– Gutachten –

Raumplanerische Optionen eines funktionsteiligen Oberzentrums in Südthüringen

Dortmund, 30.05.2022

Univ.-Prof. Dr. Thorsten Wiechmann

Dr. Thomas Terfrüchte

Inhalt

Inhalt I
Abbildungen II
Tabellen II

1 Hintergrund und Aufbau des Gutachtens 1
2 Raumordnerische Analyse 4
2.1 Operationalisierung landesplanerischer Vorgaben in Thüringen 4
2.1.1 Plananalyse 4
2.1.2 Kriterien und Indikatoren für die Bewertung 6
2.2 Überprüfung möglicher oberzentraler Kooperationen gemäß Prüfkriterien 6
2.2.1 Siedlungsstruktureller Zusammenhang 7
2.2.2 Erreichbarkeit aus dem gemeinsamen Versorgungsbereich 14
2.2.3 Funktionsergänzungspotenzial 20
2.2.4 Funktionsvielfalt 23
2.2.5 Interaktionsbeziehungen 23
2.2.6 Bereichsbildungsfähigkeit 26
2.2.7 Entwicklungsfunktion 28
3 Gutachterliche Diskussion der Ergebnisse 30
4 Quellen 33

Abbildungen

Abbildung 1: Gemeindegrenze Suhl/Zella-Mehlis (DTK10) 8
Abbildung 2: Gemeindegrenze Suhl/Zella-Mehlis (DOP) 8
Abbildung 3: Gemeindegrenze Suhl/Schleusingen (DTK10) 9
Abbildung 4: Gemeindegrenze Suhl/Schleusingen (DOP) 9
Abbildung 5: Gemeindegrenze Suhl/Schleusingen (DTK25) 10
Abbildung 6: Gemeindegrenze Suhl/Oberhof (DTK25) 11
Abbildung 8: Gemeindegrenze Suhl/Oberhof (DOP) 11
Abbildung 8: Gemeindegrenze Zella-Mehlis/Oberhof (DTK10) 12
Abbildung 9: Gemeindegrenze Zella-Mehlis/Oberhof (DOP) 12
Abbildung 10: Gemeindegrenze Zella-Mehlis/Oberhof (DTK10 zoom 1:2.500) 13
Abbildung 11: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit nach Eisenach 14
Abbildung 12: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit nach Fulda 15
Abbildung 13: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit nach Suhl 16
Abbildung 14: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit nach Suhl / Zella-Mehlis 16
Abbildung 15: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit nach Coburg 18
Abbildung 16: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit Variante A 19
Abbildung 17: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit Variante B 20
Abbildung 18: Pendlerströme nach Interaktionskoeffizienten in Südthüringen 24
Abbildung 19: Pendlerströme nach Rängen in Südthüringen 26
Abbildung 20: Pendlerströme nach Anbindungskoeffizienten in Südthüringen 27
Abbildung 21: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit in der Region Südthüringen 32

Tabellen

Tabelle 1: Oberzentrale Einrichtungen 21
Tabelle 2: Anbindungskoeffizienten der Städte in den Varianten A und B 25
Tabelle 3: Bevölkerung und Beschäftigte 28
Tabelle 4: Vergleich der Varianten eines funktionsteiligen Oberzentrums für Südthüringen .30

1 Hintergrund und Aufbau des Gutachtens

Anlass und Zweck

Der Freistaat Thüringen unterteilt sich in vier Planungsregionen. Die Planungsregion Südwestthüringen besteht seit 2002 aus der kreisfreien Stadt Suhl sowie den vier Landkreisen Schmalkalden-Meiningen, Hildburghausen, Sonneberg und Wartburgkreis, dem seit 1.7.2021 auch die zuvor kreisfreie Stadt Eisenach angehört. Südthüringen besitzt, wie die gesamte Planungsregion, derzeit kein Oberzentrum. Die Städte Eisenach und Suhl / Zella-Mehlis sind im LEP als Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums ausgewiesen. Weitere Mittelzentren in Südwestthüringen sind Bad Salzungen, Hildburghausen, Meiningen, Neuhaus am Rennweg/Lauscha, Schmalkalden und Sonneberg.

Landschaftlich ist die Planungsregion Südwestthüringen vor allem durch Mittelgebirge geprägt. Durch die Barrierewirkung der Mittelgebirge, wie Thüringer Wald, Thüringische Rhön, Hainich-Werra-Bergland, ist die Erreichbarkeit der benachbarten Oberzentren in Thüringen (Erfurt, Jena, Gera), Hessen (Fulda) und Bayern (Coburg, Schweinfurt, Bamberg) vor allem für die Menschen in Südthüringen teilweise eingeschränkt. Damit stellt sich die raumordnerische Aufgabe im Sinne der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands die Versorgung Südthüringens mit oberzentralen Gütern und Dienstleistungen bestmöglich sicherzustellen.

2018 haben sich die Städte Suhl und Zella-Mehlis, die gemäß Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 als funktionsteiliges Mittelzentrum Teilfunktionen eines Oberzentrums wahrnehmen, mit den benachbarten Städten Schleusingen und Oberhof zu einer Kommunalen Arbeitsgemeinschaft (KAG) zusammengeschlossen mit dem Ziel der Entwicklung eines gemeinsamen Oberzentrums für Südthüringen. Im Juni 2021 wurde hierfür ein Regionales Entwicklungskonzept (REK) „Entwicklung Oberzentrum Südthüringen“[1] vorgelegt. Darüber hinaus erhält die Initiative derzeit als Modellvorhaben im Bundesprogramm „Aktive Regionalentwicklung“ eine dreijährige Förderung der Bundesraumordnung.

Am 8. Januar 2022 hat das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft die Absicht bekundet, das Landesentwicklungsprogramm (LEP) zu ändern. Die Landesplanung beabsichtigt in der LEP-Teilfortschreibung die Städte Suhl, Zella-Mehlis, Schleusingen und Oberhof als funktionsteiliges Oberzentrum Südthüringen auszuweisen. Grundlage bilde insbesondere das genannte REK. Mit der Aufnahme des funktionsteiligen Oberzentrums Südthüringen entstehe auf zentralörtlicher Ebene ein erkennbares Gegengewicht zu den nahegelegenen Oberzentren auf bayrischer Seite (Bad Kissingen/Neustadt a.d. Saale und Coburg) sowie eine Stärkung des Südthüringer Raums.

Das angesprochene REK aus dem Jahr 2021 enthält regionalwirtschaftliche und sozioökonomische Analysen, jedoch keine raumordnerische Analyse. Insbesondere wird kein Bezug genommen auf die landesplanerischen Vorgaben zur Ausweisung Zentraler Orte. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass zur Bildung eines gemeinsamen Oberzentrums

[1] MODULDREI Standortstrategie GmbH (2021): Regionale Entwicklungskonzept „Entwicklung Oberzentrum Südthüringen“ (online, letzter Zugriff 27.05.2022)

die vier Städte ihre Innovations- und Wettbewerbsfunktion, ihre Steuerungs- und Dienstleistungsfunktion, ihre großräumige Verkehrsknotenfunktion sowie ihre Bildungs- und Wissensfunktion weiterentwickeln müssen (REK, S. 16). Zugleich wird angemerkt, dass Oberhof über keine zentralörtliche Funktion verfüge und Schleusingen nur grundzentrale Aufgaben übernehme. Das REK geht gleichwohl davon aus, dass beide Städte „das Oberzentrum nicht zuletzt mit ihren Tourismusangeboten sowie den dort vorhandenen Arbeitsplätzen erheblich stärken" können (REK, S. 6). Tatsächlich weisen die beiden Städte allerdings ein negatives Pendlersaldo, insb. in Richtung Suhl, auf (vgl. Kap. 2.2.7). In der interkommunalen Zusammenarbeit sollen zudem auch die Städte Meiningen und Schmalkalden einbezogen werden, um „deren oberzentrale Teilfunktionen in ihrer räumlichen Versorgungswirksamkeit als komplementäre Elemente" zu sichern und weiterzuentwickeln (REK, S. 18). Das REK beschreibt zudem einen „Verflechtungsbereich des perspektivischen Oberzentrums" mit drei Zonen (Innere Zone, Zone mit starken Verflechtungen, Zone schwacher Verflechtungen) (REK, S. 7). Die Darstellung dieses Verflechtungsbereichs basiert nicht auf empirischen Verflechtungsanalysen und wird auch nicht begründet. Sie steht zudem erkennbar im Widerspruch zu den tatsächlichen Verflechtungen in Südthüringen (vgl. Kap. 2.2.6).

Die benachbarten Mittelzentren Schmalkalden und Meinigen haben vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen beschlossen, ihrerseits die Möglichkeiten eines funktionsteiligen Oberzentrums in Südthüringen gutachterlich prüfen zu lassen. Hierbei soll die Frage geklärt werden, inwieweit ein funktionsteiliges Oberzentrum landesplanerisch möglich ist und ob eine Variante mit Schmalkalden und Meiningen als Teil eines funktionsteiligen Oberzentrums für Südthüringen, die beteiligten Städte und die umgebenden Räume raumordnerisch sinnvoll ist.

Südthüringen ist derzeit nicht die einzige Region in Deutschland, in der die Ausweisung eines bislang in der Planungsregion nicht vorhandenen Oberzentrums diskutiert wird. Ähnliche Überlegungen gibt es auch in der Planungsregion Harz[2] in Sachsen-Anhalt und in der Planungsregion Ostwürttemberg[3] in Baden-Württemberg. Befördert werden entsprechende Diskussionen zum einen durch das raumordnerische Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen, was eine flächendeckende oberzentrale Versorgung voraussetzt. Zum anderen wirkt sich die inflationäre Praxis der Landesplanung in Bayern aus, mit der LEP-Teilfortschreibung 2018 die Zahl der Städte, die als alleiniges oder gemeinsames Oberzentrum (inkl. Metropolen und Regionalzentren) ausgewiesen werden, von 35 auf 59 zu erhöhen. Damit wurden auch grenznahe Kleinstädte wie Bad Neustadt an der Saale (15.000 Einwohner, 15 km von der Thüringer Landesgrenze entfernt) oder Nördlingen (20.000 Einwohner, 3 km von der Baden-Württembergischen Landesgrenze entfernt) nominal zu Oberzentren, ohne dass sie in der Lage wären, tatsächlich oberzentrale Funktionen zu übernehmen.

Grundlage für die Ausweisung von Zentralen Orten höherer Stufen (Ober-, Mittelzentren) stellt immer eine normative Festlegung der Landesplanung dar. Die zentralörtliche Bedeutung eines Ortes folgt daher nicht allein aufgrund der dort lokalisierten zentralörtlich bedeutsamen Einrichtungen. Dies ist zwar ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium. Vielmehr

---

[2] vgl. IMPULS – Forschungsprojekt im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme "Kommunen innovativ"

[3] Gemäß LEP sollen für Ostwürttemberg die Mittelzentren Aalen, Ellwangen (Jagst), Heidenheim an der Brenz und Schwäbisch Gmünd gemeinsam den Bedarf an oberzentralen Funktionen decken. In der Region wird die Entwicklung eines Mehrfachoberzentrums angestrebt.

müssen Zentrale Orte auch raumordnerisch erforderlich sein.[4] Neben der Lokalisierung von im LEP 2025 genannten oberzentralen Versorgungseinrichtungen müssen die jeweiligen Städte auch Entwicklungsaufgaben wahrnehmen können sowie eine Versorgung des Verflechtungsbereich sicherstellen. Für die Beurteilung, inwieweit ein funktionsteiliges Oberzentrum unter Einbeziehung unterschiedlicher Städte raumordnerisch sinnvoll bzw. erforderlich ist, müssen neben den im LEP 2025 genannten Tragfähigkeitskriterien insofern auch die Verflechtungsbeziehungen und Erreichbarkeiten in Südthüringen in die Analyse einbezogen werden.

Gegenstand der nachfolgenden Überprüfung sind grundsätzlich zwei Varianten:

- **Variante A**: Die Planungsabsicht der Landesplanung für die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms: Suhl / Zella-Mehlis / Schleusingen / Oberhof
- **Variante B**: Ein mögliches Oberzentrum gebildet aus den heutigen Mittelzentren Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen.

Ebenso wird geprüft, inwieweit die Oberzentren außerhalb Südthüringens aufgrund bestehender Erreichbarkeiten zur Versorgung in der Region beitragen können. Dies spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn Erreichbarkeitsdefizite zu den hier geprüften möglichen oberzentralen Verbünden bestehen.

Grundsätzlich sind hier auch andere Konstellationen für funktionsteilige Oberzentren denkbar. Dies gilt beispielsweise für eine Variante mit allen sechs Städten der Varianten A und B. Die Tragfähigkeitskriterien, Verflechtungsbeziehungen und Erreichbarkeiten dieser Orte werden in den Varianten A und B jedoch bereits umfassend abgebildet. Da Schleusingen und Oberhof zudem über keine oberzentralen Funktionen verfügen, unterscheidet sich die Bilanz in Bezug auf die ermittelten Kriterien für eine solche Variante nur unwesentlich von der Variante B. Auf die Prüfung von Varianten mit weiteren Mittelzentren in der Planungsregion Südwestthüringen (Bad Salzungen, Hildburghausen, Neuhaus am Rennweg / Lauscha und Sonneberg) wurde verzichtet, da die dann auftretenden räumlichen Distanzen unweigerlich zu erheblichen Erreichbarkeitsdefiziten führen würden, die derartige Varianten irrelevant erscheinen lassen.

Aufbau des Gutachtens

Das Gutachten wurde modular aufgebaut und besteht im Kern aus fünf Arbeitsschritten. Die Operationalisierung der landesplanerischen Vorgaben zur Ausweisung von Oberzentren in Thüringen mit Plananalyse und Ableitung von Kriterien und Indikatoren bildete den ersten Arbeitsschritt. Es folgten Datenakquise und -aufbereitung. Der vierte Schritt bestand in einer Überprüfung möglicher oberzentraler Kooperationen gemäß den Prüfkriterien. Hierunter fallen: Siedlungsstruktureller Zusammenhang, Erreichbarkeit aus dem gemeinsamen Versorgungsbereich, Funktionsergänzungspotenzial, Funktionsvielfalt, Interaktion, Bereichsbildung und Entwicklungsfunktion. Den fünften und letzten Schritt bildet die gutachterliche Diskussion der Ergebnisse.

