Zentralen Ort verwiesen:

„Benachbarte Zentren können sich bei Versorgungsfunktionen und Verflechtungsbereichen ergänzen. Im Einzelfall kann es deshalb bei siedlungsstrukturell und funktional eng verflochtenen Gemeinden sinnvoll sein, im regionalen Gesamtinteresse Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte jenseits der Grenzen des hierzu kongruenten Zentralen Ortes festzulegen. Satz 3 eröffnet daher unter engen Voraussetzungen diese Möglichkeit für die Träger der Regionalplanung. Voraussetzung ist, dass den Grundsätzen und Zielen zur Entwicklung der Versorgungsstrukturen trotz abweichender Standortfestlegung in gleicher Weise entsprochen wird wie bei einer Lage innerhalb des kongruenten Zentralen Ortes. Dem Beeinträchtigungsverbot entsprechend dürfen hierdurch keine Nachteile für zentralörtliche Versorgungsfunktionen zu befürchten sein. Gründe für derartige Festlegungen können beispielsweise fehlende Flächenverfügbarkeiten für Ansiedlungen oder das Fehlen realisierbarer Standortalternativen, beispielsweise für alteingesessene, mittelständisch geführte Familienbetriebe, sein.“ (Begründung zu 2.3 Ziffer 03 Satz 3 u. 4)

Das LROP 2012 trifft zudem konkrete Aussagen zu Funktionszuweisungen an Städte und Gemeinden. Die Gemeinde Stuhr wird demnach als Mittelzentrum festgelegt, um insbesondere regionale Entwicklungsaufgaben in Abstimmung mit dem Oberzentrum Bremen, dem Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen Delmenhorst und den weiteren Mittel- und Grundzentren im Stadt-Umland-Raum zu ermöglichen (Begründung zu Abschnitt 2.2, Ziffer 05). Flankierend wurde zwischen der Gemeinde Stuhr und dem Land Niedersachsen ein raumordnerischer Vertrag im Jahr 2006 geschlossen, der es der Gemeinde ermöglichen soll, "dem aus der besonderen Entwicklung des großflächigen Einzelhandels im Gemeindegebiet erwachsenen städtebaulichen und bauleitplanerischen Handlungsbedarf zügig nachzukommen und mit den raumordnerischen Erfordernissen in Einklang zu bringen" (ebd.). Durch die Lage an einem Autobahnkreuz westlich von Bremen und dem direkt an das Gemeindegebiet östlich angrenzenden Flughafen Bremen haben sich höherrangige transkommunale Zentrenstrukturen im Bereich des Handels in Stuhr ausgebildet. Man könnte die Gemeinde bzw. die funktional ausgeprägten Standortstrukturen innerhalb der Gemeinde folglich als Funktionsraum des angrenzenden Oberzentrums ansehen. Etwas überraschend schließt die Landesplanung die Einführung der Strukturvariante eines Städteverbundes zwischen den benachbarten Zentralen Orte aus und weist weiterhin den Gemeinde jeweils einen zentralörtlichen Status zu: „Ein weitergehender Regelungsbedarf auf Landesebene im Sinne einer mittelzentralen Verbundlösung wird entgegen der Forderung benachbarter Gemeinden nicht für notwendig und Ziel führend erachtet.“ (ebd.). Stattdessen wird die Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzepts durch die Regionalplanung angeregt.

Ein ähnliches Beispiel ist das Mittelzentrum Langenhagen, welches durch den auf seinem Gemeindegelände gelegenen internationalen Flughafen Ergänzungsfunktionen für das Oberzentrum Hannover bzw. oberzentrale Teilfunktionen für die Gesamtregion Hannover übernimmt und die übrigen Wirtschafts- und insb. die Messefunktion des Oberzentrums im europäischen Standortwettbewerb stärkt (metropolitane Gatewayfunktion) (Begründung zu Abschnitt 2.2 Ziffer 04 Satz 5).

Nachdem bereits das LROP Aussagen zu transkommunalen Standorträumen beinhaltet, wurden auch die RROPs einer weiteren Untersuchung unterzogen.

Die Regionale Raumordnungsbehörde des Landkreises Lüneburg hatte in Punkt 1.6 Ziffer 02 des Entwurfs der Fortschreibung des RROP 2009 (RROP LK Lüneburg Entwurf 2009) für die mit dem Oberzentrum Lüneburg baulich zusammengewachsenen Grundzentren Bardowick und Adendorf jeweils die Festlegung von mittelzentralen Teilfunktionen vorgesehen. In Einzelfällen könne man jedoch im Einvernehmen mit der Landesplanungsbehörde auch weitere mittelzentrale Teilfunktionen zulassen werden, "insbesondere solche, die einen großen Flächenbedarf haben, [...] wenn nachvollziehbar belegt wird, dass keine erheblichen verkehrlichen Probleme hervorgerufen oder verschärft sowie mittel- und oberzentrale Funktionen des Oberzentrums Lüneburg nicht beeinträchtigt werden" (D 1.6 Ziffer 02). Besonders interessant sind die nachfolgenden Ausführungen zu transkommunalen Standorträumen zwischen den vorgenannten potenziellen Mittelzentren und dem Oberzentrum Lüneburg im Entwurf des RROP von 2009:

„Raumstrukturell völlig anders gelagert ist die Situation bei den beiden Standorten Adendorf und Bardowick: Sie gehören zur Agglomeration Lüneburg und sind funktional und/oder städtebaulich trotz ihrer Eigenständigkeit eng mit der Stadt Lüneburg verwoben, alle drei Gemeinden gehören gemeinsam mit weiteren Siedlungsgebieten im Umfeld von Lüneburg zu einem so genannten **"oberzentralen Verflechtungsraum"** in dem sich verschiedene auch mittelzentrale Funktionen standörtlich je nach den besonderen Standortanforderungen oder historisch gewachsen ergänzen. Bestes Beispiel hierfür sind großflächige Verbrauchermärkte mit nicht innenstadtrelevanten Sortimenten, insbesondere mit großem, die Maßstäblichkeit der Innenstadt Lüneburg sprengenden Flächenbedarf, mit ihrem Angebot an "sperrigen" Gütern und mit ausgesprochener PkwKundenOrientierung. [...] Darüber hinaus gibt es einzelne herausragende Anlagen und Einrichtungen im Bereich von Daseinsvorsorge und Sport/Freizeit, die der gesamten Agglomeration Lüneburg dienen und von den Standortanforderungen oder der Erreichbarkeit nicht zwingend innenstadtnah oder stadtgebietsorientiert sind. Solche Einrichtungen sind weniger distanzempfindlich. Ein Beispiel hierfür ist das Eissportstadion Adendorf" (Begründung zu D 1.6, Ziffer 02, eigene Hervorhebung)

Der verwendete Begriff "oberzentraler Verflechtungsraum", der im gängigen Sprachgebrauch der Raumordnung als empirischer oberzentraler Einzugsbereich verwendet wird, wird wir scheinbar in Anlehnung an den von der ARL-Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Begriff des "oberzentralen Standortraumes" bzw. "oberzentralen Kooperationsraum" (Blotevogel 2002b: 250f.) ausgelegt. Dieses Bestreben zur Etablierung einer Strukturvariante, die auch oberzentrale Einrichtungen in den Nachbarstädten ermöglicht, hat die Landesplanungsbehörde in dieser Form offenbar nicht anerkennen wollen. In der genehmigten Fassung des RROP aus dem Jahr 2010 (RROP LK Lüneburg 2010) heißt es in der entsprechenden Passage nun:

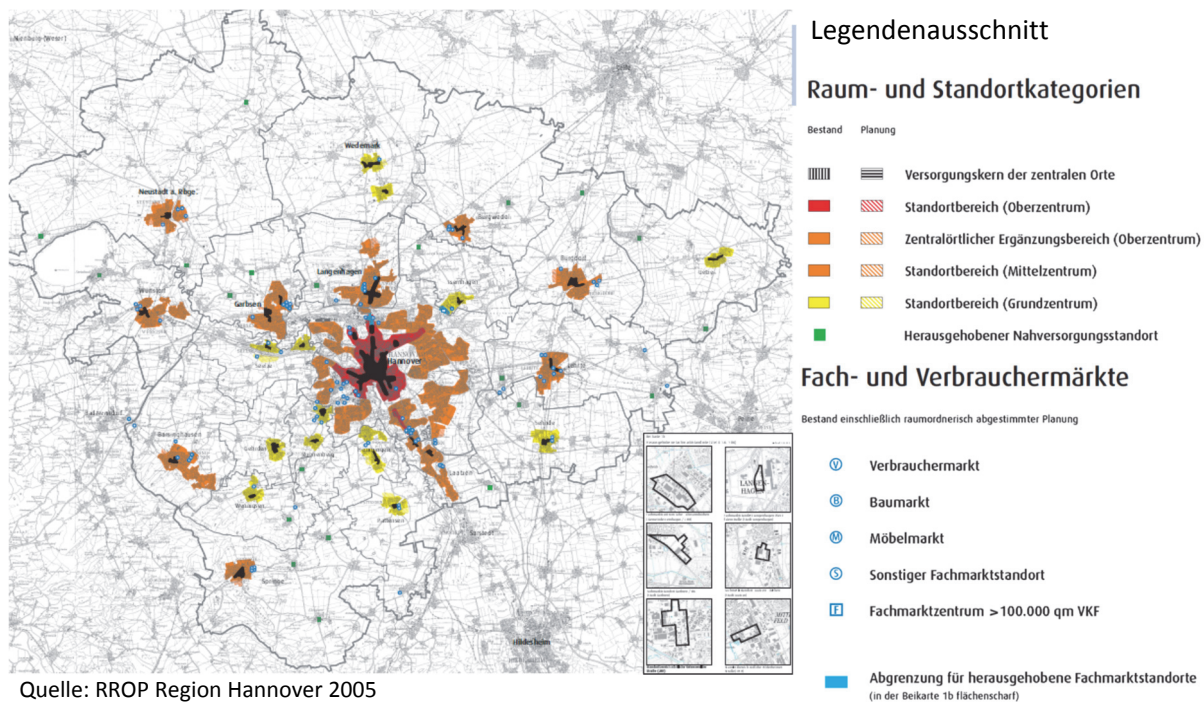
„alle drei Gemeinden gehören gemeinsam mit weiteren Siedlungsgebieten im Umfeld von Lüneburg einem so genannten „Verflechtungsraum“, in dem sich verschiedene auch über das Gemeindegebiet hinausgehende Funktionen standörtlich je nach den besonderen Standortanforderungen oder historisch gewachsen ergänzen.“ (Begründung zu Punkt 2.2, Ziffer 02)

Die angesprochenen Begriffsverwandheit kommen erneut bei der Untersuchung des Landkreises Nienburg zum Tragen, da dort in Verbindung mit einer annähernd identischen Problemstellung und den dafür dargebotenen konzeptionellen Lösungsansatz der Begriff "Kooperationsraum" verwendet wird. Laut Punkt D 1.6 Ziffer 06 des RROP von 2003 (RROP LK Nienburg 2003) soll "Für das Gebiet des Mittelzentrums Nienburg/Weser und die angrenzende Ortslage Marklohe/Lemke [...] ein Kooperationsraum für die Entwicklung von Wohnstätten geschaffen werden, in dem im Rahmen gegenseitiger Abstimmung der gemeinschaftlich bestehende Bedarf abgedeckt werden kann" Die Ergebnisse der Abstimmungen können bzw. sollen durch raumordnerische Verträge gesichert werden.

Das RROP für die Region Hannover (RROP Region Hannover 2005) legt neben zentralörtlichen Ergänzungsfunktionen vor allem in seinem sehr fortschrittlichen Einzelhandelskonzept hierarchisch gestufte Standortbereiche fest. Das nördlich an das Gemeindegebiet des Oberzentrums Hannover angrenzende Mittelzentrum Langenhagen übernimmt wie bereits ausgeführt mit dem dortigen Verkehrsflughafen Ergänzungsfunktionen für das Oberzentrum Hannover (D 1.6.1, Ziffer 03) und somit für die gesamte Metropolregion. Des Weiteren werden die Umlandgemeinden um Hannover bzw. die betreffenden Stadt- und Ortsteile benannt, die „mit dem Oberzentrum Hannover einen funktionalen Verflechtungsraum mit Ergänzungsfunktionen im Bereich Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur/Versorgungsstruktur mit besonderem Abstimmungsbedarf“ bilden (ebd.). Das regionale Einzelhandelskonzept für die Region Hannover legt eine räumliche abgegrenztes, funktionales Standortcluster fest, welches sich der zentralörtlichen Stufung bedient (s. Abbildung 14). Bei diesen zentralörtlichen Standortbereichen handelt es sich praktisch um die Abgrenzung der zentralen Siedlungsbereiche bzw. der Zentralen Orte nach dem LROP Niedersachsen. Nur diese Bereiche kommen neben den herausgehobenen Nahversorgungsstandorten sowie den Standorten der Fach- und Verbrauchermärkten für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen in Frage (D 1.6.1 Ziffer 04). Hervorzuheben ist die Kategorie „oberzentrale Ergänzungsbereiche“, die innerhalb der Gemeindegrenzen Hannovers ausgewiesen werden und eine innergemeindliche Differenzierung der Stadtteile im Sinne intrakommunaler Zentren darstellt. Es lässt sich allerdings feststellen, dass außerhalb des Gemeindeterritoriums Hannovers keine oberzentralen Standortbereiche (transkommunal) ausgewiesen sind. Das regionale Einzelhandelskonzept definiert neben Versorgungskernen auch Sondertypen von „Zentralität“, indem die Fach- und Verbrauchermärkte als Einzelstandorte oder flächenhaft bei vorliegenden Fachmarkttagglomerationen dargestellt werden. Deutlich zu erkennen sind die herausgehobenen Fachmarkttagglomerationen, die sich jeweils an der Gemeindegrenze im Norden, Nordosten und Süden Hannovers an den Ausfallstraßen gebildet haben. Die Spitze bildet das Fachmarktcluster Lahe-Altwarmbüchen in der Gemeinde Isernhagen, welches eine (kombinierte) Verkaufsfläche von über 100.000 qm aufweist.



Abbildung 14: Regionales Einzelhandelskonzept Hannover mit Darstellung der Versorgungskerne zentraler Orte sowie zentralörtlichen Standortbereichen



## 4.2.5 Hessen

### **Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen**

Im noch aus dem Jahr 2000 stammenden hessischen Landesentwicklungsplan (LEP H 2000) werden grundsätzlich Gemeinden als Zentrale Orte ausgewiesen, wobei unter bestimmten Bedingungen die Notwendigkeit gesehen wird, auch zentralörtliche Siedlungsbereiche innerhalb der Gemeinden festzulegen. Dies geht aus Ziel 4.2.1 hervor:

„Zentrale Orte und so weit erforderlich zentralörtliche Siedlungsbereiche innerhalb der Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen sind festzulegen und so zu bestimmen, dass die zentralen Einrichtungen landesweit entsprechend dem Bedarf der Bevölkerung innerhalb des jeweiligen Verflechtungsbereichs in zumutbarer Entfernung angeboten werden“.

Die hessische Landesplanung sieht dementsprechend ebenso wie in den anderen Ländern, wo zunächst die Gemeinden mit dem Zentralen Ort gleichgesetzt werden, die Notwendigkeit einer räumlichen Konkretisierung des Standortes zentralörtlicher Funktionen, um die mit der zentralörtlichen Konzeption verfolgte Zielsetzung nicht zu gefährden. Wodurch die Erforderlichkeit zur räumlichen Konkretisierung durch die Regionalplanung ausgelöst wird („so weit erforderlich“), wird nicht weiter präzisiert, außer dass „aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten und verkehrspolitischen Gründen [...] die zentralörtliche Standortbündelung zur Erhaltung städtebaulicher Qualitäten nach wie vor sinnvoll [sei] (Begründung zu 4.2).

Die in Hessen vorgesehen Bevölkerungsschwellenwerte als Ausweisungskriterien für Zentrale Orte werden dabei nicht auf die Gesamtzahl der politischen Gemeinde bezogen, sondern auf den „städtebaulich zusammenhängenden Bereich“ (Oberzentrum, 4.2.2.1), den „zentralen Ortsteil“ (Mittelzentrum, 4.2.2.2) bzw. den „städtischen Kern“ (Grundzentrum, 4.2.3).

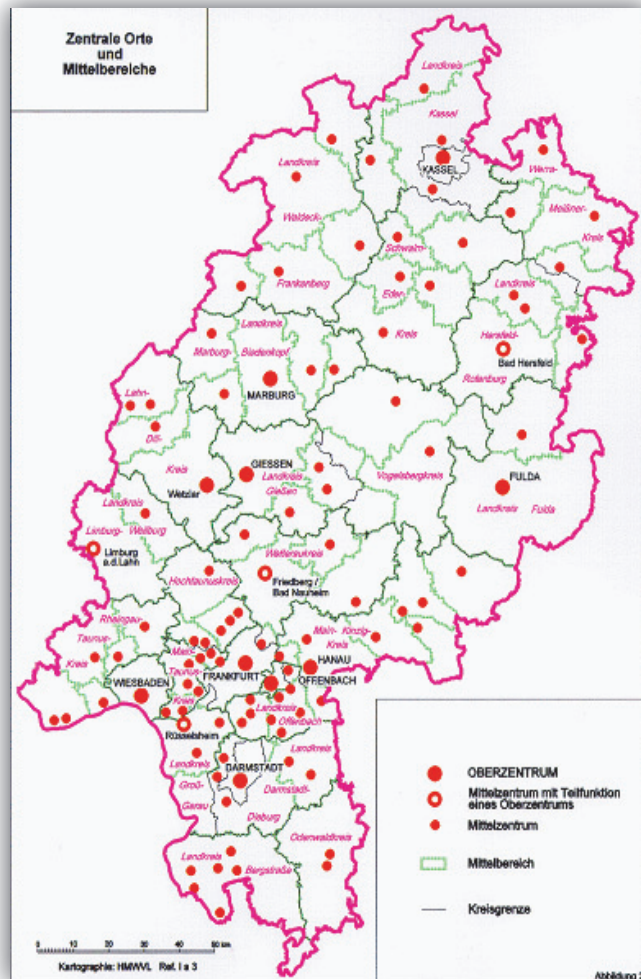
Die räumliche Konkretisierung der zentralörtlichen Siedlungsbereiche ist der Ebene der Regionalplanung vorbehalten, sieht man einmal davon ab, dass in der entsprechenden Festlegungskarte „Zentrale Orte und Mittelbereiche“ des LEP bereits die Hauptorte der Mittelzentren ihrer tatsächlichen räumlichen Lage entsprechend verortet sind und nicht lediglich ein Planzeichen zentral im Mittelbereich dargestellt wird (s. Abbildung 15). Zugleich fällt auf, dass teilweise zwei oder deutlich mehr Mittelzentren in einem Mittelbereich<sup>21</sup> - eigentlich systemwidrig - ausgewiesen sind. Innerhalb dieser Mittelbereich wird kein Kooperationsgebot ausgesprochen oder durch eine Strukturvariante des ZOK auf die Situation reagiert. Folglich kann jede Gemeinde eine volle Funktionszuweisung für sich in Anspruch nehmen.

Neben der Festlegung der zentralen Siedlungsbereiche weist der LEP der Regionalplanung nach Ziel 4.1.2 auch die Aufgabe zu, die Siedlungstätigkeit durch die „Ausweisung der Flächen für Siedlungszwecke“ zu steuern. Neue Siedlungsbereiche, die über die Eigenentwicklung hinausgehen (Zuwanderungsbedarf) sollen auf die Siedlungsschwerpunkte der Zentrale Orte konzentriert werden (Begründung zu 4.1.2).

Der Regionalplan Nordhessen (RP Nordhessen 2009) führt dazu in Ziel 3 in den textlichen Festlegungen die Zentralen Orte als Gemeinden auf und nimmt die räumliche Bestimmung („Zentraler Ortsteil“) über die namentliche Benennung der Ortsteile als Funktionsträger vor. Sofern die gesamte Gemeinde als flächendeckender Zentraler Ort festgelegt wird, erfolgt die Benennung „Stadt insgesamt“ bzw. „Gemeinde insgesamt“. Die Stadt Kassel, die in recht engen kommunalen Grenzen situiert ist, wird beispielsweise als flächendeckendes Oberzentrum ausgewiesen, während für das Oberzentrum Fulda (im Strukturraum „ländlicher Raum“) sechs Ortsteile neben dem Hauptort aufgeführt sind. Demnach werden auch mehrere Ortsteile benannt, wenn dies funktional erforderlich ist.

Abbildung 15: Zeichnerische Darstellung der Zentralen Orte und Mittelbereiche im LEP Hessen 2000

Quelle: (LEP H 2000: 24)



<sup>21</sup> vergleiche beispielsweise den im Süden Hessens gelegenen Mittelbereich „Landkreis Bergstraße“ mit sechs (!) ausgewiesenen Mittelzentren.

### **Aussagen zu transkommunalen Standorträumen**

Der hessische LEP eröffnet bei einem ausreichenden Nachfragepotential in einwohnerstarken Verflechtungsbereichen – die überwiegend in der Raumkategorie Verdichtungsraum liegen dürften – die Wahrnehmung von „ergänzenden Einrichtungen“ auch in Zentralen Orten niedrigerer Stufe (Punkt 4.2.1). Demnach kommen scheinbar nur Zentrale Orte niedrigerer Stufe, aber keine nicht-zentralen Orte in Frage; dieses aufkommende Missverständnis liegt darin begründet, dass in Hessen gar keine nicht-zentralen Gemeinden existieren. Jede politische Gemeinde ist mindestens als Grundzentrum ausgewiesen. Folglich wäre eine ergänzende Einrichtung eines Oberzentrums in jeder Nachbargemeinde zulässig, wenn im Versorgungsbereich das notwendige Nachfragepotential vorhanden ist. Begründet wird dies mit der in Verdichtungsräumen vielfach zu beobachtenden Situation, dass die Mittelzentren „die in der Regel keinen über ihr Gemeindegebiet wesentlich hinausgehenden klar abgrenzbaren Verflechtungsbereich aufweisen, die mittelzentrale Versorgung vielfach in enger räumlicher Arbeitsteilung mit benachbarten Gemeinden“ sicherstellen (Begründung zu Punkt 4.2). Das dort herausgebildete funktionale Standortnetz von zentralörtlichen Standortclustern könne bereits lange nicht mehr sinnvoll den administrativen Einheiten zugeordnet werden. In Verbindung mit der räumlichen Konkretisierung der zentralen Siedlungsbereiche durch die Regionalplanung, kommen jedoch nicht alle Ortsteile der Nachbargemeinden für ergänzende Funktionen in Frage, sondern streng genommen nur die zentralen Ortsteile.

Auch im Bereich der Einzelhandelssteuerung eröffnet der LEP einen Handlungsspielraum für die transkommunale Ausprägung von Einzelhandelsstandorten:

„Flächen für großflächige Einzelhandelsprojekte (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) kommen nur in Oberzentren und Mittelzentren (zentrale Ortsteile) in Betracht. In begründeten Ausnahmefällen, z. B. zur örtlichen Grundversorgung, und unter Einhaltung der übrigen landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen ist eine Ausweisung auch in den zentralen Ortsteilen von Grundzentren (Unter- und Kleinzentren) zulässig. Hierbei kommt dem interkommunalen Abstimmungsgebot eine besondere Bedeutung zu.“ (Z 4.1.2)

Ein Beispiel für die Auslegung dieser optionalen Festlegung ergänzender Einrichtungen in transkommunalen Räumen bietet das Oberzentrum Fulda. Aufgrund der eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten wurde mit Punkt 2.2, Ziel 2 des Regionalplans Nordhessen 2009 (RP Nordhessen 2009) ein „oberzentraler Siedlungsbereich Fulda“ zur Stärkung und Entwicklung der oberzentralen Funktionen des Oberzentrums ausgewiesen.

„Das Oberzentrum Fulda bildet mit den benachbarten Grundzentren Petersberg, Künzell, Eichenzell im ländlichen Raum den oberzentralen Siedlungsbereich Fulda zur Stärkung und Entwicklung der oberzentralen Funktionen. Er hat die Aufgabe, Standorte für die allgemeine Siedlungs- und Gewerbeentwicklung des Oberzentrums sowie für zentrale Infrastruktur- und Dienstleistungseinrichtungen [...] zu sichern und umfasst folgende zusammenhängenden Stadt- und Ortsteile“ (Punkt 2.2, Ziel 2)

Auf der Grundlage interkommunaler Zusammenarbeit der genannten Kommunen sollen Konzepte zur Sicherung der Siedlungsflächenentwicklung sowie der Standorte der zentralen Infrastruktur- und Dienstleistungseinrichtungen erstellt werden. Entsprechend der Rahmenvorgaben des LEP 2000 wird bestimmt, dass:

„Einzelmaßnahmen, die oberzentrale Funktionen enthalten, können, wenn sie die Funktion des Oberzentrums nicht beeinträchtigen und/oder aus einer gemeinsamen Konzeption im Einvernehmen mit dem Oberzentrum hervorgehen, im gemeindeübergreifenden oberzentralen Siedlungsbereich entstehen. Einzelmaßnahmen des Oberzentrums, die gravierende Auswirkungen auf die zentralörtlichen Funktionen der Nachbargemeinden haben, sollen mit diesen abgestimmt werden.“ (ebd.)

Die Regionalplanung regt somit die Bildung eines oberzentralen Funktionsraums bzw. eines oberzentralen Kooperationsraums an, welcher aber momentan noch auf informeller Basis steht, anders als im Verdichtungsraum Kassel, wo sich der „Zweckverband Raum Kassel“ formal als Körperschaft des öffentlichen Rechts konstituiert hat. Hinsichtlich der Behandlung von Einzelhandelsgroßprojekten findet sich im Regionalplan auch eine transkommunale Ausgestaltung im Sinne der Rahmenregelungen des LEP:

„Im Verdichtungsraum Kassel und im oberzentralen Siedlungsbereich Fulda können großflächige Einzelhandelseinrichtungen mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten, die wegen ihres Einzugsbereiches nur im jeweiligen Oberzentrum zulässig wären, auch in den übrigen zentralen Orten zulässig sein, wenn eine solche Standortwahl einem vom Zweckverband Raum Kassel erstellten Planungskonzept entspricht oder im oberzentralen Siedlungsbereich Fulda aus einer gemeinsamen Konzeption im Einvernehmen mit dem Oberzentrum hervorgeht.“ (Punkt 3.1.3, Ziel 2)

#### 4.2.6 Mecklenburg-Vorpommern

##### ***Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen***

Zunächst erscheint die Aussage zu Zentralen Orten im Landesentwicklungsplan für Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2005 (LEP M-V 2005) vergleichbar mit den Festlegungen zu Zentralen Orten in der hessischen Landesplanung. In Ziel 3.2 Abs. 4 wird ausgeführt:

„Gemeinden, die die in Abbildung 8 aufgelisteten Anforderungen erfüllen, können als Zentrale Orte eingestuft werden. Standort der zentralörtlichen Aufgaben ist der Gemeindehauptort“

Allerdings ist im Gegensatz zur hessischen Festlegung nicht nur soweit erforderlich eine Präzisierung der Festlegung vorzunehmen, sondern grundsätzlich der Gemeindehauptort Standort der zentralörtlichen Funktionen, wie es in der entsprechenden Erläuterung heißt.

Hinsichtlich der Frage, ob neben dem Gemeindehauptort noch weitere Nebenzentren als zentrale Siedlungsbereiche ausgewiesen werden können, wird in der Erläuterung ausgeführt, eine solche Aufteilung der zentralörtlichen Aufgaben auf verschiedene Ortsteile solle nicht erfolgen. Diesbezüglich werden allerdings zwei Ausnahmen von dem Bündelungsprinzip formuliert: (1) Wenn einzelne Einrichtungen bereits in Nebenzentren bzw. Ortsteilen vorhanden sind und der Umzug mit erheblichen finanziellen Kosten verbunden wäre. (2) Können mehrere Gemeindehauptorte benannt werden, wenn es sich um eine in Folge von Gemeindezusammenschlüssen neu gebildete flächenstarke Gemeinde handelt und die einzelnen Gemeindehauptorte jeweils die Kriterien für die Ausweisung als Grundzentrum erfüllen (vgl. Begründung zu Kapitel 3.2). Die Festlegung der Zentralen Orte bzw. der Gemeindehauptorte ist Aufgabe der Regionalplanung und erfolgt in den Regionalen Raumordnungsprogrammen (siehe Ziel 3.2 Abs. 5). Neben den Zentralen Orten, die ein dreigliedriges System von Ober-, Mittel-, und Grundzentren umfassen, können ergänzend Siedlungsschwerpunkte ausgewiesen werden, die allerdings nur (überörtliche) Versorgungsaufgaben wahrnehmen, im Unterschied zu Grundzentren, denen auch eine Entwicklungsfunktion als vorrangiger Standort der Wirtschaft zukommt (vgl. Punkt 3.3 Abs. 1 und die diesbezügliche Begründung).

##### ***Aussagen zu transkommunalen Standorträumen***

Innerhalb des ZOKs lassen sich keine unmittelbaren Aussagen zum Umgang mit transkommunalen Standorträumen erkennen. Jedoch existiert ein Ansatz abseits des zentralörtlichen Instrumentariums, der sich auf die Ausweisung der Raumkategorien stützt. Um die großen Städte des Landes<sup>22</sup> werden

<sup>22</sup> Es handelt sich um Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar

sog. „Stadt-Umland-Räume“ nach den raumstrukturellen Vorgaben des LEP durch die Regionalplanungsbehörden abgegrenzt. Die Ausweisung solcher Stadt-Umland-Räume stellt an sich noch keine Besonderheit dar, als für solche Raumkategorien in den meisten Landesentwicklungsplänen und –programmen interkommunale Abstimmungen unter den funktional verflochtenen Gemeinden angeregt werden.

Die Festlegungen im LEP 2005 für die Stadt-Umland-Räume gehen jedoch wesentlich weiter, da die den Stadt-Umland-Räumen zugeordneten Gemeinden einem besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot unterliegen (Punkt 3.1.2 Abs. 2). Dieses Gebot weist die Wirkung eines Ziels der Raumordnung auf, weshalb es eine Beachtungspflicht gegenüber den Normadressaten entfaltet. Das Ziel der Raumordnung ist durch die Benennung der Abgrenzungskriterien räumlich bestimmt bzw. bestimmbar. Nach Abbildung 5 des LEP 2005 bilden sich die Stadt-Umland-Räume (1) aus den Städten Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald, Wismar und (2) den direkten Umlandgemeinden, die eine gemeinsame Gemeindegrenze mit einer der vorgenannten Städte bilden und (3) sonstigen Nachbargemeinden, die

- a. ein Bevölkerungswachstum von mehr als 30 % hatten (Zeitraum 1995-2001),
- b. einen Auspendleranteil von mehr als 40 % in die jeweilige Kernstadt aufwiesen,
- c. aufgrund wichtiger planerischer Gesichtspunkte oder
- d. aus Gründen der Arrondierung in den Stadtumlandraum mit einbezogen werden sollten (Vermeidung von Insellagen).

Als Kooperationsgegenstände werden Handlungsfelder angesprochen, in denen es auf interkommunaler Ebene zu Verteilungswettkämpfen um Einwohner und Steuereinnahmen kommt. Nach Punkt 3.1.2 Abs. 3 gilt das Kooperations- und Abstimmungsgebot „für Planungen, Vorhaben und Maßnahmen mit Auswirkungen auf andere Gemeinden im Stadt-Umland-Raum, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Gewerbe einschließlich Einzelhandel, Verkehr, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, naturschutzfachliche Ausgleichsmaßnahmen sowie für die Vorhaltung kommunaler Einrichtungen“. Ebenso sind mit der Vorhaltung kommunaler Einrichtungen, insbesondere höherrangigen Kultur- und Freizeiteinrichtungen, die oftmals von den Kernstädten für den gesamten Stadt-Umland-Raum vorgehalten werden, auch Fragen der Kostenumlegung angesprochen. Die Kernstädte haben einerseits mit Einwohnerverlusten und Gewerbeabwanderungen in das Umland zu kämpfen, was ihre Einnahmeseite schmälert, während sie gleichzeitig um eine Auslastung ihrer überörtlichen Versorgungsfunktionen fürchten, da die Umlandgemeinden mitunter eigene Versorgungseinrichtungen z.B. im Bereich der Freizeitinfrastruktur errichtet haben und nicht selten direkte Konkurrenzen zwischen Versorgungsinfrastrukturen entstanden sind. Diese interkommunale, den gesamten Stadt-Umland-Raum schwächende Versorgungsüberhang soll durch eine kooperative Zusammenarbeit abgebaut und zukünftig verhindert werden, hin zu einer Gesamtentwicklungsprozess, der die Potentiale der einzelnen Kooperationspartner aufgreift und stärkt (s. Begründung zu 3.1.2).

Bezogen auf die angesprochenen Regelungen zum Kostenausgleich zwischen Kern- und Umlandgemeinden, war in den Stadt-Umland-Räumen eine sog. „Stadt-Umland-Umlage“ geplant, die die Kernstädte finanziell besserstellen sollte. Allerdings wurde diese Umlage von Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in ihrer konkreten Ausgestaltung für nichtig erklärt, weil der Gesetzgeber gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verstoßen habe (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23.02.2012, 37/10). Bemängelt wurde die pauschale „Abschöpfungsfunktion“ der

Umlage (in den Umlandgemeinden), ohne dass eine nachgewiesener zusätzlicher Bedarf der Empfänger-gemeinde (Kerngemeinde) ermittelt worden sei (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 23.02.2012, 37/10, Rn. 45), der sich auf die zusätzlich für die Umlandversorgung vorgehaltenen Einrichtungen bzw. deren Kapazitäten bezieht. Auf der anderen Seite hat das Verfassungsgericht aber auch die grundsätzliche Einführung einer solchen Stadt-Umland-Umlage nicht ausgeschlossen, die auch an raumordnungspolitische Ziele anknüpfen dürfe.

Inzwischen sind die ersten Entwicklungskonzepte in den Stadt-Umland-Räumen ausgearbeitet und in die Regionalen Raumentwicklungsprogramme aufgenommen worden. Beispielsweise wurde im Nachgang der Analyse der stadt-regionalen Handlungsfelder im Stadt-Umland-Raum Rostock nicht nur ein eine hohe Dichte funktionaler Verflechtungen zwischen den Gemeinden identifiziert, sondern auch ein Ordnungsbedarf (Arbeitskreis Stadt-Umland-Raum-Rostock 2011: 8). Daraufhin wurde ein gemeinsamer Entwicklungsrahmen für den Stadt-Umland-Raum erarbeitet, der sich auch heiklen Themen wie der Wohnsiedlungs-, Gewerbeflächen- und Einzelhandelsentwicklung sowie der Schulentwicklungsplanung annimmt. In der kartographischen Festlegung des Entwicklungsrahmens wurden für den Geltungsbereich abgestimmte Schwerpunkte mit der Funktion Wohnen, Schulstandorte und regional bedeutsame Gewerbeflächenpotenziale abgestimmt und räumlich verortet. Zugleich wurde die Zentrenstruktur der Einzelhandelsstandorte analysiert und hierarchisch nach Versorgungsstufen gegliedert. Daraus wurde für die Umlandgemeinden ein Rahmenkonzept für den Umgang mit Einzelhandelseinrichtungen entwickelt, der die vorhandenen Standorte in Entwicklungs-, Bestandssicherungs-, Begrenzungs-, und Unterversorgungsstandorte aufteilt. Im Regionalen Raumentwicklungsprogramm des Planungsverbandes Region Rostock werden unter Punkt 3.1.2 ergänzte Ziele und Grundsätze für den Stadt-Umland-Raum Rostock ausgegeben (RREP MM/R 2011). Bezogen auf die Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung sollen flächenintensive Gewerbeansiedlung, neben dem Oberzentrum Rostock, auf die gewerblich-industriellen Vorranggebiete Rostock-Mönchhagen und Rostock-Poppendorf im Stadt-Umland-Raum konzentriert werden (Punkt 3.1.2 Abs. 2). Für den Bereich der Gewerbeflächenentwicklung lässt sich feststellen, dass das Oberzentrum die Nachfrage nach geeigneten Flächen zumindest langfristig auf dem eigenen Gemeindegebiet nicht befriedigen kann. Das RREP nimmt für die transkommunale Ausprägung der Gewerbefunktion, die von der Funktion des Hafens Rostock herrührt, eine qualitative Unterscheidung dahingehend vor, dass im Stadt-Umland-Raum vor allem die flächenintensiven Gewerbeansiedlungen (Logistikbranche, etc.) vorgenommen werden sollen. Die hochwertigen zentrennahen Bereiche sollen vor allem arbeitsplatzintensiven Ansiedlungen vorbehalten bleiben.

## **4.2.7 Nordrhein-Westfalen**

### ***Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen***

Der momentan noch gültige Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW 1995) ist der „Dienstälteste“ seiner Art in Deutschland und stammt noch aus dem Jahr 1995. Seit Juni 2013 liegt ein neuer LEP-Entwurf der Staatskanzlei NRW vor (LEP NRW Entwurf 2013), in welchem zwar das ZOK in NRW unverändert fortgeschrieben wird, allerdings mit den sog. „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche“ ein neues Instrument zur Siedlungsflächensteuerung eingeführt wird. Auf diesen neuen Ansatz wird hier entsprechend nach der Beschreibung des Status-Quo besonders eingegangen.

Hinsichtlich der Gleichsetzung von Zentralen Orten und Gemeinden wird im alten LEP 1995 in Abschnitt B. I. „Raum- und Siedlungsstruktur“ unter Punkt B. I. 2. ausgesagt: „Das Grundraster der Besiedlung des Landesgebietes wird [...] durch ein Netz funktional miteinander verbundener Gemeinden, das System der zentralörtlichen Gliederung, dargestellt“. Es liegt folglich eine Gleichsetzung von Zentralen

Orten mit politischen Gemeinden und dementsprechend ein Territorialprinzip vor, welches jedoch nachfolgend noch, wie in den Regelungen der anderen Landesplanungen üblich, relativiert wird. Ein Besonderheit des ZOK in NRW sollte man in diesem Zusammenhang erwähnen: jede Gemeinde ist mindestens als Grundzentrum ausgewiesen ist, sodass per Definition eine flächendeckende Grundzentralität in NRW vorherrscht. Die Gründe dafür sind in der Gemeindegebietsreform der 1970er Jahre zu sehen, als leistungsfähige Gemeinden nach ihren funktionalen Verflechtungen gebildet worden sind. Eine vergleichbare Konstellation liegt auch in Hessen sowie im Saarland vor, wo die Gemeinden ebenfalls mindestens einen grundzentralen Status haben. Ebenso wie im Zuständigkeitsbereich der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg, nur dass dort nach der Gemeindegebietsreform auf die Ausweisung von Grundzentren grundsätzlich verzichtet wird, die Aufgabenwahrnehmung aber weiterhin den Gemeinden eigenverantwortlich aufgetragen ist (s Kapitel 4.2.3).

Wie eingangs erwähnt wird das Territorialprinzip auch in NRW im LEP 1995 relativiert:

„Die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen im Sinne des LEPro (§ 7) soll auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung [...] angestrebt und innergemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte (§ 6 LEPro) ausgerichtet werden“ (B. I. 2., Ziel 2.2).

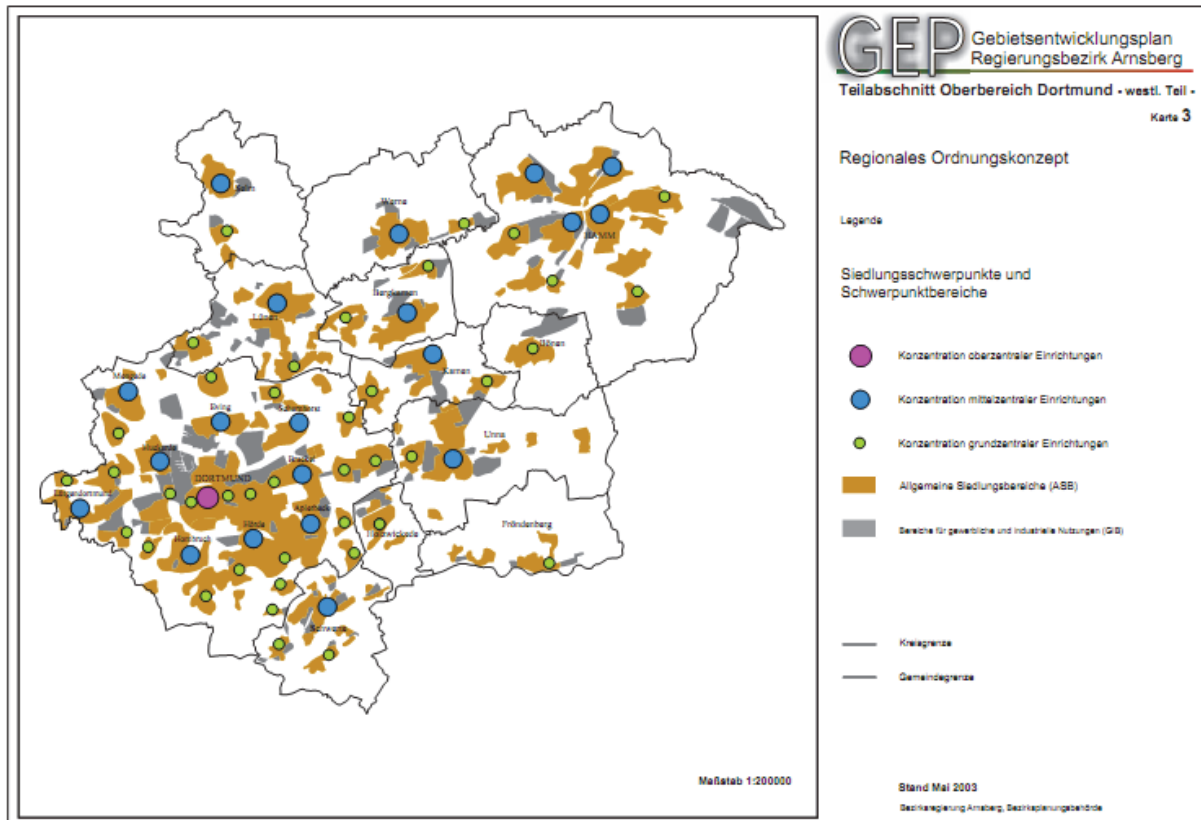
Korrespondierend hieß es in § 6 Landesentwicklungsprogramm NRW (LEPro NRW)<sup>23</sup>: „Die Gemeinden sollen die Entwicklung ihrer Siedlungsstruktur auf solche Standorte ausrichten, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung eignen (Siedlungsschwerpunkte)“. Aus dem Wortlaut des § 6 LEPro NRW lässt sich nicht herauslesen, dass diese zentralen Einrichtungen bereits vorhanden sein müssen, sondern die Siedlungsbereiche die Eignung dafür aufweisen sollen, worunter man die erforderliche Tragfähigkeit für die genannten Einrichtungen verstehen kann. Danielzyk und Koch (2002: 190) stellen in einer Studie Anfang der 2000er Jahre eine enorm unterschiedliche Ausweisungspraxis der Siedlungsschwerpunkte (SSP) in NRW durch die (verantwortliche) kommunale Seite fest. Verantwortlich sehen sie dafür die fehlende Klarheit der definierten Kriterien. So habe die Landeshauptstadt Düsseldorf neben ihrem Hauptzentrum nur wenige Stadtteilzentren ausgewiesen, während die Städte Essen oder Münster das ganze Stadtgebiet als SSP betrachten und jeden Ortsteil entsprechend gekennzeichnet hätten. Somit endstünde den beiden letztgenannten Städten der Vorteil, auch periphere Ortsteile zu entwickeln, womit die eigentliche Intention des Integrationsgebots jedoch unterlaufen würde (ebd.).

Die Versorgung mit Siedlungsflächen für Wohnsiedlungszwecke und zur gewerblich-industriellen Nutzung ist gemäß C. I. 2 bzw. C. II. 2 LEP NRW Aufgabe der Regional- und Bauleitplanung. In den Regionalplänen werden die Siedlungsbereiche flächenscharf im Sinne des Maßstabs des Regionalplans dargestellt, auf die sich die Entwicklung konzentrieren soll und innerhalb derer die Kommunen die oben genannten Siedlungsschwerpunkte ausweisen. Neben den „Allgemeinen Siedlungsbereichen“ (ASB) werden auch sog. „Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen“ (GIB) ausgewiesen. Die in Abbildung 16 präsentierte Erläuterungskarte zum Regionalplan Arnsberg, Teilabschnitt Dortmund (westl. Teil) (GEP Arnsberg 2004), zeigt neben den vorgeannten ASB- und GIB-Festlegungen auch die kommunalen Siedlungsschwerpunkte, differenziert nach ihrer zentralörtlichen Stufe als nachrichtliche Übernahme. Es ist zu erkennen, dass die Ausweisung des Stadtteils Eichlinghofen als „Konzentration

<sup>23</sup> Das ursprünglich 1974 aufgestellte, 1989 zuletzt geänderte Landesentwicklungsprogramm (LEPro) ist am 31.12.2011 ausgelaufen.

grundzentraler Einrichtungen“ den Standort der Dortmunder Universität (TU Dortmund) und des angrenzenden Technologieparks nicht berücksichtigt und insofern die Versorgungsorientierung dieses Instruments erkennbar wird.

Abbildung 16: Regionales Ordnungskonzept für den Teilabschnitt Oberbereich Dortmund -westlicher Teil- des Gebietsentwicklungsplanes der Bezirksregierung Arnsberg



Quelle: GEP Arnsberg 2004

Der in der Aufstellung befindliche neue LEP NRW (LEP NRW Entwurf 2013) führt mit dem sog. „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen“ (zASB) ein neues Instrument ein, welches sich stark an das althergebrachte Instrument der SSP anlehnt. Allerdings sollen die zASB nicht mehr von den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung ausgewiesen werden, sondern von den Regionalplanungsbehörden in Abstimmung mit den Gemeinden. Laut Ziel<sup>24</sup> 6.2-1 des LEP-Entwurfs soll:

„Die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden ist auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche auszurichten, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche).“

Die Landesplanung sieht es aufgrund der demographischen Entwicklung und den einhergehenden Tragfähigkeitsproblemen als geboten an, die Siedlungsentwicklung vorrangig auf die zukunftsfähigen Siedlungsbereiche auszulegen, die bereits über ein zentralörtliches Versorgungscluster verfügen. In der zugehörigen Begründung wird der zASB weiter ausgeführt: Dieser soll „über ein vielfältiges und leistungsfähiges Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungsreinrichtungen (wie z. B. der Bildung, der Kultur, der Verwaltung, der sozialen und medizinischen Betreuung und des

<sup>24</sup> Per Kabinettsentschluss vom 28.04.2015 zur Änderung des LEP-Entwurfs wurde das Ziel 6.2-1 in einen Grundsatz der Raumordnung abgebildert.



Einzelhandels) verfügen“ (Begründung zu 6.2-1). Die Verbindung der zASB zum landesweiten ZOK erfolgt durch die Feststellung, dass zur „überörtlich-flächendeckenden Grundversorgung [...] in jeder Gemeinde regionalplanerisch mindestens ein zentralörtlich bedeutsamer ASB festzulegen [ist]“ (ebd.), da das zentralörtliche Konzept auch im neuen LEP unverändert übernommen wird und somit jede Gemeinde als Grundzentrum festgelegt ist. Demnach gelten die gleichen Voraussetzungen wie in Berlin-Brandenburg, wo jede Gemeinde die Grundversorgung zu sichern hat und keine mitzuversorgenden, nicht-zentralen Orte existieren. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass der zASB zwar die Siedlungsflächenentwicklung auf die zentralen Ortsteile lenkt und damit die Tragfähigkeit erhöht, allerdings nicht explizit eingefordert wird, auch die zentralen Funktionen bzw. Einrichtungen auf diese Ortsteile zu beschränken, wie es in den anderen Bundesländern durchaus üblich ist.

#### ***Aussagen zu transkommunalen Standorträumen***

In Nordrhein-Westfalen sind auf Ebene der landesweiten Raumordnung keine Ansätze für den Umgang mit transkommunalen Standorträumen feststellbar.

Lediglich in § 21 Abs. 3 b LEPro NRW ließen sich Ansatzpunkte erkennen, indem die Notwendigkeit zur Funktionsergänzung der Zentralen Orte in den Ballungskernen gesehen wird, bei (gleichzeitig) verstärkter Berücksichtigung der Ordnungsfunktion in den angrenzenden Räumen: „In den Ballungsrandzonen sind vorrangig die Voraussetzungen für eine geordnete Entwicklung der Siedlungsstruktur unter Berücksichtigung der Ergänzungsaufgaben gegenüber den jeweils angrenzenden Ballungskernen zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen [...]“. Nach dem Auslaufen des LEPro ist in dem aktuellen Entwurf zum LEP NRW die Ausweisung von Raumkategorien als Steuerungsform nicht mehr vorgesehen.

### **4.2.8 Rheinland-Pfalz**

#### ***Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen***

Rheinland-Pfalz hält im Landesentwicklungsplan IV (LEP IV) aus dem Jahr 2008 wie die Mehrheit der anderen Flächenländer am Territorialprinzip fest. Daneben ist das Bündelungsprinzips für zentralörtliche Einrichtung und Dienstleistungen vorgesehen, wie sich aus Ziel 35 in Teil B, Abschnitt III, Punkt 3.1.1. hervorgeht:

„Einrichtungen und Dienstleistungen mit unterschiedlicher funktionaler und damit zentralörtlicher Bedeutung (mittel- und oberzentral) der Daseinsvorsorge sind räumlich zu bündeln. Die Standortgemeinden zentralörtlicher Einrichtungen nehmen darüber hinaus Verknüpfungsfunktionen im funktionalen und überregionalen Verkehrsnetz wahr. Die betroffenen Gemeinden definieren und sichern in Eigenverantwortung Umfang und Qualität des zentralörtlichen Versorgungsniveaus“ (Z 35 Punkt 3.1.1).

Damit erfolgt eine Bündelung auf die Standortgemeinden, ohne dass ein Konzentrationsprinzip auf den zentralen Siedlungsbereich oder Ortsteil vorgenommen wird. Die Standortgemeinde bilden in Rheinland-Pfalz die politisch selbstständigen Ortsgemeinden bzw. die kreisfreien Städte, sodass ein sehr feingliedrige Gemeindestruktur vorliegt (2305 Städte und Gemeinden), wodurch wiederum die Problematik der geringen Steuerungsfunktion des ZOK bei flächengroßen Gemeinden weitgehend egalisiert wird. Nichtsdestotrotz erfolgt keine Festlegung der zentralörtlichen Siedlungsgebiete oder Benennung der zentralen Ortsteile.

Neben der Festlegung der Gemeinden als Zentrale Orte, können den Gemeinden ergänzend nach Teil B, Abschnitt II, Punkt 2.4, Grundsatz 27 besondere Funktionen zugewiesen werden. In Frage kommen dabei Funktionen im Bereich Wohnen, Gewerbe, Freizeit/Erholung sowie Land- und Forstwirtschaft. Exklusiv für die besonderen Funktionen Wohnen und Gewerbe können in den Regionalplänen Vorrang-

und Vorbehaltsgebiete (§ 8 Abs. 7 Nr. 1 u. 2 ROG) für die Siedlungsflächenentwicklung festgelegt werden, um eine gebietsscharfe Festlegung vornehmen zu können (vgl. Teil B, Abschnitt II, Punkt 2.4, Grundsatz 28). Dies entspricht dem Vorgehen in Nordrhein-Westfalen oder in Hessen, wo die jeweiligen gebietsscharfen Darstellungen die Funktion eines Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiets besitzen.

Hinsichtlich der Wohnsiedlungsflächenentwicklung ist zunächst keine Konzentration auf die zentralen Orte festgelegt, jedoch wird dies im Abschnitt 3.2 über die nachhaltige Wahrnehmung der Daseinsgrundfunktionen für den Bereich Wohnen (3.2.1) in Grundsatz 51 indirekt angesprochen. Demnach soll der „Barrierefreie Zugang zu Einrichtungen der Grundversorgung in einer [...] zumutbaren Entfernung [...] durch die günstige Zuordnung des Wohnraumes zur sozialen Infrastruktur und zu den Haltepunkten des Bus- und Schienenpersonennahverkehrs sichergestellt werden“.

### ***Aussagen zu transkommunalen Standorträumen***

Mit der Ablösung des LEP III im Jahr 2008 durch den LEP VI, ist eine augenfällig veränderte Begriffsauffassung und konzeptionelle Ausgestaltung des „Funktionsraumes“ in Rheinland-Pfalz zu erkennen. Wurde im LEP III unter dem Funktionsraum noch die Ausweitung des Standortraumes eines Zentralen Ortes auf die angrenzende Nachbargemeinde aufgefasst, welche aufgrund enger räumlich-funktionaler Verflechtungen die Voraussetzungen für die transkommunale Ansiedlung zentralörtlicher Funktionen des in Entwicklungshemmnissen begriffenen höherzentralen Ortes bot, versteht man im LEP IV unter einem „mittelzentralen Funktionsraum“ den gemeinsamen Mittelbereich eines „mittelzentralen Verbundes kooperierender Zentren“ - auch als „Städteverbund“ bezeichnet - der von „normalen“ Mittelbereichen mit einem monozentralen Mittelzentren unterschieden wird (Begründung zu Z 35 bis Z40, Tabelle 5, FN 2). In der begrifflichen Trennung zwischen monozentral organisierten Mittelbereichen und funktionsteilig organisierten mittelzentralen Funktionsräumen kommt das modifizierte Territorialprinzip der Städteverbände zum Ausdruck, wonach nicht mehr ein Zentraler Ort die Funktionen für den Verflechtungsraum gebündelt bereitstellt, sondern diese auf mehrere Zentren verteilt sind.

Der Grundgedanke des Funktionsraumes nach dem LEP III – die konzeptionelle Berücksichtigung transkommunaler Standorte/Standorträume im ZOK – bleibt im LEP IV erhalten, indem im Orientierungsrahmen für die Mindestversorgungsstandards (Begründung zu Z 35 bis Z40, Tabelle 5) unterschieden wird zwischen Einrichtungen, die im Zentralen Ort liegen sollten und Solchen, die im Versorgungsbereich (in Rheinland-Pfalz unterschieden in den monozentralen Mittelbereich oder den mittelzentralen Funktionsraum bei mehreren Zentren) vorkommen sollten. Beispielsweise soll ein Fachärztheaus im Mittelzentrum liegen, während ein Krankenhaus der Grundversorgung im Versorgungsbereich vorhanden sein soll. Damit entspricht der Plangeber auch der jeweiligen Standortlogik der Einrichtung, wonach ein Krankenhaus auf die Tragfähigkeit des Versorgungsbereichs ausgelegt ist und mitunter die gute verkehrliche Erreichbarkeit aus dem gesamten Versorgungsbereich relevanter ist, die nicht zwingend im Mittelzentrum als optimal gegeben sein muss, wenn dieses etwa nicht den geographischen Mittelpunkt des Versorgungsbereichs bildet.

Weiterhin werden die „mittelzentralen Funktionsräume“ (Mittelbereiche der Städteverbände) nach ihrer Zugehörigkeit zu einer der beiden in Rheinland-Pfalz unterschiedenen Raumkategorien – ländlicher Raum und Verdichtungsraum – mit verschiedenen Kooperationsintensitäten und zentralörtlichen Aufgaben bedacht. Laut Ziel 45 in Teil B, Abschnitt III, Punkt 3.1.2 besteht für die Zentralen Orte, insb. für die Mittelzentren, in den ländlichen Räumen und dort vor allem in Bereich mit geringen Zentrenreichbarkeit die Pflicht zur intensiven Zusammenarbeit bei der Sicherung und Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge (Kooperationsgebot)(Erläuterung zu Ziel 45). Dazu werden die Standortgemeinden

mit mittelzentralen Funktionsteilungen in den ländlichen Räumen zur Kooperation verpflichtet, die vertraglich abzusichern sind (Erläuterung zu Ziel 35 bis Ziel 40). In den ländlichen Räumen steht damit eindeutig die Versorgungsfunktion bei zurückgehender Tragfähigkeit der Versorgungsinfrastruktur im Vordergrund des ZOK. Aufgrund der zu erwartenden weiteren Abnahme der Tragfähigkeiten in den Mittelbereichen, bei schlechter Erreichbarkeit benachbarter Versorgungszentren, wurde in dieser Raumstruktur eine Anpassung des ZOKs erforderlich.

In den mittelzentralen Funktionsräumen innerhalb der Verdichtungsräume wird ebenfalls eine intensive Zusammenarbeit bei der Vorhaltung der Daseinsvorsorge empfohlen (Kooperationsempfehlung)(vgl. Grundsatz 46), jedoch unter veränderten Vorzeichen. In diesen Räumen mit polyzentrischen Ansätzen, bis deutlich polyzentraler Ausprägung entlang der Rheinschiene, sind zumeist gleich mehr als sieben Zentren innerhalb von 30 Pkw-Minuten erreichbar (vgl. Karte 6, „Leitbild Daseinsvorsorge“). Aus der enorm guten Zentrenreichbarkeit in den Verdichtungsräumen ergeben sich jedoch vielfache Überlagerungen der Verflechtungsbereiche und somit steht hinter dem Kooperationsgedanken auch der Abbau von Konkurrenzen, wobei sich ebenfalls Tragfähigkeitsprobleme einzelner Infrastrukturen aus der Überlagerung der Einzugsbereiche unter Entstehung schädlicher Konkurrenz durch Unterauslastung ergeben können. Insofern kann man die strukturräumlich begründete Unterscheidung in Kooperationspflicht und -empfehlung auch kritisieren, da in den Verdichtungsräumen ebenfalls Auslastungsprobleme unter den konkurrierenden Einrichtungen erkennbar sind (mangelnde Tragfähigkeit) und dort mehr die Ordnungsfunktion des ZOK gefragt ist, als eine andere Art der Sicherung der Versorgungsfunktion (in den lebendigen Innenstädten nach dem Leitbild der europäischen Stadt).

Vergleichbar mit Hessen werden in den Verdichtungsräumen systemwidrig mehrerer Mittelzentren in einem Mittelbereich festgelegt, der dann allerdings einen mittelzentraler Funktionsraum<sup>25</sup> bzw. als Mittelzentraler Verbund kooperierender Zentren - jedoch ohne Kooperationsverpflichtung - darstellt ist (siehe Abbildung 17).

---

<sup>25</sup> Eigentlich wird nach der Aussage in Fußnote 2 zur Ausstattungstabelle (vgl. Tabelle 5 des LEP IV) unterschieden zwischen „Mittelbereich“ und „mittelzentraler Funktionsraum“. Im „Leitbild Daseinsvorsorge“ (siehe Abbildung 17) wird dann allerdings zwischen „monozentraler Mittelbereich“ und „Mittelzentraler Verbund kooperierender Zentren“ differenziert, wobei Letztere die Festlegung mehrerer Mittelzentren in einem Mittelbereich beschreibt.

Abbildung 17: Ausschnitt des Leitbilds Daseinsvorsorge im LEP IV Rheinland-Pfalz mit Darstellung verschiedener Strukturvarianten von Mittelbereichen



Quelle: LEP IV: 85

So ergeben sich vornehmlich um das Oberzentrum Koblenz und im rheinland-pfälzischen Teil der Metropolregion Rhein-Neckar Ballungen von Mittelzentren, die Ausdruck der inflationären Ausweisung und Überreizung des ZOKs sind. Schließlich sind für diese Mittelzentren keine eindeutigen (monozentralen) Versorgungsbereiche abgrenzbar. Jedes der ausgewiesenen Mittelzentren im Verdichtungsraum kann sich weiterhin ohne Konsequenzen auf seinen Status als Mittelzentrum zurückziehen, auch wenn der LEP eine freiwillige Kooperation im Versorgungsbereich anregt. Allerdings muss man den fortschrittlichen Umgang mit dem empirischen Befund transkommunalen Standorträumen in Rheinland-Pfalz herausstellen, indem innerhalb des ZOK dem Befund, insb. im Vergleich mit dem Nachbarland Hessen, auch Rechnung getragen wird.

Abschließend ist auf eine ergänzende Regelung zum großflächigen Einzelhandel in Abschnitt 3.2.3 des LEP IV hinzuweisen. Nach dem Zentralitätsgebot in Ziel 57 sind großflächige Handelbetriebe ab einer Verkaufsfläche von 2.000m<sup>2</sup> nur in Mittel- und Oberzentren zulässig. Ausnahmsweise kommen solche Einzelhandelsbetriebe auch in nicht-zentralen Orten mit mehr als 3.000 Einwohnern zur Sicherung der Nahversorgung in Betracht, wenn die Verkaufsfläche 1.600m<sup>2</sup> nicht übersteigt. Der Einwohnerschwellenwert wird problematischer Weise nicht weiter begründet. Innerhalb der zentralen Orte sollen die Einrichtungen mit zentrenrelevanten Sortimenten nur in integrierten Bereich zulässig sein (gemeint sind die zentralen Versorgungsbereiche nach dem Baugesetzbuch (BauGB), die von den Gemeinden festgelegt werden). Daneben sollen nicht innenstadtrelevante Sortiment auch außerhalb der Versorgungsbereiche an sog. „Ergänzungsstandorten“ – jedoch innerhalb der Standortgemeinde (Zentraler Ort) – zulässig sein (Z 59), wobei die Ergänzungsstandorte wie auch die zentralen Versorgungsbereiche in Abstimmung mit der Regionalplanung festzulegen sind.

## 4.2.9 Saarland

### *Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen*

Beim ersten Blick auf die Ausführungen im Landesentwicklungsplan – Teilabschnitt Siedlung – von 2006 (LEP Saarl. 2006) kommt man zunächst zu dem Eindruck, es werde eindeutig das Territorialprinzip bezüglich zentralörtlicher Funktionszuweisungen angewendet. Denn in der Begründung zu Ziel 2.1.2 Abs. 1 heißt es:

„Zentrale Orte sind Städte oder Gemeinden, die aufgrund ihrer Einwohnerzahl, der zentralörtlichen Ausstattung sowie ihrer Funktion Schwerpunkte der Siedlungs- und Wirtschaftstätigkeit sowie des sozialen und kulturellen Lebens bilden.“  
(Z 2.1.2)

Allerdings wird im Unterabschnitt zu den Grundzentren dann präzisiert: „Im Saarland sind alle Gemeindehauptorte, soweit sie kein Oberzentrum bzw. Mittelzentrum sind, Grundzentren“ (Z 2.1.2). In Verbindung mit der tabellarischen Festlegung der Gemeinden und Ortsteile als Zentrale Orte in den Anlage 1 und 2 zum LEP wird deutlich, dass jeweils nur der Gemeindehauptort als Zentraler Ort angesehen wird und alle übrigen Gemeindeteile als nicht-zentral gelten. Darüber hinaus ist erkennbar, dass wie in NRW und Hessen alle Gemeinden mindestens als Grundzentren ausgewiesen werden. Aus den Anlagen geht überdies hervor, dass die Landesplanung auch die Grundzentren ausweist, was überwiegend dem Aufgabebereich der Regionalplanung fällt (außer ebenfalls in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen).

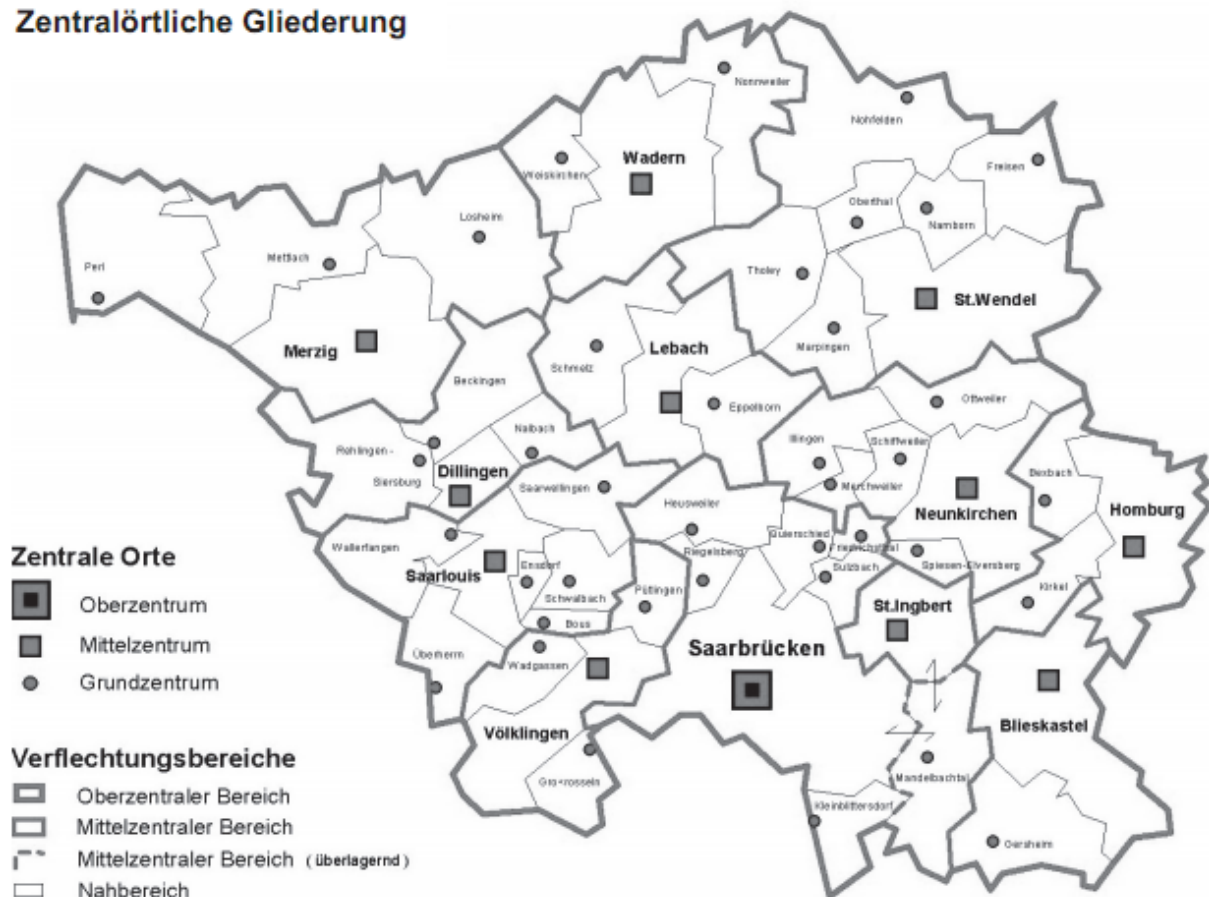
Der Gemeindehauptort wird wie in Hessen (dort auf der Ebene der Regionalplanung) namentlich genannt, eine Abgrenzung des Hauptorts als zentraler Siedlungsbereich wie in Niedersachsen gesehen, erfolgt nicht. Daher könnte man aber weiterhin von der Anwendung des Territorialprinzips sprechen, nur dass die zentralörtliche Funktion nicht der gesamten Gemeinde, sondern deren administrativen Untereinheit, dem Gemeindeteil zugeordnet wird. Eine Bündelung der zentralörtlichen Funktionen auf den zentralen Siedlungsbereich wäre damit noch nicht gewährleistet, da auch der zentrale Gemeindeteil einen willkürlichen administrative Grenzziehung aufweisen kann und darin Splittersiedlungen und periphere Ortsteile liegen können. Der Notwendigkeit für ein solches Bündelungsprinzip wird, wenn auch nur als Grundsatz der Raumordnung, in Punkt 2.1.3 Abs. 4 entsprochen:

„Die Funktionsfähigkeit und Attraktivität der zentralen Orte soll durch eine räumliche Bündelung der zentralörtlichen Einrichtungen im zentralen Versorgungsbereich des jeweiligen zentralen Ortes (Innenstadt, Ortskern) sowie durch flankierende städtebauliche Planungen und Maßnahmen gestärkt werden.“

Unter das Bündelungsprinzip fällt neben zentralörtlichen Funktionen auch die Siedlungsflächenentwicklung, da neben den zentralen Einrichtungen auch die Bereitstellung von Flächen für Wohnen und Gewerbe dort stattfinden soll (Ziel 2.1.3 Abs. 2). Die nicht-zentralen Gemeindeteile sind auf die Eigenentwicklung zu begrenzen (Ziel 2.1.3 Abs. 3). Betrachtet man beispielsweise die Darstellung des Grundzentrums Perl im äußersten Westen des Saarlandes im Mittelbereich Merzig (s. Abbildung 18), so lässt sich erkennen, dass mit dem Symbol der Gemeindehauptort maßstabsbedingt recht exakt dargestellt wird und nicht etwa der Gemeindeflächencentroid verwendet wurde. Sofern zwei Gemeindeorte das Potenzial zum Grundzentrum aufweisen (also nicht nur ein Gemeindehauptort identifizierbar ist), wird ein intragemeindliches „bipolares Zentrum“ ausgewiesen. Dies kommt im Saarland in acht Fällen vor.

Abbildung 18: Zentralörtliche Gliederung des Saarlandes

## Zentralörtliche Gliederung



Quelle: LEP Saarl. 2006: 1000

### Aussagen zu transkommunalen Standorträumen

Die Behandlung transkommunaler Standorträume bezieht sich im Saarland – sofern überhaupt erkennbar – auf die Bereiche Wohnbauflächenentwicklung und großflächigen Einzelhandel. Nach Ziel 31 unter Punkt 2.4.2 ist der Schwerpunkt der Wohnsiedlungsentwicklung der jeweilige Zentrale Ort einer Gemeinde, für den entsprechende Zieldichtewerte in Abhängigkeit von der zentralörtlichen Hierarchiestufe anzustreben sind. Die übrigen nicht-zentralen Gemeindeteile sind hinsichtlich der Wohnsiedlungstätigkeit auf die Eigenentwicklung zu beschränken. Sind die vorgegebenen Dichtewerte in dem Zentralen Ortsteil „aus naturschutzrechtlichen, topografischen, bergbaulichen oder immissionsschutzrechtlichen Gründen oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ hinsichtlich der Erschließung oder des Grunderwerbs nicht zu erfüllen, kann auf andere Gemeindeteile bzw. -flächen oder im Rahmen interkommunaler Kooperation bereitgestellter Flächen ausgewiesen werden, wenn darüber mit der Landesplanung das Einvernehmen erzielt werden kann (Punkt 2.4.3, Z 39).

„Vorrangig kommen hierbei Alternativstandorte im selben Gemeindegebiet in Betracht. Denkbar sind aber auch Ausweichstandorte im Bereich benachbarter Gemeinden, sofern hierüber entsprechende interkommunale Vereinbarungen getroffen werden.“ (Begründung zu Z 39)

Sollte die Wohnsiedlungsflächen im Rahmen interkommunaler Kooperation an eine andere politische Gemeinde abgetreten worden sein, „werden die entstehenden Wohnungen der Bedarf auslösenden Gemeinde angerechnet“ (Punkt 2.4.3, Z 39).

Für das Regelungsregime im Bereich des großflächigen Einzelhandels gilt ein allgemeines Konzentrationsgebot, welches neue Einzelhandelsgroßprojekte oder deren Ausweitung nur in den Zentralen Orten (Ober-, Mittel- und Grundzentren) erlaubt (bzw. im Zusammenhang mit den obigen Ausführungen nur in den als Zentrale Orte bestimmten Gemeindeteilen legitimiert). In zwei Fällen ist eine Abweichung von dem Konzentrationsgebot zulässig und entsprechende Einzelhandelseinrichtungen auch in nicht-zentralen Gemeindeteilen möglich: (1) wenn „dies nach raumstrukturellen Gegebenheiten zur Sicherung der wohnortnahen, örtlichen Grundversorgung dient“ und (2) „eine entsprechende Mantelbevölkerung, d.h. die für die Auslastung der großflächigen Einzelhandelseinrichtungen erforderliche Bevölkerungszahl, vorhanden ist“ (Punkt 2.5.2, Ziel 42). Wie auch schon bei den vorstehend abgehandelten Regelungen in Niedersachsen wird darauf hingewiesen, dass für die außerhalb der Standortgemeinde des Zentralen Ortes angesiedelte zentralörtliche Einrichtung das Kongruenzgebot zu beachten ist, wobei sich dessen Maßstab nach dem kongruenten Zentralen Ort richtet.

## 4.2.10 Sachsen

### **Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen**

In Sachsen hält man hinsichtlich der Funktionszuweisung Zentraler Orte am Territorialprinzip fest. Der vorherige LEP von 2003 hielt in Abschnitt 2.3 bereits eine Begriffsdefinition für Zentrale Orte bereit, welche die Gleichsetzung mit der politischen Gemeinde verdeutlichte: „Zentrale Orte sind Gemeinden, die auf Grund ihrer Einwohnerzahl und der Größe ihres Verflechtungsbereiches, ihrer Lage im Raum, ihrer Funktion und der Komplexität ihrer Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens im Freistaat Sachsen bilden“. Dieser Abschnitt wurde in der Fortschreibung hin zum aktuell gültigen Landesentwicklungsplan Sachsen 2013 (LEP Sachsen 2013) durch einen Einschub eindeutig in Bezug auf intrakommunale Standorte präzisiert und ein Verweis auf den Abschnitt zur Siedlungsentwicklung eingefügt:

„Zentrale Orte sind Gemeinden, die über **leistungsfähige Versorgungs- und Siedlungskerne** (siehe Kapitel 2.2.1 Siedlungswesen) verfügen und die auf Grund ihrer Einwohnerzahl und der Größe ihres Verflechtungsbereiches, ihrer Lage im Raum, ihrer Funktion und der Komplexität ihrer Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens im Freistaat Sachsen bilden. Sie übernehmen entsprechend ihrer Funktion auch Aufgaben für ihre jeweiligen Verflechtungsbereiche. Der Zentrale Ort wird dem Gebiet einer Gemeinde gleichgesetzt (Würdigung der kommunalen Planungshoheit).“ (Begründung zu Punkt 1.3, eigene Hervorhebung)

Sowohl die Ausweisung der Grundzentren als auch die optionale Festlegung der Versorgungs- und Siedlungskerne erfolgt durch die Regionalplanung. Die Festlegung dieser intrakommunalen Kerne soll bei zentralörtlichen Standortgemeinden insb. zur Konzentration der zentralörtlichen Funktionen dienen, kann aber auch bei nicht-zentralen Gemeinden zur Ordnung der Siedlungsentwicklung festgelegt werden.

„Soweit zur Konzentration der zentralörtlichen Funktionen erforderlich, sollen in den Regionalplänen Versorgungs- und Siedlungskerne festgelegt werden mit der Folge, dass die Ansiedlung zentralörtlicher Einrichtungen außerhalb dieser Kerne unzulässig ist. Außerhalb der Kerne sind Einrichtungen mit spezifischen Standortanforderungen ausnahmsweise zulässig. Bei der Festlegung der Versorgungs- und Siedlungskerne sind zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinden zu berücksichtigen.“ (Z 2.2.1.2)

Der Versorgungs- und Siedlungskern wird in der Begründung zu Z 2.2.1.2 (im Abschnitt Siedlungsentwicklung) weiter präzisiert als „der im Zusammenhang bebaute Ortsteil, der auf Grund seiner bereits vorhandenen Funktionen und entsprechender Entwicklungsmöglichkeiten, seiner Erreichbarkeit (bei Zentralen Orten für die Bevölkerung im Verflechtungsbereich) und seiner Verkehrsanbindung durch

den ÖPNV die Voraussetzung für die räumlich konzentrierte Versorgung der Bevölkerung (bei Zentralen Orten für die Bevölkerung im Verflechtungsbereich) in zumutbarer Entfernung zu den Wohnstandorten bietet“. Die Ausweisung von Versorgungs- und Siedlungskernen dient somit zwei Zielsetzungen. Zum einen kann damit durch den Regionalplanungsträger eine innergemeindliche Schwerpunktsetzung und Bündelung der zentralörtlichen Funktionen innerhalb der als Zentrale Orte festgelegten Gemeinden erfolgen (Festlegung innerhalb von Zentralen Orten(Gemeinden)). Zum anderen können weitere Ortsteile als Versorgungszentren in Gemeinden ausgewiesen werden (nicht-zentrale Gemeinden), wenn dies der räumlichen Ordnung, Entwicklung und Sicherung der Siedlungsstruktur dient (Begründung zu Z 2.2.1.2). Dabei wird die Notwendigkeit zur räumlichen Standortbündelung explizit herausgestellt:

„Aus landesplanerischer Sicht besteht insbesondere auf Grund der im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen zunehmenden Gemeindegrößen und der damit verbundenen Zunahme von Ortsteilen der Bedarf zur Konzentration der zentralörtlichen Funktionen in Versorgungs- und Siedlungskernen. Damit ist das raumordnerische Instrument des Versorgungs- und Siedlungskerns insbesondere auf die Zentralen Orte anzuwenden, wenn eine diffuse Verteilung der zentralörtlichen Funktionen in den Ortsteilen des Zentralen Ortes zu befürchten ist.“ (Begründung zu Z 2.2.1.2)

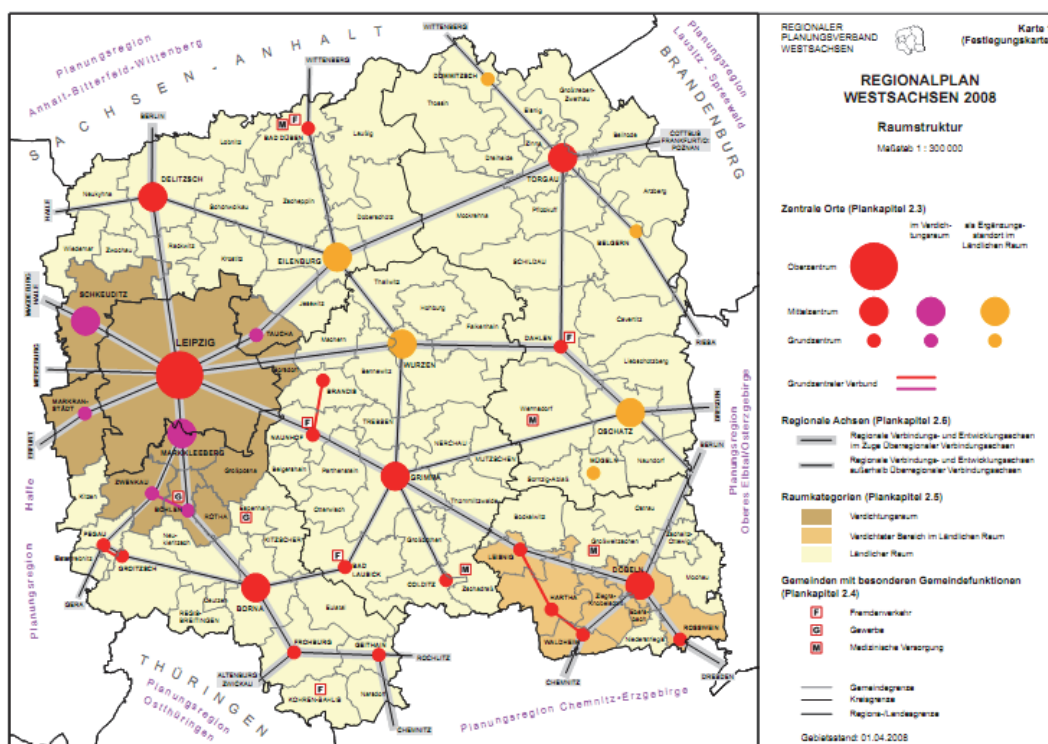
Mit der Festlegung von Versorgungs- und Siedlungskernen wird die Ansiedlung neuer zentralörtlicher Einrichtungen außerhalb dieser Kerne grundsätzlich unzulässig (Begründung zu Z 2.2.1.2). Von diesem generellen Konzentrationsgebot kann jedoch abgewichen werden, wenn die Einrichtung spezifische Standortanforderungen aufweist, die ihre Unterbringung im baulichen Zusammenhang unmöglich macht oder dort zu erheblichen Störungen führen würde (ebd.). Hingewiesen wird diesbezüglich auf besonders flächenintensive oder verkehrsinduzierende überörtliche Einrichtungen.

Neben der Bündelung der zentralörtlichen Funktionen an Versorgungs- und Siedlungskernen wird über die Ziele 2.2.1.3 u. 2.2.1.4 sichergestellt, dass neue Siedlungsgebiete in zumutbarer Entfernung zu den Versorgungs- und Siedlungskernen allokiert werden und eine Ansiedlung außerhalb dieser in Zusammenhang bebauten Ortsteile nur ausnahmsweise möglich ist, wenn keine ausreichenden Flächen in geeigneter Form bestehen und die städtebauliche Anbindung gesichert ist. Folglich sollen neben der Bündelung hinzukommender Einrichtungen auch die räumliche Steuerung zusätzliche Bevölkerung und somit eine Erhöhung der Tragfähigkeit der Einrichtungen strategisch gesichert werden. Die Steuerung der Siedlungsflächen auf Standortcluster der Grundversorgung ist damit vergleichbar zu Ansatz des zASB in Nordrhein-Westfalen, mit dem gehörigen Unterschied, dass auch neue Einrichtungen nicht in der gesamten zentralörtlichen Standortgemeinde zulässig sind, sondern auf die bereits bestehenden intragemeindlichen Standortcluster ausgerichtet werden.

In den nachfolgenden Abbildungen (Abbildung 19 u. Abbildung 20) lässt sich erkennen, dass die Regionale Planungsgemeinschaft Westsachsen (RP Westsachsen 2008) bereits auf der (vergleichbaren) Regelungsgrundlage des LEP 2003 in erheblichen Umfang von der Möglichkeit der Ausweisung gemeindlicher Versorgungs- und Siedlungskerne Gebrauch gemacht hat, indem auch allen nicht-zentralen Gemeinden ein Versorgungs- und Siedlungskern zugesprochen wurde. Diesbezüglich differenziert der Regionalplanungsträger zwischen „zentralörtlichen“ (Zentraler Ort) und „gemeindlichen“ (nicht-zentraler Ort) Siedlungs- und Versorgungskernen. Neben der zeichnerischen Darstellung erfolgt die eindeutige Bestimmung über die Aufnahme des Namens des Versorgungs- und Siedlungskerns (s. Abbildung 20). Laut dem Regionalplan (Kapitel 5.1) wurden in der zeichnerischen Darstellung die aus regionalplanerischer Sicht empfohlenen Versorgungs- und Siedlungskerne dargestellt. Dabei hat die Regionalplanung für jede nicht-zentrale Gemeinde ein raumordnerisches Regelungserfordernis, welches für die Festlegung der Versorgungs- und Siedlungskern erforderlich ist, zumindest prophylaktisch angenommen.

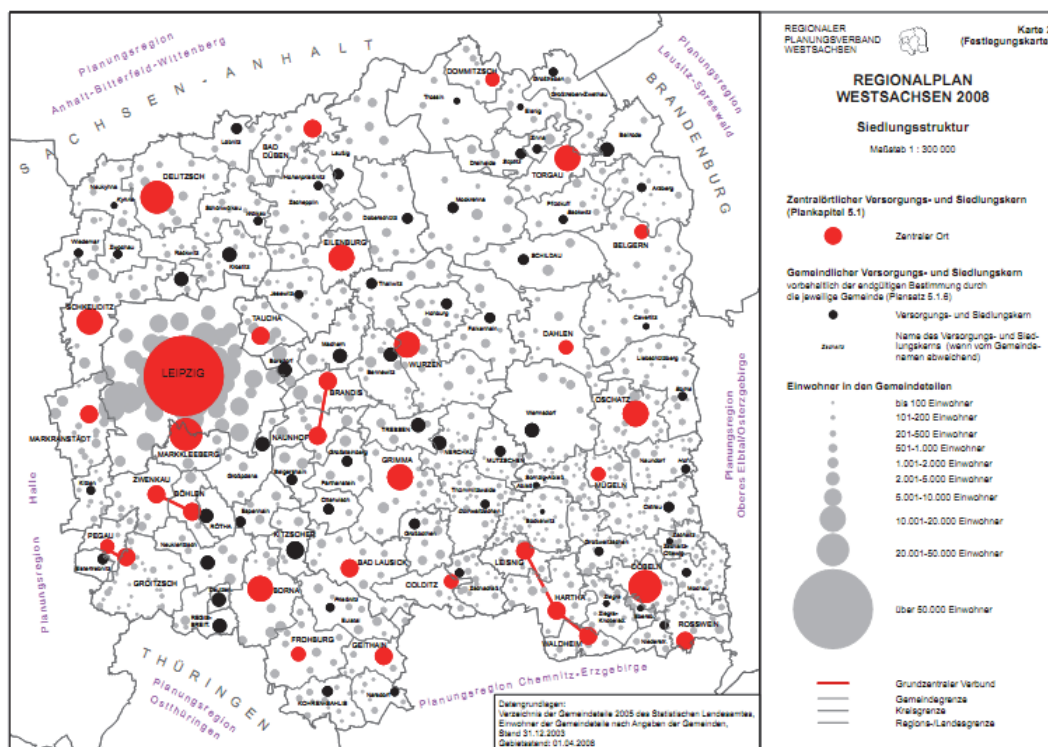


Abbildung 19: Zentrale-Orte-Konzept im Regionalplan Westsachsen



Quelle: RP Westsachsen 2008

Abbildung 20: Versorgungs- und Siedlungskerne im Regionalplan Westsachsen



Quelle: RP Westsachsen 2008

### ***Aussagen zu transkommunalen Standorträumen***

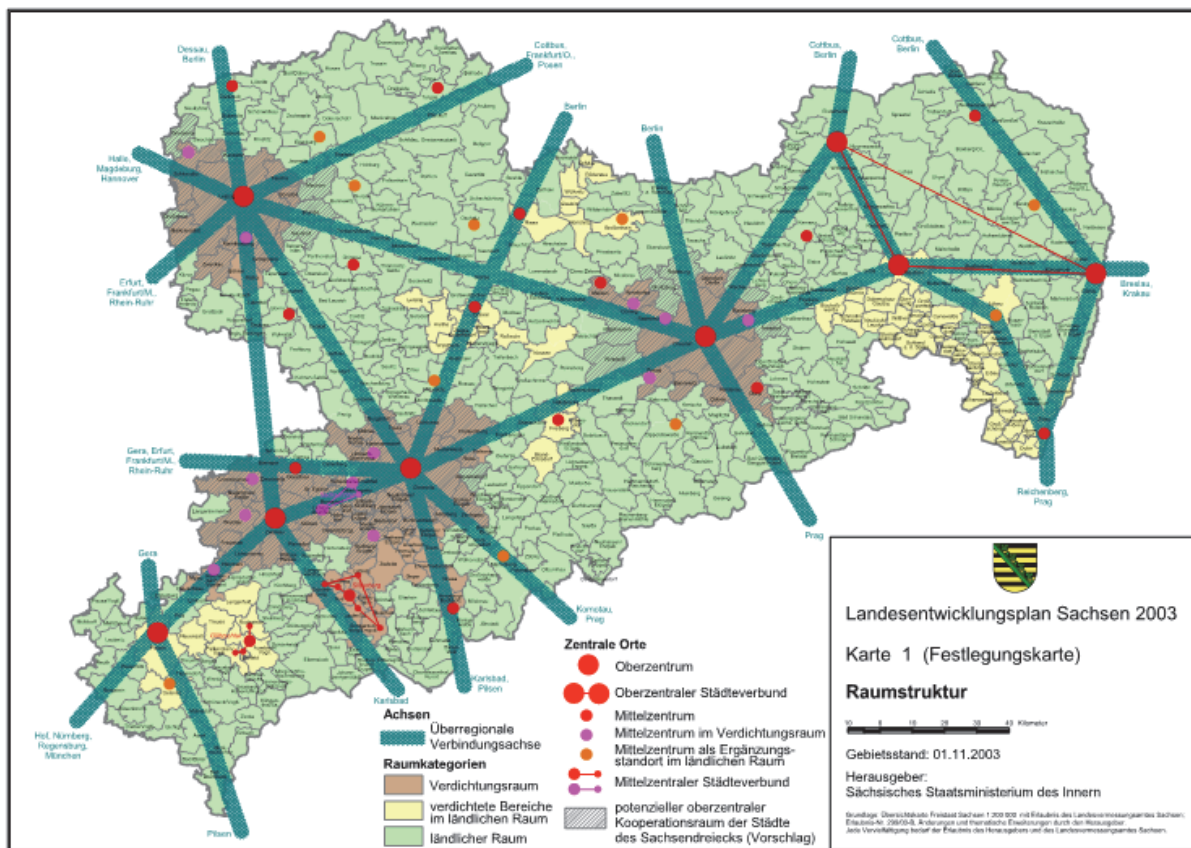
Noch der Vorgänger des aktuellen LEP, der LEP 2003 (LEP Sachsen 2003), enthielt die Definition eines „Funktionsraumes“, die starke Parallelen zum rheinland-pfälzischen Funktionsraum nach dem inzwischen ebenfalls abgelösten LEP III aufwies. Im aktuellen LEP Sachsen 2013 wurde das zentralörtliche Konzept Sachsens in den Grundzügen übernommen, die optionale Festlegung von Funktionsräumen aber gestrichen. Trotzdem soll der sächsische Funktionsraum nach dem LEP 2003 hier noch kurz abgehandelt werden.

Nach der Begriffsdefinition zu Beginn von Abschnitt 2.3 „Zentrale Orte und Verbünde“ des LEP 2003 handelte es sich bei dem Funktionsraum „um ein Gebiet, in dem von einem Zentralen Ort (Ober- oder Mittelzentrum) ausgehend zur Erfüllung unterschiedlicher Aufgaben spezielle räumliche Verflechtungen auch über Verwaltungsgrenzen hinweg bestehen“. Nach Grundsatz 2.3.3 sollte die Regionalplanung „auf die Bildung von Funktionsräumen für Ober- und Mittelzentren für eine nachhaltige und abgestimmte Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung unter Berücksichtigung der Freiraumsicherung hinwirken“. In der zugehörigen Begründung wurden die Handlungsfelder, die im Stadt-Umland-Bereich koordiniert und innerhalb des anschließend zu bildenden Funktionsraums angegangen werden sollten, benannt: Einzelhandel, Wohnbebauung, Gewerbeentwicklung und Schließung bzw. Rückbau von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen. Es wird zudem betont, dass es sich um einen optionalen Handlungsauftrag an die Regionalplanung handle, solche Funktionsräume um leistungsstarke Ober- und Mittelzentren anzuregen, weshalb auch keine förmliche Festlegung dieser Funktionsräume im Regionalplan nötig werde und es sich um ein rein informelles Instrument der Regionalentwicklung handle, mit dessen Ausweisung keine dauerhafte institutionalisierte Zusammenarbeit festgeschrieben werde. Aus den Ausführungen wird deutlich, dass es sich beim sächsischen Funktionsraum um ein Instrument der Regionalentwicklung oder des Regionalmanagements handelte, womit Stadt-Umland-Kooperationen in Verdichtungsräumen ein räumlicher Rahmen verliehen werden sollte. Hätte sich aus den interkommunalen Abstimmungsprozessen informellen Charakters tatsächlich eine gegenseitige Aufgabenwahrnehmung entwickelt, hätte diese durch den Abschluss eines landesplanerischen Vertrags gemäß § 13 ROG zur Verbindlichkeit gebracht werden können. Es fehlte somit an einem Kooperations- und Abstimmungsgebot und der Verpflichtung zur Selbstbindung, wie in den aktuellen Stadt-Umland-Räumen Mecklenburg-Vorpommerns (s. Kapitel 4.2.6).

In Abschnitt 2.2 des LEP 2003, der sich der Entwicklung der Europäischen Metropolregion Sachsendreieck (heute: Metropolregion Mitteldeutschland) widmet, wird dann nicht mehr von der Bildung von Funktionsräumen um die betreffenden Oberzentren gesprochen, sondern von der Bildung „oberzentraler Kooperationsräume“. Anders als die Funktionsräume, die von der Regionalplanung (optional) noch abgegrenzt werden konnten, wurden die von der sächsischen Landesplanung als potenzielle oberzentrale Kooperationsräume in Frage kommenden Gemeinden in der beiliegenden Karte 1 abgegrenzt (vgl. Begründung zu Punkt 2.2)(s. Abbildung 21). Demnach wurden nach dem LEP 2003 „Funktionsräume“, die von der Regionalplanung gebildet werden sollten, von „oberzentralen Kooperationsräumen“ unterschieden, die bereits durch die Landesplanung um die Oberzentren des Landes gebildet wurden. Der Begriff „oberzentraler Kooperationsraum“ geht auf die Empfehlungen der ARL-Arbeitsgruppe zur Fortentwicklung des ZOK zurück (Blotevogel 2002b: 250–258) sowie auf ein Gutachten, was sich im Vorfeld der Aufstellung des LEP 2003 Sachsen mit der Ausweisung oberzentraler Kooperationsräume in Sachsen zum Auftrag hatte (Forschungsverbund Stadt und Region in Sachsen 2003). Die beiden Konzepte werden in Kapitel 5.2.2.2 genauer behandelt und gegenübergestellt. Das mit der Ausweisung von Kooperationsräumen verfolgte Ziel war laut Begründung zu Punkt 2.2 die Sicherung der

oberzentralen Entwicklungsfunktionen, eine transkommunale Verlagerung oberzentraler Funktionen wurde jedoch nicht explizit angesprochen.

Abbildung 21: Zentralörtliches System Sachsens mit Darstellung potentieller oberzentraler Funktionsräume nach dem LEP 2003



Quelle: LEP Sachsen 2003

Auf Nachfrage nach dem genauen Unterschied zwischen „Funktionsraum“ und „oberzentralen Kooperationsraum“ sagte die Landesplanung<sup>26</sup> aus, die Unterschiede bestünden nur in Nuancen. Mit den Funktionsräumen habe man die unmittelbare Stadt-Umland-Kooperation anregen wollen, während die oberzentralen Kooperationsräume auf das besagte Gutachten (Forschungsverbund Stadt und Region in Sachsen 2003) zurückginge und neben den direkten Stadt-Umland-Beziehungen auch weitere Gemeinden des Metropolraumes im Sinne von großräumigen Verantwortungsgemeinschaften miteinbeziehen sollten. Aus der Festlegungskarte zur Raumstruktur in Abbildung 21, die auch das ZOK enthält, geht hervor, dass es sich lediglich um Vorschläge für „potenzielle oberzentrale Kooperationsräume“ handelt und innerhalb dieser weiterhin Zentrale Orte ausgewiesen worden sind.

Eine Regionalplanungsbehörde, die den Vorschlag zur Bildung von Kooperationsräume aus dem LEP aufgegriffen hat, ist die Planungsregion Leipzig-West Sachsen. Entsprechend dem Ziel 3.1.7 des Regionalplanes 2008 (RP West Sachsen 2008) ist innerhalb des Kooperationsraumes Leipzig auf die Entwicklung und Verstärkung kommunaler Kooperationsformen zur Stärkung der Stadt Umland-Beziehungen

<sup>26</sup> Telefonisches Interview mit der zuständigen Abteilung des Sächsisches Staatsministerium des Innern am 19.03.2010

und der Entstehung eines kooperativen Gesamtstandortes hinzuwirken. Das dazu auch transkommunale Zentrenstrukturen erhoben und planerisch behandelt werden, ist nicht Inhalt der diesbezüglichen Festlegungen.

Im aktuellen LEP 2013 findet sich der Begriff „Kooperationsraum“ nicht mehr in der textlichen Festsetzung. Stattdessen wird er nur noch im Glossar zur Erläuterung des Begriffs „Regionales Entwicklungskonzept (REK)“ verwendet, wonach dieses ein „Kommunale Grenzen überschreitendes informelles Konzept für ein koordiniertes Handeln zur Entwicklung eines Kooperationsraumes.“ sei (LEP Sachsen 2013: 190). Somit kann davon ausgegangen werden, dass die 2003 angeregte Einführung zentralörtlicher Funktionsräume, die auch Rückwirkungen auf das Zentrale-Orte-Konzept entfalten, in Sachen eingestellt worden ist.

Jedoch lassen sich im LEP 2013 weitere Instrumente finden, mit denen transkommunale Einrichtungen berücksichtigt werden können. Neben der Festlegung von intrakommunalen Versorgungs- und Siedlungskernen ermöglicht der LEP 2013 in G 1.4.2 die Festlegung von (nicht-zentralörtlichen) Gemeinden mit sog. „besonderen Gemeindefunktionen“ durch die Regionalpläne.

„Eine besondere Gemeindefunktion ist eine Funktion, die den wirtschaftlichen und sozialen Charakter einer nichtzentralörtlichen Gemeinde dominiert und in ihrer raumstrukturellen Wirkung deutlich über die eigene Gemeinde hinaus geht oder die in Grundzentren eine deutlich herausgehobene Funktion gegenüber den anderen Aufgaben eines Grundzentrums darstellt.“ (Begründung zu Punkt 1.4)

Die Ausführungen klingen somit nach den vormals im ZOK gebräuchlichen zentralörtlichen Teilfunktionen. Vergeben werden können die besonderen Funktionen „Gewerbe“, „Verkehr“, „Tourismus“ sowie „Bildung“. Für Letztere Funktionszuweisung ist der Nachweis eines Standorts einer Hochschuleinrichtung (Fachhochschule, Berufsakademie), eines Gymnasiums mit großem Einzugsgebiet und vertiefter Ausbildung oder eines mind. dreizügigen Oberschulstandort erforderlich (Begründung zu G 1.4.2).

Im Kapitel 6 „Daseinsvorsorge“ wird zunächst in Kapitel Z 6.1.1 unter dem Abschnitt „Sicherung der Daseinsvorsorge“ auf das ZOK Bezug genommen, indem normiert wird, dass die zentralörtliche Einrichtungen in den Zentralen Orten entsprechend ihrer zentralörtlichen Funktionszuweisung vorzuhalten sind. Von diesem Konzentrationsprinzip kann jedoch abgewichen werden, sofern es sich um ergänzende Einrichtungen handelt und diese nicht nur zur örtlichen Versorgung dienen. Somit wird eine transkommunale Allokation von Einrichtungen mit überörtlichem Wirkungskreis ermöglicht. Diesbezüglich gilt ein Beeinträchtungsverbot bezogen auf den Zentralort, welches durch einen aufzustellenden Fachentwicklungsplan abgesichert werden soll:

„Sofern auf Grund fachspezifischer Kriterien Einrichtungen, die nicht allein der örtlichen Versorgung dienen, abweichend vom Konzentrationsgebot in den Zentralen Orten außerhalb dieser vorzuhalten sind, darf deren Ansiedlung nur erfolgen, wenn dadurch nicht die Tragfähigkeit bereits bestehender oder geplanter Einrichtungen in den Zentralen Orten gefährdet ist. So kann es zum Beispiel angesichts der zunehmenden Zahl älterer Menschen sinnvoll sein, stationäre Einrichtungen der Altenpflege auch außerhalb der Zentralen Orte anzusiedeln. Dies darf jedoch nur dann erfolgen, wenn diese Einrichtungen nicht eine Größenordnung und einen Einzugsbereich haben, der dazu führt, dass für entsprechende Einrichtungen im Zentralen Ort nicht mehr die erforderlichen Belegungszahlen erreicht werden. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, dass für **überörtlich wirkende Einrichtungen der Daseinsvorsorge, insbesondere solche, die sehr kostenintensiv sind, regional abgestimmte Fachentwicklungspläne** aufgestellt werden.“ (Begründung zu Ziel 6.1.1, eigene Hervorhebung)

## 4.2.11 Schleswig-Holstein

### **Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen**

In Schleswig-Holstein setzt man bereits seit längerem auf die Festlegung intrakommunaler Zentralorte. Allerdings heißt es im Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein (LaplaG S-H) in § 24 Abs. 1 Satz 2 „Zu Zentralen Orten und Stadtrandkernen sind Gemeinden zu bestimmen“. Als Einstufungskriterien wird neben der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereiches jedoch auf die Einwohnerzahl innerhalb des baulich zusammenhängenden Siedlungsgebietes (der zentralen Standortgemeinde) und nicht der Gemeinde insgesamt abgestellt. In Abschnitt 2.2 des Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010 (LEP S-H 2010) heißt es in Ziel 2 dann auch entsprechend:

„Zentraler Ort oder Stadtrandkern ist das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet der zentralörtlich eingestufteten Gemeinde. Die baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiete sind in den Regionalplänen festzulegen. Von einbezogenen Nachbargemeinden sind übergreifende Planungskonzepte der zentralörtlich eingestufteten Gemeinde zu beachten“

An diesem Ziel gibt es gleich mehrere Punkte anzusprechen. Zunächst fällt auf, dass es neben den Zentralen Orten auch noch sog. „Stadtrandkerne“ (I. und II: Ordnung) ausgewiesen werden können, von denen vergleichbare Funktionen wie von den Zentralen Orten ausgehen sollen. Dazu ist anzumerken, dass in Schleswig-Holstein ein sehr ausdifferenziertes ZOK konstituiert wurde, welches viele Sonderformen (neben den angesprochenen Stadtrandkernen noch ländliche Zentralorte) und Zwischenstufen aufweist (vgl. Abschnitt 2.2. Ziel 1 sowie die §§ 24-30 LaplaG S-H). Um die Mittel- und Oberzentren sowie um Hamburg werden in einem Umkreis von zehn Kilometern in der Regel keine Zentralen Orte, sondern sog. Stadtrandkerne I. und II. Ordnung ausgewiesen. Durch diese Maßnahme soll verhindert werden, dass in unmittelbarer Nähe zu Ober- oder Mittelzentren weitere Gemeinden den Status eines (vollwertigen) Zentralen Ortes erhalten, der die Versorgungsbereiche eben dieser beeinträchtigen könnte. Dadurch soll der Überlagerung der Verflechtungsbereiche und somit der abschlägigen Konkurrenz Einhalt geboten werden. Die Stadtrandkerne nehmen dementsprechend Versorgungsaufgaben im engen räumlichen Zusammenhang mit den Zentralen Orten normalerweise nur für das eigene Gemeindegebiet wahr (vgl. Begründung zu Punkt 2.2.5, Grundsatz 1)<sup>27</sup>.

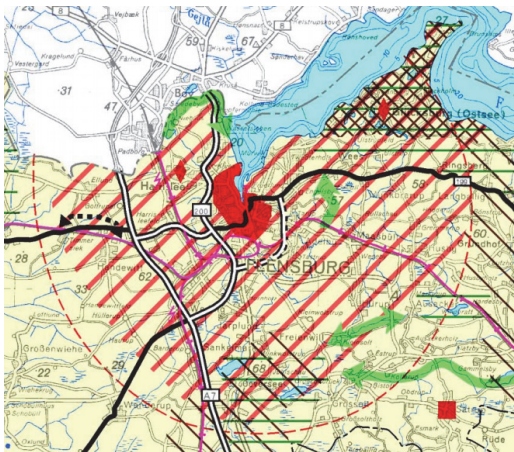
Dem Konzentrationsprinzip zentralörtlicher Einrichtungen wird in Punkt 2.2, Grundsatz 5 Rechnung getragen, wo die Sprache davon ist, dass die „Versorgungseinrichtungen [...] möglichst räumlich konzentriert im Siedlungskern der Zentralen Orte und Stadtrandkerne bereitgestellt werden“ und eben „nicht über das Gemeindegebiet verteilt werden“ (Begründung zu Grundsatz 5), weil damit auch ein Beitrag zur Attraktivitätssteigerung der zentralen Siedlungskerne geleistet werde. Der Regionalplanung wird aufgetragen, bei der Abgrenzung der zentralen Siedlungsgebiete auch die Aussagen der kommunalen Bauleitplanung berücksichtigen und bereits im Flächennutzungsplan (FNP) dargestellte Bereiche einzubeziehen. Die Abgrenzung der zentralen Siedlungskerne soll folglich auch die Entwicklungsfunktion Zentraler Orte beachten und beinhaltet neben bereits bestehenden Standortclustern von zentralörtlichen Einrichtungen auch Entwicklungsflächen für Wohn- und Gewerbenutzungen.

<sup>27</sup> Es handelt sich um Gemeinden, die in der Vergangenheit als „Selberversorgerorte“ bezeichnet wurden, da sie in enger räumlicher Nähe zu den Ober- und Mittelzentren meist nur wenige Funktionen ausgeprägt haben und vornehmlich die eigene Bevölkerung versorgen. Allerdings darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Stadtrandkerne oftmals auf den Siedlungsachsen liegen und somit Standortvorteile durch gute Erreichbarkeit und geringe Bodenpreise aufweisen, die sie sowohl für Wohnbauflächennachfrage als auch für den großflächigen Einzelhandel äußerst attraktiv erscheinen lassen. Überraschend wird trotz des funktionalen Verständnisses Zentraler Orte in Schleswig-Holstein ausgesagt, die Stadtrandkerne nähmen in der Regel nur Versorgungsaufgaben für das eigene Gemeindegebiet wahr. Passender wäre es gewesen, vom eigenen Nahbereich zu sprechen, da den Gemeindegrenzen keine Beachtung bei der hier gebräuchlichen Definition zukommt.

Deutlichstes Indiz dafür, dass die schleswig-holsteinische Landesplanung ein Funktionalprinzip bei der Festlegung der Zentralen Orte verfolgt, ist dem letzten Satz des Ziel 2 in Abschnitt 2.2 zu entnehmen, wo festgehalten ist, dass von einbezogenen Nachbargemeinden die übergreifenden Plankonzepte der zentralörtlich eingestuften Gemeinde zu beachten sind.

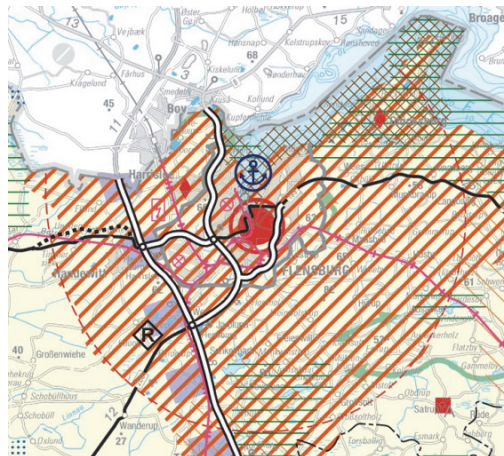
Eine weitere Besonderheit in Schleswig-Holstein stellte die gebietsscharfe intrakommunale Ausweisung der Oberzentren in den früheren Landesentwicklungsplänen dar. Diesbezüglich ist allerdings eine Rücknahme Bezüglich der intragemeindlichen, gebietsscharfen Festlegung der Oberzentren ist eine Ablösung dieser gebietsscharfen zeichnerischen Darstellung durch ein Plansymbole zwischen dem alten Landesraumordnungsprogramm 1998 (LROP S-H 1998) und LEP 2010 festzustellen. In den nachfolgenden Abbildungen ist der Kartenausschnitt mit der Festlegung für das Oberzentrum Flensburg aus den beiden Planwerken gegenübergestellt. Im LEP 1998 hatte die Landesplanung noch die zentralen Siedlungsgebiete gebietsscharf abgegrenzt (s. Abbildung 22), während im LEP 2010 ein Planzeichen zum Einsatz kommt (s. Abbildung 23). Der nebenstehende Ausschnitt aus der Legende des LEP 1998 verdeutlicht mit seiner Darstellungsart für das Oberzentrum (s. Abbildung 24), dass dieses als zentraler Siedlungsbereich bereits konkretisiert wurden war.

Abbildung 22: Festlegung des Oberzentrums Flensburg im LEP 1998



Quelle: LROP S-H 1998

Abbildung 23: Festlegung des Oberzentrums Flensburg im LEP 2010



Quelle: LEP S-H 2010

Abbildung 24: Legenden-ausschnitt LEP 1998



Quelle: LROP S-H 1998

### **Aussagen zu transkommunalen Standorträumen**

Die Abgrenzung baulich zusammenhängender Siedlungsgebiete als Zentrale Orte bietet neben der innergemeindlichen Schwerpunktsetzung (intrakommunale(s) Zentrum/Zentren) auch die Möglichkeit, funktional ausgestattete Siedlungsbereiche oder potenzielle Entwicklungsräume in Nachbargemeinden „zentraler Standortgemeinden“ im Sinne transkommunaler Zentren einzubeziehen. In der Begründung zu Punkt 2.2, Ziel 2 heißt es dazu:

„Das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet kann auch baulich angrenzende Flächen von Nachbargemeinden umfassen. Wegen der Teilhabe an der Entwicklung des Zentralen Ortes oder Stadtrandkerns müssen diese Nachbargemeinden übergreifende Planungskonzepte der eingestuften Gemeinde (zum Beispiel Einzelhandelskonzepte, Wohnungsmarktkonzepte) beachten. Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben nach § 15 FAG erhalten nur die zentralörtlich eingestuften Gemeinden.“

Die Ausblendung administrativer Gemeindegrenzen bei der Analyse zentralörtlicher Standortbereiche oder von Entwicklungsräumen und deren Einbeziehung in der konzeptionell-normativen zentralörtlichen Ausweisung bedeutet, dass man in Schleswig-Holstein eindeutig dem Funktionalprinzip bei der Ausweisung Zentraler Orte folgt. Die in den zentralen Siedlungsbereich anteilig einbezogenen Gemeinden partizipieren jedoch nicht an den Schlüsselzuweisungen nach dem schleswig-holsteinischen Finanzausgleichsgesetz<sup>28</sup>, die für bereitgestellten überörtlichen Funktionen exklusiv den zentralörtlich eingestuften Gemeinden zukommen.

Wie bereits angesprochen, werden um die Ober- und Mittelzentren in einem Umkreis von 10 Kilometern („Bannkreis“) keine Zentralen Orte, sondern Stadtrandkerne in zwei verschiedenen Stufen festgelegt. Diese können funktionale Schwerpunktaufgaben übernehmen, haben sich allerdings in enger Abstimmung mit den jeweils übergeordneten Zentralen Orten zu entwickeln:

„Stadtrandkerne sollen im engen räumlichen Zusammenhang mit einem übergeordneten Zentralen Ort Versorgungsaufgaben wahrnehmen. Ihre zentralörtlichen Einrichtungen sollen denen vergleichbarer Zentraler Orte entsprechen und in Abstimmung mit einem übergeordneten Zentralen Ort entwickelt werden. Wohnbauliche und gewerbliche Entwicklungen sollen möglichst in Abstimmung mit dem Zentralen Ort erfolgen.“ (Punkt 2.2.5, G 1)

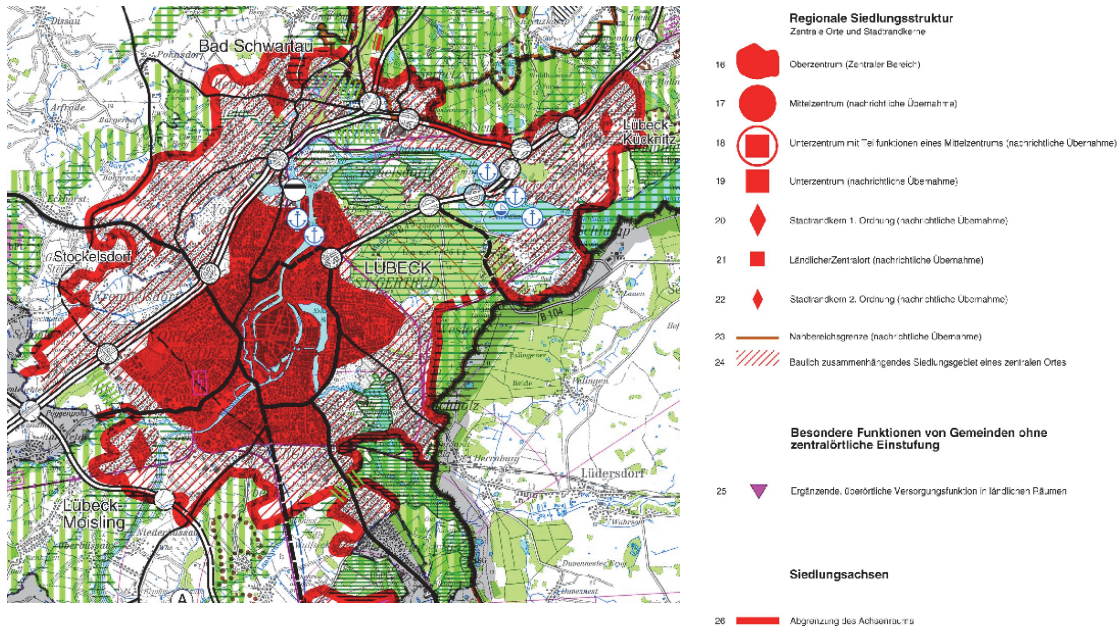
Darüber hinaus gesteht der LEP 2010 in Ausnahmefällen zu, zentralörtliche Einrichtungen auch außerhalb der Zentralen Orte in anderen, dafür besonders geeigneten, Gemeinden des Verflechtungsbereiches vorzuhalten (Begründung zu Abschnitt 2.2, Grundsatz 5). Damit ist nicht der im administrativen Sinne transkommunal ausgeprägte Siedlungsbereich in der Nachbargemeinde der zentralörtlichen Standortgemeinde angesprochen, da dieser ja - im Regelfall - bereits als Bestandteil des Zentralen Orts definiert wurde, sondern eine nicht-zentrale Gemeinde im Verdichtungsraum, die jedoch eine besondere Eignung hinsichtlich der relevanten Funktion aufweist. Als formale Festlegung kommt die Ausweisung von besonderen Funktionen an Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung nach Abschnitt 2.3 Grundsatz 1 in Betracht. Damit können diesen Gemeinden oder Gemeindeteilen ergänzende überörtliche Versorgungsfunktionen zugewiesen werden, die nach Wohn-, Gewerbe-, oder Dienstleistungsschwerpunkt differenziert werden. Um für die Ausweisung in Betracht zu kommen, sollen die Gemeinden „über ein nennenswertes Angebot an Versorgungseinrichtungen mit Gütern und Dienstleistungen des kurzfristigen, täglichen Bedarfs verfügen sowie Arbeitsplätze im Handwerk und im Dienstleistungsbereich bieten“ (Abschnitt 2.2, Grundsatz 2). Es gilt ein Beeinträchtungsverbot gegenüber den Zentralen Orten.

Das Zusammenspiel des beschriebenen Instrumentariums zum Umgang mit transkommunalen zentralörtlichen Funktionen soll auf der Ebene der Regionalpläne verdeutlicht werden. In der zeichnerischen Darstellung (s. Abbildung 25) des Regionalplans Schleswig-Holstein Ost (RP S-H Ost 2004)(ehemaliger Planungsraum II) wird zunächst deutlich, dass das Oberzentrum als zentraler Siedlungsbereich festgelegt abgegrenzt ist. Daneben werden weitere Stadtrandkerne erster und zweiter Ordnung ausgewiesen, die einerseits innerhalb des Gemeindeterritoriums von Lübeck liegen (Lübeck Moisling) oder in einer Nachbargemeinde (Bad Schwartau). Zugleich sind fast sämtliche bestehende Siedlungsgebiete als „baulich zusammenhängendes Siedlungsgebiet eines zentralen Ortes“ schraffiert, sodass das erwähnte Bad Schwartau zu Abstimmung und Kooperation mit der Hansestadt Lübeck aufgerufen ist. Diesbezüglich heißt es in Abschnitt 6.1, Ziel 4:

<sup>28</sup> Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) (GVBl. 2011, 76) in der Fassung vom 7. März 2011

„Gemeinden, die insgesamt oder mit einzelnen Ortsteilen im baulichen Siedlungszusammenhang mit einem zentralen Ort stehen, sollen an der Entwicklung des zentralen Ortes teilnehmen. Die Teilhabe an der Entwicklung des zentralen Ortes erfordert bei überörtlichen Planungen und Maßnahmen eine enge Abstimmung mit dem zentralen Ort.“

Abbildung 25: Zeichnerische Darstellung des Regionalplan Schleswig-Holstein Ost im Bereich des Oberzentrums Lübeck



Quelle: RP S-H Ost 2004

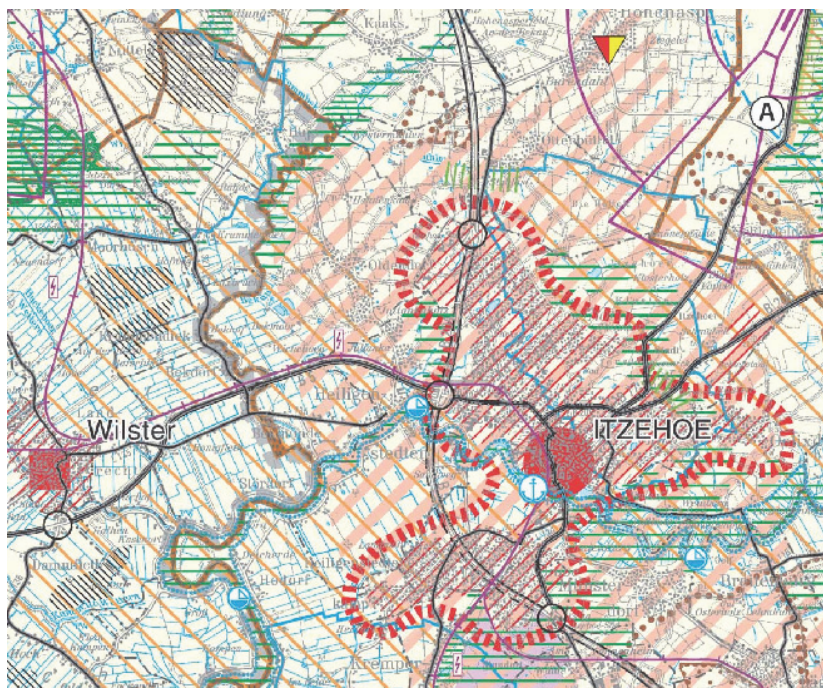
Bereits nach dem vorherigen Landesraumordnungsplan 1998 (LROP S-H 1998) konnten nach Punkt 6.1, Grundsatz 6 in den ländlichen Räumen geeignete Zentrale Orte mit ihrem baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet als „Entwicklungs- und Entlastungsorte“ dargestellt werden, um einer Überlastung der verdichteten Stadt-Umland-Bereiche um Hamburg zu vermeiden.

„Die Entwicklungs- und Entlastungsorte, die in den Regionalplänen festgelegt werden können, sind als **gemeindegrenzüberschreitende Siedlungsschwerpunkte** angelegt. Daher beziehen sich die angestrebten Maßnahmen **nicht nur auf den zentralen Ort selbst, sondern auf das gesamte baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet des zentralen Ortes** unabhängig von Gemeindegrenzen“ (Begründung zu Punkt 6.1, Grundsatz 6, eigene Hervorhebung).

Wie Abbildung 26 zu entnehmen ist, werden neben der Standortgemeinde des Zentralen Ortes (Mittelzentrum Itzehoe) auch die baulich zusammenhängenden Siedlungsbereiche der Nachbargemeinden gekennzeichnet, die zum Entwicklungs- und Entlastungsort gehören. Zudem wird der Bereich durch eine Linie umschlossen, die die Entwicklungs- und Entlastungsfunktion kennzeichnet, jedoch kaum Abweichungen vom zusammenhängenden Siedlungsgebiet aufweist.



Abbildung 26: Beispiel für Entwicklungs- und Entlastungsorte nach dem schleswig-holsteinischen LROP 1998



Quelle: RP S-H Süd-West 2005

## 4.2.12 Thüringen

### **Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen**

Zunächst gewinnt man den Eindruck, der Freistaat Thüringen gehe in seinem im Jahr 2014 novellierten Landesentwicklungsplan (LEP TH 2025) eindeutig von dem Territorialprinzip hinsichtlich der Zuordnung zentralörtlichen Funktionen aus. Entsprechend heißt es in der Begründung des LEP 2025 zu Grundsatz 2.2.1:

„Zentrale Orte sind Gemeinden, die aufgrund ihrer Einwohnerzahl, ihrer Lage im Raum, ihrer Funktion und ihrer zentralörtlichen Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens im Frei-staat Thüringen bilden. Sie übernehmen entsprechend ihrer Funktion und Einstufung im zentralörtlichen System Aufgaben für ihr aus mehreren Ortsteilen bestehendes Gemeindegebiet und/oder für die Gemeinden ihres jeweiligen Versorgungsbereichs. Als Zentraler Ort werden Gemeinden gemäß § 6 Abs. 1 ThürKO ausgewiesen.“

Danach sind auch Gemeinden auszuweisen, deren Versorgungsfunktion sich „nur“ auf das eigene Gemeindegebiet bezieht. Eine explizite Mitversorgungsfunktion, wie diese in Bayern formuliert ist, wird nicht zwingend als Ausweiskriterium vorgegeben. Anschließend wird in Grundsatz 2.2.3 Satz 1 u. 2 eine räumliche Funktionsbündelung angeregt und der zentralörtliche Status für das gesamte Gemeindegebiet relativiert.

„Zentralörtliche Funktionen sollen innerhalb der als Zentraler Ort bestimmten Gemeinde räumlich so angeordnet werden, dass sie aus ihrem Verflechtungsbereich gut erreichbar sind. Eine Funktionsbündelung soll erhalten bzw. angestrebt werden.“ (G 2.2.3, S. 1 u. 2)

In der Begründung zu diesem Grundsatz wird dann auch auf den von der ARL-Expertengruppe angeführten Problemtyp eines intrakommunales Zentrums als Legitimation für das Konzentrationsprinzip verwiesen: „Mit zunehmender territorialer Ausdehnung großer Flächengemeinden kann das dem Zentrale-Orte-Konzept innewohnende Konzentrations- und Bündelungsprinzip an Bedeutung verlieren“

(Begründung zu G 2.2.3). Darüber hinaus stellt der thüringische LEP das einzige Planwerk dar, in welchem von einem „innergemeindlichen Standortcluster“ gesprochen wird (ebd.). Die Standortcluster, so der LEP, erfüllen typischerweise innerstädtische Funktionen und sind die bevorzugten Standorte der angestrebten Funktionsbündelung. Allerdings kann von der Funktionsbündelung in den Clustern auch eine Abweichung notwendig sein, um aus dem Versorgungsbereich bestmöglich erreichbar zu sein, wie in der Begründung ebenfalls ausgeführt wird:

„Die Standortanforderungen für eine bestmögliche Erreichbarkeit verschiedener Einrichtungen und Dienste für die Bevölkerung der eigenen Gemeinde sowie des Umlands können aber voneinander abweichen, so dass Standortcluster nicht zwingend geboten sind.“ (Begründung zu G 2.2.3, S. 2)

### **Aussagen zu transkommunalen Standorträumen**

Mit dem LEP 2025 neu eingeführt wird der Begriff bzw. die Leitvorstellung der „mittelzentralen Funktionsräume“ im thüringischen ZOK (Abschnitt 2.3). Obwohl es sich um den gleichen Begriff wie beim rheinland-pfälzischen „Funktionsraum“ aus dem LEP III handelt, sind damit im neuen LEP Thüringen faktisch die mittelzentralen Versorgungsbereiche (Mittelbereiche) angesprochen. Jedoch sieht der LEP 2025 innerhalb der Gebietskulisse der Mittelbereiche intensive Verflechtungs- und Kooperationsbeziehungen bzw. Kooperationsanforderungen zwischen den zugehörigen Zentralen Orten und Gemeinden, die eine gesteigerte interkommunale Kooperation bezüglich der Sicherung der Daseinsvorsorge nötig mache. Kern der mittelzentralen Funktionsräume bildet dabei das jeweilige Mittelzentrum, welches die Aufgabenerfüllung jedoch in enger Absprache mit den Grundzentren und weiteren Gemeinden mit einer sog. „überörtlich bedeutsamen Gemeindefunktion“ erledigen soll. Gemeinden mit einer überörtlich bedeutsamen Gemeindefunktion können nach Grundsatz 2.2.14 durch die Regionalplanung festgelegt werden, wenn ein überörtliches Regelungserfordernis begründet werden kann. Gemeinden die entsprechend ausgewiesen werden, „unterscheiden sich von den Zentralen Orten durch ihre überwiegend monofunktionale Ausrichtung“ (Begründung zu G 2.2.14) entsprechend der jeweils festgelegten Funktion. Diese Funktionszuweisung können auch, insb. bei flächengroßen Gemeinden, nur auf Teile bzw. Ortsteile beschränkt werden (Begründung zu 2.2.15 u. 2.2.16).

Das Zusammenspiel der Zentralen Orte bzw. des Mittelzentrums und der Gemeinden mit überörtlichen Gemeindefunktionen wird in der Begründung zu Grundsatz 2.3.1 deutlich:

„Innerhalb eines mittelzentralen Funktionsraums können einzelne Funktionen ergänzend zu den Zentralen Orten auch von übrigen Gemeinden wahrgenommen werden (siehe 2.2.14).“

Somit wird innerhalb der mittelzentralen Versorgungsbereiche die transkommunale Verlagerung zentraler Funktionen ermöglicht bzw. bereits bestehende transkommunale Standorträume erfassbar. Diesbezüglich kann die Regionalplanung die mittelzentralen Funktionsräume konkretisieren und inhaltlich durch fachübergreifende und überörtliche Handlungserfordernisse ausformen, die auf teilräumlichen Analysen basieren sollen (s. V 2.3.3). Die analysierte Ausgangslage der zentralörtlichen Funktionswahrnehmung wird innerhalb der Funktionsräume weiterhin durch die Festlegung von Mittelzentrum, Grundzentrum und Gemeinden mit monofunktionaler Funktionszuweisung ausgeformt. Je nach Befund kann der mittelzentrale Funktionsraum dann einerseits durch ein monozentrales Mittelzentrum dominiert werden, oder andererseits durch zwei Mittelzentren in Funktionsteilung sowie weitere Grundzentren und Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion stark arbeitsteilig organisiert werden. Allerdings erfolgt die zentralörtliche Funktionszuweisung weiterhin an die Standortgemeinden. Daher ist der mittelzentrale Funktionsraum in Thüringen als eine Gestaltungsansatz für die Stärkung der Kooperation im Mittelbereich anzusehen, wie diese auch in Berlin-Brandenburg angeregt wird (s. Kapitel 4.2.3.).

Aus den anderen Landesplanungen sind die Ausnahmen bei der Steuerung von Einzelhandelsgroßprojekten bezüglich des Konzentrationsgebots auf Zentrale Orte bereits bekannt, wonach diese ausnahmsweise in nicht-zentralen Orten zulässig sind, „wenn sie der Grundversorgung dienen, die Funktionsfähigkeit der umliegenden Zentralen Orte nicht beeinträchtigen und der Einzugsbereich nicht wesentlich über das Gemeindegebiet hinausgeht.“ (s. Z 2.6.1). Eine besondere Form der Einräumung transkommunaler Standortverlagerung findet sich für die Spezialform der Hersteller-Direktverkaufszentren in Ziel 2.6.6., wonach diese, abweichend von der sonst notwendigen städtebaulich integrierten Lagen innerhalb von Oberzentren, auch im sog. „Entwicklungskorridor entlang der A 4 um das Hermsdorfer Kreuz bis zur Landesgrenze Sachsen“ zulässig sind.

#### 4.2.13 Sachsen-Anhalt

##### ***Aussagen zu intrakommunalen Festlegungen***

Sachsen-Anhalt hat in dem Landesentwicklungsplan aus dem Jahr 2010 (LEP LSA 2010) dem zuvor bei der Festlegung Zentraler Orte praktizierten Territorialprinzip eindeutig den Rücken gekehrt. Die Aussage zu Zentralen Orten weist seitdem eine große Ähnlichkeit mit der schleswig-holsteinischen Auslegung auf, indem dort ebenfalls konkret der im Zusammenhang bebaute Ortsteil angesprochen wird (in Schleswig-Holstein wird vom „baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet gesprochen“). Vollständig heißt es in Punkt 2.1 des LEP 2010 Sachsen-Anhalt:

„Zentraler Ort ist ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil als zentrales Siedlungsgebiet einer Gemeinde einschließlich seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (§ 2b Zweites Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt GVBl. LSA 2007 S. 466).

Diese Definition bezieht sich auf die Konzentration von überörtlichen Versorgungseinrichtungen im zentralen Siedlungsgebiet.

Die Ansiedlung und Entwicklung von Industrie und Gewerbe (ausschließlich des großflächigen Einzelhandels) ist weiterhin im gesamten Hoheitsgebiet der Gemeinde, in der sich ein Zentraler Ort befindet, möglich, wenn der Standort mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vereinbar ist.“ (Punkt 2.1)

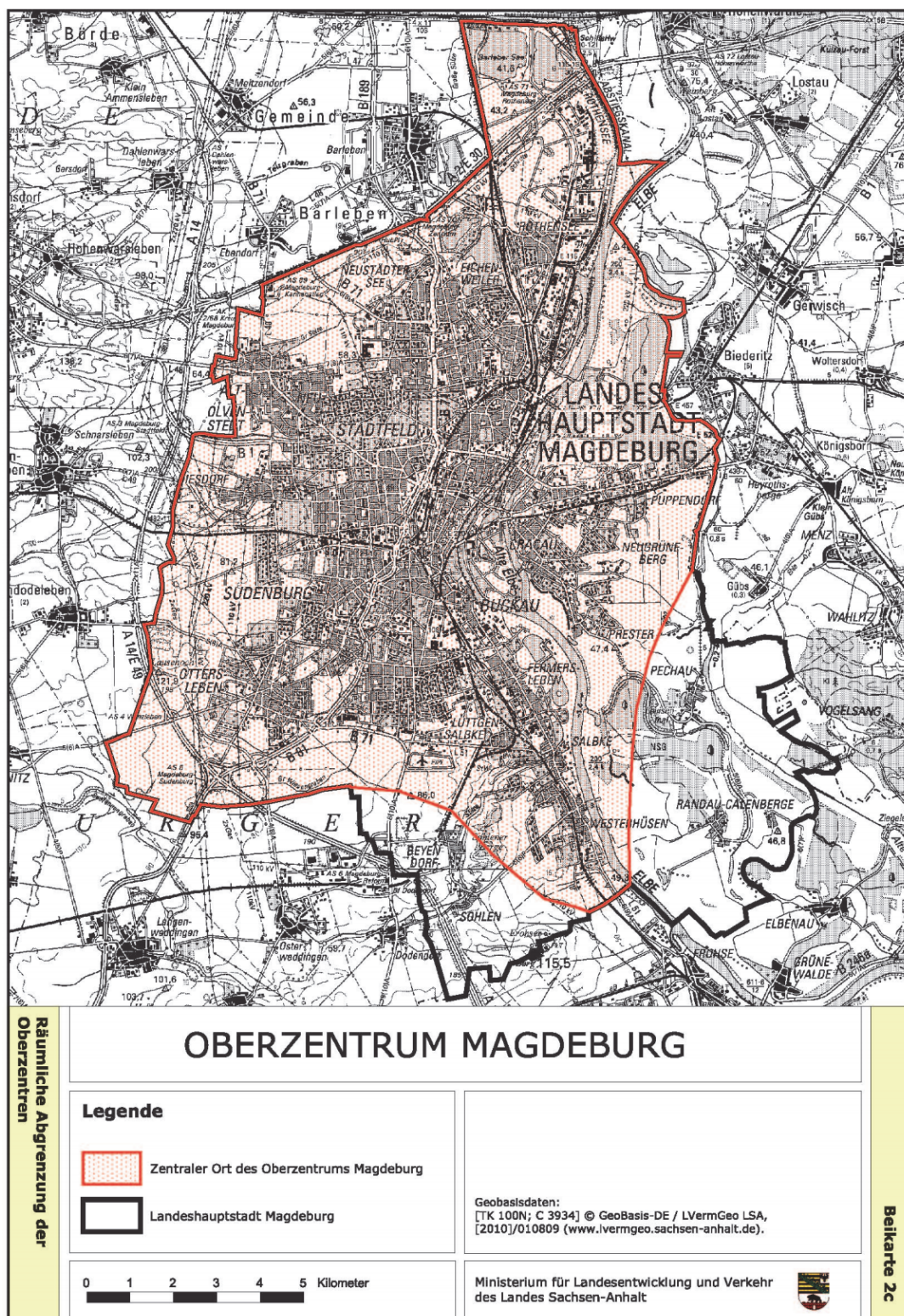
Die Definition des Zentralen Orten wird demnach – im Einklang mit dem theoretischen Ursprung – nur auf die Konzentration von überörtlichen Versorgungseinrichtungen in den zentralen Siedlungsbereichen bezogen. Für Industrie- und Gewerbenutzungen, außer den ebenfalls der Versorgung der Bevölkerung dienenden Einrichtungen des großflächigen Einzelhandels, gilt praktisch das Territorialprinzip weiter, was sich auch in dem Wortlaut „im gesamten Hoheitsgebiet der Gemeinde“ ausdrückt. Diese Regelung ist soweit nachvollziehbar, da Industrie- und Gewerbegebiete regelmäßig Immissionen mit sich ziehen können, die Beeinträchtigungen für die Bevölkerung und andere Nutzungen in den überwiegend der Wohnfunktion dienenden zentralen Siedlungsgebieten auslösen können. Die Landesplanung legitimiert die Konzentration der Versorgungseinrichtungen auf intragemeindliche Standorte mit der Befürchtung, man könne in Hinblick auf die demografische Entwicklung und heterogene Siedlungsstruktur des Landes die Versorgung der Bevölkerung ansonsten nicht sicherstellen (Begründung zu Z 31).

In den Zielen 36 bis 39 wird die räumlich konkrete Festlegung der Zentralen Orte für die dreistufige zentralörtliche Gliederung des Landes entsprechend ausgeführt. Die Landesplanung legt einerseits die Oberzentren sowie deren zentrales Siedlungsgebiet bereits innergemeindliche auf der Maßstabsebene der Landesplanung fest. Die Mittelzentren bzw. deren Standortgemeinden werden andererseits nur textlich aufgeführt und die konkrete Abgrenzung der zentralen Siedlungsbereiche der Regionalplanung

überlassen. Für die Grundzentren werden Ausweisungskriterien formuliert, die Festlegung und inner-gemeindliche Konkretisierung der grundzentralen Siedlungsbereiche ist ebenfalls Aufgabe der Regionalplanung.

Für die Oberzentren – Magdeburg, Dessau-Roßlau und Halle (Saale) – hat die Landesplanung jeweils eine räumliche Abgrenzung des zentralen Siedlungsgebietes (mit Erweiterungsflächen) im Benehmen mit den Kommunen vorgenommen und diese als Planbestandteil zeichnerisch dargestellt (s. Abbildung 27). Dazu heißt es in Z 36 auch eindeutig: „Oberzentrum ist jeweils der im Zusammenhang bebaute Ortsteil als zentrales Siedlungsgebiet der Stadt [...]“. Die Begründung zu Z 31 stellt diesbezüglich klar, der im Zusammenhang bebaute Ortsteil, der das zentrale Siedlungsgebiet bildet, dürfe nicht mit dem zentralen Versorgungsbereich einer Gemeinde im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB i.V.m. § 34 Abs. 3 BauGB verwechselt werden. Die gebietsscharfe Festlegung des zentralen Siedlungsgebiets stellt einen begründungsbedürftigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit dar, der von einem überörtlichen Interesse legitimiert sein muss. Dabei müssen die überörtlichen Interessen von so hohem Gewicht sein, dass sie sich in der Abwägung mit den gemeindlichen Belangen durchsetzen. Zudem weist der LEP in der Begründung zu Z 36 darauf hin, dass es sich bei der Abgrenzung um eine der Planungsebene entsprechende generalisierte Festlegung handelt, die von den betreffenden Oberzentren Dessau-Roßlau, Halle und Magdeburg im Rahmen ihrer Flächennutzungsplanung nach innen konkretisiert werden kann. Demnach ist es den Städten nicht möglich, nachdem sie ihr Einvernehmen zu der Abgrenzung erteilt haben, anschließend Ortsteile außerhalb der Festlegung des zentralen Siedlungsbereiches wieder als potenzielle Standorte von zentralen Versorgungseinrichtungen (dieser Stufe) zu betrachten und entsprechende Planungen anzustreben.

Abbildung 27: Räumliche Festlegung des Oberzentrums Magdeburg im LEP Sachsen-Anhalt



Quelle: LEP LSA 2010, Beikarte 2c

In Abbildung 27 wird einerseits deutlich, dass die Landesplanung weite Teile des Landeshauptstadt Magdeburg weiterhin als Ansiedlungsraum für Versorgungseinrichtungen ansieht und nur gewisse Stadtteile im Süden (Beyendorf) und Südosten (Pechau, Randau-Calenberge) davon ausnimmt. Dem-

nach verbleiben allerdings auch weite Teile der Stadt als potenzielle Standorte oberzentraler Funktionen. Andererseits wird ebenso deutlich, dass keine transkommunalen Erweiterungen in Nachbargemeinden vorgesehen sind (wie im LEP Schleswig-Holstein angesprochen wird). Beispielsweise wird die nördlich anschließende Nachbargemeinde Magdeburg, Barleben, für eine Entwicklung ausgeschlossen.

Nach diesem Vorbild sollen die durch die Landesplanung abschließend festgelegten mittelzentralen Standortgemeinden von der Regionalplanung im Einvernehmen mit den entsprechenden Städten und Gemeinden abgegrenzt werden. Entsprechend legt Z 37 nur namentlich die Städte und Gemeinden fest in denen eine räumliche Konkretisierung des Zentralen Ortes mittlerer Stufe zu erfolgen hat.

In Z 39 werden die für die Ausweisung der Grundzentren relevanten Kriterien festgesetzt. Danach soll der im Zusammenhang bebaute Ortsteil als zentrales Siedlungsgebiet einer Gemeinde über mindestens 3.000 Einwohner verfügen und der Versorgungsbereich darüber hinaus mindestens 9.000 Einwohner umfassen. Die zentralen Siedlungsgebiete sollen innerhalb von 15 Pkw-Minuten aus dem Versorgungsbereich erreichbar sein. Von diesen Kriterien kann in dünnbesiedelten Gebieten (gem. § 2a Nr. 3d Landesplanungsgesetz Sachsen-Anhalt (LPIG LSA)) abgewichen werden, sofern keine hinreichende Balance zwischen Tragfähigkeit und Erreichbarkeit herzustellen ist.

#### ***Aussagen zu transkommunalen Standorträumen***

Wie bereits in den oben stehenden Ausführungen zur intrakommunalen Präzisierung des Zentralen Ortes angesprochen, bietet die Definition des Zentralen Ortes in Sachsen-Anhalt grundsätzlich die Option, auch Flächen in den Nachbargemeinden der Mittel- und Oberzentren auszuweisen, wie dies in Schleswig-Holstein bereits durch den Plangeber angesprochen wird. Damit könnten transkommunale Standorträume ohne Rücksicht auf administrative Grenzen erfasst und in interkommunaler Kooperation entwickelt werden.

Die Landesplanung hat von dieser denkbaren Option (bisher) kein Gebrauch gemacht und sich bei der zeichnerischen Festlegung für die drei Oberzentren stets an der Gemeindegrenze im Sinne einer maximalen Ausdehnung des im Zusammenhang bebauten Siedlungsbereichs orientiert, diese aber nie überschritten. Die zeichnerische Festlegung wird im Zweifelsfall an die administrative Gemeindegrenze approximiert. Für eine solche Interpretation der Ausweisungspraxis spricht auch die Abgrenzung des Oberzentrums Halle, wo das zentrale Siedlungsgebiet als quasi kongruent mit der Gemeindegrenze dargestellt wurde (vgl. Beikarte 2b des LEP). Die Darstellung kommt somit eine Wiedereinführung des Territorialprinzips innerhalb der funktionalen Begriffsauffassung des Zentralen Ortes in Sachsen-Anhalt gleich, da die zeichnerische Festlegung des LEP das Gemeindegebiet flächendeckend als Oberzentrum ausweist. Diese zeichnerische Ausweisung könnte nun auf der Ebene der Bauleitplanung durch die Stadt Halle ggf. im Rahmen einer interkommunalen Abstimmung weiter nach innen konkretisiert werden. Die Nachfrage, ob die Abgrenzung eines transkommunalen oberzentraler Funktionsraums in der südlich von Halle angrenzenden Gemeinde Schkopau, wo sich ein Gewerbepark der Petrochemie befindet, im Einklang mit der Begriffsauffassung des Zentralen Ortes stünden, wurde von der Landesplanung<sup>29</sup> grundsätzlich bejaht. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass dieser Sachverhalt nicht relevant sei, da die Ausweisung von Flächen für Gewerbe und Industrie ja weiterhin im gesamten Gemeindegebiet möglich sei. Jedoch liegt hier genau die Crux der Regelung, denn die Entwicklung von Industrie und Gewerbe ist „weiterhin im gesamten Hoheitsgebiet der Gemeinde, in der sich ein Zentraler Ort befindet“ (Punkt 2.1) möglich und somit nur in Grund-, Mittel- und Oberzentren. In den nicht-

---

<sup>29</sup> Interview mit der Landesplanungsbehörde am 19.03.2012 in Magdeburg

zentrale Orten ist die städtebauliche Entwicklung und somit auch die Gewerbeflächenausweisung gemäß Z 26 auf die Eigenentwicklung (der ortsansässigen Gewerbebetriebe) auszurichten.

Bezogen auf die Frage, nach welchen Kriterien die Abgrenzung der Zentralen Orte bzw. der Oberzentren erfolgte und ob auch mehrere Zentrale Orte je Gemeinde denkbar wären, erläuterte die Landesplanung, man habe keine funktionale Analyse der oberzentralen Ausstattung vorgenommen um die Oberzentren abzugrenzen, sondern sich am im Zusammenhang bebauten Ortsteil orientiert und entsprechende Entwicklungskorridore offen gehalten, die jedoch von den Städten im Rahmen ihrer Bauleitplanung „nach innen“ konkretisiert werden sollen. Die befragten Regionalen Planungsgemeinschaften<sup>30</sup> wollen die Abgrenzung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Mittel- und Grundzentren anhand der funktionalen Ausstattung, insbesondere der Grundzentren, und deren Erreichbarkeit sowie Tragfähigkeit vornehmen. Folglich kann sich auch die Situation ergeben, was sogar als sehr wahrscheinlich angesehen wurde, dass in einer Gemeinde mehrere Ortsteile als Zentrale Orte (Grundzentren) abgegrenzt werden, eventuell mit der Differenzierung zwischen Haupt- und Nebenzentrum. Bisher liegt nur ein Entwurf zur Fortschreibung des Regionalplans Altmark vor, in welchem die Zentralen Orte der Mittel- und Grundzentren abgegrenzt wurden (s. REP Altmark 2005 - Ergänzung Daseinsvorsorge Entwurf). Dort wurde jedoch nur jeweils ein baulich zusammenhängendes Siedlungsgebiet je Gemeinde identifiziert und abgegrenzt; auch für das Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen Stendal. Diesbezüglich wird deutlich, dass in der Planungsregion Altmark keine hierarchiestufenspezifische Differenzierung zwischen mittelzentralem Siedlungsgebiet und solchem von grundzentraler Bedeutung erfolgt ist.

Von den Trägern der Regionalplanung wurde an der neuen Ausweisungspraxis zu Zentralen Orten bemängelt, dass trotz der zu begrüßenden funktionalen Begriffsauffassung das Territorialprinzip weiterhin eine Rolle spiele. Dies werde an der Regelung zur Ansiedlung und Entwicklung von Industrie und Gewerbe deutlich, die weiterhin im gesamten Hoheitsgebiet der Gemeinde uneingeschränkt möglich ist, in der sich ein Zentraler Ort befindet. In ihren Zuständigkeitsbereichen sei aber auch die Fallkonstellation anzutreffen, dass die Nachbargemeinde eines Grundzentrums den überörtlichen gewerblichen Schwerpunkt bzw. das Arbeitsmarktzentrum des Verflechtungsbereichs darstelle. Nach Ziel 26 des LEP 2010 sei diese überörtliche Gewerbefunktion aber auf die Eigenentwicklung zu beschränken, da sie sich nicht auf dem Hoheitsgebiet des Zentralen Ortes befindet. Es kann aber keinesfalls im Interesse der Landesplanung sein, die bereits als Sonderfall identifizierte gewerbliche Bauflächenentwicklung als Bestandteil der städtebaulichen Entwicklung in jeden Fall auf die Standortgemeinden mit Zentralen Orten zu konzentrieren. Dies bietet zwar grundsätzlich den Vorteil kurzer Anfahrtswege für die Arbeitnehmer, allerdings stelle sich dieser auch nur ein, sofern diese überhaupt aus dem gleichen Ort kommen.

Anhand der folgenden Ausführungen auf Grundlage von Ziel 52 LEP lässt sich verdeutlichen, dass eine transkommunale Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe ausnahmsweise auch außerhalb der Ober- und Mittelzentren möglich ist, jedoch nur in Zentralen Orten (also in Grundzentren). Zwingend für die Zulässigkeit eines solchen Vorhabens erforderlich ist das Vorhandensein eines grundzentralen Einzugsbereichs, an den sich auch die Verkaufsfläche auszurichten hat. Darüber hinaus ist „die Anpassung des grundzentralen Systems durch die Regionalen Planungsgemeinschaften an die Kriterien im Landesentwicklungsplan“ erforderlich (Ziel 52). Das bedeutet, der im Zusammenhang bebaute Ortsteil

---

<sup>30</sup> Interviews mit der Regionalen Planungsgemeinschaft Harz sowie der Regionalen Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, geführt am 21.03.2012

als zentrales Siedlungsgebiet – der Zentrale Ort (hier das Grundzentrum) – muss bereits durch die Regionalplanung im Einvernehmen mit der Gemeinde festgelegt sein; woraus eine mit dem städtebaulichen Integrationsgebot vergleichbaren Wirkung folgt. Die Ansiedlung eines auf die Versorgung eines Mittel- oder Oberzentrums zugeschnittenen großflächigen Einzelhandelsbetriebs an einen transkommunalen Standort ist allerdings nicht möglich, wenn die Standortgemeinde ein nicht-zentraler Ort ist. Folglich kommt der Zufälligkeit des administrativen Grenzverlaufs wieder eine Relevanz bezüglich der Zulässigkeit solcher Versorgungseinrichtungen zu.

## **4.3 Zusammenfassung**

### **4.3.1 Verwendung des Zentrale-Orte-Begriffs und Festlegung intrakommunaler Zentren**

Das ZOK wird in den Landesentwicklungsplänen und -programmen als das geeignet Instrument angesehen, um zu einer flächendeckenden Sicherung der Daseinsvorsorge beizutragen. Diesbezüglich liefert es das strukturelle Grundgerüst für eine an dem Leitbild der dezentralen Konzentration ausgerichteten Siedlungsstruktur (§ 2 Abs. 2 Satz 2 ROG) und weist vor allem eine Konzentrations- und Bündelungsfunktion bezogen auf soziale Infrastruktur auf (§ 2 Abs. 2 Satz 4 ROG) (Pütz u. Spangenberg 2006: 337). Diese Bündelungsfunktion wird jedoch nach der bisher praktizierten Begriffsauslegung (Territorialprinzip) bei tendenziell zunehmender Gemeindegrößen, die durch Gemeindefusionen in den zurückliegenden Jahren gerade in den neuen Bundesländern (vielfach vor dem Hintergrund von Bevölkerungsrückgängen und finanziellen Engpässen der Kommunen) durchgeführt wurden, zunehmend ausgehöhlt. Grundzentren die mit ihren nicht-zentralen Nachbargemeinden fusioniert wurden, haben „quasi ihren [„früheren“] Versorgungsraum eingemeindet“ (Winkel et al. 2010: 58). Um vor dieser Konstellation das erwünschte Konzentrations- und Bündelungsprinzip des ZOK (funktionstüchtig) zu erhalten, verlangt es nach einer innergemeindlichen Festlegung des Hauptortes, ggf. ergänzt durch Nebenzentren. Zugleich wird mit einer solchen Festlegung von Siedlungsschwerpunkten bzw. zentralen Siedlungsbereichen die Ebene der örtlichen Bauleitplanung berührt. Darunter wird in einigen Ländern ein unzulässiger Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte kommunale Planungshoheit gesehen, weshalb überwiegend an dem Territorialprinzip festgehalten wird. In Sachsen wird diesbezüglich explizit auf die Würdigung der kommunalen Planungshoheit hingewiesen. Diese Problematik wird am Ende des Kapitel in einem eigenen Abschnitt am Beispiel Festlegungen zu Zentralen Orten im Landesentwicklungsplan von Sachsen-Anhalt nachgegangen (s. Kapitel 4.4).

Zwar ist zusammenfassend festzustellen, dass der Großteil der Flächenländer weiterhin an dem Territorialprinzip festhält, allerdings finden sich in allen Planwerken entweder Ausnahmeregelungen oder es besteht (inzwischen) ein eindeutiges Problemverständnis, welches in den Begründungen zu den jeweiligen Zielen und Grundsätzen zum Ausdruck gebracht wird (s. Tabelle 4). Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass die obersten Landesplanungsbehörden in Niedersachsen und Schleswig-Holstein bereits vor den Empfehlungen der ARL-Expertengruppe zur Ausweisung intrakommunaler Zentren vom Territorialprinzip abgewichen waren. Die deutlichste Kehrtwendung hat die Landesplanung in Sachsen-Anhalt bei der Begriffsauslegung des Zentralen Ortes vollzogen.



Tabelle 4: Übersicht der Aussagen der Landesplanungen zur Definition Zentraler Orte und zentralörtlichen Funktionszuweisungen

Landesplanung	Ausweisung	Intrakommunale Konkretisierung
Baden-Württemberg	<b>Gemeinden</b> „[...] Als Zentrale Orte werden Gemeinden ausgewiesen“ (G 2.5.2 LEP)	„Zentralörtliche Einrichtungen sollen in den als Zentrale Orte ausgewiesenen Gemeinden grundsätzlich in den Siedlungs- und Versorgungskernen mit günstiger Anbindung an den Nahverkehr gebündelt angeboten werden. Zur Unterstützung ihrer Auslastung soll die Siedlungstätigkeit auf die Zentralen Orte konzentriert werden, insbesondere durch verstärkte Ausweisung von Wohnbauflächen“ (Begründung zu G 2.5.3 LEP)
Bayern	<b>Gemeinden</b> „Nach Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 Satz 6 BayLplG werden nur ganze Gemeinden als Zentrale Orte festgelegt.“ (Begründung zu Z 2.1.2 LEP).	„Die zentralörtlichen Einrichtungen sind in der Regel in den Siedlungs- und Versorgungskernen der Zentralen Orte zu realisieren.“ (Z 2.1.4 LEP).
Berlin-Brandenburg	<b>Gemeinden</b> „Als Zentrale Orte sollen solche Gemeinden bestimmt werden [...]“ (§ 3 Abs. 2 LEPro 2007)	„Zentralörtliche Funktionen sollen im Funktionsschwerpunkt der Mittelzentren räumlich konzentriert werden. In der Metropole Berlin und den Oberzentren sind die polyzentralen Strukturen in ihrer Funktion zu erhalten und weiter zu stärken.“ (G 2.3 LEP) „Innerhalb der amtsfreien Gemeinden und innerhalb der Ämter ist eine räumliche Bündelung von Funktionen der Grundversorgung auf ausgewählte Funktionsschwerpunkte anzustreben“ (Begründung. zu G 2.4 LEP)
Hessen	<b>Gemeinden (Zentralörtliche Siedlungsbereiche)</b>	„Zentrale Orte und soweit erforderlich zentralörtliche Siedlungsbereiche innerhalb der Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen sind festzulegen [...]“ (Z 4.2.1 LEP)
Mecklenburg-Vorpommern	<b>Gemeinden</b>	„Gemeinden, die die [...] Anforderungen erfüllen, können als Zentrale Orte eingestuft werden. Standort der zentralörtlichen Aufgaben ist der Gemeindehauptort“ (Z 3.2 Abs. 4 LEP)
(LEP Entwurf 2015)		„Mittel- und Oberzentren sind die in Abbildung 7 festgelegten Gemeinden [...]“ (Z 3.2 Abs. 3 LEP Entwurf 2015) „Standort zentralörtlicher Einrichtungen ist in der Regel der Gemeindehauptort. Dieser wird für die Grundzentren in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen festgelegt.“ (Z 3.2 Abs. 5 LEP Entwurf 2015)
Niedersachsen	<b>Zentrale Siedlungsgebiete</b> (§ 2 Abs. 5 S. 2 u. 3 NROG)	„Zentrale Orte sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Benehmen mit den Gemeinden räumlich als zentrale Siedlungsbereiche festzulegen“ (Z 2.2, Ziffer 04 LROP)
Nordrhein-Westfalen (LEP 1995)	<b>Gemeinden</b>	„Das Grundraster der Besiedelung des Landesgebietes wird [...] durch ein Netz funktional miteinander verbundener Gemeinden, das System der zentralörtlichen Gliederung, dargestellt“ (LEP, Abschnitt B.I.2.)

