FORSCHUNGS- UND
SITZUNGSBERICHTE

Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts

Hans H. Blotevogel (Hrsg.)

ARL

Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts /
Hans H. Blotevogel (Hrsg.) - ARL. - Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 2002
(Forschungs- und Sitzungsberichte / ARL; Bd. 217)
ISBN 3-88838-046-4

Best.-Nr. 046
ISBN 3-88838-046-4
ISSN 0935-0780
Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2002
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen
Auslieferung
VSB-Verlagsservice Braunschweig
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. 0531/70 86 45-648
Telex 952841 wbuch d; Fax 0531/70 86 19

FORSCHUNGS- UND
SITZUNGSBERICHTE

Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts

Hans H. Blotevogel (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren

Hans Heinrich Blotevogel, Prof. Dr. rer. nat., Gerhard-Mercator-Universität - GH - Duisburg, Fachbereich Geographie, Duisburg, Ordentliches Mitglied der ARL

Ruth Bördlein, Dipl.-Geogr., Dr. phil., Universität Greifswald, Geographisches Institut

Karin Buhren, Dipl.-Geogr., Christian-Albrechts-Universität Kiel, Geographisches Institut

Rainer Danielzyk, Dipl.-Geogr., Dr. phil., Privatdozent, Direktor des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund, Ordentliches Mitglied der ARL

Volker Dittmeier, Dipl.-Geogr., Mercer Management Consulting, München, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Hans Gebhardt, Prof. Dr., Direktor, Geographisches Institut der Universität Heidelberg, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Joachim W. A. Genosko, Dipl.-Volksw., Dr. rer. pol., Dr. rer. pol. habil., Katholische Universität Eichstätt, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Ingolstadt, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Thomas Geyer, Dipl.-Ing., Dr.-Ing., Verbandsdirektor Zweckverband Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord, Koblenz, Ordentliches Mitglied der ARL

Martin Gornig, Dipl.-Volksw., Dipl.-Ing., Dr. rer. oec., Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Olaf Gruppe, Dipl.-Ing., Wiss. Mitarbeiter im Sekretariat der ARL, Hannover

Ulf Hahne, Prof. Dr. sc. pol., Universität Gesamthochschule Kassel, Fachbereich Stadtplanung / Landschaftsplanung, Fachgebiet Nachhaltige Regionalentwicklung, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Dirk Heuwinkel, Dipl.-Geogr., Dr. rer. nat., Leiter des zentralen Steuerungsdienstes beim Landkreis Osnabrück, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Manfred Miosga, Dipl.-Geogr., Dr. rer. nat., Wiss. Assistent, Geographisches Institut der TU München, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Rolf-Dieter Postlep, Dipl.-Volksw., Dr. rer. pol., Prof., Präsident der Universität Gesamthochschule Kassel, Ordentliches Mitglied der ARL

Götz v. Rohr, Dipl.-Geogr., Dr. rer. nat., Prof. und Institutsvorstand, Christian-Albrechts-Universität Kiel, Geographisches Institut, Ordentliches Mitglied der ARL

Jörn Schellenberg, Dipl.-Geogr., Geographisches Institut der Universität Heidelberg

Holger Schmitz, Rechtsanwalt und Dipl.-Geogr., Rechtsanwaltskanzlei Nörr, Stiefenhofer & Lutz, Berlin, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Gerd Tönnies, Dipl.-Geogr., Dr. rer. nat., Referatsleiter im Sekretariat der ARL, Hannover

Der Arbeitskreis hat die Beitragsentwürfe mehrfach mit den Autorinnen und Autoren diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Die vom Arbeitskreis verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Verfassern.

INHALT

Vorwort		IX
Empfehlungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts (Kurzfassung)		XIII
Recommendations for the Further Development of the "Central Place Concept" (Summery)		XXXIX
	Teil I Bestandsaufnahme	
Rainer Danielzyk	1. Der veränderte raumordnungspolitische Kontext	1
	2. Zu Theorie und Praxis des Zentrale-Orte-Konzepts in Deutschland	10
Hans H. Blotevogel	2.1 Zum Verhältnis der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie zum Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung	10
Hans H. Blotevogel	2.2 Zum Verhältnis des Zentrale-Orte-Konzepts zu aktuellen gesellschaftspolitischen Grundsätzen und Zielsetzungen	17
Martin Gornig	2.3 Zur ökonomischen Bedeutung Zentraler Orte - Einschätzung aus Sicht neuerer wirtschafts-wissenschaftlicher Theorieansätze	24
Joachim Genosko	2.4 Politik und Zentrale-Orte-System	31
Rolf-Dieter Postlep	2.5 Das Anreiz- und Ausgleichsproblem bei zentral-örtlichen Leistungen und Möglichkeiten seiner Lösung	37
Götz v. Rohr, Karin Buhren	2.6 Zentrale Orte und kommunaler Finanzausgleich - ein Ländervergleich	43
Holger Schmitz	2.7 Rechtliche Einordnung des Zentrale-Orte-Konzeptes unter dem Gesichtspunkt der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung	55
Gerd Tönnies	3. Entwicklungstendenzen der Siedlungsstruktur: Siedlungskonzentrations- und -dispersionsprozesse	63

	4. Trends und Rahmenbedingungen von Konsum, Einzelhandel und Dienstleistungen	78
Manfred Miosga	4.1 Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte	78
Hans Gebhardt	4.2 Neue Lebens- und Konsumstile, Veränderungen des aktionsräumlichen Verhaltens und Konsequenzen für das zentralörtliche System	91
Ruth Bördlein, Jörn Schellenberg	4.3 Die Bedeutung neuer Informations- und Telekommunikationstechniken für das zentralörtliche System am Beispiel von Telearbeit und E-Commerce	104
Rainer Danielzyk, Volker Dittmeier	4.4 Konsequenzen der Deregulierung in Staat und Gesellschaft für die Raumordnung	120
	5. Empirische Befunde zur Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts -	127
Hans H. Blotevogel, Olaf Gruppe	5.0 Einführung	127
Volker Dittmeier	5.1 Regierungsbezirk Oberfranken	129
Manfred Miosga	5.2 Region München	143
Dirk Heuwinkel	5.3 Niedersachsen	151
Ulf Hahne, Götz von Rohr	5.4 Schleswig-Holstein	168
Rainer Danielzyk, Robert Koch	5.5 Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes – Ergebnisse einer Pilotstudie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen	177
	Teil II Empfehlungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts	217
	1. Zentrale Orte in der künftigen Raumordnungspolitik	218
	2. Vorschläge zur Operationalisierung des Zentrale-Orte-Konzepts	228
	2.1 Begriffsverständnis	228
	2.2. Planungssystematische Einordnung	232
	2.3 Handlungsfelder	238
	2.4 Räumlicher Bezug zentralörtlicher Funktionszuweisungen	248

2.5 Differenzierung nach Raumtypen 253
2.6 Zentralörtliches System und Einzelhandel 270
2.7 Instrumentelle Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts 292

Anhang

Rainer Danielzyk Forschungsbedarf 310

Kurzfassungen 315

Abstracts 323

Mitglieder des Ad-hoc-Arbeitskreises:

Prof. Dr. Hans Heinrich Blotevogel, Duisburg (Leitung)
PD Dr. Rainer Danielzyk, Dortmund
Dipl.-Geogr. Volker Dittmeier, München
Prof. Dr. Hans Gebhardt, Heidelberg
Prof. Dr. Joachim W. A. Genosko, Ingolstadt
Verb.Dir. Dr. Ing. Thomas Geyer, Koblenz
Dr. D. Heuwinkel, Hannover
Dr. Manfred Miosga, München
Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep, Kassel
Dr. Gerd Tönnies, Hannover

Gäste des Arbeitskreises:

Dr. Ruth Bördlein, Greifswald
Dr. M. Gornig, Berlin
Prof. Dr. Ulf Hahne, Kassel
Dipl.-Geogr. Robert Koch M. A., Dresden
Prof. Dr. P. Moll, Saarbrücken
Prof. Dr. Axel Priebs, Hannover
Prof. Dr. G. Stiens, Bonn
Prof. Dr. Götz v. Rohr, Kiel

Geschäftsführung:

Dipl.-Ing. Olaf Gruppe, Hannover

Vorwort

Welche Rolle kann und soll das Zentrale-Orte-Konzept in der Raumordnungspolitik von heute und morgen spielen? Kaum eine Frage wird derzeit sowohl in der Praxis der raumbezogenen Planung wie auch in den planungsbezogenen Wissenschaften so kontrovers diskutiert. Einige Stichworte mögen die Hintergründe und Tragweite dieser Debatte andeuten:

- Das Zentrale-Orte-Konzept[1] wurde in den 1960er und 1970er Jahren zu einer der tragenden konzeptionellen Säulen der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Nach der deutschen Einigung wurde es auch in den neuen Ländern in die Programme und Pläne der Raumordnung aufgenommen.
- Seit den 1980er Jahren verstärkt sich sowohl in der Wissenschaft als auch in der Planungspraxis die Kritik am Zentrale-Orte-Konzept. Die Argumente sind vielfältig: Das Konzept sei überholt, es sei zu starr, es sei wenig wirksam, es stehe im Widerspruch sowohl zu neuen handlungsorientierten Planungsformen als auch zur neuen Leitvorstellung der „nachhaltigen Entwicklung".
- Andererseits wird vielfach die Meinung vertreten, dass mit einer Infragestellung des Zentrale-Orte-Konzepts ein tragendes Grundprinzip der Raumordnung ins Wanken gerate und deshalb strikt am Zentrale-Orte-Konzept festgehalten werden müsse.
- Die Praxis der Umsetzung und Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts in den Plänen und Programmen der Landes- und Regionalplanung der Bundesländer driftet zunehmend auseinander und entfernt sich immer mehr von den einschlägigen Beschlüssen der Ministerkonferenz für Raumordnung aus den 1970er und 1980er Jahren.

In dieser Situation entstand in der Ministerkonferenz für Raumordnung eine Debatte über die Frage, ob, inwieweit und in welcher Form das Zentrale-Orte-Konzept künftig in der Raumordnung und Landesplanung der Bundesländer ausgestaltet werden sollte. In Anbetracht der zahlreichen offenen Fragen, die nicht nur die konkrete Ausgestaltung in den Plänen und Programmen betreffen, sondern auch sehr grundsätzlicher Art sind, bildete die Akademie für Raumforschung und Landesplanung in der zweiten Jahreshälfte 1998 einen Arbeitskreis aus Wissenschaftlern und Praktikern, der sich um eine Klärung der wissenschaftlichen Grundlagen eines zeitgemäßen Zentrale-Orte-Konzepts bemühen sollte. Der Bericht dieses Arbeitskreises wird hiermit vorgelegt.

