

Steuerungswirkung und Handlungsfelder eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts

Flex, Florian; Milstein, Alexander; Greiving, Stefan; Gemmeren, Christoph van; David, Carl-Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

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

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Flex, F., Milstein, A., Greiving, S., Gemmeren, C. v., & David, C.-H. (2016). Steuerungswirkung und Handlungsfelder eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts. In F. Flex, & S. Greiving (Hrsg.), *Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen* (S. 20-43). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49808-7>

Nutzungsbedingungen:

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

Terms of use:

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

Florian Flex, Stefan Greiving, Alexander Milstein, Christoph van Gemmeren, Carl-Heinz David

Steuerungswirkung und Handlungsfelder eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts

URN: urn:nbn:de:0156-4035021



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 20 bis 43

Aus:

Stefan Greiving, Florian Flex (Hrsg.)

Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen

Arbeitsberichte der ARL 17

Hannover 2016

Florian Flex, Stefan Greiving, Alexander Milstein, Christoph van Gemmeren,
Carl-Heinz David

Steuerungswirkung und Handlungsfelder eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts

Gliederung

- 1 Warum ein neues ZOK für NRW
 - 2 Begriffsdefinition
 - 3 Modernisierte Zentrale-Orte-Konzepte als Steuerungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung
 - 4 Das Zentrale-Orte-Konzept: Rechtsnatur und Rechtswirkungen
 - 4.1 Die Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts
 - 4.1.1 Zentralörtliche Gliederung als Ziel der Raumordnung
 - 4.1.2 Steuerung der daseinsvorsorgebezogenen Bauleitplanung und Fachplanungen
 - 5 Zentrale Handlungsfelder
 - 5.1 Siedlungsentwicklung – Konzentration auf eine nachhaltige Siedlungsstruktur
 - 5.2 Gewerbliche Wirtschaft – Verknüpfung mit einer wachstumsorientierten Regionalpolitik
 - 5.3 Verkehr – Zentrale Orte als Netzknotenpunkte
 - 5.4 Versorgung – Sicherung der Daseinsvorsorge und Regulierung des Einzelhandels
 - 5.4.1 Sicherung der Daseinsvorsorge
 - 5.4.2 Regulierung des Großflächigen Einzelhandels
 - 5.5 Kommunalen Finanzausgleich
- Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag widmet sich der Entwicklung und Stellung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnung. Dabei werden die Probleme bei der heutigen Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts in der raumordnerischen Praxis dargestellt sowie Lösungsvorschläge aus der einschlägigen Fachliteratur vorgestellt. Darunter werden die Handlungsfelder und ihre jeweiligen Steuerungswirkungen innerhalb eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts aufgezeigt, die aus wissenschaftlicher Sicht im Sinne des Ziels einer nachhaltigen Raumentwicklung integriert angegangen werden sollten. Zu jedem Handlungsfeld

wird ein Fazit gezogen, warum dies im weiteren Verlauf des Arbeitsberichts für die nordrhein-westfälische Landesplanung ein Leitthema bei der Fortschreibung des ZOK darstellt.

Schlüsselwörter

Steuerungswirkung – Zentrale-Orte-Konzept – Handlungsfelder

Steering Effect and Fields of Action of an up-dated Central Place Concept

Abstract

The article deals with the evolution and the actual status of the central place concept in regional planning. Problems with current-day applications of the central place concept in spatial planning practice are presented and solutions suggested by the literature are introduced. The relevant fields of action and the effects of a modernised central place concept are discussed. From an academic point of view these should be approached in an integrated way, with the aim of achieving sustainable spatial development. Each potential field of action is evaluated in terms of its relevance for the further discussions on updating the North Rhine-Westphalian central place concept.

Keywords

Steering effect – central place concept – fields of action

1 Warum ein neues ZOK für NRW

Menschen leben und arbeiten heute in absolut veränderten räumlichen Zusammenhängen im Vergleich zu denen vor 50 oder 100 Jahren. Veränderungen der Arbeitswelt und der Lebensstile, die demografische Entwicklung, ein anderes Mobilitäts- und Informationsverhalten und viele andere Neuerungen schlagen sich unwillkürlich in der Ausgestaltung von Stadt und Land nieder. Neben vielen positiven damit einhergehenden Effekten tauchen immer wieder kritische Fragen der Daseinsvorsorge, der Kosten der zersiedelnden Flächenentwicklung und der Lebendigkeit unserer Dörfer und Städte auf. Grundthese des vorliegenden Bandes ist es, dass eine Neukonzeptionierung der Zentralen Orte in NRW diese kritischen Fragen und die damit verbundenen Aufgaben integrativ lösen kann und somit positive Effekte auf eine nachhaltige Raumentwicklung und damit auf die Lebenswelt der Menschen ausübt.

Zentrale Orte sind – allgemein gesprochen – Standortkonzentrationen (Cluster) von Einrichtungen, die Güter und Dienste für räumlich begrenzte Bereiche anbieten. Dazu zählen in erster Linie die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, und zwar zunächst unabhängig davon, ob diese durch die öffentliche Hand oder privatwirtschaftlich erbracht werden. Es sind u. a. Einrichtungen des Bildungs- und Gesundheitswesens, kulturelle und Sport-Einrichtungen, Behörden, Verwaltungseinrichtungen, Gerichte, aber auch Einrichtungen des Einzelhandels. Die einzelnen Einrichtungen haben, um wirtschaftlich betrieben werden zu können, unterschiedliche sogenannte Bedarfsbevölkerungen. Wichtig dabei ist eine Zuordnung der Standorte der Daseinsvorsorge zu den Wohnstandorten, also den Siedlungsbereichen, da sie der Versorgung der Bevölkerung dienen sollen. Der räumlichen Nähe von Wohnstandorten, Arbeitsplätzen und Versorgungseinrichtungen kommt hinsichtlich einer verkehrssparsamen, klimafreundlichen, ressourcenschonenden und auf kurze Wege hin angelegten Mobilität für verschiedenste

Bevölkerungsgruppen eine wichtige Bedeutung zu. Kommt einer nach diesen Prinzipien orientierten Siedlungsentwicklung in wachsenden Regionen schon eine wesentliche Rolle bei einer nachhaltigen Raumentwicklung zu, so ist sie noch viel wichtiger als Lösung für die in NRW festzustellenden teilräumlichen Schrumpfungsprozesse. Das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) ist ein integratives räumliches Konzept, welches die Siedlungsstruktur, die Versorgung, den Verkehr und die gewerbliche Wirtschaft miteinander verzahnt und sie untereinander positive Synergien entfalten lässt.

Eine Einbeziehung der Zentralen Orte in planungspolitische Entscheidungen erfordert zunächst ein Wissen darüber, wo und mit welcher Qualität Standortcluster überhaupt (noch) vorhanden sind. Seit rund 40 Jahren hat es in NRW keine flächendeckende Evaluierung der Situation der Zentralen Orte und damit der Versorgung der Bevölkerung gegeben, da man dem Konzept der Zentralen Orte entweder keine Wirkung zugeschrieben hat oder die politische Diskussion umgehen wollte. Es ist anzunehmen, dass bei einer Überprüfung deutlich wird, dass eine Vielzahl von Teilregionen in NRW sehr gut ausgestattet ist, aber dass es auch Teilräume oder Orte gibt, die keine ausreichende Infrastrukturausstattung haben. Das Zentrale-Orte-Konzept hat die Möglichkeit, auf solche Missstände aufmerksam zu machen und sie nicht als „verlassene Selbstverantwortungsräume“ zu definieren, sondern hier auch einen besonderen Handlungsbedarf festzustellen. Findet man solche Räume, in denen relativ schlechte Ausstattungen vorkommen und Versorgungswege verhältnismäßig weit sind, wäre etwa mittels eines abgestimmten Konzepts ein Zentraler Ort auszumachen. Durch eine derartige „normative“ Festlegung könnten beispielsweise Schulschließungen verhindert oder eine Art Mindestversorgung sichergestellt werden.

Das Bedürfnis nach einer Überarbeitung des Zentrale-Orte-Konzepts ergibt sich aber auch aus einer juristischen Perspektive. Grundlegende Instrumente der Landesplanung NRW hatten in den letzten Jahren vor Gericht keinen Bestand. So ist dem Ansatz, über § 24 Abs. 3 LEPro NRW a. F. die Ansiedlung von Einzelhandelbetrieben abstrakt der entsprechenden zentralörtlichen Gliederungsstufe zuzuweisen, vom OVG NRW mit Entscheidung vom 6. Juni 2005 (- 10 D 148/04.NE -, BauR 2005, 587) der Zielcharakter abgesprochen worden. Ebenfalls aufgrund mangelnder Bestimmtheit ist der alternative Ansatz, eine Steuerung des Einzelhandels über den Begriff der zentralen Versorgungsgebiete gemäß § 24a Abs. 1 LEPro NRW a. F. zu bewirken, durch die Rechtsprechung entgegen der Intention der Planungsbehörde nur als Grundsatz der Raumordnung eingeordnet worden (OVG NRW, Urt. v. 30.9.2009 - 10 A 1676/08 -, BauR 2010, 426; bestätigt durch OVG NRW, Urt. v. 25.1.2010 - 7 D 97/09.NE -, BauR 2010, 1708). Die darüber hinausgehende Festlegung des § 24a Abs. 1 Satz 4 LEPro NRW a. F., dass Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 m² Verkaufsfläche nur ausgewiesen werden dürfen, wenn sich der Standort in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern befindet, ist vom Verfassungsgericht NRW mit Entscheidung vom 26.08.2009 (-18/08 -, BauR 2009, 1851) sogar als verfassungswidrig verworfen worden.

Aus solchen Entscheidungen wird deutlich, dass eine auf eine rechtliche Umsetzbarkeit hin angelegte Landesplanung zwingend auf einem methodisch überzeugenden und widerspruchsfreien Konzept aufbauen muss.

Da in NRW – wie auch in anderen Ländern – das überkommene Zentrale-Orte-Konzept in der Vergangenheit oftmals eher unreflektiert in die novellierten Planwerke übernommen wurde, könnte auch die aktuelle Version methodisch an solchen Defiziten leiden. Indes weist der Gesetzgeber jedoch gerade auf die Bedeutsamkeit der Ausweisung Zentraler Orte als originärem Raumordnungsinstrument hin. Er folgt damit auch der

bundesraumordnungsrechtlichen Novellierung der Raumordnungsgrundsätze (2009), die im Hinblick auf die Zentralen Orte die Grundsätze der Konzentration der Siedlungsentwicklung (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 ROG) und der Bündelung der sozialen Infrastruktur (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 ROG) regeln.

