

# Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge?

Klaus Einig

*Die Erhaltung bzw. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen gehört traditionell zu den wichtigsten Zielen der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern und wird vor allem durch die Sicherung der Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge zu erreichen versucht. Betrachtet man den Zusammenhang zwischen dem Raumordnungsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge, muss als vermittelnder Faktor ihre Erreichbarkeit berücksichtigt werden. Denn das Angebot insbesondere der sozialen Infrastruktur ist nicht flächendeckend im Raum verortet, sondern verteilt sich sehr ungleich über die Gemeindegebiete in Deutschland. Mit dem Instrument der zentralen Orte versucht die Raumordnung, in Versorgungsräumen ein angemessenes Angebot an Leistungen der Daseinsvorsorge zu zumutbaren Entfernungen zu gewährleisten. Welche Vorgaben Zentrale-Orte-Konzepte der Länder zur Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und zur Erreichbarkeit zentraler Orte enthalten, wird in diesem Beitrag untersucht.*

## 1 Bedeutung des Gleichwertigkeitsziels für die Raumordnung

Die Schaffung und Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik gilt traditionell als ein zentrales, wenn nicht sogar als das wichtigste Ziel der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse setzt aus Sicht der Raumordnung vor allem die Gewährleistung des Zugangs zu Leistungen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge und bestimmte Standards der Infrastrukturausstattung voraus (MKRO 2007: 7). Nach dem Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung von Deutschland kommt es darauf an, „künftig in allen Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge“ zu gewährleisten (ebd.: 18).

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist ein hochgradig unbestimmter Rechtsbegriff mit der Funktion eines Sammelbegriffs. In der Literatur sucht man vergebens eine abschließende Liste, welche Leistungen zur Daseinsvorsorge zählen. Die Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation/Breitband, öffentlichem Nahverkehr, Postdienstleistungen, die Abfall- und Abwasserentsorgung, Rettungsdienste, Brand- und Katastrophenschutz sowie Polizei wird ebenso zur Daseinsvorsorge gerechnet wie

die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen, Kulturangebote, ärztliche Versorgung, Gesundheits- und Pflegedienste, Sportangebote, Kinderbetreuung und Schulbildung (LEP Thüringen 2014: 19). Eine moderne Interpretation versteht Daseinsvorsorge „als flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen subjektiv als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (= sozial verträglichen) Preisen“ (Knorr 2005: 35). Diese Definition blendet aber die wichtige Erreichbarkeit aus, die für das Gleichwertigkeitsziel der Raumordnung von zentraler Bedeutung ist. Viele Leistungen der Daseinsvorsorge werden nicht flächendeckend im Raum angeboten. Eine wohnortnahe Versorgung wird nur für Güter und Dienstleistungen der Nah- und Grundversorgung als politisches Versorgungsziel verfolgt. Viele Einrichtungen des mittel- und langfristigen Bedarfs werden nur in ausgewählten Gemeinden angeboten. Dadurch wird die Erreichbarkeit zu einer kritischen Größe der Daseinsvorsorge.

Das wichtigste Instrument der Raumordnung, mit dem die Leistungserbringung der Daseinsvorsorge räumlich organisiert wird, ist das Zentrale-Orte-Konzept. Durch das System zentraler Orte soll in einem Land die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit privaten Dienstleistungen, Arbeitsplätzen und einem komplexen Leistungsbündel öffentlicher Daseinsvorsorge

---

Klaus Einig  
Wissenschaftlicher Projektleiter  
Referat I 1 Raumentwicklung  
Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung (BBR)

Seit 1.2.2015  
Der Ministerpräsident des  
Landes Schleswig-Holstein  
– Staatskanzlei –  
Abt. 3 Landesplanung  
Ref. 32 Regionalentwicklung  
und Regionalplanung  
klaus.einig@stk.landsh.de

zu angemessenen Erreichbarkeitsbedingungen gesichert werden. Das Raumordnungsgesetz verpflichtet mit § 8 Abs. 5 ROG die Länder zur Ausweisung zentraler Orte, überlässt ihnen aber die konkrete Ausgestaltung ihrer Zentrale-Orte-Konzepte, die traditionell zur Herstellung bzw. Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse eingesetzt werden (vgl. Einig 2008; Beirat für Raumordnung 2009: 13). Zentrale-Orte-Konzepte gelten in Deutschland als flächendeckend implementiert (Blotevogel 2005: 1311). Nach § 2 Abs. 2 ROG sind insbesondere die Einrichtungen der sozialen Infrastruktur in den zentralen Orten zu bündeln. Jeder zentrale Ort soll nicht nur seine eigenen Bewohner mit den hier räumlich konzentrierten Einrichtungen und Dienstleistungen versorgen, sondern auch die Bevölkerung in Umlandgemeinden, die zu seinem Verflechtungsraum zählen. Damit allerdings die Versorgung der Bevölkerung auch im dünner besiedelten ländlichen Raum effizient funktioniert, ist eine gute Anbindung der Gemeinden des Verflechtungsbereichs an die zentralen Orte insbesondere über den öffentlichen Personennahverkehr eine wichtige Voraussetzung. Im dünn besiedelten ländlichen Raum mit seiner geringen Nachfragerdichte sind die bestehenden Netze zentraler Orte allerdings sehr weitmaschig, sodass hier eine gute Erreichbarkeit und eine gute Bedienungsqualität mit dem ÖPNV nur mit hohen Kosten gewährleistet werden können (Blotevogel 2002a: 37).

---

## 2 Hauptstufen der Zentrale-Orte-Konzepte

---

Die räumliche Ballung der Einrichtungen und Infrastruktur ist ein entscheidendes Merkmal von zentralen Orten, weshalb sie auch als Standortagglomeration bzw. als räumliches Standortcluster bezeichnet werden (Blotevogel 2005: 1307). Als zentraler Ort wird in den meisten Ländern die einzelne Gemeinde angesehen. In Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland wird der zentrale Ort vom Hauptort innerhalb einer Gemeinde repräsentiert. In Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt wird das baulich zusammenhängende Siedlungsgebiet innerhalb einer Gemeinde als zentraler Ort bestimmt und in Niedersachsen und Hessen werden die Siedlungsgebiete