[1] Unter „Zentrale-Orte-Konzept" wird hier und im Folgenden das auf der „Theorie der Zentralen Orte" basierende Raumordnungskonzept verstanden, das im Wesentlichen in den 1960er und 1970er Jahren in der Bundesrepublik Deutschland implementiert wurde und seitdem in den Programmen und Plänen der Raumordnung im Allgemeinen durch eine normative, teilweise als förmliches Ziel der Landesplanung formulierte kartographische Darstellung der Zentralen Orte und ihrer Verflechtungsbereiche umgesetzt wird. Begrifflich ist das Zentrale-Orte-Konzept insofern sowohl von der Zentrale-Orte-*Theorie* (regionalökonomische Theorie als Grundlage) als auch von real existierenden zentralörtlichen Systemen (mit empirisch beschreibbaren zentralen Funktionen und Verflechtungsbereichen) zu unterscheiden.

Um die Ergebnisse angemessen einordnen zu können, sind dem Bericht einige Anmerkungen zur Aufgabe und zur Arbeitsweise des Arbeitskreises voranzustellen:

- Es war nicht die Aufgabe der Arbeitsgruppe, konkrete Handreichungen und Formulierungsvorschläge beispielsweise für eine neue MKRO-Entschließung oder für die Darstellungen von Zentralen Orten in den Plänen der Raumordnung zu erarbeiten. Die Aufgabenstellung zielt vielmehr auf eine Erörterung sowie möglichst auf eine Klärung der *wissenschaftlichen Grundlagen* des Zentrale-Orte-Konzepts unter den aktuellen Bedingungen der Raumordnungspolitik in Deutschland. Daraus erklärt sich u.a. die personelle Zusammensetzung des Arbeitskreises mit einem eindeutigen Übergewicht von Planungswissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen gegenüber den (selbstverständlich ebenfalls vertretenen) Planungspraktikern.
- Obwohl der Arbeitskreis im Vergleich zu anderen Arbeitskreisen der ARL ungewöhnlich häufig zusammentraf, ließ sich die ursprüngliche Zielsetzung einer rasch zu erarbeitenden Expertise nicht realisieren. Es zeigte sich vielmehr, dass auch unter den Mitgliedern des Arbeitskreises weit reichende Auffassungsunterschiede über die zentralen Fragen der planungstheoretischen Begründung und instrumentellen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts bestanden. Erst nach langen, teilweise kontroversen Diskussionen schälte sich die in diesem Bericht vertretene „mittlere Linie" einer Modernisierung des Konzepts heraus.
- Eine weitere Verzögerung bis zum endgültigen Abschluss des Berichts entstand dadurch, dass Mitglieder der Arbeitsgruppe in der Endphase der Arbeit zahlreiche Einladungen zur Präsentation der Ergebnisse wahrnahmen und dadurch eine – sehr willkommene – Möglichkeit bestand, die bis dahin erreichten Ergebnisse zur Diskussion zu stellen. Wie nicht anders zu erwarten war, ergaben sich dabei nicht nur zahlreiche, teilweise recht kontroverse Debatten, sondern auch viele Anregungen, die teilweise noch in die Empfehlungen eingearbeitet werden konnten.

Die in diesem Bericht vorgestellten planungstheoretischen Erörterungen sowie die darauf aufbauenden Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts und die Vorschläge zur instrumentellen Ausgestaltung werden vermutlich auf ein sehr unterschiedliches Echo stoßen. Der Arbeitskreis nimmt einen großen Teil der kritischen Einwände, die in den letzten Jahren gegenüber dem Zentrale-Orte-Konzept geäußert wurden, auf und leitet daraus die Notwendigkeit ab, das Konzept einer Revision und Modernisierung zu unterziehen. Dafür sind vor allem das gewandelte planungstheoretische Verständnis der Raumordnungspolitik sowie die Einführung der Leitvorstellung der „nachhaltigen Entwicklung" durch das Raumordnungsgesetz des Bundes die entscheidenden Gründe.

Im Ergebnis führt diese Argumentation zu einem neuen Verständnis des Zentrale-Orte-Konzepts, das einerseits eine „Entfeinerung" der formalen Plandarstellungen, andererseits aber auch eine problembezogene Schärfung der konkreten Zielaussagen enthält, um die Steuerungswirksamkeit des Instruments zu verbessern. Darüber hinaus wird dafür plädiert, das Zentrale-Orte-Konzept auch als diskursives Instrument der kooperativen, handlungsorientierten Raumordnungspolitik einzusetzen. Hier werden vor allem auf der Ebene der Regionalplanung geeignete Ansatzmöglichkeiten gesehen.

Diese „mittlere Linie" einer zeitgemäßen Modernisierung wird vielen Kritikern des Konzepts nicht weit genug gehen. Sie assoziieren Zentrale Orte zumeist mit einem heute weitgehend überholten Planungsverständnis und plädieren deshalb häufig dafür, das Konzept entweder bis zur Unkenntlichkeit bzw. Zahnlosigkeit zu „flexibilisieren" oder sogar ganz darauf zu verzichten. Wenn diese Kritik von einer neoliberalen Position aus erfolgt, führt die Debatte rasch zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung über die Legitimation staatlicher Steuerungsformen. Häufig ist die Kritik aber auch nur durch das Motiv einer stärkeren Flexibilisierung des politischen und administrativen Handelns begründet. Demgegenüber lässt sich aus der Theorie des opportunistischen Verhaltens die Hypothese ableiten, dass eine inkrementalistische Planung stets die Gefahr in sich birgt, gemeinwohlorientierte Normen wie die der nachhaltigen Entwicklung zu ignorieren und letztlich auszuhebeln.

Es wäre geradezu töricht, wenn die Raumordnung von sich aus und ohne Not auf die Anwendung eines Instruments verzichtete, das sowohl im Planungsrecht als auch im planungspolitischen Diskurs etabliert und prinzipiell akzeptiert ist. Als Politikfeld ohne Finanzbudget und ohne eine mächtige Lobby verfügt die Raumordnungspolitik nicht über so viele Handlungsressourcen, dass sie ohne weiteres von sich aus auf das Zentrale-Orte-Konzept verzichten könnte.

Auf der anderen Seite ist die Raumordnungspolitik gut beraten, nicht einfach an der tradierten Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts festzuhalten, wenn sie ihre Steuerungsfähigkeit erhalten bzw. zurückgewinnen will. Ein dem traditionellen Konzept immanenter, auf einer „Theorie der besten Raum-Ordnung" basierender, überzogener Steuerungsanspruch der Raumstruktur ist mit einem zeitgemäßen Politik- und Planungsverständnis unvereinbar. Wenn die Raumordnungspolitik die Herausforderungen nicht aktiv aufnimmt und durch eine Modernisierung ihrer Instrumente und Verfahren konstruktiv umsetzt, droht ihr die Gefahr, ignoriert, überspielt und letztlich abgeschafft zu werden.

Insofern zielt die hier vorgeschlagene Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts nicht auf eine Schwächung, sondern auf eine Stärkung der Raumordnungspolitik, auch wenn manche „Traditionalisten", die in den Kategorien und Instrumenten der herkömmlichen Raumordnung wissenschaftlich bzw. beruflich sozialisiert wurden, vielleicht der Meinung sind, die hier unterbreiteten Vorschläge liefen auf eine Demontage des Zentrale-Orte-Konzepts hinaus. Sie unterschätzen vermutlich die Tragweite der unvermeidlichen und notwendigen Revision, der auch das gesamte Instrumentarium der Raumordnungspolitik künftig unterzogen wird. In diesem Prozess wird es nach der Auffassung des Arbeitskreises nur darum gehen können, ob das Zentrale-Orte-Konzept modernisiert oder aber abgeschafft wird; die dritte Option eines Festhaltens am tradierten Konzept ist unrealistisch.

Inwieweit der hier vorgeschlagene Weg einer Modernisierung des Zentrale-Orte-Konzepts trägt, muss die weitere Entwicklung zeigen. Der Arbeitskreis hofft, sowohl Anregungen für die notwendigen theoretischen Debatten wie auch Ansatzpunkte für mögliche Schlussfolgerungen für die Planungspraxis geben zu können.

Als Leiter des Arbeitskreises verbleibt mir die angenehme Pflicht, sowohl den von der Akademie berufenen Mitgliedern als auch den ergänzend hinzugezogenen Experten für ihre stets konstruktive Mitwirkung an den Diskussionen und an der Erarbeitung des vor-

liegenden Ergebnisberichts zu danken. Besonders danke ich – auch im Namen der anderen Arbeitskreismitglieder – Dipl.-Ing. Olaf Gruppe für die engagierte Mitwirkung als Geschäftsführer des Arbeitskreises. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sekretariats der ARL danke ich für die technische Betreuung der Drucklegung dieses Bandes, und nicht zuletzt gebührt dem Präsidium und dem Generalsekretär der Akademie Dank für ihren ziemlich strapazierten Langmut bis zur Vorlage des letzten Manuskripts.

Hans Heinrich Blotevogel

Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts

Kurzfassung

Gliederung

1. Zur Notwendigkeit einer Reformulierung des Zentrale-Orte-Konzepts
2. Das Zentrale-Orte-Konzept im Kontext von Nachhaltigkeit und Urbanität
3. Handlungsfelder der Zentrale-Orte-Politik
4. Zentrale-Orte-Konzept und Planungsmethodik: vom Plan zum Prozess
5. Zentrale Orte: Standortcluster statt Gemeinden
6. Hierarchiestufen und Sonderformen
7. Handlungsansätze des Zentrale-Orte-Konzepts für ländliche Räume
8. Zentrenkonzepte für Verdichtungsräume
9. Schlussbemerkung

1. Zur Notwendigkeit einer Reformulierung des Zentrale-Orte-Konzepts

In den 1980er und 1990er Jahren mehrten sich die kritischen Stimmen zum Zentrale-Orte-Konzept (im Folgenden: ZOK) der Raumordnung, während sein Stellenwert in der Praxis unverändert hoch blieb. Unübersehbar ist, dass die konzeptionellen Grundlagen des ZOK „in die Jahre" gekommen sind, speziell die MKRO-Entschließungen von 1968, 1970, 1972 und 1983. Die Praxis in den Bundesländern driftet auseinander, beispielsweise hinsichtlich Stufung und Sondertypen, Bereichsdarstellung und Zielzuweisungen. In einigen Bundesländern wie in Nordrhein-Westfalen besitzt das ZOK nur noch eine sehr untergeordnete Bedeutung.

Der Arbeitskreis hat sich ausführlich mit der Kritik am ZOK auseinandergesetzt und folgt den Argumenten teilweise; er ist jedoch zu der Auffassung gelangt, dass das ZOK damit nicht obsolet geworden ist, sondern unter den neuen Rahmenbedingungen der räumlichen Planung einer Reformulierung bedarf. In weiterentwickelter Form ist das ZOK geeignet, auch heute und künftig einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung raumordnungspolitischer Zielsetzungen zu leisten.

In seiner traditionellen, insbesondere in den 1960er und 1970er Jahren implementierten Form war das ZOK ein Instrument des weit reichenden staatlichen Steuerungsanspruchs der Raumentwicklung. Wissenschaftliche Rationalität (in Gestalt der ökonomischen Zentrale-Orte-Theorie) diente als Legitimation einer Raumgestaltungspolitik mit Zentralen Orten. Diese klassische Begründung des ZOK ist heute weitgehend obsolet geworden. Aus der grundsätzlichen Kritik an dieser traditionellen Form des Staatshandelns, seinen Legitimationsdiskursen und Umsetzungsdefiziten resultiert eine partielle

Verabschiedung vom klassischen hoheitlichen Planungsverständnis. Ergänzend gefordert sind dezentrale Steuerungsformen, die auf Selbstorganisation durch Konsensbildung und Kooperation setzen.

