



Deutsches Institut für
Stadt und Raum

Der Beitrag Zentraler Orte unterer Stufe zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Prof. Dr. Rainer Winkel, Deutsches Institut für Stadt und Raum / TU Dresden Netzwerk Stadt + Region

18.März 2008, Potsdam



Inhalt

- **Einleitung**
- **Versorgungssituation und –probleme in der Fläche und der Beitrag Zentraler Orte unterer Stufe zur Sicherung der Daseinsvorsorge.**
- **konzeptionelle Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Ansatz bei Überschneidungen der Verflechtungsbereiche.**



Einleitung:

- Das Zentrale-Orte-Konzept wird in der bundesdeutschen Raumordnung seit ca. 40 Jahren angewandt.
- Trotz vielfacher Kritik, die ebenfalls schon damals begann wird das Konzept bis heute angewandt, wobei jedoch etliche Experten und Praktiker, neben der Dauerkritik einer zu häufigen bzw. inflationären Ausweisungspraxis den Bedarf zur Weiterentwicklung sehen.
- Bekanntlich wurde dieses System in den meisten Bundesländern vierstufig angewandt, nämlich differenziert in
 - Oberzentren
 - Mittelzentren
 - Unterzentren und
 - Kleinzentren
 - wobei es noch Zwischenstufen mit Teilfunktionen gibt.



Konzentrationstendenzen:

Heute zeichnen sich Konzentrationstendenzen ab, was vor allem für die neuen Bundesländer gilt

- Aufgrund der großzügigen Ausweisung zentraler Orte, in Sachsen wurde etwa jedem zweiten Ort zentralörtliche Funktionen zugeschrieben und der Bevölkerungsentwicklung ist man bemüht die Anzahl zu reduzieren.
- Ausdruck der Konzentration ist auch die Entwicklung, dass es in einigen Flächenländern zukünftig keine Kleinzentren und Unterzentren mehr geben soll, aber dort als unterste Stufe die Kategorie Grundzentren ausgewiesen werden soll, so z. B. in Sachsen und Thüringen, auch Sachsen-Anhalt dürfte diesen Weg gehen.



Die Konzentration ist wichtig, vor allem in den Ländern, die in der Vergangenheit viel zu viele zentrale Orte ausgewiesen haben

- Konzentration ist wichtig, weil nur so der notwendige Bündelungseffekt für eine effiziente und tragfähige Daseinsversorgung erreicht werden kann und
- wegen der demographischen Perspektiven, die ohnehin zum Bevölkerungsrückgang in den meisten zentralen Orten und deren Verflechtungsräumen führen, was derzeit vor allem für ostdeutsche Räume gilt, aber auch für westdeutsche Räume in nächster Zukunft absehbar wird.



Nicht alle Länder verfolgen diese Entwicklung:

- Dem steht gegenüber, dass andere Bundesländer bewusst an der Ausweisung von Klein- und Unterzentren festhalten (bei ausreichender Größe) wollen, ggf. auch an Grundzentren und zwar deshalb, weil sonst nachweislich Versorgungsprobleme entstehen.
- Als Beispiel sei auf Hessen verwiesen, wobei dort die Versorgungsprobleme auch für das dicht besiedelte Südhessen nachgewiesen wurden, weshalb die hessische Landesplanung dort bei der Fortschreibung des LEP nach wie vor Unterzentren ausweisen wird.
- Außerdem bestehen selbst im Rhein-Main-Verdichtungsraum teilweise Versorgungsdefizite in der Nahversorgung im Einzelhandel, was durch jüngst erstellte Gutachten und durch die Daten des Planungsverbandes belegt ist.
- Eine völliger Verzicht auf die Ausweisung zentralörtlicher Versorgung unterhalb der Mittelzentren ist nach meinem Kenntnisstand bislang nur in Brandenburg geplant.



Ist der raumordnerische Steuerungsanspruch unterhalb der Mittelzentren verzichtbar?

- Bei Beschränkung der Ausweisung zentraler Orte auf Ober- und Mittelzentren gibt die Raumordnung wichtige Steuerungsmöglichkeiten unterhalb dieser Ortskategorien auf.
- Damit bekommen die Orte unterhalb der Mittelzentren weit größere Entwicklungsfreiheiten und Eigenständigkeiten.
- Bisher zeigt jedoch die Erfahrung, dass für diese Orte sehr häufig die eigenen Belange dominieren ohne hinreichende Abstimmung mit den Nachbarn.
- Die vergangene Entwicklung in den Suburbanisierungsgemeinden zeigt diese häufige, einseitige Orientierung nur zu deutlich.