(LEP Entwurf 2013)		„Die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden ist auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche auszurichten, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche).“ (G 6.2.1 LEP Entwurf 2013)
Rheinland-Pfalz	<b>Gemeinden</b>	„Einrichtungen und Dienstleistungen mit unterschiedlicher funktionaler und damit zentralörtlicher Bedeutung (mittel- und oberzentral) der Daseinsvorsorge sind räumlich zu bündeln“ (Z 35 LEP).
Saarland	<b>Gemeindehauptort</b>	„Die Siedlungs- und Versorgungsstruktur in nicht-zentralen Gemeindeteilen ist auf den Eigenentwicklungsbedarf zu beschränken.“ (Z 2.1.3.2 LEP)  „Zentrale Orte sind Städte oder Gemeinden, die aufgrund ihrer Einwohnerzahl, der zentralörtlichen Ausstattung sowie ihrer Funktion Schwerpunkte der Siedlungs- und Wirtschaftstätigkeit sowie des sozialen und kulturellen Lebens bilden“ (Z 2.1.2, Abs. 1 LEP)  „Die Funktionsfähigkeit und Attraktivität der zentralen Orte soll durch eine räumliche Bündelung der zentralörtlichen Einrichtungen im zentralen Versorgungsbereich des jeweiligen zentralen Ortes (Innenstadt, Ortskern) sowie durch flankierende städtebauliche Planungen und Maßnahmen gestärkt werden“ (G 2.1.3.4 LEP)
Sachsen	<b>Gemeinden</b>	„Zentrale Orte sind Gemeinden, die über leistungsfähige Versorgungs- und Siedlungskerne [...] verfügen und die auf Grund ihrer Einwohnerzahl und der Größe ihres Verflechtungsbereiches, ihrer Lage im Raum, ihrer Funktion und der Komplexität ihrer Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens im Freistaat Sachsen bilden“ (Begründung. zu Z 1.3. LEP)
Sachsen-Anhalt	<b>Zentrale Siedlungsgebiete</b>  „Zentraler Ort ist ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil als zentrales Siedlungsgebiet einer Gemeinde einschließlich seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.“ (Punkt 2.1 LEP)	Der Zentrale Ort als zentrales Siedlungsgebiet einer Gemeinde bestimmt sich im Wesentlichen durch die Standorte der zentralörtlichen Einrichtungen. (Begründung zu Kapitel 2.2 LEP)
Schleswig-Holstein	<b>Baulich zusammenhängende Siedlungsgebiete</b>	„Zentraler Ort oder Stadtrandkern ist das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet der zentralörtlich eingestuften Gemeinde“ (Abschnitt 2.2, Z 2, LEP)
Thüringen	<b>Gemeinden</b>  „Als Zentrale Orte werden Gemeinden ausgewiesen“ (G 2.2.3 LEP)	„Bei großflächigen Gemeinden, größeren Städten oder allgemein bei Städten und Gemeinden mit mehreren Stadt- bzw. Ortsteilen wird das im Konzept der Zentralen Orte enthaltene Konzentrationsprinzip [...] dadurch gesichert, dass innerhalb der als Zentraler Ort ausgewiesenen Gemeinde zentralörtliche Funktionen, sofern eine überörtliche Bedeutung raumordnerisch begründet ist, grundsätzlich von dem Ortsteil wahrgenommen werden, der aufgrund seiner bereits vorhandenen

		Funktion, seiner Entwicklungsmöglichkeit und seiner Erreichbarkeit, insbesondere durch ÖPNV, die besten Voraussetzungen für die Versorgung bietet [...]“. (G 2.2.3 LEP)
--	--	---

Quelle: eigene Erhebung auf Grundlage der Landesentwicklungsprogramme und -pläne der Flächenländer

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Problemwahrnehmung bezüglich intrakommunaler Standorträume zugenommen hat, was sich auch darin äußert, dass weitere Flächenländer das Territorialprinzip verworfen haben. Die wesentlichen Erkenntnisse lassen sich in den nachfolgenden Spiegelstrichen zusammenfassen:

- Neben Niedersachsen und Schleswig-Holstein hat auch Sachsen-Anhalt eine Abkehr vom Territorialprinzip vollzogen; die Definition des „Zentralen Orts“ bzw. des „zentralen Siedlungsbereichs“ innerhalb der Standortgemeinde fällt im Detail jeweils unterschiedlich aus.
- In den anderen Flächenländern wird zwar weiterhin der „Zentrale Ort“ mit der politisch-administrativen Gemeinde (teilweise ausdrücklich) gleichgesetzt, jedoch existieren ergänzende Regelungen zur Steuerung der sozialen Infrastruktur bzw. von Einrichten der Daseinsvorsorge oder der Siedlungsentwicklung. Die Regelungen entsprechen im Einzelnen dem landesspezifischen Problemdruck in Kombination zu der bei der Aufstellung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung verfolgten Zielsetzung. Zugleich lässt sich eine unterschiedlich starke Stellung der Gemeinden ausmachen. Das grundsätzliche Steuerungsdefizit, welches dem Territorialprinzip innewohnt, ist jedoch allen Dokumenten in unterschiedlicher Deutlichkeit problematisiert worden.
- Im Saarland, aber auch in Mecklenburg-Vorpommern, ist die Funktionszuweisung auf den Gemeindehauptort beschränkt. Dort geht man regelmäßig von einem dominierenden Hauptort je Gemeindegebiet aus. Mehrere Funktionsstandorte in einem Gemeindegebiet kommen in Mecklenburg-Vorpommern bei zurückliegenden Gemeindefusionen in Betracht, im Saarland werden zwei Standorte in einem Gemeindegebiet als „bipolare“ Zentren systematisch berücksichtigt.
- Nur die wenigsten Landesentwicklungspläne und -programme sprechen eine eindeutige Verknüpfung der Siedlungsflächenentwicklung bzw. der ausschlaggebenden Determinante, der Wohnbauflächenentwicklung mit den funktional bestimmten zentralen Siedlungsbereichen an. Eine solche Bündelung auf ÖPNV-erschlossene Stadtteilzentren und zentrale Siedlungsbereiche wäre jedoch zur Umsetzung des Leitbildes der Stadt der kurzen Wege zielführend bzw. unerlässlich und würde dem Idealbild der europäischen Stadt, mit lebendigen Innenstädten, die ein reichhaltiges Angebot von Waren und Dienstleistungen in Wohnortnähe unter Anbindung an den ÖPNV als Anknüpfungspunkt zu höheren Zentren, dienen. Jedoch steht das überörtliche Leitbild der punkt-axialen Siedlungsentwicklung mit der Bündelung auf die funktional ausgestatteten Haupt- und Nebenzentren zur Eindämmung der Suburbanisierung und Verhinderung von Streusiedlung im Gegensatz zur Handlungslogik der privaten Haushalte. Diese streben in der überwiegenden Mehrzahl – entsprechend der Maximierung der persönlichen Nutzenfunktion – nach der Realisierung eines möglichst günstigen Eigenheims in möglichst ungestörter Lage, die sich aufgrund der geringeren Bodenpreise in den dezentralen Gemeinden und Ortslagen finden. Dafür nehmen Sie auch größere Pendeldistanzen zur Arbeitsstätte sowie eine unterdurchschnittliche bis kaum vorhandene Infrastrukturausstattung am Wahlwohntort in Kauf. Die Gemeinden bedienen in der Regel diese Wohnortpräferenzen, da die Steigerung der Einwohnerzahl (kurzfristig betrachtet) mit erheblichen Verbesserungen der kommunalen

Finanzen (Schlüsselzuweisungen) verbunden ist. Dabei werden die Infrastrukturfolgekosten einer dezentralen auf geringe Dichten angelegten Bauleitplanung bei den von politischer Seite vorangetriebenen Expansionsplanungen meist nicht beachtet, obwohl hier auch ein Umdenken, ausgelöst durch die verstärkte Diskussion um die Auswirkungen des demographischen Wandels, zu beobachten ist.

#### **4.3.2 Umgang mit transkommunalen Standorträumen in den aktuellen Plänen und Programmen der Raumordnung**

In einer ersten groben Differenzierung lassen sich zwei unterschiedliche Gruppen von Problemkonstellationen von transkommunalen Standorträumen unterscheiden, die mit dem Funktionsraumansatz gelöst werden sollen:

Einerseits werden transkommunale Standorträume weitestgehend äquivalent zu der rheinland-pfälzische Auslegung im LEP III (s. Kapitel 4.1) als Räume bzw. Gemeinden verstanden, die in direkter Nachbarschaft zum Zentralen Ort bei starker baulicher und/oder funktionaler Verflechtung situiert sind und Standortbedingungen aufweisen, die vergleichbar mit denen des Zentralen Ortes sind (Funktionsraum). Die Ausweisung eines Funktionsraums dient primär der „Entlastung“ des (höherrangigen) Zentralen Ortes, der zudem über keine restriktionsfrei entwickelbaren Flächenreserven mehr verfügt. Demnach werden primär einzelne zentralörtliche Funktionen isoliert betrachtet (Bezugnahme auf Einzelzentralitäten).

Auf der anderen Seite ist eine Reihe von Ansätzen zu finden, die vorrangig die Verdichtungsräume mit ihren vielfältigen Überlagerungen der zentralörtlichen Verflechtungsbereiche als problematisch auffassen. Dabei sind die Gemeinden nicht mehr eindeutig einer Zentralitätsstufe zuzuordnen, weil sich bestimmte Funktionen bereits verlagert haben und Sonderformen ausgeprägt haben. Im Vordergrund steht der Abbau schädlicher Konkurrenzbeziehungen zwischen den kommunalen Standortgemeinden, wozu abgestimmte Entwicklungskonzepte insb. im Bereich der Siedlungsentwicklung und der Einzelhandelsentwicklung auszuhandeln und zur Verbindlichkeit zu bringen sind. Die nachstehende Tabelle 5 fasst die Aussagen kompakt zusammen:

Tabelle 5: Übersicht der Aussagen der Landesplanungen zum Umgang mit transkommunalen Standorträumen

Landesplanung	Aussagen zu transkommunalen Standorträumen
Baden-Württemberg	„Einzelne mittelzentrale Funktionen können in den Verdichtungsräumen auch von dem Mittelzentrum unmittelbar benachbarten Standorten wahrgenommen werden, wenn die Voraussetzungen dafür durch entsprechende Ausstattungsmerkmale gegeben sind, die mittelzentralen Einrichtungen in günstiger Lage gebündelt und die Funktionen des Mittelzentrums nicht beeinträchtigt werden.“ (G 2.5.9)
Bayern	„Bei der Sicherung, der Bereitstellung und dem Ausbau zentralörtlicher Einrichtungen ist Zentralen Orten der jeweiligen Stufe in der Regel der Vorzug einzuräumen. Hiervon kann abgewichen werden, wenn es andernfalls zu nicht hinnehmbaren Einschränkungen der Versorgungsqualität oder zu unverhältnismäßigen finanziellen Mehrbelastungen kommen würde.“ (Z 2.1.3)
Berlin-Brandenburg	„Die Mittelzentren sollen gemeinsam mit den Gemeinden ihres Mittelbereiches Entwicklungskonzepte für den Mittelbereich entwickeln. Auf dieser Basis soll eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Zentralen Ort und den Gemeinden seines Verflechtungsbereiches angestrebt werden.“ (G 2.12)  „Neue Siedlungsflächen sind an vorhandene Siedlungsgebiete anzuschließen; die Festlegung gilt nicht innerhalb des Gestaltungsraumes Siedlung gemäß Plansatz 4.5 (Z) Absatz 1 Nummer 2. Bei der Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen sind Ausnahmen zulässig, wenn besondere Erfordernisse des Immissionsschutzes oder der Verkehrserschließung ein unmittelbares Angrenzen entsprechender Nutzungen an vorhandene Siedlungsgebiete ausschließen.“ (Z 4.2)
Hessen	„Ergänzende Einrichtungen können auch in zentralen Orten niedriger Stufe angesiedelt werden, sofern die Tragfähigkeit im Versorgungsbereichen gegeben ist“ (Punkt 4.2.1)  „Flächen für großflächige Einzelhandelsprojekte (Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe) kommen nur in Oberzentren und Mittelzentren (zentrale Ortsteile) in Betracht. In begründeten Ausnahmefällen, z. B. zur örtlichen Grundversorgung, und unter Einhaltung der übrigen landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen ist eine Ausweisung auch in den zentralen Ortsteilen von Grundzentren (Unter- und Kleinzentren) zulässig. Hierbei kommt dem interkommunalen Abstimmungsgebot eine besondere Bedeutung zu.“ (Z 4.1.2)
Mecklenburg-Vorpommern	„Gemeinden, die Stadt-Umland-Räumen zugeordnet sind, unterliegen einem besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot. Um die Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar sind die Gemeinden festgelegt, die gemeinsam mit der jeweiligen Stadt einen landesinternen Stadt-Umland-Raum bilden (Kernstadt und Randbereich) (Z 3.1.2 (2))  „Das Kooperations- und Abstimmungsgebot gilt für Planungen, Vorhaben und Maßnahmen mit Auswirkungen auf andere Gemeinden im Stadt-Umland-Raum, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Gewerbe einschließlich Einzelhandel, Verkehr, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, naturschutzfachliche Ausgleichsmaßnahmen sowie für die Vorhaltung kommunaler Einrichtungen.“ (3.1.2 (3))
Niedersachsen	„Die Träger der Regionalplanung können in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Einzelfall Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte jenseits der Gemeindegrenze des kongruenten Zentralen Ortes in einem benachbarten Mittel- oder Grundzentrum festlegen. Voraussetzung ist, dass den Grundsätzen und Zielen zur Entwicklung der Versorgungsstrukturen in gleicher Weise entsprochen wird wie bei einer Lage innerhalb des kongruenten Zentralen Ortes“ (Absatz 2.3 Ziffer 03 Satz 3)
Nordrhein-Westfalen	-
Rheinland-Pfalz	„Funktionsraum“ als Mittelbereich kooperierender Zentren (3.1, Tabelle 5 Fußnote 2) (Festlegung mehrerer Mittelzentren je Funktionsraum/Mittelbereich möglich)
Saarland	Nur bezogen auf Siedlungsflächenentwicklung: „Sind die vorgegebenen Dichtewerte in dem Zentralen Ortsteil „aus naturschutzrechtlichen, topografischen, bergbaulichen oder immissionsschutzrechtlichen

	<p>Gründen oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ hinsichtlich der Erschließung oder des Grunderwerbs nicht zu erfüllen, kann auf andere Gemeindeteile bzw. -flächen oder im Rahmen interkommunaler Kooperation bereitgestellter Flächen ausgewiesen werden, wenn darüber mit der Landesplanung das Einvernehmen erzielt werden kann“ (Punkt 2.4.3, Z 39).</p> <p>„Vorrangig kommen hierbei Alternativstandorte im selben Gemeindegebiet in Betracht. Denkbar sind aber auch Ausweichstandorte im Bereich benachbarter Gemeinden, sofern hierüber entsprechende interkommunale Vereinbarungen getroffen werden.“ (Begründung zu Z 39)</p>
Sachsen	<p>„Sofern auf Grund fachspezifischer Kriterien Einrichtungen, die nicht allein der örtlichen Versorgung dienen, abweichend vom Konzentrationsgebot in den Zentralen Orten außerhalb dieser vorzuhalten sind, darf deren Ansiedlung nur erfolgen, wenn dadurch nicht die Tragfähigkeit bereits bestehender oder geplanter Einrichtungen in den Zentralen Orten gefährdet ist. So kann es zum Beispiel angesichts der zunehmenden Zahl älterer Menschen sinnvoll sein, stationäre Einrichtungen der Altenpflege auch außerhalb der Zentralen Orte anzusiedeln. Dies darf jedoch nur dann erfolgen, wenn diese Einrichtungen nicht eine Größenordnung und einen Einzugsbereich haben, der dazu führt, dass für entsprechende Einrichtungen im Zentralen Ort nicht mehr die erforderlichen Belegungszahlen erreicht werden. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, dass für überörtlich wirkende Einrichtungen der Daseinsvorsorge, insbesondere solche, die sehr kostenintensiv sind, regional abgestimmte Fachentwicklungspläne aufgestellt werden.“ (Begründung zu Ziel 6.1.1, eigene Hervorhebung)</p>
Sachsen-Anhalt	<p>keine Aussagen zu transkommunalen Standorträumen, jedoch bietet die Auslegung des Zentralen Ortes in Sachsen-Anhalt grundsätzlich die Option, auch transkommunale Standorte zu berücksichtigen. In der Praxis wird dies aber nicht umgesetzt</p>
Schleswig-Holstein	<p>„Das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet kann auch baulich angrenzende Flächen von Nachbargemeinden umfassen. Wegen der Teilhabe an der Entwicklung des Zentralen Ortes oder Stadtrandkerns müssen diese Nachbargemeinden übergreifende Planungskonzepte der eingestufteten Gemeinde (zum Beispiel Einzelhandelskonzepte, Wohnungsmarktkonzepte) beachten. Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben nach § 15 FAG erhalten nur die zentralörtlich eingestufteten Gemeinden.“</p>
Thüringen	<p>„Innerhalb eines mittelzentralen Funktionsraums können einzelne Funktionen ergänzend zu den Zentralen Orten auch von übrigen Gemeinden wahrgenommen werden (siehe 2.2.14).“</p>

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Landesraumordnungsprogramme und -pläne der Flächenländer

Aus den erhobenen Aussagen geht hervor, dass in 11 der untersuchten Flächenländern Ansätze zum (potenziellen) Umgang mit transkommunalen Zentralitätsausprägungen festzustellen sind. Die Ansätze unterscheiden sich jedoch deutlich in ihrer Verbindlichkeit und den daran geknüpften Konsequenzen, indem sie von bloßen Empfehlungen bzw. Anregungen bis hin zu verbindlich zu entwickelnden Entwicklungskonzepten reichen. In Anlehnung an Erhebung von Greiving et al. (2015: 53) lassen sich die Aussagen bzw. Funktionszuweisungen zu transkommunalen Standorträumen in vier Falltypen unterscheiden:

1. Sehr verbreitet ist die Möglichkeit, die Allokation zentralörtlicher Funktionen einer bestimmten Hierarchiestufe auch außerhalb des jeweiligen Zentralen Ortes vorzunehmen. Dabei soll die Ansiedlung jedoch im kongruenten Versorgungsbereich stattfinden. Die transkommunale Allokation im Funktionsraum bzw. im kongruenten Versorgungsbereich wird nicht immer explizit angesprochen, ergibt sich jedoch aus den diesbezüglichen Ausführungen, indem z.B. auf eine bessere Erreichbarkeit für die Bereichsbevölkerung durch einen Standort außerhalb des Zentralen Ortes abgestellt wird (wie in Bayern). Zudem finden sich auch spezifische Sonderregelungen, sodass z.B. nur (niederrangige) Zentrale Orte in Betracht kommen, aber keine nicht-zentralen Standortgemeinden (ebenfalls in Bayern sowie Sachsen-Anhalt). Transkommunale Ansiedlungen zentraler Funktionen sind somit in Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg,

Bayern, Hessen, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt in Ausnahmefällen möglich, wobei sich die Option in Baden-Württemberg auf die mittelzentrale Ebene beschränkt und in Berlin-Brandenburg auf den sog. „Gestaltungsraum Siedlung“ um damit auf die Metropole Berlin und dessen Umlandraum.

2. Daneben sind Ansätze vorzufinden, die von den Gemeinden eines zentralörtlichen Versorgungsbereichs die Erarbeitung von Entwicklungskonzepten einfordern. Einerseits sind diese als Grundsätze der Raumordnung angelegt, wie für die Mittelbereiche in Berlin-Brandenburg oder dem „mittelzentralen Funktionsraum“ in Thüringen, die bezogen auf ihre Verbindlichkeit eher einer Kooperationsempfehlung entsprechen, wie diese auch für den „mittelzentralen Verbund kooperierender Zentren“ in Rheinland Pfalz in der Raumkategorie der Verdichtungsräume ausgesprochen wurde. Auf der anderen Seite steht dem ein verbindlicher Ansatz mit den „Stadt-Umland-Räumen“ um die Oberzentren Mecklenburg-Vorpommerns gegenüber, wo die betreffenden Gemeinden einem per Ziel der Raumordnung normierten, besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot unterliegen. Die doppelte Zuordnung Berlins (s. unter 1.) zeigt das Stadt-Land-Kontinuum innerhalb des Planungsraums der gemeinsamen Landesplanung auf: Während im ländlich geprägten Brandenburg der Fokus auf der Sicherung der Daseinsvorsorge im Mittelbereich zwischen allen Standortgemeinden liegt, wird im „Gestaltungsraum Siedlung“ entlang von Entwicklungsachsen der Ordnungs- und Entwicklungsfunktion für den polzentrischen Stadt-Umland-Bereich Berlins höchste Aufmerksamkeit geschenkt.
3. In einem dritten Ansatz wird ein besonderes Abstimmungserfordernis hinsichtlich raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen hervorgehoben. Diesbezüglich sind die Aussagen zur Einzelhandelssteuerung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu erwähnen. In letzterem Bundesland gibt es zudem das Unikum eines „Bannkreises“ um höherrangige Zentrale Orte, wonach innerhalb dieses Radius keine weiteren Zentralorte festgelegt werden können. Innerhalb der 10km-Umkreise um die Ober- und Mittelzentren werden transkommunal verortete Einrichtungen, bis hin zur mittelzentralen Hierarchiestufe, als Stadtrandkerne festgelegt. Durch dieses Vorgehen soll vornehmlich die inflationäre Ausweisung von Mittelzentren im Verdichtungsraum unterbunden werden.
4. Eine letzte Art des Umgangs mit transkommunalen Standorträumen kann man in der zu beobachten Praxis sehen, wenn innerhalb eines zentralen Versorgungsbereichs (meist Mittelbereichs) mehrere Zentrale Orte ausgewiesen sind. Dies betrifft die Bundesländer Hessen und Rheinland-Pfalz. Diese (eigentlich) systemwidrige Ausweisung beinhaltet jedoch die Aussage, dass diesen Zentralen Orten kein eigener Mittelbereich zugeordnet werden kann, für den eindeutige monozentrale Versorgungsbeziehungen bestehen. Stattdessen weisen die Zentralen Orte einen gemeinsamen polyzentrisch ausgeprägten Versorgungsbereich auf, innerhalb dessen sie die Versorgungsfunktionen in wechselseitiger Arbeitsteilung erbringen. Insofern liegt hiermit eine andere konzeptionelle Aussage vor, als wenn jede Gemeinde als Selbstversorgerort ausgewiesen worden wäre.

Die Analyse ergab darüber hinaus, dass in allen Flächenländern bezogen auf der Steuerung des Großflächigen Einzelhandels Ausnahmeregelungen existieren, die die transkommunale Entwicklung solcher Projekte außerhalb des Zentralen Ortes ermöglichen. Somit kann das regelmäßig anzuwendende Konzentrationsgebot bei der Erfüllung der jeweiligen Tatbestände umgangen werden. Überwiegend wird als Grund für die ausnahmsweise Zulässigkeit die Sicherung der Nahversorgung in Räumen abseits der Zentralorte angeführt und Verkaufsflächenobergrenzen definiert.

Wie die Untersuchung gezeigt hat, weisen fast allen Landesentwicklungsplänen und -programme (Ausnahme) Regelungen zum Umgang mit transkommunalen Standorträumen auf. Der Problemfall der transkommunalen Standorte ist somit in der Praxis identifiziert worden und von Relevanz. Trotzdem erfolgte keine direkte Übernahme oder Reflektion durch eine Anpassung des jeweiligen landespezifischen ZOK in der Gestalt einer Strukturvariante eines Kooperationsraums bzw. Funktionsraums um den Zentralort, wie vom ARL-Arbeitskreis oder Greiving und Winkel (2008; 2009) angeregt. Allerdings muss auch erwähnt werden, dass in Rheinland-Pfalz und Sachsen zwischenzeitlich zentralörtliche Funktionsräume in den ZOKs vorgesehen waren, jedoch nicht umgesetzt worden sind bzw. von den Regelungen in den nachfolgenden Planungsebene kein (nachhaltiger) Gebrauch gemacht worden ist.

Mit Blick auf die aktuellen zentralörtlichen Konzeptionen lässt sich feststellen, dass die ZOKs in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt eigentlich alle Voraussetzungen besitzen, um transkommunale Standortcluster im Sinne von Funktionsräumen integrieren zu können. Im LEP Sachsen-Anhalt werden transkommunale Standortcluster jedoch nicht thematisiert, im Unterschied zu LEP Schleswig-Holstein. Die im Umkreis um Mittel- und Oberzentren alternativ festzulegenden Stadtrandkerne sollen sich jedoch überwiegend auf die Stufe der Grundversorgung beziehen, wobei keine Nahbereiche abgegrenzt werden, da nicht von einer wesentlichen Mitversorgungsfunktion ausgegangen wird. Eine Versorgungsfunktion von mittelzentraler Stufe ist jedoch auch möglich und wird durch Stadtrandkerne I. Ordnung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums angezeigt. Obwohl diese den mittelzentralen Versorgungsauftrag nur in enger Abstimmung mit dem benachbarten Mittel- oder Oberzentrum (in dessen banngebiet sie festgelegt wurden) vornehmen sollen, sind für sie eigene Mittelbereiche abzugrenzen. Damit wird die transkommunale Standortausprägung des Mittel- oder Oberzentrums in Form des Stadtrandkerns nicht durch einen gemeinsamen Versorgungsraum reflektiert, in welchem die zentralörtlichen Funktionen durch ein arbeitsteilig organisiertes Zentralsystem erbracht werden.

#### **4.4 Eingriffsrechte der Raumordnung in den Bereich der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung der Gemeinden am Beispiel der Festlegung zentraler Siedlungsbereiche**

Wie im vorstehenden Abschnitt gezeigt, wird durch die intrakommunalen Konkretisierung der Zentralen Orte die Ebene der kommunalen Bauleitplanung tangiert. Aus dem empirischen Befund transkommunaler Standorträume heraus, könnte sich die Abgrenzung zentralörtlicher Funktionsräume auch nur auf Teilbereiche von Gemeinden beziehen, weshalb die Frage nach der Zulässigkeit solcher raumordnerischer Darstellung als relevant erscheinen lassen. Aus diesem Grund widmet sich dieses Kapitel der Frage, ob mit der Festsetzung von zentralen Siedlungsgebieten – genauer deren gebietscharfen Abgrenzung durch die Regionalplanung – ein unzulässiger Eingriff in die kommunale Planungshoheit erfolgt und diesbezüglich klärt, welchen einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Fragen an die damit verbundenen Festlegungen zu richten sind. Dazu eignet sich der im Abschnitt 4.2.13 zuletzt behandelte Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt, weil dessen Entwurf<sup>31</sup> in einem Rechtsgutachten des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) (Bunzel u. Hanke 2011), in mehrfacher Hinsicht erheblich kritisiert wurde. Die wesentlichen Kritikpunkte beziehen sich auf die Begriffsdefinition und -auslegung Zentraler Orte im LEP Sachsen-Anhalt sowie der damit verbundenen gebietscharfen Abgrenzung der zentralen Siedlungsgebiete. Die Ausführungen der Gutachter sollen nachfolgend wiedergegeben und diskutiert werden.

---

<sup>31</sup> Stand des Entwurfs: 20. Juli 2010. In den relevanten Passagen, Abschnitt 2.1, Z 24 bis Z 39 sind keine redaktionellen Änderungen zum gültigen LEP 2010 zu erkennen.



Nicht nur die Auswertung der entsprechenden Passagen der Landesraumordnungsprogramme und -pläne zeigt, dass die fachliche Meinung eine weitgehend übereinstimmende Notwendigkeit für die innergemeindliche Schwerpunktsetzung zentralörtlicher Funktionen sieht. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommen die Aussagen von Praktikern der Landes- und Regionalplanung, die während mehrerer Fachtagung im Rahmen der Ressortforschung für das BMVBS zum Thema „Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte“ abgehalten wurden (Winkel et al. 2010: 57–59). Demnach sehen die Praktiker gerade für große Einheitsgemeinden territoriale Standortvorgaben als notwendig an, um die Ansiedlung zentralörtlicher Funktionen auf die bestehenden Infrastrukturcluster zu lenken. Uneinigkeit besteht zwischen den Experten der Länder jedoch darin, ob ein solcher Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gerechtfertigt ist (ebd.: 57). So sieht man zumindest in Thüringen in der Festlegung zentraler Siedlungsgebiete einen verfassungswidrigen Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinde (ebd.: 67). Ein Großteil der Länder und der Experten sieht in diesen Vorgaben jedoch keine verfassungsrechtlichen Hindernisse, da sich die innergemeindliche Schwerpunktsetzung einzig auf Funktionen von überörtlicher Bedeutung beziehe, um die es sich bei zentralörtlichen Funktionen per Definition handelt. Bereits in dem Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1954 (Bundesverfassungsgericht, Rechtsgutachten vom 16.06.1954, 1 PBvV 2/52) wurde festgestellt, die auf Art 28 Abs. 2 GG zurückgehende gemeindliche Planungshoheit, beziehe sich auf rein örtliche Angelegenheiten (Winkel et al. 2010: 57).

Die Frage der innergemeindlichen Konkretisierung zentralörtlicher Funktionszuweisungen stellt sich aber nicht erst seit der neuerlichen Diskussion um die Abschaffung des Territorialprinzips. Bereits in den 1970er Jahren wurde in Niedersachsen im Zuge der Gemeindegebietsreform die Frage erörtert, ob raumordnerische Festlegungen für Gemeindeteile zulässig sind. Das diesbezüglich in Auftrag gegebene Rechtsgutachten (Ernst u. Suderow 1976) kommt zu der Auffassung, die Festlegung sei sowohl mit der Verfassung zu vereinbaren, sofern bestimmte Beteiligungsrechte der Gemeinden gewahrt bleiben, als auch aus einer funktionalen Sichtweise der kommunalen Selbstverwaltung in der modernen Industriegesellschaft zu rechtfertigen. Ein späteres Gegengutachten im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, des Deutschen Städtetags und des Niedersächsischen Städteverbands von Siedentopf (1977) zieht die Ergebnisse allerdings in Zweifel und kommt zu der Auffassung, das angestrebte Konzentrationsprinzip sei als allgemeines landesplanerisches Prinzip auch in den im Rahmen von Gemeindegebietsreformen neu geschaffenen Gemeinden zu erreichen, ohne dass dafür eine Festsetzung für Gemeindeteile notwendig wäre. Die gemeindliche Gebietsreform habe indes zum Ziel gehabt, gerade im Planungsbereich, die Entscheidungsmöglichkeiten der Gemeinden im Zusammenhang mit überörtlichen Zielsetzungen zu stärken um dem Bürger demokratische Formen des Mitwirkens in einem für ihn überschaubaren Raum zu ermöglichen (ebd.: 57).

#### **4.4.1 Prüfgegenstand: Definition Zentraler Ort und Festlegung zentraler Siedlungsbereiche im LEP Sachsen 2010**

Grundsätzlich sehen die Autoren des Rechtsgutachtens aus dem Jahr 2011 den ursprünglich Zweck der dort getroffenen Festlegung zu Zentralen Orten – nämlich die räumliche Konzentration überörtlicher Versorgungsinfrastruktur in zentralen Ortsteilen – von überörtlichem Interesse getragen, der deshalb auch legitimer Zweck der Landesplanung sei (Bunzel u. Hanke 2011: 72). Das Gutachten bezieht sich auf die Aussagen des LEP LSA 2010 bezüglich der Definition Zentraler Orte sowie der damit einhergehenden gebietsscharfen Abgrenzung zentraler Siedlungsgebiete, die zu einem Prüfgegenstand (s. Textfenster) zusammengefasst werden.

Prüfgegenstand:

## Punkt „2.1 Zentrale Orte“ LEP 2010 Sachsen-Anhalt

„Zentraler Ort ist ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil als zentrales Siedlungsgebiet einer Gemeinde einschließlich seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (§ 2 b Zweites Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt GVB1. LSA 2007 S. 466).

Diese Definition bezieht sich ausschließlich auf die Konzentration von überörtlichen Versorgungseinrichtungen im zentralen Siedlungsgebiet.

Die Ansiedlung und Entwicklung von Industrie und Gewerbe (ausschließlich des großflächigen Einzelhandels) ist weiterhin im gesamten Hoheitsgebiet der Gemeinde, in der sich ein Zentraler Ort befindet, möglich, wenn der Standort mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vereinbar ist.“

Das Gutachten geht konkret der Frage nach, ob die Festlegung „den verfassungsrechtlichen und sonstigen rechtlichen Anforderungen, insbesondere des aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG abzuleitenden Aufgabenverteilungsprinzips, des Verhältnismäßigkeitsgebots und des Bestimmtheitsgebots genügt“ (Bunzel u. Hanke 2011: 55). Zunächst wird ermittelt, wie sich der gesamte Regelungsrahmen ausgestaltet und ob der Regelungsgehalt hinreichend bestimmt oder bestimmbar ist, da die Gutachter davon auszugehen, dass es sich bei der Begriffsbestimmung des „Zentralen Ortes“ um ein Ziel der Raumordnung handelt. Daran anschließend werden weitere von der Rechtsprechung angelegte Kriterien – Planrechtfertigung und das Verhältnismäßigkeitsprinzip – als Maßstab angelegt um zu beurteilen, ob die aus Gutachtersicht tiefgreifenden Festsetzungen zu rechtfertigen sind (ebd.). Schließlich wird von den Gutachtern als (Prüfungs-)Alternative für den weitreichenden Eingriff in die kommunale Planungshoheit die bloße namentliche Benennung des als zentrales Siedlungsgebiet auszuweisenden Ortsteils als ebenso wirkungsvolle und weniger beeinträchtigende Variante herangezogen<sup>32</sup>.

**4.4.2 Zum Bestimmtheitsgebot**

Um die Wirkung eines Ziels der Raumordnung zu entfalten, müssen die diesbezüglichen Festlegungen räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar sein (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Dazu muss der Normadressat aus der Festlegung oder einer entsprechenden Begründung einen Normbefehl oder eine Handlungsanweisung zumindest durch Auslegung ableiten können. Die Gutachter sehen grundsätzlich eine hinreichende Bestimmtheit im Wortlaut der unter der Überschrift 2.1 gegebene Begriffsdefinition „Zentraler Ort“ (ebd.: 56). Danach ist ein Zentraler Ort ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil als zentrales Siedlungsgebiet einer Gemeinde einschließlich seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung. Neben der sachlichen Bestimmtheit sei auch die räumliche Bestimmtheit dadurch erfüllt, dass bereits im LEP selbst die räumliche Abgrenzung in zeichnerischer Darstellung für die Oberzentren des Bundeslandes erfolgt (vgl. dazu die Beikarten im LEP LSA 2010) und entsprechende Anweisungen an die Regionalplanung für die Festlegung der Mittel- und Grundzentren ausgegeben worden.

Die bis dahin ausgemachte Bestimmtheit sehen die Gutachter jedoch durch die beiden ergänzenden Sätze 2 und 3 (siehe „Prüfgegenstand“ oben), die der Eingangsdefinition nachfolgenden, relativiert (ebd.: 57). Darin wird erstens klargestellt, dass sich die Begriffsdefinition ausschließlich auf die Konzentration überörtlicher Versorgungseinrichtungen bezieht. Zweitens wird explizit die Ansiedlung und

<sup>32</sup> Ein Vorgehen, wie es beispielsweise im Saarland praktiziert wird (siehe oben). Den Gemeinden würde dann die Ausformung der Festlegung, also die konkrete Abgrenzung der zentralen Siedlungsbereiche im Rahmen ihrer vorbereitenden Bauleitplanung obliegen.

Entwicklung von Industrie und Gewerbe (exklusiv des großflächigen Einzelhandels) weiterhin im gesamten Hoheitsgebiet der Gemeinde, in der sich ein Zentraler Ort befindet, ermöglicht, sofern der Standort mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vereinbar ist. Das Gutachten sieht darin eine Verfehlung des Bestimmtheitsgebots, da sich die Eingangsdefinition ausschließlich auf überörtliche Versorgungsfunktionen beziehe, und es daneben ein weiteres davon abweichendes Verständnis „für die sonstigen zentralörtlichen Funktionen [...] des Begriffs „Zentraler Ort““ (ebd.) geben müsse. Dieses abweichende Verständnis könne man aus der Festlegung in Ziel 28 des Entwurfs entnehmen, wonach der Zentrale Ort nicht nur ein Versorgungszentrum darstellt, sondern auch als Arbeitsplatzzentrum, Wohnstandort, Standort für Bildung und Kultur sowie als Ziel- und Verknüpfungspunkt des Verkehrs diene. Konkret bleibe für den Normadressat unklar, ob die aufgezählten zentralörtlichen Funktionen nun auf die Standortgemeinde des Zentralen Ortes insgesamt zu beziehen seien, wie explizit für Industrie und Gewerbe festgelegt, oder nur in dem „Zentralen Ort“ nach der Eingangsdefinition, also dem zentralen Siedlungsgebiet zulässig sind (ebd.).

#### 4.4.3 Zum Vorliegen eines überörtlichen Interesse von höherem Gewicht

Wie angesprochen, müssen Eingriffe in die kommunale Planungshoheit, die durch Ziele der Raumordnung erfolgen, durch ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht gerechtfertigt werden (ebd.: 59; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.05.2003, 4 CN 9.01). Das Gutachten kommt zu der Auffassung, dass der mit dem Ziel der Raumordnung verfolgte Zweck, welcher durch die räumliche Eingrenzung des Zentralen Ortes auf ein zentrales Siedlungsgebiet innerhalb des Gemeindegebietes der Standortgemeinde des Zentrales Ortes erreicht werden soll, der räumlichen Konzentration der überörtlichen Versorgungsfunktionen dient. In der Begründung werde dazu weiter ausgeführt, dass es sich bei dem ZOK um das Instrument handelt, mit dem die Daseinsvorsorge räumlich organisiert wird. Der Konzentration auf das zentrale Siedlungsgebiet komme aufgrund der zukünftigen stark rückläufigen Bevölkerung in den Verflechtungsbereichen und der sich verändernden Altersstruktur eine steigende Bedeutung zu. Als Zwischenergebnis dieses Prüfgegenstandes wird von den Gutachtern festgehalten, dass ein überörtliches Interesse hinsichtlich der räumlichen Konzentration zentralörtlicher Versorgungseinrichtungen festzustellen und folglich zu bejahen sei (Bunzel u. Hanke 2011: 59). Bezogen auf diese Feststellung sei aber auf die bereits festgestellten Zweifel an der Bestimmtheit verwiesen (s.o.). Ob die für den Zweck der Festlegung vorgegebene gebietscharfe Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche überhaupt für die Erreichung des anerkannten überörtlichen Interesses geeignet ist, ist dabei erst Gegenstand der nächsten Prüfung (s. Kapitel 4.4.4).

Im weiteren Verlauf des Prüfverfahrens wird von den Gutachtern kontinuierlich angenommen, dass sich die räumliche Konzentration auf zentrale Siedlungsbereiche ausschließlich auf die überörtlichen Versorgungseinrichtungen bezieht und die daneben existierenden zentralörtlichen Funktionen weiterhin im gesamten Gemeindeterritorium allokierbar bleiben (ebd.). Die Ausnahme wird in der entsprechenden Eingangsdefinition in Punkt 2.1 jedoch explizit nur für die Ansiedlung und Entwicklung von Industrie und Gewerbe (exklusiv des großflächigen Einzelhandels<sup>33</sup>) getroffen.

Umgehend stellen die Gutachter klar, aus ihrer Sicht sei für weiteren zentralörtlichen Funktionen abseits von überörtlichen Versorgungsfunktionen, eben kein überörtliches Interesse an der Sicherung der Daseinsvorsorge ersichtlich. Ein solches (überörtliches) Interesse könne weder aus der Festlegung an sich, noch aus deren Begründung herausgelesen werden. So sei insbesondere bezüglich der Felder

<sup>33</sup> Der dementsprechend systemlogisch als überörtliche Versorgungseinrichtungen definiert wird.

Wohnen und Arbeitsplatzversorgung – oberhalb der Eigenentwicklung der Gemeinde – nicht ersichtlich, warum eine Beschränkung auf die zentralen Siedlungsbereiche notwendig erscheint (ebd.).

Dem ist zu entgegnen, dass mit dem ZOK – insbesondere durch das ihm innewohnende Konzentrationsprinzip, welches sich nicht nur auf die Bündelung von überörtlichen Versorgungseinrichtungen erstreckt – ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung geleistet wird. Insofern steckt in dem ZOK ein überörtliches, gesamtplanerisches Konzept, mit dem die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen durch Wahrung der Chancengleichheit beim Zugang zu Bildung, Kommunikation, Arbeitsmärkten, etc. gewährleistet werden soll. Im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist die Konzentration auf Zentrale Orte (als Standortcluster) bzw. zentrale Siedlungsgebiete auch ökonomisch sinnvoll, weil so eine wirtschaftliche Nutzung der Infrastruktur gewährleistet wird (Sicherung der Tragfähigkeit), die darüber hinaus auch aus ökologischer Sicht sinnvoll ist, weil damit Ressourcen gespart und die Umwelt geschont wird (Begründung zu Ziel 31 LEP Sachsen-Anhalt 2010). Die räumliche Zuordnung der Siedlungsentwicklung (hier nur der Wohnstätten, da Gewerbe weiterhin in der gesamten Gemeinde des zentralen Ortes zulässig sein soll) zu den zentralen Siedlungsbereichen verfolgt somit auch ein überörtliches Interesse, indem umweltgerechte und kostengünstige Ver- und Entsorgung sowie die Tragfähigkeiten von Einrichtungen der Daseinsvorsorge gesichert werden<sup>34</sup>.

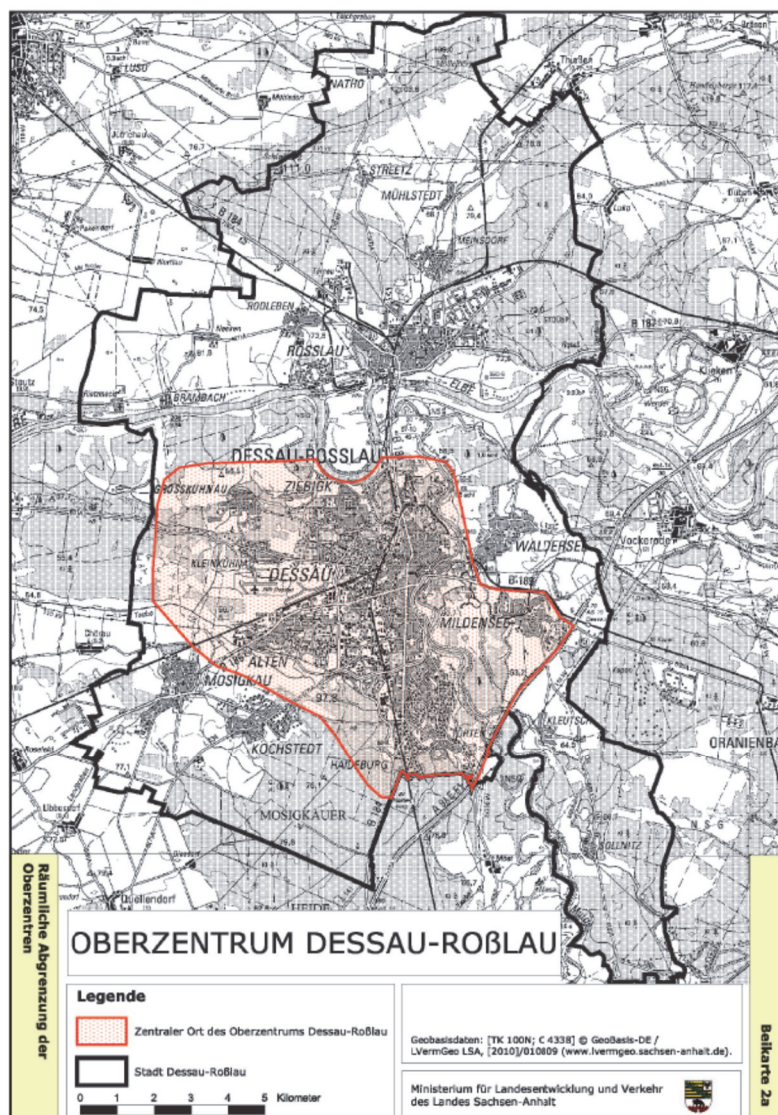
Aus der gebietsscharfen Abgrenzung des Zentralen Ortes im Oberzentrum Dessau-Roßlau in Abbildung 28 kann man aufgrund der sehr großzügigen Einbeziehung von Außenbereichsflächen schlussfolgern, dass die Landesplanung diesbezüglich nicht nur die überörtlichen Versorgungsfunktionen einschließlich des Großflächigen Einzelhandels anspricht, sondern auch vornehmlich die Wohnbauflächenentwicklung des Zentralen Ortes räumlich leiten möchte<sup>35</sup>. Hinsichtlich der Großzügigkeit der Abgrenzung des Zentralen Ortes für das Oberzentrum Dessau-Roßlau, ist einerseits zu berücksichtigen, dass es sich um eine generalisierte Darstellung handelt, die von den Städten im Rahmen ihrer Flächennutzungsplanung „nach innen“ präzisiert werden können (vgl. Begründung zu Ziel 36). Andererseits stellt diese einen Entwicklungskorridor dar, der mit der Perspektive einer zehn- bis fünfzehnjährigen Geltungsdauer aufgestellt wurde, was den anzunehmenden Planungshorizont eines Landesentwicklungsplanes bis zu dessen programmatischer Neuaufstellung entspricht.

---

<sup>34</sup> „Die Bündelung zahlreicher Funktionen schafft Synergieeffekte und gewährleistet eine dauerhafte Tragfähigkeit. Mit der Funktionsbündelung wird Verkehr vermieden, der Flächenverbrauch wird minimiert und vorhandene Einrichtungen der technischen und sozialen Infrastruktur werden besser ausgelastet“ (Begründung zu Ziel 31, LEP LSA 2010).

<sup>35</sup> Die Landesplanung bestätigte dies bei einem Interview am 19.03.2012. Grundsätzlich sollen innerhalb des abgegrenzten Zentralen Ortes sämtliche Funktionen der Daseinsvorsorge bis auf Gewerbe und Industrie angesiedelt werden und nicht länger in abgelegenen Ortsteilen der Standortgemeinde zulässig sein.

Abbildung 28: Räumliche Abgrenzung des Oberzentrums Dessau-Roßlau gemäß der Definition des LEP 2010 Sachse-Anhalt



Quelle: LEP LSA 2010, Beikarte 2a

#### 4.4.4 Zur Geeignetheit der Festlegung

Nachdem ein überörtliches Interesse bezüglich der Konkretisierung des Zentralen Ortes grundsätzlich bejaht werden konnte, prüfen die Gutachter im nächsten Schritt, ob die Festlegung auch geeignet ist, den mit ihr angestrebten Zweck umzusetzen. Dazu muss die Festlegung den Zweck zumindest unterstützen, wäre jedoch als ungeeignet zu bezeichnen, wenn sie der Erreichung des Zwecks nicht förderlich wäre oder dieser sogar hinderlich sein könnte (Bunzel u. Hanke 2011: 60). Prüfgegenstand sind dementsprechend die voraussichtlich mit der Festlegung der zentralen Siedlungsgebiete eintretenden Wirkungen bezogen auf den damit verfolgten Zweck. Dies wird im Rahmen des Gutachtens am Beispiel des abgebildeten Oberzentrums Dessau-Roßlau geprüft.

Die Gutachter stellen fest, dass in die Abgrenzung des zentralen Siedlungsgebietes große Teile des Stadtgebietes des ursprünglichen Dessau, weitere daran angrenzende Ortsteile sowie größere Freiflächen einbezogen sind. Die Freiflächen liegen zum Großteil im Westen sowie Südwesten und Südosten der Innenstadt der ehemaligen Stadt Dessau. Die ehemalige Stadt Roßlau im Norden des heute zusammengelegten Gemeindegebietes wird hingegen vollständig ausgespart. Die Gutachter hegen starke

Zweifel an der Geeignetheit der Abgrenzung des zentralen Siedlungsbereichs in Dessau-Roßlau, bezogen auf den Zweck der räumlichen Konzentration überörtlicher Versorgungseinrichtungen (auf die sich die Festlegung ja nach der Eingangsdefinition und Auslegung der Gutachter ausschließlich beziehen soll). Die abgegrenzte räumliche Kulisse sei für die Ansiedlung überörtlicher Versorgungseinrichtungen nicht nachvollziehbar und stehe dem damit verfolgten Zweck sogar entgegen (ebd.). Denn der Zweck sei, entsprechend der Begründung des Plangebers, der Erhalt und die Entwicklung verkehrlich gut (auch durch den ÖPNV) angeschlossener Versorgungsstandorte. Dazu sei jedoch eine engere räumliche Konzentration auf zentrale Standorte innerhalb der jeweiligen Ortsteile (mit bereits bestehenden Versorgungsfunktionen) erforderlich. Die mit der Darstellung eröffnete Ausweitung auf Wohn- und Gewerbegebiete sowie diverse Außenbereichsflächen lasse jedoch im Gegenteil erhebliche Schäden an der Funktionsfähigkeit der überörtlichen Versorgungsfunktionen befürchten (ebd.). Darüber hinaus sei die Festsetzung auch überflüssig, da der LEP mit Ziel 31 ein Konzentrationsgebot eingeführt habe, mit dessen Wirkung die konkrete Standortfindung für zentralörtliche Funktionen ohnehin nicht an einem beliebigen Standort innerhalb einer definierten Gebietskulisse möglich ist. Es wäre demnach ausreichend gewesen, den zentralen Ortsteil einer Gemeinde zu bezeichnen, in dem die überörtlichen Versorgungseinrichtungen konzentriert werden sollen. Dasselbe gelte grundsätzlich auch für große Flächengemeinden, indem dort die Ausweisung von mehreren zentralen Ortsteilen möglich wäre (ebd.: 61).

Die von den Gutachter geäußerten Beschwerden sind nachvollziehbar, sofern man davon ausgeht, dass die Landesplanung mit der gebietscharfen Abgrenzung tatsächlich ausschließlich die Konzentration überörtlicher Versorgungseinrichtungen verfolgt. Davon gehen die Gutachter eingedenk der eindeutigen Eingangsdefinition zum Begriff des Zentralen Ortes aus („Diese Definition bezieht sich ausschließlich auf die Konzentration von überörtlichen Versorgungseinrichtungen im zentralen Siedlungsgebiet“, s.o.). Unter diesen Annahmen wäre die Abgrenzung des zentralen Siedlungsgebietes nicht nachvollziehbar und kontraproduktiv bzw. würde das Planungsziel gefährden. In dem angesprochenen, parallel zur Abgrenzung zentraler Siedlungsgebiete eingeführten, Konzentrationsgebot in Ziel 31 ist allerdings nicht nur die Sprache von überörtlichen Versorgungsfunktionen, sondern es heißt dort:

„Die Standorte der zentralörtlichen Einrichtungen sind räumlich zu konzentrieren, um zusätzliche und vielfältige Standort- und Wachstumsvorteile zu bieten. Damit ist zu gewährleisten, dass

- die Bevölkerung und die Wirtschaft ein vielseitiges Angebot zentraler Einrichtungen mit vertretbarem Zeit- und Wegeaufwand in Anspruch nehmen können,
- die Bedeutung der Einrichtungen als Folge der Ergänzung und der Nähe zu anderen zentralen Einrichtungen steigt,
- das überörtliche Verkehrsnetz zur Anbindung zentraler Einrichtungen, insbesondere das Netz des ÖPNV, auf tragfähige Standortstrukturen und Nachfragepotenziale ausgerichtet werden kann.“

Auch die Gutachter haben diesen Begriffswechsel erkannt, der regelungstechnisch nicht zu der Eingangsdefinition passt. Sie sehen darin jedoch keinen Anlass von ihrer ursprünglichen Interpretation abzuweichen, da der Begriff der überörtlichen Versorgungsfunktionen unter dem Begriff der zentralörtlichen Einrichtungen subsummierbar sei (ebd.: 65), dem auch zuzustimmen ist.

Der Autor der vorliegenden Arbeit interpretiert das Konzentrationsgebot in Verbindung mit der zeichnerischen Darstellung der Abgrenzung zentraler Siedlungsgebiete jedoch anders, auch wenn die Eingangsdefinition dem durch ihre klare Bezugnahme auf überörtliche Versorgungsbereiche gewissermaßen widerspricht. Aus den Aussagen des Konzentrationsgebotes in Ziel 31 und der erfolgten zeichnerischen Abgrenzung durch den Plangeber der Schluss gezogen werden, dass die Landesplanung für das Oberzentrum Dessau-Roßlau die Ansiedlung aller zentralörtlichen Einrichtungen sowie die weitere Wohnbauflächenentwicklung innerhalb des abgegrenzten zentralen Siedlungsgebiets vollzogen sehen

möchte. Dieser Eindruck wurde bei einem Interview mit der Landesplanung<sup>36</sup> bestätigt und diesbezüglich bekräftigt, dass man alle Funktionen der Daseinsvorsorge auf den Zentralen Ort konzentrieren wolle. Nur Flächen für Industrie und Gewerbe sollen weiterhin im gesamten Gemeindegebiet des Oberzentrums allozierbar sein.

Die einzige Ausnahme könnte hierbei ein von der Regionalplanung entsprechen der Kriterien in Ziel 39 abgegrenzter Zentraler Ort der Grundstufe sein (Grundzentrum)<sup>37</sup>. Dafür müssten die geltenden zentralörtlichen Ausweiskriterien (mindestens 3.000 Einwohner im zentralen Siedlungsgebiet und 9.000 im gesamten Versorgungsbereich) erfüllt sein. Grundsätzlich käme dafür der Stadtteil Roßlau in Frage, sofern sich ein entsprechender Verflechtungsbereich empirisch belegen lässt. Mit der Festlegung eines Grundzentrums durch die Regionalplanung im Stadtteil Roßlau wäre dann laut Z 52 auch die Ausweisung von Sondergebieten für den Großflächigen Einzelhandel möglich, sofern dies der Grundversorgung der Bevölkerung im Stadtteil Roßlau (bzw. dessen Nahbereich) dient und schädliche Wirkungen auf benachbarte zentrale Versorgungsbereiche und Ortskerne ausgeschlossen sind.

#### 4.4.5 Zur Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Festlegung

Zur weiteren Untersuchung der Zulässigkeit des Durchgriffs der Raumordnung auf die kommunale Planungshoheit beziehen sich die Gutachter auf das Verhältnismäßigkeitsgebot, welches in einem vergleichbaren Sachverhalt vom Bundesverwaltungsgericht als Prüfkriterium angewendet wurde. In der diesbezüglichen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.05.2003, 4 CN 9.01) wurde klargestellt, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch eine gebiets-scharfe Festlegung von Infrastruktureinrichtungen zulässig ist (Bunzel u. Hanke 2011: 61).

„Schränkt die Regionalplanung die Planungshoheit einzelner Gemeinden ein, so müssen überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen. Verpflichtet der Landesgesetzgeber die Regionalplanung unter bestimmten Voraussetzungen zu Eingreifen in die kommunale Planungshoheit, ist der allgemeine verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und eine Güterabwägung vorzunehmen. Der Eingriff in die Planungshoheit der einzelnen Gemeinde muss gerade angesichts der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung verhältnismäßig sein. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist anhand der konkreten Gegebenheiten im Wege der Güterabwägung zu ermitteln. Je stärker eine Gemeinde schon von ihrer geographischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotential her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher sind ihr Eingriffe, die an dieses Merkmal anknüpfen, zumutbar.“ (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.05.2003, 4 CN 9.01)

Demgemäß gelte es laut dem zitierten Gutachten, die hier getroffene gebietsscharfe Festlegung Zentraler Orte auf ihre Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Zuvor, so die Gutachter weiter, müsse jedoch im Sinne des Übermaßverbots (Gebot der Erforderlichkeit) eruiert werden, ob die Festlegung überhaupt erforderlich ist. Danach dürfe das Planziel nicht auf eine andere, die kommunale Planungshoheit in geringerem Maße begrenzende Weise, erreichbar sein, die die gleiche Wirkung aufweise (Bunzel u. Hanke 2011: 62). Um dem nachzukommen, werden die folgenden Festlegungsalternativen dahingehend untersucht, ob sie eine vergleichbare Wirkung bei geringer Eingriffstiefe entfalten würden:

- Festlegung zentraler Ortsteile (ohne gebietsscharfe Abgrenzung) zur räumlichen Konzentration überörtlicher Versorgungseinrichtungen,
- Zentrale Versorgungsbereiche als alternativer oder ergänzender Festlegungsansatz. (ebd.)

<sup>36</sup> Interview mit dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt am 19.03.2012

<sup>37</sup> Die Landesplanung nimmt nur die Ausweisung der Ober- und Mittelzentren vor. Laut Auskunft der Landesplanung können in einem Gemeindegebiet auch mehrere Zentrale Orte unterschiedlicher Stufe ausgewiesen werden, sofern die diesbezüglichen Kriterien erfüllt sind.

In dieser zweistufigen Alternativenprüfung wird von den Gutachtern zunächst die Option der Festlegung zentraler Ortsteile ohne eine gebietsscharfe Abgrenzung der zentralen Siedlungsgebiete auf ihre vergleichbare Wirkung geprüft. Diesbezüglich wird zunächst der Umstand aufgegriffen, dass sich durch die betriebenen Gemeindegebietsreformen teilweise sehr flächengroße Gemeinden ergeben haben. Darunter würden nun auch ehemals selbständige, nicht-zentrale Gemeinden sein, die zu größeren Einheiten zusammengefügt wurden und in Folge dessen aus einer Beibehaltung des Territorialprinzips bei der Ausweisung Zentraler Orte Vorteile ziehen würden. Insofern wird der Schluss gezogen, die Gemeindegebietsreform mache eine „Neubewertung des raumordnerischen Koordinierungs- und Steuerungserfordernisses“ erforderlich (ebd.)<sup>38</sup>. Die bloße Aufstellung eines Konzentrationsgebotes reiche nicht aus, da nicht auszuschließen sei, dass innerhalb einer Gemeinde mit zentralörtlichen Funktionen mehrere Siedlungskerne existieren, die die Voraussetzungen für die Ansiedlung bzw. Bündelung einer überörtlichen Versorgungsfunktion bieten. Es bestehe aber ein überörtliches Interesse an der Bündelung der überzentralen Versorgungseinrichtungen an einem Standort innerhalb der Gemeinde, da weitere an diese Funktionen gebundene öffentliche Investitionen (Verkehrsanbindung) effizient und effektiv gesteuert werden könnten (ebd.: 63). Diese, einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung rechtfertigende, Festlegung eines zentralen Ortsteiles sei aber nur bei überörtlichen Funktionen gerechtfertigt, die wiederum dann vorliegen, wenn sie einen Versorgungsbereich bedienen, der über die Gemeinde hinweg wirkt. Die Gutachter grenzen „Überörtlichkeit“ demgemäß anhand der räumlichen Auswirkungen der betrachteten Funktion ab. Eine Herangehensweise, die laut (Langguth 2011) zu kurz greift, weshalb es an dieser Stelle sinnvoll erscheint, detailliert auf den Unterschied zwischen „örtlichem“ und „überörtlichem“ Interesse bzw. „örtlicher“ und „überörtlicher“ Planung einzugehen.

Langguth (2011: 438f.) ist diesbezüglich der Auffassung, man werde eine begriffliche Abgrenzung zwischen örtlicher und überörtlicher Planung nicht anhand von räumlichen Kriterien erreichen. Als Beispiel führt er an, eine überörtliche Planung könne grundsätzlich einen regionalen Maßstab haben, sich aber gleichzeitig auf einzelne Gemeindegebiete oder sogar Teile davon beziehen. Im Umkehrschluss würde auch eine mehrere Gemeindegebiete umfassende Planung nicht aufgrund der Gebietskulisse zu einer überörtlichen Planung, weil die rein räumliche Erweiterung des Plangebiets keine qualitative Aussage darüber erlaube, ob es sich um eine „örtliche“ oder „überörtliche“ Planung handle (ebd.). Folglich sei das Prädikat einer überörtlichen Planung nicht rein räumlich sondern funktional zu verstehen, wobei diesbezügliche teilweise der Versuch unternommen worden sei, die funktionale Abgrenzung zwischen örtlich und überörtlich danach vorzunehmen, ob die Planung raumwirksame Auswirkungen über die Ebene der Gemeinde hinaus hat (Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 08.03.2006, 4 B 75.05, 932–934; Runkel in S/R/G, ROG, § 1, Rn. 67). Eine solche Abgrenzung der örtlichen von der überörtlichen Planung, die sich an deren Auswirkungen orientiert, greife aber zu kurz. Vielmehr solle man sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anschließen, das den Begriff der „Überörtlichkeit“ im Sinne einer Ordnungsfunktion versteht. „Das Bundesverfassungsgericht formuliert, Raumordnungsplanung sei übergeordnet, weil sie überörtlich ist (Bundesverfassungsgericht, Rechtsgutachten vom 16.06.1954, 1 PBvV 2/52). Überörtlichkeit wird demnach als Teilfunktion der Überordnung verstanden und über diese Ordnungsfunktion von der örtlichen Planung abgegrenzt“ (Langguth 2011: 439). Vor dem Hintergrund dieser Auslegung könne man „Überörtlichkeit“ so auslegen, „dass sie Teilräume in ihrem Verhältnis zueinander und/oder zum Gesamtraum ordnet“ (ebd.). Diese Überlegungen führt er an zwei Beispielen der regionalplanerischen Steuerung des großflächigen

---

<sup>38</sup> So bereits auch (Ernst u. Suderow 1976: 44, 49)



Einzelhandels aus: dem Integrationsgebot<sup>39</sup> und dem Beeinträchtigungsverbot<sup>40</sup>. Stark ausgeprägte Integrationsgebote seien laut Langguth abzulehnen, weil sie den Gemeinden abstrakt generell vorschreiben, wo Einzelhandelsvorhaben in ihrem Gemeindegebiet zulässig sind. Solche Vorgaben beinhalteten jedoch regelmäßig keine überörtlichen Planungen und könnten daher nicht dem Kompetenztitel der Raumordnung zugerechnet werden. Es werde in diesem Zusammenhang auch nicht das Verhältnis mehrerer Teilräume zueinander, sondern die Verhältnisse in einem einzelnen Teilraum, der Gemeinde, geregelt (ebd.: 440). Demgegenüber sei das Beeinträchtigungsverbot in der Regel als überörtliche Planung einzustufen, da hier das Verhältnis der Zentralen Orte untereinander und somit das Verhältnis mehrere Teilräume zueinander geregelt werde (ebd.).

Die Ausführungen zeigen, dass es sich bei der Frage, ob die Raumordnung im Zusammenhang mit der Ausweisung Zentraler Orte einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit aufgrund eines überörtlichen Interesses bzw. einer übergeordneten Planung vornehmen darf, um eine rechtlich sehr umstrittene Thema handelt. Aus Sicht des Autor spricht jedoch Vieles für eine überörtliche und übergeordnete Planung, da es sich regelmäßig um Festsetzungen handelt, die nach ihrer Definition überörtliche Wirkung entfalten, indem sie nicht nur auf einen übergemeindlichen Teilbereich bzw. Versorgungsbereich Auswirkungen haben, sondern das gesamte Geflecht des zentralörtlichen Standortsystems betreffen, welches durch seinen hierarchischen Aufbau grundsätzlich die Qualität einer mehrere Teilräume umfassende Planung besitzt. Der Wegfall von Versorgungsfunktionen kann somit überörtliche Auswirkungen haben, wenn diese nicht durch eine andere erreichbare Funktion für den Versorgungsbereich kompensiert werden können.

Die andere im Gutachten aufgeworfene und nun hier zu betrachtende Festlegungsalternative zur Konzentration überörtlicher Versorgungsfunktionen bezieht sich auf die Bindung an im Bestand vorhandene zentrale Versorgungsbereiche<sup>41</sup> ohne eine gebietsscharfe Abgrenzung. Diesbezüglich wird von den Gutachtern erneut auf die bekannte Abgrenzung von überörtlichen Versorgungsfunktionen abgestellt, indem nur solche zentralen Versorgungsbereiche als Standorte in Frage kommen, die bereits überörtliche Versorgungsfunktionen aufweisen. Es sei ein legitimer Zweck einer raumordnerischen Festlegung einen zentralen Versorgungsbereich mit überörtlichem Einzugsbereich zu stabilisieren oder zu entwickeln, indem man die Ansiedlung weiterer Funktionen auf ihn konzentriert, was sich bereits aus § 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 ROG ergebe (Bunzel u. Hanke 2011: 65). Dazu wäre eine gebietsscharfe Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche durch die Raumordnung nicht zwingend erforderlich, weil man durch eine textliche Festlegung die Gemeinden dazu verpflichten könne, durch die Aufstellung von Bebauungsplänen den Erhalt und Entwicklung (überörtlicher) zentraler Versorgungsbereiche zu sicher (ebd.: 67). Allerdings bestünden dann Zweifel, ob mit dem Verzicht auf eine gebietsscharfe Abgrenzung durch die Raumordnung eine hinreichende Bestimmtheit und Abgewogenheit im Sinne

---

<sup>39</sup> Mit dieser landesplanerischen Zielvorgabe soll erreicht werden, dass Einzelhandelsgroßprojekte mit zentrenrelevanten Sortimenten nur noch (in zentralen Versorgungsbereichen) in städtebaulich integrierten Lagen ausgewiesen werden (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2011: 10).

<sup>40</sup> Mit dieser landesplanerischen Zielfestlegung wird ausgedrückt, dass von dem Einzelhandelsgroßprojekt keine schädliche Auswirkung auf andere zentrale Versorgungsbereiche, innerhalb oder außerhalb der Ansiedelungsgemeinde, ausgehen dürfen (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2011: 10).

<sup>41</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind zentrale Versorgungsbereiche „abgrenzbare Bereiche einer Gemeinde, denen auf Grund vorhandener Einzelhandelsnutzungen - häufig ergänzt durch diverse Dienstleistungen und gastronomische Angebote - eine Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus zukommt. Ein zentraler Versorgungsbereich setzt keinen übergemeindlichen Einzugsbereich voraus. Auch ein Bereich, der auf die Grund- und Nahversorgung eines bestimmten örtlich begrenzten Einzugsbereichs zugeschnitten ist, kann eine zentrale Versorgungsfunktion über den unmittelbaren Nahbereich hinaus wahrnehmen.“ (BVerwG, Urt. v. 17.12. 2009 - 4 C 2/08 -; Urt. v. 11.08. 2007 - 4 C 7.07 - BVerwGE 129, 307 Rn.11 zitiert nach Bunzel und Hanke 2011: 64, FN. 183)

von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG vorliegt, weil der Gemeinde im Rahmen ihrer Bauleitplanung die Entscheidung darüber obliegen würde, welche zentralen Versorgungsbereiche aus ihrer Sicht überörtliche Funktionen aufweisen. Genau diesen Umstand hatte das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster in seiner Entscheidung zu § 24 a Abs. 1 und 2 LEPro NRW beanstandet und der diesbezüglichen raumordnerischen Festlegung die Zielqualität abgesprochen, weil es den Gemeinden überlassen bleibe die zentralen Siedlungsgebiete auszuwählen, in denen großflächiger Einzelhandel zulässig sein soll (ebd.).

Die Gutachter schlagen deshalb eine Orientierung an den tatsächlichen Verhältnissen bezüglich der Abgrenzung der überörtlichen zentralen Versorgungsbereiche vor, wodurch die Festlegung nachvollziehbar werde und hinreichend bestimmbar sei (ebd.). Ein solches Vorgehen entspricht der vom ARL-Arbeitskreis vorgeschlagenen Definition von Zentralen Orten als Standortcluster zentraler Einrichtungen und Dienste (Blotevogel 2002b). Zugleich steht eine solche dem Funktionalprinzip folgende Logik bei der Festlegung Zentraler Orte in Einklang mit dem ursprünglichen Theoriebegriff. Die Überschneidungen eines funktionalen Zentrale-Orte-Begriffs mit dem der zentralen Versorgungsbereiche wird auch in der Definition des Bundesverwaltungsgerichts deutlich, wonach der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“ nicht geographisch im Sinne einer Innenstadtlage oder Ortsmitte, sondern funktional zu verstehen ist<sup>42</sup>. Erinnern wir uns an die Begriffsbestimmung der vorliegenden Arbeit, so hatte bereits Christaller auf den ersten Seiten seiner Dissertation darauf hingewiesen, der Zentrale Ort sei nicht der Marktplatz oder das Zentrum einer Stadt und er sei keineswegs mit der politischen Gemeinde gleichzusetzen. Folgt man dem Funktionalprinzip, so ist es durchaus denkbar, in einer Gemeinde mehrere zentrale Standortcluster analytisch zu ermitteln, die als zentrale Orte bestimmt werden können. Eine weitere Fallkonstellation die bereits beschrieben wurde, aber von den Gutachtern nicht bedacht wurde, ist die des transkommunalen Zentralen Ortes oder zentralen Standortbereiches. Haben sich oberzentrale Funktionen bereits über die Gemeindegrenze hinaus entwickelt, stellt sich die Frage, wie und ob eine solche Entwicklung berücksichtigt werden würde, wenn die Ausweisung einzig der Ebene der kommunalen Bauleitplanung überlassen würde. Aufgrund der Vielzahl interkommunaler Interessenkonflikte, gerade im Stadt-Umland-Raum, ist aus Sicht des Autors regelmäßig eine übergeordnete und somit überörtliche Planung notwendig, die einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit legitimiert. Ob dazu zwingend eine gebietsscharfe Abgrenzung notwendig ist oder bereits die Benennung des Ortsteils ausreicht, um eine vergleichbare Wirkung mit dem Planungsziel zu erreichen, kann vielfach nur im Einzelfall entschieden werden. Um eine wünschenswerte Anwendung des Funktionalprinzips bei der Ausweisung Zentraler Orte umzusetzen, wäre, wie die Gutachter zu bedenken geben, eine detaillierte Bestandserhebung der zentralörtlichen Funktionen erforderlich, auch um die vorhandenen Entwicklungspotentiale zentraler Standortcluster in angemessener Weise berücksichtigen zu können (Bunzel u. Hanke 2011: 67). Durch ihre übergeordnete und überörtliche Sichtweise legitimiert die Raumordnung den notwendigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit, um das gesamtträumliche normative Zentrale-Orte-Konzept zu sichern und zu entwickeln. Daher ist den Gutachtern zu widersprechen, wenn diese aufführen, die notwendige Detailliertheit bei der Feststellung überörtlicher zentraler Versorgungsbereiche „würde der ebenenspezifischen groben Maßstäblichkeit der Raumordnungsplanung widersprechen“ (ebd.). Legt man eine funktionale Auslegung des Zentralen Ortes für das Zentrale-Orte-Konzept zu Grunde, kann es sehr wohl erforderlich sein, dass die Raumordnungsbehörde eine detaillierte Analyse der zentralörtlichen Cluster vornimmt, um diese im Sinne einer ganzheitlichen Planung untereinander abzugleichen und in normative Festlegungen im Rahmen eines zentralörtlichen Konzepts mit Entwicklungs- und Ordnungsfunktionen zu überführen.

---

<sup>42</sup> BVerwG, Urteil vom 17.12. 2009 - 4 C 2/08 zitiert nach Bunzel und Hanke 2011: 64

Zugleich macht die Landesplanung Sachsen-Anhalt mehr als deutlich, dass sie den Zentralen Ort als ein im Zusammenhang bebauten Ortsteil einer Gemeinde interpretiert, der keinesfalls mit dem zentralen Versorgungsbereich nach § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB i.V.m. § 34 Abs. 3 BauGB gleichzusetzen ist (vgl. Begründung zu Z 31 LEP 2010). Die Landesplanung will damit die weitere Siedlungsentwicklung (exklusiv der Entwicklung von Industrie und Gewerbe) auf diese Zentralen Orte konzentriert wissen, um vor allem die Synergieeffekte aus der Funktionsbündelung und Auslastungserhöhung vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zu erreichen. Weitere Synergieeffekte im Bereich der Zielsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung würden sich zudem ergeben. Etwa durch die Abnahme der Flächeninanspruchnahme, Zersiedlung der Landschaft, Minimierung des motorisierten Wegeaufwandes, etc. Diese Zielsetzung würde allerdings stark beeinträchtigt, wenn lediglich die Ansiedelung von überörtlichen Versorgungseinrichtungen auf die Zentralen Orte erreicht würde. Vor allem, wenn man bedenkt, dass die unter dem höchsten Problemdruck hinsichtlich des demographischen Wandels und der Abwanderung leidenden Gebiete und Gemeinden kaum noch neue Ansiedelungen überörtlicher Versorgungseinrichtungen (öffentlicher oder privater Trägerschaft) zu erwarten haben.

#### **4.4.6 Einvernehmen der Gemeinde**

Aus der verfassungsrechtlich garantierten Planungshoheit die sich aus Art. 28 Abs. GG ergibt, muss den Gemeinden die faktische Möglichkeit verbleiben, ihre Interessen bei überörtlichen Planungen vertreten zu können, sofern ihre Planungshoheit berührt wird (ebd.: 71). So sinngemäß auch Hendler (1971: 683), der einer gesetzlichen Regelung, welche der Gemeinde jedwede „Beteiligungsmöglichkeit oder Mitwirkungsbefugnis bei der Aufstellung der für ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen verbindlichen überörtlichen Planungsziele vorenthielte“, nicht nur gravierenden rechtspolitischen Einwänden gegenüber stehen sieht, sondern darin auch eine unverhältnismäßige Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sieht. Folglich sind die Gemeinden bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nach § 8 ROG zu beteiligen (vgl. § 8 Abs. 2 ROG).

Allerdings stellen die Gutachter fest, gehe das im LEP 2010 beschriebene Beteiligungsverfahren in Sachsen-Anhalt über eine bloße Mitwirkung hinaus und weise vielmehr den Charakter einer qualifizierenden Beteiligung auf, der von Seiten der Landesplanung scheinbar eine gesteigerte legitimierende Wirkung zugemessen werde (Bunzel u. Hanke 2011: 71). Denn die gebietsscharfe Abgrenzung der als Zentrale Orte festzulegenden Ortsteile hat im Einvernehmen mit den Gemeinden zu erfolgen. Bezogen auf die Abgrenzung der Oberzentren kommt es zur Abstimmung zwischen den Gemeinden und der Landesplanung. B Mittel- und Grundzentren verständigen sich die Gemeinden mit der zuständigen Regionalplanungsbehörde. Kommt es zwischen letzteren Ebenen nicht zu einer Einigung, wird nach Anhörung und (erfolgloser) Vermittlung eine Abgrenzung durch die oberste Landesplanungsbehörde vorgenommen. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass die Regionalplanung in Sachsen-Anhalt kommunal verfasst ist.

Die von den Gutachtern ausgemachte zusätzliche Legitimation wird von ihnen in der Steigerung ausgemacht, von den Gemeinden nicht nur ein Benehmen im Sinne einer Stellungnahme zu fordern, sondern ein Einvernehmen im Sinne einer Einwilligung. Zum gleichem Sachverhalt hat Hendler (1971: 682) ausgeführt, dass sich die Intensität des Eingriffs in den gemeindlichen Selbstverwaltungsbereich in dem Maße verringere, wie die Gemeinden an der Aufstellung dieser überörtlichen Planungsziele mitgewirkt haben. Die Qualität der Mitwirkung der Gemeinde steigert sich allerdings nicht allein dadurch, von der Gemeinde nur eine Stellungnahme im Sinne eines Benehmen zu verlangen, sondern die Einwilligung im Sinne des Einvernehmens. Ernst und Suderow fordern ebenfalls eine Beteiligung der Gemeinde,

sehen sogar das Initiativrecht für die Festlegung des zentralen Ortsteils bei den Gemeinden. Diese müssten zuerst in der Lage sein, ihre Vorstellungen von der örtlichen Verteilung landesplanerisch zugewiesener Festlegungen zu entwickeln (Ernst u. Suderow 1976: 50). Nur wenn die Festlegung zur Erfüllung der landesplanerischen Zielen nicht geeignet seien, könne sich die Landesplanung über die kommunale Planungshoheit hinwegsetzen, müsse dies jedoch begründet tun (ebd.).

Die Gutachter kommen letztlich zu dem Schluss, mit der gebietsscharfen Abgrenzung liege ein nicht zulässiger Eingriff in die Planungshoheit vor, der zudem nicht der Maßstäblichkeit der Raumordnung entspreche<sup>43</sup>. Deshalb sei zu fragen, „ob Festlegungen in Raumordnungsplänen, die von der raumordnerischen Planungskompetenz nicht mehr gedeckt werden, durch die verfahrensmäßige Einbindung im Sinne eines Einvernehmens als Ziel der Raumordnung zulässig werden können“ (Bunzel u. Hanke 2011: 71). Für diese Argumentation könne die Auffassung sprechen, die Gemeinde sei bezüglich der überörtlichen Belange, zu denen sie Einvernehmen erteilt hat, nicht länger schutzwürdig, da sich das Einvernehmen auch hätte verweigern können (ebd.). Gegen eine solche Auffassung sprechen nach Meinung der Gutachter die folgenden vier Argumente:

1. Einem gängigen Rechtsgrundsatz folgend, könne ein rechtswidriges Verwaltungshandeln nicht durch die Einwilligung des Betroffenen rechtmäßig werden.
2. Die betroffenen Gemeinden, von denen eine einvernehmliche Abgrenzung verlangt wird, sind bezüglich dieser Entscheidung nicht frei von fiskalen Zwängen, da mit der Einstufung als Zentraler Ort in der Regel Mittelzuweisungen entsprechend der Stufung verknüpft sind.
3. Es komme auch zu Verstößen gegen das Abwägungsgebot. Denn durch dem Umstand, dass die Zielfestlegung von der Erteilung des Einvernehmens des Zieladressaten abhängig gemacht wird, laufe auf eine bedingte Abwägungsentscheidung hinaus. Es bestünden insbesondere Zweifel, „ob unter den Prämissen der Zustimmung der betroffenen Städte und Gemeinden eine dem überörtlichen Koordinierungsauftrag der Raumordnungsplanung gerecht werdende und unabhängige Abwägungsentscheidung möglich ist“ (ebd.: 72)(Ebenda: 72).
4. Die Gemeinden hätten zu beachten, dass nach § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB kein Anspruch auf die Aufstellung eines Bebauungsplanes per Vertrag begründet werden kann. Das Gleiche gelte im Umkehrschluss auch für einen per Vertrag begründeten Verzicht auf die Aufstellung. „Bauleitplanung ist damit grundsätzlich bindungsfrei“ (Ebenda). Durch die Erteilung des Einvernehmens zu der gebietsscharfen Abgrenzung schränke die Gemeinde sich in ihren Entwicklungsmöglichkeiten ein, weshalb hier ein Verstoß gegen § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB vorliege (BVerwG, Beschl. v. 28.12. 2005 - 4 BN 40/05 in ebd.). Ein Verzicht auf die Entwicklungsmöglichkeit über den abgegrenzten zentralen Siedlungsbereich hinaus stelle eine Abwägungsentscheidung dar, die in einem Bauleitplanungsverfahren zu treffen ist. (ebd.: 71f.)

---

<sup>43</sup> Auch wenn in der Begriffsdefinition des „Zentralen Ortes“ im LEP 2010 dieser als im Zusammenhang bebauter Ortsteil benannt wird, stellt sich doch aus Sicht des Autors die Frage, ob es sich bei der in den Karten zu den Oberzentren (vgl. Beikarten 2a-2c) zeichnerisch dargestellten Abgrenzung tatsächlich um eine gebietsscharfe oder gar parzellenscharfe Abgrenzung handelt und der Eingriff in die kommunalen Belange tatsächlich dementsprechend auszulegen ist. Wie bereits angesprochen, können die Gemeinden die Abgrenzung bei Bedarf nach „innen“ präzisieren; dementsprechend viel Spielraum wurde um die bestehenden Siedlungsflächen auch eingeräumt. Sie wären folglich nicht als Satzung im Sinne von § 34 Abs. 4 Nr.1 zu verstehen. Vielmehr stellt die Abgrenzung – zumindest was die Oberzentren angeht (außer für das OZ Halle (Saale) - wo das komplette Gemeindeterritorium dargestellt ist (faktisch eine Beibehaltung des Territorialprinzips)) – eher eine Abgrenzung der Ortsteile dar, die zukünftig nicht mehr als Oberzentrum entwickelt werden sollen (außer im Bereich der Entwicklung von Industrie und Gewerbe). Man könnte folglich auch von einer Negativplanung sprechen.

#### 4.4.7 Zusammenfassung und Diskussion

Die rechtliche Prüfung der Festlegung zu Zentralen Orten und deren Abgrenzung als im Zusammenhang bebauter Ortsteil im Sinne eines zentralen Siedlungsgebietes einer Gemeinde (einschließlich seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung) gemäß LEP 2010 Sachsen-Anhalt hat gezeigt, dass an die Formulierung von Zielen der Raumordnung hohe Ansprüche zu richten sind (vgl. auch Folkerts 1989; Bloch 1982: 83)<sup>44</sup>. Bezüglich der Einschätzung der Gutachter, die Begriffsdefinition des „Zentralen Ortes“ stelle in Verbindung mit der beabsichtigten Konzentration überörtlicher Versorgungsfunktionen auf zentrale Siedlungsbereiche einen regelungstechnischen Missgriff dar, soll an dieser Stelle nur die Einschätzung geteilt werden, dass man sich bezüglich dieses zentralen Aspekts eine eindeutigere Regelung und Erläuterung im LEP gewünscht hätte, die keine Fragen hinsichtlich der Erfüllung des Bestimmtheitsgebotes für Ziele der Raumordnung aufkommen lässt.

Zentrales Ergebnis ist jedoch, dass das Gutachten die landesplanerische Notwendigkeit zur Festlegung intrakommunaler Zentren bei Vorliegen überörtlicher Interessen bejaht, sofern den Gemeinden ein Mitspracherecht im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zusteht. Die Einführung eines bloßen Konzentrationsgebots bildet nach Feststellung der Gutachter hier noch keine Garantie dafür, dass eine Bündelung zentralörtliche Funktionen stattfindet, weil die Ansiedlung in mehreren Siedlungsbereichen der Gemeinde möglich wäre. Greiving und Kollegen sehen in der durch die Gemeinden selbst vorgenommenen Festlegung zentraler Siedlungsbereiche ebenfalls keine Gewähr für eine Konzentration der Siedlungsflächenentwicklung, weil insb. innerhalb großer Flächengemeinden mit mehreren Ortsteilen schon aus kommunalpolitischen Gründen regelmäßig keine Einigung auf einen Entwicklungsschwerpunkt gelänge (Greiving et al. 2015: 93), womit sie die Erforderlichkeit einer gebietsscharfen Abgrenzung Zentraler Orte begründen.

In welchem Rahmen die Gemeinden verfahrensmäßig bei der Abgrenzung des zentralen Siedlungsgebietes zu beteiligen sind, oder ob ihnen hier sogar das Initiativrecht zusteht, wurde ebenfalls diskutiert. Da bezüglich des geforderten Einvernehmens der Gemeinden erhebliche rechtliche Hürden aufgetan wurden, erscheint die Herstellung eines Benehmens mit der Gemeinde in einem kooperativen Beteiligungsverfahren im Sinne des Gegenstromprinzips angebracht. Ebenso bleibt zu überlegen, ob tatsächlich eine „gebietsscharfe“ Abgrenzung der zentralen Versorgungsbereiche notwendig ist, da von den Gutachtern auch die Benennung der zentralen Ortsteile als eine weniger in die gemeindliche Planungshoheit eingreifende Alternativfestlegung ins Spiel gebracht wurde. Dazu muss aber gewährleistet sein, dass diese Alternative in gleicher Weise geeignet ist, die mit der Festlegung verfolgten Ziele zu erreichen.

Hier verbleibt ein Zweifel, da neben der Bündelung der überörtlichen Versorgungsfunktionen, generell auch im Sinne des Gesamtziels einer nachhaltigen Raumentwicklung und Sicherung der Daseinsvorsorge positive Effekte von der Ausweitung des Bündelungsprinzips auf alle zentralörtlichen Funktionen, einschließlich der über die Eigenentwicklung hinausgehenden Siedlungsflächenentwicklung bzw. Wohnbauflächenentwicklung zu erwarten wäre. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Zentrale Ort nicht nur auf den im Zusammenhang bebauten Ortsteil beschränkt, sondern auch „Entwicklungsflächen im Sinne von Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ des

---

<sup>44</sup> Bloch spricht in diesem Zusammenhang auch die räumliche und sachliche Bestimmtheit der Ziele der Raumordnung an, fordert diesbezüglich aber primär die Einführung von bestimmten Kriterien für die Infrastrukturentwicklung, die das allgemeine Ziel gleichwertiger räumlicher Lebensbedingungen präzisieren. Er spricht wenn mal will zu einem sehr frühen Zeitpunkt die notwendige Definition von Mindeststandards der Daseinsvorsorge an, die von der Landesplanung in enger Abstimmung mit den jeweils zuständigen Fachplanungen für unterschiedliche räumliche Voraussetzungen festzulegen sind.

Zentralen Ortes beinhalten kann. Der Zentrale Ort erfüllt nicht nur Versorgungs- sondern auch Entwicklungsfunktionen, wobei die Entwicklungsfunktionen bei Oberzentren deutlich mehr Gewicht gegenüber Versorgungsfunktionen einnehmen. In diesem Spannungsverhältnis zwischen Versorgungs-, Ordnungs-, und Entwicklungsfunktion ist auch die Diskussion um die Abgrenzung der Zentralen Orte zu sehen. Selbstverständlich sollen zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte nicht im gesamten Gemeindeterritorium eines Oberzentrums angesiedelt werden können. Gegen die Andersbehandlung von Fachmarktzentren (mit stark eingeschränkten zentrenrelevanten Sortimenten) oder von Technologieparks spricht jedoch wenig.

Was die Frage der „Überörtlichkeit“ der Planung als Eingriffslegitimation in die kommunale Selbstverwaltung bei der Festlegung Zentraler Orte anbelangt, so ist diese aus Sicht des Autors gegeben. Einerseits handelt es sich bei zentralörtlichen Versorgungsfunktionen bereits per Definition um überörtliche Einrichtungen, die es möglichst im Raum gebündelt bereitzustellen gilt. Überörtlich ist hier nicht als über die Gemeindegrenze hinausstrahlende Funktion zu verstehen, sondern es handelt sich – im Sinne einer funktionalen Auffassung des Zentralen Ortes – zunächst um eine Standortagglomeration von zentralörtlichen Einrichtungen und Dienstleistungen die Versorgungsfunktionen für einen Versorgungsraum übernehmen. Um diese zentralörtlichen (Versorgungs-)Funktionen zu unterstützen, sind Synergieeffekte zu weiteren privaten Dienstleistungen und Angebote durch räumliche Nähe sicherzustellen, weshalb auch eine Steuerung des großflächigen Einzelhandels notwendig erscheint, der in Form von Magnetbetrieben einen ganz erheblichen Frequenzbringer von Nachfragern für die anderen Infrastrukturen darstellen kann. Gleichzeitig wird dadurch, ganz im Sinne der Zentrale-Orte-Theorie, ein Minimum an Versorgungsfahrten ermöglicht und die Auslastung der zentralörtlichen (öffentlichen und privaten) Einrichtungen sowie die Erreichbarkeit dieser durch den öffentlichen Personennahverkehr erhöht. Um die (öffentlichen) zentralörtlichen Versorgungseinrichtungen rentabel betreiben zu können ist eine Mindestnachfrage im zentralen Ortsteil (innere Reichweitengrenze) notwendig, die ergänzt wird durch die Nachfrage des Versorgungsbereichs der Standortagglomeration ,wobei dieser wiederum durch eine maximale Erreichbarkeit limitiert ist (äußere Reichweitengrenze). Folglich ist es von enormer Bedeutung, die Bevölkerungsentwicklung (im Sinne von Neubautätigkeit bzw. Siedlungsflächenausweisung) möglichst auf die zentralen Ortsteile mit zentralörtlichen Standortagglomeration zu konzentrieren, um ein Absinken der Nachfrager unter die Tragfähigkeitsschwelle (untere Grenze) gerade in Anbetracht des demographischen Wandels zu gewährleisten. Insofern gehen von der Bündelung zentralörtlicher Funktionen immer räumliche Wirkungen aus, die sich oberhalb des Einflussbereichs der Standortgemeinde abspielen. Lehnt man solche räumlichen Auswirkungen als alleinigen Indikator einer überörtlichen Bedeutung einer Planung ab (vgl. Langguth 2011), kann man bei Zentralen Orten trotzdem regelmäßig von einer übergeordneten Planung ausgehen, weil stets das Verhältnis mehrerer Teilräume (nämlich der Verflechtungsbereiche Zentraler Orte) untereinander berührt ist. Das hierarchisch organisierte Zentrale-Orte-System funktioniert nur als Ganzes, was sich bereits aus dem Wort „System“ ergibt; zwischen den Systemelementen besteht ein Beziehungsgeflecht, ohne das es sich lediglich um ein Aggregat handelt würde. Bereits das Wegbrechen einzelner Säulen der Grundversorgung (Grundelemente) bringt das gesamte System in Schiefelage, mit der Konsequenz, dass damit verfolgten Zielsetzungen wie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen in Verbindung mit der Gefährdung der flächendeckenden Daseinsvorsorge bedroht werden.

Eine weitere Frage die sich bei der Festlegung Zentraler Orte innerhalb des Gemeindegebiets im Sinne des Funktionalprinzips stellt, ist das Verhältnis zwischen Haupt- und Nebenzentren. Fasst man Zentrale Orte im Sinne des Funktionalprinzips als Cluster von Einrichtungen und Diensten verschiedener zent-

ralörtlicher Stufen auf, so wird man solche Cluster ggf. auch in kleineren Ortsteilen von ländlichen Gemeinden vorfinden. Diese könnten dann ergänzend zum eigentlichen Grundzentrum der Standortgemeinde, dem Hauptort, ausgewiesen werden. Zumindest ist davon auszugehen, dass der Hauptort jeweils das größte bzw. ranghöchste Infrastrukturcluster aufweist. Nichtsdestotrotz stellt sich die Frage, ob die Siedlungsflächenentwicklung nur auf den Gemeindehauptort zu Lasten der Nebenzentren konzentriert werden soll, oder ob auch die Nebenzentren für eine weitere Siedlungsflächenentwicklung in Frage kommen, auch unter dem Kalkül, die dort vorhandenen Infrastrukturen langfristig tragfähig zu gestalten. In diesem Zusammenhang hat Bloch (1982: 96) vorgeschlagen, die Anwendung des Konzentrationsprinzips bezüglich der Siedlungsentwicklung situations- bzw. problembezogen zu lockern. In der gleichen Fragestellung müsse, so Bloch weiter, auch über die Verteilung der Infrastruktur nachgedacht werden. Deren Ansiedlung könne man auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips handhaben und so auslegen, dass Einrichtungen möglichst wohnungsnah angeboten werden sollten und nur dann höherrangigen Standorten zugeordnet werden, wenn für die wohnungsnahen keine ausreichenden Tragfähigkeiten nachgewiesen werden können (ebd.). Es ist auch die Situation denkbar, dass in einer politischen Gemeinde zwei zentralörtliche Standortcluster existieren, die keinen baulichen Zusammenhang aufweisen und beide als Hauptort in Frage kommen. Sofern der Verflechtungsbereich die Tragfähigkeit beider Cluster gewährleistet, ist dagegen auch nichts einzuwenden; Mittel- und Oberzentren im territorialen Sinne weisen ebenfalls mehrere Grundzentren in Form von Stadtteilzentren auf.

Zu guter Letzt ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich auch eine transkommunale Ausprägung des zentralörtlichen grundzentralen Standortclusters denkbar ist. Dabei haben sich die Hauptorte als zentrale Siedlungsbereiche in der Expansionsphase über die Gemarkungsgrenze der Standortgemeinde hinweg entwickelt. Eine Konstellation, die von der schleswig-holsteinischen Landesplanung bei ihren Festlegungen im LEP 2010 in Betracht gezogen wurde, denn dort wird ebenfalls das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet als zentraler Ort von der Regionalplanung gekennzeichnet, wenn es sich auf das Gemarkungsgebiet der Nachbargemeinde des als Zentralen Ort ausgewiesenen Gemeinde erstreckt (siehe 4.2.11).

Im erst Teil des Kapitels wurde der Umgang mit intra- und transkommunalen Standortclustern in der Raumordnungspraxis der Flächenländer beleuchtet. Zweck des zweiten Teils war es, anhand der Regelungen des neueren Landesentwicklungsplans Sachsen-Anhalt zu prüfen, ob ein Durchgriff der Raumordnung bei der Festlegung zentraler Siedlungsbereiche als zeichnerische Festlegung mit Zielcharakter zur Bündelung überörtlicher Funktionen rechtlich zulässig ist. Diese Fragestellung ist für den weiteren Verlauf der Arbeit deshalb relevant, weil geklärt wurde, ob die gebietscharfe Festlegung intra- bzw. transkommunaler Standortcluster eine Option darstellt, die bei der konzeptionellen Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraumes als Festlegungsvariante in Erwägung zu ziehen ist. Bevor diese Überlegungen zum Funktionsraum angestellt werden können, wird im folgenden Kapitel der Stand der Literatur zur Weiterentwicklung von Zentrale-Orte-Konzepten und dem Umgang mit Funktionsteilungen in der zentralörtlichen Gliederung aufgearbeitet.

## 5 Konzeptionelle Ansätze zur Fortschreibung und Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Ansatzes in der Fachdiskussion

Die konzeptionellen Vorschläge für ein zukunftsfähiges und problemorientiertes ZOK, welche von dem von der ARL eingesetzten „Arbeitskreis zur Fortentwicklung der zentralen Orte“ unterbreitet wurden und an vorderster Stelle eine Ablösung der praktizierten Gleichsetzung des Zentralen Orts und der politischen Gemeinde zugunsten von Standortcluster und Kooperationen im Zentralsystem (Winkel 2001), forderten, waren nicht die ersten diesbezüglich gerichteten Überlegungen. Bereits in der älteren Fachdiskussion der 1980er Jahre wird angesprochen, dass wichtige Einflussfaktoren in der Wirklichkeit Entwicklungen genommen haben, und sich vermutlich noch verstärken werden, die nicht mehr mit dem Wirkungsbeziehungen der klassischen ZOK übereinstimmen. Das betrifft vornehmlich Veränderungen beim Versorgungsverhältnis zwischen dem Zentralen Ort und seinem Umland, das sich nicht mehr als eindeutig auf den Zentralort ausgerichtet darstellt. Daraus wird der Schluss abgeleitet, dass die Versorgungsfunktionen nicht länger einzelnen Zentralen Orten zugeordnet werden können (Greiving u. Winkel 2008: 264). Die bis zu diesem Zeitpunkt betriebene Siedlungsstruktur- und Regionalentwicklung folgte eindimensional einem wirtschaftlichen Wachstumsparadigma, zu dessen fortlaufender Erfüllung vor allem der Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur nach dem Prinzip eines gesamtäumlichen Disparitätenabbaus betrieben wurde. Der Infrastrukturausbau folgte dabei in den westdeutschen Bundesländern dem auf von Thünen, Christaller und Lösch zurückgehende Zentralisationsmodell (Winkel 1986: 154), indem Gemeinden zu Zentralen Orten bestimmter Hierarchie bestimmt und dort der weitere Entwicklung konzentriert wurde. Diese beständige Ausdehnung im ZOK bzw. die Ausweisungspraxis in den Ländern hat vielfach zu sehr eng benachbarten und somit konkurrierenden Zentralen Orten geführt.

### 5.1 Loslösung von einer auf Einzelorte bezogenen Funktionszuweisung

#### 5.1.1 Kritik an der Funktionszuweisung an einzelne Zentrale Orte bei parallel ablaufender Maßstabsvergrößerung

Greiving und Winkel (2008: 264) benennen Bloch (1982) als den ersten Autoren, der die Aufhebung des strikt auf einen Ort bezogenen Territorialprinzips diskutiert. Bloch geht in seinem Gutachten im Auftrag der nordrhein-westfälischen Landesplanung auf Fragen der möglichen Auswirkungen von Veränderungen der Bevölkerungszahl auf die Versorgung mit siedlungsgebundener Infrastruktur ein. Er stellt dabei veränderte Rahmenbedingungen für das landesplanerische Zielsystem fest, die sich durch Entwicklungsprobleme im ökonomischen Bereich, Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung und zunehmende Einengung des Finanzvolumens für raumordnungspolitische Aktivitäten äußern (ebd.: 9). Aus diesen Rahmenbedingungen, die dreißig Jahre später wieder (oder immer noch) eine erstaunliche Aktualität besitzen, greift er die prognostizierten Entwicklungen der Bevölkerung – die sich damals durch einen starken zahlenmäßigen Rückgang bei Anstieg der älteren Altersklassen und erheblichen Rückgängen der Gruppe der Kinder und jungen Erwachsenen auszeichnete – als die gravierendste Komponente heraus, welche ein Umdenken bei der Entwicklung der Siedlungsstruktur nötig mache. Diese Entwicklungen sind in Nordrhein-Westfalen wie wir heute wissen begünstigt durch die deutsche Wiedervereinigung und die anschließend zu verzeichnenden Wanderungsgewinne westdeutscher Agglomerationsräume nicht bzw. erst verzögert eingetreten. Sie weisen jedoch, wie die aktuelle Planungsdebatte um den demographischen Wandel zeigt, nach wie vor einen enorm hohen Stellenwert auf. Wie Blochs Ausführungen zeigen, wurden auch zu Beginn der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts verschiedenen Rückschlüsse aus der demographischen Abnahme der Bevölkerung gezogen, die



man auch damals grundsätzlich als Gefahr oder Chance interpretierte. Einerseits schwäche der Bevölkerungsrückgang ein nachhaltiges und zeitgemäßes Angebot öffentlicher und privater Infrastruktur – gerade in den dünnbesiedelten ländlichen Gebieten – wo man keine Gewährleistung mehr für die Ausstattung zentraler Orte abgeben könne und die Abwanderung der Bevölkerung die Auswirkungen der geburtenmäßigen Bevölkerungsabnahme noch verstärke.

Aus heutiger Sicht muss man ergänzen, dass zumindest in Westdeutschland die Gemeinden in den dünnbesiedelten Regionen abseits der Arbeitsplatzzentren immer noch Bevölkerungszuwächse verzeichnen, sofern die Pendeldistanzen zu den Arbeitsplatzzentren, in erster Linie verstanden als Zeit-Mühe-Relation und erst zweitrangig als Kostenfaktor, noch vertretbar ist. Für günstige Bodenpreise, ländlich-idyllische Wohnatmosphäre und weitere Vorzüge des ländlichen Raumes werden auch ein gewisses Funktionsdefizit bei der Ausstattung sowie hohe Pendeldistanzen in Kauf genommen. Der Flächenverbrauch, definiert über die den Wachstum von Siedlungs- und Verkehrsfläche, konzentriert sich deutschlandweit vornehmlich auf die Kommunen mit weniger als 20.000 Einwohnern ohne zentralörtlichen Status bzw. Funktion (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2010: 4).

Zum anderen wurde auch die Auffassung vertreten, die Bevölkerungsabnahme entschärfe die gerade erst durch die beiden Erdölkrisen offenkundig gewordenen Probleme bei der Rohstoffversorgung, der Energieversorgung und der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze. Die Infrastrukturversorgung könne (nun endlich) von Quantität auf Qualität umgestellt werden, wobei der erreichte Versorgungsstandard ohnehin zu hoch liege und nunmehr einer heilsamen Bereinigung bevorstünde (Bloch 1982: 10). Nachdem Bloch für einige wesentlichen siedlungsgebundenen Infrastrukturangebote, die gleichzeitig den Ausstattungskatalogen der grund- und mittelzentralen Stufe entsprechen, die Konsequenzen des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs und der veränderten Bevölkerungsstruktur eruiert, kommt er zu der Feststellung, die Landesplanung sei eindeutig aufgefordert ihren Koordinierungsauftrag gegenüber den jeweiligen Fachressorts hinsichtlich der Festlegung von Mindeststandards für fachliches Leistungsvermögen, Kapazität und Höchstentfernung der betreffenden Infrastruktureinrichtungen wahrzunehmen. Die übliche Ausgabe weicher allgemeiner Formeln reiche für eine wirksame Entwicklungssteuerung nicht länger aus (ebd.: 82). Insofern hat Bloch schon zu diesem Zeitpunkt die Festlegung von Standards der Daseinsvorsorge und die konsequente Formulierung genuiner Ziele und Grundsätze der Raumordnung anstatt der reinen nachrichtlichen Übernahme der Fachplanungsausweisung gefordert. Diese Forderung ist bis heute weitestgehend ungehört geblieben.

Die Landesplanung, so Bloch weiter, kennzeichne die Standorte siedlungsgebundener Infrastrukturversorgung innerhalb des dreistufigen zentralörtlichen Gliederungssystems und gehe systemintern von einer vertikalen Funktionsteilung zwischen den Standorten aus. Die zentralörtlichen Standortmuster gehen dabei von einzelnen Einrichtungen aus, für die jeweils Mindestausstattungen entsprechend der Hierarchiestufe definiert werden. Dieses tradierte Prinzip von der Unteilbarkeit von Infrastruktureinrichtungen habe die Fachplanung jedoch schon seit längerem zugunsten von horizontal kooperierenden Elementen im Leistungsverbund aufgegeben (ebd.: 93f.). Problematisch an der Entwicklung sei aus Sicht der Landesplanung, dass der durch die Bevölkerungsentwicklung bedingte Verlust der Tragfähigkeitsvoraussetzungen nur durch einen organisatorischen und fachlichen Verbund derselben Versorgungstufe auszugleichen ist, der zwar räumlich ebenso in vertikalen Systemstrukturen kooperiert, deren Versorgungsbereiche aber nicht mehr deckungsgleich mit denen des zentralörtlichen Gliederungssystems seien (ebd.: 84). Die Einzugsbereiche dieser horizontal kooperierenden Standortver-

bünde wiesen jedoch keine Kongruenz mehr zu den monozentralen Versorgungsbereichen der Grundzentren auf. Dementsprechend werde die Landesplanung zukünftig insbesondere zu prüfen haben „wie sie das infrastrukturpolitische Streben nach Sicherung und Entwicklung von fachlichen Qualitäten durch horizontalen Verbund der Einrichtungen und ihrer Standorte in ihrem Gliederungssystem berücksichtigen will“ (ebd.: 85). Hier wird von Bloch eindeutig dafür plädiert, unter bestimmten Voraussetzungen die zentralörtliche Funktionswahrnehmung als gemeinsame Aufgabe mehreren Städte zuzuweisen (zentralörtlicher Städteverbund). Auch durch die Ermöglichung der horizontalen Kooperation bei der Infrastrukturausstattung bleibt der Verlust von einzelnen Standorten unumgänglich.

In diesem Zusammenhang regt Bloch die Überprüfung und Auflockerung des (aus seiner Sichtweise unnötigen) Konzentrationsprinzips von Einrichtungen an bestimmten Standorten an, um durch den Erhalt von Teilfunktionen an kleineren Standorten (gemeint sind Siedlungseinheiten) auch die zumutbaren Entfernungen zu Infrastruktureinrichtungen zu gewährleisten. Aus einer Überprüfung des pauschalen (bzw. eines als alternativlos dargestellten) Konzentrationsprinzips leiten sich zwei zentrale Fallgruppen für die zukünftige Zielsetzung der Landesplanung ab: Einerseits sollte die Möglichkeit erwogen werden, die Dezentralisierung von Infrastrukturen zu ermöglichen, sofern eine starke Konzentration dieser Einrichtungen sachlich nicht erforderlich ist, und andererseits sollten kleineren Wohnplätzen durch die Ermöglichung weiterer Siedlungsentwicklung der Erhalt der Tragfähigkeit der örtlichen Teilfunktionen ermöglicht werden (ebd.; Kalliefe 1991: 111). Greiving et al. (2015: 89f.) sehen die Notwendigkeit zur Bündelung zentralörtlicher Funktionen auf der grundzentralen Ebene, während dieses Bündelungserfordernis auf der mittel- und oberzentralen Ebene abnimmt. Darüber hinaus sollte zwischen zentrenprägenden und zentrengelunden Gütern und Einrichtungen unterschieden werden. Zentrenprägende Einrichtungen wie Sport- oder Schulzentren können sich auf der grundzentralen Ebene bereits außerhalb der zentralen Siedlungsbereiche befinden. Mit zunehmender Hierarchiestufe und damit zunehmenden Einzugsbereich von weiterführenden Schulen ist deren Lage im Versorgungsbereich und somit die Erreichbarkeit für die Bereichsbevölkerung zu berücksichtigen. Zentrengelundene Einrichtungen wie (zentrenrelevante) Einzelhandelssortimente sind jedoch weiterhin auf die Siedlungs- und Versorgungskerne auszurichten. Daneben sind auch Dienste wie Feuerwehr, Polizei, ambulante Pflege und der Rettungsdienst zu erkennen, die zwar für die grundzentrale Ebene von äußerster Relevanz sind, jedoch einer anderen Logik folgen. Die Einrichtungen werden von der Bevölkerung in Anspruch genommen, dazu werden sie aber nicht aufgesucht sondern die Dienste kommen bei Bedarf zum „Kunden“, weshalb sie nicht als zentrale Einrichtungen anzusehen sind, schließlich sind sie gesetzlich geregelt ubiquitär verfügbar.

Bloch (1982: 96) plädiert anschließend für die grundsätzliche Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Zusammenhang von Standortentscheidungen von Infrastruktureinrichtungen, welches dergestalt auszulegen sei, dass Einrichtungen jeweils möglichst wohnstandortnah (in entsprechend kleinen Einheiten) angesiedelt werden. Die Ansiedlung auf im Versorgungsniveau höherrangigen Standorten soll nur erfolgen, wenn die Ansiedlung auf der kleineren Ebene aus Tragfähigkeitsgründen gänzlich ausgeschlossen ist. Mit dieser Forderung widerspricht Bloch den damals gegenwärtigen Tendenzen zur Maßstabsvergrößerung und Zentralisierung öffentlicher Einrichtungen (Stiens 1977: 142), in der man ein Allheilmittel zur Effizienzsteigerung der Verwaltung sah. Allerdings formierte sich gerade im Bereich der Bildungsinfrastrukturen eine Argumentation gegen eine fortschreitende Zusammenlegung der Grundschulstandorte an wenigen zentralen Standorten, da den Schülern dadurch hohe Distanzen und somit Reisezeiten aufgebürdet werden. Dementsprechend darf die Funktionserfüllung nur dann dezentralisiert werden, wenn sie nicht sinnvoller Weise besser an einem zentralen Standort erfolgen

sollte. Es dürfe folglich keine übermäßige Dezentralisierungswelle initiiert werden, die durch übermäßige Partikularinteressen bestimmt ist, da sich wohl kaum jemand dagegen sträuben würde, wenn sich die Distanz zur nachgefragten Infrastruktur tendenziell verkleinert. Über jede Infrastruktur ist daher im Einzelfall zu entscheiden, wobei auch die längerfristige, altersstrukturelle Auslastung (etwa bei Grundschulen, Sportplätzen, etc.) zu berücksichtigen ist. Was die Forderung nach der Freigabe weiterer Siedlungsflächenentwicklungen zur Unterstützung bzw. Ausweitung der Tragfähigkeiten in kleinen Wohnplätzen anbelangt, ist darauf zu achten, dass die Wohnplätze bereits eine gewisse funktionale Ausstattung/funktionales Profil aufweisen und die Erreichbarkeiten grundsätzlich gegeben sind, falls langfristig eine horizontale Kooperation mit einem anderen Standort notwendig werden könnte. Funktional defizitäre und vor allem funktionslose Wohnflächen sollten nicht noch weiter wachsen können, sondern auf die Eigenentwicklung beschränkt werden, damit in den anderen kleinen Wohnsiedlungen mit partieller funktionaler Ausstattung die Auslastung dann auch tatsächlich erhöht wird. Diese Überlegungen stimmen im Wesentlichen mit dem für NRW neuen Instrument der zASB überein. Grundsatz 6.2-1 lautet: „Die Siedlungsflächenentwicklung soll auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche ausgerichtet werden, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ (LEP NRW Entwurf 2013: 36)(s. Kapitel 4.2.7). Bloch bekräftigt schließlich, die vorgeschlagene Ausweitung der Siedlungsflächen müsse dem landesplanerischen Ziel der Infrastrukturauslastung auch tatsächlich zu Gute kommen und darin nicht nur eine versteckte Legitimation für die fortschreitende Ausprägung von Splittersiedlungen im landschaftlich attraktiven Außenbereich verborgen sein. Ein entsprechend restriktives Vorgehen bei der Auslegung der landesplanerischen Ziele wäre demnach bei jeder Einzelfallprüfung unabdingbar. Korrespondierend zu diesem Einwand von Bloch zur Entwicklungsfähigkeit funktional defizitärer Siedlungsansätze wird in Grundsatz 6.2-3 die Beschränkung untergeordneter Ortsteile, die nicht über ein solches Standortcluster von Einrichtungen verfügen, auf deren Eigenentwicklung ausgelegt.

Greiving et al. (2015: 89) pflichten der Forderung nach einer gebietsscharfen Festlegung zentralörtlicher Standortcluster im Sinne des oben angeführten zASB-Ansatzes bei, da nur durch eine solch kleinteilige Festlegungspraxis auf eine Realisierung des Bündelungsprinzips hinzuwirken sei. Hinsichtlich der Beschränkung der Entwicklungsfähigkeit wird eine Unterscheidung zwischen grundzentraler sowie mittel- und oberzentraler Ebene vorgeschlagen. Auf der grundzentralen Ebene erscheint eine Funktionsbündelung und Siedlungsflächensteuerung auf die grundzentralen Standortcluster als Funktionsträger innerhalb der Standortgemeinde erforderlich. Demnach wird das empirisch ermittelbare Standortcluster Empfänger einer Funktionszuweisung. Anders stellt sich die Situation auf mittel- und oberzentrale Ebene dar. Dort sind nicht alle relevanten Ausstattungskriterien immer zwingend auf mittel- und oberzentrale Standortcluster ausgerichtet, wie beispielsweise weiterführende Schulen (Schulzentren), Sportstätten (Sportzentren), Tagungs- und Messeeinrichtungen, Häfen oder Flughäfen. Folglich sind bei der Ermittlung der mittel- und oberzentralen Ausstattung auch die beispielhaft aufgezählten zentrenprägenden Einrichtungen zu berücksichtigen, wenn sie außerhalb von räumlich gebündelten Standortclustern liegen. Bei der Allokation hinzukommender zentrenprägender Einrichtungen ist dann auch die Versorgungssituation des gesamten Versorgungsraumes bzw. der zu versorgenden Bevölkerung bei der Ermittlung eines optimal erreichbaren Standorts zu berücksichtigen und nicht die zwingende Bündelung auf das Standortcluster die einzige Option. Eine solche Bündelung ist hingegen bei den zentrengebundenen Einrichtungen des ÖPNV und des zentrenrelevanten großflächigen Einzelhandels durchaus erforderlich (ebd.: 90). Eine solche Differenzierung findet in der raumordnerischen

Praxis bereits Anwendung wie etwa in Rheinland-Pfalz, wo auf mittelzentraler Ebene auch Einrichtungen im Mittelbereich berücksichtigt werden, die außerhalb von Mittelzentren bzw. mittelzentralen Standortclustern allokiert sind (s. Kapitel 4.2.8).

Gleichwohl weisen die Autoren darauf hin, dass dem Territorialprinzip auch eine Legitimation zukomme, da durch die Gleichsetzung von Standortgemeinde und Zentralort der Zusammenhang mit der Verwaltungszentralität deutlich werde. Schließlich befinden sich ein großer Teil der Einrichtungen der Daseinsvorsorge in der Trägerschaft der Gemeinden bzw. Landkreise (ebd.: 89).

### **5.1.2 Zentrenverbundsysteme**

Bereits vor Bloch hat sich Stiens (1977) in Anlehnung an Thoss (1976) gegen eine pauschale Raumordnung der Maßstabsvergrößerung, verstanden als die schwerpunktmäßige Entwicklung weniger (Entwicklungs-)Zentren in größeren Versorgungsbereichen bei damit einhergehender Bevölkerungskonzentration, ausgesprochen. Aus dem Ansatz eines Siedlungsstrukturkonzepts von Thoss, das den Versorgungs- und Erreichbarkeitsaspekt das Hauptaugenmerk schenkt, entwickelt Stiens eigene Modelle von zirkulär und linear ausgeprägten Zentrenverbundsystemen, zu deren Funktionieren allerdings aus seiner Sicht ein Ausbau der systemverbindenden Informations- und Transportachsen – auch zu Lasten der peripher-zentralen Verbindungen als Anschluss an die höherrangigen Zentren – notwendig sei (Stiens 1977: 147f.). Durch die gezielte Zeitdistanzverbesserung zwischen den Zentren des Verbundsystems beim Personentransport und dem Informationsaustausch (Telekommunikation) sollen Kooperationen zwischen kleineren und mittleren Betrieben mit Innovationspotential ermöglicht werden, da in einer gesteigerten Kontaktintensität der spezialisierten Arbeitskräfte der Schlüssel zum Innovationstransfer gesehen wird, der damit auch im ländlichen Raum ermöglicht werden soll (ebd.: 146). Bislang wurden die Entwicklungsachsen ausgehend von den Zentren spinnennetzförmig in den Raum ausgeformt, was jetzt durch ein Schachbrettmuster abgelöst werden soll (ebd.: 148). Dieser Netzwerkgedanke findet sich einige Zeit später auch bei Fischer (1988) wieder (s.u.). Im Zentrum von Stiens Überlegungen steht dabei nicht die durch Tragfähigkeitsprobleme nötig gewordene horizontale zentralörtliche Kooperation, die Bloch kurze Zeit später anspricht (s.o.), sondern die Verbesserung der Erreichbarkeiten im ländlichen Raum, welche es auch als Schlüssel einer wirtschaftlichen Standortpolitik zu begreifen gelte, die Spezialisierungen und Innovationen in Produktionsbetrieben technischer Produkte hervorrufen können. Um die potenziellen Zentrenverbundsysteme ausfindig zu machen schlägt Stiens die Abgrenzung förderwürdiger Mittelbereiche als Analyseregionen vor, um dann durch Kriterien in einen nutzwertanalytischen Prozess die Erreichbarkeits-, Ausstattungs- und Potentialverhältnisse zu messen und einer auswählenden Bewertung zu unterziehen. Die Kriterien verdeutlichen, dass starke Parallelen zu der Strukturvariante der zentralörtlichen Städteverbände bestehen.

Zeitlich an die dezentralistisch orientierten Konzepte von Stiens und Bloch schließt die Dissertation von Kunst (1985) an, der sich mit den Auswirkungen von Distanzveränderungen von Infrastruktureinrichtungen auf die Bereichsbevölkerung beschäftigte und sich aufgrund der teilweise erheblichen Einschränkungen der Versorgungsmöglichkeiten immobiler Bevölkerungsteile für eine Siedlungsstrukturmodell ausspricht, dass diesen Tendenzen entgegenwirkt. Das Zentrale-Orte-Konzept wird von ihm als ein regionales Siedlungsstrukturkonzept angesehen, welches faktisch ein Verteilungsmodell der bereits knapper werdenden staatlichen Infrastrukturinvestitionen darstelle, indem in den Zentralen Orten raumwirksame Maßnahmen gebündelt werden (ebd.: 87). Er greift die Kritik Bobeks am praktizierten Zentrale-Orte-Konzept auf, der eines der grundlegenden Konstruktionsprinzipien des Modells, die Trennung von Siedlungskern und Verflechtungsbereich nicht mehr flächendeckend als gegeben ansieht. Einerseits seien überwiegend im Verdichtungsraum so bezeichnete „Selbstversorgerorte“ ohne

wirklichen Verflechtungsbereich ausgewiesen worden, andererseits gebe es im ländlichen Raum vielerorts Funktionsteilungen zwischen gleichrangigen Orten als Ausdruck von funktionalen Spezialisierungen mit Mehrfachorientierungen der Verflechtungsbeziehungen (Bobek in ebd.: 91). Kunst sieht in einem Festhalten der Förderpolitik an dem hierarchischen Konzept die Gefahr, dass Orte die unterhalb der „Normgröße Zentraler Orte“ liegen (die abweichend von der Theorie vor allem Einwohnerichtwerte von politischen Gemeinden berücksichtigt) aber gewisse Teilfunktionen aufweisen können, letztlich aus der Förderung ausscheiden. Dadurch würden in der Konsequenz die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte weiter vergrößert und die Maßstabsvergrößerung ihren Lauf nehmen (ibd.). Gerade hinsichtlich der Bereitstellung der Daseinsgrundfunktionen sollte die dezentrale Infrastrukturvorhaltung in kleineren Einheiten als grundsätzliche Alternative in Erwägung gezogen werden. Dabei sind die „raum-zeitlichen Verhaltensbedürfnisse und -möglichkeiten“ (ibd.) der Nachfrager der Dienstleistungen und Angebote zum Ausgangspunkt der konzeptionellen Erwägungen zu machen. Dieser Aktionsraumansatz folgt den grundlegenden Überlegungen des Raum-Zeit-Modells Hägerstrands (Hägerstrand in Kreibich et al. 1989: 55ff.), wonach die Unteilbarkeit des Individuums das Tätigkeitsprofil insofern einschränkt, dass räumlich getrennte Aktivitäten in eine zeitliche Abfolge gebracht und nacheinander erledigt werden müssen<sup>45</sup>. Dem Restriktionsansatz Hägerstrands folgend wird der Handlungsspielraum von Individuen durch drei wesentliche Restriktionsarten („constrains“) eingeschränkt:

- Restriktionen der distanziellen Erreichbarkeit („capability constrains“); Beispiel: Schlafbedürfnis des Menschen
- Restriktionen zeitlicher Erreichbarkeit („coupling constrains“); Beispiel: Öffnungszeiten von Einrichtungen, Arbeitszeitfenster,
- Restriktionen sozialer Erreichbarkeit („authority constrains“); Beispiel: Zugang ist von Mitgliedschaft oder Zugehörigkeit zur Organisationseinheit (auch verwaltungstechnisch) abhängig. (Hägerstrand in ebd.: 57)

Die Häufung des Vorkommens solcher raum-zeitlicher Restriktionen („constrains“) gefährdet das konzeptionell abgesichert erscheinende auf der Konzentration in Zentralen Orten basierende Versorgungsmodell, das aus den Elementen Versorgungskern und Umland besteht. Die Sicherung der Daseinsvorsorge durch eine gebündelte Vorhaltung der Versorgungsfunktionen in den Zentralen Orten zu betreiben funktioniert nur, wenn ausgeschlossen ist, dass bestimmte Bevölkerungsschichten aufgrund von persönlichen, sozialen oder finanziellen Restriktionen diese Standortcluster der Daseinsvorsorge nicht mehr oder nur unter sehr großen Anstrengungen erreichen können. Sind die zentralisierten Daseinsfunktionen nicht für alle Statusgruppen der Bereichsbevölkerung mit einem tolerierbaren Aufwand in ihrem täglichen Aktionsräumen zu erreichen, birgt das zentralörtliche Modell die Gefahr, zu einem gewissen Grad nur ein Placebo zu sein.

Die damals beobachtbare Neigung räumlicher Planer, die komplexe Materie der Infrastrukturplanung einzig auf die technokratischen Komponenten Mindestbetriebsgröße und Einzugsbereich zu reduzieren, wobei die Mindestbetriebsgröße als unveränderlich angesehen wird und bei Schrumpfungsbedingungen nur doch Vergrößerung des Versorgungsbereiches eingehalten werden kann, wird von Ganser

---

<sup>45</sup> Im Übrigen liegt in der Körperlichkeit bzw. Unteilbarkeit des Menschen der Grund dafür, dass der überwiegende Teil seiner Tätigkeiten und Aktivitäten mit bestimmten Gegenständen und Orten der physisch-materiellen Welt verknüpft sind, woraus sich überhaupt erst Zentralitätssphänomene ergeben (Weichhart et al. 2005: 38). Diese Notwendigkeiten haben sich in den letzten Jahrzehnten aber erheblich durch technischen Fortschritt verringert (Stichwort Digitalisierung: Telearbeit, Onlineeinkauf, virtueller Behördengang, etc.), wodurch sich die zeitlich bedingten Restriktionen verringert und der potentielle Aktionsraum vergrößert haben.

(in ebd.: 53) mit der Verweis auf die optionalen Wege der Fachplanungen, die sowohl eine Herabsetzung der Mindesttragfähigkeit und Dezentralisierung als auch eine Mobilisierung des Personals (ambulante Versorgung) beschritten haben, skeptisch beurteilt. Aus dieser Erkenntnis heraus entwirft Kunst ein Siedlungsstrukturmodell, welches sich „anstelle abstrakter Versorgungs-Normwerte an den Aktionsräumen der Regionalbevölkerung orientiert“ (Kunst 1985: 318). Sein Ansatz besteht im Wesentlichen aus den folgenden drei Komponenten:

- 1) Die Einbeziehung von Ortsteilen die unter Anwendung des Territorialprinzips aufgrund nicht erfüllter Schwellenwerte keine Beachtung gefunden hätten. Diese sollen eine Aufwertung zu „Basiszentren“ und „Nachbarschaftszentren“ erfahren, die als Elemente das ZOK nach unten ergänzen. Bei den „Basiszentren“ als „neue“ unterste Stufe handelt es sich um „kombinierte lokale Serviceeinheiten, die bereits ab einer Bevölkerungszahl von 500 Einwohnern im Einzugsbereich langfristig tragfähig sein sollen (ibd.: 306). Die „Nachbarschaftszentren“ sind dementsprechend die höhere Komponente des vorgeschlagenen „Zentrenergänzungssystems“ und sollen sich weitestgehend mit den Gemeindehauptorten decken (ibd.). Sie sollen ab einer Einwohnerzahl von rund 1.500 im Einzugsbereich tragfähig sein; bei dispers verteilten Siedlungseinheiten wird auch die funktionsteilige Wahrnehmung durch zwei Hauptorte erwogen, wobei dann besondere Aufmerksamkeit auf die gute Erreichbarkeit zu legen sei. Mit diesem grundsätzlich dezentralisierenden Ansatz geht dann auch die Notwendigkeit und Forderung einer konsequenten Bündelung der Infrastruktureinrichtungen in den ergänzenden Basis- und Nachbarschaftszentren einher.
- 2) Die weitere Siedlungsentwicklung ist auch auf diese neuen Ergänzungszentren zuzulassen, um die Auslastung zu unterstützen, wie auch schon von Bloch (1982) angeregt (s.o.).
- 3) Ergänzend wird eine Reorganisation des ÖPNV-Angebots notwendig, wodurch eine Trennung der Trägerschaften für einen nahbereichsorientierten und einen zentrenorientierten Verkehrsleistungen erfolge soll. Der nahbereichsorientierte ÖPNV soll in der Regie der Gemeinden geführt werden, sodass auch Elemente von bürgerschaftlichen Engagement angeregt werden können. Die Anbindung an die Zentren oberhalb des Ergänzungsnetzes soll weiterhin durch die traditionellen Betreiber unter dem Kalkül eines deutlich besseren Bedienstandards erfolgen, der die Bedürfnisse mehrerer Nutzergruppen berücksichtigt.

### 5.1.3 Netzwerkprinzip

Im gleichen Zeitraum schlägt Fischer (1988) ein „Netzwerkprinzip“ als ergänzendes Element für das ZOK vor. Er wirft die Frage auf, ob eine hierarchische Organisation der städtebaulichen Funktionen vor dem Hintergrund gestiegener Mobilität, ermöglichter Funktionstrennung bei technischem Fortschritt in der Kommunikations- und Umwelttechnik noch ein adäquates Mittel darstellt (ebd.: 167). Er kommt zu der Erkenntnis, das (seinerzeit) praktizierte zentralörtliche Gliederungsprinzip sei insbesondere in Hinblick auf die vertikale Hierarchisierung zu geschlossen und starr, weshalb es unter den Aspekten der Freizügigkeit und Offenheit weiter zu entwickeln sei. Diese Erkenntnis stützt er auf den Befund nicht mehr eindeutig abgrenzbarer bzw. einem Zentralen Ort nicht mehr eindeutig zuordenbarer Verflechtungsbereiche. Teilweise würden in den Verdichtungsräumen Versorgungstufen zugunsten höherer Zentren übersprungen und eigenständige Zentren ohne Versorgungsbereiche (Selbstversorgerorte) erkennbar. Gleiches sei für das intrakommunale Verhältnis von Ortsteilen und Kernorten zu beobachten, die Wahlfreiheit habe die „zentrumsbezogene Standorthierarchie“ aufgeboben (ebd.: 168).

Äußerst interessant im Hinblick auf das Territorialprinzip ist seine Forderung, „eine Weiterentwicklung der traditionellen Ordnungssysteme von Zentralen Orten und Achsen müsste gewährleisten, daß zeitbezogener Entwicklungsstatus und raumbezogene Problemlage der zu behandelnde Ortsteile oder der Gemeinde mehr als bisher beachtet werden“ (ebd.). Damit wird die Zuordnung von zentralörtlichen Funktionen an ganze Gemeinden in Frage gestellt und mit Verweis auf den Entwicklungsstatus ein Funktionalprinzip befürwortet, welches die ortsspezifischen Gegebenheiten und Möglichkeiten (zentralörtliche Einrichtungen und deren Funktionen) berücksichtigt. Um das starre Organisationsmodell aus Zentralen Orten und Achsen zukunftsfähig weiterzuentwickeln, werden von Fischer ergänzende Netzwerke vorgeschlagen, die die ursprüngliche Verbindung von „Punkt-Band-Systemen“ zu „Punkt-Band-Fläche-Systemen“ revolutionieren sollen (ebd.). Sein Netzwerkprinzip basiert aus zwei wesentlichen Teilelementen: einerseits einem starren „Ordnungsgerüst“ aus Schwerpunktort, -linien und -flächen, andererseits aus einem ortsspezifischen „Aktivitätenkatalog“ (ebd.) (als Gegenstück zum üblichen Ausstattungskatalog), der sich aus den Entwicklungspotential ableitet und laut Fischer das logistische Element darstellt.

Folgen aus der Einführung eines solchen Netzwerkprinzips wäre die auch bei Bloch (1982) bereits geäußerte Substitution des zentralörtlichen Spinnennetzes durch ein Rastersystem und die Ausgestaltung des Infrastrukturausbaus durch ein ortsspezifisches Optimierungsprogramm, welches benachbarte und höherrangige Funktionen berücksichtigt und ergänzt, statt starr einem Ausstattungskatalog folgend abschlägige Konkurrenzsituationen aufzubauen. Das Kalkül ist letztlich den Verbund von zentralen Einrichtungen zu initiieren und langfristig einen leistungsfähigen Zentrale-Orte-Verbund zu schaffen (Fischer 1988: 168f.), wie ihn auch Stiens (1977) schon eingefordert hat. Diesem Anspruch nach stärker vernetzter Raumentwicklung wurde wenig später mit der Aufnahme der „Städtenetze“ in den Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen des Bundes aus dem Jahr 1993 auch entsprochen (Winkel 2000: 801; Greiving u. Winkel 2008: 264). Die Städtenetze wurden allerdings anschließend nicht mit dem ZOK verknüpft bzw. durch die Landesplanungsbehörden nicht in die ZOKs der Länder übernommen, wo man weiterhin an starren Funktionszuweisungen an Gemeinden festhielt. Diese Situation änderte sich erst mit der Einführung von zentralörtlichen Städteverbänden in den 1990er Jahren (beginnend in den neuen Bundesländern), die eine instrumentelle oder materielle Absicherung der Funktionsteilung zwischen kooperierenden Zentralen Orten einforderten, sodass eine sinnvolle komplementäre Aufgabenteilung bei der Versorgung des Umlandes erfolgt.

Zu Beginn der 1990er Jahre stellt Kalliefe (1991) fest, dass die für Westdeutschland prognostizierte demographische Schrumpfung aufgrund der Wanderungsgewinne auf Kosten der ehemaligen DDR ausgeblieben ist, ansonsten aber die Polyorientierung der Bevölkerung bei ihrem Versorgungsfahren gegenüber den 1970er Jahren noch weiter zugenommen hat. Diese Entwicklungen sieht als nicht länger mit den Grundprämissen des ZOK vereinbar an, wobei er sich vornehmlich auf die „Nearest-center“-Prämisse bei der Aufsuchung von zentralörtlichen Funktionen bezieht und insofern zentralörtliche Theorie und zentralörtliches Konzept gleichsetzt. Die zentralörtliche Hierarchie ist ihm zufolge vor allem in den Versorgungsbereichen stark aufgebrochen, wo ein individuelles Wahlverhalten in den Bereichen Einzelhandel, Freizeit(infrastruktur) und den kulturellen und sonstigen Weiterbildungseinrichtungen sowie der Arbeitnehmer bei den Arbeitsstätten, bedingt durch den hohen Bildungsstand und die Spezialisierung, besteht (ebd.: 109). Entgegen der Zielsetzung der nordrhein-westfälischen Landesplanung, die Siedlungsflächenentwicklung auf die Zentralen Orte und darüber hinaus auf die Gruppe der besonders geförderten Entwicklungszentren auszurichten, belegen die übermäßigen Einwohnerzuwächse im ländlichen Raum und in den Grundzentren bei im gleichen Zeitraum leichten bis starken Verlusten an Einwohnern in den Mittel- und Oberzentren ein Scheitern des angewandten Instrumentariums. Gleiches gelte für die mit dem Konzept verfolgte Verbesserung der Zuordnung der Funktionen Wohnen und Arbeiten, womit der Individualverkehr eingedämmt werden sollten; die Berufspendeldistanzen hingegen stetig angestiegen sind (ebd.). Aus diesen Erkenntnissen heraus fordert Kalliefe die Orientierung des Ausbaus der zentralörtlichen Funktionen und Siedlungsflächen am ZOK aufzugeben und stattdessen nach dem Prinzip der Raum- und Umweltverträglichkeit, dem Erhalt regional differenzierter Umweltstandards und der Einhaltung von Standards der Grundversorgung (für immobile Bevölkerungsschichten) auszurichten (ebd.: 110f.).

Innovativ für die Zeit wird sein Ansatz, wenn er den schon angedeuteten strikten Bezug von zentralörtlichen Funktionen auf einzelne Gemeinden (Territorialprinzip) ablegt. Nach seinem Vorschlag soll statt der (pseudo)exakten „ausdifferenzierten Ausweisung eines Systems von zentralen Orten und Entwicklungsschwerpunkten mit großem Differenzierungsgrad“ (ebd.: 111) von der der Effekt ausgehe, dass ganze politische Territorien unabhängig von ihrer tatsächlichen funktionalen Ausstattung und standörtlichen Binnendifferenzierung eine zentralörtliche Einwohnerveredelung durch Flächen- und Mittelzuweisung erfahren, eine Ausweisung von Mittelbereichen orientiert am punkt-axialen System erfolgen. Innerhalb dieser Mittelbereiche soll bei der Flächen- und Funktionszuteilung den Gemeinden und Kreisen ein größerer Spielraum verbleiben. Auf diesem Wege ließe sich einem, dem Planungsmaßstab der Landesplanung geschuldeten, Schematismus vorbeugen und den spezifischen örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang sei begleitend zu der Bestimmung dieser Mittelbereiche eine Entfeinerung der in Nordrhein-Westfalen üblichen Positivplanung bei gleichzeitiger Verfeinerung der Negativplanung von Nöten. Ein solcher Systemumstieg beinhalte auch die Option, die Siedlungsflächenentwicklung außerhalb der Zentralen Orte und Siedlungsschwerpunkte vorantreiben zu können, wenn dies entsprechend begründet werden kann und die Beeinträchtigung der beiden übergeordneten Siedlungseinheiten (Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte) ausgeschlossen werden könne. Eine solche Begründung könne etwa in der dauerhaften Sicherung der Tragfähigkeit der Grundversorgungsinfrastruktur liegen, oder damit begründet werden, dass die Siedlungsflächenenerweiterung an anderen Stellen im Gemeindegebiet mit wesentlich höheren ökologischen Eingriffen einhergehe (ebd.).

Kalliefes Forderung, nicht länger ein möglichst ausdifferenziertes Zentrale-Orte-Konzept aufzustellen und daraus Funktionszuweisungen für die Gemeinden abzuleiten ist aus heutiger Sicht nachvollziehbar. Solche Zwischenstufen im Zentrale-Orte-Konzept wurden vielfach damit begründet, dass etwa ein



Grundzentrum auch eine oder mehrere mittelzentrale Ausstattungsmerkmale aufweist und demnach im Konzept als Grundzentrum mit mittelzentralen Teilfunktionen festzulegen ist. Eine solche Eins-zu-eins-Übertragung des empirisch beschreibbaren zentralörtlichen Systems (Ist-Zentralität) bezogen auf die Ausstattung mit Gütern und Diensten auf ein zentralörtliches Versorgungskonzept ist jedoch unzulässig. Um dem Grundzentrum eine zentralörtliche Teilfunktion zusprechen zu können, ist zunächst zu prüfen, ob die mittelzentrale Ausstattung überhaupt zur mittelzentralen Versorgung der Bereichsbevölkerung beiträgt. Auch wenn diese belegbar ist, muss das landesspezifische ZOK nicht zwangsläufig eine Teilfunktion als Zwischenstufe aufnehmen, die dann der Standortgemeinde zugewiesen wird. Die Antwort könnte auch in der Festlegung einer Strukturvariante im ZOK (s. Kapitel 5.2.2.3) bestehen, die der tatsächlichen Situation einer funktionsteiligen Versorgungswahrnehmung durch zwei Standortgemeinden für den Versorgungsbereich ohnehin eher entspricht. Greiving et al. (2015: 104) weisen diesbezüglich darauf hin, dass allein aus der zentralörtlichen Ausstattung keine Gemeinde eine mittel- oder oberzentrale Funktionszuweisung ableiten könne, bevor nicht zusätzlich die raumordnerische Erforderlichkeit im Sinne der sonst gefährdeten flächendeckenden Versorgung der Bereichsbevölkerung belegt sei. Die Ausnahme bildet die grundzentrale Ebene, wo ein enges räumliches Standortcluster von Daseinsgrundfunktionen für erforderlich gehalten wird.

Kalliefes Ausführungen zur Abstimmung auf Mittelbereiche unter Kompetenzstärkung der örtlichen Planung sowie einer Entfeinerung der gebietscharfen Vorgabe zur Siedlungsflächenentwicklung durch die Landes-/Regionalplanung legen den Schluss nahe, dass zentralörtliche Funktionen zukünftig in allen „geeigneten“ Gebietskörperschaften zulässig sein sollen, auch solchen, die zuvor durch die Funktionszuweisung der Eigenentwicklung beschränkt waren. Für diese Deutung spricht auch seine Auffassung, die Entfeinerung der Positivplanung solle so weit vorangetrieben werden, dass die Landesplanung zukünftig ganz auf eine allokativen Zuordnung der Siedlungsflächen verzichtet und stattdessen „Bandbreiten der Siedlungsentwicklung in den Gemeinden und Wohnplätzen“ vorgibt, was ihrem Auftrag einer Rahmenplanung ohnehin näher komme und den Gemeinden keine Korsett aufzwänge (Kalliefe 1991: 111). Eine solche parametrische Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung wird in anderen Bundesländern bereits praktiziert, indem den Gebietskörperschaften oder den Ortsteilen im Regionalplan entsprechende Bruttowohn- oder Gewerbeflächenwerte zugestanden werden. Um die Gefahr einer ungewünschten Zersiedlung und die Bildung von Splittersiedlungen im für privilegierte Nutzungen reservierten Außenbereich zu begegnen bieten seiner Ansicht nach die bestehenden Ziele der Landesplanung im (damals) gültigen Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungsplan ausreichende Möglichkeiten, um eine aus gesamtträumlicher Sicht geordnete Entwicklung des Raumes zu gewährleisten. Als begleitendes Instrument zur Verhinderung einer Freirauminanspruchnahme und zum Schutz ökologisch besonders hochwertiger Flächen schlägt Kalliefe die Einführung einer verschärften Negativplanung vor, die sich bislang auf die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsflächen für andere raumbedeutsame Nutzungen beschränkt. Durch diese Negativausweisung würden Räume gekennzeichnet werden, in denen eine zusätzliche Bebauung unzulässig ist. Dabei könne die überörtliche, von den Kreisen wahrgenommene, Landschaftsplanung einen entscheidenden Beitrag leisten (ebd.).

Grundsätzlich sind in der Planungspraxis (vgl. Kapitel 4.3.2) zwar Bestrebungen der Plangeber zu erkennen, die Mittelbereiche als multifunktionale Handlungsräume und Gebietskulissen für interkommunale Kooperationen zu implementieren (Greiving et al. 2015: 98), dies kann aber nicht bedeuten, in jeden Fall - ohne Berücksichtigung der raumstrukturellen Situation - die Funktionszuweisung innerhalb der Mittelbereiche aufzugeben. Sofern sich mittelzentrale Standortcluster identifizieren lassen, die alleine oder in Funktionsteilung die Mitversorgung dritter Gemeinden übernehmen, sind diese auch als

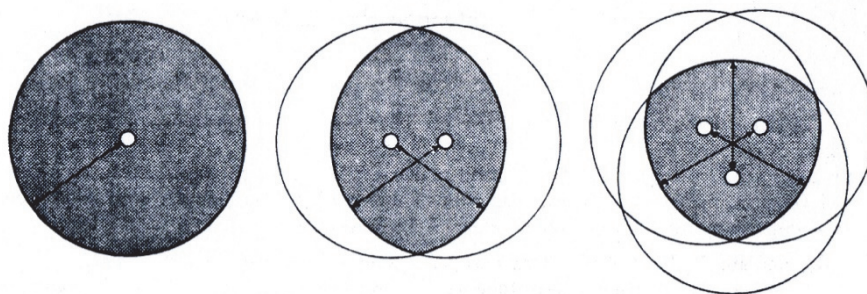
eindeutige Mittelzentren zu bestimmen. Diese mittelzentralen Cluster sind dann auch die prioritären Standorte beim Infrastrukturausbau bzw. sind bei nachlassender Tragfähigkeit zunächst die Einrichtungen außerhalb des Standortclusters zu schließen, damit tragfähige Ankerpunkte im Raum erhalten bleiben.

#### **5.1.4 Bestätigung der theoretischen Trennbarkeit zentraler Einrichtungen ermöglicht die Ausweisung von „Zentralräumen“**

Bei der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Literaturrecherche erregte ein Beitrag besondere Aufmerksamkeit, welcher sich noch frühzeitiger als die Studie von Bloch auf theoretischer Ebene mit Alternativen zu der Funktionszuweisung an einzelne Gemeinden bzw. Standorte beschäftigt. Es handelt sich um einen ursprünglich durch die ARL ausgerufenen Forschungsauftrag, in welchem sich der Bearbeiter Beuchel (1972) mit den „Möglichkeiten und Grenzen der räumlichen Trennung zentraler Einrichtungen gleicher Stufe“ auseinander gesetzt hat. Zunächst erkennt der Autor (ebd.: 124) die uns schon bekannten Definitionsprobleme in der Gleichsetzung von Zentralem Ort und politischer Gemeinde, die sich auch aus dem Blickwinkel seiner Forschungsfrage „sowohl für die Erklärung als auch für die Planzwecke als hinderlich“ erweisen. Einerseits werde „die gesamte innerstädtische Zentralität aus dem System ausgeschlossen“ (wenn keine intrakommunalen Standorträume berücksichtigt werden), andererseits müssten periphere Stadtteilzentren der Kernstadt und nahegelegener Zentraler Orte außerhalb der Stadtgrenzen trotz gleicher Ausstattung verschiedenen zentralörtlichen Kategorien zugeordnet werden, obwohl sie doch einer gleichen Aufgabenstellung unterliegen (transkommunaler Standortraum, (ebd.: 125). Demnach wurden die vom ARL-Arbeitskreis identifizierten problematischen Fallkonstellationen intra- und transkommunaler Standorträume bereits von Beuchel identifiziert (s. Kapitel 3.2.1). Für die Bearbeitung seiner Fragestellung zu Möglichkeiten und Grenzen der örtlichen Trennung zentraler Einrichtungen lehnt Beuchel dann auch konsequent die „sachlich nicht haltbaren Gleichsetzung von zentralem Ort und politischer Gemeinde“ (ebd.) ab.

Ein grundlegendes Problem stellt die Erreichbarkeit der zentralen Einrichtungen dar, was insb. bei der Auslotung von Möglichkeiten der örtlichen Trennung von zentralen Einrichtungen zu beachten ist. Für jede Zentralitätsstufe ist vorgesehen, dass politisch eine zumutbare Entfernung bzw. Zeitaufwand festgelegt wird, die für den Kunden/Bürger als noch hinnehmbar angesehen wird. Das es an solchen Erreichbarkeitsstandards in der Realität bzw. der Ausweisungspraxis weitgehend mangelt wurde dargestellt (s. Kapitel 2.3). In Christallers Theorie wird diese Entfernung durch die Transportkosten ausgedrückt, die man bereit ist aufzuwenden, um ein Gut zu erwerben (äußere Reichweite). Steigen die Transportkosten über diesen Schwellenwert, wird der Erwerb eingestellt. Die räumliche Trennung von zentralen Einrichtungen kann nun für den Konsumenten im Versorgungsbereich bezogen auf die Einzelnachfrage jeweils positive oder negative Folgen in Form von Entfernungszu- oder abnahmen haben. Beuchel kommt zu dem Erkenntnis, die räumliche Trennung der zentralörtlichen Funktionen gleicher Stufe schränke deren kombinierte Inanspruchnahme in jedem Fall ein. Die kombinierte Inanspruchnahme, welche für die (periodische) Grundversorgung erforderlich ist, wird umso mehr erschwert, je mehr Teilstandorte aufzusuchen sind und je größer die Distanz zwischen ihnen ist. Folglich schrumpft der Versorgungsbereich als Ganzes umso mehr, je größer die Anzahl der Teilzentren und Entfernungen zwischen ihnen werden. Der Versorgungsbereich nimmt bis zu einem Level ab, welches durch das Maximum des zumutbaren Wegeaufwandes zwischen den Teilstandorten limitiert wird (vgl. Abbildung 29) (ebd.: 126).

Abbildung 29: Verkleinerung des Versorgungsbereiches zentraler Einrichtungen bei zunehmender Anzahl der Funktionsteilungen



Quelle: ebd.

Die theoretische Studie kommt weiterhin zu der Erkenntnis, die Möglichkeiten der Trennung zentralörtlicher Einrichtungen hänge maßgeblich von der zentralörtlichen Hierarchiestufe ab. Auf der Ebene der Klein- und Unterzentren besteht demnach sowohl aus Sicht der Betreiber als auch der Nachfrager eine wesentlich höhere Notwendigkeit des räumlichen Zusammenhangs zwischen Einrichtungen der gleichen Stufe, als dies bei den Mittelzentren und, in noch geringerem Maße, bei den Oberzentren der Fall ist (ebd.: 132ff.). In ländlich strukturierten Räumen mit ohnehin angespannten Tragfähigkeitsverhältnissen soll daher auf eine „Aufspaltung“ der zentralörtlichen Einrichtungen auf mehrere Teilzentren verzichtet werden. Die Maximalentfernungen zwischen Einrichtungen der Grundversorgung sind vielfach bereits dann unattraktiv, wenn die „Unwohlschwelle“ der fußläufigen Erreichbarkeit überstiegen wird (ebd.: 127). Die Einrichtung der höheren und höchsten Zentralitätsstufen weisen hingegen wesentlich höhere zumutbare Entfernungen auf; die Voraussetzungen zur räumlichen Trennung sind als wesentlich günstiger zu beurteilen. So weisen viele Großstädte eine jüngste stadtstrukturelle Genese auf, in deren Verlauf sich höhere Funktionen aufgrund von mangelndem Platz in den Kernstätten an „funktionell spezialisierten [...] Sondergebieten“ ausgeprägt haben (ebd.). Beispiele dafür sind die Entwicklung von Regierungszentren, Bankenviertel, Vergnügungsvierteln, etc. Beuchel sieht die erfolgten Trennungen zwischen zentralen Funktionen hoher Hierarchiestufe aus technischen und räumlichen Gründen als unumgänglich an, die eine Ansiedlung der betreffenden Einrichtungen außerhalb der Citykerne oder sogar außerhalb der eigenen Verwaltungsgrenzen nach sich zog (ebd.). Beuchel identifiziert die Einkaufsmöglichkeiten für den qualifizierten Bedarf sowie die privaten und öffentlichen Dienstleistungen als „kernbildende“ Funktionen, welche möglichst nicht getrennt bzw. aufgespalten werden sollten und demnach in den zentralen Standortclustern zu allozieren sind (ebd.: 136). Greiving et al. (2015: 89f., S. 109) sprechen diesbezüglich von „zentrengebundenen“ Einrichtungen, die auch auf der mittel- und oberzentralen Ebene, die gegenüber der grundzentralen Ebene durch ein zurückgehendes Konzentrationserfordernis gekennzeichnet ist, weiterhin auf die Standortcluster der Kernorten ausgerichtet sein sollten, im Gegensatz zu „zentrenprägenden“ Funktionen, die mehr auf den Versorgungsbereich ausgerichtet sind.

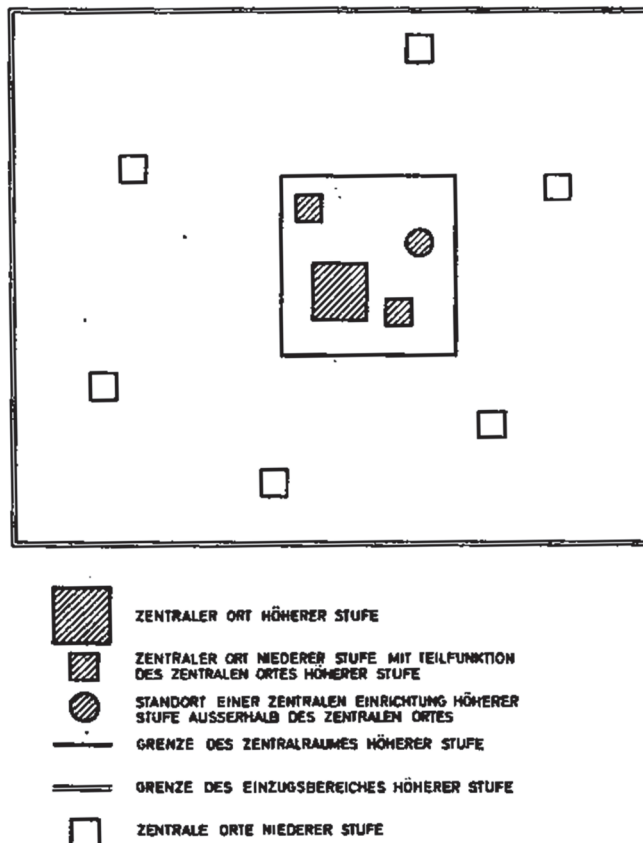
Für die empirische Ausgangssituation einer räumlichen Verteilung zentralen Einrichtungen hoher und höchster Stufe über die zentralörtliche Gemeinde und die Nachbargemeinden hinweg<sup>46</sup> schlägt Beuchel vor, von der Herausbildung eines „Zentralraumes“ zu sprechen. Demnach könne sich der Zentrale Ort durch die notwendige Funktionsteilung und anschließende Verlagerung höherer Einrichtungen zum Zentralraum ausweiten (Ebenda: 128). Abbildung 30 zeigt den von Beuchel skizzierten Zentralraum. Neben dem Zentralen Ort höherer Stufe, verstanden als Standortagglomeration, weisen auch benachbarte Zentralorte (geringeren Ranges) und das nicht-zentrale Umland isolierte hochrangige Funktionen auf, die durch Funktionsteilungen und Verlagerungen entstanden sind.

Den eingezeichneten Zentralraum sieht Beuchel keineswegs auf eine rein analytischen Befund beschränkt, sondern durchaus als normatives Raumordnungsinstrument: „Der Einbezug des Begriffs Zentralraum in das zentralörtliche Planungssystem gestattet es, einer bestehenden Funktionsteilung Rechnung zu tragen, ohne daß deshalb – wie bei der Ausweisung von zentralen Doppel- und Mehrfachorten – möglicherweise ein Anspruch auf mehr oder weniger anteilige Zuweisung auch künftig zu schaffender zentraler Einrichtungen hervorgerufen wird“ (Beuchel 1972: 128). Beuchel verdeutlicht damit den eigentlichen Ursprung der höheren (dem Befund nach transkommunal allokierten) Einrichtung als die Zentralität, welche von dem höherrangigen Zentralen Ort ausgeht. Aus der Festlegung oberzentraler Teilfunktionen in den Nachbargemeinden kann daher keine Legitimation eines Ausbaubedarfes für die politische Gemeinde abgeleitet werden: „In einem Zentralraum kann ein Ort eindeutig als Kernort der entsprechenden zentralörtlichen Stufe weiter ausgebaut werden, während ein oder mehrere andere Orte auf die Ausübung von Teilfunktionen dieser Stufe beschränkt bleiben. [...] Dagegen ist es für die Ausübung zentralörtlicher Funktionen in jedem Falle unwesentlich, ob der Zentralraum eine oder mehrere Verwaltungseinheiten umfasst“ (ebd.).

