ARL AKADEMIE FÜR RAUMENTWICKLUNG IN DER LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Klein, Ralf:

Die landesplanerische Ausweisung zentraler Orte in Bayern und Ansätze zu deren Überprüfung. Es geht auch anders: Weniger und trotzdem erreichbar

https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4394063

In:
Miosga, Manfred; Dudek, Simon; Klee, Andreas (Hrsg.) (2022):
Neue Perspektiven für eine zukunftsfähige Raumordnung in Bayern.
Hannover, 95 - 123.= Arbeitsberichte der ARL 35.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-43944



https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/

Leibniz Gemeinschaft

Ralf Klein

DIE LANDESPLANERISCHE AUSWEISUNG ZENTRALER ORTE IN BAYERN UND ANSÄTZE ZU DEREN ÜBERPRÜFUNG. ES GEHT AUCH ANDERS: WENIGER UND TROTZDEM ERREICHBAR

Gliederung

1 Einleitung
2 Das Zentrale-Orte-Konzept in Bayern
2.1 Zentralitätsstufen: Aufgaben und Eigenschaften
2.2 Entwicklung der Ausweisung Zentraler Orte im Landesentwicklungsprogramm
2.3 Kontinuierliche Zunahme und Aufstufung der Zentralen Orte
2.4 Nur Ausnahmen? Zunahme der Doppel- und Mehrfachzentren
3. Überprüfung der Ausweisung Zentraler Orte in Bayern
3.1 Schwellenwertanalyse
3.2 Clusteranalyse
3.3 Szenario: Deutliche Reduzierung der Anzahl und Abstufungen Zentraler Orte in Bayern
3.4 Erreichbarkeitsanalyse
4 Schlussfolgerungen für die Raumordnung
Literatur

Kurzfassung
Der Beitrag zeigt den Verlauf der landesplanerischen Ausweisung Zentraler Orte in den Landesentwicklungsprogrammen Bayerns auf und stellt erstens fest, dass die Anzahl der Zentralen Orte insgesamt drastisch zugenommen hat. Zusätzlich ist als zweiter Prozess eine kontinuierliche Aufstufung Zentraler Orte festzustellen. Eine Zurücknahme der Ausweisung oder eine Herabstufung erfolgte seit der erstmaligen Ausweisung Zentraler Orte nie. Der dritte Prozess ist eine erhebliche Zunahme von Doppel- und Mehrfachzentren, die nach Bayerischem Landesplanungsgesetz nur als Ausnahme ausgewiesen werden sollen. Ausgehend von der Festlegung Zentraler Orte im Landesentwicklungsprogramm 2018 werden Ansätze zur Überprüfung ihrer Ausweisung vorgestellt. Nach den sich gegenseitig mit sehr großer Übereinstimmung bestätigenden Ergebnissen dieser empirisch fundierten Analysen erscheinen als Szenario eine Reduzierung der Anzahl Zentraler Orte um etwa die Hälfte und Abstufungen in erheblichen Umfang auch unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit geeignet, die Funktionalität der Zentralen Orte sicherzustellen. Es ist deshalb dringend erforderlich, bei der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogrammes die Ausweisung Zentraler Orte im Sinn einer Neuorientierung der Raumordnung durch die Landesplanung zu überprüfen.

Schlüsselwörter
Raumordnung – Zentrale Orte – Steuerungsfunktion – Daseinsvorsorge – Nachhaltigkeit – Tragfähigkeit – Erreichbarkeit

The Regional Planning Designation of Central Places in Bavaria and Approaches to their Evaluation

Abstract
The article shows the course of the state planning designation of central places in the state development programs (LEP) of Bavaria and states firstly that the number of central places has increased drastically overall. Additionally, as a second process, a continuous upgrading of central places can be observed. There has never been a withdrawal of designation or downgrading since central places were first designated in the LEP. The third process is a considerable increase of double and multiple centers, which are to be designated only as an exception according to the Bavarian Spatial Planning Act. Based on the designation of central places in the LEP 2018, approaches to evaluate their designation are presented. According to the mutually confirming results of these empirically based analyses which are very highly consistent, a scenario of reducing the number of central places by about half and gradations to a considerable extent also considering accessibility appear suitable to ensure the functionality of the central places. It is therefore urgently necessary to evaluate the designation of central places in the sense of a reorientation of spatial planning by the state planning in the update of the LEP.

Keywords
Spatial planning – central places – steering function – services of general interest – sustainability – capacity – accessibility

1 Einleitung

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet zählt zu den politischen Handlungszielen, aufgeführt auch in Artikel 72 des Grundgesetzes[1]. Demzufolge ist auch im Raumordnungsgesetz[2] das Ziel enthalten, in allen Teilräumen der Republik ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Bedingungen zu schaffen (ROG §2 Abs. 2 Nr. 1). Die Raumordnungspolitik des Bundes stellte 2016 die Sicherung der Daseinsvorsorge, das heißt die Bereitstellung von lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung, als eines von vier Leitbildern in den Vordergrund (MKRO 2016: 10). Einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung dieses Leitziels leistet dabei das Zentrale-Orte-Konzept, das als siedlungsstrukturelles Grundgerüst bei der Infrastrukturplanung und räumli-

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

2 Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

chen Organisation der Daseinsvorsorge fungiert. Trotz immer wieder geäußerter Kritik ist es nach wie vor in den Raumordnungsplänen und -programmen der Länder enthalten. In letzter Zeit wird das Zentrale-Orte-Konzept sogar immer mehr als möglicher Teil der Lösung für die genannten aktuellen Herausforderungen gesehen. Zugleich dient das Instrument auch einem weiteren Leitbild der Raumentwicklung: dem der Steuerung und nachhaltigen Entwicklung von Raumnutzungen.

Nicht nur für die Raumordnung als gesamträumliche Planung auf Bundes- oder Landesebene ist das Zentrale-Orte-Konzept von Bedeutung, sondern auch auf der kommunalen Ebene. Gemeinden haben ein starkes Interesse an einer möglichst hohen Einstufung innerhalb des Zentrale-Orte-Systems (Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. 2012: 2). Zwar ist die Motivation nicht unbedingt finanziell begründet, da im Gegensatz zu einigen anderen Bundesländern das Zentrale-Orte-Konzept in Bayern nicht an den kommunalen Finanzausgleich gekoppelt ist. Dennoch werden Zentrale Orte bei der Struktur- und Standortpolitik bevorzugt. Auch der Faktor Prestige bzw. Imagegewinn spielt eine Rolle beim Bestreben der Kommunen, eine Höherstufung zu erwirken (Stiens/Pick 1998: 427; Priebs 2013: 125). Das Zentrale-Orte-Konzept hat ebenfalls Einfluss auf die Ansiedlungsentscheidungen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Einrichtungen, weshalb sich ein höherer Status positiv auf die Standortattraktivität auswirken kann. Insbesondere die Industrie- und Handelskammern haben in ihren Stellungnahmen zu den Entwürfen der Landesentwicklungsprogramme stets darauf hingewiesen, „dass mit der Erhöhung der Zahl der zentralen Orte die Steuerungsfunktion des LEP weiter geschwächt wird und das Planungsprinzip der Bündelung und Konzentration zum Erhalt der Tragfähigkeit von zentralen Orten vermindert wird“ (BIHK 2017: 1).

Mit dem Status im Zentrale-Orte-Konzept sind auch Erwartungen verknüpft, was die Infrastrukturausstattung eines Zentralen Ortes betrifft. Im Zuge der Reformen des Zentrale-Orte-Konzepts in der Vergangenheit ist es zu einer inflationären Aufstufung gekommen, wobei einige Zentrale Orte ausgewiesen wurden, die nicht die erforderten Standards erfüllen konnten (vgl. Koppers/Miosga/Sträter et al. 2018: 298). Für diese Orte besteht daher auch die Gefahr des Imageverlustes, wenn sie die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, Investoren und Unternehmen nicht einhalten können. Das Erreichen des geforderten Ausstattungsniveaus ist für die Gemeinden allerdings schwierig, da die wenigsten Kommunen in der Lage sind, die erwarteten Einrichtungen aus eigener Kraft zu gewährleisten und es vonseiten des Landes keine Verpflichtung gibt, das geforderte Ausstattungsniveau – welches auch im Landesentwicklungsprogramm nur unkonkret formuliert ist – herzustellen.

Bislang hat die Landesplanung keine Veranlassung gesehen, die Einstufungen der Zentralen Orte zu überprüfen. Dazu ist sie auch nicht verpflichtet, obwohl die Ministerkonferenz für Raumordnung vorgibt, dass nur Zentrale Orte als solche festgelegt werden sollen, wenn diese aufgrund ihrer funktionalen Ausstattung einen Bedeutungsüberschuss aufweisen (BBSR 2018: 38). Derzeit sind keine Mindeststandards im Landesentwicklungsprogramm festgelegt; die Auflistung der Einrichtungen des Grund-, gehobenen und spezialisierten höheren Bedarfs bleibt vage. Einig (2015: 50) vermutet, dass die Auflistung von Standards und zentralörtlichen Einrichtungen knapp und ausschnitthaft ausfällt, um den Eindruck von Vollständigkeit zu vermeiden. Ein Grund

dafür sei möglicherweise die ungeklärte Verantwortung für die Bereitstellung der Einrichtungen. Letztlich wäre vor der notwendigen Überprüfung der Zentralen Orte jedoch eine erneute Einführung von Schwellen- oder zumindest Orientierungswerten sowie eine Liste erforderlicher Infrastruktur zu begrüßen.

Neben der oft zu hohen Einstufung von Zentralen Orten sind auch die immer häufigeren Ausweisungen von Doppel- und Mehrfachzentren kritisch zu sehen. Zwar kann die Versorgung der Bevölkerung durch mehrere Gemeinden aufgrund bereits bestehender Infrastruktur insgesamt auf dem jeweiligen Niveau nominell erreicht werden, allerdings nimmt insgesamt auch der Kosten- und Zeitaufwand zum Aufsuchen der Einrichtungen in den verschiedenen Orten zu (Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2015: 9, 22–23). Zudem widersprechen Doppel- und Mehrfachzentren der von der Landesplanung gewünschten räumlichen Bündelungsfunktion (vgl. StMFLH 2018a: 23). Im Grundsatz 2.1.11 des Landesentwicklungsprogramms 2018 legt die Landesplanung fest, dass im „Ausnahmefall" (StMFLH 2018a: 22) bei räumlicher oder funktionaler Erforderlichkeit zwei oder mehr Gemeinden als zentrale Doppel- bzw. Mehrfachorte festgelegt werden sollen. Bei einer Anzahl von 101 Doppel- bzw. Mehrfachzentren kann von Ausnahmefällen jedoch keine Rede mehr sein. Bei der überfälligen Evaluation der Zentralen Orte vonseiten der Landesplanung ist neben der Anzahl der ausgewiesenen Zentralen Orte und deren Einstufung auch zu überprüfen, ob sich die Orte eines Doppel- oder Mehrfachzentrums tatsächlich ergänzen und eine sinnvolle Funktionsteilung vorhanden ist.