Diese Novellierung des BROG (2009) ist im Besonderen dadurch geprägt, die Auswirkungen der Europäischen Integration werte(-ziel)mäßig und verfahrensrechtlich-organisatorisch in das nationale Bundesraumordnungsrecht umzusetzen. Das ist bislang hinsichtlich seiner landesplanerischen Bedeutsamkeit nur begrenzt wahrgenommen worden, ebensowenig administrativ und judiziell.

Die rechtlichen Ansatzpunkte, die aufgrund europäischer Integration nicht nur auf die Bundesraumordnung, sondern auch auf die Landesplanungen der Länder einwirken, seien hier kurz skizziert. Bekanntlich besitzt die EU keine originäre Raumordnungs-kompetenz. Sie wird aber tätig auf der Basis ihrer Kompetenzen und Aufgaben teils aufgrund des gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzbestandes, teils außergemeinschaftsrechtlich (Europarat) intergouvernemental im Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten in verfahrensmäßig-organisatorisch recht komplizierten Konstrukten, die hier nicht im Einzelnen dargelegt werden sollen (David 2004).

Diese sind aber keineswegs rein politisch, sondern durchaus auch (u.a. gemeinschafts-)rechtlich basiert. Für die hier interessierende Zentral-Orte-Problematik erscheint insbesondere die in der grundsätzlichen Unions-Zielbestimmung des Art. 3 para 3 S. 3 EUV (=Lissabonner Vertrag-2012/C 326/01) enthaltene Regelung, dass die Union den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu fördern habe, bedeutsam. Diese wird dann unter Titel „XVIII Wirtschaftlicher, Sozialer und Territorialer Zusammenhalt“ in den Art. 174 ff. EUV u. a. politisch und rechtlich entfaltet. Eine weitere hier einschlägige Regelung trifft Art. 36 der Charta der Grundrechte der EU (2012/C326/195), die sich mit der Rechtsposition auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse befasst, eine Vorschrift von zentraler Bedeutung seit jeher im französischen Raumordnungsrecht, im deutschen Raumordnungsrecht bislang allerdings nur unzureichend ausgelotet.

Die landesplanungsrechtliche Bedeutsamkeit dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften lässt sich allgemein am ehesten anhand der Nicht-Fortsetzung der EUREK-Aktivitäten und der stattdessen seitens der CEMAT (Europäische Raumordnungsministerkonferenz) aufgenommenen Arbeit an einer Territorialen Agenda abschätzen. Beide sind nicht mit strikter Rechtsverbindlichkeit ausgestattet, vermögen aber allein über das intergouvernementale Zusammenwirken von EU-Kommission und Mitgliedstaaten im Zuge der Anfertigung von Karten, Grafiken, Statistiken, Berichten und Texten „evidenzbasiert“ sehr weitgehende Auswirkungen mit faktisch-politisch-rechtlichen Implikationen auf die mitgliedstaatlichen Politiken auszulösen. Das erklärt, warum die breite und die engere wissenschaftliche Öffentlichkeit über die konkreten Arbeiten an der Territorialen Agenda, auch früher am EUREK, kaum etwas oder genauer gesagt gar nichts erfährt und lediglich in Mehrjahresabständen anlässlich eines Zusammenkommens der CEMAT ein allseits abgestimmter, alle Kollisionen und Konflikte letztlich verschleiender Ergebnisbericht vorgelegt wird (David 2007). Die Bezüge zur Zentrale-Orte-Thematik sind dabei evident, wie der letzte, 2011 von der ungarischen Präsidentschaft vorgelegte Bericht zur Territorialen Agenda ausweist (BMVI 2014). Interessant ist auch der Umgang mit dem im

Zusammenhang mit den EUREK/Territoriale Agenda-Aktivitäten veranlassten flankierenden Forschungsarbeiten: Ihre politische Bewertung bleibt weitgehend offen und ist allenfalls implizit den oben erwähnten periodischen End-/Zwischenberichten zu entnehmen.

Vor dem Hintergrund der divergierenden Anforderungen, die die obergerichtliche Rechtsprechung an die rechtliche Verbindlichkeit zentralörtlicher landesplanerische Vorgaben stellt, ist es eigentlich erforderlich, künftig die vom einschlägigen Europäischen Recht und dessen Vollzug ausgehenden (Rechts-)Wirkungen in Ergänzung der innerstaatlichen Rechtsmaßstäbe in die rechtlich Prüfung miteinzustellen. Diese Rechtsproblematik kann hier nicht weiter vertieft werden.

Zentrale-Orte-Konzepte sind unter anderem deshalb auch Bestandteil aller Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung der Flächenländer, wodurch deutlich wird, um was für ein wesentliches Element der deutschen Raumordnungspraxis es sich handelt. Ein ebenso hoher Stellenwert wird dem Zentrale-Orte-Konzept in den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (MKRO 2006) eingeräumt, insb. bei der Sicherung der Daseinsvorsorge (Leitbild 2). Dies bekräftigt auch die Novelle der Leitbilder (MKRO 2016). Demgegenüber wurde die Festlegung Zentraler Orte und die Festlegung von Verflechtungsbereichen in der jüngeren Vergangenheit von wissenschaftlicher Seite sowie in der Praxis zunehmend kritisch gesehen, was deren Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit anbetrifft (Blotvogel 2006: 1). In der planerischen Praxis haben sich immer deutlichere Defizite in der faktischen Steuerungsfähigkeit des Zentrale-Orte-Konzepts gezeigt:

Zentrale Orte als Gegenstand langfristig angelegter Pläne sehen sich immer schneller verändernden sozioökonomischen Rahmenbedingungen gegenüber, worauf sie als starre Normen nicht reagieren können.

Hinzu kommt, dass angesichts der wachsenden Dynamik und Heterogenität unserer Gesellschaft hoheitlich normative Konzepte mit Langfristcharakter, wie das zentralörtliche System, tendenziell ihre Funktion zur Erreichung raumordnungspolitischer Zielvorstellungen zugunsten der Moderation von regionalen Konsensfindungsprozessen und des Managements konkreter umsetzungsfähiger Projekte verlieren.

Außerdem hat auch die mangelnde Umsetzungsorientierung der Raumordnung dazu geführt, dass zentralörtliche Funktionszuweisungen häufig reine Wunschvorstellungen geblieben sind. Umsetzungsbefähigte Akteure fühlten sich entweder nicht an die Ziel festlegungen der Landesplanung gebunden (z. B. andere Ressorts wie Finanz-, Verkehrs- oder Städtebauministerien) oder bezogen aus schlichter Unkenntnis bzw. mangelnder Bindungswirkung gegenüber Privaten diese nicht in ihre Entscheidungen ein (z. B. Standortsuche von Unternehmen).

Teilweise wird auch der fehlende Entwicklungsbezug kritisiert und von einer „Konservierung“ bestehender Strukturen durch die Funktionszuweisungen des zentralörtlichen Systems gesprochen (Winkel 2000: 800).

Zudem bestehe jedenfalls nicht in dem Ausmaß, wie es das System unterstellt, ein eindeutiger Konsumentenbezug zu bestimmten Zentralen Orten, die in räumlicher Nähe liegen. Vielmehr werden häufig Güter und Dienstleistungen an unterschiedlichen Orten nachgefragt, wobei als Entscheidungskriterium von einer Zeit-Kosten-Mühe-Relation auszugehen ist. Verstärkt wird diese Tendenz zur Mehrdimensionalität noch durch die teilweise „Enträumlichung“ der Angebote über Versandhandel und zunehmend das Internet (Onlinehandel). Ohne ein siedlungspolitisches Ordnungsmodell wie das zentral-

örtliche System würde zweifellos der Entscheidungsspielraum, und damit die Flexibilität, auf aktuelle Entwicklungen angemessen reagieren zu können, im Einzelfall wachsen. Dem steht aber eine Zunahme politisch motivierter Aushandlungsprozesse gegenüber, die sich an keinen Vorgaben mehr orientieren könnten, womit auch abstrakte raumordnungspolitische Zielvorstellungen wie die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung hinfällig wären. Besonders im Hinblick auf die Standortentwicklung des Großflächigen Einzelhandels und der Factory Outlet Center und im Hinblick auf flächen- und verkehrssparende Siedlungsstrukturen erscheint eine auch rechtlich verbindliche Operationalisierung der Leitvorstellung unverzichtbar.

Angesichts der o.g. Kritikpunkte ist gleichwohl eine Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts hin zu Varianten unabdingbar, die den gegebenen raumstrukturellen Voraussetzungen entsprechen und flexible Elemente enthalten.

2 Begriffsdefinition

Im Zusammenhang mit dem Diskurs des aktuellen und des zukünftigen Stellenwertes des Zentrale-Orte-Konzepts in den landesplanerischen Steuerungsansätzen werden in der Fachwelt seit längerem die ungenaue Verwendung der Begrifflichkeiten und die daraus erwachsenen Missverständnisse beklagt (Schöller/Blotevogel 1981; Blotevogel 2005). Demnach erscheint es sinnvoll, zunächst klärend auf die Begriffe einzugehen. Es ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen:

- der analytischen Zentrale-Orte-Theorie (ZOT) und
- dem normativen Zentrale-Orte-Konzept (ZOK).

Erstere basiert auf der bekannten Theorie von Walter Christaller (Christaller 1933) und erklärt die räumliche Verteilung von Gütern und Dienstleistungen im Raum. Sie ist damit den wissenschaftlichen Standorttheorien des tertiären Sektors zuzurechnen. Analysiert und erfasst werden die Standorte, oder präziser, die Cluster zentralörtlicher Einrichtungen und ihre Verteilung im Raum, unabhängig von administrativen Grenzen.

Demgegenüber handelt es sich beim ZOK um ein normatives Konstrukt, welches den Aufgabenträgern, den Städten und Gemeinden, zentralörtliche Funktionen zuweist. Es kann somit auch als „Organisationsmittel“ (Brösse in Blotevogel 2005) der räumlichen Planung verstanden werden, welches landesplanerische Zielvorstellungen über die gesamträumliche Entwicklung einerseits als (ganzheitliches) Standortkonzept festlegt und andererseits den jeweiligen Adressaten ihre Rolle und Funktionsspektrum darin vermittelt, indem zentralörtliche Funktionen verliehen werden.