innerhalb einer Gemeinde als zentraler Ort festgelegt, wo sich die zentralörtlichen Einrichtungen bereits bündeln bzw. in Zukunft konzentrieren sollen. Zentralörtliche Statusfestlegungen nimmt vorrangig die Landesplanung vor, während die Regionalplanung in fast allen Ländern die Festlegung der zentralen Orte auf der untersten Ebene bestimmt. Sehr frühzeitig wurde durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) versucht, die Ausweisungspraxis zentraler Orte und die Unterscheidung der einzelnen Hierarchiestufen zwischen den Ländern abzustimmen und zu vereinheitlichen. In ihrer ersten Entschließung zu zentralen Orten aus dem Jahr 1968 konnte sich auf einen vierstufigen Aufbau der Zentrale-Orte-Systeme geeinigt werden (vgl. MKRO 1968). Diese Grundarchitektur, gebildet aus Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren, hat sich allerdings nicht durchsetzen können. Mittlerweile ist sie durch eine dreistufige Grundeinteilung in den meisten Ländern verdrängt worden, die neben Ober- und Mittelzentren nur noch Grundzentren als Hauptklassen unterscheidet. In einer weiteren Entschließung aus dem Jahr 1972 wurden Mittelzentren und ihre Verflechtungsbereiche (die sogenannten Mittelbereiche) thematisiert, Richtwerte für ihre Mindestbevölkerung und Orientierungswerte für die zumutbare Erreichbarkeit von Mittelzentren bestimmt sowie ein Musterausstattungskatalog definiert (vgl. MKRO 1972). Eine inhaltlich vergleichbare Entschließung für die Oberzentren konnte erst 1983 realisiert werden (vgl. MKRO 1983). Noch heute wird auf die Definitionen von Schwellen- und Richtwerten der MKRO-Entschließungen zurückgegriffen. Insbesondere sind hier die Werte für die Mindestbevölkerung von Mittel- und Oberbereichen zu nennen, deren Ziel die Sicherung der Tragfähigkeit zentraler Orte ist. Von dem sehr breiten Spektrum öffentlicher Daseinsvorsorge wurde in den Ausstattungskatalogen der MKRO für Mittel- und Oberzentren aber nur ein verhältnismäßig kleiner Ausschnitt berücksichtigt. Hierzu gehören insbesondere Bildungs-, Gesundheits-, Kultur-, Verwaltungs- und Verkehrseinrichtungen. Im Vergleich zu den Musterausstattungskatalogen der MKRO aus den 1970er- und 1980er-Jahren fallen die Aussagen der Ländern heute zur Ausstattung zentraler Orte erheblich reduzierter aus.

### 3 Oberzentren

An der Spitze der Hierarchie zentraler Orte stehen die Oberzentren. Sie sollen nach der ursprünglichen Vorstellung der MKRO eine möglichst vielfältige Ausstattung mit hochrangigen Einrichtungen und Dienstleistungen anbieten, um den spezialisierten, höheren Bedarf zu decken. Diese zentralörtlichen Einrichtungen und Infrastrukturen weisen eine überregionale bis landesweite Bedeutung auf. Zum hochwertigen Bedarf werden vor allem Güter und Dienstleistungen gerechnet, die erheblich seltener nachgefragt werden als Güter des alltäglichen Bedarfs.

Die Verflechtungsbereiche von Oberzentren werden Oberbereiche genannt. In den meisten Landesentwicklungsplänen wird

aufgrund der großräumigen Überschneidungen der Verflechtungsräume von Oberzentren auf ihre Abgrenzung verzichtet. Um eine ausreichende Auslastung der hier gebündelt angebotenen zentralörtlichen Einrichtungen zu garantieren, legte die MKRO 1983 folgende Orientierungswerte für Oberzentren und Oberbereiche fest: In einem Oberzentrum sollte die Einwohnerzahl  $\geq 100\,000$  betragen und im mitversorgten Oberbereich voll entwickelter Oberzentren  $\geq 500\,000$ . Für Oberzentren mit Lage im dünn besiedelten ländlichen Raum wurden diese Orientierungswerte allerdings relativiert. Damit in ländlichen Räumen ebenfalls oberzentrale Einrichtungen angeboten werden können, sind hier vielfach auch Orte mit deutlich geringerer Bevölkerungszahl als Oberzentren ausgewiesen worden.

**Tabelle 1**  
**Als typisch für Oberzentren angesehene Einrichtungen**

Funktionsbereich	für Oberzentren typische Einrichtungen
Kultur und Bildung	hochwertige Bildungseinrichtungen (Universität, Fachhochschule, Berufsakademie), Zentral- und Fachbibliothek, überregional bedeutsame Museen, Schauspielhaus/Oper, Kongresszentrum oder vergleichbare Mehrzweckhalle
Soziales und Sport	Sportstadien und -hallen, überregional bedeutsame Sportstätten
Gesundheit	Krankenhaus der Maximalversorgung, Schwerpunktkrankenhäuser
Wirtschaft und Einzelhandel	Sitz von großen Unternehmen, leistungsfähige und attraktive Innenstadt mit Einkaufszentren, Warenhäusern und Fachgeschäften
Verwaltung und Behörden	oberste und obere Landesbehörden, höherrangige Einrichtungen der Gerichtsbarkeit und der Polizei
Verkehr	ICE-/IC-Haltepunkt, Anschluss an den internationalen Schienenverkehr, Einbindung in das transeuropäische Verkehrsnetz über leistungsfähige Fernverkehrsstraßen

Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Grundlage aktueller Landesentwicklungspläne

### 4 Mittelzentren

All jene Versorgungsfunktionen, die unterhalb der oberzentralen Aufgaben angesiedelt sind, die aber über eine rein örtliche Grundversorgung hinausgehen, sollen in Mittelzentren angeboten werden. Sie dienen der Deckung des gehobenen Bedarfs, der vielfach mit einem regionalen Bedarf gleichgesetzt wird.

Die Verflechtungsbereiche von Mittelzentren werden als Mittelbereiche bezeichnet. In den Entschlüssen von 1968 und 1972 nennt die MKRO keine Orientierungsgrößen für die Einwohnerzahl von Mittelzentren, aber Richtwerte für die Mindestbevölkerung eines Mittelbereiches, die gegeben sein sollte, um eine ausreichende Auslastung der Einrichtungen im Mittelzentrum zu gewährleisten. Danach sollte die Ein-

**Tabelle 2**  
**Als typisch für Mittelzentren angesehene Einrichtungen**

Funktionsbereich	für Mittelzentren typische Einrichtungen
Kultur und Bildung	mehrzügig geführte weiterführende allgemeinbildende (Realschule, Gymnasium) und berufsbildende Schulen, Förderschulen, Fachschulen, Einrichtungen der Erwachsenenbildung (Volkshochschule), größere Bibliothek
Soziales und Sport	Sport- und Großveranstaltungshalle, die sowohl für Kultur- als auch für Sportveranstaltungen genutzt werden kann, Stadion, Schwimmbäder, Einrichtungen der Jugendarbeit
Gesundheit	breit gefächertes Altenpflege- und -betreuungsangebot, ein Spektrum an Fachärzten, Krankenhaus der Regional- und der Zentralversorgung
Wirtschaft und Einzelhandel	mehrere Kreditinstitute, Geschäftsstellen von Versicherungen, Handels- und Wirtschaftsorganisationen, vielseitige Einkaufsmöglichkeiten des gehobenen Bedarfs und Kaufhäuser, Einzelhandelsangebote mit aperiodischen Sortimenten, freie Berufe und Dienstleistungen mit differenziertem Angebot
Verwaltung und Behörden	Sitz oder Außenstelle von Landesbehörden, Gerichten und Kreisverwaltungen, Agentur für Arbeit, Finanzamt, Einrichtungen der Polizei
Verkehr	gute und schnelle Verkehrsanbindung an benachbarte Oberzentren, Umsteigefunktion SPNV – ÖPNV, ÖPNV-Knotenpunktfunktion

Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Grundlage aktueller Landesentwicklungspläne

wohnerzahl des Mittelbereiches mindestens  $\geq 40\,000$  betragen. In dünn besiedelten Räumen wird ein reduziertes Einwohnerpotenzial angesetzt. Hier sollte ein Mittelbereich mindestens 20 000 Einwohner erreichen.