2 Das Zentrale-Orte-Konzept in Bayern

In Bayern werden die Zentralen Orte im Landesentwicklungsprogramm von der obersten Landesplanungsbehörde sowie von den regionalen Planungsbehörden in den jeweiligen Regionalplänen festgelegt. Die Erstfassung des Landesentwicklungsprogramms wurde 1976 veröffentlicht, in dem 250 Zentrale Orte ab unterzentraler Ebene und 36 Siedlungsschwerpunkte ausgewiesen wurden. Hinzu kam eine Vielzahl von Kleinzentren, die von den 18 bayerischen Planungsregionen bestimmt wurden. Bis heute kam es ausschließlich zu zahlreichen Neuausweisungen und Aufstufungen, was zu einem sehr dichten Netz Zentraler Orte und dementsprechend sehr viel kleineren funktionalen Einzugsbereichen führte. Diese Einstufungen erfolgten weitestgehend ohne Evaluierung, ob diese Orte tatsächlich eine der jeweiligen Stufe entsprechende funktionale Bedeutung hatten oder nicht. Mit der LEP-Fortschreibung 2013 wurden sogar Ausstattungskataloge und Mindeststandards für die Festlegung Zentraler Orte als bis dahin vorhandener Bewertungsrahmen abgeschafft und durch eine lose Aufzählung von Beispielen für zentralörtliche Einrichtungen ersetzt. Im Landesentwicklungsprogramm 2013 sind von den 2.056 Gemeinden Bayerns insgesamt 938 Gemeinden als 815 Zentrale Orte ausgewiesen (vgl. Abbildung 1). Im Jahr 2017 lebten 82,4 % der bayerischen Bevölkerung in Zentralen Orten bzw. nur 17,6 % in Nicht-Zentralen Orten (vgl. Abbildung 2).

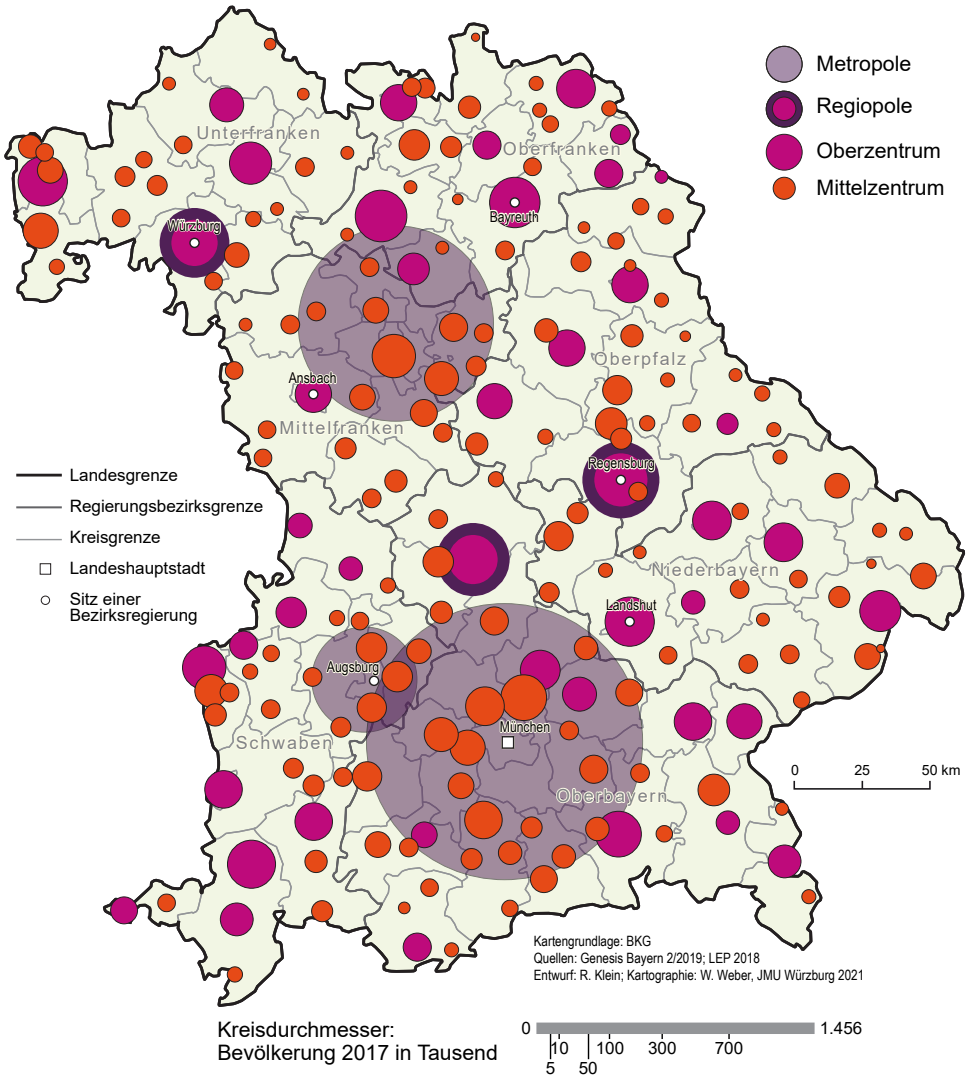


Abb. 1: Zentrale Orte in Bayern und ihre Einwohnerzahl

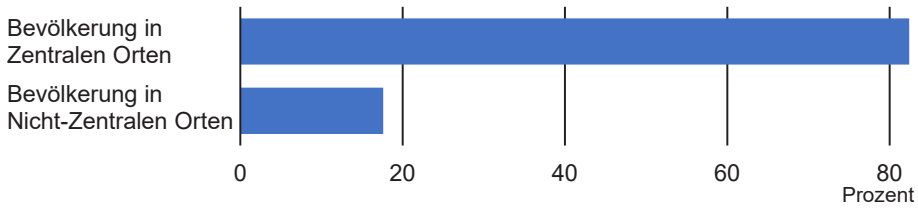


Abb. 2: Bevölkerung Bayerns in Zentralen und Nicht-Zentralen Orten

Die inflationäre Etikettierung von Gemeinden als Zentraler Ort hat in Bayern zu einem Verlust der Wirkungskraft des Zentrale-Orte-Konzepts als raumordnerisches Instrument mit Lenkungsfunktion für die Wirtschaft geführt. Die Bayerische Staatsregierung hat sich nach §3a der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm 2013 verpflichtet, eine Teilfortschreibung des Zentrale-Orte-Konzepts einzuleiten (vgl. Bayerische Staatsregierung 2015: IV, 116), die durch ein externes Gutachten (Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2015) politisch externalisiert wurde.

2.1 Zentralitätsstufen: Aufgaben und Eigenschaften

Zentrale Orte besitzen unterschiedliche Hierarchiestufen, je nach Bedeutung und Eigenart der Mittelpunktaufgaben (vgl. StMLU 1976: 57). Zentrale Orte höherer Stufe übernehmen dabei auch die Aufgaben der Zentralen Orte niedrigerer Stufe (Ziel 2.1.3) (StMFLH 2018a: 20). Gemäß Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 BayLplG[3] werden politische Gemeinden nur als Ganzes als Zentrale Orte festgelegt und nicht nur Teile davon, wie beispielsweise Ortschaften (StMLU 1972: 15, StMFLH 2018a: 24). Die zentralörtlichen Einrichtungen sollen sich möglichst in den Siedlungs- und Versorgungskernen der Zentralen Orte befinden (Ziel 2.1.5) (StMFLH 2018a: 21). In der Erstaufstellung des Landesentwicklungsprogramms wurden sechs Stufen für Zentrale Orte definiert: Kleinzentren, Unterzentren, mögliche Mittelzentren, Mittelzentren, mögliche Oberzentren und Oberzentren (Ziel A III 2.1.4) (StMLU 1976: 57). Damit unterschied sich die Einteilung von der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8. Februar 1968, die eine vierstufige Gliederung für die jeweiligen Raumordnungspläne und -programme vorsah (Klein-, Unter-, Mittel- und Oberzentren). Allerdings sei in Bayern im Interesse einer möglichst engen Anpassung der zentralörtlichen Gliederung an die Raumstruktur eine Ausweisung von Zwischenstufen erforderlich gewesen (StMLU 1976: 70). Zudem wurden als Sonderform Zentraler Orte zunächst in den großen Verdichtungsräumen München, Nürnberg/Fürth/Erlangen, Augsburg und später auch Neu-Ulm/(Ulm) (ab 1994) sowie Würzburg (ab 2013) Siedlungsschwerpunkte bestimmt (StMLU 1976: 57; StMLU 1994: 260; Regionaler Planungsverband Würzburg 2013). Mit der LEP-Fortschreibung 2013 wurde die Anzahl der Zentralitätsstufen von sieben auf drei reduziert: Grundzentren, Mittelzentren und Oberzentren (Ziel 2.1.2) (StMWIVT 2013: 20). Allerdings stieg die Anzahl der Zentralitätsstufen mit der jüngsten Fortschreibung 2018 wieder auf fünf. Die Regionalzentren Ingolstadt, Regensburg und Würzburg sowie die Metropolen Augsburg, Erlangen/Fürth/Nürnberg/Schwabach und München kamen hinzu (Ziel 2.1.2) (StMFLH 2018a: 20). Die Erweiterung des Zentrale-Orte-Systems um gleich zwei Stufen oberhalb der bislang höchsten Ebene der Oberzentren ist symbolischer Ausdruck der Folge von kontinuierlicher Zunahme und Aufstufung Zentraler Orte in Bayern.

Entscheidend für die Auswahl der Zentralen Orte und die Festlegung der Zentralitätsstufe ist ihre überörtliche Versorgungsfunktion. Zur Einstufung wurden 1976 die Kriterien Einwohnerzahl des Zentralen Ortes, Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs, Groß- und Einzelhandelsumsätze, Anzahl der Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe, Anzahl der Berufseinpendler sowie Ausstattung mit zentralitätstypischen Einrich-

3 Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675) geändert worden ist.

tungen herangezogen (Begründung zu Ziel A III 2.1.1) (StMLU 1976: 69). Dafür wurden Schwellenwerte festgelegt, die nicht (deutlich) unterschritten und – mit Ausnahme von Oberzentren – auch nicht deutlich überschritten werden durften. Von diesen Kriterien blieben 1994 lediglich drei übrig: Einzelhandelsumsatz als Maßstab für die Einkaufszentralität, Anzahl an nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen als Maßstab für die Arbeitsplatzzentralität sowie Ausstattung mit zentralitätstypischen Einrichtungen (Soll-Einrichtungen) für die Versorgungszentralität (Begründung zu A IV 1.2) (StMLU 1994: 256). Zudem wurden für die Bewertung der Tragfähigkeit von Versorgungsbereichen Einwohnerzahlen herangezogen. Auch die nächsten beiden Fortschreibungen enthielten Ausstattungskataloge zur Festlegung Zentraler Orte (StMLU 2003: Anhang zur Begründung zu Ziel A III 2.1; StMWIVT 2006: Anhang 4). 2013 entfielen diese Kataloge allerdings, sodass es seitdem keine zu erfüllenden Schwellenwerte für Zentrale Orte mehr gibt.

Die niedrigste Hierarchiestufe bilden die Grundzentren. Sie versorgen die Bevölkerung ihres Nahbereichs mit Gütern und Dienstleistungen des Grundbedarfs in zumutbarer Entfernung (Grundsatz 2.1.6) (StMFLH 2018a: 21) und werden von der Regionalplanung festgelegt. In diesem Beitrag mit dem Fokus auf die Raumordnung in Bayern wird diese Ebene nicht näher betrachtet.

Mittelzentren sollen die Einwohnerinnen und Einwohner ihres Versorgungsbereichs mit Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs in zumutbarer Entfernung versorgen (Grundsatz 2.1.7) (StMFLH 2018a: 21). Als zumutbare Entfernung wird im Landesentwicklungsprogramm 2018 entsprechend der Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN 2008) eine Fahrzeit ins nächstgelegene Mittelzentrum von 30 Minuten mit dem motorisierten Individualverkehr und von 45 Minuten mit dem ÖPNV definiert (StMFLH 2018a: 30). Tabelle 1 zeigt die Schwellenwerte für Mittelzentren zwischen 1976 und 2012.