Die begriffliche Unterscheidung zwischen dem normativen Zentrale-Orte-Konzept und der Zentrale-Orte-Theorie lässt sich noch auf die Zentrale-Orte-Systeme ausdehnen, bei denen es sich aus wissenschaftlicher Sicht um die „real existierenden zentralörtlichen Systeme mit empirisch beschreibbaren zentralen Funktionen und Verflechtungsbereichen handelt“ (= Ist-Zentralität) (Blotevogel 2002: 7). In der Praxis wird unter dem Zentrale-Orte-System der planerisch angestrebte Soll-Zustand verstanden, der in den Raumordnungsplänen als normativ-planerische Soll-Zentralität in der Regel an die Gemeinden vergeben wird (Schöller/Blotevogel 1981: 72; Blotevogel 2005: 1307). 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 auch hinsichtlich des Begriffs des Zentralen Ortes zu differenzieren zwischen:

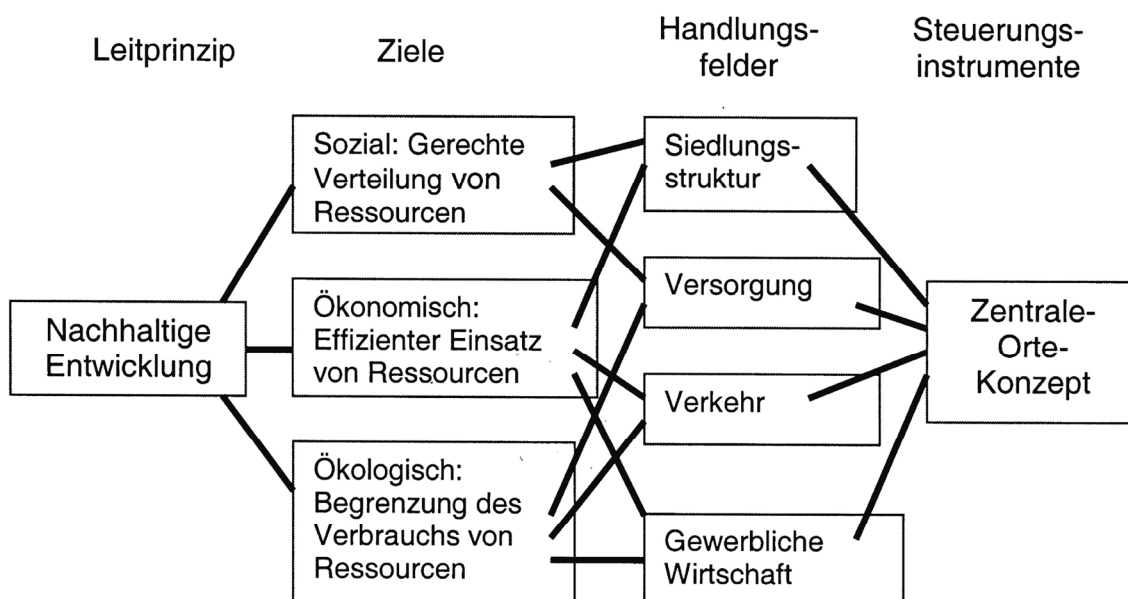
- Standortclustern von zentralen Einrichtungen, die unabhängig von der Größe und Bevölkerungszahl ihrer Standortgemeinde sind (Schöllner/Blotevogel 1981: 71) und
- „zentralörtlich definierten, funktionalen Gemeindekategorien, denen neben ihrem zentralen Rang häufig spezifische Einwohnerzahl-Bandbreiten [auch Arbeitsplatzkennwerte, Anm. d. Verf.] von Verwaltung und Planung zugeordnet werden“ (ebd.: 71).

Zusammenfassend sind mehrere Differenzen zwischen dem theoretischen und dem konzeptionellen Zentralitätsbegriff zu beachten (Blotevogel 2006): die Zentrale-Orte-Theorie behandelt ausschließlich den haushaltorientierten Einzelhandel und Dienstleistungen, während das Zentrale-Orte-Konzept schon in den 1970er Jahren auf den gesamten tertiären Sektor, die Infrastrukturversorgung und später auch auf den Arbeitsmarkt (Entwicklungsschwerpunkte) ausgedehnt worden ist. In der Theorie handelt es sich bei Zentralen Orten um Standortcluster zentraler Einrichtungen, unabhängig von administrativen Gemeindegrenzen. Beim ZOK werden Soll-Funktionen i. d. R. an (politische) Gemeinden gerichtet (Territorialprinzip). Die ZOT hat einen Erklärungsanspruch über die Entwicklung und Verteilung von Zentralität im Raum, wohingegen das ZOK einen eindeutigen Steuerungs- und Lenkungsanspruch aufweist.

3 Modernisierte Zentrale-Orte-Konzepte als Steuerungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung

Nach herrschender Meinung stellt das ZOK das geeignete, wenn nicht sogar das prädestinierte raumordnerische Instrument zur Gewährleistung einer nachhaltigen Raumentwicklung dar (siehe Abb. 1). Das ZOK besitzt insbesondere für die räumliche Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung einen Steuerungsanspruch, der sich im Einklang mit dem Nachhaltigkeitsgebot befindet (Blotevogel 2006). 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).

Abb. 1: Pfade der Zielerreichung

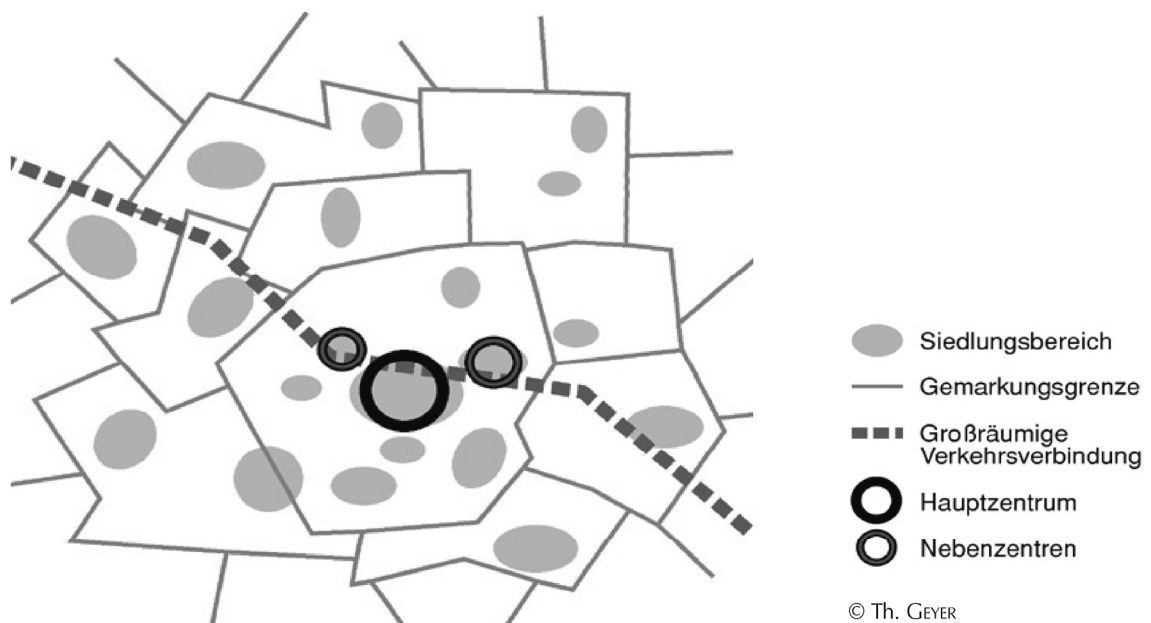


Quelle: Blotevogel 2002: 219

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 (Blotevogel 2002: XV). Das heißt, 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 Planungsansätzen 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 2002: 5).

Hinsichtlich eines klaren Raumbezugs für die Steuerungswirkung des ZOK hat sich die Gleichsetzung von Zentralem Ort und politischer Gemeinde (sog. Territorialprinzip) nicht bewährt. Im Vordergrund sollten nicht mehr politische Gemeinden in ihrer gesamten territorialen Ausprägung, sondern Standortcluster von zentralörtlichen Einrichtungen ohne Rücksicht auf die Gemeindegrenzen stehen. In manchen Fällen mögen sich die zentralörtlichen Standortbereiche weitgehend mit dem Gemeindegebiet einer Standortgemeinde decken; jedoch sind auch häufig problematische Abweichungen festzustellen, die sich (1) als intrakommunale Zentralorte (siehe Abb. 2) und (2) als transkommunale Zentralorte (Abb. 3) exemplarisch darstellen lassen.

Abb. 2: Intrakommunaler Zentralort

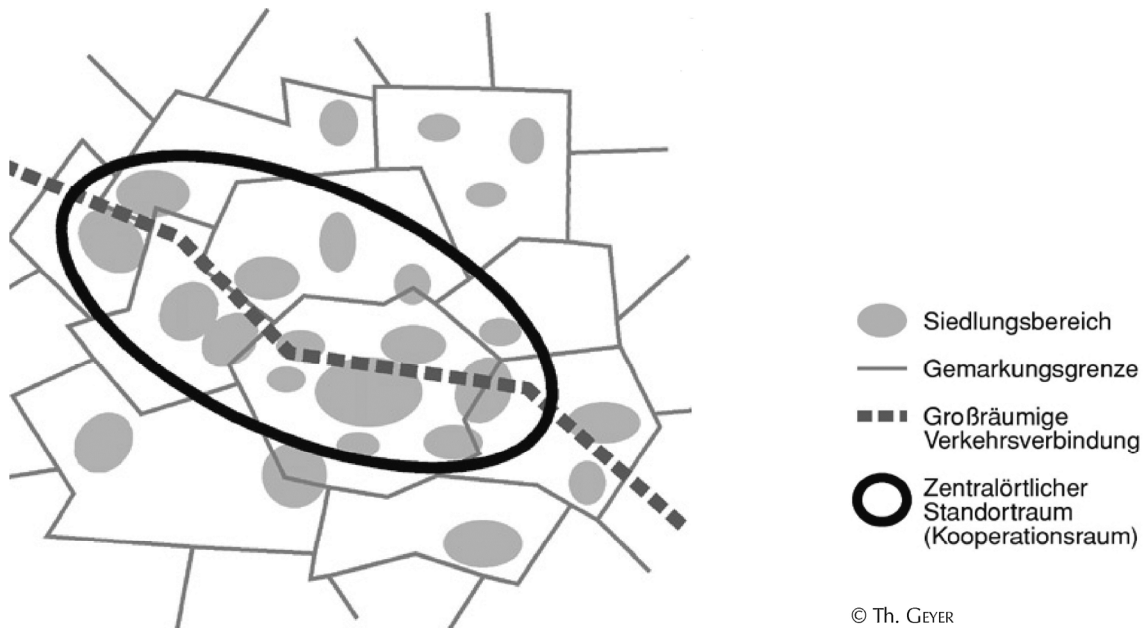


Quelle: Blotevogel 2002: 251

Intrakommunale Zentren sind vor allem bei großen Flächengemeinden mit erheblichen Freiraumanteilen denkbar. Dies können einerseits ländliche Grundzentren sein, die neben dem eigentlichen Zentralen Ort (dem Hauptort) auch Nebenzentren mit kleinen zentralen Clustern oder Einzelzentralitäten ausgebildet haben. In Mittel- und Oberzentren handelt es sich dagegen meist um Stadtteilzentren, die einen eigenen grundzentralen oder gar mittelzentralen Versorgungsbereich aufweisen können. Für Nordrhein-

Westfalen mit seinen (ländlichen) Großgemeinden kann die Festlegung von intrakommunalen Zentren von erheblicher regionalplanerischer Relevanz bei der Siedlungsentwicklung und dem großflächigen Einzelhandel sein. Diesbezüglich sind eindeutige Parallelen zum in der Aufstellung befindlichen Ziel 6.2.-1 „Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ des neuen LEP NRW zu erkennen, was die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung entsprechend dem Leitbild der dezentralen Konzentration anbetrifft.