## 5 Grundzentren, Unter- und Kleinzentren

Auf der untersten Stufe der Hierarchie stehen Unter- und Kleinzentren. In vielen Ländern werden mittlerweile aber nur noch Grundzentren ausgewiesen. Sie alle sind allein auf die Deckung der alltäglichen Grund- und Nahversorgung ausgerichtet und weisen daher auch die kleinsten Verflechtungsräume auf, die einheitlich als Nahbereiche bezeichnet werden und mindestens ein Bevölkerungspotenzial von

5 000 Einwohnern aufweisen sollten, um eine tragfähige Auslastung der Einrichtungen im jeweiligen zentralen Bezugsort zu ermöglichen (vgl. MKRO 1968). Unterzentren weisen eine bessere Ausstattung mit Einrichtungen der Grundversorgung auf als Kleinzentren.

Die zentralörtlichen Versorgungsfunktionen werden von den Ländern weitgehend konsistent den verschiedenen Hierarchieebenen der Zentrale-Orte-Konzepte zugeordnet (vgl. Greiving/Winkel/Flex/Terfrüchte 2014). Trotz der Vereinheitlichungsbemühungen der MKRO hat sich die Ausweisungspraxis zentraler Orte in den Ländern immer weiter ausdifferenziert und auseinanderentwickelt. Dies gilt sowohl für die Einführung intermediärer Sonderformen, die quasi Positionen zwischen den einzelnen Zentrale-Orte-Klassen belegen (z.B.

**Tabelle 3**  
**Als typisch für Grund- und Unterzentren angesehene Einrichtungen**

Funktionsbereich	für Grund- und Unterzentren typische Einrichtungen
Kultur und Bildung	Grundschulen, Mittelschulen, Angebote der Erwachsenenbildung
Soziales und Sport	Einrichtungen für den Breitensport, Kindertageseinrichtung, Jugendfreizeitstätten, Einrichtungen für Familien und Senioren
Gesundheit	Arztpraxen und Apotheke, ambulante Pflege und ambulante medizinische Versorgung, Betreuungsangebote für ältere Menschen
Wirtschaft und Einzelhandel	ausreichendes Einzelhandelsangebot zur Deckung des über die örtliche Nahversorgung hinausgehenden Bedarfs (typischerweise mit periodischen Sortimenten), Finanzdienstleistungen (Bankfiliale, Versicherungen), Postfiliale oder Postpoint
Verwaltung und Behörden	Kommunalverwaltung, Feuerwehr
Verkehr	qualifizierter ÖPNV-Knotenpunkt, ÖPNV-Verbindung zum Mittelzentrum

Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Grundlage aktueller Landesentwicklungspläne

Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums) oder außerhalb der Hierarchie angesiedelt sind (z.B. Stadtrandkerne), als auch für Verbundlösungen, bei denen von mehreren zentralen Orten arbeitsteilig höherstufige Versorgungsleistungen realisiert werden sollen (z.B. zentralörtlicher Städteverbund, Zentrum in Funktionsteilung, funktionsteilige zentrale Orte). Große Unterschiede existieren auch bei den Ausweisungskriterien, die von den Ländern angewendet werden, um zentralörtliche Einstufungen und insbesondere Hochstufungen vorzunehmen (Greiving/Winkel/Flex/Terfrüchte 2014: 42 ff.). Die divergierende Praxis der Einstufung des zentralörtlichen Status von Gemeinden und Städten hat in den Ländern sehr unterschiedliche Systeme zentraler Orte entstehen lassen. Während einige Länder versuchen, mit möglichst wenigen zentralen Orten eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit zentralörtlichen Einrichtungen zu gewährleisten, wurde in anderen Ländern die Zahl zentraler Orte kontinuierlich ausgeweitet. Insbesondere in den Ländern, wo sich die Tragfähigkeit von zentralörtlichen Einrichtungen durch den Rückgang der Bevölkerung deutlich verringert hat, sind mittlerweile umfangreiche Reformen der Zentrale-Orte-Konzepte umgesetzt worden (vgl. Dehne/Kaether 2007; vgl. Greiving/Winkel/

Flex/Terfrüchte 2014). Dies hat vor allem in den ostdeutschen Ländern zu einer erheblichen Reduktion der Zahl ausgewiesener zentraler Orte geführt. In den besonders gravierend vom demografischen Wandel betroffenen dünn besiedelten, peripheren Teilräumen, wo das Netz zentraler Orte traditionell deutlich dünner ausfällt, werden allerdings auch Grenzen der Reduktion deutlich. Von der Landesplanung werden deshalb in Teilräumen, die aufgrund fehlender größerer Städte nicht ausreichend mit mittelzentralen Einrichtungen versorgt werden können, auch Gemeinden als Mittelzentrum toleriert, die nur begrenzt den Ausweisungskriterien entsprechen.

## 6 Ausstattung zentraler Orte mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge

Die wichtigsten Dokumente, die Aussagen zur Ausstattung zentraler Orte enthalten, sind Landesentwicklungspläne und -programme, die für das gesamte Landesterritorium die Grundlinien der angestrebten Raumentwicklung vorgeben. Traditionell definieren Ausstattungskataloge in Landesentwicklungsplänen, welche Leistungen der Daseinsvorsorge auf welcher Hierarchiestufe eines Zentrale-Orte-Systems von Staat, Gemeinden und Fachplanungen an-

**Tabelle 4**  
**Aussagen zur Ausstattung zentraler Orte mit zentralörtlichen Einrichtungen**

Land	ausgewerteter Raumordnungsplan	Aussagen zur Ausstattung beziehen sich auf					Nennung von Einrichtungen	Aussagen zu Einrichtungen überwiegend in der Begründung
		OZ	MZ	GZ	UZ	KZ		
Baden-Württemberg	LEP 2002	ja	ja	–	ja	ja	beispielhaft	ja
Bayern	LEP 2013	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Berlin-Brandenburg	LEP B-B 2009	ja	ja	–	–	–	beispielhaft	ja
Hessen	LEP 2000	ja	ja	–	ja	–	beispielhaft	ja
Mecklenburg-Vorpommern	LEP M-V 2013 Entwurf	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Niedersachsen	LROP 2014 Entwurf	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Nordrhein-Westfalen	LEP 2013 Entwurf	–	–	–	–	–	–	–
Rheinland-Pfalz	LEP 2008	ja	ja	–	–	–	–	ja
Saarland	LEP Siedlung 2006	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Sachsen-Anhalt	LEP 2010	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Sachsen	LEP 2013	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja
Schleswig-Holstein	LEP 2010	ja	–	–	ja	–	beispielhaft	ja
Thüringen	LEP 2014	ja	ja	ja	–	–	beispielhaft	ja