[4] vgl. Terfrüchte et al. 2017

2 Raumordnerische Analyse

2.1 Operationalisierung landesplanerischer Vorgaben in Thüringen

Das Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (LEP 2025) legt in Abschnitt 2.2 (Zentrale Orte und überörtlich bedeutsame Gemeindefunktionen) Leitvorstellungen, Ziele (Z) und Grundsätze (G) zu Zentralen Orten fest. Mit Blick auf die Aufgabenstellung sind insbesondere die Festlegungen inkl. Begründungen zu Oberzentren (Z 2.2.5, G 2.2.6), zu Mittelzentren mit Teilfunktionen eins Oberzentrum (G 2.2.8), zu funktionsteiligen Zentralen Orten (G 2.2.4) sowie zum Bündelungsprinzip (G 2.2.3) relevant. Da Oberzentren zugleich auch die Funktion eines Mittelzentrums übernehmen, müssen weiterhin auch die Festlegungen zu Mittelzentralen Funktionsräumen (Abschnitt 2.3) berücksichtigt werden.

Im Rahmen der Operationalisierung werden die zentralörtlich relevanten Funktionen (insb. Versorgungs- und Entwicklungsfunktion) aus dem LEP 2025 heraus abgeleitet. Hinzukommen die festgelegten Schwellenwerte für die Erreichbarkeit zentraler Einrichtungen sowie Tragfähigkeitsstandards für Zentrale Orte.

2.1.1 Plananalyse

Nachfolgend werden die wesentlichen Plansätze bzw. die Begründungen aus dem LEP 2025 aufgegriffen. Die für die gutachterliche Analyse wesentlichen Festlegungen und Hinweise sind jeweils in Fettschrift markiert.

Begründung zu 2.2.5 und 2.2.6

„Oberzentren versorgen als Schwerpunkte von großräumiger Bedeutung die Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des hochwertigen Bedarfes. Sie verfügen als Großstadt **in der Regel über 100.000 Einwohner**. Unter hochwertigem Bedarf werden vor allem Güter und Dienstleistungen verstanden, die längerfristig nachgefragt werden und einen großen Einzugsbereich vorweisen. Die **Entwicklungsaufgaben** der Thüringer Oberzentren zielen insbesondere auf die **Sicherung bzw. Stärkung der Arbeitsplatzzentralität** sowie auf die **Bereitstellung von spezialisierten und hochwertigen Steuerungs- und Dienstleistungsangeboten**. Zur **Bildungs- und Wissensfunktion** zählen die **Hochschulen** in Erfurt, Jena und Gera, zur **privaten- und öffentlichen Steuerungsfunktion** zählen beispielsweise der Sitz der Landesregierung und **bedeutender Behörden** sowie von **großen Unternehmen**. Unter **Gesundheits-, Kultur- und Freizeitfunktion** werden **zum Beispiel überregionale Krankenhäuser und Kultureinrichtungen mit ständigem Ensemble** verstanden. Die Einzelhandelsstruktur wird durch eine leistungsfähige und attraktive Innenstadt mit vielfältigen Einkaufsmöglichkeiten mit **Warenhäusern** sowie größeren Stadtteilzentren geprägt. Insofern ist **die zentrale Einzelhandelsfunktion** Teil des Funktionsspektrums. Die hochwertigen Funktionen schließen in Bezug auf Erfurt und Jena auch **Spitzensportanlagen (Bundesstützpunkte, Bundesleistungszentren und Olympiastützpunkte)** mit ein."

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.

Als **funktionsteilige Zentrale Orte** gelten insbesondere solche Gemeinden, die in einem **engen siedlungsstrukturellen Zusammenhang stehen und funktionale Mittelpunkte eines gemeinsamen Versorgungsbereiches**, auch grenzüberschreitend, sind. Vor allem die jeweiligen Versorgungseinrichtungen **aus dem gemeinsamen Versorgungsbereich müssen gut erreichbar sein**. Der Zusammenschluss zu Planungsverbänden zur gemeinsamen Flächennutzungsplanung ist in den §§ 204, 205 BauGB geregelt.

Die tatsächliche **Wahrnehmung der Funktionsteilung** wird im Rahmen des Monitoring (siehe Anhang Landesentwicklungsmonitoring) geprüft. Es soll also überprüft werden, ob und inwieweit die in Rede stehenden Städte tatsächlich hinsichtlich einzelner zentralörtlicher Funktionen kooperieren und welche Verbindlichkeit diese Kooperation erlangt hat (siehe 2.2.11)."

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."

Grundsatz 2.2.13

„Die Erreichbarkeit eines Zentralen Ortes soll eine Wegezeit von

- **90 Minuten im öffentlichen Verkehr** und **60 Minuten im motorisierten Individualverkehr** für Oberzentren,
- 45 Minuten im öffentlichen Verkehr und 30 Minuten im motorisierten Individualverkehr für Mittelzentren einschließlich der Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums und
- 30 Minuten im öffentlichen Verkehr und 20 Minuten im motorisierten Individualverkehr für Grundzentren

nicht überschreiten."

2.1.2 Kriterien und Indikatoren für die Bewertung

Im Ergebnis der Plananalyse können sieben Kriterien abgeleitet werden, denen wiederum verschiedene Indikatoren zugeordnet sind.

- **Siedlungsstruktureller Zusammenhang**
- **Erreichbarkeit aus dem gemeinsamen Versorgungsbereich**
  - 60 Minuten im MIV
  - *90 Minuten im ÖPNV*
- **Funktionsergänzungspotenzial**
  - Komplementäre Funktionsergänzung
  - Nicht in Konkurrenz zueinander
- **Funktionsvielfalt**
  - Bildungs- und Wissensfunktion
  - private und öffentliche Steuerungsfunktion
  - Gesundheits-, Kultur- und Freizeitfunktion
  - *zentrale Einzelhandelsfunktion*
- **Interaktionbeziehungen (= Wechselseitige Funktionswahrnehmung)**
  - Gemeinsame Funktionsausübung
  - Wahrnehmung der Funktionsteilung
- **Bereichsbildungsfähigkeit (über das eigene Gemeindegebiet hinaus)**
- **Entwicklungsfunktion**
  - In der Regel über 100.000 Einwohner (entspricht der Tragfähigkeit im Rahmen der Entwicklungsfunktion)
  - Sicherung bzw. Stärkung der Arbeitsplatzzentralität
  - *Bereitstellung von spezialisierten und hochwertigen Steuerungs- und Dienstleistungsangeboten*

Kursiv markiert sind in der Übersicht jene Indikatoren, für die mit Blick auf Südthüringen keine hinreichenden Datensätze vorliegen.

2.2 Überprüfung möglicher oberzentraler Kooperationen gemäß Prüfkriterien

Grundlage für die nachfolgende Analyse und Bewertung sind die sieben im Ergebnis der Plananalyse abgeleiteten Kriterien:

- Siedlungsstruktureller Zusammenhang
- Erreichbarkeit aus dem gemeinsamen Versorgungsbereich
- Funktionsergänzungspotenzial
- Funktionsvielfalt
- Interaktionsbeziehungen
- Bereichsbildungsfähigkeit
- Entwicklungsfunktion

Gegenstand der Überprüfung sind die beiden Varianten Suhl / Zella-Mehlis / Schleusingen / Oberhof (Variante A) sowie Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen (Variante B). Ebenso wird geprüft, inwieweit die Oberzentren außerhalb Südthüringens aufgrund bestehender Erreichbarkeiten zur Versorgung in der Region beitragen können. Dies spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn Erreichbarkeitsdefizite zu den hier geprüften möglichen oberzentralen Verbünden bestehen.

2.2.1 Siedlungsstruktureller Zusammenhang

Methodik

Für die Definition des Begriffes „Baulicher Zusammenhang" gilt in Anlehnung an § 34 BauGB („im Zusammenhang bebaute Ortsteile") Folgendes: Eindeutig beurteilen lässt sich die Sachlage nur dann, wenn grenzüberschreitend eine tatsächlich aufeinanderfolgende, zusammenhängende Bebauung besteht. Schwierigkeiten treten stets dann auf, wenn Bebauungen durch Baulücken oder Freiflächen unterbrochen sind. Ob hier eine Unterbrechung im Sinne eines fehlenden Zusammenhanges vorliegt, lässt sich nicht alleine unter Verwendung geographischer oder mathematischer Maßstäbe bestimmen, sondern hängt vom Einzelfall ab, wie dies obergerichtlich mehrfach festgestellt wurde. Insofern wird im Rahmen des Gutachtens geprüft, ob eben jene aufeinanderfolgende, zusammenhängende Bebauung vorliegt, bei der unstrittig von einem baulich-siedlungsstrukturellen Zusammenhang auszugehen ist.

Grundlage für die Bewertung, inwieweit dieser besteht, sind Luftbilder (DOP = Digitale Orthophotos) und Topographische Karten (DTK = Digitale Topographische Karte). Aus Transparenzgründen werden die vom thüringischen Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation bereitgestellten offenen Geodaten[5] genutzt.

[5] www.geoportal-th.de

Variante A: Suhl / Zella-Mehlis / Schleusingen / Oberhof

Abbildung 1: Gemeindegrenze Suhl/Zella-Mehlis (DTK10)

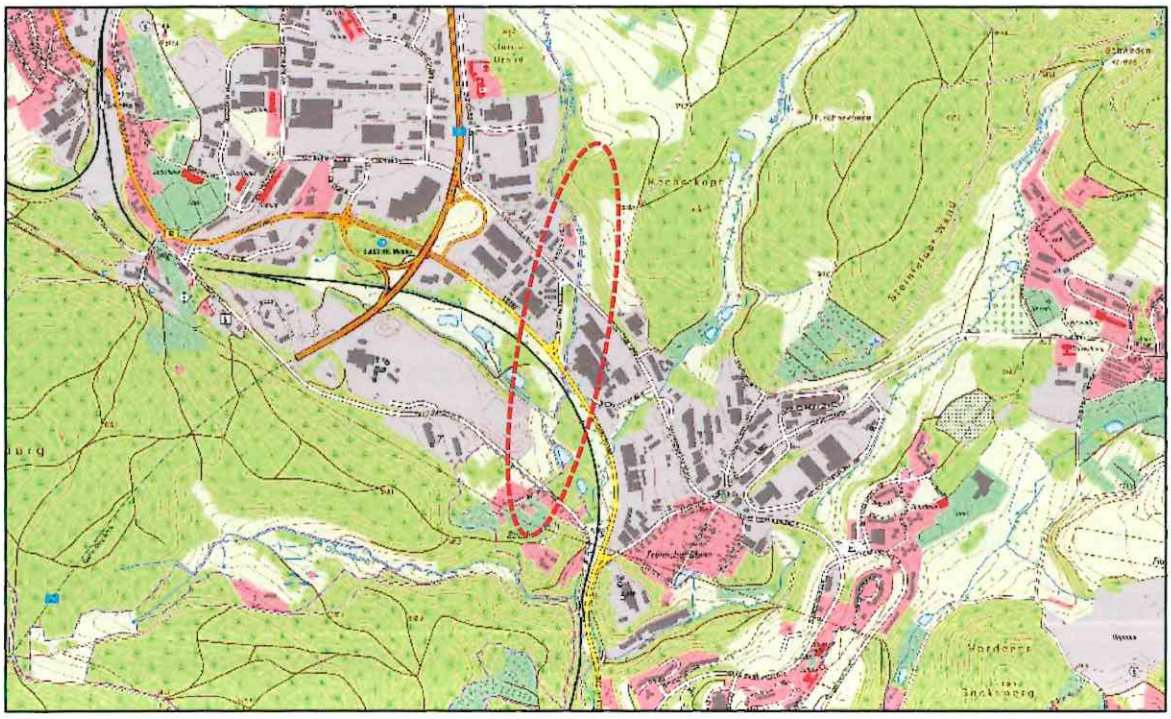


Abbildung 2: Gemeindegrenze Suhl/Zella-Mehlis (DOP)



Zella-Mehlis (links) ist baulich mit Suhl (rechts) durch gewerblich-industrielle Nutzungen rund um die Anschlussstelle der A 71 zusammengewachsen.

Abbildung 3: Gemeindegrenze Suhl/Schleusingen (DTK10)

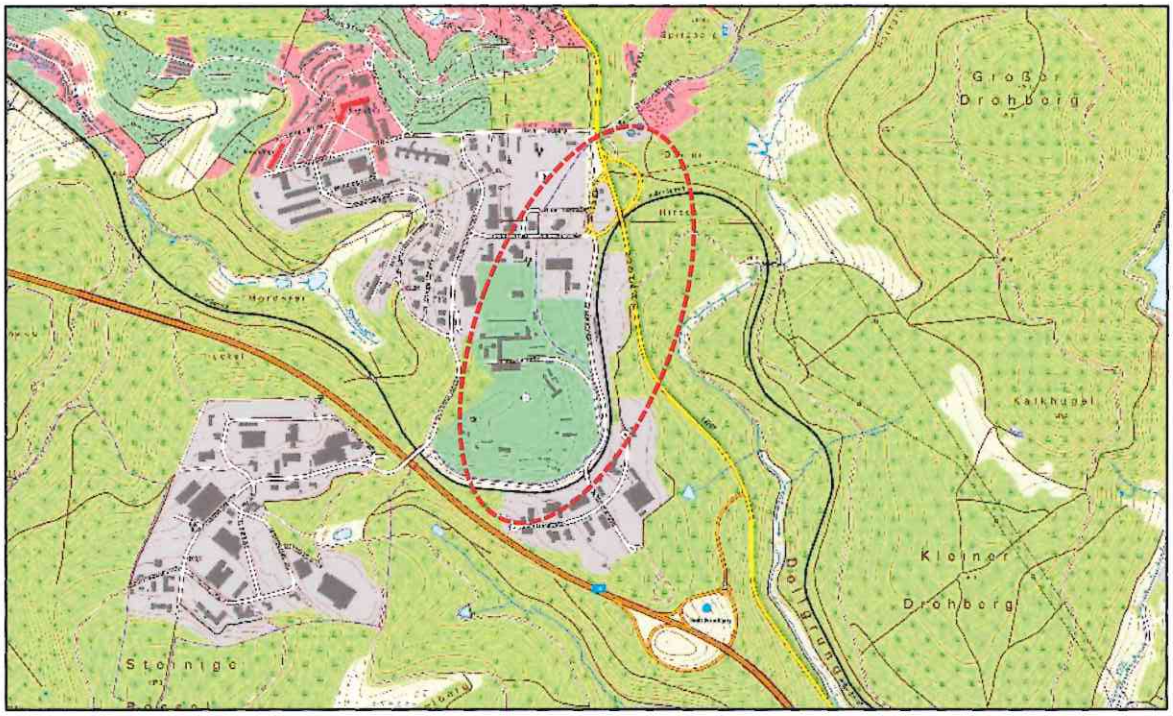


Abbildung 4: Gemeindegrenze Suhl/Schleusingen (DOP)



An der Stadtgrenze zwischen Suhl und Schleusingen besteht nördlich des Schießsportzentrums Suhl ein baulicher Zusammenhang. Mit Blick auf die Karte im Maßstab 1:25.000 (s. u.) zeigt sich jedoch, dass der Siedlungsteil auf dem Schleusinger Stadtgebiet aufgrund der topgraphischen Gegebenheiten und der trennenden Wirkung der A 73 seinerseits keinen siedlungsstrukturellen Zusammenhang zu anderen Ortslagen in Schleusingen aufweist.

