



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Analysen zur Ausstattung, Konzeption, Lage und Dynamik

Mit der planerischen Ausweisung von Zentrale-Orte-Konzepten trägt die Landesplanung wesentlich zu gleichwertigen Lebensverhältnissen bei. Über das Zentrale-Orte-Monitoring des BBSR lassen sich diese Konzepte in Bezug auf Ausstattung und Funktionsüberschuss der Zentralen Orte umfassend analysieren.

Die exemplarischen Analysen stellen die Möglichkeiten des Monitorings vor und gehen der Frage nach, wie bedeutend der Beitrag der Zentralen Orte zur Herstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen in der Realität ist.

- Einführung
- Zentralörtliche Konzepte in Deutschland
- Exemplarische Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen Zentraler Orte
- Fazit und Ausblick

Zentrale Orte in Deutschland

Autoren

Julian Friedrich, Pascal Dietrich,
Dr. Matthias Furkert

Vorwort



Foto: Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

das Raumordnungsgesetz führt in seinen Grundsätzen aus, dass die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zur Sicherung der Chancengerechtigkeit vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln ist. Das Zentrale-Orte-System stellt somit das räumliche Rückgrat gleichwertiger Lebensbedingungen dar. Das Raumordnungsgesetz verlangt von den Fachplanungen folgerichtig, die „Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen“.

Der von Bundesminister Horst Seehofer, der Bundesministerin Julia Klöckner und der Bundesministerin Franziska Giffey im Sommer 2019 vorgelegte Bericht „Unser Plan für Deutschland“ empfahl daher zur kontinuierlichen Beobachtung der Lebensverhältnisse in Deutschland auch, ein Monitoring der Zentralen Orte aufzubauen. Das Monitoring sollte dabei bereits bestehende Datenerhebungen fortführen, diese kleinräumiger ausgestalten, in bestehenden Erfassungssystemen bündeln und Datenlücken schließen. Nur mit einem zeitgemäßen und umfassenden Raumbeobachtungssystem kann die Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse – insbesondere der Fachpolitiken – mit nachvollziehbaren und belastbaren Daten zu verschiedenen Infrastrukturbereichen – unterfüttert werden.

Dieser Analyseband stellt verschiedene Anwendungsmöglichkeiten des im Rahmen eines Bund-Länder-Projektes entwickelten Zentrale-Orte-Monitorings vor. Erstmals stehen nun „open source“ umfassende Infrastrukturdaten auf der Ebene von Einzelgemeinden bundesweit zur Verfügung. So lassen sich auch komplexere Fragen zum Ist-Zustand und zur Entwicklung des Raumes bearbeiten. Die Autoren analysieren exemplarisch die Zentrale-Orte-Konzepte der Länder mit Fokus auf deren Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. Aus einer vergleichenden Perspektive gehen sie der Frage nach, ob die Zentralen Orte die ihnen zugeschriebenen Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen für ihr Umland auch erfüllen.

Die problemzentrierte Analyse macht große Disparitäten in der Ausweisungspraxis und bei den Ausstattungsniveaus zwischen und innerhalb der Ländersysteme sichtbar. Sowohl die Ausstattungsdefizite als auch die konzeptionellen Defizite sind hinderlich für die Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dieses Ziel ist besonders dann gefährdet, wenn Versorgungsdefizite nicht durch Einrichtungen in umliegenden Zentren kompensiert werden können oder die zentralörtlichen Konzepte nicht auf der Basis einer nachvollziehbaren Methodik ausgestaltet sind. Das BBSR wird daher in Zukunft die methodische Weiterentwicklung der Zentrale-Orte-Konzepte verstärkt in den Blick nehmen, sein Raumbeobachtungssystem entsprechend fortentwickeln und hierüber im Sinne von Koordination durch Information berichten.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Dr. Markus Eltges
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Einführung

Das Zentrale-Orte-Monitoring ist ein vielseitiges Analysetool. Es hilft bei der Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse.

Finanzausgleichs-, Transfer- und Sozialversicherungssysteme stehen an erster Stelle der raumwirksamen Maßnahmen des Staates, die gleichwertige Lebensverhältnisse fördern sollen (vgl. Eltges 2006: 364). Die Raumordnung selbst versucht, zu diesem Ziel vor allem mit den Zentrale-Orte-Konzepten beizutragen. Die von der Landes- und Regionalplanung für unterschiedliche Zentralitätsstufen festgelegten Zentralen Orte mit ihren Einrichtungen der Daseinsvorsorge gelten daher oftmals auch als räumliches Grundgerüst oder Anker für gleichwertige Lebensverhältnisse.

Die Länder legen Zentrale Orte gemäß Raumordnungsgesetz (ROG) flächendeckend fest. Durch die Konzentration der zentralörtlichen Funktionen sind diese Orte in peripheren und insbesondere in von Schrumpfung betroffenen Regionen besonders wichtig für die Sicherung der Daseinsvorsorge. In polyzentralen Verdichtungsräumen steht die Raumordnung bezogen auf die Raumstrukturen vor ganz anderen Herausforderungen. Das klassischerweise auf einen Zentralen Ort ausgerichtete Raumordnungskonzept stößt hier aufgrund von diffusen Mehrfachorientierungen und stetig gewachsener Mobilität der Bevölkerung zunehmend an seine Grenzen. Daher gilt es in polyzentralen und verkehrlich gut erschlossenen Regionen eher, die zahlreichen Versorgungsangebote sowie die dynamischen Entwicklungen zu ordnen und die Organisationsformen adäquat anzupassen (vgl. BBSR 2017).

Das 2019 aufgelegte Zentrale-Orte-Monitoring (ZOM) des BBSR enthält zahlreiche Ausstattungsmerkmale und diversen Indikatoren in unterschiedlichen Bereichen – wie dem Bildungs- oder dem Verkehrsreich. Damit bietet es einen präzisen Überblick zum Status quo aller Städte

und Gemeinden Deutschlands. Nach wenigen Klicks gibt das Open-Data-Angebot des BBSR (www.inkar.de) beispielsweise ortsgenaue Tabellen mit der Anzahl der Studierenden an Hochschulen oder zur durchschnittlichen Breitbandversorgung der Haushalte aus. Das ZOM enthält nicht nur Daten für alle zentralörtlich eingestuftten Orte, sondern auch für die Städte und Gemeinden ohne zentralörtlichen Status. Besonders hervorzuheben ist, dass sich die Ausstattungsmerkmale in vielen Fällen qualitativ differenziert und an anderen Rahmendaten relativieren lassen. Nutzerinnen und Nutzer können sie etwa in Bezug zu der Bevölkerung, der Fläche oder dem Raumtyp nach Lage setzen.

Im Fokus der vorliegenden Analyse stehen folgende Fragen: Was tragen die Zentralen Orte mit ihrer jeweiligen Ausstattung tatsächlich zu gleichwertigen Lebensverhältnissen bei? Was unterscheidet sie von Orten ohne zentralörtliche Einstufung? Wo lassen sich Versorgungsprobleme identifizieren? Welche räumlichen Muster zeichnen sich bezogen auf die Versorgungs- und Entwicklungsfunktion der Zentralen Orte ab? Und sind die von der Bundesraumordnung bemängelten Unterschiede in Ausweisungspraxis und Ausstattung der Zentralen Orte (z. B. Moosmayer 2020: 32) tatsächlich so eklatant? Mit der Ausstattungsanalyse geht zudem die Frage einher, ob eine angemessene Zentralität die zentralörtlichen Funktionszuweisungen rechtfertigt – oder ob sich konzeptionelle Defizite erkennen lassen.

All diesen Fragen gehen die Autoren dieser Analyse mit beispielhaften Auswertungen auf Basis von ZOM-Daten nach. Dabei ist es ihr Anliegen, die vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten mit dem ZOM vorzustellen und somit zur Nutzung zu animieren.



Profil des Zentrale-Orte-Monitorings des BBSR

Das Zentrale-Orte-Monitoring ist seit 2019 integraler Bestandteil des Online-Atlas INKAR (Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung). INKAR bietet somit erstmals vergleichende Informationen auf der Ebene der Gemeinden an. Das Monitoring ist ein Gemeinschaftsprojekt von Bund und Ländern. Die Vertreterinnen und Vertreter der Landesplanungen stellten in der Phase der Konzeptionierung mit ihrer Expertise sicher, dass das Datenangebot eine hohe Praxisrelevanz hat. Adressatinnen und Adressaten des ZOM sind alle Akteure, die die Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse mit verlässlichen Zahlen unterlegen wollen. Ganz besonders richtet sich das ZOM an die Akteure in Raumordnungspolitik und Raumforschung.

Das ZOM schließt eine Lücke bei den Infrastrukturdaten. Durch INKAR gibt es erstmals einen bundesweit vergleichbaren Gesamtüberblick über öffentliche und private Einrichtungen sowie Dienstleistungen in den Zentralen Orten und in den übrigen Gemeinden. Das länderübergreifende Monitoring ermöglicht neben quantitativen Analysen, die Qualität des Infrastrukturangebots zu bewerten. Damit verbessert es auch den empirischen Analyserahmen für die Weiterentwicklung der Zentrale-Orte-Konzepte. Es führt die unterschiedlichen Indikatoren und Merkmale in den unterschiedlichen Funktionsbereichen jedoch bewusst nicht im Sinne eines Messkonzepts zusammen, sondern überlässt die Bewertung der Daten der jeweiligen Nutzerin oder dem jeweiligen Nutzer des Datenangebots.

Das in INKAR eingebettete Monitoring kann rund 100 Indikatoren und qualifizierende Merkmale darstellen. Sie gliedern sich in folgende Bereiche:

1. Rahmendaten Zentraler Orte (z. B. zentralörtlicher Status, Bevölkerungsentwicklung, Raumtyp nach Lage)
2. Öffentliche Verwaltungsfunktion (z. B. Polizeidienststellen, Gerichte, Jobcenter)
3. Wirtschafts- und Arbeitsmarktfunktion (z. B. Beschäftigte, Einpendelnde/Auspendelnde)
4. Verkehrs- und Kommunikationsfunktion (z. B. Busabfahrten, Erreichbarkeit von Autobahnen)
5. Gesundheitsversorgungsfunktion (z. B. Krankenhausbetten, Fachärztinnen und -ärzte)
6. Bildungsversorgungs- und Kulturfunktion (z. B. Hochschulen, Grundschulen)
7. Einzelhandelsversorgungsfunktion (z. B. Shoppingcenter)

Beim Zentrale-Orte-Monitoring geht es aber nicht nur darum, die Versorgung in verschiedenen Infrastrukturbereichen darzustellen – zum Beispiel bezogen auf Krankenhäuser, Apotheken oder Kinos. Es geht auch darum, wie erreichbar und zugänglich Infrastruktur und Dienstleistungen in den Zentralen Orten sind. Deshalb liegt ein weiterer Fokus genau darauf.

Neben der umfangreichen Indikatorenauswahl sieht INKAR viele unterschiedliche Auswahlmöglichkeiten beim Raumbezug vor. Die Datenauswahl lässt sich länder- oder hierarchiespezifisch selektieren und in verschiedene gängige Tabellenformate exportieren. Darüber hinaus können Nutzerinnen und Nutzer für relative Indikatoren auch kartografische Darstellungen direkt im Online-Atlas erstellen. Das Monitoring ist auf eine beständige Weiterentwicklung ausgelegt. So strebt das BBSR an, das Monitoring um Zeitreihen zu erweitern, um zukünftig auch strukturelle Veränderungen in den unterschiedlichen Funktionsbereichen beschreiben zu können.

Interessierte erreichen das ZOM über folgende URL: www.inkar.de

Zentralörtliche Konzepte in Deutschland

Die Länder haben ihre Zentrale-Orte-Konzepte sehr unterschiedlich ausgestaltet.

Den sozialstaatlichen Auftrag, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen herzustellen und zu wahren, schreiben – mit leicht variierenden Formulierungen – das Grundgesetz, das Raumordnungsgesetz und alle Landesentwicklungspläne und -programme fest. Die Landes- und Regionalplanung trägt zu diesem Ziel vor allem mit ihren Zentrale-Orte-Konzepten bei. Die Planungsträger legen die Zentralen Orte zwar flächendeckend fest, die Konzepte unterscheiden sich jedoch sehr, etwa bezogen auf die Hierarchien und Funktionszuweisungen. Grundsätzlich gilt: Je höher die Einstufung einer Gemeinde ist, desto differenzierter ist das vorzuhaltende Angebot. Grundzentren müssen demnach den Grundbedarf der Bevölkerung decken. Mittelzentren sind für den gehobenen periodischen Bedarf und Oberzentren für den höheren spezialisierten Bedarf verantwortlich. Die beiden Letzteren sind in der Regel gleichzeitig Arbeitsmarkt- und Wirtschaftszentren.