Kriterium	**1976/1984**	**1994**	**2003/2006**
Zentralörtliche Einrichtungen (Soll-Einrichtungen)	10/19	15/18	20/27
Einzelhandelsumsatz der Ladengeschäfte in DM/€	20 Mio.	115 Mio.	100 Mio.
Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe (Industrie und produzierendes Handwerk) (LEP 1976/1984) bzw. nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze (LEP 1994)	2.500	7.300	-
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte	-	-	6.500
Berufseinpendler (LEP 1976/1984) bzw. sozialversicherungspflichtig beschäftigte Einpendler (LEP 2003/2006)	2.500	-	4.000
Einwohner im möglichen Mittelzentrum	7.500	-	-
Einwohner im Mittelbereich	30.000	30.000	30.000

Tab. 1: Mittelzentren – Kriterien und Schwellenwerte von 1976 bis 2012 / Quelle: Eigene Darstellung (nach StMLU 1976: 72; StMLU 1984: 128; StMLU 1994: 261; StMLU 2003: Anhang zur Begründung zu Ziel A III 2.1; StMWIVT 2006: Anhang 4)

Der Richtwert für die Einwohnerzahl der Mittelbereiche ist über fast vier Jahrzehnte unverändert geblieben. In der jüngsten LEP-Fortschreibung ist dennoch auf jegliche Festlegung von Mittel und Oberbereichen verzichtet worden (StMFLH 2018a: 25). Als Begründung dafür wurde angeführt, dass die Orientierung der Bürgerinnen und Bürger bei den einzelnen mittel- oder oberzentralen Einrichtungen häufig unterschiedlich ist und daher diese Versorgungsbereiche heute nicht mehr überfachlich und verlässlich abgegrenzt werden können (StMFLH 2018a: 25). Mit dieser Auffassung der Mittel- und Oberbereiche steht Bayern den Empfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung konträr gegenüber. Diese stuft die Mittelbereiche sogar als besonders geeignet ein, um eine flächendeckende Versorgung mit Angeboten der Daseinsvorsorge zu gewährleisten (BMVI 2017: 5–6). Auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ist der Auffassung, dass Mittelbereiche für die regionale Daseinsvorsorge eine größere Bedeutung als Oberzentren und Oberbereiche haben (BBSR 2018: 40). Bayern ist seit 2015 das einzige Bundesland, das keine zentralörtlichen Tragfähigkeitsschwellen für Mittelbereiche festgelegt hat (BBSR 2018: 39).

Oberzentren stellten bis 2018 die höchste Stufe Zentraler Orte dar. Sie besitzen überregionale Bedeutung und sollen im Gegensatz zu den unteren Hierarchiestufen nicht nur Güter und Dienstleistungen des Grund- und gehobenen, sondern auch des spezialisierten höheren Bedarfs in zumutbarer Erreichbarkeit bereitstellen (Grundsatz 2.1.8) (StMFLH 2018a: 22). Die zumutbare Entfernung beträgt dabei eine Stunde Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr und eineinhalb Stunden mit dem ÖPNV (StMFLH 2018a: 30). Sie sind zumeist regional bedeutsame Bildungs-, Kultur-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftszentren und sollen dazu beitragen, die (über-) regionale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen (StMFLH 2018a: 30). Sie sollen ebenfalls die großräumige und nachhaltige Entwicklung aller Teilräume langfristig befördern (Grundsatz 2.1.8) (StMFLH 2018a: 22).

Die Zentralitätsstufe der Regionalzentren wurde mit der LEP-Fortschreibung 2018 neu eingeführt. Im Unterschied zu den Oberzentren sollen Regionalzentren nicht nur regional bedeutsam sein, sondern darüber hinaus laut Grundsatz 2.1.9 „als überregional bedeutsame Bildungs-, Handels-, Kultur-, Messe-, Sport-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftsschwerpunkte weiterentwickelt werden. Sie sollen zur räumlichen und wirtschaftlichen Stärkung eines weiten Umlandes positive Impulse setzen. Hierzu können die Regionalzentren mit ihrem Umland Kooperationsräume bilden“ (StMFLH 2018a: 22). Regionalzentren heben sich durch ihre Größe von mehr als 100.000 Einwohnern und ihre überregionale Bedeutung deutlich von den Oberzentren ab (StMFLH 2018a: 30–31). Sie nehmen wie die Mittel- und Oberzentren die Versorgungsfunktion für den gehobenen und spezialisierten Bedarf wahr. Darüber hinaus verfügen sie über eine hochrangige Infrastrukturausstattung, sind wichtige Wirtschaftsstandorte und Standorte von Universitäten oder großen Fachhochschulen und damit „geeignete dynamische Kerne für Kooperationsräume mit ihrem Umland, das auch über Regionsgrenzen hinweg reichen kann“ (StMFLH 2018a: 31).

Seit der LEP-Fortschreibung 2018 bilden Metropolen die höchste Zentralitätsstufe. Sie „sollen als landes- und bundesweite Bildungs-, Handels-, Kultur-, Messe-, Sport-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftsschwerpunkte weiterentwickelt wer-

den und zur räumlichen und wirtschaftlichen Stärkung der Metropolregionen und ganz Bayerns in Deutschland und Europa beitragen“ (Grundsatz 2.1.10) (StMFLH 2018a: 22). Damit haben sie einen großräumigen Entwicklungsauftrag (StMFLH 2018a: 31).

Einen Ausstattungskatalog für Metropolen gibt es ebenfalls nicht, allerdings sollen sie wie die Ober- und Regionalzentren die Versorgungsfunktion für den gehobenen und spezialisierten Bedarf übernehmen (StMFLH 2018a: 31). Darüber hinaus verfügen sie über zentralörtliche Einrichtungen, die über die oberzentrale Ausstattung hinausgehen und eine überregionale Bedeutsamkeit vorweisen. Dazu gehören beispielsweise bedeutende Staatstheater, staatliche Museen, Sitze von Parlament oder Ministerien der Bayerischen Staatsregierung, internationale Konzernzentralen, international bedeutsame Messeplätze sowie Bundesvertretungen.

2.2 Entwicklung der Ausweisung Zentraler Orte im Landesentwicklungsprogramm

Das Landesentwicklungsprogramm wurde erstmals im Jahre 1976 durch die Verordnung vom 10. März aufgestellt. In den folgenden Jahrzehnten folgten bis zum jetzigen Stand sechs Fortschreibungen in den Jahren 1984, 1994, 2002, 2006, 2013 und 2018. Die Aufgabe von Zentralen Orten besteht laut Grundsatz 2.1.1 darin, „überörtliche Versorgungsfunktionen für sich und andere Gemeinden wahr[zu]nehmen. In ihnen sollen überörtliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge gebündelt werden. Sie sollen zur polyzentrischen Entwicklung Bayerns beitragen“ (StMFLH 2018a: 20). Zentrale Orte tragen somit dazu bei, das Leitziel der gleichwertigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen zu erfüllen. Ziel des Zentrale-Orte-Konzepts ist „die langfristig ausgerichtete, flächendeckende Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen und Dienstleistungen sowie Arbeitsplätzen in zumutbarer Entfernung“ (StMFLH 2018a: 24). Zudem sollen sie dazu beitragen, den Wegeaufwand und die Flächeninanspruchnahme in Grenzen zu halten. Eine unmittelbare Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts geht allerdings nur von öffentlich getragenen zentralörtlichen Einrichtungen aus (StMFLH 2018a: 23). Bei allen zentralörtlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge handelt es sich um solche, die aus Wirtschaftlichkeits- oder Tragfähigkeitsgründen nicht in jeder Gemeinde bereitgestellt werden können, aber für die Schaffung bzw. den Erhalt gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen dringend notwendig sind. Dies führt aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Gesichtspunkten zu Vorteilen für Bürgerinnen und Bürger, Träger der Einrichtungen, ÖPNV-Anbieter und Umwelt (StMFLH 2018a: 23–24).

Neben der reinen Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge erfüllen Zentrale Orte auch Entwicklungs- und Ordnungsfunktionen (vgl. Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 214) und sind somit im Rahmen von Standort- und Strukturpolitik auch regionalpolitisches Instrument zur Wirtschaftsförderung. Im Landesentwicklungsprogramm 1976 war in Ziel A III 2.1.1 festgehalten, dass Zentrale Orte „Mittelpunkte des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Lebens eines bestimmten Verflechtungsbereichs sein [sollen]“ (StMLU 1976:

57). Die Nah-, Mittel- und Oberbereiche stellen die Versorgungsgebiete Zentraler Orte dar und befinden sich um diese herum (Begründung zu Ziel A III 2.3) (StMLU 1976: 73). Zentrale Orte sollen untereinander, mit den Verdichtungsräumen sowie den überregionalen Verkehrswegen gut verbunden sein (StMLU 1976: 58). Neben den Versorgungsfunktionen sollen sie außerdem „eine gesunde Verdichtung fördern und einer ungesunden Verdichtung entgegenwirken" (StMLU 1976: 57). Weitere Aufgaben wurden in der LEP-Fortschreibung 2003 ergänzt. Demnach sollen Zentrale Orte wirtschaftliche Standortfaktoren besonders stärken, kulturelle und soziale Aktivitäten initiieren und unterstützen sowie die Bürgerinnen und Bürger über alle wichtigen Entscheidungen zur räumlichen Entwicklung möglichst frühzeitig informieren und beteiligen (Ziel A III 2.1.1) (StMLU 2003: 23). Insgesamt wurde mit der LEP-Fortschreibung 2003 der Aspekt der Nachhaltigkeit mehr in den Vordergrund gerückt, nachdem dies bereits in der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1997 und seitens der MKRO im Jahre 2001 geschehen war.

2.3 Kontinuierliche Zunahme und Aufstufung der Zentralen Orte

Die Anzahl der Zentralen Orte in Bayern ist seit der erstmaligen Festlegung Anfang der 1970er-Jahre deutlich gestiegen. Immer mehr Gemeinden wurden entweder als Zentraler Ort eingestuft oder als solcher aufgestuft. In diesem Zeitraum von fast einem halben Jahrhundert erfolgte keine einzige Rücknahme der Ausweisung oder eine Abstufung. Insofern ist festzustellen, dass offenbar eine Überprüfung und Anpassung des Zentrale-Orte-Systems in Bayern an die regional unterschiedlichen Entwicklungen nicht erfolgte.

Tabelle 2 zeigt, dass bis zur ersten LEP-Fortschreibung im Jahre 1984 in Bayern insgesamt 790 Gemeinden als Zentraler Ort oder Siedlungsschwerpunkt ausgewiesen wurden: 469 als Kleinzentren, 120 als Unterzentren, 38 als mögliche Mittelzentren, 94 als Mittelzentren, 16 als mögliche Oberzentren und acht als Oberzentren (StMLU 1976: 360–363; STMLU 1984: 195–198). Hinzu kommen noch 45 Siedlungsschwerpunkte. Die Anzahl Zentraler Orte lag bei 684 (434 Klein-, 117 Unter-, 35 mögliche Mittel-, 76 Mittel-, 16 mögliche Oberzentren sowie sechs Oberzentren) und die der Siedlungsschwerpunkte bei 36. Insgesamt wurden somit 720 Zentrale Orte ausgewiesen.