Aufgrund dieser Aussagen und der Skizze des Zentralraumes sind die Überschneidungen zum „zentralörtlichen Kooperationsraum“ (s. Kapitel 5.2.2.1), wie ihn der ARL-Arbeitskreis zum Umgang mit transkommunalen Zentren vorschlägt, so eindeutig, dass man von dem ersten Entwurf eines zentralörtlichen Funktionsraums sprechen kann.

Abbildung 30: Schematische Darstellung eines (oberzentralen) Zentralraumes

Quelle: Beuchel 1972, S. 128



<sup>46</sup> Diese empirische Situation wird von der ARL-Arbeitsgruppe als „transkommunaler Standortraum“ verstanden (s. Kapitel 3.2.1.2).

## 5.2 Von der Festlegung streng hierarchischer zentralörtlicher Systeme zur Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume

Im weiteren Verlauf der 1990er Jahre nimmt die Kritik an der landesplanerischen Praxis der Ausgestaltung des ZOK (s. Kapitle 2.3) zu. Als grundlegende Überarbeitung des ZOK wird die Aufgabe der pauschalen Gleichsetzung von Zentralen Orten und politischen Gemeinden zugunsten einer theoriekonformen Auslegung des Zentralen Orts als Standortcluster öffentlicher und privater Einrichtungen und Dienstleistungen für den Endverbraucher. Damit verbunden ist die Aufhebung der strikten Zuordnung zentraler Funktionen an einzelne Gemeinden und die konzeptionelle Berücksichtigung transkommunaler Standorträume. Die Expertengruppe der ARL schlägt in diesem Zusammenhang die Ausweisung von „zentralörtlichen Kooperationsräumen“ vor (Blotevogel 2002b: 231f.), bei deren Abgrenzung keine Rücksicht auf Gemeindegrenzen genommen werden soll, um den in der Realität längst ausgeprägten sekundären Standortnetzen raumordnerisch Rechnung tragen zu können. Bevor im folgenden Abschnitt auf diesen Vorschlag dezidiert eingegangen wird, ist darauf hinzuweisen, dass etwa zum gleichen Zeitpunkt vergleichbare Vorschläge in der Wissenschaft unabhängig von der ARL-Expertengruppe geäußert wurden (Winkel 2000, 2001; Greiving u. Turowski 2002), die teilweise (Winkel 2000) auch Eingang in die Überlegungen zum „zentralörtlichen Kooperationsraum“ fanden (siehe dazu Blotevogel 2002b: 249). Wenig später fordern Greiving und Winkel (2008; 2009; Winkel et al. 2010) sowie Greiving et al. (2015) eine raumstrukturelle Differenzierung des ZOK, indem auf heterogene Raumstrukturen durch die Einführung von Strukturvarianten (Monozentraler Ort, Städteverbund, Funktionsraum) reagiert wird. Die Strukturvariante des „zentralörtlichen Funktionsraums“ nach Greiving (et al. 2015) unterscheidet sich dabei vom „zentralörtlichen Kooperationsraum“ des ARL-Expertenarbeitskreises. In den folgenden Abschnitten werden zunächst die verschiedenen Vorschläge zum Umgang mit transkommunalen Standorträumen aufeinander folgen dargestellt und anschließend einer Gegenüberstellung der Ansätze unterzogen, die die Unterschiede herausarbeiten soll.

### 5.2.1 Kooperative Umlandverbünde als Vorboten zentralörtlicher Funktionsräume

Winkel verweist auf die Tendenz, dass Zentralen Orte (im Sinne von Gemeinden) entgegen den Festlegungen in tradierten ZOKs die ihnen zugewiesenen Funktionen immer weniger als Einzelstandorte erfüllen, sondern diese im gemeinsamen Verbund wahrnehmen (Winkel 2000: 801). Auf diesen Befund hätten die Landesplanungsbehörden durch Anpassung ihrer zentralörtlichen Konzepte auch reagiert, indem eine zunehmende Vernetzung vorgenommen wurde. Als erste Abweichung vom Prinzip der Funktionszuweisung an Einzelstandorte kann man seiner Ansicht nach die Entwicklungsachsen und die Ausweisung zentralörtlichen Mitorte ansehen, von denen aber keine Vernetzungsimpulse ausgingen. Durch die Ausweisung von Mitorten wurden zwar zentralörtliche Funktionen an starke Nachbargemeinden der Zentralen Orten vergeben, die Landesplanung hat allerdings nie auf eine tatsächliche Kooperation der gemeinsam deklarierten Orte hingewirkt, sodass die interkommunale Konkurrenz weiterhin bestehen blieb und Synergieeffekte bei der Aufgabenabstimmung ausblieben (ebd.). Als Beispiele sind die in den Zentrale-Orte-Konzepten der 1970er Jahre in Bayern oder Baden-Württemberg dargestellten Funktionsteilungen zwischen Gemeinden anzuführen, an die jedoch keinerlei materielle Kooperationsbedingungen geknüpft wurden. Daher handelt es sich dabei um die Beschreibung des empirischen Zustands von funktionsteiliger Infrastrukturausstattung bzw. Funktionswahrnehmung. Greiving et al. schlagen daher vor, zwischen bloßen „Funktionsteilungen“ und tatsächlichen „Kooperationen“ im ZOK zu unterscheiden (Greiving et al. 2015: 38). Die Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein sehen in ihren Planwerken solche Funktionsteilungen vor, die empirische ermittelte Funktionsteilungen oder Doppelungen im System nachvollziehen, ohne dass an die

Ausweisung im ZOK Anforderungen oder Restriktionen bei ausbleibender interkommunaler Abstimmung geknüpft sind. Demgegenüber wird bei festgelegten Kooperationen (Strukturvariante „Städteverbund“, s. Kapitel 5.2.2.3) im ZOK von der Landesplanung eine materielle und/oder instrumentelle Absicherung der Aufgabenteilung in Form von raumordnerischen Verträgen (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 ROG), Bildung von Planungsverbänden oder gemeinsamer Flächennutzungsplanung zwischen den Kooperationspartnern verlangt. Diese werden teilweise auch durch Evaluierungsvorschriften in ihren Fortbestand geprüft (ebd.).

Ein Erfordernis für die gemeinsame Aufgabenerledigung zur Generierung von Synergieeffekten sieht Winkel gerade zwischen den (größeren) Zentralen Orten und den Gemeinden ihres suburbanen Umlands. In Zeiten steigender intraeuropäischer Konkurrenz zwischen den Stadtregionen („Wettbewerb der Regionen“) werde eine effiziente Infrastrukturausstattung sowie die Ressourcen- und Flächenverfügbarkeit zunehmend wichtiger. Zwischen Zentralen Orten und ihren Nachbargemeinden bestehe zwar ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis, in welchem der Zentrale Orte die Mehrheit der Versorgungsfunktionen für die Umlandgemeinden bereitstellt, die wiederum zu unterschiedlichen Anteilen die Tragfähigkeit der dargebotenen Infrastruktur sichern und Ausgleichsfunktionen übernehmen. Diese Abhängigkeit begründe allerdings noch kein ideales Wechselverhältnis zwischen den eigenverantwortlich handelnden Gemeinden, da das Umland sich i.d.R. nicht an der Unterhaltung der zentralen Infrastruktur beteiligt und im Gegenzug kein Mitbestimmung bei der Ausgestaltung dieses Angebots hat (Winkel 2000: 802). Um eine kooperative Gesamtentwicklung im Sinne des gesamten Stadt-Umland-Raumes zu unterstützen wird unter den gegebenen Voraussetzungen die Abkehr von der Funktionszuweisung an einen Zentralen Ort als Versorger des Umlands zugunsten der Ausweisung „Kooperativer Umlandverbünde“ vorgeschlagen, wo die Versorgungsleistungen im Verbund aus Zentralen Ort und Umlandgemeinden gemeinsam erbracht werden (ebd.). Für den zu definierenden „zentralörtlichen Funktionsraum“ muss dann konsequenterweise die Öffnung der zentralörtlichen Funktionen auch über die administrative Gemeindegrenze hinweg ermöglicht werden. Eine solche Kooperation wird sich jedoch nicht durch die Landesplanung normativ erzwingen lassen, sondern fordert die örtliche Bereitschaft zur Kooperation, welche es durch die geforderte ausdrückliche Öffnung der Funktionszuweisung im Sinne eines Anreizes zu setzen und durch weitere Förderung zu unterstützen gilt. Voraussetzung für die normative und durch Fördermittel gewährte Unterstützung des „Zentralörtlichen Funktionsraumes“ ist die Ausfertigung und Vorlage eines abgestimmten Entwicklungskonzepts, welches auch Aussagen über die Ausweisung zentralörtlicher Funktionen im Umland beinhaltet. Für die Zentrale-Orte-Politik des Landes bedeutet dies die Aufgabe der engen Anlehnung der zentralörtlichen Funktionszuweisung an administrative Gemeindegrenzen bzw. einer Förderung von einzelnen, isoliert betrachteten Zentralen Orten, zugunsten der Besinnung auf die Entwicklung zentralörtlicher Funktionsräume (ebd.: 803).

## **5.2.2 Divergente Auffassung bezüglich der konzeptionellen Ausgestaltung zentralörtlicher Funktionsräume**

Wie gezeigt wurde, wird in der Fachdiskussion schon seit längerer Zeit die Bildung von Funktionsräumen für überkommene Zentrensysteme in Verdichtungsräumen vorgeschlagen. Dieser Raumtyp, oftmals als „Kragenkranz“ von Gemeinden um Ober- oder dominante Mittelzentren ausgeprägt, ist vielfach durch ein funktionsteiliges Zentrensystem charakterisiert, welches naturgemäß kaum eine hierarchische Organisation aufweist (Deiters 1996: 639). Durch die Einführung von zentralörtlichen Funktionsräumen um die höchstrangigen Zentralen Orte in diesen Raumstrukturen würden die bisher durch das zentralörtliche System rutschenden suburbanen Zentren konzeptionell berücksichtigt, anstatt wie

bisher den Standortgemeinden dieser zentralörtlicher Standortbereiche insgesamt einen zentralörtlichen Status zu verleihen, der ihrer tatsächlichen Versorgungsleistung nicht gerecht wird. Ziel der Weiterentwicklung des ZOKs muss somit sein, die innerhalb und außerhalb der Kernstadt liegenden Zentren nach einer einheitlichen Typologie auszuweisen und damit die Steuerungsfähigkeit wieder herzustellen (ebd.).

Neben dem bereits abgehandelten „Funktionsraum“ des ausgelaufenen rheinland-pfälzischen Landesentwicklungsplanes III (vgl. Kapitel 4.1) sowie dem eben vorgestellten Zentralraum als theoretischen „Ur-Funktionsraum“ wurden in der Literaturrecherche drei Ansätze zur Bestimmung und konzeptionellen Ausgestaltung des Funktionsraummodells identifiziert, die sich im Detail jedoch unterscheiden und die in den folgenden Kapitel dargestellt werden sollen.

#### 5.2.2.1 Der „Zentralörtliche Kooperationsraum“ als Vorschlag des ARL-Arbeitskreises zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts

Nur in wenigen Fällen wird sich eine weitgehende Deckungsgleichheit von zentralörtlichem Standortraum bzw. Zentralem Ort und kommunalem Gebietszuschnitt ergeben, wobei auch dann nicht von einer flächendeckenden Zentralität gleicher Hierarchiestufe innerhalb der Gebietskörperschaft ausgegangen werden kann, sondern weitere Stadtteilzentren und Nahversorgungsbereiche mit entsprechend abgestuften Funktion als Ausdruck innergemeindlicher Zentralsysteme bestehen. Nach Auffassung des ARL-Expertenarbeitskreises werde daher vielfach nur noch der Hauptort als zentraler Siedlungsbereich aufzufassen sein (intrakommunales Zentrum), eventuell ergänzt durch funktional angereicherte Nebenzentren. Auf der Ebene der Oberzentren müssten auch transkommunal gelegene Standortcluster innerhalb des ZOKs Berücksichtigung finden (Blotevogel 2002b: 286).

Der ARL-Arbeitskreis schlägt für den Fall transkommunal ausgeprägter Zentraler Orte („transkommunaler Standorträume“) die Ausweisung sog. „zentralörtlicher Kooperationsräume“ vor, die sich konzeptionell stark an den rheinland-pfälzischen Funktionsraum des früheren LEP III bzw. den von Winkel (2000; 2001) angeregten „zentralörtlichen Funktionsraum“ anlehnen (s.o.). Eine Option zu der Ausweisung zentralörtlicher Kooperationsräume besteht grundsätzlich in der Anpassung der administrativen Grenzziehung, um die Kongruenz zwischen Standortraum und Gebietskörperschaft wieder herzustellen. Eine solche „maßgeschneiderte“ Gebietsreform wird jedoch vom Arbeitskreis mit der Begründung abgelehnt, es könne nicht in jedem Fall garantiert werden, dass durch eine solche Maßnahme die angestrebte Kongruenz wieder herzustellen sei, weshalb eine Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts erforderlich sei, die die geschilderten Problemfälle systematisch berücksichtigt (Blotevogel 2002b: 248). Nach der Empfehlung der ARL-Arbeitsgruppe werden im Einklang mit der Zentrale-Orte-Theorie zukünftig entweder nur noch Teile von Kommunen mit einer zentralörtlichen Funktionszuweisung (meist der Hauptort) belegt oder es werden zentralörtliche Standort- bzw. Kooperationsräume ausgewiesen, die keine Rücksicht auf Gemeindegrenzen nehmen und auch transkommunal in die Nachbargemeinden übergehen (ebd.: 286).

Mit der Ausweisung „zentralörtlicher Kooperationsräume“ sollen „über den eigentlichen“ Zentralen Ort (die Kernstadt) und dessen Standortgemeinde hinausragende Teilräume von Umlandgemeinden abgegrenzt werden, „die gleichermaßen zentralörtliche Aufgaben übernehmen könnten bzw. sollen“ wie der Hauptort (ebd.: 250). Folglich soll durch die Ausweisung des Kooperationsraumes nicht nur eine nachträgliche Aufnahme bereits bestehender transkommunalen Standortcluster erfolgen, sondern auch solche Standorte einbezogen werden, die aus gesamtäumlicher Perspektive eine Eignung

für eine noch anzusiedelnde zentralörtliche Funktion aufweisen. Damit wird neben der Wiederherstellung der Ordnungsfunktion des Zentrale-Orte-Konzepts auch auf dessen Entwicklungsfunktion Wert gelegt. Die Bestimmung des zentralörtlichen Kooperationsraumes setzt die detaillierte Analyse der zentralörtlichen Funktionen sowie der funktionalen Verflechtungen im Stadt-Umland-Bereich voraus. In diesem Zusammenhang wird es auch notwendig sein, die kleinräumige Verteilung der Standortcluster und einzelner Einrichtungen innerhalb des zentralörtlichen Standortraumes zu erfassen und zur Grundlage eines Zentrenkonzepts zu machen (ebd.). Denn es kann nicht Sinn eines solchen Kooperationsraum-Ansatzes sein, allen Flächen innerhalb eines beispielsweise oberzentralen Kooperationsraumes als Standort oberzentraler Funktionen zu legitimieren. Bedauerlicherweise wird aus den Ausführungen des Arbeitskreises nicht eindeutig klar, wie die Begriffe „zentralörtlicher Standortraum“ und „Kooperationsraum“ abzugrenzen sind. Hier wird die Auffassung vertreten, mit dem zentralörtlichen Standortraum wird die empirische beschreibbare Ist-Zentralität als transkommunaler Standortraum gemeint. Diesem Befund soll durch die Ausweisung eines normativ-planerischen „Kooperationsraumes“ im Sinne von Soll-Zentralität bzw. einer Funktionszuweisung durch die Landesplanung im ZOK Rechnung getragen werden.

Die Kompetenzverteilung bei der normativen Ausweisung des vorgeschlagenen zentralörtlichen Kooperationsraumes soll offenbar so ausgestaltet sein, dass die Landesplanung die in Frage kommenden Räume entsprechend ihrer Maßstabsebene kennzeichnet und den Regionalplanungsträgern die Aufgabe der genauer Abgrenzung und der Aufstellung des Zentrenkonzepts in Zusammenarbeit mit den betreffenden Städten Gemeinden zukommt. Dazu heißt es: „Allenfalls könnten auf der Landesebene transkommunale oberzentrale Standorträume [Im Sinne eines mehrere Gemeinden (bzw. Gemeindeteile)] umfassenden Kooperationsraums, auf den die Standorte der oberzentralen Einrichtungen verteilt sind dargestellt werden, wobei jedoch deren genaue Abgrenzung der Regionalplanung überlassen bleiben kann“ (ebd.: 232, die eckigen Klammern gibt den Fußnotentext an, Anm. d. Verf.). Im Lichte der gestiegenen Anforderungen an die Festlegung von Zielen der Raumordnung, die räumlich und sachlich bestimmt oder zumindest bestimmbar sein müssen, erscheint es zwingend erforderlich, dass bereits die Landesplanungsbehörde eine hinreichend genaue Abgrenzung des von ihr angestrebten Funktionsraums vorgibt oder ausreichend präzise Vorgaben für die Ebene der Regionalplanung formuliert.

Der Komplexitätsgrad für die Ausweisung des Funktionsraums steigt jedoch noch weiter, da das Zentrenkonzept außerdem Aussagen darüber enthalten soll, welche Standorte für welche Funktionen als Entwicklungsflächen in Frage kommen und im Umkehrschluss, welche Bereiche nicht mehr weiterentwickelt werden sollen. Bestandteil eines solchen Konzepts können dann auch Standortcluster des sekundären Netzes sein, über deren Entwicklungsfähigkeit ein intrakommunaler Konsens herbeigeführt wird. Betont wird außerdem, dass die Ausweisung zentralörtlicher Kooperationsräume nicht nur eine bloße normative Ausweisung bleiben dürfe, sondern durch die Schaffung von Anreizen und Sanktionen unterstützt werden müsse, wie auch von Winkel (2000) gefordert (Blotevogel 2002b: 250).

Welche zentralörtliche Hierarchieebene die zu bildenden zentralörtlichen Funktionsräume aufweisen können, wird allerdings nicht explizit thematisiert. Die Anwendung des Kooperationsraums auf den unterschiedlichen Hierarchiestufen kann sich der Leser aus den Empfehlungen zum Verfahren und der Zuständigkeit der Umsetzung eines modernisierten ZOKs erschließen (ebd.: 302ff.):

Bei den Metropolregionen, die nach der Meinung der ARL-Arbeitsgruppe das ZOK zukünftig nach oben erweitern soll, handelt es sich nach Meinung der ARL-Arbeitsgruppe im Prinzip um transkommunale



Zentren- bzw. Standortsysteme, deren Leitfunktionen sich weit über die Metropolkerne in angrenzende Landkreise erstrecken (s. Kapitel 3.1.2.1). Ihre Abgrenzung soll nach der Auffassung des Arbeitskreises zukünftig nach einheitlichen Kriterien durch die MKRO auf Bundesebene erfolgen. Die Bestimmung der Oberzentren soll durch die Landesplanung erfolgen, die entweder die Zentralen Orte innerhalb der Standortgemeinden ausweisen oder im Fall der empirischen Ermittlung transkommunaler Zentren einen oberzentralen Kooperationsraum festlegen. Die Ausweisung der Mittelzentren soll in gleicher Weise in kleineren Flächenländern durch die Landesplanung erfolgen, in größeren kann auch die Regionalplanung einbezogen werden. Auch auf der mittelzentralen Hierarchiestufe wird die Funktionszuweisung in „transkommunaler oder kooperierender Form“ vorgeschlagen (ebd.: 303). Mit kooperierenden Zentralen Orten sind „zentralörtliche Städteverbände“ (s. Kapitel 5.2.2.3) als eine weitere Sonderform der zentralörtlichen Leistungserbringung angesprochen. Dabei handelt es sich um ein oder mehrere Zentrale Orte, die in Funktionsteilung die stufenspezifischen Versorgungsleistungen gemeinsam erbringen. Entscheidend für die gemeinsame Funktionswahrnehmung die insbesondere in dünn besiedelten, peripheren Gebieten sinnvoll erscheint, ist die komplementäre Funktionswahrnehmung und Spezialisierung (keine Doppelvorhaltung von Infrastruktureinrichtungen), die räumliche Nähe der Standorte, die gemeinsame (ausreichende) Tragfähigkeit durch den Verflechtungsraum sowie eine gewisse Distanz zu vollausgestatteten Zentren (ebd.: 295). Insofern unterscheidet der Ansatz des ARL-Arbeitskreises zwischen:

- (1) zentralörtlicher Kooperation von einer oder mehrerer (benachbarten) Standortgemeinden (gleicher Hierarchiestufe) für den zugeordneten Versorgungsbereich und
- (2) der transkommunalen Verlagerung oder Ausprägung zentralörtlicher Funktionen aus der Standortgemeinde ins (bezogen auf die Rangstufe nicht-gleichrangige) Umland.

Bei dieser Differenzierung wird unterschwellig davon ausgegangen, dass die zentralörtliche Kooperation tendenziell eher in peripheren ländlichen Raumstrukturen erforderlich wird, um bei nachlassender Tragfähigkeit die Versorgung (im Verbund) zu gewährleisten, während die transkommunale Standortverteilung in das suburbane Umland eher in der Verdichtungsräumen relevant wird oder auch bei solitär gelegenen Ober- und Mittelzentren mit einem relativ kleinem Gemeindeterritorium und ausgeprägten Stadt-Umland-Verflechtungen.

Die Ausweisung der Grundzentren schließlich soll durch die Regionalplanung erfolgen, wobei es doch verwundert, warum auf der grundzentralen Ebene pauschal keine transkommunalen Standorträume erwartet werden. Die Landesplanung Schleswig-Holstein zumindest greift diese Möglichkeit eindeutig auf, indem sich der Zentrale Ort (zentralörtlicher Standortbereich) auf allen Hierarchiestufen auch auf die Nachbargemeinde erstrecken kann (s. Kapitel 4.2.11).

Mit der vom Arbeitskreis eingeforderten Auffassung des Zentralen Ortes als Standortcluster zentralörtlicher Funktionen, sind vor allem Konsequenzen für die normative Festlegung des Zentrale-Orte-Konzepts eines Landes verbunden. Das bezieht sich insbesondere auf die Einstufung der Gemeinden, denen zukünftig keine „Zentralitäts-Label“ mehr im Sinne einer Bescheinigung einer gewissen Zentralitätsstufe verliehen wird. Die Analyseeinheit verlagert sich schließlich von der Gemeinde als Grundeinheit, der eine kumulierte Gesamtzentralität zugewiesen wurde, runter zum Ortsteil bzw. zur Siedlungseinheit im Sinne eines Standortclusters zentraler Funktionen oder gar zu noch kleineren Standortrastern innerhalb der Siedlungsbereiche.

Die wesentliche Frage die sich stellt, ist die nach der konkreten Abgrenzung des zentralörtlichen Kooperationsraumes, die in den Aufgabenbereich der Landesplanung fallen soll. Die Abgrenzung des zentralörtlichen Kooperationsraumes soll unabhängig von Gemeindegrenzen erfolgen und die Standortbereiche der betrachteten Zentralitätsstufe (bspw. der oberzentralen Stufe) sowie weitere Siedlungsbereiche umfassen, die solche Funktionen ebenfalls entwickeln können:

„Die landesplanerische Kennzeichnung eines zentralörtlichen Standortraumes dürfte dabei keine Rücksicht auf kommunale Grenzen nehmen. Über den „eigentlichen“ Zentralen Ort (die Kernstadt) hinausgehend wären Teilräume von Umlandgemeinden abzugrenzen, die gleichermaßen zentralörtliche Aufgaben übernehmen könnten bzw. sollten. Die Kennzeichnung eines derartigen zentralörtlichen Standortraumes durch die Landesplanung setzt eine detaillierte Analyse der jeweiligen Standortbedingungen und funktionalen Verflechtungen im Stadt-Umland-Bereich voraus.“ (ebd.: 249)

Dementsprechend dürfen die Grenzen nicht zu eng um die ermittelten Standortbereiche gelegt werden, da ansonsten keine Entwicklungsflächen verbleiben würden. Andererseits darf die Abgrenzung auch nicht zu weiträumig erfolgen, weil durch die normative Ausweisung eines oberzentralen Kooperationsraumes an jedem Standort innerhalb der Abgrenzung die Ansiedlung oberzentraler Funktionen zumindest tendenziell ermöglicht würde, sofern keine ergänzenden Ziele der Raumordnung zur Steuerung der zentralörtlichen Funktionen (bspw. zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels) bestehen. Auch wenn die Festlegung neuer Entwicklungsstandorte innerhalb des Kooperationsraumes idealtypisch bei der Erarbeitung des Zentrenkonzepts durch die federführende Regionalplanung erfolgen soll, wodurch die Nachbargemeinden eine Mitsprache bei der zentralörtlichen Ausstattung des ehemaligen Oberzentrums erhalten und das Oberzentrum Einfluss auf die transkommunal entstandenen Funktionen erhält, bleibt doch zu erwarten, dass am Ende des Aushandlungsprozesses jede der Gemeinden für „ihre“ Standortbereiche die bestmögliche Entwicklung herauszuschlagen versucht. Dem könnte allerdings durch ein umfassendes System eines Vorteils-Nachteils-Ausgleichs vorgebeugt werden, damit die Standortbereiche zentralörtlicher Funktionen im Sinne der gesamten Stadtregion entwickelt werden, ohne dass lokale Egoismen dabei eine Rolle spielen.

Die Recherchen haben gezeigt, dass in der landesplanerischen Praxis bereits einige Beispiele dafür existieren, den Zentralen Ort konkret im Sinne von zentralörtlichen Standortbereichen von Funktionen zu kennzeichnen. Als am weitesten vorgeschritten haben sich dabei die zeichnerischen Festlegungen in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein gezeigt. In Schleswig-Holstein wurden in den Regionalplänen neben den zentralen Siedlungsgebieten die oberzentralen Standortbereiche innerhalb der Gemeinden flächig gekennzeichnet und abgesetzt. Ergänzend dazu werden transkommunale Standortbereiche in den Verdichtungsbereichen um Ober- und Mittelzentren nicht als eigenständige Zentrale Orte, sondern als Stadtrandkerne ausgewiesen, wodurch sie allerdings nicht den gleichen zentralörtlichen Status wie die Kernstadt erhalten. Jedoch wird deutlich, dass sie in einer funktionalen Beziehung zum Zentralen Ort stehen (s. 4.2.11). In Sachsen-Anhalt hat die Landesplanung, ganz dem Vorschlag der ARL-Arbeitsgruppe folgend, für die Ebene der Oberzentren die gebietsstarke räumliche Abgrenzung der oberzentralen Standortbereiche samt deren potenziellen Entwicklungsflächen vorgenommen. Damit wurde praktisch der maximal tolerierte Entwicklungsraum des oberzentralen Standortbereiches vorgegeben, der von den Städten und Gemeinden innerhalb ihrer Bauleitplanung „nach innen“ eingeschränkt werden kann (s. 4.2.13). In beiden Fällen kam es jedoch nicht zur Ausweisung eines transkommunalen Standortbereiches im Sinne eines oberzentralen Kooperations- bzw. Funktionsraums. Da die in beiden Ländern als Ziel der Raumordnung festgelegte Definition des Zentralen Ortes eine solche Ausweisung jedoch ermöglichen würde, muss davon ausgegangen werden, dass die

empirische Erhebung in beiden Ländern keine transkommunalen oberzentralen Standortbereiche ergeben hat, die aus Sicht der Landesplanung eine raumordnerische Steuerung erforderlich machte.

#### 5.2.2.2 Konzept der Oberzentralen Kooperationsräume für das sächsische Städtedreieck

Im Rahmen eines Forschungsvorhabens im Auftrag der sächsischen Landesplanung<sup>47</sup> (Forschungsverbund Stadt und Region in Sachsen 2003) wird in etwa zeitgleich zu den Vorschlägen des ARL-Arbeitskreises zur Weiterentwicklung des ZOK die Ausweisung „oberzentraler Kooperationsräume“ für die Stadt-Umland-Räume der Oberzentren des Sachsendreiecks (Leipzig, Dresden und Chemnitz) konzeptionell erarbeitet. Auch wenn innerhalb der Studie der identische Begriff ("Kooperationsraum") wie bei Blotevogel (2002b) verwendet wird, sind die Begriffe nicht synonym zu benutzen, wie sich herausstellen wird.

Der sächsische Forscherverbund geht dabei von der Vorstellung aus, die „oberzentralen Kooperationsräume“ für die Oberzentren und die mit ihr räumlich-funktional verflochtenen Gemeinden festzulegen, wobei die gesamte politische Gemeinde in ihren kommunalen Grenzen dem Funktionsraum zugeschlagen wird. Dabei kommt die Auffassung von einem Zentralen Ort als politische Gemeinde zum Ausdruck, die sicherlich vom in Sachsen stark ausgeprägten Territorialprinzip herrührt. Der ARL-Arbeitskreis will bei der Abgrenzung der Oberzentren alle Standortcluster von oberzentraler Stufe unabhängig von der Gemeindegrenze zusammenfassen, weshalb auch „nur“ Gemeindeteile von Nachbargemeinden zum Kooperationsraum gehören können, sofern sie erforderliche Einrichtungen oder Potentiale zur Erweiterung dieser Funktionen aufweisen. Ein so aufgefasster Kooperationsraum würde folglich quer zur administrativen Gemeindegliederung liegen.

Der sächsische Forscherverbund macht die Aufnahme von Umlandgemeinden der Oberzentren in die zu bildenden oberzentralen Kooperationsräume davon abhängig, welchen Anteil sie an den relevanten oberzentralen Kooperationsgegenständen und den ihnen zugeordneten Handlungsfeldern hatten. Sofern eine Umlandgemeinde durch ihre Entwicklung seit der deutschen Einheit wesentlichen Anteil an einem oder mehreren der Handlungsfelder der Kooperationsgegenstände aufweist, wird sie dem oberzentralen Kooperationsraum zugeschlagen (Forschungsverbund Stadt und Region in Sachsen 2003: 27ff.). Damit wird von der bisherigen Ausweisungspraxis Zentraler Orte in Sachsen Abstand genommen, die von den Forschern aufgrund der fehlenden Abbildung der dynamischen Entwicklung in den Stadt-Umland-Räumen kritisch gesehen wird. Insofern ist ein genereller Unterschied in der Abgrenzung einerseits darin zu sehen, dass in dem sächsischen Ansatz die Gemeindeebene die kleinste Einheit darstellt, die einem Kooperationsraum zugeschlagen oder enthalten bleiben kann und nicht wie im Ansatz der ARL auch nur Gemeindeteile eingezogen werden können. Zudem berücksichtigt die Abgrenzung weniger den empirischen Befund über die räumliche (transkommunale) Verteilung der oberzentralen Funktionen, sondern bezieht sich weitestgehend auf den Nachweis einer Stadt-Umland-Verflechtung bzw. Suburbanisierungstendenzen. Dabei werden auch Parameter wie die Baulandausweisung oder Freiflächenverbräuche herangezogen, um die Entwicklungsdynamik im Umland nachzuzeichnen, aus denen aber nicht auf Funktionsverlagerungen der oberzentralen Stufe geschlossen werden kann.

Wie in anderen Bundesländern auch, basiert die Ausweisung eines Zentralen Ortes in Sachsen vornehmlich auf Bevölkerungsrichtwerten und Ausstattungskriterien, ergänzt um Verflechtungsbeziehungen und siedlungsstrukturelle Eigenheiten, wodurch primär der Status quo im Sinne der Ist-Zentralität

---

<sup>47</sup> s. hierzu auch die Auswertung der landesplanerischen Festlegungen in Kapitel 4.2.10

abgebildet wird (sofern man bei der Abstimmung auf Bevölkerungsrichtwerte überhaupt von einer gültigen Abbildung von Zentralität sprechen kann). Im Rahmen der Abgrenzung der oberzentralen Kooperationsräume wird auf Ausstattungskataloge in dem beschriebenen Sinne zugunsten einer indikatorengestützt abgebildeten Betrachtung der Handlungsfeldern weitgehend verzichtet. Ergänzend wird in der abschließenden Beurteilung der Gemeinden aber auf das Vorkommen einzelner hochrangiger Infrastrukturen berücksichtigt (ebd.: XXI). Aus raumordnerischer Sicht haben Zentrale Orte neben den theoriegestützten Versorgungsfunktionen auch Ordnungs- und Entwicklungsfunktionen zu erfüllen. Auf oberzentraler Ebene kommt der Entwicklungsfunktion die höchste Bedeutung zu, gefolgt von der Ordnungsfunktion im Bereich der Siedlungsflächensteuerung. Die Versorgungsfunktion ist in den Stadtregionen meist nachrangig und wird in dem Ansatz entsprechend der oberzentralen Analyseebene weitgehend ausgeblendet (ebd.: 27).

Für die Bestimmung der oberzentralen Kooperationsräume verwenden die Autoren ein methodisch recht aufwändiges zweistufiges Verfahren. Zur erstmaligen Eingrenzung des Untersuchungsraumes wurde in einem ersten Schritt ein 30km-Radius um die Oberzentren gelegt, weil die Autoren davon ausgehen, dass sich außerhalb dieses Richtwertes keine Verlagerungen oberzentraler Funktionen ergeben haben, was auch durch die Ergebnisse abgesichert werden konnte (Ebenda: 60). Diesbezüglich sei darauf hingewiesen, dass das Ziel dieses Ansatz keineswegs die Ermittlung der oberzentralen Einzugsgebiete war, um daraus etwa die normativen Oberbereiche festzulegen, sondern Gemeinden einbezogen werden sollten, die Ziel einer zentralörtlichen Funktionsverlagerung geworden sind oder in anderen Bereichen von der Nähe zum Oberzentrum in der eigenen Gemeindeentwicklung profitiert haben. Für die Gemeinden die innerhalb des grob bestimmten Untersuchungsraumes lagen, wurde die Analyse der Entwicklungsprozesse in den Handlungsfeldern des Kooperationsraumes in fünf Indikator-komplexen vorgenommen:

- Siedlungsentwicklung und Freiflächeninanspruchnahme,
- Wohnungswesen,
- Wirtschaft und kommunale Leistungsfähigkeit,
- Versorgung und
- Organisation der technischen Infrastruktur. (Ebenda: 60)

Im Mittelpunkt der Untersuchung standen die jeweiligen regionsinternen Handlungsbedarfe die auf die relevanten Kooperationsgegenstände der Stadt-Umland-Problematik zurückgingen (ebd.: 59).

In der anschließenden Verflechtungsanalyse wurden die ermittelten Daten eingesetzt, um mittels einer Clusteranalyse eine Typisierung der Gemeinden vorzunehmen. Die Clusteranalyse hat die Aufgabe homogene Teilmengen in einer heterogenen Grundgesamtheit zu identifizieren und somit Teilmengen (von Gemeinden) mit größter Ähnlichkeit hervorzubringen (ebd.: 105). Die unterschiedlichen Cluster wurden hinsichtlich ihrer Relevanz für die betrachteten Kooperationsgegenstände der oberzentralen Kooperationsräume beurteilt und in relevante und irrelevante Cluster unterschieden.

Unter den aus dem Untersuchungsraum übrig gebliebenen relevanten Gemeinden wurde anschließend die Abgrenzung der oberzentralen Kooperationsräume vorgenommen, indem zunächst die regionsspezifischen Schwellenwerte in den Handlungsfeldern Freiflächensicherung, Wohnstandorte, Gewerbestandorte und Einzelhandel bestimmt wurden. Bereits bei diesem Arbeitsschritt zeichneten sich die Unterschiede in den einzelnen Schwellenwerten ab, die auch durch die spezifische Ausprägung der Stadtregion begründet war. So konnte das Chemnitzer Untersuchungsgebiet eher als eine polyzentrische Städtelandschaft beschrieben werden, wohingegen Leipzig auf der anderen Seite der Skala eine

deutlich monozentrale Struktur aufwies, die sich auch dadurch auszeichnet, dass die Umlandgemeinden sowohl absolut als auch relativ eine wesentliche geringere Bevölkerungsdichte aufweisen als das Dresdener Umland (ebd.: 114). Anhand der Abweichung der gemeindespezifischen Indikatoren von den regionsspezifischen Schwellenwerten und weiteren qualitativen Ausstattungs- und sonstigen Kriterien wurde für jede Gemeinde eine Einzelfallabwägung vorgenommen. Die letztendliche Entscheidung über die Aufnahme in den Kooperationsraum wurde anhand einer verbal-argumentativen, einzelfallbezogenen Gemeindeabwägung unter Berücksichtigung der erhobenen qualitativen und quantitativen Kriterien vorgenommen.

Den zentralörtlichen Funktionen werden in der Studie diverse Handlungsfelder zugeordnet, in denen sich rapide Transformationsprozesse im Sinne von Suburbanisierungstendenzen nach dem Ende der DDR bei noch nicht implementierten raumordnerischen Instrumenten in den neuen Bundesländern vollzogen haben. So kann bereits zehn Jahre nach der Wiedervereinigung attestiert werden, dass sich oberzentrale Funktionen nicht mehr ausschließlich dem Gemarkungsgebiet der Oberzentren zuordnen lassen. Bezogen auf die Entwicklungsfunktion sind beispielsweise Büroparks vor die Tore der Kernstädte gezogen oder haben Flächenengpässe zur Aufgabe alter Messestandorte und Güterverkehrszentren mit anschließender transkommunaler Neugründung geführt. Für die Ordnungsfunktion bedeutet dies, dass in der Stadtregion Potentialflächen für die oberzentralen Entwicklungsfunktionen, aber auch als Erholungs- und Verbindungsflächen zwischen den Siedlungsgebieten zu sichern sind. Für die Versorgungsfunktion steht die Sicherung einer stadt-regional ausgewogenen Angebotsstruktur und des Standortnetzes von kulturellen, sozialen und infrastrukturellen Einrichtungen im Vordergrund, wobei zu beobachten ist, dass die funktionale Anreicherung der Nachbargemeinden den Oberzentren mit ohnehin rückläufigen Einwohnerzahlen die Auslastung der übergemeindlichen Einrichtungen zunehmend schwerer fällt.

Nachdem für die jeweilige Stadtregion die zu behandelnden Handlungsfelder definiert wurden, erfolgt die Abgrenzung des Kooperationsraumes. In diesem Schritt sollen gleichwohl auch bestehende baulich-physikalische, funktionale und verkehrliche Verflechtungen Berücksichtigung finden. Dabei spielt es keine Rolle, ob sich die funktionsräumliche Verflechtung eventuell nur auf einen Teilbereich der Gemeinde, beispielsweise einen baulich mit der Kernstadt zusammengewachsenen Ortsteil, bezieht. Die gesamte Gemeinde in ihrer territorialen Erstreckung geht in dem Kooperationsraum auf. Mit der Ausweisung oberzentraler Funktionsräume bzw. deren Abgrenzung ist dann die Konsequenz verbunden, „dass die bisherigen Zentralen Orte sämtlicher Hierarchiestufen in die Oberzentralen Kooperationsräume überführt würden“ (ebd.: 26) und dementsprechend die gesonderte Ausweisung weiterer zentralörtlicher Stufen innerhalb des Kooperationsraumes entfällt.

Zumindest einer kritischen Reflektion zu unterziehen sind die in den Handlungsfeldern verwendeten Indikatoren in Verbindung mit der angesetzten Zeitspanne von 1990-1998. Bei den als Handlungsbedarf auslösend identifizierten Parametern der Wohnbauflächen- und Gewerbeflächenausweisung handelt es sich einerseits nicht um real vollzogenen Bauaktivitäten, sondern um kommunale Angebotsplanungen. Andererseits fallen diese in einem Zeitraum, in dem in den neuen Ländern ohne raumordnerische Koordination vielfach völlig überzogenen Ausweisungen durch die Bauleitplanung vorgenommen worden sind. Daraus lässt sich keine reale Entwicklung ableiten, die zwar grundsätzlich als massive Suburbanisierung stattgefunden hat, aber sich eben nicht aus den Zahlen der Angebotsplanung zusammensetzt, da sich insbesondere in der Gewerbeflächenausweisung ein massiver Angebotsüberhang bereits erschlossener, jedoch nie nachgefragter Baugebiete abzeichnet. Der sächsische Forscher-

bund verweist in diesen Zusammenhang indirekt darauf, dass es sich bei dem oberzentralen Kooperationsraum um ein dynamisches Konzept handelt und sich die Relevanz der einzelnen Handlungsfelder mit der Zeit verändern könne. Insofern sei eine fortschreitende Überprüfung des Handlungsbedarfs in den Handlungsfeldern anzustreben und ggf. auch Anpassungen vorzunehmen (ebd.: 30). Würde man nun festgestellt, dass sich der Siedlungsdruck auf eine suburbane Gemeinde – der in den 1990er Jahren nachweislich aufgrund der beobachtbaren dynamischen Entwicklung der Wohnbauflächenausweisung (und ggf. flankiert durch die Rate der Baufertigstellungen) bestanden haben mag – sich mittlerweile erheblich unter das regionale Niveau abgeschwächt hat und keine weiteren Kooperationsgegenstände für den Verbleib in dem oberzentralen Kooperationsraum sprechen, wäre über die Neuabgrenzung und den Ausschluss der Gemeinde nachzudenken. Man kann sich aber vorstellen, wie schwierig eine solche Entscheidung politisch durchsetzbar wäre. Zumal sich nebenbei die Frage stellt, wie mit der Bildung von Exklaven innerhalb des fortbestehenden oberzentralen Funktionsraums umzugehen wäre.

Im Ergebnis des Abgrenzungsverfahrens wurden drei oberzentrale Kooperationsräume gebildet, die 15 (Leipzig), 17 (Dresden) oder sogar 18 (Chemnitz) Gemeinden umfassen(!). Auch wenn nicht bei jedem der definierten Handlungsfelder alle Gemeinden aufgrund mangelnder Betroffenheit involviert sein sollen, woraus der Forscherverbund ableitet, dass nicht immer zwischen allen Gemeinden ein thematischer Koordinierungsbedarf bestehe, kann man sich vorstellen, welche Herkulesaufgabe die fachlichen und die anschließenden politischen Aushandlungsprozesse darstellen. Dem Forscherverbund ist die Problematik eines großen Akteurskreises durchaus bewusst: Man verweist diesbezüglich auf die Erfahrungen, die bereits in Mecklenburg-Vorpommern mit der Ausweisung der Ordnungsräume gemacht wurden, wo der große Zuschnitt dieser Ordnungsräume zu mangelnder Umsetzung geführt habe (ebd.: 53). Deshalb regt man für Sachsen zunächst die Beschränkung auf wenige, dafür aber erheblich betroffene Akteure an; insbesondere sofern noch keine Kooperationserfahrung vorliegt und nicht auf bestehende Kooperationsstrukturen aufgebaut werden kann. In diesem Zusammenhang wird auch ein weiterer Vorschlag unterbreitet, dem Beachtung zu schenken ist. Der Vorschlag umfasst die optionale Einführung einer „abgemilderten“ Version des Kooperationsraumes in Form einer eigenen Raumordnungskategorie „oberzentraler Kooperationsraum“ statt der Einführung eines normativen Instruments. Für diesen Fall habe die Landesplanung in den Erläuterungen des Landesentwicklungsplans den spezifischen Handlungsbedarf in den Stadtregionen des Städtedreiecks und deren Bedeutung als Bestandteil der Europäischen Metropolregionen für das gesamte Bundesland Sachsen herauszustellen. Aus der milderen Variante der Raumkategorie ergibt sich zwangsläufig der Fortbestand des ZOK innerhalb dieser: „Im Unterschied zu Oberzentralen Kooperationsräumen als zentralörtliche Festsetzung [...] bliebe bei der vorgestellten Variante als Raumkategorie das derzeitige Zentrale-Orte-System in den drei Stadtregionen zunächst bestehen“ (ebd.: 52)<sup>48</sup>. Die neue Raumordnungskategorie würde sich innerhalb der bestehenden Verdichtungsräume quasi als Kernräume der Verdichtungsräume etablieren lassen. Dort sind die Stadt-Umland-Probleme am stärksten ausgeprägt. Auf der anderen Seite würde durch das Festhalten an der Ausweisung Zentraler Orte innerhalb des Kooperationsraumes die Aufhebung der auf einen Ort bezogenen Funktionsfestlegung entfallen und dementsprechend das Territorialprinzip praktisch fortbestehen. Folglich wären oberzentrale Funktionen nicht in der Raumkategorie „oberzentraler Kooperationsraum“ zulässig, sondern auf die Standortgemeinde des Oberzentrums beschränkt.

---

<sup>48</sup> von den Gutachtern als aus wissenschaftlicher Sicht inkonsistenter Ansatz erkannt.

Insbesondere die zuletzt angesprochene abgemilderte Variante des „oberzentralen Kooperationsraums“ als Raumordnungskategorie bietet viele Gemeinsamkeiten zu den in Mecklenburg-Vorpommern angetroffenen Stadt-Umland-Räumen (s. Kapitel 4.2.6). In beiden Bundesländern erfolgt die Abgrenzung der Räume auf Basis gemeindebezogener Kriterien, die die Entwicklungsdynamik<sup>49</sup> im Stadt-Umland-Bereich und die räumlich-funktionale Austauschbeziehung zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden in den Vordergrund stellen. Hingegen spielen zentralörtliche Ausstattungsmerkmale nur eine Nebenrolle, obwohl der Verteilung der zentralörtlichen Funktionen für die anschließende Konzepterstellung in den Handlungsfeldern (Einzelhandelskonzept, etc.) eine große Bedeutung zukommt. Leider wird in dem sächsischen Forschungsvorhaben nicht erörtert, warum die politischen Gemeinden von Anfang an die unterste Bezugseinheit bei der Abgrenzung der „oberzentralen Kooperationsräume“ darstellten. Der ARL-Arbeitskreis hat sich hinsichtlich der Abgrenzung der dortigen „Kooperationsräume“ explizit für die Abgrenzung von Gemeindeteilen, nicht ganzer Gebietskörperschaften, mit entsprechender funktionaler Ausstattung ausgesprochen. Hat man sich im sächsischen Ansatz primär aus Gründen der Datenverfügbarkeit an den Gebietskörperschaften orientiert oder folgte dabei unausgesprochen der Einsicht, die Gemeinde sei ohnehin der Normadressat der zentralörtlichen Funktionszuweisung, weshalb man sich bei der kartographischen Darstellung gleich an die administrativen Grenzen halte könne? Oder waren nicht pragmatische Gründe der Datenverfügbarkeit, sondern normative Vorgaben der Beibehaltung des Territorialprinzips durch die sächsische Landesplanung maßgeblich, womit man legitimer Weise dem politisch-normativen Zielsystem des LEP gefolgt wäre.

Es erscheint an dieser Stelle sinnvoll daran zu erinnern, dass man in Mecklenburg-Vorpommern aus der Erfahrung mit der ausgebliebenen interkommunalen Abstimmung in den Ordnungsräumen offenbar die Notwendigkeit zur Einführung eines Kooperations- und Abstimmungsgebotes innerhalb der Stadt-Umland-Räume abgeleitet hat. Ein solches Gebot wurde im sächsischen Vorschlag eines „oberzentralen Kooperationsraumes“ nicht diskutiert. Der sächsische Forscherverbund ging dabei offenbar davon aus, dass sich durch die mit der Implementierung oberzentraler Kooperationsräume verbundene normative Öffnung einer oberzentralen Entwicklungsfunktion für alle Gemeinden des Kooperationsraumes verbunden mit der Ausrichtung der Förderkulisse in Verdichtungsräumen auf interkommunale Projekte und angeregt durch die Moderation der regionalen Planungsbehörden ausreichende Argumente für eine Bottom-up-Initiative zur Zusammenarbeit und Abstimmung in den Handlungsfeldern ergeben würde. Trotzdem führten die mit dem LEP 2003 als „potentielle oberzentrale Kooperationsräume“ eingeführten Darstellung (s. Abbildung 21 auf S. 109), die aufgrund der Beibehaltung der Ausweisung von Zentralen Orten als die abgemilderte Form der Raumkategorie interpretiert werden kann, nicht zur erhofften verbindlichen Entwicklungsabstimmung unter den markierten Gemeinden, sondern nur zu informellen Regionalen Entwicklungskonzepten wie beispielsweise in der Region Dresden (Stadt Dresden 2015).

Gemäß dem Auftrag des Forschungsvorhabens, einen Vorschlag zur praxisorientierten Weiterentwicklung des zentralörtlichen Systems im Kontext der bestehenden Stadt-Umland-Problematik in den drei Oberzentren des sächsischen Städtedreiecks zu erarbeiten, wurde der Fokus der konzeptionellen Ausgestaltung des Kooperationsraumes auf die oberzentrale Hierarchiestufe gelegt. Die Forschergruppe geht dabei a-priori von der Bildung eines „Oberzentralen Kooperationsraum“ aus. Wie oben gezeigt, kann sich der ARL-Arbeitskreis die Ausweisung eines Kooperationsraumes grundsätzlich auch auf mit-

---

<sup>49</sup> Auf Indikatoren wie Bevölkerungsdichte oder Siedlungsflächenanteil, die normalerweise zur Abgrenzung von Verdichtungsräumen zum Einsatz kommen, wird verzichtet

telzentraler Ebene vorstellen (Blotevogel 2002b: 305). Gleiches gilt für die Aussagen des LEP III Rheinland-Pfalz zum Funktionsraum, welcher um leistungsstarke Mittel- und Oberzentren ausgewiesen werden sollte. Grundsätzlich stellt sich auch der sächsische Forscherverbund die Frage nach der Übertragbarkeit des „Oberzentralen Funktionsraumes“ auf andere zentralörtliche Hierarchiestufen (Forschungsverbund Stadt und Region in Sachsen 2003: 56ff.). Danach gehe es bei dem Konzept der Kooperationsräume in erster Linie um eine Verbesserung der interkommunalen Kooperation und einer Aufgabenabstimmung. Zusammenfassend kommen die Autoren zu der Feststellung, Erscheinungen der Stadt-Umland-Problematik seien auch bei Mittelzentren und in geringerem Maße auch bei Grundzentren denkbar, gerade wenn die Städte ein verdichtetes Umland aufweisen. Hierbei handelt es sich um den Problemfall der transkommunalen Zentren, die sich vornehmlich bei Mittel- und Grundzentren in engen administrativen Grenzen ergeben können. Der in Sachsen inhärente Bevölkerungsrückgang stelle auch die Mittel- und Grundzentren außerhalb der Verdichtungsgebiete vor die Aufgabe der weitflächigen Sicherung der Daseinsvorsorge, woraus sich auch Abstimmungsbedarfe bei der gemeinsamen Leistungserfüllung und der Auslastung der zentralörtlichen Einrichtungen ergeben. Auf den betrachteten Hierarchieebenen stünden somit die Versorgungs- und Entwicklungsfunktion im Vordergrund. Konsequenterweise müsse eine sprachliche Anpassung erfolgen, sodass man entweder von mittelzentralen oder unterzentralen<sup>50</sup> Kooperationsräumen sprechen würde. Die Stufe des jeweils höchstrangigen einbezogenen Zentralen Ortes sei entsprechend zu verwenden. Mit der Übertragung des Kooperationsraumes auf tiefere Hierarchiestufen sei selbstverständlich eine Anpassung der Kooperationsgegenstände verbunden.

### 5.2.2.3 Einführung von Strukturvarianten in die zentralörtliche Konzeption – Monozentraler Ort/Städteverbund/Funktionsraum

Greiving und Winkel (2008; 2009) verwenden den Begriff „zentralörtlicher Funktionsraum“ in ihrem Vorschlag für die Weiterentwicklung des klassischen ZOKs und entfernen sich sowohl begrifflich als auch konzeptionell von dem oben abgehandelten Vorschlag des ARL-Arbeitskreises eines „zentralörtlichen Kooperationsraums“. Übereinstimmung herrscht zunächst bezüglich der Auffassung, der Zentrale Ort solle als Standort gebündelter Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen aufgefasst werden, weshalb er nicht zwangsläufig mit der administrativen Ausdehnung einer politischen Gemeinde deckungsgleich sein muss. Größe und Ausprägung des zentralörtlichen Standortraumes ist nach ihrer Aussage von der Hierarchiestufe abhängig: Grund- und Mittelzentren weisen zumeist nur in ihren Hauptorten zentralörtliche Funktionen auf (intrakommunales Zentrum), während oberzentrale Standortbereiche sich auch über die Grenzen der Kernstadt hinaus entwickeln könnten (transkommunaler Standortbereich) (Greiving u. Winkel 2008: 264). Damit sprechen die Autoren die vom ARL-Arbeitskreises identifizierten Problemfälle aus Kapitel 3.2.1 an, in denen das ZOK in seiner Steuerungsfunktion (Konzentrations- und Bündelungsprinzip) aufgrund mangelnder Kongruenz zwischen zentralörtlichem Standortraum und administrativen Gemeindegrenzen und der Funktionszuweisung an einzelne Gemeinden versagt. Die Erhebung von Aussagen zur konzeptionellen Ausgestaltung des jeweiligen ZOK in den Landesentwicklungsplänen und -programmen in Kapitel 4 hat darüber hinaus verdeutlicht, dass auch auf der grund- und mittelzentralen Ebene durchaus transkommunale Ausprägungen der Standorträume zentraler Funktionen auszumachen sind.

<sup>50</sup> Entsprechend der Empfehlung des ARL-Arbeitskreises, die beiden untersten Stufen der Klein- und Unterzentren zu der Kategorie der Grundzentren zusammen zu fassen, der auch die meisten Landesplanungen nachgekommen sind, würde man entsprechend vom *grundzentralen* Kooperationsraum sprechen.



Greiving und Winkel (2009) stellen jedenfalls in ihrer Studie zur Prüfung und Fortschreibung der hessischen Mittel- und Oberbereiche fest, dass keine landesweit einheitlichen Schwellenwerte für die Tragfähigkeit Zentraler Orte im Sinne von Ausweisungskriterien angesetzt werden können. Eine Analyse der zentralörtlichen Infrastrukturausstattung verdeutlicht die spezielle Situation in den Verdichtungsräumen, wo selbst einwohnerstarke Gemeinden nicht in der Lage sind vollständige Standortprofile auszubilden, die die rangstufenspezifischen Ausstattungsmerkmale umfassen. Darüber hinaus sind für diese Gemeinden keine Mitversorgungsfunktionen für benachbarte dritte Orte festzustellen. Aus diesem Befund heraus, kann für diese Raumstruktur keine zentralörtliche Funktionszuweisung an einzelne Gemeinden begründbar erfolgen, aus der ein vollumfänglicher Versorgungsauftrag und eine damit verbundene zentralörtliche Ausstattung ableitbar wären. Korrespondierend zu den raumstrukturellen Gegebenheiten, die sich durch hohe Dichte von Zentralen Orten und starker funktionaler Verflechtung auszeichnet, lassen sich funktionsteilig oder arbeitsteilig organisierte Versorgungsstrukturen zwischen den Standortgemeinden identifizieren, die es zukünftig innerhalb des landesspezifischen ZOK zu berücksichtigen gilt. Da diese jedoch nicht systemkompatiblen zum klassischen – auf unzertrennlicher Funktionswahrnehmung aufbauenden - Zentrale-Orte-Konzept sind, schlagen die Autoren die Einführung von drei maßgeblichen Strukturvarianten vor, um den empirisch erkennbaren Versorgungsvarianten konzeptionell Rechnung tragen zu können (s. Tabelle 6).

In ihrer Auffassung bezüglich der Berücksichtigung der raumstrukturellen Gegebenheiten bei der Festlegung von (Einwohner)Schwellenwerten werden die Autoren bereits kurze Zeit später durch ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW (VerfGH NRW, Urteil vom 26.08.2009, VerfGH 18/08) zur Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren bestätigt. Das Gericht sah für die von der Landesplanung in diesem Zusammenhang formulierten Schwellenwerte, wonach diese Einrichtungen mit einer Verkaufsfläche über 5.000qm nur in Städten mit mindestens 100.000 Einwohner zulässig sind, eine „besondere Rechtfertigungserfordernis, weil die Regelung die Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren landesweit generell untersagt, ohne die jeweiligen regionalen Gegebenheiten in den Blick zu nehmen. Indes lassen die unterschiedlichen im Landesgebiet anzutreffenden Raumstrukturen (Ballungskerne, Ballungsrandzonen, solitäre Verdichtungsgebiete, Gebiete mit überwiegend ländlicher Raumstruktur, vgl. § 21 LEPro NRW) einschließlich der unterschiedlichen Verkehrsinfrastruktur sowie die Verschiedenartigkeit der Versorgungszentren (Ober-, Mittel- und Grundzentren, vgl. § 22 LEPro NRW; Entwicklungsschwerpunkte nach § 23 LEPro NRW) nicht ohne Weiteres erwarten, dass die Ansiedlung eines Hersteller-Direktverkaufszentrums an jedwedem Standort in Nordrhein-Westfalen mit denselben Auswirkungen einhergeht.“ (VerfGH NRW, Urteil vom 26.08.2009, VerfGH 18/08, Rn. 79). Der pauschale Wert führe dazu, dass dieses Privileg zur Ausweisung dieser Einrichtungen nur auf bestimmte Landesteile zutrefte, da sich dort die betreffenden Städte kumulieren (insb. Rhein-Ruhr-Raum) und in anderen Landesteilen (Gebiete mit überwiegend ländlicher Raumstruktur, s.o.) gänzlich ausgeschlossen sei. Allein dieser Befund hätte den Plangeber, der hier auch keine Ausnahmeregelung vorgesehen hatte, dazu bewegen müssen „sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob wegen der ländlichen Struktur dieser Regionen des Landes andere Abgrenzungskriterien, Schwellenwerte oder Ausnahmeregelungen gefunden werden müssen, um der Planungshoheit und den überörtlichen Interessen gerecht zu werden“ (ebd.).

Greiving und Winkel (2009) unterscheiden drei Strukturvarianten (Monozentraler Ort, Städteverbund, Funktionsraum), die die möglichen Fallkonstellationen der empirische vorzufindenden zentralörtlichen Funktionswahrnehmung abbilden sollen. Der Monozentrale Ort stellt die klassische Versorgungsvari-

ante des ZOK dar, wo ein Zentraler Ort eindeutig der Versorgung seines Verflechtungsbereiches übernimmt. In den anderen Fällen liegt ein transkommunaler Standort vor, in dem die Versorgung durch zwei oder mehr Standorte in Kooperation erfolgt. Solche Versorgungsstrukturen seien im klassischen ZOK nicht abzubilden.

Die von Greiving und Winkel ursprünglich vorgeschlagenen Strukturvarianten wurden unlängst weiter präzisiert (Greiving et al. 2015), ohne dass damit eine grundlegende Überarbeitung stattgefunden hätte. Die Gegenüberstellung der Strukturvarianten in der nachstehenden Tabelle 6 zeigt in zwei Punkten eine Weiterentwicklung an. Der erste Punkt betrifft die Klarstellung, dass ein Monozentraler Ort auch eine intragemeindliche Verteilung der zentralörtlichen Funktionen auf mehrere Standortcluster aufweisen kann. Der zweite Punkt birgt eine Neuerung, indem nun zwei Varianten (A/B) des Funktionsraums abgeleitet werden, je nachdem in welcher Raumstruktur dieser zum Einsatz kommt. Diesbezüglich hat das ZOK in der Strukturvariante des Funktionsraums auch unterschiedliche Schwerpunkte: im Verdichtungsraum steht die die Ordnungsfunktion in Vordergrund, während in ländlich-peripheren Räumen die Versorgungsfunktion dominiert.

Tabelle 6: Gegenüberstellung der zentralörtlichen Strukturvarianten

<b>Zentralörtliche Strukturvarianten nach Greiving u. Winkel 2008</b>	<b>Strukturvarianten nach Greiving et al. 2015</b>
Sofern sich die zentralörtlichen Funktionen auf einen intrakommunalen Standort beziehen, der Leistungen für Dritte in einem abgrenzbaren Verflechtungsbereichs übernimmt, wird ein „ <b>Monozentraler Ort</b> “ ausgewiesen,	„ <b>Monozentraler Ort</b> “: die Vorzugsvariante. Es lassen sich zentralörtliche Funktionen auf einen oder mehrere intrakommunale Standort(e) einer Gemeinde fokussieren, der/die innerhalb eines empirisch bestimmbar festlegbaren Verflechtungs- und begründbar festlegbaren Versorgungsbereichs tragfähige und erreichbare zentralörtliche Leistungen für dritte Gemeinden erbringt.
Sofern transkommunale Standorträume vorliegen, die innerhalb eines abgrenzbaren Verflechtungsbereichs gemeinsam Versorgungsaufgaben für Dritte erbringen, wird ein zentralörtlicher „ <b>Städteverbund</b> “ ausgewiesen,	„ <b>Städteverbund</b> “: Es lassen sich transkommunale Standorträume identifizieren, die gemeinsam innerhalb eines empirisch bestimmbar festlegbaren 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 oder
Sofern sich die Versorgungsbereiche der zentralörtlichen Standorte mehrfach überlagern und durch wechselseitige Aufgabewahrnehmung auszeichnen, ohne dass eine klare Dominanz eines oder mehrerer Orte	„ <b>Funktionsraum</b> “: 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

<p>zu erkennen ist, wird ein zentralörtlicher „<b>Funktionsraum</b>“ ausgewiesen. (ebd.: 264)</p>	<p>ein „Funktionsraum“ festgelegt werden, in dem zentralörtliche Leistungen ortsverteilt vorgehalten werden. Dabei ist zu differenzieren zwischen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Variante A: transkommunaler Standortraum ohne Erreichbarkeitsprobleme (sehr zentraler städtischer Raum) und</li> <li>o Variante B: transkommunaler Standortraum mit Erreichbarkeits- und/oder Tragfähigkeitsproblemen (sehr peripherer ländlicher Raum) im Sinne eines Selbstverantwortungsraums (Variante einer kleinräumigen Verantwortungsgemeinschaft)</li> </ul>
---	---

Quelle: Greiving u. Winkel 2008; Greiving et al. 2015

Folglich weisen die monozentrale und die funktionsteilige Funktionswahrnehmung jeweils Mitversorgungsbeziehungen für Dritte im Versorgungsbereich auf, während solche eindeutigen Mitversorgungsbeziehungen im zentralörtlichen Funktionsraum nicht identifizierbar und damit keine Zentralen Orte bestimmbar sind. Darüber hinaus sehen die Autoren den Einsatz von Städteverbänden nicht primär auf die Sicherung der Tragfähigkeit in ländlichen peripheren Gebieten beschränkt, sondern ebenfalls als Instrument zur verbindlichen Kooperation und abgestimmten Entwicklung im Verdichtungsraum, sofern dort Mitversorgungsbeziehungen zu dritten Orten bestehen.

### ***Monozentraler Ort***

Die Ausweisung monozentraler Orte spiegelt die klassische zentralörtliche Funktionswahrnehmung wieder, wonach ein Kernort zentralörtliche Funktionen für sein (funktional defizitäres) Umland wahrnimmt. Voraussetzung ist jedoch die klare Orientierung des Versorgungsraumes auf einen Zentralen Ort, ohne konkurrierende Überlagerungen. Demnach lässt sich ein Verflechtungsraum eindeutig auf einen Zentralen Ort beziehen und daraus die Festlegung eines Versorgungsraumes begründbar herleiten. Zudem muss der Ort über ausreichende Potentiale verfügen, einerseits hinsichtlich der Bevölkerungsgröße (Tragfähigkeit) und der Ausstattung an Daseinsfunktionen, die möglichst räumlich gebündelt in Standortclustern vorliegen sollten (Greiving u. Winkel 2008: 264; Greiving et al. 2015: 85).

Es ist unbedingt darauf hinzuweisen, dass es sich bei der monozentralen Funktionsausübung um die aus raumordnerischer Sicht zu präferierende Vorzugsvariante handelt, denn Kooperation ist kein Selbstzweck und die Funktionsaufteilung immer mit Transaktionskosten verbunden. „Jede Aufteilung zentralörtlicher Funktionen innerhalb einer Gemeinde oder auf mehrere Gemeinden untergräbt tendenziell immer das dem Zentrale-Orte-Konzept innewohnende Konzentrations- und Bündelungsprinzip“ (Greiving et al. 2015: 85f.).

Im Einklang mit dem ARL-Arbeitskreis empfehlen die Autoren die Ausweisung der zentralörtlichen Funktion an das intrakommunale Zentrum (zentrales Siedlungsgebiet) als den/die analytisch ermittelten Standort(e) des Funktionsclusters. Um dem Bündelungsprinzip Rechnung zu tragen, wäre die Funktionszuweisung an einen intrakommunalen Standort die Vorzugsvariante, allerdings ist nicht auszuschließen, dass sich bereits mehrere grundzentrale Cluster innerhalb einer Gemeinde ausgeprägt haben und mitunter auch funktionsteilig organisiert sind. Um die raumordnerische Steuerungsfunktion zu erhalten, erscheint es insbesondere bei flächengroßen Gemeinden erforderlich, zentralörtliche Funktionen nicht länger an die gesamte Gemeinde in ihrer territorialen Erstreckung zu vergeben, weil

damit die Konsequenz verbunden wäre, dass keiner Einflussmöglichkeit mehr besteht, wo innerhalb der Gemeinde zentralörtliche relevante Infrastruktur allokiert wird. Diese Meinung scheint mittlerweile auch die Zustimmung der meisten Landesplanungsbehörden zu finden, wenn auch nicht in allen Bundesländern eine Aufgabe des Territorialprinzips bereits vollzogen wurde (s. Kapitel 4.3.1).

Zugleich wird von den Autoren gefordert, nicht allen politischen Gemeinden pauschal den Status eines Zentralen Ortes zu verleihen, wie es in der raumordnerischen Praxis beispielsweise in Hessen oder Nordrhein-Westfalen praktiziert wird. Grundzentren sollten zwingend über ein räumlich gebündeltes Standortcluster grundzentralen Einrichtungen verfügen, um ausgewiesen zu werden (ebd.: 102) und nicht ab dem Erreichen bestimmter Einwohnerschwellenwerte pauschal eine Funktionszuweisung erhalten, die die raumstrukturellen Gegebenheiten unberücksichtigt lässt. Oberhalb der grundzentralen Ebene sind neben den zentralen Siedlungsbereichen die Hauptorte oder ggf. Teilorte zu bestimmen, die die gebündelten Standortcluster der höherwertigen Infrastruktur darstellen. Die Ermittlung bzw. Abgrenzung dieser Standortcluster der mittleren und oberen Stufe sollte in enger Abstimmung zwischen der Regionalplanung und den Gemeinden erfolgen (ebd.: 86), womit die Autoren die gleiche Auffassung wie der ARL-Arbeitskreis vertreten. Darüber hinaus gelten die gleichen Erfordernisse hinsichtlich der Eindeutigkeit der Abgrenzung eines Versorgungsraumes wie auf der grundzentralen Ebene. Eingedenkend der von den Autoren zugrundgelegten Definition des Zentralen Ortes als Standortcluster zentraler Funktionen, bedeutet dies aber nicht, dass sich dieser Versorgungsbereich zwingend auf angrenzende Nachbargemeinden beziehen muss, sondern auch lediglich das eigene Gemeindegebiet als Versorgungsbereich umfassen kann. Das mittelzentrale Standortcluster im Gemeindehauptort versorgt dann eben nur die „eigene“ Bevölkerung in den unter Umständen sehr einwohnerstarken Orts-, bzw. Stadtteilzentren, die selber wiederum eigene Grundzentren darstellen. „Sie versorgen „im Umland“ primär die Ortslagen auf dem eigenen Gemeindegebiet („Selbstversorgerorte“), können aber aufgrund der güterspezifischen unterschiedlich ausgeprägten Einzugsbereiche im privatwirtschaftlichen Sektor mitunter auch darüber hinaus Kunden anziehen.“ (ebd.).

### ***Zentralörtlicher Städteverbund***

Wie aus dem Beitrag von Beuchel bereits hervorging (siehe 5.1.2), sind Funktionsteilungen zwischen zentralörtlichen Standortgemeinden bereits seit den 1970er Jahren wissenschaftlich untersucht und Bestandteil der raumordnerischen Festlegungspraxis. Sogenannte Doppel- und Mehrfachzentren werden in Baden-Württemberg seit 1971 festgelegt. Die Ausweisungen haben mitunter jahrzehntelang in den ZOKs verweilt, ohne dass die Gemeinden als Funktionsempfänger daraufhin eine Kooperation bei der Infrastrukturvorhaltung oder weiteren Feldern der intrakommunalen Entwicklungsabstimmung initiiert hätten. Eine Mitschuld trifft diesbezüglich auch die obersten Landesplanungsbehörden, welche keine erkennbaren Anstrengungen unternommen haben, die mit der Ausweisung eigentlich verbundene funktionsteilig vorzuhaltende Versorgungsfunktion einzufordern bzw. Sanktionen bei ausbleibender Kooperation anzudrohen. Beispielsweise indem mit dem Auslaufen der Zuweisung eines zentralörtlichen Status gedroht wird, was die Abstufung auf die nächstgeringere Hierarchiestufe bedeuten würde (ebd.).

Seit Beginn der 2000er Jahre wird von den Landesplanungen, vermutlich hervorgerufen durch den zunehmenden Problemdruck nachlassender Tragfähigkeiten, der Fortbestand bzw. die Erstausweisung der funktionsteiligen Versorgung an die Bedingung geknüpft, die eingeforderte komplementäre Aufgabenwahrnehmung auch durch einen materiellen (inhaltliche Kooperationsfelder) und /oder instrumentellen (Interkommunale bzw. Regionale Entwicklungskonzepte, gemeinsame Flächennutzungsplanung, raumordnerischen Vertrag) Nachweis zu belegen, der von der Landesplanungsbehörde durch

eine fortschreitende Evaluierung überprüft wird (ebd.: 87). Insofern ist zwischen der rein nachvollziehenden Festlegung von mehr oder weniger ausgeprägten Funktionsteilung (empirische Beschreibung der Ist-Zentralität) zwischen Zentralen Orten und der Ausweisung zentralörtlicher Städtebunde (als raumordnerisch Funktionszuweisung im Sinne einer angestrebten Soll-Zentralität) zu unterscheiden. Im Fall der Städteverbände handelt es sich um eine Kombination von einem Bottom-up-Prozess durch die Willensbekundung mehrerer Gemeinden, die Versorgungsfunktion in Kooperation durch ihre Infrastruktur zu erbringen, mit einem Top-down-Element, indem die Landesplanung diesem Wunsch entspricht und die überörtliche Funktionszuweisung unter dem Vorbehalt der Kooperationsverpflichtung normativ an den Verbund vergibt.

Sind nun transkommunale Standorträume festzustellen, innerhalb derer die Versorgung eines abgrenzbaren Versorgungsbereichs durch mindestens zwei Orte gemeinsam für dritte Orte erbracht wird, wird die Ausweisung zentralörtlicher Städteverbände empfohlen. Greiving spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „modifizierten Territorialprinzip“ (Greiving 2006), da die zentralörtliche Funktion nicht mehr von einer Standortgemeinde allein erbracht wird, sondern durch die Standortcluster in zwei oder mehreren Standortgemeinden zusammen für den gemeinsamen Versorgungsbereich.

Grundvoraussetzung für die Festlegung solcher Verbände ist zunächst, dass die kooperierenden Orte gemeinsamen die gleichen Richtwerte hinsichtlich der Ausstattungsstandards, Tragfähigkeit und Erreichbarkeit aufweisen, die auch bei der monozentralen Ausweisung angesetzt würden (Greiving u. Winkel 2008: 265). Generell gilt es zu prüfen, ob die funktionsteilig zu organisierenden Standortcluster überhaupt beide innerhalb der geltenden Erreichbarkeitsstandards aus dem gemeinsamen Versorgungsraum erreichbar sind, da der Konsument für die Versorgung beide Standorte innerhalb einer Versorgungsfahrt ansteuern muss. Das haben bereits die zuvor abgehandelten Untersuchungen von Beuchel (1972) zur Teilbarkeit zentralörtlicher Einrichtungen ergeben. Insofern wird deutlich, dass in Abhängigkeit von der zentralörtlichen Versorgungsstufe unterschiedliche Anforderungen an die räumlichen Nähe der Zentralorte bestehen: während bei Oberzentren recht große Abstände (Fahrzeiten) zwischen den Orten möglich sind, werden gemeinsame Grundzentren recht nah beieinander liegen müssen (Greiving et al. 2015: 87; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2008).

Neben der Erreichbarkeit ist als weitere Komponente dieses arbeitsteilig angelegten Konzepts die Komplementarität der zentralörtlichen Ausstattung in den Zentren zu prüfen, damit die geforderte wechselseitige Funktionserfüllung erfolgen kann. Demnach ist auf das Funktionsergänzungspotenzial zwischen den kooperierenden Standortgemeinden zu achten. Zur wechselseitigen Funktionsergänzung sollten die zentralörtliche Ausstattung der Orte eine Kompatibilität dergestalt aufweisen, dass sich diese wechselseitig ergänzen und es nicht zu Doppelvorhaltung (etwa zwei Hallenbädern, etc.) im Versorgungsbereich kommt, wodurch die Tragfähigkeit der betrachteten Einrichtung gefährdet wird. Sollten sich Funktionsdoppelungen im Versorgungsbereich zwischen den Partnern abzeichnen, sollten diese durch Funktionsspezialisierung in ihrer Konkurrenz zueinander abgemildert bzw. bestenfalls entschärft werden. Sollte also eine Doppelung bei einer der rangstufenspezifischen öffentlich betriebenen Einrichtungen bzw. Funktionen erkennbar sein, ist diese durch eine Spezialisierung einer oder beider Einrichtungen im Sinne einer Funktionsergänzung auszugestalten, wodurch hinsichtlich dieser Funktion auch die Versorgungsqualität im Bereich zunimmt. Beispielsweise könnten zwei hinsichtlich ihrer Versorgungsfunktion vergleichbare Schwimmbäder einmal für den Schwimmunterricht und Vereins- bzw. Leistungssport ausgelegt werden, während das andere als Freizeit- und Erlebnisbad für Familien ausgestaltet wird.

In den zentrenfernen Gebieten steht die ergänzende Infrastrukturvorhaltung als Sicherung der Versorgungsfunktion für den Versorgungsbereich im Vordergrund, während in den Verdichtungsräumen der Abbau von schädlichen Konkurrenzen (doppelte Vorhaltung von Einrichtungen) und damit die wechselseitige Funktionserfüllung und Spezialisierung im Sinne der Entwicklungsfunktion dominieren. Somit kommt den Städteverbänden in peripheren Gebieten eine bedeutende Rolle bei der Sicherung der Daseinsvorsorge zu („Versorgungsanker im Raum“), weil sie als Strukturvarianten eine Flexibilisierung des klassischen ZOK ermöglichen und somit eine Alternative zur Straffung des zentralörtlichen Systems durch Reduzierung der Zentralen Orte und Konzentration auf wenige tragfähige Standorte darstellen.

### **Zentralörtlicher Funktionsraum**

Der Funktionsraum wird von den Autoren für solche Raumstrukturen angeregt, in denen sich die Verflechtungsbereiche der zentralörtlichen Standorte mehrfach überlagern, jedoch keine klar dominierendes Standortcluster (Monozentraler Ort) oder eine ergänzte Funktionswahrnehmung von zwei oder mehreren Zentren (Städteverbund) für einen defizitären Versorgungsraum zu erkennen ist. Sehr wohl lässt sich aber ein Versorgungsbereich identifizieren, der sich durch wechselseitige und arbeitsteilige Versorgung, aufgeteilt auf mehrere Standorte auszeichnet. Die räumliche Abgrenzung des Funktionsraums erfolgt somit negativ durch Ausschluss der beiden anderen Versorgungsvarianten (Greiving et al. 2015: 88). Greiving und Winkel (2008: 266) haben darauf hingewiesen, dass ein so verstandener Funktionsraum für Ober-, Mittel- und Grundbereiche in Frage kommt und somit in unterschiedlichen raumstrukturellen Ausgangslagen anwendbar ist. Dies wird in der Weiterentwicklung durch die erwähnte Einführung der Varianten A und B verdeutlicht. Einerseits kommt die Strukturvariante in polyzentrischen Stadtregionen ohne Erreichbarkeitsproblemen in Frage, wo Infrastruktureinrichtungen mehrfach in zumutbarer Erreichbarkeit verfügbar sind und somit schädliche Standortkonkurrenzen und Unterauslastungen bestehen (Variante A). Hier sehen die Autoren insb. die mittelzentrale Versorgung im Fokus, weshalb es sich im Verdichtungsräumen in aller Regel um mittelzentrale Funktionsräume handele (Greiving et al. 2015: 88). Demgegenüber sind auch sehr periphere Räume vorstellbar, in denen sich keine tragfähigen grundzentralen Standortcluster bzw. Grundzentren identifizieren lassen (Variante B). Grundsätzlich wäre es aber auch denkbar, dass in solchen großflächigen peripheren Räumen zwar wenige (verhältnismäßig schwache) Grundzentren identifizierbar sind, jedoch kein tragfähiges Mittelzentrum und die mittelzentralen Einrichtungen an einzelnen Standorten über den (Funktions)Raum verteilt vorkommen. Vergleichbare Ansätze zur Ausgestaltung des ZOK in sehr peripheren Räumen finden sich auch in der älteren Literatur: „Neu hingegen ist der Gedanke, kommunale Nachbarschaftsnetze zur Sicherung der infrastrukturellen Grundversorgung in dünn besiedelten ländlichen Räumen dort aufzubauen, wo ohne entsprechende überörtliche Zusammenarbeit das zur Tragfähigkeit zentraler Einrichtungen notwendige Nachfragepotential (z. B. für ein Kleinzentrum) nicht vorhanden ist. Hierzu ist es notwendig, dezentrale Versorgungsstrukturen tragfähig zu gestalten, wo traditionelle Standortbindungen der noch vorhandenen Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe deren "Konzentration" in einem zentralen Ort nicht zulassen“ (Deiters 1996: 637).

Greiving und Winkel (Greiving u. Winkel 2008: 266) bemängeln den bisherigen Umgang der Raumordnung mit solchen Strukturen, die unabhängig von der tatsächlich vorkommenden Zentrenstruktur einer oder mehreren Kommunen normativ die zentralörtliche Funktion zugewiesen hätten. In vielen Einstufungssystemen der Länder kommt dabei der Einwohnerzahl der Gemeinden eine große Bedeutung zu, die aber vielfach nicht deren Versorgungsfunktion widerspiegelt, welche sich nach der Ausstattung mit zentralen Einrichtungen und der Bereichsbildungsfähigkeit richtet, d.h. der Eigenschaft, einen zentralörtlichen Versorgungsbereich und damit Mitversorgungsbeziehungen auszuprägen. Bezogen

auf die Strukturvariante B des Funktionsraums warnt der ARL-Arbeitskreis vor unrealistischen Zentrenausweisungen („Placebos“), deren Ausbauziel aufgrund der nicht vorhandenen Mindesttragfähigkeiten gepaart mit inflationärer Zentrenausweisung nicht nur in Leere liefen, sondern das ZOK und letztlich die Raumordnung diskreditierten (Blotevogel 2002b: 297).

Innerhalb des eingeführten Funktionsraums gilt fortan das „Funktionalprinzip“, welches das Territorialprinzip bei der zentralörtlichen Funktionszuweisung ablöst: die zentralörtlichen Funktionen werden nicht länger einer Gemeinde zugewiesen, sondern auf die Einrichtungen bzw. deren Standorte ausgerichtet. Wie für den arbeitsteiligen Städteverbund gilt, dass das Standortnetz des Funktionsraums insgesamt die gleichen Ausstattungs- und Tragfähigkeitsvoraussetzungen einhalten muss, wie bei der monozentralen Bereitstellung (Greiving u. Winkel 2008: 266). Die Einführung des Funktionalprinzips zeigt somit Parallelen zu dem in NRW geplanten Ansatz der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche (s. Kapitel 4.2.7), indem die weitere Entwicklungsfähigkeit im Bereich der Siedlungsflächenplanung an das Vorhandensein einer gewissen funktionalen Eignung (hier: Vorkommen eines räumlich gebündelten Clusters von Einrichtungen der Daseinsvorsorge) gebunden ist und nicht länger als pauschale Funktionszuweisung an die Gemeinde als Zentralort erfolgt (Greiving et al. 2015: 88). Innerhalb des zentralörtlichen Funktionsraums richtet sich die Zulässigkeit des weiteren Ausbaus der zentralörtlichen Funktionen grundsätzlich nach dem Funktionalprinzip, was bedeutet, dass jede Allokationsentscheidung im Einzelfall auf ihre raumstrukturellen Voraussetzungen zu überprüfen ist. Sind bestimmte Voraussetzung, wie bspw. der Anschluss an einen ÖPNV-Haltepunkt, gegeben, kann auch in Grundzentren oder bisher nicht-zentralen Ortslagen eine weitere Entwicklung in Frage kommen. Andere Standorte, die vor der Einführung des Funktionsraums zwar nominell auf dem Gemarkungsgebiet eines Mittelzentrums lagen, aber die erforderliche funktionale Eignung nicht aufweisen, kommen nicht mehr in Frage. Somit lässt sich der eventuell entstandene (falsche) Eindruck entkräften, innerhalb des Funktionsraums (bzw. innerhalb der ihm angehörenden Gemeinden) wäre aufgrund der ohnehin überlagernden Verflechtungsbereiche die Ordnungsfunktion vernachlässigbar. Die Autoren sehen ausdrücklich einen raumordnerischen Steuerungsbedarf in den Bereichen Siedlungsflächenentwicklung, Infrastruktur-, und Einzelhandelsversorgung (Greiving u. Winkel 2008: 266f.). Für die nachstehenden Steuerungsbereiche sind jeweils die relevanten Standortkriterien (funktionale Kriterien) zu definieren. Da es sich beim zentralörtlichen Funktionsraum, wie bei den Städteverbänden auch, um eine Kombination aus raumordnerischer Funktionszuweisung (Top-down) und (zu etablierender) verbindlicher interkommunaler Kooperation (Bottom-up) handelt, sollten diese Vereinbarungen auch durch einen raumordnerischen Vertrag Verbindlichkeit erlangen und darüber hinaus durch ein REK auch in eine räumliche Dimension überführt werden (Greiving et al. 2015: 88). Es reicht eben nicht aus, nur Standortkriterien für die relevanten Steuerungsbereiche zu definieren, sondern über ein räumliches Planwerk auch konkrete Entwicklungsbereiche im Konsens unter den beteiligten Kommunen zu entwickeln und zur Verbindlichkeit zu bringen. Anschließend können diese in interkommunalen/regionalen Zusammenarbeit ausgehandelten Entwicklungsvorstellungen auch in den formalen Regionalplan z.B. als Vorrangflächen für die Siedlungsflächenentwicklung aufgenommen werden, wodurch sie zu verbindlichen Zielen der Raumordnung würden.

### *Siedlungsflächenentwicklung*

Für die zum Funktionsraum gehörenden Standortgemeinden ist vorgesehen, die regionalplanerisch zugestandenen Erweiterungsbedarfe an Siedlungsfläche nicht länger durch die auf einzelne Gemeinden bezogene Zuweisung von Bruttowerten oder die zeichnerische Darstellung der geeigneten Flächen zuteilen, sondern diese als Gesamtgröße dem Funktionsraum zuzuordnen. Dieses Vorgehen kann man als „virtuellen“, weil noch nicht allokierten, „Flächenpool“ verstehen (vgl. dazu Greiving u. Höweler 2008). Vom diesem, die gesamten Erweiterungsbedarfe zusammenfassenden Flächenkonto, können sich die Gemeinden bedienen, sofern sie einen Bedarf für Siedlungsflächenenerweiterungen auch konkret nachweisen können (z.B. Flächenanfragen im gewerblichen Bereich, deren Planung durch vorhabenbezogene Bebauungspläne vorbereitet werden können). Die vorgesehenen Erweiterungsflächen sollen ökologisch sensible Bereiche aussparen, vor allen hinsichtlich ihrer Dimensionierung zu den bestehenden Ortstrukturen passen und städtebaulich verträglich sein. Entsprechend dem Funktionalprinzip sind die Ortsteile mit überdurchschnittlicher Ausstattung von Einrichtungen der öffentlichen und privaten Versorgung - die zentralen Siedlungsbereiche - als intrakommunale Schwerpunkte zu bestimmen oder auch von der Regionalplanung (in diskursiver Form mit den Gemeinden) festzulegen. In Einzelfällen könnte auch die Nachverdichtung oder der gemäßigte Ausbau kleiner Siedlungsplätze sinnvoll sein, um die mangelnde Tragfähigkeit dortiger Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu mildern (s.o. die Ansätze von Bloch und Kalliefe). In jedem Fall ist jedoch sicherzustellen, dass sich die Siedlungserweiterungen nicht zu Lasten anderer zentraler Siedlungsbereiche auswirken (Beeinträchtigungsverbot). Wie bereits in vielen regionalen Raumordnungsplänen gefordert, sollte die Siedlungserweiterung überproportional auf die Entwicklungsachsen mit leistungsstarken öffentlichen Verkehrssystemen ausgerichtet sein und dort schwerpunktartig auf die Einzugsbereiche vorhandener Haltestellen des SPNV oder Standorten, die relativ einfach an die bestehenden öffentlichen Verkehrssysteme anzuschließen sind. Insgesamt ist beachtlich, welche raumwirksamen Veränderungen und Nachfrageverschiebungen die Siedlungsflächenentwicklung impliziert und welche Auswirkungen auf den gesamten Funktionsraum sich daraus prognostisch ergeben (Greiving u. Winkel 2008: 266f.). Die Strategie der nordrhein-westfälischen zASB zielt darauf ab, neue Siedlungsflächenentwicklungen über die Eigenentwicklung hinaus nur an den zentralen Siedlungsbereichen mit einer räumlich gebündelten Standortcluster zentraler Einrichtungen zu konzentrieren, um dem Bündelungsprinzip Rechnung zu tragen. Legitimieren lässt sich eine solche Allokation durch die Schaffung kurzer Wege, die neben der Bildung nachhaltig tragfähiger Ortsteile auch zur Vermeidung bzw. Reduzierung von Versorgungsfahrten beitragen und somit letztlich positive Effekte auf eine klimaneutralere Verkehrszusammensetzung (Modal Split) haben.

### *Infrastrukturversorgung*

Die Infrastrukturausstattung orientiert sich insb. auf der mittel- und oberzentraler Hierarchiestufe nicht länger an abstrakten Ausstattungskatalogen für die Einzelgemeinden, sondern soll sich nach den Tragfähigkeitskriterien der entsprechenden Fachplanung richten. Nach diesen Maßstäben ist äquivalent zur Siedlungsflächenenerweiterung der Bedarf zusätzlicher Infrastruktur von den einzelnen Orten nachzuweisen. Dabei haben die Städte und Gemeinden die Infrastrukturausstattung des Funktionsraums als ein Angebotsnetz zu begreifen. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass bei der zu führenden Bedarfsprüfung, die neben der Grundsatzentscheidung auch den quantitativen Ausbaubedarf der Infrastruktureinrichtung ermitteln soll, eine Infrastrukturfolgenprüfung verpflichtend ist, die den Nachweis zu erbringen hat, dass von der geplanten Erweiterung keine maßgeblichen Verlagerungstendenzen von anderen Einrichtungen des Standortnetzes zu erwarten sind, die insgesamt zu nachteiligen



Wirkungen für den Gesamtstandort führen könnten (Beeinträchtigungsverbot). Sollten sogar Überausstattung ermittelt werden, die in den Verdichtungsräumen durchaus zu vermuten sind, gilt es die Gesamtqualität des Infrastrukturclusters durch Spezialisierung zu erhöhen.

Wohnfolgeeinrichtungen wie Schulen, Kindergärten, etc. sind möglichst in zentralen Siedlungsbereichen und innerhalb dieser wiederum zentral liegend bzw. an Haltestellen oder Netzknotenpunkten des ÖPNV zu allokalieren, da ihre Nachfrager vor allem nicht-motorisierte Bevölkerungsgruppen sind. Gleichzeitig wird empfohlen, bei der Bedarfsermittlung und der Dimensionierung die kurz- (5-10 Jahre) und mittelfristige (15 bis 20 Jahre) Bevölkerungs- und Bedarfsentwicklung („Demographie-Check“) zu berücksichtigen, um die Problematik der Kostenremanenz zu verhindern. Denn innerhalb einer Schuleinheit kann zwar die Schüler- und Lehrerzahl reduziert werden, die Kosten für den Gebäudeunterhalt bleiben jedoch oft gleich oder sinken nur unerheblich gegenüber der geplanten Vollbelegung. Diesbezüglich spielt auch die Altersstrukturentwicklung der Nutzer eine bedeutende Rolle. Die Kategorie der Großinfrastrukturen, wie Sportstadien, Veranstaltungshallen, Kongresszentren, etc., deren Einzugsbereiche eindeutig über den Funktionsraum hinaus ausstrahlen und insofern überregionalen Anreiseverkehr generieren, sollten nur an Standorten in Frage kommen, die durch einen leistungsfähigen ÖPNV, möglichst mit SPNV-Anbindung aufgrund der hohen Transportkapazitäten pro Einheit, erschlossen oder kostengünstig erschließbar sind. Bei den Großinfrastruktureinrichtungen, aber auch bei mittelgroßen Einrichtungen wie Mehrzweckhallen, die durch die Bevölkerung des Funktionsraums nachgefragt werden, ist vorrangig die Realisierung in interkommunaler Kooperation zu prüfen. Hinsichtlich des Standorts sind auch gut angebundene Nebenzentren zu berücksichtigen, die strategisch günstig im (Funktions)Raum liegen (ebd.: 267).

#### *Einzelhandelsentwicklung*

Die Steuerungsfunktion des ZOK bezüglich der Steuerung des großflächigen Einzelhandels läuft einerseits ins Leere, wenn durch die Anwendung des Territorialprinzips die Zulässigkeit auf das gesamte Gemeindegebiet ausgedehnt wird, andererseits wird sie durch die übermäßige Ausweisung Zentraler Orte im Verdichtungsraum praktisch flächendeckend ermöglicht. Mit dem beobachtbaren Versagen des „klassischen“ Zentrale-Orte-Konzepts hinsichtlich der Steuerung des großflächigen Einzelhandels wurden in vielen Verdichtungsräumen regionale Einzelhandelskonzepte erstellt, welche die tatsächliche Zentrenstruktur bezogen auf den Einzelhandel abbilden. Prinzipiell entsprechen solche regionalen Zentrenkonzepte bereits der Idee des zentralörtlichen Funktionsraums und belegen nach Meinung der Autoren die Praktikabilität des vorgestellten Konzeptes (ebd.). In solchen Regionalen Einzelhandelskonzepten und in den ergänzenden informellen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten der Städte werden nach bestimmten Kriterien Zentren-Typologien unterschieden und Standorte festgelegt. Häufig werden dazu Kriterien wie der Agglomerationsgrad und Einzugsbereich, vorhandene Betriebsformen und Verkaufsflächengröße (Mensing 1999: 70), aber auch Sortimentzusammensetzung, Publikumsfrequenz und ÖPNV-Erreichbarkeit verwendet. Die Zentren-Typologie wird einerseits hierarchisch, etwa nach Haupt-, Neben- und Grundzentrum, und andererseits in integrierte und nicht-integrierte Lagen unterschieden (s. Tabelle 7).

Tabelle 7: Beispiel für eine Zentren-Typologie im Bereich des Einzelhandels

I. <b>Integrierte Zentren</b> -städtebaulich gewachsener oder geschlossener entwickelter Siedlungsbereich -gute ÖPNV-Erreichbarkeit		II. <b>Nicht-integrierte Zentren</b> -Lage überwiegend außerhalb von zusammenhängenden Siedlungskernen -ausschließliche Pkw-Orientierung bzw. kein ÖPNV-Anschluss	
<b>I A</b>	Hoher EH-Agglomerationsgrad mit regionalem / überregionalem Einzugsgebiet	<b>II A</b>	Hoher EH-Agglomerationsgrad mit regionalem / überregionalem Einzugsgebiet
<b>I B</b>	Mittlerer EH-Agglomerationsgrad mit teilregionalem Einzugsbereich	<b>II A S</b>	Regionales oder überregionales Einzugsbereich, jedoch niedrigem Agglomerationsgrad / isolierter Einzelhandelsbetrieb (z. B. großes Möbelhaus)
<b>I C</b>	Mittlerer bis niedriger EH-Agglomerationsgrad mit überörtlichem Einzugsbereich	<b>II B</b>	Mittlerer EH-Agglomerationsgrad mit teilregionalem Einzugsbereich (an II A S angelagerter Fachmarkt)
<b>I D</b>	Niedriger EH-Agglomerationsgrad mit örtlichem Einzugsbereich	<b>II B S</b>	Teilregionaler oder überörtlicher Einzugsbereich, jedoch niedrigem Agglomerationsgrad (Baumärkte, Möbelmärkte)
<b>I D 1</b>	Lage in Siedlungskernen / Subzentren	<b>II C</b>	Mittlerer bis niedriger EH-Agglomerationsgrad mit teilregionalem Einzugsbereich (z. B. großer SB-Markt)(isolierter Magnetbetrieb mit ergänzendem EH-Besatz)
<b>I D 2</b>	Lage in geschlossenen Siedlungsgebieten außerhalb von Siedlungskernen und lokalen Nahversorgungszentren		

Quelle: ebd.: 68 (verändert)

Einzelhandelseinrichtungen mit zentrenrelevanten Sortimenten sollten grundsätzlich nur noch in integrierten Lagen zulässig sein (Integrationsgebot) und hinsichtlich ihrer Dimensionierung dem Einzugsbereich des zentralen Versorgungsbereichs entsprechen (Kongruenzgebot), um schädliche Wirkungen auf benachbarte Versorgungsbereiche des Funktionsraums auszuschließen (Beeinträchtigungsverbot). Die nicht-zentrenrelevanten Sortimente können weiterhin an den peripheren Pkw-orientierten Handelsstandorten und Fachmarkttagglomerationen angesiedelt werden (wobei auch von diesen Agglomerationen keine negativen Wirkungen auf andere zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sein dürfen) oder auch an neuen Standorten, die eine entsprechende Eignung aufweisen, wenn dafür ein Konsens unter den Gemeinden des Funktionsraums hergestellt werden kann (z.B. über ein regionales Einzelhandelskonzept, ggf. als Teilbestandteil des erwähnten REK). Zu einer dauerhaften Entwicklung des Einzelhandels gehören neben der gesicherten Nahversorgung der Stadtteilzentren und vitalen Innenstädten auch Angebotsstandorte für sperrige Güter, die von „Kofferraumkunden“ gezielt angesteuert werden (Den Hartog-Niemann und Boesler in Blotevogel 2002b: 257). Mit der Umstellung der Einzelhandelssteuerung auf ein flexibilisiertes ZOK werden diese Standortagglomerationen in nicht-integrierten Lagen einerseits enttabuisiert und gleichzeitig überhaupt erst beurteil- und somit steuerbar.

Die skizzierten Rahmenvorgaben zur Steuerung der weiteren Entwicklung in den drei als maßgeblich angesehenen Handlungsbereichen sollen zu einer interkommunal abgestimmten und aus übergeordneter Perspektive raumverträglichen Nutzung führen. Zugleich soll durch die Flankierung durch Entwicklungsrichtlinien eine Überbeanspruchung von Teilräumen des Funktionsraums ausgeschlossen werden. Die Zulässigkeit bestimmter Funktionen wird nicht länger an die zentralörtliche Stufe einer

Gemeinde als Normadressat geknüpft. Die territoriale Funktionszuweisung wird durch ein Funktionalprinzip abgelöst, die Ansiedlungsentscheidung wird im Einzelfall anhand der besten raumstrukturellen Eignung getroffen. Somit wird mit der Einführung des Funktionsraums grundsätzlich auch eine Entwicklung in Gemeinden möglich, die bisher nicht als Zentrale Orte ausgewiesen waren, wenn sie denn die „notwendigen raumstrukturelle Voraussetzungen“ (Greiving u. Winkel 2008: 268) aufweisen. Das gilt für Entwicklungen in allen angesprochenen Steuerungsfeldern. Diese wesentliche Eigenschaft des vorgeschlagenen Konzepts verdeutlicht, dass es zur notwendigen Flexibilisierung des klassischen, auf Hierarchiestufen und undifferenzierte Funktionszuweisung ausgelegte, Zentrale-Orte-Konzepts beitragen kann. Zur Umsetzung braucht es allerdings eine engagierte Regionalplanung, die zunächst als Initiator und, nach der erfolgreichen Einführung, als Moderator des Funktionsraums auftritt. Ein wesentlicher Teil der Arbeit wird zudem die Beratung der Kommunen an der Schnittstelle zur Bauleitplanung darstellen und bei der Interpretation und Ausfüllung der im LEP vorgegebenen Steuerungsrichtlinien in den benannten Feldern. Schließlich soll möglichst schnell - auch aus Interesse der Kommunen - mit der Erarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten begonnen werden, um möglichst schnell zu einer gesamtträumlich abgestimmten Entwicklung zu gelangen, die die Potentiale des Funktionsraum besser nutzt und negative Doppelangebote gezielt in regional bis überregional nachgefragte Funktionen und Einrichtungen umbaut. Ziele der Zusammenarbeit, angepeilte Zwischenziele und bereits erreichte Einigungen können dann über den Abschluss eines raumordnerischen Vertrags, zu dessen Unterzeichnern auch die Regionalplanung gehören kann um ihren Konsens und Unterstützung zu der eingeschlagenen Entwicklungsrichtung auszudrücken, auch über die Zeitdauer einer Wahlperiode hinaus gesichert werden (ebd.).

### 5.2.3 Gegenüberstellung der in der Literatur vorgefundenen Konzeptionen zum „zentralörtlichen Funktionsraum“

Die Analyse des Schrifttums hat gezeigt, dass bereits vor den vom ARL-Expertenarbeitskreis identifizierten intra- und transkommunalen Standorträumen ein Problemverständnis für derartige Zentrenstrukturen existierte. Darüber hinaus waren bereits Ansätzen zur Weiterentwicklung des ZOK formuliert worden, die sich auf eine grundsätzliche Trennung der zentralörtlichen Funktionen im landesplanerischen Versorgungssystem bezogen. Zu nennen ist hier der „Zentralraum“ (Beuchel 1972) als Ansatz zur konzeptionellen Berücksichtigung von transkommunal ausgeprägten Einzelzentralitäten in Verdichtungsräumen, der als „erster“ Ansatz eines zentralörtlichen Funktionsraums angesehen werden kann. Die nachstehende Gegenüberstellung erstreckt sich jedoch auf die in der neueren Literatur vorzufindenden Ansätze zum Funktionsraum, da diese entsprechend der heutigen Rahmenbedingungen konzeptionell ausformuliert wurden und insofern vergleichbar sind. Diese werden nun einem Abgleich unterzogen, um einerseits Unterschiede zwischen den Konzeptionen herauszustellen und andererseits kritisch Stellung zu beziehen.

Tabelle 8: Gegenüberstellung der in der neueren Literatur vorzufindenden Varianten des zentralörtlichen Funktionsraums

	<b>„Zentralörtlicher Kooperationsraum“</b> (Blotevogel 2002b)	<b>„Oberzentraler Kooperationsraum“</b> (Forschungsverbund Stadt und Region in Sachsen 2003)	<b>„Zentralörtlicher Funktionsraum“</b> (Greiving et al. 2015)
<b>Grund/Auslöser der Ausweisung</b>	Transkommunaler Standortraum (Ausprägung transkommunaler Standortcluster)	Ausgeprägte funktionale Stadt-Umland-Verflechtung	Transkommunaler Standortraum mit Überschneidungen der zentralörtlichen Verflechtungsbereiche. Keine

		mit Suburbanisierungstendenzen in verschiedenen Funktionsbereichen	feststellbaren (dominierenden) Zentralen Orte
<b>Relevante Hierarchiestufe</b>	Ober- und Mittelzentren	Oberzentren	Mittel- und Grundzentren (Oberzentren werden nicht ausgeschlossen)
<b>Erhebungsgrundlage</b>	Identifizierung transkommunaler Standorträume (gebietsscharfe Standortcluster)	Indikatoren gestützte Erhebung dynamischer Entwicklungsprozesse der Standortgemeinden des Stadt-Umland-Raumes (auf Gemeindebasis)	Identifizierung transkommunaler Standorträume unter Berücksichtigung der Abgrenzung der Versorgungsbereiche (negative Abgrenzung)
<b>Räumliche Abgrenzung</b>	Räumliche Ausdehnung umfasst die Standorträume und Potentialflächen für Funktionserweiterungen. Dabei können auch nur Teile anderer Gemeinden einbezogen werden.	Räumliche Ausdehnung richtet sich nach den administrativen Grenzen der einbezogenen Gemeinden. Diese sollen nur an interkommunalen Entwicklungskonzepten mitarbeiten, in deren Handlungsfeldern sie aufgrund eigener Ausstattung oder Dynamik involviert sind und Koordinierungsbedarf besteht.	Räumliche Ausdehnung richtet sich nach dem negativ abgrenzbaren Versorgungsbereich, in dem keine klaren Versorgungsbeziehungen erkennbar sind. Demnach bildet die Gemeinde die kleinste Einheit, die dem Funktionsraum zugeschlagen werden kann.
<b>Steuerung</b>	Zentrenkonzept(e), vertragliche Vereinbarungen	Zentrenkonzepte und Lenkungsausschuss, gemeinsamer Flächennutzungsplan	Raumordnerischer Vertrag und/oder REK. Konkrete planerische Zielvorgaben für die Siedlungsentwicklung, Infrastruktur- und Einzelhandelsversorgung (Ziele und Grundsätze der Raumordnung)

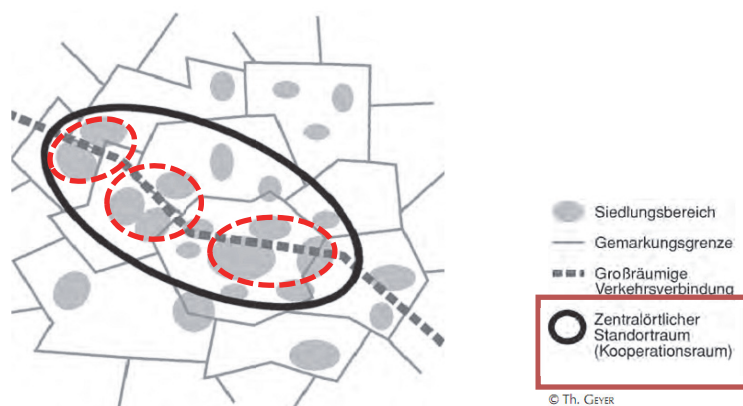
Quelle: eigene Darstellung

Der größten Unterschiede zwischen den Funktionsraumansätzen bestehen hinsichtlich deren räumlicher Abgrenzung. Der Ansatz, welchen der ARL-Arbeitskreis zur Abgrenzung seines Vorschlags eines „Zentralörtlichen Kooperationsraumes“ wählt, nämlich die zentralörtlichen Standortcluster einer bestimmten Stufe unabhängig von den existierenden Gemeindegrenzen zu erfassen, ist auf den ersten Blick durchaus plausibel. Ein solches Vorgehen entspricht dem von Beuchel (1972: 128f.) dargestellten Entwicklungsprozess eines Zentralen Ortes (im Sinne einer Gemeinde) zum „Zentralraum“, wo einzelne Funktionen sich transkommunal in die Umlandgemeinden verlagert haben. Nach Auffassung des Autors kann der normative-konzeptionelle „Zentralörtliche Funktionsraum“ aber keine räumliche 1:1-Übernahme des deskriptiv-analytischen „Zentralörtlichen Standortraumes“ sein. Diese Auffassung vertreten auch Greiving et al. zur gebietsscharfen Festlegung Zentraler Orte bzw. zentraler Standortcluster: es müsse „nicht unmittelbar eine normative Festlegung exakt derjenigen Cluster in ihrem räumlichen Umgriff folgen, wie er sich empirisch beschreiben lässt.“ (Greiving et al. 2015: 89), sodass auch die Festlegung eines Hauptortes als Zentralen Ort dem Standortclusteransatz nicht widerspreche, sondern den Versuch darstellt sich dem empirischen Befund normativ anzunähern.

Eine 1:1-Transformation des empirisch Beschreibbaren zum zwangsläufig normativen Kooperationsraum scheint vom ARL-Arbeitskreis auch nicht intendiert, da laut dessen Ausführungen auf der Landesebene die oberzentralen Standorträume darzustellen sind, deren genaue Abgrenzung anschließend von den Regionalplanungsträgern vorgenommen werden soll (Blotevogel 2002b: 231). Allerdings wird

die Kongruenz des planerischen Analyse- und Handlungsraumes durch Abbildung 31 suggeriert, was darauf beruht, dass in der Legende der (empirische) Standortraum und der (normativ) Kooperationsraum durch eine inkonsistente Begriffsverwendung gleichgesetzt werden. Ganz eindeutig geht der ARL-Arbeitskreis jedoch davon aus, dass nicht die Gemeinde als Normadressat die kleinste Festlegungseinheit auf der Ebene der Landesplanung darstellen muss, sondern bereits auf dieser Planungsebene auch Gemeindeteile (mit transkommunalen Standorträumen) als Bestandteil eines Kooperationsraumes festgelegt werden können (ebd., FN 12). Somit muss davon ausgegangen werden, dass die Gemeindeebene nicht die kleinste Einheit des Funktionsraumes darstellt, im Gegensatz zu den beiden anderen Ansätzen.

Abbildung 31: Der „Zentralörtliche Kooperationsraum“ mit ergänzender Darstellung zentralörtlicher Standortcluster höchster Stufe



Quelle: ebd., verändert

Aus der Skizze des zentralörtlichen Standort- bzw. Kooperationsraumes (Abbildung 31) lassen sich zwei maßgebliche Abgrenzungsprobleme erkennen, die sich im nachgelagerten Planungsprozess auf der Maßstabsebene der Regionalplanung ergeben werden:

- Es ist höchst unwahrscheinlich, dass ein transkommunaler oberzentraler Standortraum in der Mehrzahl der Fälle aus einem einzigen zusammenhängenden Standortcluster (bzw. mehreren räumlich verbundenen Standortclustern) bestehen wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die oberzentralen Standortbereiche in mehreren durch Lücken anderer Nutzungen unterbrochenen Agglomerationen vorliegen (siehe rote Markierungen in Abbildung 31). Die räumliche Ausprägung des Standortraumes ist folglich als disjunkt anzunehmen.
- Gehen wir ferner davon aus, es handelt sich bei der Darstellung um die normative Ausweisung des „Zentralörtlichen Kooperationsraum“, dann sind die einbezogenen Freiflächen bzw. Nicht-Siedlungsbereiche als potentielle Entwicklungsflächen für oberzentrale Nutzungen zu verstehen. Diese scheinen aufgrund des stilisierten ovalen Verlaufs der Grenzziehung dem groben Maßstabsbereich der Landesplanung zuordenbar. Die weitere Ausgestaltung bzw. Präzisierung, die bis an die Schwelle der Bauleitplanung heranreichen würde, ist Aufgabe der Regionalplanung in Aushandlung mit den Kommunen, wobei außerordentliches Fingerspitzengefühl zu beweisen wäre. Denn würden die bestehenden zentralörtlichen Standortbereiche mit engen Grenzen umzogen, schränkt dies deren Entwicklungspotenziale ein, während

eine sehr weite Grenzziehung beispielsweise bei Standortclustern des großflächigen Einzelhandels erhebliche Expansionen nach sich ziehen könnte<sup>51</sup>. Vor der späteren Ausarbeitung der interkommunalen Entwicklungs- und Standortkonzepte zwischen den Kommunen, wirken bereits die zugestandenen Entwicklungsflächen, die sich indirekt aus der Grenzziehung ergeben, rahmensetzend und bilden die wesentliche Stellschraube zur Steuerung durch die Regionalplanung.

Die grundsätzliche Abgrenzungsproblematik stellt sich bei dem Vorschlag des Forschungsverbund Stadt und Region in Sachsen auf andere Weise. Der Forscherverbund stellt für die Abgrenzungsfrage anstatt auf Standortcluster zentraler Einrichtungen in erster Linie auf Indikatoren ab, die die dynamische Entwicklung der Gemeinden als Verlagerungsprozesse zentraler Funktionen aus der Kernstadt in das Umland abbilden sollen. Zusätzlich werden soziale Versorgungsinfrastrukturen und Freizeiteinrichtungen mit regionalem Einzugsbereich einbezogen, sowie die Pendlerverflechtungen betrachtet. Die verwendeten Indikatorensets weisen zum einen den allgemeinen Nachteil auf, dass sie nur gemeindeweite Daten darstellen und eine innergemeindliche Differenzierung damit zunächst ausgeschlossen ist. Demnach werden eventuell Gemeinden in den Kooperationsraum in ihrer gesamten territorialen Ausdehnung aufgenommen, obwohl nur der Hauptort oder sogar nur ein autobahnnahes Nebenzentrum überdurchschnittlich dynamische Entwicklung etwa im Bereich der Gewerbeansiedlung aufweist.

Zum anderen zeigen einige der verwendeten Indikatoren<sup>52</sup> zwar eine dynamische Entwicklung der Gemeinde an, weisen aber keinesfalls auf die Ausprägung oberzentraler Zentralität hin. Nach Auffassung des Autors kommt es daher bei der Abgrenzung zu einer unbegründeten Verwechslung von dynamischer Stadt-Umland-Entwicklung und der Aufteilung und Verlagerung oberzentraler Cluster in transkommunale Standorte. Daraus resultiert ein übermäßiges „Ausfransen“ der „oberzentralen Kooperationsräume“ vor allem entlang der Entwicklungsachsen, was letztlich im Ergebnis zu Kooperationsräumen mit rund fünfzehn Partnern (Gemeinden) führt. Das größte Manko liegt dabei gar nicht in der großen Anzahl, die erhebliche Probleme bei der Konsensbildung befürchten lässt, da Kooperationen nie zum Selbstzweck eingegangen werden und in den Abstimmungsverfahren Transaktionskosten auf jeden Kooperationspartner zukommen werden. Vielmehr ist aus landesplanerischer Sicht kaum zu rechtfertigen, einen flächendeckenden oberzentralen Kooperationsraum normativ auszuweisen, der in der Regel alle Kragengemeinden des ersten Ringes und einen nicht unerheblichen Teil des zweiten Ringes um das Oberzentrum umfasst, wenn sich feststellen lässt, dass einige Gemeinden zwar von ihrer Nachbarlage zum Oberzentrum durch Einwohnerzuwächse profitiert haben, allerdings keine oberzentralen Einrichtungen aufweisen. Insofern liegt die Eignung des vom sächsischen Forschungsverbund erarbeiteten oberzentralen Kooperationsraums in einer Stärkung der interkommunalen Kooperation im Stadt-Umland-Bereich des Oberzentrums, wie dies auch die mecklenburgischen Stadt-Umland-Räume zum Ziel haben. Für die Abstimmung transkommunal verteilter oberzentraler Einrichtungen scheint die räumliche Abgrenzung zu groß gewählt. Zudem weckt die Einbeziehung einzelner Gemeinden, die keinerlei oberzentrale Standortagglomerationen oder einzelne Einrichtungen aufweisen, kontraproduktiv, da diesen suggeriert wird, sie wären nun Bestandteil eines oberzentralen Standortnetzes mit entsprechender Entwicklungslegitimation.

---

<sup>51</sup> Die gleiche Problematik zeigt sich bei der Abgrenzung der zentralen Siedlungsbereiche in Sachsen-Anhalt, wo die Landesplanung sehr große Außenbereichsflächen in ihre generalisierte Darstellung einbezogen hat, die von der Bauleitplanung „nach innen“ konkretisiert werden können (s. 4.2.13)

<sup>52</sup> So beispielsweise Bauflächenausweisung, Freiflächenverbrauch, Wohnungsbestandsentwicklung, Gewerbeflächenausweisung

Das Problem dieses tendenziellen „Auswaberns“ der Funktionsräume ins Umland im Rahmen der Ermittlung der funktionalen Verflechtung und Abgrenzung führen auch Greiving und Winkel an (Greiving u. Winkel 2008: 4). Sie plädieren daher, statt einer Ausweisung großer, zusammenhängender Funktionsräume (oberzentraler Funktionsraum) für die Ermittlung und Ausweisung mehrerer kleinerer Funktionsräume (mittelzentraler Stufe), die sich an den ursprünglichen Mittelbereichen orientieren sollen. Neben der drastischen Reduzierung der Anzahl der Kooperationspartner und damit der tendenziellen Verminderung der Transaktionskosten<sup>53</sup> bietet ein solches Vorgehen zudem den Vorteil, dass (idealtypisch) Gemeinden miteinander kooperieren, die einen direkten funktionalen Zusammenhang zueinander aufweisen, räumlich benachbart in einem überschaubaren räumlichen Bereich kooperieren und sich vor allem bereits untereinander kennen und eventuell Vertrauensverhältnisse durch Kooperationsansätze bestehen, was bei einem großen Einheitsraum als „Funktionsraum“ nicht der Fall sein muss. Als viel gewichtigeres Argument gilt es, bei aller funktionalen Verflechtung, die Verwaltungskongruenz zu berücksichtigen. D.h., bei der Abgrenzung der zentralörtlichen Versorgungsbereiche und damit bei der Abgrenzung der Funktionsräume nach dem präzisierten Vorschlag von Greiving et al. (2015: 88), sollten keine Kreisgrenzen durch Mittelbereiche durchschnitten werden, da die Landkreise oftmals die Träger der zentralörtlichen Funktionen oberhalb der Grundversorgung sind und die Gemeinden über die Kreisumlage an deren Finanzierung beteiligt sind.

Die Gegenüberstellung der drei Ansätze verdeutlicht auch, dass der durch transkommunale Standorträume ausgelöste Handlungsdruck auf jeweils verschiedenen Hierarchiestufen vermutet wird. Die ARL-Expertengruppe sah diesen insb. bei den Ober- und Mittelzentren, während der sächsische Forschungsverbund diesen entsprechend des gutachterlichen Auftrags durch die oberste Landesplanungsbehörde nur für Oberzentren untersucht hat. Greiving und Winkel sehen transkommunale Standorträume grundsätzlich auf allen drei Hierarchiestufen, die Ausführungen sind jedoch in den Verdichtungsräumen insb. auf die mittelzentrale Ebene (Variante A) ausgerichtet sowie in sehr peripheren Gebieten auf die grundzentrale Hierarchiestufe (Variante B). In keinem der Ansätze wird explizit das aufgeworfene „Hierarchieproblem“ bei der Abgrenzung des Funktionsraums angesprochen, das (so hier unterstellt) dann relevant wird, wenn die transkommunalen Standortcluster sich nur auf kleine Bereiche von (ggf. flächengroßen) Nachbargemeinden erstrecken. Am deutlichsten wurde dies durch die ARL-Expertengruppe angesprochen, die angeregt hat, dass unter Umständen auch nur Gemeindeteile zum Kooperationsraum gehören sollten (Blotevogel 2002b: 231, 286). Der sächsische Forschungsverbund sieht hier ebenso wie Greiving und Winkel die Einbeziehung ganzer Gemeinden in den Funktionsraum vor, weisen jedoch darauf hin, dass damit die Funktionszuweisung für den Funktionsraum, die maßgeblich aus der Hierarchiestufe hervorgeht, nicht automatisch auf die gesamte Standortgemeinde übergeht.

Alle verglichenen Ansätze scheinen implizit davon auszugehen, dass sich die transkommunale Ausprägung auf einer einzigen Hierarchiestufe abzeichnet. Dabei ist grundsätzlich eine (räumliche) Koinzidenz von transkommunalen Standorträumen verschiedener Hierarchiestufen denkbar. Man denke an den Fall, dass es zwischen mehreren Gemeinden zu Überlagerungen der mittelzentralen Verflechtungsbereiche kommt, gleichzeitig in einer oder mehreren dieser „Mittelzentren“ auch transkommunale oberzentrale Standortcluster identifizierbar sind, die sich aus dem benachbarten Oberzentrum verlagert haben. Wie ist hier nun die Abgrenzung des Funktionsraums bzw. der Funktionsräume vorzunehmen und welche Hierarchiestufe ist diesem zuzuweisen? Es kann somit festgehalten werden: Die

---

<sup>53</sup> was nicht nur mit der Anzahl der Involvierten Akteure zusammenhängen muss, sondern auch durch unüberbrückbare Konflikte und historische Rivalität bis zur Blockierung des Kooperationsprozesses führen kann

Abgrenzung des zentralörtlichen Funktionsraums steht in einem Abhängigkeitsverhältnis zu der/den Hierarchiestufe(n), auf der bzw. denen transkommunale Standorträume identifizierbar sind, bzw. der Hierarchiestufe, die dem Funktionsraum normativ zugewiesen werden soll.

#### **5.2.4 Zusammenfassung und Zwischenfazit**

Wie in diesem Kapitel gezeigt wurde, lassen sich im raumordnerischen Schrifttum schon seit den 1970er Jahren Bestrebungen erkennen, von einer auf einen Ort ausgerichteten Funktionszuweisung abzuweichen und Funktionsteilungen im zentralörtlichen Konzept bewusst zuzulassen bzw. konzeptionell nachzuvollziehen. Einerseits kommt man damit den realen, durch funktionale Ergänzungen und Arbeitsteilung charakterisierten, Zentrenstrukturen in Verdichtungsräumen nach, andererseits kann durch eine Aufteilung der Funktionen auf mehrere Standorte die Sicherung einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung bei nachlassenden Tragfähigkeiten gesichert werden, indem nicht mehr ein Ort alleine die gesamten Versorgungseinrichtungen für einen Verflechtungsbereich bereitzustellen hat. Als Vorbild dieser Entwicklung dienten die Fachplanungsträger, die die horizontale Kooperation dezentraler Einzelstandorte bei bestimmten Infrastrukturen als Erweiterung einer vertikalen Kooperation (innerhalb eines hierarchisch angelegten Systems) erkannten (z.B. aus Erreichbarkeitsdefiziten erforderliche Zweigstandorte von Kreisbehörden oder Nebenstellen von Finanzämtern).

Das Auftreten transkommunaler Standorträume ist Ausdruck sich überlagernder Einzugsbereiche und wechselseitig arbeitsteilig organisierter Standortstrukturen, die sich nicht mehr mit dem strikt hierarchischen Aufbau des klassischen ZOKs in Einklang bringen lassen. In den Kernstädten bzw. deren Citybereichen als den eigentlichen oberzentralen Standortbereichen kam es zur Funktionsteilung und Herausbildung hochspezialisierter Standortcluster in Form von Bankenvierteln, Regierungsvierteln, Museums- oder Kulturquartieren usw. Als der verfügbare und bezahlbare Raum in den Kernstädten für flächenintensive Großinfrastrukturen wie Flughäfen, Güterterminals, Krankenhäuser, Universitäten, etc. sich extrem verknappte, wurden Standorte für solche Einrichtungen notwendiger Weise auch in Nebenzentren oder außerhalb der Grenzen der zentralen Standortgemeinde transkommunal errichtet. Diesem Entwicklungstrend folgte die Bevölkerungssuburbanisierung und anschließend der tertiäre Sektor, wobei der Einzelhandel eine Sonderstellung mit der Projektierung von Shoppingcentern als neuer Form des Einkaufserlebnisses an autoorientierten Standorten einnimmt. Wie eingangs erwähnt, sind die Steuerung dieser transkommunalen Standortcluster und die Vermeidung der aus der Funktionsüberlagerung resultierenden schädlichen Konkurrenz mit dem klassischen ZOK nicht erreichbar, weil die neuen Standortformen durch das klassische hierarchische Standortraster durchfallen. Als Lösungsvorschläge bietet die beleuchtete Fachliteratur die Festlegung normativer zentralörtlicher Städteverbünde<sup>54</sup> und zentralörtlicher Kooperations- bzw. Funktionsräume an, um auf heterogene Raumstrukturen innerhalb des ZOKs reagieren zu können.

Der maßgebliche Unterschied zwischen den in der Literatur vorzufindenden und hier behandelten Funktionsraumkonzepten liegt in der Problemdefinition zentralörtlicher Standorträume sowie der daraus resultierenden Unterschiede in der Abgrenzungsmethodik, die wiederum die Präzision bzw. die Steuerungsgenauigkeit der normativen Funktionszuweisung an die Gemeinden als unterste Planungs-

---

<sup>54</sup> In den gegenübergestellten Konzepten zum Umgang mit transkommunalen Standortbereichen plädieren nur Greiving/Winkel (2008) eindeutig für die Anwendung des Konzepts der Städteverbünde bei Überlagerungen von zentralörtlichen Einzugsbereichen in geringem Umfang (Anzahl) im Verdichtungsraum. Der ARL-Arbeitskreis sieht den Einsatzbereich dieses Instruments bei nachlassenden Tragfähigkeiten und Schwierigkeiten der Funktionserfüllung eines monozentralen zentralörtlichen Standortes im ländlichen Raum.



ebene beeinflusst. Der ARL-Arbeitskreis sieht in transkommunalen Standorträumen primär die Problematik, dass Standortcluster einer bestimmten Hierarchiestufe sich auf eine oder mehrere Standortgemeinden entwickelt haben, die eine andere (geringere) zentralörtliche Funktionszuweisung im ZOK nach dem Territorialprinzip aufweisen. Dieses Problemverständnis entspricht dem des Zentralraums von Beuchel. Greiving und Winkel erkennen hingegen transkommunale Standorträume, wo sich starke Überlagerungen der Verflechtungsbereiche benachbarter Zentraler Orte gleicher Stufe abzeichnen. Daraus resultieren unterschiedliche Abgrenzungsvorschläge. Beide Auffassungen vom transkommunalen Standortraum sind jedoch darin kompatibel, dass es sich dabei um ein Netzwerk arbeitsteiliger Standortcluster handelt, welches sich über mehrere Gemeinden erstreckt und Aufgaben für einen gemeinsamen Versorgungsbereich übernimmt.

Der Vorschlag des ARL-Arbeitskreises geht (offenbar) von einer sehr exakten Abgrenzung der vorgefundenen transkommunalen Standortbereiche aus und ignoriert dabei die Gemeindegrenzen weitgehend. Den Ausführungen ist nicht eindeutig zu entnehmen, ob die Standortcluster in ihrem räumlichen Umriss zum Kooperationsraum werden sollen oder darüber hinausgehende Bereiche mit einbezogen werden können. Eindeutig wird jedoch ausgeführt, dass es möglich ist, auch nur Gemeindeteile auszuweisen, sodass eine zwingende Einbeziehung ganzer Gemeinden (als kleinste Einheiten) nicht beabsichtigt ist. Der Vorschlag zur Bildung eines „zentralörtlichen Kooperationsraums“ lässt weitgehend offen, wie dieser normativ implementiert werden soll, weil der Vorschlag die Frage unbeantwortet lässt, welcher zentralörtlicher Status den Gemeinden zugewiesen wird, die nur teilweise bzw. nur mit Teilen ihres Gemeindegebietes Bestandteil des Kooperationsraumes ist. Im Gegensatz dazu beziehen sowohl die Abgrenzungsvorschläge vom Forschungsverbund Stadt und Region in Sachsen (2003) und Greiving und Winkel (2008) bzw. Greiving et al. (2015) die politischen Gemeinden in ihren territorialen Grenzen in den Funktionsraum ein. Der Forschungsverbund bezieht den Funktionsraum gemäß seines Forschungsauftrags auf die oberzentrale Ebene (um die untersuchten sächsischen Oberzentren), während Greiving und Winkel bzw. Greiving et al. (2015) den Funktionsraum potenziell auf allen Hierarchiestufen (grund- mittel- und oberzentral) als Strukturvariante mit unterschiedlicher Ausrichtung ansehen. Beide letztgenannten Ansätze gehen somit von den Gemeinden als Grundeinheit und Normadressat aus. Jedoch bedeutet dies nicht, dass daraus der Anspruch abgeleitet werden kann, dass im gesamten auf diese Weise aus den Gemeindeterritorien zusammengefassten Kooperationsraum/Funktionsraum die Allokation von zentralörtlichen Einrichtungen ermöglicht wird, die dieser gebildeten Raumeinheit zugewiesen wird.

Die andere Komponente, der neben der Abgrenzung eine hohe Bedeutung für die konzeptionelle Ausgestaltung des Funktionsraums zukommt ist die Hierarchiestufe. Solange die Analyse des zentralörtlichen Systems (der Ausprägung der zentralörtlichen Standortbereiche) ergibt, dass es zu vielfältigen Überschneidungen der Einzugsbereiche *gleicher* Stufe kommt, kann diese aus übergeordneter Perspektive unbefriedigende Situation durch die Ausweisung eines zentralörtlichen Funktionsraums betreffender Hierarchiestufe recht problemlos gelöst werden. Die Ausprägung transkommunaler Zentrensysteme wirft allerdings in solchen Fällen Probleme auf, in denen ein transkommunales Standortcluster eine andere (höhere) zentralörtliche Stufe aufweist, als die normativ festgelegte Hierarchiestufe der politischen Gemeinde, in welcher das Standortcluster liegt. Ebenso ist der Fall denkbar, dass sich transkommunale Standorträume verschiedener Hierarchiestufen räumlich überlagern, z.B. indem eine Standortgemeinde auf mittelzentraler Ebene Überlagerungen des Verflechtungsbereich mit den benachbarten Mittelzentren aufweist und sich zugleich oberzentrale Standorträume des ebenfalls benachbarten Oberzentrums auf dem Gemeindegebiet ausgeprägt haben.

Nachdem bis zu diesem Punkt die wesentlichen Ansätze zur Fortentwicklung des ZOK in der Literatur und ihre Auswirkung auf die raumordnerische Praxis nachgezeichnet wurde, hat die Arbeit von hieran die Aufgabe, eine eindeutige Definition für den zentralörtlichen Funktionsraum aus den analysierten Ansätzen zu synthetisieren, unter der Maxime, die politische Umsetzbarkeit einer solchen Abwandlung des zentralörtlichen Konzepts zu beachten.

Zwei Elemente wurden hierbei als wesentlich für die Konzeption des zentralörtlichen Funktionsraums und die Wirkung dieses Instruments herausgestellt. Einerseits die Frage nach der anzuwendenden Abgrenzungsmethodik bzw. der Frage danach, ob für eine normative Festlegung ganze Gemeinden als Normadressaten einzubeziehen sind. Andererseits die Frage, ob dem Funktionsraum eine einheitliche Hierarchiestufe zugewiesen werden kann und welche dies im Einzelfall sein soll. Diese Fragestellungen bezüglich der konzeptionellen Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums sollen im anschließenden Kapitel 6 zunächst theoretisch behandelt werden, bevor in Kapitel 7.4 überprüft wird, ob sich die empirische Situation überhaupt so darstellt, dass auf allen Hierarchiestufen transkommunale Standortcluster auftreten.

## 6 Die Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums – Definition und Optionen der konzeptionelle Ausgestaltung

### 6.1 Einleitung und Zielsetzung

In diesem Kapitel soll eine eigene Definition und konzeptionelle Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums erarbeitet werden, die im Wesentlichen auf den Erkenntnissen beruhen, die aus der Recherche der landesplanerischen Praxis im Umgang mit transkommunalen Zentren (s. Kapitel 4.3.2) und den Vorschlägen zur Weiterentwicklung des ZOK (s. Kapitel 5.2.3) in der neueren Fachliteratur gezogen wurden. Die Entscheidung, innerhalb dieser Arbeit den Begriff des „zentralörtlichen Funktionsraums“ zu verwenden, anstatt von einem „zentralörtlichen Kooperationsraum“ zu sprechen, wie es der ARL-Arbeitskreis zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts empfiehlt, geht auf die Argumentation von Greiving und Winkel (2008) zurück, wonach innerhalb des zu bildenden zentralörtlichen Funktionsraums auf das Funktionalprinzips abzustellen sei. D. h., für die Allokation weiterer zentraler Funktionen und die zentralörtliche Funktionswahrnehmung kommen nur bestehende Standortcluster von Einrichtungen und solche Standorte in Frage, die die entsprechenden raumstrukturellen Entwicklungsvoraussetzungen erfüllen. Damit soll die Bedeutung eines übergeordneten Steuerungserfordernisses mit konkreten Entwicklungsrichtlinien (nach dem Funktionalprinzip) gegenüber der in diesen Räumen ebenso notwendigen Kooperationsbereitschaft zwischen den kommunalen Akteuren akzentuiert werden.

Die im vorstehenden Kapitel geführte kritische Auseinandersetzung mit den konzeptionellen Ansätzen zu zentralörtlichen Funktions- bzw. Kooperationsräumen hat ergeben, dass die einheitliche Grundintention aller Autoren darin besteht, die zentralörtliche Funktionszuweisung an einzelne Standortgemeinden zugunsten der Ausdehnung auf funktional verflochtene Nachbargemeinden bzw. Standortcluster zu modifizieren, um das klassische ZOK zu flexibilisieren und interkommunale Kooperationen anzuregen. Allerdings sehen die betrachteten Konzepte jeweils andere primäre Auslöser für die Notwendigkeit der Einführung eines zentralörtlichen Kooperations-, respektive Funktionsraums an:

- Der ARL-Arbeitskreis sieht diese in den durch Suburbanisierung entstandenen transkommunalen Standortagglomerationen, die sich nicht mehr mit der Standortgemeinde des Zentralen Ortes decken (Blotevogel 2002b: 249f.). Das Problem liege demnach darin, dass die transkommunalen Standortcluster in administrativen Einheiten liegen, die eine andere Hierarchiestufe und zentralörtliche Funktion aufweisen, als das dort allokierte Standortcluster. Als Lösungsstrategie wird angeregt, die zentralörtlichen Funktionen ohne Rücksicht auf Gemeindegrenzen auf den zentralörtlichen Standortraum auszudehnen.
- Greiving und Winkel sehen den Auslöser in der engen Nachbarschaft mehrerer Zentraler Orte (im Sinne von Gemeinden), wodurch sich Verflechtungsbereiche nicht mehr eindeutig abgrenzen lassen und es zu schädlichen Überlagerungen der Verflechtungsbereiche und in der Folge zu Konkurrenz und Unterauslastungen kommt (Greiving u. Winkel 2008, 2009). In dem zu bildenden Funktionsraum ist hinsichtlich der betrachteten Hierarchiestufe keine klare Dominanz einer der Standortgemeinden zu erkennen, weshalb das Funktionalprinzip in solchen Raumstrukturen gelten sollte, was bedeutet, nicht mehr die Lage innerhalb oder außerhalb einer zentralörtlichen Standortgemeinde entscheidet über die Zulässigkeit einer Funktion.

Beiden Grundkonzepten ist gemeinsam, dass die zentralörtliche Funktionszuweisung nicht mehr an eine oder mehrere Standortgemeinden erfolgt, sondern das analysierbar funktionsteilig organisierte

Standortnetz insgesamt Träger der Funktionen ist. Die Gegenüberstellung der Konzepte hat jedoch auch Fragen aufgeworfen, die untereinander in engen Wirkungszusammenhang stehen, und wo aus Sicht des Autors weiterhin Klärungsbedarf besteht. Zunächst wäre das grundlegende Problem anzusprechen, ob der zu bildende Funktionsraum auf eine einzige zentralörtliche Stufe reduziert werden kann, und falls ja, welche Hierarchiestufe im Einzelfall zu wählen ist. Die Beantwortung dieser Frage ist davon abhängig, nach welcher Methodik die Abgrenzung des Funktionsraums erfolgen soll. Die betrachteten fachlich-konzeptionellen Funktions- bzw. Kooperationsraumansätze sehen dazu ein unterschiedliches Vorgehen vor: einerseits bildet die politische Gemeinde als klassischer Funktionsempfänger die Grundeinheit der Abgrenzung, andererseits wird eine gebietsscharfe Abgrenzung des zentralörtlichen Funktionsraums vorgeschlagen, die die administrativen Grenzen ignoriert.

Erstrecken sich oberzentrale Standortcluster beispielsweise über ein Oberzentrum und zwei angrenzende Mittelzentren (im Sinne von Standortgemeinden) ohne einen baulich-strukturellen Zusammenhang aufzuweisen, hinzu mit größeren Freiflächen zwischen diesen Standortclustern, birgt die Abgrenzung eines einzigen zusammenhängenden Funktionsraums bei Zuweisung einer einheitlichen Hierarchiestufe die Problematik, dass die Zwischenräume normativ als potentielle Standorte für Infrastruktureinrichtungen dargestellt sind. Bis zu einem bestimmten Grad ist die Entwicklungsmöglichkeit der Standortcluster durch die Umstellung auf den Funktionsraum gewollt, um das zu starre herkömmliche ZOK zu flexibilisieren. Jedoch sind in diesem flexibilisierten Standortsystem auch Rahmenvorgaben zur Sicherung einer nachhaltigen und verträglichen Raumentwicklung vorzugeben, die durch die Gemeinden in Entwicklungskonzepten konkret auszuformen sind und einer formalen Prüfung durch die Raumordnung bedürfen. Diesbezüglich gilt es aus Sicht des Autors zu beachten, dass die dem Funktionsraum zugestandene Flexibilität bereits durch dessen Abgrenzung in Verbindung mit der Zuweisung einer Hierarchiestufe in der Konzeptionsphase determiniert wird. Entsprechend wichtig erscheinen deshalb die Analyse der Problemkonstellation und eine darauf aufbauende stringente Zielsetzung, die mit der Einführung des Funktionsraums angestrebt wird. Die transkommunale Verlagerung einzelner Standortcluster aus einem Oberzentrum in die Nachbargemeinden wird durch eine kleinräumige Abgrenzung zu beheben sein; das Vorfinden eines transkommunalen Standortraumes mit mehrfach wechselseitiger Funktionswahrnehmung ohne eindeutig dominantem Zentrum macht den Einbezug der gesamten Gemeinden praktisch unumgänglich. Dementsprechend sind differenzierte Anforderungen an die Steuerungsansätze für die Entwicklung des Funktionsraums zu stellen.

### ***Hierarchiestufenspezifisch differenzierte Zielsetzung des zentralörtlichen Funktionsraums***

Im normativen ZOK werden mit der Funktionszuweisung an einen Zentralen Ort bestimmte Funktionen geknüpft. Dies sind die Versorgungsfunktion, die Ordnungsfunktion und die Entwicklungsfunktion. Diese Funktionen sind grundsätzlich auch für die Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums maßgeblich. Je nach Hierarchierang steht jeweils eine andere der genannten Funktion im Vordergrund des mit der Konzeption verfolgten Ziels. Die Versorgungsfunktion ist auf der grundzentralen Ebene und in der Raumkategorie der ländlichen Räume mit angespannten Tragfähigkeitswerten von besonderem Gewicht. Hier stellt ein System von räumlich konzentrierten, grundzentralen Standortclustern die Versorgung der Bevölkerung in verträglichem Wegeaufwand (Wohnortnah) sicher. In den Verdichtungsräumen hingegen - und gerade auf der Ebene der Oberzentren - ist die Versorgungsfunktion von untergeordneter Relevanz, dafür steht die Entwicklungsfunktion im Vordergrund. Aufgrund der anzunehmenden hohen Siedlungsdichte sind jedoch keine Tragfähigkeits- oder Erreichbarkeitsprobleme auf der grundzentralen Ebene zu erwarten. Die Entwicklungsfunktion umfasst insb. die Bereitstellung und Vorhaltung ausreichender Kontingente an qualitativ hochwertigen, gewerblich-industriell nutzbaren

Flächen. Die Ordnungsfunktion schließlich ist auf allen Hierarchiestufen von Bedeutung: im grundzentralen Spektrum überwiegt die Sicherung einer nachhaltigen Siedlungsstruktur durch Konzentration der Siedlungsentwicklung vor dem Hintergrund von Tragfähigkeitsproblemen, wohingegen im mittel- und oberzentralen Spektrum eher der Schutz der Freiräume zwischen den Siedlungsachsen und der integrierten Lagen vor weiterer Zerschneidung durch Infrastrukturtrassen dominiert.

Die konzeptionelle Ausgestaltung und die Abgrenzung des zentralörtlichen Funktionsraums lassen jeweils unterschiedliche Auswirkungen auf die Wirkungsentfaltung in den genannten Funktionsbereichen annehmen. Für die Entwicklungsfunktion wäre die Einführung zentralörtlicher Funktionsräume durchaus zu befürworten, da dadurch transkommunale Standortcluster ausbaubar würden, die im momentanen Zentrale-Orte-Konzept in Gemeinden liegen, die nicht ihrer zentralörtlichen Stufe entsprechen oder eventuell sogar nicht-zentrale Gemeinden darstellen und somit nicht entwickelbar sind. Dies dürfte insbesondere für Großinfrastrukturen und großflächige Einzelhandelseinrichtungen zutreffen, deren Einzugsbereiche nicht mit denen ihrer Standortgemeinden übereinstimmen. Momentan stellen diese Standortcluster ohne Kongruenz zur zentralörtlichen Stufe der Standortgemeinde strenggenommen Verstöße gegen geltende Ziele der Raumordnung dar. Darüber hinaus würde die Einbeziehung von ganzen Gemeinden in den Funktionsraum, die aktuell als Grundzentrum festgelegt sind, jedoch eine hohe funktionale Verflechtung zum Oberzentrum aufweisen und über raumverträgliche Potentialflächen verfügen - die Entwicklungsfunktion für die Stadtregion nachhaltig sichern.

Im Gegensatz dazu scheint die Ordnungsfunktion des ZOK durch diese Flexibilisierung in ihrer Wirkung gefährdet. Auf den ersten Blick würden sich die Standortoptionen für zentrale Einrichtungen deutlich erweitern, indem auch zuvor nicht-zentrale Gemeinden, die nun in dem Funktionsraum liegen, in Frage kommen. Auf den zweiten Blick jedoch nimmt die Wirksamkeit der Ordnungsfunktion deutlich zu, sofern die zu erarbeitenden Zentrenkonzepte kategorisch angewendet werden oder entsprechende Planungsleitlinien in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vorliegen. Die Zunahme der Steuerungsfunktion erwächst einerseits aus der nun möglichen Beurteilung nicht-integrierter Standorte, die zuvor durch das zentralörtliche Raster fielen, und andererseits dadurch, dass durch die Vorgabe eindeutiger Planungsleitlinien eine Ausrichtung auf raumverträgliche Standorte erfolgt, die interkommunal bzw. regional abgestimmt sind. Zudem darf nicht unterschätzt werden, welche starken Berührungspunkte zwischen der Ebene der übergeordneten Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung mit der Einführung des zentralörtlichen Funktionsraums entstünden. Die Problematik eines zu befürchtenden verfassungswidrigen Eingriffs in die kommunale Planungshoheit ist durch die konsequente Vorgabe ausformbarer Rahmenvorgaben, die dem Maßstab der Raumordnung vor allem bei der zeichnerischen Darstellung entsprechen, von vornherein zu umgehen. Dazu sind die zeichnerischen Darstellungen und Festlegungen höchstens gebietsscharf, nicht aber parzellenscharf auszuführen, da letzterer Detaillierungsgrad der Ebene der Bauleitplanung zugehörig ist (Goppel in: S/R/G, ROG, § 8, Rn. 65). Die zunehmende Verzahnung zwischen Regional- und Bauleitplanung kann eine bisher nicht gegebene Durchgriffstiefe und somit Wirkung der zentralörtlichen Konzeption erzielen.

Entscheidend für die Aufgabenstellung der konzeptionellen Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums erscheint die klare Unterscheidung zwischen dem vorzufindenden Ausgangszustand und dem angestrebten Zielzustand. In Abhängigkeit von der vorgefundenen zentralörtlichen Ausgangssituation (Verteilung und Stufung der Standortcluster) beurteilen sich die zentralen Fragen nach der Abgrenzung und der Zuweisung einer Hierarchiestufe für den zentralörtlichen Funktionsraum. Denn die fachlich allseits akzeptierte moderne Begriffsauffassung des Zentralen Ortes als Einrichtungscluster

birgt ein Problem: Wie ist mit (hinsichtlich ihrer Stufe) verschiedenen Zentralen Orten (Standortclustern) innerhalb einer administrativen Einheit umzugehen? Handelt es sich um ein rein intrakommunales Standortsystem, wo verschiedenstufige Standortcluster innerhalb einer administrativen Einheit liegen, jedoch ein klarer Versorgungsbereich existiert, sollte in diesem Fall das intrakommunale Zentrensystem trotzdem differenziert dargestellt werden. Solange solche intrakommunalen Zentralen Orte einen eindeutigen Versorgungsbereich besitzen, können sie als Monozentrale Orte ausgewiesen werden. Gelingt dem Standortcluster diese Bereichsbildung nicht, dafür aber zusammen mit einem funktional ergänzenden Standortcluster (zentralen Ort) einer benachbarten Standortgemeinde, kommt die Festlegung eines zentralörtlichen Städteverbunds in Frage. Auch bei dieser Konstellation funktionsteilig organisierter Standortgemeinden gilt, sie müssen einen eigenen Versorgungsbereich ausbilden können. Nehmen diese Tendenzen zur Funktionsteilung aufgrund der räumlichen Nähe zu anderen Zentralen Orten bzw. Standortclustern derart zu, dass daraus zunehmend Überlagerungen der Verflechtungsbereiche resultieren, sodass keine mitzuversorgenden Gemeinden ermittelt werden können, kann durch die Ausweisung der Strukturvariante des zentralörtlicher Funktionsraums reagiert werden. Die Ausgangssituation eines Funktionsraums kann sich aber auch dadurch auszeichnen, dass ein Einrichtungscluster in einer administrativen Einheit lokalisiert ist und eine viel höhere Stufe aufweist, als die sonstigen dort vorhandenen zentralen Siedlungsbereiche einschließlich des Hauptorts (Beispiel oberzentrales Cluster in grundzentraler Standortgemeinde). Die Nichtübereinstimmung der Hierarchiestufe des Clusters mit der Hierarchiestufe seiner Standortgemeinde kann ebenfalls durch den Funktionsraum gelöst werden. Ob deshalb aber die ganze territorial verfasste Einheit, die nur in Teilbereichen dieses Standortpotential aufweist, dem Funktionsraum zuzuschlagen ist, ist nicht pauschal zu beantworten.

Die grundsätzliche Fragestellung danach wie ein zentralörtlicher Funktionsraum konzeptionell auszugestalten ist, lässt sich somit wie folgt konkretisieren:

- Auf welche Weise transformiert man die analytisch ermittelten (transkommunalen) Standortcluster in ein normatives Konzept des zentralörtlichen Funktionsraums?
- Hat sich die Abgrenzung des Funktionsraums nach den ermittelten Standortclustern oder nach den Gemeinden (bzw. deren administrativen Grenzen) als den eigentlichen Normrezipienten zentralörtlicher Funktionszuweisungen zu richten?
- Welche Hierarchiestufe ist dem Funktionsraum zuzuordnen und in welcher Abhängigkeit steht diese zu der Abgrenzung?

Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass neben der empirischen Ermittlung der vorwiegend auf Infrastrukturausstattung basierenden zentralörtlichen Versorgungsfunktion weitere Zentralitätsansätze für die normative Funktionszuweisung eine Relevanz besitzen. Neben den Versorgungseinrichtungen und der Versorgungsinfrastruktur gilt es auch die oben erwähnte Entwicklungsfunktion in die normativ-planerische Funktionszuweisung einzubeziehen.

## **6.2 Zur Notwendigkeit der Unterscheidung eines analytischen und eines konzeptionellen Funktionsraumbegriffes**

Es sei daran erinnert, dass im Zusammenhang um die Diskussion des aktuellen und des zukünftigen Stellenwertes des Zentrale-Orte-Konzepts in den landesplanerischen Steuerungsansätzen die ungenaue Verwendung der Begrifflichkeiten und die daraus erwachsenen Missverständnisse beklagt wurden (s. Kapitel 2.1). Es ist zu unterscheiden zwischen:

- Dem analytisch-empirischen Zentrale-Orte-System (ZOS) und
- dem normativ-planerischen Zentrale-Orte-Konzept (ZOK). (Blotevogel 2005)

In der Differenz zwischen analysiertem Ist-Zustand und dem normativ festgelegten, angestrebten Soll-Zustand zentralörtlicher Funktionen wird der planerische Auftrag und Gestaltungswille deutlich. Des Weiteren ist auch hinsichtlich des Begriffs des Zentralen Ortes zu differenzieren zwischen:

- Standortclustern von zentralen Einrichtungen, die unabhängig von der Größe und Bevölkerungszahl ihrer Standortgemeinde sind (Schöller u. Blotevogel 1981: 71) und
- „zentralörtlich definierten, funktionalen Gemeindekategorien, denen neben ihrem zentralen Rang häufig spezifische Einwohnerzahl-Bandbreiten von Verwaltung und Planung zugeordnet werden“ (ebd.).

Das modifizierte ZOK stellt eindeutig auf zentrale Standortcluster als den „eigentlichen“ Zentralen Ort ab. Zunächst gilt es daher den Ist-Zustand des aktuellen zentralörtlichen Systems zu ermitteln, indem die zentralörtlichen Standortcluster durch eine Erhebung der relevanten Versorgungsinfrastruktur identifiziert werden. Anschließend gilt es einerseits zu prüfen, ob die Standortcluster zu der hierarchischen Einstufung ihrer Standortgemeinden „passen“ und andererseits über die Ermittlung der Pendlerverflechtungen zu eruieren, ob eine Überlagerung der Verflechtungsbereiche zu erkennen ist. Dabei wird unterstellt, dass die beruflichen Pendlerverflechtungen die sozio-ökonomischen Verflechtungen abzubilden im Stande sind, weil viele Dienste/Einrichtungen am Arbeitsort oder auf der Pendelstrecke wahrgenommen werden (Greiving et al. 2015: 99). Erst nach Abschluss der Analyse wird ein normativer Handlungsbedarf abgeschätzt, der sich beispielsweise ergibt, wenn eine monozentrale Funktionswahrnehmung durch eine Kommune nicht mehr der Ist-Situation entspricht (oder auch nie entsprochen hat) und daher Änderungsbedarf besteht. Die normative zentralörtliche Funktionszuweisung bezieht sich zwar ebenfalls auf das analytisch feststellbare Cluster, allerdings bleibt die Gemeinde der Normadressat dieser Funktionszuweisung sowie der zentralörtlichen Rangeinstufung. Die Funktionszuweisung ist jedoch nicht länger auf das gesamte Gemeindegebiet zu projizieren. Dementsprechend ist nicht jeder Ortsteil einer Gemeinde, deren Hauptzentrum ein mittelzentrales Cluster aufweist, als mittelzentral anzusehen, auch wenn die Gemeinde insgesamt als Mittelzentrum bezeichnet wird.

Bezogen auf die Aufstellung des ZOK und die Frage nach der Methodik der Ermittlung und Konstituierung der Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums, hier insb. die als problematisch erachtete Frage nach der Abgrenzung im Zusammenhang mit der Zuweisung einer Hierarchiestufe, sollte genau differenziert werden, welcher Zweck mit dem jeweiligen Arbeitsschritt erfüllt werden soll und an welchen Adressat die Aussage gerichtet ist. Man könnte in diesem Zusammenhang auch in Anlehnung an Gebhardts (1996: 694) Vorschlag von „Strukturräumen“, die den Status-quo abbilden, und „Aktions- und Maßnahmenräumen“, in denen die planerischen Handlungsvorschläge umzusetzen sind, sprechen. In der zentralörtlichen Terminologie würde man nach Blotevogel entsprechend zwischen einem allgemeinen (Ist-Zustand) und einem speziellen (Soll-Zustand) Zentralitätsbegriff<sup>55</sup> differenzieren (Blotevogel 2005: 1307). Entscheidend für die hier betrachtete Fragestellung nach der konzeptio-

---

<sup>55</sup> Diese begriffliche Differenzierung überträgt Blotevogel konsequent auch auf das Konzept der Metropolregionen, indem er zwischen analytischen Metropolräumen und normativen Metropolregionen unterscheidet (Blotevogel 2005: 643; Blotevogel 2006b: 467). Die Metropolräume lassen sich durch Metropolfunktionen und Erreichbarkeitsverhältnisse empirisch beschreiben, wohingegen sich die Metropolregionen durch Selbstorganisation der beteiligten Kommunen politisch konstituiert haben und vielfach weit über die empirisch ermittelbaren Metropolräume ausgefertigt sind.

nellen Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums ist, dass sich die Abgrenzungen von deskriptiven „Strukturräumen“ von solchen normativ-planerischer „Aktionsräume“ aller Voraussicht nach unterscheiden werden (Deiters 1996: 694).

Das modernisierte Zentrale-Orte-Konzept soll einen insgesamt entfeinerten planerischen Steuerungsansatz aufweisen und, anstatt als universelles Standortraster übertriebene Festsetzungen zu formulieren, verstärkt zum „framing“ regionaler Planungsprozesse beitragen, wobei es aber einen harten Kern verbindlicher Ziele im Sinne einer „Leitplankenplanung“ vorgeben muss (Blotevogel 2002b: XV). Bei der Verbindung solcher weichen, kooperativen Planungsansätze mit einer harten, verbindlichen Rahmenplanung darf keinesfalls übersehen werden, dass „die klassischen Instrumente der Raumordnung nicht zuletzt wegen ihres rechtssetzenden Charakters einen eindeutigen Raumbezug“ aufweisen müssen (Danielzyk 2002a: 5). Diesbezüglich gilt es zu beachten, dass Ziele der Raumordnung im Sinne der Normklarheit für den Normadressaten räumlich und sachlich bestimmt bzw. bestimmbar sein müssen (BVerwG, Urteil vom 16.12.2010, 4 C 8.10, 255–259). Ein Ziel der Raumordnung muss demnach durch den Normadressaten im Wege der Auslegung des Planwerkes räumlich und sachlich bestimmbar sein, womit die Bestimmbarkeit den Mindestkonkretisierungsgrad einer Festlegung markiert (Bartram 2012: 47ff.). Die räumliche und sachliche Bestimmbarkeit bei Zielen der Raumordnung ist erforderlich, um das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip zu wahren und das Willkürverbot zu beachten, wenn durch die Ziele das kommunale Selbstverwaltungsrecht tangiert wird. Der Plangeber hat beim Erlass solcher Ziele nachvollziehbar darzulegen, welche Beweggründe von überörtlichem Gewicht ihn zum Erlass erwogen haben. Der Verfassungsgerichtshof NRW hat in diesem Zusammenhang eine Zielfestlegung, wonach Factory-Outlet-Center mit mehr als 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche nur in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohner zulässig sind, als unverhältnismäßig und willkürlich angesehen, weil der ausnahmslos geltende Schwellenwert nicht nachvollziehbar sei (ebd.: 243). „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“ (VerfGH NRW, Urteil vom 26.08.2009, VerfGH 18/08, Rn. 76). Greiving et al. (2015: 84) weisen darauf hin, dass in Einzelfallentscheidungen der sog. „Systemgerechtigkeit“ (Beck u. Roschmann 2002: 64) gefolgt werden muss, um dem Gleichbehandlungsprinzip gerecht zu werden. „Einzelfälle müssen auf Grundlage eines politisch legitimierten Zielsystems nach einheitlichen Maßstäben und bei Vergleichbarkeit [...] gleich behandelt werden. Davon kann im konkreten Einzelfall abgewichen werden, sofern sich hierfür sachgerechte Gründe vorbringen lassen. Dafür sind Regel-Ausnahme-Verhältnisse zu bestimmen.“ (Greiving et al. 2015: 84). Der Gesetzgeber hatte im obigen Fall das Ziel weder ausreichend begründet, noch Ausnahmen vom Regelfall in Erwägung gezogen.