Insgesamt gibt es in Deutschland aktuell 3.596 Zentrale Orte. Das sind 32 % aller Städte und Gemeinden.

Die tabellarische Übersicht der im Monitoring erfassten zentralörtlichen Statusbezeichnungen zeigt, wie sich die Länderkonzepte unterscheiden (vgl. Abb. 1). Diese Liste berücksichtigt den neueren Trend zur Ausweitung von Regionalzentren und Metropolen noch nicht. Letztere gehören derzeit noch zu den Oberzentren, da jeder Zentrale Ort grundsätzlich auch die Funktionen der niedrigeren Zentralitätsstufen übernimmt.

Abbildung 2 und auch die nachfolgende Analyse fassen die unterschiedlichen zentralörtlichen Bezeichnungen zusammen. Das sorgt für eine bessere Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit. Bereits die zusammenfassende Karte zeigt, dass sich die Netzdichte der Zentralen Orte in den Ländern teilweise stark unterscheidet und manche Länder selbst in peripheren und sehr peripheren Regionen vergleichsweise viele Mittel- und Oberzentren ausgewiesen haben. Insbesondere die Mittel- und Grundzentren erfüllen in diesen abgelegenen Räumen eine wichtige Funktion als Versorgungs- und Stabilisierungsanker (vgl. Milbert/Furkert 2020: 29).

Abbildung 1

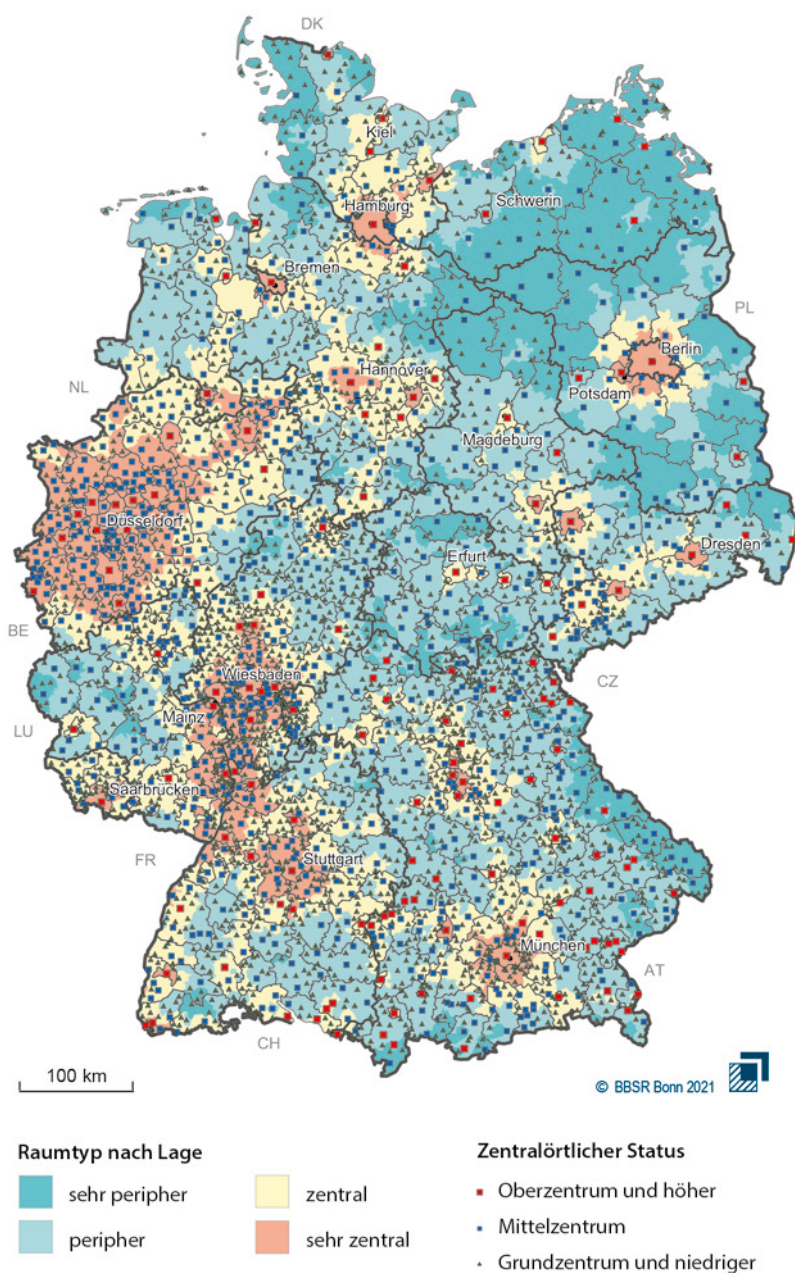
Differenzierte und zusammengefasste Statusbezeichnungen Zentraler Orte

differenzierter zentralörtlicher Status gemäß Festlegung nach den Programmen der Länder (Anzahl)	zusammengefasster Status für das Zentrale-Orte-Monitoring des BBSR
10 = Oberzentrum (inkl. Regionalzentren und Metropolen) (107)	1 = Oberzentrum und höher (152 Städte und Gemeinden)
11 = Teil eines Oberzentrums (45)	
20 = Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums (26)	2 = Mittelzentrum (956 Städte und Gemeinden)
21 = Teil eines Mittelzentrums mit Teilfunktionen eines Oberzentrums (12)	
30 = Mittelzentrum (724)	
31 = Teil eines Mittelzentrums (194)	3 = Grundzentrum und niedriger (2.488 Städte und Gemeinden)
40 = Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums (19)	
41 = Teil eines Unterzentrums mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums (2)	
50 = Unterzentrum (1.807)	
51 = Teil eines Unterzentrums (273)	
60 = Kleinzentrum mit Teilfunktionen eines Unterzentrums (11)	
70 = Kleinzentrum (348)	
71 = Teil eines Kleinzentrums (28)	

Quelle: eigene Auswertung auf Datenbasis des Zentrale-Orte-Monitorings in INKAR; Stand Zentrale Orte: 31.12.2018

Abbildung 2

Zentrale Orte und Raumtyp nach Lage



In drei Ländern (Hessen, NRW und Saarland) haben sogar alle Kommunen einen zentralörtlichen Status. Eine weitere Besonderheit ist, dass das Land Brandenburg ganz auf die planerische Ausweisung von Grundzentren verzichtet, da dort alle Gemeinden grundzentrale Funktionen übernehmen. Außerdem weisen manche Landesplanungen einigen Zentralen Orten Teilfunktionen der nächsthöheren Zentralitätsstufe zu. Manche Länder – insbesondere

Rheinland-Pfalz – machen Gebrauch von der Möglichkeit, Zentrale Orte in Funktionsteilung auszuweisen. In diesen Fällen setzt sich der Zentrale Ort erst aus mehreren komplementär kooperierenden Teilorten zusammen. Diese Spezifitäten und konzeptionellen Unterschiede sind bei den Datenanalysen einzukalkulieren.

Außerdem ist zu bedenken, dass die in Abbildung 2 dargestellte Zentrale-Orte-Dichte allein noch

keine fundierten Aussagen über die tatsächliche Versorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge zulässt. Denn die normative Ausweisung der Zentralen Orte ist nicht flächendeckend an verbindliche Mindestausstattungen gekoppelt. Für einige Träger der Landes- und Regionalplanung hat eine wohnortnahe zentralörtliche Versorgung in strukturschwachen ländlichen Regionen beispielsweise Vorrang vor Erfordernissen wie Wirtschaftlichkeit und Auslastung der Infrastruktur. Auch wenn eine Gemeinde die erforderlichen Versorgungsfunktionen nicht oder nur teilweise erfüllt, werden Zentrale Orte dann basierend auf planerisch-normativen Entscheidungen ausgewiesen.

Gemäß der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO 2016) sind die Zentralen Orte mittlerer Stufe (Mittelzentren) besonders bedeutend für die möglichst vollständige, gleichmäßige und gut erreichbare Versorgung der Bevölkerung. Eine ähnliche Rolle spielen sie auch für die Chancengleichheit in allen Teilräumen des Bundesgebiets. Aus Sicht des Bund-Länder-Gremiums sind Mittelzentren mit ihren Verflechtungsbereichen die geeignete räumliche Organisationskulisse für eine flächendeckende regionale Versorgung in den unterschiedlichen Bereichen der Daseinsvorsorge (z. B. stationäre und ambulante medizinische Versorgungseinrichtungen). Dementsprechend fokussiert die vorliegende Analyse auf die mittelzentrale Ebene.

Die durchschnittlichen Einwohnerzahlen und Flächen der Mittelzentren von 2017 unterscheiden sich statistisch deutlich, sowohl im Ländervergleich als auch innerhalb der Länder. Bei derartigen Analysen sind allerdings die unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und insbesondere die sehr verschiedenen durchschnittlichen Gemeindegrößen der Länder – so umfassend wie möglich – zu berücksichtigen. Erschwerend kommt hinzu, dass der „Normadressat“ für die zen-

Abbildung 3

Rahmendaten der Mittelzentren differenziert nach Ländern (ohne Stadtstaaten)

Bundesland	Anzahl Mittelzentren (absolut)	durchschnittliche Einwohnerzahl eines Mittelzentrums (Rangplatz aufsteigend)	durchschnittliche Fläche eines Mittelzentrums in km ² (Rangplatz aufsteigend)
Bayern	198	12.270 (1)	59,3 (4)
Nordrhein-Westfalen	192	47.666 (13)	89,9 (10)
Hessen	98	21.822 (7)	61,8 (5)
Baden-Württemberg	95	29.924 (9)	73,5 (7)
Niedersachsen	83	30.011 (11)	116,3 (11)
Rheinland-Pfalz	81	15.207 (2)	36,3 (2)
Brandenburg	50	19.045 (5)	126,6 (12)
Sachsen	48	18.472 (4)	54,2 (3)
Thüringen	38	19.441 (6)	64,8 (6)
Schleswig-Holstein	22	27.346 (8)	29,5 (1)
Sachsen-Anhalt	22	30.038 (12)	164,9 (13)
Mecklenburg-Vorpommern	18	15.561 (3)	76,7 (8)
Saarland	11	30.000 (10)	76,9 (9)

Quelle: eigene Auswertung auf Datenbasis des Zentrale-Orte-Monitorings in INKAR;
Stand Zentrale Orte: 31.12.2018, Einwohner und Fläche: 31.12.2017

tralörtliche Funktionszuweisung die jeweilige Gemeinde ist: So haben die ostdeutschen Kommunen zum Beispiel markant größere Durchschnittsflächen, während einige westdeutsche Länder eine vergleichsweise kleinteilige Verwaltungs- und Gebietsstruktur aufweisen. Das erschwert aussagekräftige Vergleiche auf der Gemeindeebene ungemein. Eine alternative landesplanerische Gebietskulisse – wie etwa die der Mittelbereiche (Versorgungsbereiche der Mittelzentren) – steht leider nicht flächendeckend zur Verfügung.

Trotz dieser Einschränkungen sollen die Mittelzentren landes- und bundesweit – in einwohnerstarken und in einwohnerschwachen Regionen – grundsätzlich vergleichbare Aufgaben zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse erfüllen. Auch außergewöhnliche Fälle wie das einwohnerstärkste Mittelzentrum Gelsenkirchen mit über 260.000 Einwohnerinnen und Einwohnern oder das einwohnerschwächste (Teil)-Mittelzentrum Sankt Goarshausen mit rund 1.300 Bürgerinnen und Bürgern wären vernachlässigbar, wenn die Durchschnittswerte nicht so stark divergieren würden. Nur

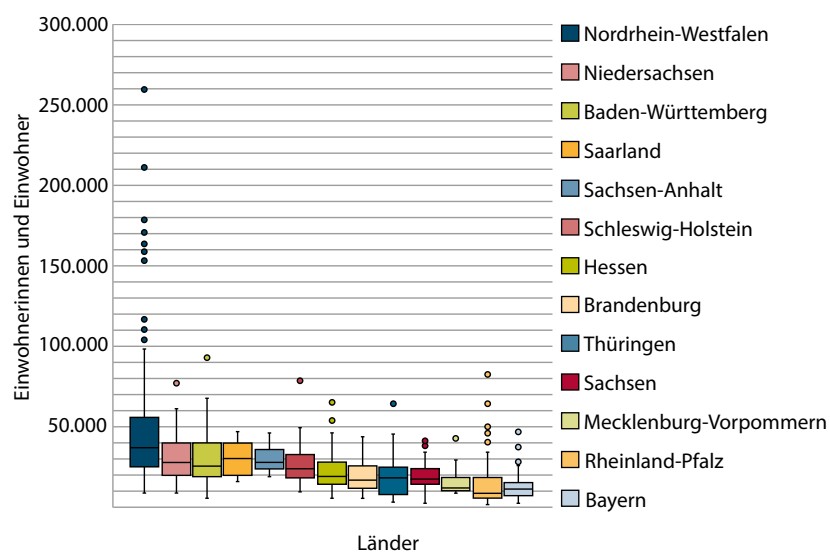
sechs Länder definieren Schwellenwerte für die Tragfähigkeit, die für Mittelzentren zwischen 7.000 und 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern schwanken.

