

**2.1.3 G** Bei der **Sicherung der Funktionsfähigkeit der ländlich geprägten Landesteile** soll den individuellen Potenzialen und Hemmnissen der jeweiligen Teilräume bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden.

Begründung zu 2.1.3

*Thüringen ist überwiegend ländlich geprägt. Insofern ist die Entwicklung der ländlich geprägten Räume von großer Bedeutung für die gesamte Landesentwicklung. Die ländlich geprägten Räume Thüringens haben in der Vergangenheit starke Veränderungen erfahren. Wie alle neuen Länder hatte auch Thüringen nach dem Jahr 1990 einen starken Bevölkerungsrückgang, verursacht durch sinkende Geburtenraten und hohe Wanderungsverluste, zu verbuchen. Es bestanden unklare Besitzverhältnisse an Grund und Boden, Siedlungs- und Infrastrukturen mussten modernisiert und ausgebaut werden. In der Land- und Forstwirtschaft, dem Handwerk und den in den ländlich geprägten Räumen ansässigen Industriebetrieben haben starke Umstrukturierungen, oftmals verbunden mit Arbeitsplatzabbau, stattgefunden. Es wurden große Anstrengungen zur Entwicklung unternommen, viele Verbesserungen konnten erreicht und erfolgreiche Entwicklungen auf den Weg gebracht werden. Mit erheblichen Investitionen wurden bauliche Missstände bzw. Mängel in den Städten und Dörfern behoben, Ortskerne saniert sowie die Infrastruktur ausgebaut und erneuert.*

*Dennoch stehen die ländlich geprägten Räume Thüringens weiter in einem Prozess der Veränderungen. Der demografische Wandel sowie die damit verbundenen Auswirkungen auf die Auslastung und die Vorhaltungskosten von Infrastrukturen, die wirtschaftliche Lage und die Arbeitskräfteverfügbarkeit oder der Umgang mit den natürlichen Ressourcen machen deutlich, dass sich die ländlich geprägten Räume Thüringens auch zukünftig verschiedensten Herausforderungen stellen müssen, wobei sich die demografische Entwicklung der ländlich geprägten Räume uneinheitlich vollzieht. Aus dieser Unterschiedlichkeit demografischer Strukturen und Trends aber auch aufgrund verschiedenster endogener Standortvoraussetzungen resultieren in den ländlich geprägten Räumen sehr differenzierte ökonomische und soziale Herausforderungen, auf die es sich aktiv einzustellen gilt (siehe Karte 2).*

## **2.2 Zentrale Orte und überörtlich bedeutsame Gemeindefunktionen**

Leitvorstellung

- 1. Die Zentralen Orte sollen das Rückgrat der Landesentwicklung zur Stabilisierung (Ankerpunkt) oder Entwicklung (Impulsgeber) aller Landesteile bilden sowie als Standortsystem der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen.**
- 2. <sup>1</sup>Das Modell der dezentralen Konzentration soll das Grundgerüst für die überörtlich raumwirksamen Entwicklungen und Entscheidungen bilden. <sup>2</sup>Entwicklungsimpulse sollen künftig noch stärker als bisher in den Zentralen Orten konzentriert werden, um die wichtigsten Funktionen der Wirtschaft, der Infrastruktur und der Versorgung zu bündeln und Synergien zu nutzen.**
- 3. Die Städte und Gemeinden Thüringens, die eine überörtlich bedeutsame Gemeindefunktion aufweisen, sollen aufgrund ihrer besonderen Potenziale einen zielgerichteten und aufgabenbezogenen, sektoralen Beitrag zur Entwicklung des Landes und der Regionen leisten.**