Was bleibt nach der Kritik am Zentrale-Orte-Konzept und den jüngeren entwicklungsplanerischen Paradigmenwechseln? Es wäre ein verhängnisvolles Missverständnis, den Anwälten einer einfachen Deregulierungsdoktrin zu folgen und die Raumordnungspolitik entweder radikal zurückzustutzen oder sie gar zum "Schmieröl" für eine von privaten Interessen dominierte marktliche „Raum-Ordnung" zu degradieren. Auf der anderen Seite ist das ZOK kein Selbstzweck, sondern ein *mögliches Instrument* der Raumordnungspolitik oder ein *„Organisationsmittel"* (U. Brösse) der Raumstruktur. Inwieweit das Instrument zweckmäßig ist oder nicht, muss im Kontext eines zeitgemäßen Staats- und Planungsverständnisses neu diskutiert und entschieden werden.

Das ZOK ist in seiner traditionellen Form als raumordnungspolitisches Instrument mit einem umfassenden Anspruch zur Steuerung der Raum- und Siedlungsstrukturentwicklung heute weitgehend obsolet geworden. Vor einer möglichen Reformulierung des ZOK sind zwei Fragen zu klären: (1) Ist das ZOK ein geeignetes Organisationsmittel zur Realisierung der neuen raumordnungspolitischen Leitvorstellungen der Nachhaltigkeit sowie des Erhalts der europäischen Urbanität? (2) Inwieweit ist das ZOK mit den neuen, diskursiven Planungsmethoden kompatibel? Damit das ZOK einen wirksamen Beitrag zur Erreichung der raumordnungspolitischen Ziele leisten kann, müssen einerseits die Defizite der derzeitigen instrumentellen Ausgestaltung aufgehoben werden. Andererseits muss der realen Entwicklung der Siedlungsstrukturen in den letzten Jahrzehnten und den damit verbundenen Problemen Rechnung getragen werden.

2. Das ZOK im Kontext von Nachhaltigkeit und Urbanität

Anlässlich der letzten Novellierung des ROG wurde bekanntlich das raumordnungspolitische Zielsystem auf die Leitvorstellung der „nachhaltigen Entwicklung" ausgerichtet. Von Zentralen Orten ist im ROG an mehreren Stellen, so im § 2 bei den Grundsätzen und im § 7 bei den Vorgaben für die Raumordnungspläne der Länder, explizit die Rede. Das ZOK dient dort vor allem als Instrument zur Steuerung der siedlungsräumlichen Entwicklung gemäß dem Leitbild der „dezentralen Konzentration".

Welchen Beitrag kann das ZOK zur Entwicklung einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsstruktur leisten? Es sind im Wesentlichen vier Handlungsfelder, in denen das ZOK als „Organisationsmittel" zur Realisierung des gesetzlich verankerten Leitprinzips der nachhaltigen Entwicklung zum Tragen kommt (vgl. Abb. 1):

(1) die Weiterentwicklung der *Siedlungsstruktur*,

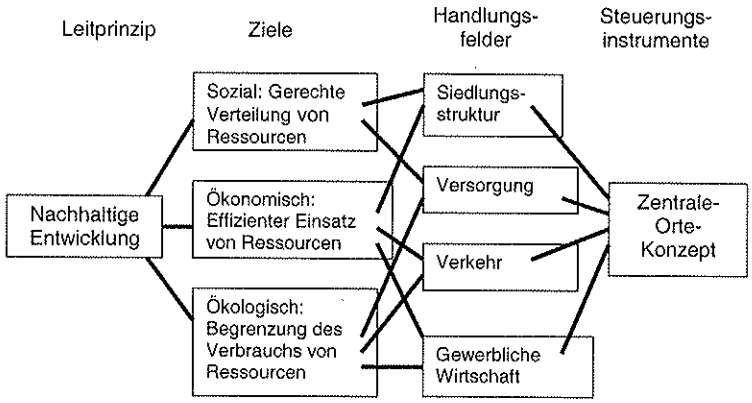
(2) die *Versorgung* der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen in zumutbarer Nähe,

(3) die Gestaltung effizienter, aber auch umweltverträglicher *Verkehrssysteme* sowie

(4) die Förderung der *gewerblichen Wirtschaft*.

Grundsätzlich sind auf allen vier Handlungsfeldern die drei Nachhaltigkeitsdimensionen zu beachten; allerdings besitzen sie für die jeweiligen Zielsysteme durchaus ein unterschiedliches Gewicht, wie in Abb. 1 angedeutet wird. Die Zusammenhänge zwischen den Nachhaltigkeitsdimensionen und den Handlungsfeldern stellen sich im Hinblick auf das ZOK wie folgt dar.

Abb. 1: Das Zentrale-Orte-Konzept als Mittel zur Erreichung raumordnungspolitischer Ziele



1. Sozial: gerechte Verteilung von Ressourcen

Der Auftrag zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen des Staatsgebiets verpflichtet den Staat zum Eingreifen, wenn die marktliche Ordnung ein ausreichendes Gleichwertigkeitsniveau nicht herzustellen vermag. In den ländlichen Räumen hat das ZOK bereits in der Vergangenheit dazu beigetragen, großräumige Verödungsprozesse und damit eine massive selektive Abwanderung zu verhindern. Vor allem in dünn besiedelten, peripher gelegenen ländlichen Räumen bleibt die Aufgabe, ein Mindestmaß an Versorgungsgerechtigkeit zu gewährleisten, also eine Art „Auffangnetz" gegenüber einer marktgesteuerten Erosion der wohnungsnahen Versorgung sicherzustellen. Die traditionelle Aufgabenstellung einer Stabilisierung des dezentralen Versorgungsnetzes mit Hilfe des ZOK hat hier einen unverminderten politischen Stellenwert.

2. Ökonomisch: effiziente Nutzung von Ressourcen

Mit der wachsenden Internationalisierung der Wirtschaft tritt der Aspekt der regionalen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zur Sicherung der materiellen Lebensgrundlagen stärker in den Vordergrund. Die räumliche Konzentration von qualifizierten Forschungs-, Informations- und Kommunikationsfunktionen sowie von hochwertiger Verkehrsinfrastruktur ist eine wichtige Wettbewerbsvoraussetzung. Das ZOK wirkt – in Verbindung mit siedlungsstrukturellen Zielen – auf eine effiziente Nutzung der technisch-materiellen wie sozialen Infrastruktur und unterstützt damit das Nachhaltigkeitsgebot. Bei der Entwicklung von Siedlungs- und Versorgungssystemen gehen einzelbetriebliche Vorteile nicht selten mit erhöhten sozialen Kosten einher. So vermeidet z.B. eine am Zentrale-Orte-System

orientierte Standortentwicklung von Einzelhandel und Dienstleistungen tendenziell die mit nichtintegrierten Standorten auf der „grünen Wiese" verbundenen externen Kosten (Sozial- und Umweltkosten) und dient einer aus gesamtwirtschaftlicher Sicht effizienten Nutzung der bestehenden Infrastruktur und -investitionen, so dass die Entstehung von sog. versunkenen Kosten verhindert wird. Für den öffentlichen Bereich sind zentralörtliche Konzepte bei der Restrukturierung von Leistungsangeboten bedeutsam (u.a. Verwaltungsreformen). Bei dem teilweise anstehenden Rückbau von Infrastruktur hilft eine solche Orientierung, absehbare Versorgungsdefizite (u.a. in den Bereichen Bildung und Gesundheit) wenn schon nicht zu verhindern, so doch wenigstens zu minimieren.

3. Ökologisch: Begrenzung des Verbrauchs von Ressourcen

Neben dem ökonomischen Einsatz finanzieller Ressourcen dient eine Orientierung am ZOK auch der sparsamen Nutzung von Flächenressourcen und trägt insofern zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen bei. Die ökologische Funktion des ZOK wird im Verkehrsbereich besonders deutlich. Das ZOK stellt das idealtypische Modell einer an Verkehrsvermeidung bzw. Verkehrsminimierung orientierten Siedlungsentwicklung dar. Gerade in der Diskussion um die regionale Umsetzung der Agenda 21 kommt ihm dabei eine wesentliche Bedeutung zu. Aus der Zentrale-Orte-Theorie lässt sich dabei die Schlussfolgerung ableiten, dass als Leitlinie für eine „nachhaltige" Siedlungsentwicklung nicht eine einfache städtebauliche Verdichtung und Konzentration ausreicht, sondern dass die Struktur ganzer Siedlungssysteme auf das Ziel der Verkehrsvermeidung auszurichten ist.

Mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit als zentralem Leitprinzip des derzeitigen Werte- und Entscheidungssystems unserer Gesellschaft verflochten ist die Frage nach dem Umgang mit der gewachsenen *europäischen Kulturlandschaft* und der *Erhaltung von Urbanität in europäischen Städten*. Die europäische Stadtentwicklung ist im Vergleich zur nordamerikanischen bekanntlich durch eine besondere historische Prägung sowie eine daraus resultierende spezifische Stadtgestalt charakterisiert, die sich trotz anhaltender Sub- und Disurbanisierungsprozesse immer noch deutlich vom Typus der nordamerikanischen Stadt unterscheidet. Charakteristische Merkmale sind historisch gewachsene Altstädte, die funktionale Dominanz der Innenstädte und eine polyzentrische Siedlungsstruktur. Es geht in diesem Zusammenhang jedoch weniger um eine Konservierung dieses historischen Erbes, sondern vor allem um den Erhalt einer besonderen urbanen Qualität, die sich nicht zuletzt auf die räumliche Bündelung einer Vielfalt von zentralen Funktionen in den gewachsenen Stadtzentren gründet. Diametral entgegengesetzt zur Stadtentwicklung in den USA steht in Europa die Leitvorstellung der „kompakten und durchmischten Stadt" im Vordergrund. Sie findet sich in den europäischen und nationalen Programmen zur Stadtpolitik ebenso wie in zahlreichen Stadtentwicklungsplänen und städtebaulichen Konzepten deutscher Großstädte. Zwar sind auch in Deutschland gegenläufige Entwicklungstendenzen wie die Entstehung nichtintegrierter Zentren am Stadtrand unübersehbar, und im Rahmen der aktuellen „Zwischenstadt"-Diskussion wird bekanntlich darüber gestritten, inwieweit auch in Deutschland das Leitbild der kompakten, zentrenorientierten Stadtentwicklung einer Revision bedarf, aber dennoch ist der politische Konsens über den Erhalt der europäischen Stadtkultur bisher grundsätzlich erhalten geblieben.