Ohne Steuerung können deutliche Versorgungsdefizite entstehen

- Ohne raumordnerische Steuerung besteht massiv die Gefahr einer unabgestimmten, konkurrierenden, letztlich nachteiligen Entwicklung.
- Damit wird die Ausstattung der Versorgung unterhalb der Mittelzentren den Kommunen und damit vor allem den Marktkräften überlassen.
- Die führen aber längst nicht immer zu optimalen Versorgungsnetzen.
- Die dann wahrscheinliche Konkurrenz kann sehr schnell dazu führen, dass in einigen Räumen deshalb Angebote nicht mehr tragfähig sind und wegfallen, so dass unterhalb der Mittelzentren deutliche Versorgungsdefizite bestehen.
- In diesen Befürchtungen stehe ich nicht alleine, denn genau deshalb sehen bislang die anderen Flächenländern einen raumordnerischen Steuerungsbedarf für die Entwicklung von Kommunen dieser Größe und weisen eben weiterhin untere zentralörtliche Kategorien aus.



Versorgungssituation in der Fläche

Den zentralen Orten kommt zudem vor allem für die Versorgung in der Fläche Bedeutung zu, weil sie dort häufig die einzigen Standorte für ein differenziertes höherwertiges Angebot der Daseinsvorsorge aufweisen.

Ihre Versorgungsleistungen sind vor allem wichtig für:

- Den Einzelhandel, weil ländliche Räume häufig nur noch mobile Angebote und damit nur eine Versorgung für den täglichen Bedarf aufweisen und wichtige Dienstleistungsangebote, insbesondere Post und Geldinstitute fehlen.
- Die Schulversorgung, weil oberhalb der Grundschulen weiterführende Schulen nur in zentralen Orten existieren.
- Die Gesundheitsversorgung, weil es kaum noch Fachärzte außerhalb der Zentren gibt und die Grundversorgung durch Allgemeinmediziner stark rückläufig ist.
- Das Arbeitsplatzangebot, wegen der fehlenden Arbeitsplätze in der Fläche.



Der Versorgung durch zentrale Orte kommt wesentliche Bedeutung zu, aber dafür müssen sie erreichbar sein

- Die Erreichbarkeit zentraler Orte ist in vielen ländlichen Regionen Deutschlands ein Problem, insbesondere bei weiten Anwegen und wenn die Personen auf den ÖPNV angewiesen sind.
- In Deutschland wird längst nicht mehr jeder Ortsteil, jedes Dorf vom ÖPNV angefahren auch nicht vom Schulbus.
- Selbst das Schulbusangebot fällt am Wochenende, am Abend und den Ferienzeiten weg.
- In vielen ländlichen Räumen ist deshalb der private Pkw längst das Hauptverkehrsmittel geworden.
- Darüber verfügt jedoch nicht jeder Haushalt, insbesondere nicht soziale Schwache in strukturschwachen Räumen. Außerdem spricht die starke Alterung der Bevölkerung für einen wachsenden Anteil unmotorisierter Personen.



Die Erreichbarkeit zentraler Orte kann ein Problem darstellen mit erheblichen Folgen:

- Die weiten Schulwege führen nachweislich zu einer Herabstufung der Bildungsbeteiligung.
- Die weiten Wege zu Ärzten und Fachärzten wie auch zu Apotheken stellen bereits heute in der Fläche ländlicher Regionen große Probleme für etliche Senioren dar.
- Die Ausdünnung der Einzelhandelsversorgung bringt Probleme, wie soll ein unmotorisierter Rentner, dessen Dorf nicht vom ÖPNV angefahren wird eine neue Brille erwerben, sich Geld beschaffen, wenn das nächste Bankinstitut, der nächste Geldautomat weit entfernt ist oder Postdienste beanspruchen?
- Zudem ist zu fragen, ob die zentralen Orte ihrer Rolle als Entwicklungsträger und Arbeitsplatzstätte bei sehr starker Konzentration für den inneren ländlichen Raum erfüllen können.



Konzentration ist jedoch nicht die alleinige Problemlösung

- Die Notwendigkeit einer Straffung und Bündelung, insbesondere auch für die ausgewiesenen zentralen Orte wird nicht verkannt,

Dennoch ist Konzentration als grundsätzlicher Ansatz zum Umgang mit dem demographischen Wandel nicht über zu bewerten.

