

# Anlage 7

## **41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016 in Berlin**

### **Beschluss**

Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedet nachfolgende EntschlieÙung als Grundlage für eine zeitgemäÙe Fortentwicklung des Instruments der Zentralen Orte in den Ländern.

### **EntschlieÙung „Zentrale Orte“**

#### **I. Vorbemerkung**

1. In den Grundsätzen des Raumordnungsgesetzes (ROG) wird darauf abgestellt, die Siedlungsstruktur räumlich zu konzentrieren und auf Zentrale Orte auszurichten (§ 2 Abs. 2 Ziffer 2 ROG), die soziale Infrastruktur vorrangig in diesen Zentren zu bündeln sowie Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten (§ 2 Abs. 2 Ziffer 3 ROG).

2. Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, dass sich das Zentrale-Orte-Konzept insbesondere zur Steuerung von Standortentscheidungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Steuerung der Siedlungsentwicklung bewährt hat und in den Ländern weiterhin Anwendung finden soll.

Den Zentralen Orten ist seit Anbeginn eine hohe Bedeutung für die Umsetzung der Leitvorstellung der Raumordnung in ihren Ausprägungen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse über die Bereitstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge (vgl. § 1 Abs. 2 i. V. m. § 2 Abs. 2 Ziffer 3 ROG) und der Nachhaltigkeit (vgl. MKRO-EntschlieÙung von 2001) zugemessen worden. Gerade auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels (s. MKRO-EntschlieÙungen von 2005/2008) sollen die Zentralen Orte deshalb dazu beitragen, dass eine Zersiedlung und damit einhergehender Verkehr und Flächeninanspruchnahme vermindert und die Infrastruktur effektiv genutzt wird.

Hierzu wirkt die Raumordnung mit den Zentralen Orten in vielschichtiger Weise auf die Fachpolitiken (insbesondere Siedlungs-, Arbeits-, Bildungs-, Verkehrs-, Gesundheitswesen sowie Erholung/Sport, Kultur, öffentliche Verwaltung) ein, um mögliche Synergieeffekte zu erzielen.

3. Gleichwohl ist in den letzten Jahren, gerade vor dem Hintergrund der Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum deutlich geworden, dass eine Weiterentwicklung erforderlich ist, um das Instrument der Zentralen Orte zukunftsfähig und regionalspezifisch auszugestalten, um eine nachhaltige Stärkung sowohl in der Politik als auch in der Praxis zu erzielen. Die von einem einheitlichen Rahmen ausgehende länderspezifische Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts soll die dem Konzept zugeordnete Ordnungs- bzw. Orientierungsfunktion insbesondere für solche Akteure sichern, die bundesweit agieren, wie etwa Betriebe des großflächigen Einzelhandels, des Post- und Telekommunikationswesens, des öffentlichen Verkehrs, Gesundheitswesens oder der gewerblichen Wirtschaft. Dies soll dazu beitragen, dass sich in der Rechtsprechung einheitliche Entscheidungsmaßstäbe etablieren, die zu einer höheren Rechtsbeständigkeit planerischer Festlegungen führen können.

Entsprechend ist auch in den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (2006 und 2016) mit dem dort enthaltenen Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ die Bedeutung der Zentralen Orte weiterhin als bedeutendes raumordnerisches Instrument hervorgehoben, aber auch die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung betont worden.

4. Diese EntschlieÙung soll als Grundlage für eine zeitgemäÙe Fortentwicklung des Instruments der Zentralen Orte in den Ländern dienen; sie ersetzt die EntschlieÙungen der Ministerkonferenz für Raumordnung zu Zentralen Orten vom 08.02.1968, 15.06.1972 und 16.06.1983 sowie vom 03.12.2001.

## II. Grundsätzliche Feststellungen

Die Ministerkonferenz für Raumordnung trifft folgende Feststellungen:

1. Die Siedlungsstruktur des Bundesgebietes ist dadurch gekennzeichnet, dass sich Orte unterschiedlicher Größe, Bedeutung und räumlicher Verteilung herausgebildet haben.
2. Bei der raumordnerischen Festlegung von Zentralen Orten ist zwischen einer empirischen Ebene und einer normativen Ebene zu unterscheiden. Das „Zentrale-Orte-Konzept“ stellt einen empirischen Analyserahmen für die Erfassung von Zentralitätsbeziehungen zwischen dem jeweiligen Zentralen Ort und seinen empirisch festzustellenden Einzugsbereichen verschiedener Einrichtungen und Dienstleistungen mit zentralörtlicher Bedeutung dar. Hierzu werden Kriterien definiert und wissenschaftliche Analysemethoden eingesetzt. Das „Zentrale-Orte-System“ stellt dagegen die landesspezifische planerische Auswahl und normative Festlegung Zentraler Orte und ihrer Verflechtungsbereiche als generalisierender Darstellung von empirischen Einzugsbereichen in Raumordnungsplänen dar. Hiermit ist in aller Regel auch die Festlegung von Versorgungsaufgaben und Entwicklungsaufträgen verbunden.
3. Als Zentrale Orte sollen nur solche Gemeinden oder Teile davon festgelegt werden, die aufgrund ihrer räumlichen Lage, ihrer funktionalen Ausstattung und ihrer Potenziale in der Lage sind, über den eigenen örtlichen Bedarf hinaus bestimmte Versorgungsaufgaben, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, für die zu versorgende Bevölkerung ihres Verflechtungsbereichs zu erfüllen.
4. Zentrale Orte haben aufgrund ihrer Ordnungs- und Orientierungsfunktion weitere Funktionen, denen auf den jeweiligen Hierarchiestufen eine unterschiedliche Bedeutung zukommt:
  - Versorgungsfunktion (Bereitstellung von Angeboten der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen privater und öffentlicher Träger),
  - Entwicklungs-/Stabilisierungsfunktion (regionalpolitische Bedeutung als Arbeitsmarktzentren, oder als Ankerpunkte im ländlichen Raum),