Die Ausrichtung der Raum- und Siedlungsstruktur am ZOK ist kein Selbstzweck, sondern ist durch den Beitrag begründet, den das ZOK zur „nachhaltigen Entwicklung" der Raum- und Siedlungsstruktur zu leisten vermag. Als „Organisationsmittel" kann das ZOK zur nachhaltigen Entwicklung auf den Handlungsfeldern Siedlungsstruktur, Versorgung, Verkehr und gewerbliche Wirtschaft beitragen. Auch das europäische Leitbild der „Stadtregionen der kurzen Wege", also das auf Polyzentralität, Nutzungsmischung, Verkehrsminimierung und den Erhalt kompakter, freiraumschonender Siedlungsstrukturen gerichtete Planungsleitbild, findet im ZOK eine konzeptionelle Basis. Unverändert wichtig bleibt die „Leitplankenfunktion" des Zentrale-Orte-Konzepts für eine Siedlungs- und Kulturlandschaftsentwicklung, die sich am Prinzip der Nachhaltigkeit orientiert und die Kulturlandschaftspflege sowie den Erhalt von Urbanität als bedeutsame Aufgabe raumplanerischen Handelns einbezieht.

3. Handlungsfelder der Zentrale-Orte-Politik

Den Charakter von rechtsverbindlichen Zielen erhalten die Festlegungen zu den Zentralen Orten in den Raumordnungsplänen und Regionalplänen der Länder. Dort lassen sich die folgenden konkreten raumordnungspolitischen „Zielbereiche", für die zentralörtliche Aussagen relevant sind, ausmachen:

- Versorgung, öffentliche Infrastrukturplanung,
- Großflächiger Einzelhandel, nichtintegrierte Zentrentypen,
- Regionale Flächenpolitik und Siedlungsstrukturplanung,
- Regionale Verkehrsplanung,
- Regionale Wirtschaftspolitik.

Im Mittelpunkt der traditionellen Zielsetzung des ZOK stand zunächst die *Versorgungsfunktion*. In der Praxis der Raumordnung wurde dieses enge Verständnis allerdings bald ausgeweitet. Zentrale Orte bilden in der Raumordnung heute zumeist einen umfassenden Bezugsraster für eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen und Raumansprüche, die weit über den ursprünglichen Theorieansatz hinausgehen. Vor allem wurde das ZOK für die Regional- und Landesplanung zu einem wesentlichen Bestandteil ihres siedlungsstrukturellen Instrumentariums. Darüber hinaus traten in den letzten Jahren verstärkt weitere Zielsetzungen, vor allem auch Ordnungs- und/oder Entwicklungsfunktionen in den Vordergrund. Dabei werden der Ordnungsfunktion in erster Linie die siedlungssteuernden Ansprüche und der Entwicklungsfunktion mehr die ökonomischen Ziele zugeordnet. Im Folgenden soll diese allgemeine Klassifizierung durch eine mehr sektorale Betrachtung einzelner Funktions- oder Nutzungsbereiche ergänzt werden. Im Vordergrund steht dabei die Frage, welchen konzeptionellen Beitrag das ZOK zur Beeinflussung der räumlichen Entwicklung einzelner Raumansprüche leisten kann.

Siedlungsstruktur: In den gängigen normativen Siedlungsstrukturmodellen (punkt-axiales Modell, Konzept der dezentralen Konzentration) bilden Zentrale Orte insofern ein wesentliches Element, als die Wohnsiedlungsbereiche systematisch auf die Versorgungskerne ausgerichtet werden. Unter dem Vorzeichen nachhaltiger Siedlungsentwicklung ist dieses Prinzip unverändert aktuell. Insofern wird das ZOK auch in Zukunft als Planungsinstrument zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung ein wichtiges Entscheidungskriterium zur Auswahl geeigneter Siedlungsbereiche sein. Allerdings wird es in zunehmendem Maße durch flankierende Planungsinstrumente wie z.B. Baulandpotenzialmodelle ergänzt werden.

Verkehr: Das ZOK ist für den Bereich der Verkehrspolitik von grundlegender Bedeutung. Bei der Erarbeitung und Implementation von regionalen Verkehrs- bzw. Mobilitätskonzepten stellen Zentrale Orte als Netzknoten wichtige Bezugspunkte dar. Für ÖPNV-Konzepte im ländlichen Raum ist die lokale Bündelung von regional bedeutsamen Verkehrszielen eine unverzichtbare Voraussetzung für die notwendige Mindestnachfrage nach öffentlicher Verkehrsleistung.

Versorgung: Die räumliche Standortbündelung von privaten und öffentlichen Versorgungseinrichtungen in Zentralen Orten ist grundsätzlich sowohl für die Anbieter als auch für die Nachfrager zweckmäßig. Die anhaltenden Betriebs- und Standortkonzentrationsprozesse im Einzelhandel, die zunehmende Ausrichtung großflächiger Betriebstypen auf nichtintegrierte Standorte sowie die wachsende Bedeutung des E-Commerce werden zwar zu einer partiellen Erosion, jedoch auch auf längere Sicht nicht zu einer völligen Auflösung des gewachsenen Systems der Zentralen Orte führen. Trotz dieser Prozesse besteht kein Anlass, von dem Grundsatz der Standortbündelung von Einzelhandels- und haushaltsorientierten Dienstleistungsbetrieben in gewachsenen Zentren abzurücken. Nur so kann ein wohnstandortnahes Versorgungssystem, das vor allem für die Haushalte ohne Pkw-Verfügbarkeit bedeutsam ist, gesichert werden. Darüber hinaus ist ein leistungsfähiger, hinsichtlich der angebotenen Sortimente differenzierter Einzelhandel eine wesentliche Funktion der gewachsenen Stadtzentren. Er leistet insofern einen wesentlichen Beitrag zur Attraktivität und Lebensqualität der Städte sowohl für die einheimische Bevölkerung als auch für den Städtetourismus.

Gewerbliche Wirtschaft: Gewichtige Argumente sprechen dafür, dass Zentrale Orte auch die Funktion ökonomischer Entwicklungszentren übernehmen können. Dies gilt generell für Oberzentren und Metropolregionen, die für den internationalen Standortwettbewerb eine wesentliche Rolle spielen, und andererseits für Schwerpunktorte in Förderregionen, für die vor allem Mittelzentren und kleinere Oberzentren in Frage kommen. Hier empfiehlt sich eine enge Verbindung von Raumordnung und regionaler Strukturpolitik, z.B. im Rahmen der Erarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten.

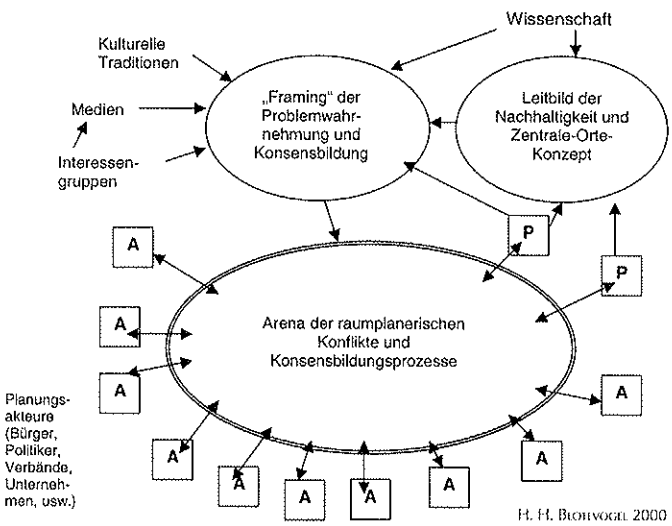
Das ZOK bietet für die Konkretisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung einen gut geeigneten räumlichen Orientierungsrahmen, da es in den Handlungsfeldern Siedlungsstruktur, Verkehr, Versorgung und evtl. auch gewerbliche Wirtschaft Leitplanken vorgibt. Solche Rahmensetzungen sind zur Moderation und Bewertung der „pragmatischen" planerischen Eingriffe ebenso notwendig, wie sie für eine gerechte Verteilung zunehmend knapper werdender staatlicher Infrastrukturmittel benötigt werden. Ferner bietet das ZOK konkrete räumliche Ansatzpunkte für eine am Prinzip der räumlichen Standortbündelung orientierte Regionalpolitik sowie für andere Fach- und Infrastrukturplanungen, in denen es heute nicht mehr so wie in den 1960er und 1970er Jahren um den Ausbau, sondern eher um den Rückbau und die Aufgabe von Standorten geht.

4. ZOK und Planungsmethodik: vom Plan zum Prozess

Nachdem die Frage nach der Eignung des Instruments „Zentrale Orte" zur Erreichung raumordnungspolitischer Zielsetzungen grundsätzlich positiv beantwortet wurde, stellt sich die Frage nach der instrumentellen Ausgestaltung. In Anbetracht der weitreichenden Kritik kann es dabei nicht nur um eine marginale Modifikation gehen, beispielsweise in der Form einer geringfügigen Aktualisierung der alten MKRO-Entschließungen, sondern um die Rolle des ZOK in einer grundsätzlicheren Revision der raumordnungspolitischen Instrumentierung. Ebenso wie Raumordnungspolitik generell ist auch Zentrale-Orte-Politik auf zwei unterschiedlichen, aber komplementären Ebenen zu betreiben:

- erstens als *hoheitliche, rechtlich verbindliche Rahmenplanung* („harte Raumplanung"). Auf dieses Instrument kann und darf die Raumordnungspolitik nicht verzichten, da in nicht konsensfähigen Konfliktfällen ein verbindlicher Ordnungsrahmen vorhanden sein muss, um zu Entscheidungen im Interesse des Gemeinwohls gelangen zu können. Im Hinblick auf das ZOK heißt dies, dass die rechtsverbindliche Darstellung der Zentralen Orte in den Plänen und Programmen der Länder und Regionen auch künftig ein unverzichtbares Instrument zur Verwirklichung der oben genannten Zielsetzungen bleiben muss. Allerdings ist zu prüfen, inwieweit die in vielen Ländern sehr differenzierten Darstellungen entfeinert und auf einen harten Kern im Sinne einer „Leitplankenplanung" zurückgeführt werden können.
- zweitens als *kooperative, diskursive Entwicklungsplanung* („weiche Raumplanung"). Hier ist zu prüfen, inwiefern das ZOK als ein Medium der Kommunikation und Konsensbildung fungieren kann (siehe Abb. 2). Kooperative, diskursive Planungsprozesse treten heute immer mehr in den Mittelpunkt sowohl der Planungstheorie als auch der Planungspraxis. Diese Formen, die auf kommunikative Rationalität und Konsensbildung setzen, ergänzen die im Zuge der Verwaltungsmodernisierung verschlankten formalen Planungsprozeduren, sie eröffnen aber auch neue Perspektiven für die raumbezogene Planung, die sich damit neue Wirkungsmöglichkeiten erschließen kann.