Die beschriebenen gestiegenen Anforderungen an die Festlegung von Zielen der Raumordnung treffen auch auf den zu konstituierenden zentralörtlichen Funktionsraum zu. Denn auch die zwischen den Akteuren des Funktionsraums unter Moderation der Regionalplanung in einem Bottom-up-Prozess im konsensualen Dialog aufgestellten Zentrenkonzepte werden notwendiger Weise durch rechtsverbindliche Darstellungen in den Raumordnungsplänen zu sichern sein (Blotevogel 2002b: XVII). Zudem ist absehbar, dass die gewählte Erhebungsschärfe der intrakommunalen Standortcluster die Ebene der kommunalen Bauleitplanung regelmäßig berühren wird.

Die eingeforderte eindeutige Begriffstrennung zwischen Analyse und Konzept ist auch für den zentralörtlichen Funktionsraum zu übernehmen. Zu unterscheiden ist demnach zwischen einem analytischen



Begriffsverständnis, welches das aktuell bestehende zentralörtliche Standortraster von Clustern unterschiedlicher Ausstattungsstufe unabhängig von bestehenden administrativen Grenzen erfasst, und einem normativen Begriffsverständnis, nach welchem den politischen Gemeinden als Normrezipient eine normative Funktionszuweisung im Sinne eines anzustrebenden Zielzustands erteilt wird, aus der hervorgeht, welche Funktionen in welchen Standortbereichen es zu sichern, auszubauen oder gar zu schließen gilt. Für die Analyse des zentralörtlichen Systems steht die Ermittlung der zentralörtlichen Ausstattung und der funktionalen Verflechtungen sowie der Abgrenzung der zentralörtlichen Standortbereiche ohne Rücksicht auf kommunale Grenzen in Vordergrund. Für das daraus abgeleitete, normativ-planerische zentralörtliche Konzept, mit seinen in die Zukunft gerichteten Sollaussagen, kommen weitere Zentralitätskennwerte wie Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzentralität sowie die kommunale Leistungsfähigkeit hinzu, die abstrakt die Entwicklungsfähigkeit oder Entwicklungsfunktion als Säule neben der Versorgungsfunktion beschreiben. Neben dem raumordnerischen Konzentrationsprinzip für die Siedlungsentwicklung stellt der Zentrale Ort vielfach auch das Zentrum des regionalen Arbeitsmarktes dar und gilt in peripheren Regionen durch den Sitz höherer Behörden und Kultureinrichtungen als Identifikationskern der Region. Durchweg besteht hier jedoch die Problematik, dass Einwohnerdaten und Arbeitsmarktkennwerte nur auf Ebene der gemeindlichen Statistik verfügbar sind, womit wieder die administrativen Einheiten als Synonyme für den Zentralen Ort in Spiel kommen.

### 6.2.1 Weitere Zentralitätsauffassungen in Verbindung mit der zentralörtlichen Konzeption

Neben der Analyse der aktuellen zentralörtlichen Ausstattung (Ist-Zustand) als Ausgangsbasis der Ermittlung des zentralörtlichen Systems, kommen weitere Zentralitätsmerkmale in Betracht, die mitunter stärker die normativ-planerische Perspektive des Zentrale-Orte-Konzepts als Instrument zur Erreichung einer nachhaltigen Raumentwicklung abbilden. Greiving und Winkel (Greiving u. Winkel 2009: 43–45) stellen in ihrer Studie über die Zentrenstruktur Hessens neben der zentralörtlichen (Infrastruktur)Ausstattung ergänzend auf

- Arbeitsplatzzentralität,
- Bevölkerungszentralität und
- Einzelhandelszentralität

ab, um durch die Zusammenführung dieser vier Faktoren einen möglichst umfassende Kenntnis von der tatsächlichen Zentralität zu erlangen.

#### *Arbeitsplatzzentralität*

Die Arbeitsplatzzentralität ist als Indikator für die Bedeutung einer Gemeinde als Arbeitsmarktzentrum anzusehen. Werte unter 1 deuten auf eine Wohngemeinde hin, da die erwerbstätige Bevölkerung aus der Gemeinde auspendeln muss, um ihrer Tätigkeit nachzugehen (Guth et al. 2010: 17). Im Umkehrschluss weisen Werte über 1 auf einen Bedeutungsüberschuss des Arbeitsplatzangebots hin (so auch Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2014) und somit auf eine Stellung als Arbeitsgemeinde, da die verfügbaren Arbeitsplätze von Einwohnern der umliegenden Gemeinden ausgefüllt werden müssen. Sie berechnet sich als Quotient der Arbeitsplätze einer Gemeinde und deren Wohnbevölkerung:

$$\text{Arbeitsplatzzentralität} = \frac{\text{Einpendler} + \text{Binnenpendler (Erwerbstätige am Arbeitsort)}}{\text{Auspendler} + \text{Binnenpendler (Erwerbstätige am Wohnort)}} \times 100$$

Die Arbeitsplatzzentralität kann demnach die Arbeitsmarktzentren innerhalb der Mittelbereiche aufzeigen und verdeutlichen, ob diese monofunktional durch die Orte wahrgenommen werden, die auch die zentralörtliche Ausstattung aufweisen, oder auch durch weitere Gemeinden. Nach der zentralörtlichen Theorie gibt eine hohe Zahl bzw. Besatzziffer von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen noch kein eindeutiges bzw. kein zulässiges Anzeichen für Zentralität ab, vor allen nicht, wenn diese vorwiegend durch den sekundären Sektor repräsentiert werden. Große Industriebetriebe können hier für erhebliche Verzerrungen sorgen, sofern man nur auf diesen Indikator abstellt. Allerdings haben Agglomerationen von gewerblich-industriellen Arbeitsplätzen eine wesentliche Bedeutung für das ZOK als Organisationsmittel von Raumnutzungen. Zur Vermeidung erheblicher Verkehrswege zwischen Wohn- und Arbeitsplatz, wird eine zumindest makro-räumliche Konzentration der beiden Funktionen angestrebt. Die Arbeitsplatzzentralität sollte auch deshalb bei der Ausweisung eines ZOK Beachtung finden, da sie Unterschiede in gleichrangig ausgestatteten Zentren in enger Nachbarschaft anzuzeigen vermag. Bei der Zuweisung von Wohnsiedlungsflächenkontingenten ist die potentielle räumliche Nähe zum größeren Arbeitsplatzangebot zu berücksichtigen.

### *Bevölkerungszentralität*

Der Bevölkerungszentralität kommt in der zentralörtlichen Einstufungssystematik der Landesplanung traditionell ein dominierender, jedoch in der praktizierten Form einer pauschalen Zuordnung von bestimmten gemeindebezogenen Einwohnerrichtwerten an Hierarchiestufen ungerechtfertigter Stellenwert zu. Zwei hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl gleichauf liegende Kommunen können ganz unterschiedliche Versorgungsgrade aufweisen, wenn eine beispielsweise im Verdichtungsraum mit ausgeprägten Konkurrenzstandorten liegt, die andere solitär im Ordnungsraum oder ländlichen Raum und dritte Gemeinden eindeutig auf sich ziehen kann (Greiving u. Winkel 2009: 7, 13). Selbst bei identischer Ausstattung versorgt die solitär gelegene Kommune meist einen wesentlich größeren Einzugsbereich und ist aufgrund mangelnder Alternativen innerhalb geltender Erreichbarkeitsstandards auch raumordnerisch zur Versorgung erforderlich. Die Bevölkerungszentralität wird sicherlich auch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der zentralörtlichen Hierarchiestufe im Zentrale-Orte-Konzept spielen, da sie als Indikator für die Tragfähigkeit der Einrichtungen gilt. Nach der Empfehlung des ARL-Arbeitskreises sollen die Richtwerte, die in der Regel einmal für die Standortgemeinde (im Sinne der inneren Reichweite) und für den Verflechtungsbereich (äußere Reichweite) differenziert angegeben werden, eher als Orientierungswerte gelten, anstatt als verbindliche Ziele der Raumordnung (Blotevogel 2002b: 297f.). Der Bundesgesetzgeber gesteht in den Grundsätzen der Raumordnung die flexible Ausrichtung der miteinander unzertrennlich verbundenen Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts an die regionalen Erfordernisse zu (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG: „die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten“). Mit anderen Worten: die pauschale Verknüpfung eines bestimmten Bevölkerungsrichtwertes mit der zentralörtlichen Rangeinstufung einer Gemeinde ist nicht begründbar und somit als unzulässig anzusehen.

Bevölkerungsschwellenwerte sollten daher auch nur als Proxy-Indikatoren für Tragfähigkeit angesehen werden; ein über alle Raumstrukturen gültiger Zusammenhang zwischen der Gemeindebevölkerung des Zentralen Ortes und der dort vorgehaltenen zentralörtlichen Infrastruktur besteht nicht (Greiving et al. 2015: 94). Die Tragfähigkeit der zentralörtlichen Infrastruktur und damit des Zentralen Ortes hängt im Wesentlichen von der Bevölkerung des Verflechtungsbereiches und der vorgefundenen Raumstruktur bzw. der Lage des Zentralen Ortes ab. Je eindeutiger der empirische Verflechtungsbereich abgrenzbar ist, da beispielsweise eine eindeutige Orientierung der Bevölkerung auf den Zentralen Ort besteht und keine Mehrfachorientierung die eine Konkurrenzsituation anzeigt, desto eher ist auch

die Tragfähigkeit gegeben. Um die Raumstruktur bei der Abschätzung der Tragfähigkeit zu berücksichtigen, ziehen Greiving und Winkel (2009: 43) neben den absoluten Bevölkerungszahlen auch die Bevölkerungsdichte als relative Werte hinzu. Terfrüchte (2014: 131) unterscheidet diesbezüglich noch zwischen Bevölkerungs- und Siedlungsdichte. Da die Bevölkerungszentralität Aufschluss über die Tragfähigkeit der zentralörtlichen Infrastruktur geben soll, ist es durchaus verwunderlich, dass diesbezüglich die Tragfähigkeitskriterien der Länder auf die Wohnbevölkerung abstellen. Geht man davon aus, dass die Auspendler einen nicht unerheblichen Anteil ihres Konsums an Waren und Dienstleistungen am Arbeitsort wahrnehmen, erscheint es sinnvoller die Tagesbevölkerung zu betrachten. Diese wird aus der Einwohnerzahl und dem Pendlersaldo gebildet. Entsprechend resultiert aus einem positiven Pendlersaldo eine Tagesbevölkerung die über der Einwohnerzahl liegt, bei negativen Pendlersalden liegt die Tagesbevölkerung darunter und steht zumindest im Tagesverlauf nicht als Kunde zur Verfügung. Nach Terfrüchte (2014: 127) kann man die Bevölkerungszentralität als Verhältnis von Tagesbevölkerung zu Einwohnerzahl berechnen:

$$\text{Bevölkerungszentralität} = \frac{\text{Tagesbevölkerung (Einwohner+ Einpendler-Auspendler)}}{\text{Wohnbevölkerung (Einwohner)}} \times 100$$

Vor dem Hintergrund der bereits in einigen Räumen durchgreifenden demographischen Veränderungen sollte vermehrt die prognostizierte Einwohnerentwicklung, also die perspektivische Entwicklung der Bevölkerungszentralität, als Beurteilungsgrundlage hinzugezogen werden, da diese Aufschluss über die zukünftigen Tragfähigkeitsverhältnisse im Verflechtungsbereich gibt. An dieser Stelle äußert sich ganz deutlich der planerische Fokus des ZOK, welches zwar auf der momentanen Zentralitätsverteilung (Standortcluster) aufbaut, jedoch aus den Prognosen über die wirtschaftliche und demographische Entwicklung Rückschlüsse auf Ausbaubedarfe oder auch Stützungs- und Schließungsbedarfe rückkoppelt, die bereits heute anstehen oder in naher Zukunft anstehen werden. Greiving und Winkel (2009) konnten für das Bundesland Hessen empirisch nachweisen, dass auch verhältnismäßig einwohnerschwache Mittelzentren eine nachhaltige Tragfähigkeit aufweisen, die sich allerdings vorwiegend aus der Bereichsbevölkerung zugeordneter Grundzentren „rekrutiert“. Von der Festlegung pauschaler bzw. landesweiter (für alle Teilräume) „Einwohnerschwellenwerte sowohl als Einstufungskriterium für Zentrale Orte wie auch für die Abgrenzung zentralörtlicher Bereiche [sollte] abgesehen werden. Vielmehr ist eine raumstrukturelle Differenzierung sinnvoll“ (Greiving et al. 2015: 94). Laut Spannowsky sei es hier die Aufgabe der Raumordnung, den „Gewährleistungsumfang hinsichtlich der Ausstattung der Bevölkerung mit Dienstleistungen sowie technischer und sozialer Infrastruktur unter Berücksichtigung der raumstrukturellen und raumfunktionellen Gegebenheiten zu bestimmen“ (Spannowsky in: S/R/G, ROG, § 2, Rn. 77).

#### *Einzelhandelszentralität*

Greiving und Winkel (2009: 44) greifen zur Bestimmung der Einzelhandelszentralität auf die Auswertung der Zentreneinstufung in den vorliegenden Zentrenkonzepten (regionale Einzelhandelskonzepte) zurück. Dort, wo diese nicht vorliegen, verwenden sie ersatzweise die Beschäftigten im Einzelhandel. Der Rückgriff auf (vorhandene) Zentrenkonzept hat neben dem Wegfall von aufwendigen Primärerhebungen einen wesentlichen Vorteil. In den auf Einzelhandelsgutachten basierenden Zentrenkonzepten werden i.d.R. abgestufte intrakommunale Zentrensysteme ausgewiesen, die neben den dominierenden Hauptlagen auch Nebenzentren berücksichtigen sowie Sonderstandortorte wie Einkaufszentren oder Fachmarkttagglomerationen darstellen. Ihr großer Nachteil besteht darin, dass diese Zentrentypologien nicht genormt sind und je nach beauftragtem Gutachter mitunter deutlich in der Typologie von-

einander abweichen, sodass eine nachträgliche Zusammenführung mehrerer Gutachten zu einem regions- oder landesweiten System nicht mehr gelingt. Daher wird in der Praxis z.B. von den Industrie- und Handelskammern auf sog. „Zentralitätskennziffern“ zurückgegriffen, die sich als Quotient aus der Einzelhandelsrelevanten Kaufkraft und der Umsatzkennziffer errechnet. Demnach wird die für den Einzelhandel verfügbare Kaufkraft der Bewohner einer Stadt den dort erzielten Umsätzen gegenübergestellt. Indexwerte über Hundert bedeuten, dass die Stadt Kunden bzw. verfügbares Geld aus dem Umland anziehen konnte. Werte unter Hundert zeigen an, dass die Einwohner ihre diesbezügliche Kaufkraft, aus welchen Gründen auch immer, lieber in einer anderen Stadt als dem Wohnort ausgegeben haben.

## **6.2.2 Unterscheidung eines analytischen und eines konzeptionellen Funktionsraumbegriffs**

Um auf den Unterschied der beiden Begrifflichkeiten des analytischen und des normativen Funktionsraums genauer einzugehen, wird an dieser Stelle auf ein Beispiel zurückgegriffen. Den Ausgangspunkt der Überlegungen soll ein Oberzentrum in engen kommunalen Grenzen bilden, welches durch verschiedene Restriktionen im Gemeindegebiet (Vorrangbereiche für Naturschutz, hohe Reliefenergie, Überflutungsbereiche, etc.) über nur noch wenige Freiflächen verfügt, die sich für die Siedlungsflächenentwicklung anbieten. In absehbarer Zeit droht der Kommune somit eine Stagnation der Einwohnerentwicklung bzw. im gewerblich-industriellen Bereich, wenn sie nicht auf ökologisch hochwertige Flächen ausweicht, was einer nachhaltigen Raumentwicklung zuwider laufen würde. Zugleich seien in den zurückliegenden Jahren bereits starke Suburbanisierungstendenzen in die Umlandgemeinden zu verzeichnen gewesen, wo weniger Immissionen und niedrigere Bodenpreise sowie geringere Gewerbesteuerhebesätze Einwohner und Gewerbetreibende die Attraktivität einer Verlagerung weiter erhöhen. Das Oberzentrum sei zudem mit mehreren Nachbargemeinden baulich zusammengewachsen, sodass die kommunalen Grenzen nur noch auf der Karte nachvollziehbar sind. Die höherwertigen kulturellen und sozialen Versorgungseinrichtungen wie z.B. Spaßbad und Oper/Schauspielhaus werden von dem Oberzentrum getragen. Teilweise befinden sich auch zentralörtliche Einrichtungen, insbesondere großflächige Einzelhandelsobjekte, auf den direkt benachbart gelegenen Siedlungsflächen, obwohl die Nachbargemeinden (eigentlich) über keine oder nicht die adäquate zentralörtliche Hierarchiestufe bzw. über den erforderlichen Versorgungsbereich<sup>56</sup> verfügen. In der Genese dieses hypothetischen Stadt-Umland-Raumes sind die beschriebenen Entwicklungen abgelaufen, die dem Ziel einer Konzentration der Siedlungsentwicklung und der generellen Zielsetzung des ZOK widersprechen. Der Verflechtungsraum wird durch mehrere Zentrale Orte bzw. zentralörtliche Siedlungsbereiche in verschiedenen administrativen Einheiten gemeinsam versorgt, anstatt durch einen einzigen Standort. Es kommt bereits zu Überschneidungen der einzelnen Einzugsbereiche, weshalb eine andauernde, unabgestimmte Entwicklung der einzelnen Standortcluster zu verhindern ist. Jedoch ist auch der Flächenknappheit des Oberzentrums Rechnung zu tragen, um die gesamtträumliche Entwicklung nicht zu gefährden.

In der Praxis wird benachbarten Mittelzentren mit oberzentralen Standortagglomerationen oder einzelnen Großeinrichtungen in Ermangelung von Strukturvarianten im landesweiten ZOK der Status eines Mittelzentrums mit Teilfunktion eines Oberzentrums verliehen, der auf das über die mittelzentrale

---

<sup>56</sup> Die Gemeinde verfügt nur in der einen zentralörtlichen Funktion, etwa dem großflächigen Einzelhandel, über einen oberzentralen Einzugsbereich, ansonsten ist sie funktional so schwach aufgestellt, dass sie praktisch nur eine grundzentrale Versorgungsfunktion übernimmt. Die Versorgungsfunktion ist dementsprechend eindimensional ausgeprägt und rechtfertigt nicht zur Aufstufung zum Mittelzentrum oder gar zum Oberzentrum. In früheren Raumordnungsplänen wurde aus diesem Tatbestand oftmals die Ableitung einer mittel- oder oberzentralen Teilfunktion hergeleitet, die letztlich bei der Gemeinde falsche Aufstufungswünsche auslöste bzw. Forderungen zur Vervollständigung des „defizitären“ Funktionsprofils.

Ebene hinausragende Ausstattungskriterium zurückgeht. Jedoch wird es von der Landesplanung oftmals versäumt, konkret zu benennen, worin die wahrzunehmende Teilfunktion besteht, obwohl dies nicht nur konzeptionell geboten wäre, sondern auch aufgrund des an ein Ziel der Raumordnung zu stellendes Bestimmtheitsgebot (Greiving et al. 2009: 20). Daneben ist auf die Forderung von Greiving et al. (2015: 103) hinzuweisen, wonach „keine Gemeinde [...] einen Anspruch auf eine mittel- oder oberzentrale Funktionszuweisung alleine aus ihrer Ausstattung ableiten“ sollte. Die Autoren sehen in der zentralörtlichen Ausstattung „eine zu erfüllende, aber als solche nicht hinreichende Voraussetzung für eine entsprechende Funktionszuweisung“. Die Zentralen Orte müssen mit ihrer Ausstattung auch innerhalb eines ermittelbaren Versorgungsbereichs raumordnerisch erforderlich sein. Sie müssen demnach die Fähigkeit zur Bereichsbildung aufweisen, indem ihre zentralörtlichen Funktionen durch Mitversorgungsbeziehungen für dritte Gemeinden dienen, oder eindeutig für die eigene Bevölkerung erforderlich sind, da sich diese nicht ausreichend in umliegenden Zentralen Orten versorgen kann.

Die oben beschriebene Situation könnte auch über eine Eingemeindung gelöst werden, wobei die eingemeindungsreife(n) Gemeinde(n) entsprechenden politischen Widerstand leisten würde. Insofern ist im Hinterkopf zu behalten, dass der zentralörtliche Funktionsraum als ein Instrument angesehen werden kann, um zu abgestimmten Entwicklungen im Stadt-Umland-Raum zu gelangen, ohne dass eine Eingemeindung zwingend erforderlich würde. Es ist auch der Fall denkbar, dass die Kragengemeinden um ein Oberzentrum bereits flächendeckend als Mittelzentren und Mittelzentren mit oberzentralen Teilfunktionen ausgewiesen sind und aus der Funktionszuweisung massive Konflikte bei der Ansiedlung von zentralörtlichen Einrichtungen erwachsen sind. Zudem sind die Kragengemeinden primär auf das Oberzentrum als dominierendes Versorgungs- und Arbeitsmarktzentrum ausgerichtet und ihre zentralörtliche Funktionszuweisung beschränkt sich maßgeblich auf zentralörtliche Ausstattungskriterien. Konsequenterweise müsste in der Fortschreibung des ZOK über eine Abstufung der Kragengemeinden nachgedacht werden, die politische Proteste von kommunaler Seite erwarten lässt. Auch in diesem Fall scheint die Einführung der Strukturvariante des Funktionsraums eine sinnvolle Alternative darzustellen, um die Stadt-Umland-Konflikte anzugehen und zugleich eine massive Abstufungswelle solcher Mittelzentren im Verdichtungsraum zu umgehen.

#### 6.2.2.1 Analytischer Funktionsraumbegriff

Im Sinne des empirisch beschreibbaren ZOS handelt es sich bei dem Fallbeispiel um ein oberzentrales Standortcluster, welches sich zunächst ausschließlich auf der Gemarkungsfläche des Oberzentrums entwickelte. Im Zuge der verschärften Situation der Freiflächenverfügbarkeit im Oberzentrum sowie der Marktkräfte und den Kräften des Bodenmarktes haben sich die Bodenpreise aufgrund der Verknappung der Ressource verteuert und dazu geführt, dass sich die Entwicklungsprozesse über die administrative Grenze hinaus verschoben haben. Analytisch-beschreibend zeichnet sich der zentralörtliche Ist-Zustand dadurch aus, dass die Entwicklungs- und Versorgungsfunktion des Verflechtungsraumes nicht mehr durch die Standortgemeinde des Oberzentrums monozentral erbracht wird, sondern inzwischen durch transkommunale Cluster in der Wohn- und Arbeitsfunktion sowie bei der Versorgung durch größere Verbrauchermärkte und Fachmärkte in den Nachbargemeinden nicht unerheblich ergänzt wird. Der ARL-Arbeitskreis zur Fortentwicklung des ZOK hat das analytisch abgrenzbare Cluster zentralörtlicher Funktionen als "zentralörtlichen Standortraum" bezeichnet (Blotevogel 2002b: 326). Er ist mit dem hier gebrauchten analytischen Funktionsraumbegriff gleichzusetzen. Als Ergebnis der Analyse der Standortagglomerationen liegt das empirisch beschreibbare, zentralörtliche Ist-System von Standortclustern verschiedener Hierarchiestufen vor, welches gänzlich unabhängig von der administrativen Gliederung ist und (noch) keinerlei planerisch konzeptionelle Zielaussagen enthält.

Allerdings sind nicht die Standortcluster bzw. die zentralen Siedlungsbereiche an sich die Aufgabenträger bzw. die organisatorische Grundeinheit der mehrheitlich durch die öffentliche Hand bereitgestellten, in bestimmten Siedlungsgebieten gehäuft auftretenden, zentralen Versorgungseinrichtungen, sondern die jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften. Wenn nun aus einer übergeordneten Sicht planerisch steuernder Einfluss auf die Entwicklung oder Organisation des Standortclusters genommen werden soll, so ist die diesbezügliche Funktionszuweisung im Sinne eines Handlungsbefehls oder einer vorzunehmenden Abwägungsentscheidung an den Einrichtungsträger bzw. – im Bereich der Siedlungsentwicklung – den Träger der ebenenspezifischen Planungshoheit zu richten, was in der Regel die kommunalen Gebietskörperschaften sind.

Ein analytischer (zentralörtlicher) Funktionsraum liegt vor, sobald die zentralörtlichen Funktionen einer bestimmten Stufe in einem abgrenzbaren Verflechtungsbereich nicht mehr von einem zentralen Standortbereich bzw. Zentralen Ort allein erbracht werden. Es besteht entweder eine funktionale Arbeitsteilung zwischen mehreren unterschiedlich ausgestatteten Standortclustern (die meist historisch gewachsen ist) oder es kommt aufgrund von Doppelausstattungen zu erheblichen Überlagerungen der Verflechtungsbereiche. Zu unterscheiden ist hier jedoch zwischen zwei Fällen, wobei die Unterscheidung vom Verlauf der Gemarkungsgrenze abhängig ist und wir uns daher bereits an der Schwelle zum konzeptionellen Begriffsverständnis befinden: Liegen die zentralörtlichen Standortcluster einer bestimmten Stufe in dem Gemarkungsgebiet einer Gemeinde, verteilen sich dort aber auf mehrere Standorte, kann die Funktionszuweisung (der höchsten vorgefundenen Hierarchiestufe) an die Gemeinde gerichtet werden. Jedoch ist ein intrakommunales Zentrenkonzept zu verlangen, da die Kommune auch zu großen Teilen aus funktionsarmen Siedlungsbereichen (nicht-zentral) mit vorwiegender Wohnfunktion bestehen kann. Insofern ist die analytisch ermittelte innergemeindliche Funktionsteilung für die Funktionszuweisung praktisch unerheblich, wenn es konzeptionell gesichert und auch von kommunaler Seite anerkannt ist, dass nur diese Standortbereiche Funktionsträger sind. Bei der Situation zweier gleichrangiger Hauptorte (Standortbereiche) innerhalb einer administrativen Einheit handelt es sich aus konzeptioneller Sicht so betrachtet um einen „intrakommunalen Städteverbund“ bzw. eine intrakommunale Funktionsteilung. Der andere Fall bezieht sich auf die transkommunale Ausprägung des Standortraumes, der dann auch konzeptionelle Handlungsbedarfe nach sich zieht, weshalb hier definitorisch schon vom konzeptionellen Funktionsraum zu sprechen ist (siehe nächster Abschnitt).

#### 6.2.2.2 Konzeptioneller Funktionsraumbegriff

Komplizierter als bei intrakommunalen Zentren ist die Lage, wenn sich die funktionsteiligen Standortbereiche einer Hierarchiestufe auf mehrere politische Gemeinden transkommunal verteilen bzw. es zwischen ihnen zu Überlagerungen der Verflechtungsbereiche kommt. Würde man aufgrund der festgestellten Ausgangssituation allen Standortgemeinden die entsprechende Hierarchiestufe zuweisen, obwohl ihnen die dazu nötigen Verflechtungsbereiche eigentlich fehlen (oder zumindest im Einzelfall weniger eindeutig orientierte Nachfrager aufgrund der hohen Standortkonkurrenz zur sicheren Auslastung beitragen), würde damit vor allem die schädliche Standortkonkurrenz zwischen den Gemeinden geschürt werden. Denn jede Gemeinde könnte für sich in Anspruch nehmen, als (vollwertiges) Mittelzentrum ausgewiesen zu werden. Daher ist unter einer solchen Konstellation auf den Funktionsraumansatz abzustellen. Geht man von der oben geforderten Prämisse aus, keine Gemeinde dürfe allein aus der zentralörtlichen Ausstattung einen Anspruch auf die Funktionszuweisung als Zentraler Ort

abstellen, stellt sich die Situation im Funktionsraum so dar, dass zwar ein Versorgungsbereich abgrenzbar ist, innerhalb dem jedoch kein dominierender Zentraler Ort ermittelt werden kann (sondern nur ein arbeitsteiliges Standortsystem als Netzwerk von zentralörtlicher Infrastruktur).

Ein konzeptioneller Funktionsraum liegt dann vor, wenn

- (1) sich die Verflechtungsbereiche mehrerer gleichrangiger Standortcluster in unterschiedlichen administrativen Einheiten stark überlagern und keine Mitversorgung dritter Orte erfolgt, oder
- (2) sich das Standortcluster oder eine Einzelzentralität (zentralörtliche Funktion) einer bestimmten Hierarchiestufe in eine Gemeinde verlagert hat, die insgesamt eine geringere zentralörtliche Hierarchiestufe als dieses Cluster/der Einrichtung aufweist (bspw. oberzentrales Funktionscluster in einer grund- oder mittelzentralen Standortgemeinde). Das transkommunal ausgeprägte Standortcluster/die Einzelzentralität ist eigentlich Bestandteil des Zentrensystems der Nachbarkommune (des Oberzentrums) und hat sich aufgrund günstiger Standortbedingungen über die Gemeindegrenze hinaus verschoben<sup>57</sup> (Beispiel: Forschungscluster mit Anschluss an benachbarte Universität in einer grundzentralen Gemeinde, die eine Gemeindegrenze mit einer oberzentralen Gemeinde bildet).

Hat die Landesplanung im Vorfeld einer geplanten Fortschreibung ihres ZOK die Analyse der Standortcluster und der funktionalen Verflechtung (Verflechtungsbereiche) abgeschlossen und dabei problematische transkommunale Cluster und/oder Funktionsüberlagerungen festgestellt, steht ihr in einem modifizierten Zentrale-Orte-Konzept die Möglichkeit offen, den Zustand durch die Abstimmung auf das Funktionalprinzip zu lösen.

Bezogen auf das anzuwendende Instrumentarium unterscheiden Greiving und Winkel (2008) und später Greiving et al. (2015: 84ff., 128) zwischen den Strukturvarianten Städteverbund und zentralörtlicher Funktionsraum. Beiden Strukturvarianten liegen als Ausgangssituation transkommunale Standorträume zu Grunde. Im Fall des Städteverbundes werden die zentralörtlichen Funktionen (in Standortclustern) in zwei oder mehreren Gemeinden funktionssteil für dritte Gemeinden des Versorgungsbereichs erbracht. Im Fall des zentralörtlichen Funktionsraums, innerhalb dessen eine Mehrfachausrichtung der Versorgungsbeziehungen zu verzeichnen ist und zentralörtliche Funktionen für den gesamten Raum wechselseitig von den einzelnen Standortclustern übernommen werden und auch mehrfach funktionsunterstützend vorgehalten werden, sind keine Zentralen Orte festlegbar. Um die Koordinierung der Entwicklung in diesem Raum sicherzustellen und der abschlägigen Standortkonkurrenz - hervorgerufen durch die Mehrfachvorhaltung (Funktionsunterstützung) von Einrichtungen/Funktionen – entgegenzuwirken, sind Zentrenkonzepte auf Basis der Standortcluster zwischen den administrativen Einheiten zu erarbeiten, anstatt den Gemeinden einen gemeindeweiten zentralörtlichen Status zu verleihen, aus dem diese einen Anspruch auf vollständige Funktionswahrnehmung (wie im monozentralen Konstrukt) herleiten.

Nach Auffassung des Autors existiert noch ein weiterer Aspekt, den man bei der Frage nach dem Instrumenteneinsatz zwischen zentralörtlichem Städteverbund und zentralörtlichem Funktionsraum berücksichtigen sollte. Dabei handelt es sich um die normative Implikation, die mit dem jeweiligen In-

---

<sup>57</sup> In diesem Fall muss es sich nicht zwangsläufig um eine abschlägige Doppelausstattung handeln, sondern das transkommunale Cluster kann funktionsergänzend zu dem Zentrensystem der Kernstadt sein. Jedoch unterliegt die Erweiterung, Ausrichtung, etc. nicht dem Einflussbereich der Kernstadt.

strument verbunden wird. Beim Instrument des zentralörtlichen Städteverbundes steht der funktions-  
teilige Ansatz im Vordergrund, wobei die kooperierenden Standortgemeinden die Versorgungsfunk-  
tion für dritte Gemeinden im Versorgungsraum übernehmen. Idealtypisch treten diese Funktionstei-  
lungen innerhalb einer Hierarchiestufe auf und die Funktionen sind zwischen den Standortgemeinden  
annähernd gleichverteilt. Es kann jedoch durchaus vorkommen, dass eine der Partnergemeinden die  
andere(n) bezüglich ihrer zentralörtlichen Ausstattung und Versorgungsfunktion eindeutig übertrifft.

Der zentralörtliche Funktionsraum bietet grundsätzlich die Möglichkeit, dass Gemeinden miteinander  
kooperieren, die eine breite Spannweite hinsichtlich ihrer zentralörtlichen Hierarchiestufe aufweisen.  
Es kann zuweilen erforderlich sein, Gemeinden oder Gemeindeteile in den Funktionsraum aufzuneh-  
men, die (noch) über keine zentralörtlichen Funktionen aber entsprechende Entwicklungspotentiale  
verfügen oder nur ein hochrangiges zentralörtliches Cluster (bzw. eine einzelne Einrichtung/Einzelzent-  
ralität) aufweisen, welches weit über ihrem allgemeinen zentralörtlichen Status liegt.

Der Autor sieht bei der Ausweisung eines oberzentralen Städteverbunds zwischen einer Kernstadt als  
dominierendem Oberzentrum und dem direkt angrenzenden Grundzentrum, welches über einen  
transkommunalen oberzentralen Standortcluster verfügt grundsätzlich die Gefahr, dass daraus die lan-  
desplanerische Willensbekundung zum Ausbau der Funktionsteilung zwischen den Standortgemein-  
den geschlussfolgert würde. Dies würde kaum der Aufgabenstellung und der intendierten landesplan-  
erischen Zielvorstellung gerecht. Zwischen beiden Kommunen soll ja keine arbeitsteilige Versorgung  
des Oberbereichs erfolgen, sondern lediglich die Entwicklung des transkommunal gelegenen Standort-  
clusters gefördert werden, um das Oberzentrum und die Region insgesamt bei diesen teilweise trans-  
kommunal gelegenen oberzentralen oder metropolitanen Funktionen zu stärken. Zu denken wäre bei-  
spielsweise an flächenintensive Infrastrukturen die der Gateway-Funktion zugerechnet werden, wie  
etwa Güterverkehrszentren. Die Nachbargemeinde stellt mit ihren Flächenpotenzialen oder bereits  
vorhandenen oberzentralen (Einzel)Funktion nur ein Bruchteil (ein „Mosaiksteinchen“) der gesamten  
oberzentralen Leistung des Oberzentrums. Letztlich wird in diesem Fall durch die Ausweisung des  
Funktionsraums eher die sonst notwendige Eingemeindung des benachbarten Gemeindeterritoriums  
obsolet.

Bis hierhin ist die Antwort auf die Frage nach der zentralörtlichen Hierarchiestufe offengeblieben, die  
dem zentralörtlichen Funktionsraum zuzuordnen ist. Ist dies unweigerlich die höchste Hierarchiestufe,  
die eine der Gemeinden (meistens die Kerngemeinde des Verdichtungsraumes) vor der Einführung des  
Funktionsraums besaß oder beruht sie auf dem aktuell höchstrangigen transkommunalem Standort-  
cluster des gebildeten Funktionsraums bzw. der höchstrangigen Zentralitätsstufe auf der Überschnei-  
dungen der Verflechtungsbereiche feststellbar sind? Kann dem Funktionsraum überhaupt eine einzige  
durchgehende Hierarchiestufe zugewiesen werden? Schließlich ist anzunehmen, dass nur wenige  
Standortcluster bzw. Siedlungsbereiche diese höchste Zentralitätsstufe aufweisen, die zudem räumlich  
weit voneinander entfernt über die Stadtregion verteilt liegen können. Eng verbunden mit der Frage  
nach der Hierarchiestufe, ist die Frage nach der für den Funktionsraum anzuwendenden Abgrenzungs-  
methodik. Soll der Funktionsraum nur aus den zentralörtlichen Standortbereichen einer bestimmten  
Hierarchiestufe bestehen und bei der Abgrenzung keine Rücksicht auf die administrativen Grenzen ge-  
nommen werden, was weitgehend einer Transformation des empirisch beschreibbaren Standortclus-  
ters zu einem zentralen Siedlungsbereich entsprechen würde. Oder muss der Funktionsraum sich nicht  
etwa zwingend an die Gemeinden als Normadressaten und konstituierende Grundeinheit des zentral-  
örtlichen Funktionsraums richten und diese in ihrer gesamten territorialen Erstreckung einbeziehen?



Die Beantwortung dieser Fragen als auch die konzeptionelle Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums insgesamt kann nicht allein durch eine theoretische Herleitung erfolgen. Neben dem feststellbaren Umfang überlagernder Verflechtungsbereiche wird der tatsächlichen Häufigkeit und funktionalen Ausprägung des Auftretens transkommunaler Standortcluster eine erhebliche Bedeutung beigemessen. Es wird davon ausgegangen, dass von der empirischen Verteilung der Standortcluster bzw. des zentralörtlichen Standortbereichs (analytischer Funktionsraum) maßgeblich die Abgrenzung und die dem (konzeptionellen) zentralörtlichen Funktionsraum zuzuordnende Hierarchiestufe abhängen. Bisher kann man die oben aufgeworfenen Fragen nur insoweit beantworten, dass mit hoher Sicherheit davon auszugehen ist, dass ein analytisch ermittelter transkommunaler Standortbereich nicht die gleiche Abgrenzung aufweisen wird, wie ein normativ-planerischer zentralörtlicher Funktionsraum als Lösungsansatz. Denn neben den bestehenden Clustern sind in einem normativ-planerischen Ansatz potentielle Entwicklungsstandorte einzubeziehen. Um sich der Beantwortung der Fragen und der konzeptionellen Ausgestaltung des Funktionsraums weiter nähern zu können, sollen zunächst zwei Arbeitshypothesen über die mögliche Konzeption des Funktionsraums formuliert und daraus abgeleitet zwei unterschiedliche Optionen zur konzeptionellen Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums diskutiert werden. Deren Anwendbarkeit wird anschließend in Kapitel 7 anhand der im Planungsraum Düsseldorf vorzufindenden Ausgangssituation transkommunaler Standorträumer auf verschiedenen Hierarchieebenen überprüft.

Dabei sieht Option 1 vor, dass dem Funktionsraum zwingend eine Hierarchiestufe zugewiesen werden soll, die maßgeblich die Zielsetzung des Funktionsraums bestimmt. In Option 2 hingegen, wird die flächendeckende Zuweisung einer Hierarchiestufe als kontraproduktiv angesehen, da diese den beteiligten Gemeinden eine eigentlich nicht intendierte Lockerung der Steuerungsfunktion suggeriert, weshalb auf die einzelnen Standortcluster innerhalb der Funktionsräume abgestellt werden sollte.

### 6.3 Mögliche konzeptionelle Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums

In den nachstehenden thesenhaften Optionen werden zwei unterschiedliche konzeptionelle Ausgestaltungsvarianten des zentralörtlichen Funktionsraums formuliert. Der grundsätzliche Unterschied zwischen den anschließend erläuterten Varianten zur konzeptionellen Ausgestaltung des Funktionsraums kapriziert sich auf die Frage, ob dem Funktionsraum eine (durchgängige bzw. allgemeingültige) Hierarchiestufe zugewiesen werden sollte. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen, vor allem für die Frage der Abgrenzung des Funktionsraums, werden zunächst versucht auf theoretisch-konzeptioneller Basis abzuschätzen, bevor in den darauffolgenden Kapiteln eine empirische Überprüfung der Thesen vorgenommen wird.

**Option 1: Dem zentralörtlichen Funktionsraum ist zwingend eine grund-, mittel-, oder oberzentrale Hierarchiestufe<sup>58</sup> zuzuweisen, die als normative Zielvorgabe anzeigt, bis zu welcher Stufe zentralörtliche Funktionen im abgegrenzten Funktionsraum zulässig sind. Gleichzeitig wird mit der Stufenfestlegung der prioritäre Handlungsbedarf des Funktionsraums festgelegt, der sich vom grundzentralen Versorgungsschwerpunkt bis hin zum oberzentralen Entwicklungsfokus erstreckt.**

Es könnte sich beispielsweise die analytische Ausgangslage ergeben, dass in einem Verdichtungsraum vielfach mittelzentrale Cluster räumlich sehr eng beieinander in benachbarten Standortgemeinden lokalisiert sind, die im konventionellen Zentrale-Orte-System als vollwertige Mittelzentren ausgewiesen sind. Darunter befindet sich das einzige Oberzentrum der Region, dessen oberzentrale Standortbereiche allerdings alle intrakommunal auf dem eigenen Gemarkungsgebiet liegen; trotzdem kommt es auf mittelzentraler Ebene zu Überschneidungen der Verflechtungsbereiche. In diesem Fall wäre es das erklärte Ziel, der abschlägigen Standortkonkurrenz auf der mittelzentralen Ebene planerisch entgegen zu wirken. Es wird ein mittelzentraler Funktionsraum gebildet, innerhalb dessen die zentralörtlichen Standortcluster die Bereichsversorgung übernehmen. Daneben kommen weitere Standorte mit einer räumlich-strukturellen Eignung für die Ansiedlung weiterer zentralörtlicher Funktionen (bis zur mittelzentralen Stufe) in Frage. Das Oberzentrum ist hinsichtlich seiner mittelzentralen Funktionswahrnehmung ebenfalls „Bestandteil“ des Funktionsraums und - bei gleicher Stellung - zur Kooperation und der Mitwirkung an dem Zentrensystem mittlere Stufung aufgefordert; es stellt jedoch bezogen auf die oberzentralen Funktionen weiterhin einen Monozentralen Ort dar, der oberzentrale Aufgaben exklusiv für den Oberbereich wahrnimmt. Die festzustellende monozentrale Funktionsausübung ist der Grund dafür, warum kein Anlass besteht, dem Funktionsraum pauschal eine auf das Oberzentrum als höchst-rangige „Mitgliedskommune“ des Funktionsraums zurückgehende Hierarchiestufe zuzuweisen, die seine Nachbarkommunen nachweislich nicht erbringen. Eine Ausweitung auch der oberzentralen Funktionswahrnehmung auf den Funktionsraum wäre zu erwägen, wenn auf absehbare Zeit eine Einschränkung der (oberzentralen) Entwicklungsfunktion durch Flächenengpässe etc. auf der Gemarkungsfläche der oberzentralen Standortgemeinde zu befürchten wäre. Der beschriebene mittelzentrale Funktionsraum würde sowohl Aufgaben der zentralörtlichen Versorgungs- und insb. der Ordnungsfunktion übernehmen, indem die Zentrenstrukturen der mittelzentralen Ebene in einem oder mehreren themenspezifischen interkommunalen Zentrenkonzepten aufeinander abgestimmt werden.

<sup>58</sup> Vgl. dazu auch Greiving u. Winkel 2008: 266

**Option 2: Die Landesplanung weist einen „multi-hierarchischen“ zentralörtlichen Funktionsraum aus, d.h. dem Funktionsraum wird bewusst keine Hierarchiestufe zugewiesen und innerhalb dieses Raumes ausschließlich auf das Funktionalprinzip abgestellt.**

Die Variante des multi-hierarchischen zentralörtlichen Funktionsraums geht auf die Feststellung zurück, dass die empirische Ausgangssituation im (analytischen) Funktionsraum sich durch Überlagerungen der Verflechtungsbereiche und transkommunale Standortsysteme auszeichnet, was es unmöglich macht, dem gesamten Funktionsraum eine kohärente Einheit zuzuweisen. Gemeint ist das zum ZOK gehörende Einheitensystem der zentralörtlichen Hierarchie. Der Funktionsraum muss demnach zunächst hinsichtlich seiner normativen Widmung multi-hierarchisch ausgewiesen werden. Die Ausweisung zeigt vielmehr an, dass es innerhalb der Abgrenzung zu massiven funktionalen Verflechtungen unter den Standortclustern bei wechselseitiger Funktionswahrnehmung kommt, sodass sich auf Ebene der Standortgemeinden kein eindeutig dominanter Ort bestimmen lässt. Einem solchen engmaschig verwobenen Standortsystem kann somit nicht eine einzige, universelle Zentralitätsstufe zugewiesen werden, die zudem noch die Problematik aufweist, dass der bezüglich seines Zuständigkeitsbereichs territorial definierte Normrezipient der Funktionszuweisung, die kommunale Gebietseinheit, keine räumliche Kongruenz zu dem funktionalen Standortcluster aufweist.

Ein Vorteil des multi-hierarchischen Funktionsraums besteht in der durch den Wegfall der Hierarchieebene aufgehobenen Abgrenzungsproblematik. In den Funktionsraum werden einfach ganze Gemeinden im Sinne ihrer territorialen Grenzen einbezogen, wenn die Zuweisung einer Hierarchiestufe an die Gemeinde nicht möglich ist, weil erhebliche Funktionsüberlagerungen mit Nachbargemeinden bestehen. Voraussetzung für die Funktionswahrnehmung und deren Steuerung ist die exakte analytische Bestimmung der Funktionscluster und der funktionalen Verflechtungen der Gemeinden des Funktionsraums, die als Basis der anschließend unter den Gemeinden zu erarbeitenden Zentrenkonzepte dient. Die Raumordnungsbehörden sind sehr wohl im Bilde über den Zustand der Zentrenstruktur innerhalb des Funktionsraums, auch ist ihnen nicht vorzuwerfen, sie würden den räumlichen Koordinierungs- und Steuerungsanspruch aufgeben. Letzter würde erst durch die Festlegung eines Funktionsraums in den beschriebenen Raumstrukturen wieder hergestellt.

Die Vorteile eines multi-hierarchischen Funktionsraums werden an folgendem Beispiel sicherlich transparenter: Die Analyse des zentralörtlichen Systems hat ergeben, dass es zwischen mehreren Mittel- und Oberzentren in einem Verdichtungsraum zu erheblichen Überschneidungen der Verflechtungsbereiche vor allem auf mittelzentraler, aber auch auf oberzentraler Ebene kommt, die von transkommunalen oberzentralen Standortclustern in den mittelzentralen Standortgemeinden ausgelöst sind. Welche konsistente Hierarchiestufe könnte einem solchem Funktionsraum zugeordnet werden? Ein durchgehender oberzentraler Funktionsraum würde auch Gemeinden mit ausschließlich mittelzentraler Funktionswahrnehmung einbeziehen. Die Festlegung eines mittelzentralen Funktionsraums würde jedoch die Entwicklung der oberzentralen Standortcluster behindern.

Als mögliche Konsequenz der beschriebenen Vorgehensweise muss auf die Problematik hingewiesen werden, dass für Teilregionen mit Funktionsraumausweisungen ohne Zuweisung einer Hierarchiestufe dann formal kein Oberzentrum festgelegt würde. Andererseits geht aus dem empirischen Befund der Landesplanung hervor, dass ein transkommunaler oberzentraler Standortcluster festgestellt wurde und wo dieser vorliegt. Somit könnte man zu der Auffassung gelangen, es läge ein räumlich und sachlich bestimmtes Ziel der Raumordnung vor, indem die beteiligten Gemeinden auf Basis der Ausprägung

der oberzentralen Standortcluster die oberzentrale Versorgung in interkommunaler Abstimmung zu organisieren haben.

### 6.3.1 Option 1: Unterschiedliche Anforderungen an den Funktionsraumansatz vor dem Hintergrund der zugewiesenen zentralörtlichen Hierarchiestufe

Im Einklang mit dem ARL-Arbeitskreis zur Fortentwicklung des ZOK wird davon ausgegangen, dass mit der Zuweisung einer zentralörtlichen Stufe jeweils unterschiedliche Prioritäten bei der Zielsetzung innerhalb des ZOK verfolgt werden (Blotevogel 2002b: 225f.). Dementsprechend wird davon ausgegangen, dass die stufenspezifische Zielpriorisierung auch auf den zentralörtlichen Funktionsraumansatz zu übertragen ist, sofern dem Funktionsraum eine Hierarchiestufe zugewiesen wird. Um die unterschiedlichen Zieldimensionen und Handlungsbereiche zu verdeutlichen, sind diese zunächst kompakt in Tabelle 9 dargestellt und in den anschließenden Abschnitten jeweils kurz erläutert.

Tabelle 9: Hierarchiestufenspezifische Problemstellungen und entsprechend prioritäre Zielsetzung des Instruments des Funktionsraums

Hierarchiestufe	Vordringliche Problemstellung	Zielsetzung
<b>Oberzentral</b>	Transkommunale Standortcluster / Einzelzentralitäten	1. Entwicklungsfunktion 2. Ordnungsfunktion
<b>Mittelzentral</b>	Überschneidung der Verflechtungsbereiche benachbarter ZO (wegen inflationärer Ausweisung)	1. Ordnungsfunktion 2. Entwicklungsfunktion
<b>Grundzentral</b>	Sicherung der Daseinsvorsorge durch ein Standortcluster oder in Funktionsteilung nicht möglich	Versorgungsfunktion

Quelle: eigene Darstellung

#### 6.3.1.1 Oberzentraler Funktionsraum

Die Ausweisung eines oberzentralen Funktionsraums kommt insbesondere in solchen Fällen in Betracht, wo das analysierte Standortcluster oberzentraler Einrichtungen nicht mehr deckungsgleich mit dem Gemeindegebiet des Oberzentrums ist. Der transkommunale Standortraum ist räumlich weiter gefasst als die administrativen Grenzen des Oberzentrums und ragt in die Nachbargemeinden hinein, jedoch weisen die Nachbargemeinden aufgrund ihrer funktionalen Ausstattung insgesamt höchstens einen mittelzentralen Status (mittelzentrale Standortgemeinde) auf. Ein weiterer Auslöser für die Ausweisung eines oberzentralen Funktionsraums könnte die enge Nachbarschaft von zwei oder mehr Oberzentren sein, deren Verflechtungsbereiche sich gegenseitig überlagern. Diese Situation dürfte in der Praxis nur in wenigen Verdichtungsräumen anzutreffen sein, weshalb der Fokus auf der transkommunalen Verlagerung von Standortclustern liegen sollte. Kommt es zur stärkeren Überlagerung der Verflechtungsbereiche von zwei oder mehr Oberzentren, bietet sich die Strukturvariante des oberzentralen Städteverbands an, wie auch von Greiving und Winkel (2008) angedacht und in der landesplanerischen Praxis in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen bereits implementiert.

Die festgestellte Situation mangelnder Kongruenz zwischen oberzentralem Standortraum und der territorialen Verfasstheit der Standortgemeinde ist Ausdruck eines längerfristig ablaufenden und vermutlich anhaltenden Verlagerungsprozesses vorrangig oberzentraler Einrichtungen des tertiären Sektors aufgrund eines Mangels an adäquater, verfügbarer Freifläche auf dem Gemeindegebiet des Oberzentrums. Zwar verfügen nicht wenige Oberzentren über teils innerstädtische Brachflächenpotenziale, diese sind aber aus verschiedensten Gründen (Altlastenverdachtsproblematik, Eigentumsverhältnisse, hohe Gewinnerwartungen der Eigentümer) für private Investoren nicht immer attraktiv zu entwickeln. In Konkurrenz zu den innerstädtischen Flächen stehen die in den Umlandgemeinden ausgewiesenen Gewerbeflächen, die zu ihrem Standortvorteil einer guten Erschließung und geringeren Verkehrsbelastung oftmals noch attraktivere Rahmenbedingungen bei den Gebühren und Steuerhebesätzen aufweisen. Somit verlagerte sich die Flächeninanspruchnahme vor allem bei flächenintensiven Vorhaben von oberzentraler Bedeutung in verkehrsgünstige Standorte. Je nach Entwicklungsstadium der Stadtregion sind die Standortcluster in den Nebenzentren, am Stadtrand sowie in den Umlandgemeinden zu finden. Bevorzugt werden Standorte mit Autobahnanschluss sowie in räumlicher Nähe zu Autobahnkreuzen nachgefragt, wo diese zumindest im MIV oftmals deutlich schneller erreichbar sind, als die zentralen Innenstadtbereiche.

Betrachtet man vor dem skizzierten Problembild die den Oberzentren und Metropolregionen durch die neuen Leitbilder der Raumentwicklung zugestandene Funktion, Ausgangspunkt von Wachstumsimpulsen zu sein, die sich in das Umland und die anschließenden Nachbarräume ausbreiten sollen, so wird offensichtlich, dass eingedenk der Flächenknappheit und abschlägigen Standortkonkurrenzen diese Wachstumsrolle nicht allein von den Oberzentren als Kernräumen der polyzentrischen Stadtregionen getragen werden kann. Vielmehr ist der gesamte Stadt-Umland-Raum zu einem kooperierenden, wachstumsorientiert gesamtverträglichen Handeln im regionalen Interesse aufgefordert. Damit kann auch die Notwendigkeit verbunden sein, einzelne oberzentrale Funktionen an geeigneten Standorten außerhalb der oberzentralen Standortgemeinden zuzulassen. Der oberzentrale Funktionsraum zielt dementsprechend primär auf die Entwicklungsfunktion des Zentrale-Orte-Konzepts ab, wobei jedoch nachrangig auch die Ordnungsfunktion von hoher Wichtigkeit für den Konkurrenzabbau ist, indem die abgestimmten Zentrensysteme durch die Übernahme als förmliche Ziele der Raumordnung in die Planwerke der Raumordnungsbehörden eine verbindliche Sicherung erfahren. An dieser Stelle wird deutlich, was für ein hybrides Gebilde das modernisierte ZOK darstellt, indem es Elemente einer „weichen“, Dialog orientierten und einer „harten“, gestaltenden und somit rahmensetzenden Raumordnungsplanung in sich vereint (vgl. dazu Blotevogel 2002b: 223).

Damit die Oberzentren als Kerne der Metropolregionen ihre Aufgaben im Bereich der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit, vor allem aber ihre Gatewayfunktion erfüllen und die daran geknüpften steigenden Anforderungen auch zukünftig erreichen können, wird es notwendig sein, die Entwicklungsoptionen gerade für flächenintensive Großvorhaben oberzentralen bzw. metropolitanen Ranges zu sichern oder noch zu schaffen. Steigende Frachtraten und Passagierzahlen sind Ausdruck einer globalisierten Geschäftswelt, die die traditionellen Citylagen unter Druck setzen, weil diese oftmals relativ schlecht an leistungsfähige Verkehrsknotenpunkte wie internationale Flughäfen aber auch Hochgeschwindigkeitshaltepunkt des Schienenverkehrssystems angebunden sind, andererseits jedoch durch einen hohen Prestigewert gekennzeichnet sind, sodass sie nach wie vor als „Headquarter“ großer Unternehmen im Umfeld hochrangiger Behördensitze gefragt sind. Oberzentrale Funktionsräume bieten durch ihre Abstimmung auf das Funktionalprinzip eine zielgerichtete Aufwertung der Entwicklungsfunk-

tion, weil bestehende transkommunale Standorte und potentielle Erweiterungsgebiete für oberzentrale Funktionen Eingang in das zentralörtliche Konzept finden und somit „planbar“ werden. Hierin ist zugleich die Möglichkeit der Verknüpfung dieses Instruments mit der regionalen Wirtschaftsförderungspolitik zu sehen. Insbesondere in Verdichtungsräumen, wo sich die Standorte von oberzentralen Funktionen bereits über die administrativen Grenzen der oberzentralen Standortgemeinden hinaus entwickelt haben, beispielsweise in Frankfurt a. M. oder München, ist eine Anpassung des konventionellen ZOK, welches von Standortgemeinden statt von funktionalen Clustern ausgeht, dringend erforderlich. Eine andere Voraussetzung für eine gut ausgeprägte Entwicklungsfunktion einer Stadtregion wird durch das zur Verfügung stehende, qualitativ hochwertige Gewerbeflächenangebot dargestellt. Gefragt sind hier vornehmlich gut an hochwertige Straßeninfrastruktur angebundene, großzügige, unzerschnittene und planungsrechtlich erschlossene Grundstücke zu geringen Bodenpreisen. Grundstücke, die diese Attribute möglichst vollständig aufweisen sind in der Regel Mangelware in den Kernstädten. Gerade im Bereich der Angebotsplanung von Gewerbeflächen ist der aktuell beobachtbare stadtregionale Konkurrenzkampf um Unternehmen mit Zugeständnissen bei Grundstückspreisen und Gewerbesteuerzahlungen zu vermeiden. Vielfach sind in den Stadtregionen bauplanerisch gesicherte Angebotsüberhänge zu verzeichnen, die allerdings im Einzelfall nicht den qualitativen Anforderungen des Investors entsprechen müssen. Hier böte das mit der Einführung des Funktionsraums verbundene Funktionalprinzip den optionalen Vorteil, dass die Oberzentren bei Anfragen auch auf Flächenreserven an regional abgestimmten und räumlich-strukturell geeigneten Gebieten in den Nachbargemeinden ausweichen könnten, die aber auf allein aufgrund der Bedarfe des Oberzentrums ermöglicht wurden.

Neben der Entwicklungsfunktion erfährt das ZOK durch die Einführung des oberzentralen Funktionsraums auch eine Stärkung der Ordnungsfunktion. Dieser Zugewinn resultiert daraus, dass sich in der Realität manifestierte transkommunale Versorgungscluster von Fach- und Verbrauchermärkten sowie Einkaufszentren mit meist mehreren 10.000 Quadratmetern Verkaufsfläche, die einen entsprechenden kongruenten Versorgungsraum an Kaufkraft voraussetzen, an autoorientierten Standorten nicht mehr länger durch das zentralörtliche Raster fallen, indem sie in Standortgemeinden liegen, die eine Hierarchiestufe aufweisen, die weit unter der des Versorgungsclusters liegt. Auf bestehende interkommunale Konkurrenzsituationen in der Versorgungsfunktion zwischen verschiedenen Versorgungsclustertypen - etwa der traditionellen City und Innenstädte mit traditionellen Einkaufsstraßen und Fußgängerzonen auf der einen Seite und Fachmarkttagglomerationen für sperrige Güter und die vielfältige Nutzungsmischung von Innenstädten kopierenden Einkaufszentren an peripheren Standorten auf der anderen Seite - kann durch das Funktionalprinzip Rechnung getragen werden. Diese unterschiedlichen Clustertypen können unter Einbeziehung der kommunalen Einzelhandelskonzepte mit ihren funktional definierten zentralen Versorgungsbereichen (vgl. § 9a Abs. 2a BauGB) erfasst und konzeptionell behandelt werden.

Mit der Einführung des zentralörtlichen Funktionsraums würde sich die Ausweisungspraxis des ZOK insofern ändern, als dass innerhalb des Geltungsbereiches alle zentralörtlichen Einstufungen an die Gemeinden durch die Ausweisung einer einheitlichen Zentralitätsstufe abgelöst würden; in diesem Fall der oberzentralen Stufe. Daraus darf jedoch nicht die irrtümliche Schlussfolgerung gezogen werden, der gesamte Funktionsraum wäre ein oberzentrales Standortcluster in einem analytischen Verständnis, bzw. jeder Bereich des Funktionsraums käme im Sinne einer normativen Auffassung als Standort einer oberzentralen Funktion in Frage. Hier zeigt sich welche hohe Aufmerksamkeit der Frage der methodischen Abgrenzung des zentralörtlichen Funktionsraums im Hinblick auf die konzeptionellen Konsequenzen insb. bei der Steuerung der Funktionswahrnehmung innerhalb des Funktionsraums zu widmen ist. Die Abgrenzung anhand der administrativen Gemeindegrenzen, was auf die grundsätzliche

Zugehörigkeit oder Exklusion einer Gemeinde zum/vom Funktionsraum hinausläuft, sichert zwar eine hohes Maß an Flexibilität bei der räumlichen Entwicklung, erfordert im Gegenzug jedoch eindeutige, rahmensetzende Steuerungsregularien für über den örtlichen Wirkungskreis hinausreichende Handlungsfelder. Demgegenüber würde eine gebietsscharfe Abgrenzung des sich über mehrere Gemeinden erstreckenden oberzentralen Standortclusters, ohne Rücksicht auf die administrativen Grenzen, eine deutliche Reduzierung der Flexibilisierung des Ansatzes nach sich ziehen, da nur diese Bereiche einer oberzentralen Funktionszuweisung erfahren würden.

### **Ausweisungsprozess**

Die Landesplanung würde den Ausweisungsprozess anstoßen, nachdem Sie bei ihrer Analyse der Ausprägung der oberzentralen Standortcluster eine räumliche Nichtübereinstimmung des Clusters mit dem Gemeindegebiet des Oberzentrums bzw. Überschneidungen zwischen oberzentralen Verflechtungsbereichen festgestellt hat. Daraufhin nimmt die Landesplanung die Abgrenzung des oberzentralen Funktionsraums vor, oder definiert operable Abgrenzungskriterien für die regionalen Raumordnungsbehörden, die ihm Rahmen ihres Arbeitsmaßstabs über mehr Detailkenntnisse bis in die Ebene der Bauleitplanung hinein verfügen. Eine Abgrenzungsvariante bestünde darin, die Abgrenzung entlang der kommunalen Grenzen vorzunehmen, zurückgehend auf die Annahme, dass die administrative Einheit der Gemeinde – definiert als Gebietskörperschaft – ohnehin der Normrezipient der zentralörtlichen Funktionszuweisung ist und daher in ihrem gesamten räumlichen Zuständigkeitsbereich einbezogen werden sollte. Verbindlichkeit erlangt die Abgrenzung des zentralörtlichen Funktionsraums durch die zeichnerische Darstellung im (regionalen) Raumordnungsplan, die als förmliches Ziel der Raumordnung neben einer entsprechenden textlichen Zielformulierung und Begründung im Raumordnungsplan implementiert werden kann, um eine Bindungswirkung gegenüber der Ebene der Bauleitplanung zu entfalten. Die so bestimmten Städte und Gemeinden geben ihre bisherige Stellung im ZOK zugunsten ihres neuen Status als Bestandteil des zentralörtlichen Funktionsraums samt der damit verbundenen optionalen Entwicklungsmöglichkeit einer, im unterstellten Beispiel, oberzentralen Einrichtung auf und erarbeiten ein intrakommunales Zentrenkonzept für die weitere Siedlungsflächen-, Einzelhandels-, und Versorgungsinfrastrukturentwicklung im Funktionsraum.

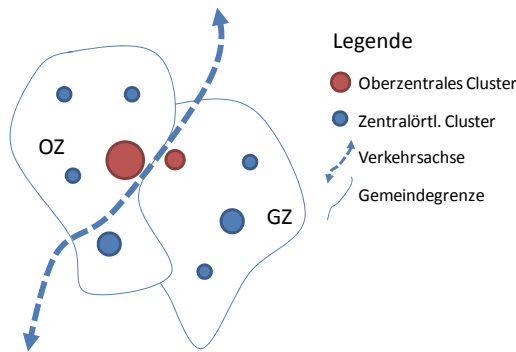
### **Abgrenzungsvarianten**

Mehrfach wurde betont, dass eine Steuerungsaufgabe innerhalb der zentralörtlichen Funktionsräume hinsichtlich der zuvor aufgezählten Handlungsfelder besteht (Greiving u. Winkel 2008: 266f.). Denn mit der Einführung des Zentralörtlichen Funktionsraums wird (in der hier betrachteten Option 1) diesem eine einheitliche Zentralitätsstufe zugewiesen, die innerhalb des Geltungsbereichs die vormalige Zentralitätsstufe der Gemeinde ablöst. Doch nicht jeder Standort innerhalb des zentralörtlichen Funktionsraums bzw. der ihm angehörenden Gemeinden kommt für eine oberzentrale Funktionszuweisung in Frage, es sei denn, die definierte Gebietskulisse umfasst nur die analytisch ermittelten oberzentralen Standortcluster samt potentieller Erweiterungsflächen (s.u.). Anhand der nachfolgenden Abgrenzungsvarianten soll verdeutlicht werden, welchen entscheidenden Einfluss die Wahl der Abgrenzungsmethodik für das anschließende Aufkommen oder Ausbleiben eines Steuerungserfordernisses innerhalb des Funktionsraums hat.

Die in Abbildung 32 dargestellte Ausgangslage bildet ein oberzentraler Standortraum, der sich, räumlich getrennt durch eine leistungsfähige Straßeninfrastruktur, in zwei administrativen Einheiten befindet, die im aktuellen Zentrale-Orte-Konzept als Oberzentrum und als Grundzentrum ausgewiesen sind. Aufgrund der guten Standortbedingungen hat sich der wesentlich geringere Teil des oberzentralen Clusters transkommunal in der als Grundzentrum ausgewiesenen Gemeinde entwickelt. Außer diesem

Sonderfall eines kleinen oberzentralen Clusters weist die Nachbargemeinde des Oberzentrums ein eindeutig grundzentrales Versorgungscluster auf, welches sich neben den anderen Siedlungsbereichen hauptsächlich in dem (größer dargestellten) Gemeindehauptort befindet. Wie ist hier nun die Abgrenzung des oberzentralen Funktionsraums vorzunehmen, der mit der Zielsetzung implementiert wird, die Entwicklungsfunktion des oberzentralen Standortraumes zu sichern und voranzutreiben?

Abbildung 32: Ausgangslage eines transkommunalen oberzentralen Clusters



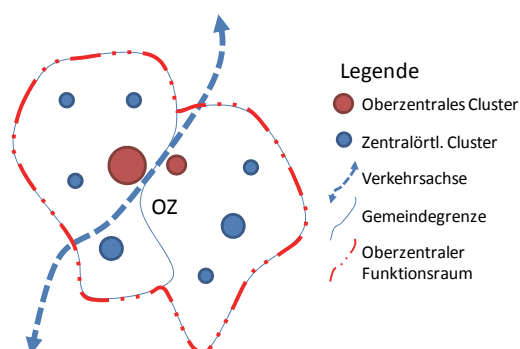
Quelle: eigene Darstellung

Die erste Abgrenzungsvariante besteht darin, die Abgrenzung entlang der administrativen Gemeindegrenzen der Gebietskörperschaften vorzunehmen und folglich beide politischen Gemeinden in ihrer gesamten territorialen Erstreckung in den zentralörtlichen Funktionsraum zu überführen (s. Abbildung 33). Diese Variante folgt keinem funktionalen Ansatz, sondern ist ausschließlich normativ in Bezug auf den Adressaten der Funktionszuweisung ausgerichtet; die normative Kennzeichnung richtet sich nach der territorialen Verfasstheit des Normrezipienten. Nach der Einführung des oberzentralen Funktionsraums kann aber weder das vormalige Grundzentrum, noch das vormalige Oberzentrum daraus die Legitimation ableiten, von nun an jegliche Standorte innerhalb des dargestellten Funktionsraums für Funktionserweiterungen der oberzentralen Stufe vorsehen zu können. Keinesfalls darf das Grundzentrum aus der Ausweisung und entsprechenden Abgrenzung den Handlungsauftrag missdeuten, zusammen mit dem Oberzentrum für die Versorgung des Oberbereichs zuständig zu sein und ein entsprechend ergänzendes Profil zu diesem auszubilden. Dafür wäre die Ausweisung als oberzentraler Städteverbund vorzusehen, wofür es aber an der notwendigen wechselseitigen Funktionsergänzung mangelt.

Das frühere Grundzentrum erfüllt weiterhin eine grundzentrale Versorgungsfunktion für die eigene Gemeindebevölkerung und eventuell weitere Dritte und unterstützt zudem, beschränkt auf die Funktion des oberzentralen Clusters, das Oberzentrum bei seiner oberzentralen Funktionswahrnehmung. Im Umfeld des oberzentralen Clusters und ggf. an weiteren räumlich-strukturell geeigneten Standorten ist der Ausbau der Entwicklungsfunktion jedoch gewünscht, sofern diesem ein mit dem Oberzentrum abgestimmtes Vorgehen oder Entwicklungskonzept zu Grunde liegt. Ggf. können bei schlechten Entwicklungsvoraussetzungen in der ursprünglich oberzentralen Standortgemeinde weitere flächenintensive oberzentrale Funktionen auf das Stadtgebiet des ursprünglichen Grundzentrums verlagert werden. Es besteht jedoch die Gefahr, dass sich das ehemalige Grundzentrum seine Kooperationsbereitschaft bei der Konzepterarbeitung in den genannten Handlungsfeldern mit Zugeständnissen bei der Entwicklung von Wohnbauflächen oder der gewerblich-industriellen Entwicklung zu „erkaufen“ versucht, indem es von den Siedlungsflächenbedarfen des Oberzentrums partizipieren will.



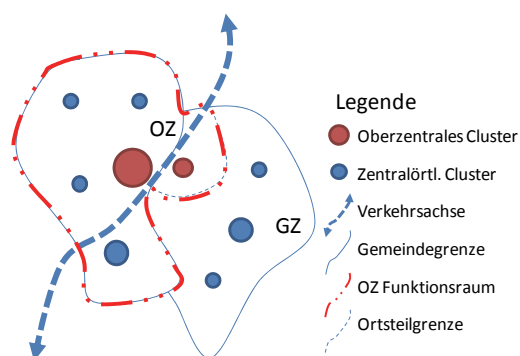
Abbildung 33: Abgrenzungsvariante mit Orientierung an administrativen Grenzen



Quelle: eigene Darstellung

Eine weitere Abgrenzungsvariante besteht darin, nur den Gemeinde- bzw. Ortsteil der grundzentralen Standortgemeinde durch die Grenzziehung in den Funktionsraum aufzunehmen, der auch Standort des transkommunalen Clusters ist (s. Abbildung 34). Die Raumordnungsbehörde könnte mit dieser Variante ihren eindeutig zu erkennenden Willen Ausdruck verleihen, dass die zentralörtliche Funktionszuweisung nur für dieses transkommunale Cluster in dem betreffenden Ortsteil(en) besteht und nicht per se für die gesamte administrative Gemeinde eine damit verbundenen Entwicklungslegitimation gelten soll. Diese Abgrenzungsvariante wird jedoch nur in den wenigen Fällen sinnvoll anzuwenden sein, in denen das transkommunale Standortraster annähernd deckungsgleich mit dem Grenzverlauf des Gemeindeteils als der lokalen Untereinheit ist. Zudem sollen um das transkommunale Standortcluster noch ausreichende Entwicklungsflächen zur Verfügung stehen. Letztlich steht man bei dieser Art der Abgrenzung wieder vor dem Problem der zufällig verlaufenden administrativen Gemeindegrenzen bzw. in diesem Fall der Ortsteilgrenzen. Gegen eine Funktionszuweisung an den Gemeindeteil spricht auch, dass die am sinnvollsten zu entwickelnden - weil mit den besten (nachhaltigen) Standortqualitäten versehenen - Erweiterungsflächen sich außerhalb dieses Ortsteils in der grundzentralen Standortgemeinde befinden könnten, anstatt ebenfalls in dem Ortsteil zu liegen, der bereits das oberzentrale Standortcluster aufweist. Die kausale Schlussfolgerung, die unter gesamträumlichen Erwägungen optimale Erweiterungsfläche eines oberzentralen Standortclusters müsse zwangsläufig unmittelbar an dieses Cluster anschließen, ist zumindest pauschal nicht haltbar.

Abbildung 34: Abgrenzungsvariante unter Einbeziehung der Ortsteilgrenze



Quelle : eigene Darstellung

Konsequenter Weise müsste diese Abgrenzungsvariante nicht nur für die grundzentrale Nachbargemeinde mit dem transkommunalen oberzentralen Cluster gelten, sondern auch für das ursprüngliche Oberzentrum, wo äquivalent auch nur die Gemeindeteile in den oberzentralen Funktionsraum aufgenommen werden dürften, die ein oberzentrales Cluster aufweisen (in dem abgebildeten Fall der Hauptort). Wie die Recherchen zur landesplanerischen Praxis im Umgang mit der Ausweisung Zentraler Orte gezeigt haben, wird beispielsweise in Sachsen-Anhalt und in Schleswig-Holstein nur noch der Teil der Standortgemeinde als Oberzentrum dargestellt, der diese Funktion tatsächlich wahrnimmt (ergänzt um in Frage kommende Erweiterungsflächen). Eine grenzüberschreitende Ausweisung erfolgt in Ansätzen in Schleswig-Holstein, jedoch erhalten die an das Gemeindegebiet der oberzentralen Standortgemeinde angrenzenden Stadtteile statt eines oberzentralen Status die Ausweisung als Stadtrandkern, der maximal eine mittelzentrale Hierarchiestufe zugewiesen werden kann. Damit geht diese Ausweisungspraxis nur bedingt in die mit dem oberzentralen Funktionsraum angestrebte Zielrichtung einer Stärkung der Entwicklungsfunktion.

Es besteht aber auch die Möglichkeit, dass die Landesplanung bzw. die von ihr legitimierte Regionalplanungsbehörde eine ihrem Arbeitsmaßstab entsprechende gebietsscharfe Abgrenzung des oberzentralen Funktionsraums vornimmt, die keine Rücksicht auf kommunale Grenzen nimmt (s. Abbildung 35). Diese Abgrenzungsvariante entspricht dem Vorschlag eines oberzentralen Kooperationsraumes, wie er vom ARL-Expertenarbeitskreis vorgeschlagen worden ist (vgl. Blotevogel 2002b: XXI, 249ff.). Ein so abgegrenzter oberzentraler Funktionsraum würde sich von dem eingangs eingeführten analytischen Funktionsraumbegriff dahin gehend unterscheiden, dass neben den bestehenden oberzentralen Standortclustern auch angrenzende Entwicklungspotenziale (Freiflächen) mit in den Funktionsraum einbezogen werden, die im Sinne einer regional abgestimmten, nachhaltigen Raumentwicklung am ehesten für die Standorterweiterung geeignet erscheinen. Die Regionalplanung könnte solche Erweiterungsflächen zudem durch Darstellungen als Vorranggebiete sichern (§ 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG).

Wie auch die anderen Varianten kann diese Abgrenzung nicht vollauf überzeugen, da sie bestimmte Problematiken aufweist. Einerseits muss die Regionalplanungsbehörde bei der gebietsscharfen Abgrenzung der Cluster mit den darüber hinausgehenden Entwicklungsflächen eine erprobte Bedarfsprognosemethode einsetzen, die eine ausreichende Flexibilisierung der Entwicklungsfunktion sicherstellt, ohne eine überdimensionierte Angebotsplanung auszulösen, die zu unverhältnismäßigen Verschiebungen in der Zentrenstruktur führen würde. Diesbezüglich gilt es auch zu klären, in welchen Funktionsbereichen dem transkommunalen Cluster Entwicklungsanteile an den oberzentralen Funktionen zugestanden werden sollen<sup>59</sup>. Allgemein gilt: je enger bzw. restriktiver die Abgrenzung des Funktionsraums um das oberzentrale Cluster gezogen wird, desto stärker wird die Entwicklungsfunktion eingeschränkt. Dabei kann die Behörde durchaus zu der schon geschilderten Erkenntnis gelangen, dass sich die Flächen mit den Standortpotentialen und geringeren negativen Folgen für konfluierende Raumnutzungen wie Wohnen oder Umweltschutz nicht in unmittelbarer Nähe zu den bestehenden zentralörtlichen Clustern befinden, sondern an anderen Stellen des übrigen Gemeindegebietes liegen.

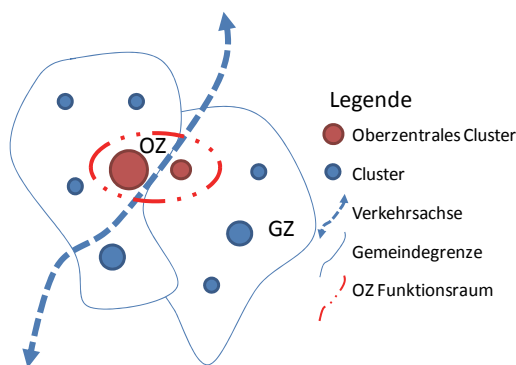
In dem hier konstruierten Fallbeispiel wird implizit davon ausgegangen, dass sich ein *zusammenhängender* oberzentraler Funktionsraum abgrenzen lässt, in dem alle oberzentralen Standortraster und Entwicklungsflächen agglomeriert sind. Es ist aber auch die Situation denkbar, dass sich die oberzent-

---

<sup>59</sup> Soll bspw. ein transkommunales Cluster von großflächigen Fachmärkten zum Anlass genommen werden, auch weitere Gewerbeentwicklungen an dem Standortcluster zuzulassen, oder soll die Zielrichtung auf die Stärkung der überörtlichen Versorgungsfunktion beschränkt bleiben?

ralen Cluster weit über eine Stadtregion verteilen und die Zwischenräume überhaupt keine entsprechenden Standortcluster oder geeigneten Entwicklungsvoraussetzungen aufweisen, sodass von der Ausweisung eines räumlich zusammenhängenden, aber gebietsscharf abgegrenzten Funktionsraums zugunsten der Ausweisung eines mehrpoligen, räumlich disjunkten oberzentralen Funktionsraums abzusehen ist. Dann könnte man aber auch direkt zu der ersten Abgrenzungsvariante zurückkehren und ganze Gemeinden in den Funktionsraum einbeziehen, wobei dann explizite Anforderungen für die Allokation der zentralörtlichen Funktionen vorzugeben sind. Die Problematik rührt hier von der Zuordnung einer expliziten Hierarchiestufe an den zentralörtlichen Funktionsraum her. Mit dem Betreten des Maßstabsbereichs einer gebietsscharfen Abgrenzung und der damit verbundenen Aussageschärfe, steigt nach Auffassung des Autors die Gefahr, dass die Normempfänger alle Flächen innerhalb des so abgegrenzten Funktionsraums als potenziellen Standort oberzentraler Einrichtungen auslegen. Die Landesplanungsbehörde Niedersachsens räumt ihren Regionalplanungsbehörden ein raumordnerisches Ermessen bei der räumlichen Konkretisierung der zentralen Siedlungsbereiche ein, die in beschreibender oder zeichnerischer Form erfolgen kann. In der Begründung zu Z 2.2. Abs. 02 des LROP 2012 erfolgt dazu der Hinweis: „Je konkreter räumliche Festlegungen erfolgen, umso stringenter können sich Träger öffentlicher Belange und Private, die im öffentlichen Auftrag handeln, auf die Ziele der standörtlichen Konzentration, funktionalen Bündelung und dauerhaften Funktionsversicherung berufen bzw. hierauf verpflichtet werden“.

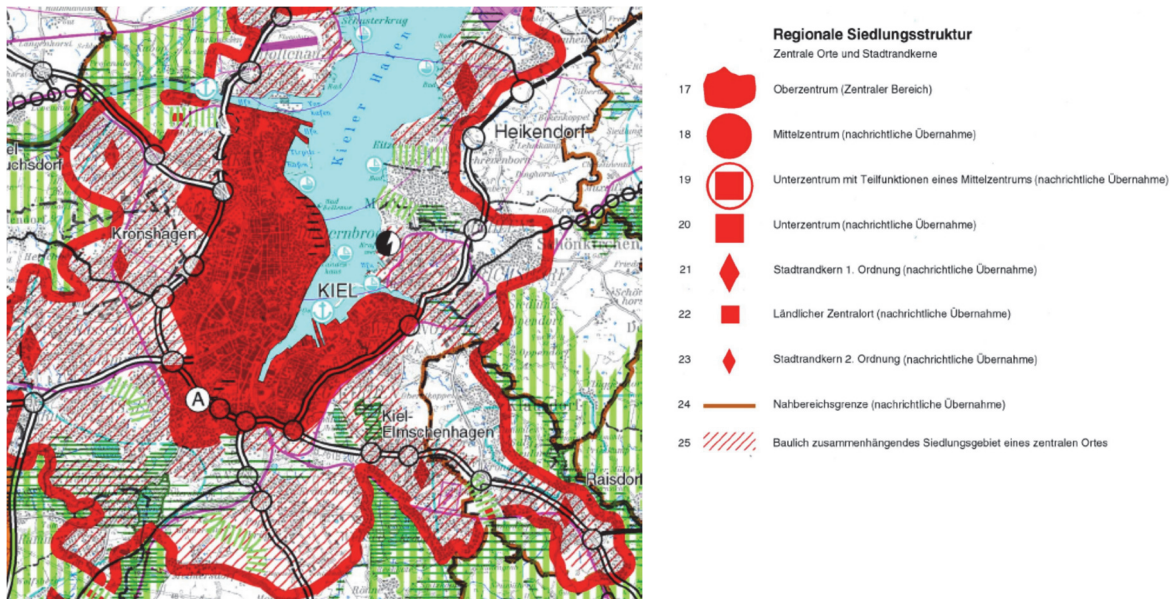
Abbildung 35: Gebietsscharfe Abgrenzungsvariante



Quelle: eigene Darstellung

Beispiele für die beschriebene Vorgehensweise einer funktionalen Abgrenzung des Zentralen Ortes sind in der landesplanerischen Praxis etwa in Schleswig-Holstein zu finden. Zwar kommen dort keine zentralörtlichen Funktionsräume in der hier angewendeten Definition zur Anwendung, nach der dem Funktionsraum eine pauschale Hierarchiestufe zugeordnet wird. Wohl aber wird das Prädikat "Oberzentrum" nicht der gesamten Kommune als Flächengemeinde verliehen, sondern nur den tatsächlichen oberzentralen Stadt- und Ortsteilen bzw. Standortclustern. Folglich wird in Schleswig-Holstein auf das Cluster oberzentraler Funktionen bzw. zentrale Ortsteile abgestellt. Allerdings ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass bestimmte, in der Praxis gewöhnlich als oberzentrale Funktionen gewertete Ausstattungsmerkmale, wie der Kieler Flughafen (nördlich von Holtenau) oder die überregionalen Fährab- und anleger samt benachbarter Fachhochschule (Neumühlen-Dietrichsdorf) nicht als Oberzentrum gekennzeichnet sind; dem entgegen aber eine deutliche Ausbuchtung für die Kieler Universität im nord-westlichen Bereich des Oberzentrums vorgenommen wurde (vgl. Abbildung 36).

Abbildung 36: Zentralörtliche Ausweisung des Oberzentrums Kiel



Quelle: RROP S-H III

Eine Besonderheit des schleswig-holsteinischen Zentrale-Orte-Konzepts ist die pauschale Festlegung eines Schutzbereiches oder Bannbereiches um alle Ober- und Mittelzentren, wonach innerhalb eines Radius von zehn Kilometern keine "konkurrierenden" Zentralen Orte ausgewiesen werden sollen. An deren Stelle sind sog. Stadtrandkerne festzulegen (vgl. Abbildung 36). Die Stadtrandkerne nehmen in enger räumlicher Nähe und funktionaler Wechselwirkung mit den ihnen übergeordneten Zentralen Orten Versorgungsaufgaben wahr und werden unterschieden in solche I. und II. Ordnung. Für sie wird kein eigener Nahbereich abgegrenzt, da sie i. d. R. nur das eigene Gemeindegebiet versorgen, jedoch kann ihnen auch eine (höherstufige) zentralörtliche Teilfunktion zugewiesen werden (LEP S-H 2010: Punkt 2.2.5). Als Stadtrandkerne werden sowohl innergemeindliche Standortcluster als Stadtteilzentren ausgewiesen, als auch die Standortcluster in benachbarten Gemeinden. Somit wird vermieden, dass eine benachbarte Gemeinde als Mittelzentrum ausgewiesen wird, wenn die Gemeinde die erforderlichen Einstufungskriterien erfüllt, und zudem verdeutlicht, dass der Stadtrandkern auch bei einer zugestandenen mittelzentralen Teilfunktion dem Zentralen Ort als Kern der Agglomeration untergeordnet bleibt. Im Beispiel des Oberzentrums Kiel ist die westlich an die Landeshauptstadt angrenzende Gemeinde Kronshagen als Stadtrandkern II. Ordnung ausgewiesen, der zur Stadt Kiel gehörenden Stadtteil Mettenhof wird als Stadtrandkern I. Ordnung festgelegt. Neben den Stadtrandkernen wird mit der Abgrenzung der „Siedlungsachsen und Besonderen Siedlungsräume“ (vgl. rote Linie in Abbildung 36) der Raum gekennzeichnet, der für eine weitere Siedlungsentwicklung entsprechend des verliehenen zentralörtlichen Status in Frage kommt, die zwischen den Stadtrandkernen und den übergeordneten Zentralen Orten nur in enger Abstimmung erfolgen soll.

Trotzdem werden – im Gegensatz zum oberzentralen Funktionsraum – durch dieses Verfahren zunächst keine oberzentralen Funktionen in der Nachbarkommune oder dem Stadtteilzentren Kiels zulässig, da die Stadtrandkerne vorwiegend der örtlichen Grundversorgung der Bevölkerung dienen sollen und sich hinsichtlich ihrer Siedlungsentwicklung mit den übergeordneten Zentralen Orten abstimmen haben (LEP S-H 2010: Punkt 2.2.5, Abs. 1). In begründeten Fällen kann den Stadtrandkernen auch eine mittelzentrale Teilfunktion zugestanden werden, sodass sie dann auch Versorgungsaufgaben des gehobenen Bedarfs erfüllen (LEP S-H 2010: Begr. zu Punkt 2.2.5). Eine weitere Flexibilisierung

des zentralörtlichen Systems ist für die Versorgungsfunktion des Einzelhandels zu erkennen. Entsprechend dem geltenden Kongruenzgebot, müssen Art und Umfang von Einzelhandelseinrichtungen dem Grad der zentralörtlichen Bedeutung der Standortgemeinde entsprechen. Eine Sonderstellung genießen hierbei die angesprochenen Stadtrandkerne, die in enger funktionaler Verflechtung mit den ihnen übergeordneten Zentralen Orten stehen und deshalb auf „der Grundlage übergreifender Konzepte [...] in Abstimmung mit der Kernstadt auch höherwertige Einkaufseinrichtungen möglich“ (LEP S-H 2010: Punkt 2.8 Ziel 5) sind. Diese Regelung kommt der mit der Einführung des Zentralörtlichen Funktionsraums verbundenen Aufstellung verbindlicher Zentrenkonzepte sehr nahe. Im oberzentralen Funktionsraum würde sich die Dimensionierung des Einzelhandelsvorhabens ebenfalls nach der Kongruenz mit dem oberzentralen Einzugsbereich richten, wobei der Standort des Einzelhandelsvorhabens sich auf den gesamten Funktionsraum ausweitet, sofern die definierten räumlich-strukturellen Voraussetzungen vorliegen. Zu denken wäre beispielsweise an ein siedlungsstrukturelles Integrationsgebot oder ein Beeinträchtigungsverbot angrenzender Zentraler Orte bzw. zentraler Versorgungsbereiche.

Abschließend betrachtet könnte man sich im Sinne des hier diskutierten oberzentralen Funktionsraums, dessen vorderste Aufgabe die Sicherung der Entwicklungsfunktion des Oberzentrums darstellt, durchaus vorstellen, dass die Stadtrandkerne mit entsprechendem Potential auch oberzentrale Entwicklungsaufträge erhalten. Dementsprechend wäre auch die Ausweisung eines oberzentralen Funktionsraums denkbar, wobei das Beispiel der Landeshauptstadt Kiel, weder entsprechende transkommunale Cluster aufweist, noch andere Oberzentren benachbart vorkommen. Allerdings könnte sich in Zukunft die Problematik ergeben, dass die Kieler Universität Erweiterungsflächen im unmittelbaren Umfeld benötigt und somit eine intensivere Kooperation und Funktionswahrnehmung mit und durch die Nachbargemeinde Kronshagen erforderlich würde.

### 6.3.1.2 Mittelzentraler Funktionsraum

Zunächst wird unterstellt, dass der Einsatz mittelzentraler Funktionsräume häufiger im Verdichtungsraum, mit Fokus auf der Ordnungsfunktion, als in monozentraler Lage bei einem leistungsstarken Mittelzentrum (in engen kommunalen Grenzen) zur Sicherstellung der Entwicklungsfunktion in Betracht kommt. Trotzdem sind auf mittelzentraler Ebene mehrere Varianten eines mittelzentralen Funktionsraums denkbar, die nachfolgend abgehandelt werden.

#### ***Variante: Mittelzentraler Funktionsraum im Verdichtungsraum***

Im Verdichtungsraum kann sich insbesondere in den Stadt-Umland-Bereichen um Oberzentren die Situation ergeben, dass sich die mittelzentralen Verflechtungsbereiche räumlich oftmals direkt benachbarter Mittelzentren weitgehend überlappen und eine eindeutige Abgrenzung der zentralörtlichen Versorgungsbereiche nicht mehr möglich ist. Die Bewegungsprofile der Verbraucher sind durch Mehrfachorientierung gekennzeichnet, was bedeutet, sie versorgen sich nicht nur an einem Standort, sondern bilden je nach Zeitbudget und persönlichen Präferenzen individuelle aktionsräumliche Profile aus. Die Verbraucher bzw. Bürger nehmen das ihnen zur Verfügung stehende Versorgungsangebot an Gütern und Einrichtungen nicht als kommunale Angebote wahr, sondern sehen darin vielmehr ein regionales Versorgungsangebot dessen Grenzen nicht durch administrative Einheiten gezogen werden. Begrenzt wird dieser individuelle regionale Einzugsbereich durch den täglichen Aktionsraum; an Tagen außerhalb der täglichen Routine durch die vom betrachteten Individuum bereitwillig aufgebraachte Zeit-Kosten-Mühe-Relation für den Versorgungsgang, der je nach Kundenpräferenzen auch als „Erlebnistrip“ und somit als Freizeitbeschäftigung verstanden werden kann.

Die zu beobachtende schädliche Konkurrenz unter den Gemeinden ist auch das Ergebnis einer inflationären Ausweisung von Mittelzentren. Die übersteigerte Funktionszuweisung auf engem Raum ohne nachweisbaren überörtlichen Versorgungsbereich geht auch darauf zurück, dass die an den Gemeinden als statistische Grundeinheit ausgerichtete Zentralitätsbestimmung zu sehr auf Einwohnerwerte und/oder die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen abgestellt hat, ohne die raumordnerische Erfordernis der Funktionszuweisung zu hinterfragen. Die eingangs erwähnte Untersuchung des hessischen ZOK (Greiving u. Winkel 2009) hat hingegen empirisch nachgewiesen, dass die Mittelzentren im Stadt-Umland-Bereich um Frankfurt a. M. wesentlich weniger Einwohner versorgen, als vergleichbare Mittelzentren im Ordnungsraum. Dem entsprechend ist es nicht sinnvoll diesen Gemeinden den Status eines Mittelzentrums von Seiten der Landesplanung allein aufgrund der Infrastrukturausstattung und der Bereichsbevölkerung zuzuweisen. Mithin weisen diese vermeintlichen Mittelzentren im Verdichtungsraum zudem keine Arbeitsmarktzentralität auf sowie ein großes Gefälle zwischen Tages- und Nachtbevölkerung.

Bei der Fokussierung auf den mittelzentralen Funktionsraum darf nicht in Vergessenheit geraten, dass auch Standortgemeinden mit oberzentralen Clustern einem mittelzentralen Funktionsraum angehören können und sollen, sofern sich bezüglich der mittelzentralen Funktionsausübung Überlagerungen mit benachbarten Zentren abzeichnen. Entsprechend können auch Oberzentren, die ja gleichzeitig Mittelzentren darstellen, bezogen auf ihre mittelzentrale Hierarchiestufe Bestandteil eines Funktionsraumes sein.

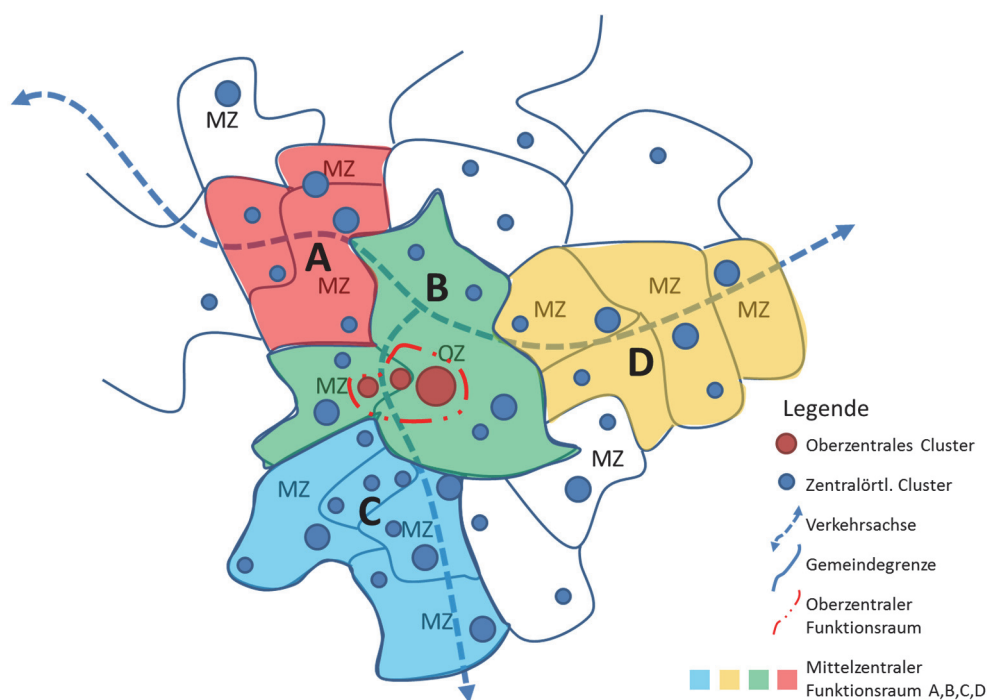
Als potentiell kooperationshemmend wurde die Einbeziehung einer großen Anzahl von Städten und Gemeinden in den Funktionsraum angenommen, was es bei der Konzipierung der Funktionsräume zu beachten gilt. Mit ansteigender Zahl der Akteure steigen auch die Transaktionskosten der Kooperation, mit der Folge, dass die Konsensherstellung bei konflikträchtigen Verteilungsfragen immer schwieriger wird. Für die betrachteten Verdichtungsräume ist jedoch auf der mittelzentralen Ebene von einer weit ausgeprägten funktionalen Verflechtung und einhergehenden Überschneidungen der Verflechtungsbereiche auszugehen, sodass sich diese nicht selten auf den gesamten "Speckgürtel" von Gemeinden in dem ersten und zweiten Ring (Kragenkranz) um ein Oberzentrum erstrecken dürften<sup>60</sup>. Die Abgrenzung des mittelzentralen Funktionsraums sollte aufgrund der erwähnten Kooperationsdefizite mit Bedacht vorgenommen werden, damit keine Kooperationsgebilde von ein bis zwei Dutzend Gemeinden entstehen, die ggf. aufgrund großer räumlicher Distanz zueinander bisher noch nie miteinander in Interaktion getreten sind und keine gemeinsame Problemsicht entwickeln konnten. Für das Ziel der Wiedererlangung und nachhaltigen Gewährleistung der Ordnungs- und Steuerungsfunktion des Zentrale-Orte-Konzepts sollten sich die mittelzentralen Funktionsräume an den räumlich-funktionalen Verflechtungen in der Region, und somit ansatzweise an den bestehenden Mittelbereichsgrenzen, orientieren (ebd.: 4, 16, 21). Dahinter verbirgt sich die Hoffnung, dass mit einer Orientierung an der Mittelbereichs-abgrenzung auch die Verwaltungskongruenz bestehen bleibt und insb. keine Landkreisgrenzen bei der Funktionsraumabgrenzung durchschnitten werden, da die Landkreise überwiegend die Träger der mittelzentralen Einrichtungen sind. Ansonsten stünde zu befürchten, dass die Kostenregelung innerhalb der Funktionsräume durch Inkongruenzen zwischen Mittelbereich und Landkreis noch zusätzlich erschwert würde, da über die Kreisumlage bereits ein Instrument des interkommunalen Finanzausgleichs besteht.

---

<sup>60</sup> Das Oberzentrum erfüllt zugleich mittelzentrale Funktionen, weshalb es ebenfalls Bestandteil eines mittelzentralen Funktionsraumes sein kann. Die oberzentralen Funktionen blieben auf das Oberzentrums reduziert, wenn dort keine Entwicklungseinschränkungen festzustellen sind und keine transkommunalen Cluster vorhanden sind.

Im Ergebnis würden sich in stark verdichteten Regionen mehrere handlungsfähige mittelzentrale Funktionsräume statt eines großen zusammenhängenden Funktionsraums abgrenzen lassen (s. Abbildung 37; dort die Funktionsräume A, B, C, D), die jeweils separate Entwicklungskonzepte bzw. Zentrenkonzepte für ihren Versorgungsbereich unter der Moderation der regionalen Raumordnungsinstanz aufstellen und durch Selbstverpflichtung (landesplanerischer Vertrag, etc.) zur Verbindlichkeit bringen. Mit einer solchen Abgrenzungsvariante wird die Hoffnung verbunden, dass die kleineren Einheiten, bedingt durch die hohe funktionale Verflechtung, eine größere Interessenschnittmenge aufweisen und schneller eine interkommunale Kooperation eingehen. Ein solches Vorgehen hätte zudem den Vorteil, dass die Kooperationen in den jeweils für den Funktionsraum dringlichsten Handlungsfeldern, etwa der Siedlungsentwicklung, initiiert werden könnte und nicht jede Gemeinde an allen stadt-regionalen Handlungsfeldern eines großen Funktionsraums mitwirkt, der für sie eventuell von geringer stadtentwicklungspolitischer Relevanz ist und das Mitwirken an dem Themenbereich nur aus strategischen Verhandlungserwägungen in anderen wichtigen Handlungsfeldern betrieben wird. Die regionale Raumordnungsinstanz müsste den Überblick über die verschiedenen räumlichen Entwicklungsansätze behalten und im Sinne ihres überörtlichen Ansatzes an den Nahtstellen zwischen den Funktionsräumen auch vermittelnd und informierend eingreifen.

Abbildung 37: Kombination des mittelzentralen Funktionsraumansatzes mit einem gebietsscharf abgegrenzten oberzentralen Funktionsraum bzw. Standortraum



Quelle: eigene Darstellung

**Variante: Kombination von mittelzentralem und oberzentralem Funktionsraum**

Nicht ausgeschlossen ist überdies die Kombination eines mittelzentralen und oberzentralen Funktionsraums unter Einsatz der bisher beschriebenen Vorgehensweisen bei der Abgrenzung des zentralörtlichen Funktionsraums: einerseits die Einbeziehung ganzer Kommunen (administrative Einheiten) und andererseits die Ausweisung von (Orts-)Teilen von Gemeinden, die administrativ zu größeren Flächen-gemeinden gehören. Damit würden zudem die beiden als hierarchiestufenabhängig dominant ange-nommenen Problemkonstellationen in einem Ansatz kombiniert.

Es wird unterstellt, dass in den stark verdichteten Stadt-Umland-Bereichen auf mittelzentraler Ebene die vorwiegende Problematik auf umfangreiche Überlagerungen der Verflechtungsbereiche dieser Stufe zurückzuführen ist und es gleichzeitig auf der oberzentralen Ebene zur Bildung transkommunalen Standortcluster in den Nachbargemeinden des Oberzentrums bzw. der Oberzentren gekommen ist. Aus der Problemkonstellation resultiert nicht nur eine Schwächung des Oberzentrums durch seine Nachbargemeinden, sondern eine kumulative Schwächung aller Mittelzentren untereinander. Das oberzentrale Standortcluster bezieht sich in diesem konstruierten Fall nicht auf die administrative Zu-ständigkeit der oberzentralen Gemeinde. Zusätzlich zu der abschlägigen Standortkonkurrenz auf mit-telzentraler Ebene herrscht zwischen den beiden Standortgemeinden oberzentraler Funktionen keine koordinierte Entwicklung. In einer solchen Fallkonstellation steht neben der eingeschränkten oder un-abgestimmten Entwicklungsfunktion auf oberzentraler Ebene die verloren gegangene Ordnungs- bzw. Steuerungsfunktion der mittelzentralen Ebene des ZOK im Fokus des Handlungsdrucks, der auf die Modifikation des ZOK gerichtet ist.

Der Lösungsansatz des zentralörtlichen Funktionsraums ist entsprechend des stufenspezifisch vor-dringlichen Problemdrucks zu konzipieren, weshalb sich die Abgrenzung des mittelzentralen von der des oberzentralen Funktionsraums unterscheidet. Auf mittelzentraler Ebene kommt die Bildung bzw. die Aufteilung in mehrere mittelzentrale Funktionsräume, die sich möglichst an den bestehenden Mit-telbereichsgrenzen orientieren sollten, in Betracht. Die Ausrichtung an den Mittelbereichen ist damit zu begründen, dass damit funktional verflochtene Räume zu Verantwortungsbereichen für ihre Bevöl-kerung zusammengefasst werden. Bezüglich der Abgrenzung der mittelzentralen Funktionsräume in Verdichtungsräumen erscheint die Einbeziehung der gesamten administrativen Einheit als zweckmä-ßig. Um die entsprechenden Kommunen einem Funktionsraum zuzuordnen, erscheint die von Greiving (ebd.: 3ff.) in Hessen angewandte Methode der Negativabgrenzung angebracht: Orte, die aufgrund ihrer zentralörtlichen Mehrfaktororientierung nicht eindeutig auf ein monozentrales Mittelzentrum oder einen mittelzentralen Städteverbund ausgerichtet sind<sup>61</sup>, bilden vorbehaltlich einer weiteren Plau-

---

<sup>61</sup> In der Literatur wird diesbezüglich der Einsatz richtungsbezogener Verflechtungsindikatoren zur räumlichen Abgrenzung von Pendlerverflechtungsbereichen vorgeschlagen (Guth et al. 2010: 14). Blotevogel et al. (2009) und Terfrüchte (2014) verwenden den sog. Anbindungskoeffizienten, um die Bedeutung eines Arbeitsmarktzentrums als Einpendelziel einer Umland-gemeinde zu bestimmen (Guth et al. 2010: 14) und verwenden die Pendelbeziehungen des Arbeitsmarktes als Proxy-Indikator für die zentralörtliche Orientierung. Gebildet wird der Indikator als Quotient aus den Auspendlern in eine bestimmte Ge-meinde (zu der die Anbindung erhoben werden soll) und der erwerbstätigen Wohnbevölkerung. Ein Wert von 1 würde dem-nach angeben, dass alle Erwerbstätigen am Wohnort nur in einen Arbeitsort auspendeln und entsprechend maximal bzw. exklusiv angebunden sind (keine Beziehungen zu anderen Orten bestehen)(Zum empirischen Befund in der vorliegenden Ar-beit siehe Kapitel 7.4.4)



sibilitätsprüfung (über weitere Zentralitätsmerkmale) einen Funktionsraum. In der vorgenannten Studie hat dies zu überaus plausiblen Ergebnissen im Sinne eines Vorschlags zur Abgrenzung mittelzentraler Funktionsräume geführt.

Sind die Abgrenzungsprobleme auf der mittelzentralen Ebene gelöst, verbleibt allerdings ein Manko in Bezug auf die oberzentrale Entwicklungsfunktion bestehen. Zur Lösung dieses Aspektes analysiert die Landesplanung das bestehende oberzentrale Standortcluster (auch transkommunal) und bestimmt in diesem Zuge auch die aus raumordnerischer Sicht geeigneten Expansionsräume gebietsscharf. So können auch flächenintensive Einrichtungen wie Messen oder Flughäfen (Gateway-Funktion) oder Hochschulen und angeschlossene Forschungseinrichtungen (Innovations- und Wettbewerbsfunktion) verträglich realisiert werden. Der oberzentralen Standortgemeinde sind die Vorteile des oberzentralen Funktionsraums zu verdeutlichen, die darin bestehen, dass das Oberzentrum über diese Strukturvariante eine Mitsprachegelegenheit bei den ohnehin bestehenden transkommunalen Standortclustern erhält. Aus regionaler Sicht ist darauf zu achten, dass nicht eine einseitige Entwicklungsorientierung auf die transkommunalen Standortcluster entsteht, indem dort die profitablen, weil steuerintensiven, Raumnutzungen konzentriert werden und die Kernstadt auf kostenintensiven öffentlichen Versorgungsinfrastrukturen (Philharmonie, Schwimmbad, etc.) „sitzen bleibt“. Aus diesem Grund wäre über die Einführung einer finanziellen Ausgleichregelung zwischen den Kooperationspartnern im Funktionsraum zu diskutieren.

***Variante: Mittelzentraler Funktionsraum bei solitären Mittelzentren***

Bei dem zweiten angeführten Ansatzpunkt für einen mittelzentralen Funktionsraum handelt es sich (vergleichbar zu dem oben geschilderten Fallbeispiel des Oberzentrums) um ein solitär gelegenes Mittelzentrum in engen kommunalen Grenzen, eventuell mit nur noch wenigen verbleibenden Freiflächen zur weiteren Siedlungsentwicklung auf dem eigenen Gemeindegebiet. Infolge der verschärften Entwicklungsrestriktionen in der Standortgemeinde des Mittelzentrums hat sich eine Suburbanisierung der Siedlungsflächenentwicklung in die benachbarten Gemeinden vollzogen, gefolgt von einer funktionalen Anreicherung dieser suburbanen Stadtteile mit zentralörtlich relevanten Versorgungsinfrastrukturen. Folglich weisen der zentralörtliche Standortraum und der Gebietszuschnitt der mittelzentralen Standortgemeinde keine Deckung auf; es sind transkommunale Standortcluster mittelzentralen Ranges vorzufinden.

In dieser Fallkonstellation besteht der primäre Handlungsdruck in der langfristigen Sicherung der Entwicklungsfunktion des Mittelzentrums und weitaus weniger, wie in der auf mittelzentraler Stufe als wahrscheinlicher angenommenen Problemstellung räumlich nah zusammenliegender Mittelzentren, in der Ordnungs- und Steuerungsfunktion des ZOK. Um die Entwicklungsfunktion des Mittelzentrums aufrecht zu erhalten und nachhaltig zu sichern, erhalten die benachbarten nicht-zentralörtlichen oder grundzentralen Gemeinden Anteile an der Entwicklungsfunktion des Mittelzentrums, indem sie in den Funktionsraum eingezogen werden. Ausschlaggebend ist eine hohe Verflechtungsintensität mit dem ursprünglichen Mittelzentrum, das Vorhandensein bereits transkommunal ausgeprägter mittelzentraler Cluster oder/oder Flächenreserven, die für die regionale Entwicklung verträgliche raumstrukturelle Voraussetzungen erfüllen. Prinzipiell besteht somit kein Unterschied zu monozentral gelegenen Oberzentren, deren Entwicklungsfunktion eingeschränkt ist (s.o.). Dementsprechend gelten die gleichen Abgrenzungsvarianten, die auch für das Oberzentrum diskutiert worden sind (siehe Abbildung 32 bis Abbildung 35 ab S. 210). Das gilt auch für das aufkommende Problem des Territorialprinzips, sofern der Funktionsraum an die Gemeindegrenzen approximiert wird. Die wiederkehrende Problematik des

Territorialprinzips gilt umso mehr, wenn die Nachbargemeinde über ein großflächiges Gemeindeterritorium verfügt, welches keinen eindeutigen Hauptort mit zentralörtlichem Standortcluster besitzt, sondern eine disperse Siedlungsstruktur und Verteilung der zentralörtlichen Einrichtungen aufgrund der Suburbanisierungsprozesse aus dem Mittelzentren aufweist.

### 6.3.1.3 Grundzentraler Funktionsraum

Anders als bei der ober- und mittelzentralen Stufe dominiert auf der zentralörtlichen Hierarchiestufe der Grundzentren nicht die Entwicklungs- oder Ordnungsfunktion, sondern die Versorgungsfunktion. Das gilt insbesondere in dünnbesiedelten, peripheren Räumen. Auf der untersten zentralörtlichen Ebene soll idealerweise ein flächendeckendes Netz von erreichbaren Grundzentren die Versorgung der Bevölkerung mit regelmäßig benötigten Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs für ihre Nahbereiche sichern. In der Regel dürften auf grundzentraler Ebene in geringfügigerem Maße Überschneidungen der Verflechtungsbereiche vorkommen, die wiederum eher im Ordnungs- und Verdichtungsraum, seltener aber in ländlichen Räumen zu erwarten sind. In letzterer Raumkategorie ergibt sich jedoch gerade in zentrenfernen, dünnbesiedelten Abschnitten ein gegensätzliches Problem: die grundzentralen Versorgungsbereiche weisen innerhalb ihrer, durch eine festgelegte zumutbare Erreichbarkeit, limitierten Maximalreichweiten nicht mehr die Mindestbevölkerung auf, die für einen rentierlichen Betrieb der zentralörtlichen Infrastruktur notwendig wäre. Diesbezüglich ist zu problematisieren, dass nur sieben Bundesländer eindeutige Aussagen zur Erreichbarkeitsstandards treffen und gerade auf der besonders relevanten Ebene der Grundzentren dies nur in Sachsen-Anhalt und Thüringen erfolgt (Greiving et al. 2015: 48–50) (s. Kapitel 2.3). Der Grund für die Festlegung eines grundzentralen Funktionsraums liegt in der Unvereinbarkeit von Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien: Mitunter verbleiben zwischen den grundzentralen Standortclustern außerhalb der zugehörigen Nahbereiche<sup>62</sup> Zwischenräume, die aufgrund ihrer geringen Bevölkerungszahlen, dispersen Verteilung zentralörtlicher Funktionen (Nichtvorhandensein räumlich gebündelter Standortcluster) und schlechten Erreichbarkeit nicht die Potenziale aufweisen, um dort ein Grundzentrum auszuweisen. Die beschriebenen Verhältnisse, wo tragfähige Grundzentren bzw. Standortclustern nicht mehr innerhalb von 30 Minuten mit dem MIV erreicht werden, konnten für Teile der Altmark in Sachsen-Anhalt nachgewiesen werden (Lüdigg et al. 2008). Problemverschärfend ist der zunehmend zu beobachtende Rückzug privater Dienstleister aus diesen Bereichen, die im Gegensatz zu öffentlichen Einrichtungen aus rein betriebswirtschaftlichen Erwägungen handeln und langfristig Gewinne erzielen müssen.

Es lässt sich also festhalten: gerade auf der grundzentralen Ebene herrscht ein hoher Anpassungsbedarf für das ZOK, hervorgerufen durch die seit längerem zu beobachtenden Veränderungen der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen. Traditionell strukturschwache Regionen und solche im wirtschaftlichen Strukturwandel sind von Abwanderungen (Migration) und demographischem Wandel (Sterbeüberschuss) betroffen, die regional zu starken Schrumpfungstendenzen führen, die insbesondere in ländlich, peripheren und monostrukturierten Räumen ernsthaften Tragfähigkeitsproblemen bei der Versorgung mit zentralen Gütern und Diensten nach sich ziehen können. Zugleich ist die verbleibende Bevölkerung aufgrund der extrem gestiegenen Motorisierung nicht mehr eindeutig auf die Versorgung im nächstgelegenen Grundzentrum orientiert, sondern kann dieses auch zu Gunsten eines attraktiveren Warenangebots des Mittelzentrums „überspringen“. Das Problem liegt nicht wie im Verdichtungsraum in einer Polyorientierung, sondern der extrem vergrößerten Einzugsbereiche immer weniger werdender Nahversorger (Ein Discounter auf der grünen Wiese ersetzt mehrere inhaberge-

---

<sup>62</sup> Nahbereich, die auf der Grundlage von Mindeststandards der grundzentralen Erreichbarkeit abgegrenzt wurden

führte Lebensmittelgeschäfte in den diversen Ortschaften des Einzugsbereichs). Folge dieser Maßstabsvergrößerung ist das Wegbrechen örtlicher Versorgungsstrukturen auf der Dorf- und Ortelebene bis hin zur Auflösung grundzentraler Versorgungscluster in zumutbarer Erreichbarkeit. Verlierer dieser Entwicklung sind die auf den ebenfalls ausgedünnten öffentlichen Verkehr angewiesene Bevölkerungsgruppen wie Senioren und Kinder/Jugendliche.

Die im Jahr 2006 veröffentlichten und im Jahr 2013 fortgeschriebenen Leitbilder der Raumentwicklung sehen unter dem Leitbild 2 "Daseinsvorsorge sichern" eine Straffung des ZOK, insbesondere auf der grundzentralen Ebene, vor. Damit ist einerseits die Reduzierung der zentralörtlichen Ausweisungsstufen auf ein dreigliedriges System<sup>63</sup> und andererseits die Reduzierung der absoluten Anzahl der ausgewiesenen Zentralen Orte gemeint. Ziel der Reduzierung der absoluten Anzahl ist hierbei nicht die Schwächung der Versorgung sondern deren Stärkung, durch die Konzentration (Funktionsbündelung) auf wenige leistungsfähige, gut erreichbare Grundzentren. Die mit der Reduzierung der Grundzentren einhergehende Steigerung der Wegedistanzen wird mit dem Ziel der Erhöhung der Bevölkerung im Nahbereich und damit der Sicherung der Auslastung der zentralörtlichen Einrichtungen in Kauf genommen.

Um der Bevölkerung auch in Zukunft eine angemessene Grundversorgung zu ermöglichen, wird es unumgänglich sein, die Standards der öffentlichen Versorgung neu zu beurteilen und eventuell Modifizierungen vorzunehmen. Dies betrifft insbesondere die Ausstattungsstandards sowie die Funktionszuweisung für die verschiedenen Stufen des zentralörtlichen Systems. Das Leitbild gesteht in diesem Kontext explizit ein, dass die Festlegung räumlich differenzierter und situationsangepasster Standards der Erreichbarkeit und Tragfähigkeit erforderlich werden wird (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006: 18). Korrespondierend dazu lautet der Grundsatz des 2008 novellierten ROG in § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG: „die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten.“ Damit ist gemeint, dass in strukturschwachen, dünnbesiedelten Räumen auch dort noch Grundzentren ausgewiesen werden sollen, wo die landesspezifischen Tragfähigkeitskriterien des ZOK (Mindesteinwohnerzahlen der Verflechtungsbereiche) in den Nahbereichen eigentlich nicht mehr erreicht werden. Die Erreichbarkeitsstandards können jedoch nicht unendlich ausgedehnt werden, wenn sie zur nachhaltigen Sicherung der Daseinsvorsorge dienen sollen. Hier gilt es vom Normgeber Mindeststandards zu definieren, die noch als hinnehmbar gelten um noch den Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse zu genügen. Auch für die Absenkung der Tragfähigkeitsschwellenwerte gilt es zu beachten, dass diese nur für staatlich vorgehaltene bzw. durch Personen des Privatrechts erbrachte öffentliche Aufgaben wirksam sind (z.B. kleine Klassenteiler in den Schulgesetzen), nicht aber für die Versorgung mit Lebensmitteln durch die Privatwirtschaft.

Grundsätzlich gilt es sämtliche Infrastruktur und Siedlungstätigkeit auf die grundzentralen Standortgemeinden und dort auf die Zentralen Orte bzw. die zentralörtlichen Standortcluster zu konzentrieren, um diese als "Ankerpunkte" im ländlichen Raum zu stabilisieren und langfristig zu erhalten. Dabei darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass eine reduzierte Anzahl Zentraler Orte in bestimmten Situationen bei der schon geringen Bevölkerung zu Erreichbarkeitsdefiziten führen könnte, die auch bei situationsangepassten Standards nicht beliebig ausgeweitet werden können. Die Bevölkerungsgruppen, die zwingend auf diese grundzentralen Versorgungsinfrastrukturen zur periodischen Versorgung angewiesen sind, können diese aufgrund des Konzentrationsprozesses eventuell zunehmend schlechter er-

---

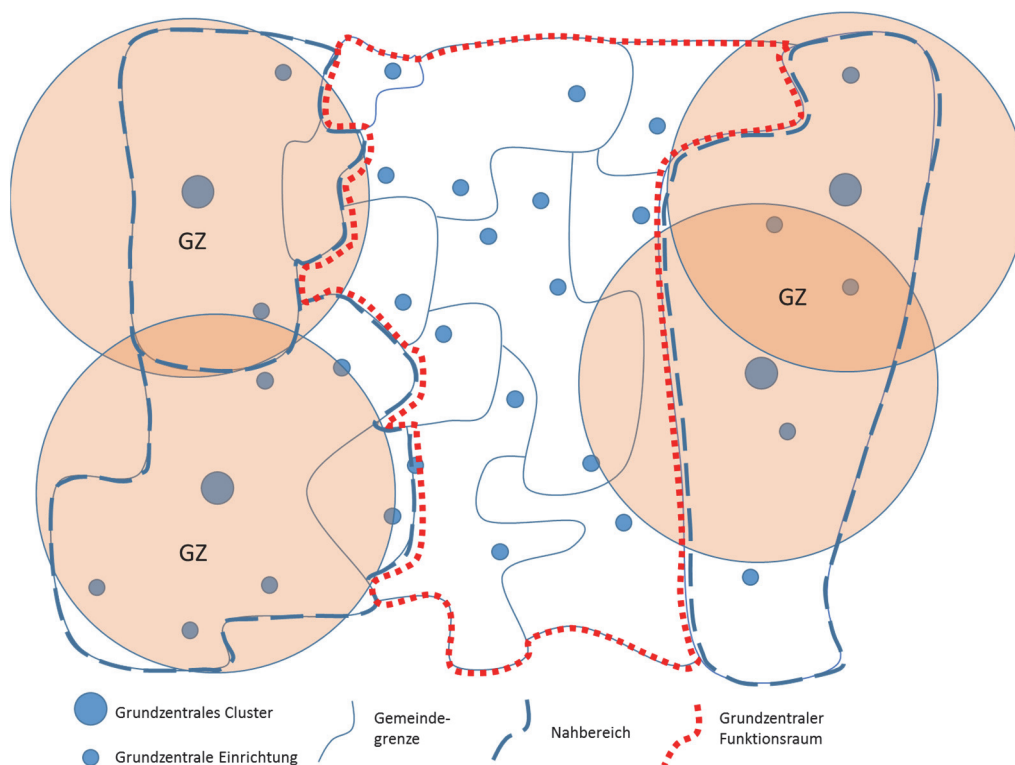
<sup>63</sup> Oberzentrum, Mittelzentrum und Grundzentrum; Abschaffung der länderweise differierenden Sonderformen

reichen. Gleichzeitig laufen die in ihrer näheren Umgebung oder am Wohnstandort verbliebenen Einrichtungen Gefahr, zugunsten der Konzentration auf das Grundzentrum aufgegeben zu werden oder zumindest zunehmend unrentabel zu werden. Kurz- bis mittelfristig wird man sich die Frage stellen müssen, wie weit man die miteinander unzertrennlich verbundenen Kriterien der Tragfähigkeit und Erreichbarkeit insbesondere im grundzentralen Versorgungsbereich strapazieren kann, ohne dass man „Placebo- Grundzentren“ auf dem Papier fortschreibt, die für die immobile Bevölkerung nicht ausreichend erreichbar sind und von den mobilen Gruppen zugunsten attraktiverer Zentren übersprungen werden.

Die Straffung des Zentrale-Orte-Konzepts muss jedoch nicht alternativlos durch die Abstufung von Grundzentren zu nicht-zentralen Orten erfolgen. Ist die Tragfähigkeit eines Zentralen Ortes bereits gefährdet oder droht eine Gefährdung in absehbarer Zeit, ist zu prüfen, ob sich in der räumlichen Nachbarschaft ein weiterer Zentraler Ort befindet, mit dem sich eine funktionsteilige, zentralörtliche Kooperation anbietet. Die Ausweisung zentralörtlicher Städteverbände kommt in Betracht, wenn eine monozentrale Wahrnehmung an Tragfähigkeitsschwierigkeiten scheitert und nur von mehreren Zentren im Verbund wahrgenommen werden kann. Die im Verbund zusammengeschlossenen Zentren nehmen die Versorgungsaufgabe dann für ihren gemeinsamen Verflechtungsbereich wahr und erfüllen gemeinsam die gleichen Ausstattungs- und Tragfähigkeitskriterien, die für eine monozentrale Funktionswahrnehmung notwendig wären. Da die gleichen Erreichbarkeitsstandards wie bei der Wahrnehmung an einem (monozentralen) Standort gelten, werden einerseits längerer Versorgungsfahrten zu nun zwei oder mehr Standorten notwendig und der gemeinsam versorgte Verflechtungsbereich ist kleiner, als bei der Funktionswahrnehmung durch zwei vollausgestattete Zentrale Orten ohne Überschneidungen der Verflechtungsbereiche. Auch aus diesem Grund stellt eine gebündelte monozentrale Funktionswahrnehmung für den Versorgungsbereich die Vorzugsvariante dar. Da zur vollständigen grundzentralen Versorgung der Besuch aller im Verbund organisierten Zentren notwendig ist, sollte auf die räumliche Nähe der Zentren untereinander geachtet werden.

Die Ausweisung eines grundzentralen Funktionsraums kommt in solchen Raumstrukturen in Betracht, in denen sich keine zentralörtlichen Standortcluster von räumlich gebündelten Funktionen erkennen lassen und die Erreichbarkeit zum nächsten Grundzentrum nicht gegeben ist. Insofern handelt es sich um negativ abgegrenzte (Rest)Räume die außerhalb der Reichweite der Nahbereiche von benachbarten Grundzentren liegen, die zwar einzelne zentralörtliche Funktionen aufweisen, die aber aufgrund mangelnder Tragfähigkeit der räumlichen Strukturen dispers im Raum verteilt sind. Die mit der Ausweisung eines grundzentralen Funktionsraums einhergehende Abstellung auf das Funktionalprinzip zur Sicherung der Daseinsvorsorge bedeutet in dieser Fallkonstellation, dass die Grundversorgung dort arbeitsteilig und standortverteilt durch ein Netzwerk (wie auch im mittelzentralen Funktionsraum) von einzelnen Infrastruktureinrichtungen gesichert wird (s. Abbildung 38).

Abbildung 38: Grundzentraler Funktionsraum in der Nachbarschaft zu drei Grundzentren



Quelle: eigene Darstellung

Die Ausweisung eines grundzentralen Funktionsraums würde so ablaufen, dass auf Basis der grundzentralen Standortcluster die Nahbereiche der bevorzugt auszuweisenden Monozentralen Orte ermittelt werden und normativ festgelegt werden. Zwischen Standortgemeinden, die ein (möglichst) komplementäres Funktionsspektrum aufweisen und innerhalb eines abgrenzbaren Versorgungsbereichs in zumutbarer Erreichbarkeit weitere Orte mitversorgen, bietet sich die Ausweisung von Städteverbänden an. In Abbildung 38 sind die empirischen Verflechtungsbereiche der grundzentralen Standortcluster abstrakt dargestellt, die anschließend an die Gemeindegrenzen approximiert würden. Gemeinden, deren Siedlungsbereiche nicht innerhalb der grundzentralen Erreichbarkeitsschwelle liegen, werden den Nahbereichen gemäß dem Befund nicht zugeordnet. Die am Ende dieser Negativabgrenzung übrig gebliebenen „Resträume“ werden als grundzentrale Funktionsräume ausgewiesen. Solche Räume außerhalb der Erreichbarkeit von grundzentralen Clustern und mangelnder Tragfähigkeit zur Ausbildung eigener Standortcluster sind von Aring (2010) auch als „Selbsterantwortungsräume“ bezeichnet worden. Diese Problemkonstellation sieht Aring in Einklang mit dem hier vorgestellten Szenario auf der kleinräumlichen Ebene der kleinen Weiler ohne bzw. mit nur einzelnen Infrastruktureinrichtungen der Daseinsvorsorge und Erreichbarkeitsproblemen. Das dort verbliebene Versorgungsangebot wird noch weiter ausdünnen und die verbleibenden Bewohner gezwungen, sich eigenverantwortlich und in sozialen Netzen ihre Versorgung zu organisieren.

Die grundzentralen Funktionsräume liegen außerhalb der Reichweite der Nahbereiche eines Grundzentrums oder grundzentralen Verbundes und sind dadurch charakterisiert, dass aufgrund der angespannten Tragfähigkeiten zukünftig ein staatlich garantiertes Versorgungsniveau nicht garantiert werden kann. Zudem ist davon auszugehen, dass die Erreichbarkeitsdefizite zum nächstgelegenen Grundzentrum aus einem schlecht ausgebauten öffentlichen Verkehrsnetz und wenigen leistungsfähigen

Straßenverbindungen resultieren, die ihre Ursache ebenfalls in der geringen Bevölkerungsdichte haben. Zugleich ist anzunehmen, dass sich keine dominierenden Siedlungsbereiche feststellen lassen, sondern die Bevölkerung über den Raum verteilt in vielen kleinen Siedlungsbereichen lebt. Dementsprechend sind auch die Einrichtungen der Versorgungsinfrastruktur tendenziell über diesen Raum verteilt, anstatt in einem Zentralen Ort gebündelt allokiert zu sein. Hinsichtlich der Abgrenzung grundzentraler Funktionsräume ist im Einzelfall zu entscheiden, ob die betroffenen administrativen Gemeinden insgesamt als Funktionsraum ausgewiesen werden sollen, oder nur die Teilbereiche außerhalb der Einzugsbereiche von Grundzentren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine exakte Bestimmung der Einzugsbereiche methodisch nur selten einwandfrei gelingen wird. Daher ist es für die normative Planungspraxis vermutlich sinnvoller jeweils ganze Gemeinden mit überwiegenden Erreichbarkeitsdefiziten einem Funktionsraum zuzuschlagen.

Die im grundzentralen Funktionsraum vorhandenen zentralörtlichen Funktionen sind in Verbindung mit den aktionsräumlichen Verhaltensweisen der lokalen Bewohner genau zu analysieren. Darauf aufbauend sind für diese (vermutlich) extrem dünn besiedelten Bereiche die vorhandenen Daseinsgrundfunktionen zu vernetzen, was neben einer Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrssystems auch durch flexible und ambulante Versorgungsangebote geschehen kann, wie auch von Aring und Sinz (2006: 47) vorgeschlagen.

Der unter den beschriebenen Ausgangsbedingungen anempfohlene grundzentrale Funktionsraum ist keineswegs missverständlich als eine Absage an die Straffung des ZOK zu interpretieren und soll ebenso wenig das dem ZOK systemimmanente Konzentrationsprinzip in Frage stellen. Solange die Mindesttragfähigkeit sichergestellt ist und die politisch gesetzten Erreichbarkeitsstandards eingehalten werden, handelt es sich bei der Konzentration auf wenige, dafür leistungsfähige Grundzentren oder die Funktionsteilung bei Städteverbänden um die richtige Strategie, um die Daseinsvorsorge in weiten Teilen des Landes zu sichern. Wie erwähnt, können dazu die Erreichbarkeits- bzw. Tragfähigkeitsschwellen regionspezifisch im Einzelfall angepasst werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG). Dadurch können auch in ihrer Tragfähigkeit gefährdete Grundzentren festgelegt werden, wenn sie in den Raumstrukturen wie oben geschildert raumordnerisch dringend erforderlich sind.

### **6.3.2 Option 2: Ausweisung eines multi-hierarchischen Funktionsraums**

Die Option der Ausweisung eines multi-hierarchischen Funktionsraums - womit der Verzicht auf die Zuweisung einer pauschalen zentralörtlichen Stufe gemeint ist - geht auf die empirische festgestellte Ausgangssituation im (analytischen) Funktionsraum zurück, die sich durch Überlagerungen der Verflechtungsbereiche und ein transkommunales Standortsystem mit wechselseitiger Funktionswahrnehmung auszeichnet. Das Fehlen eines eindeutig hierarchisch gestuften Zentrumsystems auf der Gemeindeebene lässt es nicht zweckdienlich erscheinen, dem zu konstituierenden normativen Funktionsraum eine kohärente zentralörtliche Hierarchiestufe zuzuweisen. Mit dem hierarchielosen Funktionsraum wird primär das Ziel verfolgt, die Typologien von innergemeindlichen als auch von regionalen Zentrumsystemen zu fusionieren.

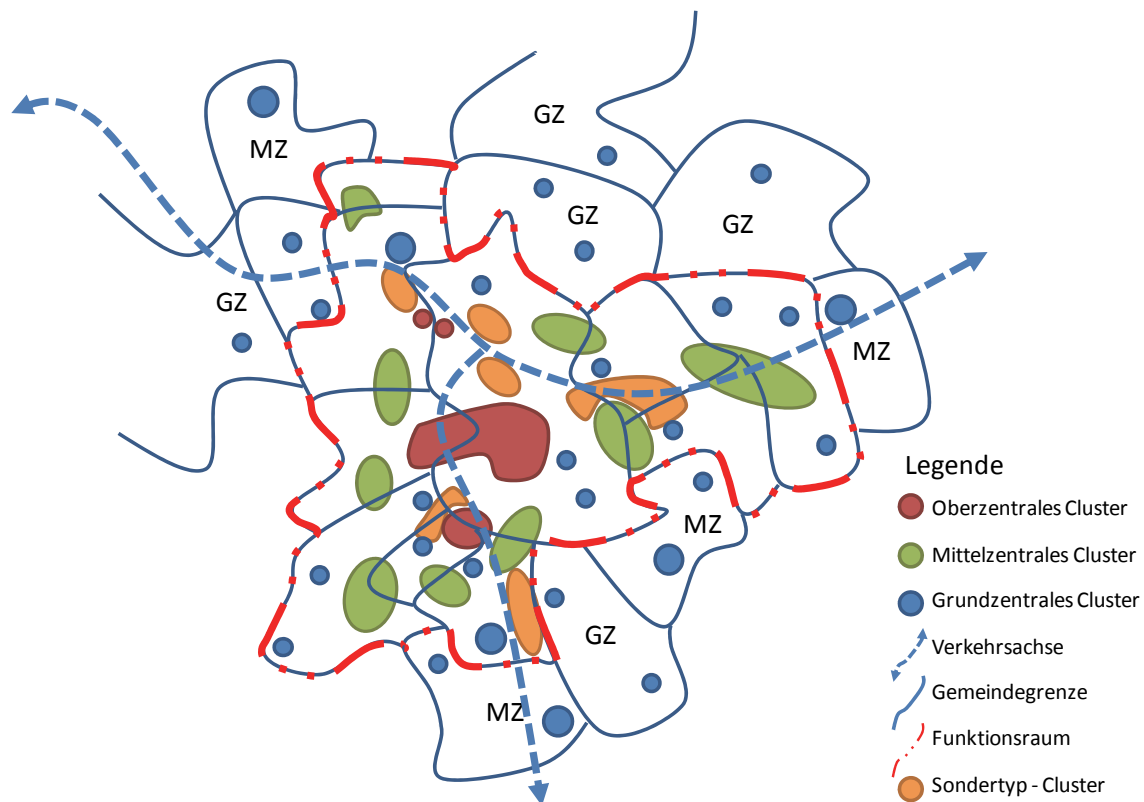
#### **6.3.2.1 Bezugnahme auf Einzelzentralitäten**

Normativ-konzeptionell wird mit dem zentralörtlichen Funktionsraum die Aussage getroffen, dass den ihm angehörenden Gemeinden aus verschiedenen Gründen keine zentralörtliche Stufe zugewiesen werden kann: Die unterschiedlichen zentralörtlichen Funktionen werden durch ein wechselseitig komplementäres Standortnetz von Einrichtungsclustern und Einzeleinrichtungen (Einzelzentralitäten) wahrgenommen und nicht wie im klassischen ZOK durch administrative Einheiten, die jeweils einen

ausreichenden Funktionsumfang in allen Hierarchiestufen bereithalten. Innerhalb des Funktionsraums gilt es ein gesamträumliches Angebotsoptimum in dem durch verschiedene administrative Einheiten vorgehaltenen, komplementären Standortssystem zu erreichen. Dazu sind vor allem Redundanzen bei der Funktionswahrnehmung und Überkapazitäten abzubauen und auszugleichen. Überversorgung hat nicht nur im Bereich der Infrastrukturvorhaltung die negative Folge der Unrentabilität und damit steigender Subventionierung durch die öffentliche Hand, sondern auch bei der Bereitstellung von Entwicklungsflächen, wo Angebotsüberhänge zu Preiskampf und Preisverfall der Bodenwerte zwischen den Kommunen führen und bereits erschlossene und unterausgelastete Bau- und Gewerbegebiete die kommunalen Haushalte strapazieren.

In den zentralörtlichen Funktionsraum werden Kommunen einbezogen, die aufgrund ihrer funktionalen Ausstattung (Überschneidung der Verflechtungsbereiche, transkommunale Cluster) und/oder ihrer ausgeprägten funktionalen Verflechtung (Pendlerverflechtung) keinen eindeutigen Verflechtungsbereich aufweisen. Folglich steht den Nachfragern innerhalb des Funktionsraums eine Angebotsvielfalt von mehreren gut erreichbaren Zentralitätsclustern zur Verfügung, aus der sie je nach individuellen Präferenzen wählen. Dabei konkurrieren auch Einzelzentralitäten wie großflächige Fachmärkte in peripheren Lagen mit Innenstädten, die einen annähernd kompletten Funktionsumfang bieten. Dieses Standortnetz aus Einzelzentralitäten und einen vollständigeren Funktionsumfang bietenden Zentralitätsclustern steht in einem wechselseitig arbeitsteiligen Funktionszusammenhang. Aus diesem Grund wird weder den Gemeinden, die zu einem zentralörtlichen Funktionsraum zusammengefasst werden, noch dem Funktionsraum an sich, eine zentralörtliche Stufe zugewiesen. Die Ausweisung als zentralörtlicher Funktionsraum zeigt somit an, dass keine (eindeutige) klassische Funktionszuweisung an die Standortgemeinden oder den Versorgungsbereich möglich ist. Stattdessen werden die einzelnen Standortcluster und Einzelzentralitäten einer einheitlichen Typisierung, beispielsweise in grund-, mittel- und oberzentrale Cluster sowie Sonderformen vorgenommen, ohne Rücksicht auf administrative Grenzen (siehe Abbildung 39).

Abbildung 39: Multi-hierarchischer zentralörtlicher Funktionsraum



Quelle: eigene Darstellung

Der Verzicht auf die Zuweisung einer zentralörtlichen Hierarchiestufe an den Funktionsraum bedeutet keinesfalls einen Verzicht auf eine Steuerung der zentralörtlichen Funktionen. Dazu bedarf es einer umfangreichen Analyse der Standortcluster (Einzelzentralitäten) des Funktionsraums, die dazu genutzt werden kann, den einzelnen Standortclustern eine zentralörtliche Stufe zuzuweisen. Eine solche Übersicht der zentralörtlich relevanten Cluster kann von der Regionalplanung als Diskussionsgrundlage mit den Kommunen des Funktionsraums dienen, die gemeinsame Zentrenkonzepte für die künftige Raumentwicklung im Konsens erarbeiten und verabschieden sollen. Dieser Aushandlungsprozess steht dann auf einer empirischen Basis, die von der neutralen Regionalplanung erfasst wurde. Zugleich kann eine solche Analysekarte schon vor der Erarbeitung und Verabschiedung der Zentrenkonzepte, die sicherlich mehrere Jahre umfassen wird, für Investoren als Entscheidungshilfe bei der Standortsuche dienen.

Letztlich sind aber die Kommunen aufgefordert eine konsensuale Entscheidung im Einklang mit den geltenden Zielen und Grundsätzen der Raumordnung - die diesbezüglich als Planungsleitplanken die überörtliche Entwicklungsrichtung vorgeben (Blotevogel 2002b: 280) - darüber herbeizuführen, welche Standorte aus einer gesamtplanerischen Sicht zur Förderung des Gemeinwohls weiterentwickelt werden sollen. Insbesondere in den von Greiving und Winkel (2008: 266ff.) identifizierten Bereichen der Siedlungsflächen-, und Einzelhandelsentwicklung sowie dem Infrastrukturausbau sind vom Normgeber, soweit noch nicht vorhanden, begründete Rahmenvorgaben als Ziele und Grundsätze der Raumordnung im Zusammenhang mit dem modifizierten ZOK zu definieren und zu erläutern, wobei die Analyse des Zentrale-Orte-Systems wiederum als Grundlage zu nutzen ist.



Hinsichtlich der finanziellen Unterstützung der zentralörtlichen Aufgabenwahrnehmung könnte man dazu übergehen, die den Gemeinden aufgrund ihrer Versorgungsfunktion im Finanzausgleich zugestanden Mittel im Sinne eines „Kooperationsfonds“ (Hahne u. Rohr 1999: 153; Blotevogel 2002b: 176) für den Funktionsraum zusammen zu fassen und entsprechend der Aufgabenwahrnehmung im Funktionsraum auszuschütten. An dieser Stelle ist den Gemeinden im Funktionsraum deutlich aufzuzeigen, dass die Zuwendungen aus dem kommunalen Finanzausgleich für überörtliche Versorgungsfunktion für Dritte gewährt werden. In den raumstrukturellen Gegebenheiten des Funktionsraums sind diese Mitversorgungsbeziehungen für dritte Gemeinden jedoch nicht ausgeprägt, weshalb die raumordnerische Erforderlichkeit der Funktionszuweisung an die einzelne Gemeinde obsolet wird. Folglich handelt es sich bei der Ausweisung als Funktionsraum um die wesentlich mildere Variante zur Abstufung mehrerer raumordnerisch zumindest in Frage zu stellenden Mittelzentren bei gleichzeitigem Verlust der Berücksichtigung des Status im kommunalen Finanzausgleich. Würden diese Mittel gebündelt und dem gesamten Funktionsraum in Form des oben angeführten Kooperationsfonds zur Verfügung gestellt, könnten auch ehemalige Grundzentren mit transkommunalen Standortclustern oder Einzelzentralitäten, die einen Beitrag zur arbeitsteiligen Versorgung leisten bei der Finanzierung eben dieser Einrichtungen finanziell beteiligt werden.

Der wesentlichste Vorteil bei der Ausweisung multi-hierarchischer Funktionsräume liegt nach Auffassung des Autors allerdings darin, dass die oben diskutierte Abgrenzungsproblematik entfällt, da mit der Ausweisung kein zentralörtlicher Status verliehen wird, aus dem von den Kommunen Ansprüche abgeleitet werden können. Prinzipiell steht einer bisher nicht-zentralen Gemeinde zwar die Entwicklung eines oberzentralen Clusters offen, sofern sie (nach dem Funktionalprinzip) die jeweils nötigen räumlich-strukturellen Voraussetzungen erfüllt, jedoch kann sie den oberzentralen Entwicklungsstatus nicht aus einer flächendeckenden normativen Funktionszuweisung an den Funktionsraum argumentativ ableiten, obwohl de facto nur ein Teilbereich ihrer Gemeinde (das transkommunale Cluster) oberzentrale Entwicklungsansätze aufweist.

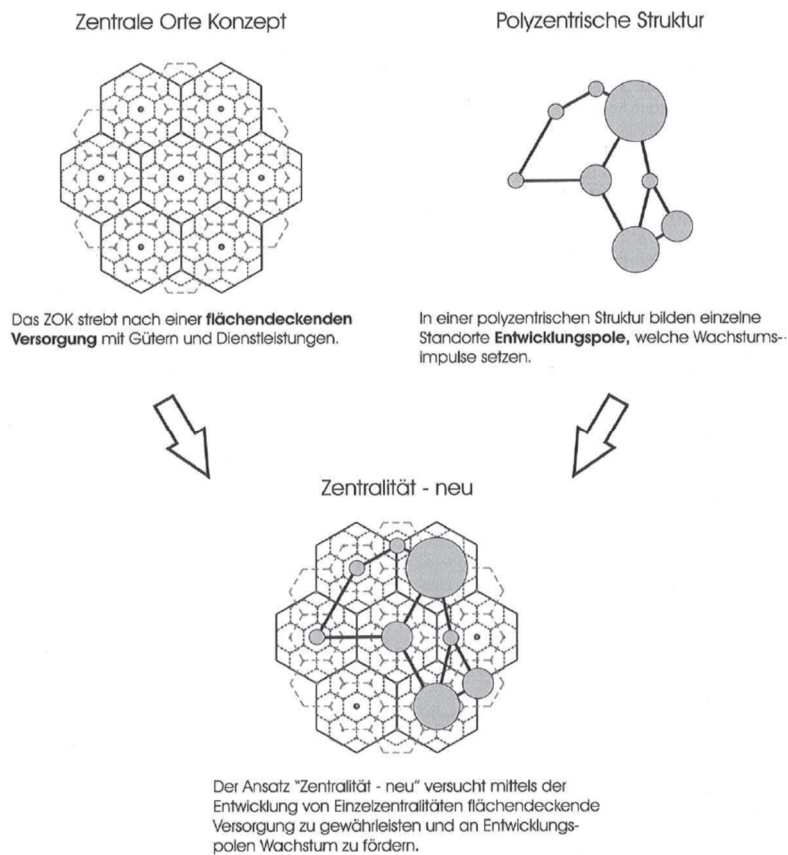
Allerdings ist erneut auf die eingangs vorangestellte Problematik hinzuweisen, dass man zu der Auffassung gelangen kann, mit der Einführung der Strukturvariante eines hierarchielosen Funktionsraums werde formal kein Oberzentrum festgelegt, sodass die mit dem ZOK angestrebte flächendeckende Festlegung von Oberbereichen ggf. nicht gesichert ist.

#### 6.3.2.2 Multi-hierarchischer Funktionsraum als Symbiose zwischen polyzentrischen Zentrenstrukturen und hierarchischen Zentrenkonzepten

Der hier skizzierte hierarchielose Funktionsraum stellt kompromisslos auf das Funktionalprinzip ab, indem weder den administrativen Gemeinden (klassisches ZOK) eine zentralörtliche Hierarchiestufe zugeordnet wird, noch eine solche Funktionszuweisung an den Funktionsraum erfolgt. Das Abstellen auf dieses Funktionalprinzip, wonach die Einzelzentralitäten und Standortcluster von Zentren statt von administrativen Gemeinden (Gesamtzentralität) den Handlungsansatz der zentralörtlichen Konzeption bilden, ist neben den dargestellten Ansätzen zur Weiterentwicklung des ZOK auch in der ausländischen planungspolitischen Debatte vorzufinden. In Österreich, wo ebenfalls auf ein zentralörtliches System zur Organisation der räumlichen Entwicklung Bezug genommen wird, kam es ebenfalls zur Debatte um die Neuausrichtung des ZOK (Weichhart et al. 2005). Der konzeptionelle Ansatz „Zentralität-Neu“ kombiniert zwei Elemente: einerseits die Fortführung des klassischen versorgungsorientierten ZOK mit sei-

nem flächendeckenden Stufensystem, welches dort die Mindestversorgung sichert, wo der Markt versagt und andererseits ein polyzentrische Struktur von Einzelzentralitäten mit verschiedenen Funktionsschwerpunkten einbezieht (s. Abbildung 40).

Abbildung 40: Verknüpfung des versorgungsorientierten ZOK mit entwicklungsfördernden polyzentrischen Strukturen



Quelle: Pichler u. Puchinger 2006: 36

Für das Netz von Einzelzentralitäten bestehen keine einheitlichen Einzugsbereiche, der Funktionstyp steht im Vordergrund und definiert die Standortvoraussetzungen und somit die Lage im Raum. Die Standorttypen können auch nur eine selten nachgefragte Funktion umfassen, die nur von einer kleinen Nachfragergruppe an diesem Standort konsumiert wird, der unter deren Prämissen gut erreichbar ist (Beispiel: Technologiepark in Flughafennähe) (ebd.: 35). Bisher wurde ein Zentraler Ort einer bestimmten Stufe so aufgefasst, dass er eine exakt definierte Gesamtausstattung aufweist. Dieser Vollständigkeitsanspruch soll durch die Betrachtung von Einzelzentralitäten umgangen werden, wobei sich die nicht nur auf die Entwicklungsfunktion erstrecken muss: „Einzelzentralitäten sind, je nach ihren **speziellen Anforderungen, nach eigenen Regeln** – entweder nach Regeln der Versorgung oder nach Regeln netzwerk-ökonomischer Kalküle – **im Raum verteilt**“ (ebd., Hervorhebung im Original).

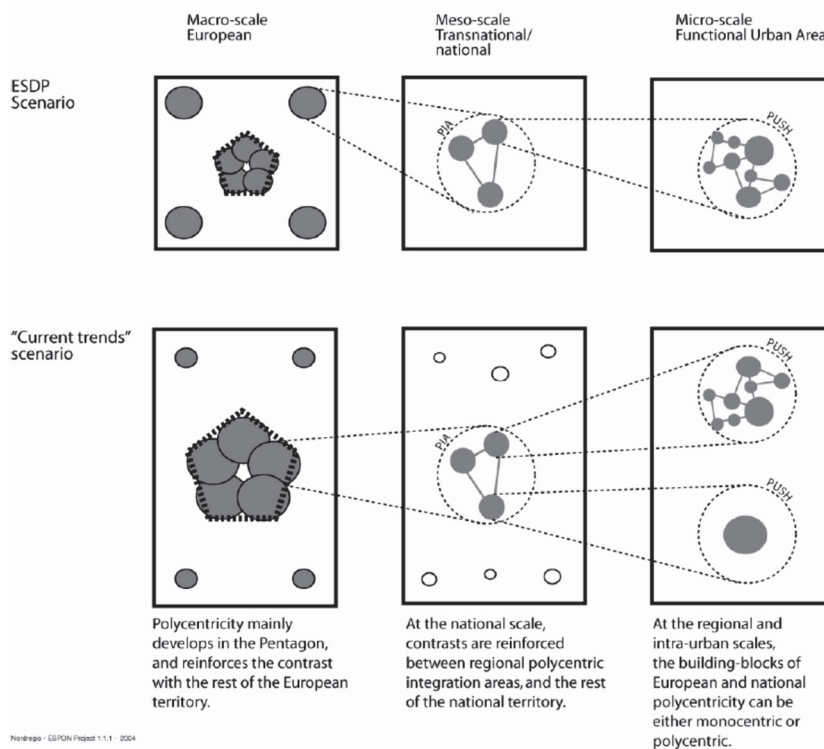
Ein massiver Vorteil dieses Konzeptes wird darin gesehen, dass dem Konzept nicht mehr die Realitätsferne einer hierarchischen Zentrenstruktur anhaftet, die maßgeblichen Anteil daran hatte, dass es zu Umsetzungsdefiziten und mangelnder Koordination mit anderen Fachressorts kam, da diesen die Relevanz des ZOK für deren Thematik nicht vermittelt werden konnte (ebd.: 37). Damit blieben auch angestrebte Synergieeffekte beispielsweise mit der Strukturpolitik oder der Infrastrukturplanung bisher

weitgehend aus. Gerade im Wechselspiel von Siedlungsentwicklung und Verkehrspolitik ist die mangelhafte Abstimmung äußerst ärgerlich, da die Erreichbarkeit wesentliches Entwicklungsmerkmal ist und auch für die flächendeckende Versorgung eine hohe Bedeutung aufweist.

Eine realistischere Abbildung der Zentrenstruktur kann die Synergieeffekte zwischen dem Raumordnungsmodell und den Fachplanungsbehörden aufzeigen und steigern. Zudem werden der Ressourcenverbrauch und der finanzielle Rahmen zur Aufrechterhaltung der Versorgungsfunktion geschmälert, weil einerseits die Koordinierung zwischen den Politikbereichen zunimmt und andererseits kein Vollständigkeitsanspruch mehr für jeden Zentralen Ort bestimmter Stufe besteht. Insgesamt gewinnt das ZOK an Flexibilität, wodurch die unterschiedlichen Qualitäten von Regionen und ihren zentralörtlichen Standortclustern gezielt gefördert werden können, ohne dass man dabei in Widerspruch zu dem hierarchischen System der Zentralen Orte gerät. Darin sehen die österreichischen Kollegen auch einen Ansatz für breitere Akzeptanz auf der kommunalen Ebene, wenn lokale und regionale Stärken bei der Funktionszuweisung besser berücksichtigt werden können, anstatt in einem einheitlichen System von gleichwertigen Zentralen Orten zu verschwinden (Beispiel: Schwerpunkt schulische Bildung oder Einzelhandel). Letztlich steigen somit auch die Zielorientierung räumlicher Entwicklungsstrategien und die Verknüpfung mit der regionalen Wirtschaftsförderung.

Die Förderung eines ausgeglichenen polyzentrischen Städtesystems innerhalb Europas genießt bereits seit dem Erscheinen des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK) (Europäische Kommission 1999) einen unverändert hohen Stellenwert, der zuletzt durch die Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2011) bestätigt worden ist. Erklärtes Ziel ist die Schaffung endogenen Wirtschaftswachstum auch außerhalb der zentralen „Pentagon-Region“ in peripheren, weniger verdichteten Regionen durch die Schaffung von (grenzüberschreitenden) Vernetzungen auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene. Um den Status, die Potentiale und Wege einer polyzentrischen Vernetzung Europas zu analysieren wurde im Rahmen des European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) das Projekt „Potentials for polycentric development“ durchgeführt. Dort diente die Functional Urban Area (FUA) als die Grunderhebungseinheit, da man bei der Untersuchung nicht an administrative Grenzen gebunden sein wollte (Nordregio 2004: 55). Insofern wird der Begriff FUA als Synonym für Pendlereinzugsbereiche bzw. Arbeitsmarktregionen verwendet die nationalstaatlich jeweils unterschiedlich definiert sind. Der zentrale Ansatz geht darauf zurück, dass die Erreichbarkeit oder Anbindung einer Region an einen wirtschaftlichen Kern unterschiedlicher Stufe das entscheidende Merkmal für dessen ökonomische Entwicklungsvoraussetzung darstellt. Dort wo sich die Einzugsbereiche mehrerer FUAs überlagern entstehend Lagevorteile, da mehrere höherrangige Zentren innerhalb einer akzeptablen Zeit erreicht werden können. Diese Bereiche werden zu Polycentric Integration Areas (PIA) zusammengefasst (s. Abbildung 41).