Das Boxplotdiagramm (vgl. Abb. 4) zeigt nicht nur die Ausreißer, die als Punkte dargestellt sind, und das durch den untersten Strich symbolisierte Minimum. Es gibt auch

Aufschluss über die Werteverteilung der vier Quartile. Das obere Ende der Kästen stellt das dritte Quartil dar und ist die Grenze, unter der 75 % der Werte der Verteilung liegen. Das untere Ende der Boxen steht für die Grenze zwischen dem ersten und zweiten Quartil (25 %). Das Diagramm zeigt, dass in fünf Ländern (Bayern, Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen

Abbildung 4

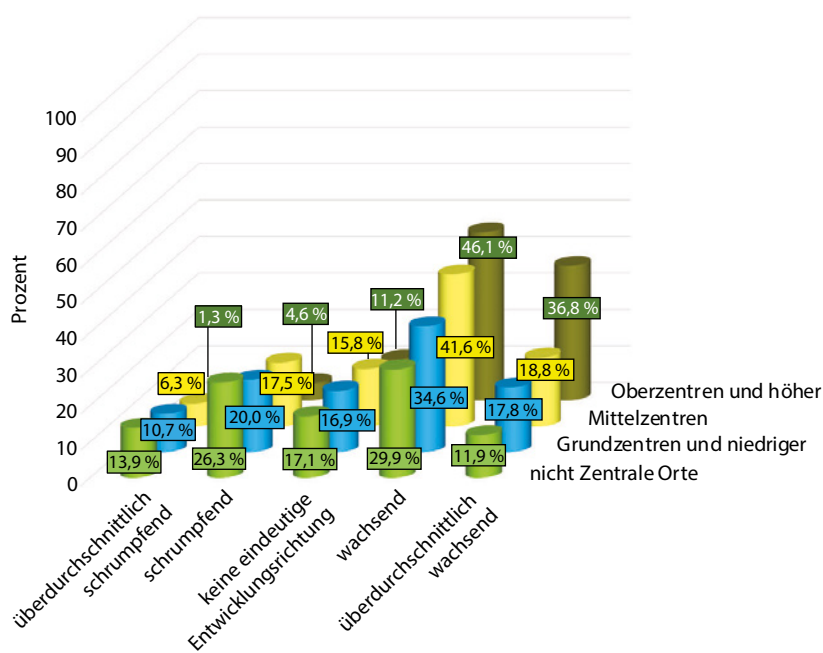
Boxplotdiagramm zur Einwohnerspannweite in den Mittelzentren der Flächenländer



Quelle: eigene Auswertung auf Datenbasis des Zentrale-Orte-Monitorings in INKAR;
Stand Einwohnerzahlen: 31.12.2017

Abbildung 5

Demografische und wirtschaftliche Entwicklung nach zentralörtlichem Status zwischen 2012 und 2017



Quelle: eigene Auswertung auf Datenbasis der laufenden Raumbeschreibung im BBSR

und Thüringen) 75 % der Mittelzentren weniger Einwohnerinnen und Einwohner aufweisen als die 25 % der einwohnerschwächsten Mittelzentren von Nordrhein-Westfalen.

Der bekannte Trend des Wachstums größerer Städte spiegelt sich deutlich in der Bevölkerungsentwicklung Zentraler Orte wider. Allein die Entwicklung der vergangenen Jahre zu betrachten, wäre aber zu kurz gegriffen, um valide Aussagen zur Performanz von Zentralen Orten zu tätigen. Deshalb nutzen die Autoren in dieser Analyse die BBSR-Entwicklungsklassifizierung für Städte und Gemeinden. Sie enthält sowohl demografische als auch wirtschaftliche Indikatoren. Der Typisierung liegen – neben dem Hauptindikator Bevölkerungsentwicklung – unter anderem Wanderungssalden, Beschäftigtenentwicklung und Arbeitslosenquoten zugrunde.

Die Entwicklung von 2012 bis 2017 lässt sich auf eine einfache Formel bringen: Je höher der Zentrale Ort eingestuft ist, desto stärker wächst die Bevölkerung und desto besser sind die wirtschaftlichen Kennzahlen. 83 % der Oberzentren, 60 % der Mit-

telzentren und 52 % der Grundzentren wachsen, einige von ihnen gar überdurchschnittlich. Bei den nicht zentralörtlich eingestuften Städten und Gemeinden sind es hingegen nur 42 %. Die Analyse der Lage von wachsenden und schrumpfenden Zentralen Orten ergibt ebenfalls ein eindeutiges Bild: Je zentraler gelegen, desto höher ist der Anteil der (überdurchschnittlich) wachsenden Zentralen Orte. Am Beispiel der Mittelzentren zeigen sich folgende Ergebnisse: In den peripheren Lagen wachsen 47 % und in den zentralen Lagen 70 % der Mittelzentren. Nur 6 % der Oberzentren schrumpfen. Von den neun Oberzentren mit rückgängiger Entwicklung liegen sieben peripher. Abgesehen von Wilhelmshaven liegen diese Oberzentren in Ostdeutschland.

Diese Ergebnisse belegen, dass sich sowohl die Bevölkerungszuwächse als auch die positiven wirtschaftlichen Entwicklungen in den Zentren konzentrieren. Das sagt jedoch noch wenig über das faktische Leistungsvermögen der Zentralen Orte aus. Den Zusammenhang von Zentralen Orten und in der Regel hier überdurchschnittlich anzutreffenden

Versorgungs-, Entwicklungs- und Arbeitsmarktfunktionen beleuchtet daher das nächste Kapitel. Der Fokus der vertiefenden Analyse liegt dabei auf den für Mittel- und Oberzentren typischen Ausstattungen.

Bereits nach der selektiven Analyse der Rahmendaten der Zentrale-Orte-Konzepte sind eklatante Unterschiede und eine hohe konzeptionelle Komplexität festzustellen. Es ist insofern schon vor der Analyse der exemplarischen Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen fraglich, ob sich die bestehenden Unterschiede allein durch die unterschiedlichen Raum- und Verwaltungsstrukturen der Länder erklären lassen. Mit dieser Frage ist auch eine weitere kardinale Frage verbunden: Dienen die aktuellen Zentrale-Orte-Konzepte immer noch als adäquates Raumstrukturkonzept, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und aufrechtzuerhalten?

Diese Fragen sind auch vor dem Hintergrund zu stellen, dass die Landes- und Regionalplanung mit den Zentrale-Orte-Konzepten nur den Rahmen für die Entscheidungen der Fachpolitiken vorgibt (vgl. BMI/BMEL/BMFSFJ 2019: 58 ff.). Sind die Konzepte uneinheitlich und – etwa durch zahlreiche Sonderformen und -fälle – kompliziert, so erschwert dies den Fachplanungen die erforderliche Konkretisierung.

Zudem verfügt die staatliche (Fach-)Planung kaum über Steuerungsinstrumente für die privatwirtschaftlich organisierten Bereiche. Die Marktteilnehmer entscheiden oft allein nach wirtschaftlichen Überlegungen. Sind weder eine ausreichende Kaufkraft noch ein hinreichendes Kundenpotenzial vorhanden, schließen sie Einrichtungen oder fahren das bestehende Angebot zurück.

Exemplarische Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen Zentraler Orte

Die Ausstattungen und Funktionen der Zentralen Orte variieren ähnlich stark wie die konzeptionellen Grundgerüste der Länder.

Bildungsfunktion

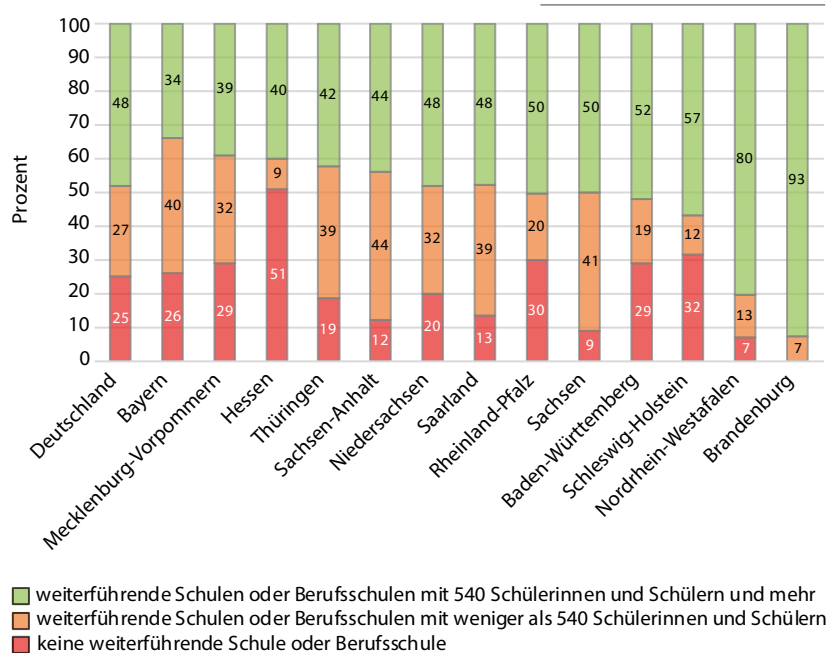
Bildung und Weiterbildung gehören zu den Kernbereichen der staatlichen Daseinsvorsorge. Sie entscheiden mit über eine erfolgreiche Raumentwicklung. In den Zentralen Orten sind daher – über die ubiquitären Grundschulen hinaus – wichtige weiterführende Bildungseinrichtungen wie Gymnasien, Gesamt- und Berufsschulen sowie Hochschulen angesiedelt. Sie sichern nicht nur den Kernbereich der staatlichen Daseinsvorsorge ab, sondern erhöhen damit auch die Attraktivität einer Region.

Die Analyse unterscheidet zwischen Zentralen Orten ohne weiterführende Schule, Zentralen Orten mit weiterführenden Schulen mit weniger als 540 Kindern und Jugendlichen sowie solchen mit mehr als 540 Schülerinnen und Schülern. Die Autoren wählten den Grenzwert von 540, weil diese Schülerzahl einem zweizügigen Gymnasium und somit einem für Mittelzentren typischen Ausstattungsmerkmal

entspricht (vgl. Furkert 2015: 111). Bei der Berechnung werden jedoch alle Schülerinnen und Schüler an weiterführenden Schultypen addiert. Grundzentren bezieht die Analyse ebenfalls ein, weil Hauptschulen zu den typischen grundzentralen Einrichtungen zählen.

Zwischen den Ländern unterscheiden sich die zentralörtlichen Bildungsangebote im Jahr 2017 teilweise deutlich. Die Untersuchung zeigt beispielsweise, dass in Nordrhein-Westfalen fast 80 % aller Zentralen Orte mit weiterführenden Schulen von der Größe eines zweizügigen Gymnasiums ausgestattet sind, während der Hälfte der Zentralen Orte in Hessen weiterführende Schulen sowie Berufsschulen komplett fehlen (vgl. Abb. 6). Abgesehen von den Stadtstaaten, die als Großstädte alle Kriterien erfüllen, liegt der bundesweite Defizitanteil der zentralörtlichen Ausstattung mit Berufs- und weiterführenden Schulen bei rund 25 %. Ein Viertel aller Zentralen Orte weist daran gemessen also eine unzureichende Bildungsfunktion auf.