Die anfänglichen Einstufungen hatten etwa 20 Jahre Bestand. Größere Veränderungen gab es erst mit der zweiten LEP-Fortschreibung im Jahre 1994. Die zentralörtliche Gliederung wurde neu gewichtet, was trotz teilweise deutlich gestiegener Anforderungen für die Einstufung zur Zunahme und Aufstufung Zentraler Orte führte. So wurden beispielsweise alle bisherigen möglichen Oberzentren zu Oberzentren aufgestuft sowie einige Mittelzentren von besonderer Bedeutung zu möglichen Oberzentren (StMLU 1994: 262–263). Zwischen 1994 und 2003 gab es auf den höheren Zentralitätsstufen nur kleine Veränderungen. Dafür wurde das Zentrale-Orte-Konzept im Hinblick auf die demographischen Prognosen (Alterung der Gesellschaft, sinkende Geburtenrate, Bevölkerungsrückgang) und die veränderten Rahmenbedingungen (Globalisierung der Wirtschaft, technische Innovationen in Informations- und Kommunikationstechnologie) grundlegend überprüft, Einstufungskriterien wurden über-

arbeitet und Aufgaben Zentraler Orte neu definiert (vgl. StMWIVT 2004: 30; StMWIVT 2009: 21). Mit der LEP-Fortschreibung 2013 sind pauschal alle möglichen Oberzentren zu Oberzentren und alle möglichen Mittelzentren zu Mittelzentren aufgestuft worden. 2018 kam es zu weiteren Aufstufungen. Insgesamt hat sich die Zahl der Oberzentren, Regionalzentren und Metropolen gegenüber 1976/1984 von 22 auf 47 deutlich mehr als verdoppelt, die Zahl der Mittelzentren hat um knapp 40% zugenommen.

Zentralitäts-stufe	**1976**	**1984**	**1994**	**2003/ 2006**	**2013**	**2018**
Metropolen	-	-	-	-	-	3 (6)
Regional-zentren	-	-	-	-	-	3 (3)
Oberzentren	6 (8)	6 (8)	22 (24)	23 (26)	30 (35)	41 (51)
Mögliche Oberzentren	16 (16)	16 (16)	8 (10)	8 (9)		
Zwischen-summe	22 (24)	22 (24)	30 (34)	31 (35)	30 (35)	47 (60)
Mittelzentren	76 (94)	76 (94)	101 (120)	104 (123)	156 (183)	153 (198)
Mögliche Mittelzentren	35 (38)	35 (38)	47 (51)	50 (53)		
Zwischen-summe	111 (132)	111 (132)	148 (171)	154 (176)	156 (183)	153 (198)
Unterzentren	117 (120)	118 (121)	166 (181)	163 (180)	629 (720) Grund-zentren	615 (680) Grund-Zentren
Siedlungs-schwerpunkte	36 (45)	36 (45)	48 (57)	47 (56)		
Kleinzentren	434 (469)	434 (469)				
Zwischen-summe	587 (634)	588 (635)			629 (720)	615 (680)
Gesamt	**720 (790)**	**721 (791)**			**815 (938)**	**815 (938)**

Tab. 2: Anzahl der Zentralen Orte und Gemeinden nach Zentralitätsstufe von 1976 bis 2018. In Klammern ist die Zahl der Gemeinden angegeben (Doppel- und Mehrfachzentren) / Quelle: Eigene Darstellung (nach StMLU 1976: 360–363; StMLU 1984: 195–198; StMLU 1994: 118–122; StMLU 2003: 255–258; StMWIVT 2006: 69–75; StMWIVT 2013: Anhang 1; StMFLH 2018b: Anhang 1)

Abbildung 3 zeigt die Zunahme und die Aufstufungen der Zentralen Orte für die Zeitstufen 1976, 1994 und 2018. Eine Rücknahme der Ausweisung oder Herabstufung erfolgte nicht.

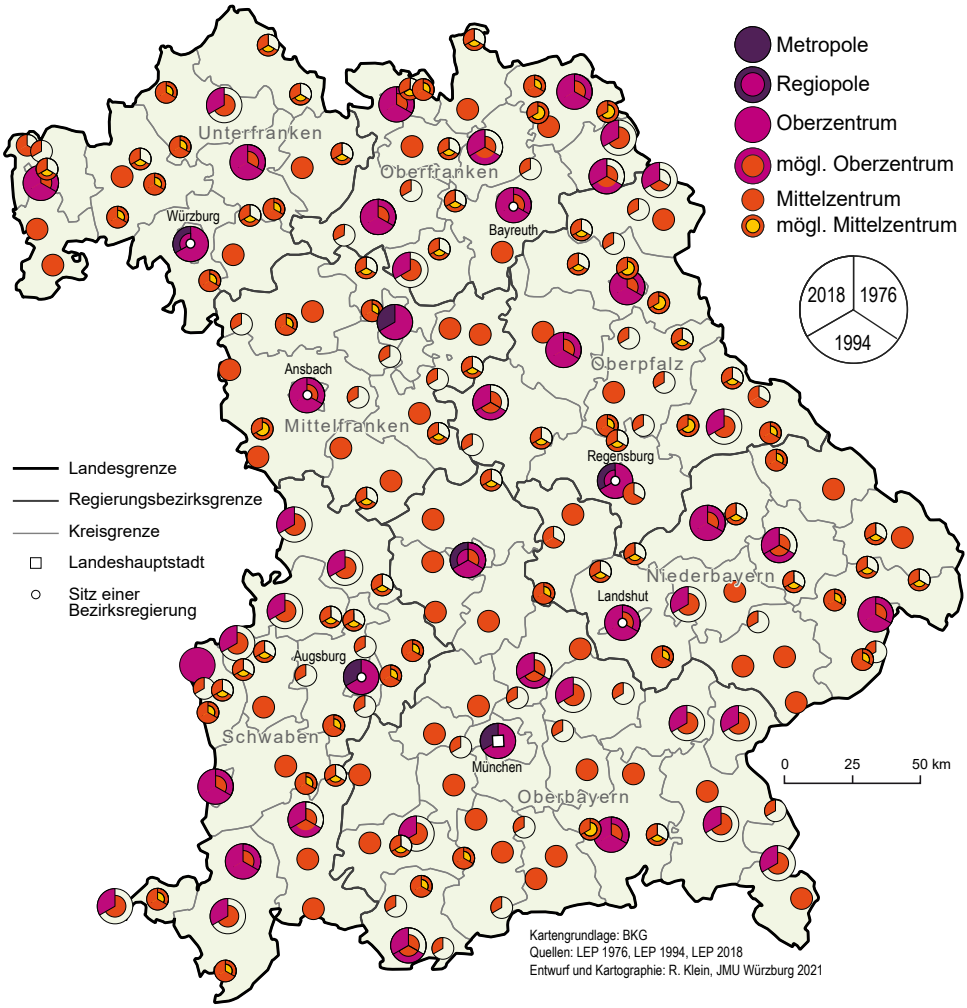


Abb. 3: Zunahme und Aufstufungen Zentraler Orte in Bayern 1976, 1994 und 2018

Das Ausmaß der Zunahme und der Aufstufungen zeigt deutlich exemplarisch eine Gegenüberstellung der Zentralen Orte von 1976 und 2018 im nördlichen Schwaben (vgl. Abbildung 4).

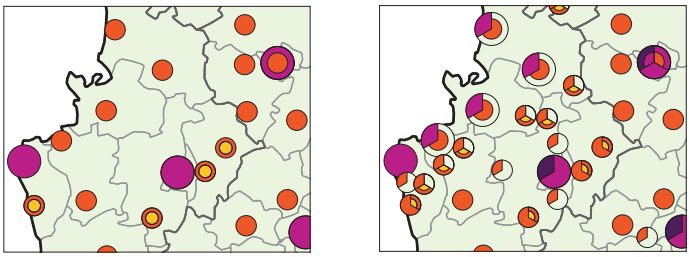


Abb. 4: Zunahme und Aufstufungen Zentraler Orte im nördlichen Schwaben zwischen 1976 und 2018 (Legende vgl. Abb. 3)

2.4 Nur Ausnahmen? Zunahme der Doppel- und Mehrfachzentren

Die unterschiedlichen Werte für die Anzahl Zentraler Orte und Gemeinden in Tabelle 2 resultieren aus der Nutzung des Grundsatzes, dass in Ausnahmefällen zwei oder mehr Gemeinden als zentrale Doppel- oder Mehrfachorte festgelegt werden können (Grundsatz 2.1.11) (StMFLH 2018a: 22). Die Gemeinden ergänzen sich gegenseitig mit den vorhandenen oder geplanten zentralörtlichen Einrichtungen (StMFLH 2018a: 24). Zentrale Doppel- und Mehrfachorte haben auch einen gemeinsamen Versorgungsbereich (StMFLH 2018a: 31). Voraussetzung zur Bildung eines Doppel- oder Mehrfachzentrums ist neben der räumlichen Nähe, dass kein geeigneter Einzelort in Betracht kommt und ansonsten die flächendeckende Versorgung mit den zentralörtlichen Einrichtungen nicht gewährleistet wäre (StMFLH 2018a: 31–32). Zudem sollen die Partnergemeinden eine vergleichbare zentralörtliche Bedeutung besitzen. Die Anzahl der Ausweisungen solcher Doppel- bzw. Mehrfachzentren soll allerdings in einem überschaubaren Rahmen bleiben, um das verfolgte Konzentrationsprinzip nicht zu gefährden (BBSR 2018: 41). Bei den aktuell 101 ausgewiesenen Doppel- und Mehrfachzentren handelt es sich in dieser Anzahl nicht mehr um Ausnahmefälle. Die Zahl der Orte mit mindestens oberzentraler Bedeutung hat sich gegenüber 1976/1984 auf das 2,5-fache erhöht, die Zahl der Orte mit mittelzentraler Bedeutung auf das 1,5-fache. Die Zunahme der Doppel- und Mehrfachzentren ist damit sogar noch überproportional höher als die Zunahme der Zentralen Orte.

Das Beispiel Schwabach zeigt, dass eine vergleichbare zentralörtliche Bedeutung der Partnergemeinden – hier die Ausweisung als Metropole – nicht immer gegeben ist.

3 Überprüfung der Ausweisung Zentraler Orte in Bayern

Im Zuge der Fortschreibungen des Landesentwicklungsprogramms Bayern wurden kritische Stellungnahmen vorgelegt, in denen das Zentrale-Orte-Konzept vorrangige Bedeutung hat. Die Studie von Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) weist empirisch fundiert nach, dass in vielen Fällen die Einstufung eines Ortes nicht den tatsächlich vorhandenen zentralörtlichen Ausstattungsmerkmalen entspricht. Danach ist zum einen die Anzahl insgesamt zu hoch, zum anderen sind zahlreiche Orte zu hoch eingestuft. Mehrere Vereinigungen und Verbände[4] und nachfolgend die ARL[5] setzen in ihren Stellungnahmen das Zentrale-Orte-Konzept an die erste Stelle und stellen eine inflationäre Aufstufung fest. Diese widerspricht dem Funktionsversprechen Zentraler Orte ebenso wie die Ausweisung von Mehrfachzentren dem Bündelungsprinzip. Die gemeinsame Stellungnahme fordert „Weniger ist Mehr!" vor dem Hintergrund einer „unnötigen Vielzahl von Orten ohne weitere Mittelausstattung", die „transparente Darlegung der Einstufungskriterien und der räumlichen Abgrenzung der Mittelbereiche" sowie die „strikte Anwendung realitätsbezogener Einstufungskriterien unter Berücksichtigung der Tragfähigkeit und Reduzierung der Zahl der Mittel- und Oberzentren um mindestens 30%".