Abbildung 5: Gemeindegrenze Suhl/Schleusingen (DTK25)

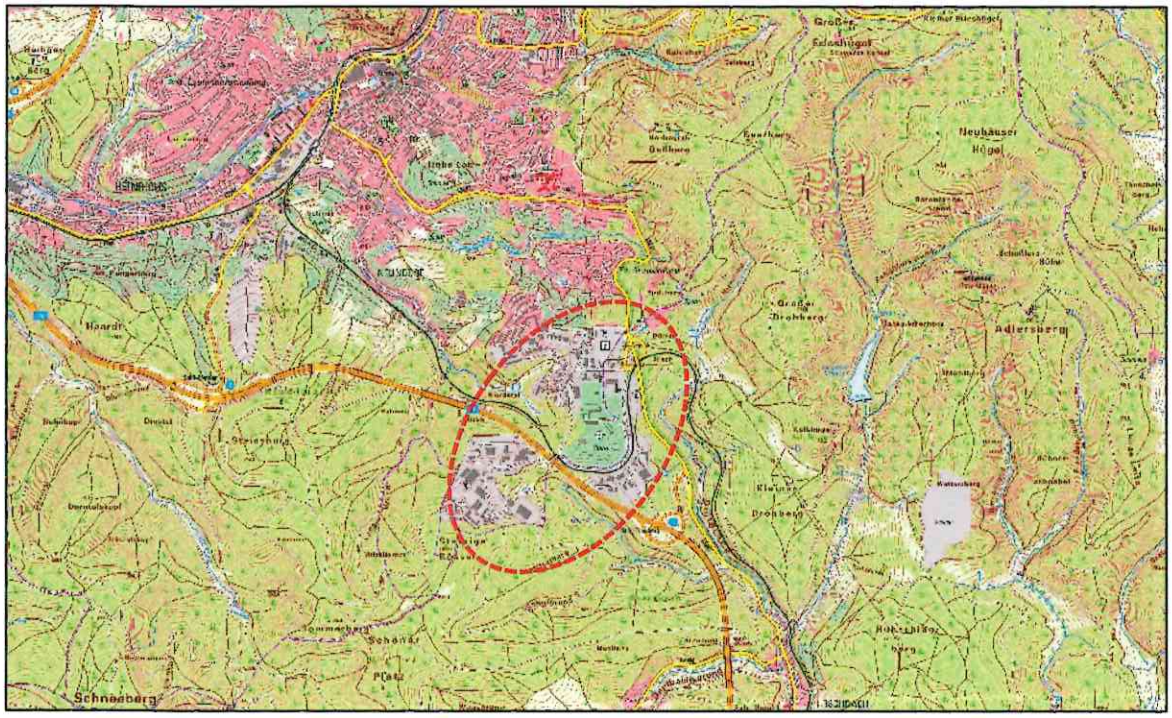


Abbildung 6: Gemeindegrenze Suhl/Oberhof (DTK25)

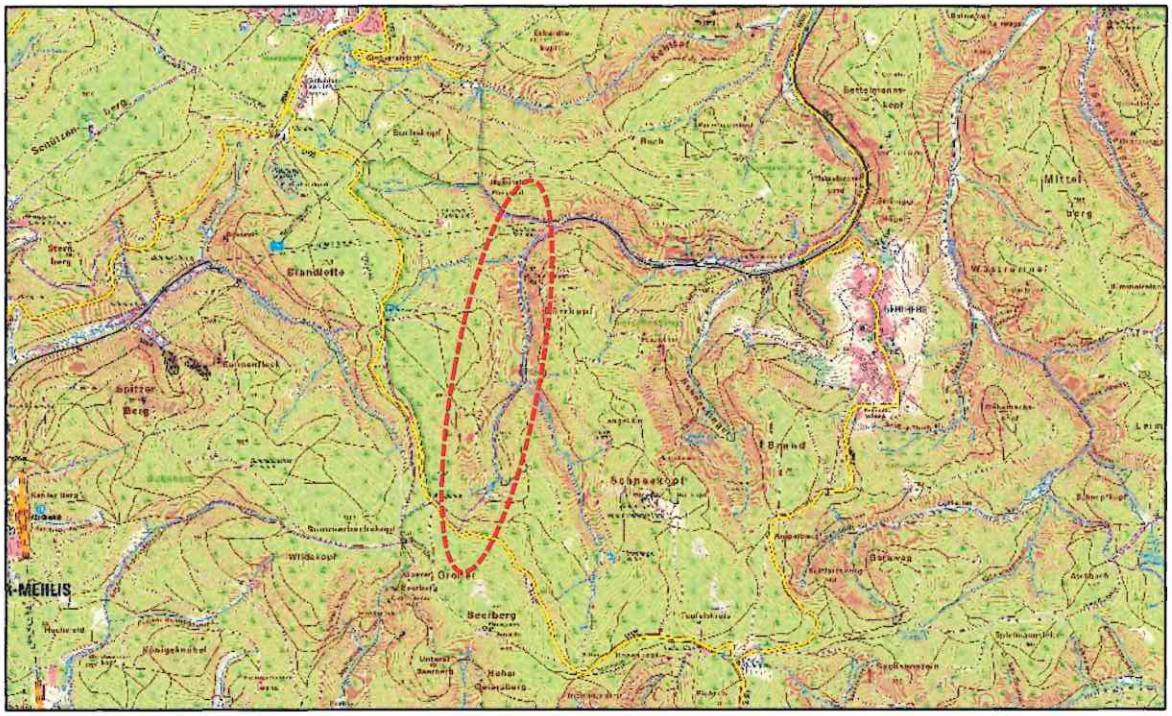
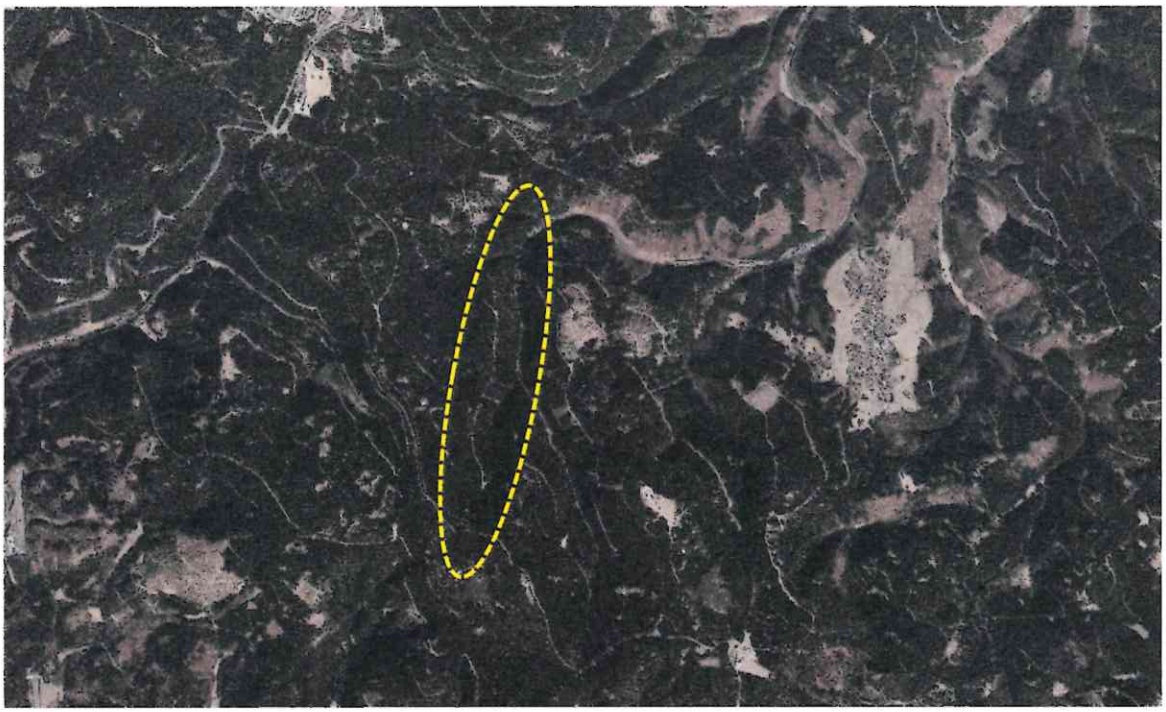


Abbildung 7: Gemeindegrenze Suhl/Oberhof (DOP)



An der Grenze zwischen Suhl und Oberhof besteht kein baulicher Zusammenhang.

Abbildung 8: Gemeindegrenze Zella-Mehlis/Oberhof (DTK10)

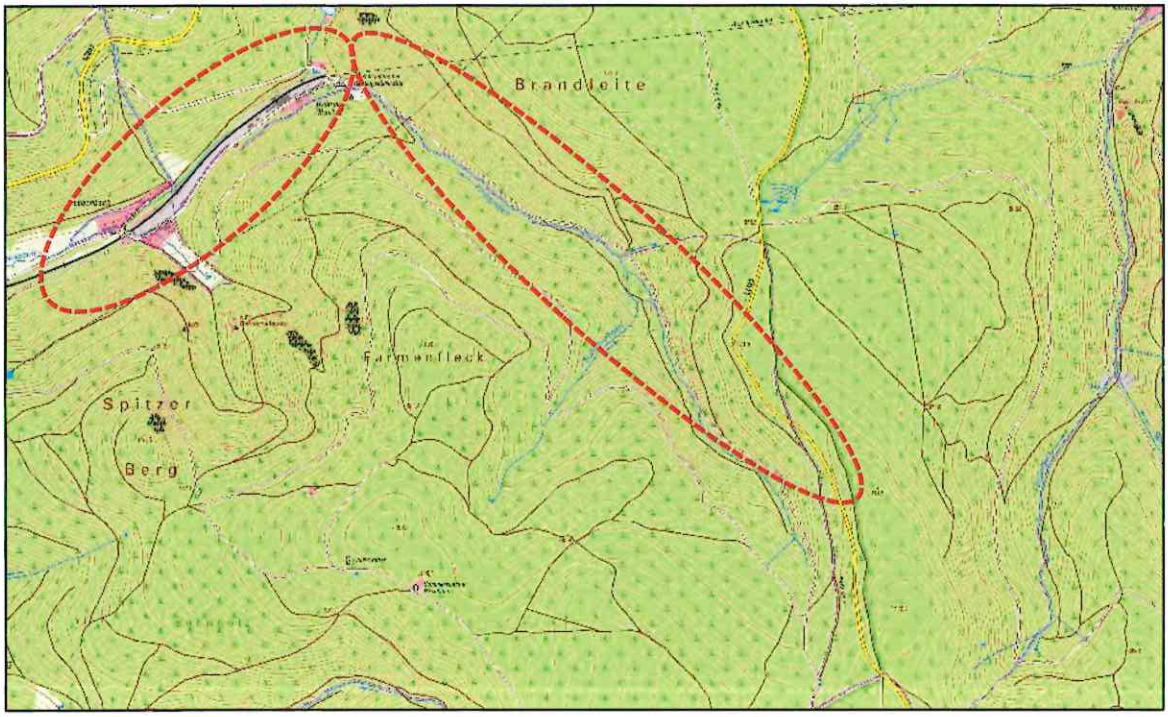
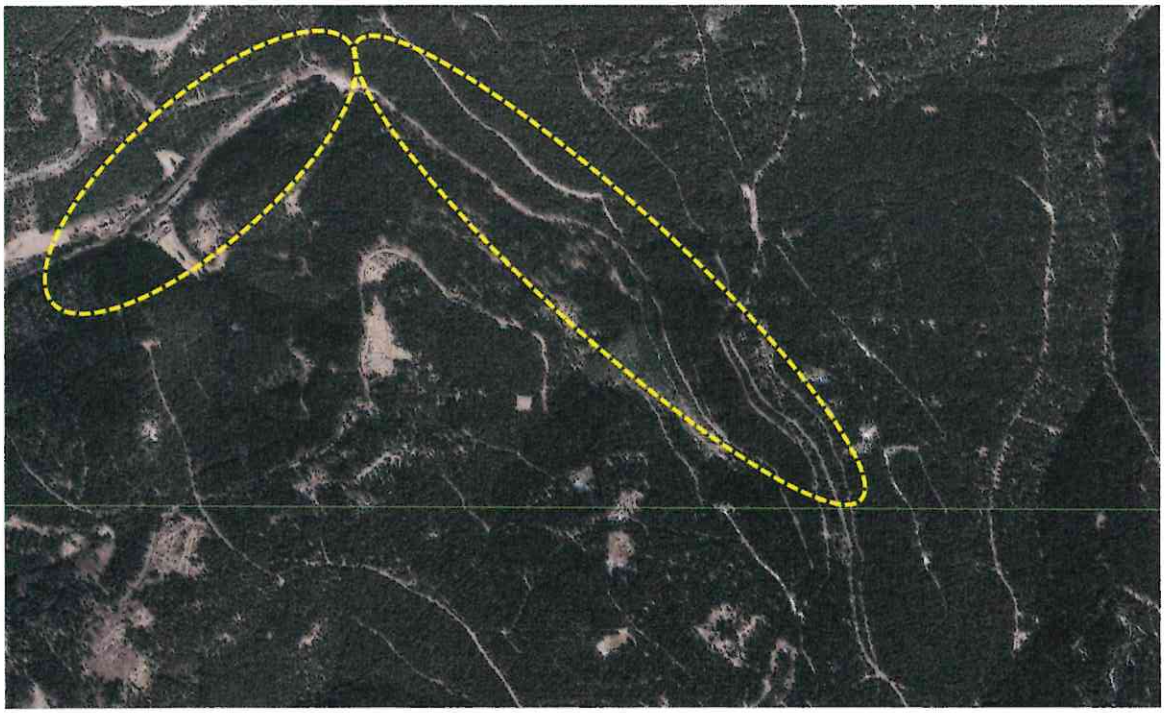
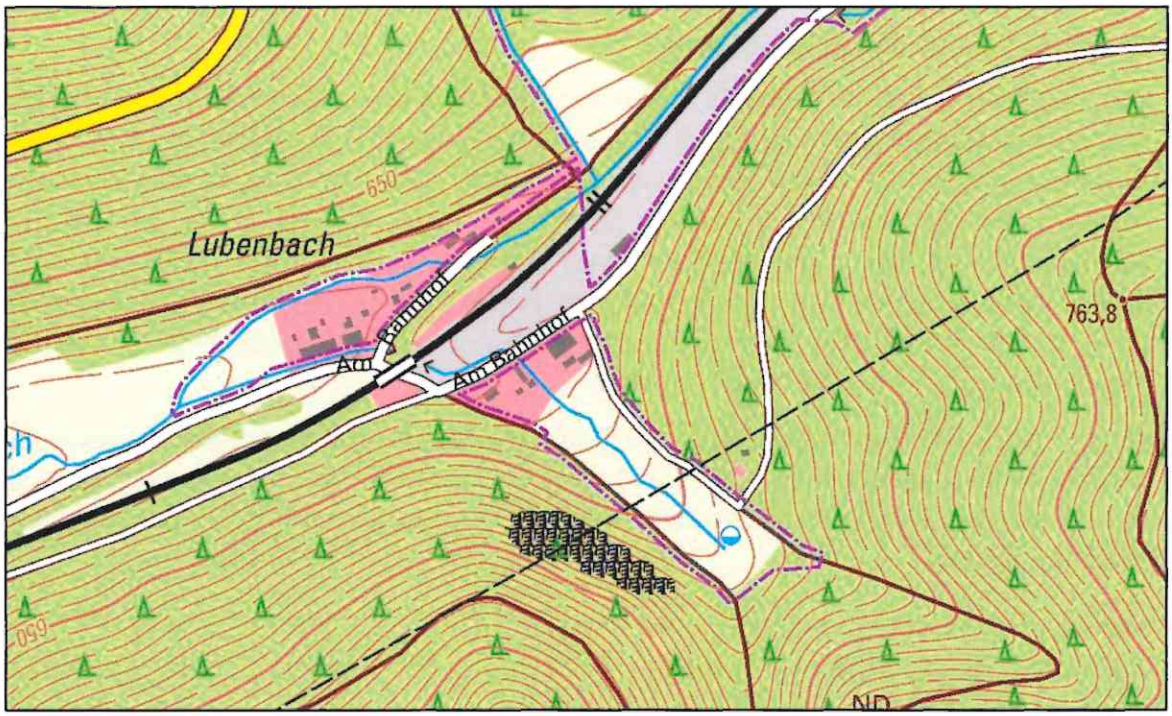