Abbildung 41: Implementation von Polyzentralität auf verschiedenen räumlichen Ebenen



Quelle: ebd.: 23

Sie lösen ein hohes planerisches Interesse aus, da mit der Anzahl der Überlagerungen der Verflechtungsbereiche angrenzender Zentren auch die Lagegunst und damit die Attraktivität bei Investoren steigt (Schürmann 2006: 32). Jedoch resultierten aus den Überlagerungen neben den Lagevorteilen auch negative Effekte im Bereich Verkehrsinfrastruktur, Umweltschutz, Wohnungsversorgung, etc., die nur durch eine verstärkte regionale Kooperation innerhalb der PIAs bewerkstelligt werden können (ebd.: 34). Auch die Förderpolitik der Europäischen Union hat im Zusammenhang mit dem Prozess der Territorialen Agenda eine räumlichere Dimension bekommen, bei der die Kooperation zwischen Gebietseinheiten auf allen Ebenen, von der lokalen bis zur zwischenstaatlichen, eine enorme Bedeutung eingeräumt bekommt. Allerdings zeichnet sich die Situation zwischen vielen Zentren und deren dichten Umlandbereichen noch durch Standortkonkurrenz um Bewohner und Investoren aus. Dazu hat das bisher praktizierte Zentrale-Orte-Konzept mit seinem strikt auf administrative Einheiten bezogenen Funktionszuweisungen noch beigetragen. In den betrachteten PIAs ist die Standortkonkurrenz in regionale Kooperationen umzuwandeln und diese vielmehr als „Möglichkeitsräume“ zu begreifen, in denen neue regionalplanerische Instrumente (ebd.: 36) wie den hier in zwei Konzeptionsvarianten vorgestellten Zentralörtlichen Funktionsraum anzuwenden. Oder wie es der Abschlussbericht des ESPON-Projektes ausdrückt: „Encourage the development of regional spatial development strategies by inter-city cooperations, explicitly considering the potentials of enhancing urban functional complementarity. For this to be effective, a set of guidelines for the understanding of polycentricity at regional level is necessary“ (Nordregio 2004: 231).

**Zwischenfazit**

Innerhalb dieses Kapitels wurde eine Definition des zentralörtlichen Funktionsraums aus der einschlägigen Fachliteratur erarbeitet und daran anknüpfend auf theoretischer Ebene konzeptionelle Vorschläge für die Ausgestaltung des konzeptionellen Funktionsraums (als zentralörtliches Steuerungssystem) getroffen. Dabei wurde gezeigt, dass wesentliche Determinanten der Steuerungsfunktion eines (konzeptionellen) zentralörtlichen Funktionsraums in dessen räumlicher Abgrenzung und der Zuweisung oder Nichtzuweisung einer bestimmten Hierarchiestufe auszumachen sind.

Entsprechend wurden zwei Optionen zur Ausweisung eines zentralörtlichen Funktionsraums vorgeschlagen, deren Anwendung sich nach der empirischen Ausprägung des transkommunalen Standortraumes richtet. Im nächsten empirischen Kapitel, wird anhand des Untersuchungsraums der Planungsregion Düsseldorf zunächst untersucht, auf welchen Hierarchiestufen transkommunale Standortcluster auszumachen sind. Aus dem empirischen Befund wird anschließend auf die Notwendigkeit der Einführung der einen oder anderen Option geschlossen werden.

Des Weiteren wurde geschlussfolgert, dass ein unterschiedlicher Handlungsdruck vorliege, der sich nach der feststellbaren Ist-Situation des analytischen Funktionsraums richtet. Entweder ergibt sich dieser durch die Problematik sich stark überschneidender, gleichrangiger Verflechtungsbereiche -und damit hoher Standortkonkurrenz bzw. geringer Auslastung gleicher Einrichtungen, oder es haben sich transkommunale Standortcluster in administrative Gemeinden ausgeprägt, in denen sie nach dem Steuerungsansatz des ZOK eigentlich nicht zulässig sind. Mitunter können sich in den Ballungsräumen beide Phänomene transkommunaler Standorträume überlagern.

Im nachfolgenden Kapitel wird anhand des Fallbeispiels des Planungsraums Düsseldorf analysiert, ob auf grund-, mittel und oberzentraler Ebene transkommunale Standorträume festzustellen sind.

## 7 Bestimmung zentralörtlicher Standortcluster im Planungsraum Düsseldorf

*„FREILICH IST MAN DABEI [DER ZENTRALITÄTSBESTIMMUNG, ANM. D. VERF.] AN DIE STATISTISCHE GLIEDERUNG NACH GEMEINDEN GEBUNDEN; OBWOHL DIE TATSÄCHLICHE KONZENTRATION ZENTRALER EINRICHTUNGEN IN DER REGEL NUR DEN GEMEINDEKERN ERFAßT, IN DEN VERDICHTUNGSGEBIETEN HINGEGEN NICHT MEHR ALLE RANGNOTWENDIGEN ZENTRALEN EINRICHTUNGEN IN EINER KERNGEMEINDE KONZENTRIERT ZU SEIN BRAUCHEN.“ (KLÖPPER 1970: 3853)*

### 7.1 Einleitung

Im vorangehenden Kapitel wurde die notwendige Unterscheidung zwischen einem analytischen und einem konzeptionellen Funktionsraum betont. Dieses Kapitel widmet sich dementsprechend zunächst der empirischen Erhebung zentralörtlicher Standortcluster (zentralörtliche Ist-Situation); genauer deren räumlichen Erfassung und Abgrenzung, um die intrakommunale Ausprägung der zentralörtlichen Funktionen zu analysieren und ggf. transkommunale Ausprägungen zu identifizieren, die die Anwendung von Strukturvarianten im ZOK erforderlich erscheinen lassen. Erst nach dieser grundsätzlichen Feststellung einer Handlungsnotwendigkeit zur Anwendung eines modifizierten Konzeption und der Analyse des Zentrumsystems kann der Frage nachgegangen werden, ob eine der beiden theoretisch hergeleiteten Optionen zur Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums gegenüber der anderen vorzuziehen ist. Geschehen soll dies am Fallbeispiel des Zentrale-Orte-Systems der Planungsregion Düsseldorf. Insofern wird der Teilforschungsfrage nachgegangen, ob die Ausprägung transkommunaler Standorträume überhaupt auf allen Hierarchiestufen (grund-, mittel- und oberzentral) festzustellen ist. Erst wenn diesbezügliche Informationen vorliegen, kann die Beantwortung der Hauptforschungsfrage nach der konzeptionellen Ausgestaltung des zentralörtlichen Funktionsraums angegangen werden.

Methodisch wird so vorgegangen, dass in Abschnitt 7.2 zunächst ein Überblick über die in der Literatur einschlägigen Methoden zur Zentralitätsmessung gegeben wird, die auf ihre Kompatibilität mit der Auslegung des Zentralen Orts als Standortcluster zu prüfen sind. Bevor eine Entscheidung für die auf das Fallbeispiel der Planungsregion Düsseldorf anzuwendende Methode zur Zentralitätsermittlung getroffen werden kann, sind demnach konzeptionelle und methodische Grundfragen zu erörtern, denn "je nach theoretischem Verständnis von Zentralität, Zentralem Ort, Hierarchie usw. muß auch die Zweckmäßigkeit der meßmethodischen Ansätze unterschiedlich ausfallen [...]" (Blotevogel 1981: 80). Diesbezüglich steht der hier praktizierte Messansatz vor der Herausforderung, dass Standortcluster und nicht Gemeinden als Untersuchungseinheiten betrachtet werden. Bezogen auf die im Rahmen dieser Arbeit aufgeworfene Fragestellung zur Ausformung des zentralörtlichen Funktionsraums, hinsichtlich dessen Stufung und Abgrenzung, wird eine Zentralitätsbestimmung den „Zentralen Ort“ eben nicht als die Gesamtheit von zentralen Funktionen in einer politische Standortgemeinde auffassen.

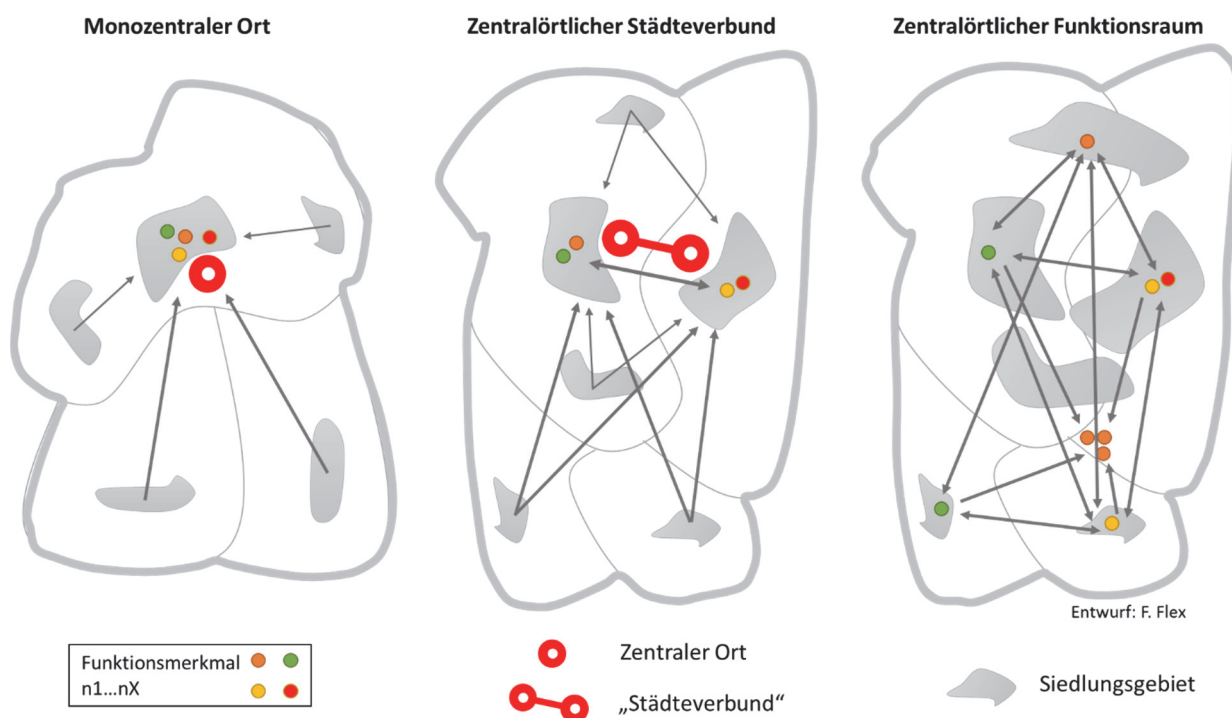
Grundsätzlich unabhängig vom administrativen Grenzverlauf wird auf subkommunale bzw. intrakommunaler Ebene die tatsächliche Clusterausprägung entsprechender Dienste und Einrichtungen der jeweiligen Hierarchiestufen innerhalb des Gemeindeterritoriums analysiert. Dies geschieht mit dem Ziel, einerseits die sich nach der zentralörtlichen Theorie ergebenden räumlichen Bündelungen von Funktionen gleicher Reichweite zu identifizieren, andererseits auch die in der Literatur beschriebenen transkommunalen Cluster bzw. Einzelzentralitäten zu ermitteln. Dabei wird im vorliegenden Ansatz davon ausgegangen, dass aufgrund der räumlichen Verteilung der einzelnen Funktionen - die als räumliche

gebündelte Standortcluster über funktionsteilige Alternativen bis hin zu dispersen Verteilung im Bereich auftreten können - auf das Vorliegen der angesprochenen Strukturvarianten geschlossen werden kann (s. Abbildung 42).

Eine idealtypische monozentrale Funktionswahrnehmung zeichnet sich auf intrakommunaler Ebene durch ein oder mehrere räumliche gebündelte Standortcluster aus, die möglichst alle für die jeweilige Rangstufe relevanten Funktionen aufweisen und damit einen eindeutig abgrenzbaren Versorgungsbereich versorgen. Eine solche monozentrale Funktionsausübung wird als ideal angesehen (Vorzugsvariante), da aus dem Umland nur eine Versorgungsfahrt in das zentralörtliche Standortcluster erforderlich ist. Entsprechend sind idealtypisch alle relevanten zentralörtlichen Funktionen im Standortcluster anzutreffen.

Es kann sich aber auch die Situation ergeben, dass die Standortcluster jeweils Teilmengen der für die Hierarchiestufe als relevant angesehenen Funktionsmerkmale aufweisen. Die Standortcluster würden dann jeweils ein Funktionsdefizit aufweisen. Löst man sich jedoch von der administrativen Ebene der Gemeinde, so lässt sich feststellen, dass sich idealtypisch zwei oder mehrere Standortcluster in benachbarten Siedlungsbereichen funktional ergänzen. In diesem Fall lässt sich anhand der Versorgungsausrichtung der Verbraucher ebenfalls ein Versorgungsbereich ableiten, welcher durch zwei oder mehrere komplementär ausgestattete Standortcluster versorgt wird (s. Variante Städteverbund in Abbildung 42).

Abbildung 42: Schematische Darstellung der Verteilung zentralörtlicher Funktionen sowie der zentralörtlichen Orientierung in den Strukturvarianten des ZOK



Quelle: eigene Darstellung

Im Fall der Strukturvariante „Funktionsraum“ stellt sich die räumliche Verteilung der zentralörtlichen Funktionen so dar, dass Standortcluster kaum noch zu identifizieren sind. Stattdessen verteilen sich die einzelnen Funktionsmerkmale dispers über die Siedlungsbereiche und bilden ein arbeitsteiliges

Standortnetz, weshalb keine dominierenden Zentralen Orte bzw. Standortcluster mehr festgelegt werden können, von denen die überwiegende Versorgung des Bereichs ausgeht. Stattdessen stellt das Standortnetz insgesamt die Tragfähigkeit im Versorgungsbereich sicher. Im Verdichtungsraum sind dies arbeitsteilig miteinander verwobene Orte, deren Verflechtungsbereiche sich auch aufgrund mehrfach vorhandener Funktionsstandorte überschneiden. D.h. innerhalb der sich überlagernden Einzugsbereiche herrscht eine Mehrfachorientierung der Bevölkerung, da wahlfreie Dienstleistungen an mehreren Orten erreichbar sind.

Neben der zentralörtlichen Ausstattung des Standortcluster ist demnach auch die zentralörtliche (Versorgungs)Orientierung von Bedeutung, um die zentralen Versorgungsbereiche bestimmen zu können.

Was die Zentralitätsermittlung auf Standortclustersebene angeht, müssen in Abschnitt 7.2.4 vorgestellten Messansätze die folgenden Anforderungen erfüllen:

- Der Messansatz muss in der Lage sein mit standortbezogenen Daten unterhalb der Gemeindeebene umzugehen. Daher kommen solche Methoden nicht in Frage, die den Zentralen Ort mit der Gemeinde gleichsetzen und deren Zentralitätsindikator(en) sich zugleich nicht von der Gemeindeebene auf ein Standortcluster herunter brechen lässt/lassen. Das gilt beispielsweise für Ansätze, die auf Beschäftigtenzahlen setzen, deren Datenbasis auf die Gemeindestatistik zurückgeht und nicht detailliert vorliegt. Wie sich zeigen wird, setzen die Messansätze i.d.R. den Zentralen Ort mit der Gemeinde gleich; so auch Christaller in dem von ihm präsentierten Ansatz (s. Kapitel 7.2.3).
- Die Datenverfügbarkeit ist zu beachten. Die herangezogenen Zentralitätsmerkmale müssen georeferenziert vorliegen (oder sich georeferenzieren lassen), um Aussagen über ihre intrakommunale Verteilung zuzulassen.
- Unter dem Messansatz muss eine variable Abgrenzung des zentralörtlichen Standortclusters möglich sein. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Standortcluster alle eine gleiche flächenhafte Ausprägung aufweisen.

Dies führt unweigerlich zur nächsten Problematik. Eine empirische Analyse der zentralörtlichen Ausstattung der zentralörtlichen Standortcluster ist nicht möglich, da die Grundeinheit „Standortcluster“ bisher nicht definiert ist und noch abgegrenzt werden muss. Die Abgrenzung bezieht sich allerdings ihrerseits auf die räumliche Verteilung der zentralen Einrichtungen. Das Dilemma besteht darin, dass für die Clusterabgrenzung bereits eine Hierarchisierung der Einrichtungen vorliegen müsste. Diese kann mit den klassischen Methoden jedoch nicht gelöst werden, weil ein Raumbezug vorausgesetzt wird (Wo sollen die Einrichtungen ausgezählt werden?).

Demnach liegt ein wechselseitiges Ursache-Wirkungsprinzip vor („Henne-Ei-Problem“): Es soll die Zentralität eines Standortclusters ermittelt werden, welches zuvor noch ermittelt bzw. abgegrenzt werden muss. Die Ermittlung der Untersuchungseinheit (Standortcluster) stützt sich auf deren Bestandteile (zentrale Einrichtungen und Dienste) die daher ex ante gesetzt werden müssen. Als Ersatzeinheit käme vermeintlich die Gemeinde- oder Ortsteilebene als kleinste Einheit in Betracht, wodurch allerdings wiederum die mit der Verwendung des Territorialprinzips verbundene Problematik willkürlicher Grenzverläufe zum Tragen käme, was daher abzulehnen ist. Der Bruch des Zirkelschlusses kann demnach nur über die Vorgaben eines normativen Zielsystems von außen gelingen.



## 7.2 Methoden der Zentralitätsmessung

### 7.2.1 Konzeptionelle Grundsatzfragen

Den in der Literatur vorzufindenden Messmethoden liegen bereits uneinheitliche Definitionen der relevanten Betrachtungsgegenstände zugrunde. Wie auch für die Landesplanungsbehörden und deren Aussagen in den Raumordnungsplänen festgestellt (s. Kapitel 2.3), verstehen die Autoren unter einem Zentralen Ort nicht unbedingt den gleichen Sachverhalt, noch werden einheitliche Indikatoren verwendet oder herrscht Konsens darüber, was unter zentralörtlichen Funktionen zu verstehen ist. Um sich dieser grundsätzlichen Problematik bei der Zentralitätsbestimmung zu nähern, ist nach Blotevogel (1981: 80f.) insbesondere auf die folgenden Punkte einzugehen.

#### ***Empirischer vs. normativer Begriff***

Zuerst ist eindeutig zu unterscheiden zwischen empirisch-deskriptiver und normativer Zentralitätsbestimmung; also letztlich der Unterscheidung zwischen Ist- und Sollzustand. Dies bezieht sich auch auf die Frage, welche Indikatoren zur Zentralitätsbestimmung eingesetzt werden sollen. Der verwendete Indikatorensatz kann auf die klassische Versorgungsfunktion des theoriebasierten Zentralitätsbegriffs beschränkt werden, es können aber auch Indikatoren aus den, mit dem Zentrale-Orte-Konzept angestrebten, Entwicklungszielen mit einbezogenen werden. Das Ziel könnte lauten, eine möglichst exakte und valide Abbildung der empirischen Situation (ZOS) als Abgleich zum ausgewiesenen bzw. angestrebten ZOK zu erhalten.

#### ***Zentralitätsbegriff***

Korrespondierend mit dem ersten Punkt sollte eine sektorale Definition und Begrenzung des Zentralitätsbegriffs vorgenommen werden. Gemäß der Zentrale-Orte-Theorie versteht man unter dem Zentralen Ort eine Standortagglomeration bzw. ein "Cluster" von Einrichtungen und Dienstleistungen, die an diesem Ort gebündelt für ein begrenztes Marktgebiet für den Endverbraucher zur Verfügung gestellt werden (Blotevogel 2002b: 14). Es handelt sich demnach vorwiegend um Waren des tertiären Sektors, jedoch nicht um Industrieprodukte, die nicht für den direkten Absatz produziert werden, sondern unveredelte Grundgüter darstellen. Ebenso wenig wäre der Großhandel als Zwischenhändler zu betrachten oder auch Hauptsitze von Banken oder Versicherungsunternehmen, die keinen direkten Servicepunkt für ihre Kunden bieten. Ein so aufgefasster Zentraler Ort als Standortcluster ist in vielen Erscheinungsformen denkbar: vom kleinen Stadtteilzentrum oder Ortsteil über den Hauptort einer Gemeinde bis hin zum Citybereich einer Großstadt oder Metropole. Oder auch als Sonderform des Einkaufszentrums (sowohl städtebaulich-integriert als auch auf der "grünen Wiese") oder die immer marktgängiger werdenden Fachmarkttagglomeration von Discountern, Getränke- und Baumärkten usw. Demgegenüber wird beim ZOK unter dem Zentralen Ort überwiegend eine Gemeinde als Normadressat verstanden (Flex u. Terfrüchte im Druck) (Ausnahmen siehe Kapitel 4.3.1), die ihr Umland (ihre Umlandgemeinden) durch ihre Versorgungsfunktionen im Bereich der öffentlichen und privaten Güter und Dienste sowie mit Arbeitsplätzen ("Arbeitsplatzzentralität") mit versorgt (Blotevogel 2002c: 15). Insofern wird in manchen landesplanerischen Konzepten gerade den höherrangigen Zentralen Orten neben der Versorgungsfunktion auch eine Entwicklungsfunktion als regionales Entwicklungszentrum zugewiesen, in welchem die Standortvorteile hoher Erreichbarkeit mit verfügbaren Arbeitskräften räumlich zusammentreffen.

Im Rahmen von Zentralitätsbestimmungen ist demnach zu überlegen, ob einzig die Versorgungsleistung des Zentralen Ortes im Sinne der bereitgestellten tertiären Güter erfolgen soll, oder auch weitere

regionalpolitisch bedeutende Entwicklungsfunktionen berücksichtigt werden sollen. Darüber hinaus kommt der Bevölkerungszentralität in der Landesplanung oft eine hohe Bedeutung zu, da man davon ausgeht, dass gewisse Mindesteinwohnerzahlen im Zentralort und im zugeordneten Versorgungsbe- reich für die Tragfähigkeit erforderlich sind. Grundsätzlich kann von einer deutlichen Überbewertung der Bevölkerungszentralität ausgegangen werden, da erst mit dem Erreichen bestimmter Bevölke- rungsschwellenwerte der politischen Gemeinde oder des Versorgungsbereichs die Ausweisung ermög- licht wird (Ausweiskriterium). Diesem verbreiteten Vorgehen liegen zwei Missverständnisse zu- grunde. Erstens mag die Tragfähigkeit im Sinne von Auslastung zwar relevant sein, jedoch kann keines- wegs von der Orts- oder Bereichsbevölkerung pauschal auf eine Tragfähigkeit geschlossen werden, ohne die Raumstruktur und damit auch die Konkurrenz bzw. Erreichbarkeit anderer Zentraler Orte zu beachten. Scheinbar handelt es sich um eine unzulässige Übertragung der unter strengen Prämissen abstrahierten Theorie auf die Realität, wobei die heute nicht mehr gegebene Wirkung der Transport- kosten unreflektiert bleibt und die Isotropie des Raumes als notwendige Bedingung vergessen wurde. Zweitens ist die Bevölkerungszahl als Einstufungskriterium gefährlich, weil die Bevölkerungsanzahl nichts über deren räumliche Verteilung innerhalb des Gemeindegebiets aussagt. Als Beispiel verweisen Schöller und Blotevogel (1981: 71) auf mehrere nordrhein-westfälische Gemeinden wie Voerde, Net- tetal oder Ennepetal die im Rahmen der kommunalen Neugliederung erheblich an Fläche und Einwoh- nerzahl hinzugewonnen haben und in Folge der höheren Einwohnerzahl als Mittelzentrum festgelegt wurden. Jedoch, so Blotevogel und Schöller, werde aus dem Zusammenschluss von mehreren ehema- ligen Grundzentren noch lange kein Mittelzentrum, da sich ja an der relevanten zentralörtlichen Aus- stattung bzw. den zentralörtlichen Funktionen nichts geändert habe. Der fusionierten, nun einwohner- stärkeren Gebietskörperschaft fehlt es wie zuvor an einem relevanten Besatz mit mittelzentralen Funk- tionen.

Das Problem liegt darin, dass Tragfähigkeit in der zentralörtlichen Theorie nur für einzelne Güter und Dienstleistungen ermittelbar ist. Daraus eine pauschale Tragfähigkeit für einen Ort mit seinem vielfäl- tigen Angebot an zentralen Funktionen (mit sehr wohl unterschiedlichen Einzugsbereichen) ableiten zu wollen, ist schwierig bis unmöglich. Insofern ist es unzulässig, von vorhandenen Bevölkerung- schwellenwerten auf Tragfähigkeit bzw. auf das Vorhandensein zentralörtlicher Funktionen zu schlie- ßen.

### ***Bedeutungsüberschuss vs. Gesamtbedeutung***

Eng mit der Begriffsdefinition des Zentralen Ortes verknüpft ist die Frage, ob man "Zentralität" als (re- lativen) Bedeutungsüberschuss oder als absolute Versorgungsbedeutung interpretiert. Eine relative Auslegung hat zur Folge, dass die Versorgungsleistung, welche durch die Bevölkerung des Zentralortes in Anspruch genommen wird, als nicht-zentral unberücksichtigt bleiben muss und nur die Versorgungs- leistung gezählt wird, die auf das Umland entfällt. Dementsprechend wäre von der absoluten Versor- gungsbedeutung der Versorgungsanteil der eigenen Bevölkerung zu subtrahieren. Aus pragmatischen Gründen der Verfügbarkeit statistischer Daten ist nicht selten eine Gleichsetzung von Zentralort und politischer Gemeinde erfolgt. Daraus erwachsen jedoch erhebliche Probleme, die zur völligen Ableh- nung (Bobek 1972; Ganser 1977) des eigentlich plausiblen Bedeutungsüberschuss-Ansatzes geführt haben: Ein Zentraler Ort im Sinne einer Gemeinde ohne transkommunalem Versorgungsbereich müsste jedwede Zentralität aberkannt werden, oder als sog. "Selbstversorgerort" bezeichnet werden. Zudem würde sich mit jeder kommunalen Gebietsreform die Einstufung der Gemeinde ändern: ein eben noch aufgrund transkommunaler Versorgungsbereiche in Umlandgemeinden und somit mit Be-

deutungsüberschuss versehener Zentralort könnte nach deren Eingemeindung zum "bedeutungslosen" Selbstversorgerort degradiert werden, obwohl sich an der tatsächlichen Versorgungssituation der Bevölkerung keine Änderung feststellen lässt (Blotevogel 2002b: 14, FN 1; Heinritz 1979: 67).

### **Hierarchie**

Als letzten beachtenswerten Punkt nennt Blotevogel das der zentralörtlichen Gliederung innewohnende Hierarchieprinzip. Geht man von einer Hierarchie im ZOS aus, kann "eine einfache quantitative Messung der absoluten Versorgungsleistung" (Blotevogel 1981: 81) zu nicht hinreichenden Ergebnissen führen. Damit ist der Umstand angesprochen, dass Beschäftigte eines gleichen Berufes, beispielsweise Einzelhandelsbeschäftigte oder Ärzte, Güter und Dienste von unterschiedlichem zentralörtlichen Rang und damit für ein unterschiedlich großes Marktgebiet anbieten. Die absoluten Beschäftigtenzahlen einer (undifferenzierten) Branche bzw. eines Wirtschaftszweigs würden der tatsächlich ausdifferenzierten Versorgungsfunktion eines Zentralen Ortes nicht gerecht, weshalb der Versuch unternommen werden sollte, mit der gewählten Methodik der Zentralitätsbestimmung eben diese qualitative und quantitative Ausdifferenziertheit mit Gütern und Diensten im Zentralort abzubilden.

### **7.2.2 Gliederungsmöglichkeiten bestehender Messansätze**

Im Rahmen der Zentralitätsmessung wird zunächst einmal der Zweck verfolgt, die Zentralen Orte (wie auch immer man diese definiert) eines bestimmten Untersuchungsbereiches zu bestimmen, um daran anschließend die zentralörtliche Rangstufe jedes einzelnen Ortes bestimmen zu können. Die grundsätzliche Herausforderung der Zentralitätsbestimmung liegt in der Auswahl eines oder mehrerer Indikatoren, die den Begriff "Zentralität" hinreichend abbildet, da dieser aufgrund seiner theoretischen Herleitung nicht direkt messbar ist (ebd.: 83). Heinritz (1979: 46) bezeichnet dies in Anlehnung an Christaller (1933: 140 f.) treffend als die schwierige Aufgabe "der Reduzierung eines n-dimensionalen Eigenschaftsraumes auf eine Dimension". Entsprechend ist eine hinreichende Abbildung nur dann erzielbar, wenn die zuvor angesprochenen Grundfragen zum Zentralitätsverständnis und zur Konzeption beantwortet sind. Folglich lassen sich in der Literatur eine Vielzahl von unterschiedlichen, teilweise divergierenden, Ansätzen finden. In seiner Abhandlung über Methoden zur Zentralitätsbestimmung schlägt (Heinritz 1979: 47f.) die folgenden Optionen zur Gliederung der einschlägigen Ansätze vor:

- Erstens könne man zwischen Methoden unterscheiden, die all jene Faktoren erfassen (oder zumindest den Versuch unternehmen, Anm. d. Verf.), die zur Ausprägung des Phänomens "Zentralität" beitragen, und solchen, die dazu nur ein Einzelkriterium heranziehen, welches im Sinne eines Indikators diesen komplexen Begriff auszudrücken vermag (einzelkriterielle und multikriterielle Verfahren).
- Zweitens könne man die Methoden auch danach trennen, welches Grundverständnis von Zentralität vorliege, also in absolute und relative Ansätze (so auch Heineberg 2006; Köck 1975: 37). Weiterhin könne man differenzieren zwischen Ansätzen, die den Zentralen Ort dem Zentrale-Orte-Konzept entsprechend als administrative Siedlungseinheit ansehen, und solchen, die jenen theoriekonform als Standortagglomeration von Diensten und Einrichtungen definieren.
- Schließlich könne man auch danach differenzieren, welche Art von Daten Verwendung gefunden haben. Insbesondere wurden dazu verwendet: a) die Beschäftigtenstruktur, b) die vorhandene Ausstattung mit zentralen Einrichtungen (Katalogmethode) und c) die Inanspruchnahme von zentralen Einrichtungen (Zahl der Kunden bei privatwirtschaftlichen, die Anzahl der Besucher bei öffentlich getragenen Einrichtungen). Letztere entspricht dem

Zentralitätsverständnis von Gustafsson (1973: 11) und (Sedlacek 1973), die die Anzahl der auf einen Ort gerichteten Interaktionen erfassen.

Nach Blotevogel (1981: 83) unterscheiden sich die verwendeten Methoden nicht nur in Hinblick auf die gebrauchten "Indikatoren, Skalierungsformen (ordinal/metrisch) und Verknüpfungsformen von Teilindizes (additiv/korrelativ)" sondern wie oben angesprochen auch in Bezug auf die jeweils zugrundeliegenden Konzeptionen und Definitionen. Nachdem er feststellt, man könne keinesfalls von einer "allgemein anerkannten Methode" zur Zentralitätsermittlung ausgehen, schlägt er eine Unterscheidung in vier Hauptansatzrichtungen vor:

- 1) Bei der "Ausstattungskatalogmethode" werden die Zentrale Orte (aufgefasst als administrative Kommunen oder Standortcluster) anhand ihrer Ausstattung mit im Vorfeld (normativ) definierten Einrichtungen und Diensten untersucht und eingestuft. Die als Indikatoren für Zentralität angesehenen Ausstattungsmerkmale werden meist rangstufenspezifisch differenziert in grundmittel- und oberzentrale Ausstattungsgruppen.

Es erscheint sinnvoll, diesbezüglich zu differenzieren zwischen explorativ-empirischen Studien, die sich meist sehr großer Ausstattungskataloge mit annähernd 200 Merkmalen bedienen (Bratzel 1975; Köck 1975; Bobek u. Fesl 1978; Weichhart 1996) und normativ-konzeptionellen Ausstattungskatalogen, wie sie manchen Landesentwicklungsplänen zu entnehmen sind. Erstere dienen primär der Analyse und Beschreibung des Zentrale-Orte-System und können zur begründeten Ableitung normativer Ausstattungskataloge genutzt werden, die dann wiederum zur normativen-planerischen Einstufung der Zentralen Orte ins landesweite Zentrale-Orte-Konzept dienen.

Die normative Variante der Ausstattungskataloge führt neben Gütern und Diensten des Dienstleistungssektors für den Endkunden auch öffentlich getragene Verwaltungseinrichtungen als Ergänzung der Versorgungsfunktion auf. Daneben werden weitere Zentralitätsformen bzw. Ausweiskriterien, wie Einwohnerzentralität (Einwohner im Zentralen Ort / Versorgungsbereich), Arbeitsplatzzentralität (Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort) und Einzelhandelszentralität (Einzelhandelsumsatz) aufgegriffen.

Naturgemäß angreifbar, weil hochgradig subjektiv, ist die Zusammenstellung der Ausstattungskataloge<sup>64</sup> sowie die Gewichtung der Ausstattungskriterien(gruppen). Zudem birgt die Methode die Notwendigkeit einer umfangreichen und arbeits(zeit)intensiven Primärerhebung in sich, wenn nicht unter der Gefahr erhöhter Subjektivität auf nur wenige Kriterien abgestellt werden soll (Blotevogel 1981: 83). Ferner muss darauf hingewiesen werden, dass von dem Vorhandensein einer Einrichtung noch nicht auf deren Benutzerkreis geschlossen werden kann (Heinritz 1979: 55). D. h., die äußere Reichweite der Einrichtung lässt sich nicht eindeutig bestimmen bzw. muss zwischen zwei Einrichtungen einer Ausstattungseinrichtung nicht gleich sein. Es lässt sich lediglich daraus schlussfolgern, dass an dem Standort der rentable Betrieb der Einrichtung möglich ist, sofern er nicht subventioniert wird oder der defizitäre Betrieb im Konkurrenzkampf zeitweilig aufrechterhalten bleibt.

- 2) Der im Rahmen der „ Umlandmethode" angewandte Zentralitätsindikator stellt die Inanspruchnahme des Zentralen Ortes durch das Umland dar. Operationalisiert wurden die Grundbegriffe innerhalb dieses Ansatzes, der bei der landeskundlichen Bestandsaufnahme der zentralörtlichen Gliederung (Kluczka 1970) zur Anwendung kam, dahingehend, dass der Zentrale Ort mit den politischen Gemeinden gleichgesetzt wird und Inanspruchnahmen nur registriert

<sup>64</sup> Sofern diese nicht aus einer empirischen Analyse der Verteilung der herangezogenen Funktionsmerkmale in dem Untersuchungsraum abgeleitet wurde.

wurden, wenn diese aus den Umlandgemeinden über die Gemeindegrenze hinweg erfolgten. Damit wird auch die relative Zentralitätsauffassung (als Bedeutungsüberschuss aus dem Umland) deutlich; Inanspruchnahmen der abgefragten „rangstufenspezifisch als signifikant angenommenen“ (Blotevogel 1981: 83) Versorgungseinrichtungen durch die „eigene“ Ortsbevölkerung wurde nicht gezählt und Orte ohne Einzugsbereiche als „Selbstversorgerorte“ deklariert. Demzufolge entscheidet maßgeblich der territoriale Zuschnitt der Erhebungseinheiten (hier der kommunalen Gebietskörperschaften) darüber, ob ein Ort über mitzuversorgende Umlandgemeinden verfügt, deren Nachfrageströme als zentralbildend gewertet werden, während bereits eingemeindete Umlandgemeinden, die jetzt Ortsteile darstellen, als Eigenversorgung ausgeblendet werden. Neben der Problematik einer relativen Zentralitätsauffassung entsprechend dem Bedeutungsüberschuss-Konzept und den daraus erwachsenen Problemen (s.o.), ist ebenso wie bei den Ausstattungskatalogen auf die problematische Auswahl der abgefragten Güter und Dienste sowie auf die Auswahl der als repräsentativ erachteten befragten Bevölkerung hinzuweisen. Zusätzlich ist der davon abhängige große Erhebungs- bzw. Befragungsaufwand zu beachten.

- 3) Ein weiterer Hauptansatz sieht die Bildung von Zentralitätsindizes vor, mit dem Ziel, dass „die Zentralen Orte auf einer metrischen Skala gemessen und klassifiziert werden können“ (ebd.: 84). In den 1970er Jahren finden sich erste Versuche der Bildung komplexer Zentralitätsindizes durch den Einsatz multivariater Verfahren der Statistik, namentlich der Faktorenanalyse (z.B. Deiters 1978; Köck 1975) und der Diskriminanzanalyse (Gustafsson 1973), um das Problem der Gewichtung der eingestellten Teilfunktionen zu umgehen. Die problematische Auswahl der in die Verfahren einzustellenden Variablen verbleibt allerdings. Außerdem dürfe die Anwendung statistischer Verfahren nicht darüber hinweg täuschen, dass auch die Gewichtung der Teilfunktionen untereinander nicht wie durch Zauberhand auf optimale Weise gelöst werden kann (Blotevogel 1981: 84) und jeweils unterschiedliche mathematische Verfahren innerhalb der Faktorenanalyse zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können.
- 4) Als letzten wesentlichen Ansatz nennt Blotevogel die Option, Zentralität durch den Umsatz oder die Beschäftigtenzahlen der den Zentralitätsprämissen entsprechenden Wirtschaftsabteilungen zu messen. Dazu bedient man sich der amtlichen Statistik und sieht sich somit dem Problem der dort vorzufindenden Strukturierung der Wirtschaftsgruppen gegenüber, die teilweise Berufsgruppen umfassen, die nicht den aus der Christaller'schen Theorie abgeleiteten Zentralitätsprämissen entsprechend (vgl. dazu auch Neef 1950: 10–11; Bobek u. Fesl 1978: 87–88). Blotevogel (1981: 84) spricht hingegen von dem Vorteil einer tiefen Aufgliederung der Beschäftigtenstatistik, die auch die Berücksichtigung der Bedeutungsunterschiede – etwa beim Einzelhandel zwischen Warenhäusern und kleineren Filialen oder Geschäften – ermögliche. Eine monetäre Bewertung über Umsatzzahlen scheitere jedoch regelmäßig an der mangelhaften Datenverfügbarkeit und dem grundsätzlichen Problem der Monetarisierung öffentlicher Dienstleistungen. Die Beschäftigtenzahlen sind allerdings auch auf die Ebene der Gemeinden und der damit verbundenen Probleme beschränkt, liegen zudem nur für bestimmte Erhebungsjahre vor und unterliegen dem Makel, dass nicht von einem gleichen Leistungsniveau aller erfassten Beschäftigten untereinander ausgegangen werden kann.

## 7.2.3 Die Anfänge der Zentralitätsmessung

### 7.2.3.1 Vorbemerkung

Der erste Versuch der Bestimmung der Zentralität von Siedlungen geht auf Christaller (Christaller 1933: 137ff.) zurück, der damit die Richtigkeit seiner deduktiv gewonnenen Theorie anhand des Untersuchungsraums Süddeutschland überprüfen wollte. Er möchte zunächst die Zentralen Orte in Süddeutschland aufspüren und von denen ohne zentrale Funktion, den nicht-zentralen Orten, trennen. Darüber hinaus soll die Methode seinem Anspruch nach auch feststellen können, welchem Größentyp bzw. welcher Rangstufe der Zentrale Ort zuzuordnen ist. Dazu entwickelt Christaller seine bekannt gewordene Telefonanschluß-Methode, die, wie er schreibt, „eine verblüffend einfache und in ausreichendem Maße exakte Methode“ darstelle, um „die Bedeutung eines Ortes als zentraler Ort zahlenmäßig festzustellen“ (ebd.: 142).

Bevor im Anschluss detailliert auf die Telefonanschluß-Methode eingegangen wird, soll erneut eine knappe Auseinandersetzung mit den Grundbegriffen „Zentralität“ bzw. „Zentraler Ort“ erfolgen, deren Grundverständnis prägend für die Unterscheidung in absolute und relative Messansätze ist. In den nunmehr achtzig Jahren seit Erscheinen von Christallers Dissertation und den anschließenden Versuchen einer Verbesserung der Messmethodik, hat der Streit über die Begriffsauslegung des Zentralen Ortes bzw. der Zentralität und die damit verbundenen Grundausrichtung als absolute oder relatives Messverfahren lange im Schrifttum gehalten. Mehrere Autoren der einschlägigen Methodenübersichten zur Zentralitätsmessung vertreten die einhellige Meinung (Deiters 1978: 61; Heinritz 1979: 13; Kluczka 1995: 7f.), Christaller selbst habe zur der beschriebenen Unsicherheit in der Verwendung der Begrifflichkeiten und der davon abhängigen Konzipierung einer Messmethodik zur quantitativen Ermittlung der Bedeutung eines Zentralortes wesentlich beigetragen (Deiters 1978: 61).

Heinritz (1979: 13–15; siehe u.a. auch Schmidt 1995: 169) verweist auf die zwei wesentlichen Christaller'schen Begriffsdefinitionen von Zentralität:

1. „Zentral“ bezeichnet die Eigenschaft, Mittelpunkt zu sein.
2. „Zentral bezeichnet die Eigenschaft, Bedeutungsüberschuß zu besitzen“.

Zu 1.) Zu Beginn seiner Arbeit gibt Christaller eine erste Definition des Begriffes „Zentral“, wonach dieser die Eigenschaft bezeichne, Mittelpunkt zu sein (Christaller 1933: 23). Diese Definition entwickelt er weiter und bestimmt, dass innerhalb des Siedlungsgefüges „zentrale Organe“ vorhanden sind, die das Hauptmerkmal aufweisen, „Mittelpunkt eines Gebietes zu sein“ (ebd.). Heinritz (1979: 13f.) weist auf die mögliche Fehlinterpretation des Zentralitätsbegriffes – durch eine wörtliche Auslegung im geometrischen Sinne – hin, die nach seinem Dafürhalten von Christaller zu zaghaft und erst an (zu)später Stelle revidiert werde: „Es handelt sich weniger um eine bloß räumlich zentrale Lage, als vielmehr um zentrale Funktion in mehr übertragenem Sinn. Es kann innerhalb eines Gebietes sehr wohl das geometrische Zentrum durch einen ganz gewöhnlichen dispersen Ort eingenommen werden“ (Christaller 1933: 27). In diesen zentralen Organen werden zentrale Funktionen angeboten, die notwendigerweise an einer zentralen Lage gebunden sind. Heinritz (1979: 14) hält diesbezüglich fest, es werde nicht eine bestimmte geometrische Lage, sondern eine „Punkt-Gebiet-Beziehung“ beschrieben, wobei nicht hinreichend geklärt werde, welche Beschaffenheit das als „zusammengehörig“ definierte aufweisen müsse. Kluczka (1995: 8) spricht in diesem Zusammenhang von der Beschreibung eines „mathematischen Ortes“, als punkthafte Bündelung von Versorgungseinrichtungen. Diese Relation zwischen Punkt

und Ergänzungsgebiet, die auch als Interaktionsbeziehung aufgefasst werden kann, könnte den Grundstein für die Zentralitätsinterpretation von Gustafsson (1973) und Sedlacek (1973) gelegt haben, die die Zentralität eines Gutes umso höher ansehen, je mehr Interaktionen darauf gerichtet sind.

Die Ermittlung der absoluten Gesamtbedeutung (Ausstattung) von Orten wird von Deiters (1978: 61) auch als „angebotsorientierte Bestimmung der Zentralität“ bezeichnet (siehe auch Schmidt 1995: 170), im Unterschied zu dem Bedeutungsüberschuss-Konzept, wo nur der Anteil der Ausstattung eines Ortes zu berücksichtigen ist, der von Benutzern aus dem Umland nachgefragt wird.

Zu 2.) Christaller fügt seiner ersten Zentralitäts-Definition noch eine zweite hinzu: Zentralität bezeichne auch die Eigenschaft, Bedeutungsüberschuss zu besitzen. Was steckt nun hinter diesem Bedeutungsüberschuss-Begriff? Zentralität wird als die relative Bedeutung eines Ortes in Bezug auf das ihn umgebende Umland definiert, wonach dem Zentralen Ort ein Bedeutungsüberschuss zukommt, welcher insgesamt genau dem Bedeutungsdefizit an anderer Stelle, dem Umland des Ortes, entspricht. Nach Christaller (1933: 27) besitzt eine Stadt eine Gesamtbedeutung  $B$ , wovon  $B_z$  den Eigenanteil der Bevölkerung ausmache, und in der Differenz  $B - B_z$  der Bedeutungsüberschuss ausgedrückt werde, welcher eben auf das umgebende Gebiet zurückzuführen sei.

Anders ausgedrückt: die auf die „eigene“ Bevölkerung zurückgehende Inanspruchnahme der Güter und Dienste muss als nicht-zentral unberücksichtigt bleiben. Gerade diese zweite, ergänzende Definition hat nach Heinritz's Auffassung (1979: 14) – in Verbindung mit Christaller's unbegründeter Gleichsetzung des Zentralen Ortes mit politischen Gemeinden im praktischen Teil seiner Arbeit – zu Missverständnissen bei der Zentralitätsauffassung gesorgt: der Zentrale Ort wurde demnach als eine zentrale Siedlung inmitten eines ländlichen, „tributären“ Umlandes gedeutet, was in der späteren Transformation der Theorie in ein raumordnerisches Konzept zu der Übernahme des Zentralen Ortes als Gemeinde mit wiederum tributären Umlandgemeinden geführt habe. Zwar setzen sowohl die relative Auslegung als Bedeutungsüberschuss als auch die absolute Interpretation als Mittelpunkt freilich voraus, dass das den Zentralen Ort umgebende Gebiet bekannt ist (ebd.: 15) bzw. bestimmbar ist. Doch die relative Auffassung sieht sich dem zusätzlichen Problem gegenüber, dass die Leistung der „eigenen“ Bevölkerung bzw. die Eigenbedeutung des Zentralen Ortes genau bestimmt werden muss, weshalb eine Abgrenzung des Zentralen Ortes vom Umland unerlässlich ist. Diese Abgrenzung war in dem ländlichen geprägten Untersuchungsgebiet Süddeutschland der 1930er Jahre vielleicht noch methodisch leistbar, könne aber in den Verdichtungsräumen und der heutigen arbeitsteilig organisierten Wirtschaftswelt nicht mehr befriedigend geleistet werden, weshalb insb. Bobek (1972) sich für einen völligen Verzicht einer relativen Zentralitätsauffassung im „Industriezeitalter“ ausspricht. Problematisch wird die Anwendung des Bedeutungsüberschusskonzepts insbesondere, wenn die oben geforderte Abgrenzung der Eigenbevölkerung pauschal anhand der Gemeindegrenzen vorgenommen wird, wodurch die Versorgungsleistung der auf der eigenen Gemarkungsfläche lebenden Bevölkerung praktisch als nicht-zentral entwertet wird. Auch hier wirkt sich der Wandel von der Agrargesellschaft zur Industriegesellschaft eklatant aus und kehrt die Vorzeichen praktisch um: Bobek (1972: 168f.) verweist auf Christaller's Untersuchungsgebiet Süddeutschland, welches, ähnlich wie bei von Thünen (von Thünen 1910) als Grundlage seiner Thesen zum isolierten Staat – geprägt ist von kleinen Dörfern oder Marktflecken, deren Eigennachfrage (bzw. die ihrer Bevölkerung) gegenüber ihrem Umland nicht ins Gewicht fiel. Die

überwiegende Nachfrage wird durch die Bereichsbevölkerung bestimmt<sup>65</sup>. Dieses Verhältnis von Eigenbevölkerung und Bereichsbevölkerung kehrte sich aber mit der Wandlung in eine Industriegesellschaft grundlegend um, indem die Städte starke Zuwanderungen erfuhren und auf ihren Gemarkungsgebieten die wesentliche Nachfrage auslösten. Dort wo Gemeindegebietsreformen durchgeführt wurden, hat sich dieses Verhältnis dann schlagartig mit Stichtag des Inkrafttretens der Reform verändert, gerade wenn hinsichtlich ihrer Bevölkerung stark angewachsenen Nachbarstädte als neue Stadtteile eingemeindet wurden.

Des Weiteren wirft Heinritz (1979: 14f.) Christallers Definition eine unpräzise Abgrenzung des Umlandes vor, weil der Bedeutungsüberschuss sich nicht exklusiv auf das umgebende Gebiet beschränken lasse, sondern auch von weiter her ergeben kann. Dies wird auch von Christaller erkannt, der diese Siedlungen als an absolute Punkte gebunden bezeichnet und z.B. Paßorte, Badeorte und Wallfahrtsorte als Beispiele benennt (Christaller 1933), deren Güter- und Dienstleistungsangebote auch durch Kunden eines weiteren Einzugsbereiches wahrgenommen werden und sogar auf diese ausgerichtet sein können. Folglich müsse man, so Heinritz (1979: 15), Christallers Aussage, wonach Zentralität definiert ist als „die relative Bedeutung eines Ortes in bezug auf das ihn umgebende Gebiet“ (Christaller 1933: 27), so auslegen, dass nicht der gesamte Bedeutungsüberschuss (als Differenz zur Eigenbedeutung) mit der Zentralität gleichzusetzen sei, sondern nur die Anteile, die auch auf das den Zentralen Ort umgebende Gebiet zurückzuführen seien. Eine solche relative Zentralitätsauffassung als Bedeutungsüberschuss verschärft die ohnehin bestehenden methodischen Messprobleme noch zusätzlich.

Auch wenn Christaller mit seinem Theoriegebilde eindeutig ein neuer grundlegender Erkenntnisgewinn geglückt ist, wird ihm in der Fachliteratur übereinstimmend fehlende Konstanz bei der Verwendung seiner Begrifflichkeiten vorgeworfen, die letztlich nicht widerspruchsfrei sei (Deiters 1978; Heinritz 1979; Giese 1995; Kluczka 1995). Deiters (1978: 61) zeigt sehr eindrücklich auf, welch großen Wankelmut Christallers Begriffsverständnis innerhalb seiner Arbeit unterliegt: Christaller schlage zunächst vor, die Zentralität als relativen Bedeutungsüberschuss zu messen, in Relation zur Einwohnerzahl des Ortes (obwohl er dies aus seiner Theoriebildung nicht herleiten könne, wolle den „Ort“ aber nicht als politische Gemeinde oder Siedlungseinheit sondern als Standortagglomeration zentraler Gewerbe verstanden haben. Davor habe Christaller bereits den Gedanken gehegt, die Zahl der gehandelten Güterarten im Sinne eines absoluten Zentralitätsbegriffes zu verwenden, was er jedoch zu Beginn des empirischen Teils wieder verwerfe, weil ihm die Gewichtungfrage bei der Aggregation nicht beherrschbar erscheint, um sich dann seinem „Ersatzmaß“ der Telefonanschlüsse zuzuwenden, welches wiederum keinen eindeutigen Bezug zu seiner eigenen Theorie aufweise. (Deiters 1978: 61)

Am deutlichsten zeigt sich die Uneinheitlichkeit seiner Begriffsverwendung, wenn er in den empirischen Teil seiner Arbeit gelangt und der Zentrale Ort vom Standortcluster zentraler Güter zu einer (administrativen) politischen Gemeinde wird. Vermutlich haben ihn dazu rein pragmatische Gründe der Datenverfügbarkeit (Einwohner je Gemeinde) bewogen, jedoch überrascht es, dass Christaller diese Wendung innerhalb seines Telefonansatzes ohne „größeren wissenschaftlichen Skrupel“ (Kluczka 1995: 8) vollzieht. Heinritz hat darauf hingewiesen, dass Christaller die von ihm getroffene Unterscheidung zwischen Zentralem Ort, verstanden als Standortcluster, und dem Siedlungsbegriff (verstanden als politische Gemeinde) gar nicht hat durchhalten können, weil er Zentralität mit Bedeu-

---

<sup>65</sup> Die Nachfrage der Bereichsbevölkerung nimmt mit den linear steigenden Transportkosten ab, die dem Konsumenten nicht mehr zum Konsum im Zentralen Ort zur Verfügung stehen.



tungsüberschuss gleichsetze: „Bedeutung“ - und damit Bedeutungsüberschuß – im Sinne CHRISTALLERS kann ja nur eine Siedlung haben, nicht aber ein „geometrischer“ Ort als Lokalisation der Funktion, Mittelpunkt zu sein.“ (Heinritz 1979: 17, Hervorhebung im Original). Eine so aufgefasste stringente Verknüpfung des Bedeutungsüberschusses mit der politischen Gemeinde liegt etwa auch der bekannten Landeskundlichen Aufnahme (Kluczka 1970) zu Grunde, die auf die Umlandbedeutung von Orten abstellt und nur Nachfragen aus anderen Gemeinden als der Zielgemeinden berücksichtigt bzw. Nachfrage durch die eigenen Bevölkerung als nicht-zentral unberücksichtigt lässt.

Von diesem relativen Bedeutungsüberschuss-Ansatz zu unterscheiden sind Verfahren, die relative Indikatoren verwenden und als „nachfrageorientierte Bestimmung der Zentralität als relative Bedeutung von Orten“ (Deiters 1978: 61) interpretiert werden können. Abgebildet wird das relative Versorgungs-verhältnis von Kunden im Versorgungsbereich zu Anbietern von Dienstleistungen, wobei die Ortsbevölkerung nicht unberücksichtigt bleibt.

Der Streitpunkt, ob Zentralität nun als absolute Gesamtbedeutung oder als „Bedeutungsüberschuss“ zu interpretieren und dementsprechend zu messen ist, wurde gerade in der älteren Literatur lange diskutiert. Dabei haben sich die Autoren, die sich auf das vermeintlich überzeugende Bedeutungsüberschuss-Konzept stützten, oftmals als Untersuchungsräume ländlich periphere Regionen gewählt, die grundsätzlich näher an Christallers Modelprämissen bzw. seinem Untersuchungsgebiet (Süddeutschland am Anfang des 20. Jahrhunderts) orientiert waren. Spätestens die noch zu beleuchtenden Arbeit von Bobek und Fesl (1978) zum österreichischen ZOS hat anschaulich gezeigt, dass die absolute Zentralitätsauffassung auch in heutigen Zentrenstrukturen mit Überlagerungen der Verflechtungsbereiche zu sehr plausiblen Ergebnissen führt.

Es lässt sich vorläufig festhalten, dass in der Zentralitätsforschung grundlegend zwischen relativen und absoluten Messansätzen differenziert werden kann. Die Unterscheidung dieser beiden auf die Zentralitätsdefinition zurückgehenden Hauptstränge ist angeraten, da sie gänzlich verschiedenen Operationalisierungsprobleme aufwerfen und gezwungenermaßen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen müssen (Köck 1975: 18; Giese 1995: 49). Anders als Bobek (1972; Bobek u. Fesl 1978), der vehement die Auffassung vertritt, eine relative Zentralitätsauffassung sei unter den heutigen Bedingungen zusammengewachsener Siedlungsbereiche obsolet geworden, und einzig die absolute Gesamtbedeutung eines Zentralortes zu erfassen, hält Heinritz (1979: 16) es für nicht zielführend die Überlegenheit des einen Ansatzes über den anderen darstellen zu wollen oder gar einen als falsch darzustellen.

Letztlich wird hier der Auffassung von Blotevogel (2002b: 14) gefolgt, wonach ein Festhalten am Bedeutungsüberschuss-Konzept in Verbindung mit dem Bezug auf die politische Gemeinde als nicht haltbar erscheint. Denn die Konsequenz wäre, dass zwei Kommunen, die die gleiche Bevölkerungsanzahl (innerhalb eines gleichen Radius) versorgen, völlig unterschiedlich bewertet würden, wenn eine davon territorial großzügig geschnitten ist und „nur“ die Eigenbevölkerung auf dem eigenen Gemeindegebiet versorgt, während die andere in engen kommunalen Grenzen situiert ist und viel „Umlandbevölkerung“ in Nachbarkommunen „mitversorgt“. Zudem würde es mit jeder Gemeindegebietsreform zu erheblichen Veränderungen der Einstufungsergebnisse kommen, ohne dass sich an den empirischen Verhältnissen irgendetwas ändern würde. Blotevogel weist (teilw. implizit) darauf hin, dass man als Konsequenz entweder allen Grundzentren in NRW als nicht-zentral einstufen oder sich der sinnlose Kategorie der „Selbstversorgerorte“ bedienen müsste, wonach jede nordrhein-westfälische Gemeinde ein grundzentraler Selbstversorgerort wäre, weil keine Gemeinden mitversorgt werden (ebd., FN 1).

### **Christallers Telefonansatz**

Der erste Versuch zur Zentralitätsbestimmung geht auf Christaller selbst zurück, der im „verbindenden Teil“ seiner Arbeit die Verifikation seiner deduktiven Theorie betreiben möchte. Um den Nachweis des von ihm gefundenen ordnenden Prinzips der Sechseckstrukturen (in der Variante des Versorgungsprinzips) erbringen zu können, möchte er als Ergebnis seines Messansatzes neben der Unterscheidung in zentrale und nicht-zentrale Orte auch „die Zentralität zweier Orte vergleichen können und einen Ort auf Grund seiner Zentralität in eine niedrigere oder höhere Größenklasse einordnen“ (Christaller 1933: 140). Zunächst möchte er die Anzahl der gehandelten Güterarten erheben, rückt dann aber nachdem er an den Schwierigkeiten der Quantifizierung der Elemente, die die Bedeutung eines Ortes hervorrufen, verzweifelt, und er schon zur üblichen Abgrenzung der Orte über Einwohnerzahlen zurückkehren möchte (ebd.: 142) - wie er schreibt, „eine verblüffend einfache und in ausreichendem Maße exakte Methode“ in der Zählung der Telefonanschlüsse. Dass sich die Anzahl der Telefonanschlüsse als alleiniger Indikator<sup>66</sup> für Zentralität eignet, und somit das Problem der Quantifizierung der Bedeutung löse, „beweist“ er auf deduktivem und induktivem Wege (ebd.). Deduktiv betrachtet stelle das Telefon das geeignete Mittel dar, weil dadurch ein erweiterter und verstreut (somit im Umland) lebender Nachfragerkreis notwendigerweise mit den Einrichtungen, die dem Austausch zentraler Güter und Dienste dienen, in Kontakt treten müssen. Er geht demnach von einem statistischen Zusammenhang zwischen der Anzahl der Telefonanschlüsse und der Kontaktaufnahmen zur Inanspruchnahme der zentralen Funktionen aus (Niedzwetzki 1977: 82). Problematisch sei jedoch die in größeren Städten vorkommende intralokale Verwendung des Telefons. Induktiv sieht er den Beweis in der kartographischen Abbildung der Verteilung der Telefonanschlüsse, die die „zentralen Orte ganz anders hervortreten lässt“, als es die Darstellung nach der Einwohnerzahl könne (Christaller 1933: 142).

Um nun den von ihm gesuchten „Bedeutungsüberschuss“ zu ermitteln, nimmt er für die Orte seines Untersuchungsgebietes eine gleiche Telefonanschlusssdichte  $T_g/E_g$  an. Nun vergleicht er, ob die in dem untersuchten Zentralort Z vorhandenen Telefonanschlüsse T der Anzahl an Telefonanschlüssen je Einwohner entspricht, die man unter der Prämisse einer gleichen Telefonanschlusssdichte erwarten müsste (Heinritz 1979: 46f.; Giese 1995: 49). Christaller drückt dies in der Formel

$$Z_z = T_z - E_z \times \frac{T_g}{E_g}$$

aus, wobei  $T_z$  für die Anzahl der Telefonanschlüsse des Zentralen Ortes,  $E_z$  für dessen Einwohnerzahl,  $T_g$  für die Anzahl der Telefonanschlüsse und  $E_g$  für die Einwohnerzahl des Gebiets steht. Aus der Differenz zwischen dem Bedeutungs-Ist (=  $T_z$ ) bzw. den tatsächlichen Telefonanschlüssen des Ortes und dem Bedeutungs-Soll (=  $E_z \times \frac{T_g}{E_g}$ ), der anzunehmenden Telefonanzahl, ergibt sich, sofern positive Werte vorliegen, der Bedeutungsüberschuss bzw. die Zentralität des Ortes (Christaller 1933: 146).

Wie erwähnt schafft bereits Christaller selbst es nicht, seine eigene Begriffsdefinition des Zentralen Ortes stringent durchzuhalten. Allerdings erstaunt es doch, dass er mit dem Wechsel in die Empirie kein Wort darüber verliert<sup>67</sup>, dass er - wohl aus Gründen der Datenverfügbarkeit - die Ermittlung der

<sup>66</sup> Christaller (1933: 142) spricht vom Telefon als „den Generalnenner“, auf den alle verschiedenartigen Faktoren, die zur Bedeutung eines Ortes beitragen, gebracht werden können“.

<sup>67</sup> Nur zu Beginn seiner Ausführungen, wie die Bedeutung eines Ortes zu messen sei, besinnt sich Christaller auf seine anfängliche Definition zurück, wenn er feststellt: „Genau genommen ist jeder Ort, an dem eine zentrale Einrichtung besteht, als zentraler Ort zu bezeichnen“ (Christaller 1933: 144).

notwendigen Einwohnerzahlen und Telefonanschlüsse, welche er anhand der amtlichen Fernsprechbücher bewerkstelligt (ebd.: 144), auf Grundlage der administrativen Gemeindegliederung vollzieht. Demnach löst Christaller das Problem der Ermittlung der Eigenbevölkerung pragmatisch, indem der Zentrale Ort von der Standortagglomeration zentraler Gewerbe (nach seinem Theorieverständnis) zur politischen Gemeinde wird. Als Erklärung wird darauf verwiesen, Christaller habe sein Modell für eine Agrargesellschaft entwickelt (Giese 1995: 49), weshalb er laut Bobek (in ebd.) von kleinen Städten und Ortschaften mit landwirtschaftlich geprägtem Umland ausgegangen ist (s.o.). Für den vorindustriellen Entwicklungszustand Süddeutschlands lieferte die Telefonanschluss-Methode die erwarteten Ergebnisse, während die Methode in schon wesentlich industrieller geprägten Sachsen mit Daten für das gleiche Bezugsjahr 1931 scheiterte (Neef 1950), worauf noch zurückzukommen ist (s.u.).

Zuvor ist jedoch auf einen weiteren Kritikpunkt an Christallers Bestimmungsansatz einzugehen, der seltener beanstandet wurde. Die Kritik bezieht sich auf den Umgang mit der anderen Komponente der Zentralität, dem Ergänzungsgebiet (Kluczka 1995: 11f.). Christaller ist sich diesem Problem wohl bewusst, verweist er doch darauf, das Ergänzungsgebiet sei nur schwer feststellbar, da es einerseits praktisch für jedes zentrale Gut einzeln ermittelt werden müsste und zudem an den Rändern der äußeren Reichweite äußerst labil sei, aufgrund der Berührung mit den Grenzen anderer angrenzender Gebiete (Christaller 1933: 147). Er verzichtet auf eine genaue Bestimmung und nimmt stattdessen eine grobe Abschätzung der für die Berechnung benötigten Ergänzungsgebiete vor (Kluczka 1995: 11). Neben dem Problem, dass Christaller basierend auf den abgeschätzten Ergänzungsgebieten exakte Zentralitätswerte ermittelt (Kluczka 1967: 16), wird seinem Vorgehen auch ein logischer Zirkelschluss vorgeworfen, da Christaller die Bedeutung eines Ortes auf der Basis des Ergänzungsgebietes bestimme, sich aber auch des Einstufungsergebnisses dieser Zentralitätsbestimmung bemächtige, um die Abgrenzung des Ergänzungsgebietes zu bestimmen (Becker in ebd.). Beckers Kritik geht auf Christallers Abschätzungsmethodik des Ergänzungsgebietes zurück, wonach dieses Gebiet für Zentrale Orte mittlerer Ordnung in der Regel mit den Kreisbezirken gleichzusetzen sei, jedoch müsse bei Vorliegen weiterer Zentralorte gleicher oder höherer Ordnung im gleichen Ergänzungsgebiet deren Telefon- und Einwohnerzahlen aus dem Durchschnitt rausgerechnet werden (Christaller 1933: 148).

Nachfolgende Studien, die auf Christallers Telefonanschluss-Methode basieren, haben teilweise erhebliche Diskrepanzen zwischen den Ergebnissen und der funktionalen Stellung der betrachteten Orte festgestellt, wie beispielsweise Spitta (1949) im Raum Oldenburg oder Neef (1950) für die vorwiegend industriell entwickelten Teile von Sachsen. Becker (in Kluczka 1967: 31) sieht den Hauptgrund für das Scheitern in der nicht mehr gegebenen Repräsentativität des Telefonanschlusses als Zentralitätsmerkmal. Dieses sei mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung mittlerweile ein Allgemeingut geworden. Neef kommt zu ähnlichen Schlussfolgerungen für Sachsen, wo er nach der Telefonmethode weder eine klare Zentrenhierarchie, noch die zu erwartende Sechseckordnung erkennen kann, obwohl er die Daten des gleich Bezugsjahres wie Christaller nutzt (Neef 1950: 7). Neef spricht dem Telefonanschluss ebenfalls die Eignung ab, weil er als Indikator nicht nur eine funktionale Bedeutung anzeige, sondern auch eine soziale Komponente habe, da das Telefon Geld koste und demnach durch die soziale Struktur beeinflusst sei (ebd.: 8). Des Weiteren führt Neef an, die Anzahl der Telefonanschlüsse spiegle nicht die funktionelle Bedeutung. So werde ein Krankenhaus mit zwei Anschlüssen durch zwei Landärzte kompensiert, die Bedeutung von Großbetrieben gegenüber Handwerksbetrieben werde nur durch den zusätzlichen Privatanschluss der leitenden Person erreicht, wobei letztere sich oftmals nicht am Standort des Betriebes befinde, sondern in benachbarten Wohngemeinden (ebd.). Man sieht sich bereits Problemen der empirischen Forschung gegenüber, die auch heute noch aktuell sind. Daher mach sich

Neef auf die Suche nach einem neuen Element, das als Einzelindikator innerhalb der gleichen Messmethodik Zentralität abbildet, wozu es den folgenden Prämissen entsprechen soll (ebd.: 9):

1. Er muss im gesamten Untersuchungsraum verbreitet sein, darf somit nicht an lokale oder regionale Voraussetzungen gebunden sein (wie Häfen).
2. Das Element übt die von ihm ausgehende Funktion von einem bestimmten Standort über ein größeres Ergänzungsgebiet aus, in welchem diesbezüglich ein Funktionsdefizit besteht.<sup>68</sup>
3. Es muss eine unmittelbare Verbindung des Standortes mit seinem Ergänzungsgebiet bestehen; Güter und Dienste für den Nahbedarf des Ergänzungsgebietes produzieren, nicht für den Fernbedarf oder gar den Export.
4. Es muss eine positive Korrelation zwischen dem repräsentativen Element und weiteren zentralen Diensten bestehen, sodass Steigerungen der Anzahl dieser Dienste auch zu einem Bedeutungszuwachs des repräsentativen Elements resultieren.
5. Andersherum muss zu nicht-zentralen Diensten eine negative Korrelation oder ein neutrales Verhältnis bestehen, damit diese keinen Effekt auf das repräsentative Element ausüben können.

Neef bedient sich der amtlichen Statistik, anders als Christaller, der die Telefonanschlüsse händisch aus den Telefonverzeichnissen ermitteln musste. Nachdem er die Berufsgruppen der Verwaltungsdienste, die Industrie (die er nach Bobek (1927) als zufällig städtische Arbeitszweige bezeichnet), einen Großteil des Handwerks sowie den Verkehrssektor und den Großhandel als zentrale Dienste ausgeschlossen hat, findet er seine gesetzten Prämissen am besten bei der Berufsgruppe der Einzelhandelsbeschäftigten erfüllt. Ihm ist wohl bewusst, dass er mit seiner Erhebung der „Einkaufsorte“ nicht den gesamten Funktionsumfang eines Zentralen Ortes umfasst, die Repräsentativität des gewählten Indikators dementsprechend eingeschränkt ist (Neef 1950: 11). Allerdings hat der Einzelhandel als (Teil-)Indikator bis heute einen festen Stellenwert bei der Zentralitätserfassung beibehalten; neben Beschäftigtenzahlen werden die Einzelhandelsumsätze mit der regionalen Kaufkraft in Relation gesetzt, um die Einzelhandelszentralität zu ermitteln.

In einem späteren Beitrag hat sich Christaller (1950) von der Brauchbarkeit seiner früheren Telefonmethode (bzw. vom verwendeten Indikator der Telefonanschlüsse) distanziert, deren eindimensionaler Indikator nur solange plausible Ergebnisse hervorbrachte, wie das Telefon nur Kommunikationsmittel für gewerbliche und dienstliche Zwecke darstellte und noch nicht Einzug in praktisch jeden Haushalt gehalten hatte. Er besinnt sich wieder auf seinen ersten Vorschlag zurück, die Einrichtungen zur Zentralitätsmessung zu verwenden, an denen der Austausch zentraler Güter erfolgt.

Neef Ansatz stellt nicht den ersten Versuch dar, aus der amtlichen Beschäftigtenstatistik einzelne Berufsgruppen auszuwählen oder mehrere zu kombinieren, die zentrale Güter und Dienste bereitstellen. Schlier (1937) unternimmt schon früh den Versuch, die zentralen Orte des gesamten deutschen Reiches anhand der sog. „zentrale Schicht“ zu definieren. Dieser gehören nach seinem Verständnis der folgenden Beschäftigtengruppen an:

---

<sup>68</sup> Neef nennt dies „Prinzip der funktionellen Vertretung“, womit der Umstand gemeint ist, dass bestimmte Güter notwendiger Weise an einer zentrale Lage gebunden sind.

- hauptberuflich erwerbstätige Beamte und Angestellte der Wirtschaftsabteilungen in Industrie und Handwerk<sup>69</sup>,
- die Erwerbstätigen des Großhandels, des Verlagsgewerbes, des Bank- und Versicherungswesens,
- Angestellte und Beamte im Verkehrswesen (ohne Arbeiter),
- die Erwerbspersonen der Öffentlichen Dienste, sowie private Dienstleistungen ohne häusliche Dienste. (zitiert nach Heinritz 1979: 48)

Erkennbar sind deutliche definitorische Unterschiede gegenüber Neef, der etwa den Großhandel berechtigter Weise als nicht-zentralen Bereich ausschließt. Schlier addiert die Beschäftigtenzahlen zu einer absoluten Bedeutung und teilt alle Städte mit mindestens 2.000 Personen in der zentralen Schicht einem siebenstufigen Städtesystem zu, sodass er lediglich die 300 bedeutendsten Zentralen Orte des Reiches betrachtet, da ihm sein Verfahren für die mittlere und untere Hierarchieebene nicht geeignet erscheint (ebd.). Trotzdem werden bei seinem Ansatz nicht alle Einrichtungen einer Sparte, etwa Bankfilialen, gleich gewichtet, da deren Bedeutungsunterschiede durch die dort beschäftigte Personenanzahl abgebildet wird (Niedzwetzki 1977: 94).

Den Versuch auf einer vergleichbaren Datenbasis (Beschäftigtenzahlen der Abteilungen Handel und Verkehr sowie Öffentliche Dienste) zu einem relativen Zentralitätsansatz zu kommen, betreibt Arnold (1951). Um zu einem Bedeutungsüberschuss zu gelangen reduziert er von der „zentralen Bevölkerung“ einen höchst zweifelhaften und unbegründeten Erfahrungswert, den er mit 10% der Einwohner einer Stadt angibt, um die gesuchte „zentrale Überschussbevölkerung“ zu ermitteln. Blotevogel (Blotevogel 1981: 85; Blotevogel et al. 1990: 3) sieht die Verwendung von rein absoluten Beschäftigtenzahlen als Zentralitätsindex als wenig hilfreich an, da in der Genüberstellung selten der tatsächliche Zentralitätsunterschied deutlich werde. Dies verdeutlicht er am Beispiel der Beschäftigtenzahlen im tertiären Wirtschaftssektor der Städte Münster und Gelsenkirchen. Die höher Anzahl der im Jahr 1983 in Münster im tertiären Bereich Beschäftigten von 76.048 gegenüber der Zahl von 38.374 in Gelsenkirchen deute bereits die höhere Zentralität Münsters an, könne aber keinesfalls den tatsächlichen Rangunterschied der beiden Städte ausdrücken, da sich in den absoluten Kennzahlen ein hoher Anteil auf die ubiquitäre und grundzentrale Versorgung der Bevölkerung entfalle (Blotevogel et al. 1990: 3). Die auf die grundzentrale Versorgung entfallenden Beschäftigtenanteile werden durch die Gemeindegroße bzw. die Bevölkerungszahl beeinflusst. Um nun beispielsweise die mittelzentral wirksamen Beschäftigten einer Gemeinde zu ermitteln, wird der für das Untersuchungsgebiet errechnete ubiquitäre und grundzentrale Beschäftigtenbesatz abgezogen; es verbleiben die „überschüssigen“ (ebd.) Beschäftigten als Indikator für die gesuchte mittelzentrale Zentralität. Trotz der verwendeten Begriffe darf der rangstufenspezifische Ansatz nicht mit dem Bedeutungsüberschuss-Konzept wie von Arnold oben verwendet verwechselt werden, da kein Unterschied gemacht wird, ob die Inanspruchnahme von der Bevölkerung des Zentralen Ortes oder aus dem zugeordneten Bereich erfolgt (Blotevogel 1981: 89).

Güßefeldt sieht in Christallers Formel eindeutig das Produkt aus absoluter und relativer Zentralität, was sich in der ursprünglichen Form allerdings kaum erkennen ließe (Güßefeldt 1983: 120). Dies verdeutlicht er an einer Formelumformung indem er die verwendeten Telefonanschlüsse, die aus seiner Sicht aufgrund ihrer heutigen Verbreitung geradezu Kritik produzieren müssen, durch das Symbol I für Indikator ersetzt und die Einwohnerzahl ausklammert.

<sup>69</sup> Niedzwetzki (1977: 93) spricht von den „Repräsentanten des Verwaltungskopfes der Industrie“

$$Z_z = \left( \frac{I_z}{E_z} - \frac{I_g}{E_g} \right) E_z$$

Die so entstandene Formel verdeutlicht einerseits das der Bedeutungsüberschuss (relative Bedeutung) als Differenz der Pro-Kopf-Angaben zwischen Zentrum (z) und Umland (g) gebildet werde, andererseits die absolute Bedeutung durch die Bevölkerungszahl ausgedrückt werde (ebd.).

Im Anschluss an die aufgeführten frühen Messansätze soll ein Überblick der einschlägigen Methodik zur Zentralitätsbestimmung gegeben werden, der jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Aus diesem Methodenvergleich soll alsdann ein Ansatz für die anstehende Erfassung der Zentralität innerhalb dieser Arbeit unter den gegebenen Prämissen und Rahmenbedingungen des Forschungsleitenden Erkenntnisinteresses ausgewählt, oder bei Feststellung nicht hinreichender Eignung, Rückschlüsse auf die Ausgestaltung eines neuen bzw. modifizierten Ansatzes gezogen werden. Die ausgewählten Methoden werden zur besseren Übersicht unterschieden in relative und absolute Ansätze; eine Unterscheidung wie sie auch von Köck (1975) in seiner Studie für Rheinland-Pfalz vorgenommen wurde, in welcher er belegt, zu welchen unterschiedlichen Ereignissen man nicht nur (zwangsläufig) zwischen absoluten und relativen Ansätzen gelangt, sondern auch innerhalb dieser Gruppierungen zwischen zwei verwandten Methoden auftreten können.

#### 7.2.4 Absolute und relative Messansätze

Entsprechend dem Grundverständnis von Zentralität, welches den Messansätzen zugrunde liegt, lassen sich diese zunächst in absolute und relative Methoden unterscheiden, wie dies etwa auch Köck (1975) bei seiner Methodenübersicht vornimmt. Im Gegensatz zum absoluten Messansatz, der die Zentralität als absolute Versorgungsbedeutung definiert, sieht eine relative Zentralitätsauffassung nur den Bedeutungsüberschuss als Äquivalent für "Zentralität" an, wonach bei der Messung die von der "örtlichen" Bevölkerung wahrgenommenen Zentralitätsfunktionen unberücksichtigt bleiben müssen und nur Inanspruchnahmen aus dem Umland zu zählen sind. Neben den Argumenten die gegen diese Begriffsauffassung vorgebracht worden sind, ergibt sich aus der relativen Zentralitätsauffassung das weitere Problem der Abgrenzung des zugehörigen Bereichs, aus dem die Inanspruchnahme registriert werden soll. Diesbezüglich ist man schnell bestrebt, im Gegensatz zur Begriffsdefinition der zentralörtlichen Theorie, den Zentralort wieder mit der administrativen Gemeinde gleichzusetzen und folglich Interaktionen über die Gemeindegrenze hinweg als Versorgungsfahrten aus dem Umland zu deklarieren.

##### 7.2.4.1 Absolute Ansätze

###### *Katalogmethode*

Neben dem Versuch, über Beschäftigtenzahlen aus verschiedenen als zentral erachtete Berufs- und Wirtschaftsbereichen einen Indikator für Zentralität zu formen, ist vielfach der Versuch zu beobachten, die zentralen Einrichtungen selbst zu erheben. Erstere bieten zwar den Vorteil, auf die amtliche Statistik zurückgreifen zu können und somit teure und zeitaufwändige Erhebungen zu umgehen, weisen aber auch eine nicht geringe Zahl von Nachteilen auf. In den herangezogenen Sparten der amtlichen Arbeitsstättenstatistik werden Betriebe von unterschiedlicher Qualität miteinander vereint, ohne dass die Qualität oder Produktivität der erfassten Angestellten erfolgt. So werden die Angestellten eines Luxusrestaurants mit denen der Imbisspartei gleichgesetzt (Boustedt in Heinritz 1979: 50). Die Maßstabebene wird durch die amtliche Statistik praktisch vorgegeben: der Zentrale Ort ist mit dem Ge-

meindeterritorium gleichzusetzen (ebd.). Die Verwendung von zentralen Einrichtungen als Zentralitätsindikator kann grundsätzlich jedoch auch auf der intrakommunalen Ebene erfolgen, wobei diese Differenzierung auf Ortsteile oder Standortcluster in der Vielzahl der methodischen Ansätze nicht praktiziert worden ist und innerhalb der gesichteten Methodenliteratur auch überwiegend nicht diskutiert wird.

Wie bereits erwähnt, stellt Christaller bereits in seiner Dissertationsschrift einen Katalog von zentralen Einrichtungen zusammen, in welchen nach seiner Auffassung zentrale Güter angeboten werden (Christaller 1933), zieht dann aber doch die Telefonmethode zur Prüfung seines deduktiven Modells heran und wendet sich somit einen eindimensionalen Zentralitätsindikator zu. Nachdem die Unbrauchbarkeit des von ihm gewählten Indikators (Telefonanschluss) nicht aber des grundsätzlichen Messansatzes (Blotevogel et al. 1990: 3) inzwischen belegt worden ist (s.o.), wendet er sich wieder den Ausstattungskatalogen zu und präsentiert erneut einen Katalog mit repräsentativen Einrichtungen, die auf der jeweiligen zentralörtlichen Stufe in einem zentralen Ort vorhanden sein sollten (Christaller 1950: 367). Die Katalogmethode baut gegenüber der Telefonmethode nicht auf ein einzelnes Merkmal, welches bei Vorliegen von Zufälligkeiten zu erheblichen Fehlern führen kann (Kluczka 1967: 46), sondern erfasst die Zentralität über mehrere Kriterien (multikriteriell), deren vorherige Auswahl und stufenspezifische Zusammenstellen allerdings einzig dem Bearbeiter obliegt. Köck nennt eine Reihe von Untersuchungen (Abiodun 1967: 352f.; Folke 1967: 164f.; Schüttler 1952: 182f.; Smout 1970: 27), deren Kataloge auf den „subjektiven Kenntnissen“ (Köck 1975: 38) der Bearbeiter über den Untersuchungsraum beruhen. Daher ist die von Heinritz geäußerte Kritik nachvollziehbar, wenn er den Katalogen eine theoretische Begründbarkeit abspricht, die sich in der unterschiedlichen Anzahl und Art der zusammengestellten Einrichtungen zeige und nicht selten den pragmatischen Erwägungen der Datenverfügbarkeit geschuldet sei. Ein weiterer Mangel ist darin zu sehen, dass mit der Katalogmethode nur das Vorhandensein oder das Nicht-Vorhandensein einer oder mehrerer Einrichtung belegt wird, wobei regelmäßig grobe Ungenauigkeiten in Bezug auf die Bedeutungsunterschiede der Einrichtungen vorliegen dürften, insb. was deren Betriebsgröße und Angebotsqualität betrifft (Anschließend diesen Abschnitt werden Abwandlungen der Katalogmethode aufgezeigt, die den Versuch unternehmen, auf diese Gewichtungsschwächen einzugehen). Aber auch wenn die Betriebsgrößen und die Angebotsqualität der Einrichtungen und Dienste berücksichtigt werden, sagt dies nichts über den tatsächlichen Nachfragerkreis bzw. Einzugsbereich der Einrichtung aus; es kann lediglich entsprechend der Theorie angenommen werden, dass ein hochrangiges Gut selten(er) angeboten wird und einen entsprechend großen Einzugsbereich benötigt. Mit der Unbestimmbarkeit<sup>70</sup> des Nachfragerkreises erlischt die Eignung der Katalogmethode zur Erfassung eines Bedeutungsüberschusses und somit scheidet sie als Methode, die einem relativen Zentralitätsverständnis folgt, aus (Heinritz 1979: 55). Jedoch verweist Heinritz auf weitere Ansätze im Schrifttum, die über die Ausstattung eines Ortes versuchen dessen Bedeutungsüberschuss zu ermitteln, worauf noch zurückzukommen sein wird.

Heinritz beobachtet anhand der von ihm untersuchten Kataloge eine große Heterogenität in der Anzahl der a priori unterstellten hierarchischen Zentralitätsstufen, weshalb die Kataloge letztlich von unterschiedlichen Modellen zentralörtlicher Systeme ausgingen. Er kritisiert diese „axiomatisch vorgegebene“ (ebd.: 54) hierarchische Struktur der aufgestellten Ausstattungskataloge, weil diese nur für das System Gültigkeit besäßen, für das sie konstruiert worden sind; eine Überprüfung dieses angenomme-

---

<sup>70</sup> Zwar könnte der Nachfragerkreis in einer angeschlossenen Befragung der Kunden/Nutzer nach deren Wohnort zumindest annäherungsweise bestimmt werden, was aber kein engerer Bestandteil der Katalogmethode ist.

nen zentralörtlichen Systems an sich sei mit der Katalogmethode nicht möglich. Eng mit diesem Kritikpunkt verbunden ist sein Hinweis, Kataloge seien sehr auf den Zeitpunkt ihrer Aufstellung bezogen und an die strukturellen Gegebenheiten des Untersuchungsraumes ausgerichtet (ebd.). „Es kann also keine generellen, d.h. überall gültigen, Aussagen über den Schwellenwert eines bestimmten Angebotes bzw. einer zentralen Einrichtung geben. Mit anderen Worten: Je nach dem regional unterschiedlichen Bedarf können sich zentrale Orte einer bestimmten Stufe (z.B. "Mittelzentren") hinsichtlich Angebotsbreite und Niveau deutlich voneinander unterscheiden“ (ebd.: 57). Der regionale Bedarf wird aber heute weniger durch Einkommensunterschiede als durch unterschiedliche Tragfähigkeiten und Erreichbarkeiten verschiedener Raumstrukturen determiniert. Ein Mittelzentrum im Verdichtungsraum kann durchaus weniger Ausstattung aufweisen als ein Mittelzentrum in ländlichen Gebieten, weil ersteres primär als Wohnstandort gewählt wird, die Infrastruktur aber in räumlich benachbarten Oberzentren nachgefragt wird. Daher ist vor der Anwendung eines Kataloges dessen „Eichung“ in Hinblick auf die Ausstattung des Untersuchungsraumes vorzunehmen, ebenso wie bei einer erneuten Verwendung im gleichen Untersuchungsgebiet der zeitbedingte Fortschritt dringend beachtet werden sollte (ebd.; Weichhart 1996; Weichhart et al. 2005).

Nicht zu verwechseln ist die empirisch-analytische Katalogmethode mit den normativen Ausstattungskatalogen, wie sie manchen Landesentwicklungsplänen zu entnehmen sind. Letztere Planwerke enthalten neben beispielhaft aufgeführten oder verbindlich vorgeschriebenen Einrichtungen (im Sinne von Ausweisungskriterien)(beispielsweise hochwertige Bildungs- oder Kultureinrichtungen für Oberzentren) auch teilweise verbindliche Schwellenwerte zur Tragfähigkeit (Einwohner im Zentralen Ort/Verflechtungsbereich) und zur Ausstattung der Orte mit Arbeitsplätzen (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pro 1.000 Einwohner) mit deren Hilfe die Untersuchungseinheiten in ein landesweit hierarchisch aufgebautes Zentrale-Orte-System eingestuft werden. Hierin wird letztlich auch die Bedeutung des Zentralen Ortes in den raumordnerischen Zentrale-Orte-Konzepten deutlich, welcher mehrheitlich mit einer politischen Gemeinde mit öffentlichen und privaten Versorgungsfunktionen und Arbeitsplätzen für ihr Umland, teilweise in Verbindung mit regionalpolitischen Entwicklungsfunktionen, verstanden wird (Blotevogel 2002c: 15).

In der älteren Literatur lassen sich durchaus Ansätze finden, die der Frage nachgehen, welche Einrichtungen aus den breiten Katalogen eigentlich als grundzentral bzw. als Mindestversorgung anzusehen sind. Klöpffer versucht eine untere Abschneidegrenze zu definieren, indem er nur sog. „Apotheken-Orte“ aufnimmt, d.h. nur solche Orte als zentrale Orte in Betracht zieht, die mindestens über eine Apotheke verfügen. Die Apotheken setzt er jedoch nicht aus theoretischen Erwägungen als Mindestausstattung an, sondern leitet diese aus den von ihm empirisch analysierten „Vergesellschaftungen“ ab, die er in dem Untersuchungsraum vorfindet (Klöpffer 1952). Diese Vergesellschaftung von Einrichtungen bzw. Funktionen werden auch von Deiters (1978) und Köck (1975) durch faktorenanalytische Verfahren ermittelt (s.u., Abschnitt Faktorenanalyse), indem die Korrelation in dem Auftreten oder Vorhandensein dieser Einrichtungen ermittelt wird. Terfrüchte spricht in diesem Zusammenhang von dem theorieimmanenten Erfordernis der „Ko-Lokalisierung mit anderen Einrichten ähnlicher räumlicher Streuung“ (Terfrüchte 2014: 212), da allein aufgrund der Angebotshäufigkeit einer Einrichtung nicht auf deren Zentralität geschlossen werden könne. Deiters sieht diese Vergesellschaftungen von spezifischen Gruppen von zentralen Einrichtungen oder Diensten durch die nach der Theorie gleichen (Versorgungs)Reichweiten der regelmäßig zusammen auftretenden Güter erklärt (Deiters 1978). Ergänzend ist anzumerken, dass die angesprochenen Untersuchungen zu typischen Vergesellschaftungen oder Ko-Lokalisierung der Einrichtungen jeweils auf der Untersuchungseinheit der politischen Gemeinde abzielen. D.h. es wird aufgrund des räumlichen Maßstabs „bereits“ von einer Ko-Lokalisierung



gesprochen, wenn die Einrichtungen innerhalb der gleichen Einheit vorkommen, ohne dass deren tatsächliche räumliche Lage innerhalb dieser Einheit hinterfragt wird. Dies gilt es vor dem Hintergrund der angestrebten Untersuchung und Abgrenzung von räumlichen Standortclustern unterschiedlicher Hierarchiestufe zu beachten. Aus dem Vorliegen einer gemeindeweiten Ko-Lokalisierung kann demnach nicht auf eine räumliche Allokation an einem zentralen Punkt geschlossen werden, was aber aus der Theorie heraus anzunehmen ist, wenn die Merkmale tatsächlich vergleichbare Einzugsgebiete aufweisen.

### *Gewichtete Bemessung*

Die Ausführungen zur Katalogmethode haben gezeigt, dass insb. Mängel bei der Vergleichbarkeit der Qualität von Einrichtungen gleicher Sparte auftreten und keine Aussagen zur Umlandrelevanz der erhobenen Einrichtungen abgeleitet werden können<sup>71</sup>. Diesbezüglich soll die Methode der „gewichteten Bemessung“ Abhilfe leisten. Neben der Aufnahme der Quantität und Qualität der funktionalen Einrichtungen eines Ortes soll auch die untereinander und für jedes Untersuchungsgebiet anders ausfallende Umlandrelevanz der Einrichtungen berücksichtigt werden, sodass im Endeffekt das „spezifische Gewicht“ jeder zentralörtlichen Einrichtung abgebildet werden kann (Köck 1975: 37f.). Um das spezifische Gewicht einer Einrichtung anhand der Umlandrelevanz bestimmen zu können, gehen die Ansätze von Davies (1967), Marshall (1969) und Salo (1970) von der Grundprämisse aus, dass es sich bei dem Untersuchungsgebiet um ein geschlossenes zentralörtliches System handelt. Die Gesamtbedeutung einer zentralörtlichen Funktion muss sich somit auf die Anzahl ihrer Einrichtungen aufteilen. Mit zunehmender Anzahl der Einrichtungen verringert sich deren Einzugsbereich bzw. Umlandbedeutung, weshalb mit zunehmender Anzahl an Einrichtungen deren spezifisches zentralörtliches Gewicht abnimmt. Köck (1975: 38) drückt dies so aus, dass „sich der zentralörtliche Stellenwert einer Einrichtung und dadurch auch der der betreffenden Funktion [...] umgekehrt proportional zur Anzahl der vorhandenen Einrichtungen“ verhält. Um das spezifische zentralörtliche Gewicht (G) einer einzelnen Einrichtung zu berechnen, wird die als gleich angenommene Gesamtbedeutung durch eine Konstante (etwa 100) ausgedrückt, welche durch die Anzahl (N) der betrachteten Einrichtungen einer Funktion ( $F_i$ ) geteilt wird. Um beispielsweise das spezifische Gewicht der Funktion „Bäcker“ zu ermitteln, ist zunächst die Gesamtanzahl in dem abgeschlossenen Untersuchungsraum zu ermitteln. Nehmen wir an, es werden 50 Bäckereien ermittelt, so wird anschließend die für die Konstante eingesetzte Gewichtungszahl (beispielsweise 100) durch die ermittelte Anzahl dividiert. Das gewonnene Gewicht (2,0) der Funktion „Bäcker“ wird von Davies und Marshall (in ebd.) als „location-coefficient“ sowie von Salo (1970) als „level-indicator“ bezeichnet.

Nachdem das spezifische Gewicht oder der „location coefficient“ einer einzigen Einrichtung umso höher ist, je seltener er im Untersuchungsraum vorkommt, ist das spezifische Gewicht der zentralen Funktion umso höher, je öfter die Einrichtung in der betreffenden Gemeinde vorkommt. Ein Ort mit 5 Bäckereien hätte demnach in dieser Funktionen einen Wert von 10 ( $5 \times 2,0$ ). Um das eigentliche Ziel, die Ermittlung einer Gesamtzentralität des Zentralortes (i.d.R. der Gemeinde), zu erreichen, werden die Gewichte der als zentralörtliche angenommenen Funktionen je Gemeinde aufsummiert. Davies (in Köck 1975: 39) bezeichnet die Gesamtzentralität als „functional index“, ist aber aufgrund der Erkenntnis, dass die einzelnen Einrichtungen eine unterschiedliche Bedeutung haben, mit dem Ergebnis noch

<sup>71</sup> Die Mängel bei der Vergleichbarkeit liegen oftmals in der schlechten Operationalisierung der gesuchten zentralen Funktionen bzw. Funktionsbereiche. Sucht man beispielsweise nach „Bäckern“ stellt sich die Frage, ob darunter auch die mittels Backautomaten zunehmend in den Discountern angebotenen Backwaren zu verstehen sind und demnach miterhoben werden müssen.

nicht zufrieden. Daher bezieht er die Berechnung nicht länger auf die Anzahl der Einrichtungen einer Funktion, sondern auf die dort Beschäftigten, um ein Maß für den Bedeutungsunterschied einzubeziehen (ebd.). Entsprechend aufwändiger ist die Datenbasis zu erheben.

#### *Dispersionsfaktormethode*

Einen der gewichteten Bemessung recht ähnlichen Ansatz weist Boustedts Dispersionsfaktormethode auf. Seiner Grundannahme nach, könne man die Zentralität daran ableiten, wie sehr bestimmte Einrichtungen auf einen Ort konzentriert sind. Ein Gasthof komme in fast jeder Gemeinde vor und sei daher als dispers verteilt anzusehen, im Gegensatz zu zentralen Einrichtungen. Demgegenüber müsse man ein spezialisiertes Handwerk (hier: Uhrmacher) aufsuchen, da dieses aus überwiegend ökonomischen Gründen nicht dispers vorkommen könne und in nur wenigen Gemeinden, an „Gravitationspunkten“, vorhanden sei (Boustedt 1962: 202). Als Konzentrationsmaß berechnet er einen „Dispersionsfaktor“ für jede betrachtete Einrichtung, indem er die Anzahl der Gemeinden, in denen diese Einrichtung vorkommt, durch die Gesamtanzahl aller Gemeinden des Untersuchungsraumes (in seinem Fall das Land Bayern) teilt. Je geringer der errechnete Quotient (ausgedrückt in von Hundert der gesamten Gemeinden), desto seltener kommt eine Einrichtung vor und umso höher ist die Zentralität (ebd.: 203; Heinritz 1979: 59). Hohe Dispersionsfaktoren errechnet er beispielsweise für Schuhwaren (13,1), niedrige Werte und demnach hohe Zentralität für Zeitungsverlage oder Krankenkassen (ohne Nebenstellen) (jeweils 0,7). Innerhalb seiner Untersuchung stellt Boustedt (1962: 205) eine Regelmäßigkeit fest, die sich darin äußert, dass Orte mit ausgeprägter Entwicklung, die folglich Träger von Einrichtungen mit geringem Dispersionsfaktor sind, auch immer einen konformen Besatz an Einrichtungen mit niedriger Zentralität aufweisen, wodurch aus seiner Sicht die aufwändige Berechnung aller Dispersionsfaktoren überflüssig erscheint. Stattdessen nimmt er an, „die Zentralitätsbestimmung einfach unter Berücksichtigung der Zusammensetzung der am Ort vertretenen unterschiedlichen zentralen Institutionen“ (ebd.) vornehmen zu können. Daher betont Boustedt (1962: 202), in seinem Ansatz keine vorwiegend quantitative Ausgestaltung zu sehen, sondern einen eher qualitativen Ansatz, da dieser auf die Komposition ausgewählter Einrichtungen abziele. Das von ihm entdeckte Zentralitätsmaß nennt er „Differenzierungsgrad“ und leitet diesen aus den Katalogen A (Einzelhandelsgeschäften) und B (Allgemeinen zentralen Institutionen) je Ortsgemeinde in eine vierstufige Skala ab und erhält die Zentralitätsstufe durch die Kombination in einer Matrix (s. Tabelle 10). Von den 13 Gemeinden mit allen Einrichtungen der Gruppe A weisen nur 12 Gemeinden auch alle Einrichtungen der Gruppe B auf; es gibt aber keine Gemeinden, die eine Vollaussstattung im Bereich des Einzelhandels zeigen (Gruppe A) und gleichzeitig in der Gruppe B die schwächste Zentralitätsstufe 4 aufweisen.

Tabelle 10: Bestimmung der Zentralitätsstufe anhand des Differenzierungsgrades

Allgemeine zentr. Einr. (B)		Zentralitätsstufe				Gemeinden insgesamt
		1	2	3	4	
EH-Geschäfte (A)						
Zentralitätsstufe	1	12	15	5	-	32
	2	1	19	16	3	39
	3	-	18	73	36 (7)	127
	4	-	4	38 (2)	98	140
Gemeinden insgesamt		13	56	132	137	338

Quelle: eigene Darstellung nach (ebd.: 207)

Neben dem Befund, Boustedt bleibe eine Herleitung oder Begründung für das von ihm gewählte vierstufige Gliederungsschema schuldig, hat Heinritz (1979: 60f.) einen weiteren Kritikpunkt an der dessen Methodik ausgemacht. Er führt an, es sei es zwar grundsätzlich richtig, dass seltene Einrichtungen oftmals in hochrangigen zentralen Orten allokiert sind, jedoch könne man daraus noch keine Gesetzmäßigkeit ableiten. Daher stellt der Dispersionsfaktor kein valides Maß für Zentralität dar, da er die erwähnte Vergesellschaftung von Einrichtungen nicht berücksichtigt. Des Weiteren zeigt der Dispersionsfaktor, wie der Name schon aussagt, nur die Dispersion der Einrichtungen an, ohne deren tatsächliche (wirtschaftliche) Bedeutung zu berücksichtigen. Als Beispiel führt Heinritz an, Boustedt habe eine Reihe von Einrichtungen mit geringen Dispersionsfaktor für Bayern erhoben, die keine oder nur eine sehr geringe Zentralitätsbedeutung aufweisen. Es sind dies der Großhandel mit Musikalien, mit Rohtabak und mit zoologischem Bedarf, die zwar je einen Dispersionsfaktor von 0,1 besitzen, deren absoluten Beschäftigtenzahlen zusammengenommen aber nur bei unter 80 lagen. (ebd.: 63). Unabhängig von ihren absoluten Beschäftigtenzahlen, ist der Großhandel nicht zu den haushaltsorientierten Versorgungseinrichtungen zu zählen, da die Produkte durch den Endverbraucher dort überhaupt nicht nachgefragt werden können.

In einer neueren Untersuchung für das Saarland (Kühne 2008), welche der Feststellung der Veränderungen innerhalb des zentralörtlichen Systems gegenüber dem letzten Stand der Überarbeitung des normativen Zentrale-Orte-Konzepts aus den 1970er Jahren galt, wurde ebenfalls auf die dem Dispersionsfaktor Boustedts zu Grunde liegende Methodik zurückgegriffen (ebd.: 452). Allerdings ermitteln die Bearbeiter den Dispersionsfaktor nicht wie Boustedt als den Anteil von Gemeinden, die Standort der betreffenden Einrichtung sind, an der Gesamtzahl aller vorhandenen Gemeinden des Untersuchungsgebiets, sondern als „die Zahl der Einrichtungen im Verhältnis zu allen betrachteten Orten“ (ebd.) bzw. zu allen Einrichtungen. Für die 11 ermittelten Amtsgerichtsstandorte wird beispielsweise ein Dispersionsfaktor von 0,0909 (= 1:11) errechnet. Es handelt sich demnach um die oben beschriebene Methode der gewichteten Bemessung. In Anlehnung an den Katalog von Weichhart (1996) werden insgesamt 154 Einrichtungsarten aus den Bereichen Handel, Dienstleistungen, Verkehr, Bildung, Administration sowie Politik und Freizeit erhoben und für die 352 Ortsteile des Saarlandes aufsummiert. Die Bearbeiter wollen sich durch die Verwendung von Ortsteilen statt ganzer Gemeinden vom

Territorialprinzip lösen. Dies gelingt ihnen über die approximative Hinwendung zu Ortsteilen nur teilweise, weil das Problem der willkürlich verlaufenden administrativen Grenzen auch auf der Ebene der Gemeindebezirke grundsätzlich bestehen bleibt. Beispielsweise weisen einfach vorkommende Einrichtungen wie der internationale Flughafen in Saarbrücken einen hohen Dispersionsfaktor (von 1) auf, liegen jedoch aufgrund ihrer Standortanforderungen oft in Randlagen (peripheren Ortsteilen). Letztlich ist nicht auszuschließen, dass solche oberzentralen Einzelzentralitäten auch transkommunal in einer Nachbarstadt außerhalb des Oberzentrums im Sinne einer politischen Gemeinde liegen (s. Kapitel 6.3.1.1). Die hohen Dispersionsfaktoren dieser Einzelzentralitäten sind in der späteren Summe aller Zentralitätswerte jedoch zu berücksichtigen und ihnen konzeptionell Rechnung zu tragen. Hier ist anzumerken, dass aus der additiven Verknüpfung der Werte deren Substituierbarkeit resultiert und seltene Einzelzentralitäten ganze Funktionsbereiche überstrahlen können. Ein Ortsteil würde bspw. aufgrund seiner Ausstattung eine insgesamt grundzentrale Gesamtzahl erreichen, die in Verrechnung mit dem hohen Dispersionsfaktor der seltenen Einzelzentralität jedoch zu einem Stufensprung und „Platzierung“ im mittel- bis oberzentralen Segment führen könnte. Der bereits erwähnten Kritik durch Heinritz (1979: 60f.), der Dispersionsfaktor stelle kein gültiges Maß für Zentralität dar, halten die Bearbeiter eine im Vergleich zu Boustedts Ansatz um ein vielfaches erhöhte Indikatorenanzahl (154 gegenüber 21 Einrichtungen) entgegen, welche die Fehleranfälligkeit insbesondere für den mittel- und oberzentralen Bereich ausreichend begrenze (Kühne 2008: 453).

Eine weitere Studie, die von der gleichen Grundprämisse wie Boustedts „Dispersionsfaktor“ ausgeht, nämlich einem umso höheren Zentralitätsrang unterstellt, je seltener ein Dienst in den Gemeinden des Untersuchungsraumes vorkommt, ist die über das österreichische Zentrale-Orte-System von Bobek und Fesl (Bobek u. Fesl 1978). Die beiden Autoren setzen wie vor Ihnen beispielsweise Köck (1975) und Bratzel (1975) (zitiert nach Heinritz 1979: 59) auf eine „große Anzahl gut identifizierbarer zentraler Funktionen bzw. Dienste“ (Bobek u. Fesl 1978: 1). Die Zentralitätsbestimmung erfolgt in einem zweistufigen Verfahren: zunächst bringen die Autoren die insgesamt erhobenen 182 Dienste und Einrichtungen in eine Rangfolge entsprechend der Häufigkeit ihres Auftretens in den österreichischen Gemeinden. In einem weiteren Schritt wird dann die Zentralitätsstufe durch die Summe der in einem Ort vertretenden Dienste bestimmt. Die ausgesuchten 182 Einrichtungen reichen vom praktischen Arzt (in 1339 Orten vorhanden) bis zur Internationalen Herbst- und Frühjahrsmesse (in 2 Orten vorhanden). Ubiquitär vorkommende Dienste, die praktisch in jeder Gemeinde vorkommen - genannt wird beispielhaft der Frisör - werden als nicht-zentral ausgeschlossen. Die Dienste werden nach der Verteilungshäufigkeit als Stufendiagramm dargestellt, welches von den Autoren als „glatte Kurve“ bezeichnet wird, deren Verlauf keine beachtlichen Sprünge aufweisen, welche zu der Feststellung einer Stufengliederung (Hierarchisierung) legitimieren würden. Da Bobek und Fesl verständlicherweise eine willkürliche hierarchische Stufung ablehnen, untergliedern sie die Dienste zur weiteren Analyse in „gesetzte“/offizielle Dienste (Verwaltung mit offiziellen Begleitdiensten), in offiziöse (Interessenvertreter und dergleichen (heute wohl NGOs, Anmerkung des Verfassers)) und privatwirtschaftliche Dienste (ebd.: 10). Unter diesen Einteilungen weisen die gesetzten Dienste die deutlichste Abstufung auf und werden aufgrund der ihnen zu Grunde liegenden Standortbedingungen als Abstufungsschema eingesetzt (ebd.: XV). Die Autoren argumentieren, die gesetzten/offiziellen Dienste wiesen besondere Eigenschaften auf, die sie zu den Kristallisationspunkten einer hierarchischen Struktur machten. Diese Eigenschaft sei die geringe Beweglichkeit dieser Einrichtungen, die sich aus dem staatlich bestimmten Standort ergebe, der keinen marktwirtschaftlichen Erwägungen folgen müsse und deren Einzugsbereich deshalb als garantiert anzusehen sei. Diese herrschaftlich vorgegebene Standortstruktur weise zumindest die Tendenz zur Angliederung weiterer offiziöser und privatwirtschaftlichen Dienste auf

(ebd.: 10f.). Demnach hat sich die Verstädterung bzw. die Entwicklung der Zentralen Orte auf dem Grundgerüst staatlich vorgegebener Standorte vollzogen. Ob die Begründung der Autoren für die deutliche Gewichtung auf gesetzte Dienste noch gerechtfertigt ist (oder auch in den späten 1970er Jahren noch gerechtfertigt war), kann nach den Modernisierungs- und Zentralisierungsbestrebungen in der öffentlichen Verwaltung und anderen Behörden zumindest kritisch hinterfragt werden. Bobek und Fesl liefern hierzu selbst das beste Beispiel, indem sie ausführen, der Gendarmerieposten sei in einer früheren Untersuchung aus dem Jahr 1960 noch in 1400 Gemeinden vorhanden gewesen, wurde aber zwischenzeitlich deutlich reduziert bzw. zentralisiert (ebd.: 13). Nichtsdestotrotz kann die Hierarchisierung anhand der gesetzten, staatlichen Dienste aus Sicht des Autors als legitim bezeichnet werden, da für diese Einrichtungen, die oftmals zum Bereich der Daseinsvorsorge zählen, die Tragfähigkeitsanforderungen hinter die Erreichbarkeitsstandards zurücktreten.

Die letztendliche Zentralitätseinstufung der Orte wird anhand von zwei Kriterien vorgenommen. Erstens anhand der auf einen Ort fallenden Dienste und zweitens, dem Anteil der sog. „stufenspezifischen“ Dienste, dies sind die gesetzten Dienste, die für die jeweilige Rangstufe identifiziert worden sind (vgl. Abbildung 43). Die ursprünglich geplante Gewichtung der Dienste untereinander wurde wieder aufgegeben, da den Autoren keine plausible Gewichtung möglich erschien (ebd.: 16). Somit wurde jeder vorkommende Dienst gleich mit 1 gewertet<sup>72</sup>, weshalb entsprechend der erhobenen Gesamtzahl ein Maximalwert von 182 erreicht werden konnte. Bei Außenstellen eines Dienstes wurden halbe Punkte vergeben.

Abbildung 43: Schwellenwerte zur Rangeinstufung nach Bobek und Fesl

Stufe	Rang	geforderte Rangziffer-Werte	geforderte Mindestzahlen an stufenspezifischen Diensten	Ausstattungsart	Zahl der Fälle
LHST	9	mehr als 160	LHST-Dienste mind. 42* } LHST-Dienste mind. 14□ }	von 64 gut bis sehr gut schwach	5
	8	mehr als 115			2
VHST	7a	110 und darüber	VHST-Dienste mind. 17* } VHST-Dienste mind. 10● } (LHST-Dienste mind. 12) }	von 25 gut bis sehr gut mäßig, jedoch mit Anreicherung von Diensten der Landeshauptstadtstufe mäßig	5
	7bL } 7b }	100 und darüber			2
			VHST-Dienste mind. 12● }		2
MST	6	80 bis unter 100	MST-Dienste mind. 29* } MST-Dienste mind. 18● } MST-Dienste mind. 9□ }	von 44 gut bis sehr gut mäßig schwach	25
	5	65 bis unter 80			35
	4	51.5 bis unter 65			33
UST	3	34 bis unter 51.5	UST-Dienste mind. 30* } UST-Dienste mind. 22● } UST-Dienste mind. 11□ }	von 47 gut bis sehr gut mäßig schwach	101
	2	23 bis 34			151
	1	13△ bis unter 23			230

Quelle: (ebd.: 19)

Bobek und Fesl registrieren nur das Vorhandensein eines Dienstes in einer Gemeinde, und nicht, wie oft dieser in einem Ort vorkommt. Ihrer Meinung nach, bildet das mehrfache Auftreten eines Dienstes

<sup>72</sup> Hier liegt der entscheidende Unterschied zu der oben vorgestellten Studie von Kühne (2008) über das Saarland, wo die Dienste entsprechend ihres Aufkommens unterschiedlich gewichtet und aufaddiert wurden.

innerhalb eines Ortes (einer politischen Gemeinde) nur die Bevölkerungsanzahl dieses Ortes ab, nicht aber die Wertigkeit des Dienstes (ebd.: 8). Dazu muss man erwähnen, dass Bobek und Fesl bereits bei der Aufstellung des Kataloges eine qualitative Differenzierung von Einrichtungen bzw. Diensten vornehmen und somit konkret nach dem Vorhandensein einer entsprechend konkreten Funktion bzw. (relativ) exakt benannten Einrichtung fragen (beispielsweise „Universitätsklinik“/„Krankenhaus mit 2-4 Abteilungen“/„kleines Krankenhaus“). Demnach ist ein Krankenhaus höhergewichtig, wenn es anstatt (quantitativ) mehr Betten aufzuweisen mehrere oder spezielle (qualitative) Fachrichtungen (Onkologie, etc.) aufweist, was ja auch eine entsprechend große Sockelbevölkerung bei hoher Spezialisierung voraussetzt. Andersherum wäre nach dieser Ansicht eine Berufsschule oder ein Gymnasium, ein Amtsgericht oder ein Finanzamt nicht dadurch „gewichtiger“, dass es doppelt so viele Personen versorgt, wie ein anderes. Nur das Vorhandensein der Funktion an sich ist ein Anzeichen von Zentralität und die Spezialisierung zeigt deren Rang an.

Die Autoren lehnen es ab, aus der Größe der Einzugsbereiche der Agglomerationen zentraler Dienste auf die Stufe rückzuschließen und andersherum (ebd.: 1). Vielmehr untersuchen sie beide Dimensionen (Ausstattung mit Diensten / Einzugsbereiche) und wenden die gewonnenen Erkenntnisse zur wechselseitigen Kontrolle der Ergebnisse je Dimension an. Die Bereichsabgrenzung wird anhand der absoluten Anzahl der auf einen Ort gerichteten Personen vorgenommen. Deren Bestimmung erfolgt ebenfalls wie bei der in Deutschland angewendeten empirischen Umlandmethode (s.u.) anhand von Befragungen von Bürgermeistern und Schulleitern als repräsentative Personen (ebd.: 38ff.). Die stellvertretend für die Bevölkerung Befragten sollen demnach nicht entsprechend ihres eigenen Versorgungsverhaltens (Präferenzen) bezogen auf die abgefragten Dienste und Einrichtungen antworten, sondern aufgrund ihrer Kenntnis der örtlichen Verhältnisse für die dortige Bevölkerung. Jedoch besteht ein zentraler Unterschied zur empirischen Umlandmethode, der in Bobeks strikt absoluten Zentralitätsauffassung verankert ist. Durch die Berücksichtigung aller absoluter Antworten, also auch der eigenen Bevölkerung bezogen auf ihre Gemeinde, die in einem relativen Ansatz als Eigennachfrage ausgeklammert werden müsste, umgeht er die Ausweisung von sog. „Selbstversorgerorten“, die über kein abhängiges Umland verfügen und folglich nach dem Bedeutungsüberschusskonzept als nicht-zentral unberücksichtigt bleiben müssten (ebd.: XIV). „Insoferne [sic!] haben auch „Selbstversorgerorte“ ihren Bereich: ihre eigene Wohnbevölkerung“ (ebd.: XVI).

#### *Strukturanalyse des Ergänzungsgebiets*

Dieser von Zaidi (1968) entwickelte Ansatz scheint zunächst im Widerspruch mit der Zentrale-Orte-Theorie zu stehen, stellt er doch auf den Einzugsbereich des zentralen Ortes bzw. dessen Ausstattung als Indikator für den Rang des zugehörigen Zentralortes ab. Hingegen geht die zentralörtliche Theorie davon aus, dass sich die zentralörtlichen Güter und Funktionen aufgrund der Distanzempfindlichkeit ihrer Nachfrage zwangsläufig an einem zentralen Absatzort bündeln. Zaidi erfasst jedoch nicht die zentralörtliche Ausstattung (des Versorgungsbereichs) im engeren Sinne, sondern die Strukturparameter des Umlandes. Dabei geht er von der Prämisse aus, dass das Potential des Zentralortes in entscheidendem Maße von dem sozioökonomischen Leistungsvermögen des Umlandes abhängt, weil z.B. höhere Einkommen für eine vermehrte Kaufkraft sprechen. Demnach müsste die Rangstufe des zentralen Ortes mit der Höhe des Umlandniveaus korrelieren (Köck 1975).

Der anfangs aufgekommene Widerspruch kann somit aufgelöst werden, da Zaidi nicht klassische Ausstattungskataloge auf das Umland angewendet, sondern die von ihm als für die Entwicklung und Ausstattung, respektive die heutige Stellung, des Zentralortes prägende Umlandstrukturen untersucht. Dazu untersucht er die drei folgenden Bereiche (ebd.):

- Wirtschaftliches Niveau,
- Marktpotential,
- Verkehrsnetzausstattung.

Zur Ermittlung des wirtschaftlichen Niveaus zieht der Ansatz sozioökonomische Grunddaten heran, denen man teilweise ihre Auswahl für das Untersuchungsgebiet Pakistan anmerkt (Pro-Kopf-Einkommen, prozentualer Bevölkerungsanstieg, prozentualer Anteil der 15- bis 49jährigen, prozentualer Anstieg der Berufstätigen, Prozentsatz der Arbeitslosen, Anteil der Beschäftigten in der Industrie, Anteil der Einwanderer sowie Prozentsatz der Lese- und Schreibkundigen). Diese acht Grunddimensionen werden jeweils in eine Rangfolge gebracht und aus allen Dimensionen eine Gesamtrangfolge gebildet. Die eigentlich entscheidende Frage nach der Abgrenzung der Versorgungsbereiche (was hier als Umland bezeichnet wird) wird von Zaidi ganz pragmatisch beantwortet, indem er jeweils die administrative Abgrenzung der Verwaltungsdistrikte verwendet und die Versorgungsbereiche den somit „gesetzten“ Zentralorten zuschlägt (ebd.).

Zur Bestimmung des Marktpotenzials werden mehrere konzentrische Kreise um die (potenziellen) Zentralorte gezogen und für jeden „Gürtel“ jedes zentralen Ortes und nach der Formel  $P = \sum (M/d)$  angewendet, wobei P für Marktpotential des einzelnen Ortes, M für die Bevölkerung des betreffenden Gürtels und d für die Distanz zwischen betrachtetem Gürtel und zugehörigen Zentralort steht. Die hohen Abweichungen der ermittelten Werte innerhalb der Gürtel veranlassen Zaidi dazu, für jeden zentralen Ort einen Variationskoeffizienten einzuführen. Analog zur Gewichtung der wirtschaftlichen Parameter, wird aus den Marktpotentialen und den Variationskoeffizienten eine Gesamtrangfolge für die Marktpotentiale gebildet (ebd.).

Die Verkehrsausstattung wird rein nach quantitativen Kriterien für die Straßen und Eisenbahnstrecken vorgenommen, ohne dass die Qualität (Taktung der Züge, zumindest des öffentlichen Personentransports) Berücksichtigung erfährt. Entsprechend wird die absolute Länge der Bahnlinien und Straßen für jedes Umland aufsummiert. Aus den beiden Rangfolgen der Straßen- und Bahninfrastrukturlänge wird wie zuvor eine Gesamtrangfolge gebildet.

Die Rangfolgen der drei Umlandparameter werden schließlich zu einer Gesamtrangfolge für jeden „Versorgungsbereich“ berechnet, welche deren Niveau abbilden sollen, welches nach der Meinung Zaidis geeignet erscheint, daraus auf das funktionale Niveau des entsprechenden zentralen Ortes zurückzuschließen (ebd.). Da in diesem Ansatz insbesondere sozio-ökonomische Strukturparameter, allerdings des Ergänzungsgebietes untersucht werden, könnte man zu der Auffassung gelangen, es stünde weniger die Versorgungsfunktion bzw. -zentralität als die Entwicklungsfunktion oder auch die Verkehrszentralität und damit eine andere Definition von Zentralität der normativ-planerischen Zentrale-Orte-Konzept im Vordergrund des Erkenntnisinteresses. Es verdeutlicht jedoch, dass neben der Versorgungsfunktion auch andere Zentralitätsformen eine Bedeutung zugemessen werden kann. Jedoch werden diese stark entwicklungs-fokussierten Strukturparameter nur als Schätzfunktion für die Ausstattung des bereichsbildenden zentralen Ortes angesehen und nicht das Entwicklungspotential des

Zentralorts in Kombination mit seinem direkten Umland als eine einzelne Art von Zentralität behandelt. Es verdeutlicht aber, dass der zentrale Ort neben seiner versorgungsorientierten Ausstattung als Abbild von Zentralität auch aus dem Blickwinkel weiterer Zentralitätsformen wie der Versorgung mit Arbeitsplätzen (Arbeitsplatzzentralität) oder seiner Stellung im regionalen Verkehrssystem (Verkehrszentralität) bewertet werden kann.

### Skalogrammanalyse

Zunächst in den Vereinigten Staaten (Bell et al. 1974) und danach in Deutschland durch Bratzel (1975) wurde die ursprünglich in der psychologischen Forschung entwickelte Guttman-Skala in Form einer Skalogramm-Analyse zur Ermittlung von Zentralität eingesetzt. Ähnlich wie bei der empirischen Katalogmethode wird zunächst eine Vielzahl von Einrichtungen erhoben, die anschließend in einer Matrix aufbereitet werden. In den Zeilen der Matrix werden die Gemeinden als Untersuchungseinheiten eingetragen, in die Spalten die erhobenen zentralen Funktionen bzw. Einrichtungen (Niedzwetzki 1977: 89). Anschließend erfolgt zunächst eine Sortierung der Spalten, sodass in der ersten Spalte die Einrichtungen mit dem häufigsten Auftreten einsortiert werden (s. Abbildung 44). Entsprechend wird im Einklang mit vorher dargestellten Zentralitätsverständnis davon ausgegangen, dass mit zunehmender Seltenheit der Einrichtung deren Zentralitätsrang zunimmt. Anschließend wird die zeilenweise Ordnung der Untersuchungseinheiten so angepasst, dass Einheiten, die über eine zentrale Einrichtung verfügen höher eingestuft werden als Einheiten, die über diese Einrichtung nicht verfügen.

Im Ergebnis steht demnach am Ende der Ort an erster Stelle, der über die beste Ausstattung verfügt. Wie in Abbildung 44 ersichtlich, wird nur das Vorhandensein- oder Nicht-Vorhandensein einer Einrichtung dokumentiert (dichotome Skalierung), nicht aber deren metrische Ausprägung. Über die zeilenweise Aufsummierung der vorhandenen Einrichtungen wird die Gesamtpunktzahl und damit der Zentralitätsgrad abgebildet.

Abbildung 44: Beispiel für die Aufbereitung der zentralörtlichen Ausstattung im Rahmen der Skalogramm-Analyse

Untersuchungseinheit	Zentralörtliche Funktion / Einheit							Gesamtpunkt
	1	2	3	4	5	6	7	
<b>A</b>	X	X	X	X	X		X	6
<b>B</b>	X	X	X	X				4
<b>C</b>	X	X	X					3
<b>D</b>	X	X	X		X	X		5
<b>E</b>	X	X	X	X	X	X	X	7
	5	5	5	4	4	3	2	

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an ebd.

Eine grundlegende Prämisse der Guttman-Skala ist jedoch die lückenlose Reproduzierbarkeit der Antworten für jede Zeile, sodass man aus dem Vorhandensein einer Einrichtung auf das gesamte Funkti-



onsspektrum der Gemeinde rückschließen kann. Demnach muss eine Gemeinde mit einer entsprechenden höherrangigen Einrichtung auch alle Einrichtungen mit geringerer Zentralität aufweisen (ebd.: 90; Bell et al. 1974: 218). Eine solche lückenlose Reproduzierbarkeit ist jedoch in der Realität (insb. aufgrund der Zufälligkeit der administrativen Grenzen und der daraus erwachsenen und hier im Fokus stehenden transkommunalen Einzelzentralitäten) nicht anzunehmen. Innerhalb der Skalogramm-Matrix lassen sich dann zwei Arten von Fehlern („Errors“) erkennen: 1) Errors von Einrichtungen, die eigentlich da sein sollten, aber nicht vorkommen (vgl. Untersuchungseinheit D in Abbildung 44) und 2) Errors von Einrichtungen, die nicht da sein sollten, aber trotzdem vorkommen (vgl. Untersuchungseinheit A in Abbildung 44) (Bell et al. 1974: 221). Diese aus dem System fallenden Errors werden anschließend so sortiert, dass die Anzahl der Fehler über alle Spalten und Zeilen ein Minimum bildet. Über den sogenannten „Reproduktionskoeffizienten“ wird der Erfüllungsgrade der Bedingung der Reproduzierbarkeit über alle betrachteten Fälle der Datenmatrix abgebildet. Die Berechnung ist in der nachstehenden Formel angegeben:

$$REP = 1 - \frac{\text{Zahl der Fehler}}{\text{Zahl der zentralen Einrichtungen (Spalten)} \times \text{Zahl der Orte (Zeilen)}}$$

Ein Wert von 1.0 bedeutet eine vollständige Reproduzierbarkeit und demnach eine fehlerfreie bzw. lückenlose Verkettung der zentralörtlichen Einrichtungen. Bratzel (1975: 29) sieht bezogen auf die Zentralitätsforschung einen Wert von 0.85 von ausreichend an, was einer Fehlerquote von 15% entspricht.

Der Charme der Methode liegt darin, dass die „typischen“ Einrichtungen einer Hierarchiestufe ermittelt werden können, aus der zumindest Hinweise für „erforderliche“ und „wünschenswerte“ Einrichtungen (Terfrüchte 2014: 172) einer Hierarchiestufe abgeleitet werden können, sofern man dies nicht als bereits als unzulässige Vermischung von Sach- und Wertebene ansieht. Denn aus der empirischen Verteilung (Sachebene) kann nicht unreflektiert auf eine normativ verbindliche Einrichtung (Wertebene) geschlossen werden. Zumindest kann den politisch legitimierten Entscheidungsträgern mit der Skalogramm-**Analyse** eine übersichtliche empirische Grundlage zur aktuellen Ausstattung des Zentrale-Orte-Systems vorgelegt werden. Folglich kann unter Zuhilfenahme der Skalogramm-Analyse nicht nur die Bestimmung der Zentralität der Gemeinden aus ihrer Ausstattung abgeleitet werden, sondern sie erfüllt darüber hinaus den Zweck einer Hierarchisierung der in die Untersuchung eingestellten Einrichtungen (Niedzwetzki 1977: 92).

#### *Multivariate Statistikverfahren: Faktorenanalyse*

Bei der Faktorenanalyse handelt es sich um ein multivariates Statistikverfahren, welches ursprünglich in der psychologischen Forschung entwickelt wurde und von der Grundprämisse ausgeht, „daß das Meßbare nur eine Erscheinungsform von Größe ist, die im Hintergrund stehen und die man direkt nicht messen kann“ (Überla 1971: 2). Demnach eignet sich die Faktorenanalyse zur Zentralitätsbestimmung sofern man die Zentralität eines Ortes als eine nicht direkt messbare Größe anzieht, die vielmehr durch vielfältige Faktoren bestimmt wird, welche sich wiederum in den betrachteten Orten jeweils unterschiedlich zusammensetzt (Köck 1975). In diesem Zusammenhang weist (Deiters 1978) darauf hin: „sowohl die zentralen Orte als auch die zentralen Funktionen weisen eine klassifikatorische Ordnung auf, wobei enge Beziehungen zwischen den Klassenordnungen bestehen. Orte bestimmter Hierarchiestufe (Zentralitätsniveaus) sind also durch spezifische Gruppierungen der in ihnen vertretenen zentralen Funktionen gekennzeichnet“. Eine theoriegeleitete Zentralitätsmessung sucht dementsprechend nach

Vergesellschaftungen zentraler Funktionen, die für die zentralörtlichen Hierarchiestufen stellvertretend anzutreffen sind.

Die Faktorenanalyse ist dabei in der Lage diese Vergesellschaftung zentraler Funktionen aufzudecken, indem sie die Korrelationen der beobachteten Merkmale untereinander untersucht. Je höher die gemessenen Korrelationen zwischen den betrachteten Merkmalen (zentralörtliche Funktionen) über alle Untersuchungseinheiten (Orte), desto prägender ist diese für die gesuchte latente Größe. Daher bedeutet diese Korrelation transformiert auf den Sachbereich der Zentralitätsforschung, die sich auch als Analyse der „räumlichen Verteilungsmuster zentraler Funktionen“ (ebd.: 71) auffassen lässt, eine große Ähnlichkeit der Standortmuster. Neben der Analyse der Korrelationsstruktur, die in der Aufdeckung der hinter den Phänomen stehenden Faktoren mündet (Faktorenextraktion), bietet die Faktorenanalyse auch die Möglichkeit, für jede Untersuchungseinheit bzw. jeden Zentralen Ort dessen Ähnlichkeit mit den als relevant herausgestellten Faktoren zu ermitteln. Köck spricht von zwei „Aufgabenkomplexen“ der Faktorenanalyse: den ersten bilde die „mathematische Ermittlung mit anschließender sachinhaltlicher Bestimmung der das Korrelationsgefüge der beobachteten Merkmale/Variablen (hier: zentrale Funktionen) bestimmenden Größen (Faktoren)“ (Köck 1975), der zweite bestehe in der Messung bzw. Bestimmung der „spezifischen Werte der einzelnen Untersuchungsobjekte (hier: Orte) auf den ermittelten Faktoren“ (ebd.: 41; s. auch Deiters 1978: 69).

#### *Rangstufenspezifischer Beschäftigtenansatz*

Blotevogel (1981) nutzt in dem von ihm vorgestellten „praxisorientierten Ansatz zur Zentralitätsmessung“ Beschäftigtendaten als Proxy-Indikator zur Ermittlung der Zentralität. Bereits zeitlich vor ihm begründen Bobek und Fesl (Bobek u. Fesl 1978) bestimmte Beschäftigtengruppen als geeignete Indikatoren, um für die zuvor abgegrenzten zentralen Einzugsbereiche Österreichs sog. „Dienstquoten“ zu berechnen. Bobek und Fesl (1978: 88) sowie Blotevogel (1981: 81, 85) sind sich darin einig, dass die absoluten Beschäftigtenzahlen in den zentralitätsbildenden Wirtschaftsbereichen der zentralen Orte wenig über deren tatsächliche Versorgungsleistung aussagen. Daher beziehen Bobek und Fesl die Beschäftigten am Arbeitsort in den als relevant erachteten Sparten auf die Wohnbevölkerung des betrachteten Bereichs, um die durchschnittlichen Dienstquoten der unterschiedlichen Stufen zu bilden. Für die Relativierung des Indikators weisen sie darauf hin, dass (1) in die Quotenberechnung neben den Beschäftigten des bereichsbildenden zentralen Ortes auch die der Nebenzentren und niederrangigere Orte einfließen müssen. (2) Ferner für die Berechnung die Bevölkerungszahlen der jeweils betrachteten Versorgungsbereiche erforderlich seien, weshalb eine Bereichsabgrenzung bereits erfolgt sein muss (Bobek u. Fesl 1978: 88f.).

Aus diesen Forderungen lässt sich schlussfolgern, dass zur Anwendung dieser Methode bereits eine Vorstellung des untersuchten ZOS vorliegen muss, indem den Orten bereits Zentralitätsstufen zugewiesen wurden (die es nun auf ihre Versorgungsfunktion hin zu überprüfen gilt) und zugleich eine empirische Untersuchung der Verflechtungsbereiche erfolgt sein muss, auf deren Grundlage die Ermittlung der Bereichsbevölkerung erfolgen kann. Letzte Forderung weist die Problematik auf, dass die Versorgungsbereiche mehrheitlich nicht exakt abgrenzbar sind und die Bevölkerung auf bestimmten Stufen (insb. der mittelzentralen) auch Mehrfachorientierungen aufweist, wenn die Versorgungsbereiche in Konkurrenz zueinander stehen (sich an den Grenzen also überlappen). Als Ausweg regen Bobek und Fesl (ebd.) die Aufschlüsselung der in den bereichsbildenden zentralen Orten Beschäftigten in „stufenspezifische Anteile“ an.

Eben diesen Weg beschreitet Blotevogel kurze Zeit später mit seinem „rangstufenspezifischen Beschäftigtenbesatz“. Entsprechend der Gleichung  $B_i = B_{ubq,i} + B_{UZ,i} + B_{MZ,i} + B_{OZ,i} + B_{GZ,i}$ <sup>73</sup> strebt er eine horizontale Auffächerung der gesamten Versorgungsleistung in die genannten Zentralitätsstufen an. Dabei steht  $B_i$  für die Gesamtbeschäftigten in den relevanten Wirtschaftsbereichen der Stadt  $i$ , die sich auf die ubiquitäre, unter-, mittel-, ober- und großzentral wirksame Versorgung verteilen. Um die ubiquitäre Versorgungsleistung – also den Anteil der Angestellten, die in den zentralitätsrelevanten Diensten in jedem Ort mindestens nötig sind – empirisch zu ermitteln, bildet er eine Stichprobe aus den nicht-zentralen Gemeinden seines Untersuchungsgebiets Nordrhein-Westfalen. Dabei greift er auf die Ergebnisse der landeskundlichen Erhebung von Kluczka (1970) zurück, die neben dem zentralörtlichen Status auch die ebenfalls benötigten Bereichsabgrenzungen vorhält. Dieser Ansatz benötigt demnach ex-ante gesetzte Hierarchiestufen und deren Versorgungsbereiche, aus denen jeweils der rangstufenspezifische Durchschnittsbesatz ermittelt wird. Nach diesem Prinzip wird unter der Annahme eines landesweiten gleichmäßigen unterzentralen Versorgungsniveaus der durchschnittliche Beschäftigtenbesatz über eine Stichprobe ermittelt. Von diesem wird alsdann die vorher als ubiquitäres Versorgungsniveau ermittelte Kennziffer zum Abzug gebracht. Analog wird das Verfahren für die weiter folgenden Stufen fortgeführt. Trotz des Abzugs der ubiquitären Versorgung versucht Blotevogel die absolute Versorgungsleistung der Zentralen Orte zu bestimmen, weil er keinen Unterschied darin macht, ob die Dienstleistungen der Beschäftigten durch die Bevölkerung des Zentralorts oder durch die Umlandbevölkerung in Anspruch genommen werden (Blotevogel 1981: 89). Letztlich bezieht er entsprechend der obigen Forderung Bobeks und Fesls die Beschäftigtenzahl jeweils auf die rangstufenspezifische Bereichsbevölkerung.

#### *Soll-Ist-Vergleiche - Ausstattungsüberschuss*

Sofern eine Grundvoraussetzung des rangstufenspezifischen Ansatzes nicht erfüllt ist, nämlich die Kenntnis über die zentralörtlichen Hierarchiestufen und Versorgungsbereiche<sup>74</sup>, kommt man kaum umhin, landesweite Durchschnittswerte des Untersuchungsgebiets stellvertretend heranzuziehen. Will man also über die Gesamtausstattung des Zentralen Ortes hinaus die Versorgungsqualität bzw. das „Versorgungsvolumen“ eines Ortes zum Ausdruck bringen, bieten sich der Einsatz bevölkerungsrelativer Indikatoren bzw. von Pro-Kopf-Größen an (Schmidt 1995: 170). Schmitt (1995: 170) verdeutlicht dies an der absoluten Verteilung von Zahnärzten in den bayrischen Gemeinden Regensburg und Freising. Von der absoluten Anzahl her übertreffen die 164 Zahnärzte in Regensburg ihre 71 Kollegen in Freising deutlich, wobei auf einen Regensburger Zahnarzt rein rechnerisch 742 Patienten entfallen, während in Freising 512 Patienten auf einen Arzt entfallen. Entsprechend stehe für das Freisinger Umland ein größeres Potenzial zahnärztlicher Versorgung zur Verfügung als für das Regensburger Umland. Blotevogel et. al (1990) weisen jedoch auf die Probleme hin, die die Verwendung relativer Indikatoren mit sich bringe und zu unbefriedigenden Ergebnissen führe, wenn die Gemeindegröße herausgefiltert wird: In der Praxis würden „insbesondere ländliche Klein- und Mittelstädte mit einer relativ bedeutsamen Umlandfunktion die höchsten Meßzahlen erhalten, während die Zentralität von großen, multifunktionalen Zentren systematisch unterschätzt würde“ (ebd.: 3). Die Verwendung der absoluten

<sup>73</sup>  $B_i$ = Beschäftigte in den relevanten Wirtschaftsbereichen der Stadt  $i$ ,  $B_{ubq,i}$ = für die ubiquitäre Versorgungsleistung tätigen Beschäftigten,  $B_{UZ,i}$ = für die unterzentrale Versorgungsleistung tätigen Beschäftigten,  $B_{MZ,i}$ = entsprechend dem Schema für mittelzentrale Versorgung,  $B_{OZ,i}$ = oberzentrale Versorgung,  $B_{GZ,i}$ = großzentrale Versorgung

<sup>74</sup> diese Ausgangssituation dürfte den Normalfall darstellen, da ein zentralörtliches Messverfahren insb. dann eingesetzt wird, wenn noch keine Erkenntnisse über Zentrale Orte und ihre Bereiche vorliegen, oder diese bereits so lange zurückliegen, dass die Einstufung und Bereichsgliederung selbst als überholt gilt und überprüft werden soll.

Anzahl würde ebenfalls nicht zur Abbildung von Zentralität führen, da die Werte in nicht unerheblichem Umfang von der Siedlungsgröße beeinflusst wären (ebd.: 2).

Im Rahmen von Soll-Ist-Vergleichen wird zunächst für alle betrachteten zentralörtlichen Einrichtungen ein „Erwartungswert“ (ebd.: 6) im Sinne von absoluten Auftreten ermittelt. Dies geschieht in der Regel auf Grundlage der Bevölkerungszahlen, kann aber auch durch die Tagesbevölkerung anhand der folgenden Formel vorgenommen werden (Terfrüchte 2014):

$$\text{Erwartungswert (Funktion } x \text{ in Gemeinde } a) = \text{Einwohner (Gemeinde } a) \times \frac{\text{Anzahl Funktion } x}{\text{Gesamteinwohnerzahl}}$$

Die erwartete Soll-Zentralität basiert auf der Prämisse, dass die Gesamtanzahl der untersuchten Einrichtungen in dem Untersuchungsgebiet ausreicht, um die Bevölkerung zu versorgen. Demnach ist der Untersuchungsraum ein geschlossenes System, welches weder von außerhalb beansprucht wird, noch eine Versorgung der Bevölkerung außerhalb stattfindet (Giese 1995: 57). Die errechneten Erwartungswerte können laut Blotevogel et al. (1990: 6) als „Normwerte“ interpretiert werden, wobei die Prämisse einer räumlichen Gleichverteilung von zentralen Funktionen und Bevölkerung gilt (Terfrüchte 2014). Der verwendete Begriff „Normwert“ darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei nicht um landesplanerische Zielwerte im Sinne von anzustrebenden Zielgrößen handelt, da diese rein auf landesweiten Durchschnittswerten beruhen (Blotevogel et al. 1990: 6). Über den Abgleich der Erwartungs- oder Soll-Werte mit den tatsächlichen Ist-Werten kann das absolute Versorgungsdefizit oder der Bedeutungsüberschuss für die betrachtete Funktion abgebildet werden (Klemmer in Terfrüchte 2014). Folglich lassen sich die einzelnen Defizite und Überschüsse (Versorgungsvolumen) je Funktion zu einem Gesamtwert zusammenfassen. Godlund (1956) unternimmt den Versuch, den Ansatz um einen Korrekturfaktor zu ergänzen, da er eine je nach Raumstruktur und Ortsgrößenklasse unterschiedliche Leistungsfähigkeit der betrachteten zentralen Einrichtungen erkennt (Köck 1975: 57).

Bezogen auf die eingangs erwähnte Verwendung landesweiter Durchschnittswerte, wird von Blotevogel und Kollegen eingeworfen, dass die errechneten Werte „als Indikator für den Netto-Export bzw. – Import [...] über die Gemeindegrenze interpretiert werden“ (Blotevogel et al. 1990: 3f.) können und sich weniger als Zentralitätsindikator eignen. Als sinnvoller erachtet er daher die rangstufenspezifische Ermittlung der angesetzten Durchschnittswerte nach seinem vorstehend beschriebenen Ansatz. Da er und seine Kollegen sich jedoch nicht auf ein (valides) zentralörtliches System als Ausgangsbasis stützen können, wird beispielsweise der empirisch zu bestimmende mittelzentrale Besatz aus den kreisfreien Städten und Kreisen gebildet, die „zweifelsfrei“ kein Oberzentrum aufweisen und mindestens einen Mittelbereich darstellen (ebd.: 4). Demnach lassen sich durch plausible Annahmen über das empirisch beschreibbare System rangstufenspezifische Durchschnittswerte ermitteln, wobei die Validität der Objektauswahl kritisch reflektiert werden sollte. Verwendet man stattdessen trotzdem landesweite Durchschnittswerte, kann das Verfahren weniger als Methode zur Zentralitätserfassung verstanden werden, sondern als ein Monitoring der Versorgungsvolumen.

#### 7.2.4.2 Relative Ansätze

Innerhalb der hier vorgenommen Unterscheidung in absolute und relative Ansätze der Zentralitätsbestimmung wird wie bereits weiter oben erwähnt ein Ansatz dann als relativ bezeichnet, wenn die festzustellende Inanspruchnahme des Zentralen Ortes (bzw. der dort befindlichen zentralen Funktionen) allein auf das Umland zurückzuführen ist und die Eigenbevölkerung als irrelevant ausgeklammert wird. Diese Auffassung steht im Einklang mit der Auslegung von Köck, welcher die relativen Methodenansätze auch als Überschussmethoden bezeichnet (Köck 1975: 54). Nach Niedzwetzki (1977: 79f.) ähnelt

ein solches relatives Zentralitätsverständnis der Economic-Base-Theorie, die die wirtschaftlichen Tätigkeiten in einen Basis- und einen Nicht-Basis-Bereich einteilt. Demnach würden nur die Güter und Wirtschaftstätigkeiten, die über den Ort hinaus exportiert werden bzw. von dort nicht lebenden Kunden konsumiert werden, als Basis-Bereiche bezeichnet, weil sie die wirtschaftliche Basis des zentralen Ortes bilden, während der Konsum der eigenen Bevölkerung dem Nicht-Basis-Bereich zuzuordnen wäre. Im Gegensatz dazu spricht Deiters von relativen Methoden bzw. Ansätzen, wenn das beobachtete Zentralitätsmerkmal durch gebietsbezogene Merkmale relativiert wird, wie etwa dem Anteil von Bäckereien des zentralen Ortes im Vergleich zu denen im Untersuchungsgebiet (Deiters 1978: 81, FN 17). Dies entspricht nicht dem auf dem Eigenbevölkerungsanteil berücksichtigenden Economic-Base-Ansatz, wohl aber dem aus der Regionalanalyse bekannten Standortquotienten, welcher über das relative Verhältnis eines bestimmten Wirtschaftszweiges beispielsweise eines Landkreises im Vergleich zum Bundesgebiet Auskunft gibt.

Nach der hier verwendeten Einteilung ist sorgsam zwischen dem Einsatz relativer Indikatoren in einer absoluten Messansätzen und der Verwendung eines relativen Ansatzes zu unterscheiden, wobei Letzterer sich dadurch auszeichnet, dass nur der Bedeutungsüberschuss als zentral gewertet wird. Bobek ist es schleierhaft, wie sich bis in die 1970er Jahre noch Raumforscher von Format an diese aus seiner Sicht obsolet gewordenen Zentralitätsauffassung wie an einen Talisman klammern konnten: es sei doch offensichtlich, dass Christallers relatives Bedeutungsüberschusskonzept auf der Vorstellung eines kleinen Städtchen mit großem agrarisch geprägtem Einzugsbereich basiere, wobei der Konsum der Eigenbevölkerung nur einen geringen Teil ausmache. Gerade dieses Stadt-Umland-Verhältnis habe sich in den letzten Dekaden jedoch vollauf gewandelt und insbesondere in den Verdichtungsgebieten falle ein Großteil der Versorgung auf die Bevölkerung der Zentren zurück. Deshalb könne unter den gegebenen Voraussetzungen nur ein absoluter Zentralitätsbegriff im Sinne der Gesamtbedeutung aller an einem Zentralen Ort versammelten Funktionen angewendet werden (Bobek 1972: 168f.). Jedoch schließt Bobek damit keinesfalls die Verwendung relativer Indikatoren innerhalb eines absoluten Denkansatzes aus, ganz im Gegenteil: „Dies hindert natürlich nicht [...] daß auch die subjektive Meinung von Bevölkerungsgruppen über die relative Bedeutung der von ihnen frequentierten zentralen Orte erfragt und gewürdigt wird“ (ebd.: 169). Damit wird dem Fakt Rechnung getragen, dass weder allein von dem Vorhandensein einer Einrichtung auf deren Einzugsbereich geschlossen werden kann, noch Aussagen über die Qualität oder Versorgungsleistung abzuleiten sind. Wohl kann man aus dem Vorhandensein einer Einrichtung darauf schließen, dass sie dort tragfähig ist - sofern sie privatwirtschaftlich betrieben wird - oder ihr Vorhandensein dort für erforderlich gehalten wird, um die Versorgung (durch Subvention) zu gewährleisten, wenn die öffentliche Hand Träger der Einrichtung ist.

Für die Anwendung des Bedeutungsüberschusskonzepts ist es entscheidend, ob die Personen aus dem Einzugsbereich innerhalb des Ortes kommen oder außerhalb leben (ihren Wohnort haben) (s. auch ebd.: 173). Dieser Fakt ist besonders für den hier betrachteten Umstand von Zentrale-Orte-Systemen im Kontext differenzierter Raumstrukturen relevant, da insb. im Verdichtungsraum der Zentralort (im Sinne einer Gemeinde) oftmals keine Umlandgemeinden eindeutig auf sich aufgerichtet hat und demnach „nur“ die eigene (mitunter zahlreiche) Bevölkerung als Bereichsbevölkerung aufweist (die wiederum mit zunehmender Entfernung zum Hauptort (Standortcluster) auch konkurrierende Nachbarbereiche zur Versorgung aufsuchen). Verwendet man einen relativen Messansatz im Sinne des Bedeutungsüberschusskonzepts, wie dies bei den nachfolgenden Ansätzen der Fall ist, so sieht man sich der methodischen Schwierigkeit gegenüber, eine eindeutige Abgrenzung des Zentralen Ortes (der Eigenbevölkerung) und des auf ihn gerichteten Umlandes vornehmen zu müssen (Heinritz 1979: 15). Bezogen auf den im Rahmen dieser Arbeit verwendeten Definition des Zentralen Ortes als Standortcluster

zentraler Einrichtungen, müsste demnach die Eigenbevölkerung des Standortclusters bestimmt werden können.

### *Umlandmethode*

Diese Methode bedient sich der auf einen Zentralen Ort gerichteten Interaktionen aus dem Umland, die Mittels Befragungen in einem definierten Untersuchungsraum erhoben werden. Die notwendige Primärerhebung fragt die Kunden nach dem Ziel(ort) für Versorgungsfahrten zu „ausgewählten, rangstufenspezifisch als signifikant angenommenen Gütern und Diensten“ (Blotevogel 1981: 83). Die erfragten Güter und Dienste werden wie bei der Katalogmethode einem a priori gesetzten Zentralitätsmodell (meist Grund-, Mittel- und Oberzentrum) zugeordnet, sodass dieses Modell nur ausgefüllt, nicht aber hinterfragt bzw. getestet werden kann (Heinritz 1979). Die zentralörtliche Hierarchie ist somit vorgegeben und kann innerhalb dieser Methode nicht überprüft werden.

Große Bekanntheit erlangte die Umlandmethode durch ihre Verwendung bei der landeskundlichen Bestandsaufnahme der zentralörtlichen Gliederung mittlerer und höherer Stufe der Bundesrepublik Deutschland (Kluczka 1970), die wiederum auf einer Studie von Meynen, Klöpffer und Körber (zitiert nach Heinritz 1979: 73) in Rheinland-Pfalz aufbaut. An der Methode allgemein kritisieren kann man den hohen Aufwand durch die Befragung sowie die Verwendung des Bedeutungsüberschusskonzeptes. Denn nach der Umlandmethode werden nur solche Orte als Zentrale Orte klassifiziert, die Kundenströme aus einer politisch-administrativ definierten Umlandgemeinde auf sich lenken können. Kann eine politische Gemeinde nur die eigene Bevölkerung als Kunden des per Fragebogen abgefragten Gutes von mittelzentralem Rang vorweisen, aber keine Interaktionsbeziehungen aus dem Umland, wird die Gemeinde mit der unglücklichen Wortwahl des „Selbstversorgerortes“ bezeichnet, der per Definitionem kein Zentraler Ort ist. Diesbezüglich ist zu darauf hinzuweisen, dass die landeskundliche Bestandsaufnahme in NRW noch vor der Gemeindegebietsreform durchgeführt wurde. Die vielfach vorgenommenen Eingemeindungen hätten das Ergebnis der Umlandmethode entsprechend von einem Tag auf den anderen stark verändert.

Zudem ist es mit der klassischen Umlandmethode, sofern die Gemeinde als kleinste Untersuchungseinheit angesehen wird, nicht möglich, deren intrakommunale Zentrenstruktur zu berücksichtigen<sup>75</sup>. Meist weist nur der Hauptort eines Mittelzentrums einen mittelzentralen Standortclusters auf, welches seine weiteren, periphereren Stadtteile gewissermaßen als sein intrakommunales Umland bzw. seine Umlandbevölkerung mitversorgt. Diese kann ihm ggf. erst im Zuge einer kommunalen Gebietsreform zugeschlagen worden sein, womit der obere Kritikpunkt beschrieben ist. Insofern kann man Heinritz zustimmen, der es als „Unsinn“ bezeichnet hat, Selbstversorgerorte anhand ihrer administrativen Gemeindegrenzen zu bestimmen: „Der tatsächliche Einzugsbereich der betreffenden Orte hat sich ja durch die Gebietsreform in keiner Weise verändert. Der einzige Unterschied zwischen zentralem Ort und Selbstversorgungsort besteht also offenbar nur darin, daß das jeweilige Einzugsgebiet der zentralen Einrichtungen größer bzw. gleich oder kleiner ist als das durch die Verwaltungsgrenzen definierte kommunale Gebiet“ (ebd.: 67). In gleiche Richtung zielt die an Selbstversorgerorten geäußerte Kritik durch Bobek und Fesl (1978), die in ihrer zentralörtlichen Analyse Österreichs auch eine Befragung nach dem Vorbild der Umlandmethode anwenden, allerdings das Bedeutungsüberschusskonzept

---

<sup>75</sup> Da die Umlandmethode praktisch Quelle-Ziel-Beziehungen abfragt, könnte man, wenn man über entsprechende Datensätze von Verbraucherverhalten verfügen würde, auch detailliert das Versorgungsverhalten analysieren und dabei auch auf interkommunaler Ebene zu differenzierten Aussagen gelangen. Beispielsweise könnte sich auch feststellen lassen, welche Gemeindeteile auf ein anderes Mittelzentrum ausgerichtet sind als die restliche Gemeinde und in welchen Umfang dies an der Gesamtorientierung ausmacht.

ablehnen und die Ergebnisse allein zur Bereichsbildung und zur Validierung der Ergebnisse der von ihnen angesetzten Messmethodik verwenden (s.o.). In einer solchen Kombination von Katalogmethode und der Befragung nach der Umlandmethode kann eine Schwäche der Katalogmethode behoben werden, indem man einen Eindruck davon erhält, in welchem Umfang bzw. welchem Einzugsbereich die erhobenen Ausstattungskriterien denn überhaupt nachgefragt werden. Man unterscheidet terminologisch zwischen vollausgestatteten und teilausgestatteten Orten, wobei damit anders als man annehmen würde nicht der Erfüllungsgrad des vorgegebenen bzw. deskriptiven Ausstattungskataloges gemeint ist, sondern die Erfüllung des qualitativen Anspruchsniveaus der Bereichsbevölkerung (Heinritz 1979: 67). Demnach wären auch hinsichtlich des Kataloges vollausgestattete Orte nur als teilausgestattet anzusehen, wenn sie von ihrer Bereichsbevölkerung (darin ist auch die eigene (Orts-)Bevölkerung enthalten) zugunsten benachbarter oder auch entfernterer höherrangiger Orte „übersprungen“ werden (ebd.). Ein Mittelzentrum würde demnach nur noch für einen geringen Anteil der Besorgungsfahrten der im normativ zugeordneten Bereichsbevölkerung für mittelzentrale Güter genutzt werden, weil in subjektiv noch verträglicher Entfernung diese mittelzentralen Güter beispielsweise in eine noch besseren Qualität oder größeren Auswahl in einem anderen Standortcluster oder auch neuen Angebotsformen wie Shopping-Centern angeboten werden.

Damit ist die Situation innerhalb des analytischen Funktionsraums (s. Kapitel 6.2.2.1) umschrieben: Der Bürger kann bei seinen wahlfreien Besorgungsfahrten i.d.R. zwischen mehreren, bequem erreichbaren Standorten wählen, bestimmte Einzelzentralitäten werden aufgrund der hohen räumlichen Dichte (Nachbarschaftslage) von gleichrangigen Zentralorten nicht in seinem, sondern dem benachbarten Zentralort im Sinne wechselseitiger Infrastrukturvorhaltung angeboten (beispielsweise Krankenhaus oder eine bestimmte höhere Schulform).

Neben grundsätzlicher Kritik an der Umlandmethode wurde auch speziell das Vorgehen bei der genannten landeskundlichen Erhebung kritisiert. Dies betrifft zunächst die Organisation der Befragung wo keineswegs eine repräsentativer Anteil der Bevölkerung über eine Stichprobe erhoben und befragt wurde, sondern vermeintlich ortskundige Vertreter in Gestalt der Bürgermeister und Schuldirektoren. Es ist zweifelhaft, ob eine Person stellvertretend für den gesamten Querschnitt der Bevölkerung eine repräsentative Antwort geben kann, zumal wenn man bedenkt, dass recht einkommensstarke Vertreter befragt wurden, deren persönliche Bedürfnisse nach Gütern und Diensten bereits von einem sozialen Status geprägt sind, der nicht die Züge einer kostengünstigen, örtlichen Versorgung aufweist. Die örtlichen Versorgungsbeziehungen lassen sich nur spärlich pauschalisieren und sind immer sozialgruppenspezifisch differenziert zu betrachten und zu erheben (Ganser in ebd.: 74). Weiterhin wurde auch der Aufbau des Fragebogens, respektive die Auswahl und Strukturierung der angefragten Güter und Dienste kritisiert. Einerseits könne man die hinter der Fragebogenreihenfolge liegende Hierarchiestufen deutlich erkennen und als Trennlinien wahrnehmen. Andererseits sind die zur Bestimmung der einzelnen Hierarchiestufen herangezogenen Einrichtungen keineswegs optimal gewählt worden, da sich darunter Einrichtungen befinden, die ein Großteils der Bevölkerung niemals nachfragen wird (Popp in ebd.: 73). Beispielsweise wird danach gefragt, in welchem Ort sich die bevorzugt aufgesuchte landwirtschaftliche Bezugs- und Absatzgenossenschaft befinde oder in welchem Ort man größere Reparaturen an landwirtschaftlichen Maschinen ausführen lasse. Es ist nicht nachvollziehbar, dass man die Einzugsbereiche Zentraler Orte teilweise auf Einrichtungen aufbaut, die für die allerweitesten Teile der Bevölkerung völlig irrelevant sind.