Nachfolgend werden die Ergebnisse einer Überprüfung der Ausweisung Zentraler Orte im diesbezüglich aktuellen LEP 2018 bestehend aus vier Komponenten zusammengefasst. Dazu wurden zur gegenseitigen Kontrolle zunächst zwei verschiedene Analyseansätze verwendet. Mit einer Schwellenwertanalyse wurde die Zahl der für die jeweilige Zentralitätsstufe zu erfüllenden Kriterien untersucht. Diese dienen der einheitlichen und nachprüfbaren Auswahl bzw. Einstufung einer Gemeinde im Zentrale-Orte-Konzept. Die Anzahl der zu erfüllenden Kriterien nimmt mit der Höhe der Zentralitätsstufe zu. Die Merkmale des Ausstattungskatalogs sind auf Ebene der Gemeinden größtenteils binär ausgeprägt, womit lediglich das Vorhandensein von Einrichtungen bzw. Funktionen überprüft werden kann, nicht aber quantitativ deren kapazitives Angebot oder die entsprechende Nachfrage. Die zweite Methodik basiert auf clusteranalytischen Untersuchungen. Im Unterschied zur Schwellenwertanalyse eines Ausstattungskatalogs ist das Skalenniveau der zur Zentralitätsmessung herangezogenen Kriterien nicht nominal, sondern metrisch. Die Quantifizierung ermöglicht eine viel differenziertere Analyse der räumlichen Unterschiede. Als dritte Komponente des Verfahrens erfolgte ein Vergleich mit der Studie von Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) zur Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzepts im Rahmen der Fortschreibung des LEP 2013. Bei der Ausweisung Zentraler Orte ist ebenso wie bei deren Tragfähigkeit auch die Erreichbarkeit zu berücksichtigen. Für das Szenario einer deutlichen Reduzierung und umfangreichen Herabstufung Zentraler Orte, wurde deshalb als vierte Komponente eine Erreichbarkeitsanalyse durchgeführt.

4 https://www.bda-bund.de/wp-content/uploads/2016/12/Gemeinsame-Stellungnahme-zur-LEP-%C3%84nderung.pdf (19.01.2022).

5 https://www.ludwighartmann.de/wp-content/uploads/2017/05/161111-ARL-LAG-Bayern-Stellungnahme-zur-Teilfortschreibung-des-LEP-Bayern-2016.pdf (19.01.2022).

3.1 Schwellenwertanalyse

Die Indikatoren des Ausstattungskatalogs für die Schwellenwertanalyse orientieren sich an denen der Landesentwicklungsprogramme 2003 und 2006, in denen zuletzt Ausstattungskataloge verwendet wurden (StMLU 2003: Anhang zur Begründung zu Ziel A III 2.1; StMWIVT 2006: Anhang 4). Mit der Fortschreibung im Jahre 2013 wurden diese abgeschafft. Geblieben ist lediglich eine Aufzählung von Beispielen für zentralörtliche Einrichtungen des Grund-, gehobenen und spezialisierten höheren Bedarfs. Diese Aufzählung fällt im Vergleich zu den ersten Landesentwicklungsprogrammen knapp aus und enthält keine Mindeststandards (Einig 2015: 50; StMFLH 2018a: 25–27). Von den exemplarischen Einrichtungen im Landesentwicklungsprogramm 2018 wurden einige in die Kataloge für die Schwellenwert- und Clusteranalyse aufgenommen. Des Weiteren dienten die Ausstattungskataloge in den Gutachten von Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) und Greiving/Flex/Terfrüchte et al. (2015) als Anhaltspunkte. Die ARL (2016: 16) und Einig (2015: 45) führen in ihren Beiträgen weitere Leistungen auf, die zur Daseinsvorsorge zählen. Darunter fallen mit der Versorgung von Energie und Wasser, Telekommunikation und Breitband, der Abfall- und Abwasserentsorgung, Kindertagesstätten, Rettungsdiensten sowie dem Brand- und Katastrophenschutz Dienstleistungen, die in keiner der bisherigen LEP-Fassungen zum Ausstattungskatalog gezählt haben. Das BBSR (2012: 17) differenziert bei seinen Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse zwischen Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt. Darüber hinaus werden auch die Aspekte Innovation, Lebenserwartung, persönliche Sicherheit, Sozialbeziehungen und Umwelt genannt (Brandt 2015: 5; Kawka 2015: 74). Von diesen neuen Faktoren wurde die Breitbandverfügbarkeit als Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in den Indikatorenkatalog aufgenommen (vgl. Tabelle 3).

Die aktuell ausgewiesenen 101 Doppel- und Mehrfachzentren wurden für die Analyse zu jeweils einem Zentralen Ort zusammengefasst, so auch deren zentralörtliche Einrichtungen. Die Fallzahl entspricht daher nicht den 2.056 Gemeinden Bayerns. Für insgesamt 1.933 Raumeinheiten wurden die Daten zu den Zentralitätskriterien ermittelt und ausgewertet. Die Zuordnung zu den Zentralitätsstufen erfolgte anhand der Häufigkeit des Vorkommens. Zwischen der Häufigkeit von Museen (626) und von Schulen mit dem Abschluss Mittlere Reife (246) sowie zwischen den Häufigkeiten von Amtsgerichten (71) und von Universitäten (42) sind große Sprünge vorhanden, die als Grenzen zwischen den Stufen festgelegt wurden. Zur Abdeckung der Kriterienbereiche waren als Voraussetzungen für die jeweilige Zentralitätsstufe drei Kernindikatoren zu erfüllen: die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Einwohner/-innen im Verflechtungsbereich zur Bewertung der Tragfähigkeit sowie die Anzahl der vorhandenen Einrichtungen zur Messung der Ausstattungszentralität.

Zentralitätskriterien	Grund-zentrum	Mittel-zentrum	Ober-zentrum	Häufigkeit
Einzelhandelszentralität				
Kaufkraft in €	125	360	850	
Arbeitsplatzzentralität				
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort	1.710	7.800	25.200	
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte Einpendler/-innen	1.050	5.000	15.000	
Ausstattungszentralität				
Gesundheit				
Allgemein-/Hausarzt	●	●	●	1348
Facharztpraxis	●	●	●	944
Zahnarztpraxis	●	●	●	833
Krankenhaus (Versorgungsstufe I-III)		●	●	205
Krankenhaus (Versorgungsstufe II-III)			●	33
Soziales				
Einrichtung für ältere Menschen	●	●	●	696
Bildung				
Grundschule	●	●	●	1462
Haupt-/Mittelschule	●	●	●	678
Mittlere Reife		●	●	246
Hochschulreife		●	●	244
Förderschule		●	●	195
Berufliche Schule		●	●	191
Volkshochschule		●	●	170
Universität/Sonstige Hochschule			●	42
Öffentlicher Personenverkehr				
Bahnhof, Haltepunkt	●	●	●	628
Reisezentrum/Verkaufsstelle		●	●	87
Fernbahnanschluss (ICE, EC/IC)			●	37
Behörden und Gerichte				
Polizei: Dienststelle und Direktion		●	●	204
Kreisverwaltungsbehörde		●	●	75
Amtsgericht		●	●	71
Finanzamt		●	●	94
Arbeitsamt		●	●	94
Landgericht			●	21
Kultur				
Museum	●	●	●	626
Theater (Staatstheater, kommunales Theater mit eigenem Ensemble), Opernhaus			●	19
Kammer (IHK, Handelskammer)			●	9
Einwohner/-innen im Verflechtungsbereich	7.500	30.000	200.000	

Tab. 3: Ausstattungskatalog für die Schwellenwertanalyse

Im Unterschied zum derzeitigen LEP-Stand wurde bei dieser Analyse nicht nach fünf, sondern nur nach drei Zentralitätsstufen unterschieden, ohne die der Metropolen und der Regionalzentren – zum einen aufgrund der Vergleichbarkeit mit den LEP-Fassungen 2003 und 2006, zum anderen aufgrund der Verwendung binärer Variablen zur Messung der Ausstattungszentralität. Die Merkmalsausprägungen sind bei der Schwellenwertmethode nicht berücksichtigt, sodass die vorhandenen Kapazitäten nicht einfließen und eine direkte Vergleichbarkeit einzelner Zentren, insbesondere zur Landeshauptstadt, nicht gegeben ist. Die rangmäßige Zuordnung von Orten zu den drei Zentralitätsstufen ist hingegen eindeutig möglich.

Bei der Durchführung der Schwellenwertanalyse wurden zwei Szenarien aufgestellt. In Szenario 1 mussten die Gemeinden bzw. Zentralen Orte alle drei Pflichtkriterien für die jeweilige Zentralitätsstufe erfüllen, um in diese eingeordnet zu werden. Im zweiten Szenario wurde diese Vorgabe dadurch etwas gelockert, dass mindestens zwei der drei Voraussetzungen vorliegen müssen. Tabelle 4 zeigt, dass nach beiden Szenarien in allen Zentralitätsstufen deutlich weniger Zentrale Orte ausgewiesen werden als im Landesentwicklungsprogramm 2018.

	Oberzentren	Mittelzentren	Grundzentren	Zentrale Orte
LEP 2018	47	153	614	814
Szenario 1	21	65	256	342
Erfüllungsquote	44,7 %	42,5 %	41,7 %	42,0 %
Szenario 2	25	76	275	376
Erfüllungsquote	53,2 %	49,7 %	44,8 %	46,2 %

Tab. 4: Ergebnis der Schwellenwertanalyse

In Szenario 1 erfüllen nur 41,7 % der aktuell festgelegten Oberzentren die Kriterien dieser Schwellenwertanalyse. Im zweiten Szenario kommen vier Oberzentren hinzu. Bei den Mittelzentren liegt die Erfüllungsquote bei 42,5 bzw. 49,7 %. Noch niedriger ist die Erfüllungsquote mit 41,7 bzw. 44,8 % bei den Grundzentren. Insgesamt liegt die Anzahl der Zentralen Orte nach der Schwellenwertmethode nur bei 342 bzw. 376 im Vergleich zu 814 im Landesentwicklungsprogramm 2018.

3.2 Clusteranalyse

Im Unterschied zur Schwellenwertanalyse werden bei der Clusteranalyse die Indikatoren nicht nur durch das Vorhandensein der Einrichtungen auf nominalem Skalenniveau abgebildet, sondern auf metrischem Skalenniveau durch deren Merkmalsausprägungen. Die Ausstattungs- bzw. Versorgungszentralität wird beispielsweise durch die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Schulen, durch in den Einrichtungen verfügbare Plätze oder durch Betten in Krankenhäusern gemessen, jeweils zur Vergleichbarkeit unter anderem über die Einwohnerzahl normiert.

Dem Ausstattungskatalog der Clusteranalyse wurde zusätzlich der Faktor Breitbandversorgung hinzugefügt, da der Zugang zum Internet von zentraler Bedeutung für die Teilhabe an der Gesellschaft, die Gewährleistung der Daseinsvorsorge und die Herstellung oder Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist (Kawka 2015: 76). Zur Differenzierung von Metropolen, Regionalzentren und Oberzentren wurde im Bereich Kultur der Indikator „Staatliche Museen und Sammlungen" ergänzt. Dafür entfiel der Indikator „Volkshochschulen". In der Clusteranalyse wurden zur Überprüfung der Einstufung Zentraler Orte nur diejenigen 376 Zentralen Orte berücksichtigt, die im zweiten Szenario der Schwellenwertanalyse mindestens die Voraussetzungen für Grundzentren erfüllt haben. Grundzentren werden zwar landesplanerisch nicht ausgewiesen, sind aber in dem Analysespektrum berücksichtigt, um auch Hinweise auf potenzielle Herabstufungen erlangen zu können.

Zur Ableitung linear unabhängiger Faktoren zur Vermeidung von Interkorrelationen dienten vorab Hauptkomponentenanalysen (HKA) mit Varimax-Rotation. Zunächst erschien die Extraktion von drei Faktoren mit einer Erklärung von 87,9% der Gesamtvarianz zielführend (KMO-Wert 0,957). Dennoch legte die Interpretation der Zwischenergebnisse nahe, für eine bessere Interpretierbarkeit der Faktoren einige Variablen auszuschließen. In der zweiten Faktorenanalyse wurde nur eine Komponente extrahiert, demzufolge erfolgte keine Rotation der Komponentenmatrix. Bis auf drei Indikatoren werden alle mit Faktorladungen höher als 0,9 erklärt, die anderen mit höher als 0,6. Die erklärte Varianz liegt bei 84,5%. Die Hauptkomponentenanalyse diente somit in einem ersten Schritt zur Identifikation von nicht für die Clusteranalyse geeigneten Indikatoren.