Hintergrund

*In Thüringen befindet sich aufgrund seiner langen historischen Entwicklung ein Netz von Städten, wie es in dieser gleichmäßigen Verteilung in keinem anderen Land der Bundesrepublik zu finden ist. Mit Ausnahme der Oberzentren Erfurt, Jena und Gera ist Thüringen ein auffällig homogen besiedeltes Land der Klein- und Mittelstädte. Die Zersplitterung des Landes in eine große Zahl von kleinen Herzog- und Fürstentümern und einer daraus resultierenden Dezentralisierung führte zu einer Aufwertung zahlreicher Städte, die auch heute noch festzustellen ist. Über 30 ehemalige Residenzstädte aus über 400 Jahren Geschichte sowie die ehemaligen Freien Reichsstädte tragen dazu bei, dass Thüringen auch als „Land der Residenzen“ gilt. Beispiele dafür sind u. a. Weimar (Sachsen-Weimar-Eisenach), Gotha (Sachsen-Coburg und Gotha), Meiningen (Sachsen-Meiningen), Altenburg (Sachsen-Altenburg), Sondershausen (Schwarzburg-Sondershausen), Rudolstadt (Schwarzburg-Rudolstadt), Gera (Reuß - jüngere Linie), Greiz (Reuß - ältere Linie) alle bis 1918, Schleiz (Reuß-Schleiz bis 1848), Hildburghausen (Sachsen-Hildburghausen bis 1826), Eisenach (Sachsen-Eisenach bis 1741) und Eisenberg (Sachsen-Eisenberg bis 1707) sowie Nordhausen und Mühlhausen als Freie Reichsstädte (bis 1803). Mehr als ein Drittel der Hauptstädte des Jahres 1918 im heutigen Deutschland liegen in Thüringen. Diese Städte verfügen seit jeher über ein umfangreiches Funktionsspektrum mit einem ausgeprägten Einzugsbereich. Daraus ergeben sich noch heute und auch in Zukunft zahlreiche funktionelle Besonderheiten einzelner Städte in Thüringen.*

*Diese o. g. polyzentrische Siedlungsstruktur ermöglicht eine ausgewogene, gleichmäßige und dichte Verteilung mittelzentraler Funktionen (siehe 2.2.9). Verschiedene Städte nehmen einzelne oberzentrale Funktionen wahr, die sich oft nur aus der besonderen historischen Entwicklung erklären lassen (siehe 2.2.7).*

*Seit Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans 2004 verlief die Bevölkerungsentwicklung in den Zentralen Orten im Unterschied zu der Entwicklung bis zum Jahr 2000 trotz weiterer Verluste häufig günstiger als in den nichtzentralen Orten. Durch die Realisierung von weiteren wichtigen Neu- und Ausbaumaßnahmen im Verkehrsnetz hat sich zugleich die Erreichbarkeit der Zentralen Orte in den letzten acht Jahren weiter verbessert, was als wichtiger Beitrag für die Sicherung der Daseinsvorsorge in allen Landesteilen zu bewerten ist.*

*Auch zukünftig ist gemäß der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung bis 2030 davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzen wird. Dies beinhaltet zugleich eine Erhöhung der Bedeutung der Zentralen Orte für die Versorgung des jeweiligen Umlands. Parallel dazu wird sich bei den höherstufigen Zentralen Orten der bereits erkennbare Trend zum Zuwachs in den Innenstädten zu Lasten der Wohngebiete in den Außenbezirken fortsetzen.*

*Unter den Bedingungen des demografischen Wandels mit der räumlich sowie zeitlich differenzierten Ausformung demografischer Trends ist es für die zukünftige Landesentwicklung entscheidend, dass die Funktionalität der Zentralen Orte erhalten und wenn nötig, weiteren gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst wird. Erhalt der Funktionalität und Anpassung an Veränderungen gewährleistet die dauerhafte Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen für das gesamte Land und ermöglicht neue Spielräume für die Städte und Gemeinden. Als Folge dieser komplexen Herausforderungen sind zunehmend qualitative Lösungsansätze gefragt.*

*Die Zentralen Orte sind das strategische Herzstück der räumlichen Landesentwicklung. Sie stellen durch ihre Funktionsvielfalt die Kristallisationspunkte im Zentrum-Umland-Gefüge dar. Sie sind Knotenpunkte im Verkehrsnetz, Schwerpunkte des Wohnens und Arbeitens und bieten die nötigen Einrichtungen und Dienste, um nicht nur sich selbst, sondern auch ein Umland angemessen zu versorgen. Die Zentralen Orte sind so verteilt, dass eine angemessene Erreichbarkeit aus allen Teilen des Landes gewährleistet werden kann.*

*Neben den Zentralen Orten mit einem vielfältigen Funktionsumfang nehmen einzelne Gemeinden in Thüringen, häufig aufgrund historisch gewachsener Prozesse aber auch aufgrund zukünftiger Potenziale, in bestimmten Bereichen eine besondere überörtliche Bedeutung wahr (siehe 2.2.14). Gemeindefunktionen entsprechen der realen Vielfalt der Thüringer Städte und Gemeinden und tragen dazu bei, besondere Stärken und Eignungen in Wert zu setzen.*

### Erfordernisse der Raumordnung

**2.2.1 G<sup>1</sup>** Die Funktionsfähigkeit der **Zentralen Orte als Impulsgeber oder Ankerpunkt** soll gesichert werden. <sup>2</sup>Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die die Funktionsfähigkeit beeinträchtigen, sollen vermieden werden.