Abbildung 9: Gemeindegrenze Zella-Mehlis/Oberhof (DOP)



Zella-Mehlis und Oberhof weisen auf den ersten Blick einen baulichen Zusammenhang am alten Bahnhof Oberhof auf. Tatsächlich liegt aber der bebaute Teil rund um den Bahnhof durch die Exklave vollständig auf Oberhofer Gemeindegebiet (s. u.).

Abbildung 10: Gemeindegrenze Zella-Mehlis/Oberhof (DTK10 zoom 1:2.500)



Schleusingen und Zella-Mehlis sowie Schleusingen und Oberhof haben jeweils keine gemeinsamen Grenzen.

Im Ergebnis besteht insofern für die Städte Suhl und Zella-Mehlis ein starker baulicher Zusammenhang; zwischen Suhl und Schleusingen besteht ein marginaler Zusammenhang, der jedoch nach gutachterlicher Auffassung das Kriterium nicht erfüllt.

Variante B: Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen

Auch in dieser Variante ist ein starker baulicher Zusammenhang für die Städte Suhl und Zella-Mehlis festzuhalten. Zu und zwischen den beiden anderen Städten bestehen jeweils keine gemeinsamen Grenzen, sodass hier auch kein baulich-struktureller Zusammenhang besteht.

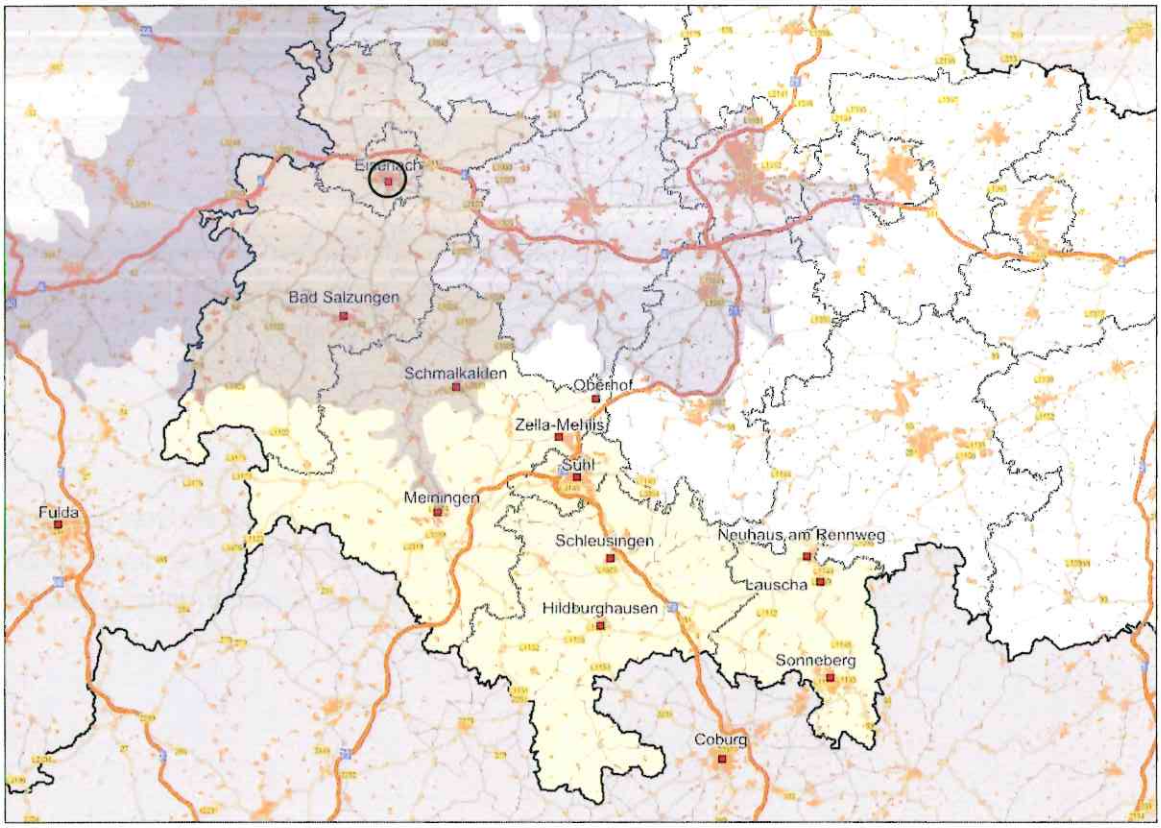
2.2.2 *Erreichbarkeit aus dem gemeinsamen Versorgungsbereich*

Methodik und vorausgehende Analysen

Im LEP 2025 ist für die oberzentrale Ebene die Erreichbarkeit im MIV mit 60 Minuten Fahrzeit als zumutbar ausgewiesen (vgl. Kap. 2.1.1). Je nach Verkehrsmodell und den dort hinterlegten Geschwindigkeiten für Straßenabschnitte sowie den genutzten Geschwindigkeitsprofilen können Erreichbarkeitsanalysen mitunter leicht voneinander abweichen. Für den Vergleich von Varianten ist jedoch entscheidend, dass jeweils dasselbe Modell genutzt wird. Die folgenden Analysen wurden mit der Software RegioGraph auf Basis des Routenplaners TomTom bei mittlerer Pkw-Geschwindigkeit erstellt. Aus optischen Gründen wurden die 60-Minuten-Erreichbarkeitszonen leicht geglättet.

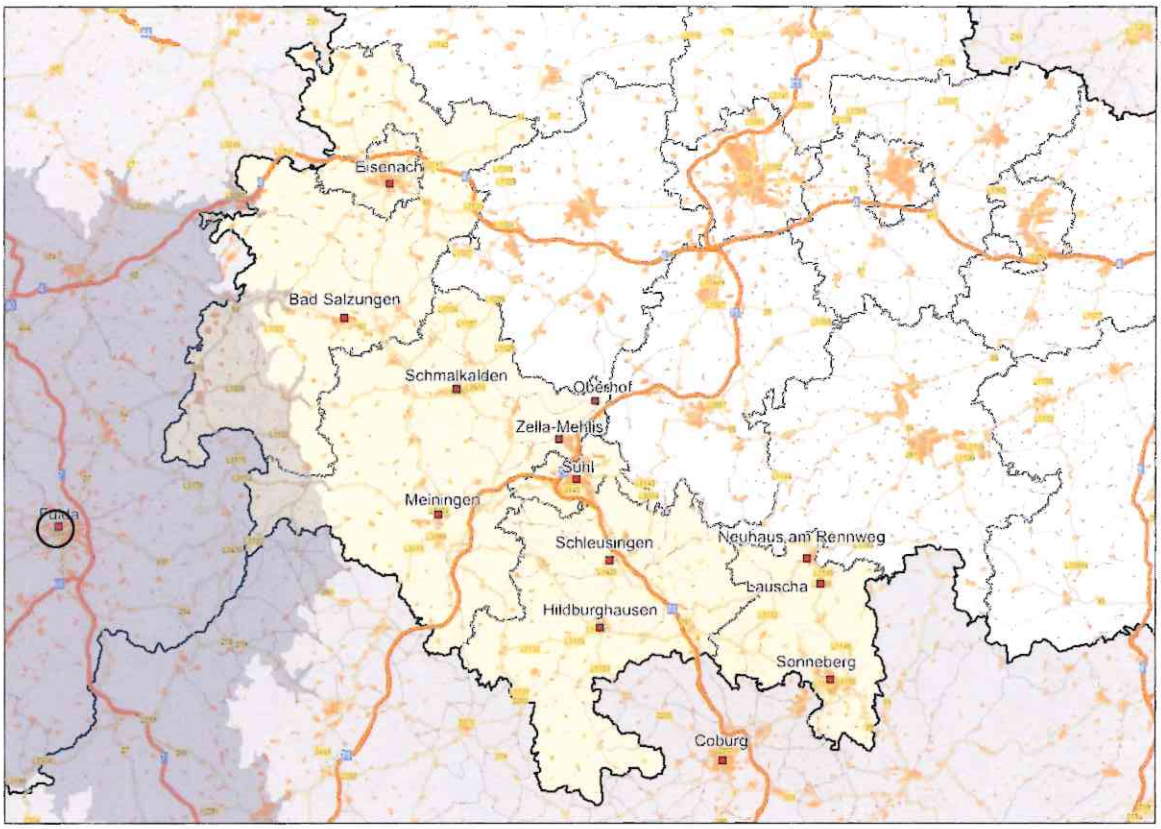
Im LEP ist Eisenach als Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums ausgewiesen. Insofern ist davon auszugehen, dass jene Gemeinden in Südthüringen, die Eisenach innerhalb von 60 Minuten PKW-Fahrzeit erreichen können, nicht zugleich ein Oberzentrum Suhl+X erreichen müssen.

Abbildung 11: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit nach Eisenach



Innerhalb von 60 Minuten kann Eisenach bei mittlerer Fahrgeschwindigkeit nahezu aus dem gesamten Wartburgkreis erreicht werden (vgl. Abbildung 11). Der nicht erreichbare Süden des Kreises liegt räumlich vergleichsweise nah am hessischen Oberzentrum Fulda. Abbildung 12 zeigt, dass die oberzentrale Erreichbarkeitslücke damit bereits größtenteils geschlossen werden kann.

Abbildung 12: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit nach Fulda



Suhl (ebenfalls Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums) ist aus den übrigen Gemeinden der Region (Landkreise Schmalkalden-Meiningen, Hildburghausen und Sonneberg) bereits bei durchschnittlicher Fahrgeschwindigkeit zumeist erreichbar (vgl. Abbildung 13).

