

Thomas Terfrüchte, Florian Flex

## **Zentraler Ort**

S. 2969 bis 2979

URN: urn:nbn:de: 0156-55992809



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Zentraler Ort

## Gliederung

- 1 Grundbegriffe
- 2 Zentralitätsforschung: Beschreibung von Zentrale-Orte-Systemen
- 3 Steuerungsmöglichkeiten von Zentrale-Orte-Konzepten
- 4 Ausblick

Literatur

Der Begriff Zentraler Ort geht auf Christaller und die von ihm begründete Zentrale-Orte-Theorie zurück. Zentrale Orte sind demnach Standortcluster zentralörtlich relevanter Güter (Waren und Dienstleistungen) (deskriptiver Begriff). In der Praxis der Raumordnung wird meist die Standortgemeinde als Normadressat der zentralörtlichen Funktionszuweisung mit dem Zentralen Ort gleichgesetzt (normativer Begriff).

# 1 Grundbegriffe

---

Der Begriff *Zentraler Ort* geht auf die in der Tradition der neoklassischen Standorttheorie stehende Zentrale-Orte-Theorie von Walter Christaller (1933) zurück. Diese Theorie wurde u. a. von August Lösch und anderen Regionalwissenschaftlern wesentlich weiterentwickelt. Zentrale Orte sind demnach räumliche Standortagglomerationen (Standortcluster) von haushaltsorientierten Gütern und  $\triangleright$  *Dienstleistungen* (zentralörtlich relevante bzw. zentrale Einrichtungen), die für ein begrenztes Absatzgebiet (Einzugsbereich) angeboten werden ( $\triangleright$  *Agglomeration*, *Agglomerationsraum*;  $\triangleright$  *Cluster*). In der Praxis der  $\triangleright$  *Raumordnung* wird unter einem Zentralen Ort der Normadressat der zentralörtlichen Funktionszuweisung verstanden, womit der Zentrale Ort überwiegend mit der politischen Gemeinde gleichgesetzt wird. Die normativen Festlegungen zu Zentralen Orten in den Plänen und Programmen der Länder gemäß § 8 Abs. 5 Raumordnungsgesetz (ROG) bilden das jeweils landesspezifische Zentrale-Orte-Konzept ( $\triangleright$  *Konzepte der Raumordnung*). Insofern ist zu unterscheiden zwischen einem raumanalytischen und einem raumordnerischen Zentrale-Orte-Begriff. In diesem Spannungsfeld bewegt sich die moderne Zentralitätsforschung, deren Gegenstand das empirisch beschreibbare Zentrale-Orte-System ist. In Ergänzung zur inhaltlichen Unterscheidung zwischen dem deskriptiven Zentrale-Orte-System und dem normativen Zentrale-Orte-Konzept haben sich in Raumordnung und  $\triangleright$  *Raumwissenschaften* auch begriffliche Unterscheidungen etabliert. Zu nennen ist hier insbesondere die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 08. März 2016 (MKRO 2016), in der zwar das Zentrale-Orte-Konzept als normatives Steuerungsinstrument der Raumordnung gewürdigt wird, zugleich jedoch vorgeschlagen wird, den Begriff *Zentrale-Orte-System* als normativen Begriff und den Begriff *Zentrale-Orte-Konzept* als deskriptiven Begriff zu verwenden. Wesentlich ist jedoch, dass auch die MKRO eine Unterscheidung im diesem Sinn für erforderlich hält.

## 1.1 Der raumanalytische Zentrale-Orte-Begriff

Bei der Zentrale-Orte-Theorie handelt es sich um eine Standorttheorie des tertiären Sektors. Christaller leitet unter den restriktiven Prämissen eines homogenen Raums (z. B. gleichmäßige Bevölkerungs- und Einkommensverteilung) und des *homo oeconomicus* optimale Standorte für auf den Endverbraucher abzielende Waren- und Dienstleistungsangebote ab, um die eigentliche Fragestellung seiner Arbeit nach den Gesetzmäßigkeiten der Größe, Anzahl und räumlichen Verteilung von städtischen Funktionen zu beantworten. Wesentliches Merkmal dieser Funktionen ist, dass sie nicht ubiquitär verfügbar, sondern räumlich konzentriert verortet sind. Ein solcher zentraler Ort ist dabei weder mit einer Siedlung noch mit der politischen Gemeinde gleichzusetzen (Christaller 1933: 25). Vielmehr handelt es sich um Standortcluster von Anbietern verschiedener haushaltsorientierter Güter und Dienstleistungen, die aufgrund der Distanzempfindlichkeit der Nachfrage an einem Ort gebündelt für ein Marktgebiet (Einzugsbereich) angeboten werden. Die Größe (räumliche Ausdehnung und Einwohnerzahl im Sinne potenzieller Kunden beziehungsweise Nutzer) der Einzugsbereiche der zentralen Einrichtungen variiert jedoch in Abhängigkeit von der Angebots- bzw. Nachfragehäufigkeit: Je seltener ein Gut oder eine Dienstleistung angeboten bzw. nachgefragt wird, desto größer ist die spezifische Reichweite und desto zentraler ist die Einrichtung. Die zentralen Einrichtungen sind dabei weder gleichmäßig noch zufällig im Raum verteilt; wären sie es, „würde es keine zentralen Orte geben“ (Boustedt 1962: 202).