### *Versorgungsüberschussmethode (relativer Bedeutungsüberschuss)*

Im Gegensatz zu den absoluten Methoden, den regelmäßig die Anzahl oder auch nur das Vorhandensein einer Einrichtung als Erhebungsgrundlage ausreicht, werden für die Versorgungsüberschussmethode neben Angaben über das nachgefragte Versorgungsangebot auch Daten über die Nachfrageseite benötigt. Denn innerhalb des von Johnson (1971) entwickelten Versorgungsüberschussansatzes gelten Orte nur dann als zentrale Orte, wenn ihre zentralen Einrichtungen ausreichen, um über die Eigenbevölkerung des Ortes hinaus auch zusätzlich Bevölkerung aus dem Umland zu versorgen (Johnson spricht in diesem Zusammenhang von „surplus centrality“ (ebd.: 158)). Weisen die Orte demgegenüber ein Funktionsdefizit auf, indem er nicht einmal seine eigenen Bevölkerung in ausreichendem Maße versorgen kann und folglich auf den Versorgungsüberschuss anderer, benachbarter Orte angewiesen ist, handelt es sich auch nicht um einen zentralen Ort. Köck (1975: 54) weist darauf hin, dass ein Ort nicht zwangsläufig in allen Funktionen einheitlich einen Bedeutungsüberschuss oder -defizit aufweisen muss; vielfach werden auch Orte zu beobachten sein, die in mehreren Funktionen Defizite besitzen, in anderen Versorgungsüberschüsse, weshalb sie entsprechend der Definition nur hinsichtlich weniger Versorgungsfunktionen Zentralität besitzen.

Johnson befasst sich mit dieser Problematik gar nicht; er betrachtet in seiner Untersuchung von Neuengland einzig die Funktion des Zahnarztes, die er aufgrund ihrer kleinen Mindestnachfrageschwelle und ihrer relativ kleinen Versorgungsbereiche für besonders geeignet erachtet (Johnson 1971: 159). Das funktionale Angebot wird der örtlichen Nachfrage gegenübergestellt, um die Funktionsüberschüsse und -defizite der Orte bzw. politischen Einheiten aufzudecken. Dazu wird das durchschnittliche Versorgungsniveau (supply-to-demand ratio) des Untersuchungsgebietes ermittelt. Johnson bestimmt dies jedoch nicht pauschal für den gesamten Bundesstaat, sondern getrennt nach dessen 25 Zahnarzt-distrikten, wobei die festgestellten Zahnarzt-Einwohner-Verhältnisse von 1/1369 bis 1/2883 reichen. Anschließend wird für jeden Ort das maximale Versorgungsvolumen berechnet, indem die Anzahl der zentralen Einrichtungen (Zahnärzte) mit dem durchschnittlichen Versorgungsverhältnis multipliziert wird (Köck 1975: 54). Von diesem errechneten Versorgungsmaximum wird die Einwohnerzahl des Ortes subtrahiert, um zu einem hypothetischen Versorgungsüberschuss bzw. Versorgungsdefizit zu gelangen, wobei nach dieser Zentralitätsauffassung nur Erstere als Zentrale Orte gelten, weil sie ein Maß an Einrichtungen aufweisen, das auch Einwohner aus dem Umland mitversorgt.

Hat man etwa ein durchschnittliches Versorgungsverhältnis von einem Zahnarzt zu 2000 Einwohnern festgestellt, so müsste diesem Ansatz entsprechend ein Ort mit 5 Zahnärzten 10000 Patienten versorgen. Verfügt der Ort über eine Bevölkerung von 8000 Einwohnern, wird ihm ein Versorgungsüberschuss von 2.000 Einwohnern unterstellt und ein zentralörtlicher Status zugestanden. Folglich wird in Einklang mit Christallers „Nearest-center-Hypothese“ unterstellt, dass die Patienten tatsächlich den Zahnarzt in ihrem Ort aufsuchen und alle Zahnärzte einen gleichgroßen Patientenstamm bzw. Arbeitstätigkeit aufweisen. Die von Johnson explizit angesprochene und berücksichtigte Kleinräumigkeit der Versorgungsbereiche der Zahnarztstandorte soll sicherstellen, dass sich die Versorgungsbereiche nicht über mehrere Bereiche von vorher bestimmten, unterschiedlichen Versorgungsvolumen erstrecken (ebd.).

Dem Ansatz kann die angeführte Kritik Bobeks gegenüber dem relativen Überschussbedeutungs-Konzept entgegengebracht werden, wonach die Zufälligkeit der administrativen Grenzverläufe erheblichen Einfluss auf die Ergebnisse hat. Diese Problematik, die vornehmlich Gemeinden in Verdichtungs-räumen ohne auf sie gerichtetes Umland eine Versorgungsleistung abspricht, kann auch bei größeren ländlichen Gemeinden zu Verzerrungen führen wie Johnson (1971: 160) selbst feststellt: „Particularly



important characteristics in the present context are: the common occurrence of both urban and rural areas within a single town, which in effect reduces the centrality of a community with dentists by including part of the complementary region within the settlement“.

#### *Umsatzüberschussmethode*

Eine grundsätzlich auf ähnlichen Prämissen aufbauenden Ansatz stellt die Umsatzüberschussmethode von (Preston 1971) dar. Die absolute Bedeutung oder Gesamtbedeutung wird von Preston als „nodality“ bezeichnet, wovon er den Begriff „centrality“ als Bedeutungsüberschuss-Ansatz unterscheidet. Als Formel lässt sich dies wie folgt ausdrücken:  $C = N - L$ , wobei C für „centrality“ bzw. Bedeutungsüberschuss steht, N für „nodality“ bzw. Gesamtbedeutung des Ortes, die aus der Bedeutung des Ortes und seinem zugeordneten Umland (complementary region) zusammensetzt sowie L als Eigenbedeutung (local consumption). Preston benötigt wie jeder Bedeutungsüberschussansatz eine Abgrenzung der Leistung der Eigenbevölkerung. Diese operationalisiert er indem er den lokalen Konsum auf die Bevölkerung der administrativen Einheit der Gemeinde bezieht. Demnach spezifiziert er die „local consumption“ als „the importance of a town as a unit consuming central goods and services [...]“ (ebd.: 138). Damit seine Rechenmodell aufgeht, muss er eine Reihe von Grundannahmen treffen, die mit Christaller's Nearest-center-Hypothese (s. Kapitel 2.2) übereinstimmen: Familien, die in einem zentralen Ort (definiert durch seine territorialen Grenzen) leben, versorgen sich auch dort. Jeder Zentrale Ort besitzt ein komplementäres Umland, dessen Bewohner durch ihren Konsum der im Zentralort punkthaft angebotenen Waren und Dienstleistungen dort für Umsatzüberschüsse (Überschussbedeutung) sorgen. Daneben stellt ein zentraler Ort auch in geringen Umfang zentrale Güter zur Verfügung, die von Personen konsumiert werden, die weder aus dem zentralen Ort selbst oder aus dem komplementären Umland stammen. Solche Konsumfälle, die vornehmlich in touristischen Regionen und Kurgebieten durch Urlauber und Patienten zu verzeichnen sind, bezeichnet Preston als „irregular consumption“ (ebd.) und kommt damit zu der gleichen Feststellung wie eingangs des Kapitels (s. o.) Heinritz, der den Bedeutungsüberschuss streng genommen nur auf den Konsum aus dem zugeordneten Versorgungsbereich des zentralen Ortes beschränkt sieht. Demgemäß stellt sich die methodische Schwierigkeit, neben der Eigenbevölkerung auch den Versorgungsbereich zu operationalisieren und abzugrenzen und verdeutlicht, wie modellhaft-schematisch die Überlegungen zu einem Zeitpunkt sind, wo schon längst durch Verstädterung hervorgerufene Änderungen an der Versorgungswirklichkeit ergeben haben, die die Christaller'schen Modellannahmen als für den Untersuchungsraum unrealistisch erscheinen lassen.

Preston (1971: 138f.) modifiziert die obere Formel für seinen Ansatz zu dem Modell:

$$C = R + S - \alpha MF$$

wobei C für die Zentralität, R für den gesamten Einzelhandelsumsatz eines Ortes, S für den Gesamtumsatz ausgewählter Dienstleistungseinrichtungen,  $\alpha$  für den durchschnittlichen Prozentsatz des Median der Haushaltseinkommen, der für Einzelhandelsgüter und die ausgewählten Dienstleistungen ausgegeben wird, M für den Median der Haushaltseinkommen des zentralen Ortes und F für die Gesamtanzahl der Haushalte des zentralen Ortes steht. Die Gesamtbedeutung wird demnach über die Faktoren  $R + S$  ausgedrückt, während die davon abzuziehende Eigenbedeutung des zentralen Ortes durch die Konsumquote ( $\alpha MF$ ) der Ortsbevölkerung abgebildet wird. Um an Zahlen für sein Modell zu gelangen, zieht Preston als Datengrundlage seines Untersuchungsraumes die Einzelhandels- und ausgewählte Dienstleistungsumsätze von 164 Orten mit mehr als 2,500 Einwohnern, den Median des Haushaltseinkommens und die durchschnittlichen Jahresausgaben(-Quote) städtischer Bevölkerung sowie die Haushaltsanzahl pro zentralem Ort heran. Offenkundig verfügte Preston über eine sehr gute Datenba-

sis, die sein Modell mitgeprägt haben dürfte und nur in den seltensten Fällen für einen Untersuchungsraum vorliegen dürften. Zugleich ist trotz des immensen Datensatzes noch nicht die Abgrenzung der Einzugsbereiche gelöst, ganz zu schweigen von der Erfassung der „irregular consumption“, die von Kunden außerhalb der „normalen“ Versorgungsbeziehungen (Tagesausflüge, Urlaub etc.) ausgelöst werden. Dementsprechend müsste es Preston möglich sein, aus den Umsatzzahlen die monetären Einheiten rauszurechnen, die z.B. auf Touristen entfallen und nicht zur Versorgung der Orts- oder Bereichsbevölkerung beitragen. An diesem Punkt setzt auch die Kritik von Heinritz an, der die exklusive Rückführung des Umsatzüberschusses auf das Umland des Zentralen Ortes zur Bedingung dieser Methode macht, sofern man an dem relativen Bedeutungsüberschusskonzept festhalten wolle (Heinritz 1979). Ebenso muss beachtet werden, dass die Umsatzüberschüsse nur für solche Leistungen registriert werden, die auch monetäre Umsätze erwirtschaften, weshalb nur Teile des Bedeutungsüberschusses erfasst werden (ebd.). Methodisch problematisch ist dies insb. für nicht oder nur sehr unbefriedigend monetarisierbare Verwaltungsleistungen (Blotevogel 1981) und in der Folge für Zentrale Orte mit hoher Verwaltungszentralität, wie auch für Kurorte und touristische Ausflugsorte, die einen hohen Anteil der beschriebenen „irregular consumption“ aufweisen.

#### *Minimum-Requirements-Ansatz*

Der von Ullman und Dacey (1962) vorgestellte Minimum-Requirements-Approach beschreibt eine recht einfache Methode, die zwei grundsätzliche Schwierigkeiten, denen relative Ansätze allgemein ausgesetzt sind, zu umgehen wissen. Zum einen ist keine Bestimmung des auf den zentralen Ort gerichteten Umlandes notwendig (Heinritz 1979: 49), zum anderen wird durch die Verwendung von Beschäftigtenzahlen (je Wirtschaftssektor) anstatt der Erhebung repräsentativer Einrichtungen die Vergleichbarkeitsproblematik von qualitativ unterschiedlichen Einrichtungen gleicher Sparte umgangen (Niedzwetzki 1977: 96).

Dazu bestimmen Ullman und Dacey von mehreren Orten eines Untersuchungsraumes jeweils die Minimumwerte des relativen Beschäftigtenbesatzes (Anteil der Beschäftigten einer Sparte an der Gesamtbeschäftigtenzahl des Ortes) einzelner Wirtschaftsbereiche, weil sie davon ausgehen, dass die Minimumwerte annähernd die interne Nachfrage eines Ortes (non-Basis-Bereich) abbilden (Ullmann u. Dacey 1962: 122), also die gerade zur Versorgung der Ortsbevölkerung ausreichenden Arbeitsplätze dieses Wirtschaftsbereiches. Die Minimumwerte des relativen Beschäftigtenbesatzes werden in ihrem Ansatz für 14 Wirtschaftssektoren entsprechend der verfügbaren Datentiefe berechnet und in verschiedenen Ortsgrößenklassen aufsummiert. Die aufsummierten Minimumwerte der 14 Wirtschaftsbereiche ergeben den für die Ortsgrößenklasse erforderlichen Selbstversorgungsanteil. Alle ermittelten Beschäftigten eines Ortes, die über die Selbstversorgungsanteile seiner Ortsgrößenklasse hinaus ermittelt werden, sind Basisbeschäftigte für den Export bzw. Nachfrage(r) aus den Umlandgemeinden (Niedzwetzki 1977: 96f.). Aus ihrem empirischen Befund für die sechs gebildeten Ortsgrößenklassen leiten die Autoren ab, dass mit zunehmender Ortsgröße die Summe des Nicht-Basis-Bereiches (Selbstversorgungsanteil) zunimmt (Ullmann u. Dacey 1962: 126). Aus dieser Erkenntnis heraus stellen sie die Ergebnisse auf halblogarithmischem Papier dar, mit dem Ergebnis, dass die Werte annähernd auf einer Geraden liegen. Die Autoren berechnen daraufhin die Regressionsfunktion der Geraden, die es ihnen ermöglicht, für jede Ortsgröße den notwendigen Selbstversorgungsanteil der Beschäftigten zu bestimmen (Niedzwetzki 1977: 97; Ullmann u. Dacey 1962: 127). Die Richtigkeit ihrer Regressionsfunktion sehen die Autoren durch die Extrapolation der Geraden bestätigt, da diese einen Selbstversorgungsanteil von 0% bei 4 Personen oder der typischen Familiengröße in den USA erreicht, was in sich konsistent sei, weil eine Familieneinheit nichts an sich selbst verkaufen kann (Ullmann u. Dacey 1962: 127f.).

Es sollte erwähnt werden, dass Ullman und Dacey bei der Anwendung der Methode die Minimumwerte nicht anhand der gesamten Grundgesamtheit von Orten je Ortsgrößenklasse ermittelt haben. Für die Ortsklasse mit mehr als einer Millionen Einwohnern standen nur 14 Orte zur Verfügung, für die Klasse von 300.000 bis 800.000 Einwohner waren insgesamt 38 Orte vorhanden. Diese Schwelle von 38 Orten wurde dann auch in den folgenden vier Ortsgrößenklassen angewendet und die Auswahl dieser nach dem Zufallsprinzip vorgenommen. Jedoch kam bei der Zufallsauswahl ein weiteres Kriterium zum Tragen, der Ort musste „independent“ sein: „Only independent cities were used since suburbs have a different structure“ (ebd.: 124). Aufgrund mangelnder Ausführung dieses Auswahlkriteriums kann nur geschlussfolgert werden, dass mit der abweichenden Struktur der Vororte bzw. Stadtrandorte deren Funktionsdefizite hinsichtlich mancher der erfassten Wirtschaftsbereiche gemeint ist, was zu sehr geringen Minimumwerten geführt hätte. Letztlich spräche eine solche Interpretation für die gleichen Gründe, die Überschussbedeutung in Verdichtungsgebieten mit vielfach Funktionsteilungen zwischen den administrativ zerschnittenen Orten nicht anzuwenden, die auch von Bobek (1972) gegen dieses Konzept vorgebracht werden (s.o.).

An der Methode lässt sich Kritik gegenüber den ermittelten Minimumwerten insbesondere dahingehend artikulieren, als dass die Wahl der Größenklasse und die Aggregationsstufe der Wirtschaftsabteilungen einen Einfluss auf die Bildung dieser Werte haben, was man aber mit der Festlegung möglichst kleiner Ortsgrößenklassen korrigieren könnte (Niedzwetzki 1977: 98; Gustafsson 1973: 51). Realitätsfern ist auch die Voraussetzung, wonach in allen Orten das gleiche Beschäftigten-Einwohner-Verhältnis besteht sowie keine Unterschiede in der Produktivität festzustellen sind (Niedzwetzki 1977: 98; Gustafsson 1973: 49).

### **7.2.5 Ansätze zur Erfassung innergemeindlicher Zentralität**

Die bisher dargestellten Methoden zur Zentralitätsmessung haben, ohne dies sonderlich anzusprechen, den Zentralen Ort wie selbstverständlich mit der politischen Gemeinde gleichgesetzt. Dies entspricht dem Vorgehen Christallers, wenn dieser sich in seinem Theoriewerk von der Deduktion der empirischen Überprüfung am Städtesystems Süddeutschlands anhand der Telefonmethode zuwendet und entgegen seiner anfänglichen Definition des Zentralen Ortes als Standortagglomeration zentraler Dienste auf die politische Gemeinde als Untersuchungseinheit abstellt.

Die Erfassung der Gesamtbedeutung einer Gemeinde ohne weitere Binnendifferenzierung aus der hervorgeht, wo auf dem Gemarkungsgebiet sich die Zentralitätsmerkmale kumulieren, verwehrt jedoch die Einsicht auf den horizontalen und vertikalen Aufbau des innergemeindlichen Zentrensystems.

Wie Sedlacek (in Borchardt u. Schneider 1976; Heinritz 1979) zeigt, hat sich die Wissenschaft ab den 1960er Jahren zunehmend mit intragemeindlicher Zentralitätsforschung auseinander gesetzt. Ein Auslöser des Perspektivwandels mag in der zunehmenden Verstädterung und den einhergegangenen Gemeindegebietsreformen liegen: „Ehemals selbständige, inzwischen längst eingemeindete Vororte mit ihren Versorgungseinrichtungen tauchen in dieser Hierarchie [...] nicht mehr auf“ (Borchardt u. Schneider 1976: 1). Problematisiert wird die innerörtliche Zentralitätsausprägung zunächst mit Fokus auf die großstädtischen Verdichtungsräume und als rein wissenschaftliche Fragestellung ohne Schlussfolgerung für die normative Einstufung der Gebietskörperschaften. „Die Nichtbeachtung der vielen kleinen oder großen Geschäftszentren auf großstädtischen Gemarkungen offenbart eine Lücke in der Erfassung und Darstellung zentralörtlicher Phänomene“ (ebd.).

Carol bezeichnet seine Studie über die innerörtliche Zentrenhierarchie Zürichs als die erste, die sich der Ausprägung zentralörtlicher Muster innerhalb einer Stadt zuwendet (Carol 1960: 419). Carol stellt

eine Verbindung zu Christallers theoretisch hergeleiteten Zentrensystem her, indem er die von ihm vorgefundenen Zentrentypen in der Zentrenhierarchie Christallers klassifiziert um auszudrücken, „that the same principles and practical methods which were developed for classifying the rank of settlements, and their umlands, could be utilized for differentiating the functional pattern within town and city“ (ebd.).

Die hier angesprochenen Studien zur innerörtlichen Zentralität beschränken sich allerdings keineswegs auf die Analyse von Orts- oder Stadtteilen. Es wird eine Vielzahl neuer Begriffe für die unterschiedlichen innerörtlichen Rangstufen entwickelt, der Untersuchungsmaßstab ist teilweise sehr kleinteilig und reicht von der Ladengruppe bis hin zum Stadtteilzentrum bzw. der City. Die Maßstabsebene kann dem Städtebau bzw. der Bauleitplanung zugerechnet werden, setzt prinzipiell eine Primärerhebung voraus, und erinnert an die heutigen Zentrenkonzepte zur Festlegung zentraler Versorgungsbereiche. Damit wird in der Forschung eine Ebene betreten, die die Regionalanalyse bzw. die überörtliche Raumordnung verlässt und bereits in die örtliche Ebene hineinreicht.

Sedlacek sieht sich bei seinem Verfahren zur Ermittlung der innerörtlichen Zentralität Münsters gezwungen eine eigene Zentralitätsdefinition anzuwenden, weil die gebräuchliche Katalogmethode nicht die „Intensität des Zielverkehrs“ (Sedlacek 1973) auf die Einrichtung erfasse<sup>76</sup>. Daher verwendet er eine Definition des Zentralitätsbegriffes, die die Intensität der Besuche, die Aufsuchung der Einrichtung wiedergeben kann, muss sich aber dem damit verbundenen Problem einer vierfach höheren Gewichtung des Lebensmittelgeschäfts gegenüber dem Textilgeschäft stellen (Heinritz 1979). Sedlacek nimmt noch eine weitere definitorische Differenzierung des Zentrale-Orte Begriffes vor: die Lokalisation einer einzelnen Versorgungseinrichtung nennt er „Zentralpunkt“, erst die (räumliche) Vergesellschaftung mehrerer Einrichtungen werden als „Zentralort“ (Sedlacek 1973) angesehen. Heinritz (1979) sieht es als Verdienst von Borchardt und Schneider (1976) an, auf ein grundlegendes Problem der Bestimmung innerörtlicher Zentralität hingewiesen zu haben: die Zentren als Untersuchungsgegenstände müssen ja zunächst einmal identifiziert werden. Die zentralen Standortcluster stehen eben nicht vorab als a priori gegebene Anzahl von Gemeinden im Sinne von Untersuchungsgegenständen bereits fest, wie dies bei den klassischen Untersuchungen der Zentrensysteme praktisch durchweg der Fall ist.

Borchardt und Schneider (1976: 6) suchen für ihren Untersuchungsraum Stuttgart nach den Versorgungseinrichtungen, die das Ziel der Aktivität „Sich-Versorgen“ für einen bestimmten Personenkreis darstellen. Von Beginn an unterscheiden sie zwischen Makrostandorten (Ort, Kleinstadt oder Stadtteil) und Mikrostandort (Platz, Parzelle, Straßenkreuzung oder Straßenzug) sowie zwischen Einzellagen und jenen Versorgungseinrichtungen, die in kleineren oder größeren Agglomerationen beieinander liegen (ebd.). Zur Identifizierung von Agglomerationen entwickeln sie die „Drei-Gebäude-Regel“, wonach diese dann vorliegen, wenn mindestens drei Versorgungseinrichtungen vorkommen und zwischen diesen keine drei Nicht-Versorger(-Gebäude) liegen. Kleine Agglomerationen werden als „Ladengruppe“ bezeichnet, ab acht Einrichtungen sprechen sie von „Zentren“. Um nun zu einer Hierarchisierung der vorgefundenen Standortcluster zu gelangen, betrachten Borchardt und Schneider deren Zusammensetzung. Als Kriterium ziehen sie das regelmäßige Vorkommen einer Einrichtung heran. Eine Regelmäßigkeit wird demnach angenommen, wenn eine Einrichtung bei der nach der Gesamtzahl der herangezogenen Merkmale aufsteigend geordneten Reihung aller Zentren, in mindestens jedem dritten Zentrum vorkommt. Aus absoluter Anzahl und Regelmäßigkeit des Auftretens einer Branche leiten Borchardt

<sup>76</sup> Wie bereits weiter oben angesprochen handelt es sich aber nicht um ein spezifisches Problem der intrakommunalen Zentralitätserfassung.

und Schneider ein sechsstufiges Zentrensystem und eine Differenzierung in Grund- und Ergänzungsausstattung für jeden Zentrentyp ab (Heinritz 1979). Zu beachten ist die deutliche Einzelhandelsfokussierung, die von den Autoren auch herausgestellt wird: neben Einzelhandelseinrichtungen werden nur noch Geldinstitute und Postämter betrachtet, weil man Einrichtungen wie Krankenhäuser und Schulen aufgrund ihrer Standortunempfindlichkeit für nicht relevant erachtet (Borcherdt u. Schneider 1976). Trotzdem ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den Letztgenannten keineswegs um ubiquitäre Einrichtungen handelt, die in Großstädten wie Stuttgart vielleicht unerheblich zu erfassen sind, als Daseinsvorsorgeinfrastruktur aber als ein Kernbestandteil der Aktivität „Sich-Versorgen“ zu betrachten sind.

In der bereits behandelten Untersuchung von Kühne (2008) zur zentralörtlichen Ausstattung des Saarlandes weicht der Autor von der a priori Setzung der politischen Gemeinde als kleinste Untersuchungseinheit ab. Kühne geht gewissermaßen einen Zwischenweg, indem er zur Untersuchung der innerörtlichen Zentralität keine eigene Abgrenzung von Standortclustern vornimmt, sondern pragmatisch die Angebotszentralität der Ortsteile, als Untereinheiten der Kommunen, bestimmt. Insgesamt werden die 352 Ortsteile auf das Vorhandensein von 154 Indikatoren aus den Bereichen „Handel, Gesundheit, andere Dienstleistungen, Verkehr, Bildung, Administration und Politik und Freizeit“ (ebd.: 453) hin untersucht. Die je Ortsteil ermittelten Einrichtung(dispersions)swerte werden zu Gesamtwerten aufaddiert. Kühne findet in seiner empirisch-analytischen Betrachtung diverse Abweichungen vom normativen zentralörtlichen Konzept mit Stand 1977. Die höchsten Zentralitätswerte errechnet er für das Oberzentrum Saarbrücken, findet dort aber zwei oberzentrale Cluster bzw. Ortsteile von unterschiedlicher Ausrichtung<sup>77</sup>. In den dünn besiedelten Bereichen des Landes gibt es Kommunen, die praktisch keine Ortsteile mit einem grundzentralen Ausstattungsniveau aufweisen; dergleichen gibt es normative gesetzte Placebo-Mittelzentren (Kühne (2008: 453) nennt diese „Titular-Mittelzentren“), denen in der empirischen Untersuchung die normativ geforderte mittelzentrale Ausstattung bzw. Versorgungsfunktion nicht zugestanden werden kann. Gleichwohl finden sich einige Kommunen, die gleich mehrere grundzentrale Ortsteile mit unterschiedlicher Spezialisierung aufweisen.

Die herangezogenen Ansätze, die sich der innergemeindlichen Zentralität von Städten und Gemeinden widmen, stehen alle vor Schwierigkeiten bei der Abgrenzung bzw. Erfassung intrakommunaler Standortcluster, weil die politische Gemeinde als a priori gesetzte Grundeinheit der Zentralitätsermittlung, wie im ZOK üblich verwendet, ausfällt. Teilweise wird versucht auf bereits territorial gefasste Untereinheiten der Gemeindeebene (Ort- und Stadtteile; zu denken wäre auch an statistische Bezirke) auszuweichen. Andererseits ist der Ansatz zu erkennen, über ein standardisiertes methodisches Vorgehen zu vergleichbaren Einrichtungsclustern zu gelangen („Drei-Gebäude-Regel). Die Verwendung bereits bestehende Gebietsabgrenzungen unterhalb der Gemeindegrenze weist einerseits das Manko auf, dass dadurch nicht die räumliche Ballung von Funktionen erfasst wird, die für ein Standortcluster charakteristisch sind. Andererseits setzt sich die Problematik des Territorialprinzips prinzipiell fort, weil auch den innergemeindlichen Grenzverläufen eine Willkür anhaftet.

---

<sup>77</sup> (1)St.Johann: Handel, Gesundheit, Dienstleistungen und Verkehr; (2)Alt-Saarbrücken: Bildung, Administration und Politik (Kühne 2008).

### 7.3 Methodischer Ansatz zur Ermittlung und Bestimmung intrakommunaler Standortcluster am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf<sup>78</sup>

Die konzeptionellen Überlegungen in Kapitel 6 in Kombination mit den präsentierten Methoden zur Zentralitätsbestimmung haben verdeutlicht, dass die Gemeindeebene als kleinste Erhebungseinheit nicht geeignet ist, um Aussagen über die intrakommunale Ausprägung der Standortcluster bzw. der Zentralorte zu erhalten. In der zentralörtlichen Theorie wird das Standortcluster als Zentraler Ort angesprochen, beim ZOK in der Planungspraxis erfolgt jedoch aus nachvollziehbaren Gründen die Gleichsetzung des Zentralorts mit der politischen Gemeinde, die automatisch zur Erhebungseinheit der Messansätze wird. Die in Abschnitt 7.2.5 dargelegten Ansätze zur innerörtlichen Zentralität konzentrieren sich hingegen mehrheitlich auf die Erfassung von Abgrenzung von innerstädtischen Einzelhandelsstandorten und weniger auf Standortcluster von Einrichtungen und Diensten der Daseinsvorsorge.

Die Grundeinheit der Untersuchung stellt das zentralörtliche Standortcluster dar, das grundsätzlich unabhängig vom Verlauf der Gemeindegrenzen gebildet wird. Die Standortcluster lassen sich jedoch nicht ohne a priori definierte Zentralitätsmerkmale abgrenzen, deren räumliche Verteilung (innerhalb der Standortgemeinden) bekannt sein muss. Demnach stellen sich im Wesentlichen zwei Fragen: Wie können zentralörtliche Standortcluster identifiziert werden und welche Methoden der Zentralitätsmessung können mit intragemeindlichen Standortclustern umgehen? Die dazu formulierten Bedingungen finden sich am Anfang des Abschnitts.

Aus Gründen der Datenverfügbarkeit fallen Messansätze raus, die auf Beschäftigtenzahlen aufbauen, weil diese regelmäßig nur für bis zur Gemeindeebene aber eben nicht weiter differenziert vorliegen und auch nicht plausibel disaggregiert werden können. Auch alle relativen (Bedeutungs)Überschussansätze werden für den Clusteransatz nicht weiter verfolgt, weil neben der noch nicht gelösten Abgrenzung des Standortclusters auch noch die Bereichsabgrenzung zusätzlich zu leisten wäre. Zudem ergibt sich zusätzlich die Frage, ob für jedes Standortcluster ein eigener (subkommunaler) Einzugsbereich zu ermitteln wäre, woraus sich erhebliche Zweifel an der Datenverfügbarkeit unterhalb der Gemeindeebene ergeben. Denn die Methode setzt eine eindeutige Bestimmung der Umlandversorgung voraus. Die Wahl fällt auf die Katalogmethode, weil diese einerseits mit der variablen Abgrenzung der Standortcluster umgehen kann, andererseits die einzubeziehenden zentralen Funktionen hinsichtlich der Datenverfügbarkeit nur der Einschränkung unterliegen, dass diese georeferenziert vorliegen oder der Standort ermittelbar ist. Es verbleibt jedoch das Dilemma, das der Katalog nicht empirisch geeicht werden kann, wie dies etwa über die Skalogramm-Analyse grundsätzlich möglich wäre. Verhindert wird die Anwendung der Skalogramm-Analyse dadurch, dass noch kein Raumbezug für das Standortcluster vorliegt, aus dem die typische, rangstufenspezifische Ausstattung abgeleitet werden könnte. Standardmäßig setzt die Skalogramm-Analyse wie die anderen Messansätze auf die Grundeinheit der politischen Gemeinde (Territorialprinzip). Es wäre aus Sicht des Autoren aber unzulässig, die rangstufenspezifische Ausprägung der Einrichtungen auf der Gemeindeebene auf die Ebene der Standortcluster zu transferieren. Wie eingangs geschildert bleibt nur der Ausweg über einen normativen Ausstattungskatalog.

---

<sup>78</sup> Die Inhalte dieses Kapitel sind auszugsweise auch an anderer Stelle veröffentlicht. Die Vorveröffentlichung wurde durch den Promotionsausschuss der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund in seiner Sitzung vom 15.07.2015 genehmigt und dem Autor mit Schreiben vom 01.09.2015 schriftlich bestätigt.

Das methodische Vorgehen zur Anwendung der Katalogmethode auf Basis eines normativen Katalogs wird in Abschnitt 7.3.1 ausführlich beschrieben.

Nach der Vorgabe der zentralörtlichen Ausstattung kann getrennt nach Hierarchiestufen die räumliche Abgrenzung der zentralörtlichen Standortcluster erfolgen, die letztlich Aufschluss darüber geben soll, ob auf den Hierarchiestufen jeweils transkommunale Standorträume identifizierbar sind. Mit welcher Methodik die Standortcluster aus den Standortdaten der relevanten Einrichtungen erfolgt, wird in Abschnitt 7.3.2 detailliert vorgestellt.

### ***Hierarchiestufenspezifische Schwerpunktsetzung der Analyse***

Die Analyse der zentralörtlichen Standortcluster hat primär die Aufgabe, die Ausprägung von transkommunale Standorträumen auf den verschiedenen Hierarchiestufen zu identifizieren. Im vorangegangenen Kapitel zur konzeptionellen Ausgestaltung des Funktionsraums wurde zudem die Auffassung vertreten, dass in dem Funktionsraum (wenn ihm denn nach Option 1 eine durchgängige Hierarchiestufe zugordnet werden soll (s. Kapitel 6.3.1)) je nach der Hierarchiestufe ein unterschiedlicher Handlungsbedarf bestehe. Auf der grundzentralen Stufe dominiert die Versorgungsfunktion, die mit dem Ansteigen der Hierarchiestufe immer weiter durch die Entwicklungsfunktion in den Hintergrund gedrängt wird. Dementsprechend ist auch das methodische Vorgehen bei der Analyse der Standortcluster anzupassen:

- Grundzentrale Ebene: Das Erkenntnisinteresse bei **grundzentralen** Standortclustern liegt in der Prüfung der räumlichen Bündelung der relevanten Ausstattung in einem Standortcluster. Entsprechend sind auch nur solche Einrichtungen zu registrieren, die in einem räumlichen Zusammenhang mit dem Standortcluster liegen, nicht aber Einrichtung die dispers in der Standortgemeinde allokiert sind. Die zentralörtliche Funktionszuweisung erfolgt in einem modifizierten ZOK auf diese räumlichen Standortcluster. Sollten diese schwach ausgeprägt sein und die Tragfähigkeit des Nahbereichs nicht durch andere vollwertige Standortcluster gesichert sein, ist die Funktionsteilung (Variante Städteverbund) mit benachbarten Standortcluster zu eruieren oder über die Ausweisung eines grundzentralen Funktionsraums nachzudenken, wenn eine diffuse Verteilung grundzentraler Funktionen vorliegt (siehe Funktionsraum Variante B in Kapitel 5.2.3).
- Grundsätzlich nimmt auf **mittel-** und **oberzentraler** Ebene die Notwendigkeit zur räumlichen Standortbündelung ab und die Ausstattung des Versorgungsbereichs gewinnt an Bedeutung (Greiving et al. 2015: 90). Neben der klassischen monozentralen Versorgung durch einzelne Standortcluster werden auch Funktionsteilungen erwartet, die sich um Verdichtungsraum zu arbeitsteiligen Standortnetzen entwickelt haben. Neben der Analyse der Standortcluster soll zur Überprüfung der Strukturvariante auch die qualitative Versorgungsqualität auf der mittelzentralen Ebene geprüft werden. Dies geschieht durch einen Soll-Ist-Vergleich der Funktionen mit einer metrisch skalierten Merkmalsausprägung. Überprüft wird, ob die bisher ausgewiesenen Mittelzentren in der Lage sind, den ihnen (früher) zugeordneten Mittelbereich zu versorgen. Dabei wird explizit nicht auf das Bedeutungsüberschuss-Konzept abgestellt, da jeweils die Versorger den Versorten im gesamten Versorgungsbereich gegenübergestellt werden.
- Auf der **oberzentralen** Ebene werden neben der Analyse der Standortcluster auf transkommunale Standorträume insb. die dort relevante Entwicklungsfunktion einbezogen werden, um Gemeinden zu identifizieren, die gute Entwicklungsvoraussetzungen für (oberzentrale)

Funktionszuweisungen bieten. Die in diesem von Terfrüchte (2014) entwickelten Ansatz einbezogenen Parameter lassen darauf schließen, ob in den Umlandgemeinden in den letzten Jahren starke Suburbanisierungsgewinne zu verzeichnen waren.

Das Erkenntnisinteresse besteht sowohl hinsichtlich der *horizontalen* als auch der *vertikalen* Ausprägung der zentralörtlichen Hierarchie innerhalb der administrativen Grenzen. Auf **horizontaler** Ebene, also innerhalb einer Hierarchiestufe, wird zu analysieren sein, ob die zentralörtliche Ausstattung und Funktionswahrnehmung innerhalb der Gemeinden durch einen Hauptort oder mehrere Standortcluster (Hauptort und Nebenzentren) erfolgt. Zudem gilt es aufzudecken, in welchem Umfang die Funktionswahrnehmung erfolgt, wobei in Großstädten zu erwarten ist, dass z. B. auch mehrere vollausgestattete mittelzentrale Cluster bzw. Mittelzentren vorkommen. Verteilen sich die mittelzentralen Einrichtungen innerhalb einer Gemeinde dispers auf mehrere Standortcluster und kommt dies innerhalb eines Teilraumes gehäuft vor, spricht dies für eine wechselseitige Funktionswahrnehmung im Standortnetz, welches insgesamt als Infrastrukturcluster Tragfähigkeit erlangt und somit für den analytischen Befund eines Funktionsraums. Aus der **vertikalen** Ausprägung der Standortcluster verschiedener Zentralität kann die Ausprägung des intragemeindlichen Zentrumsystems analysiert werden. Darüber hinaus ist die Analyse in der Lage transkommunale Standortcluster oder Einzelzentralitäten aufzeigen, die ebenfalls als ein Auslöser eines Funktionsraums identifiziert wurden (s. Kapitel 6). Die Situation ist dadurch gekennzeichnet, dass zentralörtliche Funktionen im Gemarkungsgebiet von Gebietskörperschaften liegen, die insgesamt aufgrund ihrer übrigen zentralörtlichen Ausstattung und Funktionswahrnehmung eine andere Zentralitätsstufe aufweisen, als die des transkommunalen Einzelstandortes/Standortclusters. Wir erinnern uns: Das transkommunale Standortcluster ist eigentlich Bestandteil des Zentrumsystems der Kernstadt und nur aufgrund des zufälligen Verlauf der Gemeindegrenze einer anderen administrativen Einheit zugeordnet.

### 7.3.1 Methodisches Vorgehen bei der Anwendung der Katalogmethode

Zur Erfassung und Analyse der zentralörtlichen Standortcluster muss wie festgestellt worden ist eine Erhebungsschärfe unterhalb der Gemeindeebene gewählt werden. In den meisten empirischen Untersuchungen des landesweiten Zentrale-Orte-Systems bildet die Gemeindeebene jedoch bisher entsprechend dem landesplanerisch vorgegebenen Territorialprinzip die Grundeinheit, wobei die betrachteten Merkmale (zentralörtliche Funktionen bzw. Güter und Einrichtungen) pro Gemeinde aufsummiert wurden. Die konkrete Ausprägung der Standortcluster spielte für die Einstufung der politischen Gemeinden in das landesplanerische ZOK bislang eine untergeordnete bis gar keine Rolle. Auch in der vorstehenden Methodendarstellung zur Zentralitätsmessung bildet die Gemeinde regelmäßig die kleinste Untersuchungseinheit.

Ebenso wichtig wie das Außerachtlassen der administrativen Grenzen bei der Erhebungstiefe, ist die ex-ante Trennung der Hierarchieebenen bei der Ermittlung der Standortcluster. Da die Gemeinde- oder Ortsteileben eben nicht als kleinste Einheit als gesetzt gilt, fehlt es noch ein der Definition der Untersuchungseinheit, auch an deren räumlichen Dimension, weshalb eine empirische Bestimmung bzw. Fundierung der Ausstattungsmerkmale nicht ohne weitere Prämissen möglich ist. Das bedeutet, es wird nicht mit einem Set von Ausstattungsmerkmalen gearbeitet, deren Zugehörigkeit zu einer Rangstufe noch erfolgt, sondern es wird eine ex-ante Zuordnung der Einrichtungen zu zentralörtlichen Hierarchiestufen auf Basis des normativen Zielsystems vorab erfolgen. Damit verbunden ist die ex-ante Setzung der Stufung des ZOS.



Wendet man sich der Frage zu, welche zentralörtlichen Funktionen bzw. Ausstattung zur Bestimmung der Standortcluster heranzuziehen sind, gelangt man fast zwangsläufig zu den klassischen Ausstattungskatalogen, in denen als repräsentativ erachtete Einrichtungen und Güter den Hierarchiestufen des Zentrale-Orte-Systems zuordnet sind (s.o.). Bei den zentralörtlichen Ausstattungskatalogen ist zwischen empirischen und normativen Katalogen zu unterscheiden. Empirisch-analytische Kataloge stellen eine breite Palette von Waren, Dienstleistungen und Einrichtungen zusammen, die als repräsentativ für die Zentralitätsstufen angesehen werden. Der Besitz einer Gemeinde mit entsprechenden Ausstattungsmerkmalen, die man demnach als (Zentralitäts-)Indikatoren ansehen kann, spricht dafür, dass der Ort entsprechende Versorgungsfunktionen momentan wahrnimmt (Ist-Zentralität). Normative Kataloge hingegen definieren bestimmte planerisch angestrebte Versorgungsfunktionen für zentrale Orte bestimmter Stufe (Soll-Zentralität). Abweichungen von diesem planerisch-normativen Soll-Zustand sind als Versorgungsdefizite in dem zentralörtlichen Bereich anzusehen, die es abzubauen gilt.

Im Zusammenhang mit der Verwendung von Ausstattungskatalogen ist auf die gebotene Trennung zwischen Sach- und der Wertebene hinzuweisen (Fürst u. Scholles 2001: 139). „Die Ebene, auf der entscheidungsvorbereitend Sachverhalte ermittelt und bewertet werden, ist von der Prozessebene zu trennen, auf der zu ermittelnde Sachverhalte festgelegt und eine Entscheidung mitsamt ihrer Rechtsfolgen durch politisch dafür legitimierte Vertretungskörperschaften [...] getroffen werden.“ (Greiving 2009: 36). Empirisch-beschreibende Ausstattungskataloge haben die Aufgabe, einen möglichst umfassenden Überblick über die zentralörtliche Ausstattung der betrachteten Untersuchungseinheit (zentralörtliches Cluster oder die politische Gemeinde) im Untersuchungsgebiet zu vermitteln. Dazu ist es nicht zwangsläufig notwendig, die Ausstattungen in ihrer Funktion als Zentralitätsindikatoren von vornherein einer Hierarchiestufe zuzuordnen. Darin könnte man bereits eine unzulässige Vermischung mit der Wertebene sehen, da der Katalog aus wissenschaftlicher Perspektive aufzustellen ist, die Wissenschaft aber nicht legitimiert ist, die Funktion a priori mit einem Rang zu versehen, bevor empirische Erkenntnisse dazu vorliegen. Das empirische (Analyse)Ergebnis (Ist-Zentralität) kann aber wohl genutzt werden, um aus den Besitz von Ausstattungsmerkmalen auf deren Hierarchiestufe zurückzuschließen, wie dies etwa Bobek und Fesl (1978) getan haben. Dabei ist entsprechend Boustedts Dispersionsfaktor (Boustedt 1962) davon auszugehen, dass ein gut umso zentraler ist, je seltener es in den Untersuchungseinheiten vorkommt. Die letztendliche Entscheidung darüber, welche Versorgungsfunktionen von einem zentralen Ort einer bestimmten Stufe ausgehen sollen und durch welche Ausstattungsmerkmale dies gesichert werden soll, ist Aufgabe des dafür politisch legitimierten Gremiums. Auf der Wertebene ist durch Festlegungen in einem normativen Ziel-Mittel-System über die zentralörtlichen Versorgungsstandards zu entscheiden. Demnach muss eindringlich davor gewarnt werden, allein aus der empirischen Analyse der Verteilung von zentralörtlichen Funktionen auf einen normativen Ausstattungskatalog schließen zu wollen. Damit würde man „aus Sachaussagen normative Aussagen ableiten“ und „beginge [...] einen Sein-Sollens-Fehlschluss“ (Fürst u. Scholles 2001: 140), da aus bloßen Sachaussagen keinesfalls Bewertungsmaßstäbe oder Ziele abgeleitet werden können (ebd.: 139).

Aus den Ausführungen wird deutlich, dass die Verwendung der Katalogmethode die Konsequenz mit sich bringt, den zentralen Ort bzw. das Standortcluster vorerst hinsichtlich seiner Versorgungsfunktion zu betrachten; seine Arbeitsmarkt- und Entwicklungsfunktionen werden (zunächst) ausgeblendet. Grundsätzlich kann man sich zwar eine georeferenzierte Erfassung der Arbeitsplätze in den verschiedenen Wirtschaftsbereichen vorstellen, jedoch ergeben sich diesbezüglich unterschiedliche Probleme: Zunächst finden sich keine (zugänglichen) Datenquellen, die Adressangaben der Arbeitsorte der Be-

schäftigten enthalten. Die Pendlerdaten geben nur gemeindespezifische Angaben, das Unternehmensregister kapriziert Betriebe auf den Hauptsitz (Verwaltungssitz). Zu guter Letzt gehören die Arbeitsplätze des produzierenden Gewerbes und vieler weiterer Wirtschaftsabteilungen nicht zu den zentralitätsbildenden Faktoren, da Produktionsstandorte anderen Gesetzmäßigkeiten unterliegen. So hatte Christaller die Industrie bei seinen deduktiven Überlegungen zur Basistheorie stets ausgeblendet. Das gilt auch für viele weitere Wirtschaftsgruppen, wie zum Beispiel den Handelssektor: neben dem Zentralität abbildenden Einzelhandelssektor sind in den Zahlenstaffeln auch die Beschäftigten des Großhandels enthalten, die nicht auf den Endkunden bzw. den haushaltsorientierten Handel abzielen sondern als Zwischenhändler auftreten.

Trotz der Ausklammerung der Arbeitsmarkt-/Entwicklungsfunktion sowie der Bevölkerungszentralität kann bei der angestrebten Erfassung zentralörtlicher Standortcluster noch nicht die Rede von einem allgemeinen Zentrale-Orte-Begriff sein, den Blotevogel (Blotevogel 2002c: 12) mit Christallers Theorie-Definition des zentralen Ortes als räumliches Standortcluster von haushaltsorientierten Waren und Dienstleistungen für den Endverbraucher gleichsetzt. Denn unter der normativen Versorgungsfunktion des ZOK werden auch öffentliche und teilweise private Infrastruktureinrichtungen wie beispielsweise Bibliotheken und Postfilialen subsummiert (Blotevogel 2002b).

Wendet man sich der Fragestellung zu, welche Güter und Einrichtungen als Elemente grundzentraler Standortclustern zu deren Analyse einzubeziehen sind, bietet sich im Wesentlichen zwei Quellen an:

1. eine Analyse der offiziellen Zielaussagen politisch legitimierter Stellen
  - 1.1. Aussagen des Landesentwicklungsplans zu zentralörtlichen Ausstattungskatalogen (letztmalige Aussagen zu Ausstattungskatalogen werden für NRW im LEP I/II 1979 getroffen)
  - 1.2. sowie Aussagen des neuen LEP NRW bezüglich des Instruments der zASB (Verknüpfung der Siedlungsflächenentwicklung mit den bestehenden ZOK)
2. Einschlägige Literatur mit typischen Ausstattungskatalogen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR) 2012a; Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1968, 1983; Blotevogel 2002b).

#### 7.3.1.1 Normatives Zielsystem

Begibt man sich auf die Suche nach einem raumordnerischen Zielsystem aus dessen Aussagen man Ausstattungsmerkmale operationalisieren kann, stellt man zunächst fest, dass der neue LEP NRW im wesentlichen abstrakte Funktionsbereiche benennt (z.B. Einrichtungen der Daseinsvorsorge). Um einen typischen Ausstattungskatalog für NRW zu erhalten, wie ihn die meisten anderen Landesplanungen aktuell vorhalten, muss man bis zum Landesentwicklungsplan I/II (LEP NRW 1979) zurückgehen; erhält dann allerdings einen Katalog, der für jede Hierarchiestufe konkrete Ausstattungsmerkmale benennt (s. Tabelle 11).

Tabelle 11: Zentralörtlicher Ausstattungskatalog des LEP NRW 1979

Grundzentren	Mittelzentren	Oberzentren
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schule im Bereich der Primarstufe und der Sekundarstufe I</li> <li>• Sportplatz (kleine Kampfbahn)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schule im Bereich der Sekundarstufe II</li> <li>• Weiterbildungseinrichtungen</li> <li>• Büchereien</li> <li>• Mehrzweckhalle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hochschuleinrichtungen</li> <li>• Fachbibliotheken</li> <li>• Theater als ständige Einrichtung</li> <li>• Konzertsäle</li> <li>• Kongresssäle</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sporthalle (nicht teilbare Halle bzw. kleinere, teilbare Halle)</li> <li>• Freibad, zusätzl. ggf. Lehrschwimmbecken</li> <li>• Altenheim</li> <li>• Jugendheim</li> <li>• Kindergarten</li> <li>• Postamt</li> <li>• Bücherei</li> <li>• Versammlungsräume</li> <li>• außerdem Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen der Grundversorgung (z.B. Tankstellen, Reparaturwerkstätten, Handwerksbetriebe, Kreditinstitute, Gaststätten, Apotheken und Ärzte)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krankenhaus für Akutkranke mit mehreren Fachabteilungen</li> <li>• Jugendzentrum</li> <li>• Altenzentrum</li> <li>• Sportplatz (größere Kampfbahn ggf. mit Nebenanlagen und Zuschaueranlagen)</li> <li>• Sporthalle (mittlere oder größere, teilbare Halle)</li> <li>• Freibad (mittleres oder größeres Mehrbecken-Freibad)</li> <li>• Hallenbad (kleineres oder mittleres Mehrbecken-Hallenbad)</li> <li>• Außerdem vielseitige Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen für den gehobenen Bedarf (z.B. städtebaulich integriertes Einkaufszentrum, qualifizierte Fachgeschäfte, mehrere größerer Kreditinstitute, Fachärzte und Notare.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krankenhäuser mit allen Fachabteilungen</li> <li>• Stadion mit regionaler Bedeutung, ggf. Großstadion</li> <li>• Einrichtungen der beruflichen Aus- und Fortbildung</li> <li>• Außerdem Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen in möglichst vollständiger spezialisierter Differenzierung</li> </ul>
--	---	---

Quelle: eigene Darstellung nach LEP NRW 1979: 1113ff.

Den aus Ermangelung neuerer Ausstattungsvorgaben herangezogenen Katalog von 1979 kann noch in Teilbereichen durch Aussagen des neuen LEP (LEP NRW Entwurf 2013) präzisiert werden. Der neue LEP trifft nämlich für zwei Bereiche der Daseinsvorsorge dezidierte Aussagen. Es sind dies die Bereiche Bildung und Gesundheit, in denen eine Verknüpfung mit dem ZOK erfolgt. Zum Bereich Bildung wird ausgeführt:

„Bildungs- und Betreuungseinrichtungen sollen in ihrer fachlichen Gliederung und räumlichen Verteilung so ausgebaut und angepasst werden, dass in allen Teilen des Landes vielfältige und zentralörtlich angemessene Möglichkeiten der vorschulischen Betreuung, der schulischen Bildung und Erziehung und der Aus-, Fort- und Weiterbildung in zumutbarer Erreichbarkeit durch öffentliche Verkehrsmittel bestehen. Dabei ist unter Berücksichtigung der abnehmenden Gesamtzahl der Schülerinnen und Schüler, der Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention an die Schule und des veränderten Schulwahlverhaltens der Eltern für ein gleichmäßiges und alle Schulformen und Schularten umfassendes Bildungs- und Abschlussangebot Sorge zu tragen. Neben dem anzustrebenden Abbau regionaler und sozialer Unterschiede in den Bildungschancen ist auch der durch die Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialstruktur bedingte wachsende Bedarf an Einrichtungen für die Weiterbildung und die außerschulische Jugendbildung, für die berufliche Aus- und Fortbildung sowie die Umschulung zu berücksichtigen.“ (LEP NRW Entwurf 2013: Begr. zu G 2-2)

Der Bereich der Bildung kann nach den Aussagen des LEP in die folgenden Bereiche differenziert werden, die sich in den Einrichtungen des Kataloges des LEP 1979 wiederfinden:

- Vorschulische Bildung (Kindergarten),
- Schulische Bildung (in allen Schulformen und –arten) und Erziehung,
- (Berufliche) Aus-, Fort,- und Weiterbildung, außerschulische Jugendbildung.

Für den Gesundheitssektor werden ebenfalls Versorgungsstandards mit den abgestuften Zentralen Orten verknüpft:

„Einrichtungen des Gesundheitswesens sollen so ausgebaut und in ihrem Bestand gesichert werden, dass in allen Kommunen eine wohnortnahe und barrierefreie Grundversorgung gesichert ist. Höherwertige und spezialisierte medizinische Einrichtungen, insbesondere die stationäre Krankenhausversorgung, sollen nach Aufgaben und Einzugsbereichen im Einklang mit dem System der Zentralen Orte abgestuft und untereinander vernetzt werden.“ (LEP NRW Entwurf 2013: Begr. zu 2-2)

Die folgenden drei Gesundheitsfunktionen lassen sich aus den Aussagen konkretisieren, wobei die wohnortnahe Grundversorgung bereits eine intrakommunale Ebene anspricht:

- Wohnortnahe Grundversorgung (Haus- und Zahnarzt),
- Höherwertige und spezialisierte medizinische Einrichtungen (Fachärzte) sowie
- Stationäre Krankenhausversorgung (Krankenhäuser der Regelversorgung und darüber hinaus)

Des Weiteren stellt der neue LEP eine Verbindung zwischen der Siedlungsflächenentwicklung über das Instrument der „zentralörtlich bedeutsamer ASB“ mit dem ZOK her.

### 7.3.1.2 Das raumordnerische Instrument „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“

In Anbetracht der sich inzwischen auch in Nordrhein-Westfalen abzeichnenden Folgen des demographischen Wandels sieht der neue LEP mit den „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen“ ein neues raumordnerisches Instrument vor, womit eine bisher in der nordrhein-westfälischen Landesplanung nicht vorgesehene Verknüpfung zwischen ZOK und Siedlungsflächensteuerung vorgenommen wird. Demnach sollen neue regionalplanerisch ausgewiesene Siedlungsflächen nur noch an solche bestehenden Siedlungsflächen anschließen, die über eine ausreichende zentralörtliche Ausstattung im Bereich der Daseinsvorsorge verfügen. Man könnte die zASB entsprechend der Ausführungen im neuen LEP auch als grundzentrale Standortcluster auffassen, von denen die Grundversorgung der Bevölkerung maßgeblich ausgeht.

Der neue LEP führt also als neues Instrument die zASB ein, welche dadurch gekennzeichnet sind, dass sie „über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen“ (LEP NRW Entwurf 2013: Z 6.2-1). Auf diese zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche soll die weitere Siedlungsflächenentwicklung konzentriert werden. Neben neuen Bedarfen an Siedlungsflächen für Wohnen, sollen auch solche für (nichtstörendes) Gewerbe vorrangig an die zu identifizierenden zASB anschließen. Darüber hinaus sollen Flächenüberhänge abseits der zASB zurückgenommen werden. In dieser Bündelung liegt jedoch kein Selbstzweck, sondern es wird ein raumordnerisches Ziel, nämlich die Erhöhung der Auslastung der Einrichtungen in diesen Standortclustern angestrebt, was zur nachhaltigen Tragfähigkeit dieser beiträgt und damit letztlich auch die langfristige Bezahlbarkeit der Versorgungsinfrastruktur gewährleistet. Zugleich erfolgt durch die Konzentration der Siedlungsflächenentwicklung auf wenige zukunftsfähige Standorte eine Reduzierung von Versorgungsfahrten und kommt generell der Erhöhung der fußläufigen Erreichbarkeit zugute, was im Sinne des Klimaschutzes und der Alterung der Gesellschaft dringlich geboten ist.

Nicht mit dieser Regelung verbunden wurde die Zielsetzung einer überörtlichen Koordination hinzukommender zentralörtlicher Einrichtungen (zumindest solcher, die öffentlich finanziert sind). Somit wird zwar die sehr mobile Nachfragerseite zur Erhöhung der Tragfähigkeit in den Standortclustern auf

diese gelenkt, nicht aber die (immobilen) Angebotsseite zur Funktionsbündelung verpflichtet. Jedoch geht man insgesamt von einer Stärkung der zentralörtlich relevanten ASB durch diese Zielvorgaben aus, indem diese als die langfristig tragfähigen Siedlungsbereiche herausgestellt werden, wovon auch eine Signalwirkung auf die privatwirtschaftlichen Versorgungseinrichtungen insb. im Bereich der Einzelhandelsversorgung ausgehen könnte. Über die Regelungen des zASB erfolgt nunmehr in NRW eine Verknüpfung der Siedlungsflächenentwicklung mit dem ZOK, denn entsprechend der nordrhein-westfälischen Prämisse, jede Gemeinde stellt mindestens ein Grundzentrum dar, wird jeder Gemeinde mindestens ein (grundzentraler) zASB zugestanden (Erläuterung zu Ziel 6.2-1). Diesen zu ermitteln ist in methodisch-empirischer Hinsicht Aufgabe der Träger der Regionalplanung. Die konkrete Festlegung soll in enger Abstimmung mit den Kommunen erfolgen, insb. um deren kommunale Planungshoheit zu beachten (s. Kapitel 4.4) und nicht mit den Entwicklungsabsichten der Bauleitplanung in Konflikt zu geraten.

Aus den Ausführungen lässt sich für die Erhebungsmethodik der zentralörtlichen Standortcluster logisch schlussfolgern, dass entsprechend der Prämisse, jede politische Gemeinde muss einen zASB aufweisen, der „stärkste“ Standortcluster der „schwächsten“ Gemeinde gewissermaßen den Mindeststandard bildet.

Diesbezüglich fordert der neue LEP „ein vielfältiges und leistungsfähiges Angebot an privaten und öffentlichen Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen“ (Begr. zu Ziel 6.2-1) und nennt beispielhaft die folgenden Bereiche:

- Bildung,
- Kultur,
- Verwaltung,
- soziale und medizinische Betreuung,
- Einzelhandel,
- (Ergänzend) SPNV-Haltepunkt.

Der zASB bezieht sich auf die Ebene der Grundversorgung und die räumliche-funktionale Sicherung der Daseinsvorsorge, weil eben nicht länger die Gemeinde pauschal mit allen ihren Ortsteilen als Funktionsträger angesehen wird. Hierin wird auch die überörtliche Dimension des Versorgungsauftrages deutlich, die den Eingriff in die kommunale Planungshoheit in diesem Zusammenhang rechtfertigt. Es wird gerade kein rein kommunaler, sondern ein raumbedeutsamer bzw. überörtlicher Aufgabenbereich angesprochen. Gerade in den Bereichen Einzelhandel und zunehmend auch im Bereich Bildung (Sekundarstufe I und II) lassen sich deutliche Vergrößerungen der Einzugsbereiche feststellen, die über die Grenzen der normativen Nahbereiche hinausgehen. Vor allem in peripheren Ortsteilen nehmen die Bewohner häufiger die Versorgungseinrichtungen der Nachbargemeinden wahr, wenn diese einen höheren Nutzengewinn aufweisen, beispielsweise die Schulen dort ein breiteres Angebot (an Schulformen) aufweisen (oder einen besseren Ruf genießen).

Aus der expliziten Beispielhaftigkeit der oben genannten Aufzählung ergibt sich, dass diese nicht abschließend ist und daher weitere Bereiche der Daseinsvorsorge bzw. der grundzentralen Ebene in die Erhebung der zASB einbezogen werden können.

Die Recherche der offiziellen Dokumente zu Aussagen der zentralörtlichen Ausstattung hatte zum Ergebnis, dass der neue LEP neben vertieften Aussagen zur Gesundheitsversorgung und Bildung keine Aussagen über zentralörtliche Ausstattungen der Hierarchiestufen enthält. Um einen normativen

nordrhein-westfälischen Ausstattungskatalog zu erhalten, muss man bis auf den LEP I/II aus dem Jahre 1979 zurückgehen. Im Sinne einer Mindestausstattung für Grundzentren finden sich dort die folgenden Aussagen (LEP NRW 1979: 1113):

- Schulen der Primar- und Sekundarstufe I,
- Sportplatz (kleine Kampfbahn),
- Sporthalle,
- Freibad, zusätzlich ggf. Lehrschwimmbecken,
- Altenheim,
- Kindergarten,
- Postamt,
- Bücherei,
- Versammlungsräume,
- Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen der Grundversorgung (z.B.: Tankstellen, Reparaturwerkstätten, Handwerksbetriebe, Kreditinstitute, Gaststätten, Apotheken und Ärzte)

Aus der Verknüpfung des zASB mit dem ZOK, wonach jedem Grundzentrum und damit jeder Gemeinde ein zASB zugestanden wird, ist der Ausstattungskatalog der grundzentralen Ebene der relevante. Gegenüber den Aussagen des neuen LEP, wo vorrangig Funktionsbereiche ohne Angaben zu Versorgungsqualitäten benannt werden, trifft der Ausstattungskatalog relativ präzise Festlegungen. Aber auch dem historischen Ausstattungskatalog ist nur die Festlegung zu entnehmen, dass (entsprechend dem in NRW herrschenden Territorialprinzip) die Gemeinde mindestens über Grundschulen für den Primarbereich und über mindestens eine weitere Schulform der Sekundarstufe I verfügen sollte. Qualitative Aussagen darüber, wie vielen unterschiedliche Schulformen (Haupt-, Real-, Sekundar-, Gemeinschaftsschule oder Gymnasium) für den Besuch der SEK I als hinreichende Versorgung angesehen werden, werden nicht getroffen. Bezüglich qualitativer Aussagen zur Bildung wird der neue LEP konkreter, indem dort in „allen Teilen des Landes vielfältige und zentralörtlich angemessene Möglichkeiten [...] der schulischen Bildung“ sowie ein „gleichmäßiges und alle Schulformen und Schularten umfassendes Bildungs- und Abschlussangebot“ (LEP NRW Entwurf 2013: Begr. zu G 2-2) gefordert werden.

### ***Verhältnis zu anderen planerischen Instrumenten***

Die Ausführung im neuen LEP NRW lassen darf schließen, dass der zASB nicht mit dem Instrument der zentralen Versorgungsbereiche (ZVB) nach § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB i. V. m. § 34 Abs. 3 BauGB zu verwechseln ist. Letzteres bezieht sich primär auf die Einzelhandelsversorgung und daran anschließende Dienstleistungen sowie begleitende Branchen wie Gesundheit und Kultur. Der ZVB wird auf der städtebaulichen Maßstabsebene abgegrenzt und bezieht dementsprechend Kriterien wie Bau- und Verkehrsinfrastruktur sowie den öffentlichen Raum ein (Konze u. Wolf 2012: 120). Davon abgekoppelte Versorgungseinrichtungen wie Schulen, Kindergärten oder auch Seniorenheime sowie Freizeiteinrichtungen, die primär der Daseinsvorsorge zuzurechnen sind, werden dabei ausgeblendet, sofern sie nicht in einem funktionalen Zusammenhang zu den räumlich enggefassten Einzelhandelsschwerpunkten stehen. Insofern kann man das Verhältnis von zASB und ZVB untereinander -idealtypisch- folgendermaßen darstellen: eine Gemeinde verfügt über mehrere Ortsteile, die teilweise als ASB im Regionalplan festgelegt sind. Einer oder mehrere dieser ASB weisen ein hinreichendes, räumlich gebündeltes Standortcluster von zentralörtlichen Funktionen auf. Innerhalb dieser zASB bilden die bauleitplanerisch (parzellenscharf) abgegrenzten ZVS die eigentlichen Kerne. Der empirische ermittelbare zASB geht dabei räumlich mitunter weit über die parzellenscharf abgegrenzten ZVB hinaus. Gleichwohl ist auch ein zASB denkbar, der über keinen ZVB verfügt, weil der Schwerpunkt des zASB etwa im Bereich der Bildung

und Kultur (ergänzt im Freizeitbereich) liegen könnte und der Ortsteil ansonsten über keine nennenswerten Versorgungseinrichtungen im Bereich des Einzelhandels verfügt.

Diesen Ausführungen folgend kann der zASB als der eigentliche Zentralort bzw. Standortcluster der Grundversorgung, also als Grundzentrum innerhalb der als Grundzentrum eingestuften Standortgemeinde aufgefasst werden. Demzufolge ist der nordrhein-westfälische zASB vielmehr mit „zentralen Siedlungsbereichen“ zu vergleichen, wie sie unter unterschiedlichen Termini in den Raumordnungsplänen und -programmen in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt oder etwa Schleswig-Holstein bekannt sind. Wie in Kapitel 4 ausgeführt, werden die zentralörtlichen Funktionen in diesen Bundesländern mitunter schon seit mehreren Dekaden nicht mehr an die gesamte Gemeinde vergeben, zugunsten einer innergemeindlichen Bestimmung des zentralen Ortes. Jedoch weichen die Legaldefinitionen des zentralen Ortes und somit die Bestimmungs- und Abgrenzungsmethoden der zentralen Siedlungsbereiche voneinander ab.

In Schleswig-Holstein wird darunter beispielsweise das „baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet der zentralörtlich eingestuften Gemeinde“ (LEP S-H 2010: Punkt 2.2 Z 2) verstanden, was aber wiederum nicht gleichzusetzen ist mit den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen nach § 34 BauGB. Erstere werden von der Regionalplanung festgelegt und dienen (äquivalent zur Zielsetzung des zASB) primär der Zuordnung zentraler Funktionen und Einzelhandelseinrichtungen auf diese Ortsteile, wobei auch weitere für die Gemeindeentwicklung vorgesehene Bereiche einbezogen werden können, sofern sie in einem Zusammenhang zum Siedlungsgebiet stehen. Eine Darstellung im Flächennutzungsplan ist dafür nicht zwingend erforderlich. Die zentralen Siedlungsflächen können sich auch über Gemeindegrenzen hinweg erstrecken, womit die Ausweisung transkommunale Zentralorte in Schleswig-Holstein möglich ist (s. Kapitel 4.2.11). Eine transkommunale Ausprägung der zASB ist in den nordrhein-westfälischen Verdichtungsräumen insbesondere dort anzunehmen, wo die Siedlungsbänder schon seit langem zusammengewachsen sind und die Gemeindegrenzen in der Baustruktur nicht wiederzuerkennen sind (wie beispielsweise im Ruhrgebiet). Jedoch handelt es sich eher um interkommunale Zentralorte (bzw. interkommunale zASB), da beide Standortgemeinden in NRW mindestens Grundzentrum sind. Der Begriff der transkommunalen Siedlungsbereiche bezieht sich auf Siedlungsbereiche mit zentralörtlichen Funktionen, die außerhalb der Standortgemeinde in nicht-zentralen Gemeinden liegen jedoch funktional dem Grundzentrum zugeordnet sind.

### **7.3.2 Methodisches Vorgehen zur Erfassung und Abgrenzung zentralörtlicher Standortcluster - Anwendung des Kerndichte-Ansatzes**

Bisher wurde vielfach von intrakommunalen Standortclustern gesprochen. Diese liegen jedoch keineswegs als Untersuchungseinheiten vor und müssen, wie bei den bereits abgehandelten Ansätzen innergemeindlicher Zentralitätsforschung angesprochen wurde, zunächst räumlich Einheiten konkretisiert werden. Sofern man sich bereits im Klaren darüber ist, aus welchen Merkmalen sich ein zentralörtliches Standortcluster bestimmter Stufe zusammensetzt<sup>79</sup> und zu diesen auch räumliche Informationen besitzt (d.h., deren Lage im Raum bzw. im Gemeindeterritorium bekannt ist), gilt es zunächst einmal, aus diesen Informationen Untersuchungseinheiten zu bilden bzw. räumlich abzugrenzen.

Die Grundvoraussetzung zur Erfassung von zentralörtlichen Standortclustern bilden adressscharf georeferenzierte Merkmalsstandorte. Diese werden in ein Geographisches Informationssystem (GIS) eingepflegt und anschließend werden die Punktinformationen auf die Fläche des Untersuchungsraumes

---

<sup>79</sup> Die Herleitung hat sich nach den normativen Zielvorgaben zu richten

interpoliert. Interpolation wird in diesem Zusammenhang als eine Technik zur Generalisierung von einzelnen Merkmalsstandort auf die gesamte Untersuchungsfläche verstanden (Levine 2007). Aus den Punktwolken diverser zentralörtlicher Funktionen lassen sich über den sog. Kern-Dichte-Ansatz räumliche Standortcluster abgrenzen, statt die Merkmale unabhängig von ihrer tatsächlichen räumlichen Allokation a priori definierten Gebietseinheiten zuzuordnen. Im Ergebnis erhält man Standortcluster räumlich gebündelte Merkmale, die entsprechend dem hier verwendeten Begriffsverständnis als die „wahren“ Zentralorte angesehen werden können.

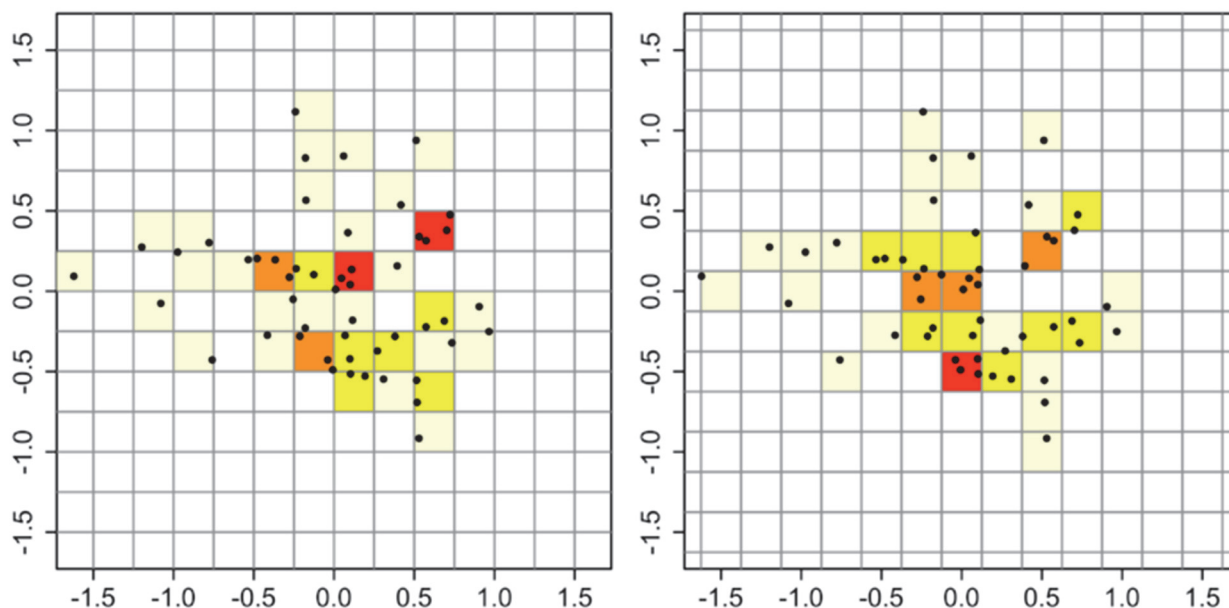
Der hier verwendete Kern-Dichte-Ansatz wurde von dem Autor in der Literaturrecherche als brauchbare Methode identifiziert. Der Ansatz wurde vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in einer Studie (Knapp 2010) eingesetzt, die die (intrakommunale) Bestimmung und Abgrenzung neuer ökonomischer Kerne für das Bundesland NRW zum Anlass hatte. Darüber hinaus ist als der Literatur nicht ersichtlich, dass der Ansatz zur Bestimmung von intrakommunalen Zentralorten bereits benutzt wurde.

Wohl hat die Bezirksregierung Düsseldorf den hier präsentierten Kern-Dichte-Ansatz während der Bearbeitungszeit dieser Arbeit parallel genutzt, um ihrem Auftrag zur Ermittlung der zASB für ihren Zuständigkeitsbereich vorzunehmen.

Kern-Dichte-Schätzungen werden bereits seit den später 1950er Jahren angewendet (Gatrell 1996), als eine Alternative zu der Darstellung von Punktverteilungen in Histogrammen (Levine 2007). Histogramme kann man als das Ergebnis von GRID-Verfahren ansehen, die für eine definierte Zellgröße die Anzahl der darin befindlichen Merkmale aufsummieren. So haben (Boustedt u. Lellau 1970) bereits Gitternetze zur Erfassung innergemeindlicher Zentralität bzw. der Standortcluster eingesetzt. Die Ergebnisse sind einerseits von der gewählten Zellgröße (Bandbreite) abhängig, also auch andererseits von der Lage bzw. dem Startpunkt des über das Untersuchungsgebiet gelegten Rasterzellennetzes. Alleine der Zufall entscheidet darüber, ob eine dichte zusammen liegende Punktwolke durch das Rasternetz getrennt wird, oder alle in einer Rasterzelle liegen (was zu hohen Werten führen würde). Abbildung 45 veranschaulicht den beschriebenen Sachverhalt.



Abbildung 45: Vergleich zweier Histogramme mit unterschiedlichem Ankerpunkt und dessen Wirkung auf die Auszählung von Fallzahlen je Rasterzelle

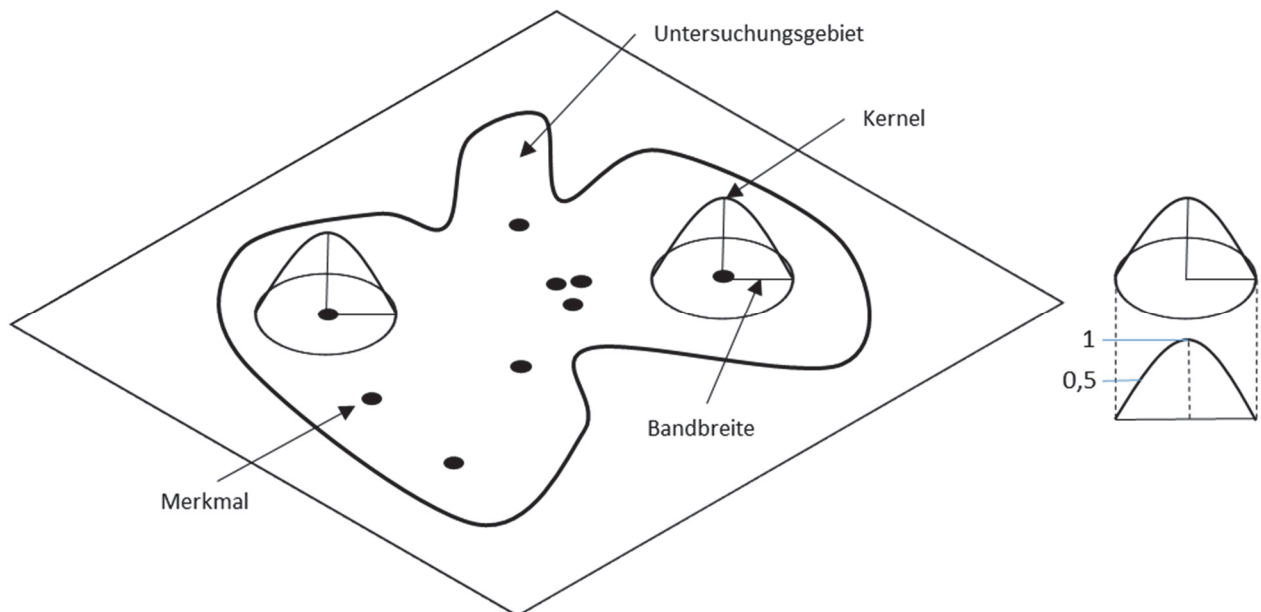


Quelle: (Wikipedia 2015)

Dieser Methode gegenüber ist der Kern-Dichte-Ansatz deutlich im Vorteil, weil einzelne Kernelfunktionen über jedes Punktmerkmal „gestülpt“ werden und somit nicht mehr nur die genaue Lage des Punktes im Raum eine Gewichtung erfährt (genauer die Zelle in die der Punkt zufällig fällt), sondern alle Raumeinheiten, die innerhalb der für den Kernel gewählten Reichweite/Bandbreite liegen (s. Abbildung 46).

Nach der wissenschaftlichen Etablierung der Kern-Dichte-Schätzung wurde diese vereinzelt bereits seit den 1960er Jahren zur Auswertung und Darstellung von Punktverteilungen (Point-Pattern-Analysis) in der Geographie etabliert und ab den 1980er Jahren insb. in den Bereichen der Epidemiologie oder der Kriminalitätsforschung angewendet. Mit dem Fortschreiten der elektronischen Datenverarbeitung und der GIS-basierten Bearbeitung von Geodaten verbreitete sich die Anwendung in Wissenschaft und Praxis.

Abbildung 46: Schematische Darstellung der Platzierung von Kernel auf den Untersuchungsmerkmalen

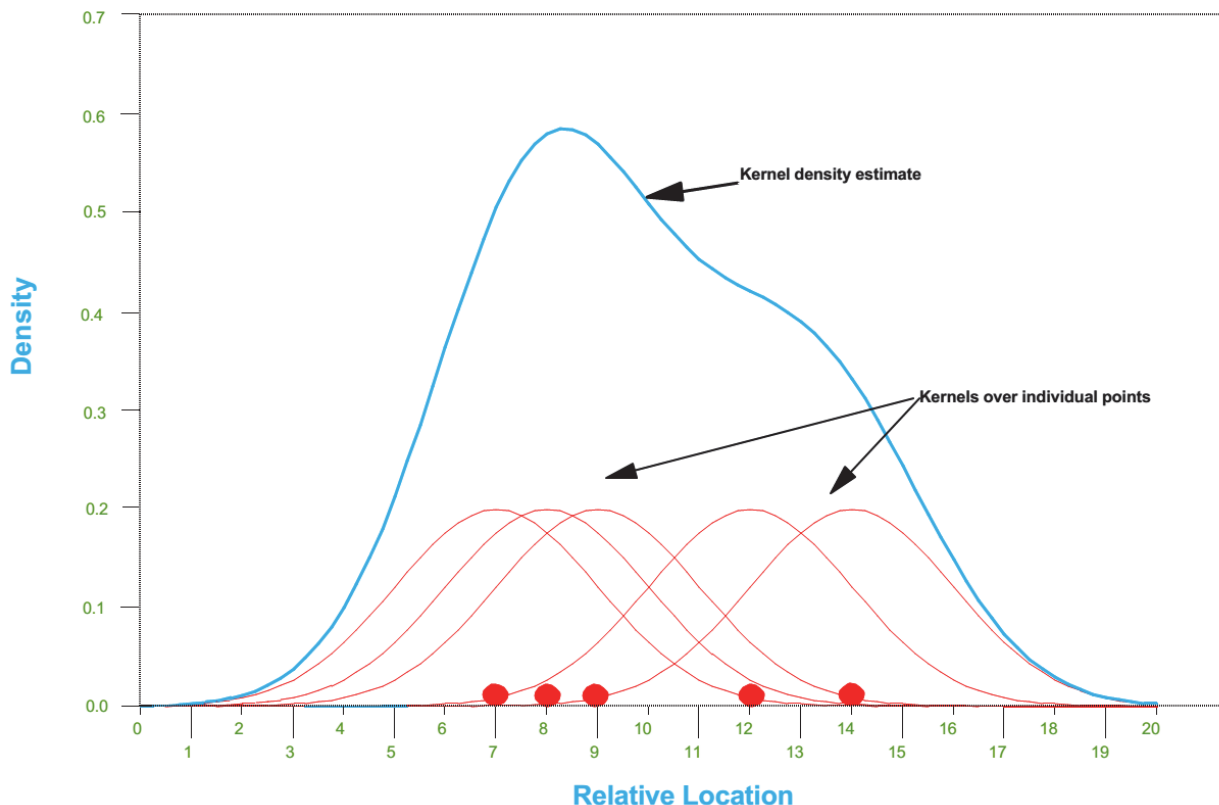


Quelle: eigene Darstellung nach (Gatrell 1996: 260)

Der Kerndichteansatz funktioniert so, dass zunächst auch ein, je nach Anwendungsfall, grobes oder feines Rasternetz über das Untersuchungsgebiet gelegt sowie über jedes zu untersuchende Merkmal ein „Kernel“ (Dichtefunktion) gestülpt. Die Kernelfunktion wird überwiegend so gewählt, dass Rasterzellen nahe am Merkmal höher gewichtet werden und mit zunehmender Entfernung die Gewichtung bis zur äußeren Bandbreite abnimmt (Abbildung 46); ggf. bis hin zum Nullpunkt (Leslie 2010). Die überlagernden Dichtefunktionen werden zu einer Kern-Dichte-Schätzung aufsummiert (Abbildung 47). Eine solche Kernelfunktion ist besonders für die hier betrachteten Phänomene sinnvoll, die einen räumlichen Einzugs- bzw. Wirkungsbereich aufweisen. Theoretisch gesprochen sind dies die empirischen Einzugsbereichen eines zentralen Gutes bestimmter Stufe, bzw. nach der Zentrale-Orte-Theorie die Marktgebiete. Für zentralörtliche Standortcluster handelt es sich bei Kernel, die einer Normalverteilung folgen um eine plausible Wahl.

Anschließend wird für jede Rasterzelle der Kerndichtewert der in Reichweite liegenden Kernel durch Addition der sich überlagernden Kernel ermittelt, wobei sich geringere Distanzen zwischen den Punkten in erhöhten Werten niederschlagen. Anders als bei der Auszählung der Merkmale je Rasterzelle, können somit auch Rasterzellen mit wenigen Merkmalen innerhalb der Zelle, aber hohen Kerndichten in den angrenzenden Rasterzellen aufgrund der Berücksichtigung der Lage im Einzugsbereich ebenfalls hohe Werte erzielen. Im nachstehenden Beispiel in Abbildung 47 erlangen auch die weit abseits der tatsächlichen Merkmalsstandorte (7, 8, 9, 12, 14) liegenden Punkte 3 und 17 noch in gewissem Umfang Dichtewerte aufgrund der Überlagerung mehrerer Kernelfunktionen in ihrem Bereich.

Abbildung 47: Aufsummierung der Kernelfunktionen von fünf Punkten



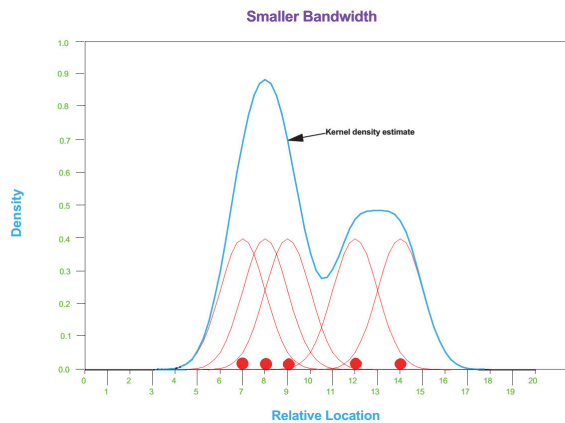
Quelle: (Levine 2007): 4

Die Kerndichtewerte liegen umso höher, je mehr Punkte bzw. Merkmale auf möglichst engen Raum vorhanden sind. Die höchsten Kerndichten erzielen dementsprechend zwei Merkmale auf der exakt gleichen Stelle, was bei dem Verfahren der Georeferenzierung über Adressdaten tatsächlich immer dann vorkommen wird, wenn zwei Merkmale auf die gleiche Adresse bzw. Hausnummer fallen. Beispielsweise könnten in einem Ärztehaus ein Augenarzt und ein Zahnarzt unter der gleich Adresse logieren. Ein Umstand den wir aus unserer persönlichen Erfahrung als nicht selten einstufen können. Die vom Nutzer zu bestimmende Bandbreite kann auch als der Einzugsbereich eines Merkmals interpretiert werden, wodurch die Parallelen zu den zentralen Orten, die ebenfalls einen stufenspezifischen Einzugsbereich aufweisen, deutlich wird. Die hinsichtlich ihrer Reichweite beschränkten Einzugsbereiche bzw. Marktgebiete des zentralen Orts/Guts einer bestimmten Stufe sind nach der Zentrale-Orte-Theorie der Grund für deren Häufung an zentralen Absatzorten. Dieser ist mit den hier zu ermittelnden Standortclustern insofern gleichzusetzen. Die höchsten Kerndichten dürften sich entsprechend der o.g. Prämissen in den historisch gewachsenen Einkaufstraßen und Marktplätzen abzeichnen.

Die ermittelten Kerndichten werden wesentlich stärker durch die angesetzte Bandbreite beeinflusst als durch die Form des Kernels (Kernfunktion). Zu enge angesetzte Bandbreiten bergen die Gefahr, dass Effekte überspitzt dargestellt werden (s. Abbildung 48), während große Bandbreiten zur Glättung der Kerndichte beizutragen (s. Abbildung 49), wodurch Informationsverluste drohen (Schräpler 2009). Die Bestimmung der optimalen Bandbreite kann man einerseits durch statistische Verfahren vornehmen oder durch die visuelle Überprüfung der Ergebnisse und anschließende Auswahl des visuell für den

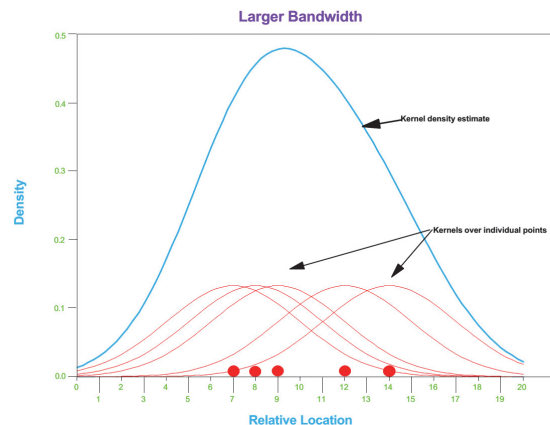
betrachteten Sachverhalt zutreffendsten (Verteilungs)Ergebnisses, was auch als „smoothing by eye“ bezeichnet wird (Silverman in Jansenberger u. Stauer-Steinnocher 2004: 274). Als geordnetes Verfahren zur visuellen Auswahl eines für die Fragestellung bestmöglich geeignete Bandbreite wird von (Leslie 2010) vorgeschlagen, die Bandbreite mit einem festen Intervall zu modifizieren und aus der Übersicht der Ergebnisse das passende auszuwählen.

Abbildung 48: „Überspitzungseffekt“ bei der Wahl sehr kleinen Bandbreiten bei der Kern-Dichte-Schätzung



Quelle: Levine 2007: 5 5

Abbildung 49: Drohender Informationsverlust der Kern-Dichte-Schätzung bei großen Bandbreiten



Quelle: ebd.: 6

Es gilt jedoch zu beachten, dass über den Kerndichteansatz nur Standortcluster von Merkmalen mit hoher räumlicher Nähe (hoher Dichte) ermittelt werden, die es ermöglichen, daraus Untersuchungseinheiten abzuleiten bzw. abzugrenzen. Nachfolde Analyseschritte sind notwendig um zu untersuchen, aus welchen Einrichtungen sich die Standortcluster tatsächlich zusammensetzen. Grundsätzlich wird von der These ausgegangen, dass sich in den höchsten Kerndichten bzw. in deren Reichweiten alle relevanten Daseinsvorsorgeeinrichtungen räumlich bündeln. Diese Ko-Lokalisierung von Einrichtungen gleicher Zentralitätsstufe lässt sich auf Christallers theoretisches Grundgerüst von Gütern mit gleichengroßen Marktgebieten/Absatzgebieten zurückführen. Abweichungen sind nur in Einzelfällen zu erwarten, wo bestimmte Einrichtungen abseits dieser Standortcluster allokiert sind, weil sie dort eventuell besser an den überörtlichen Verkehr eingebunden werden konnten (Beispiel: Schulzentren, Freizeitzentren mit Schwimmbad).

## 7.4 Intrakommunale Standortcluster in der Planungsregion Düsseldorf

### 7.4.1 Grundzentrale Ebene

#### 7.4.1.1 Methodisches Vorgehen

Neben der Eichung der internen Parameter des Kerndichteansatzes (Bandbreite, Kernelfunktion) - wobei wie oben beschrieben von der Bandbreite die größten Effekte auf das Resultat ausgehen - entfaltet die Auswahl der einzubeziehenden Merkmale an sich die maßgebende Wirkung auf das Abgrenzungsergebnis. Die Eichung des Kerndichteansatzes in Bezug auf die optimale Bandbreite kann allerdings erst nach der Merkmalsdefinition erfolgen, da die Punktverteilung der Merkmale die Grundgesamtheit bildet. Bei der Frage, welche Merkmale bzw. Indikatoren für die Ermittlung der Standortcluster auszuwählen sind, die zusammen eine ausreichende Grundversorgung „anzeigen“ sollen, gilt es ein besonderes Augenmerk auf die Definition und Skalierung der Merkmale sowie deren Gewichtung untereinander zu haben (siehe 7.3.1.1).

Dies soll am Beispiel des geforderten Vorhandenseins von Bildungseinrichtungen in den zASB verdeutlicht werden: Fokussiert man sich auf den Teilbereich der Schulbildung und zieht den Ausstattungskatalog von 1979 hinzu, findet sich dort die Aussage, es sei eine „Schule im Bereich der Primarstufe und der Sekundarstufe I“ vorzuhalten. Daraus lässt sich für diese Zentralitätsstufe schlussfolgern, dass der Zugang zur Primar- und Sekundarstufe I (SEK I) gewährleistet sein soll. Ergänzt man diese Feststellung um die Aussage des neuen LEP 2013 zum Bereich Bildung (s.o.), so wird zudem der „wohnortnahe“ Zugang konkretisiert, gegenüber dem gemeindeweiten Ausstattungsmerkmal des LEP 1979. Auf der hier relevanten Ebene grundzentraler Cluster ist in der Regel von einem wohnortnahen Zugang auszugehen.

Während die Primarstufe eindeutig dem Merkmal der Grundschule zugeordnet werden kann, wird die SEK I i.d.R. von den folgenden Schulformen repräsentiert: Haupt-, Real-, Gesamt-, Sekundarschule, Gymnasium sowie von Abendschulen. Ist dieses Merkmal nun als wohnortnaher Zugang zu einer Schulform der Sekundarstufe I auszulegen, oder ist eine optimale Versorgung erst dadurch angezeigt, dass der zASB alle genannten Schulformen (SEK I) bietet? Würde man den wohnortnahen Zugang zu einer Schulform der SEK I als ausreichend ansehen, würde demnach ein zASB mit einer Realschule in einer Bewertung gleichrangig gegenüber einem zASB abschneiden, der neben der Realschule auch alle weiteren Schulformen bietet. Die Diversität der Bildungsmöglichkeiten, die man auch als Qualität auffassen könnte, würde somit nicht in die Bewertung des zASB einfließen. Hinsichtlich der Skalierung ist weiterhin zu hinterfragen, ob eine Nominalskalierung (Vorhandensein des Merkmals bzw. der Merkmale) ausreicht oder die Anzahl der Schulen oder gar ihre Zügigkeit des betrachteten Merkmals (Anzahl der Schulen mit SEK I) im Sinne einer kardinalen Skalierung erfasst werden sollen. Misst man der Anzahl der Schulen eine Bedeutung zu, drängt sich zwangsläufig die Frage auf, ob die Einheiten überhaupt untereinander vergleichbar sind.

Es bleibt festzuhalten, dass bereits die Merkmalsdefinition eine implizite Wirkung auf die Gewichtung entfaltet. Würde man beispielsweise ein Set von insgesamt 20 Indikatoren aufstellen von denen fünf Indikatoren auf die Schulformen der Sekundarstufe I entfielen (Haupt-, Real-, Sekundar-, Gesamtschule und Gymnasium), würden diese zusammengenommen bereits zu einem Viertel das Gesamtergebnis ausmachen. Zugleich würde eine starke Ausprägung des Indikators Sekundarstufe I geeignet sein, Defizite in anderen Versorgungsfunktionen zumindest hinsichtlich der Gesamtbewertung zu kompensieren bzw. zu „überdecken“. In diesen Bereich gilt es, die Gewichtung mit Bedacht zu wählen und zu

berücksichtigen, welchen Stellenwert die jeweilige Versorgungsfunktion bei den Nachfragern hat. Im Idealfall lassen sich derartige Gewichtungsvorhaben jedoch bereits aus politischen Normsetzungen ableiten (was – wie bereits ausgeführt wurde – im Fall des neuen LEP 2013 jedoch nur im Bereich des Gesundheitswesens und der Bildung der Fall ist). Die Wohnstandortentscheidung einer jungen Familie wird dabei sicherlich wesentlich von der Qualität der Bildungsmöglichkeiten der Kinder abhängig sein und Defizite im Bereich der wohnortnahen Versorgung mit Lebensmitteln vermutlich eher hingenommen. Generell gilt es jedoch zu hinterfragen, welche Mindestausstattungsstandards an einen zentralörtlichen Standortcluster bestimmter Stufe im Allgemeinen und an den grundzentralen ZASB im Speziellen in Hinblick auf eine die Lebenszeit umspannende Versorgung anzulegen sind.

Ein weiterer wichtiger Komplex betrifft die Art der Einrichtung bzw. deren Trägerschaft und der daraus resultierenden Einflussnahme auf die räumliche Verteilung. Denn nicht alle der zentralörtlich relevanten Versorgungsbereiche liegen im direkten Einflussbereich der Gemeinde. (Bobek u. Fesl 1978) unterscheiden die von ihnen identifizierten „Dienste“ plausibel in solche gesetzlicher, offiziöser und privater Art. Hinter den gesetzten oder offiziellen Diensten steht der Staat. Die Standort der Einrichtungen und deren Einzugsbereich unterliegen direkt seinem Einfluss. Der Bürger ist bekanntlich nicht wahlfrei in der Entscheidung, an welchen Amtsgerichtssitz er sich mit einer Klage wendet oder bei welcher Zulassungsstelle er sein Kraftfahrzeug anmeldet. Dem gegenüber unterliegen die privaten Dienste dem Standortwettbewerb des Marktes. Nicht nur die Entscheidungen eines Anbieters sondern auch seiner Konkurrenten beeinflussen die Standortverteilung im Einzelhandel sowie die Größe der Einzugsbereiche als Ausdruck von Kundenpräferenzen. Dazwischen liegen die offiziösen Dienste, bei deren Aufsuchen der Konsument zwar frei in seiner Standortwahl ist, allerdings ist der Markteinstieg für die Anbieter reglementiert. Dadurch schützt der Staat in diesen Diensten, wie Apotheken, Ärzten (kassenärztlicher Bereich), Notaren etc. die Anbieter vor Konkurrenz um eine gesicherte, flächendeckende Versorgung zu gewährleisten. Problematisch in dem hier betrachteten Zusammenhang räumlich-funktionaler Standortcluster ist der Umstand, dass die konkrete Standortwahl des Dienstleisters innerhalb der reglementierten Raumeinheiten vielfach nicht gesteuert wird, sodass innerhalb der Versorgungsbereiche Teilräume mit unzureichender Erreichbarkeit von Versorgungsfunktionen bestehen können. Beispielsweise wäre es wünschenswert, wenn sich die Hausärzte als Träger der ambulanten medizinischen Versorgung auf mehrere zASB verteilen -sofern dadurch die Erreichbarkeit insgesamt verbessert wird-, statt sich im bevölkerungsreichsten ASB eines Nahbereichs zu kumulieren.

### ***Merkmalsdefinition***

Entsprechend dem aus dem neuen LEP ableitbaren Zielsystems (siehe 7.3.1.1) ist für den grundzentralen zASB eine dichotome Skalierung der Merkmale als „Zugang“ zu den als wesentlich erachteten Versorgungsfunktionen zu definieren. Dichotomisierung beschreibt die Unterscheidung in Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein einer Einrichtung. Deiters sieht die dichotome Erhebung der Merkmale auch über die grundzentrale Ebene hinaus als legitim an: „Das hierarchische Klassensystem der zentralen Orte beruht allein auf Reichweitenunterschieden der zentralen Funktionen und der Tendenz zur Agglomeration zentraler Einrichtungen an wenigen Standorten . Es ist daher konsequent, eine empirische Analyse zentralörtlicher Strukturen allein auf die Beobachtung von Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein zentraler Funktionen zu stützen. Dies entspricht auch Christallers ursprünglichem Gedanken, „die Zahl der gehandelten Güterarten“ (zentralen Funktionen) als Maß für die Zentralität eines Ortes zu verwenden“ (Deiters 1978: 70).

Für die zahnärztliche Versorgung der Bevölkerung ist demnach die räumliche Verteilung der kassenärztlichen Zahnarztpraxen zu untersuchen (-Zugang zu einem Zahnarzt-). Diesbezüglich wird nicht weiter hinterfragt, wie viele Ärzte bzw. Vollzeitäquivalente dort für den Patienten vorhanden sind. In einigen Fällen wird der Zugang zu einer Funktion durch mehrere Erhebungsmerkmale gewährleistet. Die Versorgung mit Lebensmitteln wird in diesem Modell durch die Merkmale „Discounter“, „Supermarkt“ und „SB-Warenhäuser“ abgebildet, die die Versorgungsfunktion jedoch mit einer unterschiedlicher Auswahl und Qualität sowie ggf. unterschiedlichen Öffnungszeiten wahrnehmen. Diesem Umstand wird wie bei der SEK I dadurch Rechnung getragen, dass neben der in einem ersten Schritt vorgenommenen Feststellung des wohnortnahen Zugangs zu der Grundfunktion in einem zweiten Schritt zusätzlich die Diversifizierung der Leistungserbringung sowie die Anzahl der Einrichtungen je Standortcluster erhoben wird. Demnach wird grundsätzlich eine dichotome Skalierung und zusätzlich eine kardinale Aufbereitung des Merkmals vorgenommen.

Zudem werden die Merkmale in obligatorische Kernfunktionen, die jeder grundzentrale Standortcluster grundsätzlich aufweisen sollte, und optionale Funktionen, die die Versorgungsqualität anzeigen und über eine Mindestversorgung hinausgehen, differenziert (s. Tabelle 12). Bei den Kernfunktionen handelt es sich überwiegend um gesetzte und offiziöse Dienste, während die optionalen Funktionen beinahe ausschließlich privat(wirtschaftlich) bereitgestellt werden. Der neue LEP trifft nur für den Bereich Gesundheit konkrete Aussagen zu Ausstattungen der Daseinsvorsorge. Für den Gesundheitsbereich ist eine wohnortnahe Grundversorgung zu sichern, die hier als Zugang zu Haus- und Zahnarztversorgung sowie die Erreichbarkeit von Apotheken (Medikamente) definiert wird. Entsprechend dieser Zielsetzung sind die genannten Einrichtungen als Kernindikatoren für zASB im Gesundheitsbereich anzusehen, während die höherwertigere, spezialisierte medizinische Versorgung (Fachärzte, stationäre Krankenhausversorgung) erst auf der Ebene der Mittelzentren bzw. in mittelzentralen Standortclustern vorzuhalten ist. Im Bereich der schulischen Bildung bleiben die Aussagen wesentlich unspezifischer: während die vorschulische Betreuung noch auf das Merkmal Kita<sup>80</sup> bezogen werden kann, muss im Bereich der schulischen Bildung auf zentralörtliche Ausstattungskataloge zurückgegriffen werden, um zu ermitteln, welche Schulstufe der grundzentralen Ebene zugeordnet werden.

Tabelle 12: Untersuchungsmerkmale der zASB unterteilt in Kernfunktionen und optionale Funktionen

Kernfunktionen	Einrichtung	Optionale Funktionen	Einrichtung
-Apotheke -Bürgerbüro (Bürgerdienste) -Bücherei -Jugendeinrichtung -Primarstufe -Sekundarstufe I <sup>81</sup>	-Grundschule -Hauptschule -Realschule -Gymnasium -Gesamtschule -Sekundarschule	-Anwalt -Kfz-Werkstatt -Bäckerei -Optiker -Reisebüro -Sanitärinstallatio- nen -Schuhgeschäft -Steuerberater -Drogeriemarkt -Fitnesscenter	

<sup>80</sup> Die Vorschulische Betreuung könnte man weiter Differenzierung in „normale“ Kindertagesstätten und solche mit U3-Betreuung.

<sup>81</sup> Nicht erfasst werden Weiterbildung- und Berufskollegs sowie Waldorfschulen und Förderschulen, die zwar auch den Besuch der Sekundarstufe I ermöglichen, jedoch wesentlich spezialisierter in ihrem Bildungsangebot sind und daher nicht zur Stufe der Grundversorgung gezählt werden können.

-Hausarzt -Kita -Postdienstleistung (Brief u. Paket)  -Sportplatz -Seniorenheim -Supermarkt  -Zahnarzt Bank (Kreditberatung) Geldautomat	-Volksschule  -Postfiliale (Deutsche Post) -Postfiliale im Einzelhandel  -Discounter -Lebensmittler/Supermarkt -SB-Warenhaus	-SPNV-Haltepunkt	-Bahnhof Fernverkehr -Bahnhof Regionalexpress -Bahnhof Regionalbahn -Bahnhof S-Bahn
--	---	------------------	--

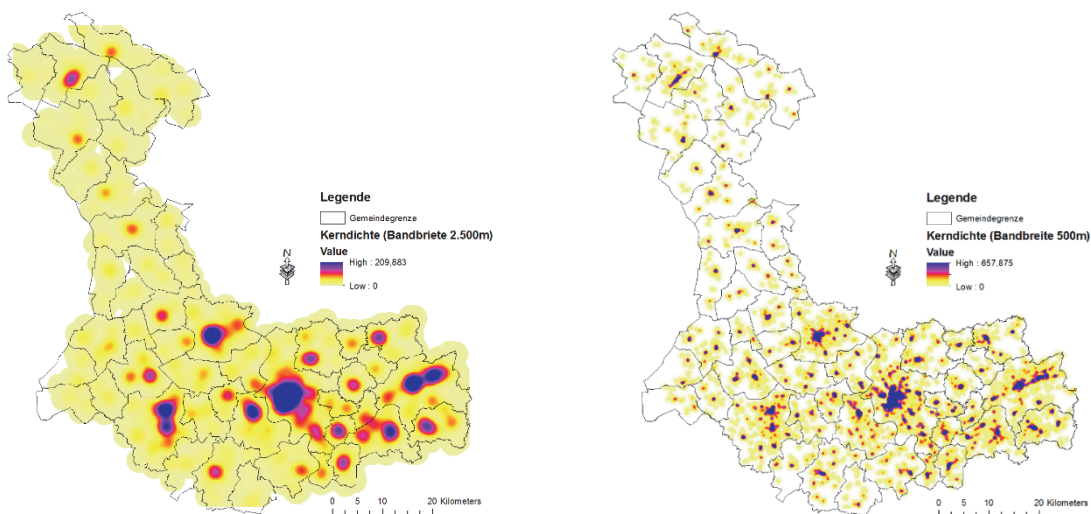
Quelle: eigene Darstellung

### **Bestimmung der Kernel-Bandbreite grundzentraler Standortcluster**

Nachdem die obengenannten Merkmale adressscharf erhoben und georeferenziert in ein GIS eingespielt wurden, kann als erstes Ergebnis festgehalten werden, dass es sich um insgesamt rund 23.000 Einzelmerkmale bzw. Punktdaten handelt. Im nächsten Schritt wird nun über jeden dieser Punkte ein Kernel gestülpt, für den es die optimale Bandbreite zu ermitteln gilt. Dazu wurden Kernel-Bandbreiten von 2500 bis hinunter zu 500 Metern mit Intervallschritten von 500 Metern berechnet und die Ergebnisse visuell verglichen (s. Abbildung 50). Eine Bandbreite von 2500m kann als zu grob angesehen werden, um daraus Standortcluster abzuleiten, während die Bandbreite von 500m bereits zu detailreich erscheint. Insgesamt zeigte die in Abbildung 51 dargestellte Berechnung mit einer Bandbreite von 1000m das plausibelste Ergebnis dar.

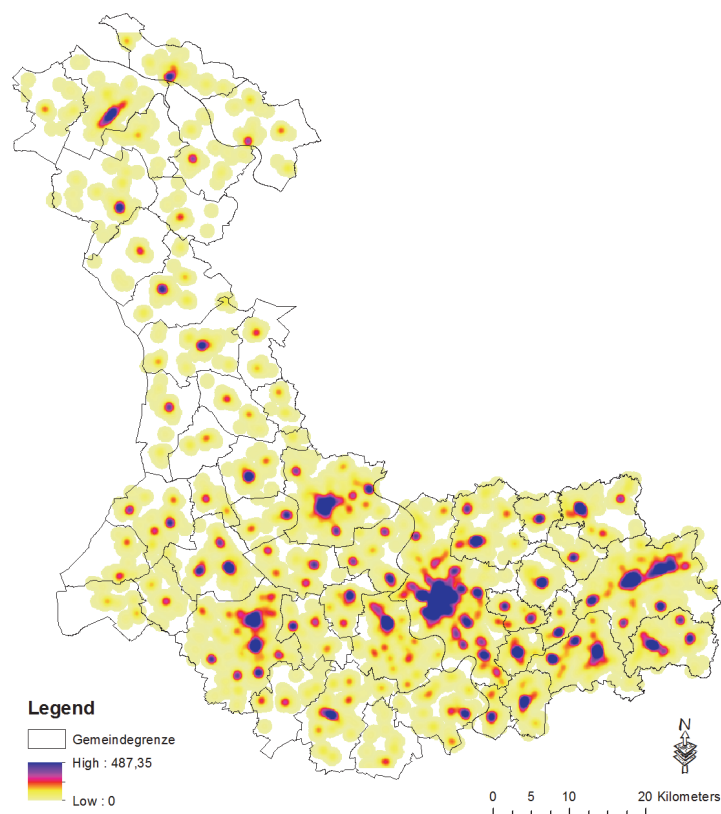


Abbildung 50: Vergleichende Darstellung der Kerndichte mit einer Bandbreite von 2.500 und 500 Metern am Beispiel grundzentraler Merkmale für den Planungsraum Düsseldorf.



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 51: Kerndichte mit einer Bandbreite von 1000 Metern



Quelle: eigene Darstellung

Im Ergebnis lassen sich deutlich die Siedlungsstrukturen mit unterschiedlichen Kerndichten erkennen mit einem starken Nord-Südgefälle in den Dichtewerten<sup>82</sup>. Die bevölkerungsreichen Städte und Gemeinde in den Verdichtungsräumen weisen dabei teilweise in mehreren Stadtteilen auch außerhalb des Hauptortes die vergleichsweise höchsten Kerndichten (blaue Einfärbung) auf. Ebenso wird deutlich, dass einige Gemeinden nur einen funktionsreichen Hauptort besitzen, der als zASB in Frage kommt, während andere Gebietskörperschaften in mehreren Ortslagen hohe Kerndichten nachweisen können.

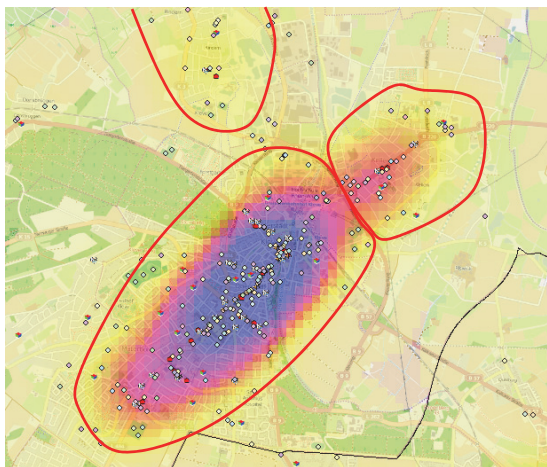
Hierzu sei jedoch einschränkend anzumerken, dass der hier beschriebene Kern-Dichte-Ansatz davon ausgeht, dass jedes Merkmal gleichgewichtet ist, weshalb hohe Kerndichten auch durch die Ballung gleicher Merkmale hervorgerufen werden können und somit eine funktionale Vielfalt noch nicht nachgewiesen ist. Jedoch wird davon ausgegangen, dass es sich bei den erfassten Dichten um historisch gewachsene Strukturen (Einkaufsstraßen, Marktplätze, Siedlungsansätze) handelt, die zumindest in einem gewissen Umfang eine funktionale Diversität aufweisen. Der Kerndichteansatz hat aber lediglich die Funktion, räumliche Ballungen von, für die Untersuchung relevant erachteten, Merkmalen zu operationalisieren und Standortballungen anzuzeigen. Demzufolge kann aus den angezeigten Kerndichten noch kein grundzentrales Standortcluster abgeleitet werden. Dazu ist deren Merkmalszusammensetzung auf Multifunktionalität bzw. Ko-Lokalisierung hin zu überprüfen. Um zu einer auswertbaren Untersuchungseinheit zu gelangen, ist ein weiterer Schritt notwendig, in welchem die erzeugten Kerndichtewolken - die sich gerade in den Verdichtungsräumen über mehrere Ortsteile und auch über Gemeindegrenzen hinweg erstrecken - in Standortcluster zu zerteilen sind.

Am nachfolgenden Beispiel der Stadt Kleve kann dies verdeutlicht werden: innerhalb der Gemarkungsflächen zeichnet sich anhand der im Untersuchungsraum vergleichbaren Kerndichten eindeutig ein dominierender Hauptort ab. Daneben befindet sich nördlich gelegenen Ortsteil „Rindern“ eine weitere, relativ schwache Merkmalshäufung. An der nordöstlichen Spitze des Hauptortes ist eine Ausbuchtung zu erkennen, die sich aus der Kernhäufung im Ortsteil „Kellen“ zusammensetzt (Abbildung 52 u. Abbildung 53).

---

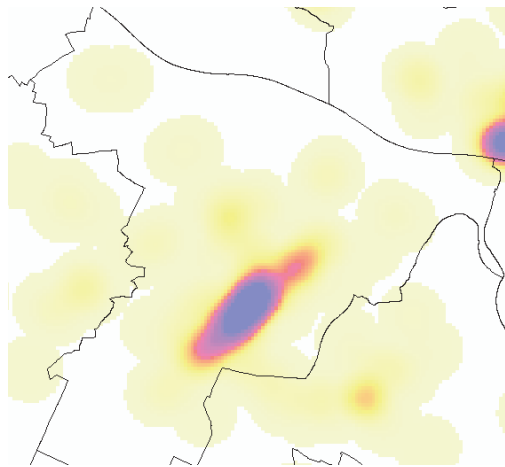
<sup>82</sup> Aufgrund der hohen Spannweite zwischen den Kerndichtewerten wurde für die Darstellung in Abbildung 51 eine in diesen Fällen übliche Gewichtung anhand der Standardabweichung vom Mittelwert vorgenommen (s. Knapp 2010: 46). Dargestellt ist eine fünf-fache Standardabweichung vom Mittelwert bei einer Bandbreite von 1000 Metern.

Abbildung 52: Abgrenzung von drei potentiellen Standortcluster zur weiteren Analyse



Quelle: eigene Darstellung / Kartengrundlage: OpenStreet-Map

Abbildung 53: Kerndichteverteilung innerhalb der Gemarkungsfläche der Stadt Kleve



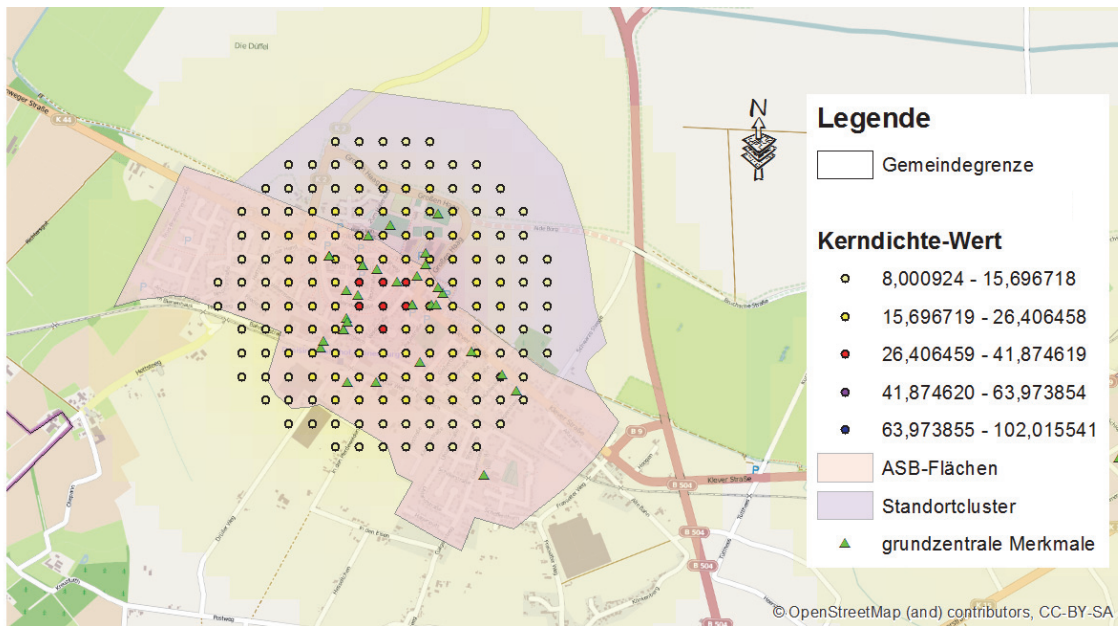
Quelle: eigene Darstellung

Entsprechend der Prämisse, jede Gemeinde muss einen zASB zugewiesen bekommen, wurde empirisch eine untere Abschneidegrenze bei einer Kerndichte von 20 ermittelt. Dichtewerte darüber werden in Niederkrüchten nicht mehr erreicht, in mehreren weiteren Städten und Gemeinden wie Rheurdt und Rommerskirchen nur noch in einigen wenigen Zellen. Um zu überprüfen, ob die Kerndichte tatsächlich die funktionale Ausstattung des Ortes durch die absolute Anzahl von Einrichtungen wiedergibt, gilt es die gefundenen Standortcluster auf ihre Zusammensetzung zu analysieren. Im Sinne einer Plausibilitätsprüfung werden auch Standortcluster mit geringeren Kerndichten in die Analyse einbezogen.

Dazu mussten die Standortcluster zunächst räumlich abgegrenzt werden, wodurch definiert wird, aus welchen Einrichtungen sich ein Standortcluster zusammensetzt. Methodisch kann diesbezüglich grundsätzlich so vorgegangen werden, dass um die „Kerndichte-Wolken“ oberhalb des ermittelten Schwellenwerts zuzüglich einer Reserve für die Plausibilitätsprüfung eben dieses Schwellenwertes ein Kranz gelegt wird und dieser mit einem „Buffer“ mit der Reichweite der zuvor ermittelten Bandbreite umrandet wird. Denn auch die Einrichtungen innerhalb der Bandbreite haben zu den Kerndichtewerten des Standortclusters beigetragen. Allerdings liefert diese Methode nicht immer befriedigende Ergebnisse, da oftmals einzelne Einrichtungen wie Schulen oder Schwimmbäder, teilweise aber auch ganze Schulzentren, abseits der auf diesem Weg ermittelten Standortcluster liegen. Zudem gehen die Standortcluster innerhalb der größeren Städte und Ballungsgebiete stets ineinander über. Da aus diesen Gründen für jedes Standortcluster eine visuelle Einzelfallbeurteilung erforderlich wurde, wurden die bestehenden „ASB“-Flächen aus dem Regionalplan mit den Kerndichte-Wolken überlagert. In den überwiegenden Fällen lagen alle relevanten grundzentralen Merkmale innerhalb der ASB-Flächen, sodass diese Abgrenzung übernommen werden konnte. Innerhalb der Verdichtungsräume und besonders innerhalb der Großstädte mussten die ASB-Flächen durchschnitten werden, was durch Überlagerung mit topographischer Karte i.d.R. entlang von bandartiger Infrastruktur (Schienenwege oder Hauptverkehrsstraßen) erfolgte, da hiervon eine Trennwirkung für die fußläufige Erreichbarkeit vorliegt. In den Fällen, wo einzelne Einrichtungen innerhalb des Kerndichte-Wolken und deren Bandbreiten lagen, aber außerhalb von ASB-Flächen in gewerblich-industriellen Gebieten (GIB-Flächen) oder

abseits der Siedlungsbereiche im Freiraum (Außenbereich), wurden die ASB-Flächen pragmatisch manuell abgerundet.

Abbildung 54: Manuelle Anpassung des Standortclusters am Beispiel des Hauptortes der Gemeinde Kranenburg



Quelle: eigenen Darstellung, Kartengrundlage: Openstreetmap

In Abbildung 54 kann man erkennen, dass alle grundzentralen Einrichtungen bis auf eine innerhalb der Kerndichtewolke liegen. Die einzelne Einrichtung liegt jedoch innerhalb der ASB-Fläche der Ortslage, die in diesem Fall aber dazu geeignet ist, die grundzentralen Einrichtungen des Standortclusters abzudecken. Daher wurde die ASB-Fläche manuell halbbogenförmig entlang der Kerndichtewolke abgerundet.

#### 7.4.1.2 Ergebnis

Die nunmehr vorliegenden Standortcluster werden anschließend auf ihre funktionale Ausstattung hin analysiert. Erfasst werden sowohl die Vollständigkeit der eingeforderten Kernfunktionen und der ergänzenden optimalen Funktionen, sowie deren absolute Anzahl je Standortcluster.

Betrachtet man zunächst die Gemeindeebene (als Summe aller Standortcluster einer Gebietskörperschaft im Sinne der örtlichen Gemeinschaft), finden sich in fast allen Städten und Gemeinden alle 15 Kernfunktionen. Die drei Kommunen Weeze, Tönisvorst und Niederkrüchten erreichten 14 Kernfunktionen, drei weitere Kommunen (Wachtendonk, Rommerskirchen und Rheurdt) lediglich 13 Kernfunktionen. Die schwächeren Kommunen erreichten auch jeweils (bis auf Rommerskirchen) nur unterdurchschnittliche Quoten bei den optionalen Funktionen. Auf der grundzentralen Ebene ist die Standortbündelung zentralörtlicher Funktionen im Sinne einer wohnortnahen Grundversorgung besonders relevant. Daraus kann man den Anspruch ableiten, nur bei solchen Städten und Gemeinden von Grundzentren zu sprechen, die auch tatsächlich ein empirisch nachweisbares (grundzentrales) Standortcluster aufweisen. Demnach wird auf der Ebene der Standortcluster nun ebenfalls eine mögliche Vollausstattung mit den identifizierten Kernindikatoren geprüft.

Die Analyse der Standortcluster bot bereits ein differenziertes Bild, wie hier am Beispiel der Stadt Kleve erläutert werden soll. Während der Klever Hauptort und der Ortsteil „Kellen“ mindestens 80% der

geforderten Merkmale erfüllen, „fehlen“ dem Ortsteil „Rindern“ bereits 5 Kernfunktionen, wobei im optionalen Bereich nur eine Deckung von 50% erzielt wird<sup>83</sup>. Als weitere methodische Entscheidungshilfe für die Beurteilung ob ein Standortcluster eine ausreichende Ausstattung aufweist, wurde untersucht, in wie vielen Merkmalen – die bei über 75% der Standortcluster vorkommen – der betrachtete Standortcluster Defizite aufweist. Damit kann ein Eindruck darüber erlangt werden, wie stark die Standortcluster von einem „typisch“ ausgestatteten grundzentralen Cluster abweichen. Insgesamt konnten 15 Einrichtungen<sup>84</sup> ermittelt werden, die in über 75% der untersuchten Cluster vorkommen. Viele dieser Einrichtungen weisen Versorgungsgrade von über 90% auf, Kitas kommen sogar in jedem der 214 untersuchten Standortcluster vor.

Tabelle 13: Auswertung des funktionalen Besatzes der abgegrenzten Standortcluster am Beispiel der Stadt Kleve

Standortcluster	Merkmale	Kernindikatoren...		„Nuller“	Optionale Indikatoren... von 10	
		von 15	In %			In %
Kleve-Hauptort	399	15	100%		10	100%
Kleve-Kellen	65	13	87%		8	80%
Kleve-Rindern	26	10	67%	1	5	50%

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung

Für den Klever Hauptort und den baulich sowie topographisch vom Hauptort getrennten Ortsteil „Kellen“ kann eine ausreichend funktionale Ausstattung und Dichte angenommen werden, um diese als zASB festzulegen, während „Rindern“ die erforderliche Mindestausstattung, deren Schwellenwert über alle Standortcluster betrachtet bei 75% der Kerneinrichtungen liegt, nicht erreicht. Der Schwellenwert von 75% wird als plausibel angenommen, da alle Standortclustern mit nur 11 Kernfunktionen (= 73%) im Durchschnitt auch nur 55% der optionalen Indikatoren aufweisen, während bei den Standortortclustern mit 12 Kernindikatoren (= 80%) bereits im Mittel eine Quote von 66 % der optionalen Indikatoren vertreten sind.

Aus dem empirischen Befund ist aber keineswegs eine eindeutige normative Funktionszuweisung abzuleiten. D.h., nicht jeder Standortcluster mit einer Ausstattung oberhalb des Schwellenwerts kann für sich automatisch die Schlussfolgerung ableiten als zASB festgelegt zu werden. Andererseits kann es erforderlich oder sinnvoll sein, Standortcluster mit Defiziten bei der Ausstattung festzulegen, wenn etwa großen Flächengemeinden vorliegen. Hierbei ist ein besonderes Augenmerk auf die Erreichbarkeit im (Nah-)Bereich zu legen, als auch ein mögliches Ergänzungspotential der Standortcluster innerhalb einer Gemeinde zu erkennen (z.B. zwei unterschiedliche Schulformen der SEK I). Mithin gilt auf der intrakommunalen Ebene die gleiche Schlussfolgerung wie für ein landesweites ZOK in welchen die politische Gemeinde als Ganzes den Zentralen Ort abbildet: aus dem empirisch beschreibbaren Zentrale-Orte-System kann nicht eins zu eins ein normatives Zentrale-Orte-Konzept abgeleitet werden. Demnach kann auch aus einer funktionalen Ausstattung eines Standortclusters nicht in jedem Fall eine pauschale normative Einstufung erfolgen.

<sup>83</sup> Neben den drei identifizierten Standortcluster (Kleve Hauptort, Rinder und Kellen) wurden als Plausibilitätstest auch zwei weitere Ortsteile mit den nächstgeringeren Kerndichten auf ihre funktionale Zusammensetzung untersucht. Jedoch wiesen diese in beiden Fällen weniger als 50% der geforderten Kernfunktionen auf und kommen als grundzentrale Standortcluster somit nicht in Frage.

<sup>84</sup> Dies sind: Anwaltskanzlei, Apotheke, Bankfiliale, Bäckerei, Geldautomat, Grundschule, Hausarzt, Kita, Postfiliale, SB-Bankfiliale (kein Schalterbetrieb), Sportplatz, Steuerberater, Supermarkt und Zahnarztpraxis.

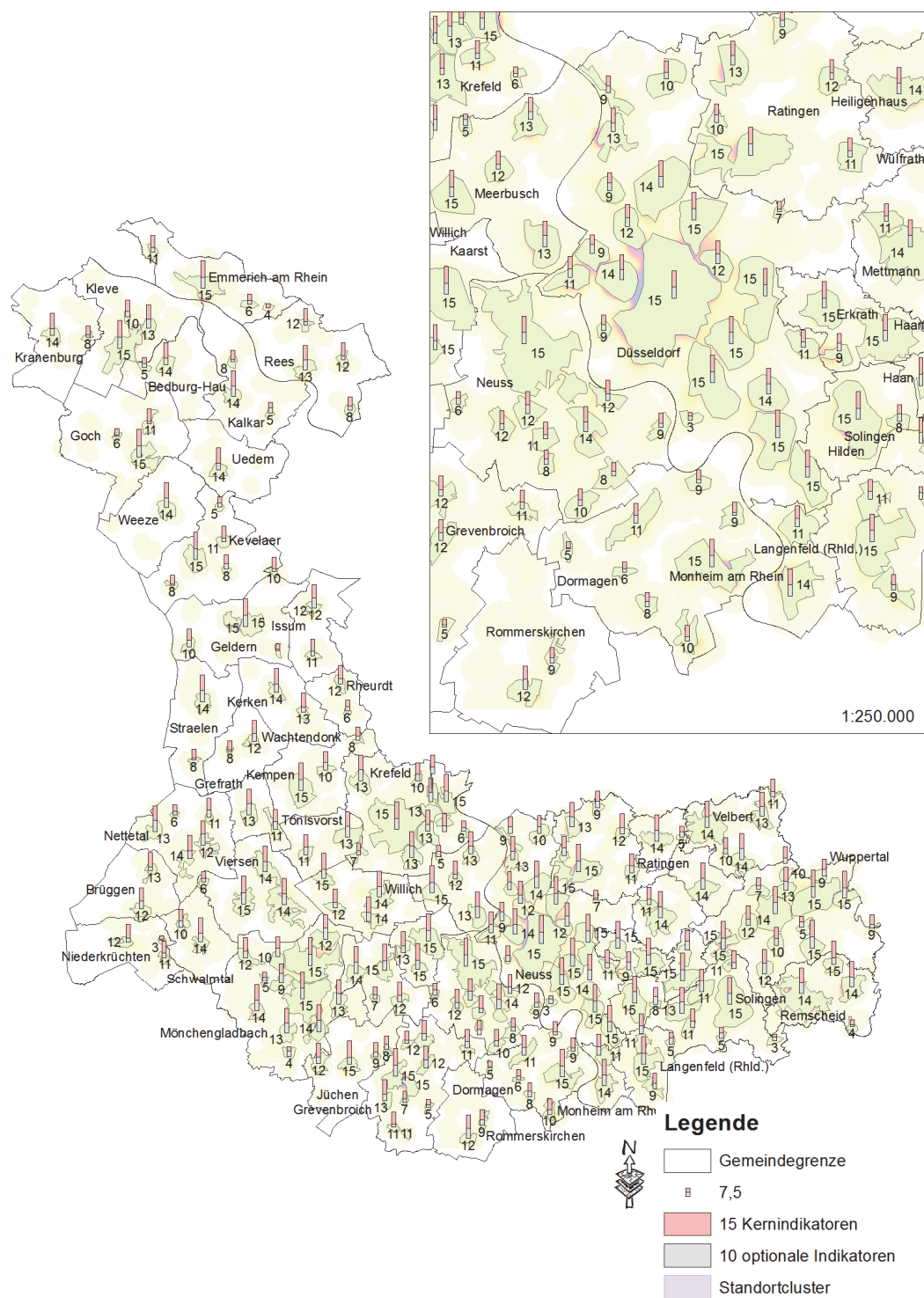
Aus analytischer Perspektive weist Kleve zwei funktional ausgestattete Standortcluster auf. Aus normativer Perspektive bliebe zu hinterfragen, ob es zielführend ist, zwei zASB für Kleve auszuweisen bzw. den zusammenhängenden Standortcluster, der zum Zweck der Analyse getrennt wurde, in zwei zASB zu unterteilen. Die Festlegung des Ortsteils „Rindern“ als zASB wäre auf der anderen Seite nur dann vertretbar, wenn der Klever Hauptort ebenfalls schwach abschneiden würde und „Rindern“ eine zum Einrichtungsportfolio des Hauptort komplementäre Ausstattung aufweisen würde oder peripher im Norden des Stadtgebiets zu eine wohnortnahen Versorgung der dortigen Bevölkerung beitragen würde. In ersterem Fall läge eine intrakommunale funktionsteilige Wahrnehmung der Grundversorgung vor.

Im Ergebnis lässt sich zunächst feststellen (siehe die Gesamtliste der Ergebnisse aller Standortcluster in Anhang 1), dass mit den angesetzten Kerndichten für jede politische Gemeinde (Grundzentrum) auch ein ausreichend ausgestattetes grundzentrales Standortcluster empirisch ermittelt werden konnte, wenn man einen Schwellenwert von 75% für die Abdeckung der Kernindikatoren ansetzt. Von den 214 untersuchten Standortclustern bleiben 115 über dem Schwellenwert von 75%. Der normativen Prämisse, jedem Grundzentrum müsse mindestens ein zASB zugestanden werden, kann zumindest für die Planungsregion Düsseldorf empirisch untermauert werden, sodass letztlich keine „Placebo“-Standortcluster mit nur geringen Versorgungsumfang festgelegt werden müssen, die es anschließend zu stärken gilt.

Des Weiteren lässt sich für die überwiegende Mehrheit der Gebietskörperschaften eine monozentrale Versorgungsfunktion durch das Standortcluster im Gemeindehauptort erkennen. Neben den Großstädten, die gleich in mehreren Stadtteilzentren vollwertige grundzentrale Cluster aufweisen, finden sich in vielen Städten und Gemeinden funktionsstarke Nebenorte abseits der Gemeindehauptorte. In den Gebietskörperschaften Brüggen und Issum weisen jeweils zwei Standortcluster annähernd gleichrangige Kernfunktionen auf, wobei sich erst mit Blick auf die optionalen Funktionen die Hauptorte von den Nebenorten absetzen können. Allerdings muss man mit Blick auf die Ausstattung erkennen, dass jeweils die Nebenorte exklusiv den Zugang zu einer Schule der Sekundarstufe I innerhalb der Gemeinde bereitstellen, sodass dieser Fakt bei der normativen Funktionszuweisung nicht übersehen werden sollte. In den Städten Kaarst, Meerbusch, Nettetal, Viersen und Willich sind mehrere Standortcluster stark funktional ausgeprägt, sodass man erst durch die unterschiedlichen Schulformen, die den Besuch der Sekundarstufe I ermöglichen eine funktionale Differenzierung vornehmen kann, um so am Ende der Analyse eine wechselseitige innergemeindliche Funktionswahrnehmung zu attestieren. In den vorgenannten Städten sind die unterschiedlichen Schulformen über die Ortsteile verteilt, im Gegensatz zu den Städten und Gemeinden, in denen die grundzentrale Funktionswahrnehmung tendenziell monozentral organisiert ist und die verschiedenen Schulformen i.d.R. auf den einen Hauptort – ggf. sogar an einem Standort (Schulzentrum) – entfallen.

Die in Anlage 1 tabellarisch aufgeführten Ergebnisse der Ausstattung der grundzentralen Standortcluster ist in Abbildung 55 räumlich dargestellt. Die Balkendiagramme stellen jeweils die Ausstattung getrennt nach Kernindikatoren und optionalen Indikatoren dar, die eingeblendeten Zahlen beziehen sich jedoch nur auf den Besatz mit Kernindikatoren. Am Beispiel des bevölkerungsreichen Mittelzentrums Neuss wird deutlich, wie viele stark ausgestattete Grundzentren im Stadtgebiet liegen, die überwiegend durch Eingemeindung Neuss zugeschlagen wurden. Daneben sind einige Städte und Gemeinden wie beispielsweise Meerbusch zu nennen, für die hinsichtlich der grundzentralen Ausstattung kein dominierender Hauptort auszumachen ist.

Abbildung 55: Besatz der grundzentralen Standortcluster mit Kernindikatoren und optionalen Indikatoren



Quelle: eigene Darstellung

## 7.4.2 Mittelzentrale Ebene

### 7.4.2.1 Methodisches Vorgehen

Auf der mittelzentralen Ebene erfolgt die Analyse der Standortcluster nach der gleichen Methodik, die bereits für die grundzentrale Ebene angewendet wurde. Demnach wird zunächst die Ausstattung auf der Gemeindeebene dargestellt, bevor anschließend die intrakommunalen Standortcluster identifiziert werden.

Auf der grundzentralen Ebene ist primär der Frage nachgegangen worden, ob für jede politische Gemeinde ein räumlich gebündeltes Standortcluster von Einrichtungen der Daseinsvorsorge nachzuweisen ist und somit für jede politische Gemeinde ihr Territorium als Nahbereich zugeordnet ist; damit existieren keine nicht-zentralen Gemeinden die von anderen Grundzentren mitversorgt werden müssten. Auf der mittelzentralen Ebene besteht das primäre Erkenntnisinteresse in der Frage, ob sich in allen Raumstrukturen noch räumlich gebündelte Standortcluster identifizieren lassen, da mit zunehmender Hierarchie die Tendenz zur Standortbündelung nachlässt (Greiving et al. 2015: 104). Sollten die Einrichtungen nicht in Standortclustern allokiert sein (monozentrale Funktionsausübung), sondern transkommunal ausgeprägt, würde dies für das Vorliegen der Strukturvariante „Städteverbund“ oder „Funktionsraum“ sprechen. In Fällen transkommunaler Ausprägung tragen auch Einrichtungen außerhalb der Zentralen Orte bzw. der Standortcluster zur (in diesem Fall) mittelzentralen Versorgung bei, weshalb der gesamte Versorgungsbereich zu untersuchen ist.

Wie auf der grundzentralen Ebene wird auf der mittelzentralen Hierarchiestufe für die Versorgungsprofile eine dichotome Skalierung gewählt, da die absolute Anzahl an Einrichtungen keine Aussage über die Qualität enthält. Die mittelzentrale Versorgungsqualität wird allerdings auf Grundlage der letztgültigen Mittelbereiche über einen Soll-Ist-Vergleich für solche Einrichtungen ermittelt, für die entsprechende Zahlen verfügbar sind (etwa Einwohner/Ärzte-Verhältnis). Aus dem Ausstattungsprofil und den absoluten Versorgungsvolumen für den Versorgungsbereich soll abschließend die Bereichsbildungsfähigkeit des Zentralen Ortes beurteilt werden. Bereichsbildungsfähigkeit wird in diesem Ansatz dadurch ausgedrückt, dass eine Standortgemeinde in der Lage ist, die Bevölkerung in ihrem zugeordneten Versorgungsbereich ausreichend mit den laut Zielsystem relevanten Versorgungsfunktionen zu versorgen. Dazu werden die ursprünglich festgelegten Mittelbereichsabgrenzungen als Erhebungsgrundlage verwendet, was bezogen auf das Untersuchungsgebiet bedeutet, dass in einer großen Anzahl Mittelzentren untersucht werden, die nur ihre eigenes Gemeindegebiet als Versorgungsbereich zugeordnet haben.



### **Herleitung der mittelzentral relevanten Ausstattung**

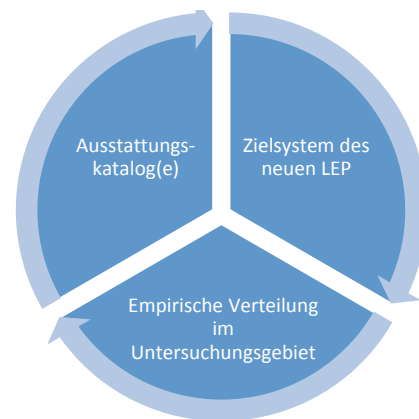
Vor der Analyse der kardinal skalierten Versorgungsqualität wurde zunächst die mittelzentrale Ausstattung erfasst. Die für die mittelzentrale Ebene als repräsentativ erachteten Einrichtungen und Funktionen wurden dabei erneut nach dem Ausstattungskatalog des LEP 1979 zusammengestellt. Anschließend erfolgt eine erste Prüfung, ob dem Zielsystem des neuen LEP weitere normative Aussagen zur Vorhaltung der aufgeführten Einrichtungen entnommen werden können. Daran schließt sich als letzter Validierungsschritt die Analyse des tatsächlichen Auftretens des Merkmals an (s. Abbildung 56). Einerseits sollte durch die räumliche Ausprägung der Standorte eines Einrichtungstyps geprüft werden, ob dieser noch für die mittelzentrale Rangstufe repräsentativ ist. Andererseits galt es zu prüfen, ob diese Einrichtung noch an das mittelzentrale Standortcluster gebunden ist, oder wie beschrieben die Tendenz aufweist, sich überwiegend außerhalb der Standortcluster im Bereich zu allokalieren. Bei letzter räumlichen Erscheinungsform wäre eine Festlegung als Kernindikator im Sinne einer zentrengelunden Einrichtung nicht nachvollziehbar. Grundsätzlich ist damit das Erfordernis der Ko-Lokalisierung der Einrichtung angesprochen (Terfrüchte 2014), die im früheren Schrifttum als „Vergesellschaftung“ der zentralen Einrichtungen bezeichnet wurde (Deiters 1978). Demnach reicht es nicht aus, dass eine Einrichtung selten vorkommt, um zentral zu sein, sondern sie muss zusammen mit anderen, rangstufenspezifischen Einrichtungen auftreten. Der von Terfrüchte vorgeschlagene Weg der Prüfung der Ko-Lokalisierung über eine Hauptkomponentenanalyse scheidet jedoch (wie bereits für die Skalogramm-Analyse geschildert, s. Kapitel 7.3) an dem Fehlen der Grundeinheit des noch nicht abgegrenzten Standortclusters. Die Übertragung der Ergebnisse der Ko-Lokalisierung auf Basis der Abgrenzung der Standortgemeinden auf die Standortcluster ist aus Sicht des Autors nicht zulässig, da in den (größeren) Standortgemeinden jeweils mehrere mittelzentrale Standortcluster vorkommen dürften. Der sehr viel gewichtigere Grund liegt jedoch darin, dass solche mittelzentralen Einrichtungen, die bereits überwiegend transkommunal außerhalb der mittelzentralen Standortgemeinden auftreten, aber eigentlich Bestandteil des Standortclusters sind, aufgrund mangelnder Ko-Lokalisierung als nicht-zentrale Einrichtungen klassifiziert würden. Somit wären transkommunale Standortcluster nicht identifizierbar.

Als erster Schritt wurden die als maßgebliche Ausstattungsstandards für Mittelzentren im LEP 1979 vorgegebenen Einrichtungen und Dienstleistungen betrachtet:

- Schule im Bereich der Sekundarstufe II,
- Weiterbildungseinrichtungen,
- Büchereien,
- Mehrzweckhalle,
- Krankenhaus für Akutkranke mit mehreren Fachabteilungen,
- Jugendzentrum,
- Altenzentrum,
- Sportplatz (größere Kampfbahn, ggf. mit Nebenanlagen und Zuschaueranlagen)
- Sporthalle (mittlere oder größere, teilbare Halle)

Abbildung 56: Schritte zur Herleitung der mittelzentralen Ausstattung

Quelle: eigene Darstellung



- Freibad (mittleres und oder größeres Mehrbecken-Freibad),
- Hallenbad (kleineres oder mittleres Mehrbecken-Hallenbad),
- Außerdem vielseitige Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen für den gehobenen Bedarf, z.B.: Städtebaulich integriertes Einkaufszentrum, qualifizierte Fachgeschäfte, mehrere größere Kreditinstitute, Fachärzte und Notare

Die Vorgaben des LEP 79 mussten zunächst vielfach modifiziert werden. Schwierigkeiten verursachten einerseits die sehr konkrete Operationalisierung („teilbare Halle“) sowie die andererseits sehr pauschalen Aussagen („mittleres und größeres“)<sup>85</sup> im Bereich Freizeitinfrastruktur (Sportplatz, Sporthalle, Frei- und Hallenbad). Für Sporthallen konnte keine verlässliche Datenbasis ermittelt werden, wie auch für die Hallenbäder. Daher wurden letztere aufgrund des vertretbaren Aufwands erhoben, wobei sich die Differenzierung in kleinere oder mittlere Mehrbecken-Hallenbäder als undurchführbar herausstellte. Die empirische Verteilung der Hallenbäder im Untersuchungsraum - ohne eine solche Differenzierung - zeigt jedoch, dass diese in der überwiegenden Anzahl der Städte und Gemeinden im Untersuchungsgebiet vorhanden sind und demzufolge nicht (mehr) als (Kern)Indikator der mittelzentralen Stufe angesehen werden können. Eine pauschale Differenzierung in kleine Schwimmhallen und größere Mehrbecken-Hallenbäder wäre aber mit einer besseren Datenbasis möglich gewesen. Zudem zeigt sich, dass gerade die größeren Mehrbecken-Hallenbäder überwiegend nicht in den zentralen Ortslagen liegen, sondern an den (damaligen) Siedlungskanten neu errichtet wurden, mitunter sogar in den Nebenorten. Die Hallenbäder wurden anschließend allerdings nicht zu grundzentralen Einrichtungen „degradiert“, sondern den optionalen Ausstattungsmerkmalen zugeordnet. Die Freibäder hingegen, konnten durch Einsatz von Fernerkundungsmethoden (Luftbildinterpretation durch visuelle Interpretation) dahingehend beurteilt werden, ob es sich um eine größere Mehrbecken-Anlage handelt. Unter den Sportplätzen und Sporthallen konnte bezüglich der Sporthallen aus Gründen der Datenverfügbarkeit keine Mehrzweckhallen ermittelt werden. Sportplätze mit 400-Meter-Kampfbahn finden sich nach empirischer Prüfung (Fernerkundung) in annähernd allen Städten und Gemeinden (oftmals als Sportanlage in der Nähe von Schulzentren, die dort für Leichtathletik-Wettkämpfe im Rahmen des Sportunterrichts benötigt werden), weshalb hier nur solche Sportplätze mit Zuschauertribünen als „Stadien“ der mittelzentralen Stufe zugeordnet wurden und dies im Bereich der optionalen Einrichtungen.

Im Funktionsbereich der Bildung war laut LEP 1979 eine „Schule“ im Bereich SEK II als ausreichend angesehen, wobei aus der Verwendung des Singulars geschlussfolgert wird, dass ein beliebige Schulform der SEK II als hinreichende Ausstattung anzusehen war. Zieht man die Aussagen des neuen LEP zur Daseinsvorsorge im Bereich der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen hinzu, wonach „für ein gleichmäßiges und alle Schulformen und Schularten umfassendes Bildungs- und Abschlussangebot“ (LEP NRW Entwurf 2013: Begr. zu Punkt 2.2) zu sorgen ist, kann man erstere Auslegung nicht aufrechterhalten. Hiermit ist ein Beispiel angesprochen, bei dem die nachgelagerte Prüfung des Zielsystems des neuen LEP eine Operationalisierung des Funktionsbereichs erforderlich macht. Um die Qualität der SEK II-Bildung abzubilden, wurde das Vorhandensein der wesentlichen Schulformen Gymnasium und Gesamtschule<sup>86</sup> in Verbindung mit den Berufsschulen/-kollegs jeweils als Kernindikator erfasst, um auch dem dualen Ausbildungssystem Rechnung zu tragen. D.h., die Versorgungsqualität wird umso

<sup>85</sup> Die Probleme beginnen bei der Operationalisierung der verwendeten Adjektive kleineres, mittleres sowie größeres Mehrbecken-Hallen-/Freibad und enden, selbst wenn diese gelöst werden, bei der verfügbaren Datenbasis. Es liegen keine einheitlichen Daten zu den Beckengrößen der überwiegend kommunalen Bäderbetriebe vor.

<sup>86</sup> Die Waldorfschule als Schulform (mit SEK-II-Ausbildung) wurde auf der hierrelevanten mittelzentralen Hierarchiestufe ausgeblendet, weil die empirische Verteilung eine starke Korrelation mit den Oberzentren ergab.

höher eingeschätzt, je mehr Schulformen in einem Ort bzw. Standortcluster zur Erlangung eines Schulabschlusses zur Wahl stehen. Nicht berücksichtigt wird, wie viele Schulen an einem Ort vorkommen, da die Anzahl der Schulen kein geeigneter Indikator für Qualität oder Versorgung darstellt, weil die Anzahl (Gymnasien, etc.) erstens keine Aussage über die Schülerzahlen zulässt und zweitens mit der Schüleranzahl korreliert. Daher sind nur Verhältnisaussagen von beschulten Schülern zu Einwohnern der betrachteten Zielgruppe sinnvoll, die nachgelagert (s. Kapitel 7.4.2.3) betrachtet werden für Fälle, in denen die Datenlage einen solchen Abgleich zuließ. Die Weiterbildungseinrichtungen, die insb. der Erwachsenenbildung dienen, werden einerseits durch die Volkshochschulen, andererseits im Sinne des zweiten Bildungswegs mit qualifiziertem Abschluss der SEK II-Bildung durch die Weiterbildungskollegs („Abendschulen“) abgebildet. Die Volkshochschulwerke werden als mittelzentrale Einrichtungen nicht weiter beachtet, da sie praktisch flächendeckend (in jeder Gemeinde) etabliert sind; die Weiterbildungskollegs hingegen konzentrieren sich auf die bestehenden Oberzentren und drei Mittelzentren (die Kreisstädte Viersen und Neuss sowie das kreisfreie Remscheid) und werden daher dem optionalen Indikatorenset zugeordnet.

Die Krankenhäuser konnten für die mittelzentrale Ebene aufgrund der guten Datenlage in

- **Allgemeinkrankenhäuser** (verfügen mindestens über die allgemeine Versorgung durch die Abteilungen Innere Medizin, Chirurgie und Frauenheilkunde/Geburtshilfe),
- **Schwerpunktkrankenhäuser** (verfügen nicht über alle Abteilungen der allgemeinen Versorgung, aber andere Fachabteilung(en))
- und **Regelkrankenhäuser** (verfügen über die allgemeine Versorgung und darüber hinaus über weitere Fachabteilungen) differenziert werden.

Das Allgemeinkrankenhaus als ortsnahe stationäre Grundversorgung wird den Kernindikatoren zugeordnet, während die Schwerpunkt- und Regelkrankenhäuser sowie der ebenfalls erhobene Fachkliniken dem optionalen Bereich zugeordnet werden. Dies entspricht auch ihrer empirischen Verteilung, wobei dies auf den ersten Blick für die Fachkliniken überraschen mag, die man vom Wortlaut her als Repräsentanten oberzentraler Einrichtungen vermutet hätte. Jedoch werden diese Kliniken überwiegend privat betrieben, liegen oftmals abseits der Oberzentren in ländlich geprägten Gebieten mit hohen Aufenthaltsqualitäten und weisen teilweise auch sehr geringe Bettenkapazitäten auf.

Um die laut LEP 1979 geforderte Versorgung mit Fachärzten abzubilden, wurde auf die Bedarfsplanungsrichtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses zur vertragsärztlichen Versorgung zurückgegriffen (Gemeinsamer Bundesausschuss 2014), die in § 12 die Arztgruppen der allgemeinen fachärztlichen Versorgung<sup>87</sup> benennt. Bis auf die Arztgruppen der Nervenärzte und Psychotherapeuten konnten alle weiteren in § 12 genannten Facharztvertreter in dem Datensatz identifiziert werden. Die Fachärzte werden zu den Kernindikatoren gezählt (siehe Tabelle 14). Dabei wird von einer ausreichenden fachärztlichen Versorgung ausgegangen, wenn ein Standortcluster mindestens drei der sechs Facharztgruppen aufweist. Damit wird der empirischen Verteilung der Facharztgruppen Rechnung getragen, wonach nur wenige Standortcluster, nämlich die Hauptort der starken Mittelzentren, tatsächlich alle Facharztgruppen der allgemeinen fachärztlichen Versorgung aufweisen. Dies ist damit zu erklären, dass die Fachärzte im Gegensatz zu den Hausärzten aufgrund ihrer speziellen Dienstleistung ein wesentlich größeres Einzugsgebiet aufweisen und der Anspruch einer wohnortnahen Versorgung nicht flächendeckend gewährleistet sein kann. Aus dem Fehlen eines Facharztes in einem Standortcluster

---

<sup>87</sup> Neben der allgemeinen fachärztlichen Versorgung wird weiterhin die „spezialisierte“ und die „gesonderte“ fachärztliche Versorgung unterschieden.

kann demnach noch kein Versorgungsdefizit abgeleitet werden, was erst zu konstatieren wäre, wenn im zugeordneten Mittelbereich (in entsprechender Erreichbarkeit) kein Facharzt der betreffenden Facharztgruppe vorkäme. Deshalb werden im folgenden Kapitel die bestehenden Mittelbereiche auf ihre Versorgungsqualität mit den genannten allgemeinen Facharztgruppen hin untersucht. Die Facharztgruppen der Radiologen, Urologen sowie Mund-, Kiefer-, Gesichtschirurgie wurden aufgrund ihrer empirischen Verteilung den optionalen Indikatoren zugeordnet.

Die im LEP 1979 ausgegebene Einrichtung des Kinos, wobei hierunter auf mittelzentraler Ebene sowohl kleine Programmkinos als auch große Kinokomplexe verstanden werden, wurde ebenfalls den optionalen Einrichtungen zugerechnet, da diese Freizeiteinrichtungen gerade im ländlichen Raum doch erheblich ausgedünnt sind.

Bemerkenswerter Weise finden sich im LEP 1979 keinerlei Verwaltungseinrichtungen mittlerer Instanz sowie der Gerichtsbarkeit. Um diese Informationslücke zu schließen wurden als Kernindikatoren die Arbeitsagenturen, die Finanzämter, die Kreisbehörden mit relevanten Nebenstellen, die Publikumsverkehr auslösen (wie Kfz-Zulassungsstellen), und die Amtsgerichte ergänzt.



unmittelbarer Nähe der Gemeindegrenze zu den jeweils benachbarten Oberzentren Krefeld bzw. Mönchengladbach. Darüber hinaus weist die Stadt Korschenbroich zwei, hinsichtlich der Einwohnerzahl, annähernd gleichstarke Ortsteile (jeweils ca. 11.000 EW) auf.

Im Bereich um 40.00 Einwohner schwächeln Monheim, Erkrath und ganz erheblich Kaarst im Vergleich zur Kreisstadt Mettmann oder den niederrheinischen Mittelzentren Kempen, Geldern und Goch. Im Fenster um 50.000 Einwohner weicht Meerbusch geringfügig negativ ab. Deutlicher wird der Abstand dagegen bei Willich mit nur 27% der Kernindikatoren und 43% der optionalen Indikatoren, insb. im Vergleich zur sehr stark ausgestatteten, unweit der Landesgrenze zu den Niederlanden gelegenen Kreisstadt Kleve, die bei rund 47.000 Einwohnern sowohl bei den Kernindikatoren als auch bei den optionalen Set eine Deckungsquote von gut 90% erreicht. Im weiteren Verlauf sind kaum noch Sprünge erkennbar. Wie zu erwarten, weisen die ausgewiesenen Oberzentren den vollen mittelzentralen Funktionsumfang auf, mit sehr geringen Defiziten im optionalen Bereich auch die Stadt Solingen.