- Als um 1980 in der alten Bundesrepublik die demographischen Veränderungen und deren Perspektive deutlich wurde hat mal der Schulplaner Jokusch ausgerechnet wohin eine Anpassung durch Konzentration im dünn besiedeltsten Landkreis der Bundesrepublik für Gymnasiasten führen würde: Zu ca. 4 bis 4,5 Stunden Schulbusfahrt je Tag.
- Dieses Beispiel spricht nun nicht grundsätzlich gegen eine Konzentration zentraler Orte, aber es macht nachdenklich und spricht dafür Konzentration nicht als Allheilmittel zu begreifen.



Neue Konzepte in den Fachplanungen ermöglichen zudem z. T. effiziente dezentrale Versorgung, so z. B. bei Schulen

- Grundschulversorgung:
Die Entwicklung steuert auf eine Zusammenfassung von vorschulischer Erziehung und Grundschulen zu, bei wesentlich mehr Flexibilität durch jahrgansübergreifende Klassen, ggf. ohne differenzierte Jahrgangsbezüge. Damit eröffnen sich ganz neue Möglichkeiten für ortsnahe, dennoch leistungsstarke effiziente Grundschulen.
- Weiterführende Schulen:
Statt der gegliederten Schulangebote werden Schulen diskutiert in denen ein Hauptschul-, ein Mittelschul- und ein Gymnasialzweig existieren oder die Zusammenfassung von Berufsschulunterricht mit dem Unterrichtsangebot der gymnasialen Oberstufe.
- Zudem bringt die Schulkonzentration real kaum Kosteneinsparungen sondern nur eine Umverteilung. Was damit an Lehrern eingespart werden kann, müssen Kreise und Eltern an Kosten für den Schülertransport aufwenden.



Beispiel dezentrale Angebote in der medizinischen Versorgung:

- In Anbetracht der hohen Alterung der Bevölkerung wird die ortsnahe Versorgung in der Fläche der ländlichen Räume immer wichtiger.
- Dazu haben sich Kooperationen zwischen der medizinischen Versorgung zwischen Mittelzentren und Grundzentren bewährt, indem z. B. Fachärzte aus der Klinik des Mittelzentrums temporär in einem Ärztehaus im Grundzentrum tätig sind.
- Zur Stützung der Versorgung in der Fläche der Einsatz von so genannten Telematikschwestern in enger Kooperation mit dem Arzt oder
- durch das enge kooperative Zusammenwirken der Ärzte eines Raumes in Verbindung mit stationären Einrichtungen in Zentren, wie z. B. durch das *Netzwerk niedergelassener Ärzte Südbrandenburg*.
- Die Erfahrungen aus dem dünn besiedelten Skandinavien sprechen ebenfalls nicht für eine ausschließliche Angebotskonzentration.



Konzentration der zentralen Orte ja, aber Sicherstellung eines gut erreichbaren Versorgungsangebotes

- Eine Konzentration und damit Reduzierung der Anzahl zentraler Orte ist richtig, aber gerade um die Anzahl der Mittelzentren zu begrenzen und deren Versorgungsfunktionen zu sichern, sollten nur Orte als Mittelzentrum ausgewiesen werden, die tatsächlich mittelzentrale Funktionen erfüllen.
- Diese Orte werden aber kaum ausreichen, eine erreichbare Versorgung im ganzen Lande zu gewährleisten.
- Für diese Skepsis spricht auch, dass im Entwurf zum neuen LEP Brandenburg unterhalb der Mittelzentren so genannte **Schwerpunkte der Grundversorgung** ausgewiesen werden sollen.
- Für mich stellt sich damit die Frage, ob damit nicht letztlich doch quasi Grundzentren ausgewiesen werden, eben nur anders bezeichnet.
- Ich würde nur dann meine Skepsis reduzieren, wenn nachweislich eine ausführliche Prüfung der Fachplanungen keine Versorgungslücken und gute Erreichbarkeit der Versorgungseinrichtungen ohne Grundzentren ergab.