Abb. 3: Transkommunaler Standortraum



Quelle: Blotevogel 2002: 250

Transkommunale Zentralorte sind überwiegend in der oberen Zentrenhierarchie zu finden. Bei transkommunalen Zentralorten haben sich einzelne zentrale Einrichtungen oder ganze Cluster über die Gemeindegrenze der ursprünglichen Standortgemeinde hinaus in das suburbane Umland entwickelt (Beispiel: Rhein-Main-Gebiet, Stuttgart).

In der Folge kommt es zu Überlagerungen der Verflechtungsbereiche benachbarter Zentren mit insgesamt abschlägigen Auswirkungen für die Gesamtregion. Daher sind transkommunale Standorträume nur als interkommunale Kooperationen im Stadt-Umland-Raum vorstellbar, wobei die Nachbargemeinden in die Entwicklung einbezogen werden und eine hinreichende Abstimmung in der Funktionswahrnehmung erfolgt. Als Instrument wird in der Literatur die Ausweisung zentralörtlicher Kooperations- bzw. Funktionsräume (Winkel 2000, 2001; Blotevogel 2002; Greiving/Winkel 2008; Greiving/Blotevogel/Flex et al. 2009) vorgeschlagen.

4 Das Zentrale-Orte-Konzept: Rechtsnatur und Rechtswirkungen

Dem abstrakten Auftrag, die Daseinsvorsorge zu sichern (vgl. § 1 Abs. 2 ROG), ist das Raumordnungsrecht insbesondere mit dem Instrument des Zentrale-Orte-Konzepts nachgekommen. Als zentraler Mechanismus zur Gewährleistung der gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung ist es in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG verankert. Dieser Grundsatz korrespondiert mit § 2 Abs.

2 Nr. 2 S. 4 ROG, der die Siedlungsentwicklung ebenfalls an Zentralen Orten ausrichtet. Die besondere Bedeutung des Konzepts wird von § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit.b) ROG hervorgehoben, der die Festlegung von Zentralen Orten als Regelinhalt für Raumordnungspläne vorsieht.

4.1 Die Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts

Durch das Raumordnungsgesetz des Jahres 1965 ist das Zentrale-Orte-Konzept zu einem zentralen Steuerungsinstrument der Raumordnung erhoben worden (Hoppe 2007: 191 ff.; Reichel 2009: 61). Diese zentrale Stellung ist – trotz grundsätzlicher Kritik – durch die Novellierung des Jahres 2009 nicht angetastet worden. Der Gesetzestext gibt jedoch nur vor, die Leistungen der Daseinsvorsorge an „Zentralen Orten zu bündeln“ (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG) und überlässt den Ländern die weitere Ausgestaltung des Konzepts in Ausfüllung ihrer gesetzlichen Konkretisierungspflicht (vgl. § 2 Abs. 1 ROG).

4.1.1 Zentralörtliche Gliederung als Ziel der Raumordnung

Die Länder verfügen somit über einen umfangreichen Spielraum in der Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts. Zum einen können sie Anzahl und Ausstattung der einzelnen Hierarchieebenen bestimmen. Als besonders einflussreich hat sich die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 08.02.1968¹ erwiesen, deren Vorschlag der Gliederung in Ober-, Mittel-, Klein- und Unterzentren trotz seiner unverbindlichen Natur sämtliche Landeskonzepte geprägt hat (Reichel 2009: 61). Als unwesentliche Abweichung findet sich in einigen Landeskonzepten (z.B. in NRW) der Verzicht auf die unteren beiden Gliederungsstufen, die stattdessen in einem Grundzentrum zusammengefasst werden. Mit dem ersatzlosen Verzicht auf die unterste Gliederungsebene ist hingegen eine wesentliche Reform für das Land Brandenburg durch den gemeinsamen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg angestrebt worden, welcher sich jedoch aufgrund eines Formfehlers als unwirksam erwiesen hat und dessen materielle Rechtmäßigkeit angesichts eines kritischen obiter dictums des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg² in Zweifel zu ziehen ist. In der Tradition des Beschlusses von 1968 steht das gegenwärtige „Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern“ der Ministerkonferenz für Raumordnung aus dem Jahre 2006, welches die Funktion des Zentrale-Orte-Konzepts als das „räumliche Grundgerüst für die Daseinsvorsorge“ hervorhebt, die Garantie einer angemessenen Grundversorgung einfordert und somit auf das Gleichwertigkeitsziel verpflichtet (MKRO 2006: 20 f.).

Den Spielraum bei der rechtlichen Verankerung des Konzeptes in den Landesplänen haben die Länder regelmäßig dahingehend genutzt, das Zentrale-Orte-Konzept als Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs.1 Nr.2 ROG im landesweiten Raumordnungsplan festzulegen. Dem Einwand Hoppes, angesichts des Rahmencharakters könnte das Konzept nur einen Grundsatz der Raumordnung darstellen, sind Planungspraxis und Rechtsprechung nicht gefolgt.³ Exemplarisch formuliert Zielvorgabe 4.2.1 des Landesentwick-

¹ BT-Drs.V/3958, 149 ff.

² OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.06.2014 – 10 A 8.10, juris. Zu den Folgen der Entscheidung für die Landesplanung Kümper, LKV 2014, i. E.

³ Vgl. Hoppe, NVwZ 2004, 282 (285). Zur Gegenansicht Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, § 2 Rn. 24; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rn. 123; Kment, NVwZ 2007, 996 (997); Spannowsky, UPR 2003, 248-250; Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 2014, § 2 Rn. 37. Vgl. ferner Moench 2000; Spannowsky, UPR 2003, 248-250; Uechtritz, NVwZ 2007, 1337-1339; Ruttloff, Die Zulässigkeit von Vertragsstrafenklauseln in städtebaulichen Verträgen, 2012, 59.

lungsplans Hessen⁴ „Zentrale Orte [...] 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“. In einem zweiten Schritt werden ebenfalls in Zielform Anzahl und Ausstattungsmerkmale der einzelnen Hierarchieebenen definiert. Erst aufgrund dieser verbindlichen Konkretisierung kann das Konzept seine besondere Steuerungswirkung entfalten (vgl. Ruttloff 2012: 59). Exemplarisch legen Zielvorgaben 2.5.8 bis 2.5.11 LEP Baden-Württemberg⁵ fest:

- „*Oberzentren* sollen als Standorte großstädtischer Prägung die Versorgung eines Verflechtungsbereichs von mehreren hunderttausend Einwohnern (in der Regel die Region) mit hoch qualifizierten und spezialisierten Einrichtungen und Arbeitsplätzen gewährleisten.
- *Mittelzentren* sollen als Standorte eines vielfältigen Angebots an höherwertigen Einrichtungen und Arbeitsplätzen so entwickelt werden, dass sie den gehobenen, spezialisierten Bedarf decken können. Mittelbereiche sollen im Ländlichen Raum mindestens 35.000 Einwohner umfassen.
- *Unterkentren* sollen als Standorte von Einrichtungen und Arbeitsplätzen so entwickelt werden, dass sie auch den qualifizierten, häufig wiederkehrenden Bedarf eines Verflechtungsbereichs der Grundversorgung decken können.⁶
- *Kleinzentren* sollen als Standorte von zentralörtlichen Einrichtungen der Grundversorgung so entwickelt werden, dass sie den häufig wiederkehrenden überörtlichen Bedarf ihres Verflechtungsbereichs decken können“.

In einem dritten Schritt werden die bestehenden Gemeinden den Hierarchieebenen, entweder auf Ebene der hochstufigen Landesplanung oder auf Ebene der Regionalplanung,⁷ zugeordnet. In NRW weisen etwa die Städte Bielefeld, Münster oder Köln den Rang eines Oberzentrums, Bad Honnef, Minden oder Leverkusen den Rang eines Mittelzentrums und Rahden, Gevelsberg und Morsbach den Rang eines Grundzentrums auf. Das Gesamtkonzept weist somit den Gemeinden entsprechend ihrer Einordnung einen Mindeststandard daseinsvorsorgerelevanter Einrichtungen zu, deren Erfüllung das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse unzweifelhaft erfüllen würde (Moench 2000: 459 ff.).

4.1.2 Steuerung der daseinsvorsorgebezogenen Bauleitplanung und Fachplanungen

Die rechtliche Verbindlichkeit der Ziele und Grundsätze der Raumordnung muss durch gesonderte Normen angeordnet werden, die den Planaussagen erst Rechtswirkung verleihen (Schmidt-Aßmann 1982: 27 f.; Bartram 2012: 92). Zentrale Bindungsklausel des Raumordnungsrechts ist § 4 Abs.1 ROG, wonach – vereinfachend dargestellt – öffentliche Stellen bei Fragen raumbedeutsamer Vorhaben „Ziele der Raumordnung zu beachten

⁴ Festgestellt durch RV v. 13.12.2000; zuletzt geändert durch Zweite Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 v. 27.06.2013, GVBl. 2013, 429.

⁵ Verordnung der Landesregierung über die Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsplans 2002 v. 23.07.2002, GBL Nr. 9, 301, m. W. v. 21.08.2002. Zur Zulässigkeit sog. Soll-Ziele nur BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8/10 –, BVerwGE 138, 301 Rn. 10.

⁶ Ein alternatives Konzept findet sich beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, das nur in drei Hierarchieebenen gliedert. Jeder Gemeinde kommt dabei die Funktion eines Grundzentrums zu.

⁷ So in Nds.

sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen“ haben. Private Personen werden demnach nur eingeschränkt verpflichtet (vgl. § 4 Abs.1 S. 2, Abs. 2, Abs. 3 ROG),⁸ für Stellen des Bundes sind zudem die Voraussetzungen des § 5 ROG zu beachten. Neben den § 4 Abs. 1 ROG treten sogenannte Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen, die teils abweichende Bindungswirkungen anordnen (sog. qualifizierte Raumordnungsklauseln) oder nur den Gehalt des § 4 Abs.1 ROG wiedergeben (sog. deklaratorische Raumordnungsklauseln) (Wagner 1990: 138 ff.; Durner 2005: 85; Spannowsky/Goppel/Runkel 2010: § 4 Rn.121).