Quelle: eigene Auswertung in Kraft befindlicher Landesentwicklungspläne und -programme sowie aktueller Entwürfe

zubieten sind. Sie informieren aber auch die private Wirtschaft darüber, welche Einrichtungs- und Infrastrukturangebote der Daseinsvorsorge an welchen Orten gewährleistet werden sollen. Landesentwicklungspläne können theoretisch die Ausstattung von zentralen Orten mit zentralörtlichen Einrichtungen verbindlich regeln, indem die entsprechenden Vorgaben als Ziel der Raumordnung oder als Grundsatz der Raumordnung festgelegt werden. Nur auf diese Weise können sie mit einer raumordnungsrechtlichen Bindungswirkung ausgestattet werden, die für Gemeinden, Fachplanung und vor allem für das Land selbst eine verbindliche Rechtsfolge nach sich zieht. Es ist allerdings auch möglich, dass Aussagen zur Ausstattung zentraler Orte ausschließlich Orientierungsfunktionen erfüllen und einen reinen Informationscharakter aufweisen. Ursprünglich waren Ausstattungskataloge ein weit verbreiteter Bestandteil von Landesentwicklungsplänen und -programmen. Heute finden sich in Landesentwicklungsplänen keine detaillierten Ausstattungskataloge mehr.

Um die faktische Relevanz von Aussagen zur Ausstattung in Zentrale-Orte-Konzepten beurteilen zu können, wurden alle im Dezember 2014 in Kraft befindlichen oder als Entwurf vorliegenden Landesentwicklungspläne und -programme untersucht. Nicht berücksichtigt wurden Raumordnungspläne der Stadtstaaten.

Konkrete Ausführungen zur Ausstattung zentraler Orte mit zentralörtlichen Einrichtungen sind ausschließlich im Begründungsteil der Pläne enthalten. In allen Landesentwicklungsplänen wird auf detaillierte Ausstattungskataloge zugunsten einer Aufzählung von exemplarischen Beispielen verzichtet. Die Beispiellisten fallen überwiegend knapp und ausschnitthaft aus, vergleicht man sie mit den Aufzählungen von Einrichtungen in Landesentwicklungsplänen der 1980er-Jahre. Bewusst wird der Eindruck von Vollständigkeit vermieden. Für die Kommunen und die Fachplanung ist nicht ausreichend klar bestimmt, wer dafür verantwortlich sein soll, dass die exemplarisch aufgeführten Einrichtungen auch bereitgestellt werden.

Ausführungen in Landesentwicklungsplänen und -programmen informieren in der Regel nur über die Zuordnung bestimmter Einrichtungen zu den jeweils unterschiede-

nen Klassen zentraler Orte. Diese Ausführungen sind meistens raumordnungsrechtlich unverbindlich. Eine Ausnahme stellt der Änderungsentwurf des Landes-Raumordnungsprogramms von Niedersachsen von 2014 dar. Hier wird durch ein Ziel der Raumordnung normiert, dass die Einrichtungen des spezialisierten höheren Bedarfs in Oberzentren, die Einrichtungen des gehobenen Bedarfs in Mittelzentren und die Einrichtungen des allgemeinen täglichen Bedarfs in Grundzentren zu sichern und zu entwickeln sind (LROP Niedersachsen 2014: Ziel 5.2.5, S. 13). Das Landesentwicklungsprogramm von Thüringen von 2014 weist als Grundsatz der Raumordnung die jeweils von Ober-, Mittel- und Grundzentren zu erbringenden Funktionsbereiche aus (LEP Thüringen 2014: 24 ff.). Im Begründungsteil werden diese Funktionen durch beispielhafte Nennungen von Einrichtungen unterstrichen. Explizit wird darauf hingewiesen, dass die Auflistungen nicht abschließend sind und nur einen exemplarischen Charakter aufweisen. Das Landesentwicklungsprogramm von Rheinland-Pfalz aus dem Jahre 2008 enthält im Begründungsteil eine Tabelle mit Einrichtungen, die einen Orientierungsrahmen für die Ausstattung von Oberzentren, Mittelzentren und Mittelbereichen vorgibt und exemplarisch Mindestversorgungsstandards für diese Zentralitätsstufen setzt (LEP IV Rheinland-Pfalz 2008: 88). Von diesen Aussagen gehen allerdings keine raumordnungsrechtlichen Bindungswirkungen aus. So soll ein Konflikt mit dem Ziel der Raumordnung vermieden werden, wonach als zentraler Ort ausgewiesene Gemeinden „in Eigenverantwortung Umfang und Qualität des zentralörtlichen Versorgungsniveaus“ definieren und sichern (LEP IV Rheinland-Pfalz 2008: 86). In Rheinland-Pfalz sind somit die zentralen Orte selbst dafür verantwortlich, „die für ihren Versorgungsbereich unabdingbaren Ausstattungsmerkmale zu definieren“ (Rojahn 2010: 8).

Standards im Sinne von eindeutig definierten, freiwillig beschlossenen oder verbindlich vorgegebenen Versorgungsnormen, die präzise die gemeinten Einrichtungen bestimmen und Aussagen zur Qualität und Kapazität des gewünschten Angebotes enthalten, konnten in keinem Landesentwicklungsplan identifiziert werden. Auch als Mindeststandards können die Ausführungen der Landesentwicklungspläne

und -programme zur Ausstattung mit Einrichtungen nicht interpretiert werden. Es finden sich keine Aussagen in Raumordnungsplänen, dass eine bestimmte Mindestversorgung in zentralen Orten nicht unterschritten werden sollte bzw. darf. Nur der Landesentwicklungsplan von Rheinland-Pfalz verwendet im Zusammenhang mit der Einrichtungsausstattung zentraler Orte den Begriff des Mindeststandards. Die Inhaltsanalyse der aktuellen Landesentwicklungspläne belegt, dass Ausstattungskataloge nicht mehr zu den typischen Bestandteilen von Landesentwicklungsplänen und -programmen zählen.