Der Verzicht auf Grundzentren wirft z. T. Probleme auf

- Wenn die *Schwerpunkte der Grundversorgung* quasi die Funktion von Grundzentren ausfüllen, ließen sich damit schon Vorbehalte ausräumen, wozu aber dann deren Aufgaben präzisiert werden müssten.
- Dennoch führt die Aufgabe der Grundzentren eindeutig zu Nachteilen in der Postversorgung. Wir haben heute schon das Problem, dass sich die Post und Geldinstitute aus der Fläche der ländlichen Räume zurückziehen.
- Die Post hält sich jedoch an die Verpflichtung gegenüber der Bundesnetzagentur in jedem zentralen Ort eine Post oder Postagentur vorzuhalten. Dem entsprechend haben wir je nach der zentralörtlichen Dichte in den deutschen Ländern große Unterschiede im Postnetz.
- Eine Reduzierung der zentralen Orte in Brandenburg auf ein zweistufiges System würde der Post sehr entgegen kommen und ihr bislang nicht gekannte Rationalisierungsmöglichkeiten bzw. Netzausdünnung ermöglichen.



Zwischenresümee:

- Eine Konzentration der zentralen Orte ist richtig, insbesondere auch wegen der demographischen Entwicklung und den zukünftigen Finanzentwicklung.
- Es muss jedoch zugleich sicher gestellt werden, dass in der Fläche ein angemessenes Versorgungsangebot akzeptabel erreichbar ist. Die dürfte aber bei ungesteuerter Entwicklung der Kommunen unterhalb der Mittelzentren Probleme aufwerfen.
- Außerdem reicht ein zweistufiges System kaum aus, wie u. a. auch an der Abbildung im Entwurf zum LEP-Brandenburg deutlich wird.
- Deshalb halte ich die Ausweisung einer Stufe unter den Mittelzentren für unverzichtbar, wobei eine Abweichung von der zentralörtlichen Bezeichnung zumindest für die Postversorgung Nachteile bringt.
- Bei einer unteren Kategorie zentraler Orte dürfte zudem die Ausweisung von Mittelzentren sich eher tatsächlich auf Orte mit Mittelzentraler Funktionsausstattung begrenzen lassen.



2. Thema: konzeptionelle Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Ansatz bei Überschneidungen der Verflechtungsbereiche

Ein häufiges Problem liegt darin, dass sich die Verflechtungsbereiche zentraler Orte überschneiden. Das hat zur Folge:

- Die Steuerungswirkungen gehen verloren. In Verdichtungsräumen können sie dadurch nahezu völlig verloren gehen, so z. B. im Ballungsraum Rhein-Main, vermutlich auch zumindest teilweise im Großraum Berlin.
- Es kommt zu unabgestimmter Konkurrenz, die ggf. dann Entwicklungsnachteile beinhaltet.

Deswegen sollten statt dessen Städteverbände und/ oder zentralörtliche Funktionsräume oder vergleichbare Konzepte zur Anwendung kommen.

- Wir haben deshalb im Rahmen der Fortschreibung des LEP eines Bundeslandes dafür ein Konzept entwickelt, dass wahrscheinlich auch für strukturschwache dünn besiedelte Räume von Sachsen-Anhalt sowie für ein altes Bundesland zur Anwendung kommt.



Zentrale Orte unverändert:

- Dort wo der Verflechtungsbereich verhältnismäßig eindeutig auf einen zentralen Ort bezogen ist und sich klar abgrenzen lässt, sehen wir keinen Handlungs- und Änderungsbedarf, vorausgesetzt der betreffende Ort kann von seiner Merkmalsausprägung die zentralörtlichen Funktionen auch tatsächlich erfüllen.



Zentralörtliche Städteverbünde

- Dort wo Verflechtungsbereiche einige zentrale Orte aufweisen, i. d. Regel zwei ggf. drei oder vier, die in naher Nachbarschaft liegen, sich in den Funktionen überschneiden und möglichst Ergänzungspotential aufweisen, empfehlen wir die Ausbildung von Städteverbänden zur abgestimmten gemeinsamen Wahrnehmung der Funktion.
Wir haben dazu Beispiele gefunden, in denen sich Orte zur Kooperation zusammengeschlossen haben, weil sie eben dadurch erst die Voraussetzung für ihre Ausweisung als Zentraler Ort erreichten, der dann beim Land beantragt wurde.
- Eine zentralörtliche Funktionsübertragung an Städteverbände führt jedoch i. d. Regel nur dann zum Erfolg, wenn dafür klare Vorgaben seitens des Landes zur Ausfüllung der Kooperation gemacht werden und
- die Umsetzung der Vorgaben zu vorgegebenen Fristen eine Evaluierung erfahren, die bei nicht Erfüllung der Kooperation Konsequenzen nach sich zieht, so z. B. den zentralörtlichen Status dann zu verlieren.
- Es gibt erfolgreiche mittelzentrale und grundzentrale Städteverbände.