- Siedlungsfunktion (Bildung von Siedlungsschwerpunkten für Wohnen und Gewerbe) und
- Verkehrsfunktion (Verknüpfungspunkte im öffentlichen und privaten Verkehr).

### III. Empfehlungen

Die Ministerkonferenz für Raumordnung empfiehlt, bei der normativen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems in den Raumordnungsplänen der Länder folgende Leitsätze zu berücksichtigen:

1. Die Zentralen Orte sollen einander in einer Weise zugeordnet und in ihrer Funktion so gestärkt werden, dass der Bevölkerung Angebote zentraler Einrichtungen in zumutbarer Erreichbarkeit zur Verfügung stehen. Dazu sollen Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien an die unterschiedlichen raumstrukturellen Gegebenheiten in den Teilräumen angepasst werden.
2. In den Zentralen Orten der unterschiedlichen Stufen sollen möglichst umfassend Funktionen der Daseinsvorsorge vorgehalten werden. Dies erfolgt in der Regel in Form eines monozentralen Zentralen Ortes. In Einzelfällen können die zentralörtlichen Funktionen in einem Verflechtungsbereich auch durch zwei oder mehr Orte in Funktionsteilung (z. B. durch Städteverbände) erfolgen. Der Zentrale Ort ist – abhängig von der normativen Bestimmung durch den Träger der Raumordnungsplanung – entweder eine administrative Einheit (Gemeinde) oder ein räumlicher Teilbereich (Ortsteil, Siedlungsbereich), in dem sich zentralörtliche Einrichtungen bündeln (Clusterbildung).
3. Die Stufenfolge der Zentralen Orte in den Raumordnungsplänen der Länder soll sich an folgender Gliederung orientieren: untere Stufe (Grundzentrum), mittlere Stufe (Mittelzentrum), höhere Stufe (Oberzentrum). Jedes höhere Zentrum hat zugleich auch die Aufgaben der Zentralen Orte niedrigerer Stufe.
  - Grundzentren (GZ) erfüllen Funktionen der überörtlichen Grundversorgung. Hierzu gehören i. d. R. Schulen der Primarstufe, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Arztpraxen, Apotheken, Nahversorger im Einzelhandel und andere

Einrichtungen des Dienstleistungsbereichs. Grundzentren können im Einzelfall auch Standort von Einrichtungen gehobener Funktionen wie z. B. einer weiterführenden Schule oder eines medizinischen Versorgungszentrums sein. Ihre Verkehrsverknüpfungsfunktion betrifft insbesondere die Verbindung zu den Mittelzentren und ihre Erreichbarkeit aus dem Verflechtungsbereich.

- Mittelzentren (MZ) erfüllen gehobene Funktionen der regionalen Versorgung. Hierzu zählen Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Aus- und Weiterbildung, Einrichtungen im Sozialbereich sowie größere Anlagen im Bereich von Freizeit und Sport. Darüber hinaus sind Mittelzentren meist Standorte weiterer Dienstleistungseinrichtungen wie Behörden, von Sekundarschulen, Gerichten, hochwertigen Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und großflächigen Einzelhandelseinrichtungen. Auch haben sie i. d. R. eine besondere Bedeutung als Arbeitsmarktschwerpunkte und für die regionale Verkehrsverknüpfung.
- Oberzentren (OZ) erfüllen hochwertige Funktionen der überregionalen Versorgung. Hierzu zählen z. B. Hochschulen, spezialisierte Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, Theater/Opernhäuser und Sportstadien. Sie haben eine besondere Bedeutung als Arbeitsmarktschwerpunkte und für die überregionale Verkehrsverknüpfung.

Eine Differenzierung dieser Stufen ist in den Raumordnungsplänen der Länder möglich. Zentrale Orte, die einzelne Funktionen der nächsthöheren Stufe wahrnehmen, können als zentralörtliche Zwischenstufe bestimmt werden.

Als Metropolen können im Einzelfall Oberzentren, deren funktionale Ausstattung eine deutliche internationale Bedeutung hat, bestimmt werden. Die Festlegung von Metropolen erfordert eine Abstimmung mit den benachbarten Bundesländern.