**2.2.2 G<sup>1</sup>** Die **zentralörtliche Gliederung** mit Ober-, Mittel- und Grundzentren sowie die sie ergänzenden Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums soll zur Festigung und Entwicklung der für Thüringen typischen polyzentrischen Siedlungsstruktur beitragen. <sup>2</sup>Planungen und Maßnahmen, die dieser Struktur entgegenwirken, sollen vermieden werden.

#### Begründung zu 2.2.1 und 2.2.2

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

*Das hierarchisch gegliederte System der Zentralen Orte bietet somit neben der flächendeckenden Grundversorgung eine jeweils auf die höherstufigen Zentralen Orte (Ober- und Mittelzentren, einschließlich Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums) bezogene teilräumliche Versorgung mit Gütern des gehobenen und des spezialisierten höheren bzw. hochwertigen Bedarfs. Das Zentrale-Orte-System wirkt damit auf den räumlichen Selektions- und Verteilungsprozess ein, indem die Konzentration gehobener und höherrangiger Dienstleistungen in den Zentralen Orten gefördert und gleichzeitig eine flächenhafte Grundversorgung mit niederrangigen und alltäglichen Dienstleistungen und Gütern abgesichert wird (siehe § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG).*

*Das Zentrale-Orte-System spiegelt die typische klein- und mittelstädtische polyzentrische Siedlungsstruktur Thüringens wieder. Diese ist einerseits als Ausprägung der besonderen Thüringer Kulturlandschaft, als Identität Thüringens, als räumliche Struktur der Heimat und andererseits als Ankerpunkt und Impulsgeber für alle Landesteile gerade im Rahmen einer Gesamtstrategie, wie sie mit dem LEP 2025 zum Ausdruck gebracht wird, erhaltenswert und als solche weiterzuentwickeln (siehe § 1 Abs. 3 ThürLPIG).*

*Durch das System Zentraler Orte wird die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit privaten Dienstleistungen und Arbeitsplätzen sowie einem komplexen Bündel öffentlicher Leistungen der Daseinsvorsorge, wie Bildungs-, Gesundheits-, Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen, ÖPNV, Ver- und Versorgungsinfrastrukturen, zu angemessenen Er-*

reichbarkeitsbedingungen gewährleistet. Zentrale Orte übernehmen unter Beachtung ihrer Lagegunst, ihrer Standortvorteile sowie der siedlungsstrukturellen Gegebenheiten Aufgaben als Versorgungs- und Arbeitsplatzzentren, als Wohnstandorte, als Standorte für Bildung und Kultur sowie als Ziel- und Verknüpfungspunkte des Verkehrs. In den strukturschwachen Teilräumen werden sehr viel mehr Fragen der Sicherung der Daseinsvorsorge im Vordergrund stehen, während es in den Wachstumsräumen eher darauf ankommt, die Wachstumseffekte wirksam und raumverträglich zu gestalten (siehe 1.1 und Karte 2). Um die regionalen Anpassungsprozesse bei der öffentlichen und privaten Infrastrukturversorgung bewältigen zu können, hat sich das mehrstufige System der Zentralen Orte auf der Grundlage der besonderen historischen Entwicklung Thüringens bewährt.

Der demografische Wandel sowie die geringer werdenden finanziellen Spielräume zwingen dazu, das Zentrale-Orte-System zukünftig wirksamer einzusetzen. Dies bedeutet vor allem eine zukunftsfähige Gestaltung von Struktur und Funktionen. Insofern ist es zweckmäßig, die Zentrale-Orte-Struktur Thüringens insgesamt nach einer Übergangs- und Qualifizierungsphase (siehe 2.2.10 und 2.2.12) zu überprüfen. Der demografische Wandel stellt für die zentralörtliche Versorgung eine besondere Herausforderung dar. Bevölkerungsrückgang und Veränderung der Altersstruktur wirken sich auf die Tragfähigkeit von Einrichtungen und die Organisation von Diensten aus. Deshalb ist es wichtig, die Leistungsfähigkeit Zentraler Orte im Fall des Rückbaus oder der qualitativen Weiterentwicklung von Angeboten zu sichern bzw. zu stärken (siehe 2.1.2).