Der große Reiz des raumanalytischen Modells von Christaller liegt in der räumlichen Anordnung der Zentralen Orte, woraus eine Win-win-Situation für Anbieter und Nachfrager entsteht: Die Anbieterseite erlangt eine maximale Ausschöpfung des Marktpotenzials, während daraus für die Verbraucher eine möglichst dezentrale Versorgung mit kürzesten Versorgungswegen resultiert (Blotevogel 2002b: 13).

## 1.2 Der raumordnerische Zentrale-Orte-Begriff

In der raumordnerischen Praxis wird unter einem Zentralen Ort in der Regel der Empfänger beziehungsweise der Normadressat (politische Gemeinde) der zentralörtlichen Funktionszuweisung verstanden. Die Funktionszuweisung wiederum folgt nicht unmittelbar aus dem empirisch beschreibbaren Zentrale-Orte-System, schließlich ist es ein Kernanliegen der Raumordnung, mithilfe von Zielen und Grundsätzen auf einen angestrebten Festlegungszustand hinzuwirken (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*). Insofern ist beim Zentrale-Orte-Begriff weiter zu differenzieren zwischen der Ist-Zentralität von Zentralen Orten im Zentrale-Orte-System (deskriptiver Begriff) und der politisch-planerischen Soll-Zentralität im Zentrale-Orte-Konzept (normativer Begriff). Der deskriptive Zentrale-Orte-Begriff wird einerseits in der landeskundlichen Zentralitätsforschung verwendet, andererseits aber auch in der Landesplanung (▷ *Landesplanung, Landesentwicklung*), da die Beschreibung des Systems meist den Ausgangspunkt (im Sinne einer Bestandsaufnahme) für die Entwicklung des Konzepts bildet. Die begriffliche Trennung erfolgt jedoch häufig nicht konsequent, was mitunter zu Missverständnissen führt (Greiving/Flex/Terfrüchte 2015).

## 1.3 Zentralörtliche Funktionen

Zentrale Orte übernehmen im hierarchisch gegliederten ▷ *Städtesystem* Funktionen für benachbarte, nicht zentrale Orte bzw. für Zentrale Orte niedrigerer Hierarchiestufe, wobei mit Grund-, Mittel- und Oberzentren meist drei Stufen ausgewiesen werden. Neben der klassischen Funktion als mitversorgender Ort (Versorgungsfunktion) spielt bei der Funktionszuweisung in der Raumordnung auch die Frage der Entwicklungsfähigkeit (Entwicklungsfunktion) eines Ortes eine Rolle. Je nach Hierarchiestufe kommt einem der beiden Funktionsbereiche zwar eine stärkere, aber nicht ausschließliche Bedeutung zu: Während auf der grund- und mittelzentralen Ebene die Versorgungsfunktion überwiegt, tritt diese auf der oberzentralen Ebene zurück (Blotevogel 2002a: XXV).

Ebenfalls im Zusammenhang mit Zentralen Orten sind die Metropolfunktionen zu sehen: Während sie etwa im Sinne der Versorgungsfunktion als zusätzliche Hierarchiestufe oberhalb der oberzentralen Ebene verstanden werden können und die ▷ *Metropolregion* somit zum Versorgungsbereich der Metropole würde (▷ *Metropole / Global City*), erfolgt in Wissenschaft und Praxis meist eine konzeptionelle Trennung zwischen zentralörtlichen Funktionen und Metropolfunktionen. Dies folgt der Erkenntnis, dass Metropolfunktionen zum einen meist nicht auf den Endverbraucher ausgerichtet sind (hochrangige Verwaltungseinrichtungen ohne Publikumsverkehr oder unternehmensnahe Dienstleistungen) und zum anderen oft im Umland der Oberzentren lokalisiert sind und insofern das ebenfalls theorieimmanente Erfordernis der Ko-Lokalisierung (Standortbündelung) nicht erfüllen (Terfrüchte 2015). Metropolfunktionen sind somit auch auf Metropolräume oder Metropolregionen und nicht auf einzelne Gemeinden zu beziehen.