Zentralörtlicher Funktionsraum:

- Ein zentralörtlicher Funktionsraum ist in Fällen auszuweisen, wo sich kein hinreichend abgrenzbarer Ort und auch keine Funktionsteilung zwischen benachbarten Orten mit Ergänzungspotential anbietet.
- Diese Räume zeichnen sich durch überlagerte Verflechtungen aus, mit wechselseitige ausgefüllten Versorgungsaufgaben ohne klare Dominanz eines Ortes.
- Die Raumordnung ist bisher mit diesen Situationen normativ umgegangen und hat einem oder mehrere Orte mit der Funktion ausgewiesen, trotz der angeführten Überschneidungsprobleme.
- Da diese Zuordnung in diesen Räumen realitätsfremd ist sind wir davon abgerückt, die Funktionen auf die einzelne Gemeinde zu beziehen, sondern gehen nach dem Funktionalprinzip von den Funktionen der einzelnen Einrichtung aus.



Ausschlaggebend ist das Funktionalprinzip für den Gesamttraum

- Das Netzwerk des Funktionsraumes muss in Gänze die Versorgung abdecken und die Einrichtungen den jeweiligen Tragfähigkeitskriterien entsprechen.
- Dabei schreiben wir den Funktionen in folgenden Bereichen maßgebliche Bedeutung zu:
 - Steuerung der Einzelhandelsentwicklung,
 - Steuerung der Infrastrukturversorgung,
 - Steuerung der Siedlungsentwicklung.
- Für die Zulässigkeit von Maßnahmen ist in diesen Räumen nicht mehr der Ort entscheidend, sondern es sind die raumstrukturellen Voraussetzungen maßgeblich.
(z. B. Lage auf Entwicklungsachse, Verfügbarkeit geeigneter Flächen, städtebauliche Situation, ÖPNV Anbindung, Verträglichkeit und Möglichkeiten bezüglich der Infrastruktur, ökologische Verträglichkeit, usw.)



Die Vorteile dieses Konzeptes

- Die Entwicklung wird mit großer Flexibilität auf die Standorte bzw. Flächen konzentriert, wo sie verträglich ist und Entwicklungsvorteile bringt. Ggf. kann das auch bedeuten, dass dadurch bislang nicht zentralörtlich ausgewiesene Gemeinden neue Entwicklungsmöglichkeiten erhalten.
- Umgekehrt verhindern die dezidiert vorgegebenen Kriterien Fehlentwicklungen konkurrierende Überangebote und eine zu wenig abgestimmte Entwicklung.
- Die Vorgaben sind eher zu vermitteln, weil in diesen Räumen die Zuordnung noch zentraler Ort oder kein zentraler Ort für die Entwicklung nachrangig wird, denn die Möglichkeiten hängen entscheidend von den siedlungsstrukturellen Voraussetzungen ab, die jeder leicht prüfen kann.
- Bestehende Willkürlichkeiten werden abgebaut, z. B. dadurch, dass ein Ort durch Eingemeindung als Vorort plötzlich zentralörtliche Entwicklungsmöglichkeiten bekommt.
- Die zentralörtlichen Funktionen werden eindeutig auf den Siedlungskernbereich konzentriert.



Resümee

- Insgesamt erachte ich das Zentrale-Orte-Konzept nach wie vor für wichtig, sowohl für Verdichtungsräume als auch für ländliche Räume.
- Es besteht jedoch Bedarf zur Fortentwicklung, denn die Rahmenbedingungen haben sich verändert und verändern sich weiterhin.
- Die Bemühungen zur Konzentration sind ebenfalls richtig, insbesondere wenn in einem Bundesland früher zu viele und teilweise Orte ausgewiesen wurden, die die Voraussetzungen nicht voll erfüllten.
- Wir sollten jedoch bei der Konzentration nicht von einem Extrem in das andere fallen. Ich bin skeptisch, ob eine hinreichende Versorgung ohne Ausweisung zentraler Orte unterhalb der Mittelzentren in ländlichen Räumen gesichert werden kann.
- Zugleich geht es um eine Fortentwicklung, insbesondere zum Abbau der nachteiligen Wirkungen bei unabgestimmten Funktionsüberlagerungen.



Kann Brandenburg auf die Ausweisung Zentraler Orte unterhalb der künftigen Mittelzentren verzichten? Konferenz
18.3.2008 Potsdam

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit