

## Kurzberichte aus Praxis und Forschung

Rainer Winkel

# Vom Zentrale-Orte-Konzept zur Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume und Kooperationen

*Die Ausweisung von Zentralen Orten gehört zu den beständigsten Instrumentarien der bundesdeutschen Raumordnung. Seit Mitte der 90er Jahre verstärkt sich jedoch auch Kritik in der Fachdiskussion. Diese Kritik spricht für eine Fortschreibung und Weiterentwicklung dieses Ansatzes.*

### Die Zentralen Orte in der Entwicklung und Fachdiskussion in Deutschland

Der von Christaller entwickelte Ansatz der Zentralen Orte beruht auf der unterschiedlichen Versorgungsfunktion, die bestimmte Orte für ihre Bevölkerung und ihr Umland wahrnehmen. Mit der Einführung dieses Ansatzes in die Raumordnung der Bundesrepublik konnte vor allem die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Gebieten verbessert und der Landschaftszersiedelung entgegengewirkt werden. Die Verknüpfung dieses Ansatzes mit anderen Erfordernissen wie Infrastrukturausbau oder Gewerbeentwicklung war zwar nur folgerichtig, aber beinhaltete eine gewisse Überfrachtung. Außerdem verlor der Ansatz an Wirkung, weil die Ausweisung Zentraler Orte zu zahlreich<sup>1</sup>, teilweise in zu dichter Nachbarschaft und auch für zu kleine Orte vorgenommen wurde. Die Fachkritik hat in den 90er Jahren erheblich zugenommen und spricht überwiegend für eine Weiterentwicklung dieses Ansatzes.<sup>2</sup> Die Praxis hält hingegen weitgehend an der bisherigen Ausweisungsmethodik fest. Dabei sind die Argumentationen, die gegen die Fortsetzung der bisherigen Anwendungspraxis der Zentralen Orte sprechen, schon gewichtig.

### Neue Tendenzen im tertiären Sektor

Im tertiären Sektor lassen sich seit längerem Tendenzen beobachten, die Grundannahmen im Ansatz der Zentralen Orte zuwiderlaufen. Diesbezüglich sind u. a. der Versandhandel, die ambulanten Dienste der Altenhilfe, die neuen Kommunikationsmedien und das Tele-

shopping anzusprechen. All diesen Entwicklungen ist Bedeutung, z. T. mit erheblichen Zuwachsperspektiven, zuzuschreiben und zugleich findet damit eine gewisse "Enträumlichung" der Angebote statt.<sup>3</sup> Die wesentliche Veränderung: Der Nutzer muss sich zum Erwerb/Bezug dieser Leistungen nicht mehr zum Abgabeort begeben, sondern sie werden ihm direkt ins Haus transferiert. Die Angebote sind also nicht mehr an bestimmte Abgabestandorte gebunden, auch nicht an Zentrale Orte. Angebote können somit in nicht zentralörtlich ausgewiesenen Orten genauso wie in Zentralen Orten genutzt und bezogen werden. Damit werden Grundannahmen dieses Konzeptes umgekehrt und hinfällig.

### Die Entwicklung im Einzelhandel

Im Einzelhandel findet seit Jahren eine ausgeprägte Konzentration am Stadtrand oder der im Umland der Zentren liegenden Großeinrichtungen statt. Diese Entwicklung betrifft besonders Ostdeutschland, wo ca. zwei Drittel der Einzelhandelsflächen inzwischen von Großmärkten außerhalb der Zentren gestellt werden.<sup>4</sup> Dadurch werden Zentrale Orte in ihrer Versorgungsfunktion geschwächt. Außerdem verliert die zentralörtliche Spezifizierung nach Waren für den täglichen Bedarf, höherwertigen mittelfristigen Bedarf und hochwertigen Langfristbedarf durch die standardisierten Angebote der Filialen der Einzelhandelsketten immer mehr an Relevanz.<sup>5</sup>

### Mobilitätszunahme und Bedeutungsverlust für das Rationalitätskriterium

Die heutige hochmobile Bevölkerung entspricht immer weniger dem zweckrationalen, auf minimale Wege ausgerichteten Verhalten, von dem der Ansatz der Zentralen Orte ausgeht. Einkaufen ist heute auf mehrere Orte orientiert. Die Beziehungen bzw. Verflechtungen überlagern sich häufig und lassen sich oft nicht mehr einzelnen Zentralen Orten zuordnen. Zudem wird das