Abb. 2: Zentrale Orte im Prozess der diskursiven Planung



Der diskursive Planungsmodus ist mit dem Zentrale-Orte-Konzept nur dann inkompatibel, wenn man dieses nur als starres Raummodell der Siedlungsstruktur denken kann. Dabei wird aber übersehen, dass Zentrale Orte auch ein beträchtliches Potenzial für diskursive Konsensbildungsprozesse enthalten. Eine wesentliche Ressource der diskursiven Planung liegt bekanntlich in der *Konsensbildung*. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang das *„framing"*, also die „Rahmung" von Realitäts- und Problemwahrnehmungen. Für die Eignung des ZOK für diskursive Planungsprozesse sprechen seine breite Bekanntheit und Akzeptanz sowohl in der Planung auch in der politischen Öffentlichkeit. Trotz aller Kritik ist bei der großen Mehrheit der Gemeinden in Deutschland die zentralörtliche Einstufung der jeweiligen Gemeinde und ihrer Nachbarkommunen akzeptiert. Zentrale Orte und ihre siedlungsstrukturelle Einbettung lassen sich graphisch anschaulich darstellen und sind damit auch für Laien „lesbar". Die Raumplanung verfügt damit über ein in der politisch-planerischen Kommunikation etabliertes und geeignetes Instrument zum *framing* der Realitätswahrnehmung und Problemdefinition, beispielsweise bei interkommunalen Konflikten. Zentrale Orte, gerade auch in ihrer graphischen Darstellung in Verbindung mit Siedlungsstrukturmodellen der dezentralen Konzentration, sind in der Lage, die Konsensbildung in diskursiven Planungsprozessen zu fördern.

Wenn man verstärkt auf die Leistungsfähigkeit regionaler, interkommunaler Kooperations- und Konsensfindungsprozesse setzt, liegt die Erwartung nahe, auf die traditionellen Instrumente der hoheitlichen „harten" Raumplanung weitgehend verzichten zu können. Allerdings stützen die bisherigen Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen diese Erwartung nicht. Unverzichtbar ist zum Ersten, dass die – mit Hilfe des ZOK möglicherweise beförderten – regionalen Kooperationsergebnisse letztlich in eine „harte", in Konfliktfällen auch belastbare Form gebracht werden. Zum Zweiten sind aber auch landesplanerische Zielvorgaben und in deren Rahmen zentralörtliche Funktionszuweisungen an die Gemeinden unverzichtbar. Solche festen Rahmenvorgaben, die allerdings nicht zu detailliert sein sollten, um die Entscheidungsräume der regionalen und lokalen Ebene nicht unangemessen einzuschränken, sind i.d.R. durchaus hilfreich für interkommunale Kooperations- und Konsensfindungsprozesse, die „im Schatten der Hierarchie" (F. Scharpf) und gefördert durch staatliche Anreize besser gedeihen als in einer Arena ohne Spielregeln, in der die interkommunale Konkurrenz dann leicht mit Hauen und Stechen ausgetragen wird.

Vorgeschlagen und skizziert wird eine Neufassung der landes- und regionalplanerischen Funktion des ZOK. Seine traditionelle Funktion als langfristig gültiges, rechtlich verbindliches Siedlungsstrukturmodell behält prinzipiell ihre Berechtigung, verliert für die Planungspraxis jedoch relativ an Bedeutung, weil die rechtsverbindliche, „harte" Raumplanung ihren früheren, ohnehin kaum einlösbaren umfassenden Steuerungsanspruch aufgibt und sich auf eine verbindliche Rahmensetzung im Sinne der Vorgabe von „Leitplanken" für die Entwicklung mit einem entfeinerten Instrumentarium zurückzieht. In diesem eingeschränkten Sinne ist die rahmensetzende und orientierungsgebende Funktion des ZOK auch künftig unverzichtbar, zumal die rechtsverbindliche Leitvorstellung der Nachhaltigkeit das landesplanerische Zielsystem neu akzentuiert hat.

Daneben (und nicht statt dessen!) muss sich die Landes- und Regionalplanung aktiv in die politischen Diskurse um die Gestaltung unseres Lebensraums einmischen, Interessenkonflikte moderieren, Konsensbildungsprozesse organisieren und am Projektmanagement beteiligen. In diesen diskursiven, auf Information, Kommunikation und Konsens setzenden Planungsformen können Zentrale Orte als Elemente von Planungsdiskursen möglicherweise eine die Problemwahrnehmung beeinflussende und Konsensbildungen fördernde Funktion entfalten. Die Praxis wird zeigen, ob die hier geäußerte Erwartung, dass das ZOK nicht nur als „harter" Rahmen, sondern auch in „weichen" Planungsverfahren hilfreich sein kann, gerechtfertigt ist.

5. Zentrale Orte: Standortcluster statt Gemeinden

In den meisten Bundesländern wird der Begriff des Zentralen Ortes auf ganze Gemeinden bezogen. Mit der Funktionszuweisung an Kommunen in ihrer gesamten territorialen Erstreckung ohne innergemeindliche Differenzierung wird das dem Konzept inhärente Konzentrationsprinzip aber weitgehend aufgehoben. Die Lokalisation von zentralen Einrichtungen außerhalb der eigentlichen zentralörtlichen Kerne ist in flächengroßen Gemeinden in der Regel kaum durch die Landes- und Regionalplanung beeinflussbar. In Großstädten findet eine innere Differenzierung von Stadt(teil)zentren unterschiedlicher Versorgungshierarchie häufig keine planerische Berücksichtigung.

Die Bindung des raumplanerischen Zentrale-Orte-Begriffs an ganze Gemeinden hat sich insgesamt gesehen *nicht* bewährt und sollte grundsätzlich aufgegeben werden. In der Zentrale-Orte-Theorie sind Zentrale Orte bekanntlich räumliche Konzentrationen („Cluster") von zentralen Einrichtungen, prinzipiell unabhängig vom Zuschnitt der Gemeindegrenzen. Selbstverständlich lassen sich solche Standortcluster in vielen Fällen empirisch näherungsweise durch Gemeinden beschreiben, wenn eine weitgehende Übereinstimmung zwischen Gemeindeterritorium und zentralörtlichem Standortcluster gegeben ist. Dies ist erfahrungsgemäß am häufigsten bei den Mittelzentren der Fall. Probleme entstehen jedoch, wenn der territoriale Zuschnitt entweder zu weit oder aber zu eng ist, so dass das Prinzip der funktionalen Äquivalenz von Zentralort und Gemeinde verletzt

wird. Diese Diskrepanz tritt vor allem bei zwei Falltypen auf: erstens bei großflächigen, mehrpoligen Gemeinden (Falltyp I) sowie zweitens bei Oberzentren und Metropolregionen mit engen Grenzen der Kernstadt (Falltyp II).

Bei großflächigen, mehrpoligen Gemeinden (Falltyp I) handelt es sich vor allem um Großstädte mit differenzierten innerstädtischen Zentrensystemen, die i.d.R. zwischen Hauptzentrum (Stadtkern, „City") und Nebenzentren (Stadtteilzentren, Stadtrandkerne) hierarchisch gestuft sind. Solche innerstädtischen Zentrensysteme sind nicht nur für die kommunale Planungsebene bedeutsam, sondern auch für die Regionalplanung, vor allem dann, wenn die Verflechtungsbereiche der Stadtteilzentren über das Stadtgebiet hinausreichen (Beispiele: Hamburg-Harburg, Frankfurt-Höchst) oder wenn am Rand der Großstadt neue Zentrentypen entstanden sind (Beispiele: nichtintegrierte Shopping Center und Fachmarktzentren, Airports, HGV-Knoten). Obwohl gerade diese Zentrentypen einer besonderen Beachtung in Zentrenkonzepten und Regionalplänen bedürfen, würden sie gleichsam durch den Raster der zentralörtlichen Gliederung hindurchfallen, wenn man an der traditionellen Auffassung der Deckungsgleichheit von Zentralort und Gemeinde festhielte. Wenn der Zentrale-Orte-Begriff hingegen auf Standortcluster zentraler Einrichtungen bezogen wird, entsteht die Möglichkeit, eine einheitliche Typologie von Zentralen Orten sowohl für intrakommunale als auch für regionale Zentrensysteme zu entwickeln. Das ZOK erhält damit eine konsistentere Fassung, unabhängig von den Planungsebenen, und erleichtert damit eine engere Verzahnung von Stadt- und Regionalplanung.

Zum Falltyp I gehören ferner großflächige Gemeinden mit hohen Freiraumanteilen im ländlichen Raum. Sie sind vor allem durch die kommunale Neugliederung der Jahre um 1970 in den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Saarland gebildet worden. Mit der Funktionszuweisung an große Flächengemeinden ohne innergemeindliche Differenzierung wird das dem ZOK inhärente räumliche Konzentrationsprinzip weitgehend aufgehoben und damit ein erheblicher Teil seiner möglichen Steuerungswirkung verschenkt.

Aus diesem Grund wird neben den Stadtstaaten vor allem den Bundesländern mit großflächigen Gemeindeterritorien empfohlen, die grund- und mittelzentralen Funktionszuweisungen nicht auf ganze Gemeinden, sondern auf die funktionalen Kerne bzw. Siedlungsschwerpunkte innerhalb der Gemeindeterritorien zu beziehen (vgl. Abb. 3). Erste Ansätze zu einem solchen auf Cluster bezogenen Verständnis von Zentralen Orten bestehen bereits in Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Da mit der Festlegung innergemeindlicher Zentren die kommunale Planungshoheit tangiert wird, sollte die Landesplanung lediglich die Notwendigkeit der inneren Differenzierung des zentralörtlichen Systems festlegen und die konkrete Ausgestaltung weitgehend der kommunalen Ebene überlassen.

Es ist unmittelbar evident, dass die Spezifizierung intrakommunaler Zentren in die städtebauliche Maßstabsebene hineinreicht. Damit wird die Chance eröffnet, landes- und regionalplanerische Zielsetzungen besser mit den städtebaulichen Zielen und Instrumenten zu verzahnen. Allerdings setzt eine Nutzung dieser Chancen voraus, dass an der Schnittstelle von Regionalplanung und Städtebau kooperative Planungsprozesse mit starker kommunaler Beteiligung einen hohen Stellenwert erhalten.

Abb. 3: Intrakommunale Zentren

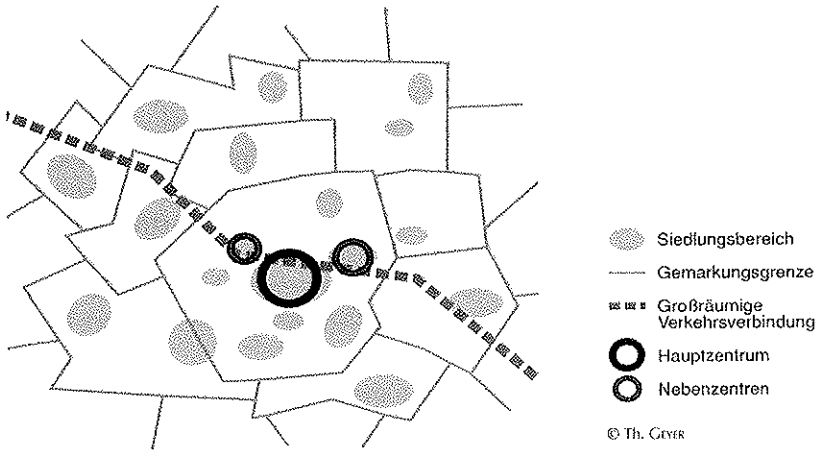
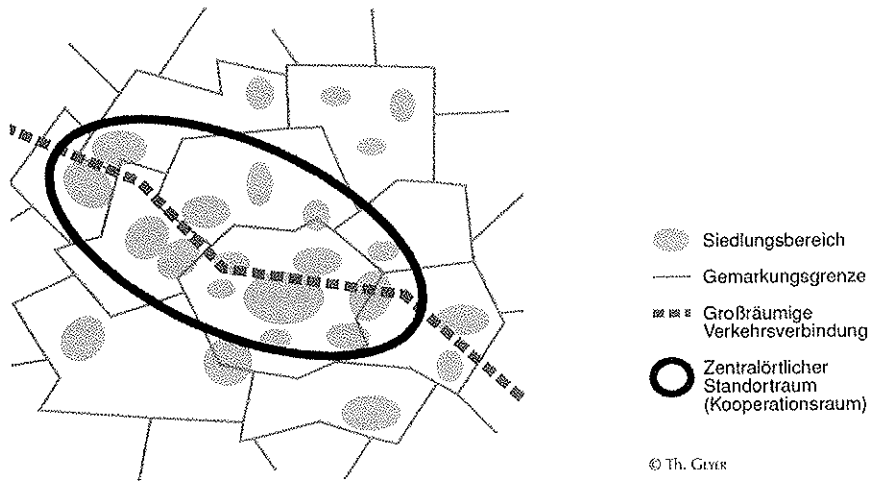


Abb. 4: Transkommunaler zentralörtlicher Kooperationsraum



Bei Oberzentren bzw. Metropolregionen mit engen Gemeindegrenzen (Falltyp II) ist die raumplanerische Gleichsetzung von territorial definierter Stadt und Zentralem Ort aus einem anderen Grund problematisch. Oberzentrale und metropolitane Einrichtungen sind zwar i.d.R. im Hauptzentrum der Kernstadt konzentriert, sie sind jedoch darüber hinaus auch über einen größeren Standortraum, der häufig über das Territorium der Kernstadt hinausreicht, verteilt. Hier handelt es sich vor allem um hochrangige Einrichtungen mit größerem Flächenbedarf wie Hochschulen, Krankenhäuser, Flugplätze und Logistikzentren sowie zunehmend auch suburbane Cluster von Büros, Einzelhandelsbetrieben und Freizeiteinrichtungen. Ein solcher oberzentraler Standortcluster kann dann, wenn die kommunalen Grenzen um das Oberzentrum hinreichend weit zugeschnitten sind, mit dem Territorium der betreffenden Stadt im Großen und Ganzen deckungsgleich sein (Beispiele: Münster und Bielefeld), er kann sich aber bei Städten mit engen kommunalen Grenzen auch auf Nachbargemeinden erstrecken (Beispiele: Düsseldorf-Neuss-Ratingen; Frankfurt-Offenbach-Eschborn).

Ein unverzichtbarer Bestandteil der Bestimmung transkommunaler Oberzentren und Metropolregionen ist die Aufstellung transkommunaler Zentrenkonzepte mit der Bildung zentralörtlicher Kooperationsräume. Dabei sollte sich die Landesplanung auf eine allgemeine Kennzeichnung des zentralörtlichen Standortraums beschränken. Die erforderlichen differenzierten Aussagen zur konkreten Abgrenzung und kleinräumigen Verteilung zentralörtlicher Funktionen innerhalb des Kooperationsraums erfolgen hingegen in enger interkommunaler Abstimmung zwischen den betreffenden Gemeinden, z.B. im Rahmen der kommunal verfassten Regionalplanung oder als interkommunaler Vertrag. Solche kooperativen Lösungen werden nur dann gelingen, wenn sich alle Beteiligten einen Vorteil versprechen. Für die in den transkommunalen Zentralort einbezogenen Umlandgemeinden ist der Vorteil auf den ersten Blick deutlicher als für die Kernstadt. Diese erhält jedoch ein Mitspracherecht bei zentralitätsrelevanten Entwicklungen in den Umlandgemeinden. Darüber hinaus sollten zusätzliche, ggf. auch finanzielle, Anreize geschaffen werden, um die Kooperationsbereitschaft zu erhöhen.

Mit der Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Begriffs ist auch eine *Verfahrensänderung der Zentrale-Orte-Politik* verbunden. Da sich die Ausweisung einer begrenzten Zahl von Zentralen Orten als ein Allokationsproblem der Ressourcenverteilung auffassen lässt, hat die Festlegung von Zentralen Orten grundsätzlich zentralisiert zu erfolgen, allerdings nach Hierarchieebenen subsidiär abgestuft: Während sich die Bundesebene (bzw. die MKRO) auf die Ebene der Metropolregionen beschränken sollte, haben die Bundesländer in ihren Raumordnungsplänen die Ober- und Mittelzentren, nicht jedoch die Grundzentren auszuweisen und überhaupt keine innergemeindlichen Festlegungen zu treffen. Aufgabe der Landesplanung ist es jedoch, die allgemeinen Regeln und Kriterien für die Auswahl und Abgrenzung der Grundzentren sowie der zentralörtlichen Sonderformen festzulegen. Allenfalls könnten auf der Landesebene transkommunale oberzentrale Kooperationsräume dargestellt werden, wobei jedoch deren genaue Abgrenzung der Regionalplanung überlassen bleiben kann.

Auf der Ebene der Regionalplanung sind die Grundzentren, die zentralörtlichen Sonderformen (z.B. Fachmarktzentren o.ä.) sowie ggf. die Abgrenzung der oberzentralen Kooperationsräume zu entscheiden. In den größeren Ländern kann auch die Bestimmung der

Mittelzentren der Regionalplanung überlassen werden. Auf dieser Ebene wird es künftig eher weniger um eine rechtsverbindliche „Ausweisung" der Zentralen Orte im traditionellen Sinne gehen, sondern vielmehr um interkommunale Konsensbildung und Kooperation im Rahmen von regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten. Allerdings dürfen solche Konzepte, die einen neuen diskursiven Typ der Zentrale-Orte-Politik repräsentieren, keinesfalls auf der Stufe unverbindlicher Absichtserklärungen stehen bleiben, sondern sind in verbindliche Festlegungen, vorzugsweise im Rahmen der „harten" Regionalplanung, umzusetzen.

Die Darstellung der Zentralen Orte in den Plänen und Programmen sollte nicht als landesplanerische Funktionszuweisung an ganze Gemeinden erfolgen. Es wird vielmehr empfohlen, Zentrale Orte als *Standortcluster zentraler Einrichtungen*, prinzipiell unabhängig von den Gemeindegrenzen, aufzufassen. Dieses Verständnis von Zentralen Orten würde nicht nur eine viel realitätsnähere Darstellung in den Plänen und Programmen ermöglichen, sondern auch eine engere Verzahnung von Stadt- und Regionalplanung erleichtern und die Chance eröffnen, das ZOK wirksamer zur raumplanerischen Steuerung der Einzelhandels- und Siedlungsentwicklung einzusetzen. Besonders bedeutsam ist das veränderte Verständnis von Zentralen Orten für zwei Typen von Zentren. Zum Ersten handelt es sich um Stadt- bzw. Ortsteilzentren, die in großen Städten eine erhebliche, teilweise über die Stadtgrenzen hinausreichende Bedeutung entfalten. Neben solchen großstädtischen Stadtteilzentren oder Stadtrandkernen sind in diesem Zusammenhang auch großflächige Städte und Gemeinden mit großen Freiraumanteilen zu nennen, bei denen eine zentralörtliche Funktionszuweisung an die gesamte Gemeinde zu irreführenden Resultaten führen würde. Hier ist es wichtig, neben dem Hauptzentrum der betreffenden Gemeinde auch Neben- bzw. Ortsteilzentren zu spezifizieren. Zum Zweiten ist die Ablösung des Zentrale-Orte-Verständnisses von ganzen Gemeinden für Oberzentren und Metropolregionen bedeutsam, da deren oberzentrale und metropolitane Einrichtungen häufig nicht nur auf dem Territorium der Kernstadt, sondern auch in Nachbargemeinden lokalisiert sind, so dass transkommunale oberzentrale bzw. metropolitane Standorträume entstehen. Die landes- und regionalplanerische Berücksichtigung solcher Strukturen erlaubt es, hochrangige Entwicklungspotenziale zu fördern, ohne ständig die kommunalen Grenzen anpassen zu müssen. Transkommunale Zentralorte sind stets als interkommunale Kooperationsräume aufzufassen.

Die Bestimmung der Zentralen Orte sollte künftig subsidiär gestuft erfolgen. Die Bundesebene (MKRO) sollte sich auf die Metropolregionen beschränken. Auf der Ebene der Länder sind die Ober- und Mittelzentren sowie die allgemeinen Kriterien für die Grundzentren und die zentralörtlichen Sonderformen zu bestimmen. Die Regionalplanung sollte für die Festlegung der Grundzentren sowie der zentralörtlichen Sonderformen, in den größeren Bundesländern auch für die Ausweisung der Mittelzentren verantwortlich sein. Auf dieser Ebene kommt kooperativen Planungsformen zur Erarbeitung regionaler Einzelhandels- und Zentrenkonzepte eine besondere Bedeutung zu.

6. Hierarchiestufen und Sonderformen

Hierarchiestufen

Die bisherige Raumordnungspraxis ging auf der Grundlage der MKRO-Entschließung von 1968 meist von einer vierstufigen Differenzierung in Klein-, Unter-, Mittel- und Oberzentren aus. Im Laufe der Zeit haben einige Länder die beiden untersten Zentralitätsstufen zu *einer* Ebene zusammengefasst, weil sich eine planerisch begründete eindeutige Unterscheidung dieser beiden Ebenen als kaum möglich herausgestellt hat. Dieser Einschätzung schließt sich der Arbeitskreis an und empfiehlt, auf die gesonderte Ausweisung von Kleinzentren zugunsten einer einheitlichen Kategorie „Grundzentrum" zu verzichten. Zum Zweiten wurde in den meisten Ländern eine Vielzahl von *Zwischenstufen und Subtypen* eingerichtet. Nach Auffassung des Arbeitskreises sollte auf solche Ausdifferenzierungen grundsätzlich verzichtet werden. Die planerische Darstellung eines zentralörtlichen Systems kann nicht die Aufgabe haben, möglichst viele lokale Besonderheiten abzubilden, sondern sie dient als räumlich konkretisiertes Organisationsmittel der Erreichung landesplanerischer Ziele, und dafür reichen die Grundstufen der zentralörtlichen Hierarchie i.d.R. aus.

Während am unteren Ende der zentralörtlichen Hierarchie die Stufe der Kleinzentren entbehrlich erscheint, sollte die Stufung am oberen Ende durch die Kategorie der *„Metropolregionen"* ergänzt werden. Diese Begriffsvorschlag knüpft an die Kategorie der „Europäischen Metropolregion" an, die bekanntlich im Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen von 1995 sowie in einem MKRO-Beschluss vom Juni 1997 in die Raumordnungspolitik eingeführt wurde. In der Literatur zu den Europäischen Metropolregionen wird zwar überwiegend die Meinung vertreten, dass diese Kategorie *nicht* umstandslos als höchste Stufe der zentralörtlichen Hierarchie verstanden werden könne. Wenn man jedoch – wie hier empfohlen – den Zentrale-Orte-Begriff von seiner Bindung an einzelne Gemeinden ablöst und im Sinne eines Standortclusters zentraler Einrichtungen verallgemeinert, lassen sich Metropolregionen durchaus in die Zentrale-Orte-Hierarchie als höchste Stufe oberhalb der Oberzentren einordnen. Denn wie die internationale Metropolenforschung gezeigt hat, sind Metropolen heute immer weniger mit einzelnen Städten, sondern immer mehr mit Stadt*regionen* gleichzusetzen. Der deutsche Terminus „Metropol*region*" trägt dieser Tendenz Rechnung und ist durchaus mit einem Verständnis eines metropolitanen Zentralortes, der nicht eine einzelne Stadt, sondern eine regionale Standortagglomeration metropolitaner Einrichtungen umfasst, kompatibel.

Auch hinsichtlich der raumordnungspolitischen Zielsetzung der Metropolregionen besteht kein Widerspruch zum ZOK. Das Instrument der Zentralen Orte dient auf den verschiedenen Zentralitätsstufen der Erreichung sehr unterschiedlicher Ziele (vgl. Abb. 5). Während das Ziel der „Versorgungsgerechtigkeit" nur auf der unteren und mittleren Stufe relevant ist, treten auf der höheren und höchsten Stufe die Ziele der gewerblichen Wirtschaftsentwicklung und der hochrangigen Infrastrukturangebote (speziell des Verkehrs) in den Vordergrund. Schließlich steht auch das Fehlen von Verflechtungsbereichen nicht im Widerspruch zum ZOK. Zentralörtliche Verflechtungsbereiche sind - wenn überhaupt - heute nur noch hinsichtlich der haushaltsorientierten Versorgung sowie hinsichtlich der Erreichbarkeit im öffentlichen Verkehr auf der unteren und mittleren Stufe empirisch fassbar und planerisch bedeutsam. Auf der höheren und höchsten Stufe spielt nur noch die Er-

reichbarkeit der hochrangigen Infrastruktur eine gewisse Rolle, und die Verflechtungsbereiche gehen immer mehr in überregionale (und internationale) Netzwerkstrukturen über.

Die hier vorgeschlagenen Stufen der Zentralen Orte sollten nach Möglichkeit mit einheitlichen Definitionen versehen werden, für die folgende Vorschläge unterbreitet werden:

Abb. 5: Instrumentelle Bedeutung der zentralörtlichen Stufen für die Handlungsfelder

Zentralörtliche Stufen	Instrumentelle Bedeutung des ZOK zur räumlichen Steuerung in den wesentlichen Handlungsfeldern			
	Siedlungs-struktur	Verkehr	Versorgung	Gewerbliche Wirtschaft
Metropolregionen	■	■	□	■
Oberzentren	■	■	□	■
Mittelzentren	■	■	■	■
Grundzentren	■	■	■	□

Metropolregion (MR): Regionale Agglomeration zentraler Einrichtungen mit internationaler Bedeutung (Unternehmensverwaltungen und -dienste, Finanzwesen, Verkehr, Wissenschaft und Forschung, Kultur, Medien);

Oberzentrum (OZ): Standortcluster hochwertiger, spezialisierter Einrichtungen im wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und politischen Bereich mit großräumiger Bedeutung;

Mittelzentrum (MZ): Standortcluster mit vielfältigem Infrastrukturangebot für Bevölkerung und Wirtschaft mit regionaler Bedeutung;

Grundzentrum (GZ): Standortcluster mit allen elementaren Versorgungseinrichtungen zur Grundversorgung der Bevölkerung.

Sonderformen

Während der Arbeitskreis die Einführung von Zwischenstufen in der Hierarchie der Zentralen Orte grundsätzlich für entbehrlich hält, können arbeitsteilig angelegte Konzepte kooperierender Zentren („Städteverbünde"), wie sie z.B. von der sächsischen Landesplanung ausgewiesen werden, unter bestimmten Bedingungen ein sinnvoller Ansatz zur Weiterentwicklung des ZOK sein. Diese Sonderform sollte jedoch auf Ausnahmefälle und grundsätzlich auf die mittleren und höheren Hierarchieebenen beschränkt bleiben. Die Ausweisung kooperierender Zentren kommt in Frage, wenn voll funktionsfähige Zentren nicht in zumutbarer Nähe erreicht werden können und die näher gelegenen Zentren die notwendigen Mindest-Tragfähigkeiten nicht einzeln, sondern nur im Verbund von zwei oder mehreren Zentren erreichen. Solche Situationen bestehen vor allem in dünn besiedelten ländlichen Räumen (insb. Nordostdeutschlands) sowie in stark zerteilten Mittelgebirgsräumen (z.B. im Erzgebirge).

Darüber hinaus wird empfohlen, die vierstufige Zentrale-Orte-Typologie problemspezifisch weiter zu differenzieren. Dies bedeutet vor allem, neue Zentrentypen wie nichtintegrierte Shopping-Center und andere Standortcluster von Fachmärkten, SB-Warenhäusern und ähnlichen großflächigen Einzelhandelsbetrieben (einschließlich FOCs) durch eine

oder mehrere zentralörtliche Sonderkategorien planerisch zu erfassen. Die Einführung solcher Sonderkategorien bedeutet keinesfalls, die Expansion solcher Betriebs- bzw. Zentrentypen gutzuheißen oder gar über eine Angebotsplanung zu forcieren. Es geht vielmehr darum, dieses Problemfeld nicht planerisch zu ignorieren und das Steuerungspotenzial des ZOK problemadäquat und wirksam einzusetzen. Für die planerische Konkretisierung solcher zentralörtlichen Sondertypen kommen insbesondere interkommunale kooperative Planungsverfahren, etwa im Rahmen der Aufstellung regionaler Einzelhandelskonzepte oder eines entsprechenden Fachbeitrags zum Regionalplan in Betracht.

Ausstattungsmerkmale

Verbindliche Ausstattungskataloge mit einer abschließenden Auflistung von Einrichtungen für die verschiedenen Zentralitätsstufen im Sinne von landesplanerischen Zielen sind aus mehreren Gründen problematisch. In Anbetracht der großen Dynamik der Zentrenausstattungen bedürfen sie einer kontinuierlichen Überprüfung und Fortschreibung. Für den privatwirtschaftlichen Bereich der Infrastruktur verfügt die Landes- und Regionalplanung kaum über Steuerungsmöglichkeiten, und auch im Bereich der öffentlichen Infrastruktur wehren sich sowohl die Fachplanungen als auch die Kommunen mit nachvollziehbaren Gründen gegen verbindlich vorgegebene Standortraster. In diskursiven, auf Konsens abzielenden Planungsprozessen sollte die Landesplanung ihre zentralörtlichen Standortraster eher im Sinne einer Hilfestellung und eines Dienstleistungsangebots für die Fachplanungen in die Planungsprozesse einbringen. Das bedeutet nicht, dass Ausstattungskataloge völlig entbehrlich würden. Sie dienen der Erläuterung und der Verständigung über die ansonsten nur sehr allgemein definierbaren zentralörtlichen Hierarchieebenen. Erforderlich ist dafür jedoch nur eine beispielhafte Auflistung typischer Einrichtungen auf den vier Zentralitätsstufen.

Anstelle traditioneller Ausstattungskataloge möge die beigefügte tabellarische Übersicht „Variation des Ziel-Mittel-Systems der Zentrale-Orte-Politik nach Hierarchieebenen" die hier vertretene Auffassung über den Zusammenhang von überwiegenden Leitfunktionen, strategischen Ansatzpunkten und möglichen Konkretisierungen durch konkrete Einrichtungen verdeutlichen. Zur Erläuterung sei angemerkt,

- dass auf den verschiedenen Hierarchieebenen unterschiedliche Funktionen im Vordergrund stehen, d.h. sie gelten auch auf den anderen Ebenen, aber mit unterschiedlichem Gewicht;
- dass zur Erfüllung dieser Funktionen unterschiedliche strategische Ansatzpunkte dienen können, die hier nur beispielhaft aufgeführt sind und die im Interesse einer flexiblen Ausgestaltung der Zentrale-Orte-Politik auch variierbar bleiben sollten;
- dass den strategischen Ansatzpunkten wiederum konkrete instrumentelle Mittel, darunter auch konkrete zentrale Einrichtungen, zugeordnet werden können, die aber ebenso wenig in Katalogen abschließend festgelegt werden können;
- dass systematische Zusammenhänge zwischen den Hierarchieebenen einerseits sowie den vorwiegend geeigneten politisch-planerischen Steuerungsmodi und der vorherrschenden normativen Orientierung im Rahmen der Zieletrias der Nachhaltigkeit bestehen.

Übersicht 1: Die Variation des Ziel-Mittel-Systems der Zentrale-Orte-Politik nach Hierarchieebenen