Tabelle 15: Mittelzentrale Ausstattung auf Gemeindeebene

Gemeinde-name	ZOK	Einwohner (Gemeinde)	Kernfunktionen (15)	% Kern	Optionale Funktionen (28)	% optional
Rheurdt	GZ	6.661	0	0%	1	4%
Wachtendonk	GZ	7.804	0	0%	1	4%
Uedem	GZ	8.217	0	0%	5	18%
Weeze	GZ	10.047	1	7%	4	14%
Kranenburg	GZ	10.174	0	0%	3	11%
Issum	GZ	11.876	1	7%	5	18%
Rommerskirchen	GZ	12.475	0	0%	5	18%
Kerken	GZ	12.527	0	0%	2	7%
Bedburg-Hau	GZ	12.609	1	7%	6	21%
Kalkar	GZ	13.743	4	27%	4	14%
Grefrath	GZ	14.946	3	20%	4	14%
Niederkrüchten	GZ	14.963	2	13%	4	14%
Straelen	GZ	15.367	4	27%	8	29%
Brüggen	GZ	15.489	4	27%	7	25%
Schwalmtal	MZ	19.062	4	27%	6	21%
Wülfrath	MZ	21.213	6	40%	11	39%
Rees	GZ	21.520	4	27%	9	32%
Jüchen	GZ	22.162	2	13%	4	14%
Heiligenhaus	MZ	25.560	7	47%	10	36%
Kevelaer	MZ	27.509	7	47%	13	46%
Haan	MZ	29.574	7	47%	16	57%
Tönisvorst	MZ	29.574	5	33%	12	43%
Emmerich a. R.	MZ	29.918	10	67%	17	61%
Korschenbroich	MZ	32.025	3	20%	11	39%
Goch	MZ	32.708	10	67%	17	61%
Geldern	MZ	32.871	11,5	77%	21,5	77%
Kempen	MZ	35.075	12	80%	19	68%
Mettmann	MZ	37.972	13	87%	16	57%
Monheim a. R.	MZ	40.280	7	47%	14	50%

Nettetal	MZ	41.417	10	67%	16	57%
Kaarst	MZ	41.901	4	27%	12	43%
Erkrath	MZ	43.690	6	40%	12	43%
Kleve	MZ	47.438	14	93%	25	89%
Willich	MZ	50.708	6	40%	14	50%
Meerbusch	MZ	54.313	8	53%	18	64%
Hilden	MZ	54.390	12	80%	19	68%
Langenfeld (Rhld.)	MZ	56.829	10,5	70%	22,5	80%
Grevenbroich	MZ	61.741	14	93%	23	82%
Dormagen	MZ	62.208	12	80%	21	75%
Viersen	MZ	74.941	14	93%	25	89%
Velbert	MZ	81.303	13	87%	24	86%
Ratingen	MZ	86.967	13	87%	24	86%
Remscheid	MZ	110.708	14	93%	27	96%
Neuss	MZ	150.568	13	87%	28	100%
Solingen	MZ	155.265	15	100%	25	89%
Krefeld	MZ	222.247	15	100%	28	100%
Mönchenglad- bach	MZ	255.188	15	100%	28	100%
Wuppertal	MZ	342.661	15	100%	28	100%
Düsseldorf	MZ	586.291	15	100%	28	100%

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Nun wurde bereits vorab die Hypothese formuliert, dass die Einwohnerzahl der Gebietskörperschaften als Standortgemeinden Zentraler Orte nicht mit deren Versorgungsfunktion bzw. Ausstattung korreliert, weshalb von der Bevölkerungszahl keineswegs auf die Zentralitätsstufe geschlossen werden kann. Die ersten Befunde deuten jedoch an, dass die Ausprägung mittelzentraler Funktionen von der Raumstruktur abhängig ist. Dabei sind es weniger die tendenziell ländlicher gelegenen aktuellen und ehemaligen Kreisstädte Grevenbroich, Kleve und Kempen die mit starker Ausstattung überraschen, als die im Verhältnis zu ihren Einwohnern sehr schwachen Städte Kaarst, Erkrath und Willich im Düsseldorfer Umland.

Die vorstehenden Befunde liefern insofern noch keine schlüssigen Aussagen, da sie nur abbilden, ob bei bestimmten Bevölkerungswerten vollständige oder unvollständige Funktionsprofile vorhanden sind. Einerseits wird das Verhältnis zur Bereichsbevölkerung nicht dargestellt, andererseits das qualitative Versorgungsvolumen der hier dichotom skalierten Einrichtungen nicht beleuchtet. Es wäre ja grundsätzlich möglich, dass sich hinter dem Vorhandensein von Fachärzten in einem Ort mit einem geringen Funktionsprofil eine große quantitative Anzahl an Fachärzten mit in Bezug auf die Bereichsbevölkerung großen Versorgungsvolumen verbirgt, womit diesem Ort bzw. Standortcluster eine große Versorgungsfunktion zukommen würde. Stellt man dieses Verhältnis von Ausstattung zur Bereichsbevölkerung auf Grundlage der letztgültigen Mittelbereichsgrenzen – ohne empirischer Validierung der heutigen Verflechtungsbereiche – gegenüber, profitieren Orte mit im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl großen Bereichsbevölkerung, während Mittelzentren ohne Mitversorgungsfunktion, auch irreführend als „Selbstversorgerorte“ titulierte, in dieser Hinsicht ohne Zugewinne auskommen müssen. Letztere Situation trifft vor allem auf Mittelzentren westlich und östlich von Düsseldorf zu: im Kreis Mettmann etwa wurde jede Gemeinde als Mittelzentrum festgelegt. Hier finden sich auch eine Reihe von

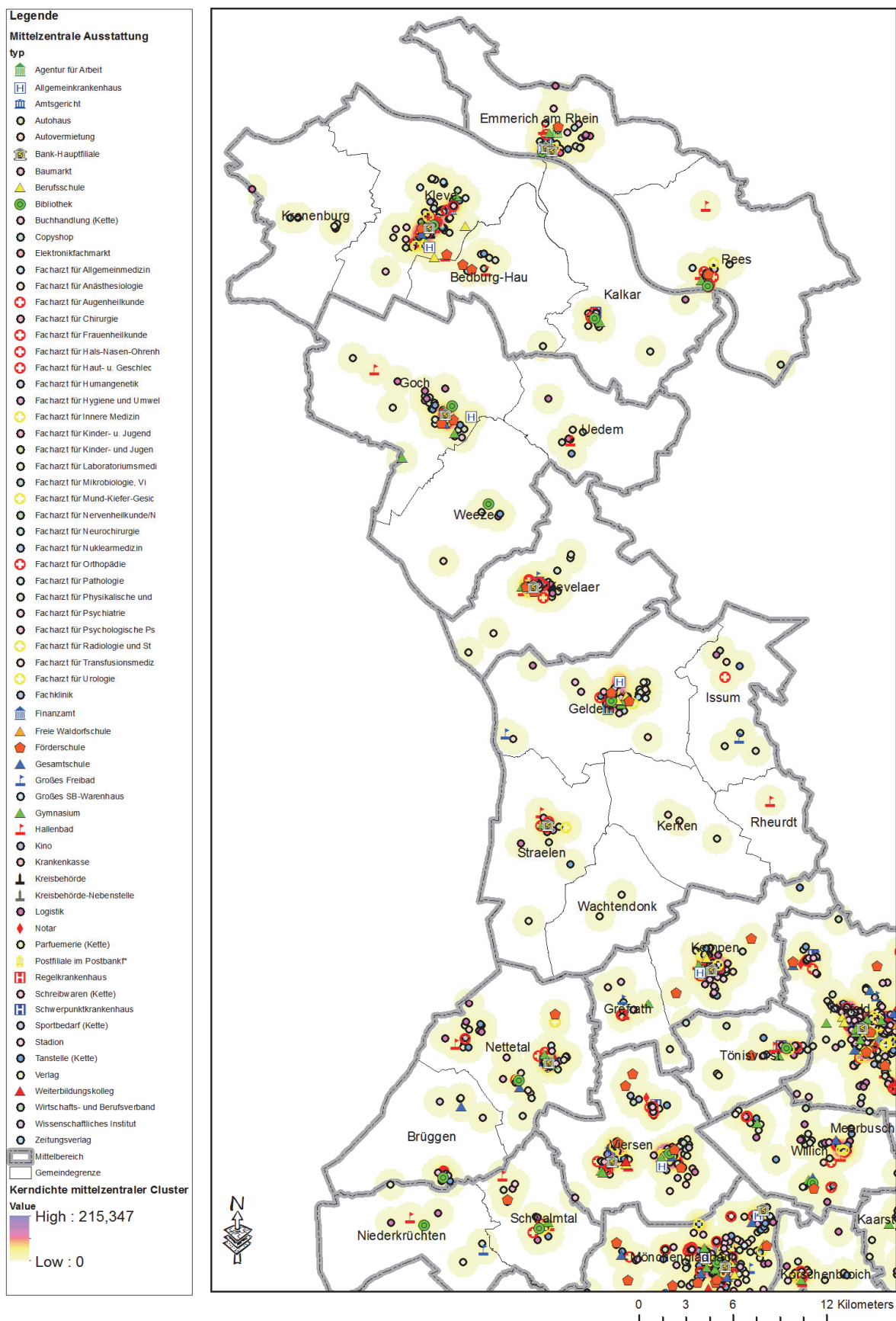
Mittelzentren mit im Verhältnis zur (Bereichs)Bevölkerung schlechtem bis mittlerem Versorgungsniveau (Heiligenhaus, Haan, Erkrath, Monheim und Wülfrath), aber auch Solche mit durchweg gutem Ausstattungsniveau (Ratingen, Velbert, Langenfeld und Hilden). Die Kreisstadt Mettmann sticht aufgrund ihrer geringen Bereichsbevölkerung (= Einwohnerzahl) von rund 38.000 Einwohner positiv heraus. Grundsätzlich ähnlich stellt sich die Ausgangssituation westlich des Oberzentrums Düsseldorf auf der anderen Rheinseite dar. Die zwischen den Kreisstädten Neuss und Viersen sowie den Oberzentren Krefeld und Mönchengladbach benachbart liegenden Mittelzentren Kaarst, Willich, Tönisvorst und insb. Korschenbroich weisen durchweg keine Mitversorgungsbeziehungen und teilweise sehr geringe Ausstattungswerte auf.

Die vorliegenden Ausstattungsergebnisse auf der Betrachtungsebene des Gemeindeterritoriums sollen nun auf der Ebene der Standortcluster detaillierter betrachtet werden, um aufzudecken, wie sich diese intrakommunal verteilen. Die gesamte Tabelle mit den empirischen Befunden zur Ausstattung befindet sich in Anhang 2. Einerseits könnten sich dabei räumlich gebündelte Standortcluster in den Hauptorten abzeichnen, die dann als „wahren Mittelzentren“ identifiziert werden könnten. Dies entspräche dann der bevorzugten Standortvariante eines monozentralen Mittelzentrums. Für die Oberzentren ist anzunehmen, dass dort mehrere mittelzentrale Standortcluster innerhalb des Gemeindeterritoriums identifiziert werden können. Andererseits ist es auch denkbar, dass Orte die gemeindegeweit bisher eine gute Ausstattung aufweisen keine gebündelten mittelzentralen Standortcluster besitzen, sondern sich die ermittelte Gesamtausstattung auf mehrere Ortsteile verteilt. Letztlich sollen aus der Analyse die transkommunal verteilten Standortclustern hervorgehen, d.h. Standortcluster die nur in Verbindung mit weiteren Einrichtungen bzw. Einrichtungsclustern ein vollständiges Ausstattungsprofil bilden und einen Versorgungsbereich gemeinsam versorgen. Einerseits können dies sich wechselseitig funktionsergänzende Standortcluster in einer oder mehreren Standortgemeinden sein, die gemeinsam einen Bereich und dritte Gemeinden versorgen (Variante Städteverbund; dort sind noch (funktionsteilige) Zentrale Orte/Standortcluster identifizierbar). Andererseits kann es sich um ein Standortnetz von Einzleinrichtungen oder Standortclustern handeln, die sich arbeitsteilig gegenseitig versorgen (Variante Funktionsraum; dort ist ein Versorgungsbereich erkennbar, aber kein zentrale Ort bestimmbar).

In Abbildung 57 und Abbildung 59 ist die räumliche Verteilung der oben beschriebenen Ausstattungsmerkmale dargestellt, grundsätzlich getrennt nach Kernindikatoren, die jeweils durch ein unterschiedliches Symbol dargestellt werden, und optionalen Indikatoren, die als gleichförmige Punkte mit unterschiedlicher Farbgebung formatiert sind. Von diesem Grundprinzip abweichend wurden wichtig erscheinende Einzelfunktionen aus dem optionalen Bereich, wie Schwerpunkt- und Regelkrankenhäuser, weitere Fachärzte(gruppen), Hallenbäder, Weiterbildungskollegs und Kreisbehörden, durch Symbole abgebildet. Im nördlichen, eher dem ländlichen Raum zuzurechnenden Teil der Planungsregion (Abbildung 57 auf Seite 307), lassen sich die Mittelzentren innerhalb der Mittelbereich recht eindeutig erkennen, sodass diese als monozentrale Mittelzentren bezeichnen werden können.



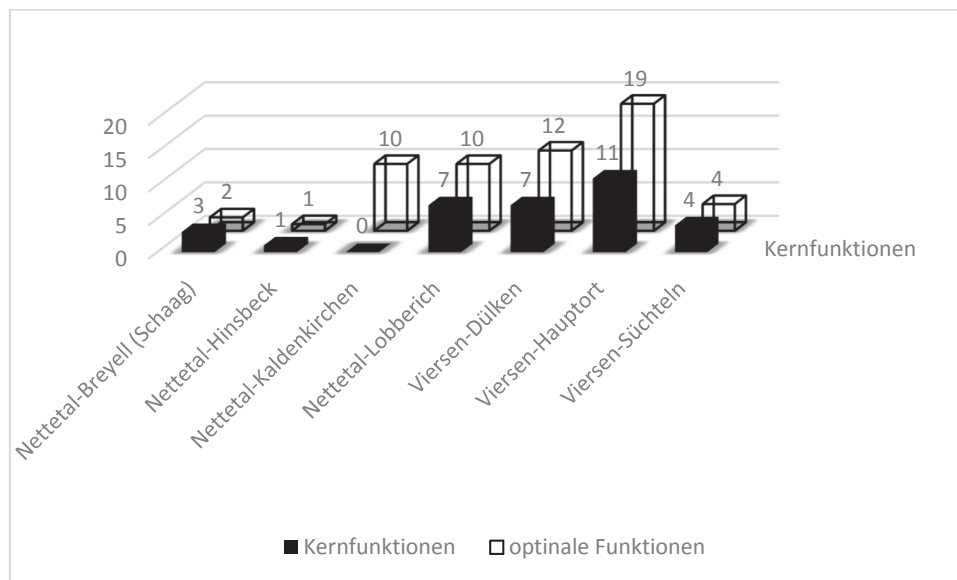
Abbildung 57: Räumliche Ausprägung mittelzentraler Einrichtungen im nördlichen Planungsraum



Quelle: eigene Darstellung

Beispielhaft sei auf die Mittelzentren Kleve, Goch, Grevenbroich (s. Abbildung 59) oder auch Geldern verwiesen, wo die Versorgungsstandorte für den Mittelbereich eindeutig monozentral (mit Abstrichen im Mittelbereich Geldern durch Straelen) von einer Standortgemeinde (Mittelzentrum) und dort zudem intrakommunal gebündelt durch ein Standortcluster wahrgenommen werden. Es zeigt sich zudem, dass vermehrt Einrichtungen der Freizeit- (Hallen- und Freibäder) und Bildungsinfrastruktur (hier insb. die Förderschulen, die im Prinzip eine eigene Standortlogik aufweisen, indem sie oftmals in Nebenorten allokiert wurden) auch außerhalb der eigentlichen Standortcluster allokiert sind (jedoch noch innerhalb der Bandbreite liegen). Eine gänzlich andere Ausprägung zeigt sich in den Standortgemeinden Nettetal und Viersen, die eine polyzentrische Verteilung über die jeweiligen Ortsteile aufweisen. Während sich die Kernindikatoren in der Standortgemeinde Nettetal auf das mittelzentrale Standortcluster im Ortsteil „Lobberich“ konzentrieren, verteilen sich diese in der Kreisstadt Viersen auf den Hauptort (11) sowie die beiden ebenfalls recht stark ausgestatteten Stadtteile „Dülken“ (7) und „Süchteln“ (4).

Abbildung 58: Intrakommunale disperse Verteilung mittelzentraler Einrichtungen in den Städten Nettetal und Viersen



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Im schwächer ausgestatteten Mittelzentrum Kevelaer konzentrieren sich die Funktionen fast ausschließlich auf den Hauptort. Allein gestützt auf die Analyse der Ausstattung kann noch keine abschließende Beurteilung über die Aufrechterhaltung des mittelzentralen Status der Standortgemeinde getroffen werden. Letztlich stellt sich die Frage, ob Kevelaer als Mittelzentrum raumordnerisch erforderlich ist, was zu bejahen wäre, wenn ohne Kevelaer die Erreichbarkeit zu einem der benachbarten Mittelzentren Geldern oder Goch nicht gewährleistet wäre. Oder aber ob Kevelaer in bestimmten Versorgungsfunktionen große Versorgungsvolumen für die benachbarten Grundzentren bereitstellen würde. Gegen eine eindeutige Mitversorgungsfunktion dritter Gemeinden spricht die dargestellte, letztgültige Mittelbereichsabgrenzung, wonach Kevelaer sein eigenes Gemeindegebiet versorgt und erkennbar wie ein Bindeglied zwischen den Mittelbereichen Goch und Geldern an der Entwicklungsachse (A57) liegt. In seinem Fortbestand bedroht erscheint auch der Mittelbereich Schwalmthal, da das Mittelzentrum ebenfalls recht schwach ausgestattet ist, zumindest nominell aber das Grundzentrum Niederkrüchten mitversorgt. Wie bereits beim Mittelzentrum Kevelaer ist zu hinterfragen, ob Schwalmthal als Mittelzentrum und damit auch der Mittelbereich Schwalmthal weiterhin raumordnerisch erforderlich

---

ist. Aus der Ermittlung der Pendlerbeziehungen auf dem Arbeitsmarkt (s. Kapitel 7.4.4) könnten sich Hinweise für eine zentralörtliche Orientierung ergeben, die auf eine auf Schwalmtal gerichtete Versorgungsbeziehungen hindeuten, sodass ggf. neben dem Nahbereich Niederkrüchten auch Teile des Grundzentrums Brüggen mitversorgt werden (Brüggen wiederum ist nominell dem Mittelbereich Nettetal zugeordnet) und somit eine Berechtigung zur erneut Festsetzung bestünde. Andernfalls könnten sich daraus auch Belege ergeben, dass sich die Versorgungsstrukturen bereits zugunsten der Kreisstadt Viersen oder des nahen Oberzentrums Mönchengladbach verschoben haben und mittelzentrale Funktionen überwiegend dort wahrgenommen werden. Somit würde das jahrzehntelang als Mittelzentrum fortgeschriebene Schwalmtal bereits von den potentiellen Nachfragern (der ihnen zugeordneten Nahbereiche) „übersprungen“; die räumliche Nähe zur Kreisstadt Viersen und dem Oberzentrum Mönchengladbach würden Schwalmtal demnach zum Verhängnis. Die gleiche Situation gilt grundsätzlich auch für das Mittelzentrum Tönisvorst, jedoch liegen dort gänzlich andere raumstrukturelle Bedingungen vor: der Mittelbereich hat keine Mitversorgungsfunktion für andere Grundzentren, grenzt im Norden an das stark ausgestattete Mittelzentrum Kempen, westlich an die Kreisstadt Viersen und das vermeintliche Standortcluster im Hauptort weist eine Luftlinienentfernung zur Krefelder City von nur fünf Kilometern auf. Zudem sind die beiden Standortcluster durch eine direkte Straßenbahnlinie miteinander verbunden.



Den von den Oberzentren Düsseldorf, Krefeld und Mönchengladbach sowie den Kreisstädten Viersen und Neuss umschlossenen Mittelzentren Willich, Kaarst und Meerbusch kommt neben ihrer besonderen räumlich Lage eine Sonderrolle zu, weil diese Gebietskörperschaften jeweils über mehrere einwohnerstarke Ortsteile<sup>88</sup> verfügen und erst im Zuge der kommunalen Gebietsreform zu Gemeinden zusammengefasst wurden. Anhand der Kerndichteanalyse und der funktionalen Ausstattung kann zwar jeweils ein dominierendes mittelzentrales Standortcluster ermittelt werden, allerdings weisen die Nebenorte jeweils mittelzentrale Funktionen der Gesundheits- oder Bildungsversorgung auf, die dem Hauptort abgehen oder dort mehrfach im Gemeindegebiet vorgehalten werden. Vermutlich hat diese disperse Verteilung ihren Ursprung in der schon bestehenden Verteilung vor der kommunalen Gebietsreform oder in einer fehlenden Standortbündelung mittelzentraler Funktionen nach der Gemeindegebietsreform, bedingt durch fehlenden politischen Konsens über die Standortverteilung bzw. einer bewussten politischen Streuung von Infrastrukturen über die ehemals eigenständigen Ortsteile. Die Stadt Willich weist eine für den Untersuchungsraum einmalige Situation auf: das mittelzentrale Standortcluster mit der höchsten absoluten Anzahl (27) entfällt auf den Hauptort, wobei lediglich drei Kernfunktionen, aber zwölf optionale Funktionen abgedeckt werden. Der Hauptort wird allerdings in den Kernfunktionen vom (Neben)Ortsteil „Schiefbahn“ überflügelt, der fünf Kernindikatoren (insb. durch seinen starken Bildungssektor) aufweisen kann.

Wendet man sich der in Abbildung 59 dargestellten Verteilung mittelzentraler Funktionen im süd-östlichen Planungsgebiet zu, zeichnet sich zunächst eine deutlich dispersere Standortverteilung innerhalb der Gemeinden bzw. Mittelbereiche ab. Dies trifft vornehmlich auf den südlichen Kreis Mettmann zwischen dem Bergischen Städtedreieck und Düsseldorf zu, wo die Zuordnung der Standortcluster zu den Gemeinden ohne Darstellung der administrativen Grenzen schwer fallen würde. Zwischen Neuss und Düsseldorf(-Heerd) sowie Ratingen und Düsseldorf(-Lichtenbroich) scheinen sich die mittelzentralen Funktionen bandartig über die Gemeindegrenzen hinweg entwickelt zu haben. In Erkrath (-Unterfeldhaus) sowie Hilden (-Hülsen) weisen die Standortcluster eine eindeutige Ausrichtung bzw. Anziehung auf Düsseldorf aus. Innerhalb der mittelzentralen Standortgemeinden des Kreises Mettmann lassen sich jeweils die stärksten Standortcluster innerhalb der Gemeindeterritorien ermitteln, die i.d.R. nur geringe Ausstattungsdefizite gegenüber der Gesamtausstattung der Gemeinde aufweisen. D.h., die stärksten Standortcluster repräsentieren die funktionale Ausstattung des übrigen Gemeindeterritoriums weitgehend, die disperse Verteilung der Funktionen im südlichen Kreisgebiet zeigt jedoch, dass einige Einrichtungen auch außerhalb des Standortclusters abermals vorgehalten werden. Die geringen Ausstattungsdefizite bei den Kernindikatoren der Hauptorte sind i.d.R. auf das Fehlen einer Förderschule oder einen weiteren Schulform der Sekundarstufe II zurückzuführen. Bezogen auf die intrakommunale Verteilung der Förderschulstandorte kann man diese zwar grundsätzlich als Funktionsmerkmal eines Mittelzentrums bzw. eines Mittelbereichs, nicht aber eines mittelzentralen Standortclusters bezeichnen. Bemerkenswert ist der äußerst schwache Standortcluster von Erkrath, der zwar die sechs Kernfunktionen aufweist, die im gesamten Gemeindegebiet anzutreffen sind, jedoch nur fünf der insgesamt zwölf optionalen Indikatoren des Gesamtorts abdeckt. Demgegenüber weist das Standortcluster Erkrath-Hochdahl zwar nur zwei Kernfunktionen, aber beachtenswerte zehn optionale Funktionen (insb. Fachärzte und in den Branchen Handel u. Logistik) auf. Zugleich verwundert die schwache Ausstattung des Hauptortes Mettmanns im Bereich der optionalen Indikatoren (16) gegenüber anderen

---

<sup>88</sup> Neben den Hauptortsteilen mit jeweils knapp über 20.000 Einwohnern folgen in Meerbusch und Willich jeweils zwei Ortsteile mit rund 10.000 Einwohner, in Kaarst folgen drei Ortsteile mit jeweils rund 6.000 Einwohner.

Standortclustern mit vergleichbar starker Ausstattung im Bereich der Kernindikatoren (13) (wie Ratingen und Velbert)(s. Tabelle 16), womit der Sonderstatus der Kreisstadt innerhalb eines Verdichtungsraumes deutlich wird. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, dass die mittelzentralen Standortcluster von Monheim, Haan, Erkrath, Wülfrath und Heiligenhaus durchweg eine sehr schwache Ausstattung aufweisen, dessen Ursache sich ohne weitere Analysen zunächst nur in der polyzentrischen Struktur einer arbeitsteiligen Stadtlandschaft, mit verkehrlich sehr gut erreichbaren, direkt benachbarten Oberzentren vermuten lässt. Würden diese Gemeinden ebenfalls gut ausgestattete Funktionsbereiche aufweisen, würde es aufgrund der sehr guten Erreichbarkeitsverhältnisse zu stärkeren Überschneidungen der Verflechtungsbereiche und damit zu nachlassenderen Tragfähigkeiten kommen, als ohnehin schon anzunehmen sind.

Tabelle 16: Vergleich der mittelzentralen Ausstattung der stärksten Standortcluster zum gesamten Gemeindeprofil bei ausgewählten Gemeinden des Kreises Mettmann

Gemeinde	Gemeinde gesamt (Kern/optional)	Standort- cluster (Kern/optional)	Differenz
Ratingen	13/24	13/24	0/0
Heiligenhaus	07/10	7/7	0/-3
Velbert	13/24	13/23	0/-1
Wülfrath	06/11	05/08	-1/-3
Mettmann	13/16	13/16	0/0
Erkrath	06/12	06/05	0/-7
Haan	07/16	06/16	-1/0
Hilden	12/19	11/19	-1/0
Langenfeld	10,5/22,5	09/21	-1,5/-1,5
Monheim	07/14	06/14	-1/0

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Für die laut LEP festgelegten Oberzentren lässt sich erwartungsgemäß jeweils mindestens ein weiteres mittelzentrales Cluster neben dem Hauptort identifizieren. In Mönchengladbach ist dies der Stadtteil „Rheydt“, in Krefeld der Stadtteil „Uerdingen“ und in Düsseldorf der Stadtteil Gerresheim und mit gewissen Abstrichen Wersten, Hassels und Kaiserswerth<sup>89</sup>. Zudem fallen die z.T. hohen Werte bei den optionalen Ausstattungsmerkmalen in den Standortclustern Benrath (16), Heerdt (12), Eller (12), Lichtenbroich (10) sowie Rath (10) auf. Das bezüglich seiner historischen Siedlungsflächenentwicklung topographisch stark geprägte Oberzentrum Wuppertal weist in den Stadtteilen Elberfeld, Barmen und

<sup>89</sup> Diesbezüglich ist anzumerken, dass der Düsseldorfer Hauptort auch weite Teile benachbarter innenstadtnaher Stadtteile wie Bilk, Ober- und Unterbilk oder Friedrichstadt umfasst, da eine Abgrenzung des Standortclusters nicht praktikabel war und auch die Verwendung der statistischen Bezirke keine adäquate Abgrenzungsmethodik dargestellt hätte.

dem etwa schwächer ausgestatteten Vohwinkel eine bandartige Struktur mittelzentraler Standortcluster auf. Gleiches gilt für das benachbarte Mittelzentrum Solingen, welches in seinem Hauptort sowie dem ebenfalls gut ausgestatteten Stadtteil Ohligs zwei mittelzentrale Standortcluster besitzt, bei insgesamt diffuser Verteilung der Funktionen über das Stadtgebiet. Diese Beobachtung trifft auch auf das benachbarte Remscheid zu, wobei das Standortcluster neben dem Hauptort im Stadtteil Lennep mit nur fünf Kernindikatoren schon erhebliche Funktionsdefizite aufweist und sich zumindest nicht als eigenes mittelzentrales Standortcluster aufdrängt.

Über die Auswertung der rund 8.000 verorteten mittelzentralen Funktionen kann zudem ermittelt werden, welche Einrichtungen regelmäßig innerhalb der Standortcluster liegen und welche Einrichtungen tendenziell auch außerhalb der Standortcluster allokiert sind. Die in Tabelle 17 zusammengefassten Ergebnisse sind erneut dichotom skaliert (Einrichtung liegt im Standortcluster, Einrichtung liegt nicht im Standortcluster). Ob eine Einrichtung, die überwiegend oder regelmäßig im Standortcluster liegt, sich innerhalb des Standortcluster eher außerhalb des Zentrums allokiert, wurde nicht gesondert untersucht, kann jedoch in Abbildung 57 und Abbildung 59 visuell interpretiert werden.

Tabelle 17: Gegenüberstellung von zentrengelunden und zentrenprägenden Einrichtungen in der Planungsregion Düsseldorf bezogen auf mittelzentrale Standortcluster

Zentrengelundene Einrichtungen und Dienstleistungen <sup>90</sup> die <b>vollständig</b> im Standortcluster liegen ( zu 100%)	Zentrenprägende Einrichtungen die zu einem bestimmten Anteil außerhalb der Standortcluster liegen (absteigend sortiert)	Anteil in %
Krankenhäuser	Logistikbetrieb	14,98 %
Einzelhandel	Fachklinik	13,04 %
Schulen (SEK II)	Mehrbeckenfreibad	11,54 %
Fachärzte	Verlag	11,41 %
Mittlere Behörden	Waldorfschule	11,11 %
Amtsgericht	Förderschule	7,21 %
Bibliothek (Hauptstelle)		

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung

Am deutlichsten außerhalb der mittelzentralen Standortcluster liegen die Logistikbetriebe<sup>91</sup>, deren Standorte sich auf verkehrsgünstig gelegene Gewerbegebiete konzentrieren. Dass die Prozentzahl nicht noch wesentlich höher ausgeprägt ist, liegt einerseits daran, dass absolut gesehen viele Logistikbetriebe auch innerhalb der ausgewiesenen Mittel- und Oberzentren in Standortclustern liegen bzw. dort eigene Standortcluster ausprägen. So beispielsweise an den Häfen (Neuss-Düsseldorf) in Grenzraum zwischen Neuss und Düsseldorf (-Heerd) sowie zwischen Düsseldorf und Ratingen (Flughafen). Darüber hinaus in abgeschwächter Form in Erkrath, Hilden und Langenfeld jeweils mit räumlicher Nähe zu Düsseldorf. Die Fachkliniken sind überwiegend privatwirtschaftlich betrieben und orientieren sich

<sup>90</sup> Aufgrund der Vielzahl der Einrichtungen und Dienste wurden diese zur besser Übersicht in Funktionsbereiche zusammengefasst.

<sup>91</sup> Grundsätzlich kann man in Frage stellen, ob Logistikbetriebe überhaupt zentrale Einrichtungen darstellen, da sie überwiegend keine haushaltsnahen Dienstleistungen bereitstellen und bei Inanspruchnahme durch den Verbraucher auch nicht aufgesucht werden. Allerdings bewerkstelligen diese Betriebe in großen Maße die Warenversorgung der Bevölkerung, weshalb überprüft werden sollte, ob diese überhaupt noch eine Bindung zu den zentralen Standortgemeinden bzw. deren suburbanem Umland aufweisen oder bereits völlig in die Fläche abgewandert sind.

offenbar an Lagen mit einem schönem Landschaftsbild sowie Erholungscharakter. Die Mehrbeckenfreibäder liegen etwas überraschend nicht selten in den kleineren Stadt- und Ortsteilen ihrer Standortgemeinden oder in peripheren Lagen der Hauptorte. Gleiches gilt für die Waldorf und Förderschulen, wobei letztere wie oben bereits angesprochen gerade im ländlicher strukturierten Räumen kaum in den Hauptortslagen liegen. Offenbar handelt es sich bei den Förderschulen um Einrichtungen, die überwiegend aus dem gesamten zugeordneten Einzugsbereich aufgesucht werden und aufgrund dieser tendenziell großen Einzugsbereiche an aus überregionaler Sicht gut erreichbaren Standorten geplant worden sind. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die Schulen je nach Förderschwerpunkt eine gänzlich unterschiedliche Funktion ausüben, was die Einzugsbereiche weiter vergrößert.

Demgegenüber sind die Einrichtungen zu nennen (in Tabelle 17 wurden die Einrichtungen zu Funktionsbereichen zusammengefasst), die vollständig innerhalb der Standortcluster liegen und dort zudem auch i.d.R. direkt in den Zentren (Fußgängerzone, Marktplatz) verortet sind. Dies sind die gesetzten Dienste der Gerichte und mittleren Behörden, die offiziellen Dienste wie Bibliotheken, Schulen der SEK II und Krankenhäuser (außer Spezialkliniken), sowie schließlich die privatwirtschaftlich angebotenen Dienstleistungen des Einzelhandels und der Fachärzte.

#### 7.4.2.3 Ermittlung der mittelzentralen Versorgungsqualität

Um neben der dichotom erhobenen mittelzentralen Ausstattung auch einen Eindruck von der davon ausgehenden Versorgungsqualität und den Mitversorgungsbeziehungen zu erlangen, wird aus den oben vorgestellten Methoden zur Zentralitätsbestimmung der Soll-Ist-Vergleich zur Ermittlung der absoluten Versorgungsvolumen verwendet. Blotevogels rangstufenspezifischer Beschäftigtenansatz (Blotevogel 1981) erscheint zwar geeigneter, da statt einem landesweiten Durchschnittswert über alle Untersuchungseinheiten jeweils ein rangstufenspezifischer Wert gebildet wird, jedoch scheitert die Durchführung an der Verfügbarkeit einer aktuellen Datenbasis. Blotevogel benötigt zur Berechnung der rangstufenspezifischen Durchschnittsbesätze eine zentralörtliche Einstufung (System) als Ausgangsbasis, auf welches er sich stützen kann. Er verwendet dazu die empirische Untersuchung von Kluczka (1970), welcher seinerseits die Umlandmethode verwendete. Im Rahmen der Umlandmethode werden ausgehend von dem Bedeutungsüberschuss-Konzept auch nicht-zentrale Orte identifiziert, die keine Umlandbevölkerung auf sich ziehen können und demnach „nur“ ihre eigene Bevölkerung versorgen (die Untersuchungsergebnisse beziehen sich auf den territorialen Gebietsstand vor der Gemeindegebietsreform). Auf die Problematik dieses relativen Zentralitätsverständnisses ist umfassend eingegangen worden. Eben diese nicht-zentralen Orte dienen Blotevogel zur Berechnung des ubiquitären Bedarfs bzw. Beschäftigtenbesatzes in zentralen Branchen, die flächendeckend zur Versorgung erforderlich sind. Diese als Berechnungsgrundlage notwendige Einstufung ist aus dem aktuellen ZOK NRW nicht herzuleiten, da bekanntlich alle Gemeinden mindestens als Grundzentren eingestuft sind. Ein erneuter Rückgriff auf die Einteilung von Kluczka ist aufgrund der nicht gegebenen Datenaktualität auszuschließen. Blotevogel et al. (1990) verwenden in einer späteren Studie zu Nordrhein-Westfalen dann auch die landesweiten Durchschnittswerte für die grund- und mittelzentrale Ebene.

Die absoluten Versorgungsvolumen werden nur für solche Funktionsbereiche gebildet, in denen eine plausible Anbieter/Nachfrager-Verhältnis herzuleiten ist. Demnach wird nicht für jedes Ausstattungsmerkmal die Einwohnerzahlen auf die Anzahl der jeweiligen Einrichtungen (bspw. Einwohner pro Supermarkt) bezogen, woraus sich keine plausiblen Rückschlüsse auf die Versorgungsqualität ableiten lassen, da die Einrichtungsanzahl nicht die Versorgungsqualität hinreichend abzubilden vermag. Dies vermögen in eingeschränktem Umfang nur Gegenüberstellungen von Nachfragern und Anbietern, wie



beispielsweise Einwohner je Notar oder weibliche Einwohner je Facharzt für Frauenheilkunde und Geburtshilfe. Die Nachfrageseite konnte im Zweifelsfall über die Einwohnerzahlen pauschal angenommen werden, während die Anbieterseite nur für solche Einrichtungen gebildet wurde, für die auch Daten verfügbar sind. Insgesamt wurden die absoluten Versorgungsvolumen der Notare, der Fachärzte, der Krankenhausbetten (nur Regelversorgung), der Sekundarschüler II, der Förderschüler, der Berufsschüler und der Weiterbildungsschüler berechnet. Zunächst wurden in den genannten Funktionsbereichen die Erwartungswerte (Soll-Werte) auf Basis des Durchschnitts im Untersuchungsgebiet für jede Gemeinde gebildet und den tatsächlichen Werten (Ist-Situation) gegenübergestellt. Um die Werte in den verschiedenen Funktionsbereichen untereinander verrechnen zu können und eine Gesamtvolumen für die Gemeinden berechnen zu können, wurden die Einzelwerte zunächst z-standardisiert<sup>92</sup>, um die unterschiedlich verteilten Variablen untereinander vergleichbar zu machen (Organisation for economic co-operation and development (OECD) 2008: 28)), und anschließend additiv verknüpft. Um einen abschließenden Eindruck von den mittelzentralen Versorgungsvolumen zu erlangen, sind jedoch alle mittelzentralen Funktionen und die gesamte Bereichsbevölkerung innerhalb des mittelzentralen Versorgungsbereichs einzubeziehen (Bobek u. Fesl 1978: 100). Somit konnten für alle Gemeinden die Differenz zwischen Ist- und Erwartungswert errechnet und anschließend auf die alten Mittelbereiche aggregiert werden. Damit soll erfasst werden, ob die Mittelzentren in der Lage sind, die vermeintlich defizitären Versorgungsniveaus der ihnen zugeordneten Umlandgemeinde auszugleichen. Dementsprechend wird aus der Fähigkeit eines Mittelzentrums die Versorgungsansprüche des zugeordneten Bereichs weitgehend auszugleichen, dessen Bereichsbildungsfähigkeit abgeleitet. Denn die nachgewiesene Mitversorgung ist erforderlich, um die normative Ausweisung als Zentralen Ort zu legitimieren, die nicht allein aus dem Vorhandensein von zentralen Einrichtungen und Funktionen hergeleitet werden kann. Dabei kann sich jedoch auch die Situation zeigen, dass ein „Selbstversorgerort“ mit seinen Funktionen erforderlich ist, um seine eigene Bevölkerung zu versorgen, die im Verdichtungsraum durchaus absolute „Bereichsbevölkerungen“ aufweisen kann, wie in anderen Raumstrukturen ganze Versorgungsbereiche aus Mittel- und zugeordneten Grundzentren.

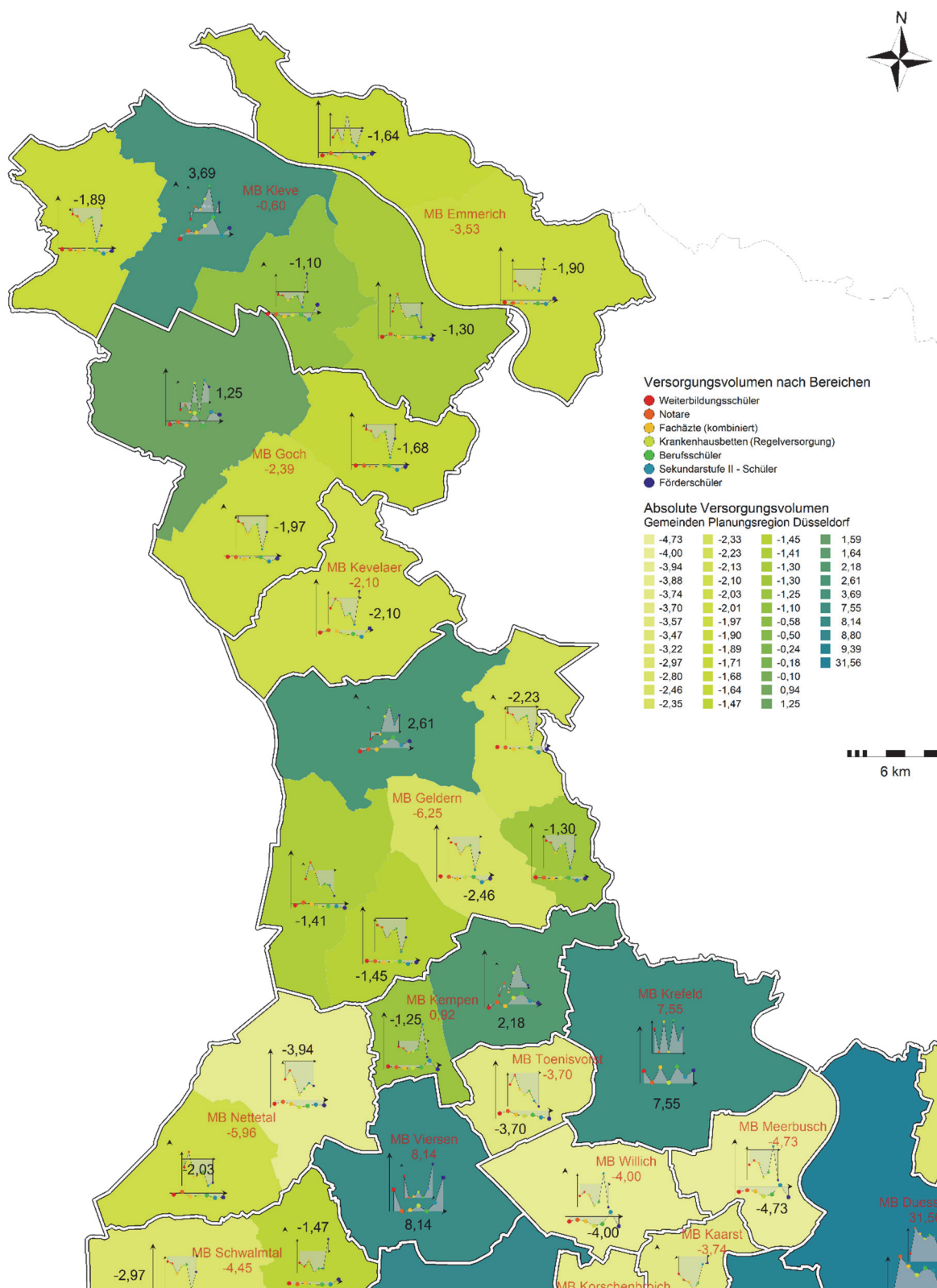
Die Untersuchung der Bereichsbildungsfähigkeit wurde jedoch nicht auf empirisch ermittelte Verflechtungsbereiche bezogen, sondern auf die letztmalig festgelegten Mittelbereiche, da hier das Erkenntnisinteresse dahin tendiert, ob das Jahrzehnte ohne Anpassung fortgeschriebene ZOK Defizite aufweist. Einerseits wird deutlich, ob die Ausweisung eines monozentralen Ortes für den Bereich erforderlich ist, andererseits kann aus defizitären Versorgungsvolumen, vor allem wenn diese nur in vereinzelten Funktionsbereichen auftreten, Rückschlüsse auf das Vorliegen einer Strukturvariante gezogen werden, da dort wechselseitige Funktionserfüllungen erkennbar werden.

In Abbildung 60 und Abbildung 61 sind jeweils die errechneten absoluten Versorgungsüberschüsse dargestellt, die jeweils in zwei Diagrammen weiter nach Funktionsbereichen aufgeschlüsselt werden, um Schwerpunkt und Spezialisierungen der Versorgung aufzuzeigen. Die größeren Diagramme zeigen die Werte der Gemeinden über alle Gemeindewerte an (Werte in allen Diagrammen sind vergleichbar), während die kleineren Diagramme auf den eigenen, gemeindeinternen Wertebereich skaliert sind, um Spezialisierungen zu verdeutlichen (Werte innerhalb des Diagramms sind vergleichbar). Betrachtet man beispielsweise die Berechnung der Versorgungsvolumen der Notare, fällt zunächst die zu erwartende exponierte Stellung Düsseldorfs ins Auge. Für die Düsseldorfer Bürger errechnet sich ein Erwartungswert von 23,2 Notaren, denen aber eine reale Anzahl von 41 Notaren gegenübersteht. Über die

<sup>92</sup> Bei der z-Standardisierung werden die Indikatoren in eine gemeinsame Skala konvertiert, die einen Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung von 1 aufweist. Damit haben Indikatoren, die extreme Werte aufweisen, einen größeren Effekt auf den zusammengesetzten Index (Organisation for economic co-operation and development (OECD) 2008: 28).

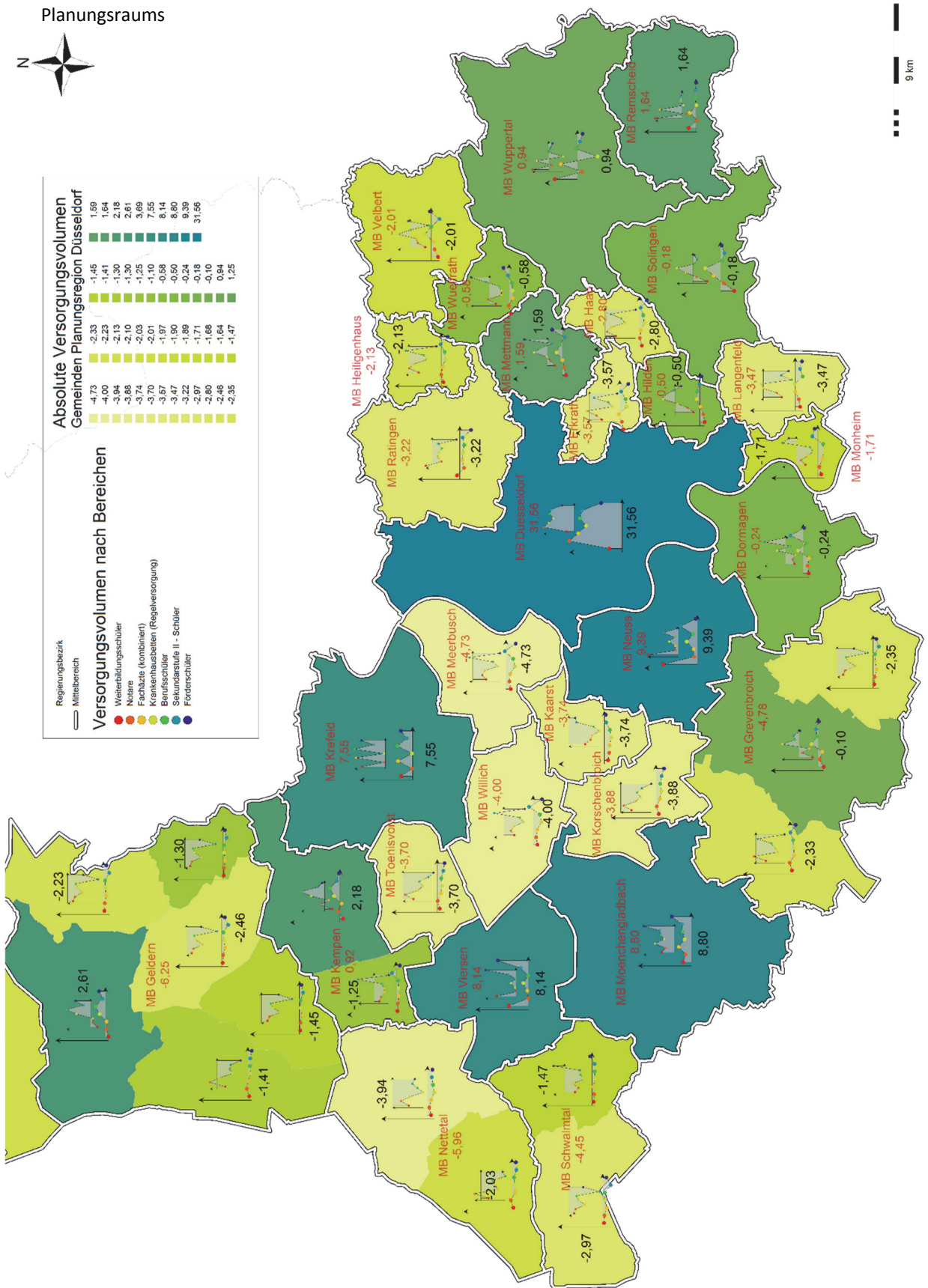
Tabelle in Anhang 3 können die dargestellten Funktionsbereiche auch detailliert miteinander verglichen werden. Bleibt man in der Betrachtung der Funktionsbereiche, lässt sich dort ablesen, dass beispielsweise die Versorgungsvolumen der Facharztgruppe der Orthopäden vorwiegend auf die Oberzentren entfällt und ansonsten nur auf die beiden Mittelzentren Solingen und - überraschend stark - auf Neuss.

Abbildung 60: Absolute Versorgungsüberschüsse in ausgewählten Funktionsbereichen des nördlichen Planungsraums



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 61: Absolute Versorgungsüberschüsse in ausgewählten Funktionsbereichen des südlichen Planungsraums



Quelle: eigene Darstellung

Hervorzuheben sind die auffällig hohen absoluten Versorgungsvolumen der Mittelzentren Viersen, Kleve und insb. Neuss, daneben die herausragende Stellung von Düsseldorf gegenüber den anderen beiden nächststärkeren Oberzentren Mönchengladbach und Krefeld. Die Stadt Neuss weist insgesamt das zweithöchste Versorgungsvolumen auf und liegt sogar noch vor den genannten Oberzentren Mönchengladbach und Krefeld, und dies obwohl Neuss sich in direkter Nachbarschaft und somit eigentlich direkter Konkurrenz zu Düsseldorf befindet. Bei den eingangs erwähnten Mittelzentren Viersen, Kleve und Neuss mit hohen Versorgungsvolumen fällt auf, dass es sich durchweg um Kreisstädte handelt. Die übrige Kreisstadt im Planungsraum, die Stadt Mettmann, sowie das übrige Oberzentrum, die Stadt Wuppertal, fallen gegenüber den anderen Kreisstädten bzw. Oberzentren stark ab.

Wendet man sich den Versorgungsvolumen innerhalb der Mittelbereiche zu so zeigt sich, dass sich die klassische Vorzugsvariante einer monozentralen Funktionswahrnehmung am linken Niederrhein in den Mittelbereichen Kleve, Geldern und Goch sowie im südlich gelegenen Mittelbereich Grevenbroich abzeichnet. Monozentrale Mittelbereiche zeichnen sich im Sinne der analysierten Versorgungsvolumen dadurch aus, dass das Mittelzentrum eindeutige Versorgungsüberschüsse gegenüber den mitversorgten Gemeinden des jeweiligen Bereichs aufweist. Mitunter sind dabei auch Konstellationen wie im Mittelbereich Goch anzutreffen, wo alle Grundzentren in den untersuchten Bereichen absolute Versorgungsdefizite im mittelzentralen Segment aufweisen, die idealtypisch im zugeordneten Mittelzentrum gedeckt werden. Rein rechnerisch kommt diesem Ausgleich innerhalb des Versorgungsbereichs zwischen Mittelzentrum und Umlandgemeinden der Mittelbereich Kleve am nächsten, wo das Mittelzentrum die Versorgungsdefizite der Grundzentren fast vollständig auffängt. Ebenso lässt sich der Mittelbereich Geldern (fast) als Idealtyp eines monozentralen Mittelbereichs mit ausgeprägter Mitversorgung im Gesundheits- und Bildungsbereich (Berufs- und Förderschule(n) sowie Schulen der SEK II) ansehen, wäre dort nicht die starke Versorgungsfunktion der als Grundzentrum ausgewiesenen Stadt Straelen im Bereich des Notarwesens. Ob tatsächlich alle Grundzentren des großflächigen Mittelbereichs Geldern bei den analysierten Funktionsbereichen eindeutig auf das Mittelzentrum Geldern ausgerichtet sind darf insb. an der südlichen Bereichsgrenze zum starken Mittelzentrum Kempen bezweifelt werden, welches laut der alten Mittelbereichsfestlegung lediglich das Grundzentrum Grefrath mitversorgt (zur zentralörtlichen Orientierung s. Kapitel 7.4.4). Das räumlich benachbarte Kempen weist aufgrund der guten Erreichbarkeit vermutlich starke Versorgungsbeziehungen zu Grundzentren des Mittelbereich Geldern auf, die sich auch in den Pendlerverflechtungen widerspiegelt (siehe dazu Abschnitt 7.4.4). Die These, wonach Teile des Mittelbereichs Geldern auch zum Mittelzentrum Kempen orientiert sein könnten, stützt auch das Analyseergebnis der enormen Versorgungsüberschüsse im Bereich der SEK-II-Bildung des einzigen Grundzentrums Grefrath im Mittelbereich Kempen. Ähnlich gelagert ist der Fall der Versorgungsüberschüsse bei den Förderschülern des Grundzentrums Bedburg-Hau, die jene des Mittelzentrums Kleve bezogen auf den Erwartungswert für Bedburg überflügeln.

Die schwächsten Versorgungsvolumen entfallen augenscheinlich nicht auf die Grundzentren sondern auf die Mittelzentren mit geringer Ausstattung und hohen Einwohnerzahlen. Wie schon bei der Auswertung der zentralörtlichen Ausstattung kumulieren sich die schwachen Mittelzentren insb. linksrheinisch zwischen Krefeld, Mönchengladbach und Düsseldorf. In deutlich geringerem Umfang finden sich auch versorgungsschwache Mittelzentren im Kreis Mettmann. Zunächst überrascht Meerbusch mit der insgesamt geringsten absolute Versorgungsqualität (-4,73). Der Grund für die unterentwickelten Versorgungsfunktionen wird in der räumlichen Lage Meerbuschs mit zwei direkt benachbarten Oberzentren (Krefeld, Düsseldorf) sowie dem stärksten Mittelzentrum Neuss vermutet, die jeweils über Autobahnen sowie Straßenbahnverbindungen sehr gut an Meerbusch angeschlossen sind. Zur Düsseldorfer

Altstadt und City besteht eine direkte SPNV-Verbindung, zudem ist Meerbusch mit dem Düsseldorfer Stadtbezirk Lörick baulich zusammengewachsen. Die hohe Differenz zwischen Tages- und Nachbevölkerung von -6.443 bzw. -12% ist ein weiteres Indiz dafür, dass viele höherwertige Funktionen in den Oberzentren, die die Arbeitsmarktzentren bilden, wahrgenommen werden. Meerbusch stellt aber keinesfalls die Ausnahme dar, die westlich anschließenden Mittelzentren Willich, Kaarst, Korschenbroich und Tönisvorst schneiden ebenfalls äußerst bescheiden ab. Diese Gemeinden befinden sich innerhalb vergleichbarer rumstruktureller Settings, die sich durch hohe Konkurrenz bzw. Überschneidung der Verflechtungsbereiche auszeichnet; hinzu kommen sehr gute Erreichbarkeitsverhältnisse, sodass sich den Kunden bei den frei wählbaren Versorgungsfahrten des periodischen Bedarfs viele attraktive Alternativen aufdrängen. Diese schwächsten Mittelzentren bilden eine eigene Raumstruktur: „eingeklemt“ innerhalb des Dreiecks aus den Oberzentren Krefeld, Mönchengladbach und Düsseldorf, in welchem sich zu allem Überfluss auch noch die starken Mittelzentren und Kreisstädte Viersen sowie Neuss befinden. Aufgrund der sich annähernd über alle Versorgungsbereiche durchziehenden unterdurchschnittlichen Versorgungsvolumen, lassen sich in diesem Raum keine Ergänzungspotentiale zwischen den genannten Gemeinden ausmachen. Diese wären ein Anzeichen dafür, dass sich die Einführung der Strukturvariante „Städteverbund“ anbieten würde. Willich und Meerbusch weisen jeweils in geringem Umfang überdurchschnittliche Versorgungsvolumen im Bildungsbereich der Sekundarstufe II auf. Diese Funktionsunterstützung zwischen den beiden Nachbarstädten könnte man zum Anlass nehmen, dort einen Städteverbund mit anzustrebender Spezialisierung festzulegen, wobei eine wechselseitige Funktionsergänzung der bevorzugte Fall wäre. Letztlich ist zu hinterfragen, ob ein Städteverbund hier überhaupt Versorgungsfunktionen für Dritte Gemeinden im Versorgungsbereich übernehmen würde und somit überhaupt erforderlich ist, oder die Versorgungsbeziehungen, ggf. auch im weiterführenden Bildungsbereich sowie bei den Förder- und Berufsschulen überwiegend auf die nahen Oberzentren bzw. die jeweiligen Kreisstädte ausgerichtet sind. Ebenfalls gegen eine gemeinsame Ausweisung als Städteverbund spricht die fehlende Verwaltungskongruenz.

Ein grundsätzlich anderes Bild der Versorgungsqualität zeichnet sich im ebenfalls zwischen mehreren Oberzentren (Wuppertal, Essen, Duisburg, Düsseldorf) gelegenen Kreis Mettmann auf der rechtsrheinischen Seite östlich von Düsseldorf ab. Dort herrscht bezogen auf die zentralörtliche Festlegung die gleiche Ausgangssituation: alle sechzehn Gemeinden des Kreises sind als Mittelzentren ausgewiesen, die jeweils zugleich ihren eigenen Mittelbereich bilden. Allerdings zeigt die Analyse, dass jeweils unterschiedliche Versorgungsspezialisierungen der einzelnen Zentren vorliegen, die sich als wechselseitige Funktionsspezialisierung in einem arbeitsteiligen Versorgungssystem interpretieren lassen. D.h., das Standortnetz aus verschiedenen zentralörtlichen Funktionen (Spezialisierungen) übernimmt Versorgungsfunktionen für den zentralörtlichen Bereich, ohne dabei massiv auf die Versorgungskapazitäten der benachbarten starken Mittel- und Oberzentren angewiesen zu sein. Im Umkehrschluss zieht dies die Konsequenz nach sich, dass einzelne Orte in bestimmten Funktionsbereichen auch erhebliche Versorgungsdefizite aufweisen, wo diese aufgrund der Funktionsspezialisierung und Mitversorgung durch Dritte keine Funktionen auf ihrem Gemarkungsgebiet aufweisen (müssen). Die Versorgung insgesamt kann trotz der in manchen Funktionen sehr gering ausgeprägten Versorgungsvolumen aber als gesichert angenommen werden, da die Erreichbarkeit der Einrichtungen im Standortnetz aufgrund der guten Infrastruktur und der räumlichen Nähe (hohen Dichte) gewährleistet ist. Vor allem Wülfrath, Hilden, Mettmann und Monheim weisen quantitativ sehr starke Versorgungsspezialisierungen auf, trotz der Nähe bzw. direkten Nachbarschaft zum Oberzentrum Düsseldorf. Wie sich bei der Analyse der Standortverteilung auf intrakommunaler Ebene angedeutet hatte (siehe Kapitel 7.4.2.2), handelt es sich jedoch nicht um eine zentralörtliche Struktur, die sich durch Standortbündelung an den jewei-

ligen Hauptorten auszeichnet, sondern um eine tendenziell dezentraler ausgeprägte Versorgungsinfrastruktur im Standortnetz. Die erkennbar wechselseitige Funktionsspezialisierung deutet auf den Strukturtyp des zentralörtlichen Funktionsraums hin, da sich nicht mehr eindeutig Zentrale Orte identifizieren lassen, dafür aber das Standortnetz der zentralörtlichen Funktionen die Versorgung des Bereichs sichert, der nicht wie der linksrheinische Raum auf eine massive Mitversorgung durch Zentrale Orte von außerhalb angewiesen ist. Demnach ist das Standortnetz als Ganzes bereichsbildend, was im Raum zwischen Meerbusch und Korschenbroich den Orten scheinbar nicht gelingt. Diese sind in mehreren Funktionsbereichen auf die benachbarten Kreisstädte und Oberzentren angewiesen.

Die schwachen absoluten Versorgungsvolumen in Schwalmatal und insb. Nettetal lassen an der Bereichsbildungsfähigkeit dieser beiden (kleinen) Mittelbereiche zweifeln und die Vermutung aufkommen, dass diese Mittelzentren nicht nur in den analysierten Bereichen zugunsten der deutlich stärkeren Mittelzentren Viersen und Mönchengladbach (zugleich Oberzentrum und Mittelzentrum) „übersprungen“ werden.

Eine Bereichsbildungsfähigkeit im Sinne von eindeutigen Mitversorgungsfunktionen für den Versorgungsbereich scheint vor allem in den ländlicher strukturierten Räumen vorzuliegen, wo sich monozentrale Strukturen eindeutig aus der Analyse ergeben und auch weitgehen noch mit der Mittelbereichsabgrenzung von 1979 übereinzustimmen scheinen. Nach dieser letztgültigen Mittelbereichsabgrenzung weist keines der festgelegten Oberzentren, die ja gleichzeitig ebenfalls Mittelzentren darstellen, einen mittelzentralen Versorgungsbereich außerhalb des eigenen Gemeindegebiets auf. Die Analyseergebnisse der mittelzentralen Versorgungsvolumen lassen diese Festlegung als nicht (mehr) zutreffend erscheinen. Insb. im Krefelder und Mönchengladbacher Umland sind Orte identifiziert worden, die keine nennenswerten Versorgungsvolumen aufweisen und zumindest große Teil der Bevölkerung auf die genannten Oberzentren bei der mittelzentralen Versorgung ausgerichtet sind. Mit Abstrichen gilt diese Feststellung in manchen Funktionsbereichen auch für Düsseldorf, wo aber im Kreis Mettmann auch Nachbargemeinden mit erheblichen Versorgungsvolumen im Sinne von Funktionsspezialisierungen erkennbar sind, die ggf. sogar Anziehungskraft auf periphere Stadtteile von Düsseldorf ausüben mögen. Neben den Oberzentren weisen aber auch die Mittelzentren und Kreisstädte Neuss und Viersen größere Versorgungsbereiche auf, als nur ihr eigenes Gemeindegebiet.

Man kann den Grund für die mangelnde Berücksichtigung der Bereichsbildungsfähigkeit im LEP 1979 und späteren Fortschreibungen nur in der (aus heutiger Sicht) überzogenen Berücksichtigung der absoluten Einwohnerzahlen der Orte bzw. der Versorgungsbereiche sehen, die letztlich zu einer überproportionalen bis inflationären Ausweisung von Mittelzentren geführt hat.

### **7.4.3 Oberzentrale Ebene**

#### **7.4.3.1 Methodisches Vorgehen**

Neben der Ermittlung oberzentraler Standortcluster liegt ein Fokus bei der Analyse der oberzentralen Ausstattung auf transkommunal ausgeprägten Einzelzentralitäten. Diesbezüglich wird in der Literatur vermutet, dass sich einzelne als oberzentral angesehene Einrichtungen, insb. solche mit hohem Flächenbedarf, sich über die Gemeindegrenzen ihrer Standortgemeinden in benachbarte Gemeindeterritorien verlagert haben (oder dort bereits seit ihrer Errichtung aufgrund mangelnder Steuerungsfunktion allokiert sind (wie großflächige Möbelhäuser). Mitunter können demnach auch großflächiger Verkaufseinrichtungen mit einem sehr großen Einzugsbereich in verkehrsgünstig gelegen Grundzentren in unmittelbarer Nähe der Oberzentren auftreten. Fassmann bezeichnet dieses Standortraster bestimmter zentraler Einrichtungen treffend als „Shoppingcenter-Verteilung“ (Fassmann 2004: 117f.), deren

transkommunale Ausprägung er im Umland der österreichischen Oberzentren empirisch nachweisen kann.

Korrespondierend zu dieser Feststellung wird für die Oberzentren ein Zurücktreten der Versorgungsfunktion zugunsten des Bedeutungsgewinns einer ausgeprägten Entwicklungsfunktion bzw. Entwicklungsfähigkeit angenommen (Blotevogel 2002b: XXV;237). Im Gegensatz zur ursprünglichen Versorgungsfunktion die über die verwendeten Ausstattungskataloge konkretisiert wird und für die sogar bundeseinheitliche Entschlüsse der MKRO vorliegen (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1968), ist die Entwicklungsfunktion nicht flächendeckend in den Planwerken der Länder implementiert. In den Raumordnungsplänen und -programmen der Länder wird die Entwicklungsfunktion oftmals über Tragfähigkeiten operationalisiert, wobei davon ausgegangen wird, dass nur solche Orte langfristig als Zentrale Orte zur Entwicklung des Raumes beitragen können, für die zumindest mittelfristig eine Mindestnachfrage im Sinne von Tragfähigkeit als gesichert angenommen werden kann. Die Tragfähigkeitskriterien werden über normative Bevölkerungsschwellenwerte abgebildet, die ein Zentraler Ort (Standortgemeinde) oder ein zentralörtlicher Versorgungsbereich heute, teilweise auch prognostisch, erreichen muss. (Greiving et al. 2015: 21) Andererseits kann man die Entwicklungsfunktion auch als die Entwicklungsfähigkeit einer Standortgemeinde auslegen (Terfrüchte 2014: 125ff.), die sie erst in die Lage versetzt zur Stabilisierung oder Entwicklung ihres Versorgungsbereichs beizutragen. Analog zum aus den 1970er Jahren stammenden Konzept der Entwicklungszentren liegt der Fokus bei der Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit einer Gemeinde auf Aspekten der Verkehrsanbindung, der Flächenverfügbarkeit, den demographischen Perspektiven, dem Arbeitskräftepotential und der finanziellen Handlungsfähigkeit (Greiving et al. 2015: 21). Für Nordrhein-Westfalen hat Terfrüchte die Wirkungen bzw. den Beitrag der oben genannten Bereiche auf die Entwicklungsfähigkeit faktorenanalytisch untersucht und in entwicklungshemmende sowie entwicklungsfördernde Merkmale unterschieden (Terfrüchte 2014: 261ff.). Auf Basis dieses Befundes errechnet er dann jeweils die Entwicklungsfördernde und hemmende Teilindizes für jede Gemeinde. Diese werden zur Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit herangezogen und die zu Grunde liegenden Merkmale für den Planungsraum aufbereitet (s. Kapitel 7.4.3.3).

#### ***Herleitung der oberzentral relevanten Ausstattung***

Wie bereits bei den grund- und mittelzentralen Standortclustern wurde zunächst der Ausstattungskatalog des LEP NRW 1979 als Zielsystem herangezogen. Die nachstehend aufgeführten Einrichtungen mussten einzeln operationalisiert und anschließend in Kernfunktionen und optionale Funktionen differenziert werden (siehe Tabelle 18), deren Zuteilung sich aus der empirischen Verteilung über die Lage zu den ermittelten Kerndichten ableitet.

Laut dem LEP 1979 sollen Oberzentren die folgenden Ausstattungsmerkmale aufweisen:

- Hochschuleinrichtungen
- Fachbibliotheken
- Theater als ständige Einrichtungen
- Konzertsäle
- Krankenhäuser mit allen Fachabteilungen
- Stadion mit regionaler Bedeutung, ggf. Großstadion
- Einrichtungen der beruflichen Aus- und Fortbildung
- Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen in möglichst vollständiger spezialisierter Differenzierung (LEP NRW 1979: 1114)



Die oben genannten Einrichtungen wurden zudem um großflächige Einrichtungen wie Messen und Freizeiteinrichtungen ergänzt, denen in der Literatur eine Tendenz zur transkommunalen Ausprägung zugeschrieben wird (Blotevogel 2002b: 256).

Tabelle 18: Untersuchungsmerkmale oberzentraler Stufe unterteilt in Kernfunktionen und optionale Funktionen

Kernfunktionen	(Aufschlüsselung)	Optionale Funktionen	(Aufschlüsselung)
-Hochschuleinrichtung -Fachbibliothek  -Theater als ständige Einrichtungen -Konzerthaus (Philharmonie) -Kongresscenter -Stadion mit regionaler Bedeutung (Großstadion) -Großen Kauf-/Warenhaus -Zugang zum Eisenbahnfernverkehr -Obere und Spezialgerichte -Industrie- und Handelskammer-Sitz	-Universität -Wissensch. Spezialbibliothek	-Hochschuleinrichtung -Flughafen  -Kinocenter („Cineplex“) -Einkaufszentrum -Großes Möbelhaus -Hafen (bedeutsam) -Messe -Museum (wissensch. Leitung) -Zoo	-Fachhochschule -Intern. Flughafen -Europäischer Flugbetrieb

Quelle: eigene Darstellung

Wie bereits angesprochen, werden nach der Operationalisierung des Funktionsbereiches „Hochschuleinrichtungen“ in die Einrichtungen Universitäten und Fachhochschulen und der anschließenden Prüfung der Standortverteilung, letztere den optionalen Funktionen zugeordnet. Dies erscheint plausibel, da die empirische Verteilung der Fachhochschulen nicht darauf hindeutet, dass es sich um eine Funktion handelt, die sich transkommunal aus den Oberzentren verlagert hat. Die Fachhochschulen treten parallel zu den Universitäten auf, daneben aber auch in den schwächeren Oberzentren und den starken Mittelzentren bzw. Kreisstädten<sup>93</sup>, weshalb die Einrichtung nicht als Kernfunktion eines „klassischen“ Mittelzentrums angesehen werden kann.

Nach dem empirischen Befund der räumlichen Ausprägung wurde auch eine Unterteilung von großen Kauf- und Warenhäuser in Kernfunktionen und großer Möbelhäuser (Möbelhäuser im Sinne des § 11 Abs. 3 Nr. 2 u. 3 BauNVO) in optionale Funktionen vorgenommen. Zwar weisen die festgelegten Oberzentren regelmäßig Möbelhäuser auf, jedoch liegen diese, entsprechend große Verkaufsflächen vorausgesetzt, nicht in den Citylagen. Darüber hinaus befinden sich die großen Möbelmärkte in den Mittelzentren im Umland der Oberzentren an den überregionalen Verkehrsachsen mit Fokus auf die Nachfrage aus den Oberzentren. Diese Einrichtungen weisen eine deutliche Tendenz zu transkommunalen Standorten auf, da sich ihre eigentliche Zielkundschaft nicht aus der Bewohnerschaft des Standortortes noch dem kongruenten Versorgungsbereichs alleine ableiten lässt.

<sup>93</sup> Abgesehen von dem atypischen Auftreten in Heiligenhaus als Ableger der FH Bochum

#### 7.4.3.2 Ergebnis

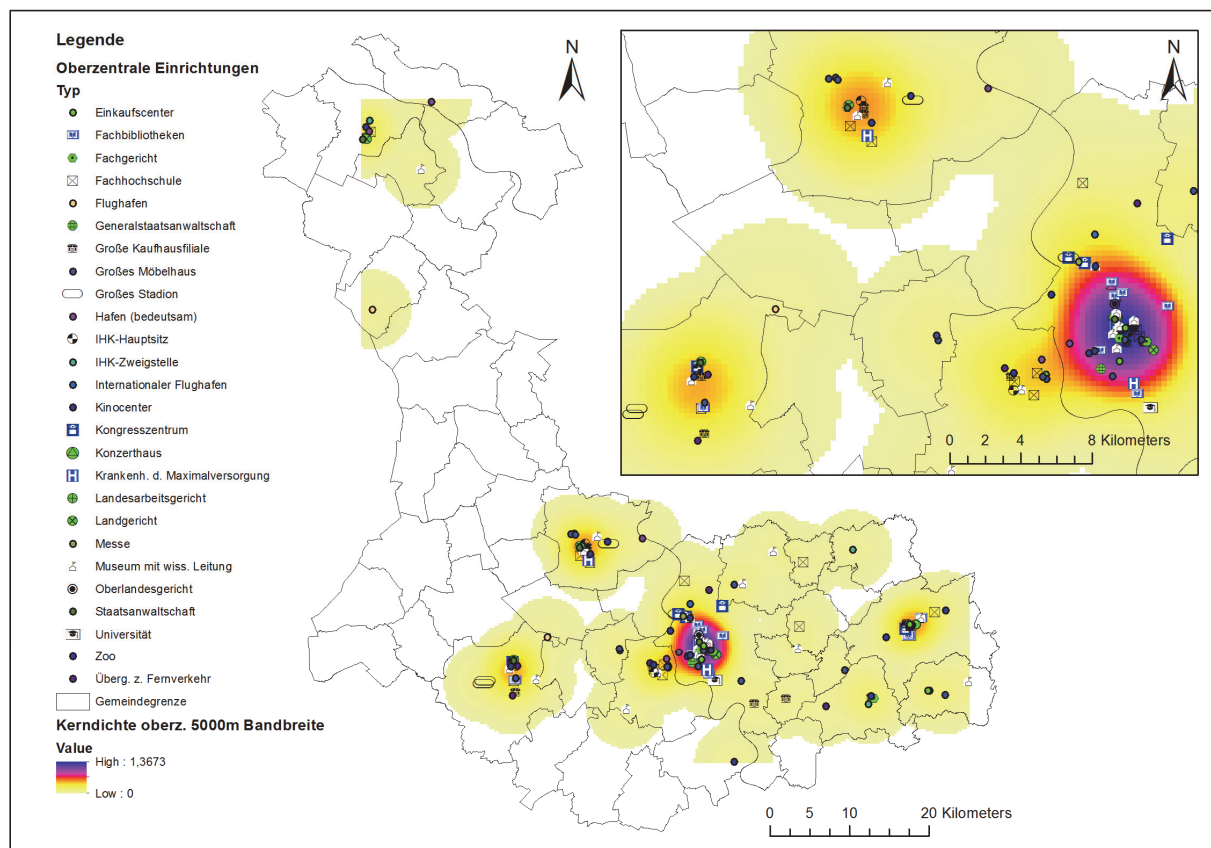
Auf der Gemeindeebene befinden sich die Kinocenter (ohne Programm kino) wie auch die großen Möbelhäuser regelmäßig in den Oberzentren. Allerdings folgen diese intrakommunal einer ganz anderen Standortlogik, indem sie regelmäßig in den Standortclustern der City liegen und dort überwiegend in direkter Beziehung zum Hauptbahnhof (siehe Abbildung 62). Obwohl der LEP 1979 städtebaulich integrierte Einkaufszentren bereits auf der mittelzentralen Ebene vorsieht (s.o.), werden Einkaufszentren nach ihrer Verteilung eindeutig der oberzentralen Ebene zugerechnet. Jedoch ist dazu anzumerken, dass sich Einkaufszentren von einer Größe mit mehreren zehntausend Quadratmetern Verkaufsfläche erst in den letzten Jahren im Untersuchungsraum, vorwiegend in Düsseldorf, angesiedelt haben. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass mit dem „Rheinpark-Center“ das erste Einkaufszentrum „auf der grünen Wiese“ in Neuss und nicht in Düsseldorf im Jahr 1977 eröffnete<sup>94</sup>. Die Einkaufszentren-Projekte der letzten Zeit wurden eindeutig wieder an integrierten Standorten in den Citybereichen realisiert, wo sich traditionell auch die großen Kauf- und Warenhäuser befinden. Die Einkaufszentren werden hier dem optionalen Funktionsbereich zugeordnet, da es sich um ein privatwirtschaftlich geplantes und finanziertes Objekt handelt, dessen Vorhandensein nicht als Kernfunktion für Oberzentren anzusehen ist, zumal dort überwiegend Warensortimente von Filialisten angeboten werden, die bei Nicht-Vorhandensein eines Einkaufszentrums in den klassischen Einkaufspassagen der Innenstadt in Einzelobjekten (aber im Standortcluster) vorliegen. Die dort durch Filialisten angebotenen Produktgruppen wurden bereits auf der mittelzentralen Ebene betrachtet (s. o.). Zugleich gestaltet sich die Abgrenzung von Einkaufszentren zu gebauten Ladenpassagen, wie sie auch in den Oberzentren Mönchengladbach und Krefeld vorkommen, schwierig. Somit kann nur für die nicht-integrierten Einkaufszentren ein „eigener“ Kundestrom unterstellt werden, wie dies beispielsweise auch für Fachmarkttagglomerationen gilt. Integrierte Standorte hingegen stehen in einem Koppelungsverhältnis zu weiteren Funktionen der City oder Stadtteilzentren.

In der nachstehenden Abbildung 62 wurden neben den Kernfunktionen abweichend auch die Fachhochschulen und die Museen mit wissenschaftlicher Leitung durch Symbole dargestellt, um zu verdeutlichen, dass diese aufgrund ihrer Verteilung den optionalen Funktionen zuzurechnen sind. In der Entschließung der MKRO zu Oberzentren und deren Verflechtungsbereich (Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1983) wird ein Museum bzw. eine Kunstsammlung mit hauptberuflicher Leitung angeführt. Die Empirie zeigt jedoch, dass selbst bei einer hauptberuflichen Leitung mit wissenschaftlicher Expertise viele Museen außerhalb der festgelegten Oberzentren liegen. Die wissenschaftliche Leitung ist kein Garant für eine bildende Einrichtung der Hochkultur, die den Besuchern in verkehrlich gut erreichbaren Oberzentren angeboten wird. Oftmals befinden sich die Museen am Ort der Entdeckung (Neanderthal Museum, Mettmann) sowie Erfindung oder Wohnort (Deutsches Röntgenmuseum, Remscheid (Lenne)), womit jedoch keine Zentralität abbildenden Eigenschaften beschrieben sind. Um es mit Christallers Worten auszudrücken, handelt es sich um eine Einrichtung, die wie eine Siedlung punkthaft gebunden ist - wie Wallfahrtsorte - „die gewöhnlich an den Ort eines Wunders gebunden sind“ (Christaller 1933: 24).

---

<sup>94</sup> In Düsseldorf wurde allerdings bereits im Jahr 1967 das Kö-Center als innerstädtisches Einkaufszentrum eröffnet.

Abbildung 62: Verteilung der oberzentralen Einrichtungen und oberzentralen Kerndichte im Planungsraum Düsseldorf



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 62 zeigt die Lage der als oberzentrale angenommenen Funktionen und die oberzentralen Kerndichten, zu deren Berechnung eine Bandbreite von 5.000m angesetzt wurde, analog zu dem mit der Hierarchiestufe ansteigenden Einzugsbereich der Funktionen. Relevante Kerndichten ergeben sich demnach neben den festgelegten Oberzentren noch für die bereits zuvor als starke Mittelzentren identifizierten Städte Neuss und Kleve. Wendet man sich der Frage zu, ob und wo sich transkommunale oberzentrale Standortcluster entwickelt haben, weist der empirische Befund der Kerndichte zunächst nur für den Bereich zwischen Düsseldorf und Neuss eine solche Verlagerung von Einrichtungen hin. Allerdings relativiert sich dieser Eindruck, da Neuss keine funktionsergänzenden Einrichtungen aufweist, die Düsseldorf nicht (mehr) aufweisen kann. Wenn überhaupt, kann im Bereich der Häfen von einer Funktionsunterstützung bzw. -ergänzung gesprochen werden, die sich in der seit 2003 bestehen Neuss Düsseldorf Häfen GmbH widerspiegelt. Daneben verdeutlicht die Abbildung die geschilderte Verteilung der Fachhochschulen und Museen mit wissenschaftlicher Leitung, die sich auch abseits der Oberzentren manifestieren.

Die als Auslöser eines Funktionsraums angesehene transkommunale Verteilung von oberzentralen Einzelzentralitäten mit großem Flächenbedarf, wie Flughäfen, Universitäten etc., in benachbarten Grund- und Mittelzentren ist nicht festzustellen. Dies trifft grundsätzlich bei den Flughäfen nur auf den Airport Weeze im gleichnamigen Grundzentrum zu. Dabei handelt es sich jedoch nicht um die Verlagerung des internationalen Flughafens Düsseldorfs in eine angrenzende Nachbargemeinde, sondern um einen zusätzlichen, auf Ferienreisen spezialisierten, Flughafenbetrieb auf einem ehemals militärisch genutzten

Flugfeld im Kreis Kleve, der keinen internationalen Flugverkehr aufweist. Allgemein ist für die großflächigen Einrichtungen wie Flughäfen, Stadien, Messen, Universitäten - soweit in den Oberzentren vorhanden - zu konstatieren, dass diese jeweils außerhalb der City in suburbanen Stadtteilen allokiert sind. Dies gilt für das Oberzentrum Mönchengladbach für die beiden Großstadien (Borussia Mönchengladbach (Fußball) und Hockeypark (auch Konzertveranstaltungen) sowie den Flughafen. Im Oberzentrum Krefeld liegen das Stadion und der Zoo östlich der City. In Düsseldorf liegen Stadion, Messe/Kongressgelände und der internationale Flughafen im nördlichen Stadtgebiet, während die Universität mit angeschlossener Uniklinik im Süden jeweils auf dem eigenen Gemeindeterritorium Platz findet. Diesbezüglich profitieren alle genannten Oberzentren von Eingemeindung, die Teilweise bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurück reichen. Die auf Eingemeindungen zurückzuführenden Flächenzunahmen gestalten sich zeitlich allerdings stark unterschiedlich zwischen den Oberzentren.

Ein Blick auf die Lage weiterer Flughäfen in Nordrhein-Westfalen verdeutlicht die außergewöhnliche Situation, dass sich der Düsseldorfer Flughafen auf dem Gemeindegebiet des Oberzentrums befindet. Der Flughafen Köln-Bonn liegt zwar überwiegend auf dem Territorium der Stadt Köln, allerdings liegen Teile der Startbahn und des dazugehörigen Gewerbeparks (mit dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt) im benachbarten Troisdorf. Die Oberzentren Münster, Siegen, Paderborn weisen zumindest von Namen her jeweils Verkehrsflughäfen auf, deren Standorte sich jedoch allesamt im Umland befinden (Flughafen Münster-Osnabrück in Greven, Flughafen Paderborn-Lippstadt in Büren sowie der Flughafen Siegerland in Burbach). Bei der landesweiten faktorenanalytischen Untersuchung von oberzentralen Einrichtungen kommt Terfrüchte (2014: 260) entsprechend zu dem Ergebnis, dass die Merkmale landesbedeutsamer Flughafen und regionalbedeutsamer Flughafen neben Freizeitbäder und beruflichen Förderschulen zu geringe Faktorladungen aufgrund mangelnder Ko-Lokalisierung aufweisen und für die oberzentrale Indexbildung unberücksichtigt bleiben (sollten). Für den Teilbereich des Planungsraums Düsseldorf zeigt die Prüfung der Ko-Lokalisierung auf Gemeindeebene geringfügig abweichende Ergebnisse: der einzige landesbedeutsame Flughafen - der internationale Flughafen Düsseldorf - liegt auf dem Gemarkungsgebiet des Oberzentrums. Bei den beiden regionalbedeutsamen Flughäfen Mönchengladbach und Weeze erfüllt nur Mönchengladbach das Kriterium. Begibt man sich auf die intrakommunale Ebene, zeigt sich, dass die regionalbedeutsamen Flughäfen in Mönchengladbach und Weeze jeweils isoliert liegen, ohne weitere oberzentrale Einrichtungen in ihrer unmittelbaren räumlichen Umgebung. Demgegenüber befinden sich in rund zwei Kilometer Entfernung zum Düsseldorfer Flughafen die Düsseldorfer Messe sowie mehrere Kongresscenter. Darüber hinaus haben sich in direktem Umfeld zum Flughafen hochwertige Dienstleistungsunternehmen, Berufsverbände und Hotelketten angesiedelt.

Nachdem festgestellt worden ist, dass zumindest für den Planungsraum Düsseldorf praktisch keine transkommunalen Standortcluster auf der oberzentralen Ebene von Gewicht ermittelbar sind, schließt sich die Frage an, ob überhaupt noch zentrenggebundene Einrichtungen auf der oberzentralen Ebene ermittelbar sind. Ausgehend von den hier erhobenen Einrichtungen können die gesetzten Dienste der oberen Gerichte und Fachgerichte sowie der Staatsanwaltschaften als zentrenggebunden in oberzentralen Standortclustern betrachtet werden. Das gleiche gilt für die den offiziellen Diensten zuzurechnenden Hauptsitze der Industrie- und Handelskammern, welche vermutlich auch aus Gründen der Repräsentativität in den Standortclustern verortet sind. Das einzige Konzerthaus im Untersuchungsraum, die Düsseldorfer Tonhalle, liegt ebenfalls im Zentrum des oberzentralen Standortclusters in räumlicher Nähe zu mehreren Museen (wissenschaftlich geleitet), die wiederum wie beschrieben nur in einer Teilmenge als zentrenggebundene Einrichtung betrachtet werden können. Unter den privatwirtschaftlich

angebotenen Einrichtungen zeigt die räumliche Verteilung der Einkaufszentren zumindest für den betrachteten Untersuchungsraum eine überwiegende Übereinstimmung mit den oberzentralen Standortclustern. Grundsätzlich verwundert die insgesamt geringe Anzahl von Einkaufszentren im Untersuchungsgebiet, da die Oberzentren Mönchengladbach und Krefeld zum Zeitpunkt der Erhebung keine solche Einrichtung mit mehreren 10.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche aufweisen, sondern kleinere Ladenpassagen<sup>95</sup>. Die Ursache wird in der starken Konkurrenz der gut erreichbaren Einkaufszentren in den Ober- und Mittelzentren des Ruhrgebiets erklärt (Duisburg, Mülheim, Essen, Oberhausen). Neben den Oberzentren Düsseldorf und Wuppertal weisen nur noch die einwohnerstarken Mittelzentren Remscheid und Neuss Einkaufszentren auf, die überwiegend städtebaulich integriert in den traditionellen Innenstadtlagen allokiert sind. Dies trifft weniger für die „Düsseldorf Bilk Arcaden“ zu, die im Düsseldorfer Stadtteil Bilk auf einer Bahnbrache entstanden sind, wie auch für das „Rheinparkcenter“ in Neuss, das mit direkter Verkehrsanbindung nach Düsseldorf über die S-Bahn und die Bundesstraße B1 eine bipolare Kundenausrichtung nach Neuss und Düsseldorf aufweist. Aufgrund ihrer Lage können auch die großen Kauf- und Warenhäuser als zentrenggebundene Einrichtungen angesehen werden. Allerdings verteilen sie sich nicht nur auf oberzentrale Standortcluster, sondern sind in den Einkaufsstraßen weiterer Mittelzentren ansässig, weshalb sie nicht als typische zentrenggebundene Einrichtungen der oberzentralen Hierarchiestufe benannt werden können. Es zeigt sich, dass die a priori als oberzentrale Funktionen angesehen Einrichtungen sich überwiegend auf die Gemarkungsflächen der Oberzentren verteilen. Eine gewisse Sonderrolle nimmt das sehr stark ausgestattete Mittelzentrum Kleve ein, welches jedoch auch weit abseits konkurrierender Oberzentren an der Grenze zu den Niederlanden liegt. Transkommunale Standortcluster auf der oberzentralen Ebene können nicht festgestellt werden. Einzig bei den Einkaufszentren (nur Mittelzentrum Neuss) und den großflächigen Möbelhäusern ist mitunter eine transkommunale Ausprägung feststellbar. Für das Einkaufszentrum fällt die Ansiedlung in eine Zeit, als diesbezüglich keine raumordnerische Steuerung etabliert war und die Allokation der letzten Jahre eindeutig auf städtebaulich integrierte Standorte in den Citybereichen der Oberzentren konzentriert ist, sodass die Steuerungsinstrumente scheinbar Wirkung zeigen.

#### 7.4.3.3 Entwicklungsfunktion – Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit der Standortgemeinden

Die Beurteilung der Entwicklungsfunktionen von zentralen Orten erscheint insbesondere im Zusammenhang mit der Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums angebracht, da ein Grund für die transkommunale Verlagerung von Einrichtungen bzw. Funktionen auf mangelnde Flächenverfügbarkeit oder mangelnde Entwicklungsfähigkeit in der höherrangigen Standortgemeinde zurückgeführt wird. Die benachbarten Gemeindeterritorien (mit einem geringeren oder ohne zentralörtlichen Status) weisen dabei mitunter sehr gute Entwicklungsperspektiven und verfügbare Freiflächen, bei annähernd vergleichbaren oder sogar besseren Verkehrsverhältnissen auf, die sich z.B. durch geringere Stauanfälligkeit gegenüber dem Oberzentrum auszeichnen. Sofern ein Oberzentrum nicht mehr über ausreichend große, zusammenhängende Freiflächen oder Brachflächen verfügt, steigt die Wahrscheinlichkeit der transkommunalen Auslagerung hinzukommender oder sich erweiternder flächenintensiver oberzentraler Einrichtungen.

<sup>95</sup> Kurz nach Abschluss der empirischen Erhebung zu den zentralörtlichen Einrichtungen im Rahmen dieser Arbeit, begannen die Bauarbeiten an einem innerstädtischen Einkaufszentrum (24.000m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) im Oberzentrum Mönchengladbach, welches inzwischen eröffnet wurde (aber nicht mehr in die Berechnungen der Kerndichte nachwirkend einbezogen wurde). Darin verdeutlicht sich jedoch auch der schnelle Wandel der zentralörtlichen Ausstattung, der ein ständiges Zentrale-Orte-Monitoring insb. auf der Ebene von Standortclustern erforderlich erscheinen lässt.

Darüber hinaus kann auch die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen starke Auswirkungen auf die Entwicklungsfähigkeit nach sich ziehen. Einerseits gehören viele der als mittel- und oberzentral angesehenen Einrichtungen zu den freiwilligen Aufgaben der Kommunen, die bei angespannten Haushaltssituationen schnell zurückgefahren oder eingestellt werden können. Daneben werden finanzielle Engpässe Bestrebungen der Kommune nach sich ziehen, die Einnahmeseite durch erhöhte Gebühren und Steuereinnahmen zu verbessern. Hohe Grund- und Gewerbesteuerhebesätze wirken allerdings abschreckend auf potenzielle Bauherren und Gewerbetreibende und können mitunter bei Letzteren auch Standortverlagerungen nach sich ziehen. Das gilt insbesondere wenn mehrere entwicklungshemmende Indikatoren zusammenfallen: ein Betrieb kann sich am Standort nicht erweitern und die kommunale Wirtschaftsförderung kein adäquates Grundstück anbieten. In der Nachbargemeinde lassen sich solche Grundstücke finden, bei einem geringeren Gewerbesteuerhebesatz und einer unmittelbaren Anbindung an die Autobahn. Für den florierenden Betrieb ist die Verlagerung aus zweifacher Sicht interessant. Für die Nachbargemeinde ist es aufgrund ihrer entspannten kommunalen Finanzlage möglich, attraktive Gewerbesteuerhebesätze festzusetzen, die bei entsprechendem Ansiedlungserfolg ihre finanzielle Lage weiter verbessern.

Terfrüchte (2014: 126) kritisiert zu Recht die trotz häufiger Funktionszuweisung an die Zentralen Orte in den Raumordnungsplänen und -programmen der Länder ausbleibende Konkretisierung des Begriffs der Entwicklungsfunktion. In der Literatur findet Terfrüchte übereinstimmende Aussagen zur Entwicklungsfähigkeit die in Tabelle 19 mit dem aktuellen Stand der Literatur abgeglichen wird.

Tabelle 19: Gegenüberstellung der Ansätze zur Operationalisierung der zentralörtlichen Entwicklungsfunktion

Operationalisierung der zentralörtlichen Entwicklungsfunktion nach Greiving et al. 2015: 21	Operationalisierung der zentralörtlichen Entwicklungsfunktion bzw. -fähigkeit einer Gemeinde nach Terfrüchte 2014: 125f.
Verkehrsanbindung	Lagebeziehungen/Erreichbarkeit
Arbeitskräftepotenzial	Arbeitsmarkt, Wirtschaftsstruktur
Flächenverfügbarkeit	-
Demographische Perspektive	Demographie
Finanzielle Handlungsfähigkeit	Kommunale Leistungsfähigkeit/Finanzen, Soziale Lage/Wohlstand

Quelle: eigene Darstellung anhand der angeführten Quellen

Der auffälligste Unterschied besteht offenkundig in der bei Terfrüchtes Literaturlauswertung nicht vorkommenden Flächenverfügbarkeit. Unter der Flächenverfügbarkeit kann man grundsätzlich zwei unterschiedliche Sachlagen differenzieren: 1) die regionalplanerisch gesicherten Flächenreserven, die die ermittelten zukünftigen (Entwicklungs-)Bedarfe der Gemeinden räumlich allozieren. Die Prognose der kommunalen Bedarfe basiert häufig auf der Bevölkerungsentwicklung sowie der wirtschaftliche Entwicklung in zurückliegenden Zeitraum<sup>96</sup>. 2) die Verfügbarkeit von restriktionsfreien Freiflächen im Gemeindegebiet, die in Zukunft für die gewerbliche-industrielle Nutzung oder als Wohnbauflächen zur

<sup>96</sup> An dieser Praxis lässt sich kritisieren, dass Gemeinden mit hohen Baulandverbräuchen in der Vergangenheit auch ein hoher Flächenbedarf für die Zukunft zugeschrieben wird. Eine solche Baulandangebotsplanung kann demnach als Selbsterfüllende Prophezeiung aufgefasst werden.

Verfügung stehen oder verfügbar werden. Beispielsweise sind Gemeinden in Tallagen oder hohe Anteilen von naturschutzfachlich geschützten Gebieten aufweisen ggf. in ihrer Gemeindeentwicklung eingeschränkter als Gemeinden, die wenig Reliefenergie aufweisen und deren Siedlungsbereiche vorwiegend von landwirtschaftlichen Flächen umgeben sind. Da ein Grund für die Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume in der auf die transkommunale Verlagerung von flächenintensiven zentralörtlichen Funktionen in das Umland zurückgehende mangelnde Flächenverfügbarkeit der Kernstädte gesehen wird, weist die Flächenverfügbarkeit eine hohe Relevanz auf. Allerdings zeigt sich die Operationalisierung von verfügbaren Freiflächen für die Siedlungsflächenentwicklung zwar als grundsätzlich durchführbar, allerdings führt die Aufsummierung aller restriktionsfreien Gemeindegebiete als potenziell verfügbare Freiflächen nicht zu plausiblen Ergebnissen, da nicht angenommen werden kann, dass diese auch tatsächlich vollständig für eine Bebauung zur Verfügung stehen. Mit zunehmender Inanspruchnahme und daher Verknappung von z.B. landwirtschaftlich genutzten Flächen als Siedlungsfläche wird sich zunehmender Widerstand bei der Landwirtschaft und der Bevölkerung gegen die Flächeninanspruchnahme entwickeln.

Der andere Ansatz, über die Erfassung der regionalplanerisch gesicherten Siedlungsflächenreserven (ASB- und GIB-Reserven im Planungsraum Düsseldorf) zur kommunalen Flächenverfügbarkeit zu gelangen, erweist sich ebenfalls als nicht zielführend, da wie oben ausgeführt die bedarfsgerechten Entwicklungspotenziale ermittelt und räumlich allokiert werden. Diese spiegeln jedoch nicht die über die planerisch gesicherten Reserven hinaus restriktionsfrei zur Verfügung stehenden Flächenreserven der Gemeinde dar. Zugleich zeigt die Bedarfsberechnung der Bezirksregierung Düsseldorf im Entwurf des Regionalplan Düsseldorf (Bezirksregierung Düsseldorf 2014) in Tabelle 20, dass mit Düsseldorf und Remscheid zwei Kommunen die ihnen zugeschriebenen Bedarfe nicht mehr auf dem eigenen Gemeindeterritorium decken können.

Tabelle 20: Bedarfe und festgelegt Entwicklungspotenziale an Wohneinheiten in der Planungsregion Düsseldorf

Kommune	Bedarf in Wohneinheiten (WE)	Entwicklungspotenziale (Planerisch gesicherte Reserven in ha)	Davon Reserven die von Bedarfen aus Düsseldorf resultieren	Mittelzentrales Versorgungsvolumen
Düsseldorf	32750	20500	-	31,56
Krefeld	5800	8150	2100	7,55
Mönchengladbach	6850	6650	-	8,80
Remscheid	1800	1650	-	1,64
Solingen	3050	4450	350	-0,18
Wuppertal	5750	6200	750	0,94
Monheim am Rhein	850	1300	300	-1,71
Velbert	1550	2300	450	-2,01
Wülfrath	550	800	300	-0,58
Dormagen	2700	3150	500	-0,24
Korschenbroich	1550	1800	250	-3,88
Meerbusch	2200	4300	2100	-4,73
Neuss	5450	6050	400	9,39
Tönisvorst	800	1200	250	-3,70
Viersen	1850	3000	350	8,14

Willich	1450	1500	100	-4,00
---------	------	------	-----	-------

Quelle: ebd.: 49–50, eigene Veränderung

Die sich aufgrund der eingeschränkten Flächenverfügbarkeit ergebende Unterdeckung für Düsseldorf soll nach dem Entwurf des Regionalplans in den Umlandgemeinden erfolgen und sich insb. auf die Bereiche erstrecken, denen bezogen auf ihre aktuelle Einwohnerzahl ein unterdurchschnittliches (mittelzentrales) Versorgungsvolumen bescheinigt wird (Willich, Tönisvorst, Meerbusch, Korschenbroich sowie mehrere Gemeinden im Kreis Mettmann). Das Oberzentrum Krefeld kann den mit 2100 Wohneinheiten höchsten Transferbedarf aus Düsseldorf aufgrund des mittelzentralen Versorgungsvolumens von 8,80 absorbieren. Dies wird dem nominellen Mittelzentrum Meerbusch, welches ebenfalls 2100 Wohneinheiten aus Düsseldorf abfangen soll mit der schlechtesten Versorgungsperformance des Untersuchungsraumes (-4,73) nicht gelingen, sodass die Bevölkerung dort z.B. auf die Bildungseinrichtungen der Nachbargemeinden angewiesen sein werden, was aber zu zunehmenden Pendelfahrten führt. Mit den zusätzlichen Wohneinheiten in den Düsseldorfer „Entlastungsorten“ steigt dort gerade in den mittelzentralen Bildungseinrichtungen die Nachfrage. Somit wäre es fatal, aus den unterdurchschnittlichen Versorgungsvolumen grundsätzlich ein Abstufungserfordernis dieser Mittelzentren abzuleiten, wenn parallel eine regionalplanerische Strategie zur transkommunalen Verteilung der Wohnbaubedarfe des Oberzentrums auf verkehrsgünstig gelegene Siedlungseinheiten in den Umlandgemeinden betrieben wird. Diesbezüglich bietet der zentralörtliche Funktionsraum mit dem erkannten Feld der Siedlungsflächensteuerung gute Ansätze, wenn nicht mehr die gesamte als Mittelzentrum eingestufte Standortgemeinde zur Siedlungsflächenerweiterung in Frage käme, sondern nur solche Standortcluster, die über ein ausreichendes Einrichtungsprofil verfügen und zudem das Kriterium der Anbindung an das Oberzentrum durch Schienengebundenen Nahverkehr verfügt. Also i.d.R. die mittelzentralen Standortcluster, sofern diese vorliegen.

Nachdem das Kriterium der Flächenverfügbarkeit aufgrund mangelnder Operationalisierbarkeit verworfen wird, stützt sich die nachfolgende Darstellung der Entwicklungsfunktion der Kommunen im Planungsraum Düsseldorf explizit auf das methodische Vorgehen und die Ergebnisse von Terfrüchte (2014). Da Terfrüchte nur kausale Vermutungen über die Wirkung der von ihm als entwicklungsrelevant identifizierten 16 Indikatoren dahingehend anstellen kann, ob diese entwicklungsfördernd oder entwicklungshemmend wirken – beispielweise, dass ein hoher Arbeitslosenanteil entwicklungshemmend auf eine Kommune wirkt – lässt er diese im Rahmen einer explorativen Faktorenanalyse untereinander korrelieren. Um zu seinem erklärten Ziel von zwei eindeutigen Indizes von entwicklungshemmenden und –fördernden Merkmalen zu gelangen, werden „jene Merkmale aus der Analyse ausgeschlossen, die entweder für ähnliche Dimensionen stehen [...] oder die keinen statistischen Zusammenhang mit eindeutig als hemmend [...] oder fördernd [...] einzustufenden Merkmalen aufweisen“<sup>97</sup> (ebd.: 264). Im Ergebnis werden von Terfrüchte bezogen auf die Grundgesamtheit der nordrhein-westfälischen 396 Gemeinden insgesamt 8 entwicklungsrelevante Merkmale identifiziert, die jeweils zur Hälfte als entwicklungsfördernd und –hemmend bezeichnet werden können (siehe Tabelle 21).

<sup>97</sup> Auf Grund ähnliche Dimension werden ausgeschlossen: Gewerbesteueraufkommen, Steuerkraft, Bevölkerungsveränderung und Beschäftigte in den Dienstleistungsbereichen G-I sowie Beschäftigte in den Dienstleistungsbereichen J-U. Wegen mangelnden statischen Zusammenhangs werden der Altenquotient und die Kaufkraft aussortiert.



Tabelle 21: Entwicklungsfördernde und entwicklungshemmende Merkmale im Rahmen der Entwicklungsfunktion

Entwicklungsfördernde Merkmale	Entwicklungshemmende Merkmale
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitsplatzzentralität</li> <li>• Bevölkerungszentralität</li> <li>• Eigenversorgungsquote</li> <li>• Steuerkraftmesszahl/Einwohner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schlüsselzuweisungen/Einwohner</li> <li>• Arbeitslosenanteil</li> <li>• Kassenkredite/Einwohner</li> <li>• Jugendquotient</li> </ul>

Quelle: ebd.: 265

### **Erläuterung der entwicklungsfördernden und –hemmenden Indikatoren nach Terfrüchte (2014)**

- Bevölkerungszentralität

Die Bevölkerungszentralität gibt das Verhältnis der Tagesbevölkerung zur Einwohnerzahl bzw. zur Wohnbevölkerung wieder. Die Tagesbevölkerung als wesentlich aussagekräftigerer Indikator für Tragfähigkeit angesehen werden, da viele Einrichtungen von den auspendelnden Berufspendlern am Arbeitsort wahrgenommen werden. Insofern deuten geringe Bevölkerungszentralitäten auf Schlafstädte im Umkreis von höherrangigen Zentralen Orten hin (ebd.: 127). Die Formel zur Berechnung der Bevölkerungszentralität findet sich in Kapitel 6.2.1.

- Arbeitsplatzzentralität

Die Arbeitsplatzzentralität gibt Aufschluss über die Stellung einer Kommune im Arbeitsmarkt. Werte unter 1 zeigen an, dass mehr Personen in der Gemeinde wohnen als dort arbeiten. Werte über 1 zeigen demnach an, dass dort mehr Personen arbeiten als wohnen. Je höher die Zahl über 1 liegt desto höher ist Bedeutung des Ortes als Arbeitsplatzstandort. Die Formel zur Berechnung der Arbeitsplatzzentralität befindet sich in Kapitel 6.2.1.

- Eigenversorgungsquote

Durch die Eigenversorgungsquote wird ausgedrückt, welche Bedeutung eine Gemeinde als Arbeitsort für die eigene erwerbsfähige Bevölkerung aufweist. Je höher der Wert der Eigenversorgungsquote, desto mehr ist die Gemeinde in der Lage „ihre“ (erwerbsfähige) Bevölkerung mit Arbeitsplätzen zu versorgen (ebd.: 130); die Bewohner sind somit weniger dazu „gezwungen“ auszupendeln. Die Eigenversorgungsquote errechnet sich nach Terfrüchte (2014: 130) über folgende Formel:

$$\text{Eigenversorgungsquote} = \frac{\text{Binnenpendler}}{\text{Auspendler} + \text{Binnenpendler (Erwerbstätige am Wohnort)}} \times 100$$

- Steuerkraftmesszahl / Einwohner

„Als sogenannter Globalindikator bildet die Steuerkraftmesszahl die zentrale Bemessungsgrundlage im kommunalen Finanzausgleich vieler Länder“ (ebd.: 132). In der Steuerkraftmesszahl vereinen sich verschiedenen Steuerarten, die über unterschiedliche Hebesätze einfließen. Nach § 9 Abs. 1 Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 (GFG 2015) sind dies für NRW die für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer und der Grundsteuern sowie des Gemeindeanteils an der Einkommenssteuer und Umsatzsteuer.

- Schlüsselzuweisungen / Einwohner

Ist eine Gemeinde nicht in der Lage durch ihre Steuereinnahmen die Finanzierung ihrer unmittelbaren Aufgaben zu decken, ist sie auf Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich angewiesen (Terfrüchte 2014: 132). Benötigt sie keine Schlüsselzuweisungen und kann demnach die Aufgaben durch das ihr Steueraufkommen decken, gilt die Gemeinde als abundant. Hohe Schlüsselzuweisungen je Einwohner können somit „als Ausdruck einer überproportionalen Abhängigkeit von der finanziellen Unterstützung übergeordneter Gebietskörperschaften interpretiert werden“ (Junkernheinrich in ebd.).

- Kassenkredite / Einwohner

Nach Boettcher und Junkernheinrich (in ebd.: 133) können Kassenkredite als „das Kennzeichen einer besonders prekären Finanzsituation“ interpretiert werden, da ihnen keine Vermögenswerte gegenübergestellt werden können, wie dies etwa bei Investitionskrediten der Fall ist. Sie dienen damit wie der Dispokredit des Girokontos (Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR) 2012b: 3) „der Überbrückung von Zahlungsengpässen im täglichen Zahlungsverkehr“ (Boettcher/Junkernheinrich in Terfrüchte 2014: 132).

- Arbeitslosenanteil

Auch der Anteil an Langzeitarbeitslosen kann Aufschluss über die soziale Belastung und die allgemeine Arbeitsmarktsituation einer Kommune geben (Bertelsmann Stiftung in ebd.: 130)(1). Terfrüchte (2014: 130) schlägt vor, die saisonbereinigte Arbeitslosigkeit zu verwenden (12 Monats-Mittel), da gerade im Baugewerbe und ggf. landwirtschaftlichen Betrieben in den Wintermonaten wesentlich weniger Personen beschäftigt sind, als in den Sommermonaten.

$$\text{Arbeitslosenanteil} = \frac{\text{Arbeitslose}}{\text{Auspendler+Binnenpendler (Erwerbstätige am Wohnort)+Arbeitslose}} \times 100$$

- Jugendquotient

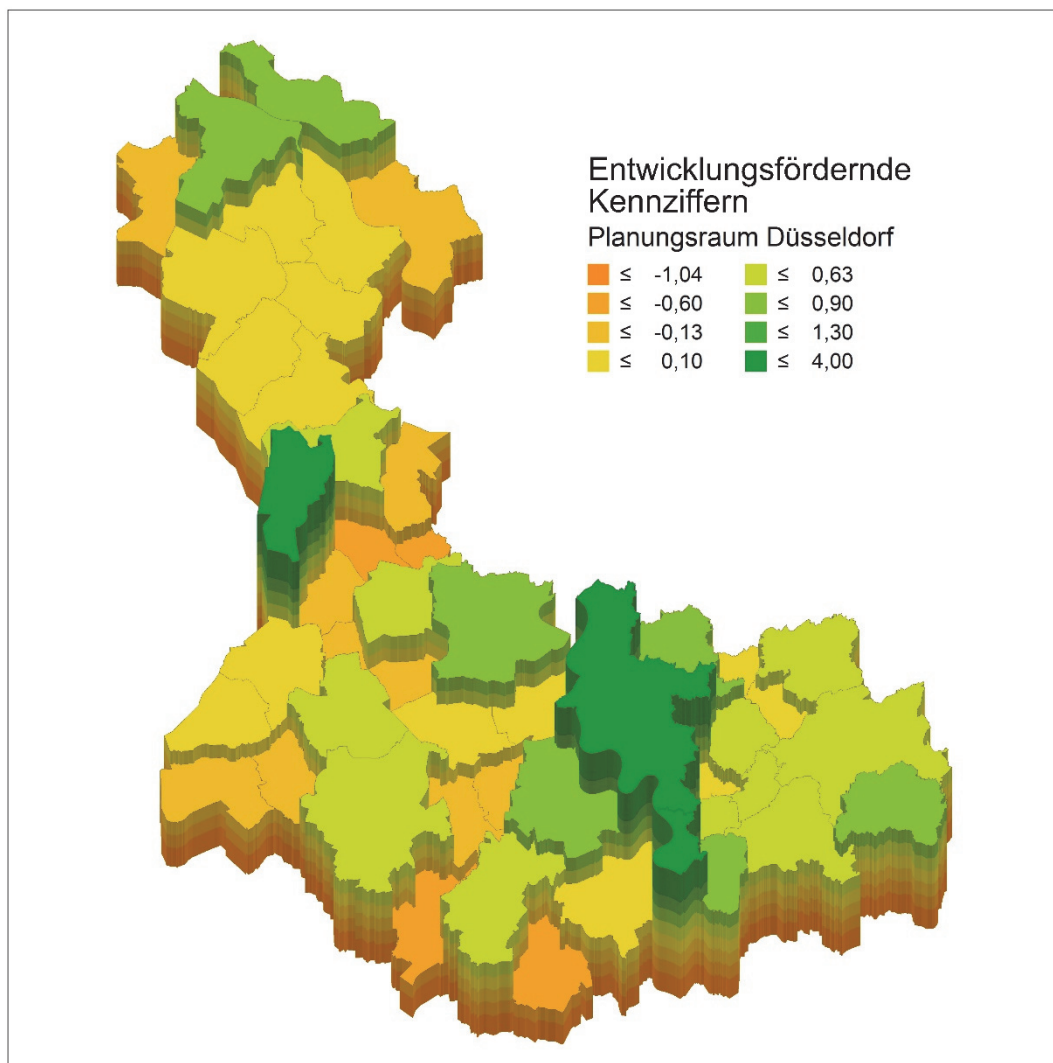
Der Jugendquotient gibt Aufschluss über den Anteil jüngerer Menschen an der Altersstruktur einer Gemeinde. Terfrüchte bezieht die Jugendlichen unter 15 Jahren nicht auf die Gesamtbevölkerung, sondern auf den Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung:

$$\text{Jugendquotient} = \frac{\text{Wohnbevölkerung bis unter 15 Jahren}}{\text{Wohnbevölkerung über 15 Jahren bis unter 65 Jahren}} \times 100$$

### ***Ermittlung von entwicklungsfördernden und –hemmenden Faktorwerten***

Am Ende des zweistufigen faktorenanalytischen Verfahrens kann Terfrüchte für jeden Ort Faktorwerte für die beiden identifizierten Hauptkomponenten ermitteln, die nun nachfolgend zur Abschätzung der Entwicklungsfunktion herangezogen werden. Terfrüchte weist darauf hin, die beiden Werte nicht als „Gegenpole“ (ebd.: 265) zu betrachten, da ein nicht geringer Anteil der Kommunen in beiden Bereichen hohe Ausprägungen aufweisen kann: z.B. treten in Verbindung mit hohen Arbeitsplatz- und Bevölkerungszentralitäten auch vielfach hohe Werte bei Finanzaufweisungen und/oder Arbeitslosenquote auf. Daraus ergibt sich letztlich die Konsequenz, dass diese beiden Werte nicht miteinander verrechnet werden können, weshalb sie in der nachstehenden Abbildung 63 und Abbildung 64 jeweils für den Planungsraum getrennt dargestellt sind.

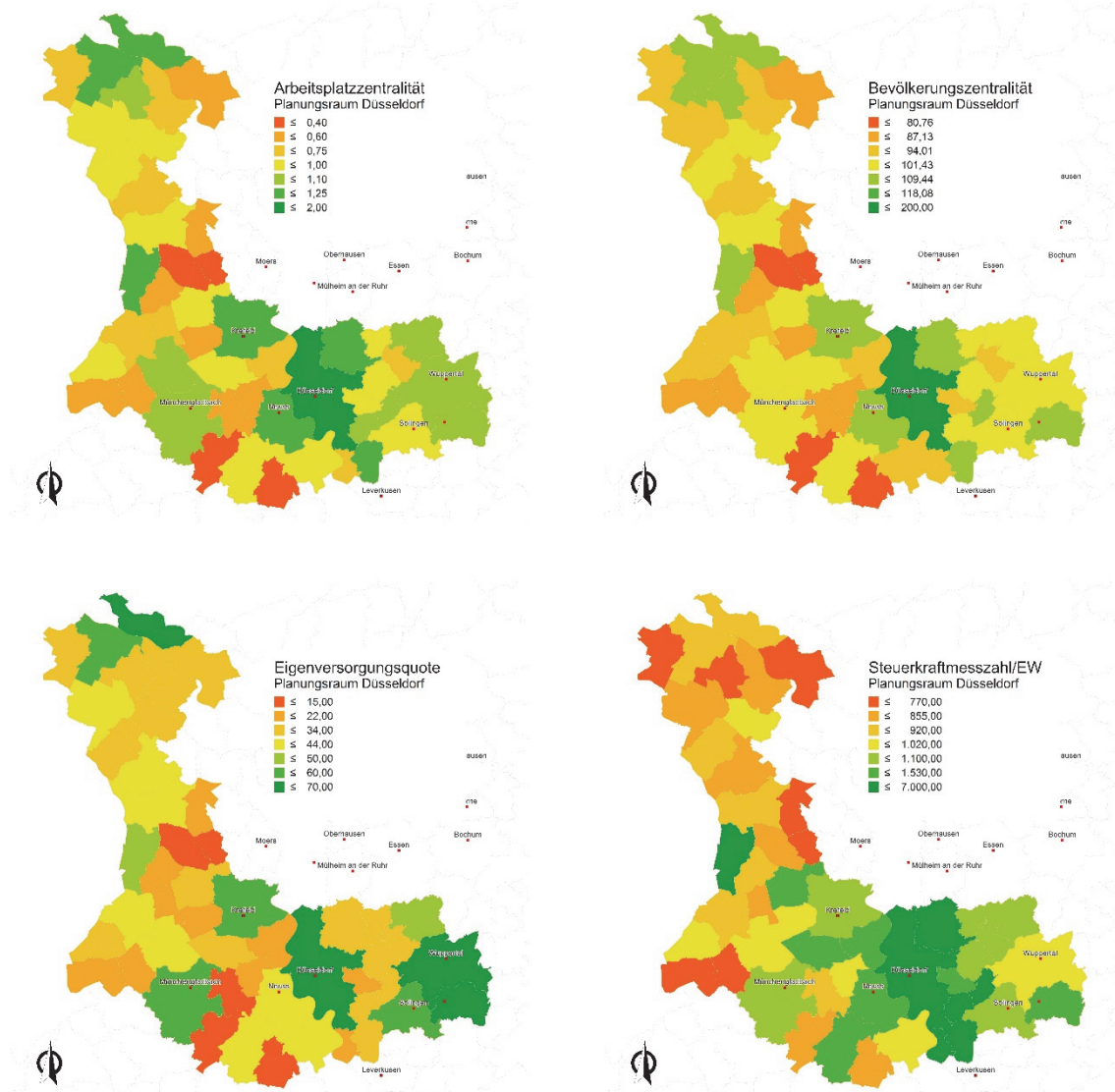
Abbildung 63: Übersicht der entwicklungsfördernden Kennziffern im Planungsraum Düsseldorf



Quelle: eigene Darstellung nach der Berechnung von ebd.

Düsseldorf weist mit 3,77 nicht nur die höchste entwicklungsfördernde Kennziffer des Planungsraums auf, sondern bildet auch innerhalb des gesamten Landes die Spitzenposition. Mit Monheim am Rhein (2,57) und Straelen (2,54) sind zwei Grundzentren des Planungsraums ebenfalls in der Spitzengruppe von NRW vertreten. Die schwächsten Werte entfallen im Planungsraum überwiegend auf die ländliche gelegenen Grundzentren (Rommerskirchen (-1,62), Kerken (-1,42), Jüchen (-1,38), Niederkrüchten (-1,18), Issum (-1,14)) aber auch mehrere Mittelzentren im Ordnungsraum (Korschenbroich (-1,06), Kaarst (-0,67), Tönisvorst (-0,66)). In Abbildung 64 sind die empirischen Befunde der vier entwicklungsfördernden Merkmale für den Planungsraum dargestellt.

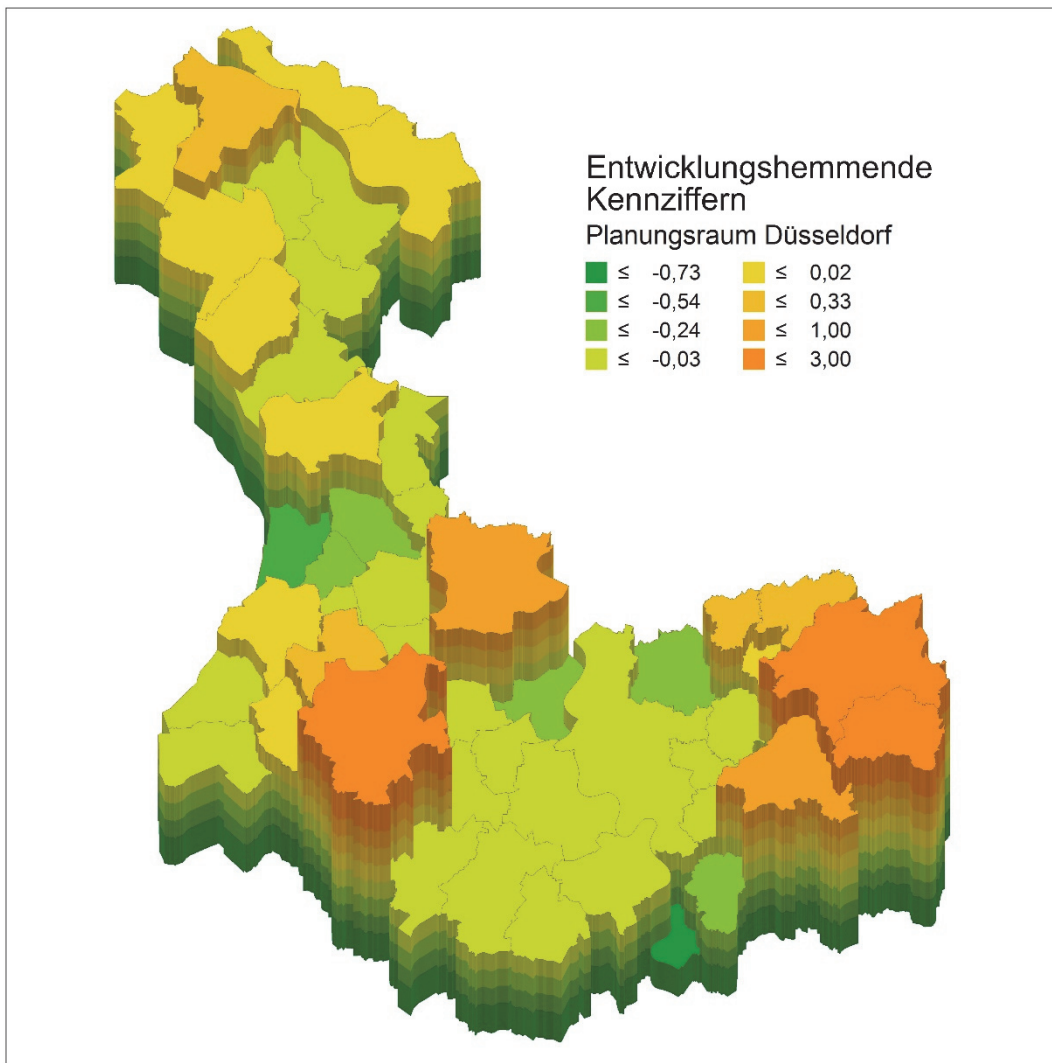
Abbildung 64: Darstellung entwicklungsfördernder Parameter für den Planungsraum Düsseldorf



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf der Grundlage von Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2013c, 2013d, 2013b

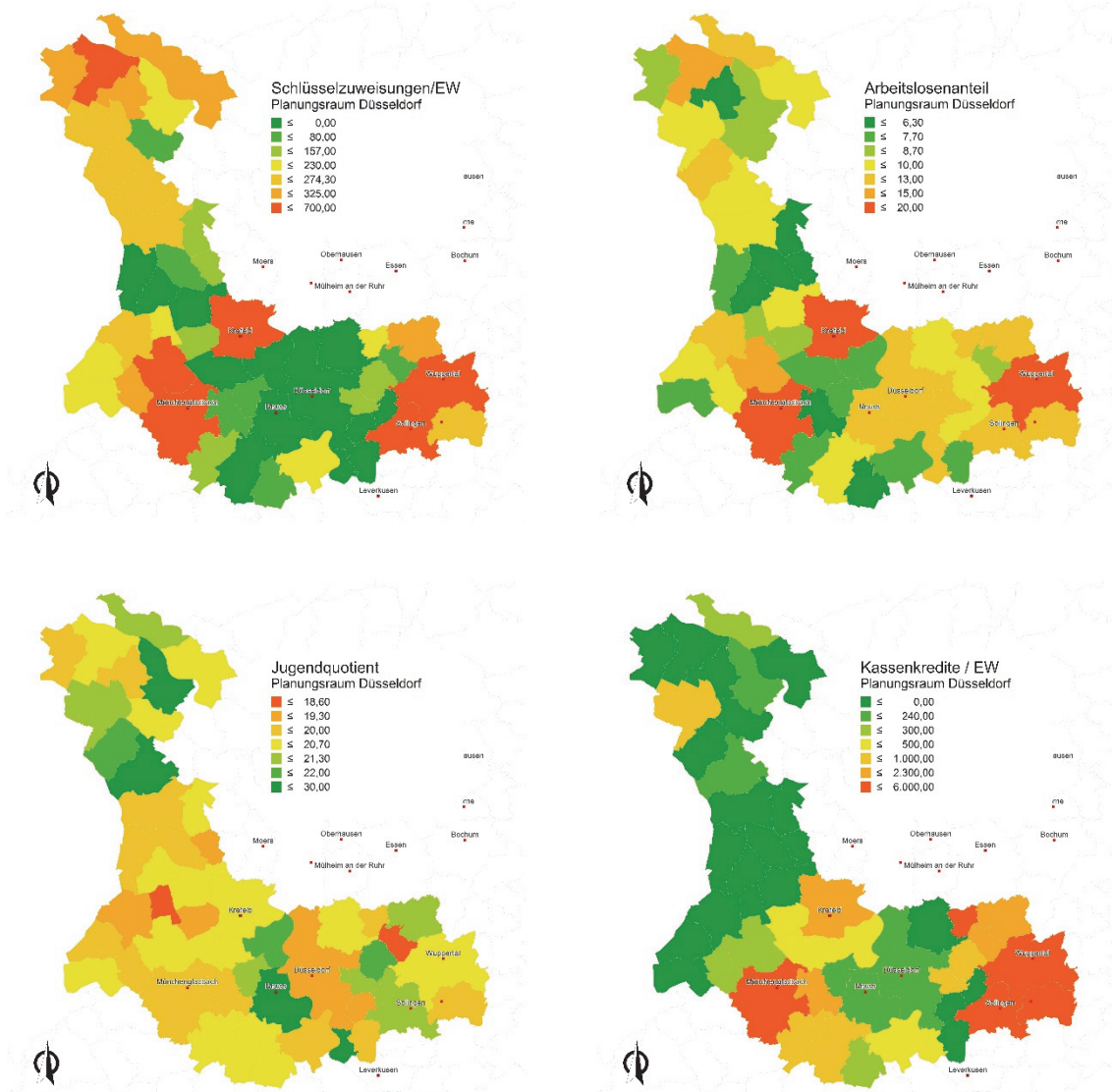
Hinsichtlich der entwicklungshemmenden Faktoren ermittelt Terfrüchte eine Spanne von 4,06 (Oberhausen) bis -2,80 (Monheim am Rhein), wodurch die außerordentliche Entwicklungsfunktion Monheims herauszustellen ist, das bereits bei den entwicklungsfördernden Merkmalen im landesweiten Vergleich sehr gut abgeschnitten hat. Ebenfalls hervorzuheben ist die gute Performance von Straelen (-1,70, da die nachfolgenden Kommunen erst ab einen Wert von -1,0 einsetzen). Das schlechte Abschneiden der Oberzentren (außer Düsseldorf), wobei Wuppertal (2,87) noch recht deutlich vor Mönchengladbach (2,54) und Krefeld (1,94) liegt, und einiger Mittelzentren ist auf deren verhältnismäßig hohen Arbeitslosenanteile sowie finanzielle Lage zurückzuführen. Beim Jugendquotient liegt neben dem ländlichen Kreis Kleve vornehmlich das Düsseldorfer Umland vorne.

Abbildung 65: Übersicht der entwicklungshemmenden Kennziffern im Planungsraum Düsseldorf



Quelle: eigene Darstellung nach den Berechnungen von Terfrüchte 2014

Abbildung 66: Darstellung entwicklungshemmender Parameter für den Planungsraum Düsseldorf



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Grundlage von Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2013c, 2013b, 2013d

#### 7.4.4 Zentralörtliche Orientierung

Die zentralörtliche Orientierung wird über den Proxy-Indikator der Berufspendler abgebildet. Es werden aber nicht alle Pendelbewegungen dargestellt, sondern die Anbindungskoeffizienten gestaffelt nach ihrer Intensität. Der Anbindungskoeffizient ist hier geeignet, weil über ihn die richtungsbezogene Intensität ausgedrückt wird. Berechnet wird der Anbindungskoeffizient „aus dem Quotienten der Auspendler in eine andere Gemeinde und der erwerbstätigen Wohnbevölkerung und ist zwischen 0 und 1 skaliert“ (Guth et al. 2010: 14). Ein Wert von 1 würde somit bedeuten, dass alle Berufstätigen eines Orts in eine einzige Zielgemeinde auspendeln. Der Anbindungskoeffizient wird für alle möglichen Pendelrelationen separat berechnet. In dem hier dargestellten Ergebnis (s. Abbildung 67) wurden Anbindungskoeffizienten erst ab einem Wert von 0,1 berücksichtigt; eine Anbindungsquote von 10% bis 15% Prozent bildet die kleinste Verflechtungsgruppe. Neben dieser Filterung der relevanten Anbindungen über die Mindestschwelle, wurden für jeden Ort die drei stärksten Pendlerströme dargestellt (s. Abbildung 68), unabhängig davon, wie gering diese im Einzelfall waren. Aus der Kombination dieser Aussagen werden Aussagen über die zentralörtliche Orientierung der Bevölkerung abgeleitet. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass nur die Pendlerbeziehungen innerhalb des Untersuchungsraumes ausgewertet und dargestellt worden sind. Pendelbeziehungen in andere Arbeitsmarktzentren, wie sie beispielsweise für den Niederrhein zum nördlich von Düsseldorf gelegenen Oberzentrum Duisburg bestehen dürften, sind nicht berücksichtigt.

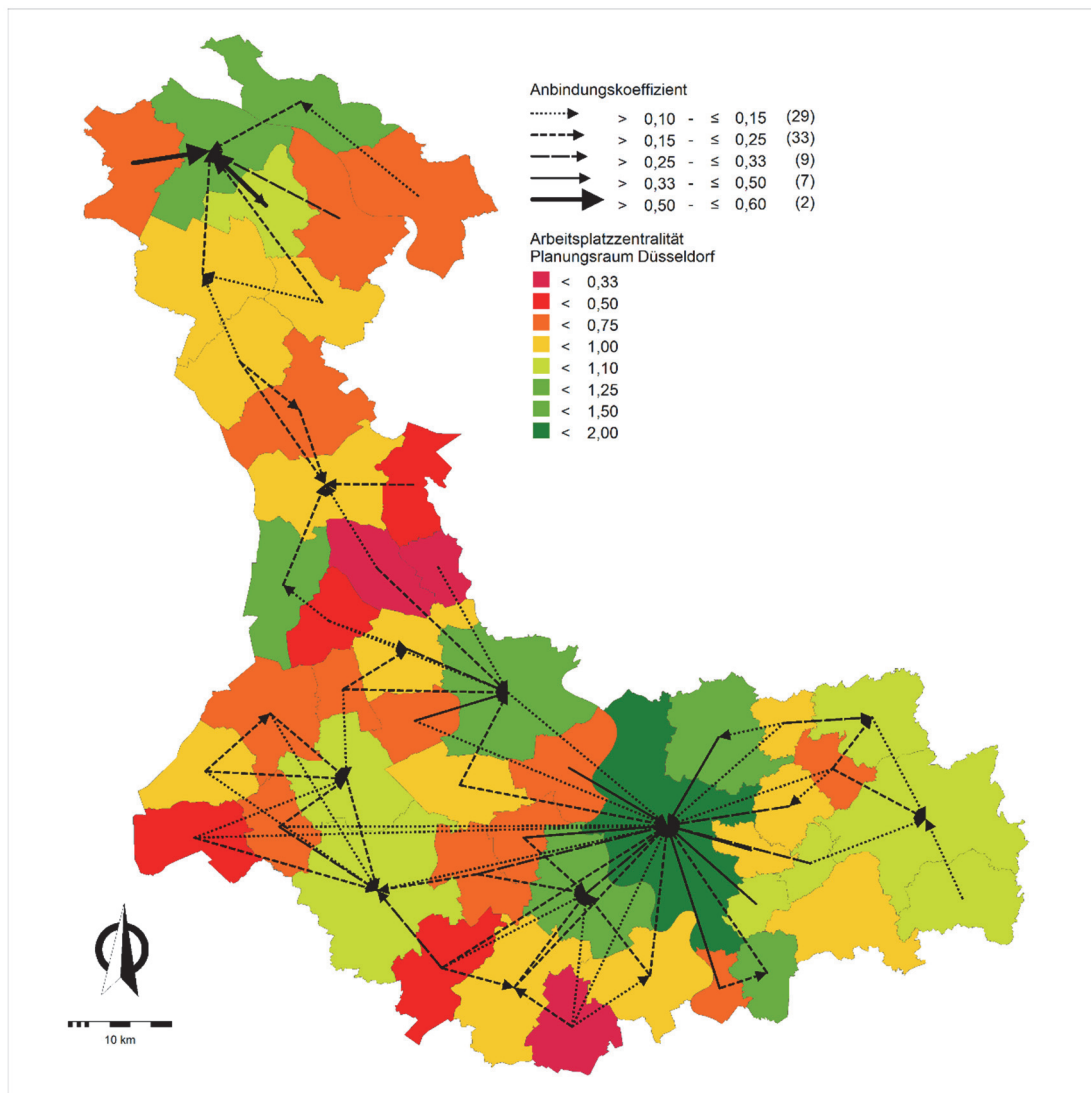
Als Datengrundlage dient die Pendlerrechnung NRW (Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2013a). Diese umfasst seit dem Jahr 2010 die Pendlerwege aller Erwerbstätigen, wobei jeder als Erwerbstätig gilt, „[...] wer eine auf Erwerb ausgerichtete Tätigkeit ausübt, unabhängig vom Umfang dieser Tätigkeit. Hierzu gehören die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die geringfügig Beschäftigten, die Beamten(inn)en und die Selbstständigen“ (Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2014: 1). Um die Pendlerwege aller vorgenannten Gruppen von Erwerbstätigen zu erhalten werden verschiedene Datenquellen einbezogen. Über die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit werden alle sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigten erfasst. Die Personengruppen, für die keine Sozialversicherungspflicht besteht – dies sind Beamtinnen und Beamte, Richter/-innen, Beamtenanwärter/innen, Dienstordnungsangestellte sowie die Zeit- und Berufssoldat(inn)en - wird die Pendlerbewegung auf Grundlage der Personalstandstatistik ergänzt (ebd.: 2). Als letzte Gruppe fehlen die Werte der Selbstständigen, deren Pendelbewegungen auf Grundlage der Mikrozensus NRW geschätzt werden (ebd.). Den Ergebnissen wird eine hohe Validität zugestanden, da die beiden genannten Datenquellen Beschäftigungs- und Personalstandstatistik als Vollerhebungen bereits 91 % der Erwerbstätigen erfassen (ebd.: 3).

Betrachtet man zunächst die Ausprägung der Anbindungskoeffizienten in Abbildung 67, so fällt die höchste manuell gebildete Kategorie (über 50% bis 60%) nur auf zwei Fälle die jeweils das Mittelzentrum Kleve zum Ziel haben, welches hier sicherlich auch von seiner Grenznähe profitiert. Die zweithöchste Kategorie (über 33% bis unter 50%) entfallen dann allesamt auf die Anbindung der Kragengemeinden um das Oberzentrum Düsseldorf, sowie in einem Fall auf das Oberzentrum Krefeld. In Verbindung mit der eingefärbten Arbeitsplatzzentralität wird deutlich, dass die festgelegten Oberzentren auch die Arbeitsmarktzentren der Planungsregion darstellen. Neben den Oberzentren und Kreisstädten (Kleve, Neuss, Viersen und in geringem Umfang auch Mettmann) zeigen auch Emmerich, Ratingen und Velbert eine hohe Arbeitsplatzzentralität gepaart mit mittleren auf sich gerichteten Anbindungskoeffizienten. Dabei sind alle letztgenannten Orte jeweils deutlich auf ein Arbeitsmarktzentrum aus-

gerichtet. Besonders die Grundzentren Bedburg-Hau (1,06) und Straelen (1,25) stechen durch eine Arbeitsplatzzentralität von über 1,0 hervor. Daneben sind die ehemaligen Kreisstädte Geldern und Grevenbroich zu erwähnen, die wie Goch mindestens aus zwei Orten relevante Anbindungskoeffizienten aufweisen können.

Die im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl schwach ausgestatteten Orte westlich von Düsseldorf (Tönisvorst, Willich, Korschenbroich, Kaarst und Meerbusch), die alle laut Festlegung mittelzentrale Selbstversorger darstellen, können allesamt keine relevanten Einpendlerströme auf sich lenken. Im Kreis Mettmann, wo ebenfalls alle Gemeinden als Mittelzentren ohne Mitversorgungsfunktion festgelegt sind, gelingt dies immerhin neben der Kreisstadt auch Ratingen, Langenfeld und Velbert.

Abbildung 67: Anbindungskoeffizienten in der Planungsregion Düsseldorf



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Basis von Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2013a

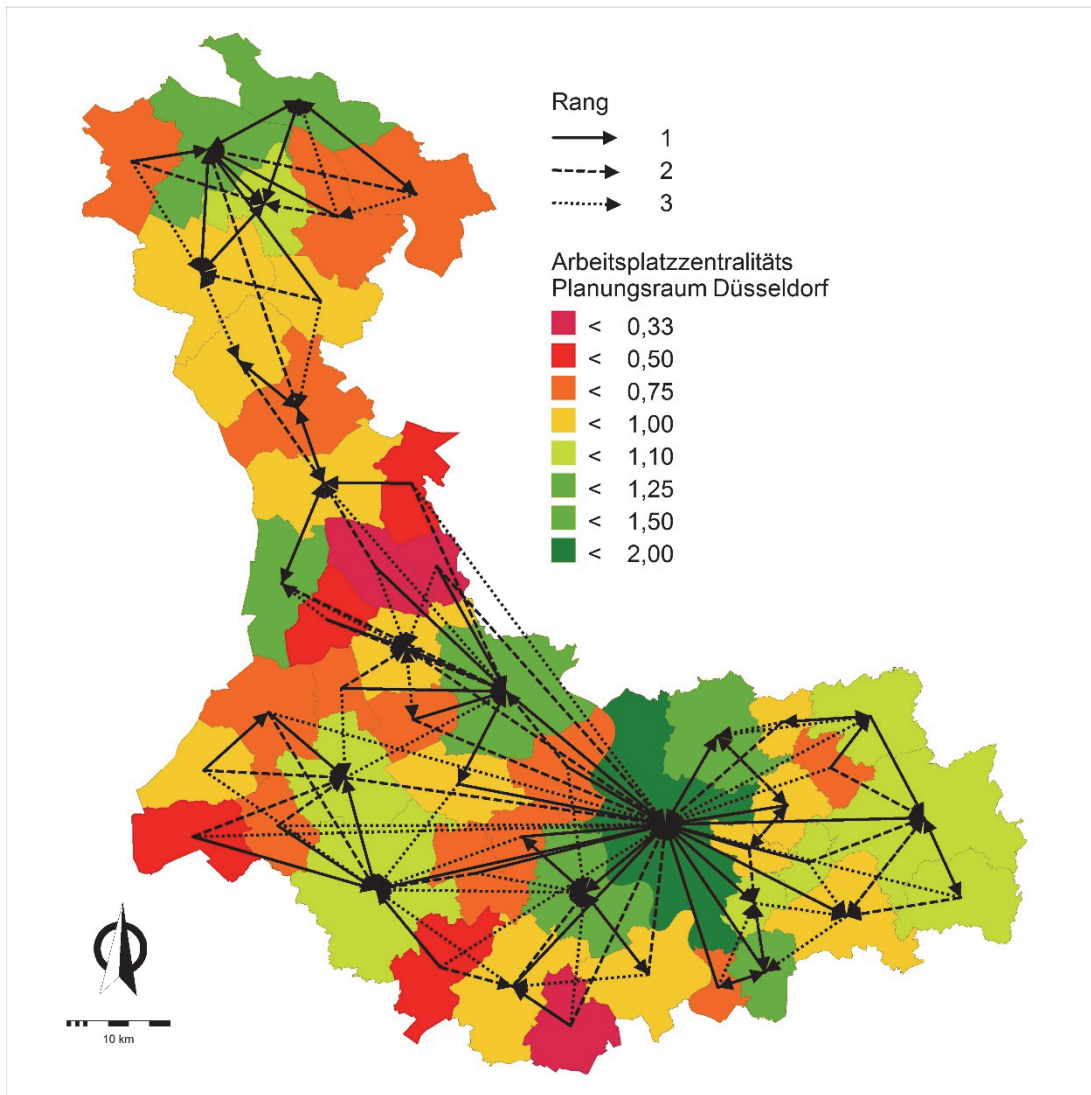
Wendet man sich den Pendelbeziehungen mit den jeweils drei stärksten Anbindungskoeffizienten pro Gemeinde in Abbildung 68 zu, vervollständigt sich das Bild der zentralörtlichen Orientierung.



Zunächst bestätigt sich, dass es auch ohne Mindest-Anbindungskoeffizient keinem Ort mit einer Arbeitsplatzzentralität unter 0,5 gelingt einen der drei stärksten Auspendlerströme eines anderen Orts auf sich zu ziehen. Orientiert man sich weiter an der Arbeitsplatzzentralität und nimmt sich die nächste Kategorie vor (0,50 bis 0,75), stößt man auf Kevelaer, das trotz einer geringen Arbeitsplatzzentralität von 0,73 immerhin von allen benachbarten Orten Einpendler aufweist. Im Spektrum zwischen 0,75 und 1,00 (Arbeitsplatzzentralität) zeigen vor allem Goch, Geldern, Kempen, Grevenbroich und Solingen multipolare Einpendlerströme auf. Bei den als Grundzentren ausgewiesenen Orten ist vor allem Bedburg-Hau, welches mit diversen Quellorten aufwarten kann, ebenso wie Straelen in abgemilderter Form.

Betrachtet man erneut den ausstattungsschwachen Raum zwischen Düsseldorf, Krefeld, Mönchengladbach und Neuss so zeigt sich, dass nur Tönisvorst, Willich und Kaarst überhaupt Einpendler der ersten drei Ränge aufweisen, jedoch jeweils nur von einem Quellort. Da für die genannten Orte keine Anbindungskoeffizienten mit einer Mindestschwelle von 10 % ermittelt wurden, müssen sich die Einpendlerströme jedoch jeweils auf einem geringen Niveau bewegen. Kaarst ist der zweitstärkste Auspendlerort von Neuss, der sich aber nur auf 3,7 % der Neusser Auspendler bezieht. Vergleichbare Werte finden sich in den beiden anderen angeführten Beispielen: Willich zieht den drittstärksten Krefelder Auspendlerstrom auf sich, der jedoch bei einem geringen Anbindungskoeffizient von 0,035 liegt, Tönisvorst zieht den drittstärksten aus Kempen auf sich, bei kaum höheren 0,056. Es handelt sich um klassische Wohngemeinden, deren Bewohner überwiegend in die Oberzentren und Kreisstädte als Arbeitsmarktzentren auspendeln. Demgegenüber stellt sich die Situation im Kreis Mettmann mit teilweise vergleichbaren Ausstattungsdefiziten ganz unterschiedlich dar. Dort sind vielfältige, wechselseitige Pendlerbeziehungen untereinander zu erkennen, die die schon vermutete Polyzentralität nachweist. Nur Wülfrath und Haan können keine der jeweils drei stärksten Einpendlerbeziehungen nachweisen. Schließlich ist auch auf die enorme Anziehungskraft des Oberzentrums Düsseldorf hinzuweisen, die bis in den Kreis Kleve (Issum, Kempen) und den Kreis Viersen (Nettetal, Schwalmtal, Niederkrüchten) hineinreicht und somit auch die Oberzentren Krefeld und Mönchengladbach überstrahlt; ganz zu schweigen von Oberzentrum Wuppertal, dass mit dem ersten Rang (aber einem kleinen Anbindungskoeffizient von 0,077) auf Düsseldorf ausgerichtet ist.

Abbildung 68: Anbindungskoeffizienten nach Rangstufen in der Planungsregion Düsseldorf



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung auf Basis von ebd.

## 8 Schlussfolgerungen – Vorschlag zur Ausgestaltung zentralörtlicher Funktionsräume am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf und Rückschlüsse für die Verwendung in der Raumordnungspraxis

### 8.1 Beantwortung der Forschungsfragen

Bevor sich der Hauptfragestellung gewidmet werden kann, wie die empirisch erfassten transkommunalen Standorträumen in ein normatives ZOK übertragen werden, gilt es zunächst die Frage (bezogen auf den Untersuchungsraum) zu beantworten, ob überhaupt auf allen Hierarchieebenen transkommunale Standortcluster vorkommen. Die vorgefundene empirische Ausprägung der Standortcluster, so wurde hier argumentiert, beeinflusst maßgeblich die Abgrenzung des Funktionsraums in Verbindung mit der Festlegung einer Hierarchiestufe.

Wichtig scheint an dieser Stelle der Hinweis, dass es nicht Ziel der Arbeit war ein neues ZOK für den Planungsraum Düsseldorf zu entwickeln, sondern aus dem Befund transkommunaler Standorträume Varianten für die Einführung der Strukturvariante des Funktionsraums herauszuarbeiten. Für eine Gesamtfortschreibung des ZOK hätten insb. Untersuchungen zur Erreichbarkeit erfolgen müssen, um diese in die Beurteilung der Tragfähigkeit der einzelnen Zentralen Orte einfließen zu lassen, woraus letztlich deren raumordnerisches Erfordernis hätte beurteilt werden können. Für eine landesweite Untersuchung der mittelzentralen Ebene unter Einbeziehung der Strukturvariante des zentralörtlichen Funktionsraums sei an dieser Stelle auf die Arbeit von Furkert (2014) über Rheinland-Pfalz verwiesen.

#### 8.1.1 Empirische Ausprägung transkommunaler Standortcluster auf den Hierarchiestufen

Dieser Abschnitt widmet sich der eingangs formulierten Teilforschungsfrage, ob (überhaupt) auf allen Hierarchieebenen transkommunale Standortcluster festzustellen sind und legt somit den empirischen Grundstein für die konzeptionelle Ausgestaltung des normativen Funktionsraums.

In Kapitel 7.4.1 wurden die innergemeindlichen Standortcluster auf **grundzentraler** Ebene analysiert. Als Ergebnis des empirischen Befunds kann zunächst festgehalten werden, dass alle Gemeinden des Planungsraumes ein grundzentrales Standortcluster mit räumlich gebündelten Einrichtungen der Daseinsvorsorge aufweisen. Damit ist das durch den neuen LEP NRW vor der Einführung stehende Instrument der zASB angesprochen. Zumindest für den Planungsraum Düsseldorf kann die normative Aussage des neuen LEP NRW bestätigt werden, wonach jeder Gemeinde mindestens ein zASB zugestanden wird, an dem die über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung konzentriert werden soll (s. LEP NRW Entwurf 2013: Begr. zu 6.2-1). In den ausgewiesenen Mittel- und Oberzentren finden sich wie zu erwarten war mehrere Grundzentren, die neben den Hauptorten auch in den Orts- und Stadtteilen vorkommen. Unter den festgelegten Grundzentren fanden sich mehrere Gemeinden mit vergleichsweise stark ausgestatteten Nebenorten, deren infrastrukturelle Situation vermutlich als Relikt der kommunalen Gebietsreform anzusehen ist. Entweder bestehen die Einrichtungen aus Zeiten vor der Gebietsreform fort (auch wenn sie inzwischen doppelt in der Gemeinde vorgehalten werden), oder wurden nach den Fusionen aus kommunalpolitischen Erwägungen nicht konsequent auf die Hauptortslagen (als die regulären Standortcluster) konzentriert, sondern über die Ortslagen der ehemals selbstständigen Gemeindeteile verteilt. Als Ursache ist neben kommunalpolitischen Vertei-

lungskämpfen auch die dezentrale Bereitstellung umfangreicher Baugebiete zu günstigen (Bau-)Preisen zu sehen, die eine funktionale Anreicherung der dezentralen Ortslagen mit (Wohn-)Infrastruktureinrichtungen für die neuen Bewohner nach sich zog.

Da für jede Gemeinde ein grundzentrales Standortcluster ermittelt werden konnte, sind im Umkehrschluss keine transkommunalen Standorträume ermittelt worden, die die Anwendung der Strukturvariante eines grundzentralen Funktionsraums nach Kapitel 6.3.1.3 erforderlich erscheinen lassen. Aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte in Kombination mit der guten Erreichbarkeit von benachbarten Zentren war mit diesem Ergebnis im Planungsraum Düsseldorf, trotz seines ländlicher geprägten Kreises Kleve, zu rechnen. Ob Nordrhein-Westfalen überhaupt Raumstrukturen aufweist, in denen sich innerhalb bestimmter Erreichbarkeitsstandards keine grundzentralen Standortcluster feststellen lassen – zu denken wäre beispielsweise an die Eifel, Abschnitte von Ostwestfalen-Lippe oder dem Sauerland – wird sich im Rahmen der Umsetzung des Instruments der zASB zeigen. Zwar hat der Plangeber normativ vorgegeben, dass jeder politischen Gemeinde ein zASB zuzustehen ist, auf den die Siedlungsflächenentwicklung jenseits der Eigenentwicklung zu konzentrieren ist (Wertebene). Jedoch wird sich in dem zuvor zu treffenden empirischen Befund (Sachebene) zeigen, ob sich tatsächlich flächendeckend erreichbare grundzentrale Standortcluster mit hinreichender zentralörtlicher Mindestausstattung in allen Teilräumen nachweisen lassen. Diesbezüglich wird die dazu legitimierte politische Ebene mitunter noch ihre Vorstellungen von Mindeststandards und Mindesterreichbarkeit treffen bzw. präzisieren müssen.

Die Ermittlung transkommunaler Standorträume auf **mittelzentraler** Ebene erfolgt auf der Basis der Analyse der zentralörtlichen Standortcluster (s. Kapitel 7.4.2.2) und der mittelzentralen Versorgungsvolumen (s. Kapitel 7.4.2.3). Ergänzend sind die Aussagen zur zentralörtlichen Orientierung hinzuzuziehen (s. Kapitel 7.4.4). Aus diesen Analysen lassen sich im Gegensatz zur grundzentralen Stufe in zwei Bereichen mittelzentrale transkommunale Standorträume identifizieren. Den ersten Fall bilden die im Raum zwischen den Oberzentren Mönchengladbach, Krefeld und Düsseldorf sowie den Kreisstädten Neuss und Viersen gelegenen Mittelzentren ohne Mitversorgungsfunktion (Tönisvorst, Willich, Meerbusch, Kaarst und Korschenbroich). Deren niedrigen Versorgungsvolumen resultieren neben der starken Überlagerung der Versorgungsbereiche aus der allgemein schwachen mittelzentralen Ausstattung, welche zugleich nicht monozentral auf den Hauptort ausgerichtet ist, sondern sich mitunter deutlich (Meerbusch und Willich) auf mehrere Standortcluster aufteilt. Zwar konnten für die Standortgemeinden jeweils (schwach ausgestattete) Hauptorte ermittelt werden, jedoch deutet sich insgesamt ein disperses Standortnetz von Einrichtungsclustern an, deren Einzugsbereiche sich gegenseitig aufgrund der räumlichen Nähe überlagern. Auch das benachbarte, ebenfalls als Mittelzentren festgelegte, Nettetal weist mehrere solcher Standortcluster innerhalb des Gemeindegebiets bei einer insgesamt unterdurchschnittlichen Versorgungsperformance auf. Allerdings ist das benachbarte Grundzentrum Brüggen eindeutig hinsichtlich der zentralörtlichen Orientierung auf Nettetal ausgerichtet, was auch noch der Festlegung der alten Mittelbereichsgrenzen entspricht. Demgegenüber stellen die vorgenannten „Selbstversorgerorte“ transkommunale Standorträume der benachbarten Mittel- und Oberzentren dar. Deutlich wird dies auch durch die räumliche Lage und den erkennbaren Übergang der Siedlungsbereiche der Hauptorte von Tönisvorst, Meerbusch und Kaarst zu den benachbarten Oberzentren (die gleichsam Mittelzentren sind).

Der andere Bereich, in welchem sich transkommunale Standorträume auf mittelzentrale Hierarchiestufe identifizieren lassen, ist der ebenfalls nur aus Mittelzentren ohne Versorgungsbereich bestehende Kreis Mettmann. Bereits die räumliche Ausprägung der mittelzentralen Standortcluster lässt

gerade im südlichen Bereich des Kreises die Funktionswahrnehmung in einem Standortnetz statt einer monozentralen Versorgungsfunktion durch einen dominierenden Standort erkennen. Die Auswertung der absoluten Versorgungsvolumen zeigt, mit Ausnahme von Hilden, Wülfrath und (erwartungsgemäß) der Kreisstadt Mettmann, eine durchaus unperformante Versorgungsfunktion einzelner Städte an. Gleichwohl sind im Unterschied zu dem Raum westlich von Düsseldorf durchaus starke Versorgungsüberschüsse in einzelnen (Versorgungs-)Bereichen zu erkennen, die auch noch wechselseitig zwischen den Orten ausgeprägt sind. Darin ist ein durch wechselseitige Funktionsübernahme und -spezialisierung gekennzeichnetes Standortnetz zu erkennen. Beispielsweise werden die erkennbar starken Defizite bei den Versorgungsvolumen im Bereich der Förderschüler (in Ratingen, Heiligenhaus, Erkrath u. Haan) durch die Versorgungsvolumen in Wülfrath und Mettmann aufgefangen. Die Analyse der zentralörtlichen Orientierung bestätigt die Einschätzung eines arbeitsteilig organisierten Standortnetzes, da die Betrachtung der Pendlerausrichtung nach Rangstufen diverse wechselseitige Austauschbeziehungen belegt, die dem Raum westlich von Düsseldorf gänzlich abgehen.

Die **oberzentralen** Standortcluster bzw. Einzelzentralitäten liegen wie gezeigt (s. Kapitel 7.4.3.2) fast ausschließlich in den als Oberzentren ausgewiesenen Standortgemeinden. Eine Ausnahme bildet die Stadt Neuss, welche mit den Funktionen Einkaufszentrum, Kinocenter, Fachhochschule und IHK-Hauptsitz jedoch nur solche Einrichtungen aufweist, die in Düsseldorf bereits (z.T. mehrfach) vorhanden sind. Auch der Hafen ist als Komplementärstandort zu sehen, über den die Stadt Düsseldorf ebenfalls verfügt. Ein Blick auf die von Terfrüchte (2014) ermittelte Entwicklungsfunktion (s. Kapitel 7.4.3.3) zeigt die enormen Potenziale Düsseldorfs, von denen auch die Nachbargemeinden Ratingen (Flughafen-nähe) und Neuss, allen voran aber die Stadt Monheim, profitieren. Aufgrund von Flächenengpässen, bei gleichzeitig konstant hoher Zuwanderung, wächst der Druck auf den Düsseldorfer Wohnungsmarkt, was die Regionalplanungsbehörde bereits dazu veranlasst hat die auf Düsseldorf entfallenden Wohnbaulandbedarfe auf die Umlandgemeinden umzuverteilen.

Folglich ist die Entwicklungsfähigkeit Düsseldorfs hinsichtlich neuer Bauflächen stark eingeschränkt und kann nur durch Entlastungsstandorte in den Umlandgemeinden gelöst werden. Jedoch befindet sich Düsseldorf in der glücklichen Lage, dass alle wesentlichen oberzentralen Funktionen, auch solche, die regelmäßig große Freiflächen beanspruchen (hier insb. der internationale Flughafen, die Einrichtungen der Landesregierung und die Universität mit angeschlossenem Uniklinikum und Botanischem Garten), in der Vergangenheit auf dem eigenen Gemeindegebiet Platz gefunden haben und nicht transkommunal situiert sind. Damit wird deutlich, was für eine große Bedeutung dem Gebietsstand bzw. der Gemeindestruktur in Hinblick auf die Ausprägung (insb. oberzentraler) transkommunaler Standortcluster und dem Druck auf die Siedlungsflächenverfügbarkeit zukommt.