Die Clusteranalyse lieferte als zu erwartendes Ergebnis, dass die Metropolen München und Nürnberg/Fürth/Erlangen/Schwabach in einem Cluster liegen. Zu einem weiteren Cluster gehören sieben weitere größere Städte: die drei Regiopolen Augsburg, Regensburg und Würzburg sowie die vier Oberzentren Aschaffenburg, Bayreuth, Coburg und Passau.

Die clusteranalytischen Untersuchungen lassen erkennen, dass die Wahl bzw. Definition der Indikatoren bei der Interpretation der Ergebnisse und der daraus folgenden Einstufung zu berücksichtigen sind. Es ist festzustellen, dass als Zentrale Orte ausgewiesene Städte mit einer hohen Einwohnerzahl bei einigen Indikatoren eher mittelmäßige oder niedrige Werte aufweisen. Dies gilt auch für Indikatoren der Arbeitsplatzzentralität („sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Einwohner", „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort" / „sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort" sowie den Pendlersaldo). Umgekehrt zeigen bei der Analyse aller 2.056 Gemeinden einige Orte herausragende Merkmalsausprägungen. So befindet sich beispielsweise in der Gemeinde Spardorf (derzeit als Grundzentrum eingestuft, in der Schwellenwertanalyse ohne zentralörtliche Funktion) ein Gymnasium mit 1.105 Schülerinnen und Schülern, obwohl in dem Ort gerade einmal 2.227 Menschen leben. Somit ist statistisch fast jeder zweite Einwohner von Spardorf ein Schüler bzw. fast jede zweite Einwohnerin eine Schülerin des Gymnasiums. Bei der Auswahl und Einstufung der Zentralen Orte basierend auf den empirischen Ergebnissen von Schwellenwert- und Clusteranalyse wurden solche Aspekte in einem abschließenden Schritt überprüft und berücksichtigt.

3.3 Szenario: Deutliche Reduzierung der Anzahl und Abstufungen Zentraler Orte in Bayern

Schwellenwertanalyse und Clusteranalyse hatten bei der Einstufung der Zentralen Orte Bayerns in 296 von 336 Fällen das gleiche Ergebnis, was eine Übereinstimmung von 88,1 % bedeutet. Die anderen 40 Fälle wurden vor der endgültigen Einstufung noch einmal überprüft und eine Einzelfallbewertung vorgenommen. Tabelle 5 zeigt das Endergebnis der Zentrale-Orte-Untersuchungen. Zum Vergleich sind die Ergebnisse der Schwellenwert- und Clusteranalyse sowie der aktuelle Stand im Landesentwicklungsprogramm 2018 und in den Regionalplänen aufgelistet.

	Metro-polen	Regio-polen	Ober-zentren	Mittel-zentren	Grund-zentren	Insge-samt
LEP 2018	3	3	41	153	614	814
Szenario 1	-	-	21	65	256	342
Übereinstimmung	-	-	44,7 %	42,5 %	41,7 %	42,0 %
Szenario 2	-	-	25	76	275	376
Übereinstimmung	-	-	53,2 %	49,7 %	44,8 %	46,2 %
Clusteranalyse	2	3	24	74	273	376
Übereinstimmung	66,6 %	100 %	58,5 %	48,4 %	44,5 %	46,2 %
Endgültige Zentrale Orte	2	3	19	86	266	376
Übereinstimmung	66,6 %	100 %	46,3 %	52,3 %	43,3 %	46,2 %

Tab. 5: Zusammenfassung der Analyseergebnisse

Beide Analyseansätze haben im Endergebnis bei den Grund-, Mittel- und Oberzentren Übereinstimmungsgrade mit der Ausweisung im Landesentwicklungsprogramm 2018 von nur 43 bis 52%. In acht Fällen beträgt die Diskrepanz der Einstufung sogar zwei Zentralitätsstufen. Von den sechs Regio- und Metropolen werden fünf zutreffend abgebildet.

Für eine Anpassung des Zentrale-Orte-Konzepts im Rahmen einer Neuorientierung der Raumordnung Bayerns empfiehlt sich aufgrund der vorliegenden Analysen zusammenfassend folgende Hierarchisierung (vgl. Abbildung 5).

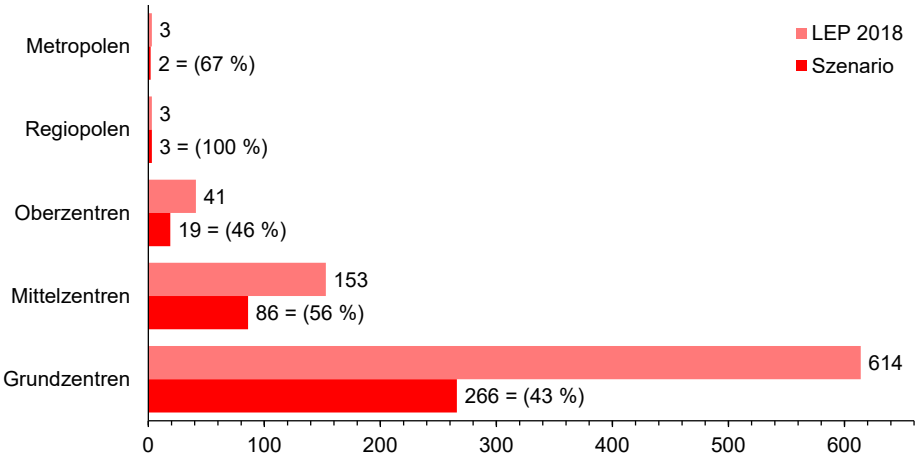


Abb. 5: Vergleich der Anzahl Zentraler Orte im Szenario und im Landesentwicklungsprogramm 2018

Die Ergebnisse weisen eine sehr große Übereinstimmung zur Überprüfung der Ausweisung Zentraler Orte bei Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms 2013 auf (vgl. Tabelle 6). Zu beachten ist, dass die Zahl der Mittelzentren in den Szenarien von 2012 mit 55 bzw. 92 deutlich verschieden ist.

	Ober-zentren	**Mittel-zentren**	**Grund-zentren**	**Insge-samt**
LEP 2018	47	153	614	814
Schwellenwertanalyse Szenario 1	21	65	256	342
Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012) Szenario 2	19	55	280	354
Abweichung	9,5 %	15,4 %	9,4 %	3,5 %
Schwellenwertanalyse Szenario 2	25	76	275	376
Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012)Szenario 1	22	92	291	405
Abweichung	12,0 %	21,1 %	5,8 %	7,7 %

Tab. 6: Vergleich der Schwellenwertanalyse

Die im Vergleich zur aktuellen Situation 53,8% geringere Anzahl von der Landesraumordnung auszuweisender Zentraler Orte stellen trotz der Reduzierung immer noch ein dichtes Netz Zentraler Orte dar (vgl. Abbildung 6).

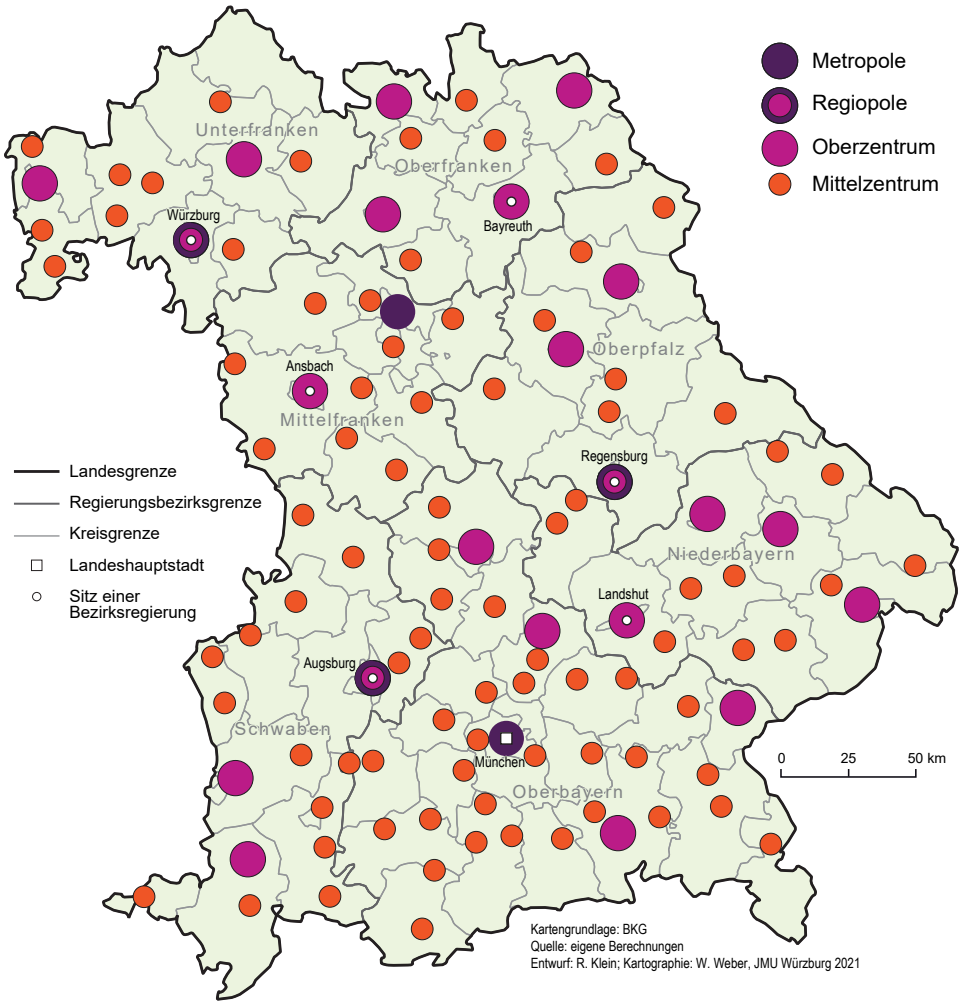


Abb. 6: Ausweisung Zentraler Orte in Bayern aufgrund der vorliegenden Untersuchungen

Greiving/Flex/Terfrüchte et al. (2015) hatten in ihrer Untersuchung erkannt, dass bei allen grenzüberschreitenden Doppelzentren Funktionsergänzungspotenziale bezüglich der Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen vorhanden sind. Allerdings gestaltet sich zumindest bei den Kooperationen mit ausländischen Gemeinden die Ausschöpfung der Potenziale in der Praxis schwierig, da bestimmte Einrichtungen wie Schulen, Behörden und Krankenhäuser nur eingeschränkt von Einwohnerinnen und Einwohnern aus dem jeweils anderen Land in Anspruch genommen werden können.

3.4 Erreichbarkeitsanalyse

Neben dem Aspekt der wirtschaftlichen Tragfähigkeit ist hinsichtlich der flächendeckenden Versorgung auch die zumutbare Erreichbarkeit Zentraler Orte zu beachten, damit auch die Bewohnerinnen und Bewohner abgelegener und dünn besiedelter ländlicher Räume die in diesen Zentren bereitgestellten Einrichtungen und Dienstleistungen in Anspruch nehmen können (Priebs 2013: 207). Dies ist aufgrund des ungleich verteilten Angebots von Infrastruktur eine Herausforderung (Einig 2015: 45). Dabei ist die Erreichbarkeit sowohl mit dem motorisierten Individualverkehr in Form des Pkw als auch mit dem öffentlichen Personenverkehr auf der Schiene (Bahn) und der Straße (Bus) von Bedeutung.