Steuerung der Bauleitplanung am Beispiel der Steuerung des großflächigen Einzelhandels

Eine qualifizierte Raumordnungsklausel enthält §1 Abs. 4 BauGB (Jarass/Schnittker/Milstein 2011: 215 ff.). Nach dieser Vorschrift sind „Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen“, was auch ein erstmaliges planerisches Tätigwerden der Gemeinde (sog. Erstplanungspflicht) umfasst.⁹ Diese Verknüpfung von Raumordnung und Bauleitplanung ist insbesondere bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels von Bedeutung.¹⁰ Die Sicherungsfunktion der Zentralen Orte zur Grundversorgung droht durch die Verlagerung von großflächigem Einzelhandel an periphere Standorte jenseits der Zentralen Orte gefährdet zu werden (Kuschernus 2010: 324 f.; Ruttloff 2012: 46). Die landesweiten Raumordnungspläne zahlreicher Länder sehen daher spezielle Ziele zum Schutz einer wohnortnahen Versorgung vor. Exemplarisch legt das Ziel 3.3.7 LEP BW fest, dass grundsätzlich „Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe für Endverbraucher (Einzelhandelsgroßprojekte) [...] nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren ausgewiesen, errichtet oder erweitert werden“ dürfen. Dieses zentrale „Konzentrationsgebot“ wird im Folgenden durch ein „Kongruenzgebot“ ergänzt, wonach das angebotene Sortiment der Hierarchieebene des Zentralen Ortes entsprechen soll (Ruttloff 2012: 59; Janning 2012: 55 ff.).¹¹ Darüber hinaus dient ein „Beeinträchtigungsverbot“ dem Schutz der Funktionsfähigkeit anderer Zentraler Orte und ein „Integrationsgebot“ gebietet die Ausweisung innerörtlicher Standorte.

⁸ Zur Bindung Privater: Kment, NVwZ 2004, 155 ff.

⁹ BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14/01 –, BVerwGE 119, 25; Ingold, Erstplanungspflichten im System des Planungsrechts, 2007, 230 ff.; Battis, in: ders./Krautzberger/Löhr, BauGB, 2014, § 1 Rn. 39.

¹⁰ Zum Begriff des großflächigen Einzelhandels grundlegend BVerwG, Urt. v. 24.11.2005 – a C 10/04 –, BVerwGE 124, 376: ab 800 qm Verkaufsfläche; diff. Jeromin, BauR 2006, 619 ff. Vgl. auch BVerwG, Urt. v. 10.11.2011 – 4 CN 9/10 –, BVerwGE 141, 144, zur sog. Agglomeration kleinflächigen Einzelhandels; ferner Knöbel, ZfBR 2014, 331 ff.

¹¹ Uechtritz, NVwZ 2007, 1337 (1339); Bartrams, Ziele der Raumordnung, 2012, 76 ff. Bestätigung als Ziel der Raumordnung durch BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8/10 –, BVerwGE 138, 301 – IKEA-Raststätt; vorhergehend VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08 –, VBIBW 2010, 357. Anders jedoch, wenn die zentralörtlichen Verflechtungsbereiche nicht klar abgegrenzt werden können, s. OVH Nds., Urt. v. 15.03.2012 – 1 KN 152/10 –, DVBl 2012, 851; dazu Janning, BauR 2013, 1788 (1796). Zum Ganzen ferner Janning/Grotefels 2012, 55ff.

Diese Ordnungsvorstellung ist im Grundsatz durch das Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden.¹² Dieses Beispiel zeigt, dass die Gewährleistung der Daseinsvorsorge durch die Bauleitplanung vor allem eine Einschränkung des freien Spiels der Marktkräfte zum Schutze der Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte darstellt. Angesichts der Vielzahl von berührten Rechtspositionen privater und öffentlicher Akteure, hervorzuheben sind die kommunale Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG)¹³ sowie die unionsrechtliche Niederlassungsfreiheit der Einzelhändler (Art. 49 AEUV),¹⁴ sind die Ausgestaltungsmöglichkeiten des Zentrale-Orte-Konzeptes im Detail regelmäßig Gegenstand divergierender obergerichtlicher Entscheidungen.¹⁵ Als Konsequenz hat das Land NRW in dem Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel¹⁶ auf die Zielvorgabe eines Kongruenzverbotes verzichtet.¹⁷ Dennoch wird von der weit überwiegenderen Praxis und der Literaturmeinung am Zentrale-Orte-Konzept festgehalten.¹⁸

Steuerung der Fachplanungen der Daseinsvorsorge

Die daseinsvorsorgerelevanten Fachplanungen – beispielsweise die Krankenhaus-¹⁹ oder die Schulentwicklungsplanung²⁰ – werden nicht durch eine qualifizierte Raumordnungsklausel wie § 1 Abs.4 BauGB gebunden, sondern entweder über deklaratorische Raumordnungsklauseln²¹ oder die allgemeine Bindungsvorschrift des § 4 Abs.1 ROG. Die Ziele der Raumordnung vermögen daher keine Planungspflicht der Fachplanungsträger auszulösen, sondern die Steuerungswirkung der Raumordnung ist auf die passive Beachtungspflicht für Ziele bzw. die Berücksichtigungspflicht für Grundsätze beschränkt. Die Verwirklichung des Zentrale-Orte-Konzeptes hängt davon ab, dass ein öffentlicher Planungsträger aufgrund fachgesetzlicher Anordnung tätig wird.²² Eine landesplanerische Zielaussage, wonach „Krankenhäuser der Hauptversorgung [...] an Zentralen Orten der mittleren

¹² Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 2 Rn. 129. Vgl. zum Konzentrationsgebot BVerwG, Urt. v. 17.03.2003 – 4 C 14.01, BVerwGE 119, 25 (41); zum Kongruenzgebot BVerwG, ebd.; diesbezüglich abweichende Deutung v. Kluth, in: Erbguth/Kluth, Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle, 2012, 157-176; siehe aber im Folgenden BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10 –, BVerwGE 138, 301; BVerwG, Urt. v. 10.11.2011 – 4 CN 9/10 –, BVerwGE 141, 144; BVerwG, Beschl. v. 02.05.2013 – 4 B 59/12, BeckRS 2013, 51325; zum Beeinträchtigungsverbot BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14.01 –, BVerwGE 119, 25; BVerwG, Urt. v. 29.04.2010 – 4 CN 3.08 –, BVerwGE 137, 38; BVerwG, Urt. v. 10.11.2010 – 4 C 8.10 –, BVerwGE 138, 301; zum Integrationsgebot BVerwG, Urt. v. 17.09.2003 – 4 C 14.10; BVerwG, Urt. v. 29.04.2010 – 4 CN 3.08, BVerwGE 137, 38; BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10, BVerwGE 138, 301; BVerwG, Beschl. v. 03.08.2011 – 4 BN 15/11 –, ZfBR 2011, 777.

¹³ Dazu Hoppe, NVwZ 2006, 1345 ff.; Kaltenborn/Würtenberger, NVwZ 2010, 236 ff.

¹⁴ Vgl. die grundlegende Entscheidung EuGH, Slg. 2011, I-1915 zu einem spanischen Steuerungskonzept. Ablehnend hinsichtlich einer Übertragbarkeit auf die deutsche Rechtslage die ganz h. L.: Battis, DVBl 2011, 196 ff.; Kment EuR 2011, 269 ff.; Schröer/Kullick, NZBau 2011, 349 ff.; Hager, BauR 2011, 1093 ff.; Spannowsky, EurUP 2012, 216 ff.

¹⁵ Vgl. einerseits OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2007, 32 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08 –, VBIBW 2010, 357; andererseits OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2005, 1201 ff.; OVG Niedersachsen, Urt. v. 15.03.2012 – 1 KN 152/10 –, DVBl 2012, 851.

¹⁶ GV.NRW v. 12.07.2013, 419 ff.

¹⁷ Janning, BauR 2013, 1788-1792.

¹⁸ Vgl. Fürst, Raumplanung, 2010, 197 f.; Koch, Verw 45 (2012), 233-243.

¹⁹ Vgl. hierzu Budde/Janßen, RdJB 2005, 11 ff.; Winkler, DÖV 2011, 686 ff.

²⁰ Vgl. hierzu Stollmann, NZS 2004, 350 ff.; Steiner, NVwZ 2009, 486 ff.; Rennert, DVBl 2010, 936 ff.; Burgi, NVwZ 2010, 601 ff.

²¹ Bspw. für die Landesstraßenplanung § 37 Abs.1 S.1 StrWG NRW; für die Krankenhausplanung § 145 Abs. 4 S. 2 HessSchG; für die Krankenhausplanung § 4 Abs. 2 ThürKHG.

²² Goppel, BayVBl. 1998, 289 (290); ders./Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn. 21 f.; Blotevogel 2005, 1307 (1312); vgl. ferner Kümper, ZfBR 2012, 631 ff.

Stufe errichtet werden“ sollen, kann folglich nur das „Wo“, nicht das „Ob“ der Krankenhauserrichtung beeinflussen.²³ Diese Hauptfunktion der Raumordnung als „Standortplanung“²⁴ ist zudem durch die Schönefeld-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gestärkt worden, wonach die Kompetenz der Raumordnung sich auf die Vorgabe verbindlicher Standortentscheidungen für Infrastrukturvorhaben – hier der Flughafenplanung – für die Fachplanung erstreckt.²⁵ Die Steuerungswirkung wird zudem durch einen weiteren Aspekt relativiert. Der Lenkungsimpuls der Raumordnung beschränkt sich im Wesentlichen auf den Akt der Errichtung, während die Instandhaltung der Infrastrukturen – worauf Wissmann²⁶ unlängst hingewiesen hat – eine Frage des Fachrechts, beispielsweise der Straßenbaulast (vgl. § 5 FStrG), darstellt.