Die hinsichtlich der transkommunalen Verlagerung zentralörtlicher Einrichtungen erzielten Ergebnisse decken sich weitgehend mit denen des Projekts „Polyzentralität deutscher Stadtregionen“ im Auftrag der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). Dort wurde die polyzentrische Siedlungsstruktur vergleichend für die drei Stadtregionen Köln/Bonn, Östliches Ruhrgebiet und Leipzig/Halle untersucht. Die Autoren führen diesbezüglich aus: „In Übereinstimmung mit einer Reihe von anderen Fallstudien aus Europa kann als ein Ergebnis dieser Untersuchung zunächst festgehalten werden, dass sich in keiner der drei Beispielregionen eine Auflösung der Städte hin zu einer gleichmäßig verstädterten Stadtregion abzeichnet“ (Wiegandt et al. 2015: 180). Gleichwohl erkennen die Autoren Ergänzungen in den Stadtregionen durch neue Entwicklungsschwerpunkte, die sich im Zeitverlauf ergeben haben. Für die konkrete Verortung dieser Entwicklungsschwerpunkte machen die Autoren das komplexe Zusammenspiel

der Faktoren - „regionale Entwicklungsdynamik, Zuschnitt der Gemeindegebiete, topographische Gegebenheiten“ (ebd.) - verantwortlich.

Aus diesen Ergebnissen kann jedoch nicht darauf geschlossen werden, transkommunale oberzentrale Standortcluster würden in der raumordnerischen Praxis durchgängig kein Problem darstellen, dem nicht durch eine normative Steuerung begegnet werden müsste. Zwar kommen Wiegandt et al. (2015: 181) bezogen auf die von ihnen untersuchten Fallbeispiele zu der Erkenntnis, es „werden auch immer wieder große Flughäfen als Kristallisationspunkte für eine Siedlungsentwicklung genannt (Roost/Volkmann 2013), doch lassen sich diese Trends in den drei Untersuchungsregionen nicht eindeutig nachweisen“. Dass solche Situationen sehr wohl durch transkommunale Verlagerungen gekennzeichnet sein können, zeigt sich, wenn man sich die Situation anderer (polyzentrischer) Regionen wie München (Stadionverlagerung und Flughafen), Berlin (Großflughafen) und Stuttgart (Flughafen und Landesmesse) vor Augen führt. Auf letzteres Fallbeispiel, welches zugleich Eingang in die Verwaltungsgerichtbarkeit gefunden hat, soll hier vertieft eingegangen werden.

### ***Fallbeispiel für transkommunaler oberzentrale Standortcluster: Landesmesse Stuttgart samt Flughafenerweiterung***

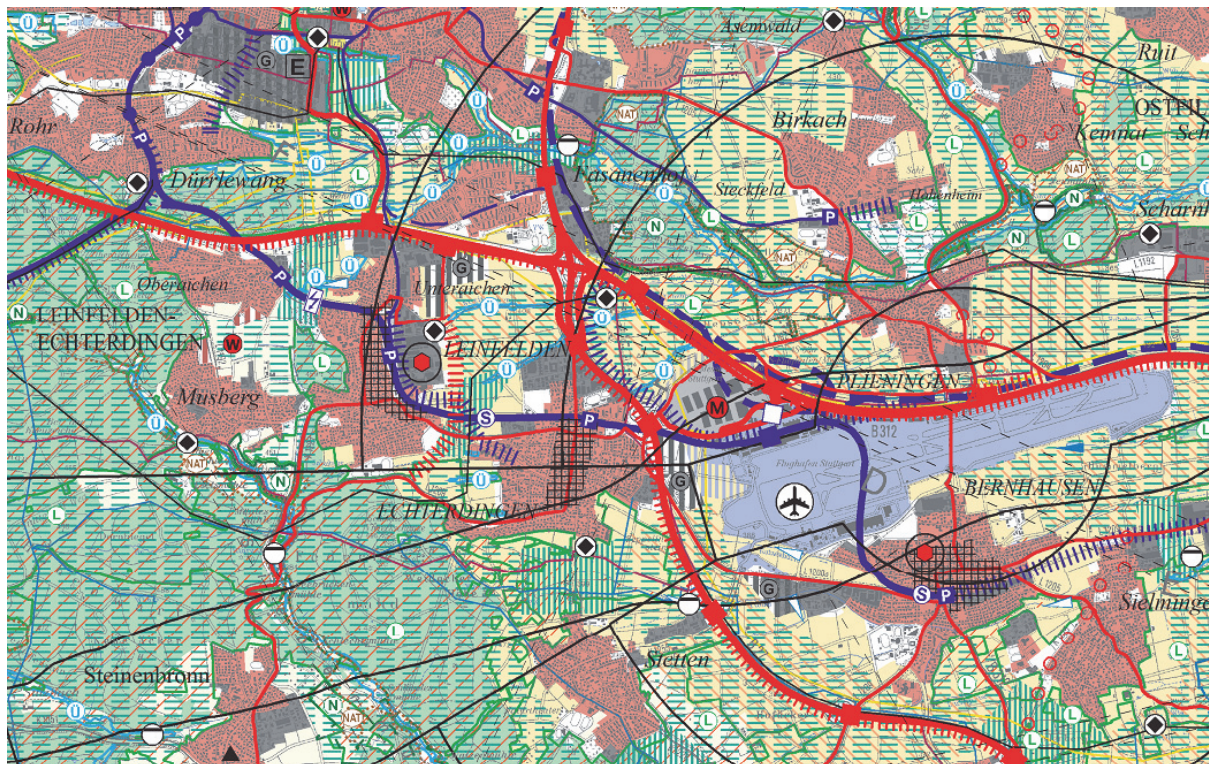
Eine Vertiefung der Problematik am Fallbeispiel der transkommunalen Standorts der Landesmesse Stuttgart erscheint vor dem Hintergrund plausibel, dass Stuttgart ein annähernd gleichgroßes Gemeindegebiet (207 km<sup>2</sup>) wie Düsseldorf (217 km<sup>2</sup>) bei vergleichbaren Einwohnerzahlen (Stuttgart: 597.000 EW, Düsseldorf: 593.000 EW) aufweist. Allerdings sind die topographischen Gegebenheiten in Stuttgart völlig verschieden (Talkesselage).

Das Bundesverwaltungsgericht hatte sich bei seinem Urteil vom 15.5.2003 mit einer Normenkontrollantrag der Stadt Leinfelden-Echterdingen gegen die Teiländerung des Regionalplans Stuttgart (Messe/Flughafen) zu befassen. Die Teiländerung des Regionalplans Stuttgart vom 21.7.1999 sah auf dem Gemeindegebiet des südlich des Oberzentrums Stuttgart angrenzenden Grundzentrums einen Standort für die Erweiterung des Flughafens Stuttgart sowie für den Bau einer neuen Landesmesse vor. Die Planänderung umfasst die gebietsscharfe Abgrenzung (Maßstab 1:50.000) eines „Standort für regionalbedeutsame Infrastrukturvorhaben – Flughafenerweiterung“ (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.05.2003, 4 CN 9.01, Rn. 5). Darüber hinaus ist der Bereich nördlich des Flughafens ebenfalls gebietsscharf als "Standort für regionalbedeutsame Infrastrukturvorhaben - Messe" (ebd.) ausgewiesen. Dazu muss man wissen, dass die Planaussagen auf einer Besonderheit des damals gültigen Landesplanungsgesetzes von Baden-Württemberg beruhen, wonach dem Träger der Regionalplanung der Region Stuttgart (explizit) die Pflicht auferlegt wurde, „Standorte für regionalbedeutsame Infrastrukturvorhaben“ gebietsscharf auszuweisen (s. § 8 Abs. 3 S. 1 LPIG BW a. F.) (Köck u. Bovet 2004: 96).

Das BVerwG kam jedenfalls zu der Auffassung, dass die mittlerweile aufgehobene Vorschrift des Landesplanungsgesetzes nicht gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verstoße. Die Regionalplanung dürfe aber auf räumlich bestimmte Gemeindeteile nur dann durchgreifen, wenn „überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff rechtfertigen“ (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.05.2003, 4 CN 9.01, Rn. 17) und „der allgemeine verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ (ebd.) beachtet wird, weshalb bereits auf landes- bzw. regionalplanerischer Ebene eine „überörtliche und überfachliche gesamtplanerische Interessenabwägung“ (Köck u. Bovet 2004: 96) erfolgt sein muss. Ferner muss die Gemeinde an der Aufstellung des Regionalplans beteiligt werden, damit ihr die „substanzielle Möglichkeit verbleibt“ (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.05.2003,

4 CN 9.01, Rn. 17) ihre städtebaulichen Interessen oder Zielvorstellung in den Entscheidungsprozess einbringen zu können (s. auch Kapitel 4.4).

Abbildung 69: Auszug aus dem Regionalplan der Region Stuttgart mit Ausweisung der Landesmesse nördlich des Flughafens auf dem Gebiet der Stadt Leinfelden-Echterdingen



Quelle: RP Region Stuttgart 2009

Das Gericht macht deutlich, dass für die Interessensabwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung auch die konkreten Standortbedingungen einzubeziehen sind (Köck u. Bovet 2004: 96): „Je stärker eine Gemeinde schon von ihrer geographischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotential her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher sind ihr Eingriffe, die an dieses Merkmal anknüpfen, zumutbar“ (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.05.2003, 4 CN 9.01, Rn. 17). Weiterhin sah das Gericht die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit auch durch die sachliche Beschränkung auf „regionalbedeutsame Infrastrukturvorhaben“ sowie die räumliche Beschränkung auf den Regionalplan Stuttgart als gegeben an, weil die raumordnerischen Rahmenbedingungen in der jeweiligen Planungsregion entscheidend seien (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.05.2003, 4 CN 9.01, Rn. 19). „Regionalplanerische Standortfestlegungen in einem großstädtischen Ballungsraum mit hoher baulicher Verdichtung erfordern im Allgemeinen ein höheres Maß an Planungscoordination und räumlicher Bestimmtheit als Standortausweisungen in dünn besiedelten ländlichen Räumen“ (ebd.). Allerdings muss für die Standortausweisung auch ein Bedarf bestehen (Köck u. Bovet 2004: 96), den das Gericht für die Landesmesse als gegeben ansah, sowie eine Prüfung von Planungsalternativen des Infrastrukturvorhabens erfolgt sei (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.05.2003, 4 CN 9.01, Rn. 50).

Es bleibt demnach festzuhalten, dass in Verdichtungsräumen mit engen kommunalen Grenzen die in der Literatur geschilderte transkommunale Ausprägung oberzentraler Einzelinfrastrukturen erhebliche Probleme in der überörtlichen Entwicklungsfähigkeit auslösen kann. Insofern liegt ein planungsprakti-

ches Problem vor, nicht nur eines von theoretischer Natur. Eine gebietsscharfe Abgrenzung zur Sicherung von Entwicklungsflächen für überörtliche Infrastrukturvorhaben und der damit verbundene Eingriff in die kommunale Planungshoheit ist jedoch durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt und die betroffene Kommune die Gelegenheit hatte ihre Belange in den Entscheidungsprozess einzubringen (Köck u. Bovet 2004: 96).

### **8.1.2 Konzeptionelle Ausgestaltung zentralörtlicher Funktionsräume – vom empirischen Befund zur normativen Ausweisung**

Dieser Abschnitt widmet sich der Beantwortung der Hauptforschungsfrage, wie die empirisch feststellbaren, transkommunalen Standortbereiche in der landesplanerischen Praxis in ein normatives ZOK überführt werden können.

Diesbezüglich wurde die begriffliche Trennung zwischen einem analytischen Funktionsraum und einem konzeptionellen Funktionsraum vorgeschlagen (s. Kapitel 6.2). Im analytischen Begriffsverständnis werden die transkommunalen Standorträume unabhängig von den Gemeindegrenzen erfassbar. Für den konzeptionellen Funktionsraumbegriff, als Standortvariante im ZOK, stellt sich jedoch die Frage, ob dieser nicht die Gemeindegrenzen berücksichtigen sollte (Approximierung an das Gemeindeterritorium) und welche Hierarchiestufe dann für einen so konstituierten Funktionsraum festzulegen ist. In diesem Zusammenhang wird bei der Abgrenzungsvariante entlang der Gemeindegrenze aufgrund der Einbeziehung von ganzen politischen Gemeinden ein „Hierarchieproblem“ in solchen Fällen gesehen, wenn die gesamte Nachbargemeinde in ihrer territorialen Erstreckung Teil des Funktionsraums würde, aber nur in einem marginalen Teilbereich entsprechende Funktionscluster aufweist. In diesem Kontext gilt es zwei Auslöser für einen analytischen Funktionsraum (also für transkommunale Standorträume) in der Literatur zu unterscheiden. Einerseits kann dieser durch eine Verlagerung einer Einrichtung über die Gemeindegrenze (der ursprünglichen Zentralen Ortes) in eine Standortgemeinde hervorgerufen werden, die eine geringere Hierarchiestufe aufweist als das transkommunale Standortcluster. Andererseits kann damit ein Standortnetz von Einrichtungsclustern gleicher Hierarchiestufe beschrieben sein, das sich über mehrere Standortgemeinden erstreckt und gemeinsam einen Bereich versorgt (s. Kapitel 5.2.3).

#### ***Abgrenzung zentralörtlicher Funktionsräume - Gebietsscharfe Abgrenzung oder Approximierung an Gemeindegrenzen?***

Das Hierarchieproblem ließe sich vermeintlich durch eine gebietsscharfe Abgrenzung der transkommunalen Standorträume bzw. des analytischen Funktionsraums lösen. Es ist aber zu bedenken, dass es sich regelmäßig nicht um ein zusammenhängendes Standortcluster handeln wird, sondern um ein räumlich disjunktes, mehrpoliges Standortraster höherrangiger Funktionen, welches es entsprechend räumlich abzugrenzen gilt. Dabei müssten die disjunkten Standortcluster jeweils gebietsscharf erfasst werden, da ansonsten das Hierarchieproblem zum Tragen käme, wenn flächengroße Zwischenräume ohne Eignung für die Ansiedlung zentralörtlicher Funktionen in der Abgrenzung enthalten wären. Eine entsprechend gebietsscharfe Abgrenzung fiel bereits maßstabsbedingt nicht mehr in den Aufgabenbereich der Landesplanung. Die Erhebung der landesplanerischen Praxis hat gezeigt, dass oberzentrale Standortbereiche als intrakommunale Zentren gebietsscharf konkretisiert werden (Sachsen-Anhalt,



Schleswig-Holstein), jedoch keine transkommunale Standortcluster abgegrenzt werden<sup>98</sup>. Darüber hinaus muss den zeichnerisch dargestellten Standortclustern eine gewisse räumliche Flexibilität eingeräumt werden, damit diese noch über Entwicklungsflächen an den Rändern der Standortclustern verfügen. Diese Problematik wurde insb. am Beispiel der gebietsscharfen Abgrenzung der Oberzentren in Sachsen-Anhalt deutlich (s. Kapitel 4.2.13). Da die erforderliche Gebietsschärfe bereits die städtebauliche Maßstabsebene tangiert, wäre die Ebene der Regionalplanung die geeignetere für die Konkretisierung und könnte dort auch für eine bessere Verzahnung zwischen überörtlichen Zielvorstellungen und der kommunalen Bauleitplanung sorgen. Zudem ist es innerhalb des konzeptionellen Funktionsraums unter der Anwendung des Funktionalprinzips durchaus zu ermöglichen, dass Gemeinden, die die infrastrukturellen Standortvoraussetzungen erfüllen (sowie funktionale Verflechtungen aufweisen), aber noch kein diesbezügliches transkommunales Standortcluster aufweisen, trotzdem eine Funktionszuweisung im Rahmen eines interkommunalen Zentrenkonzepts erfahren können, weshalb diese bei der Abgrenzung einzubeziehen sind.

Die Analyse der mittel- und oberzentralen Standortcluster hat darüber hinaus ergeben, dass einige der Funktionen zwar zentrenprägend sind, wie z.B. Förderschulen, Schulen der Sekundarstufe II, Freibäder, Sportstätten, Flughäfen und Messestandorte, sich jedoch nicht zwingend in den zentralörtlichen Standortclustern allokalieren und bei der Standortwahl die Erreichbarkeit aus dem Versorgungsbereich im Vordergrund stand. Insofern wäre es ein Widerspruch, Einrichtungen, die transkommunal über einen Versorgungsbereich verteilt sind und ein arbeitsteiliges Standortnetzwerk bilden, auf eng umrissenes Standortcluster lenken zu wollen.

Aus den Ausführungen wird der Schluss gezogen, dass die Landesplanung bei der Abgrenzung des zentralörtlichen (konzeptionellen) Funktionsraums jeweils die ganze politische Gemeinde als kleinste Einheit einbeziehen sollte, die zudem der Normadressat der zentralörtlichen Funktionszuweisung ist.

Allerdings stellt sich weiterhin die Frage, welche Hierarchiestufe dem zentralörtlichen Funktionsraum zuzuweisen ist. Dazu wurden zwei Optionen entwickelt bzw. zur Diskussion gestellt:

- **Option 1:** zentralörtlicher Funktionsraum mit zugewiesener Hierarchiestufe (grund-, mittel-, oberzentral) und entsprechendem Aufgabenschwerpunkt
- **Option 2:** multi-hierarchischer zentralörtlicher Funktionsraum

Die Frage, ob dem zentralörtlichen Funktionsraum zwingend eine Hierarchiestufe zugeordnet werden muss, oder die Ausweisung eines multi-hierarchischen Funktionsraums zu präferieren ist, kann anhand der empirischen Untersuchung des Planungsraums Düsseldorf nicht abschließend beantwortet werden. Der Grund liegt in der vorgefundenen empirischen Ausgangssituation, wonach nur auf der mittelzentralen Hierarchiestufe transkommunale Standortcluster feststellbar sind und dementsprechend nur auf dieser Stufe ein Handlungserfordernis besteht. Wie am Beispiel des Oberzentrums Stuttgart gezeigt wurde, kommen transkommunale oberzentrale Standortcluster um Oberzentren, die sich dann meist nur auf geringe Flächenanteile der Nachbargemeinde(n) erstrecken aber durchaus vor. Gleichzeitig können die betreffenden Nachbargemeinden aufgrund der räumlichen Nähe zu anderen Zentralen Orten gleicher Stufe starke Überschneidungen bei den Versorgungsbereichen aufweisen, sodass

---

<sup>98</sup> Eine Ausnahme bildet hier Hessen, wo die transkommunalen Standorträume von den Regionalplanungsbehörden festgelegt werden können, was jedoch nicht zeichnerisch sondern textlich durch die Benennung des Stadt- bzw. Ortsteils erfolgt und somit wiederum von der Zufälligkeit des innergemeindlichen Grenzverlaufs abhängig ist.

sich die transkommunalen Standorträume auf verschiedener Hierarchieebene ergeben. Es ist anzunehmen, dass um die Oberzentren in engen kommunalen Grenzen (die historisch nicht von umfangreichen Eingemeindungen profitiert haben) ein erster Kragenkranz von Standortgemeinden existiert, die oberzentrale Standortcluster aufweisen. Zugleich kommt es auf mittelzentraler Ebene zu starken Überschneidungen der Verflechtungsbereiche der inflationär ausgewiesenen Mittelzentren im ersten und zweiten Kragenkreis um das Oberzentrum (Kernstadt), wobei diese Überlagerungen auch die mittelzentralen Verflechtungsbereiche des Oberzentrums betreffen können.

Für das Untersuchungsgebiet des Planungsraums Düsseldorf kommt aufgrund des empirischen Befundes die Ausweisung von mittelzentralen Funktionsräumen in Frage, wobei im Einzelfall unterschiedliche planungspolitische Zielvorstellungen mit der Festlegung verfolgt werden.

### ***Ausweisung mittelzentraler Funktionsräume im Planungsraum Düsseldorf***

Der erste der beiden einzuführenden mittelzentralen Funktionsraum wird für den transkommunalen Standortraum der Schlafstädte im Raum zwischen den Oberzentren Mönchengladbach, Krefeld und Düsseldorf vorgeschlagen (s. sog. „MZ-Funktionsraum West“ in Abbildung 70 auf S. 350). Zuerst gilt es jedoch zu betonen, dass der empirische Befund eindeutig dafür spricht, die dort ausgewiesenen Mittelzentren Tönisvorst, Willich, Meerbusch, Kaarst und Korschenbroich allesamt zu Grundzentren abzustufen. Die aktuell als Mittelzentren festgelegten Standortgemeinden weisen nicht nur keinerlei Mitversorgungsfunktionen für benachbarte Orte auf, sie sind bezogen auf ihre Einwohnerzahl auch äußerst schwach mit zentralörtlichen Funktionen ausgestattet, was sich auch in den höchsten Defiziten der ermittelten (mittelzentralen) Versorgungsvolumen widerspiegelt. Die Standortcluster der Hauptorte weisen kein vollständiges mittelzentrales Funktionsprofil (Kernindikatoren) auf und die Einrichtungen verteilen sich überwiegend auf mehrere Ortsteile (bzw. Standortcluster). Die zentralörtliche Orientierung, wonach keines der Mittelzentren einen signifikanten (auf sich gerichteten) Anbindungskoeffizient aufweisen kann, verdeutlicht den Charakter der betreffenden Mittelzentren als „Schlafstädte“ mit hohen Auspendleranteilen auf die benachbarten Oberzentren und Kreisstädte. Somit spricht der Befund eigentlich für die Abstufung zu Grundzentren und der damit verbundenen Aufnahme in die Mittelbereiche der vorgenannten Oberzentren und starken Mittelzentren. Damit würde den tatsächlich bestehenden Versorgungsbeziehungen nachgekommen und der theorie- und systemimmanenten Mitversorgungsfunktion Rechnung getragen, wonach einem höherrangigen Ort mehrere Orte mit geringerer Hierarchiestufe zur Mitversorgung zugeordnet sind (Monozentraler Ort). Momentan sind die genannten Oberzentren und die Kreisstädte Neuss und Viersen als mittelzentrale Selbstversorgerorte ausgewiesen. Die sehr hohen mittelzentralen Versorgungsvolumen sprechen aber augenscheinlich gegen eine solche normative Festlegung. Es bleibt festzuhalten, dass die schwach ausgestatteten Mittelzentren als raumordnerischer Perspektive nicht erforderlich sind, da in unmittelbarer Nähe jeweils mehrere Mittelzentren erreichbar sind.

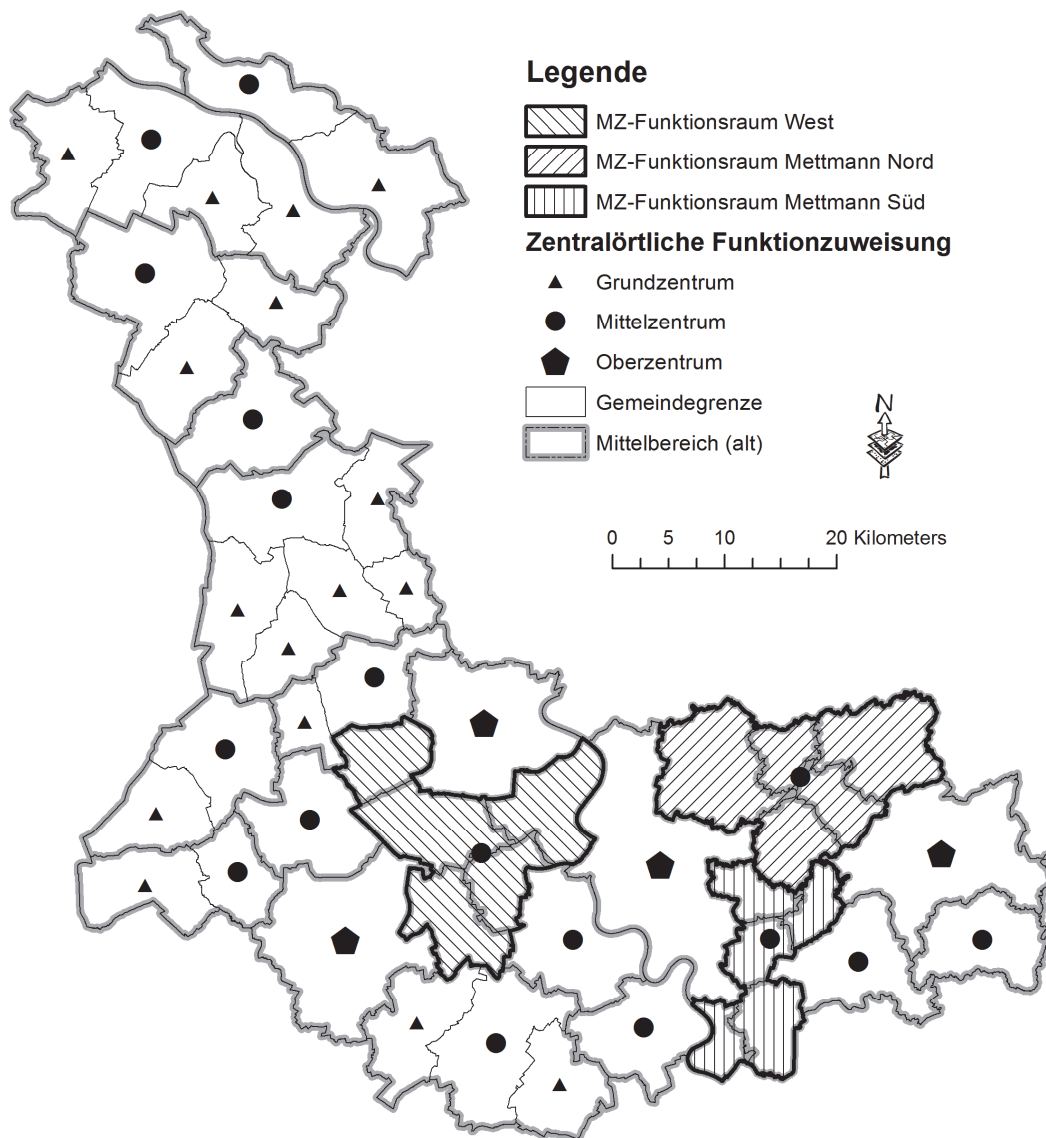
Aus planungspolitischer Sicht ist zu erwarten, dass die Abstufungsentscheidung bei den betreffenden Kommunen und ihren politischen Vertretern auf Ablehnung stoßen wird. Als Argumente gegen die Abstufung werden sicherlich die zentralörtliche Ausstattung und die hohen Einwohnerzahlen der betroffenen Mittelzentren angeführt werden. Vergegenwärtigt man sich die Ausprägung von Ballungsräumen in Nordrhein-Westfalen, wird dieser Befund raumordnerisch nicht erforderlicher Mittelzentren aber mit hoher Wahrscheinlichkeit keinen Einzelfall darstellen. Was übrigens für weitere Flächenländer gelten dürfte, in denen unter Wachstumsbedingungen eine inflationäre Ausweisung von Zentralen Orten stattgefunden hat und bisher keine numerische Anpassung der ZOKs im Sinne einer Anpassungsstrategie an dem demographischen Wandel vorgenommen wurde. Wenn die nordrhein-westfälische

---

Landesplanung bei der geplanten Fortschreibung des ZOK aus strategischen Erwägungen der Konfrontation mit vielen, vermeintlich abzustufenden Mittelzentren im Verdichtungsraum aus dem Weg gehen will, bietet sich die Verwendung des mittelzentrale Funktionsraum als „milderes Mittel“ an. Durch die Verwendung des mittelzentralen Funktionsraumes könnte in diesen Raumstrukturen die inflationäre Ausweisung von Mittelzentren zurückgenommen werden, ohne dass damit zwangsläufig ein Verlust des mittelzentralen Status für die Orte verbunden wäre. Gleichwohl würden die ehemaligen Mittelzentren nun aber einen gemeinsamen Versorgungsbereich aufweisen. Die betreffenden Kommunen werden so vor die Wahl gestellt: entweder sie akzeptieren den aus der Festlegung als mittelzentralen Funktionsraum resultierenden Status eine gemeinsamen mittelzentralen Versorgungsbereichs, sodass keiner der Orte weiterhin für sich in Anspruch ableiten kann als Mittelzentrum ausgewiesen zu sein, oder es droht die Abstufung zum Grundzentrum, die nur auf dem Klageweg (mit unsicherem Ausgang) anzugreifen wäre. Aus der Zuweisung einer festen Hierarchiestufe an den Funktionsraum resultiert die gemeinsame Funktionswahrnehmung, mit der Verpflichtung zur interkommunalen Kooperation und der Erarbeitung eines Zentrenkonzepts (Siedlungsentwicklung, Freiraumsicherung und Steuerung des großflächigen Einzelhandels). Gleichzeitig wird ausgeschlossen, dass Einrichtungen von oberzentralem Rang dort zulässig sind; die zentralörtliche Funktionszuweisung wird gewissermaßen „gedeckt“.

Ein Problem, das im konkreten Beispiel gegen die Ausweisung eines zusammenhängenden mittelzentralen Funktionsraums spricht, ist die damit verbundene Durchschneidung der Kreisgrenze zwischen dem Rhein-Neuss-Kreis und dem Kreis Viersen. Damit würde die räumliche Kontingenz des Mittelbereichs zu einem Landkreis nicht gewährleistet, was Fragen bei der Finanzierung der durch den Kreis getragenen Infrastruktureinrichtungen nach sich zieht.

Abbildung 70: Vorschlag zur Einführung mittelzentraler Funktionsräume in der Planungsregion Düsseldorf

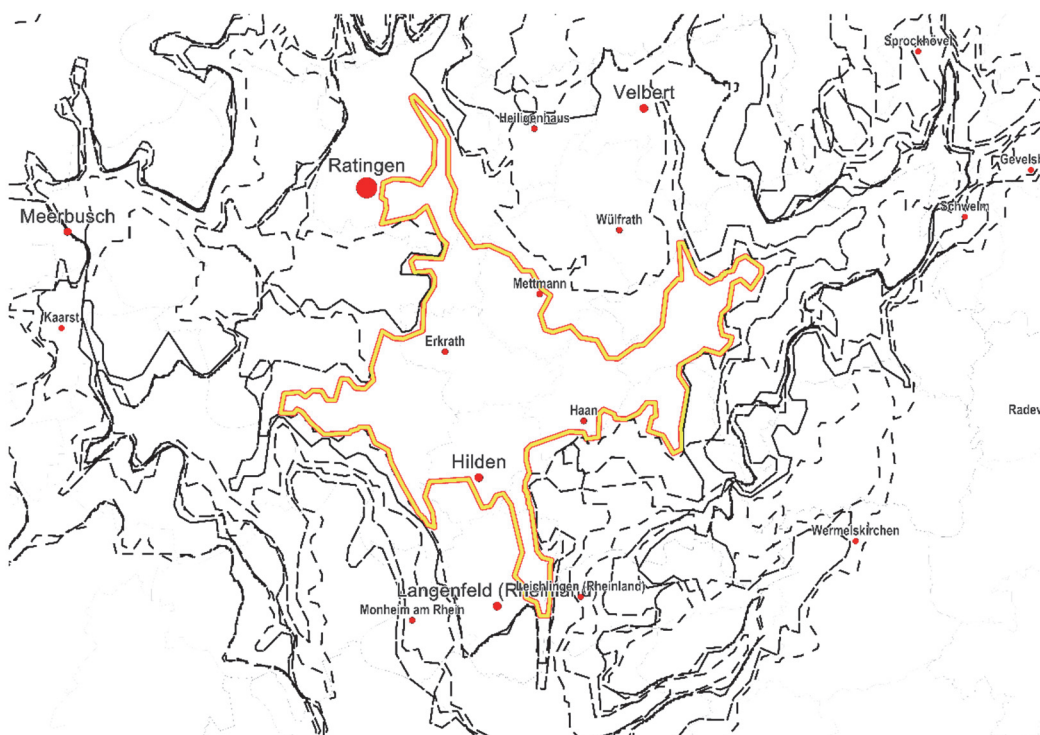


Quelle: eigene Darstellung

Für den anderen Bereich, für den die Festlegung eines mittelzentralen Funktionsraums empfohlen wird, stellt sich die Frage nach der Durchtrennung einer Landkreisgrenze nicht, da die transkommunalen Standorträume innerhalb der Gebietskulisse des Landkreises Mettmann liegen. Bezogen auf die dortigen, allesamt als mittelzentrale Selberversorgerorte festgelegten, Standortgemeinden wurde ein funktionsteilig organisiertes Netz von zentralörtlichen Standortclustern identifiziert. Die Versorgungsvolumen zeigen zudem eine idealtypische, wechselseitige Funktionsspezialisierung an, indem jeweils Versorgungsaufgaben für einen gemeinsamen Versorgungsbereich bereitgestellt werden. Auch die festgestellte polyzentrische zentralörtliche Orientierung innerhalb des Landkreises spricht für die Einführung der Strukturvariante eines Funktionsraums. Nach dem empirischen Befund erstrecken sich die transkommunalen Standorträume jedoch nur auf der mittelzentralen Ebene, die angenommenen Verlagerungen oberzentraler Einrichtung oder Standortcluster kann im Rahmen des zugrunde gelegten Zielsystems nicht bestätigt werden.

Die Ausweisung mittelzentraler Funktionsräume folgt der Prämisse, dass das Standortnetz der mittelzentralen Einrichtungen zusammen die gleichen Anforderungen hinsichtlich der Festlegungskriterien erfüllt, wie ein monozentrales Mittelzentrum. Aufgrund der Analyse der Standortcluster ist eine tragfähig Versorgung als gesichert anzunehmen. Einzig die Erreichbarkeit aller mittelzentralen Standortcluster untereinander ist nicht gegeben, wie eine Verschneidung der Isochronen mit einer angesetzten Fahrtzeit von dreißig Minuten im MIV zeigt<sup>99</sup> (s. Abbildung 71). Aus diesem Grund wird die Festlegung von einem nördlichen und einem südlichen mittelzentralen Funktionsraum in dem Kreisgebiet vorgeschlagen, wobei sich die Zugehörigkeit der Standortgemeinden nach der überwiegenden zentralörtlichen Orientierung richtet. Eine Ausrichtung an den etablierten Mittelbereichen, wie von Greiving und Winkel vorgeschlagen, kann in diesem Fall nicht erfolgen, da alle Gemeinden als mittelzentrale Selbstversorgerorte ohne überörtlichen Versorgungsbereich ausgewiesen waren. Wendet man sich der Frage nach der dringlichsten Steuerungsaufgabe innerhalb der mittelzentralen Funktionsräume zu, dürfte diese, angesichts des geschilderten Siedlungsdrucks der auf dem Oberzentrum Düsseldorf lastet, bei der Koordination der Siedlungsflächenentwicklung liegen. Die von der Bezirksplanungsbehörde vorgesehene Umverteilung der Düsseldorfer ASB- und GIB-Bedarfe auf die Standortgemeinden des Kreises Mettmann sollten entsprechend dem Funktionalprinzip auf solche Standortcluster (zASB) gelenkt werden, die neben der entsprechenden zentralörtlichen Ausstattung auch genügen Nachverdichtungs- und Entwicklungspotenziale bieten und mit ÖPNV bereits erschlossen sind.

Abbildung 71: Gemeinsame 30-Minuten-Isochrone im MIV der Mittelzentren im Kreis Mettmann



Quelle: eigene Darstellung

<sup>99</sup> Die längliche Ausprägung des Kreises Mettmann bewirkt, dass bei einer Verschneidung der Einzugsbereiche der Standortgemeinden entweder im Norden des Kreises gelegenen Heiligenhaus, Velbert und Wülfrath nicht erreichbar sind, oder im Süden Langenfeld und Monheim. Andererseits wird deutlich, wie stark sich die Einzugsbereiche überlagern und wie viele Mittelzentren in dieser Raumstruktur für den Kunden erreichbar sind, ohne dass dabei die angrenzenden Mittel- und Oberzentren berücksichtigt werden.

Eingedenk dieses auch politisch akzeptierten Eingeständnisses, dass der auf Düsseldorf wirkende Siedlungsdruck langfristig nicht auf deren Gemarkungsfläche verträglich bedient und daher nur interkommunale bzw. regional gelöst werden kann, stellt sich die Frage, ob auch in anderen Bereichen zukünftig auf kommunalpolitischer Seite der Wunsch wächst, die Entwicklungsfähigkeit des Oberzentrums strategisch zu betrachten und Verlagerungen in das Umland gesteuert zuzulassen bzw. zu forcieren. Im Bereich des großflächigen Einzelhandels könnten Vertriebsformen mit geringen zentrenrelevanten Sortimenten wie Baumärkte und Gartencenter gezielt auf Standorte außerhalb des Oberzentrums gelenkt werden, wo sie trotzdem aus dem Oberzentrum gut erreichbar sind. Hinsichtlich der Gewerbesiedlungspolitik könnte sich aus Sicht des Oberzentrums die Strategie etablieren, flächenintensive und zugleich arbeitsplatzextensive Gewerbeformen in den Funktionsraum anzusiedeln. Auf diesem Weg könnte das Oberzentrum z.B. auch die vom Flughafen ausgehende Gatewayfunktion langfristig sichern bzw. ausbauen, da viele Distributionszentren in dem direkten Umfeld des Flughafens keine erschwinglichen Flächen mehr vorfinden. Einen weiteren Bereich, wo ein Funktionsraum als perspektivischer Entlastungsraum Düsseldorfs fungieren könnte, ist der der Freizeiteinrichtungen. Neben dem planungspolitischen Willen auf der regionalen Ebene, solche tendenziell verkehrsverursachenden Entwicklungen in einem benachbarten Funktionsraum einführen zu wollen, muss auch auf Seiten der Kommunen die Bereitschaft zum Transfer bestimmter zentralörtlicher Funktionsbereiche bestehen.

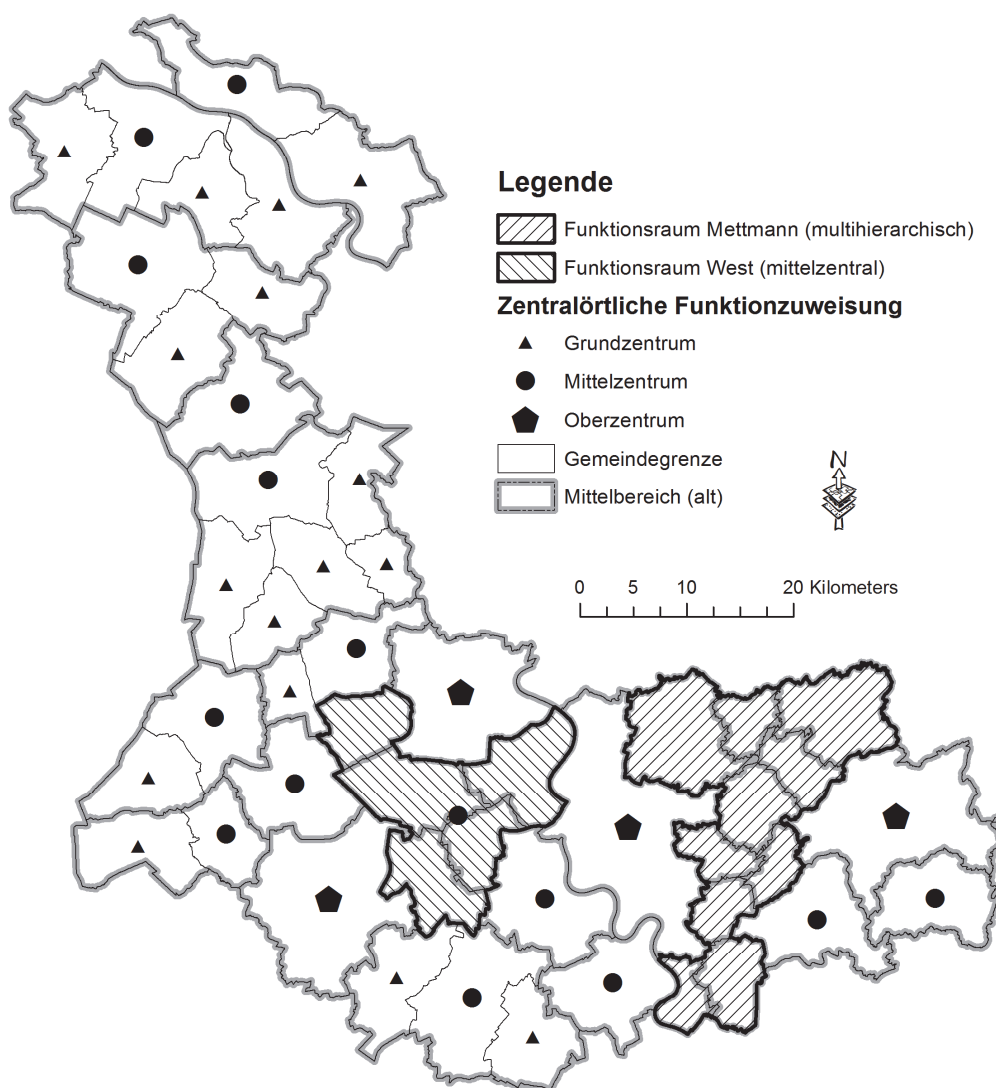
***Einführung einer planungspolitisch motivierten Subvariante: Ausweisung eines mittelzentralen und eines multi-hierarchischen Funktionsraums***

Anstatt der Festlegung einer mittelzentralen Hierarchiestufe, wie sie jedoch weiterhin für den Funktionsraum West westlich von Düsseldorf vorgesehen bleibt, könnte die Zuweisung einer konkreten Hierarchiestufe für den Funktionsraum im Kreis Mettmann entfallen, um auf die beschränkte Entwicklungsfähigkeit des Oberzentrums Düsseldorf zu reagieren. Die zuvor aufgrund des empirischen Befunds vorgesehene Zuweisung einer mittelzentralen Hierarchiestufe würde eine Limitierung auf mittelzentrale Einrichtungen mit sich bringen, die die Entwicklungsfunktion Düsseldorfs langfristig gefährden könnte. Die Funktionszuweisung einer oberzentralen Hierarchiestufe an den Funktionsraum würde aus Sicht des Autors allerdings das falsche Signal aussenden, wonach die Raumordnungsbehörde für den Funktionsraum grundsätzlich eine oberzentrale Funktionszuweisung vorsieht. Dies ist aber genau nicht der Fall: Die Städte und Gemeinden des Kreises liegen jeweils im oberzentralen Einzugsbereich der verschiedenen direkt an den Kreis angrenzenden Oberzentren (Düsseldorf, Duisburg, Essen, Wuppertal, Köln) und sollen keineswegs einen eigenen Oberbereich ausbilden. Stattdessen könnte man, wenn der planungspolitische Wille dazu besteht, durch die Ausweisung des multi-hierarchischen Funktionsraums (Option 2, s.o.) die Standortgemeinden grundsätzlich legitimieren, bei Bedarf oberzentrale Funktionen, insb. für das hinsichtlich Flächenverfügbarkeit limitierte Düsseldorf, wahrzunehmen. Korrespondierend dazu weisen die Kommunen des Kreises überwiegend hohe entwicklungsfördernde Kennziffern auf (insb. Ratingen und Monheim), sowie nur in geringem Maß entwicklungshemmende Faktoren. Zugleich weist Düsseldorf auf dem Arbeitsmarkt Auspendelbeziehungen in den designierten Funktionsraum auf, wobei Ratingen (Rang 2), Hilden (Rang 5), Langenfeld (Rang 6) und Erkrath (Rang 10) unter den zehn stärksten Auspendelergemeinden Düsseldorf liegen, unter denen sie neben Neuss die einzigen Mittelzentren darstellen.

Bei der Ansiedlung weiterer oberzentraler Einrichtungen mit erheblichen Flächenanforderungen, die in Düsseldorf absehbar nur schwer zu realisieren sind, kann auf Flächen im Funktionsraum Mettmann ausgewichen bzw. zugegriffen werden, sofern sie die bezogen auf die jeweilige Infrastruktur erforderlichen Standortanforderungen aufweisen. Die Ausweisung eines multihierarchischen Funktionsraums anstelle eines oberzentralen Funktionsraums geschieht folglich mit dem Kalkül, dass nicht alle

Standortgemeinden des Funktionsraums aus dem Label „oberzentral“ schlussfolgern, grundsätzlich für die Allokation oberzentraler Einrichtungen geeignet zu sein. Trotzdem kommen zunächst alle Standortgemeinden (mit den entsprechenden Standortvoraussetzungen) in Frage, da zum Zeitpunkt der Konstituierung noch nicht absehbar ist, welche oberzentralen Funktionen zukünftig einen Handlungsbedarf auslösen könnten, weil sie im kongruenten Oberzentrum nicht realisierbar sind. Nach der Einführung des multi-hierarchischen Funktionsraums zielt die Erarbeitung des interkommunalen Zentrenkonzepts nicht nur auf die nach innen gerichtete wechselseitige Funktionserfüllung zwischen den Standortgemeinden. In den Abstimmungsprozess über die Allokation der aus dem Oberzentrum Düsseldorf abgetretenen Siedlungsflächenbedarfe sollte unter Moderation der Regionalplanungsbehörde auch das Gespräch über die perspektivische Entwicklung des Oberbereichs Düsseldorf angegangen werden. Beispielsweise sei auf flughafenaffine Gewerbestandorte hingewiesen, die gerade bei der Büronutzung auch den Innenstadtlagen Konkurrenz machen können und Entwicklungswünsche bei den Anrainerkommunen auslösen, wie am Beispiel der Entwicklung des Frankfurter Flughafens zur „Airport City“ deutlich wird.

Abbildung 72: Vorschlag für die Einführung eines mittelzentralen sowie eines multi-hierarchischen Funktionsraums in der Planungsregion Düsseldorf



Quelle: eigene Darstellung

### 8.1.3 Politisch-Planerische Schlussfolgerungen

Aus den vorstehenden Vorschlägen zum Umgang mit der empirischen Ausgangssituation im Planungsraum Düsseldorf konnte eine Präferenz für die Zuweisung einer festen Hierarchiestufe für den Funktionsraum abgeleitet werden. Diese bezieht sich allerdings nur auf das im Rahmen dieser Arbeit untersuchte Fallbeispiel. Sollte der empirische Befund ergeben, dass transkommunale Standorträume auf mehreren Ebenen bestehen und sich räumlich überlagern, bietet sich die Ausweisung eines multi-hierarchischen Funktionsraums an. Das gleiche gilt für den Fall, dass der Normgeber den planungspolitischen Willen gefasst hat, höherrangige Funktionen außerhalb des kongruenten Zentralen Orts zuzulassen.

Folglich kann keine pauschale Empfehlung für die Anwendung einer der beiden entwickelten Optionen ausgesprochen werden. Dafür lassen sich allgemeine politisch-planerische Schlussfolgerungen für den Einsatz der Strukturvariante in den länderspezifischen ZOKs erkennen, wonach jeder Option einen anderen planungspolitischen (Einsatz)Schwerpunkt aufweist:

1. **Verhinderung bzw. Abschwächung von (umfangreichen) Abstufungen im landesweiten ZOK:**

Aufgrund von inflationären Ausweisungen von Zentralen Orten in Verdichtungsräumen in Verbindung mit der Suburbanisierung der zentralörtlichen Funktionen kommt es im Stadt-Umland-Raum zu massiven Überlagerungen der Verflechtungsbereiche und abschlägiger Konkurrenz. Zugleich ist festzustellen, dass die festgelegten Zentralen Orte keine Mitversorgungsfunktion übernehmen und aus raumordnerischer Sicht in diesem Umfang nicht erforderlich sind, da genügend Alternativ(stand)orte erreichbar sind. Die Einführung der Strukturvariante des Funktionsraums bildet das „mildere Mittel“ bzw. die Alternative zu einem umfangreichen Abstufungserfordernis unter den Zentralen Orten. Die Strukturvariante relativiert zum einen die bisherige Festlegung, nach der jede Kommune sich als vollwertiger Zentralort verstanden hat und verstehen durfte. Zum anderen verdeutlicht der Plangeber die arbeitsteilige Netzwerkstruktur zwischen den Standortclustern des Funktionsraums. Daraus wird deutlich, dass die Orte zur interkommunalen Kooperation und Abstimmung der Entwicklung in den „Handlungsräumen“ der Funktionsraumzuschnitte verpflichtet sind, um die aus Gesamtsicht abträgliche Standortkonkurrenz abzubauen.

Im Rahmen der Fortschreibung von ZOKs sind die beschriebenen Abstufungserfordernisse jedoch nicht nur auf polyzentrale Verdichtungsräume beschränkt. Auch solitär gelegene Oberzentren oder starke Mittelzentren weisen nicht selten mehrere ebenfalls als Mittel- bzw. Grundzentren ausgewiesene Kragengemeinden auf. Bezogen auf NRW dürfte der Handlungsbedarf jedoch in den (aktuell im LEP 1995 noch vorgesehenen) Raumkategorien „Ballungskern“ und „Ballungsrandzone“ liegen – alleine 65 von 192 nordrhein-westfälischen Mittelzentren, und somit ein Drittel der ausgewiesenen Mittelzentren, entfallen auf die Ballungsrandzonen – und weniger das Umfeld der „Solitären Verdichtungsgebiete“ (Münster, Siegen, Paderborn und Bielefeld) betreffen.

2. **Sicherung der Entwicklungsfunktion von Zentralen Orten in engen Gemarkungsflächen bei gleichzeitiger Vermeidung von Eingemeindungen:**

Über den zentralörtlichen Funktionsraum lässt sich die räumliche Kongruenz zwischen transkommunalen Standortclustern und deren normativer Steuerung wieder herstellen, die bei der Verwendung des Territorialprinzips (Funktionszuweisung an die Standortgemeinde) versagt. Einerseits werden damit Potenzialflächen



außerhalb der Gemarkungsgebiete der (territorial verfassten) Oberzentren für flächenintensive Großinfrastrukturen verfügbar, wie es im obigen Beispiel des Oberzentrums Stuttgart notwendig geworden war (auch wenn die Flächen dort über ein Planungsbrot ohne eine Modifikation des ZOK überplant wurden). Andererseits werden bereits bestehende oberzentrale Einrichtungen außerhalb der oberzentralen Standortgemeinden in das ZOK aufgenommen und damit steuerbar, die zuvor bei der Verwendung des Territorialprinzips durch den zentralörtlichen Rang der Standortgemeinde „verdeckt“ wurde.

Der wesentliche Vorteil, welcher in der Einführung des Funktionsraums und der beschriebenen Wiederherstellung der räumlichen Kongruenz zwischen Standortcluster und zentralörtlicher Funktionszuweisung erwächst, ist die Umgehung der eigentlich notwendigen Eingemeindung der betreffenden benachbarten Gemeinden oder Gemeindeteile, die über entsprechende Standortcluster oder Potenzialflächen verfügen.

### ***Ergänzung der Strukturvariante Funktionsraum um planungspolitisch motivierte Subvarianten***

In Anbetracht der vorgeschlagenen Varianten des zentralörtlichen Funktionsraumes, die nicht mehr nach der empirischen Ausgangslage hergeleitet sind, sondern stattdessen einen normativen Charakter haben, erscheint es sinnvoll diese als planungspolitische Subvarianten der Strukturvarianten zu klassifizieren. In der nachstehenden Tabelle soll die angedachte Systematisierung der Strukturvariante verdeutlicht werden. Grundsätzlich wird unterschieden zwischen einer empirischen Ausgangslage des analytischen Funktionsraumes, die bereits die Anwendung eines konzeptionellen Funktionsraumes erforderlich erscheinen lässt. Neben den bekannten Funktionsraumvorlagen von Greiving et al. 2015 aus Kapitel 5.2.3 (Varianten A und B) wird zusätzlich die Notwendigkeit zur Einführung eines multi-hierarchischen Funktionsraums angenommen, wenn der empirische Befund auf mehreren Hierarchieebenen transkommunale Standorträume erkennen lässt. Von diesem empirischen Strang zu unterscheiden ist die vorgeschlagene Einführung von Subvarianten, die aus normativ-planerischen Erwägungen des Planungsträgers festgelegt werden.

Tabelle 22: Vorschlag zur Systematisierung der Strukturvariante des Funktionsraums nach empirischen und planungspolitischen Handlungsbedarf

<b>Festlegung von Funktionsräumen aufgrund eines entsprechenden <i>empirischen Befunds</i></b>	<b>Festlegung von Funktionsräumen aus <i>planungspolitischem Kalkül</i></b>
<p>Funktionsraum <b>Variante A</b>: transkommunaler Standortraum ohne Erreichbarkeitsprobleme (sehr zentraler städtischer Raum)(Greiving et al. 2015)</p> <p><u>Ausgangssituation</u>: Transkommunaler Standortraum aufgrund von Überlagerungen der Verflechtungsbereiche gleicher Hierarchiestufe von räumlich benachbarten Standortgemeinden. Empirischer Befund wird i.d.R auf mittelzentraler Ebene vermutet.</p> <p><u>Ziel</u>: Beendigung der abschlägigen Standortkonkurrenz zwischen den Standortgemeinden und</p>	<p><b>Vorschlag: Subvariante</b> Mittelzentraler Funktionsraum</p> <p><u>Ausgangssituation</u>: Der empirische Befund spricht für die Abstufung von eng benachbarten Mittelzentren, die wenig Versorgungsinfrastruktur und keine Mitversorgungsfunktion für Dritte aufweisen. Diese „Mittelzentren-Relikte“ sind raumordnerisch nicht erforderlich.</p> <p><u>Ziel</u>: Verhinderung von umfassenden Abstufungserfordernissen in Verdichtungsräumen; Erhöhung der Kommunizierbarkeit von zentralörtlichen Fortschreibungen.</p>

<p>Ausbau von Kooperationen und Spezialisierungen.</p>	
<p>Funktionsraum <b>Variante B</b>: transkommunaler Standortraum mit Erreichbarkeits- und/oder Tragfähigkeitsproblemen (sehr peripherer ländlicher Raum)(ebd.)</p> <p><u>Ausgangssituation</u>: Zentralörtliche Einrichtungen verteilen sich auf ein mehrerer Standortcluster, anstatt sich in einem monozentralen Standortcluster zu bündeln. Keine klare Dominanz eines Zentralen Ortes ermittelbar.</p> <p><u>Ziel</u>: Sicherung der Daseinsvorsorge in einem dezentralen Standortcluster aufgrund mangelnder Tragfähigkeit</p>	<p><b>Vorschlag: Subvariante</b> multi-hierarchischer Funktionsraum</p> <p><u>Ausgangssituation</u>: Transkommunaler Standortraum aufgrund von Überlagerungen der Verflechtungsbereiche gleicher Hierarchiestufe von räumlich benachbarten Standortgemeinden (siehe Variante A). Zugleich weist das benachbarte Oberzentrum/Mittelzentrum Engpässe in der Entwicklungsfähigkeit auf dem eigenen Gemeindegebiet auf.</p> <p><u>Ziel</u>: Sicherung der zentralörtlichen Entwicklungsfunktion des Ober-/Mittelzentrums, ohne Vorgabe einer pauschalen zentralörtlichen Hierarchiestufe an benachbarte Flächengemeinden (Umgehung des Hierarchie-Problems). Die Nachbargemeinden werden bewusst nicht zu einem „oberzentralen Funktionsraum“ bestimmt, welcher von ihnen anschließend (vorsätzlich) als Planungsauftrag (miss)interpretiert werden kann.</p>
<p><b>Vorschlag: Multi-hierarchischer</b> Funktionsraum</p> <p><u>Ausgangssituation</u>: Transkommunaler Standortraum aufgrund von Überlagerungen der Verflechtungsbereiche auf mehreren Hierarchiestufen. Bspw. transkommunale Verlagerung von oberzentralen Einrichtungen und Überlagerung der Verflechtungsbereiche mittelzentraler Stufe fallen räumlich zusammen.</p> <p><u>Ziel</u>: Wiederherstellung der Kongruenz zwischen zentralörtlicher Funktionszuweisung und Standortraum, Verhinderung von Eingemeindungen von Gemeinden mit transkommunaler Standortclustern oder Entwicklungspotenzialen.</p>	

Quelle: eigene Darstellung

## 8.2 Weiterer Forschungsbedarf

### **Konsequenzen der Festlegung multi-hierarchischer Funktionsräume**

Die Einführung eines multi-hierarchischen Funktionsraums wäre mit der Konsequenz verbunden, dass den einzelnen Standortgemeinden keine zentralörtlichen Hierarchiestufen mehr verliehen werden. Daraus erwachsen Fragestellungen hinsichtlich des Umgangs mit multi-hierarchischen Funktionsräumen in den Bundesländer, in denen der kommunale Finanzausgleich mehr oder weniger stark den zentralörtlichen Status berücksichtigt, weil per Definition Leistungen für andere Gemeinden im Versorgungsbereich des Zentralen Ortes vorgehalten werden. Grundsätzlich stellen sich Fragen zum Umgang innerhalb der Zentralitätsansätze im Finanzausgleich bei allen zentralörtlichen Funktionsräumen, auch wenn diesen eine feste Hierarchiestufe zugewiesen wird, indem zu hinterfragen ist, ob allen Standortgemeinden des Funktionsraums beispielsweise ein mittelzentraler Status eingeräumt wird, auch wenn

sie zuvor als Grundzentren festgelegt waren. Beim multi-hierarchischen Funktionsraum fällt die Möglichkeit der Herleitung der Hierarchiestufe der einzelnen Standortgemeinde aus der Funktionszuweisung an den Funktionsraum weg. Man könnte nun den Ansatz in Betracht ziehen, den Standortgemeinden einen Status entsprechend des empirischen Befunds der im Gemeindegebiet vorkommenden Standortcluster zuzuordnen. Damit würde jedoch die im Funktionsraum nur in Einzelfunktionen bestehende Mitversorgungsfunktion kaum berücksichtigt, bzw. gegenüber einem monozentralen Mittelzentrum, welches in allen Versorgungsfunktionen Mitversorgungsbeziehungen für das Umland aufweist, nicht Rechnung getragen. Darüber hinaus dürfte es sich bei den transkommunalen auf das nächsthöhere Zentrum zurückzuführende Funktionen um solche in privatwirtschaftlicher (z.B. Flughäfen) oder nicht-kommunaler Trägerschaft (z.B. Krankenhäuser, Universitätskliniken) handeln, die entsprechend nicht im kommunalen Finanzausgleich honoriert werden müssten. Konfliktrichtig erscheinen insb. Einrichtungen wie weiterführende Schulen, die hohe Kosten bei der Schülerbeförderung auslösen können und somit die Standortgemeinden im Funktionsraum finanziell stark belasten können. Zumal in diesem Bereich auch ein Andrang von peripheren Stadtteilen des höherrangigen Zentralen Orts in den Funktionsraum als sehr wahrscheinlich gilt.

Diese Überlegungen zum kommunalen Finanzausgleich werfen weitere Fragen zur Kostenregelungen bzw. Ausgleichszahlen zwischen der Kernstadt und dem multi-hierarchischen Funktionsraum auf, wenn dieser primär als Entlastungsraum für die Siedlungsflächenbedarfe einer diesbezüglich limitierten Kernstadt dienen soll. Bei verlagerten Wohnsiedlungsflächen mag sich noch die Einsicht der Kernstadt ergeben, dass die Bewohner zwar in den benachbarten Städten für mehr Steueraufkommen sorgen, welches aber langfristig positiv auf die Kreisumlage und/oder den kommunalen Finanzausgleich wirkt, indem die Umlandgemeinden abundant werden und somit die Kernstadt indirekt entlasten. Bei den gewerblichen Bedarfsverlagerungen gilt zwar grundsätzlich die gleiche Logik, allerdings profitieren die Gemeinden von den Gewerbesteuererträgen meist in sehr viel größerem Umfang, wenn es sich um entsprechende Steueraufkommen handelt. Insofern wäre zu hinterfragen, ob zwischen den Bedarfe auslösenden Kernstadt und dem Funktionsraum nicht eine Gewinnbeteiligung an den Ansiedlungserfolgen erfolgen kann, wie dies etwa bei Regionalen Gewerbeflächenpoolmodellen der Fall ist. Damit ließen sich eventuell aufkommende Finanzierungsprobleme bei der Erschließung und Vermarktung der transkommunal in kleineren Gemeinden geplanten Gewerbegebiete vermeiden, indem die Kernstadt Mitinvestor des regionalen Flächenpools wird und langfristig von der Vermarktung profitiert. D.h., die Kernstadt kann über einen regionalen Gewerbeflächenpool Flächen in den Nachbargemeinden mit ihren Finanzmitteln erschließen und auf den Markt bringen, profitiert entsprechend ihrer Poolanteile an den Veräußerungsgewinnen und kann auf die Flächenentwicklungsstrategie indirekt einen Einfluss erhalten, der sonst nur über die interkommunale Abstimmung der Siedlungsentwicklung über das räumliche Entwicklungskonzept bestünde.

Bei dem oben präsentierten Vorschlag zur Einführung eines multi-hierarchischen Funktionsraums als planungspolitische Subvariante wurde das Oberzentrum Düsseldorf nicht in den Funktionsraum einbezogen, um zu verdeutlichen, dass Düsseldorf unangefochten als Oberzentrum ausgewiesen wird und einen abgrenzbaren Oberbereich aufweist. Würde man das Oberzentrum Düsseldorf in den multi-hierarchischen Funktionsraum einbeziehen, würde streng genommen auch die oberzentrale Funktionszuweisung an Düsseldorf entfallen und damit das bereits angesprochene Problem entstehen, dass ein oberzentraler Versorgungsbereich ohne (eindeutig bestimmtes) Oberzentrum festgelegt würde. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob ohne Einbeziehung des Oberzentrums Düsseldorf in den

Funktionsraum (textlich) bestimmt werden müsste, dass der multi-hierarchische Funktionsraum Entlastungsfunktionen für Düsseldorf übernimmt, da dies nur indirekt aus der Abgrenzung des Oberbereichs auslegbar wäre. Daran anschließen ließe sich die Fragestellung, ob der multi-hierarchische Funktionsraum nicht für mehrere erreichbare Oberzentren als Entlastungsort fungieren könnte, oder ob dies jeweils im Sinne eines räumlich bzw. sachlich bestimmten oder bestimmbareren Ziels der Raumordnung abschließend geregelt werden müsste. Die Potenziale wären in dem Fallbeispiel gegeben. Immerhin grenzt der Kreis Mettmann bzw. der Funktionsraum ebenfalls an die Oberzentren Duisburg, Essen, Wuppertal und Köln; wobei momentan nur Köln mit einer ähnlichen Entwicklungsdynamik wie Düsseldorf aufwarten kann.

#### ***Validierung des Funktionsansatzes in anderen Verdichtungsräumen***

Die präsentierte Methodik zur Ermittlung von zentralörtlichen Standortclustern ist geeignet, um auch in anderen Bundesländern bzw. anderen ZOKs eingesetzt zu werden. Aufgrund der mitunter, insb. in Hinblick auf die Ressource Zeit, aufwändigen Datenerhebung, die vielfach durch eigene Erhebungen ergänzt werden mussten um die tatsächliche Lage einer Einrichtung im Gemeindegebiet ermitteln zu können, wurde von der Bearbeitung eines weiteren Fallbeispiels Abstand genommen. In Hinblick auf die im Planungsraum nicht ermittelbaren transkommunalen Standortcluster von oberzentralem Rang wäre es wünschenswert, die Untersuchung an einem Fallbeispiel durchzuführen, wo aus dem Vorwissen heraus mit entsprechenden Ausprägungen der oberzentralen Einrichtungen zu rechnen ist. Zu denken wäre etwa an den Verdichtungsraum München bezogen auf die Einzelzentralität des internationalen Flughafens. Diesbezüglich stellt sich hinsichtlich der Abgrenzung des Funktionsraums die besondere Problematik, dass die transkommunale Verlagerung nicht in die direkte Nachbargemeinde stattgefunden hat, sondern hinter den zweiten Gemeinderang auf die Gemarkungsfläche mehrerer Standortgemeinden.

#### ***Expansion der Datenbasis um weitere standortbezogene Daten***

Die Ermittlung zentralörtlicher Standortcluster erfolgte im Rahmen dieser Arbeit auf der Basis von Datensätzen, für die letztlich eine georeferenzierte Verortung möglich war. Weitere Datensätze wie die Statistik der Sozialversicherungspflicht Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen mussten trotz landesweiter Verfügbarkeit (auch über Zeitreihen) für eine intrakommunale Betrachtung ausgeschlossen werden, da die Gemeindeebenen die kleinste (verfügbare) Erhebungseinheit darstellt. Gleiches gilt für die Berufspendlerdaten, die zwar auf Meldedaten basieren, allerdings aus Gründen des Datenschutzes räumlich aggregiert werden. Dass solche Datensätze im Einzelfall auch für Forschungszwecke durch die Behörden bereitgestellt werden zeigen Fina et al. (2014), wo für den Untersuchungsraum der Stadt Köln kleinteilige Angaben zu der Verteilung von Beschäftigten und Einwohner gemacht werden konnten. Ob solche Datensätze jedoch für eine landesweite Aufbereitung im Rahmen der Analyse des ZOS als Ausgangspunkt für die Fortschreibung des ZOK nutzbar wären, scheint zumindest zweifelhaft und wird sicherlich Diskussionen in Bezug auf den Datenschutz des „gläsernen Bürgers“ auslösen. Besonders fruchtbar erscheinen vor allem Datensätze über die Nutzung der Schulen der Sekundarstufe I und II sowie der Beruflichen Bildung, wobei Erstere für eine Validierung der beruflichen Pendlerdaten im Zusammenhang mit der Ermittlung der zentralörtlichen Orientierung genutzt werden können. Diesbezüglich ist anzunehmen, dass die Einzugsbereiche der Schulbildung die immer weiter steigenden Pendlerdistanzen auf dem Arbeitsmarkt relativieren können.

Im Rahmen der Datenrecherche zu dieser Arbeit wurde der Versuch unternommen auf die Daten des Unternehmensregisters zurückzugreifen, um die räumlichen Schwerpunkte der personenbezogenen und unternehmensnahen Dienstleistungen zu ermitteln. Hierbei kam jedoch die Problematik auf, dass

für die Unternehmen nicht einheitlich die Adressdaten der Firmensitze in der Datenbank eingepflegt waren, sondern die der übermittelnden Einrichtung, sodass vielfach Steuerberatungsfirmen aufgeführt waren. Die Ermittlung der Standortclustern wird sich vermutlich mit dem sich bereits abzeichnenden Bedeutungsgewinn von raumbezogenen Daten sowie deren Aufbereitung sprunghaft verändern und tendenziell verbessern. Im Interesse der Raumplanung sollte neben dem Datenschutz der Bevölkerung aber insbesondere darauf hingewirkt werden, dass solche Daten nicht nur den Unternehmen für deren Standortentscheidungen zur Verfügung stehen, sondern auch den öffentlichen Stellen und der Forschung zugänglich sind, damit dort weiterhin an Steuerungsansätzen für eine nachhaltige räumliche Entwicklung gearbeitet werden kann.

## Quellen

### Literaturverzeichnis

- Abiodun, J. O. 1967: Urban hierarchy in a developing country. In: *Economic geography*, Jg. 43, H. 4: 347–367
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2006: Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL, Nr. 69. Hannover
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2011: Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Positionspapier aus der ARL, Nr. 87. Hannover
- Arbeitskreis Stadt-Umland-Raum-Rostock 2011: Entwicklungsrahmen Stadt-Umland-Raum Rostock.
- Aring, Jürgen 2010: Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt (Hg.): *Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen*. Berlin, 764–777
- Aring, Jürgen; Reuther, Iris 2008: Die Regiopole: Vom Arbeitsbegriff zur konzeptionellen Idee. In: Aring, Jürgen; Reuther, Iris (Hg.): *Regiopolen: Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung*. Berlin: Jovis-Verlag, 8–30
- Aring, Jürgen; Sinz, Manfred 2006: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland: Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. In: *DISP*, H. 165: 43–60
- Arnhold, Helmut 1951: Das System der zentralen Orte in Mitteldeutschland. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde*, Jg. 9, H. 2: 353–362
- Bartram, Gesa 2012: Die Ziele der Raumordnung: Ein Planungsinstrument im Spannungsfeld zwischen gewachsenen Steuerungsanspruch und verfassungsrechtlichen Anforderungen. *Studien zu Staat, Recht und Verwaltung*, Bd. 20. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Beck, Wolfgang; Roschmann, Christian 2002: Vom Nutzen der Mediation in der Kommunalreform – Zugleich ein Beitrag zur Rechtsmediation in der öffentlichen Verwaltung. In: *Landes- und Kommunalverwaltung*, H. 2: 62–66
- Bell, Thomas L.; Lieber, Stanley R.; Rushton, Gerard 1974: Clustering of services in central places. In: *Annals of the Association of American Geographers*, Jg. 64, H. 2: 214–225
- Beuchel, Michael 1972: Möglichkeiten und Grenzen der räumlichen Trennung zentraler Einrichtungen gleicher Stufe: Teil 1: Grundsatzfragen - untersucht am Beispiel der geplanten zentralörtlichen Gliederung Baden-Württembergs. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): *Zentralörtliche Funktionen in Verdichtungsräumen. Forschungs- und Sitzungsberichte*, Bd. 72. Hannover: Gebrüder Jänecke Verlag, 117–162
- Bezirksregierung Düsseldorf 2014: Regionalplan Düsseldorf, Entwurf 2014. Abgerufen von [http://www.brd.nrw.de/planen\\_bauen/regionalplan/pdf\\_rpd\\_e\\_082014/Layout\\_RPD-E\\_Text\\_2014\\_06\\_05.pdf](http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/pdf_rpd_e_082014/Layout_RPD-E_Text_2014_06_05.pdf) (zugegriffen am 21.08.2015)
- Bloch, Arthur 1982: Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung und Infrastrukturversorgung: Unter Berücksichtigung der Ziele für die Entwicklung der Siedlungsstruktur gem. LEP I/II. Schriftenreihe Landes- und

- Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen : Reihe 4, Bd. 020. Duisburg: WAZ-Druck
- Blotevogel, Hans Heinrich 1981: Ein praxisorientierter Ansatz zur Zentralitätsbestimmung der nordrhein-westfälischen Oberzentren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Forschungs- und Sitzungsberichte. Hannover: Schroedel
- Blotevogel, Hans Heinrich 1996a: Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10: 647–657
- Blotevogel, Hans Heinrich 1996b: Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10: 617–629
- Blotevogel, Hans Heinrich 2002a: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte / ARL, Bd. Bd. 217. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung
- Blotevogel, Hans Heinrich 2002b: Zu Theorie und Praxis des Zentrale-Orte-Konzepts in Deutschland. In: Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Bd. Bd. 217. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 10–16
- Blotevogel, Hans Heinrich 2002c: Verhältnis des Zentrale-Orte-Konzepts zu aktuellen gesellschaftspolitischen Grundsätzen und Zielsetzungen. In: Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Bd. Bd. 217. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 17–23
- Blotevogel, Hans Heinrich 2005: Metropolregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 642–647
- Blotevogel, Hans Heinrich 2005: Zentraler Ort. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1307–1315
- Blotevogel, Hans Heinrich 2006a: Neuorientierung der Raumordnungspolitik?: Die neuen "Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland" in der Diskussion = A re-orientation of spatial planning policy? In: Raumforschung und Raumordnung : RuR, Jg. 64, H. 6: 460–472
- Blotevogel, Hans Heinrich 2006b: Neuformulierung des Zentrale-Orte-Konzeptes. In: Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hg.): Neugestaltung des landesplanerischen Zentrale-Orte-Konzeptes. Mainz, 21–29
- Blotevogel, Hans Heinrich; Danielzyk, Rainer 2009: Leistungen und Funktionen von Metropolregionen. In: Knieling, Jörg (Hg.): Metropolregionen : Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 231. Hannover: Verl. der ARL, 22–29
- Blotevogel, Hans Heinrich; Dohms, Norbert; Graef, Andreas; Schickhoff, Irmgard 1990: Zentralörtliche Gliederung und Städtesystementwicklung in Nordrhein-Westfalen. Duisburger geographische Arbeiten, Bd. 7. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- u. Planungsliteratur
- Blotevogel, Hans Heinrich; Münter, A.; Terfrüchte, T.; Illbruck, T. 2009: Raumwissenschaftliche Studie zur Gliederung des Landes Nordrhein-Westfalen in regionale Kooperationsräume. Abschlussbericht
- Bobek, Hans 1927: Grundfragen der Stadtgeographie. In: Geographischer Anzeiger, Jg. 28, H. 7: 213–224

- Bobek, Hans 1972: Die Theorie der zentralen Orte im Industriezeitalter. In: Schöller, Peter (Hg.): Zentralitätsforschung. Wege der Forschung, Bd. 301. Darmstadt: Wiss. Buchges, 165–177
- Bobek, Hans; Fesl, Maria 1978: Das System der zentralen Orte Österreichs: Eine empirische Untersuchung. Schriften der Kommission für Raumforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Bd. Bd. 3. Wien, Köln: Böhlau
- Borcherdt, Christoph (Hg.) 1976: Beiträge zur Landeskunde Südwestdeutschlands. Stuttgarter geographische Studien, Bd. Bd. 90. Stuttgart: Im Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Stuttgart
- Borcherdt, Christoph 1977: Versorgungsorte und Versorgungsbereiche: Zentralitätsforschungen in Nordwürttemberg. Stuttgarter geographische Studien, Bd. 92. Stuttgart: Geograph. Inst. der Univ
- Borcherdt, Christoph; Schneider, Heinrich 1976: Innerstädtische Geschäftszentren in Stuttgart. Vorläufige Mitteilungen über einen methodischen Ansatz. In: Borcherdt, Christoph (Hg.): Beiträge zur Landeskunde Südwestdeutschlands. Stuttgarter geographische Studien, Bd. Bd. 90. Stuttgart: Im Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Stuttgart, 1–38
- Boustedt, O.; Lellau, W. 1970: Zentrale Standorte zur Versorgung der Bevölkerung in Hamburg 1961. In: Hamburg in Zahlen, Jg. 1970, H. Sonderheft 1
- Boustedt, Olaf 1962: Die zentralen Orte und ihre Einflussbereiche: Eine empirische Untersuchung über die Grösse und Struktur der zentralörtlichen Einflussbereiche. In: Proceedings of the IGU Symposium in Urban Geography : Lund 1960 ; [19. international geographical congress], H.: 201–226
- Bratzel, Peter 1975: Zentrale Orte im Relativ-Raum. Karlsruher Manuskripte zur mathematischen und theoretischen Wirtschafts- und Sozialgeographie, Bd. 13. Karlsruhe: Geogr. Inst
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR) 2012a: Raumordnungsbericht 2011. Bonn
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR) 2012b: Kommunale Kassenkredite. BBSR-Analysen KOMPAKT
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1975: Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumentwicklungsprogramm). Bonn
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993: Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen: Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1995: Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Bonn
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2011: Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020: Für ein integratives, intelligentes und nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Abgerufen von [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/territoriale\\_agenda\\_2020\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/territoriale_agenda_2020_bf.pdf) (zugegriffen am 28.08.2015)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2008: Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Werkstatt: Praxis, Bd. 53. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung



- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2010: Flächensparen als Aufgabe der Raumordnung: Beiträge der Raumordnung im Rahmen der weiteren Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur nachhaltigen Entwicklung. Bericht zur Entschließung Flächensparen der MKRO
- Bunzel, Arno; Hanke, Stefanie 2011: Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit: Rechtsgutachten. Schriftenreihe / Freiherr-vom-Stein-Akademie für Europäische Kommunalwissenschaften, Bd. 1. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verl
- Carol, Hans 1960: The hierarchy of central function within the city. In: *Annals of the Association of American Geographers*, Jg. 50, H. 4: 419–438
- Christaller, Walter 1933: Die zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena: Fischer
- Christaller, Walter 1950: Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa: Die Systeme der europäischen zentralen Orte ; mit 11 Tabellen. *Frankfurter geographische Hefte*, Bd. 24.1950,1. Frankfurt am Main: Kramer
- Danielzyk, Rainer 2002a: Forschungsbedarf. In: Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*, Bd. Bd. 217. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 310–314
- Danielzyk, Rainer 2002b: Der veränderte raumordnungspolitische Kontext. In: Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*, Bd. Bd. 217. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 1–9
- Danielzyk, Rainer; Koch, Robert 2002: Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes: Ergebnisse einer Pilotstudie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen. In: Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*, Bd. Bd. 217. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung
- Davies, Wayne K. D. 1967: Centrality and the central place hierarchy. In: *Urban studies : an international journal for research in urban and regional studies*, Jg. 4, H. 1: 61–79
- Deiters, Jürgen 1978: Zur empirischen Überprüfbarkeit der Theorie zentraler Orte: Fallstudie Westerrwald. Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 1975. *Arbeiten zur rheinischen Landeskunde*, Bd. 44. Bonn: Dümmler
- Deiters, Jürgen 1996: Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand: Wiederbelebung eines klassischen Raumordnungsinstruments? In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 10: 631–646
- Deutsche Bundesregierung 2002: *Perspektiven für Deutschland: Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*
- Die Welt 2011: Düsseldorf ist Deutschlands langsamste Stadt. Abgerufen von <http://www.welt.de/motor/verkehr/article13687640/Duesseldorf-ist-Deutschlands-langsamste-Stadt.html> (zugegriffen am 03.08.2015)
- Dietrichs, Bruno 2005: Konzeptionen der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 521–531

- Ernst, Werner; Suderow, Wolfgang 1976: Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile: Rechtsgutachten für den Niedersächsischen Minister des Innern. Schriften der Landesplanung Niedersachsen. Hannover: Der Niedersächs. Min. d. Innern
- Europäische Kommission 1999: EUREK, Europäisches Raumentwicklungskonzept: Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union ; angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999. Luxemburg: Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften
- Fassmann, Heinz 2004: Standorte und Zentralität: Eine empirische Analyse über den Zusammenhang von Zentralität und Verteilung ausgewählter öffentlicher und privatwirtschaftlicher Dienste in Österreich. In: Wohlschlägl (Hg.): Forschungsberichte aus dem Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien. Geographischer Jahresbericht aus Österreich, Bd. 60/61. Wien, 107–121
- Fina, Stefan; Krehl, Angelika; Siedentop, Stefan; Taubenböck, Hannes; Wurm, Michael 2014: Dichter dran! Neue Möglichkeiten der Vernetzung von Geobasis-, Statistik- und Erdbeobachtungsdaten zur räumlichen Analyse und Visualisierung von Stadtstrukturen mit Dichteoberflächen und -profilen. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 72, H. 3: 179–194
- Fischer, Klaus 1988: Von zentralen Orten und Achsen zum Netzwerkprinzip: Über die Notwendigkeit neuer Ordnungskonzepte für den ländlichen Raum. In, H. 4: 166–169
- Flex, Florian; Terfrüchte, Thomas im Druck: Zentraler Ort. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover
- Folke, S. 1967: Central place systems and spatial interaction in Nilgris and Coorg (South India). In: Geografisk Tidsskrift, 161–178
- Folkerts, Uwe 1989: Raumordnungsziele und deren Umsetzungsschwierigkeiten für die Adressaten. In: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 104, H. 15: 733–738
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) 2008: Richtlinien für integrierte Netzgestaltung: RIN. FGSV, Bd. 121. Ausgabe 2008. Köln: FGSV-Verl.
- Forschungsverbund Stadt und Region in Sachsen 2003: Stadtregionen als Kooperationsräume: Zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts am Beispiel von Dresden, Leipzig und Chemnitz. Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung. 1. Aufl. Berlin: VWF
- Furkert, Matthias 2014: Erkennen und Handeln: Restrukturierung der landesplanerischen Mittelbereiche in Rheinland-Pfalz. GEOGRAPHICA - Schriftenreihe Geowissenschaften und Geographie, Bd. 11. 1., Aufl. Hamburg: Kovac, Dr. Verlag
- Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hg.) 2001: Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Handbücher zum Umweltschutz, Bd. 4. Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur
- Ganser, Karl 1977: Beiträge zur Zentralitätsforschung. Münchener geographische Hefte, Bd. 39. Kallmünz Regensburg: Lassleben
- Gatrell, Anthony 1996: Spatial point pattern analysis and its application in geographical epidemiology. In: Transactions of the Institute of British Geographers, Jg. 21, H. 1: 256–274

- Gebhardt, Hans 1996: Forschungsdefizite und neue Aufgaben der Zentralitätsforschung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10: 691–699
- Gebhardt, Hans 2002: Neue Lebens- und Konsumstile, Veränderungen des aktionsräumlichen Verhaltens und Konsequenzen für das zentralörtliche System. In: Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Bd. Bd. 217. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 91–103
- Gemeinsamer Bundesausschuss 2014: Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung. Bundesanzeiger
- Giese, Ernst 1995: Die Einzelhandelszentralität westdeutscher Städte 1987/91: Ein Beitrag zur Methodik der Zentralitätsmessung. Studien zur Wirtschaftsgeographie. Gießen: Geograph. Inst. der Justus-Liebig-Univ.
- Godlung, S. 1956: The Function and Growth of Bus Traffic Within the Sphere of Urban Influence. Lund studies in geography: Series B, Human geography, Bd. 18
- Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (Hg.): Raumordnungsgesetz (ROG): Kommentar. München: Beck
- Greiving, Stefan 2006: Das raumordnerische Konzept der Städteverbände und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung : RuR, H. 1: 5–18
- Greiving, Stefan 2009: Entwicklung und Bewertung von Kriterien zur Beurteilung der Eingemeindungsreife von Gemeinden der StadtUmland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern
- Greiving, Stefan; Flex, Florian; Terfrüchte, Thomas; Winkel, Rainer 2015: Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Gutachten erstellt im Auftrag des BMVI/BBSR. Bonn
- Greiving, Stefan; Höweler, Michael 2008: Virtueller Gewerbeflächenpool - Ein Modell regionalplanerischer Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung : RuR, Jg. 66, H. 4: 305–317
- Greiving, Stefan; Turowski, Gerd 2002: Zur Bestimmung und Ausgestaltung eines gemeinsamen Aufgabenwahrnehmungsraumes im Stadt-Umland: Folgerungen aus der kommunalen Gebietsreform im Land Sachsen-Anhalt. In: Landes- und Kommunalverwaltung, 548–553
- Greiving, Stefan; Winkel, Rainer 2008: Zentrale-Orte-Konzepte in praxisorientierter Weiterentwicklung. Monozentrale Orte, Städteverbände und Zentralörtliche Funktionsräume. In: Raumplanung, H. 141: 263–268
- Greiving, Stefan; Winkel, Rainer 2009: Studie zur Bestimmung zentraler Orte in Nord-, Mittel- und Südhessen: Endbericht. Band 1. unveröffentlicht
- Güßefeldt, Jörg 1983: Die gegenseitige Abhängigkeit innerurbaner Strukturmuster und Rollen der Städte im nationalen Städtesystem: Das Beispiel der sozialräumlichen Organisation innerhalb irlischer Städte. Univ., Habil.-Schr.--Freiburg (Breisgau), 1983. Freiburger geographische Hefte, Bd. 22. Freiburg i.Br.: Inst. für Physische Geographie Univ.

- Gustafsson, Knut 1973: Grundlagen der Zentralitätsbestimmung: Dargestellt am Beispiel der Region "Westküste Schleswig-Holstein". Zugl.: Kiel, Univ., Diss., 1972. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung : Abhandlungen, Bd. 66. Hannover: Jänecke
- Guth, Dennis; Holz-Rau, Christian; Maciolek, Markus 2010: Indikatoren für Berufspendleranalysen: Datengrundlagen und Anwendungsbeispiele. Arbeitspapiere des. Arbeitspapiere des Fachgebiets Verkehrswesen und Verkehrsplanung, Nr. 18. Dortmund: Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung, Fakultät Raumplanung
- Hahne, Ulf; Rohr, Götz von 1999: Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Systems Schleswig-Holsteins: Some approaches to developing the central places system in Schleswig-Holstein. In: Raumforschung und Raumordnung : RuR, Jg. 57, H. 2/3: 143–154
- Heineberg, Heinz 2006: Stadtgeographie. Grundriss allgemeine Geographie, Bd. 2166. 3., aktualisierte und erw. Aufl. Paderborn: Schöningh
- Heinritz, Günter 1977: Einzugsgebiete und zentralörtliche Bereiche: Methodische Probleme der empirischen Zentralitätsforschung. In (Hg.): Beiträge zur Zentralitätsforschung. Münchner geographische Hefte, Bd. 39. Kallmünz-Regensburg, 9–43
- Heinritz, Günter 1979: Zentralität und zentrale Orte: Eine Einführung. Teubner-Studienbücher Geographie. Stuttgart: Teubner
- Hendler, Reinhard 1971: Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie und Raumordnung. In: Der Städte-tag, 680–683
- Jansenberger, Eva Maria; Staufer-Steinnocher, Petra 2004: Räumlich-zeitliche Analyse von Marktkonzentration und Marktdominanz im oberösterreichischen Lebensmitteleinzelhandel.
- Johnson, Lane J. 1971: The Spatial Uniformity of a Central Place Distribution in New England. In: Economic geography, Jg. 47, H. 2: 156
- Kalliefe, B. 1991: Steuerung der Landesentwicklung – Vorschlag für eine veränderte Landesplanung. In: Raumplanung, H. 53: 109–112
- Kersten, Jens 2006: Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 64, H. 4: 245–257
- Klöpper, Rudolf 1952: Entstehung, Lage und Verteilung der zentralen Siedlungen in Niedersachsen. Zugl.: Braunschweig, Techn. Hochsch., Habil.-Schr., 1950. Forschungen zur deutschen Landeskunde, Bd. 71. Remagen: Verl. d. Amtes f. Landeskunde
- Klöpper, Rudolf 1970: Zentrale Orte und ihre Bereiche. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Hannover, 3849–3860
- Kluczka, Georg 1967: Zum Problem der zentralen Orte und ihrer Bereiche. Spieker, Bd. 16. Münster, Münster: Selbstverl. der Geograph. Kommission
- Kluczka, Georg 1970: Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland: Bericht zur Gemeinschaftsarbeit des Zentralausschusses für deutsche Landeskunde, durchgeführt von den Geographischen Hochschulinstituten unter der Leitung des Instituts für Landeskunde mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft; mit 1

- Karte 1:1 Million. Forschungen zur deutschen Landeskunde, Bd. 194. Bonn-Bad Godesberg: Bundesforschungsanst. für Landeskunde und Raumordnung
- Kluczka, Georg 1995: Zur Ausweisung von zentralen Orten in Verdichtungsräumen. In: Müller, Bernhard (Hg.): Kleinzentren im Umland von Großstädten: zur Ausweisung von zentralen Orten unterer Stufe in Verdichtungsräumen am Beispiel der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge. Region und Stadt, Bd. 1. Dresden: TU, Lehrstuhl für Raumordnung [u.a.], 7–16
- Knapp, Wolfgang 2010: Neue ökonomische Kerne in Nordrhein-Westfalen: Projektbericht. Dortmund: ILS
- Köck, Helmut 1975: Das zentralörtliche System von Rheinland-Pfalz: Ein Vergleich analytischer Methoden zur Zentralitätsbestimmung. Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 2. Bonn: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
- Köck, Wolfgang; Bovet, Jana 2004: Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 15.5.2003 AZ: 4 CN 9.01: Rechtliche Anforderungen an regionalplanerische Standortausweisungen. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Jg. 15, H. 2: 96–97
- Konze, Heinz; Wolf, Michael (Hg.) 2012: Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Arbeitsberichte der ARL, Bd. 2. Hannover: ARL
- Koschny, Ralph-Peter; Mensing, Klaus; Rohr, Götz von 1998: Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen. In: Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2: 12–20
- Kreibich, Barbara; Kreibich, Volker; Ruhl, Gernot 1989: Vom Funktionsraum zum Aktionsraum: Wissenschaftliche Grundlagen für eine Modernisierung der Infrastruktur- und Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1: 51–71
- Kühne, Olaf 2008: Aktuelle zentralörtliche Entwicklungen im Saarland — Erste Ergebnisse einer empirischen Studie. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 66, H. 5: 450–459
- Kunst, Friedemann 1985: Distanz und Siedlungsstruktur im dünn besiedelten Raum: Entfernungsvergrößerungen und ihre soziale Bedeutung. Zugl.: Berlin, Techn. Univ., Diss. Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin, Bd. 33. Berlin
- Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2013a: Pendlerrechnung in Nordrhein-Westfalen (ab 2010). Abgerufen von <https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online/data;jsessionid=7EB1151FB2C755E19E8840063064B5A9?operation=statistikAbruftabellen&levelindex=0&levelid=1440944430057&index=2> (zugegriffen am 06.08.2015)
- Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2013b: Arbeitsmarktstatistik: Arbeitslose nach Geschlecht.
- Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2013c: Kredite, Kassenkredite und Wertpapiersschulden der Gemeinden und Gemeindeverbände Nordrhein-Westfalens am 31.12.2013.
- Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2013d: Bevölkerungsstand Basis Zensus 2011 nach 5er- Altersgruppen.

- Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) 2014: Pendlerrechnung Nordrhein-Westfalen: Methodenbeschreibung. Abgerufen von <https://www.it.nrw.de/statistik/b/daten/Textdateien/r543Methodenbeschreibung.pdf> (zugegriffen am 06.08.2015)
- Langguth, Niklas 2011: Die Grenzen der Raumordnungsplanung: Zur Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenz für Raumordnung und Bauleitplanung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 436–441
- Leslie, T. F. 2010: Identification and Differentiation of Urban Centers in Phoenix Through a Multi-Criteria Kernel-Density Approach. In: International Regional Science Review, Jg. 33, H. 2: 205–235
- Levine, Ned (Hg.) 2007: CrimeStat: A Spatial Statistics Program for the Analysis of Crime Incident Locations (v 3.1). Houston (TX), Washington (DC)
- Lösch, August 1940: Die räumliche Ordnung der Wirtschaft: Eine Untersuchung über Standort, Wirtschaftsgebiete und internationalen Handel. Jena: Fischer
- Lüdigg, Rainer; Greiving, Stefan; Winkel, Rainer 2008: Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in ländlich schwach strukturierten Räumen des Landes Sachsen-Anhalt: Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt
- Lutter, Horst 2006: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 64, H. 6: 441–450
- Marshall, John Urquhart 1969: The location of service towns: An approach to the analysis of central place systems. University of Toronto, Dept. of Geography, Research publications, 3. Toronto: Published for the University of Toronto Dept. of Geography by the University of Toronto Press
- Mensing, Klaus 1999: Konzeptionelle Ansätze zur Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen. In: Prieb, Axel (Hg.): Zentrale Orte, Einzelhandelsstandorte und neue Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, Bd. 39, 53–77
- Meschede, Winfried 1971: Grenzen, Größenordnung und Intensitätsgefälle kommerziell-zentraler Einzugsgebiete. In: Erdkunde, Jg. 25, H. 4
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1968: Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche. Entschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 1983: 58. Entschlüsselung: Oberzentren.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2013: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013. MKRO-Beschluss vom 03.06.2013. Berlin
- Miosga, Manfred 2002: Konsum, Einzelhandel und Dienstleistungen: Trends und Rahmenbedingungen. In: Blotvogel, Hans Heinrich (Hg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Bd. Bd. 217. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 78–90
- Neef, Ernst 1950: Das Problem der zentralen Orte. In: Petermanns Geogr. Mitteilungen, Jg. 94, H.: 6–17
- Niedzwetzki, Klaus 1977: Methoden der Zentralitätsmessung. Münchener geographische Hefte, Bd. 39

- Nordregio 2004: Potentials for Polycentric Development in Europe: Final report. ESPON 111
- Organisation for economic co-operation and development (OECD) 2008: Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide. Paris: OECD
- Pichler, Gerd; Puchinger, Kurt 2006: Zentralität und Standortplanung der öffentlichen Hand. Schriftenreihe / Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Bd. 172. Wien
- Preston, R. E. 1971: The Structure of Central Place Systems. In: *Economic geography*, Jg. 47, 136–155
- Priebs, Axel 1996: Zentrale Orte und Städtennetze: konkurrierende oder komplementäre Instrumente der Raumordnung? In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 10: 675–690
- Priebs, Axel 1999a: Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen: Probleme in der planerischen Praxis und aktueller Handlungsbedarf. In: Priebs, Axel (Hg.): *Zentrale Orte, Einzelhandelsstandorte und neue Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen*. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, Bd. 39, 1–10
- Priebs, Axel (Hg.) 1999b: *Zentrale Orte, Einzelhandelsstandorte und neue Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen*. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, Bd. 39
- Pütz, Thomas; Spangenberg, Martin 2006: Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge: Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich? In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 6/7: 337–344
- Ritter, Ernst-Hasso 1995: Raumpolitik mit "Städtennetzen" oder: Regionale Politik der verschiedenen Ebenen. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, Jg. 48, H. 10: 393–403
- Salo 1970: Uusi sentraliteetin mittausmenetelmä. In: *Terra*, H.: 68–74
- Schätzl, Ludwig 2003: *Wirtschaftsgeographie 1: Theorie*, Bd. 1. 9. Auflage. Paderborn: Schöningh
- Schlier, Otto 1937: Die zentralen Orte des Deutschen Reichs: Ein statistischer Beitrag zum Städteproblem. In: *Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin : zugl. Organ d. Deutschen Geographischen Gesellschaft*, 161–170
- Schmidt, Bernhard 1995: Kreistypisierung und zentralörtliche Gliederung mit statistischen Verfahren: Regionalökonomische Untersuchungen am Beispiel der Bundesländer Sachsen-Anhalt und Bayern. Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1994. Reihe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 17. Weiden u.a: Eurotrans-Verl.
- Schöllner, Peter; Blotvogel, Hans Heinrich 1981: Zur Anwendung des Zentralitätskonzepts in der Landesplanung, insbesondere im nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsplan I/II. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): *Forschungs- und Sitzungsberichte*. Hannover: Schroedel, 71–76
- Schräpler, Jörg-Peter 2009: Verwendung von SGB-II-Dichten als Raumindikator für die Sozialberichterstattung am Beispiel der "sozialen Belastung" von Schulstandorten in NRW: Ein Kernel-Density-Ansatz. *Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen*, Bd. Bd. 57. Düsseldorf: IT.NRW, Geschäftsbereich Statistik
- Schürmann, Carsten 2006: Functional Urban Areas (FUAs): Eine europäische Perspektive. In: Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hg.): *Neugestaltung des landesplanerischen Zentrale-Orte-Konzeptes*. Mainz, 30–37

- Schüttler, Adolf 1952: Der Landkreis Düsseldorf-Mettmann: Regierungsbezirk Düsseldorf. Die deutschen Landkreise : Die Landkreise in Nordrhein-Westfalen : Reihe A, Nordrhein, Bd. 1. Ratingen: Henn
- Sedlacek, Peter 1973: Zum Problem intraurbaner Zentralorte: Dargestellt am Beispiel der Stadt Münster ; mit 8 Tabellen. Zugl.: Münster, Univ., Diss., 1972 u.d.T.: Sedlacek, Peter: Die zentralen Einkaufsorte in der Stadt Münster. Westfälische geographische Studien, Bd. 28. Münster: Selbstverl. d. Inst. für Geographie u. Länderkunde u. d. Geograph. Komm. für Westfalen
- Selle, Klaus 1994: Was ist bloß mit der Planung los?: Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln ; ein Werkbuch. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Blaue Reihe, Bd. 69. Dortmund: IRPUD
- Siedentopf, Heinrich 1977: Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhaeltnis zur Raumordnung und Landesplanung. Schriftenreihe des deutschen Staedte- und Gemeindebundes, Bd. 29. Goettingen: Schwartz
- Sieverts, Thomas 1997: Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Bauwelt-Fundamente, Bd. 118. Braunschweig, Wiesbaden: Vieweg
- Smout 1970: The hierarchy of central places in Natal. In: Tijdschrift voor Econ. en Soc. Geografie, H. 1: 25–31
- Spitta, Paula 1949: Die nahzentralen Orte der Stadt Oldenburg. Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 1949. Bremen
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1995: Landesentwicklungsprogramm III / Rheinland-Pfalz. Mainz: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
- Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung des Freistaats Sachsen 1994: Landesentwicklungsplan Sachsen. Dresden
- Stadt Dresden 2015: Regionales Entwicklungskonzept. Abgerufen von <http://www.erlebnisregion-dresden.de/regionales-entwicklungskonzept.html> (zugegriffen am [Zuletzt geprüft am fehlt!])
- Stiens, Gerhard 1977: Vorausgesagte Entwicklungen und neue Strategien für den ländlichen Raum. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2: 139–153
- Stiens, Gerhard 1996: Szenarien veränderter Zentralitätsstrukturen des städtischen Siedlungssystems: Mögliche Auswirkungen neuer siedlungsstruktureller Leitbilder und Konzepte der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10: 659–674
- Stiens, Gerhard; Pick, Doris 1998: Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 56: 421–434
- Terfrüchte, Thomas 2014: Regionale Handlungsräume: Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Manuskript der Dissertationsschrift
- Thoss, R. 1976: Planung unter veränderten Verhältnissen – Ökonomische Aspekte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hg.): Planung unter veränderten Verhältnissen: Referate und Diskussionsberichte anlässlich der Wissenschaftlichen Plenarsitzung 1975 in Duisburg. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 108. Hannover, 15–39
- Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2014: Glossar zum Landesentwicklungsprogramm LEP 2025. 2. Entwurf



- Tönnies, Gerd 2002: Entwicklungstendenzen der Siedlungsstruktur: Konzentrations- und Dispersionsprozesse. In: Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts, Bd. Bd. 217. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 63–77
- Überla, Karl 1971: Faktorenanalyse;: Eine systematische Einführung für Psychologen, Mediziner, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. 2. Aufl. Berlin, New York: Springer-Verlag
- Uechtritz, Michael 2011: Neues zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung, Zulässigkeit von Kongruenzgebieten als Soll-Ziele. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, H.: 648–656
- Ullmann, Edward L.; Dacey, Michael F. 1962: The Minimum Requirements Approach to the Urban Economic Base. In: Norborg, Knut (Hg.): Proceedings of the IGU-Symposium in Urban Geography. Lund studies in geography: Series B, Human geography, Bd. 24. Lund: Royal Univ. of Lund, 121–143
- von Thünen, Johann Heinrich 1910: Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie. Sammlung sozialwissenschaftlicher Meister, Bd. 13. Neudr. nach d. Ausg. letzter Hand / eingel. von Heinrich Waentig. Jena: Fischer
- Weichhart, Peter 1996: Das System der Zentralen Orte in Salzburg und angrenzenden Gebieten Oberösterreichs und Bayerns: Grundlagenstudie für das Sachprogramm "Versorgungsinfrastruktur". SIR-Schriftenreihe, Bd. 16. Salzburg: Salzburger Inst. für Raumordnung und Wohnen
- Weichhart, Peter; Fassmann, Heinz; Hesina, Wolfgang 2005: Zentralität und Raumentwicklung. Schriftenreihe / Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Bd. 167. Wien: Geschäftsstelle der Österreich. Raumordnungskonferenz
- Wiegandt, Claus-C.; Osterhage, Frank; Haunstein, Stefan 2015: Polyzentralität in Deutschland – Eine vergleichende Untersuchung für drei Stadtregionen. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 73, H. 3: 167–183
- Wikipedia 2015: Synthetic data 2D histograms - Multivariate kernel density estimation - Wikipedia, the free encyclopedia. Abgerufen von <https://en.wikipedia.org/w/index.php?oldid=678009568> (zuletzt aktualisiert am 26.08.2015, zugegriffen am 28.08.2015)
- Winkel, Rainer 1986: Planungsansätze für die Steuerung der Raum- und Regionalentwicklung werden reformbedürftig. In: Der Landkreis, H. 4: 154–162
- Winkel, Rainer 2000: Kooperative Umlandverbände: Konzeption der Zentralen Orte fortentwickeln. In: Der Landkreis, H. 12: 800–803
- Winkel, Rainer 2001: Vom Zentrale-Orte-Konzept zur Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume und Kooperation. In: Raumforschung und Raumordnung : RuR, H. 2-3: 237–240
- Winkel, Rainer; Greiving, Stefan; Klinge, Werner; Pietschmann, Holger 2010: Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte - gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. BMVBS-Online Publikation. Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
- Zaidi, Iqtidar H. 1968: Measuring the locational complementarity of central places in West Pakistan: A macrogeographic framework. In: Economic geography, Jg. 44, H. 3: 218–239

Zimmermann, Horst 2009: Das Zentrale-Orte-Konzept und seine Zukunftsfähigkeit. In (Hg.): Nachhaltige kommunale Finanzpolitik für eine intergenerationelle Gerechtigkeit. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges, 52–65

## Rechtsquellenverzeichnis

- BauGB: Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 118 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474)
- BauNVO: Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548)
- BayLplG: Bayerisches Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2012 (Bay. GVBl 2012, S. 254)
- GEP Arnsberg 2004: Gebietsentwicklungsplan Regierungsbezirk Arnsberg Teilabschnitt Oberbereich Dortmund -westlicher Teil-. (GV. NRW. Ausgabe 2004 Nr.29, S. 427)
- GFG 2015: Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2015 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2015 - GFG 2015) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.12.2014 (GV. NRW, Ausgabe 2014 Nr. 43 vom 30.12.2014, S. 928-968)
- LaplaG S-H: Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz) Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.05.2015. (GVBl. S-H, S. 132)
- LEP B 2013: Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013. (Bay. GVBl 2013, S. 550)
- LEP B-B 2009: Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2009. (GVBl. Berlin, S. 182)
- LEP BW 2002: Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. (GBl. B-W, Nr. 9, S.301)
- LEP H 2000: Landesentwicklungsplan Hessen 2000. (GVBl. H, 2001 I S. 2)
- LEP IV: Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz IV. (GVBl. R-P Nr. 16 S. 5001-5290)
- LEP LSA 2010: Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010. (GVBl. LSA 2011, 160)
- LEP M-V 2005: Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005. (Amtsbl. M-V 2005, S. 797)
- LEP NRW 1979: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen I/II. (MBl. NRW - Nr. 50 vom 22. Juni 1979. S. 1080)
- LEP NRW 1995: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 1995. (GV. NRW 1995. S. 474)
- LEP NRW Entwurf 2013: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen Entwurf 2013. (MBl. NRW. 2013 S. 312)
- LEP Saarl. 2006: Landesentwicklungsplan Saarland Teilabschnitt "Siedlung". (Amtsbl. des Saarlandes, Nr. 29, G1260)
- LEP Sachsen 2003: Landesentwicklungsplan Sachsen 2003. (SächsGVBl. S. 915)
- LEP Sachsen 2013: Landesentwicklungsplan Sachsen 2013. (SächsGVBl. 11/2013, S. 582)

- LEP S-H 2010: Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. (Amtsbl. S-H, 2010, S. 719)
- LEP TH 2025: Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025. (GvBl. TH 2014, Nr. 6, S. 205-381)
- LEPro 2007: Landesentwicklungsprogramm der Länder Berlin und Brandenburg 2007. (GVBl. Berlin S. 629)
- LEPro NRW: Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm). (GV. NRW. 2007 S. 225)
- LPIG LSA: Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.12.2007 (GVBl. LSA, S. 466)
- LROP 2008: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008. (Nds. GVBl. Nr. 10 vom 22.05.2008, S.132)
- LROP 2012: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen. (Nds. GVBl. 16 vom 03.10.2012, S.251)
- LROP S-H 1998: Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998. (Amtsbl. S-H, 1998, S. 493)
- NROG: Niedersächsisches Raumordnungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Juli 2012 (Nds. GVBl. S. 252), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Juni 2014 (Nds. GVBl. S. 168)
- REP Altmark 2005 - Ergänzung Daseinsvorsorge: Ergänzung des Regionalen Entwicklungsplans Altmark 2005 (REP Altmark 2005) um den sachlichen Teilplan „Regionalstrategie Daseinsvorsorge und Entwicklung der Siedlungsstruktur“ - 1.Entwurf (Amtsbl. Altmarkkreis Salzwedel, Jahrgang 21, Nr. 3, S.35)
- ROG: Raumordnungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 124 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474)
- RP Mittelfranken 2007: Regionalplan Industrieregion Mittelfranken 2007. (Mittelfränk. Amtsbl., 59. Jahrgang, Nr. 8a, S.133)
- RP Neckar-Alb 2013: Regionalplan Neckar-Alb 2013. (Staatsanzeiger Baden-Württemberg Nr. 14/2015)
- RP Neckar-Alb 2009: Regionalplan Neckar-Alb 2009. (Die Satzung hat keine Rechtskraft erlangt)
- RP Nordhessen 2009: Regionalplanung Nordhessen 2009. (Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 11, 15. März 2010, S.585)
- RP Region Stuttgart 2009: Regionalplan Region Stuttgart 2009. (Staatsanzeiger B-W, Nr. 44 vom 19.10.2010)
- RP S-H Ost 2004: Regionalplan 2004 für den Planungsraum II Schleswig-Holstein Ost. (Amtsbl. SH 2004, S. 905), geändert durch Bekanntmachung vom 6.11.2012 (Amtsbl. SH 2012, S. 1324)
- RP S-H Süd-West 2005: Fortschreibung 2005 des Regionalplans für den Planungsraum IV Schleswig-Holstein Süd-West Kreise Dithmarschen und Steinburg. (Amtsbl. SH, S. 295), geändert durch Bekanntmachung vom 6.11.2012 (Amtsbl. SH 2012, S. 1336)
- RP Westsachsen 2008: Regionalplan Westsachsen 2008 (Sächs. Amtsbl. mit Amtl. Anzeiger, Nr. 40, S. A 372)
- RREP MM/R 2011: Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011. (GVOBl. M-V Nr. 17 vom 22.08.2011, S. 938)

RROP LK Harburg 2007: Regionales Raumordnungsprogramm 2007. (Amtsbl. des LK Harburg Nr. 51/2009, S. 808)

RROP LK Harburg 2025 Entwurf: Regionales Raumordnungsprogramm RROP 2025 - Entwurf.

RROP LK Lüneburg 2010: Regionales Raumordnungsprogramm 2003 - Änderung 2010 -. (Amtsbl. des LK Lüneburg, Nr. 7, S. 184)

RROP LK Lüneburg Entwurf 2009: Regionales Raumordnungsprogramm 2003 - Entwurf Fortschreibung 2009 -.

RROP LK Nienburg 2003: Regionales Raumordnungskonzept 2003.

RROP LK Osterholz 2011: Regionales Raumordnungsprogramm 2011. (Weserkurier, Ausgabe vom 27.10.2011)

RROP Region Hannover 2005: Regionales Raumordnungsprogramm 2005.

RROP S-H III: Regionalplan für den Planungsraum III. (Amtsbl. S-H. 2001, S. 49)

# Anhang

## Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Analyse der zentralörtlichen Ausstattung der *grundzentralen* Standortcluster in der Planungsregion Düsseldorf

Anhang 2: Analyse der zentralörtlichen Ausstattung der *mittelzentralen* Standortcluster in der Planungsregion Düsseldorf

Anhang 3: Berechnung der mittelzentralen Versorgungsvolumen

Anhang 4: Analyse der zentralörtlichen Ausstattung der Oberzentren (Standortgemeinden)











Gemeinde	Gemeindekennziffer	Mittelbereich-Nummer	Einwohnerzahl	Pendlersaldo	Pendlersaldo in % der Einwohnerzahl	Tageseinwohnerzahl	Summe von Notare	Notare pro 1.000 EW	Erwartungswert Notare	Überschuss/Defizit	Z-Scale Notar	Summe von Facharzt für Orthopädie	Orthopädie pro 1.000 EW	Erwartungswert Orthopädie	Überschuss/Defizit	Orthopädie	Erwartungswert Orthopädie	Überschuss/Defizit	Z-Scale Orthopäden	Summe von Facharzt für Haut- u. Geschlechtskrankheiten	Hautärzte pro 1.000 EW	Erwartungswert Hautarzt	Überschuss/Defizit	Summe von Facharzt für Augenheilkunde	Augenärzte pro 1.000 EW	Erwartungswert Augenarzt	
Düsseldorf	05111000	50131	586.291	195.362	33%	781.653	41	0,070	23,20	17,80	6,69	60	0,10	50,07	9,93	3,90	31,11	4,89	3,90	36	0,07	31,11	4,89	73	0,12	47,87	
Krefeld	05114000	50122	222.247	11.700	5%	233.947	9	0,040	8,79	0,21	0,08	23	0,10	18,98	4,02	1,58	11,79	4,21	1,58	16	0,07	11,79	4,21	20	0,09	18,14	
Mönchengladbach	05116000	50126	255.188	3.651	1%	258.839	12	0,047	10,10	1,90	0,72	25	0,10	21,80	3,20	1,26	13,54	7,46	1,26	21	0,08	13,54	7,46	20	0,08	20,83	
Remscheid	05120000	50145	110.708	2.389	2%	113.097	4	0,036	4,38	-0,38	-0,14	11	0,10	9,46	1,54	0,61	5,87	2,13	0,61	8	0,07	5,87	2,13	9	0,08	9,04	
Solingen	05122000	50146	155.265	- 8.343	-5%	146.922	5	0,032	6,14	-1,14	-0,43	17	0,11	13,26	3,74	1,47	8,24	0,76	1,47	9	0,06	8,24	0,76	17	0,11	12,68	
Wuppertal	05124000	50144	342.661	3.641	1%	346.302	12	0,035	13,56	-1,56	-0,59	36	0,11	29,27	6,73	2,64	18,18	1,82	2,64	20	0,06	18,18	1,82	31	0,09	27,98	
Bedburg-Ha	05154004	50102	12.609	- 260	-2%	12.349	1	0,000	0,50	-0,50	-0,19	1	0,00	1,08	-1,08	-0,42	0,00	0,67	-0,67	1	0,00	0,67	-0,67	1	0,00	1,03	
Emmerich a	05154008	50101	29.918	784	3%	30.702	1	0,033	1,18	-0,18	-0,07	1	0,03	2,56	-1,56	-0,61	1,59	-0,59	-0,61	1	0,03	1,59	-0,59	1	0,03	2,44	
Geldern	05154012	50108	32.871	524	2%	33.395	1	0,030	1,30	-0,30	-0,11	1	0,03	2,81	-1,81	-0,71	1,74	0,26	-0,71	2	0,06	1,74	0,26	3	0,09	2,68	
Goch	05154016	50103	32.708	- 3.457	-11%	29.251	1	0,031	1,29	-0,29	-0,11	2	0,06	2,79	-0,79	-0,31	1,74	-0,74	-0,31	1	0,03	1,74	-0,74	2	0,06	2,67	
Issum	05154020	50108	11.876	- 2.751	-23%	9.125	1	0,000	0,47	-0,47	-0,18	1	0,07	1,17	-1,01	-0,40	0,63	-0,63	-0,40	1	0,00	0,63	-0,63	1	0,07	1,12	
Kalkar	05154024	50102	13.743	- 1.147	-8%	12.596	1	0,073	0,54	0,46	0,17	1	0,07	1,17	-0,17	-0,07	0,00	0,73	-0,73	1	0,00	0,73	-0,73	1	0,07	1,12	
Kerken	05154028	50108	12.527	- 3.679	-29%	8.848	1	0,000	0,50	-0,50	-0,19	2	0,07	1,07	-1,07	-0,42	0,00	0,66	-0,66	2	0,00	0,66	-0,66	2	0,00	1,02	
Kevelaer	05154032	50107	27.509	- 3.183	-12%	24.326	1	0,036	1,09	-0,09	-0,03	2	0,00	2,35	-0,35	-0,14	1,46	0,54	-0,14	2	0,07	1,46	0,54	2	0,00	2,25	
Kleve	05154036	50102	47.438	4.855	10%	52.293	3	0,063	1,88	1,12	0,42	4	0,08	4,05	-0,05	-0,02	2,52	0,48	-0,02	3	0,06	2,52	0,48	5	0,11	3,87	
Kranenburg	05154040	50102	10.174	- 1.112	-11%	9.062	1	0,000	0,40	-0,40	-0,15	2	0,00	0,87	-0,87	-0,34	0,00	0,54	-0,34	2	0,00	0,54	-0,34	2	0,00	0,83	
Rees	05154044	50101	21.520	- 4.123	-19%	17.397	1	0,000	0,85	-0,85	-0,32	2	0,09	1,84	-0,84	-0,06	1,14	-1,14	-0,06	2	0,00	1,14	-1,14	2	0,09	1,76	
Rheurdt	05154048	50108	6.661	- 2.133	-32%	4.528	1	0,000	0,26	-0,26	-0,10	1	0,00	0,57	-0,57	-0,22	0,00	0,35	-0,22	1	0,00	0,35	-0,35	1	0,00	0,54	
Straelen	05154052	50108	15.367	1.241	8%	16.608	1	0,065	0,61	0,39	0,15	1	0,07	1,31	-0,31	-0,12	0,00	0,82	-0,82	1	0,00	0,82	-0,82	2	0,13	1,25	
Uedem	05154056	50103	8.217	- 507	-6%	7.710	1	0,000	0,33	-0,33	-0,12	1	0,00	0,70	-0,70	-0,28	0,00	0,44	-0,44	1	0,00	0,44	-0,44	1	0,00	0,67	
Wachtendorf	05154060	50108	7.804	- 1.627	-21%	6.177	1	0,000	0,31	-0,31	-0,12	1	0,00	0,67	-0,67	-0,26	0,00	0,41	-0,41	1	0,00	0,41	-0,41	1	0,00	0,64	
Weeze	05154064	50103	10.047	- 872	-9%	9.175	1	0,000	0,40	-0,40	-0,15	1	0,00	0,86	-0,86	-0,34	0,00	0,53	-0,34	1	0,00	0,53	-0,53	1	0,00	0,82	
Erkrath	05158004	50137	43.690	- 4.944	-11%	38.746	1	0,023	1,73	-0,73	-0,27	5	0,11	3,73	1,27	0,50	2,32	-0,32	0,50	2	0,05	2,32	-0,32	2	0,05	3,57	
Haan	05158008	50138	29.574	- 104	0%	29.470	1	0,034	1,17	-0,17	-0,06	2	0,07	2,53	-0,53	-0,21	1,57	0,43	-0,21	2	0,07	1,57	0,43	1	0,03	2,41	
Heiligenha	05158012	50142	25.560	- 1.219	-5%	24.341	1	0,039	1,01	-0,01	0,00	3	0,12	2,18	0,82	0,32	1,36	-0,36	0,32	1	0,04	1,36	-0,36	1	0,00	2,09	
Hidden	05158016	50136	54.390	757	1%	55.147	1	0,018	2,15	-1,15	-0,43	4	0,07	4,65	-0,65	-0,25	2,89	1,11	-0,25	4	0,04	2,89	1,11	4	0,07	4,44	
Langenfeld	05158020	50135	56.829	3.571	6%	60.400	1	0,018	2,25	-1,25	-0,47	5	0,09	4,85	0,15	0,06	3,02	-1,02	0,06	2	0,04	3,02	-1,02	7	0,12	4,64	
Mettmann	05158024	50139	37.972	- 1.818	-5%	36.154	1	0,026	1,50	-0,50	-0,19	3	0,08	3,24	-0,24	-0,10	2,05	2,02	-0,10	2	0,05	2,02	-0,02	4	0,11	3,10	
Monheim a	05158026	50134	40.280	- 5.386	-13%	34.894	1	0,025	1,59	-0,59	-0,22	1	0,02	3,44	-2,44	-0,96	0,00	2,14	-2,14	-0,96	1	0,00	2,14	-2,14	1	0,02	3,29
Ratings	05158028	50141	86.967	4.957	6%	91.924	2	0,023	3,44	-1,44	-0,54	6	0,07	7,43	-1,43	-0,56	4,62	0,38	-0,56	5	0,06	4,62	0,38	7	0,08	7,10	
Velbert	05158032	50143	81.303	- 555	-1%	80.748	2	0,025	3,22	-1,22	-0,46	4	0,05	6,94	-2,94	-1,16	4,31	-0,31	-1,16	4	0,05	4,31	-0,31	5	0,06	6,64	
Wülfrath	05158036	50140	21.213	- 2.699	-13%	18.514	1	0,047	0,84	0,16	0,06	4	0,00	1,81	-1,81	-0,71	1,13	-1,13	-0,71	2	0,03	1,13	-1,13	3	0,00	1,73	
Dormagen	05162004	50133	62.208	- 6.397	-10%	55.811	1	0,016	2,46	-1,46	-0,55	4	0,06	5,31	-1,31	-0,52	3,30	-1,30	-0,52	2	0,03	3,30	-1,30	3	0,05	5,08	
Grevenbro	05162008	50132	61.741	- 3.267	-5%	58.474	2	0,032	2,44	-0,44	-0,17	3	0,05	5,27	-2,27	-0,89	3,28	-1,28	-0,89	4	0,03	3,28	-1,28	4	0,06	5,04	
Jüchen	05162012	50132	22.162	- 5.651	-25%	16.511	1	0,045	0,88	0,12	0,05	1	0,00	1,89	-1,89	-0,74	1,18	-1,18	-0,74	1	0,00	1,18	-1,18	1	0,00	1,81	
Kaarst	05162016	50128	41.901	- 7.069	-17%	34.832	1	0,000	1,66	-1,66	-0,62	2	0,05	3,58	-1,58	-0,62	2,22	-1,22	-0,62	1	0,02	2,22	-1,22	2	0,05	3,42	
Korschenbro	05162020	50127	32.025	- 6.628	-21%	25.397	1	0,031	1,27	-0,27	-0,10	2	0,06	2,74	-0,74	-0,29	1,70	-0,70	-0,29	1	0,03	1,70	-0,70	1	0,03	2,61	
Meerbusch	05162022	50130	54.313	- 6.443	-12%	47.870	1	0,018	2,15	-1,15	-0,43	5	0,09	4,64	0,36	0,14	2,88	-0,88	0,14	2	0,04	2,88	-0,88	2	0,04	4,43	
Neuss	05162024	50129	150.568	8.740	6%	159.308	7	0,046	5,96	1,04	0,39	21	0,14	12,86	8,14	3,20	7,99	1,01	3,20	9	0,06	7,99	1,01	12	0,08	12,29	
Rommerskir	05162028	50132	12.475	- 3.787	-30%	8.688	1	0,000	0,49	-0,49	-0,19	1	0,00	1,07	-1,07	-0,42	0,66	-0,66	-0,42	1	0,00	0,66	-0,66	1	0,00	1,02	
Brüggen	05166004	50120	15.489	- 1.604	-10%	13.885	1	0,065	0,61	0,39	0,15	1	0,00	1,32	-1,32	-0,52	0,82	-0,82	-0,52	1	0,00	0,82	-0,82	1	0,06	1,26	
Grefrath	05166008	50119	14.946	- 2.525	-17%	12.421	1	0,000	0,59	-0,59	-0,22	1	0,07	1,28	-0,28	-0,11	0,00	0,79	-0,11	1	0,00	0,79	-0,79	1	0,00	1,22	
Kempen	05166012	50119	35.075	49	0%	35.124	2	0,057	1,39	0,61	0,23	3	0,09	3,00	0,00	0,00	1,86	1,14	0,00	3	0,09	1,86	1,14	1	0,03	2,86	
Netetal	05166016	50120	41.417	- 4.789	-12%	36.628	1	0,024	1,64	-0,64	-0,24	1	0,02	3,54	-2,54	-1,00	2,20	-1,20	-1,00	1	0,02	2,20	-1,20	2	0,05	3,38	
Niederkrüch	05166020	50125	14.963	- 3.424	-23%	11.539	1	0,000	0,59	-0,59	-0,22	1	0,00	1,28	-1,28	-0,50	0,00	0,79	-0,50	1	0,00	0,79	-0,79	1	0,00	1,22	
Schwalmtal	05166024	50125	19.062	- 3.824	-20%	15.238	1	0,000	0,75	-0,75	-0,28	1	0,05	1,63	-0,63	-0,25	1,01	-0,25	-0,25	1	0,00	1,01	-0,25	2	0,10	1,56	
Tönisvorst	05166028	50121	29.574	- 4.998	-17%	24.576	1	0,034	1,17	-0,17	-0,06	1	0,03	2,53	-1,53	-0,60	1,57	-0,60	-0,60	1	0,00	1,57	-0,60	1	0,03	2,41	
Viersen	05166032	50123	74.941	506	1%	75.447	3	0,040	2,96	0,04	0,01	6	0,08	6,40	-0,40	-0,16	3,98	1,02	-0,16	5	0,07	3,98	1,02	9	0,12	6,12	
Willich	05166036	50124	50.708	- 3.125	-6%	47.583	1	0,020	2,01	-1,01	-0,38	3	0,06	4,33	-1,33	-0,52	2,69	-0,69	-0,52								

Gemeinde	Augenarzt Überschuss/Defizit	Z-scale Augenarzt	Summe von Facharzt für Chirurgie	Chirurgen pro 1.000 EW	Erwartungswert Chirurgen	Chirurgen/Defizit	Z-scale Chirurgen	Summe von Kindern und Jugendlichen	Kinder- und Jugend Chirurgie pro 1.000 18 J.	Erwartungswert Kinderarzt	Kinderarzt Überschuss/Defizit	Z-scale Kinderarzt	Summe von Facharzt für Frauenheilkunde	Frauenärzte pro 1.000 Weibl. EW	Erwartungswert Frauenarzt	Frauenarzt Überschuss/Defizit	Z-scale Frauenarzt	Summe von Facharzt für Hals-Nasen-Ohrenh	HNO-Ärzte pro 1.000 EW	Erwartungswert HNO- Ärzte	HNO-Ärzte Überschuss/Defizit	Z-scale HNO-Ärzte	Summe von Facharzt für Urologie	Urologen pro 1.000 EW	Erwartungswert Urologe	Urologen/Defizit
Düsseldorf	25,13	6,43	40	0,07	30,93	9,07	4,43	49	0,56	44,90	4,10	2,73	124	0,41	91,2	32,75	5,80	46	0,08	37,92	8,08	4,58	28	0,05	23,20	4,80
Krefeld	1,86	0,47	17	0,05	11,72	0,28	0,13	24	0,65	18,94	5,06	3,37	48	0,42	34,5	13,46	2,38	11	0,07	14,38	1,62	0,92	11	0,05	8,79	2,21
Mönchengl	0,17	0,04	12	0,07	13,46	3,54	1,73	22	0,52	21,70	6,65	4,49	46	0,35	39,4	6,65	1,18	21	0,08	16,51	4,49	2,55	12	0,05	10,10	1,90
Remscheid	-0,04	-0,01	8	0,07	5,84	2,16	1,05	13	0,71	9,39	3,61	2,40	21	0,37	17,0	4,00	0,71	7	0,06	7,16	-0,16	-0,09	5	0,05	4,38	0,62
Solingen	4,32	1,11	9	0,06	8,19	0,81	0,39	15	0,56	13,81	1,19	0,79	27	0,34	24,1	2,87	0,51	11	0,07	10,04	0,96	0,54	7	0,05	6,14	0,86
Wuppertal	3,02	0,77	26	0,08	18,08	7,92	3,87	31	0,55	29,14	1,86	1,24	61	0,34	53,3	7,72	1,37	27	0,08	22,16	4,84	2,74	17	0,05	13,56	3,44
Bedburg-Ha	-1,03	-0,26		0,00	0,67	-0,67	-0,32		0,00	1,13	-1,13	-0,75		0,00	1,9	-1,86	-0,33		0,00	0,82	-0,82	-0,46		0,00	0,50	-0,50
Emmerich a	-1,44	-0,37	1	0,03	1,58	-0,58	-0,28	1	0,19	2,74	-1,74	-1,16	2	0,13	4,5	-2,55	-0,45	1	0,03	1,94	-0,94	-0,53	1	0,03	1,18	-0,18
Geldern	0,32	0,08	2	0,06	1,73	0,27	0,13	4	0,68	3,04	0,96	0,64	3	0,18	5,0	-1,98	-0,35	2	0,06	2,13	-0,13	-0,07	1	0,03	1,30	-0,30
Goch	-0,67	-0,17		0,00	1,73	-1,73	-0,84	1	0,17	3,10	-2,10	-1,40	3	0,18	4,9	-1,94	-0,34	2	0,06	2,12	-0,12	-0,07	1	0,03	1,29	-0,29
Issum	-0,97	-0,25		0,00	0,63	-0,63	-0,31		0,00	1,01	-1,01	-0,67		0,00	1,8	-1,83	-0,32	1	0,08	0,77	0,23	0,13		0,00	0,47	-0,47
Kalkar	-0,12	-0,03	1	0,07	0,72	0,28	0,13	1	0,37	1,38	-0,38	-0,25	2	0,29	2,1	-0,09	-0,02		0,00	0,89	-0,89	-0,50		0,00	0,54	-0,54
Kerken	-1,02	-0,26		0,00	0,66	-0,66	-0,32		0,00	1,16	-1,16	-0,77		0,00	1,9	-1,92	-0,34		0,00	0,81	-0,81	-0,46		0,00	0,50	-0,50
Kevelaer	-2,25	-0,57		0,00	1,45	-1,45	-0,71	3	0,57	2,71	0,29	0,17	6	0,42	4,2	1,77	0,31	1	0,04	1,78	-0,78	-0,44	1	0,04	1,09	-0,09
Kleve	1,13	0,29	3	0,06	2,50	0,50	0,24	5	0,64	4,02	0,98	0,65	9	0,37	7,3	1,68	0,30	2	0,04	3,07	-1,07	-0,61	2	0,04	1,88	0,12
Kranenburg	-0,83	-0,21		0,00	0,54	-0,54	-0,26	1	0,25	0,99	0,01	0,01		0,00	1,5	-1,53	-0,27		0,00	0,66	-0,66	-0,37		0,00	0,40	-0,40
Rees	0,24	0,06		0,00	1,14	-1,14	-0,55	1	0,25	2,07	-1,07	-0,72	2	0,18	3,3	-1,30	-0,23		0,00	1,39	-1,39	-0,79	1	0,05	0,85	0,15
Rheurdt	-0,54	-0,14		0,00	0,35	-0,35	-0,17		0,00	0,60	-0,60	-0,40		0,00	1,0	-1,01	-0,18		0,00	0,43	-0,43	-0,24		0,00	0,26	-0,26
Straelen	0,75	0,19		0,00	0,81	-0,81	-0,40	3	1,02	1,51	1,49	0,99	1	0,13	2,3	-1,30	-0,23	2	0,13	0,99	1,01	0,57		0,00	0,61	-0,61
Uedem	-0,67	-0,17		0,00	0,43	-0,43	-0,21		0,00	0,79	-0,79	-0,52		0,00	1,2	-1,24	-0,22		0,00	0,53	-0,53	-0,30		0,00	0,33	-0,33
Wachtendon	-0,64	-0,16		0,00	0,41	-0,41	-0,20		0,00	0,73	-0,73	-0,48		0,00	1,2	-1,18	-0,21		0,00	0,50	-0,50	-0,29		0,00	0,31	-0,31
Weeze	-0,82	-0,21		0,00	0,53	-0,53	-0,26		0,00	1,03	-1,03	-0,68		0,00	1,5	-1,50	-0,27		0,00	0,65	-0,65	-0,37		0,00	0,40	-0,40
Erkath	-1,57	-0,40	3	0,07	2,30	0,70	0,34	3	0,42	3,68	-0,68	-0,45	8	0,35	6,8	1,16	0,21	4	0,09	2,83	1,17	0,67	2	0,05	1,73	0,27
Haan	-1,41	-0,36	1	0,03	1,56	-0,56	-0,27	2	0,41	2,52	-0,52	-0,34	4	0,26	4,7	-0,65	-0,12	2	0,07	1,91	0,09	0,05	1	0,03	1,17	-0,17
Heiligenhau	-2,09	-0,53	1	0,04	1,35	-0,35	-0,17	3	0,73	2,13	0,87	0,58	7	0,23	3,9	-0,95	-0,17	1	0,04	1,65	-0,65	-0,37	1	0,04	1,01	-0,01
Hilden	-0,44	-0,11	2	0,04	2,87	-0,87	-0,42	6	0,74	4,16	1,84	1,23	3	0,26	8,5	-1,48	-0,26	3	0,06	3,52	-0,52	-0,29	2	0,04	2,15	-0,15
Langenfeld	2,36	0,60	5	0,09	3,00	2,00	0,98	5	0,53	4,86	0,14	0,09	5	0,17	8,8	-3,77	-0,67	3	0,05	3,68	-0,68	-0,38	3	0,05	2,25	0,75
Mettmann	0,90	0,23	3	0,08	2,00	1,00	0,49	3	0,45	3,42	-0,42	-0,28	4	0,20	5,9	-1,91	-0,34	4	0,11	2,46	1,54	0,88	1	0,03	1,50	-0,50
Monheim a	-2,29	-0,59	2	0,05	2,12	-0,12	-0,06	6	0,43	3,58	-0,58	-0,39	4	0,19	6,3	-2,28	-0,40	2	0,05	2,61	-0,61	-0,34	2	0,05	1,59	0,41
Ratingen	-0,10	-0,03	2	0,02	4,59	-2,59	-1,26	6	0,43	7,19	-1,19	-0,79	13	0,28	13,7	-0,68	-0,12	7	0,08	5,63	1,37	0,78	2	0,02	3,44	-1,44
Velbert	-1,64	-0,42	5	0,06	4,29	0,71	0,35	9	0,65	7,15	1,85	1,23	9	0,21	12,6	-3,57	-0,63	5	0,06	5,26	-0,26	-0,15	3	0,04	3,22	-0,22
Wülfrath	-1,73	-0,44		0,00	1,12	-1,12	-0,55	1	0,29	1,76	-0,76	-0,51	3	0,27	3,3	-0,29	-0,05	1	0,05	1,37	-0,37	-0,21		0,00	0,84	-0,84
Dormagen	-2,08	-0,53	2	0,03	3,28	-1,28	-0,63	4	0,38	5,42	-1,42	-0,94	5	0,16	9,5	-4,49	-0,79	3	0,05	4,02	-1,02	-0,58	2	0,03	2,46	-0,46
Grevenbroic	-1,04	-0,27	3	0,05	3,26	-0,26	-0,13	6	0,56	5,49	0,51	0,34	7	0,22	9,5	-2,45	-0,43	2	0,03	3,99	-1,99	-1,13	2	0,03	2,44	-0,44
Jüchen	-1,81	-0,46		0,00	1,17	-1,17	-0,57	3	0,79	1,97	1,03	0,69	1	0,09	3,4	-2,36	-0,42		0,00	1,43	-1,43	-0,81		0,00	0,88	-0,88
Kaarst	-1,42	-0,41	2	0,05	2,21	-0,21	-0,10	2	0,29	3,53	-1,53	-1,02	3	0,14	6,5	-3,55	-0,63	1	0,02	2,71	-1,71	-0,97	1	0,02	1,66	-0,66
Korschenbr	-1,61	-0,41		0,06	1,69	0,31	0,15	1	0,19	2,72	-1,72	-1,15	3	0,12	4,9	-2,95	-0,52		0,03	2,07	-1,07	-0,61	1	0,03	1,27	-0,27
Meerbusch	-2,43	-0,62	1	0,02	2,87	-1,87	-0,91	5	0,54	4,74	0,26	0,18	6	0,21	8,6	-2,55	-0,45	3	0,06	3,51	-0,51	-0,29		0,00	2,15	-2,15
Neuss	-0,29	-0,07	6	0,04	7,94	-1,94	-0,95	12	0,45	13,85	-1,85	-1,23	24	0,31	23,3	0,67	0,12	12	0,08	9,74	2,26	1,28	6	0,04	5,96	0,04
Rommerskir	-1,02	-0,26		0,00	0,66	-0,66	-0,32		0,00	1,15	-1,15	-0,76		0,00	1,9	-1,90	-0,34		0,00	0,81	-0,81	-0,46		0,00	0,49	-0,49
Brüggen	-0,26	-0,07		0,00	0,82	-0,82	-0,40	1	0,37	1,40	-0,40	-0,27	1	0,13	2,4	-1,38	-0,25		0,00	1,00	-1,00	-0,57		0,00	0,61	-0,61
Grefrath	-1,22	-0,31	1	0,03	0,79	-0,79	-0,38	1	0,41	1,26	-0,26	-0,17	1	0,17	2,3	-2,29	-0,43	2	0,06	2,27	-0,27	-0,15	3	0,09	1,39	1,61
Kempen	-1,86	-0,48	1	0,03	1,85	-0,85	-0,41	2	0,33	3,16	-1,16	-0,77	3	0,13	5,4	-2,41	-0,43	2	0,06	2,27	-0,27	-0,15	3	0,09	1,39	1,61
Netetal	-1,38	-0,35	2	0,05	2,18	-0,18	-0,09	4	0,57	3,65	0,35	0,24	3	0,14	6,3	-3,31	-0,59	2	0,05	2,68	-0,68	-0,39	2	0,05	1,64	0,36
Niederkrüch	-1,22	-0,31		0,00	0,79	-0,79	-0,39		0,00	1,44	-1,44	-0,96		0,00	2,3	-2,31	-0,41		0,00	0,97	-0,97	-0,55		0,00	0,59	-0,59
Schwalmtal	0,44	0,11		0,00	1,01	-1,01	-0,49	2	0,55	1,88	0,12	0,08	2	0,21	2,9	-2,91	-0,16	1	0,05	1,23	-0,23	-0,13	1	0,05	0,75	0,25
Tönisvorst	-1,41	-0,36	1	0,03	1,56	-0,56	-0,27	2	0,40	2,61	-0,61	-0,40	3	0,20	4,6	-1,56	-0,28	1	0,03	1,91	-0,91	-0,52	1	0,03	1,17	-0,17
Viersen	2,88	0,74	4	0,05	3,95	0,05	0,02	8	0,62	6,64	1,36	0,90	10	0,26	11,7	-1,69	-0,30	5	0,07	4,85	0,15	0,09	2	0,03	2,96	-0,96
Willich	-2,14	-0,55	1	0,02	2,67	-1,67	-0,82	4	0,43	4,77	-0,77	-0,51	7	0,27	7,8	-0,80	-0,14	2	0,04	3,28	-1,28	-0,73	1	0,02	2,01	-1,01

Anhang 2

Gemeinde	Z-Scale Urologen	Patrzte Gesamt	Z-Scale Fachzrte Gesamt	Krankenhsbetten in Regelversorgung	Betten Abteilung Chirurgie	Betten Abteilung Frauen/Geburt	Betten Abteilung innere	Krankenhsbetten in Abteilung der Regelversorgung	Betten (der Regelversorgung) pro 1.000 EW	Erwartungswert Krankenhsbetten RV	Erwartungswert Krankenhsbetten RV	Erwartungswert Krankenhsbetten RV	Schler an Bettenkollegs	Hauptberufliche Lehrkrzte an Bettenkollegs	Berufsschler je 1.000 EW	Erwartungswert Berufsschler (Schler je Einwohner)	Berufsschler	Berufsschler/Defizit	Z-Scale Berufsschler	Schler an Bettenkollegs	Erwartungswert Weiterbildungsschler je 1.000 EW	Erwartungswert Weiterbildungsschler	Erwartungswert Weiterbildungsschler	Z-Scale Weiterbildungsschler	Schler an allgemeinbildenden Schulen der SEKII	Kinder zwischen 15 und unter 18 Jahren
Düsseldorf	4,23	98,75	5,56	3402	759	432	1112	2303	3,93	1675,93	627,17	4,57	29.102	1199	50	18.920	10.182	5,34	1099	1.87	878	221	1,64	9465	13.660	
Krefeld	1,94	32,71	1,84	1146	241	116	289	646	2,91	635,26	10,74	0,08	10.819	482	49	7.172	3.647	1,91	525	2,36	333	192	1,43	4136	6.840	
Mönchengladbach	1,68	27,72	1,56	1279	248	246	349	843	3,30	729,42	113,58	0,83	10.257	425	40	8.235	2.022	1,06	517	2,03	382	135	1,00	4984	8.070	
Remscheid	0,55	13,86	0,78	438	115	43	151	309	2,79	316,44	-7,44	-0,05	3.767	166	34	3.573	194	0,10	292	2,64	166	126	0,94	2136	3.730	
Solingen	0,76	15,50	0,87	1025	231	115	365	711	4,58	443,80	267,20	1,95	4.628	208	30	5.011	383	-0,20	0	0,00	232	232	-1,73	2800	5.210	
Wuppertal	3,03	37,36	2,11	899	201	139	287	627	1,83	979,45	-352,45	-2,57	11.286	487	33	11.058	228	0,12	898	2,62	513	385	2,86	5870	10.500	
Bedburg-Ha	-0,44	-7,75	-0,44						0	36,04	-36,04	-0,26	-	-	-	407	407	-0,21	0	0,00	19	19	-0,14	0	450	
Emmerich a	-0,16	-9,57	-0,54	293	55	26	80	161	0	85,52	75,48	0,55	-	-	-	965	965	-0,51	0	0,00	45	45	-0,33	348	980	
Geldern	-0,26	-2,41	-0,14	304	72	34	92	198	0	93,96	104,04	0,76	3.503	168	107	1.061	2.442	1,28	0	0,00	49	49	-0,37	795	1.180	
Goch	-0,26	-8,38	-0,47	223	72	46	105	223	0	93,49	129,51	0,94	-	-	-	1.056	1.056	-0,55	0	0,00	49	49	-0,36	1024	1.180	
Issum	-0,41	-6,32	-0,36						0	33,95	-33,95	-0,25	-	-	-	383	383	-0,20	0	0,00	18	18	-0,13	0	430	
Kalkar	-0,48	-2,65	-0,15						0	39,28	-39,28	-0,29	-	-	-	443	443	-0,23	0	0,00	21	21	-0,15	235	540	
Kerken	-0,44	-7,80	-0,44						0	35,81	-35,81	-0,26	-	-	-	404	404	-0,21	0	0,00	19	19	-0,14	0	480	
Kevelaer	-0,08	-2,32	-0,13						0	78,63	-78,63	-0,57	-	-	-	888	888	-0,47	0	0,00	41	41	-0,31	326	1.030	
Kleve	0,11	3,77	0,21	356	100	40	134	274	0	135,59	138,41	1,01	5.314	218	112	1.531	3.783	1,98	0	0,00	71	71	-0,53	766	1.430	
Kranenburg	-0,35	-5,36	-0,30						0	29,08	-29,08	-0,21	-	-	-	328	328	-0,17	0	0,00	15	15	-0,11	0	360	
Rees	0,13	-5,49	-0,31						0	61,51	-61,51	-0,45	-	-	-	694	694	-0,36	0	0,00	32	32	-0,24	333	830	
Rheurd	-0,23	-4,12	-0,23						0	19,04	-19,04	-0,14	-	-	-	215	215	-0,11	0	0,00	10	10	-0,07	0	252	
Straelen	-0,54	-0,61	-0,03						0	43,92	-43,92	-0,32	-	-	-	496	496	-0,26	0	0,00	23	23	-0,17	270	640	
Uedem	-0,29	-5,13	-0,29						0	23,49	-23,49	-0,17	-	-	-	265	265	-0,14	0	0,00	12	12	-0,09	0	353	
Wachtendonk	-0,27	-4,86	-0,27						0	22,31	-22,31	-0,16	-	-	-	252	252	-0,13	0	0,00	12	12	-0,09	0	253	
Weeze	-0,35	-6,31	-0,36						0	28,72	-28,72	-0,21	-	-	-	324	324	-0,17	0	0,00	15	15	-0,11	0	380	
Erkrath	0,24	2,01	0,11						0	124,88	-124,88	-0,91	-	-	-	1.410	1.410	-0,74	0	0,00	65	65	-0,49	686	1.310	
Haan	-0,15	-3,32	-0,19						0	84,53	-84,53	-0,62	15	3	1	954	939	-0,49	0	0,00	44	44	-0,33	442	880	
Heiligenhau	-0,01	-2,72	-0,15						0	73,06	-73,06	-0,53	-	-	-	825	825	-0,43	0	0,00	38	38	-0,28	507	840	
Hilden	-0,13	-1,15	-0,06	246	60	44	107	211	0	3,88	155,47	0,40	2.414	114	44	1.755	659	0,35	0	0,00	81	81	-0,60	853	1.470	
Langenfeld	0,66	-0,06	0,00	188	60	31	81	172	3,03	162,44	9,56	0,07	-	-	-	1.834	1.834	-0,96	0	0,00	85	85	-0,63	806	1.770	
Mietmann	-0,44	0,35	0,02	220	83	32	98	213	5,61	108,54	104,46	0,76	1.925	110	51	1.225	700	0,37	0	0,00	57	57	-0,42	618	1.240	
Monheim ar	0,36	-10,05	-0,57						0	115,13	-115,13	-0,84	-	-	-	1.300	1.300	-0,68	0	0,00	60	60	-0,45	943	1.260	
Ratingen	-1,27	-5,67	-0,32	204	58	31	107	196	2,25	248,58	-52,58	-0,38	1.734	99	20	2.807	1.073	-0,56	179	2,06	130	49	0,36	1276	2.450	
Velbert	-0,19	-6,38	-0,36	503	110	66	157	333	4,10	232,39	100,61	0,73	2.539	127	31	2.624	85	-0,04	0	0,00	122	122	-0,90	1217	2.770	
Wülfrath	-0,74	-8,06	-0,45						0	60,63	-60,63	-0,44	-	-	-	685	685	-0,36	0	0,00	32	32	-0,24	455	720	
Dormagen	-0,41	-13,36	-0,75	346	96	43	129	268	4,31	177,81	90,19	0,66	1.255	47	20	2.008	753	-0,39	0	0,00	93	93	-0,69	1700	2.050	
Grevenbroic	-0,39	-9,23	-0,52	337	120	47	128	295		176,48	118,52	0,86	2.366	109	38	1.992	374	0,20	0	0,00	92	92	-0,69	1246	2.030	
Jüchen	-0,77	-9,68	-0,55						0	63,35	-63,35	-0,46	-	-	-	715	715	-0,38	0	0,00	33	33	-0,25	389	710	
Kaarst	-0,58	-11,88	-0,67						0	119,77	-119,77	-0,87	-	-	-	1.352	1.352	-0,71	0	0,00	63	63	-0,47	673	1.310	
Korschenbro	-0,24	-8,75	-0,49						0	91,54	-91,54	-0,67	-	-	-	1.033	1.033	-0,54	0	0,00	48	48	-0,36	386	1.090	
Meerbusch	-1,89	-9,77	-0,55						0	155,25	-155,25	-1,13	-	-	-	1.753	1.753	-0,92	0	0,00	81	81	-0,60	1021	1.710	
Neuss	0,04	8,04	0,45	935	189	120	305	614	4,08	430,38	183,62	1,34	5.829	250	39	4.859	970	0,51	811	5,39	225	586	4,35	3297	4.540	
Rommerskir	-0,43	-7,75	-0,44						0	35,66	-35,66	-0,26	-	-	-	403	403	-0,21	0	0,00	19	19	-0,14	0	420	
Brüggen	-0,54	-6,63	-0,37						0	44,27	-44,27	-0,32	-	-	-	500	500	-0,26	0	0,00	23	23	-0,17	159	600	
Grefrath	-0,52	-6,19	-0,35						0	42,72	-42,72	-0,31	-	-	-	482	482	-0,25	0	0,00	22	22	-0,17	497	570	
Kempen	1,42	-3,80	-0,21	269	65	39	100	204		100,26	103,74	0,76	3.568	163	102	1.132	2.436	1,28	0	0,00	53	53	-0,39	879	1.320	
Netetal	0,32	-8,57	-0,48						0	118,38	-118,38	-0,86	-	-	-	1.337	1.337	-0,70	0	0,00	62	62	-0,46	629	1.430	
Niederkrüchel	-0,52	-9,39	-0,53						0	42,77	-42,77	-0,31	-	-	-	483	483	-0,25	0	0,00	22	22	-0,17	0	590	
Schwalmtal	0,22	-2,98	-0,17						0	54,49	-54,49	-0,40	-	-	-	615	615	-0,32	0	0,00	29	29	-0,21	351	800	
Tönisvorst	-0,15	-8,32	-0,47						0	84,53	-84,53	-0,62	-	-	-	954	954	-0,50	0	0,00	44	44	-0,33	367	1.100	
Viersen	-0,85	2,40	0,14	393	123	64	115	302	4,03	214,21	87,79	0,64	2.452	102	33	2.418	34	0,02	447	5,96	112	335	2,48	1779	2.550	
Willich	-0,89	-9,69	-0,55						0	144,94	-144,94	-1,06	-	-	-	1.636	1.636	-0,86	0	0,00	76	76	-0,56	1253	1.900	

Anhang 2

Gemeinde	SEK II - Schüler pro Jugendliche 15-u-18	SEK II Erwartungswert (Zielgruppe)	SEK II Überschuss/Defizit	Z-Scale SEK II Schüler Überschuss	Schüler an Förderschulen (Grund/Hauptschule)	Schüler an Förderschulen pro 1.000 EW	Förderschülererwartungswert	Förderschüler Überschuss/Defizit	Z-Scale Förderschüler Überschuss	Versorgungswert Gesamt (z-skaliert)
Düsseldorf	0,69	7778	1687	5,10	3229	5,51	2825	404	2,66	31,56
Krefeld	0,60	3895	241	0,73	1296	5,83	1071	225	1,48	7,55
Mönchengl	0,62	4595	389	1,18	1602	6,28	1230	372	2,45	8,80
Remscheid	0,57	2124	121	0,04	531	4,80	533	-21	-0,02	1,64
Solingen	0,54	2966	-166	-0,50	726	4,68	748	-22	-0,15	-0,18
Wuppertal	0,56	5978	-1081	-0,33	1550	4,52	1651	-101	-0,66	0,94
Bedburg-Ha	0,00	256	-256	-0,77	200	15,86	61	139	0,92	-1,10
Emmerich a	0,36	558	-210	-0,63	128	4,28	144	-16	-0,11	-1,64
Geldern	0,67	672	123	0,37	282	8,58	158	124	0,81	2,61
Goch	0,87	672	352	1,06	271	8,29	158	113	0,75	1,25
Issum	0,00	245	-245	-0,74	0	0,00	57	-57	-0,38	-2,23
Kalkar	0,44	307	-72	-0,22	0	0,00	66	-66	-0,44	-1,30
Kerken	0,00	273	-273	-0,83	0	0,00	60	-60	-0,40	-2,46
Kevelaer	0,32	586	-260	-0,79	162	5,89	133	29	0,19	-2,10
Kleve	0,54	814	-48	-0,15	341	7,19	229	112	0,74	3,69
Kranenburg	0,00	205	-205	-0,62	0	0,00	49	-49	-0,32	-1,89
Rees	0,40	473	-140	-0,42	135	6,27	104	31	0,21	-1,90
Rheurdt	0,00	143	-143	-0,43	0	0,00	32	-32	-0,21	-1,30
Straelen	0,42	364	-94	-0,29	0	0,00	74	-74	-0,49	-1,41
Uedem	0,00	201	-201	-0,61	0	0,00	40	-40	-0,26	-1,68
Wachtendor	0,00	144	-144	-0,44	0	0,00	38	-38	-0,25	-1,45
Weeze	0,00	216	-216	-0,65	0	0,00	48	-48	-0,32	-1,97
Erkrath	0,52	746	-60	-0,18	45	1,03	211	-166	-1,09	-3,57
Haan	0,50	501	-59	-0,18	0	0,00	142	-142	-0,94	-2,80
Heiligenhau	0,60	478	29	0,09	0	0,00	123	-123	-0,81	-2,13
Hiliden	0,58	837	161	0,05	232	4,27	262	-30	-0,20	-0,50
Langenfeld	0,46	1008	-202	-0,61	143	2,52	274	-131	-0,86	-3,47
Mettmann	0,50	706	-88	-0,27	383	10,09	183	200	1,32	1,59
Monheim ar	0,75	717	226	0,68	250	6,21	194	56	0,37	-1,71
Ratingen	0,52	1395	-119	-0,36	204	2,35	419	-215	-1,42	-3,22
Velbert	0,44	1577	-360	-1,09	408	5,02	392	16	0,11	-2,01
Wülfrath	0,63	410	45	0,14	210	9,90	102	108	0,71	-0,58
Dormagen	0,83	1167	533	1,61	282	4,53	300	-18	-0,12	-0,24
Grevenbroic	0,61	1156	90	0,27	288	4,66	297	-9	-0,06	-0,10
Jüchen	0,55	404	-151	-0,05	0	0,00	107	-107	-0,70	-2,33
Kaarst	0,51	746	-73	-0,22	174	4,15	202	-28	-0,18	-3,74
Korschenbr	0,35	621	-235	-0,71	0	0,00	154	-154	-1,02	-3,88
Meerbusch	0,60	974	47	0,14	74	1,36	262	-188	-1,24	-4,73
Neuss	0,73	2585	712	2,19	756	5,02	725	31	0,20	9,39
Rommerskir	0,00	239	-239	-0,72	0	0,00	60	-60	-0,40	-2,35
Brüggen	0,27	342	-183	-0,55	0	0,00	75	-75	-0,49	-2,03
Grefrath	0,87	325	172	0,52	0	0,00	72	-72	-0,47	-1,25
Kempen	0,67	752	127	0,39	189	5,39	169	20	0,13	2,18
Netetal	0,44	814	-185	-0,56	104	2,51	200	-96	-0,63	-3,94
Niederkrüch	0,00	336	-336	-1,01	0	0,00	72	-72	-0,47	-2,97
Schwalmtal	0,44	455	-104	-0,32	126	6,61	92	34	0,22	-1,47
Tönisvorst	0,33	626	-259	-0,78	0	0,00	142	-142	-0,94	-3,70
Viersen	0,70	1452	327	0,99	948	12,65	361	587	3,87	8,14
Willich	0,66	1082	171	0,52	75	1,48	244	-169	-1,12	-4,00









# Anhang 4

Gemeinde	Zugangs z. Fernverkehr	Einkaufszentrum	Fachbibliotheken (Wiss.)	Fachgericht	Landesarbeitsgericht	Oberlandesgericht	Höhere Gerichte (Gesamt)	Fachhochschule	Internationaler Flughafen	Flughafen (regional)	Flughafen (Gesamt)	Generalsaatsanwaltschaft	Große Kaufhausfiliale	Großes Möbelhaus	Großes Stadion	Hafen (bedeutsam)	IHK-Hauptsitz	IHK-Zweigstelle	IHK-Gesamt	Kinocenter	Kongresszentrum	Konzerthaus	Krankenh. d. Maximalversorgung	Landgericht	Messe	Museum mit wiss. Leitung	Staatsanwaltschaft	Universität	Zoo	Gesamtergebnis (Absolute Anzahl oberztr. Einrichtungen)	Kennindikatoren	Optimale Indikatoren
Bedburg-Hau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
Düsseldorf	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	58	10	12
Dormagen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Emmerich am Rhein	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Haan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Heiligenhaus	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Hilden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0
Kaarst	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1
Kleve	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0,5	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	7	2,5	4
Krefeld	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	18	6	7
Mönchengladbach	1	0	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	18	8	6
Mettmann	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	0	2	0
Neuss	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	12	4	5
Ratingen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	2
Remscheid	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0,5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4	0,5	3	0
Solingen	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	4,5	0
Velbert	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0,5	0	
Weeze	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Wuppertal	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	17	8	6