## 7 Bedeutung der Erreichbarkeit zentraler Orte für die Daseinsvorsorge

Alle Länder müssen sich mit der Frage auseinandersetzen, ob die im Verflechtungsbereich zentraler Orte lebende Bevölkerung ausreichend gut die Einrichtungen im zentralen Ort erreichen kann. Welche Entfernung dabei zumutbar ist, beschäftigt

die Raumordnungspolitik schon sehr lange. Nach den MKRO-Entscheidungen von 1968, 1972 und 1983 sollte ein Unter- oder Kleinzentrum möglichst in 30 Minuten, ein Mittelzentrum bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in 60 Minuten und Einrichtungen in Oberzentren mit einem Zeitaufwand im Individualverkehr von 60 Minuten und bei Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln von 90 Minuten erreichbar sein. Die Länder haben ihre Erreichbarkeitsrichtwerte für zentrale Orte weitgehend an den MKRO-Entscheidungen ausgerichtet (Döhne/Gruber 1976: 61). Vonseiten der Bundesraumordnung wurde für Mittelbereiche die Grenze des Zumutbaren im öffentlichen Personenverkehr bereits in der Vergangenheit mit etwa 30 Minuten Zeitaufwand deutlich ehrgeiziger gezogen (ROB 1974: 28). Jahrzehnte später gelten die Erreichbarkeitsempfehlungen der MKRO-Entscheidungen immer noch als realistische Orientierungswerte (vgl. ARL 2001). Auch die Richtlinie für die integrierte Netzgestaltung (RIN) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen aus

**Tabelle 5**  
**Richtwerte für die Erreichbarkeit zentraler Orte der ARL und der RIN**

zentraler Ort	Reisezeitrichtwerte ARL	Reisezeitrichtwerte Richtlinie Integrierte Netzgestaltung (RIN)	
	Reisezeit im öffentlichen Personenverkehr (in Min.)	Reisezeit mit dem Pkw (in Min.)	Reisezeit im öffentlichen Personenverkehr (in Min.)
Grundzentren	≤ 30	≤ 20	≤ 30
Mittelzentren	≤ 60	≤ 30	≤ 45
Oberzentren	≤ 90	≤ 60	≤ 90

Quelle: Blotvogel 2002b: 301 f.; Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen 2008

**Tabelle 6**  
**Übersicht quantifizierter Aussagen zur Erreichbarkeit zentraler Orte in aktuellen Landesentwicklungsplänen und -programmen**

Landesentwicklungspläne und -programme	quantifizierte Aussagen zur Erreichbarkeit zentraler Orte		
	Grundzentren	Mittelzentren	Oberzentren
Baden-Württemberg	–	–	–
Bayern	–	–	–
Berlin-Brandenburg	–	MIV: 30 Min., max. 45 Min., von MZ zum nächsten MZ in 60 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 90 Min.
Hessen	–	ÖPNV: 60 Min.	ÖPNV: 60 Min. MIV: 60 Min.
Mecklenburg-Vorpommern	–	–	–
Niedersachsen	–	–	–
Nordrhein-Westfalen	–	–	–
Rheinland-Pfalz	–	ÖPNV: 45 Min. MIV: 30 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 60 Min.
Saarland	–	ÖPNV: 30 Min.	–
Sachsen	–	ÖPNV: 45 Min.	ÖPNV: 90 Min.
Sachsen-Anhalt	ÖPNV: 30 Min. MIV: 15 Min.	ÖPNV: 60 Min. MIV: 30 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 60 Min.
Schleswig-Holstein	–	–	–
Thüringen	ÖPNV: 30 Min. MIV: 20 Min.	ÖPNV: 45 Min. MIV: 30 Min.	ÖPNV: 90 Min. MIV: 60 Min.

Quelle: eigene Zusammenstellung

dem Jahr 2008 baut auf den Erreichbarkeitswerten der MKRO-Entschlüsselungen auf (siehe Tab. 4). Ein deutlicher Unterschied zu den Empfehlungen des Ad-hoc-Arbeitskreises zu zentralen Orten der ARL und der RIN besteht bei den Mittelzentren. Während die RIN von einer Mindesterreichbarkeit von 45 Minuten ausgeht, hält die ARL einen Richtwert von 60 Minuten für realistisch. Bedenkt man, dass seit den frühen Entschlüsselungen der MKRO erhebliche Mittel in den Ausbau der Straßen- und Schieneninfrastruktur geflossen sind, um Reisezeiten zu verbessern, und zusätzlich die Dichte des Zentrale-Orte-Systems in vielen westdeutschen Ländern durch Ausweisung neuer Zentren immer weiter erhöht wurde, dann erscheint ein kritischer Umgang mit den Erreichbarkeitsrichtwerten der MKRO angebracht. In vielen Teilräumen sind diese Werte überholt. Dies belegen beispielsweise die erheblichen Reisezeitverbesserungen für sächsische zentrale Orte, die seit der Wiedervereinigung realisiert werden konnten (LVP Sachsen 2012, Anlage 3).

Mittels einer Inhaltsanalyse wurde ermittelt, welche Länder überhaupt Aussagen zur Erreichbarkeit ihrer zentralen Orte vorhalten und wie der Rechtscharakter dieser Vorgaben einzuschätzen ist. Alle aktuellen Landesentwicklungspläne, die im Dezember 2014 als Entwurf vorlagen bzw. in Kraft waren, wurden in der Inhaltsanalyse berücksichtigt.

Während sich Aussagen zur Ausstattung zentraler Orte in fast allen aktuellen Landesentwicklungsplänen finden, konnten quantifizierte Aussagen zur Erreichbarkeit zentraler Orte nur für sieben Flächenländer nachgewiesen werden (siehe Tab. 6). Dies erstaunt, da alle Zentrale-Orte-Konzepte der Länder die Wichtigkeit einer guten Erreichbarkeit aus den Verflechtungsbereichen betonen. Wenn quantifizierte Aussagen zur Erreichbarkeit vorgenommen werden, erfolgt in der Regel auch eine Unterscheidung der Pkw- und ÖV-Erreichbarkeit. In wenigen Fällen werden die gleichen Werte für ÖV und MIV angesetzt (Hessen/Berlin-Brandenburg). Überwiegend fallen die Erreichbarkeitswerte für den ÖV höher aus als für den MIV. In einem Fall liegen die Erreichbarkeitswerte für den ÖPNV doppelt so hoch wie für den MIV (Sachsen-Anhalt). Meistens liegt der ÖV etwa ein Drittel über den Erreichbarkeitsrichtwerten des MIV.