Einkaufsverhalten in hohem Maße durch den damit verbundenen Freizeit-, Kultur- und Erlebniswert bestimmt. Die Verbrauchermärkte im Umland haben sich längst auf diese Entwicklung mit entsprechendem Angebot eingestellt. Im Gegensatz zu vielen Kernstadtgebieten bieten sie zudem für die Pkw-Benutzung zur Einkaufsfahrt eine hohe, meist kostenlose Attraktivität. Ein Fortbestand und eine Zukunftschance für den Ansatz der Zentralen Orte sieht *Gebhardt* deshalb nur, wenn dieser Ansatz sich diesem Wandel und den daraus hervorgehenden veränderten Anforderungen stellt.<sup>6</sup>

### **Telework**

Die neuen Kommunikationsmedien ermöglichen in etlichen Bereichen Telework. Damit sind büroorientierte Dienstleistungen und die damit zusammenhängenden Beschäftigungen nicht mehr an bestimmte Standorte, bzw. an Zentrale Orte und deren ausgewiesene Kategorie gebunden. Auch hier löst sich eines der Kriterien für die zentralörtliche Einstufung prinzipiell auf.

### **Privatisierung öffentlicher Leistungen**

Der Ausbau und die Ausstattung mit öffentlichen Dienstleistungen und entsprechender Infrastruktur war bislang eine wesentliche Komponente in der Umsetzung des Ansatzes der Zentralen Orte in der Bundesrepublik. Hier haben entscheidende Veränderungen durch die Privatisierung und betriebswirtschaftliche Ausrichtung ehemaliger öffentlicher Leistungen stattgefunden. Die damit verbundene Schließung von Postfilialen und Bahnhöfen trägt auch zur Funktionschwächung von Kleinzentren und Untertzentren bei. Durch die EU-Angleichung und die knappen öffentlichen Finanzen könnten davon immer mehr öffentliche Leistungsbereiche betroffen werden.

### **Nutzungskonkurrenz und Flächenknappheit**

Für die Ausweisung und Klassifizierung Zentraler Orte wird in der Bundesrepublik als wesentliches Kriterium deren ansässige Bevölkerung herangezogen, um damit die Tragfähigkeit zentraler Einrichtungen und die Leistungsfähigkeit dieser Orte sicherzustellen. Deshalb beinhaltet die zentralörtliche Einstufung neben den tertiären Versorgungsfunktionen auch im hohen Maße Wohnfunktionen. Zur Sicherung ihrer Wirtschaftskraft, des Arbeitsplatzangebots sowie um Zersiedlungen entgegenzuwirken, sollen diese Orte aber zugleich Gewerbefunktionen erfüllen. Wohn- und Gewerbefunktionen sind meist nicht verträglich, insbesondere wenn es sich

um produzierendes oder verarbeitendes Gewerbe handelt. Daraus ergibt sich in Zentralen Orten teilweise ein abträgliches Störpotenzial für die Wohnfunktionen und bei Flächenknappheit ggf. auch eine Flächenkonkurrenz.

### **Entwicklungsdynamik**

Die Handhabung des Ansatzes der Zentralen Orte führte in der deutschen Praxis bislang zu starrem Festhalten, ggf. zur Hochstufung der einmal ausgewiesenen Klassifikationen. Eine lebendige Entwicklung bedingt aber Veränderungen sowohl nach oben als nach unten. Nur so können Orte, die eigentlich nicht oder inzwischen nicht mehr die ausgewiesenen Funktionen erfüllen, auf ihre realen Funktionen zurückgeführt werden und andere Orte mit ggf. erst in der Zwischenzeit entwickelten Potenzialen ihre Entwicklungschancen nutzen. Davon ist die Praxis jedoch weit entfernt, was zum Abwürgen von Entwicklungsimpulsen, -potenzialen und -chancen in nicht zentralörtlich ausgewiesenen Orten führen kann.

### **Verflechtungen und Kooperationen in vielen Entwicklungsbereichen**

Die Konzeption der Zentralen Orte basiert auf Versorgungsfunktionen, die der einzelne Ort für ein Umland erbringt. Die reale Entwicklung ist heute jedoch weitgehend von Verflechtungen geprägt, was vor allem durch die vielen, immer weiter fortschreitenden Fusionen in der Wirtschaft, aber auch durch die Entwicklung in der Forschung deutlich wird. Erst dadurch werden oft die benötigten Potenziale geschaffen. Zudem wird diese Entwicklung durch die I+K-Technologien forciert. Auch die Umweltbelange lassen sich nur mit übergreifenden Ansätzen und nicht bezogen auf Einzelstandorte und Räume erfüllen.

### **Ansätze zur Weiterentwicklung der Konzeption der Zentralen Orte**

Der Ansatz der Zentralen Orte und die Handhabung weisen also inzwischen vielerlei Widersprüche auf. Umgekehrt gingen und gehen von diesem Ansatz etliche positive Wirkungen aus, wie u.a. die Sicherung einer Mindestversorgung in ländlichen Räumen oder der Beitrag zur Begrenzung der Zersiedlung. Außerdem ist das Versorgungsverhältnis zwischen Zentralen Orten und den Umlandgemeinden Realität, nur dass es sich mittlerweile gewandelt hat und weiter wandeln wird. Von daher geht es vor allem um die Weiterent-

wicklung und zeitgemäße Aktualisierung dieses Ansatzes.