Eine Besonderheit ergibt sich zudem bei der für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge essenziellen Planung der Bundesfernstraßen nach FStrG und der Höchstspannungsleitungen nach NABEG. Beide Gesetze enthalten eine Kollisionsnorm, wonach Bundesfachplanungen „grundsätzlich Vorrang vor Landesplanungen“ (§ 15 Abs. 1 S. 2 NABEG) bzw. „Orts- und Landesplanungen“ (§ 16 Abs. 3 S. 3 FStrG) haben. Diese Vorschriften werden von der herrschenden Auffassung so interpretiert, dass die einschlägigen Bundesfachplanungen als „sondergesetzliche Raumordnungsvorschriften des Bundes“ von der Bindung an Zielvorgaben der Raumordnung weitgehend entbunden sind.²⁷ Diese Relativierung der Zielbindungen ist von Kümpfer mit überzeugender Argumentation widerlegt worden. Zum einen beschränkt sich der Anwendungsbereich der Norm auf die Ebene der Linienbestimmung und erfasst daher nicht die Planfeststellung, daneben adressieren die Normen allein die Planungen der Länder und Gemeinden (sog. Fachplanungsklausel).²⁸ Damit bleibt es bei der Bindungswirkung des § 4 Abs. 1 ROG für die Bundesfachplanung, nach der das Zentrale-Orte-Konzept bei der Infrastrukturplanung beachtet bzw. berücksichtigt werden muss.²⁹

Nach alledem lässt sich eine dreifache Relativierung des raumordnungsrechtlichen Steuerungsanspruches festhalten. Mangels Außenwirkung werden erstens grundsätzlich nur Hoheitsträger und nicht Private von den Zielvorgaben des Zentrale-Orte-Konzeptes erfasst. Insbesondere in den für das Gleichwertigkeitsziel des § 1 Abs. 2 ROG relevanten Bereichen der Grundversorgung ist diese Ordnungsvorstellung daher zwingend auf ergänzende, durchsetzungsstarke Instrumente des außerplanerischen Fachrechts, insbesondere des Regulierungsrechts, zum Beispiel durch Zuweisung von Hausärzten oder durch Universaldienste,³⁰ angewiesen.³¹ Zweitens hat sich gezeigt, dass die Wirkungsweise des Zentrale-Orte-Konzeptes auf die Ordnung und Lenkung fachplanerischer Entscheidungen, vor allem bezüglich der Standortfestlegung, beschränkt ist, ohne die Zielvorstel-

²³ So das Bsp. v. Goppel/Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn.24.

²⁴ Zum Begriff bereits Walk, DÖV 1981, 597 ff.; ferner Rojahn, NVwZ 2011, 654 (654).

²⁵ BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, 116 Rn. 53 ff., insb. 65; wie hier Kment, NuR 2010, 394 (395 f.); Rojahn, NVwZ 2011, 654 (656 f.); Schink, DÖV 2011, 905 (909 f.); Kümpfer, DVBl 2014, 823 ff.; A. A. Durner, RuR 2010, 271 (274): Relativierung der Bindungswirkungen. Ähnlich wie hier VGH Hessen, NVwZ 2010, 334; dazu krit. Deutsch, NVwZ 2010, 1520.

²⁶ Wissmann, in: VVDStRL, i. E.

²⁷ So VGH Bayern, NVwZ-RR 2006, 432 (433); VGH Bayern, NuR 2006, 653 (655); zu § 16 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 3; zust. Durner, RuR 2010, 271 (274 f.); krit. Goppel/Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 4 Rn. 74. Übertragung auf § 15 Abs. 1 S. 2 NABEG durch Durner, NuR 2012, 369 (374): „Sonderraumordnungsrecht des Bundes“; Appel, NVwZ 2013, 457 (461 f.).

²⁸ Kümpfer, DVBl 2014, 823 ff.

²⁹ Ebenso Blotevogel 2005, 1307 (1312).

³⁰ Hierzu Möstl, GewArch 2011, 265 ff.; Kersten, DVBl 2006, 942. Zum Verhältnis von Regulierung und Planung Kment, ZVglRWiss 2013, 123 ff.

³¹ Vgl. Lindner, AUR 2013, 250 ff.

lungen materiell verwirklichen oder den Erhalt der Infrastrukturen gewährleisten zu können. Die Lenkung der Fachplanungsträger hängt drittens nicht unerheblich von der Bereitschaft der Fachplanungsträger zur Beachtung raumordnerischer Zielvorstellungen ab. Bedenklich ist es daher, wenn zahlreiche Fachgesetze auf deklaratorische Raumordnungsklauseln verzichten und damit die Gefahr besteht, dass in der Planungspraxis die Planungsvorgaben schlicht „übersehen“ werden.³²

Ausblick

Angesichts dieser offenkundigen Steuerungsdefizite wird zu Recht die Frage diskutiert, ob der umfassende Versorgungsanspruch des Zentrale-Orte-Konzepts vor dem Hintergrund der weiter anhaltenden Landflucht und des demografischen Wandels aufrechterhalten werden kann (vgl. Edenharter 2014). So hat die Ministerkonferenz für Raumordnung schon im Jahre 2006 in dem Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ weitreichende Prüfaufträge erteilt, wie der bestehende Standard auch mit verringerten Ressourcen aufrechterhalten werden kann (vgl. MKRO 2006, 18ff.). Die gegenwärtige Rechtslage ermöglicht bereits eine Relativierung des Allversorgungsansatzes, da gem. § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG „die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien [...] flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten“ sind. Auch verfassungsrechtlich ist die Gewährleistung eines höheren Versorgungsniveaus nicht geboten. Das geltende Recht ließe es daher zu, die starre Einstufung jeder Gemeinde als Zentralen Ort (sog. monozentrale Orte) zugunsten eines differenzierten Modells aufzugeben. Dies würde es ermöglichen, mehrere Gemeinden in Form „zentralörtlicher Städteverbände“ zusammenzufassen und so eine angemessene Versorgung der Bevölkerung zu gewährleisten (Greiving 2006: 5 ff.; Greiving/Winkel 2008: 263 ff.).

5 Zentrale Handlungsfelder

5.1 Siedlungsentwicklung – Konzentration auf eine nachhaltige Siedlungsstruktur

Nach dem Leitbild der dezentralen Konzentration soll die Siedlungstätigkeit an dafür gut geeigneten Standorten konzentriert werden, aber es soll auch monostrukturellen, über den gesunden Maßstab hinausgehenden Konzentrationen entgegengesteuert werden (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG). Als pauschaler Gegenbegriff zur Siedlungsstruktur kann der Freiraum angesehen werden, den es vor einer baulichen Inanspruchnahme zu schützen gilt. In diesem Zusammenhang ist die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte unverändert aktuell. In der Vergangenheit hat sich die Siedlungsentwicklung jedoch nur selten auf die zentralörtlichen Standorträume bezogen. Stattdessen hat sich vor allem eine disperse Entwicklung, ein „urban sprawl“ vollzogen, welcher das Leitbild konterkariert. Ansatzpunkte finden sich sowohl für den Verdichtungs- und Ordnungsraum, wo die suburbanen Gebiete der „Zwischenstadt“ zu ordnen sind und die Entwicklung auf ÖPNV-erschlossene Stadtteilzentren zu lenken ist, als auch in ländlichen Gebieten, in denen die überwiegende Ausweisung von Bauflächen in funktionsarmen Ortsteilen zu beenden ist, da von ihnen negative Auswirkungen auf das Freiraumsystem ausgehen und sie verkehrserzeugend und ressourcenintensiv sind. Neben den verkehrsvermeidenden Effekten einer kompakten Siedlungsstruktur der kurzen Wege liegen wei-

³² Ähnlich Goppel/Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 4 Rn.121: „pädagogische Aufgabe“.

tere Vorteile in den niedrigeren Kosten bei der technischen Infrastruktur und einer hohen energetischen Effizienz.

Neben dem Ansatz, die Siedlungsflächenentwicklung von dem Kriterium des zentralörtlichen Status abhängig zu machen, existieren schon seit längerem alternative Steuerungsansätze wie quantitative Richtwerte (zur Bauflächenausweisung) oder spezielle Funktionszuweisungen an die Städte und Gemeinden (Zuweisung einer „Wohnfunktion“). In der Vergangenheit ist es daher öfter, wie in NRW bereits etabliert, zu flächenbezogenen Ausweisungen von Gebieten für Wohnbauflächen und gewerblich-industriell nutzbare Flächen in den Regionalplänen gekommen. Die mit einer positiv-allokativen Standortsteuerung einhergehenden Bewertungsverfahren unterschiedlicher Flächen beziehen in die Bewertungsmatrix eine Vielzahl von unterschiedlichen Kriterien mit ein, darunter auch die Zuordnung (räumliche Nähe) zu zentralörtlichen Strukturen, ohne dass jedoch Zentralörtlichkeit per se in der Bedarfsberechnung berücksichtigt werden würde. Es ist aber durchaus denkbar, dass in den Abwägungsprozessen diese Zuordnung gegenüber konkurrierenden Abwägungsgegenständen wie der Umweltverträglichkeit des Gebietes zurückgestellt werden muss.

Ansatzpunkte für das ZOK

Ein modifiziertes ZOK, welches den Zentralen Ort als Standortcluster zentraler Einrichtungen definiert, kann einen erheblichen Beitrag zur Konzentration der Siedlungsentwicklung auf funktional tragfähig ausgestattete Siedlungsbereiche leisten. Damit wird das raumordnerische Leitbild der dezentralen Konzentration unterstützt, auf lokaler Ebene wird eine flächenschonende Siedlungsentwicklung begünstigt, die zugleich nach dem demografiefesten Leitbild der „Stadt der kurzen Wege“ ausgerichtet ist.

5.2 Gewerbliche Wirtschaft – Verknüpfung mit einer wachstumsorientierten Regionalpolitik

Vor allem die Standortfaktoren der überdurchschnittlichen Infrastrukturausstattung, die Bevölkerungszentralität (Arbeitsmarkt- und Absatzmarktzentrum) und die gute, teilweise überregionale Erreichbarkeit sprechen dafür, die Zentralen Orte als überaus geeignete Standorte der gewerblichen Wirtschaft anzusehen. Insofern kommt dem ZOK neben einer Versorgungsfunktion gerade bei höherrangigen Zentren auch eine Entwicklungsfunktion zu. Vor allem die Mittel- und Oberzentren sowie 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 Mittelzentren als Förderschwerpunkte im Sinne des Entwicklungsauftrags der Raumordnung als Beitrag zur Stärkung von Wachstums- und Innovationspotenzialen in den Regionen (Raumordnungs-politisches Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“) gelten. 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 vereinzelt in ihrem suburbanen Umland, die regionalen Bevölkerungskonzentrationen aufweisen.

Ansatzpunkte für das ZOK

Zu plädieren ist für eine klare Intensivierung der Beziehungen zwischen Raumordnung und der (regionalen) Strukturpolitik. Die Raumordnung, und mit ihr das ZOK, wird in diesem Zusammenhang zu sehr als reine Umverteilungspolitik und als Verhinderungs-

planung verstanden. Doch gerade bei den Mittel- und Oberzentren steht nicht wie bei den Grundzentren die Versorgungs-, sondern die Entwicklungsfunktion im Vordergrund. Durch ihre gebündelte Infrastrukturvorhaltung, ihre Erreichbarkeitsvorteile und ihre Stellung als Zentren regionaler Arbeitsmärkte sind die Zentralen Orte, vor allem als Standortcluster auf subkommunaler Ebene, das ideale Standortraster der regionalen Förderpolitik. Steuergelder werden dort eingesetzt, wo sie nach heutigen Erkenntnissen den höchsten Wirkungsgrad entfalten können, anstatt nach dem „Gießkannenprinzip“ über den Raum verteilt zu werden (Blotevogel 2006: 28).