Zu den Grundsätzen 2.1.7 Mittelzentren und 2.1.8 Oberzentren führt das Landesentwicklungsprogramm 2018 aus: „Die zumutbare Erreichbarkeit von Mittelzentren liegt bei einer Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr von 30 Minuten oder einer Fahrzeit von 45 Minuten mit dem öffentlichen Personenverkehr. (...) Die zumutbare Erreichbarkeit bei Oberzentren liegt bei einer Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr von 60 Minuten oder einer Fahrzeit von 90 Minuten mit dem öffentlichen Personenverkehr. Diese Orientierungswerte entsprechen der Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN 2008)“ (StMFLH 2018a: 30).

Die Erreichbarkeitsanalyse zeigt, dass auch bei dem vorliegenden Szenario einer deutlichen Reduzierung der Anzahl Zentraler Orte auf etwa die Hälfte das nächste Mittel- oder Oberzentrum (einschließlich Regiopolen und Metropolen) von beinahe allen Gebieten aus in zumutbarer Entfernung, sprich innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit mit dem Pkw erreicht werden kann (vgl. Abbildung 7).

Mehr als 90% der bayerischen Bevölkerung erreicht das nächste Mittel- oder Oberzentrum sogar in höchstens 20 Minuten. Außerhalb des Bereichs der zumutbaren Entfernung liegen lediglich 30 der 2.056 Gemeinden Bayerns. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass für die Analysen Mehrfachzentren sowohl statistisch als auch räumlich zusammengefasst worden sind, da erst durch die Zusammenfassung von Zentralen Orten die Zentralitätsstufe des Mehrfachzentrums erreicht wird. Somit ist die räumliche Lage eines Mehrfachzentrums bei der Erreichbarkeitsanalyse lediglich eine Näherung der tatsächlichen Ortslagen.

Die Erreichbarkeitsanalyse zeigt auch, dass 98% der Bevölkerung innerhalb des als noch zumutbar erachteten Zeitaufwands von einer Stunde mit dem Pkw das nächstgelegene Oberzentrum erreichen und fast drei Viertel der Einwohnerinnen und Einwohner in der Hälfte dieser Zeit (vgl. Tabelle 7). Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei der Analyse außerhalb Bayerns liegende Oberzentren nicht berücksichtigt wurden. So ist beispielsweise für das Berchtesgadener Land die Landeshauptstadt Salzburg gut erreichbar.

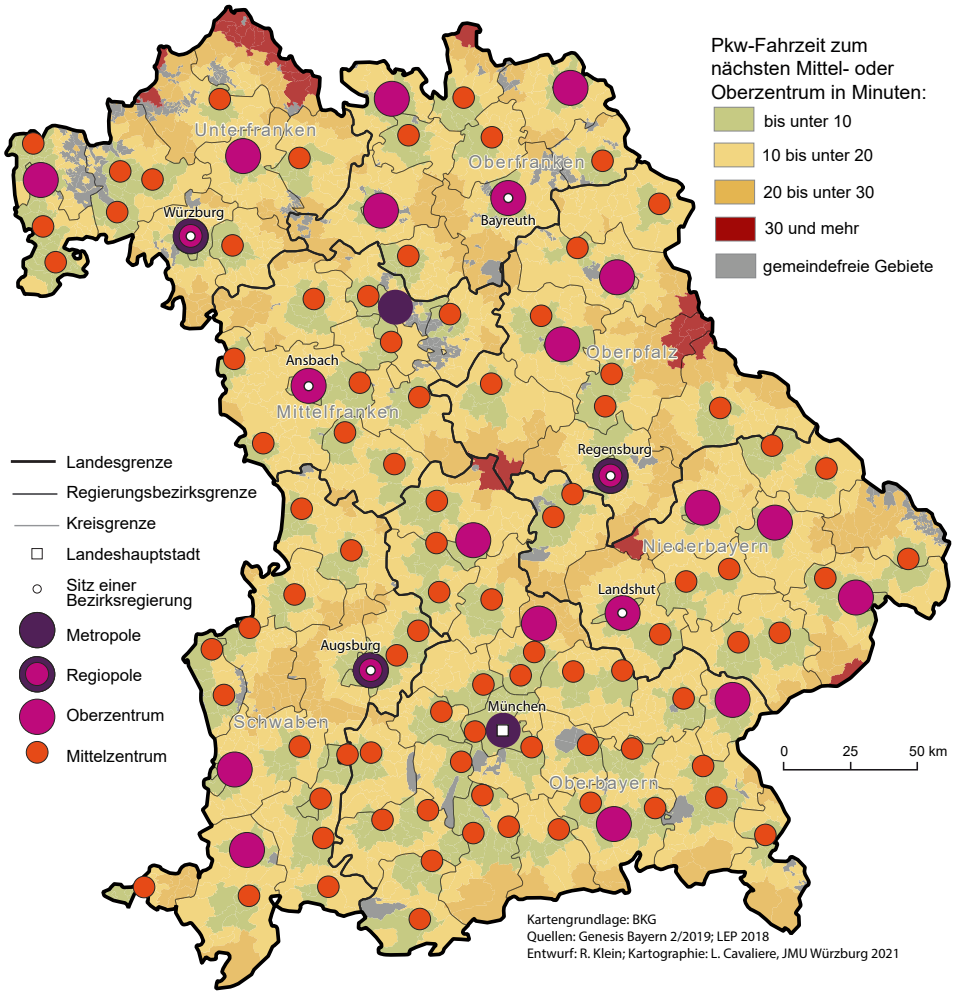


Abb. 7: Erreichbarkeit von Mittel- oder Oberzentren des Szenarios

in das nächste Mittel- oder Oberzentrum:			
Fahrzeit	30 Minuten	20 Minuten	10 Minuten
weniger als	99,4 %	92,7 %	58,8 %
mehr als	0,6 %	7,3 %	41,2 %
in das nächste Oberzentrum			
Fahrzeit	60 Minuten	30 Minuten	15 Minuten
weniger als	98,1 %	73,5 %	39,9 %
mehr als	1,9 %	26,5 %	60,1 %

Tab. 7: Bevölkerungsanteile nach Pkw-Fahrzeiten

Bei einer Überprüfung des Zentrale-Orte-Systems wäre auch die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Personenverkehr zu untersuchen. Dazu sind flächendeckend die Fahrpläne der Busse und Bahnen zu erheben und auszuwerten. Stichproben weisen darauf hin, dass auch hier die Erreichbarkeit weiterhin gegeben ist.

4 Schlussfolgerungen für die Raumordnung

Die Ergebnisse der mehrfach und mit unterschiedlichen Ansätzen durchgeführten Analysen erfordern im Rahmen einer Neuorientierung der Raumordnung Bayerns eine Evaluierung der Ausweisung Zentraler Orte.

Das BBSR (2018) hat im Raumordnungsbericht die Zentrale-Orte-Konzepte der Bundesländer miteinander verglichen. Dabei zeigte sich, dass Bayern auch in Relation zu anderen Ländern sehr viele Zentrale Orte ausweist. Bei den Fortschreibungen wurden nie Abstufungen vorgenommen, was darauf hinweist, dass seitens der Landesplanung keine nachvollziehbare Überprüfung vorliegt. In den vergangenen Jahren kam es in Bayern zwar kaum noch zu Neuausweisungen von Zentralen Orten, allerdings im Rahmen der LEP-Fortschreibungen 2013 und 2018 zu zahlreichen Aufstufungen. 2013 wurde zunächst die von Expertinnen und Experten begrüßte Reduzierung der Zentralitätsstufen von sieben auf drei vorgenommen. Jedoch wurden alle bestehenden Zentralen Orte ohne Überprüfung ihrer neuen Kategorie zugeordnet. Alle Kleinzentren wurden zusammen mit den Unterzentren und Siedlungsschwerpunkten Grundzentren gleichgestellt, alle möglichen Mittelzentren zu Mittelzentren und alle möglichen Oberzentren zu Oberzentren hochgestuft.

Mit der Schwellenwertanalyse wurde neben der Tragfähigkeit durch die Berücksichtigung der Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich auch die Ausstattung der Zentralen Orte mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge überprüft. Dabei hat sich gezeigt, dass 222 von den 614 derzeit ausgewiesenen Grundzentren, somit mehr als ein Drittel, lediglich vier oder weniger der sechs Einrichtungen des Grundbedarfs aus dem für die Analyse verwendeten Ausstattungskatalog aufweisen. Unter den 153 Mittelzentren befinden sich 44, die 11 oder weniger der 20 ausgewählten mittelzentralen Einrichtungen aufweisen. Mit den Gemeinden Hollfeld, Ludwigsstadt und Neuhaus am Inn gibt es drei Mittelzentren, die nicht einmal die hier angelegten Voraussetzungen für eine Einstufung als Grundzentrum erfüllen.

Resultat der Schwellenwertanalysen ist, dass zahlreiche Zentrale Orte die aufgestellten Kriterien nicht erfüllen und somit entweder keine zentralörtliche Funktion innehaben sollten bzw. zu hoch eingestuft sind. Letztlich haben von den 814 Zentralen Orten lediglich 342 bzw. 376 die Voraussetzungen erfüllt. Ein ähnliches Ergebnis wie die vorliegenden Schwellenwertanalysen ergaben die Untersuchungen von Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. (2012). Auch die in dieser Studie befragten Expertinnen und Experten bewerten die Anzahl der Zentralen Orte als zu hoch.

Die der jeweiligen Zentralitätsstufe entsprechende Ausstattung ist in vielen Fällen nicht vorhanden. Dadurch ist auch infrage gestellt, ob die Daseinsvorsorge in Bayern tatsächlich in dem Maße gewährleistet ist, wie es das derzeit sehr dichte Zentrale-Orte-Netz erscheinen lässt.

Laut Landesentwicklungsprogramm ist die Rückstufung Zentraler Orte grundsätzlich möglich (vgl. Bartholomae/Lemberger/Litzel et al. 2012: 3, 7). Im Zuge der Reduzierung der Zentralitätsstufen bei der LEP-Reform 2013 wurde versäumt, die Zentralen Orte auf ihre tatsächliche Funktionsausstattung zu überprüfen. Auch im Rahmen der LEP-Fortschreibung 2018 wurde eine solche Überprüfung nicht durchgeführt.

Bei einer eventuellen Überprüfung der Einstufungen von Zentralen Orten ist allerdings nicht nur der Status quo zu beachten, der in den Schwellenwert- und Clusteranalysen untersucht wurde, sondern auch die langfristigen demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Sie sind zwar an sich nicht maßgeblich für die Einstufung Zentraler Orte, dennoch geben sie Aufschluss darüber, ob und inwiefern die zukünftige Daseinsvorsorge und Tragfähigkeit zentralörtlicher Einrichtungen in bestimmten Teilräumen gesichert sein wird. Zum Beispiel ist mit einem hohen Bevölkerungsrückgang, der möglicherweise prognostiziert wird, auch ein Rückgang der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer zentralörtlicher Einrichtungen verbunden, wodurch wiederum deren Tragfähigkeit sinkt.

Es muss daher die Frage gestellt werden, ob weitere Aufstufungen von Zentralen Orten und die Errichtung weiterer Einrichtungen sinnvoll sind, wenn die ausreichende Einwohnerzahl im Versorgungsbereich fehlt. Friedrich/Dietrich/Furkert (2021: 19) stellen in dem Fazit zu ihren Analysen der Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen Zentraler Orte fest, es „ist zu erkennen, dass die Mittel- und Oberzentren vielerorts – und insbesondere im Land Bayern – erhebliche Defizite in unterschiedlichen Infrastrukturbereichen aufweisen." Die Entwicklungsfunktion ist im Zentrale-Orte-Konzept ohnehin zuletzt in den Hintergrund gerückt. In den letzten Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es eher möglich ist, den derzeitigen Ausbauzustand der zentralörtlichen Einrichtungen zu sichern, als eventuelle Versorgungsdefizite durch neue Funktionen auszugleichen (Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2015: 26). Demnach muss möglicherweise in Regionen mit bereits jetzt geringer Bevölkerungsdichte sowie prognostiziertem Bevölkerungsrückgang eine Ausdünnung der Zentralen Orte auf ein für die flächendeckende Daseinsvorsorge erforderliches Maß in Erwägung gezogen werden (ARL 2016: 31). Eine noch stärkere Bündelung von Gütern und Dienstleistungen ist auch hinsichtlich der eingeschränkten öffentlichen Finanzen sinnvoll, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Einrichtungen langfristig zu sichern. Es gebe „kein besseres Mittel zur kommunalen Ausgabensenkung [...] als eine kompakte und geordnete Siedlungsentwicklung" (BBSR 2012: 57). Außerdem würde dies dem Ziel der Reduzierung von Flächeninanspruchnahme und insgesamt dem Nachhaltigkeitsprinzip der Raumordnung dienen.