Abbildung 13: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit nach Suhl

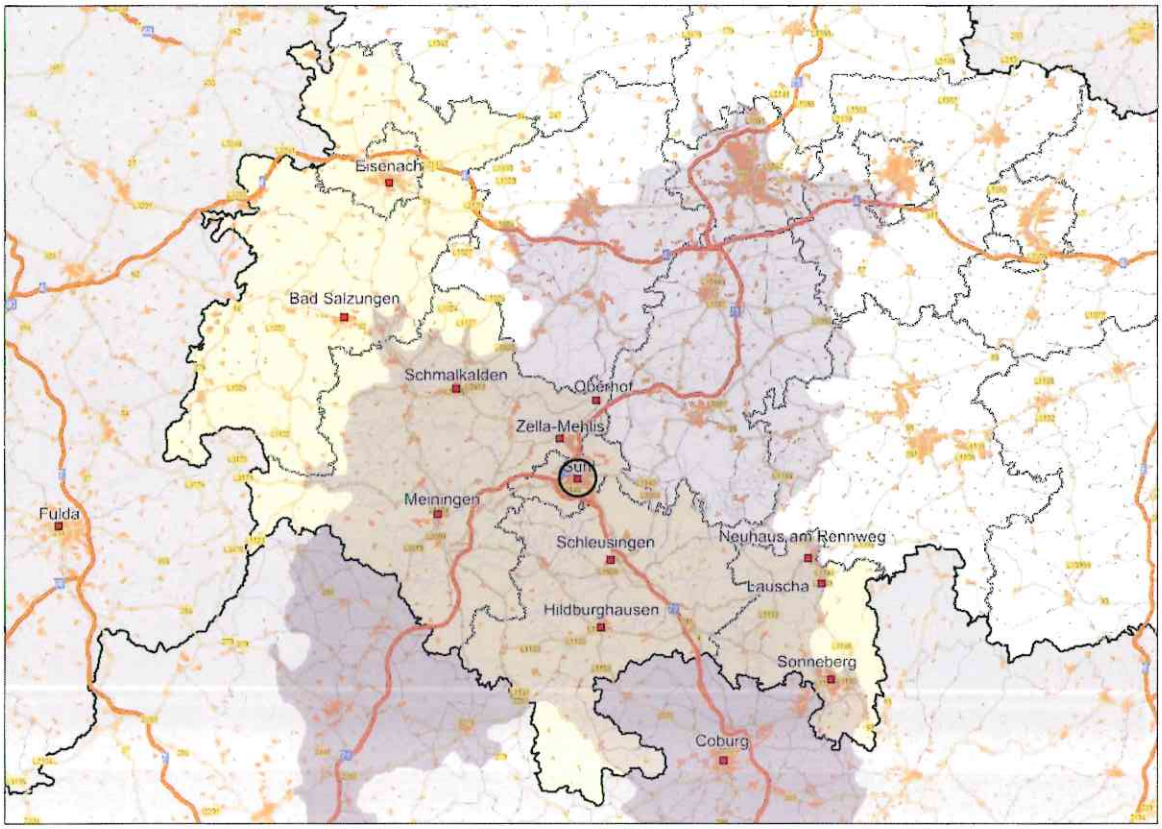
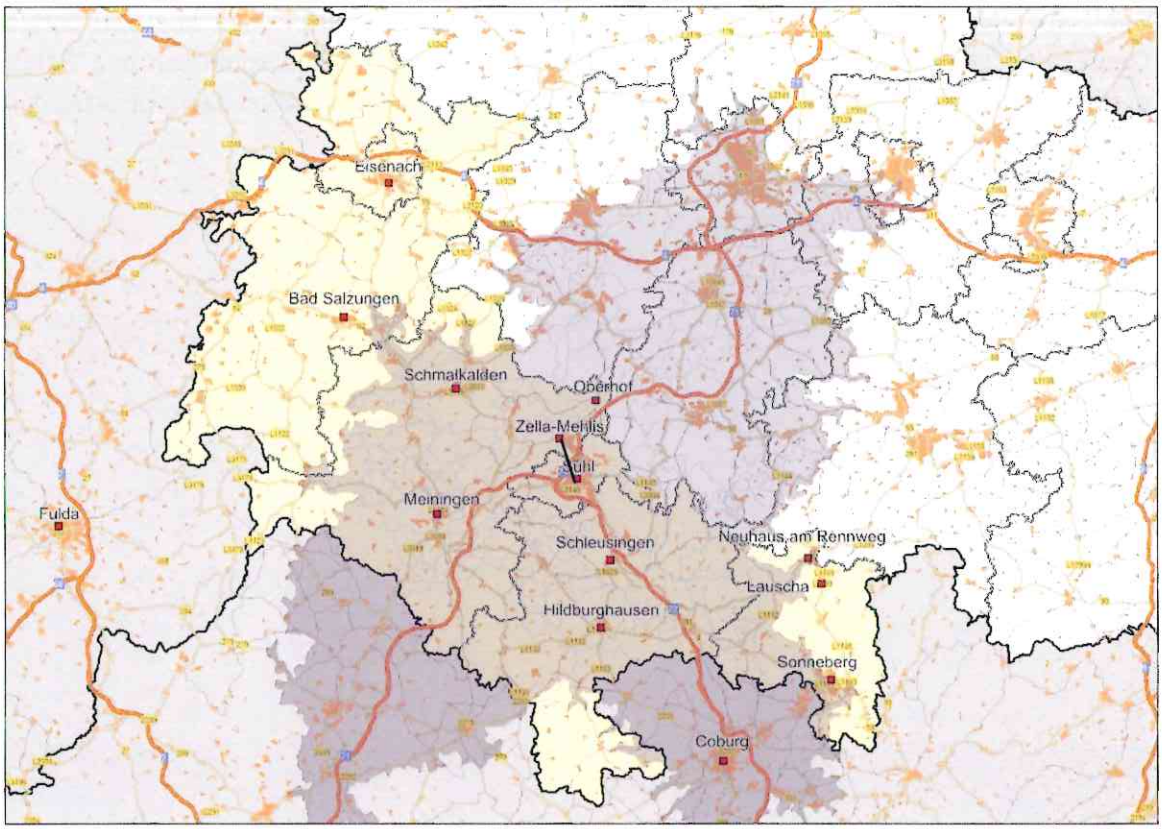


Abbildung 14: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit nach Suhl / Zella-Mehlis



Der LEP 2025 sieht bei Funktionsteilungen allerdings eine entsprechende **Erreichbarkeit aus dem gemeinsamen Versorgungsbereich** heraus vor. Würde Suhl bereits ein vollständiges oberzentrales Funktionsprofil aufweisen, bestünde zur Gewährleistung der Erreichbarkeit kein raumordnerisches Erfordernis zur Ausweisung eines funktionsteiligen Oberzentrums. Im Folgenden wird daher davon ausgegangen, dass jede Gemeinde als Teil eines funktionsteiligen Oberzentrums auch Einrichtungen zum gemeinsamen Funktionsprofil beisteuert, sodass auch diese Standorte erreichbar sein müssen. Grundsätzlich gilt: Je mehr Gemeinden gleichzeitig erreichbar sein müssen, desto kleiner wird der potenzielle gemeinsame Versorgungsbereich.

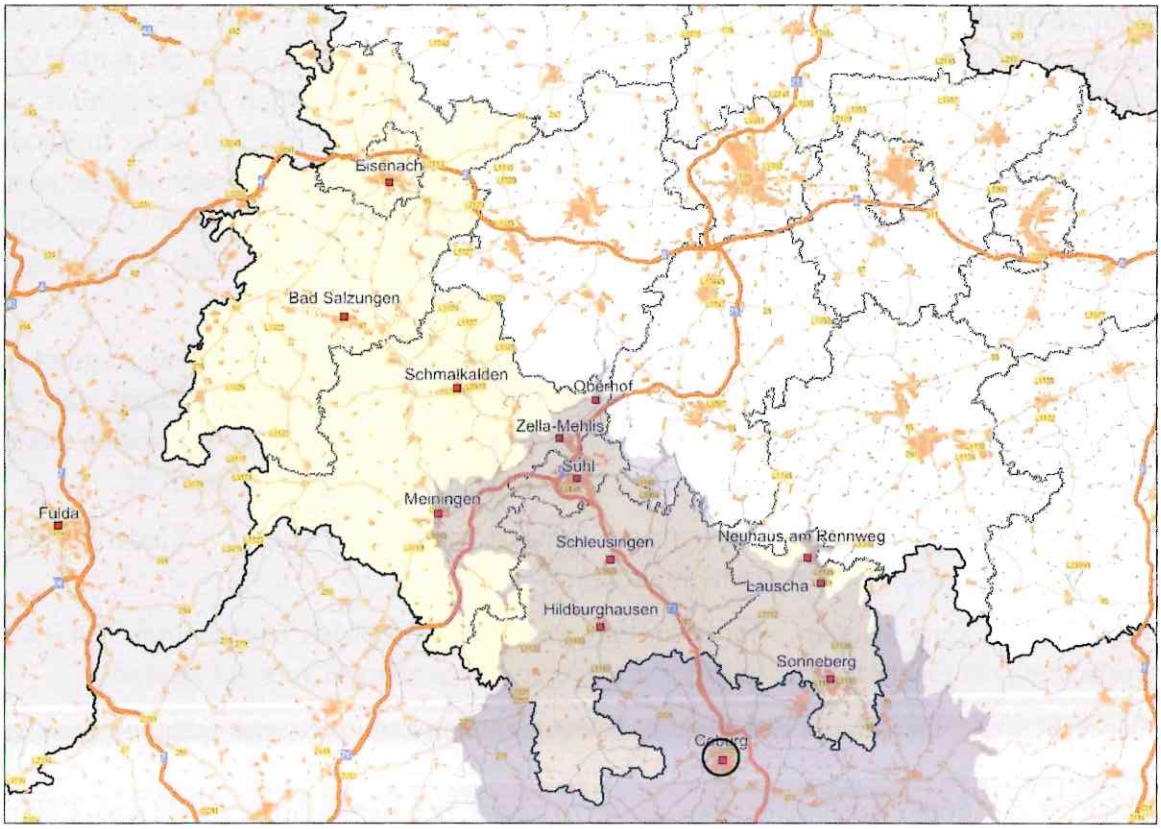
Im LEP 2025 ist Suhl bereits gemeinsam mit Zella-Mehlis als eben jenes Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums ausgewiesen (Status Quo). Abbildung 14 zeigt, dass die Erreichbarkeit aus dem Untersuchungsraum trotz der räumlichen Nähe der beiden Städte bereits in Teilen (östlich von Lauscha und Sonneberg) nicht mehr gewährleistet ist.

Die bereits beim Status Quo bestehenden Erreichbarkeitsdefizite werden mit jeder weiteren Stadt im funktionsteiligen Oberzentrum größer.

Südthüringen kann insofern nicht allein durch ein funktionsteiliges Oberzentrum Suhl+X in Verbindung mit Eisenach (und Fulda) in zumutbarer Erreichbarkeit versorgt werden.

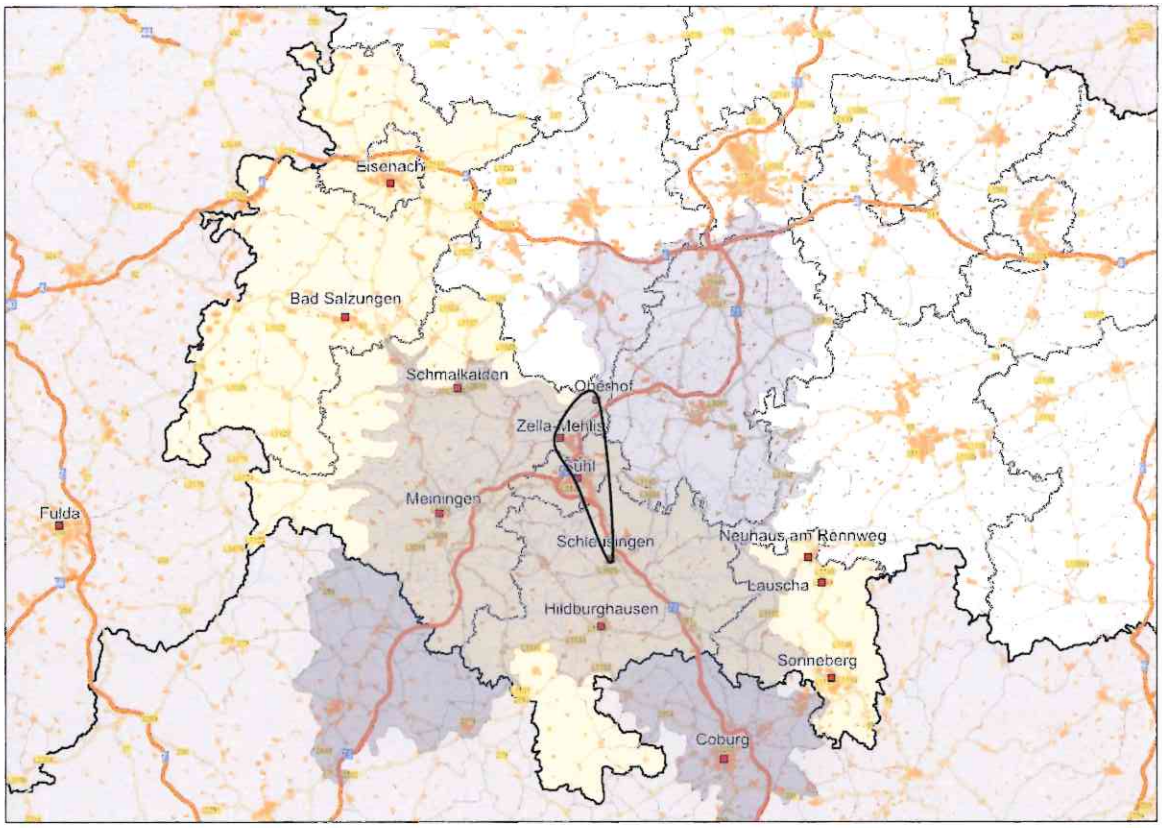
Der nicht erreichbare Raum im Landkreis Hildburghausen kann potenziell aufgrund der Lage durch das bayerische Oberzentrum Coburg versorgt werden. Abbildung 15 zeigt, dass aufgrund der guten Anbindung über die A 73 sogar der Kernraum um Suhl aus Coburg erreichbar ist. Kleinere Lücken im Landkreis Sonneberg bestehen östlich von Lauscha und im äußersten Westen. Während der Bereich bei Lauscha praktisch nicht besiedelt ist, müsste im Westen die Erreichbarkeit durch das Oberzentrum Suhl+X gewährleistet werden.

Abbildung 15: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit nach Coburg



Variante A: Suhl / Zella-Mehlis / Schleusingen / Oberhof

Abbildung 16: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit Variante A

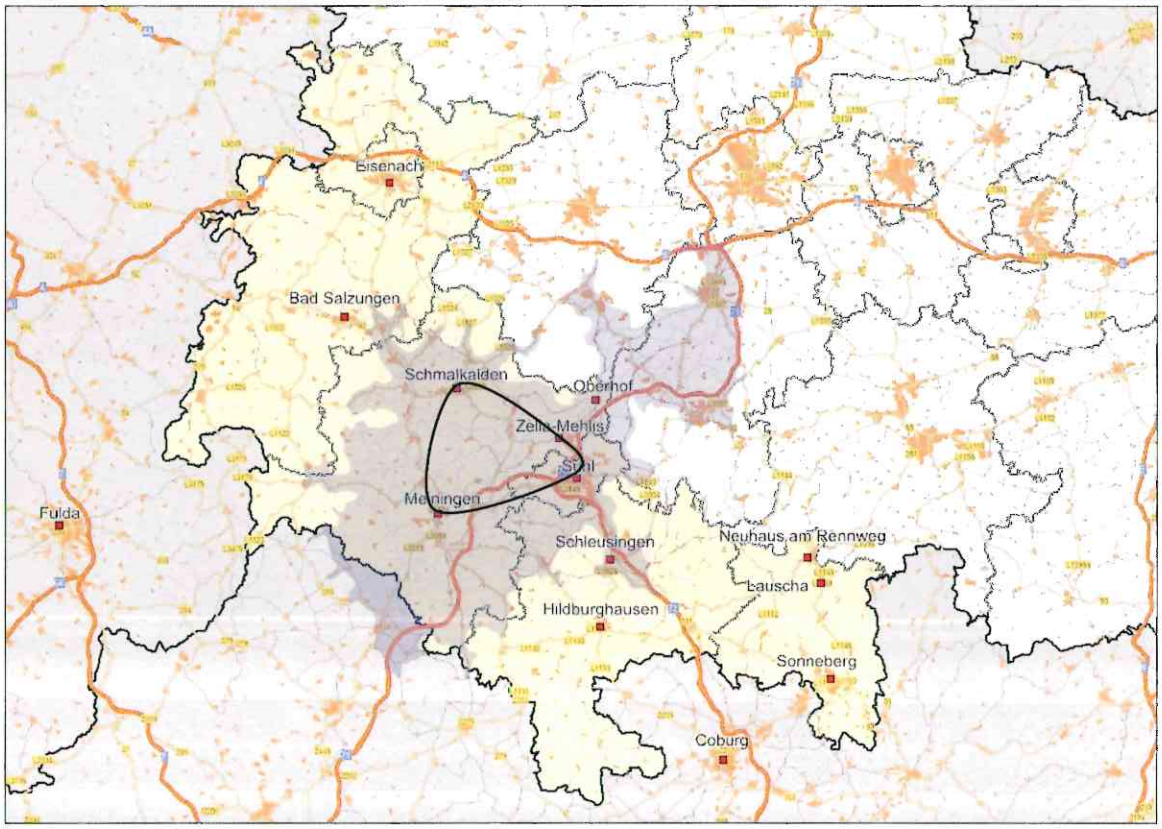


Bei dieser Variante, die neben Suhl und Zella-Mehlis noch Schleusingen und Oberhof umfasst, gibt es Erreichbarkeitsdefizite für das Heldburger Unterland (Süden) sowie größere Teile des Landkreises Sonneberg (Osten) und einige Gemeinden im Nordwesten des Landkreises Schmalkalden-Meiningen. Teilweise besteht für die Gemeinden eine Erreichbarkeit Richtung Eisenach / Fulda und insbesondere in Richtung des Oberzentrums Coburg in Bayern (s. o.).