Abbildung 6 Ausstattungsumfang der Zentralen Orte mit weiterführenden Schulen und Berufsschulen nach Ländern



Quelle: eigene Auswertung auf Datenbasis des Zentrale-Orte-Monitorings in INKAR;
Stand Schulen: 31.12.2017

Die Bildungsangebote in den einzelnen zentralörtlichen Stufen variieren ebenfalls. So liegt der Anteil an Mittelzentren mit mindestens einer weiterführenden Schule zwar bei 98 %. In 72 dieser Mittelzentren (7,7 %) werden am Schulstandort aber weniger als 540 Schülerinnen und Schüler beschult. Sie liegen oft in peripherer Lage und konzentrieren sich im Land Bayern. Der Anteil der Mittelzentren mit Berufsschulen liegt nur bei rund 67 %. Die Angebotsspanne zwischen weiterführender Schulbildung und Berufsschulbildung weist hierbei auf eine verminderte Aus- und Weiterbildungsmöglichkeit in den Mittelzentren hin. Zudem könnte die an den Schülerzahlen gemessene Tragfähigkeit der Schulstandorte in einigen Mittelzentren gefährdet sein. Wenn die Bildungseinrichtungen in

den Nachbargemeinden diese Ausstattungsdefizite nicht kompensieren, lässt sich nicht von gleichwertigen Lebensverhältnissen sprechen.

Die teilweise erheblichen regionalen Differenzen gefährden das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Wohnortnahe Bildungsangebote sind zunehmend wichtige Standortfaktoren (vgl. BMBF 2019: 8).

Das zukünftige Wachstum und die Attraktivität einer Region hängen entscheidend davon ab, ob sie beispielsweise für Familien genügend Anreize bietet, sich dauerhaft dort niederzulassen. Wenn Zentrale Orte schlecht mit Schulen ausgestattet sind, kann sich dies auch negativ auf andere Bereiche der sozialen und technischen Infrastruktur in der Region auswirken.

Für gleichwertige Lebensverhältnisse ist nicht nur die Versorgung mit wohnortnahen Bildungsangeboten relevant. Insbesondere im Hinblick auf die Verzahnung von Wissenschaft und Praxis kommt den Hochschulstandorten eine besondere Bedeutung für die Raumentwicklung zu. Hochschulen sind dabei zumeist in Oberzentren angesiedelt. Sie gehören zu den typischen oberzentralen Ausstattungsmerkmalen. Umso überraschender ist, dass 134 Mittelzentren und sogar 26 Grundzentren Hochschulstandorte sind (Stand Wintersemester 2017/2018). Wie zu erwarten verteilen sich hingegen die Studierendenzahlen auf die Hochschulstandorte: Die Verteilung orientiert sich mit zunehmender Höhe stark an den zentralen Lagen. Eine Ausnahme sind hier lediglich periphere Hochschulstandorte in Niederbayern (Passau) oder an der mecklenburgischen Ostseeküste (Greifswald). Andererseits ist in 38 von 152 Oberzentren (= 25 %) weder Hochschule noch Universität ansässig.

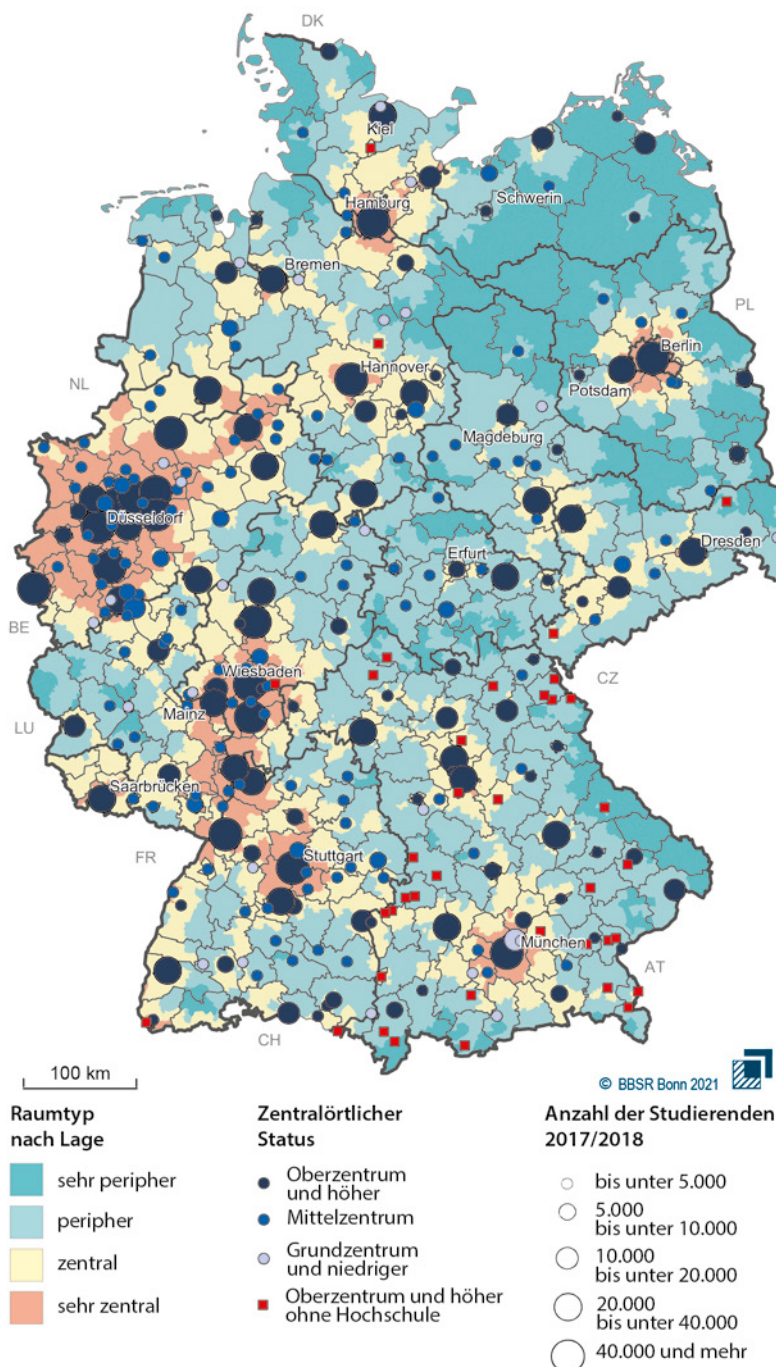
Diesen Oberzentren ist gemein, dass sie sich überwiegend in Bayern (32) und dort vermehrt in peripherer Lage befinden. Somit ist die zentralörtliche Ausstattung mit Bildungsangeboten – sowohl für weiterführende Schulen und Berufsschulen als auch für Hochschulen – im Land Bayern vergleichsweise besonders defizitär. Die Hochschuldefizite der bayerischen Oberzentren häufen sich zwar vermehrt in funktionsteiligen Zentralen Orten. Eine benachbarte zentralörtliche Gemeinde kann diese Defizite aber – anders als bei den sechs „defizitären“ Oberzentren außerhalb Bayerns – nur in wenigen Fällen (7) kompensieren. Grundsätzlich ist jedoch festzuhalten, dass Oberzentren eine Hochschuleinrichtung aufweisen sollten. Das steigert die wirtschaftliche Attraktivität der Region.

Gesundheitsfunktion

Die COVID-19-Pandemie führt vor Augen, dass eine flächendeckend

Abbildung 7

Anzahl der Studierenden in den Zentralen Orten im Wintersemester 2017/2018



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Statistisches Bundesamt, Stand: WS 2017/18, Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG, Zentrale Orte, 31.12.2018, Bearbeitung: P. Dietrich

funktionierende medizinische Versorgung auch für die Räume weit außerhalb von Ballungszentren sehr wichtig ist. Hier zeigt sich die elementare Bedeutung der Gesundheitsversorgung für gleichwertige Lebensverhältnisse. Die Zentralen Orte sollen mit ihrer gesundheitsfunktionalen Ausstattung zusätzlich zur eigenen Bevölkerung die umliegenden Regionen (Versorgungsbereiche) ausreichend versorgen. Das ZOM ermöglicht es, das Ausstattungs- und Versorgungsniveau der zentralörtlichen Gesundheitsfunktion langfristig zu beobachten, um auf räumliche Disparitäten aufmerksam machen zu können und Schief lagen sowie Missstände zu identifizieren. Dafür unterscheidet das ZOM zwischen stationärer und ambulanter Gesundheitsversorgung – sowohl in quantitativer als auch qualitativer Form.

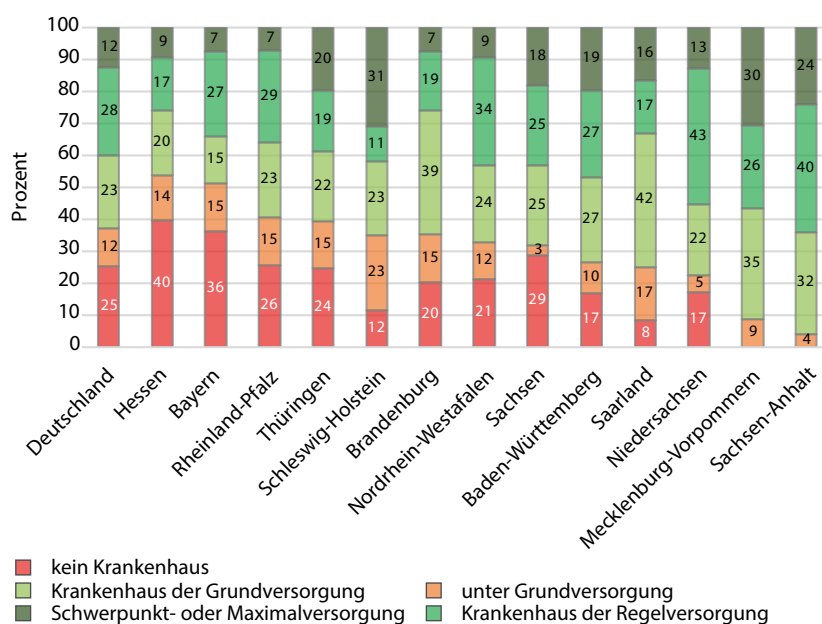
Krankenhausversorgung

Das ZOM kann die Krankenhäuser differenziert nach unterschiedlichen Versorgungsstufen darstellen, die von kleineren Fachkrankenhäusern bis hin zu Krankenhäusern mit Maximalversorgung reicht (vgl. Abb. 8). Diese Funktion ermöglicht auch, die Ausstattungsmerkmale hinsichtlich eines in dieser Analyse angenommenen Mindeststandards in der Krankenhausversorgung je zentralörtlicher Stufe qualitativ zu bewerten. Für ein Mittelzentrum setzt die Analyse ein mindestens „grundversorgendes“ und für ein Oberzentrum ein mindestens „regelversorgendes“ Krankenhaus als Mindeststandard voraus. Krankenhäuser der Grundversorgung haben mindestens eine Fachabteilung für Innere Medizin und Chirurgie. Ein regelversorgendes Krankenhaus muss zusätzlich über weitere Fachabteilungen der Gynäkologie oder Geburtshilfe sowie entweder der HNO, der Augenheilkunde oder der Orthopädie verfügen (vgl. BMG 2017).

Aus der Analyse geht hervor, dass 130 von 152 Oberzentren den Mindeststandard der Regelversorgung erfüllen (Stand 2016). In sechs

Abbildung 8

Krankenhäuser: Anteil der Mittel- und Oberzentren nach Versorgungsstufe



Quelle: eigene Auswertung auf Datenbasis des Zentrale-Orte-Monitorings in INKAR, Stand: Krankenhäuser 31.12.2016

Oberzentren fehlt eine stationäre Gesundheitsversorgung jedoch gänzlich. Wie sich zeigt, ist eine solch defizitäre Ausstattung nicht zwangsläufig ausschließlich auf eine periphere Lage zurückzuführen. So sind die 22 unterversorgten Oberzentren zu nahezu gleichen Anteilen den zentralen und peripheren Lagen zuzuordnen: 12 von ihnen liegen peripher, 10 zentral. In 16 von 22 Fällen ist jedoch auf die Funktionsteilung mit benachbarten Oberzentren hinzuweisen, die „Defizite“ ausgleichen kann. Im Fall der sechs Oberzentren ohne Funktionsteilung ist davon jedoch nicht auszugehen.

In den Mittelzentren ist die Situation zugespitzt. Rund 42 % der 956 mittelzentralen Gemeinden verfügen nicht über den typischen Ausstattungsstandard „Krankenhaus der Grundversorgung“. 273 besitzen sogar gar kein Krankenhaus. Dabei zeigt sich zwar auch hier kein nennenswerter Zusammenhang mit der Lage. Die Defizite bei den Mittelzentren lassen sich jedoch teilweise durch die Nähe zu Oberzentren, in denen Einrichtungen der Regel- oder Maximalversorgung ansässig sind, oder mit einer allgemein hohen Dich-

te Zentraler Orte erklären. Ungeachtet dessen muss den betroffenen Zentralen Orten selbst eine ausreichende stationäre Gesundheitsfunktion abgesprochen werden.