4. Die Zentralen Orte mittlerer Stufe haben für die möglichst vollständige, gleichmäßige und gut erreichbare Versorgung der Bevölkerung und zur Sicherung der Chancengleichheit in allen Teilräumen des Bundesgebietes eine besondere Bedeutung. Denn die Mittelzentren sind mit ihren Verflechtungsbereichen eine geeignete und für die Akteure überschaubare räumliche Kulisse, um die Angebote der Daseinsvorsorge, die über die Grundversorgung hinausgehen, flächendeckend zu gewährleisten. Der regionale Kontext bietet Anknüpfungspunkte für ei-

ne Vielfalt von innovativen und flexiblen Problemlösungen der interkommunalen und regionalen Kooperation sowie dem Zusammenwirken von öffentlicher Hand, zivilgesellschaftlichem Engagement und privater Wirtschaft. Die Verflechtungsbereiche der Mittelzentren sind daher für flächendeckende Versorgungsfunktionen eine besonders geeignete räumliche Bezugsgröße, zum Beispiel für die Ärzteversorgung und stationäre medizinische Versorgungseinrichtungen.

5. Allein das Vorhandensein von zentralörtlichen Ausstattungsmerkmalen führt nicht zu einem Anspruch von Städten oder Gemeinden auf die Festlegung als Zentralem Ort einer bestimmten Stufe. Die Auswahl und Festlegung Zentraler Orte ist Ergebnis einer Abwägung auf Grundlage eines gesamträumlichen planerischen Konzepts.
6. Insbesondere die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte der beiden unteren Stufen sollen in Raumordnungsplänen mit ihren Begründungen bestimmt oder bestimmbar festgelegt werden. Verflechtungsbereiche sind – abhängig von der normativen Bestimmung durch den Träger der Raumordnungsplanung – entweder trennscharf abgegrenzt oder im Randbereich überlappend. Verflechtungsbereiche können multifunktional oder in Bezug auf einzelne Versorgungsfunktionen festgelegt werden.  
Die Verflechtungsbereiche werden entsprechend der Zentralitätsstufe unterschieden.  
Die Verflechtungsbereiche höherer Stufe sollen in der Regel jeweils die Verflechtungsbereiche der nachgeordneten Stufen umfassen.
7. Bei der Festlegung von Verflechtungsbereichen soll die Übereinstimmung von funktionalen und administrativen Abgrenzungen berücksichtigt werden. Insbesondere im Hinblick auf Versorgungsfunktionen, die durch öffentliche Träger nur für einen bestimmten administrativen Bereich wahrgenommen werden, sollen Verflechtungsbereiche deshalb auch unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Verwaltungsgliederung abgegrenzt werden. Die Verflechtungsbereiche sollen bei der Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit und im Falle einer kommunalen Neugliederung berücksichtigt werden.

8. Ist eine letztabgewogene Festlegung des Zentrale-Orte-Systems mit der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung beabsichtigt, müssen die Festlegungen eindeutig bestimmt bzw. bestimmbar und inhaltlich nachvollziehbar sein. Dabei sind insbesondere folgende Aspekte von Bedeutung:
- die Definition von Funktionen und den damit verbundenen Einrichtungen und Dienstleistungen, die eine Bedeutung über den Zentralen Ort hinaus entfalten und damit einen signifikanten Funktions-/Versorgungsüberhang gegenüber anderen Orten begründen,
  - die Entwicklung nachvollziehbarer und den Anforderungen an planerische Gleichbehandlung genügender Abwägungskriterien zur Bewertung der Einzugsbereiche einzelner zentralörtlicher Funktionen auf der jeweiligen Stufe Zentraler Orte,
  - die Bestimmung von Einrichtungen und Dienstleistungen von zentralörtlicher Bedeutung und die Ermittlung eines Maßstabes bzw. einer Größenordnung von Zentralität für die einzelnen Einrichtungen und Dienstleistungen (z. B. Vorhandensein, Anzahl oder Größe von Einrichtungen) und in der Summe für alle Orte (Aggregation von Einrichtungen und Dienstleistungen der unterschiedlichen Funktionen) sowie
  - eine Klassifizierung der unterschiedlichen zentralörtlichen Funktionen und ihrer Einrichtungen sowie von Orten nach ihrer Zentralität (Maß des überörtlichen Versorgungsüberhangs) in unterschiedliche (hierarchisch) abgegrenzte Stufen.
- IV.** Die für die Raumordnung zuständigen Stellen sollen wechselseitig mit den Fachplanungsbehörden und den privaten raumbedeutsam tätigen Akteuren auf eine fortlaufende Abstimmung von deren Planungen hinwirken und die Vorteile in Form einer Bündelung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen vermitteln. Darüber hinaus kann die Berücksichtigung von Zentralen Orten bei Förderprogrammen, im kommunalen Finanzausgleich oder bei Gebietsreformen in Betracht kommen.