Unter Anerkennung einer oberzentralen Mitversorgung durch die regionsexternen Oberzentren Coburg und Fulda, würde in Verbindung mit einer oberzentralen Versorgung durch Eisenach eine vollständige Erreichbarkeit des ansonsten nicht versorgten Raums gewährleistet sein.

Variante B: Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen

Abbildung 17: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit Variante B



Bei dieser Variante ist das potenzielle funktionsteilige Oberzentrum im Wesentlichen nur aus Suhl und dem Landkreis Schmalkalden-Meiningen heraus erreichbar. Allerdings liegen auch die nicht erreichbaren Teile der Landkreise Hildburghausen und Sonneberg im 60-Minuten-Radius von Coburg (s. o.). Für das im Landkreis Schmalkalden-Meiningen nicht abgedeckte Gebiet der Hohen Röhn ist hingegen das Oberzentrum Fulda in Osthessen erreichbar.

Auch bei dieser Variante entsteht (noch mehr als bei Variante A) ein vergleichsweise kleiner gemeinsam erreichbarer Raum. Versorgungslücken können jedoch insbesondere durch das Oberzentrum Coburg ausgeglichen werden. Eine Unterversorgung wäre hier ebenso wenig gegeben wie in Variante A.

2.2.3 Funktionsergänzungspotenzial

Methodik und vorausgehende Analysen

Hinsichtlich der Funktionsprofile der hier betrachteten Städte sind in die Analyse jene Einrichtungen eingeflossen, die einerseits zum oberzentralen Funktionsspektrum entsprechend der Festlegungen im LEP 2025 gezählt werden können (vgl. Kap. 2.1.1) und andererseits im Zentrale-Orte-Monitoring des BBSR geführt werden. Da die Reglungen im LEP meist beispielhaft und nicht abschließend operationalisiert sind, werden – wenn möglich – verschiedene Indikatoren für dieselbe Funktion für die Analyse genutzt (z. B. Krankenhäuser getrennt nach Versorgungsstufen).

Grundsätzlich liegt ein Funktionsergänzungspotenzial dann vor, wenn komplementäre Angebotsstrukturen bestehen, d. h., dass eine Gemeinde eine Einrichtung exklusiv zum Funktionsprofil eines funktionsteiligen Oberzentrum beisteuern würde. Mitunter sind auch Kooperationen und komplementäre Angebote innerhalb einer Funktion denkbar (sog. Funktionsunterstützungspotenzial), der LEP 2025 benennt hier jedoch klar das Erfordernis eine komplementären Funktionsergänzung (vgl. Kap. 2.1.1). Gleichwohl wird das Unterstützungspotenzial mit geprüft.

Tabelle 1: Oberzentrale Einrichtungen

Einrichtung	Suhl	Zella-Mehlis	Schleusingen	Oberhof	Schmalkalden	Meiningen
Kreisverwaltungen	1					1
Finanzämter	1					
Polizeidienststellen	2				1	1
Polizeidienststellen, teilweise besetzt					1	
Polizeidienststellen, durchgehend besetzt	2					1
Arbeitsmarktverwaltungseinrichtungen	3				2	2
Jobcenter						1
Geschäftsstellen der Agentur für Arbeit	2				1	2
Agenturen für Arbeit oder Regionaldirektionen						
Gerichte	1					1
Amtsgerichte	1					1
Landgerichte						
Oberlandesgerichte						
Krankenhäuser insgesamt	2				1	3
Krankenhäuser unter Grundversorgung	1					2
Krankenhäuser mit Grundversorgung						
Krankenhäuser mit Regelversorgung					1	
Krankenhäuser mit Schwerpunktversorgung						1
Krankenhäuser mit Maximalversorgung	1					
Krankenhausbetten	540				164	605
Krankenhausbetten je 1000 Einwohner	15				8	24
Höchste Versorgungsstufe der Krankenhäuser	4				5	5
Hochschulen gesamt					1	
Studierende					2.561	
Studierende an Hochschulen je 1000 Einwohner					130	
Berufsbildende Schulen	3	1			1	4
Wissenschaftliche Bibliotheken					1	
Kinos	1					

Quelle: BBSR (Hrsg.)(2021): INKAR. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung.

Die Stadt Suhl weist als Kern des potenziellen funktionsteiligen Oberzentrums bereits eine Vielzahl an Einrichtungen auf, sodass insbesondere zu prüfen ist, inwieweit die anderen Städte jeweils das Funktionsprofil von Suhl ergänzen oder unterstützen können.

Bzgl. der Einzelhandelsfunktion wurde den Gutachtern eine Liste von Einkaufszentren zur Verfügung gestellt, wonach alle sechs betrachteten Städte jeweils mindestens ein Einkaufszentrum aufweisen. Im LEP wird allerdings jenseits der Warenhäuser keine Konkretisierung vorgenommen, was im Bereich Einzelhandel als oberzentral gelten soll. Das BBSR hat im Zentrale-Orte-Monitoring zwischenzeitlich den Indikator Shopping Center geführt. Außer in Suhl gibt es in den betrachteten Städten demnach kein solches. Hilfsweise könnte die Einzelhandelszentralität genutzt werden, wobei diese nur für die Städte der Variante B zur Verfügung gestellt wurde, sodass kein Variantenvergleich möglich ist. Die Städte der Variante B weisen jeweils für 2021 eine Zentralitätskennziffer von weit über 100 auf. Meiningen ist hier mit 147,9 die stärkste Stadt, gefolgt von Schmalkalden mit 132,1 und Suhl mit 124,6.

Variante A: Suhl / Zella-Mehlis / Schleusingen / Oberhof

Die Städte Oberhof und Schleusingen weisen keine oberzentralen Einrichtungen auf und können insofern weder zur Funktionsergänzung noch zur Funktionsunterstützung beitragen.[6]

Zella-Mehlis weist einen Standort (als Hauptsitz) des gemeinsamen staatlichen Bildungszentrums Suhl / Zella-Mehlis auf. Insofern ist das funktionsteilige und gemeinsame Arbeiten im Bereich der beruflichen Bildung bereits erprobt, sodass hier zwar nicht die im LEP auszuschließende Konkurrenz besteht, gleichwohl aber auch keine „komplementäre Ergänzung".

Variante B: Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen

Auch hier ist das gemeinsame staatliche Bildungszentrum Suhl / Zella-Mehlis in die Betrachtung einzubeziehen. Darüber hinaus weisen die Städte Schmalkalden und Meiningen – schon aufgrund ihrer Kreisfunktion – zahlreiche oberzentral relevante Einrichtungen auf. Suhl weist exklusiv ein Krankenhaus der Maximalversorgung sowie ein Kino auf. Meiningen bringt exklusiv das Jobcenter (mit Zweigstelle in Schmalkalden) ein und unterstützt etwa mit einem Krankenhaus der Schwerpunktversorgung; inwiefern eine Komplementarität hinsichtlich der Fachrichtungen / Stationen vorliegt, müsste für eine mögliche Kooperation geprüft werden. Schmalkalden weist exklusiv die Hochschule Schmalkalden sowie die angeschlossene wissenschaftliche Bibliothek auf.

Insofern würden alle vier Städte einen Beitrag zur Funktionsergänzung bzw. im Fall Zella-Mehlis zur Funktionsunterstützung leisten. Darüber hinaus bestünden zahlreiche Möglichkeiten der Funktionsunterstützung und der damit einhergehenden Kooperation im Bildungs- und Gesundheitsbereich.

Hinsichtlich der Einzelhandelsfunktion weisen alle vier Städte hohe Indexwerte auf (s. o.). Ein Vergleich mit Variante A ist mit den zur Verfügung stehenden Daten jedoch nicht möglich.

---

[6] Oberhof ist Leistungszentrum für Nordischen Skisport, Biathlon, Bobsport, Rennrodeln und Skeleton. Das LEP nennt auch Spitzensportanlagen als hochwertige Funktionen. Allerdings führt der Plangeber diese explizit als Besonderheit für Erfurt und Jena an, während die anderen Funktionen alle Oberzentren adressieren. Es handelt sich mithin um eine räumlich und sachlich bestimmte Ausnahme. Daraus kann weder ein notwendiges Ausweisungskriterium abgeleitet werden, noch hat das Fehlen einer Spitzensportanlage oder ein Ausbauerfordernis per se eine negative Auswirkung auf die zentralörtliche Bewertung eines Ortes.

2.2.4 *Funktionsvielfalt*

Methodik

Der LEP fordert für Zentrale Orte jeweils eine gewisse Funktionsvielfalt, d. h., dass es nicht ausreicht, wenn nur einzelne Einrichtungen in einem Zentralen Ort lokalisiert sind. Dasselbe Kriterium gilt daher mindestens auch für funktionsteilige Zentrale Orte. Der LEP konkretisiert hingegen nicht, ob auch jede Gemeinde eines funktionsteiligen Zentralen Ortes eine gewisse Funktionsvielfalt aufweisen muss, die im Übrigen davon unabhängig ist, ob es sich bei den Funktionen um komplementäre Ergänzungen handelt oder nicht.

Da Suhl bereits für sich ein breites oberzentrales Funktionsspektrum aufweist (s. o.), würde jede funktionsteilige Variante ebenfalls ein solches aufweisen. Geprüft wird insofern, ob auch die potenziellen Partner von Suhl ein gewisse Funktionsvielfalt aufweisen.

Variante A: Suhl / Zella-Mehlis / Schleusingen / Oberhof

Für die Variante A besteht lediglich für Suhl ein breites oberzentrales Funktionsspektrum.

Variante B: Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen

Für die Variante B weisen Suhl, Schmalkalden und Meiningen ein eigenständiges breites Funktionsspektrum aus, dass sich zudem punktuell ergänzt (s. o.). Aufgrund der jeweiligen Funktionsvielfalt sind mitunter auch die identifizierten Erreichbarkeitsdefizite einrichtungsbezogen zu bewerten.

2.2.5 *Interaktionsbeziehungen*

Methodik

Mit Blick auf Verflechtungsbeziehungen deuten intensive wechselseitige Verflechtungen auf eine wechselseitige Funktionswahrnehmung hin. Werden mehrere potenzielle funktionsteilige Oberzentren miteinander verglichen, sind unter sonst gleichen Bedingungen jene Varianten sachgerechter, die ein hohes bzw. höheres Maß an Interaktion untereinander aufweisen. Gleichwohl wird dieses Kriterium nicht im LEP gefordert, vielmehr soll die gemeinsame und zugleich geteilte Funktionswahrnehmung im Rahmen des Monitorings geprüft werden.

Datengrundlage sind die Berufspendlerverflechtungen der Bundesagentur für Arbeit. Sie dienen als sog. Proxy-Indikator für zentralörtliche Versorgungsbeziehungen, d. h., es wird davon ausgegangen, dass insbesondere bei oberzentralen Funktionen Einrichtungen dort aufgesucht werden, wo die Bevölkerung auch Arbeitsplätze nachfragt. Entsprechende Mitversorgungsbeziehungen entlang von Berufspendlerverflechtungen konnten etwa für die fachärztliche Versorgung auch statistisch nachgewiesen werden.[7]

Methodisch wird die Interaktion wie folgt operationalisiert: Für jedes Gemeindepaar innerhalb eines potenziell funktionsteiligen Oberzentrums wird zunächst die Gesamtzahl der Auspendler (Außenbeziehungen) als Summe ermittelt. Sodann werden die jeweiligen bidirektionalen Pendlerströme zwischen den Gemeinden aufaddiert. Je höher der Anteil der bidirektionalen

[7] Czihal et al. 2012

Beziehungen an den Außenbeziehungen, desto größer die Interaktion. Ein **Interaktionskoeffizient** von 1,0 bzw. 100 % bedeutet, dass 100 % aller Außenbeziehungen auf das jeweilige Gemeindepaar entfallen.[8]

Abbildung 18: Pendlerströme nach Interaktionskoeffizienten in Südthüringen

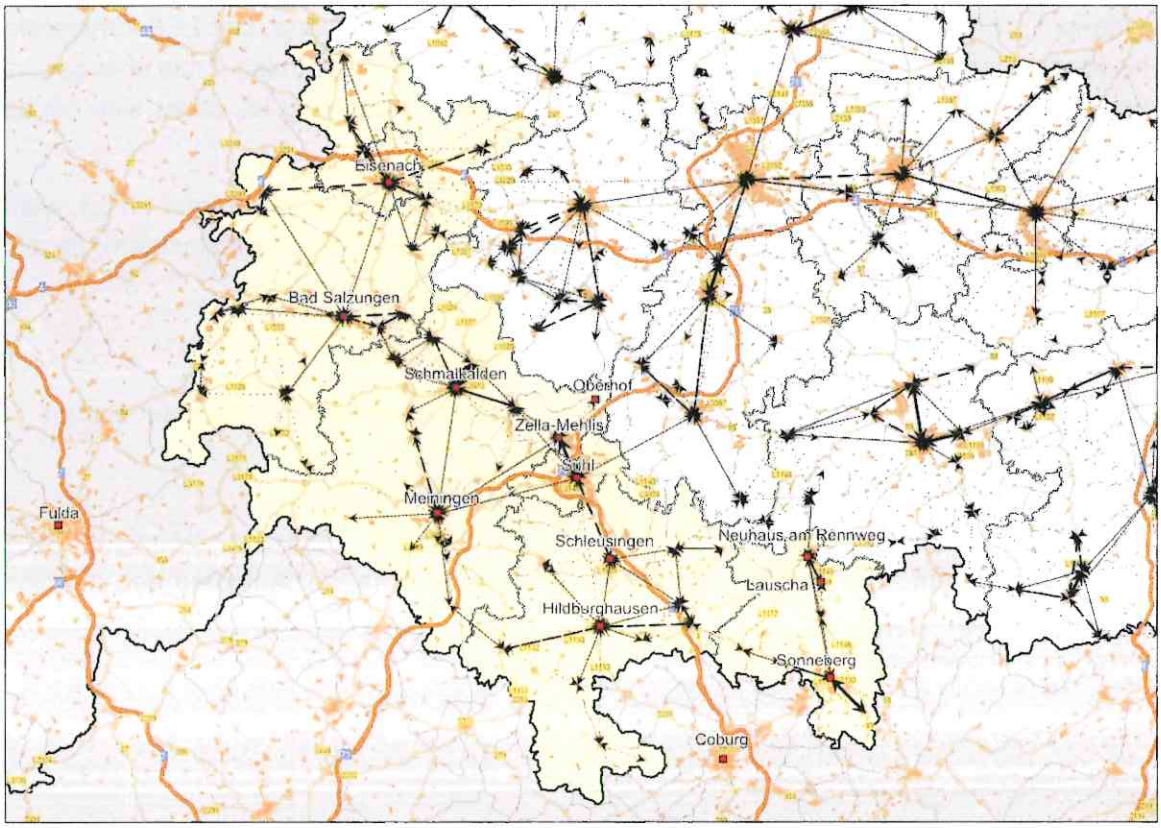


Abbildung 18 zeigt die Interaktionskoeffizienten im Untersuchungsraum.

Variantenvergleich

Die Städte Suhl und Zella-Mehlis weisen mit 29,59 sogar landesweit den größten Interaktionskoeffizienten auf, d. h., knapp ein Drittel der gemeindeübergreifenden Pendlerbewegungen aus Suhl und Zella-Mehlis entfällt auf die Relation zwischen den beiden Städten.

Mit Blick auf die weiteren Städte eines potenziellen funktionsteiligen Oberzentrums weisen noch folgende Relationen einen Interaktionskoeffizienten von über 5 % auf:

- Suhl – Schleusingen: 13,20 %
- Suhl – Meiningen: 9,33 %
- Schmalkalden – Meiningen: 7,28 %
- Meiningen – Zella-Mehlis: 5,23 %

Die Einzelbetrachtung der **Anbindungskoeffizienten** (Anzahl der Auspendler auf der Relation in Bezug zu allen Auspendlern der Quellgemeinde) zeigt sich folgendes Bild (aufgeführt sind für jede Quellgemeinde die Ziele mit einem Anbindungskoeffizienten von über 0,05, d. h., mind. 5 Prozent aller Auspendler pendeln in die jeweiligen Ziele (kursiv hervorgehoben sind

[8] Terfrüchte 2015

die potenziellen Ziel-Städte eines funktionsteiligen Oberzentrums für beide Varianten A und B).

Tabelle 2: Anbindungskoeffizienten der Städte in den Varianten A und B

Quelle	Ziel *(kursiv: Teil von Variante A/B)*	Anbindungskoeffizient (in %)
Suhl	*Zella-Mehlis*	22,71
	Erfurt	10,55
	Meiningen	7,68
	Schleusingen	5,82
	Ilmenau	5,40
Zella-Mehlis	*Suhl*	42,74
	Erfurt	7,90
	Meiningen	6,25
Schleusingen	*Suhl*	28,13
	Hildburghausen	11,21
	Zella-Mehlis	6,29
	Coburg	6,16
	Auengrund	5,80
Oberhof	*Suhl*	17,11
	Berlin	12,71
	Zella-Mehlis	11,25
	Meiningen	6,11
	Erfurt	5,38
Schmalkalden	Floh-Seligenthal	11,58
	Steinbach-Hallenberg	9,57
	Meiningen	9,47
	Brotterode-Trusetal	6,96
	Bad Salzungen	6,09
	Suhl	5,08
Meiningen	*Suhl*	11,53
	Erfurt	7,86
	Bad Neustadt a.d. Saale	6,20
	Schmalkalden	5,46

Es zeigt sich, dass für die Städte i. d. R. die jeweils in Betracht gezogenen potenziellen Kooperationspartner auch die Ziele mit den stärksten Anbindungskoeffizienten sind (vgl. auch Abbildung 20, S. 27). Einzige Ausnahme ist Schmalkalden.

2.2.6 Bereichsbildungsfähigkeit

Methodik

Im LEP 2025 gefordert wird hingegen – im Gegensatz zur Interaktion – die Fähigkeit zur Ausbildung eines (gemeinsamen) Verflechtungsbereichs. Zur vergleichenden ersten Beurteilung wird geprüft, für wie viele der 82.786 Auspendler (Stichtag 30.06.2021) aus den Städten und Gemeinden des Untersuchungsraums die beteiligten Städte des funktionsteiligen Oberzentrums auch der Arbeitsort wäre. Insgesamt finden ohnehin nur 66.323 der Auspendler (80,1 %) ihren Arbeitsort auch innerhalb der Region Südwestthüringen. Die relevante Größe für den Vergleich ist allerdings der Bindungskoeffizient des Einpendlerpotenzials der Städte eines Oberzentrums. Das Einpendlerpotenzial entspricht dabei den innerregionalen Pendlern der Umlandgemeinden. Je höher der Bindungskoeffizient, desto größer die Fähigkeit, einen Versorgungsbereich auszubilden.

Abbildung 19: Pendlerströme nach Rängen in Südthüringen

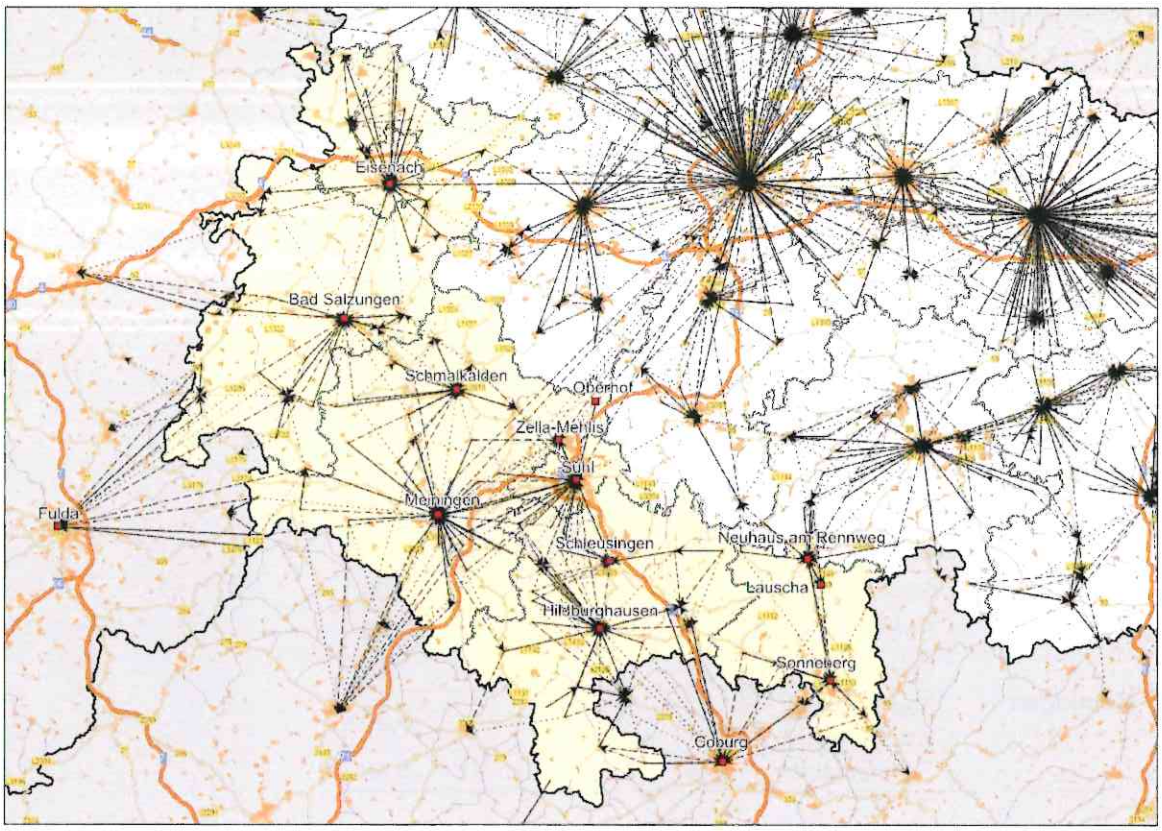
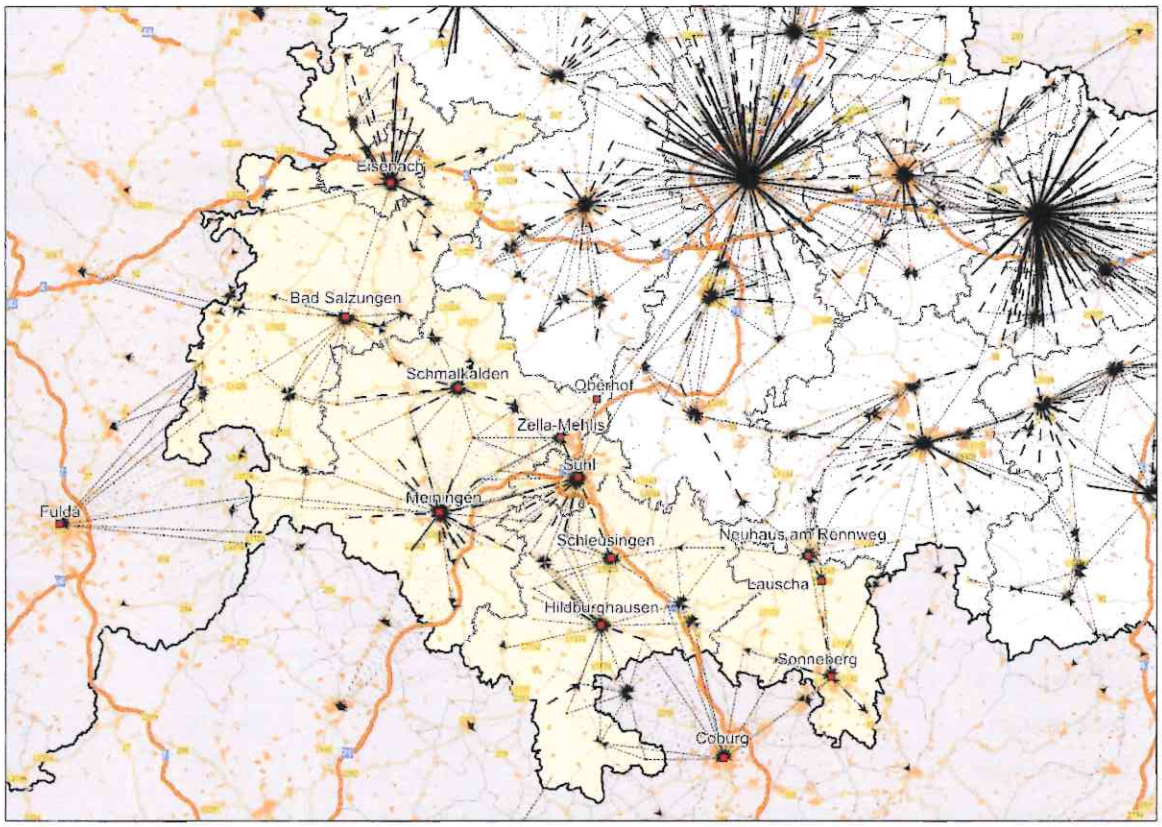


Abbildung 19 zeigt für die Gemeinden im Untersuchungsraum die stärksten Pendlerströme (Ränge 1 bis 3). Hier wird erkennbar, welche Ziele für die Quellen die größte Bedeutung haben. Demgegenüber zeigt Abbildung 20 die jeweiligen Anbindungskoeffizienten. Während die Darstellung der Ränge auf den ersten Blick die dominierenden Ströme zeigt, helfen die Anbindungskoeffizienten bei der Einordnung, wie stark diese Ströme tatsächlich sind. Gerade

bei polypolarer Ausrichtung einer Gemeinde auf mehrere Ziele sind die Anbindungskoeffizienten vergleichsweise niedrig (etwa aus dem mittleren Teil der Region Richtung Erfurt). Grundsätzlich dokumentieren aber beide Analysekarten die trennende Wirkung des Thüringer Waldes und die Bedeutung der Oberzentren Coburg (Bayern) und Fulda (Hessen) als Arbeitsmarktzentrum; auch Bad Neustadt a.d. Saale (Bayern, ausgewiesen als Teil eines Oberzentrums aber ohne substanzielle Funktionswahrnehmung) sowie bereits deutlich schwächer Bad Hersfeld (Hessen, Mittelzentrum) sind relevante Arbeitsmarktzentren für Südthüringen – weit mehr als die thüringischen (Ober-)Zentren außerhalb der Region.

Abbildung 20: Pendlerströme nach Anbindungskoeffizienten in Südthüringen



Eine vollständige Übersicht der Anbindungskoeffizienten und Ränge für alle Gemeinden in der Region ist als Excel-Tabelle dem Anhang beigefügt.

Variante A: Suhl / Zella-Mehlis / Schleusingen / Oberhof

Die vier Städte können insgesamt 9.767 Pendler aus der Region auf sich vereinen, wobei knapp die Hälfte (4.546) der Pendler zwischen den vier Städten pendeln, sodass knapp 10 Prozent (5.221 von 55.676) des Einpendlerpotenzials aus den übrigen Gemeinden der Region auch in den vier Städten gebunden wird.

Der Befund ist insofern nicht überraschend, da Suhl, Zella-Mehlis und Oberhof jeweils am äußeren Rand des Untersuchungsraums liegen und Verflechtungen auch aus dem weiteren Umland innerhalb der Region mangels Erreichbarkeit vergleichsweise gering ausfallen.