5.3 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 Dienstleistungen, Waren und auch Infrastrukturen außerhalb des Verkehrs 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, indem die Nahversorgung der Wohnbevölkerung ohne Verkehrsmittel möglich ist und aperiodische Versorgungsfahrten in höherrangigen Zentren über die Anbindung an ein leistungsfähiges Verkehrssystem sichergestellt und optimiert sind. Der Zentrale Ort ist als Versorgungsstandort auch immer Mobilitätsziel. Folglich kommt der Verknüpfung mit regionalen Verkehrskonzepten eine erhebliche Bedeutung zu, die auch zur Reduzierung der Versorgungsfahrten beitragen kann. Entgegen den genannten Vorteilen 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. Beispielhaft zu nennen wären hier etwa der Großflughafen Berlin und die neuen Bahnhöfe im ICE-Netz der Bahn.

Die Zentralen Orte als Mobilitätsziele spielen hauptsächlich 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 der Ausrichtung auf bestimmte Netzknotenpunkte genutzt werden (vgl. Vallée: Leitthema Verkehr, in diesem Band). Darüber hinaus ergeben sich wechselseitige Beziehungen zwischen Raumordnung und Verkehrsplanung bei der Einhaltung gewisser Erreichbarkeitsstandards, die ebenfalls an den zentralörtlichen Hierarchien ausgerichtet sind. Hier zeigen sich die Berührungspunkte zu den Handlungsfeldern Versorgung und Siedlungsentwicklung, die in engem Wirkungszusammenhang stehen.

Wie bereits angedeutet, verschärfen sich seit Jahren mit der Ausweitung der Motorisierung der Bevölkerung die Probleme im MIV und im Straßenverkehr. Dies wirkt sich für die Zentralen Orte zunehmend negativ aus, 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 dem Oberzentrum Düsseldorf unlängst der Titel „Deutschlands langsamste Stadt“ (Website „Die Welt“) nach Auswertung einer Studie verliehen, die unter anderem die Pendlerzeiten zur Arbeit und

das Tempo des Nahverkehrs deutscher Großstädte miteinander verglich. Suburbane Standorte sind für den MIV quantitativ besser erreichbar, ihnen fehlt aber oftmals gänzlich ein Netzanschluss zum ÖPNV. In dieser besseren Erreichbarkeit vieler suburbaner 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 zur Vorhaltung eines leistungsfähigen ÖPNV-Systems (vor allem eines Schienenpersonennahverkehrssystems, SPNV-System) wird durch diese Entwicklungen erheblich erschwert, um nicht zu sagen konterkariert (Blotevogel 2002: 241 f.)

Ansatzpunkte für das ZOK

Zentrale Orte höherer Ordnung (Mittel- und Oberzentren) haben eine Versorgungsaufgabe für ihr Umland. Insofern kommt der Erreichbarkeit des Zentralen Ortes an sich, aber auch der Erreichbarkeit der zentralörtlichen Einrichtungen im Detail eine wichtige Bedeutung zu. Insofern kann ein Zentrale-Orte-Konzept unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit (insb. mit dem ÖPNV) einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige und klimaschonende Mobilität leisten. Mit der „Richtlinie für die integrierte Netzgestaltung“ (RIN) werden Zielvorgaben für die Erreichbarkeit und die Verbindungsqualitäten zwischen Zentralen Orten sowie innerhalb von Städten formuliert, die zur Abgrenzung der Einzugsbereiche genutzt werden können. So beschreibt die RIN eine Vorgehensweise für eine eigenständige raumordnerische und strategische Planung sowie Klassifizierung von Verkehrsnetzen.

5.4 Versorgung – Sicherung der Daseinsvorsorge und Regulierung des Einzelhandels

Der klassische Aufgabenbereich des Zentrale-Orte-Konzepts 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 ursprünglich 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 öffentlichen auch private Dienstleistungen und den Einzelhandel an. In heutigen Zeiten rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und daran anschließender nachlassender Tragfähigkeit von Einrichtungen ist der Erhalt eines dezentralen Versorgungsnetzes eine politische Aufgabe. Hier kann das ZOK wie schon beim damaligen Infrastrukturausbau der 1960er und 1970er Jahre eine Entscheidungshilfe für den voraussichtlich unumgänglichen Rückbau von Infrastruktureinrichtungen sein, ohne dass damit die Erreichbarkeiten unzumutbar überstrapaziert werden.

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 gravierende Veränderungen im Mobilitätsverhalten bezüglich der Versorgungsfahrten der Bevölkerung eingestellt, die sich dadurch auszeichnen, dass kaum monetäre Zwänge mehr dagegen sprechen, selbst große Distanzen zu Versorgungsorten zu überwinden. In Anknüpfung an das Handlungsfeld Verkehr ist aber darauf hinzuweisen, dass nicht allen Teilen der Bevölkerung diese Mobilitätsoptionen zur Verfügung stehen. Insbesondere

Ältere, finanziell Benachteiligte wie Alleinstehende mit Kindern sowie Kinder und Jugendliche an sich sind auf öffentliche Verkehrssysteme angewiesen.

Das neue Nachfrageverhalten zeichnet sich nicht mehr durch die Präferenz bzw. Limitation auf den jeweils nahestehen 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 Zentrale-Orte-Konzepts an sich infrage gestellt, wohl aber der streng hierarchische Aufbau des Systems. Vielfach werden Mittelzentren zu Gunsten attraktiverer Oberzentren „übersprungen“, sofern die Raumüberwindungskosten (insbesondere zeitliche) nicht deutlich höher sind. Diese Entwicklung ist aber auch unter entgegengesetzten Vorzeichen beobachtbar, indem Oberzentren Kundenströme an autofreundliche Standorte von neuen Zentrenformen wie Einkaufszentren/Möbelhäusern im Umland von Mittelzentren verlieren.

5.4.1 Sicherung der Daseinsvorsorge

Das Zentrale-Orte-Konzept wird imstande sein, in seiner modifizierten Form einen wichtigen Beitrag zur Umstrukturierung öffentlicher Einrichtungen im Zusammenhang mit den vorhersehbaren Folgen des demografischen Wandels zu leisten: einerseits bei momentan laufenden und noch ausstehenden Verwaltungsstrukturreformen als Planungs- und Argumentationshilfe; andererseits zur Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Gebieten, die zusätzlich durch Abwanderung aktiver Bevölkerungsgruppen, Überalterung und Schrumpfung in Zukunft gebeutelt werden, aber auch in heute vermeintlich „stabilen“ Gebieten, in denen sich der demografische Wandel langfristig auswirken wird. In diesem Zusammenhang ist auf das Leitbild „Daseinsvorsorge Sichern“ hinzuweisen, welches einen Baustein der 2006 veröffentlichten „Neuen Leitbilder der Raumentwicklung“ (BMVBS 2006) darstellt. 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 und Tankstellen mit erweiterten Angeboten und Dienstleistungen sicherzustellen sein (Blotevogel 2002: 242 ff.).

Eine weitere Option der Sicherung der Tragfähigkeit bei nachlassender Nachfrage ist die funktionsteilige Aufgabenwahrnehmung im Verbund. Dabei werden zwei oder drei, seltener auch mehr, ehemals Monozentrale Orte gemeinsam als Städteverbund ausgewiesen. Sie haben fortan die zentralörtliche Funktionserfüllung für ihren gemeinsamen Verflechtungsbereich in gegenseitiger Kooperation zu erfüllen. Dabei gelten die gleichen Ausstattungs- und Erreichbarkeitsstandards wie zuvor bei der monozentralen Wahrnehmung. Doppelt vorhandene 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). Zentralörtliche Städteverbände sind mittlerweile in den zentralörtlichen Systemen der Flächenländer etabliert und wissenschaftlich gut untersucht (Greiving 2006; Greiving et al. 2008). Die landesplanerisch geforderte Funktionsteilung ist keineswegs rein freiwillig, sondern als normative Funktionszuweisung zu

verstehen. Ob der Funktionsteilung durch interkommunale Kooperation tatsächlich nachgekommen wird, ist fortwährend zu überprüfen, und der Nichterfüllung ist durch Androhung von Sanktionen/Konsequenzen (Herabstufung im ZOK) vorzubeugen. Die Länder Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Bayern und Thüringen haben diesbezüglich eindeutige Evaluierungsklauseln in ihre Landesentwicklungspläne implementiert.

5.4.2 Regulierung des Großflächigen Einzelhandels

Viele der Instrumente der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung stellen auf die zentralörtliche 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 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, Urt. v. 16.12.2010, 4 C 8.10, ZfBR 2011, 255) wurde die hinreichende Bestimmtheit dieses Steuerungsinstrumentes 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 engem 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 infrage 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, das besagt, dass durch die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben keine wesentlichen negativen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit benachbarter Orte zu erwarten sein dürfen.

Ansatzpunkte für das ZOK

Aus raumordnerischer Sicht wäre die Beachtung eines Konzentrationsgebots bei der Standortfindung überörtlicher Versorgungseinrichtungen erstrebenswert, um die Ziele des Erhalts attraktiver Innenstädte, der Verkehrsvermeidung und der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nicht zu gefährden. Eine Ausrichtung am Zentrale-Orte-Konzept bietet die Chance, auch für großflächige Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen Standorte zu finden, von denen keine Gefährdungen der zentralen Versorgungsgebiete und der städtebaulich integrierten Lagen im Sinne der kompakten europäischen Stadt zu erwarten sind. Das modifizierte ZOK bietet mit seiner Begriffsauffassung des Zentralen Ortes als Standortagglomeration die Chance, wichtige Sondertypen des großflächigen Einzelhandels wie Shopping-Center und Fachmarkttagglomeration an nicht-integrierten Lagen zu erfassen und dementsprechend zu berücksichtigen. Diese „neuen“ Zentrenformen sind in den Plänen und Programmen bisher nicht dargestellt und fallen

somit durch das zentralörtliche Standortraster, obwohl von ihnen nachweislich erhebliche Wirkungen auf die Kundenströme ausgehen (Magnetbetriebe mit erheblichen Einzugsgebieten). Insgesamt bietet sich damit die Chance, innerörtliche und regionale Zentrensysteme zu einem einheitlichen Zentrensystem zu fusionieren.

5.5 Kommunalen Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich dient der Ergänzung der kommunalen Einnahmen zur finanziellen Sicherung der Aufgabenwahrnehmung und zum finanziellen Ausgleich der Gemeinden. Die Zuteilung an die Gemeinden basiert im Wesentlichen auf dem Finanzbedarf zur Aufgabenwahrnehmung und der Einnahmekraft der Gemeinden. Wenn der Bedarf (gemessen an der Bedarfsmesszahl) die Einnahmen der Gemeinde (gemessen an der Steuerkraftmesszahl) übersteigt, wird ein Ausgleich über den kommunalen Finanzausgleich geleistet, um die Aufgabenwahrnehmung zu bewältigen. Die Verfassung gibt dafür vor, dass die Länder die Gemeinden für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben bedarfsgerecht mit Finanzmitteln ausstatten müssen. Eine bedarfsgerechte Verteilung der Finanzmittel zwischen staatlichen Ebenen und kommunalen Gebietskörperschaften ist jedoch nicht eindeutig zu bestimmen und hat bis heute zu einer fortwährenden Diskussion geführt, ohne dass eine annähernd abschließende Lösung gefunden wurde (Lenk/Hesse 2013: 22). Die Festlegung des Bedarfs bzw. der Bedarfsmesszahl und die genaue Regelung des Finanzausgleichs liegen in der Zuständigkeit des jeweiligen Bundeslandes. Dabei klaffen die Bedarfs einschätzungen zwischen Gemeinden und Ländern häufig auseinander und haben ebenfalls öfters zu Rechtsstreitigkeiten geführt (Lenk/Hesse 2013: 86 ff.).

Zur Bestimmung des Finanzbedarfes ist zwischen dem Hauptansatz und dem Nebenansatz zu unterscheiden. Zur Bestimmung des Hauptansatzes verwenden sämtliche Flächenbundesländer die Einwohnerzahl der Gemeinden. Dabei erfolgt in den meisten Bundesländern eine Gewichtung durch einen Faktor, der mit der Gemeindegröße bis zu einer festgelegten Sockelgröße ansteigt. Zudem sehen die Finanzausgleichsgesetze in der Regel Zuschläge für Kreisstädte, große Kreisstädte sowie zum Teil auch für weitere Städte vor, in denen Einrichtungen bestehen, die staatliche Aufgaben wahrnehmen. In den Regelungen dafür wie auch in den Aufgabenarten, auf die sich der Nebenansatz bezieht, gibt es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern (Lenk/Hesse 2013: 44).

Damit werden jedoch evtl. besondere Bedarfe zentralörtlicher Gemeinden aufgrund der Mitversorgung anderer Gemeinden nicht explizit berücksichtigt (Lenk/Hesse 2013: 58). Zentrale Orte nehmen aufgrund ihrer Funktion je nach ihrer funktionalen Einstufung vielfältige Versorgungsaufgaben wahr. Aus diesem Grund haben sie einen höheren Finanzbedarf zur Finanzierung dieser Aufgabenwahrnehmung. Deshalb erfahren Zentrale Orte in den folgenden sieben Bundesländern auf unterschiedliche Weise (Vorwegabzüge, modifizierte Vervielfältigungsfaktoren oder Mehrbelastungsausgleiche) eine direkte Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt (BBSR 2014).

Ansatzpunkte für das ZOK

Eine direkte Bezugnahme auf das Zentrale-Orte-Konzept – insbesondere im Hauptansatz – wurde bisher und wird auch weiterhin in der nordrhein-westfälischen Landesregierung kritisch bewertet.

Der kommunale Finanzausgleich ist seinem gesetzlichen Auftrag entsprechend ein System des finanziellen Ausgleichs zwischen unterschiedlich belasteten und finanzkräftigen Kommunen. Darüber hinausgehende raumplanerische Ordnungs- und Entwicklungsziele sollten grundsätzlich nicht im Vordergrund stehen. Insoweit ist eine Bezugnahme im Hauptansatz, dem den nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich dominierenden Element, ausgeschlossen.

Im Rechenmodell des nordrhein-westfälischen Finanzausgleichs werden auch die Nebenansätze und ihre Gewichtungsfaktoren regressionsanalytisch abgeleitet und sind daher nicht beliebig zu erweitern. Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung der zentralörtlichen Gliederung würde in Nordrhein-Westfalen eine finanzwissenschaftlich basierte und grundlegende methodische Änderung bzw. Überarbeitung des kommunalen Finanzausgleichssystems erfordern. Dies liegt aufgrund der mehrfachen zwischenzeitlichen Begutachtungen des Systems (zuletzt noch im Jahr 2013 durch das FiFo-Institut an der Uni Köln) nicht nahe und ist daher bisher von den beteiligten Kommunen, trotz intensiver Auseinandersetzung über das jährliche Gemeindefinanzierungsgesetz, nicht vorgetragen worden. Vonseiten des Landes werden daher keine entsprechenden Überlegungen verfolgt.

Literatur

- Bartram, G. (2012): Die Ziele der Raumordnung. Baden-Baden.
- Blotevogel, H. H. (2006): Neuformulierung des Zentrale-Orte-Konzeptes. In: Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Neugestaltung des landesplanerischen Zentrale-Orte-Konzeptes (ZOK). Mainz.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- Blotevogel, H. H. (2005): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. neu bearbeitete Auflage. Hannover.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Territoriale Agenda der EU.
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/territoriale-agenda-der-europaeischen-union-2020-ohne-bilder.pdf?__blob=publicationFile (31.05.2016)
- Christaller, W. (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.
- Danielzyk, R. (2002): Der veränderte raumordnungspolitische Kontext. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, 1-9. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- David, C.-H. (2007): Status and Perspectives of Territorial Cohesion with Respect to European Spatial Development (ESDP)-Normative and Governance Aspects. In: Scholich, D. (Hrsg.): Territorial Cohesion, German Annual of Spatial Research and Policy 2007. Heidelberg.
- David, C.-H; (2004): Territorialer Zusammenhalt: Kompetenzzuwachs für die Raumordnung auf Europäischer Ebene oder neues Kompetenzfeld. In: Die Öffentliche Verwaltung 4, 146-155.
- Durner, W. (2005): Konflikte räumlicher Planungen.. In: Greiving, S. (2006): Das raumordnerische Konzept der Städteverbände und seine Umsetzung in der landesplanerischen Praxis. Tübingen = Raumforschung und Raumordnung 1/2006 (64), 5-18.
- Edenharter, A. (2014): Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht. Berlin = Schriften zum Öffentlichen Recht (SÖR) 1263.
- Greiving, S.; Blotevogel, H. H.; Pietschmann, H.; Winkel, R (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. In: Werkstatt: Praxis 2008 (53).

■ Steuerungswirkung und Handlungsfelder eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts

- Greiving, S.; Blotevogel, H. H.; Flex, F.; Gerber, M.; Winkel, R.; (2009): Studie zur Bestimmung zentraler Orte in Nord-, Mittel- und Südhessen. Endbericht, Band 1. Unveröffentlicht.
- Greiving, S.; Winkel, R. (2008): Zentrale-Orte-Konzepte in praxisorientierter Weiterentwicklung. In: Raumplanung 2008 (141), 263-268.
- Hoppe, W. (2007): Das Nachhaltigkeitsprinzip und das planungsrechtliche Prinzip der zentralörtlichen Gliederung (Zentrale-Orte-Konzept) – Ein Steuerungsinstrument der Raumordnung zwischen Raumforschung und Planungs- sowie Umweltrecht. In: Führ, M.; Wahl, R.; von Wilimowsky, P. (Hrsg.): Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Festschrift für Eckard Rehbinder, 191-212.
- Janning, H. (2012): Eckpunkte einer möglichen landesplanerischen Steuerung. In: Konze, H.; Wolf, M. (Hrsg.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover, 72-100. = Arbeitsberichte der ARL 2.
- Janning, H.; Grotefels, S. (2012): Rechtliche Anforderungen an raumordnerische Festlegungen zur Einzelhandelssteuerung. In: Konze, H.; Wolf, M. (Hrsg.): Einzelhandel in Nordrhein-Westfalen planvoll steuern! Hannover, 55-71. = Arbeitsberichte der ARL 2.
- Jarass, H. D.; Schnittker, D.; Milstein, A. (2011): Einführung in das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. In: JuS 2011, 215-221.
- Kuschnerus, U. (2010): Die Steuerung des Einzelhandels durch landesplanerische Ziele der Raumordnung. In: ZfBR 2010, 324-331.
- Lenk, T.; Hesse, M. (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin
- Moench, C. (2000): Neue Formen des großflächigen Einzelhandels in der Bauleitplanung. In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, W. et al. (Hrsg.): Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 459-466.
- Reichel, S. (2009): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. München.
- Ruttloff, M. M. (2012): Die Zulässigkeit von Vertragsstrafenklauseln in städtebaulichen Verträgen. Berlin.
- Schmidt-Aßmann, E. (1982): Die Bedeutung von Raumordnungsklauseln für die Verwirklichung raumordnerischer Ziele. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 145.
- Schöller, P.; Blotevogel, H.H. (1981): Zur Anwendung des Zentralitätskonzepts in der Landesplanung, insbesondere im nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsplan I/II. In: Schöller, P. (Hrsg.): Tendenzen und Probleme der Entwicklung von Bevölkerung, Siedlungszentralität und Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen. Hannover, 71-76. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 137.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG): ROG Kommentar. München.
- Uechtritz, M. (2011): Neues zur raumordnerischen Einzelhandelssteuerung, Zulässigkeit von Kongruenzgeboten als Soll-Ziele – zugleich Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8.10. In: ZfBR 34, 648-656.
- Wagner, J. (1990): Die Harmonisierung der Raumordnungsklauseln. Münster.
- Winkel, R. (2001): Vom Zentrale-Orte-Konzept zur Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume und Kooperationen. In: Raumforschung und Raumordnung 2-3/2001(59), 237-240.
- Winkel, R. (2000): Kooperative Umlandverbände: Konzeption zentraler Orte fortentwickeln. In: Der Landkreis 12/2000, 800-803.

Autoren

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

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

Dr. jur. **Alexander Milstein**, Wissenschaftlicher Referent am Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster.

Prof. (em.) Dr. jur. **Carl-Heinz David**, bis 2005 Inhaber des Lehrstuhls „Rechtsgrundlagen der Raumplanung“ an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund.

Christoph van Gemmeren (*1974) ist seit 2006 Mitarbeiter der Regionalplanungsbehörde bei der Bezirksregierung in Düsseldorf. Tätigkeitsschwerpunkte sind Siedlungsentwicklung, regionale Kooperationen und Kulturlandschaften. Er studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) an der Technischen Universität Dortmund. Sein zweites Staatsexamen (Städtebau) absolvierte er in Niedersachsen bei der Stadt Wolfsburg, wo er anschließend als Stadtplaner gearbeitet hat.