Der wesentlichste Aspekt dürfte dabei in der Abkehr des territorialen Bezugs auf den Einzelort liegen. Dies wurde verschiedentlich bereits in den 80er Jahren gefordert, so von *Fischer* mit seinen Vernetzungssystemen<sup>7</sup> oder auch durch mobilen Transfer zentralörtlicher Leistungen in die Umlandgemeinden.<sup>8</sup> In diese Richtung zielt letztlich auch das neue Instrument der Städtenetze im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen.<sup>9</sup> Durch Kooperation und wechselseitige Ergänzung ihrer Potenziale soll die Wettbewerbskraft in der intereuropäischen Standortkonkurrenz gestärkt werden. Der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen der MKRO greift ebenfalls diese Überlegungen auf und spricht sich mit seinen REK (Regionalen Entwicklungskonzepten)<sup>10</sup> für kooperatives Zusammenwirken aus.

Diese Erfordernisse sollten jedoch nicht nur für ausgewählte größere Zentren, sondern grundsätzlich für Zentrale Orte gelten. Mitglieder des ARL Ad-hoc-Arbeitskreises zur „Fortentwicklung der Zentralen Orte“ plädieren deshalb für die Aufgabe des auf einzelne Orte bezogenen Territorialprinzips zu Gunsten von Standortagglomerationen und Kooperationen.<sup>11</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch ein im letztem Jahr abgeschlossenes Forschungsprojekt, in dem *zentralörtliche Kooperationen* zwischen Zentralen Orten und geeigneten Gemeinden in ihrem Umland empfohlen werden.<sup>12</sup> Statt der Festschreibung der zentralörtlichen Funktionen auf eine Einzelkommune sollten zukünftig Möglichkeiten für kooperierende Erweiterungen einbezogen werden, um mehr Entwicklungspotenziale nutzen zu können. Damit böten sich auch neue Möglichkeiten, um mit der Suburbanisierung sinnvoll umzugehen. Weiterhin bezieht das Forschungsprojekt gegen die Ausweisung Zentraler Orte in direkter oder naher Nachbarschaft Stellung. Stattdessen wird die Ausweisung *zentralörtlicher Funktionsräume* empfohlen, in denen benachbarte Zentrale Orte durch sinnvolle, gemeinsame Aufteilung der Versorgungsfunktionen gestärkt werden. Auch damit ließe sich der Suburbanisierungsproblematik entgegenwirken.

Zugleich wird empfohlen, dass in Anknüpfung an Entwicklungstendenzen von Zentralen Orten Leistungen zu Nutzern ins Umland transferiert werden. Damit wären Versorgungsnetze auszubilden, die eine große Flexibilität ermöglichen. Unter diesen Voraussetzungen könnten sich im zeitlichen Verlauf auch zentralörtliche Funktionen innerhalb der Kooperationsräume verlagern. Das Konzept bekäme damit die geforderte Dynamik, so dass andere Orte in diesen Räumen ihre Entwicklungschancen eher nutzen können. Ggf. könn-

te auch eine Rückentwicklung ausgewiesener Zentraler Orte stattfinden, ohne dass es zu Versorgungseinbrüchen kommt.

Dennoch, auch bei einer Weiterentwicklung des Ansatzes, könnten die Veränderungen, die durch I+K-Techniken oder den Wandel im Einzelhandel und Einkaufsverhalten hervorgerufen werden, problematische Folgen haben. Deshalb sollte der Ansatz der Zentralen Orte weniger dogmatisch und starr gehandhabt werden. Bei gegebenen Potenzialen sollten auch Möglichkeiten für expansive Entwicklungen von Orten eingeräumt werden, die bislang nicht zentralörtlich eingestuft sind. Um nicht missverstanden zu werden, sei klargestellt, dass damit hier keinesfalls für eine völlige Entwicklungsöffnung plädiert wird. Unter gegebener Potenziallage sind schließlich nicht nur die eventuellen wirtschaftlichen und bevölkerungsmäßigen Entwicklungspotenziale zu verstehen, sondern genauso auch die schützenswerten Potenziale, wie insbesondere landschaftliche, Umweltaspekte und dgl. Eine neue expansive Standortentwicklung außerhalb bisheriger Zentraler Orte sollte deshalb eher auf wenige Standorte begrenzt werden, in denen eben eine expansive Entwicklung entstehen kann, ohne zugleich zu Schäden in anderen schützenswerten Bereichen zu führen.