Deutliche Unterschiede können im Vergleich mit den Erreichbarkeitsrichtwerten der MKRO und der ARL festgestellt werden. Während sich für die Grundzentren Erreichbarkeit mit dem ÖV auch in den Landesentwicklungsplänen der Wert von 30 Minuten durchgesetzt hat (auch wenn hier nur aus zwei Ländern Orientierungswerte vorliegen), sind die Orientierungswerte für die Mittelzentren Erreichbarkeit deutlich unter den 60 Minuten der Richtwerte von MKRO und ARL angesiedelt. Nur zwei Pläne verwenden den 60-Minuten-Orientierungswert. Von drei Ländern wird stattdessen ein Wert von 45 Minuten verfolgt und zwei Länder halten eine Erreichbarkeit der Mittelzentren von 30 Minuten für realistisch. Bei der Erreichbarkeit der Oberzentren wird von allen Landesentwicklungsplänen, außer in einem Fall, die von MKRO/ARL/RIN vorgesehene Orientierungsmarke von 90 Minuten im ÖV angesetzt. Ob die Unterschiede des Richtwertbezugs etwas mit den zwischen den Ländern bestehenden Unterschieden der Raumstruktur und der Städtedichte zu tun haben, ist schwer abzuschätzen. Interessanterweise werden von einigen Ländern, die deutlich abweichende Siedlungs- und Bevölkerungsdichten aufweisen, die gleichen Orientierungswerte für die Zentren Erreichbarkeit verwendet.

Die normativ-verbindliche Verankerung quantifizierter Erreichbarkeitsaussagen ist ein Sonderfall. Nur die Landesentwicklungspläne von Berlin-Brandenburg und Thüringen weisen quantifizierte Erreichbarkeitsvorgaben als Grundsatz der Raumordnung aus. Eine Festlegung als Ziel der Raumordnung konnte nicht nachgewiesen werden. In allen anderen Fällen werden Erreichbarkeitswerte nur in der Begründung aufgeführt. Die meisten Aussagen zur Erreichbarkeit in Raumordnungsplänen weisen somit keine raumordnungsrechtliche Bindungswirkung auf. Entsprechend werden die quantifizierten Aussagen zur Erreichbarkeit in einigen Raumordnungsdokumenten als nicht verbindliche Orientierungswerte bezeichnet. Dies erfolgt allerdings auch in den beiden Ländern, die als einzige die quantifizierten Erreichbarkeitsziele als Grundsatz der Raumordnung ausgewiesen haben. Hier ist man sich bewusst, dass die Aussagen eines Grundsatzes der Raumordnung nur eine Gewichtungsvorgabe für ihre Adressaten enthalten und im Rahmen nachfolgender Abwägungsent-



scheidungen keine vergleichbare determinierende Wirkung entfalten können wie ein Ziel der Raumordnung.

Eine Qualifizierung der Orientierungswerte als Mindeststandard erfolgt in keinem der untersuchten Pläne. Nur in Rheinland-Pfalz werden die Erreichbarkeitswerte als Mindestversorgungsstandard bezeichnet. Unklar bleibt hier allerdings, ob mit dem Wert eine nicht zu unterschreitende Schwelle der Zumutbarkeit bestimmt wird. Angesichts der Unverbindlichkeit quantifizierter Orientierungswerte erscheint es nicht sachgerecht, diese Werte als Mindeststandard zu bezeichnen. Ein Standard ist eine verbindliche Norm oder im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung bindend. Beides trifft nicht für die Orientierungswerte der Zentrenreichbarkeit in Landesentwicklungsplänen und -programmen zu.

Ein Schwachpunkt der meisten Raumordnungspläne ist das Fehlen von Aussagen zur angestrebten Bedienungsqualität im ÖV zur Erschließung zentraler Orte (ROB 1974: 28). In fast allen Raumordnungsplänen wird der Adressat der quantifizierten Orientierungswerte nicht bestimmt. Entsprechend werden auch keine genauen Handlungsaufträge formuliert. Eine Ausnahme stellen die Pläne aus Sachsen und Berlin-Brandenburg dar. Hier wird die Verkehrsplanung als Adressat genannt und im Falle von Sachsen darauf verwiesen, welche Werte der Zentrenreichbarkeit der Landesverkehrsplan Sachsen 2025 berücksichtigt. In diesem Sinne gibt der Raumordnungsplan nicht der Fachplanung vor, mit welchen Erreichbarkeitsrichtwerten gearbeitet werden soll, sondern umgekehrt bestimmt der Verkehrsplan, was die Raumordnung als Orientierungswerte für die Erreichbarkeit zentraler Orte ansetzen soll.

Völlig unklar bleibt in Raumordnungsplänen der Landesplanung, wie die faktischen Erreichbarkeitsverhältnisse der zentralen Orte im motorisierten Individualverkehr und im öffentlichen Personenverkehr wirklich beschaffen sind und wie sie sich entwickelt haben. Von Landesseite wird die Einhaltung von Erreichbarkeitsrichtwerten für zentrale Orte in der Regel nicht im Rahmen eines Monitorings untersucht, z. B. im Rahmen der laufenden Raubeobachtung. Eine positive Ausnahme stellt die Karte zum Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ der Leitbilder und Handlungsstrategien für die

Raumentwicklung in Deutschland dar (vgl. MKRO 2007). Hier wurden die Erreichbarkeitsverhältnisse von Mittelbereichen auf der Grundlage der Erreichbarkeitsrichtwerte der MKRO untersucht und Räume identifiziert, die Erreichbarkeitsdefizite aufweisen.

---

## 8 Schluss

---

Die Inhaltsanalyse hat deutlich gemacht, dass in Bezug auf die Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und die Zentrenreichbarkeit durch Landesentwicklungspläne und -programme keine verbindlichen Mindeststandards gesetzt werden, die als belastbarer Maßstab für die Beurteilung der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen in Versorgungsräumen anwendbar sind. Grundsätzlich ist die Raumordnung legitimiert, um mittels eines Ziels der Raumordnung einen Standard für die Mindestausstattung von zentralen Orten zu bestimmen. So könnten beispielsweise präzise die Einrichtungen eingegrenzt werden, die zur Mindestausstattung zentraler Orte bestimmter Hierarchiestufen anzusehen sind. Es könnten auch Aussagen zur Angebotsqualität von Einrichtungen enthalten sein, die in einem zentralen Ort einer bestimmten Hierarchiestufe grundsätzlich vorgehalten werden sollte. Ein entsprechender Standard kann auch flexibel angelegt sein, indem über eine Regel-Ausnahme-Struktur das Ziel der Raumordnung auch gegenüber Abweichungen vom Mindestangebot geöffnet wird. Der Kern der Norm würde dann den Mindestbestand vorzuhaltender Einrichtungen definieren und die Ausnahmen würden die Bedingungen bestimmen, die ein Abweichen von der Regel ermöglichen. Ähnlich könnte auch bei der Definition von Mindeststandards für die Zentrenreichbarkeit vorgegangen werden. Mindeststandard der Erreichbarkeit zentraler Orte könnten ebenfalls als Ziel der Raumordnung mit Regel-Ausnahme-Struktur definiert werden, z. B. in Form von maximal zumutbaren Pkw- und ÖV-Reisezeiten. Über die Definition von Ausnahmen können die Bedingungen bestimmt werden, wann eine Überschreitung des Mindeststandards möglich ist.