### Versorgungsfunktion

Die Versorgungsfunktion ist die klassische Funktion Zentraler Orte im Sinne einer Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen (zentrale Versorgungseinrichtungen). In den Plänen und Programmen der Länder werden die zentralörtlichen Funktionen weitgehend konsistent den drei Ebenen zugeordnet:

- Grundzentrale Ebene: alltäglicher Bedarf, Grund- beziehungsweise Nahversorgung, oftmals gleichgesetzt mit überörtlicher Bedeutung
- Mittelzentrale Ebene: gehobener Bedarf, oftmals gleichgesetzt mit (teil)regionaler Bedeutung
- Oberzentrale Ebene: spezialisierter, höherer Bedarf, oftmals gleichgesetzt mit (über)regionaler oder vereinzelt auch landesweiter Bedeutung

Damit folgen die Plangeber hinsichtlich der Versorgungsfunktion Zentraler Orte im Wesentlichen der Entschließung der MKRO aus dem Jahr 1968, die mit den Entschließungen von 1972 und 1983 bestätigt und konkretisiert wurde (vgl. Deutscher Bundestag 1969, 1972, 1983).

Die rangstufenüblichen Funktionen werden in den Plänen und Programmen der Länder meist über Ausstattungskataloge weiter konkretisiert. Ausstattungskataloge können dabei grundsätzlich normativer oder deskriptiver Art sein: Normative Kataloge nennen anzustrebende Ausstattungskriterien, die der Zentrale Ort zur Einstufung in die entsprechende Hierarchiestufe aufweisen soll bzw. die ihm zur vollen Funktionsausübung im Sinne eines planerisch angestrebten Sollzustands noch fehlen. Die Plangeber weisen jedoch überwiegend auf die Orientierungsfunktion beziehungsweise den beispielhaften Charakter der Kataloge hin, um etwa Finanzierungsforderungen der jeweiligen Gemeinden für fehlende Ausstattungen vorzubeugen. Deskriptive Kataloge wiederum werden zur empirischen Untersuchung des Ist-Zustands eines Zentrale-Orte-Systems herangezogen und finden als beispielhafte Ausstattungskataloge ohne Verbindlichkeit Eingang in zahlreiche Pläne und Programme der Länder.

### Entwicklungsfunktion

In der wissenschaftlichen Diskussion und zunehmend auch in der Praxis wird neben der Versorgungsfunktion und den damit einhergehenden Tragfähigkeitskriterien auch die Entwicklungsfähigkeit eines Zentralen Ortes als relevant für die Ausweisung erachtet. Zentralen Orten kommt demnach auch eine Bedeutung für die Stabilisierung und Entwicklung von Teilräumen zu (▷ *Regionale Wirtschaftspolitik*). Vergleichbar mit dem Konzept der Entwicklungszentren in den 1970er Jahren geht es bei der Entwicklungsfähigkeit etwa um die Verkehrsanbindung, die Flächenverfügbarkeit, demografische Perspektiven, das Arbeitskräftepotenzial oder die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen (▷ *Kommunal Finanzen*). Anders als bei der Versorgungsfunktion handelt es sich bei der Entwicklungsfunktion somit nicht um die Lokalisierung von zentralen Einrichtungen, weshalb kein monokausaler Zusammenhang zwischen Merkmalsausprägungen besteht („Je mehr ..., desto ...“). Vielmehr sind die Zusammenhänge zwischen einzelnen entwicklungsrelevanten Merkmalen und der tatsächlichen Entwicklungsfähigkeit im zentralörtlichen Sinn bislang kaum erforscht (Terfrüchte 2015).

Bei der Entwicklungsfunktion spielt sowohl der aktuelle Entwicklungsstand eine Rolle als auch die sich abzeichnende Entwicklung (i. d. R. über eine ▷ *Prognose*) eines Zentralen Ortes und seines zugeordneten zentralörtlichen Bereichs (u. a. Tragfähigkeit für Einrichtungen der Ver-

sorgungsfunktion). Insofern ist die Entwicklungsfunktion auch im Zusammenhang mit dem raumordnungspolitischen Leitbild 1 *Wachstum und Innovation* (▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*) zu sehen.

## 1.4 Zentralörtliche Bereiche

Hinsichtlich der zentralörtlichen Bereiche ist es zweckmäßig, zwischen dem deskriptiven Verflechtungsbereich und dem normativen Versorgungsbereich zu unterscheiden. In Literatur und Praxis werden meist drei Hierarchiestufen genannt, die den von der MKRO definierten Bedarfsstufen entsprechen: Grundversorgung (Nahbereiche), gehobener Bedarf (Mittelbereiche) und spezialisierter, höherer Bedarf (Oberbereiche) (Deutscher Bundestag 1969: 149; MKRO 2016).

### Verflechtungsbereich

Der deskriptive Verflechtungsbereich resultiert aus der Überlagerung bzw. der Gesamtheit der unterschiedlichen Einzugsbereiche aller zentralen Einrichtungen, die sich räumlich mitunter deutlich voneinander unterscheiden (multifunktionaler Verflechtungsbereich). Die Einzugsbereiche zielen folglich auf jeweils eine einzelne zentrale Einrichtung ab. Sie sind nicht statisch, sondern variieren etwa in Abhängigkeit von Wochentag und Uhrzeit oder auch saisonal (z. B. bei Tourismuseinrichtungen). Wichtig für das Verständnis ist somit, dass ein Zentraler Ort keinen festen Einzugsbereich für alle Einrichtungen der jeweiligen Zentralitätsstufe aufweist. Jede multifunktionale Abgrenzung führt demzufolge zwangsläufig zu einer mitunter gravierenden Generalisierung der tatsächlichen Versorgungsbeziehungen, da die spezifischen Reichweiten von einer durchschnittlichen bzw. multifunktionalen Reichweite in den meisten Fällen abweichen. Hinzu kommt die Mehrfachorientierung der Bevölkerung u. a. infolge sinkender Transportkosten bzw. ▷ *Raumüberwindungskosten*. Christallers Modellannahme, dass jeweils der nächstgelegene Zentrale Ort aufgesucht wird, hat somit keine empirische Evidenz. Insofern ist grundsätzlich von einer – wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägten – Mehrfachorientierung auszugehen. Hinzu kommt, dass bei flächengroßen Gemeinden einzelne Siedlungsbereiche auf unterschiedliche Zentrale Orte ausgerichtet sind, weshalb die Mehrfachorientierung oftmals zwar für die politische Gemeinde, nicht aber für die Siedlungsbereiche gilt. Grundsätzlich ist eine Mehrfachorientierung jedoch nur bei frei wählbaren Gütern und Dienstleistungen feststellbar, wohingegen etwa Verwaltungseinrichtungen für ihr jeweiliges Verwaltungsgebiet zuständig sind. Diese unterschiedlichen Standortlogiken (▷ *Standortentscheidung*) und Zuständigkeiten haben bereits Christaller dazu veranlasst, zwischen Versorgungs- und Marktprinzip, Verkehrsprinzip und Verwaltungsprinzip zu unterscheiden.

### Versorgungsbereich

Im Unterschied zu den deskriptiven Verflechtungsbereichen dienen die normativen Versorgungsbereiche der Umsetzung raumordnerischer Ziele und Grundsätze. Wenngleich die Abgrenzung der Versorgungsbereiche meist auf empirischen Befunden fußt, können die Versorgungsbereiche auch als politisch-planerisch gewünschte Versorgungsverflechtungen verstanden werden. Demzufolge ist es auch Aufgabe der Plangeber, bei entsprechendem empirischen Befund über eine mögliche Mehrfachzuordnung zu befinden. Ebenfalls werden die Versorgungsbereiche häufig an Kreisgrenzen ausgerichtet, da die Landkreise Träger zahlreicher Einrichtungen der ▷ *Daseinsvorsorge* sind und für zerschnittene Versorgungsbereiche ein Zuständigkeitskonflikt entstehen kann.

Üblicherweise bilden daher Landkreise die kleinsten Einheiten für die normative Abgrenzung von Oberbereichen und die Außengrenzen für die Abgrenzung von Mittelbereichen. Vor allem bei flächengroßen oder einwohnerstarken Städten kann der Mittelbereich auch auf das jeweilige Gemeindeterritorium begrenzt sein (sogenannte Selbstversorgerorte). Der theorieimmanente Mitversorgungsgedanke wird davon nicht berührt, schließlich sind es nicht die politischen Gemeinden, die andere Gemeinden mitversorgen, sondern Standortcluster zentraler Einrichtungen, die die Umlandbevölkerung versorgen, mitunter auch ausschließlich die der Standortgemeinde. Zentralen Orten kommt somit – neben der Versorgungs- und Entwicklungsfunktion – stets auch eine bereichsbildende Funktion zu.