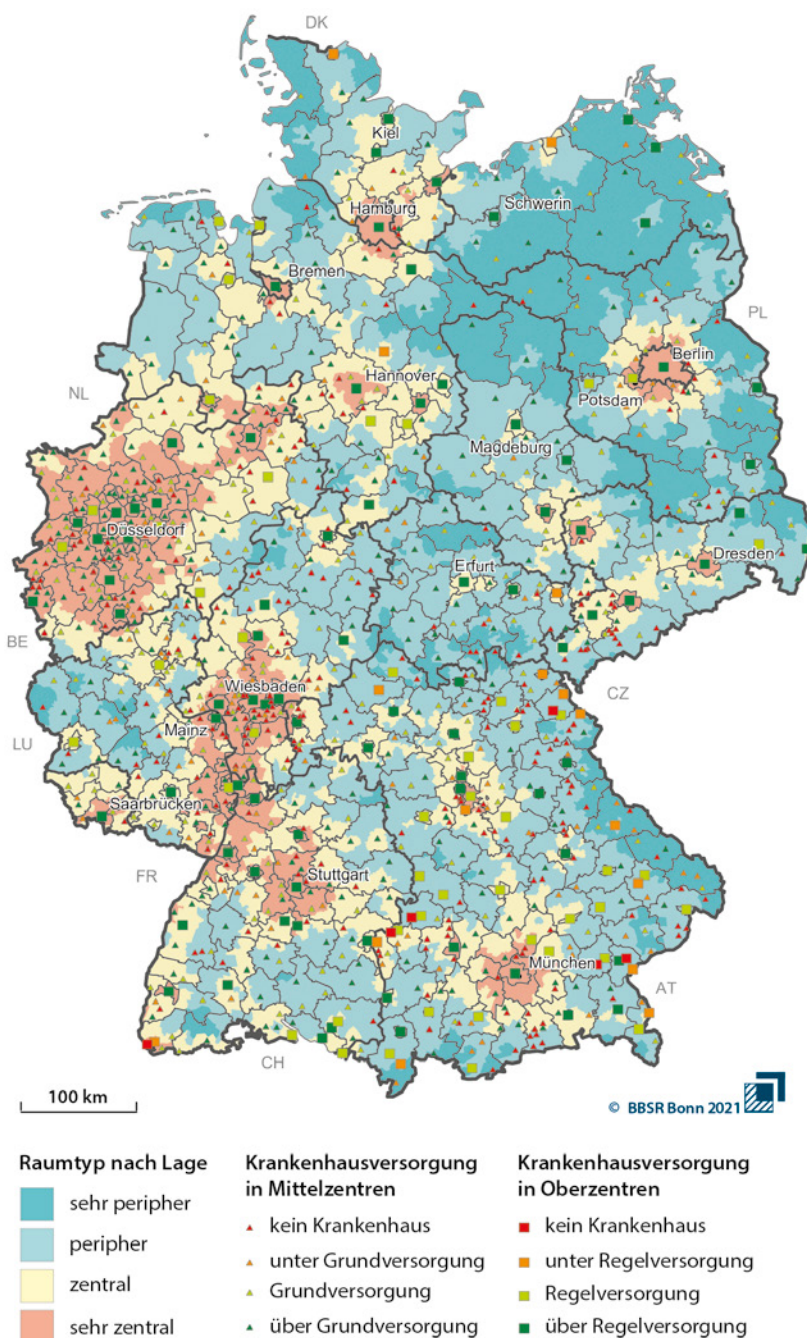
Facharztversorgung

Neben den stationären stellen auch die ambulanten Versorgungseinrichtungen – in Form der niedergelassenen (Fach)Arztpraxen – die medizinische Versorgung in den Zentralen Orten sicher. Im Idealfall ergänzen sich die Angebote gegenseitig. So können die ambulanten Einrichtungen Defizite in der stationären Versorgung möglicherweise kompensieren. Das ZOM ermöglicht eine quantitative Abfrage, die insbesondere Aufschluss über den vielzitierten Fachärztemangel in ländlichen Regionen gibt.

Zu den größten Facharztgruppen in Deutschland zählen Orthopädie und Chirurgie, Gynäkologie, Kinderheilkunde und Innere Medizin. Die Versorgung mit fünf Arztgruppen ist ab einer mittelzentralen Einstufung zu erwarten und wird daher hier in Relation zu 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern als Maß für eine akzeptable Versorgung im Sinne

Abbildung 9

Krankenhäuser nach Versorgungsstufen in Mittel- und Oberzentren



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Krankenhausverzeichnis des Statistischen Bundesamtes (Destatis), Stand 2016, Krankenhaus-Report des Wissenschaftlichen Instituts der AOK (WIdO), Stand 2016
Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG, Zentrale Orte, 31.12.2018
Bearbeitung: P. Dietrich

eines Mindeststandards gewertet. Abgesehen von den Internistinnen und Internisten sowie den Kinderärztinnen und -ärzten liegen die entsprechenden Daten im ZOM aus Datenschutzgründen jedoch nur aggregiert für diverse Facharztgruppen je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner vor. Die relativierten Analysen beziehen sich zudem auf die Einwohnerinnen und Einwohner

in den Zentralen Orten selbst und nicht auf solche in zentralörtlichen Versorgungsbereichen der jeweiligen Stufen. Diese erweiterten Raumbezüge sollten bei einer Weiterentwicklung des ZOM im Fokus stehen.

Die Datenanalyse zeigt grundsätzlich eine stark an der Zentrale-Orte-Hierarchie orientierte, aber durchaus optimierbare Situation (vgl. Abb. 10).

Im Durchschnitt befinden sich Stand 2017 in oberzentralen Gemeinden 15,3 Fachärztinnen und -ärzte je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner. In Mittelzentren liegen die durchschnittlichen Werte bei 10,6 und in Grundzentren bei 3,6 je 10.000. In nicht zentralörtlich eingestuftem Gemeinden kommt dagegen auf 10.000 Personen durchschnittlich nur noch eine Fachärztin oder ein Facharzt. Bis auf das bayerische Leipheim, das sich den oberzentralen Status mit dem fachärztlich gut ausgestatteten Günzburg teilt, sind alle Oberzentren mit mindestens sechs Fachärztinnen und -ärzten je 10.000 Personen ausgestattet. In 29 von 956 meist peripher gelegenen Mittelzentren befindet sich jedoch keine Fachärztin und kein Facharzt. In 24 Fällen handelt es sich dabei um funktionsteilige Mittelzentren. Die ambulante medizinische Versorgung ließe sich insofern potenziell durch die Fachärztinnen und -ärzte im kooperierenden Mittelzentrum gewährleisten.

Den Mindeststandard auf der grundzentralen Ebene füllen in der Regel die Hausarztpraxen aus. Das Monitoring macht für das Jahr 2017 auf eine – unabhängig von einer zentralörtlichen Einstufung – schwierige Allgemeinsituation aufmerksam: So gibt es in rund der Hälfte aller Gemeinden in Deutschland (5.234) keine Hausärztin und keinen Hausarzt. Zu den wenigen Zentralen Orten ohne entsprechende Versorgung zählen auch 62 Grundzentren und ein kooperierendes Mittelzentrum, das bayerische Markt Lupburg.

Diese Zahlen machen deutlich, dass die grundsätzliche Ausstattung von Hausärztinnen und -ärzten sowie deren Anzahl innerhalb eines Zentralen Orts stark an die zentralörtliche Einstufung und ihre jeweilige Stufe geknüpft ist. Angesichts von 3.569 Zentralen Orten in Deutschland mögen 63 zentralörtliche Gemeinden ohne Hausarzt gering erscheinen. Für die betroffenen Gemeinden fällt damit jedoch eine elementare medi-

zinische Grundversorgung weg. Sind diese Gemeinden zudem peripher gelegen, verschärft sich das Problem zusätzlich. Das liegt insbesondere daran, dass umliegende Gemeinden mit besserer Ausstattung von hier aus oftmals schwierig zu erreichen sind. Statistisch schlägt sich die Wahrscheinlichkeit dieser Problematik in einem erkennbaren Zusammenhang zwischen der Lage der Zentralen Orte

und der Hausarztausstattung nieder. Für die peripheren Lagen muss die Politik daher auch künftig das Problem des Landarztmangels intensiv beobachten und angehen.

Verwaltungsfunktion

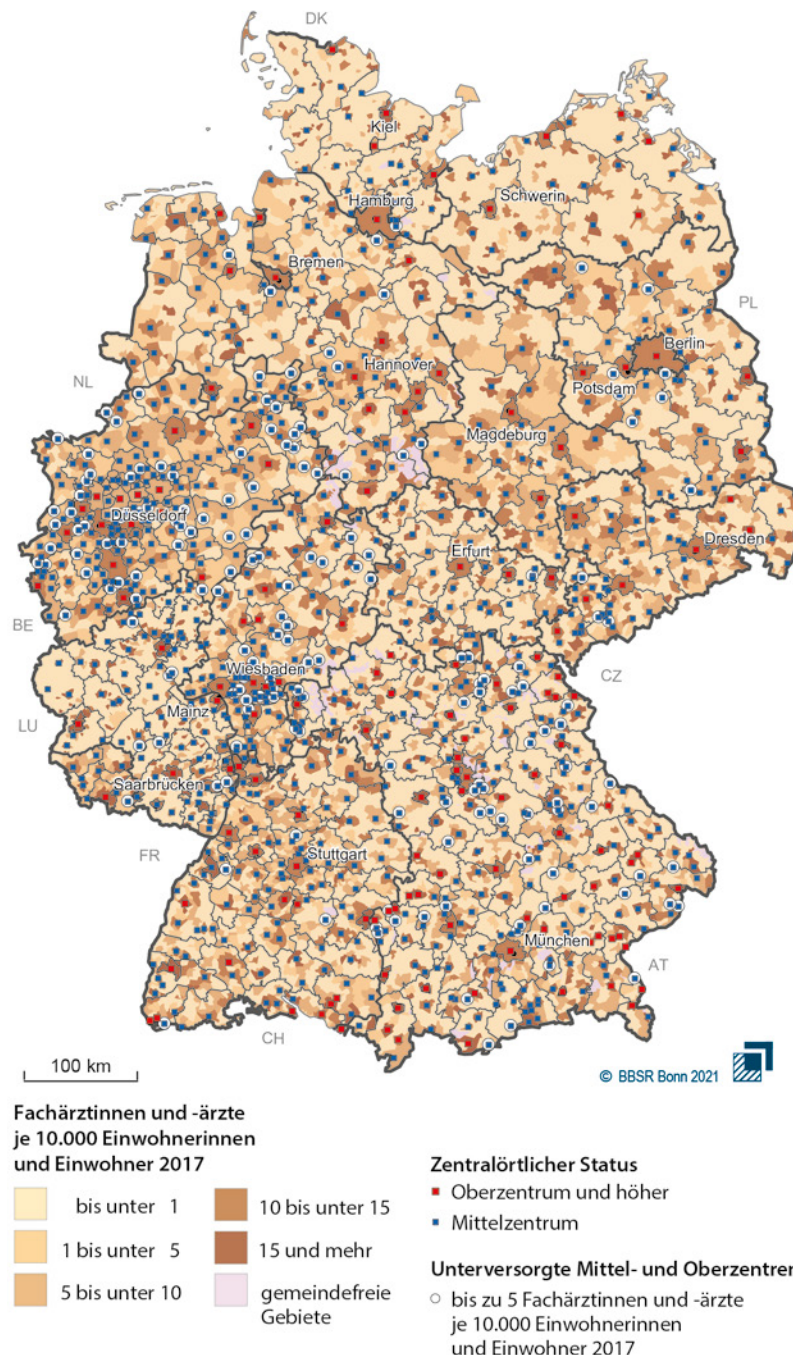
Die öffentliche Verwaltungsfunktion analysieren die Autoren am Beispiel

der Polizeidienststellen der Länder, da hier die öffentlichen/hoheitlichen Steuerungs- und Kontrollkompetenzen maximal ausgeprägt sind. Die öffentliche Sicherheit gehört zudem zweifelsohne zu den Kernaufgaben des Staates. In den Zentralen Orten sind daher nicht nur Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen vorrangig angesiedelt, sondern auch Polizeidienststellen. Im Gegensatz zu Schulen und Arztpraxen suchen Bürgerinnen und Bürger die Polizeidienststellen im Regelfall aber nicht von sich aus auf, sondern werden im Notfall durch den Streifendienst erreicht. Dennoch muss der Staat gerade im Bereich der Inneren Sicherheit auch in der Fläche Präsenz zeigen. Ein hoher Zentralisierungsgrad von Polizeidienststellen bedeutet für viele periphere Flächengemeinden den Rückzug staatlicher Infrastruktur. Aus diesem Grund hat das ZOM die Polizeidienststellen differenziert nach durchgehender oder stundenweiser Besetzung aufgenommen.

In den meisten Zentralen Orten gibt es Polizeidienststellen (Stand 2019). Zwischen den Ländern sind die Unterschiede aber teils deutlich. Während in Bayern sogar in jedem Grundzentrum eine Polizeidienststelle ansässig ist, verfügen über 90 % der hessischen, rheinland-pfälzischen und baden-württembergischen Grundzentren über keine eigene Polizeidienststelle. Polizeidienststellen sind dort erst ab der mittelzentralen Ebene flächendeckend angesiedelt. Doch selbst auf Ebene der Mittelzentren sind beispielsweise in Rheinland-Pfalz und Hessen Defizite von rund 20 % erkennbar. Diese lassen sich meistens durch eine Funktionsteilung mit einer anderen Gemeinde erklären. Von den funktionsteiligen Mittelzentren ohne Polizeidienststellen liegt mehr als die Hälfte in zentraler Lage. Es ist anzunehmen, dass höherrangige Zentrale Orte und deren Polizeieinrichtungen die unterausgestatteten Zentralen Orte mitversorgen. Gleichzeitig setzen viele Bundesländer auf mobile Kontakt- und Stadtteilbeamtinnen und

Abbildung 10

Facharztversorgung in Mittel- und Oberzentren nach Anzahl der Ärztinnen und Ärzte



Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR, Kassenärztliche Bundesvereinigung, Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG, Zentrale Orte, 31.12.2018, Bearbeitung: J. Friedrich

-beamte. Das soll dem Gefühl des staatlichen Rückzugs aus der Fläche entgegenwirken und dauerhaft für Präsenz sorgen.

Die Datenanalyse und die genannten Beispiele zeigen also, dass „Ausstattungsdefizite“ im Bereich der Schutzpolizei nicht direkt zu einer steigenden Unsicherheit in den betroffenen Regionen führen. Die Defizite lassen sich eher durch eine unterschiedliche Organisation der

Polizeidienststellen, besonders engmaschige Zentrale-Orte-Konzepte oder eine heterogene Prioritätensetzung in einem Föderalstaat erklären. Was die Unterschiede in den polizeilichen Versorgungsstrukturen für gleichwertige Lebensverhältnisse und die Innere Sicherheit bedeuten, lässt sich daher nicht fundiert einschätzen. Die Polizei bietet sich insofern für eine vertiefende Betrachtung mit der von der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-

Gemeinschaft vorgeschlagenen Outcome-Orientierung an. Diese orientiert sich stärker an der Wirkung und dem zu erreichenden Ziel als an der Ausstattung (vgl. ARL 2016).

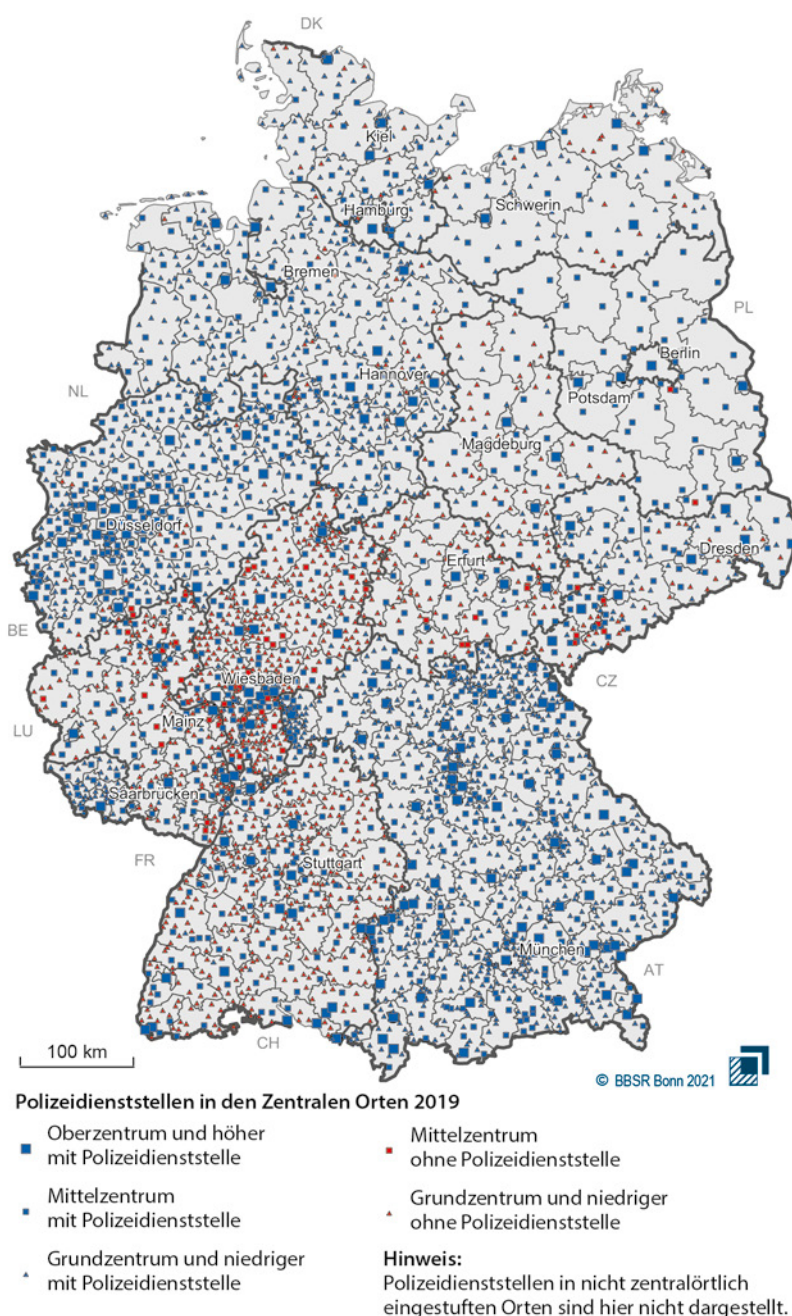
Wirtschaftliche Entwicklungsfunktion

Gleichwertige Lebensverhältnisse lassen sich langfristig nur durch eine krisensichere Infrastruktur sowie eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung erreichen. Zentralen Orten kommt insofern in zweierlei Hinsicht eine bedeutende Rolle zu: Sie bündeln flächendeckend höher-rangige Einrichtungen und fördern als wirtschaftliche Zentren auch die Entwicklung ländlicher und städtischer Räume. Zwischen den Funktionen gibt es insofern enge Wechselwirkungen. Der Arbeitsmarkt ist ein besonders aussagekräftiger Indikator für die Entwicklungsfunktion Zentraler Orte. Die Autoren nehmen ihn stellvertretend für diverse andere wirtschaftliche Maßzahlen in dieser Analyse in den Blick. Dafür gliedern sie die Beschäftigtenentwicklung in den Ländern in drei Kategorien: Gemeinden, die im Zeitraum zwischen 2012 und 2017 eine negative Beschäftigtenentwicklung aufweisen, fallen in die Kategorie Beschäftigtenrückgang. Schwankt eine Gemeinde von 2012 bis 2017 zwischen einem Rückgang von 1,0 % und einem Wachstum von 1,0 %, wird sie der Gruppe Stagnation zugeordnet. Gemeinden mit einer deutlich positiven Beschäftigtenentwicklung gehören zur Kategorie Beschäftigtenwachstum.

Abbildung 12 visualisiert die Ergebnisse der Analyse für Deutschland insgesamt sowie stellvertretend für eine positive Beschäftigtenentwicklung im Land Baden-Württemberg, eine durchschnittliche in Rheinland-Pfalz und eine negative in Sachsen-Anhalt. Zunächst wird deutlich, dass die Zentralen Orte in allen Ländern eine deutlich positivere Beschäftigtenentwicklung aufweisen als die nicht zentralörtlich eingestuftten Orte.

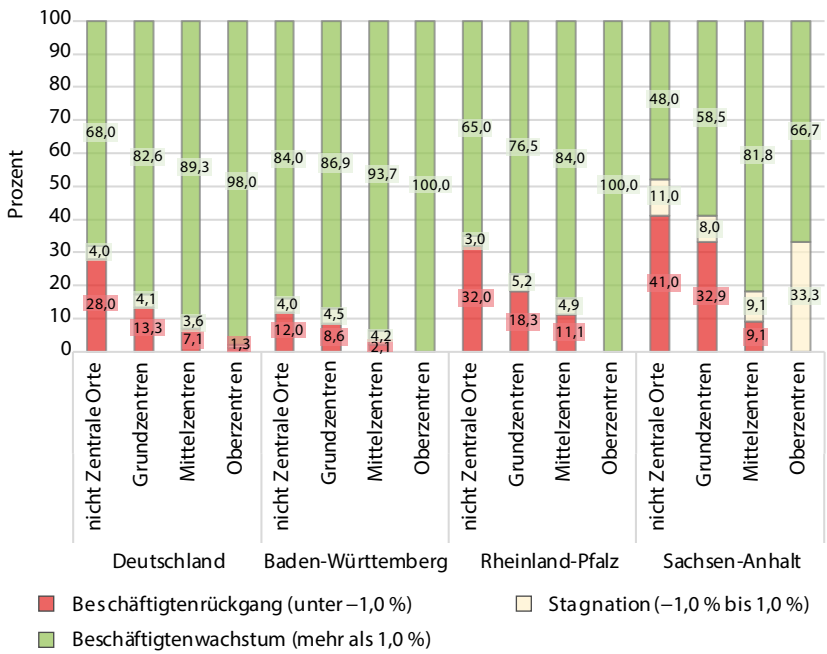
Abbildung 11

Ausstattung mit Polizeidienststellen nach zentralörtlichem Status



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Datenlieferung der Länder, Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG, Zentrale Orte, 31.12.2018, Bearbeitung: J. Friedrich

Abbildung 12
Beschäftigtenentwicklung in den Zentralen Orten am Beispiel ausgewählter Länder zwischen 2012 und 2017



Quelle: eigene Auswertung auf Datenbasis des Zentrale-Orte-Monitorings in INKAR

Je höher der Ort eingestuft ist, desto besser ist in der Regel seine Beschäftigtenentwicklung. Dennoch unterscheidet sich die Entwicklung in den einzelnen Ländern stark. Während sich zum Beispiel insbesondere die Oberzentren in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz positiv entwickeln, stagniert die Beschäftigtenentwicklung in Dessau-Roßlau, einem der drei Oberzentren in Sachsen-Anhalt. Auch in den Mittelzentren ist die Beschäftigtenentwicklung nicht immer positiv: Im beobachteten Zeitraum stagniert oder schrumpft sie in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt fast in jedem fünften Mittelzentrum. Weitergehende Analysen für das gesamte Bundesgebiet zeigen, dass die Lage die Beschäftigtenentwicklung nicht signifikant beeinflusst. Dieses Ergebnis bestätigt die Annahme, dass Zentrale Orte in peripheren Lagen

nicht nur Versorgungsorte, sondern in der Regel auch wichtige wirtschaftliche Impulsgeber für Regionen abseits der zentralen Lagen sind.

Verkehrs- und Erreichbarkeitsfunktion

Punktaxiale Siedlungsstrukturmodelle wie Zentrale-Orte-Konzepte gewinnen im Zuge der aktuellen Herausforderungen (vor allem Dekarbonisierung und Reduzierung des Flächenverbrauchs) insgesamt an Bedeutung. Für gleichwertige Lebensverhältnisse ist es essenziell, dass alle Menschen in Deutschland die zentralörtlichen Einrichtungen innerhalb eines angemessenen Zeitraums erreichen können. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Versorgungsfunktion der Zentralen Orte

für die umliegenden Gemeinden. Um die zentralörtliche Erschließung bundesweit zu vergleichen, ziehen die Autoren für die folgende Analyse die Busanbindung als Beispiel aus dem ZOM heran. Der Grund dafür ist, dass Busverkehre im öffentlichen Personennahverkehr am weitesten in der Fläche verbreitet sind.

Die Existenz eines Haltepunktes sagt allein nichts darüber aus, ob ein Ort angemessen verkehrlich erschlossen ist. Das ZOM ermöglicht es daher, die Anbindung für verschiedene Verkehrssysteme qualitativ zu spezifizieren. Für die Analyse untersuchten die Autoren die Anzahl der Bushaltestellen mit mindestens 30 Abfahrten am Tag pro Gemeinde. Das entspricht einer etwa stündlichen Taktung in beide Fahrtrichtungen zwischen 7 und 22 Uhr (HaCon 2018) – und gilt in diesem Fall als Mindeststandard einer adäquaten ÖPNV-Erschließung an einem Werktag. Die zusätzliche Haltestellenabfrage ist dabei – anders als im ZOM – nicht auf Gemeindeebene räumlich generalisiert, sondern punktgenau dargestellt (vgl. Abb. 14).

Die Autoren weisen darauf hin, dass sich die in diesem Abschnitt getroffenen Aussagen und Ergebnisse nicht ganzheitlich auf die zentralörtliche ÖPNV-Anbindungsqualität beziehen lassen. Sie sind im Falle eventueller weiterer ÖPNV-Angebote zu relativieren.

Die Analyse der verkehrlichen Erschließung in den Mittel- und Oberzentren zeigt, dass die meisten Zentralen Orte im Jahr 2018 den Mindeststandard erfüllen. Die untersuchte Anbindungsqualität schwankt dabei jedoch deutlich. Wenn in

Abbildung 13
Anzahl der Bushaltestellen mit mindestens 30 Abfahrten pro Tag je Mittel- und Oberzentrum

	Anzahl der Haltestellen mit min. 30 Abfahrten/Tag						
	keine	< 10	10 bis 49	50 bis 99	100 bis 249	250 bis 500	> 500
Anzahl Oberzentren	2	14	23	18	60	22	11
Anzahl Mittelzentren	27	209	486	173	58	3	

Quelle: eigene Auswertung auf Datenbasis der HaCon Ingenieurgesellschaft mbH 2018

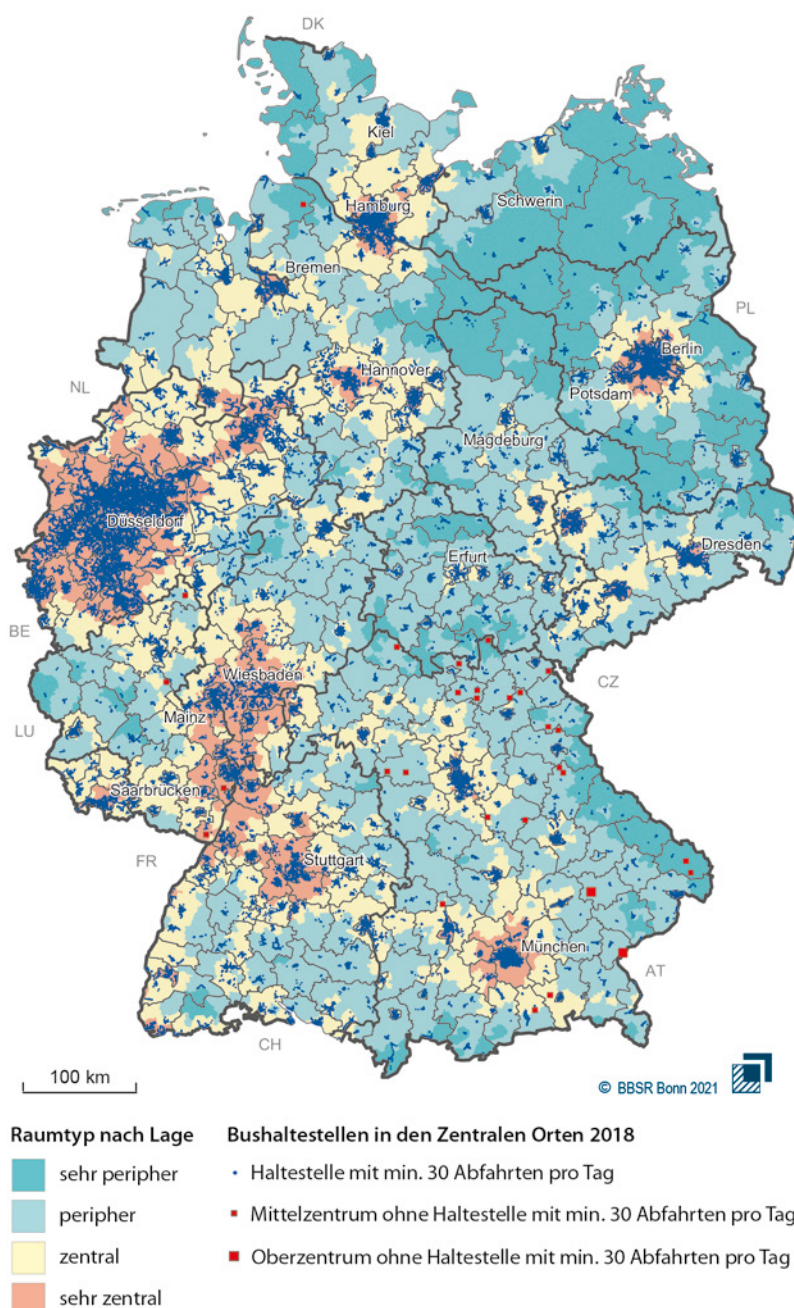
einem Zentralen Ort nur wenige Haltestellen den Mindeststandard erfüllen, ist zu hinterfragen, ob die verkehrliche Erschließung tatsächlich ausreicht. Die Situation in Mittel- und Oberzentren, in denen nur wenige Bushaltestellen den Mindeststandard erfüllen, ist daher kritisch zu betrachten. Mit zunehmender Gemeindegröße wird die Erreichbarkeit innerhalb einer Gemeinde zudem

wichtiger. Die Analyse untersucht aus technischen Gründen aber nicht, ob es sich bei den gezählten Abfahrten um solche innergemeindlicher oder überörtlich verkehrender Buslinien handelt. Zumal ein Zentraler Ort nicht nur die Bevölkerung der Gemeinden seines Versorgungsbereichs versorgen muss, sondern auch die eigene Bevölkerung.

Im Schnitt befinden sich in jedem Oberzentrum rund 200 Haltestellen mit mindestens 30 Abfahrten pro Tag, in den Mittelzentren sind es rund 36 (Stand 2018). Bundesweit betrachtet sind Mittel- oder Oberzentren, die den Mindeststandard von 30 Abfahrten pro Tag nicht erfüllen, äußerst selten. Einige Zentrale Orte sind besonders gut verkehrlich angebunden (vgl. Abb. 14). Dazu zählen die Metropolen Berlin und Hamburg (> 1.000), aber auch Mittelzentren wie Oberhausen oder Hamm: Hier erfüllen jeweils über 320 Haltestellen den Mindeststandard. Weitere Analysen zeigen, dass kein statistischer Zusammenhang zwischen der Verteilung der Haltestellen und der räumlichen Lage besteht. Die Verteilung der „defizitär“ ausgestatteten Zentralen Orte konzentriert sich jedoch augenscheinlich in Bayern.

Abbildung 14

Anbindungsqualität der Mittel- und Oberzentren gemessen an Bushaltestellen mit mindestens 30 Abfahrten pro Tag



Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR, HaCon Ingenieurgesellschaft mbH, Fahrplanabfrage Werktag /Stand: 2018
Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG, Zentrale Orte, 31.12.2018
Bearbeitung: P. Dietrich

Digitale Infrastruktur und Anbindungsqualität

Die Zentralen Orte mit ihren Einrichtungen und Funktionen sind in den peripheren Teilräumen besonders wichtig. Sie müssen für gleichwertige Lebensverhältnisse sorgen. In Regionen, in denen bereits die grundlegende Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge nicht immer ausreichend gewährleistet ist, wiegt eine mangelhafte digitale Infrastruktur besonders schwer. Sie kann – wie Distanzunterricht und Homeoffice in Zeiten der COVID-19-Pandemie zeigen – die Situation in ohnehin benachteiligten Lagen weiter verschärfen. Die Bundesregierung zielt daher darauf ab, bis 2025 ganz Deutschland an „superschnelles Internet“ mit mindestens einem Gigabit pro Sekunde anzubinden (vgl. BMVI 2020). Die Analyse untersucht mit Daten von 2018, wie es um die digitale Anbindungsqualität der Zentralen Orte steht. Im ZOM sind aktuell Daten mit Stand 2017 enthalten.

Die räumlichen Unterschiede sind groß: In mehr als jeder dritten

Gemeinde in Schleswig-Holstein können, unabhängig von zentralörtlicher Einstufung und Lage, über 80 % der Haushalte mit 400 Mbit/s Breitbandinternet versorgt werden. Das ist, abgesehen von den Stadtstaaten, der im Bundesdurchschnitt beste Wert. Auch die Stadtstaaten sowie die Zentralen Orte entlang der Rheinschiene und im Ruhrgebiet sind größtenteils an schnelles Internet

angebunden – eine flächendeckende Versorgung ist allerdings auch dort nur in Oberzentren wie Köln oder Frankfurt am Main gegeben. In den östlichen Flächenländern zeigt sich hingegen, dass Zentrale Orte wie Neustrelitz oder Anklam in Mecklenburg-Vorpommern oft deutlich besser angebunden sind als Orte ohne zentralörtlichen Status. In den größtenteils peripher gelegenen

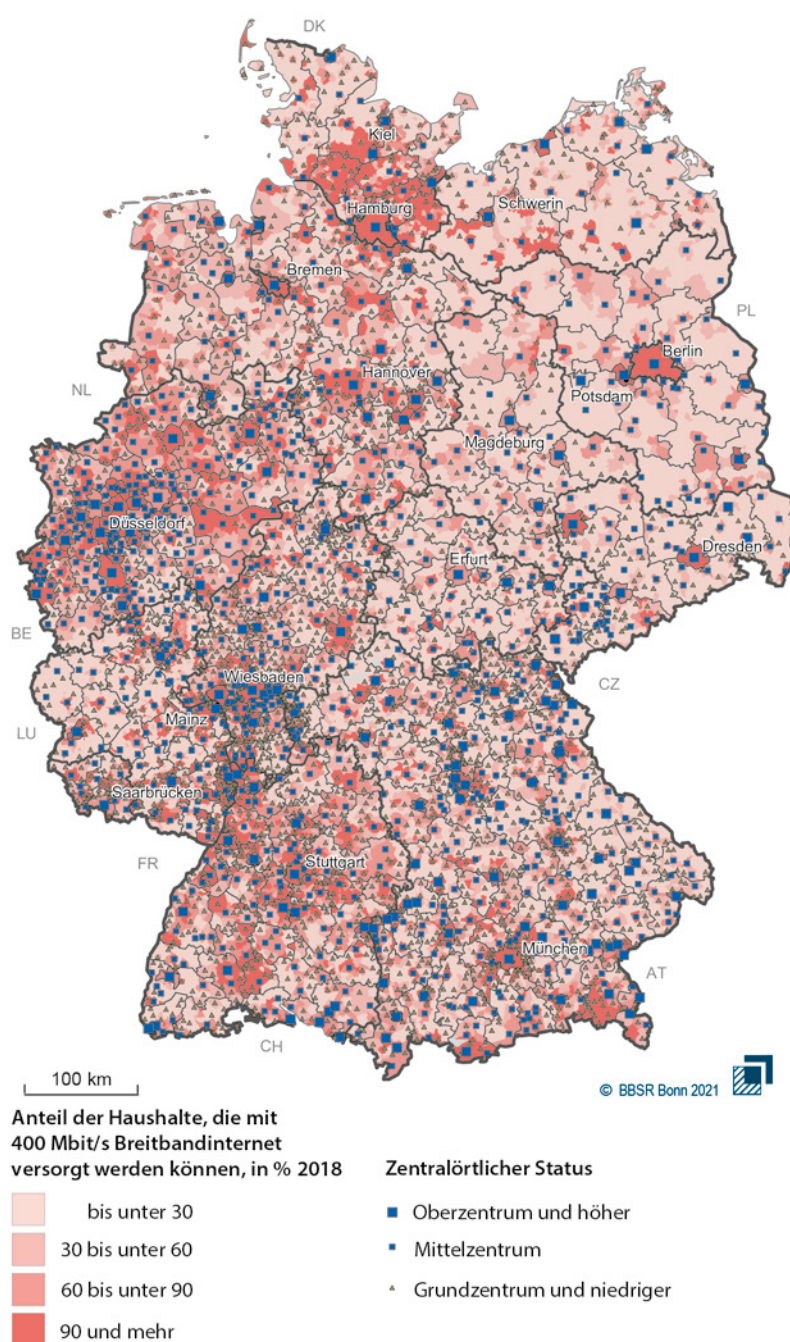
Gemeinden Thüringens, Sachsens, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts sind jeweils insgesamt weniger als 5 % der Haushalte an schnelles Internet angebunden. Lediglich in den ostdeutschen Oberzentren Halle, Leipzig, Dresden und Cottbus kann ein signifikanter Anteil der Bevölkerung auf schnelles Breitbandinternet zurückgreifen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass schnelles Internet für weite Teile der Bevölkerung erst ab der mittelzentralen Ebene verfügbar ist. Doch auch hier gibt es Mängel, etwa in Rheinland-Pfalz, wo mehr als jedes fünfte Mittelzentrum weniger als 20 % seiner Haushalte mit Breitbandinternet versorgen kann.

Die digitale Anbindungsqualität wird immer wichtiger, auch bezogen auf gleichwertige Lebensverhältnisse. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um die Anbindung eines Zentralen Orts oder einer Gemeinde ohne zentralörtliche Einstufung handelt. Die verschiedenen Einschränkungen während der COVID-19-Pandemie verstärken diesen Eindruck zusätzlich. Dort, wo soziale Infrastruktur nicht oder nur unzureichend vorhanden ist, aber die Internetanbindung ausreicht, lassen sich digitale Lösungen ergänzend oder sogar substituierend einsetzen. Das gilt etwa im Bereich der medizinischen Versorgung. Hier zeichneten sich bereits vor der Pandemie unter dem Schlagwort „Telemedizin“ Tendenzen der Digitalisierung ab, die die ambulante und stationäre Versorgung ergänzen können (vgl. Kulicke 2020: 22).

Auch im Hinblick auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktfunktion sowie die Bildungsfunktion der Zentralen Orte kommt der Digitalisierung eine bedeutende Rolle zu. Schnelles Internet entwickelt sich zu einem immer relevanteren Standortfaktor für Unternehmen und Bildungsangebote.

Abbildung 15 Breitbandversorgung der Haushalte in den Zentralen Orten mit 400 Mbit/s



Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR, atene KOM GmbH, Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG, Zentrale Orte, 31.12.2018, Bearbeitung: J. Friedrich

Fazit und Ausblick

Das Zentrale-Orte-Monitoring ist schon jetzt eine gute Grundlage für räumliche Analysen, muss aber beständig weiterentwickelt werden.

In Form von exemplarischen Analysen haben die Autoren in diesem Heft die vielfältigen Möglichkeiten des ZOM umfassend vorgestellt. Die funktionsbereichsbezogenen Analysen bestätigen die Unterschiede zwischen den Zentrale-Orte-Konzepten, die bei der Auswertung der Rahmen-daten bereits aufgezeigt wurden. Sie legen große Disparitäten innerhalb der Länder offen. Beispielhaft für die Auswertung ist hervorzuheben, dass über 40 % der Mittelzentren nicht über ein Krankenhaus der Grundversorgung verfügen und in einem Viertel der Zentralen Orte keine weiterführende Schule ansässig ist. Hier gibt es demnach große Herausforderungen, gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten. Aus Sicht der Autoren ist es insbesondere problematisch, wenn die umliegenden Zentren die Defizite nicht kompensieren und/oder die für die jeweilige Zentralitätsstufe typischen zentralörtlichen Infrastrukturen und Funktionen die zentralörtlichen Ausweisungen nicht rechtfertigen können. Zusätzlich zum Problem der Ausstattungsdefizite sollten Planung und Politik daher auch mancherorts bestehende konzeptionelle Defizite der Zentrale-Orte-Konzepte in den Blick nehmen. Das gilt auch, weil ein aufgeweichtes Prinzip der dezentralen Konzentration den Beitrag der Zentrale-Orte-Konzepte zu gleichwertigen Lebensverhältnisse anzunehmenderweise schmälert.

Insgesamt ist aber zu erkennen, dass sich die Hierarchie der Zentralen Orte deutlich in ihren Versorgungsniveaus und im Vergleich zu den Orten ohne zentralörtliche Einstufung widerspiegelt. Zentrale Orte sind zudem normalerweise Arbeitsmarktzentren und Impulsgeber für wirtschaftliche Entwicklung und Attraktivität der zentralen und peripheren Regionen. Eine ausreichende Versorgung und eine erfolgreiche Raumentwicklung in den Regionen

hängt jedoch auch davon ab, ob eine gute verkehrliche und digitale Anbindungsqualität vorliegt. Eine Mindestanbindung der Mittel- und Oberzentren ist zwar insgesamt gut, variiert aber sehr stark in Bezug auf die Anbindungsqualität. Eine akzeptable Breitbandanbindung von 400 Mbit/s ist vielerorts erst ab der mittelfunktionalen Ebene vorhanden. In den peripheren Räumen wiegen die identifizierten Defizite besonders schwer. Hier fehlt es oft an mit vertretbarem Aufwand erreichbaren alternativen (physisch vorhandenen) Versorgungsmöglichkeiten für die Bevölkerung vor Ort.

Die eingangs gestellte Frage nach dem Ausmaß der Unterschiede und der bestehenden Defizite lässt sich basierend auf den empirischen Analysen vergleichsweise klar beantworten. Sowohl die Ausweisungspraxis als auch die Ausstattungsniveaus der Länder innerhalb der Konzepte sind sehr verschieden. Für einige Länder und Regionen ist es auch fraglich, ob es die vielen ausgewiesenen Zentralen Orte mit größeren Ausstattungsdefiziten überhaupt braucht, um die Bevölkerung zu versorgen. Mancherorts scheint es sich nur um ein „Labeling“ zu handeln. Diese Schief-lagen erschweren es, das Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse zu erreichen. Fraglich ist, ob sich die konzeptionelle Vielfalt der Zentrale-Orte-Konzepte vollumfänglich mit der unterschiedlichen räumlichen und verwaltungstechnischen Strukturierung der Länder begründen lässt.

Es ist anzumerken, dass die Autoren die Analyse je Funktionsbereich vorgenommen haben. Sie zielte nicht darauf ab, multiple Ausstattungs- und Versorgungsprobleme zu identifizieren. Dennoch ist zu erkennen, dass die Mittel- und Oberzentren vielerorts – und insbesondere im Land Bayern – erhebliche Defizite in unterschiedlichen

Infrastrukturbereichen aufweisen. So ist nachvollziehbar, dass die letzte Teilfortschreibung des bayerischen Landesentwicklungsprogramm, in deren Rahmen zahlreiche Ober- und Mittelzentren heraufgestuft wurden, als „schwerwiegende Relativierung“ am landesplanerischen Konzept bewertet wurde (Goppel 2018: 44).

Überall dort, wo sich Defizite in Ausstattung und Konzeption kumulieren, wirft das Fragen für die betroffenen Planungsebenen und insbesondere die zuständige Raumordnungspolitik auf. Hier sind die bestehenden Konzepte anscheinend nicht (mehr) das adäquate Mittel, das für gleichwertige Lebensverhältnisse sorgen kann. Sie sollten insofern aus fachwissenschaftlicher Perspektive betrachtet von den Planungsverantwortlichen auf den Prüfstand gestellt werden. Sollen die zentralörtlichen Konzepte der Raumordnungsplanung etwa im Rahmen der Fachplanungen eine angemessene Berücksichtigung finden, müssen sie nachvollziehbar, eingängig und transparent ausgestaltet sein.

Die Analysemöglichkeiten des ZOM sind bereits sehr umfangreich. Dennoch gibt es zwei wesentliche Einschränkungen, die auch bei der konzeptionellen Weiterentwicklung des Monitorings einkalkuliert werden sollten.

Um angemessene Versorgungsrelationen zu ermitteln, sollten zum einen idealerweise Auswertungen auf Ebene der zentralörtlichen Versorgungsbereiche und nicht nur auf Ebene der zentralörtlichen Gemeinden durchgeführt werden können. Zentrale Orte sind im Idealfall immer zusammen mit dem dazugehörigen Versorgungsbereich zu denken, da ihnen erst dann der relative Bedeutungsüberschuss zukommt. Bisher weisen aber noch zu wenige Länder landesplanerische Versorgungsbe- reiche aus. Manche Länder haben

in jüngerer Zeit bedauerlicherwei- se sogar auf die Ausweisung von Mittelbereichen verzichtet, obwohl diese in vorhergehenden Landesent- wicklungsplänen festgelegt waren. Daher ist es wünschenswert, dass die Länder – gemäß der jüngsten MKRO-Entscheidung zu Zentralen Orten (MKRO 2016) – zukünftig (wieder) Mittelbereiche ausweisen. Diese könnten dann auch in das ZOM übernommen werden.

Das andere wichtige Thema ist die – zumindest partielle – Erforderlichkeit von intragemeindlichen Differen- zierungen. Das ZOM klassifiziert das Land Berlin beispielsweise als einfaches Oberzentrum, wobei Ein- wohnerstärke als auch Flächengröße eigentlich innergemeindliche Spezi- fizierungen erfordern. Hier stecken ebenfalls offensichtliche Potenziale zur methodischen Weiterentwick- lung hin zu einer effektiven und fortschrittlichen Raumbearbeitung.

Die Herausforderungen für die Raumentwicklung und der Re- formbedarf für die Zentrale-Orte- Konzepte sind zusammenfassend groß. Der demografische und wirtschaftliche Wandel sowie die COVID-19-Pandemie verstärken die Disparitäten zwischen starken und schwächeren Zentralen Orten und Regionen künftig vermutlich weiter. Die demografischen He- rausforderungen bestätigt auch die jüngste Bevölkerungsprognose des BBSR. Sie attestiert, dass die Unter- schiede zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen, zwischen Zentren und Peripherie sowie zwi- schen strukturstarken und struktur- schwachen Regionen Bestand haben werden, wenn die raumrelevanten Politiken diesen Trends nicht effektiv entgegensteuern (vgl. Maretzke et al. 2021). Daher sollten auch die Raumordnungsplanung und -politik die bestehenden Herausforderungen angehen. Die Zentrale-Orte-Kon-

zepte mit dem inhärenten Prinzip der dezentralen Konzentration können dabei helfen, dem Ziel der gleichwer- tigen Lebensverhältnisse flächende- ckend näherzukommen.

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2016: Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder (= Positionspapier aus der ARL, Nr. 108), Hannover.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2017: Raumordnungsbericht 2017 – Daseinsvorsorge sichern, Bonn.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2019: Chancen.Regionen. Das BMBF-Konzept für strukturschwache Regionen, Berlin.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit, 2017: Ratgeber Krankenhaus. Was Sie zum Thema Krankenhaus wissen sollten, Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat;

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft;
BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2019: Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall (darin insbesondere der Bericht der Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“. Berlin: 51–77).

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2020: Von der digitalen in die Gigabit-Gesellschaft. Zugriff: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Dossier/Breitbandausbau/breitbandausbau.html> [abgerufen am 24.02.2021].

Eltges, Markus, 2006: Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7: 363–372.

Furkert, Matthias, 2015: Erkennen und Handeln. Restrukturierung der landesplanerischen Mittelbereiche in Rheinland-Pfalz (= GEOGRAPHICA Schriftenreihe Geowissenschaften und Geographie, Bd. 11), Hamburg.

Goppel, Konrad, 2018: Der bayrische Alpenplan – sein Erfolg und seine Anfechtungen. In: Geographische Rundschau, 70. Jg., H. 5: 44–47.

HaCon Ingenieurgesellschaft mbH, 2018: Fahrplanabfrage Werktag, im Auftrag des BBSR, Stand: 2018.

Kulicke, Franziska, 2020: Digitalisierung der Daseinsvorsorge in Mittelzentren: Status quo und Entwicklungsperspektiven in Rheinland-Pfalz (= Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 6), Trier.

Maretzke, Steffen; Hoymann, Jana; Schlömer, Claus; Stelzer, Alexander, 2021: Raumordnungsprognose 2040 – Bevölkerungsprognose: Ergebnisse und Methodik (= BBSR-Analysen Kompakt 03/2021), Bonn.

Milbert, Antonia; Furkert, Matthias, 2020: Überversorgte Städte, unterversorgtes Land? Regionale Selektionsprozesse im Bereich der Daseinsvorsorge. In: POLITIKUM, 6. Jg., H. 3: 26–33.

MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung, 2016: Entschließung „Zentrale Orte“ (41. MKRO am 9. März 2016), Berlin.

Moosmayer, Vera, 2020: Gleichwertige Lebensverhältnisse. Maßnahmen und Handlungsempfehlungen aus Sicht des Bundes. In: Nachrichten der ARL, 50. Jg., H. 01-02: 31–34.

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Ansprechpartner

Dr. Matthias Furkert
matthias.furkert@bbr.bund.de

Redaktion

Daniel Regnery

Satz und Gestaltung

Bettina Mehr-Kaus

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

rs1@bbr.bund.de
Stichwort: BBSR-Analysen KOMPAKT 11/2021

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-634-1

Bonn, Juni 2021

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.
www.bbsr.bund.de/BBSR/newsletter