Variante B: Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen

Die vier Städte dieser Variante können 17.513 Pendler auf sich vereinen, wobei 5.423 Pendler ihren Wohnort in den jeweils anderen Städten des potenziellen Oberzentrums haben, d. h., dass diese Variante für 12.090 Pendler aus dem Umland auch der Arbeitsort ist. Vom Einpendlerpotenzial der übrigen Gemeinden (insg. 51.342) werden also knapp 24 Prozent in den vier Städten der Variante B gebunden.

Im Vergleich zu Variante A ist auch dieser Befund nicht überraschend, da Schmalkalden und vor allem Meiningen viel zentraler in Südthüringen liegen. Insgesamt kann diese Variante rund das 2,5-fache des Einpendlerpotenzials aus der Region binden.

2.2.7 Entwicklungsfunktion

Methodik und vorausgehende Analysen

Die Entwicklungsfunktion wird im LEP nur indirekt etwa über die Arbeitsplatzzentralität angesprochen. Zudem wird von einer Sockeltragfähigkeit von in der Regel 100.000 Einwohnern gesprochen. Vor diesem Hintergrund werden die beiden Dimensionen Demographie und Arbeitsmarkt für die Bewertung hinzugezogen.

Nachfolgende Tabelle zeigt die Daten für 2019.

Tabelle 3: Bevölkerung und Beschäftigte

Stadt	Bevölkerung	Entw. (in % 2014–2019)	Beschäftigte am Arbeitsort	Beschäftigte am Wohnort	Arbeitsplatz -zentralität
Suhl	36.789	-4,40	15.947	13.896	115
Meiningen	24.796	-0,35	12.374	9.962	124
Oberhof[9]	1.650	-0,84	570	649	88
Schmalkalden	19.647	-2,08	8.685	7.937	109
Zella-Mehlis	12.727	-2,49	6.454	5.066	127
Schleusingen	10.930	-2,78	3.138	4.737	66

Quelle: BBSR (Hrsg.)(2021): INKAR. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung.

Variante A: Suhl / Zella-Mehlis / Schleusingen / Oberhof

Variante A käme auf eine (absehbar sinkende) Einwohnerzahl von 62.096 und eine Arbeitsplatzzentralität (Beschäftigte am Arbeitsort/Beschäftigte am Wohnort * 100) von 107, also einem leicht überdurchschnittlichen Wert. Der nur leicht überdurchschnittliche Wert ist darauf zurückzuführen, dass Oberhof (88) und vor allem Schleusingen (66) netto Pendler abgeben (insb. nach Suhl 70 (aus Oberhof) bzw. 868 (aus Schleusingen)), d. h., dass sie Index-Werte unter 100 aufweisen. Insofern können Oberhof und Schleusingen auch nur bedingt zu Bereichsbildung der Variante A beitragen. Hinzukommt, dass Schleusingen (3.138)

[9] Trotz seiner geringen Einwohnerzahl wurde Oberhof 1985 der Status einer Stadt zuerkannt. Als touristisches Zentrum besuchen jährlich ca. 140.000 Gäste Oberhof. Die Bettenkapazität übersteigt daher mit ca. 4.500 Betten die Einwohnerzahl deutlich.

und vor allem Oberhof (570) auch insgesamt wenig Arbeitsplätze für die Region vorhalten – gerade auch im Vergleich zu Schmalkalden (7.937) und Meiningen (9.962).

Variante B: Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen

Variante B käme auf eine ebenfalls absehbar sinkende, aber deutlich höhere Einwohnerzahl von 93.959 und eine Arbeitsplatzzentralität von 118. Alle vier Städte weisen dabei schon für sich eine überdurchschnittliche Arbeitsplatzzentralität auf. Das bedeutet auch, dass jede Stadt zur gemeinsamen Bereichsbildungsfähigkeit (s. o.) beiträgt.

3 Gutachterliche Diskussion der Ergebnisse

Auf Grundlage der Analysebefunde erfolgt eine gutachterliche Einschätzung, inwieweit ein funktionsteiliges Oberzentrum in Südthüringen landesplanerisch möglich ist und ob die Variante mit Schmalkalden und Meiningen für Südthüringen, die beteiligten Städte und die umgebenden Räume raumordnerisch sinnvoll ist. Mithin ergeben sich dabei Wechselwirkungen auf die mittelzentrale Ebene, da Suhl und Zella-Mehlis als funktionsteiliges Mittelzentrum gemäß Z 2.2.7 bzw. als gemeinsamer mittelzentraler Funktionsraum gemäß Tab. 3 LEP 2025 ausgewiesen sind. Die bereits gewachsene Kooperation zwischen den beiden Städten, die sich etwa bei der standortübergreifenden Berufsschule zeigt sowie die Befunde zum siedlungsstrukturellen Zusammenhang sprechen aus **gutachterlicher Sicht** dafür, **dass Zella-Mehlis auch künftig gemeinsam mit Suhl als Zentraler Ort ausgewiesen wird** – unabhängig davon, welche weiteren Partner in den Varianten A und B geprüft wurden.

Nimmt man die Kriterien des LEP zu funktionsteiligen Zentralen Orten und vergleicht die hier aufgegriffenen Varianten, kommt es zu folgendem Befund (Paarvergleich).

Tabelle 4: Vergleich der Varianten eines funktionsteiligen Oberzentrums für Südthüringen

Kriterium	**Variante A** *(Suhl/Zella-Mehlis/ Schleusingen/Oberhof)*	**Variante B** *(Suhl/Zella-Mehlis/ Schmalkalden/Meiningen)*
Siedlungsstruktureller Zusammenhang	o	o
Erreichbarkeit aus dem gemeinsamen Versorgungsbereich	o	-
Funktionsergänzungspotenzial	-	+
Funktionsvielfalt	o	+
Interaktion	+	o
Bereichsbildungsfähigkeit	o	+
Entwicklungsfunktion	-	+
Ergebnis im Variantenvergleich	-1	+3

Im direkten Vergleich schneidet Variante B klar besser ab. Wird ein positiv beurteiltes Kriterium (+) mit dem Wert 1, ein negativ beurteiltes Kriterium (-) mit dem Wert -1 und eine neutrale Einschätzung (o) als 0 gewertet, käme Variante A auf einen Gesamtwert von -1 und Variante B auf einen Gesamtwert von +3.

Das liegt insbesondere am Funktionsergänzungspotenzial und der insgesamt breiteren Funktionsvielfalt, der höheren Bedeutung für das Umland im Untersuchungsraum und der Entwicklungsfunktion. Der siedlungsstrukturelle Zusammenhang ist in beiden Varianten nur zwischen Suhl und Zella-Mehlis gegeben. Das Kriterium ist im LEP aber auch kein hartes Kriterium („insbesondere solche Gemeinden, die in einem engen siedlungsstrukturellen Zusammenhang stehen"), im Gegensatz zur Erreichbarkeit („Vor allem die jeweiligen

Versorgungseinrichtungen aus dem gemeinsamen Versorgungsbereich müssen gut erreichbar sein."), Bereichsbildung, Funktionsvielfalt („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.") und dem Funktionsergänzungspotenzial („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.").

Die Verteilung oberzentraler Einrichtungen in Südthüringen, die engen räumlich-funktionalen Beziehungen zwischen Suhl und Zella-Mehlis sowie die bisherige Ausweisung der vier Städte als Mittelzentren bzw. Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums lassen die Variante eines funktionsteiligen Oberzentrums Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen raumordnerisch besonders geeignet erscheinen. Hinsichtlich der Bevölkerungszahl (93.959) käme diese Variante den „in der Regel" 100.000 Einwohnern bereits recht nahe. Die Arbeitsplatzzentralität läge bei 118. Alle vier Städte weisen dabei eine überdurchschnittliche Arbeitsplatzzentralität auf. Mit Blick auf die Entwicklungsfunktion würde diese Variante am besten abschneiden.

Aus gutachterlicher Sicht wird daher vorgeschlagen Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen im Landesentwicklungsprogramm als funktionsteiliges Oberzentrum auszuweisen.

Diese Variante ist am besten geeignet, die Ziele der Landesplanung zu erreichen, auf zentralörtlicher Ebene ein Gegengewicht zu den nahegelegenen Oberzentren auf bayrischer Seite zu bilden und den Südthüringer Raum zu stärken.

In Verbindung mit der Sicherstellung der Versorgung des Wartburgkreises durch das heutige Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums Eisenach sowie der Versorgung des südöstlichen Teils Südthüringens durch das Oberzentrum Coburg erfüllt die vorgeschlagene Variante alle aus dem LEP 2025 ableitbaren Kriterien eines funktionsteiligen Oberzentrums.

Voraussetzung, dass ein solches funktionsteiliges Oberzentrum die ihm zugedachten Aufgaben erfolgreich übernehmen kann, ist zum einen der Wille zur interkommunalen Zusammenarbeit zum Wohle der Region im Sinne von LEP G 2.2.4. Zum anderen bleiben auch bei dieser (wie jeder anderen denkbaren) Variante, einige wenige Gebiete in Südwestthüringen, für die das neue funktionsteilige Oberzentrum in Südthüringen nicht in 60 Minuten mit dem MIV erreichbar sein wird. Hier sollte landesplanerisch eine Abstimmung mit Bayern und Hessen angestrebt werden, damit im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die flächendeckende Versorgung mit oberzentralen Gütern und Dienstleistungen in allen Teilräumen Thüringens gesichert ist.

Abbildung 21: 60-Minuten-Pkw-Erreichbarkeit in der Region Südthüringen

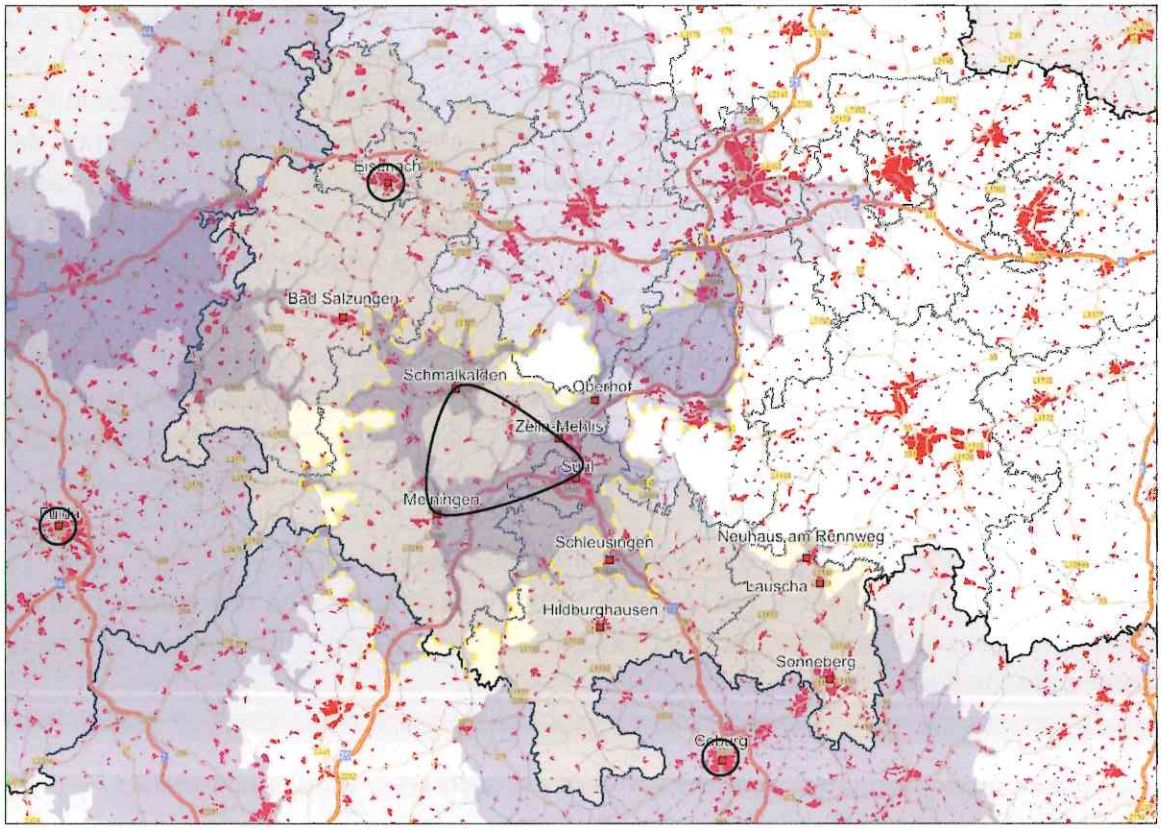


Abbildung 21 zeigt die 60-Minuten Erreichbarkeit für das gutachterlich vorgeschlagene funktionsteilige Oberzentrum Suhl / Zella-Mehlis / Schmalkalden / Meiningen (zusätzlich gelb gestrichelt umrandet) sowie die weitere Abdeckung der Region Südthüringen durch Eisenach, Fulda und Coburg. Räume, die zu mehreren Oberzentren eine entsprechende Erreichbarkeit aufweisen sind durch die teiltransparente Darstellung dunkler eingefärbt. Die nicht erreichbaren Gebiete sind Gebiete ohne Siedlungsbereiche (hier rot eingefärbt).

4 Quellen

Literatur

- Czihal, T.; von Stillfried, D.; Schallock, M. (2012): Regionale Mitversorgungsbeziehungen in der ambulanten Versorgung. In: Versorgungsatlas des Zentralinstituts für die kassenärztliche Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland (Zi)
- MODULDREI Standortstrategie GmbH (2021): Regionale Entwicklungskonzept „Entwicklung Oberzentrum Südthüringen" (online, letzter Zugriff 27.05.2022)
- Regionale Planungsgemeinschaft Südwestthüringen (2012): Regionalplan Südwestthüringen. Suhl
- Terfrüchte, T.; Greiving, S.; Flex, F. (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten. Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: Raumforschung und Raumordnung, 75, 471–485. doi: 10.1007/s13147-017-0505-0.
- Terfrüchte, Thomas (2015): Regionale Handlungsräume. Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Lemgo: Rohn (Metropolis und Region, 14).
- Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (2014): Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025. Thüringen im Wandel. Herausforderungen annehmen – Vielfalt bewahren – Veränderungen gestalten. Erfurt

Verwendete Daten

Für das Gutachten wurden folgende Datensätze verwendet:

- Oberzentrale Einrichtungen (Quelle: BBSR (Hrsg.)(2021): INKAR. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung)
- Berufspendlerverflechtungen (Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2022)