## 2 Zentralitätsforschung: Beschreibung von Zentrale-Orte-Systemen

---

In der Praxis der Raumordnung wird die Zentralität eines Ortes (i. d. R. die politische Gemeinde) auf einer Ordinalskala angegeben (grund-, mittel- und oberzentral). Im Rahmen der Zentralitätsmessung gilt es daher, aus der Vielzahl relevanter Merkmale der Versorgungs- und Entwicklungsfunktion unter Berücksichtigung der Bereichsbildungsfähigkeit zu einer entsprechenden Einstufung zu gelangen bzw. die normative Einstufung empirisch zu begründen. Praxisorientierte Ansätze kommen somit nicht umhin, die komplexe Realität in einem Städtesystem zielgerichtet zu abstrahieren (vgl. Terfrüchte/Greiving/Flex 2017). Grundsätzlich lassen sich dabei zwei Forschungsstränge unterscheiden: Es wird versucht, entweder die Gesamtheit aller zentralitätsrelevanten Merkmale etwa mittels multivariater Statistikverfahren auf die Ordinalskala (grund-, mittel- und oberzentral) zu überführen oder mittels Proxy-Indikatoren (z. B. Einwohnerzahl oder Beschäftigte im  $\triangleright$  *Einzelhandel*) die Zentralität eines Ortes näherungsweise zu beschreiben. Den zweiten Weg hat Christaller seinerzeit vorgeschlagen, indem er von der Anzahl der Telefonanschlüsse in einem Ort mittelbar auf dessen Bedeutung als Zentraler Ort geschlossen hat. Im Anschluss daran sind von verschiedenen Autoren weitere mögliche Proxy-Indikatoren vorgeschlagen worden, wie etwa die Zahl der Beschäftigten in Dienstleistungsberufen oder der Einzelhandelsumsatz. Das grundsätzliche Problem beim Rückgriff auf einen Proxy-Indikator besteht jedoch in der meist nicht nachgewiesenen Korrelation zwischen dem gewählten Indikator und den zentralitätsrelevanten Merkmalen.

Bei der Betrachtung mehrerer zentralitätsrelevanter Merkmale hat sich für lange Zeit die sogenannte Katalogmethode durchsetzen können, wonach die Einstufung aus dem Vorhandensein rangstufenüblicher Ausstattungsmerkmale (zentrale Einrichtungen) folgt. Dieser Ansatz hat jedoch drei grundlegende Schwächen: Erstens wird ein Katalog von rangstufenüblichen Einrichtungen vorausgesetzt, zweitens wird durch die additive Verknüpfung eine Substituierbarkeit der einzelnen Einrichtungen unterstellt, und drittens bleibt das Erfordernis der Ko-Lokalisierung ebenso unberücksichtigt wie die Entwicklungs- und Bereichsbildungsfähigkeit.

Vor allem der letzte Punkt kann nur dann sinnvoll einbezogen werden, wenn Zentralitätsmessung und Bereichsabgrenzung innerhalb eines methodischen Ansatzes und nicht getrennt voneinander erfolgen. Insofern sind auch solche Abgrenzungsverfahren problematisch, die von einem normativ definierten oder empirisch ermittelten Set potenzieller Zentraler Orte ausgehen, da nur eine Teilmenge und nicht die Gesamtheit der räumlich-funktionalen Verflechtungen

berücksichtigt wird. Aus diesem Grund wurde lange auf die sogenannte Umlandmethode zurückgegriffen: Anhand von Kunden- bzw. Nutzerbefragungen am (potenziellen) Zentralen Ort sowie im (potenziellen) Verflechtungsbereich wird ermittelt, welche tatsächlichen Versorgungsbeziehungen innerhalb eines Städtesystems bestehen. Dieser Ansatz ist jedoch mit einem nicht unerheblichen empirischen Aufwand verbunden, weshalb gegenwärtig häufig Berufspendlerverflechtungen als Proxy-Indikator für die Vielzahl an Versorgungsverflechtungen zur Anwendung kommen. Unabhängig vom konkreten Zuordnungsalgorithmus geht es schließlich darum, nur jene Orte als Zentrale Orte zu identifizieren, die zum einen über relevante Ausstattungsmerkmale verfügen und zum anderen auch in der Lage sind, einen eigenen Verflechtungsbereich auszubilden. Demzufolge kann auch nicht allein von der Ausstattung eines Ortes auf die Stellung im Zentrale-Orte-System geschlossen werden.

### 3 Steuerungsmöglichkeiten von Zentrale-Orte-Konzepten

---

Bereits Christaller war der normative Gehalt seiner deduktiven Theoriebildung bewusst, denn neben ihrem Erklärungsgehalt strebte die Theorie die Ableitung optimaler Siedlungs- bzw. Marktssysteme an (Blotevogel 1996: 14). Mit der Entschließung der MKRO von 1968 haben Zentrale Orte bundesweit Einzug in die Raumordnung genommen. Damit einher ging auch ein Transformationsprozess, an dessen Ende der Zentrale Ort nicht mehr auf Standortcluster zentraler Einrichtungen bezogen, sondern auf die politische Gemeinde als Funktionsträger übertragen wurde.

#### Bedeutung und Entwicklung von Zentrale-Orte-Konzepten

Bis in die 1980er Jahre wurde aus feststellbaren Diskrepanzen zwischen deskriptivem Zentrale-Orte-System und normativem Zentrale-Orte-Konzept der planerische Auftrag abgeleitet, die Infrastrukturausstattungen (▷ *Infrastruktur*) der ausgewiesenen Zentralen Orte zu verbessern, um dem Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen durch den Abbau von Disparitäten nachzukommen (▷ *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*; ▷ *Disparitäten, räumliche*). Diese auf Expansion und Ausbau ausgerichtete Planung stand dabei im Zusammenhang mit der Zentrale-Orte-Theorie, schließlich wurden vorzugsweise jene Orte ausgebaut, die gemäß den Modellannahmen besonders geeignete Standorte für zentrale Einrichtungen waren. Die Bedeutung Zentraler Orte ist zu der Zeit auch in anderen ▷ *Konzepten der Raumordnung* gewürdigt worden, insbesondere dem Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume und dem Konzept der Entwicklungszentren. Durch die konzeptionelle Erweiterung um Entwicklungs- und Steuerungsaufgaben wurde das Zentrale-Orte-Konzept als Instrument jedoch zunehmend überfrachtet und praktisch zur „Allzweckwaffe“ der Raumordnung. Einhergehend mit der aufkommenden Skepsis gegenüber langfristigen Planungsprogrammen mehrten sich in den späten 1980er Jahren und in den 1990er Jahren deswegen auch die kritischen Stimmen zum Zentrale-Orte-Konzept als ein zu starres, tendenziell konservierendes Raumstrukturmodell. Die aufgeworfene Frage nach der Obsoleszenz von Zentrale-Orte-Konzepten hat ein Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2002 dahingehend beantwortet, dass dem Konzept nicht nur die Vereinbarkeit mit dem seit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1998 verbindlichen Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung zugesprochen wird, sondern dass das Konzept auch als Instrument zu deren Zielerreichung prädestiniert ist (vgl. Blotevogel 2002a). Folgerichtig geht mit dem 2006 formulierten und 2016 bestätigten Leitbild 2 *Daseinsvorsorge sichern* eine konzeptionelle Stärkung Zentraler Orte einher. Vor allem in Teilräumen, die vom demografischen



## Zentraler Ort

Wandel (▷ *Demografischer Wandel*) besonders betroffen sind, sollen sie als Ankerpunkte im Raum fungieren, in denen in zumutbarer Erreichbarkeit ein Mindestmaß an Infrastruktureinrichtungen gebündelt vorzuhalten ist, um die grundgesetzlich garantierte Chancengerechtigkeit räumlich zu sichern. Mittlerweile sind Funktionszuweisungen in Abweichung vom empirischen Befund somit eher Ausdruck eines Steuerungskonzepts zur Gewährleistung von Mindeststandards in der Daseinsvorsorge. Das Zentrale-Orte-Konzept bildet dabei nicht mehr das Schnittmuster für Infrastrukturausbau, sondern vielmehr für einen planerisch gesteuerten Rückbau.

### Handlungsfelder und Steuerungsansätze von Zentrale-Orte-Konzepten

Aus dem Blickwinkel der heutigen raumordnungspolitischen Problemwahrnehmung findet insbesondere in folgenden raumbedeutsamen Handlungsfeldern eine Verknüpfung mit dem Zentrale-Orte-Konzept statt (▷ *Raumbedeutsamkeit*).

- **Siedlungsentwicklung** (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*): Nach dem Leitbild der dezentralen Konzentration soll die Siedlungstätigkeit an dafür gut geeigneten Standorten gebündelt werden, aber auch massiven Ballungen mit zu großen Agglomerationsnachteilen entgegengesteuert werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Zentrale Orte (Standortcluster zentraler Einrichtungen) sind somit als funktionale Kerne innerhalb der Siedlungsbereiche zu verstehen, an denen die Einrichtungen der Daseinsvorsorge nachhaltig vorgehalten werden, was sie als Standortraster der Siedlungsentwicklung qualifiziert.
- **Gewerbliche Wirtschaft**: Insbesondere durch die Verbindung von Versorgungs- und Entwicklungsfunktion bilden Zentrale Orte prinzipiell geeignete Standorte der gewerblichen Wirtschaft. Durch die Konzentration hochrangiger Bildungseinrichtungen weisen Zentrale Orte zudem ein quantitativ und qualitativ hohes Arbeitskräftepotenzial auf. Im Zusammenhang mit Leitbild 1 *Wachstum und Innovation* sind es neben Oberzentren in Verdichtungsräumen vor allem Mittelzentren in eher ländlich geprägten Teilräumen, die als Förderschwerpunkte im Sinne des Entwicklungsauftrags der Raumordnung zur Stärkung von Wachstums- und Innovationspotenzialen in den Regionen erachtet werden können.
- **Verkehr**: Zentrale Orte sind immer auch Knotenpunkte und Mobilitätsziele im privaten und öffentlichen Verkehr. Folglich kommt der Verknüpfung mit regionalen Verkehrskonzepten eine erhebliche Bedeutung zu, um auch in dünn besiedelten Regionen die Versorgung der Bevölkerung in zumutbarer Erreichbarkeit gewährleisten zu können (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG) (▷ *Verkehrspolitik*; ▷ *Verkehrsplanung*).
- **Steuerung des großflächigen Einzelhandels**: Viele Instrumente der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung stellen auf die zentralörtliche Einstufung eines Ortes im Zentrale-Orte-Konzept statt auf pauschale Einwohnerschwellenwerte ab. Zur Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben (▷ *Zulässigkeit von Vorhaben im Baurecht*) werden auch die Kaufkraft und damit die Tragfähigkeit der Versorgungsbereiche auf der einen Seite (Kongruenzgebot) sowie die Sicherung der Versorgungsfunktion Zentraler Orte für ihre Versorgungsbereiche auf der anderen Seite (Beeinträchtigungsverbot) herangezogen.

Zentrale-Orte-Konzepte wirken jedoch nicht nur unmittelbar, sondern auch mittelbar:

Spezielle Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) stellen sicher, dass Ziele der Raumordnung bei raumbezogenen Maßnahmen beachtet werden, was mit der allgemeinen Raumordnungsklausel in § 4 Abs. 1 ROG bereits festgelegt ist. Während meist auf

das gesamte raumordnerische Zielsystem abgestellt wird, wird vor allem im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge häufig direkt auf das jeweilige Zentrale-Orte-Konzept verwiesen, so etwa in der Krankenhausbedarfsplanung oder in der Schulentwicklungsplanung vieler Bundesländer (Greiving/Flex/Terfrüchte 2015). Doch auch im Bereich der privatwirtschaftlich organisierten Daseinsvorsorge entfalten Zentrale-Orte-Konzepte eine unmittelbare Steuerungswirkung: In der kassenärztlichen Bedarfsplanung sind die zentralörtlichen Mittelbereiche die Planungsbereiche für die Feststellung einer ausreichenden hausärztlichen Versorgung (§ 11 Abs. 3 Bedarfsplanungs-Richtlinie (BPL-RL)) und über § 2 Abs. 1 Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) wird unter Bezugnahme auf Zentrale-Orte-Konzepte eine Mindestversorgungs-dichte für Brief- wie für Paketdienstleistungen normiert.

Die kommunalen Finanzausgleichsgesetze der Länder (▷ *Kommunaler Finanzausgleich*) nehmen etwa zur Hälfte eine direkte Bevorzugung oder Besserstellung der Zentralen Orte gegenüber Städten und Gemeinden ohne Funktionszuweisung vor (Greiving/Flex/Terfrüchte 2015). Aufgrund ihrer Mitversorgungsfunktion für dritte Gemeinden wird davon ausgegangen, dass Zentrale Orte einen höheren Finanzbedarf zur Finanzierung dieser Aufgabenwahrnehmung haben. In der konkreten Umsetzung wird der zentralörtliche Status teils direkt über entsprechende Zuschläge oder durch Vorab-Umlagen und teils indirekt durch die meist höhere Einwohnerzahl Zentraler Orte berücksichtigt. Teilweise sind für einzelne zentrale Einrichtungen etwa im Bildungs-, Gesundheits- und Kulturbereich auch einrichtungsspezifische Zuwendungen vorgesehen (Greiving/Flex/Terfrüchte 2015).

## 4 Ausblick

---

Es zeigt sich, dass die tatsächliche Steuerungswirkung von Zentrale-Orte-Konzepten mitunter deutlich größer ist als der von den jeweiligen Plangebern zum Zeitpunkt der Planaufstellung intendierte Steuerungsanspruch. Dies allein zeigt bereits einen Reformbedarf auf. Zudem erfordern die gewachsenen Raumstrukturen in Verbindung mit dem zunehmenden Rückbau-Erfordernis eine Perspektivenerweiterung dergestalt, dass Zentrale-Orte-Konzepte aus einem überörtlichen Erfordernis heraus (u. a. Gewährleistung flächendeckender Daseinsvorsorge) auch örtliche bzw. innergemeindliche Steuerungs- und Ordnungsaufgaben wahrnehmen müssen. Aufgabe der Zentralitätsforschung ist es dann, neben der Beschreibung des (überörtlichen) Zentrale-Orte-Systems auch eine innergemeindliche Differenzierung vorzunehmen: einerseits zur Erfassung von Standortclustern grundzentraler Einrichtungen als zusätzliches Einstufungskriterium, andererseits zur Identifizierung jener Siedlungsbereiche, in denen die Gewährleistung einer wohnortnahen Grundversorgung auch mittelfristig gegeben ist (vgl. Leitbild 2 *Daseinsvorsorge sichern*; MKRO 2006: 18 ff.) und auf die die künftige Siedlungsentwicklung zur Sicherung der Tragfähigkeit entsprechend auszurichten ist (vgl. Flex 2016).

In diesem Zusammenhang hat die ARL bereits 2002 auf das Erfordernis einer raumstrukturell differenzierten Betrachtung hingewiesen: Neben dem klassischen monozentralen Ort mit eindeutigen Versorgungsbereich sind insbesondere in Verdichtungsräumen und sehr dünn besiedelten ländlichen Räumen (▷ *Ländliche Räume*) Strukturvarianten erforderlich, die eine gemeinsame zentralörtliche Funktionswahrnehmung mehrerer Orte mit Kooperationserfordernis ermöglichen (Greiving/Flex/Terfrüchte 2015) wie beispielsweise:

## Zentraler Ort

- Städteverbund, wenn ein Versorgungsbereich keinen eindeutig dominierenden Zentralen Ort, aber zwei oder mehrere arbeitsteilige und sich ergänzende Zentrale Orte aufweist; die jeweiligen Orte werden dann gemeinsam als Zentraler Ort ausgewiesen;
- Funktionsraum, wenn ein Versorgungsbereich durch dezentrale Standortcluster zentraler Einrichtungen geprägt ist, die in ihrer Gesamtheit die Versorgung der Bereichsbevölkerung gewährleisten; es wird dann kein Zentraler Ort, sondern ein zentralörtlicher Funktionsraum ausgewiesen.

Grundsätzlich gilt für Städteverbände wie für Funktionsräume, dass die jeweiligen zentralen Einrichtungen aus dem gesamten Versorgungsbereich in zumutbarer Erreichbarkeit liegen müssen und die Tragfähigkeit für die zentralen Einrichtungen insgesamt gewährleistet ist. Um dem Bündelungsprinzip und dem Konzept der dezentralen Konzentration gerecht werden zu können, sind Städteverbände und Funktionsräume jedoch aus raumordnerischer Sicht als zweit- bzw. drittbeste Varianten der Ausweisung zu verstehen.

## Literatur

---

- Blotevogel, H. H. (1996): Zentrale Orte. Zur Karriere und Krise eines Konzepts in Geographie und Raumplanung. In: *Erdkunde* (50), 9-25.
- Blotevogel, H. H. (2002a): Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Kurzfassung. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, XI-XXXVI. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- Blotevogel, H. H. (2002b): Zum Verhältnis der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie zum Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover, 10-16. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- Boustedt, O. (1962): Die zentralen Orte und ihre Einflußbereiche. Eine empirische Untersuchung über die Größe und Struktur der zentralörtlichen Einflußbereiche. In: Norborg, K. (Hrsg.): Proceedings of the IGU symposium in urban geography. Lund, 201-226. = Lund Studies in Geography. Series B Human Geography 24.
- Christaller, W. (1933, reprografischer Nachdruck 1968): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeiten der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Darmstadt.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1969): Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung. Drucksache V/3958. Bonn.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1972): Raumordnungsbericht 1972. Drucksache VI/3793. Bonn.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1983): Raumordnungsbericht 1982. Drucksache 10/210. Bonn.
- Flex, F. (2016): Zentralörtliche Funktionsräume: Empirische Ermittlung und konzeptionelle Ausgestaltung am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf. Dortmund.

- Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T. (2015): Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 73 (4), 285-297.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Entschließung „Zentrale Orte“. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 09.03.2016. Berlin.
- Terfrüchte, T. (2015): Regionale Handlungsräume. Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Lemgo. = Metropolis und Region 14.
- Terfrüchte, T.; Greiving, S.; Flex, F. (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: Raumforschung und Raumordnung 75 (5), 471-485.

## Weiterführende Literatur

---

- Blotevogel, H. H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- Weichhart, P.; Fassmann, H.; Hesina, W. (Hrsg.) (2005): Zentralität und Raumentwicklung. Wien. = Schriftenreihe der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) 167.

Bearbeitungsstand: 09/2017