---

## Anmerkungen

- (1)  
So ist in Nordrhein-Westfalen jeder, in Sachsen etwa jeder zweite Ort als Zentraler Ort ausgewiesen.
- (2)  
Siehe u. a. Beiträge von Blotvogel, H. in: ARL Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“. Vorabdruck der Manuskripte zum 1. Teil des Arbeitsprogramms. – Hannover 8 (1999)
- (3)  
Siehe auch Winkel, R.: Planungsansätze für die Steuerung der Raum- und Regionalentwicklung werden reformbedürftig. In: Der Landkreis, 1986, H. 4, S. 154–158;  
Bördlein, R.: „Electronic Commerce“ und das zentralörtliche System. In: ARL Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“, S. 73–74
- (4)  
Vgl. Höhne, J.; Jaensch, K.: Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Zentrenentwicklung in den alten und neuen Bundesländern. In: Informationen zur Raumentwicklung (1998) H. 2/3, S. 181–190

(5)  
Siehe auch Gebhardt, H.: Neue Lebens- u. Konsumstile, Veränderungen des aktionsräumlichen Verhaltens und Konsequenzen für das zentralörtliche System. In: ARL Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts.“

(6)  
Gebhardt, H.: Neue Lebens- und Konsumstile, Veränderungen des aktionsräumlichen Verhaltens und Konsequenzen für das zentralörtliche System. In: ARL Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“, S. 62

(7)  
Fischer, K.: Von Zentralen Orten und Achsen zum Netzwerkprinzip. In: Der Landkreis (1988) H. 4, S. 166–169

(8)  
Winkel, R.: Umbruchtendenzen für Theorie und Methoden der Stadtplanung. In: Bundesbaublatt (1986) H.1, S. 18–21

(9)  
Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung und Städtebau. – Bonn 1993

(10)  
Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. – Bonn 1995, S. 5–7

(11)  
Danielzyk, R.: Der veränderte raumordnerische Kontext; in: ARL Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts“, S. 6; Danielzyk, R.; Koch, R.: Zur Steuerungswirksamkeit zentralörtlicher Gliederungen gegenüber Fach- und kommunalen Planungen – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung; Gebhardt, H., Miosga, M.: Ansätze für die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts – Werkstattbericht aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL, beide in: ARL-Materialien zur regionalen Entwicklung. – Hannover 2000, H. 7

(12)  
Winkel, R.: Dokumentation zum 2. Workshop „Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Thüringen, Erfurt (2000) 3; Winkel, R.: Abschlussbericht Forschungsprojekt Zukunftsperspektiven für die ländlichen Räume in Thüringen, Erfurt (2000) 9

Prof. Dr. Rainer Winkel  
Technische Universität Dresden  
Institut für Städtebau  
und Regionalplanung  
Mommensenstraße 13  
01062 Dresden

## Rezensionen

**Reuber, Paul: Raumbezogene Politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. – Stuttgart: Franz Steiner Verlag 1999. XIII, 370 S., Kt., Abb., Tab., Lit. = Erdkundliches Wissen, Bd. 131**

Nicht nur auf internationaler Ebene, sondern auch regional und lokal stehen immer wieder *Konflikte um Grenzen* im Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen. So unterschiedlich sie nach Inhalt und Intensität sein mögen, im Kern haben sie dieselbe Ursache: Grenzkonflikte rütteln an der Macht der politischen Akteure, denn die virtuellen Linien, die auch die Bundesrepublik lückenlos aufteilen, sind weit mehr als ein verwaltungstechnisches Ordnungsraaster. Politische Territorien sind die räumliche Basis der Macht und ihre Grenzen sind „*Macht-Grenzen*“.

Politische Konflikte um Territorien und Grenzen zeigen, dass man das raumbezogene politische Handeln der

Akteure nicht ohne die gesellschaftlichen Strukturen und ihre physisch-materiellen Bezüge verstehen kann. Das gilt jedoch auch umgekehrt: An Grenzkonflikten treten fast mustergültig die Prinzipien der Gestaltung räumlicher Strukturen durch die Gesellschaft und ihre Akteure zu Tage. An Auseinandersetzungen um Grenzen lassen sich die Netzwerke und Handlungsziele politischer Akteure ebenso gut untersuchen wie ihre Machtbeziehungen und Handlungsstrategien.

Angesichts der zunehmenden Verknappung räumlich gebundener Ressourcen verschärft sich auch der Wettbewerb darum. Damit rücken Fragen nach den Akteuren und den „Spielregeln“ solcher Auseinandersetzungen auch stärker in den Blickpunkt. Daher sollten konfliktorientierte Forschungsansätze um die Nutzung und Gestaltung „räumlicher Strukturen“ das Spektrum der Kulturgeographie stärker als bisher ergänzen, so das Plädoyer des Autors. Zur Lösung solcher zahlreicher werdenden Konflikte könnte auch eine politische Geo-