Warum verzichtet die Raumordnung aber auf die Definition von Mindeststandards für die Ausstattung zentraler Orte und ihre

Erreichbarkeit? Eindeutig kann diese Frage auf der Grundlage der Inhaltsanalyse nicht beantwortet werden. Es drängen sich aber verschiedene Vermutungen auf. Das Vermögen des Staates, das Angebot von öffentlichen Leistungen der Daseinsvorsorge im Raum zielorientiert zu gewährleisten, wird nicht nur von Kritikern, sondern auch von der Landesplanung selbst skeptisch bewertet. Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind schon aufgrund überlasteter öffentlicher Haushalte nicht in allen zentralen Orten zu halten oder gar ausbaubar (Reichel 2009: 108). Da der Landesplanung das begrenzte Finanzierungs- und Unterhaltungspotenzial der öffentlichen Hand bewusst ist, verzichtet sie auf unrealistische Gestaltungsansprüche und ist deshalb zurückhaltend mit der verbindlichen Vorgabe von Versorgungsstandards. Außerdem will die Landesplanung keinen kommunalen Rechtsanspruch auf vorzuhaltende zentralörtliche Einrichtungen unterstützen (Dehne/Kaether 2007: 10). Dies belegt auch die folgende Textpassage aus dem aktuellen Landesentwicklungsprogramm von Bayern: „Aus der Festlegung als Zentraler Ort ergibt sich für die Gemeinden kein unmittelbarer Anspruch auf die Bereitstellung der jeweiligen zentralörtlichen Einrichtungen.“ (LEP Bayern 2013: 23)

Durch vergleichbare Beweggründe kann auch die Zurückhaltung bei der Setzung von Erreichbarkeitsnormen motiviert sein. Sobald in einem Raumordnungsplan verbindliche Aussagen zur Zumutbarkeit von Wegedistanzen getroffen werden, macht sich der Plangeber in rechtlicher Hinsicht angreifbar. Dies belegt beispielsweise die Rechtsprechung zur Zumutbarkeit von Schulwegen. Nach einem Urteil des sächsischen OVG (AZ 2 BS 247/05 vom 10.11.2005) kommen als Orientierung für die Organisation des ÖPNV für die einfache Wegstrecke von Schülern maximale Fahrzeiten von 30 Minuten für Grundschulen und 45 Minuten für Mittelschulen und Gymnasien in Betracht. Werden von einem Landesentwicklungsplan Reisezeiten für die Erreichbarkeit zentraler Orte zugrunde gelegt, die deutlich über den gerichtlich bestätigten Zumutbarkeitsschwellen liegen, ergeben sich für die Raumordnungspolitik erhebliche Probleme. Wenn in Einzelfällen keine zumutbaren Schulerreichbarkeiten gewährleistet werden können, müssen auch Schulstandorte in nicht zentralen Orten erhalten

bleiben oder es müssen Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit von Schulen realisiert werden (z.B. Taxigutscheine für Schüler). Entsprechend entwickelt der Landesentwicklungsplan von Sachsen keine eigenen Orientierungswerte für die Erreichbarkeit, sondern übernimmt die durch das sächsische OVG bestätigten Werte für den ÖPNV im Schülerverkehr (LEP Sachsen 2013: Begründung zu Grundsatz 6.3.1, S. 166).

Von einem Teil der Planungsforschung wird die geringe Konkretheit und Unverbindlichkeit der Landesentwicklungspläne in Bezug auf die Ausstattung zentraler Orte nicht als Mangel wahrgenommen. Der Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL, der sich Anfang 2000 mit der Reform der Zentrale-Orte-Konzepte der Länder beschäftigt hat, hält Ausstattungskataloge zwar nicht für völlig entbehrlich, da sie zur Erläuterung und Verständigung über die meistens nur sehr allgemein definierten zentralörtlichen Hierarchieebenen beitragen. „Erforderlich ist dafür jedoch nur eine beispielhafte Auflistung typischer Einrichtungen auf den vier Zentralitätsstufen.“ (ARL Ad-hoc Arbeitskreis 2001: 17) Sehr fraglich ist es allerdings, ob beispielhafte Aufzählungen ein Substitut für Mindeststandard sein können. Für die Raumordnung müsste „die Einhaltung von Mindeststandards der räumlichen Verfügbarkeit wichtig“ sein (Stielike 2010: 136). Auch das Gleichwertigkeitsziel fordert von der Raumordnungspolitik eine Orientierung an Mindeststandards. Ungenaue Angaben über die Ausstattung zentraler Orte und unverbindliche Aussagen über anzustrebende Reisezeiten reichen aber nicht aus, um mithilfe von Zentrale-Orte-Konzepten vorzuhaltende Mindestausstattungen zu definieren (Hahne/von Rohr 1999: 49), wie sie gerade in den dünn besiedelten peripheren Räumen von zentralen Orten erwartet werden (Beirat für Raumordnung 2009: 13). Gerade hier sollte die öffentliche Hand nicht auf Mindeststandards verzichten (Beirat für Raumordnung 2005: 10). Eine konkretisierende Festlegung der Mindeststandards, die zentrale Orte nach dem zentralörtlichen Ordnungsmodell für den Gesamtraum erfüllen sollten, wird auch von planungsrechtlicher Seite für möglich und geboten gehalten (Spannowsky 2011: 99). Eine Diskussion über Mindeststandards für Ausstattung und Erreichbarkeit zentraler Orte ist überfällig.