**2.2.3 G<sup>1</sup> Zentralörtliche Funktionen** sollen innerhalb der als Zentraler Ort bestimmten Gemeinde räumlich so angeordnet werden, dass sie aus ihrem Verflechtungsbereich gut erreichbar sind.<sup>2</sup>Eine Funktionsbündelung soll erhalten bzw. angestrebt werden.

#### Begründung zu 2.2.3

Die zentralörtliche Bedeutung einer Gemeinde ergibt sich einerseits aus der Zahl und Vielfältigkeit der angebotenen Einrichtungen bzw. Dienste und andererseits aus der Ausprägung des Bedeutungsüberschusses in Form eines Verflechtungsbereichs über das eigene Gemeindegebiet hinaus. Unter Verflechtungsbereich wird das mit dem Zentralen Ort funktional verflochtene Umland verstanden. Zentrale Orte verfügen insofern über ein Bündel an einzelnen Funktionen. Mit zunehmender territorialer Ausdehnung großer Flächengemeinden kann das dem Zentrale-Orte-Konzept innewohnende Konzentrations- und Bündelungsprinzip an Bedeutung verlieren. Angesichts des Rückzugs öffentlicher und privater Anbieter als Folge des demografischen und gesellschaftlichen Wandels ist die Bündelung von Kräften im Bereich der Daseinsvorsorge häufig dennoch sinnvoll und notwendig. Damit wird es im Sinne einer nachhaltigen überörtlichen Raumentwicklung erforderlich, die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen (siehe § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG) bzw. bestimmte innergemeindliche Standortcluster, die typischerweise innerstädtische Funktionen erfüllen oder aufgrund ihrer Potenziale erfüllen können, in ihrer Bedeutung zu stärken, um Synergien zu nutzen, Tragfähigkeiten zu erhöhen und zusätzliche Wege zu vermeiden.

Die Standortanforderungen für eine bestmögliche Erreichbarkeit verschiedener Einrichtungen und Dienste für die Bevölkerung der eigenen Gemeinde sowie des Umlands können aber voneinander abweichen, so dass Standortcluster nicht zwingend geboten sind.

**2.2.4 G Zentralörtliche Funktionen** können funktionsteilig von mehreren Gemeinden auf der Grundlage eines raumordnerischen Vertrags bzw. durch Zusammenschluss zu Planungsverbänden zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung für einen gemeinsamen Versorgungsbereich wahrgenommen werden (**funktions-teilige Zentrale Orte**).

#### Begründung zu 2.2.4

Angesichts des Rückzugs privater Anbieter als Folge des demografischen Wandels sowie steigender Anforderungen an die Wettbewerbsfähigkeit als Folge der Globalisierung ist die Zusammenarbeit und kooperative Verantwortungswahrnehmung betroffener Zentraler Orte im Bereich der Daseinsvorsorge sinnvoll und notwendig. Die Stärkung der zentralörtlichen Funktion kann deshalb zunehmend nur durch Bündelung der Kräfte und Ressourcen, durch weitgehende kooperative Leistungserbringung oder durch Zusammenarbeit in Netzwerken erzielt werden. Durch Arbeitsteilung können Angebote der Daseinsvorsorge sowohl kostensparend und bedarfsgerecht, als auch langfristig und sozialverträglich gewährleistet werden.

Aufgrund tatsächlich vorhandener Funktionscluster oder zukünftiger Erfordernisse können somit zentralörtliche Funktionen von zwei oder mehr Gemeinden funktionsteilig wahrgenommen werden. Ein funktionsteiliger Zentraler Ort setzt sich dementsprechend aus mindestens zwei selbständigen Gemeinden zusammen. Erst die gemeinsame Funktionsausübung führt in diesen Fällen zu dem für einen Zentralen Ort charakteristischen Funktionsspektrum, wobei sich die einzelnen Gemeinden mit ihren Funktionen komplementär ergänzen und nicht in Konkurrenz zu einander stehen.