Die aktuell hohe Anzahl Zentraler Orte deutet darauf hin, dass die Landesplanung als derzeitiges Vorrangprinzip der Erreichbarkeit eine höhere Bedeutung beimisst als der Tragfähigkeit (vgl. Greiving/Flex/Terfrüchte et al. 2015: 26; Koppers/Miosga/Sträter

et al. 2018: 298). Daher ist in Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 BayLplG festgehalten, Zentrale Orte über das ganze Staatsgebiet so zu verteilen, dass die Daseinsvorsorge in allen Teilräumen in zumutbarer Erreichbarkeit gesichert ist. Die Aufrechterhaltung der Tragfähigkeit bei gleichzeitiger Erreichbarkeit von zentralörtlichen Einrichtungen ist das Leitziel des Ansatzes der dezentralen Konzentration. Dieses Konzept spielt für die Herstellung und Sicherung einer effizienten und kostengünstigen Versorgung eine Rolle und enthält bei Schrumpfungsprozessen eine ordnungspolitische Dimension (Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 208).

Das Zentrale-Orte-Konzept besteht nicht nur aus dem hierarchischen System Zentraler Orte als punkthaften Elementen, sondern auch aus deren Verflechtungsbereichen. Erst durch sie wird eine flächendeckende Versorgung konzeptionell möglich. Bayern verzichtet seit dem Landesentwicklungsprogramm 2013 in der Landesplanung auf die Ausweisung von Mittelbereichen. Nahbereiche werden in den Regionalplänen ausgewiesen. Das BBSR stellte in dem Fazit seiner Analysen der Zentrale-Orte-Konzepte in Deutschland jüngst fest: „Zentrale Orte sind im Idealfall immer mit dem dazugehörigen Versorgungsbereich zu denken, da ihnen erst dann der relative Bedeutungsüberschuss zukommt. Bisher weisen aber noch zu wenige Länder landesplanerische Versorgungsbereiche aus. Manche Länder haben in jüngerer Zeit bedauerlicherweise sogar auf die Ausweisung von Mittelbereichen verzichtet, obwohl diese in den vorhergehenden Landesentwicklungsplänen festgelegt waren. Daher ist es wünschenswert, dass die Länder – gemäß der jüngsten MKRO-Entschließung zu Zentralen Orten […] – zukünftig (wieder) Mittelbereiche ausweisen“ (Friedrich/Dietrich/Furkert 2021: 19).

Aus den gesammelten Erkenntnissen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen zur Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Zentrale-Orte-Konzepts in Bayern ableiten, die denen von Koppers/Miosga/Sträter et al. (2018: 295–296) ähneln:

> Wiedereinführung von Mindeststandards.

> Mindeststandards sind sowohl für die Zentralen Ortes selbst als auch für deren Versorgungs- bzw. Verflechtungsbereiche festzulegen. Solche Standards, wie sie in anderen Bundesländern üblich sind, geben eine Orientierung für zentralörtliche Festlegungen und erleichtern durch die Erhöhung der Transparenz deren Nachvollziehbarkeit.

> Überprüfung der Zentralen Orte auf ihre Einstufung.

> Statt einer stetigen zentralörtlichen Aufstufung der Gemeinden, deren Zahl endlich ist, sollte im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms regelmäßig eine Überprüfung der Ausweisung Zentraler Orte vor dem Hintergrund der aktuellen lokalen und regionalen Strukturen und Entwicklungen erfolgen, um unter anderem die mit einer zentralörtlichen Einstufung verbundenen Erwartungen auch erfüllen zu können.

> Stärkere Berücksichtigung der Verflechtungsbereiche.

> Zentrale Orte sind über ihre Umlandbedeutung definiert. Deshalb ist eine Fokussierung auf lediglich die Orte selbst nicht hinreichend. Durch die fehlende Betrachtung der Räume zwischen ihnen bleibt dieser Ansatz lückenhaft. Landesplanerisch sind deshalb wieder auch Mittelbereiche auszuweisen.

> Ausdünnung des Zentrale-Orte-Netzes.

Die hier vorliegenden Untersuchungsergebnisse und auch andere hier angeführte Untersuchungen haben gezeigt, dass eine Reduzierung der Zahl Zentraler Orte um etwa die Hälfte ohne Beeinträchtigungen der Versorgungsqualität und der Erreichbarkeit möglich ist. Häufig entspricht die vorhandene Ausstattung nicht der zentralörtlichen Einstufung, sodass diese keine landesplanerische Bedeutung mehr besitzt und als bloßes Etikett zu nicht mehr als zu Werbezwecken dienen kann. Eine Reduzierung der Zahl Zentraler Orte als sicheres Ergebnis einer fundierten Überprüfung führt zu einer Stärkung der richtig eingestuften Zentralen Orte und stärkt das Zentrale-Orte-Konzept als landesplanerisches Steuerungsinstrument.

Das Zentrale-Orte-Konzept ist trotz der wiederkehrenden Kritik als Steuerungsinstrument geeignet. Es basiert auf Eigenschaften, die auch für die heutige nachhaltige Raumentwicklung von Bedeutung sind, wie die Minimierung von Versorgungsfahrten. Auch bei der Realisierung weiterer Ziele wie der Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Verhinderung von Zersiedlung kann das Zentrale-Orte-Konzept in Form einer stärkeren Konzentration zentralörtlicher Einrichtungen nützlich sein.

Es leistet „einen beachtlichen Beitrag“ (Priebs 2013: 31) dazu, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilen Deutschlands herzustellen. „Das Zentrale-Orte-System gibt also Orientierung vor und ermöglicht Synergien, von dem [sic] alle Beteiligten profitieren“ (Priebs 2013: 32). Es ist weiterhin ein „wichtiges Orientierungsraster“. Vor allem die Mittelzentren in ländlichen Räumen dienen als „Knotenpunkte“ und „stabilisierende Anker von hoher regionaler Bedeutung“ (BBSR 2012: 55). „Die Ausgestaltung der Zentralen-Orte-Systeme nach den jeweiligen regionalen und landesspezifischen Erfordernissen in den Raumordnungsplänen bleibt zentrale und flächendeckende Aufgabe der Raumordnung“ (MKRO 2016: 16). Das Zentrale-Orte-Konzept trägt dazu bei, insbesondere in peripheren und strukturschwachen ländlichen Gebieten, die verstärkt unter den Folgen von demographischem Wandel sowie Abwanderung leiden, die Verfügbarkeit der notwendigen Einrichtungen und Infrastrukturen zu gewährleisten (BMVI 2017: 22). Aus Sicht des Bundes aktuell: „Das landesweite Netz leistungsfähiger und gut erreichbarer Versorgungszentren (zentrale Orte) hat sich bewährt. Auch diese Struktur braucht eine Hüterin, über die Krise hinaus, denn sie ist permanent dem Angriff von Partikularinteressen ausgesetzt“ (Moosmeyer 2020: 33). Der Ad-hoc-Arbeitskreis „Zukunft der Raumordnung“ der ARL (2020: 4) stellt fest: „Das wichtigste Gestaltungsinstrument der Raumordnung zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das Zentrale-Orte-System, dessen vorrangiges Ziel darin besteht, für alle Menschen ein verlässliches Angebot für als lebensnotwendig eingestufte Leistungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung schaffen zu können.“

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 108.
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2020): Raumordnung: Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung. Eine Positionsbestimmung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 115.
Bartholomae, F.W.; Lemberger, M.; Litzel, N.; Nam, C.W.; Schoenberg, A.M.; Walter, S.A. (2012): Das Zentrale-Orte-System in Bayern. Kurzfassung. München.
Bayerische Staatsregierung (2015): 17. Raumordnungsbericht. Bayern 2008–2012. München.
BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018): Raumordnungsbericht 2017. Bonn.
Benzel, L.; Domhardt, H.-J.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 203–278.
BIHK – Bayerischer Industrie- und Handelskammertag (2017): Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms 2017. Schreiben an Ministerialdirigenten Wunderlich vom 12.12.2017. München.
BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2017): 50 Jahre Ministerkonferenz für Raumordnung. Festschrift anlässlich des 50jährigen Bestehens der MKRO. Berlin.
Brandt, E. (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse – verfassungsrechtliche Grundlagen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 1–9.
Einig, K. (2015): Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge? In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 45–56.
Friedrich, J.; Dietrich, P.; Furkert, M. (2021): Zentrale Orte in Deutschland – Analysen zur Ausstattung, Konzeption, Lage und Dynamik. Bonn. = BBSR-Analysen kompakt 11/2021.
Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T.; Winkel, R. (2015): Gutachten zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern (LEP) zum Zentrale-Orte-System. Endbericht. Berlin.
Kawka, R. (2015): Gleichwertigkeit messen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, 71–82.
Koppers, L.; Miosga, M.; Sträter, D.; Höcht, V. (2018): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München. https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie_raeuml._Gerechtigkeit.pdf (13.01.2022).
MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
Moosmeyer, V. (2020): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Maßnahmen und Handlungsempfehlungen aus Sicht des Bundes. In: ARL-Nachrichten 50, 1-2, 31–34.
Priebs, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.
Regionaler Planungsverband Würzburg (2013): Regionalplan Region Würzburg (2). Zehnte Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region Würzburg. Neufassung des Kapitels A V ‚Zentrale Orte' (nunmehr ‚Zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte'). Würzburg.
Stiens, G.; Pick, D. (1998): Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer. Aktuelle Strukturen und Steuerungsfunktionen. In: Raumforschung und Raumordnung 56, 5/6, 421–434. https://doi.org/10.1007/BF03183765
StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2018a): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2018. München.
StMFLH – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2018b): Zentrale Orte (Gemeinden nach dem jeweiligen Gebietsstand). München.
StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1972): Zentrale Orte und Nahbereiche in Bayern. München.
StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1976): Landesentwicklungsprogramm Bayern 1976. München.
StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1984): Landesentwicklungsprogramm Bayern 1984. München.
StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern 1994. München.

StMLU – Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (2003): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003. München.
StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2004): 15. Raumordnungsbericht. Bericht über die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über räumliche Entwicklungstendenzen in Bayern 1999–2002. München.
StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006. München.
StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2009): 16. Raumordnungsbericht. Bericht über die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über räumliche Entwicklungstendenzen in Bayern 2003–2007. München.
StMWIVT – Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013. München.

Autor

Ralf Klein (**1960*) *studierte Angewandte Geographie* (*Dipl.-Geogr.*) *in Trier, wo er anschließend auch promovierte* (*Dr. rer. nat.*). *Nach Tätigkeiten als wissenschaftlicher Mitarbeiter bzw. Assistent in Flensburg, Osnabrück und Vechta folgte die Habilitation in Wirtschafts- und Sozialgeographie. Derzeit forscht und lehrt er als Professor am Lehrstuhl für Geographie und Regionalforschung der Universität Würzburg. Seine Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Regionalforschung, Wirtschaft/Verkehr und Umwelt sowie in der Regionalanalyse.*