## Literatur

- ARL Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes“, 2001: Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Kurzfassung. Hannover.
- Beirat für Raumordnung, 2005: Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Beschlossen auf der 3. Sitzung des Beirats für Raumordnung am 21. September 2005. In: BMVBS (Hrsg.): Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Bonn, S. 75–92.
- Beirat für Raumordnung, 2009: Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge in dünn besiedelten peripheren Räumen. Stellungnahme des Beirates für Raumordnung, verabschiedet auf der Sitzung am 29.06.2009.
- Blotevogel, H. H., 2002a: Evaluierung des Zentrale-Orte-Systems und ihre Auswirkungen auf die Regionalplanung. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. In: Arbeitsmaterial. Hannover: ARL, S. 19–40.
- Blotevogel, H. H. (Hrsg.), 2002b: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 217, Hannover.
- Blotevogel, H. H., 2005: Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1307–1315.
- Dehne, P.; Kaether, J., 2007: Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels. Werkstatt: Praxis, Heft 49, Bonn.
- Döhne, U.; Gruber, R., 1976: Gebietskategorien, Zentrale Orte, Entwicklungssachsen und Entwicklungsschwerpunkte in den Bundesländern: Synopse der den Landesentwicklungsplänen I und II für das Land Nordrhein-Westfalen entsprechenden Inhalte der Entwicklungspläne der anderen Bundesländer. Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund.
- Einig, K., 2008: Regulierung öffentlicher Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, S. 17–40.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitsgruppe Verkehrsplanung, 2008: Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN). Köln.
- Greiving, S.; Winkel, R.; Flex, F.; Terrüchte, T., 2014: Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Gutachten der Allgemeinen Ressortforschung im Auftrag des BMVI und des BBSR, unveröffentlichter Endbericht.
- Hahne, U.; Rohr, G. von, 1999: Das Zentrale-Orte-System in Schleswig-Holstein. Aufarbeitung der Kritik und Prüfung von Weiterentwicklungsvorschlägen. Flensburger Regionale Studien, Band 10. Flensburg: Institut für Geographie der Universität Flensburg.
- Knorr, A., 2005: Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur. In: Hartwig, K.-H.; Knorr, A. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik. In: Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, H. 157, Göttingen, 31–53.
- LEP Baden-Württemberg, 2002: Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart, Zugriff: [http://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/Broschueren/Landesentwicklungsplan\\_2002.PDF](http://mvi.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/dateien/Broschueren/Landesentwicklungsplan_2002.PDF) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Bayern, 2013: Landesentwicklungsprogramm Bayern. 1. September 2013, Bayerische Staatsregierung, München, Zugriff: [http://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user\\_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm\\_Bayern.pdf](http://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Bilder/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP B-B, 2009: Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg. Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Brandenburg und Berlin, Zugriff: [http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplan/lep\\_bb\\_broschuere.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplan/lep_bb_broschuere.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Hessen, 2000: Landesentwicklungsplan Hessen 2000. Festgestellt durch Rechtsverordnung vom 13. Dezember 2000. Wiesbaden, Zugriff: [http://www.dfld.de/Downloads/LEP\\_Hessen\\_2000.pdf](http://www.dfld.de/Downloads/LEP_Hessen_2000.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP IV Rheinland-Pfalz, 2008: Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz. Kapitel 3 Daseinsvorsorge. Mainz, Zugriff: <http://www.mwkel.rlp.de/File/Kapitel-3-Daseinsvorsorge-pdf/> [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Mecklenburg-Vorpommern, 2013: Entwurf des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin, Zugriff: [http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal\\_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Landes-\\_und\\_Regionalentwicklung/Fortschreibung\\_Landesraumentwicklungsprogramm/index.jsp](http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Landes-_und_Regionalentwicklung/Fortschreibung_Landesraumentwicklungsprogramm/index.jsp) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP NRW, 2013: Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, Zugriff: [http://www.nrw.de/web/media\\_get.php?mediaid=28696&fileid=94615&sprachid=1](http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=28696&fileid=94615&sprachid=1) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Saarland, 2006: Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt „Siedlung“, In: Amtsblatt des Saarlandes, Nr. 29, S. 963 ff., Zugriff: [http://www.saarland.de/dokumente/thema\\_bauen\\_und\\_wohnen/LEP\\_Siedlung\\_2006.pdf](http://www.saarland.de/dokumente/thema_bauen_und_wohnen/LEP_Siedlung_2006.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Sachsen-Anhalt, 2011: Verordnung über den Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg, Zugriff: <http://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/jportal/> [abgerufen am 14.12.2014].
- LEP Schleswig-Holstein, 2010: Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Kiel, Zugriff: [http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/Broschueren/BroschuerenLaPla/Plaene/Brosch\\_LEP\\_blob=publicationFile.pdf](http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Service/Broschueren/BroschuerenLaPla/Plaene/Brosch_LEP_blob=publicationFile.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Sachsen, 2013: Landesentwicklungsplan Sachsen. Dresden, Zugriff: [http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP\\_2013.pdf](http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2013.pdf) [abgerufen am 11.12.2014].
- LEP Thüringen, 2014: Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 – Thüringen im Wandel. Erfurt, Zugriff: <http://tlvwa.thueringen.de/de/publikationen/pic/pubdownload1534.pdf> [abgerufen am 11.12.2014].
- LROP Niedersachsen 2014: Lesefassung des Landes-Raumordnungsprogramms Niedersachsen (LROP) 2012 mit eingearbeiteten Änderungen des Entwurfs der Verordnung zur Änderung der Verordnung über das LROP von 2014. Hannover, Zugriff: [http://www.ml.niedersachsen.de/download/88379/Lesefassung\\_LROP\\_2012\\_mit\\_Aenderungen\\_Entwurf\\_2014.pdf](http://www.ml.niedersachsen.de/download/88379/Lesefassung_LROP_2012_mit_Aenderungen_Entwurf_2014.pdf) [abgerufen am 4.3.2015].
- LVP Sachsen 2012: Landesverkehrsplan Sachsen 2025. Hrsg: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Dresden.

- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 1968: Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche. Entschließung vom 8. Februar 1968, abgedruckt im Kommentar zum Raumordnungsgesetz.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 1972: Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Vom 15. Juni 1972, abgedruckt im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, S. 146 ff.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 1983: Oberzentren. Entschließung vom 16. Juni 1983.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 2007: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.6.2006. Berlin.
- Niedersächsische Landesregierung, 2012: Handlungskonzept demografischer Wandel der Niedersächsischen Landesregierung 2012. Hannover, Zugriff: [www.niedersachsen.de/download/65785](http://www.niedersachsen.de/download/65785) [abgerufen am 14.12.2014].
- Reichel, F., 2009: Das Ankerstadtsystem – Modifikation des Zentrale-Orte-Systems am Beispiel einer veränderten raumordnerischen Entwicklungsstrategie in Berlin-Brandenburg. In: Eich-Born, M. (Hrsg.): Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Norddeutschland. In: Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 345, Hannover, S. 104–123.
- ROB – Raumordnungsbericht 1974, 1975: Schriftenreihe Raumordnung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 06.004. Bonn.
- ROP Niedersachsen, 2008: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen i. d. Fassung vom 8. Mai 2008. Hannover, Zugriff: [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1378&article\\_id=5062&psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1378&article_id=5062&psmand=7) [abgerufen am 11.12.2014].
- Rojahn, G., 2010: Das „Zentrale-Orte-Konzept“. In: Ministerium des Inneren und für Sport (Hrsg.): Die zukünftige Rolle der Zentralen Orte. Dokumentation der Auftaktveranstaltung zur Teilfortschreibung des LEP IV zum „Zentrale-Orte-Konzept“. 27. April 2010, Mainz, S. 8–22.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, 2012: Landesverkehrsplan Sachsen. Dresden.
- Spannowsky, W., 2011: Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung. Gutachten der allgemeinen Ressortforschung im Auftrag des BMVBS. Kaiserslautern.
- Stielike, J. M., 2010: Wieviel Gleichheit erfordert Gleichwertigkeit? Folgerungen einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels für die Daseinsvorsorge. In: Hannemann, C., Glasauer, H.; Pohlen, J., Pott, A.; Kirchberg, V. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2009/2010, Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 129–140.
- Strubelt, W., 2005: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Element der sozialen Integration. In: Kecskes, R.; Wagner, M.; Wolf, C. (Hrsg.): Angewandte Soziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 247–285.