Zentralitätsstufen	Leitfunktion	Strategische Größen (in den Handlungsfeldern Versorgung, Verkehr, Siedlung, Wirtschaft)	Instrumentelle Ansatzpunkte/ Beispiele für Konkretisierungen	Umsetzung	Bezug zur Nachhaltigkeit
Metropolregionen	Innovation und Wettbewerb	• Regionale Wissenscluster von internationaler Bedeutung	Hochschulen Öffentliche u. private F&E-Einrichtungen, Einrichtungen des Wissenstransfers	Technisch-infrastrukturelle Instrumente Finanzielle und rechtliche Instrumente	Überwiegend ökonomisch begründete Leitfunktion: „Freies-Spieler-Kräfte-Zentralität"
		• Bedeutende private und öffentliche Steuerungs- und Kontrollfunktionen	Hauptsitze transnationaler Unternehmen Hochspezialisierte Dienstleistungsunternehmen Sitz von Parlament, Regierung und bedeutenden Behörden		
		• Hochspezialisierter Arbeitsmarkt mit internationaler Vernetzung			
		• Höchstwertige Kultur- und Freizeitangebote	Theater nationaler und internationaler Reputation Großveranstaltungen der Kultur und Unterhaltung Freizeiteinrichtungen (Themenparks, Brand Parks)		
		• Knotenpunkt im europäischen Hochgeschwindigkeitsverkehrsnetz	Halte- und Umsteigepunkt im europäischen HGV Internationaler Flughafen		
		• Bedeutendes Finanzzentrum	Sitz großer Banken und Versicherungen Börse und Finanzdienstleistungen		
		• Standort neuer Medien u. wirtschaftsnaher Kommunikationsinfrastruktur	Messen und Ausstellungen Funkmedien, überregionale Printmedien Unternehmen der Medienwirtschaft		
Oberzentren	Ressourcenschonende Entwicklung/-Räumliche Bündelung von Infrastruktur	• Wissenscluster von nationaler und regionaler Bedeutung	Hochschule Einrichtungen des Innovationstransfers	Fachpolitiken (insb. in den Bereichen Infrastrukturpolitik, Forschungs- und Technologiepolitik, Bildungspolitik, Verkehrspolitik, Wohnungsbaupolitik) mit dem Ziel der räumlichen Bündelung von Aktivitäten, um positive Externalitäten zu erzeugen und negative zu vermeiden	Überwiegend zivilgesellschaftlich begründete Leitfunktion: „Aushandlungs-Zentralität" zwischen den Interessen verschiedener Akteursgruppen
		• Private und öffentliche Steuerungs- u. Dienstleistungsfunktionen	Sitz einiger Großunternehmen Spezialisierte Dienstleistungsunternehmen Sitz regionaler Behörden		
		• Spezialisierter Arbeitsmarkt mit regionalen und nationalen Verflechtungen			
		• Hochwertige Kultur- und Freizeitangebote/Standorte der Bündelung verschiedener kultureller Funktionen	Theater mit ständigem Ensemble Regelmäßige saisonale Veranstaltungen der Kultur und Unterhaltung (Kultursommer etc.) Ausdifferenzierte Formen von Alternativkultur		
		• Hochwertige Verkehrsinfrastruktur	Güterverkehrszentrum, Güterverteilzentrum ICE/IC-Bahnhof		
		• Standort räumlich-funktionaler Arbeitsteilung in einer polyzentrischen Siedlungsstruktur	Großstadt-„City" mit Warenhäusern Neue Zentrentypen, z.B. Shopping Malls Größere Stadtteilzentren		
Mittelzentren	Versorgung/Infrastruktur, polyzentrische siedlungsstrukturelle Ordnung	• Regionale Bildungs- und Ausbildungsfunktion	Schulen der Sekundarstufe II Sonderschule		Überwiegend sozialstaatlich begründete Leitfunktion: „Versorgungszentralität"
		• Arbeitsmarktzentrum	Öffentliche Bibliothek		
		• Zentrale Funktionen für Kultur, Freizeit und Unterhaltung	Veranstaltungshalle Öffentliches Schwimmbad Weitere wohnungsnahe Freizeiteinrichtungen		
		• Überregionale Verkehrsanbindung	Anbindung an Schienenfernverkehr ÖPNV-Knotenpunkt		
		• Zentrale Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion	Stadtzentrum mit breit gefächertem Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot, Fußgängerzone		
		• Einrichtungen des Gesundheitswesens	Regelkrankenhaus Fachärzte		
		• Kompakte Stadt der kurzen Wege	Konzentration der Bautätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte mit ÖPNV-Erschließung (Inter)kommunale Gewerbegebiete		
Grundzentren	Wohnstandortnahe Grundversorgung	• Grundversorgung mit Gütern (Einzelhandel) und Dienstleistungen	Einzelhandelsbetriebe der Grundversorgung Kombinierte Einzelhandels-/Dienstleistungsbetriebe („Laden 2000" etc.)		
		• Kommunale Autonomie und elementare öffentliche Dienstleistungen	Allgemeinärzte, Apotheke Gemeindeverwaltung Kindertagesstätten Einrichtungen der Altenpflege Einrichtungen der Behindertenhilfe		
		• Elementare Bildungseinrichtungen	Grundschule Schule der Sekundarstufe I		
		• Basale Kommunikationsdienste	Kommunikationszellen (z.B. Internet-Café)		
		• Öffentliche Verkehrsanbindung	ÖPNV-Haltestellen		
		• Kompakte Siedlungsstruktur	Konzentration der Bautätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte		

Entsprechend dem hier vertretenen Planungsverständnis wird davon abgeraten, ein solches dynamisiertes Ziel-Mittel-System in rechtsverbindlichen Plänen zu fixieren, schon gar nicht für längere Zeiträume. Die Raumordnungspolitik sollte offen bleiben, um im Dialog und in Kooperation mit den jeweiligen Fachplanungen einerseits sowie den Gemeinden andererseits die instrumentelle Ausgestaltung kontinuierlich zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Tragfähigkeit

Das Prinzip der (Mindest-)Tragfähigkeit bzw. der (Mindest-)Marktgrößenschwelle spielt sowohl in der Zentrale-Orte-Theorie als auch in der traditionellen Zentrale-Orte-Politik eine wesentliche Rolle. Es bleibt insofern wichtig, als es einer etwaigen inflationären Ausweisung von Zentralen Orten harte ökonomische Grenzen setzt, da die Unterschreitung von Mindesttragfähigkeiten bei öffentlichen Einrichtungen hohe Zusatzkosten verursacht und im privatwirtschaftlichen Bereich die Existenzgrundlage der Betriebe in Frage stellt.

Andererseits erscheint eine verbindliche Festlegung von Bevölkerungsrichtwerten für Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche problematisch. Sie setzt nicht nur eine wissenschaftlich kaum haltbare räumliche Fixierung der Verflechtungsbereiche voraus, sondern führt auch leicht zu einem planerischen Schematismus. Sinnvoll erscheint dagegen die Nennung von Orientierungswerten für Einwohnerzahlen zur Verständigung über zentralörtliche Bereichsstufen, damit die immer wieder vorgetragenen Wünsche nach zentralörtlichen Höherstufungen sachgerecht bewertet werden können. Solche Orientierungswerte sollten nicht als starre Grenzwerte aufgefasst werden, sondern als Anhaltspunkt für die notwendigen Mindest-Tragfähigkeiten.

Unter besonderen Bedingungen – speziell in dünn besiedelten ländlichen Räumen – kann es landesplanerisch durchaus geboten sein, in Einzelfällen die betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeitsschwellen zu unterschreiten, um zumutbare Erreichbarkeiten der zentralen Einrichtungen zu gewährleisten. Dadurch wird dann transparent, dass das Vorhalten von Infrastruktur trotz mangelnder Tragfähigkeit i.d.R. mit hohen Kosten verbunden ist.

Abgrenzung der Verflechtungsbereiche und Erreichbarkeitsstandards

Gegen eine planerische Festsetzung von zentralörtlichen Verflechtungsbereichen spricht nicht nur die Tendenz zu zentralörtlichen Mehrfachausrichtungen der Haushalte, sondern auch das immer wieder auftretende Missverständnis, eine zentralörtliche Bereichsausweisung als landesplanerisches Ziel bezwecke eine ganz bestimmte Ausrichtung der privaten Versorgungs- (und Pendler-)Beziehungen. Aus diesen Gründen wird empfohlen, auf eine konkrete Abgrenzung der zentralörtlichen Verflechtungsbereiche als förmliches landesplanerisches Ziel in den Plänen und Programmen grundsätzlich zu verzichten. Das bedeutet keineswegs, dass die tatsächlich bestehenden Verflechtungsbereiche landesplanerisch irrelevant wären. Deren Erfassung und Analyse ist schon deshalb notwendig, um die Frage zu beantworten, ob die notwendigen Mindest-Tragfähigkeiten gegeben sind. Die planerische Darstellung der Verflechtungsbereiche findet dann ihren angemessenen Ort im Begründungs- bzw. Erläuterungstext.

Die Abgrenzung zentralörtlicher Verflechtungsräume wird in hohem Maße von der verkehrlichen Erreichbarkeit bestimmt. Dabei kann der Öffentliche Personenverkehr als das entscheidende Kriterium angesehen werden. Gerade für diesen Bereich besitzt das zentralörtliche System auch eine besondere konzeptionelle Bedeutung, wenn es darum geht, öffentliche Verkehrssysteme an raumordnerischen Kriterien auszurichten. Dabei lassen sich aus landesplanerischer Sicht Mindeststandards für Fahrzeiten und Fahrtenhäufigkeiten formulieren, um eine ausreichende Erreichbarkeit der Zentralen Orte unterschiedlicher Hierarchiestufe zu gewährleisten.

Er wird empfohlen, die traditionelle Vierstufigkeit der zentralörtlichen Gliederung in zweifacher Hinsicht zu modifizieren. Erstens ist am unteren Ende der Hierarchie auf die gesonderte Ausweisung von Kleinzentren zugunsten einer einheitlichen Kategorie von Grundzentren zu verzichten. Zweitens ist oberhalb der Oberzentren die neue Kategorie der „Metropolregionen" einzuführen. Auf Zwischenstufen kann grundsätzlich verzichtet werden. Dieses Grundschema kann jedoch problemspezifisch um Sondertypen wie vor allem interkommunale Zentrenverbünde und neue Zentrentypen (Agglomerationen großflächiger Betriebstypen wie Shopping Center, Fachmarktzentren) ergänzt werden. Ausstattungskataloge und zentralörtliche Verflechtungsbereiche sind nicht zur Darstellung förmlicher Ziele geeignet, sondern besitzen nur eine erläuternde Bedeutung.

7. Handlungsansätze des ZOK für ländliche Räume

Während in den Verdichtungsräumen eher Probleme der überregionalen Wettbewerbsfähigkeit, der Verkehrsbelastung, der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme usw. im Vordergrund stehen, haben ländliche Räume, insbesondere solche mit dünner Besiedlung und in peripherer Lage, vor allem mit Problemen der Sicherung von Mindeststandards der Versorgung und Infrastrukturausstattung in zumutbarer Erreichbarkeit zu kämpfen. Diese unterschiedlichen Problemlagen erfordern eine entsprechende Differenzierung des ZOK. Gerade in ländlichen Räumen besitzt das Prinzip der Standortbündelung von Infrastrukturen, der räumlichen Konzentration von öffentlichen und privaten Investitionen, der Sicherung einer wohnortnahen Versorgung und der Entwicklung einer verkehrs- und versorgungsoptimalen Siedlungsstruktur durch das ZOK einen unvermindert hohen Stellenwert. Dabei erfüllen insbesondere die Mittelzentren eine entscheidende Funktion. Aus raumordnungspolitischer Sicht entscheidend ist die Maschenweite des Netzes leistungsfähiger Mittelzentren, da von ihr abhängt, ob die mittelzentralen Leistungen auch für die Haushalte in den nichtzentralen Siedlungen in zumutbarer Nähe verfügbar sind. Als Richtschnur kann gelten, dass der Zeitaufwand zur Erreichung des nächstgelegenen Mittelzentrums mit dem ÖPNV von keinem Wohnplatz aus einen Schwellenwert von 60 Minuten überschreiten soll. Aufgrund unterschiedlicher Problemlagen ist es zweckmäßig, ländliche Räume differenzierter zu betrachten. Es bietet sich dabei an, ländliche Räume mit Entwicklungsansätzen und einer mittleren Siedlungsdichte von strukturschwächeren, dünn besiedelten ländlichen Gebieten zu unterscheiden.

Ländliche Räume mit mittlerer Bevölkerungsdichte

Hier stellt sich vorrangig die Aufgabe, die häufig recht dynamische Entwicklung räumlich zu lenken und eine stärkere Zersiedlung zu vermeiden. Neben einer stabilen industriellen Entwicklung sind diese Räume nicht selten touristisch attraktiv und ein Ziel für Alters- oder Freizeitmigrationen. Durch eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte kann zum einen die landschaftliche Attraktivität gesichert werden, und zum anderen bieten kompakte Siedlungsstrukturen eine günstige Voraussetzung für die Bedienung durch den öffentlichen Personenverkehr. Auch für die gewerbliche Entwicklung kann eine räumliche Bündelung der Entwicklungspotenziale in Mittelzentren die Chancen für ein sich selbst tragendes Wachstum verbessern, indem eine kritische Masse für die Ausbildung von Produktions- und Dienstleistungsnetzwerken erreicht wird. In den ländlichen Räumen dieses Typs stellt sich das Problem der zu großen mittelzentralen Maschenweite kaum. In Kreisen mit einer Bevölkerungsdichte von mehr als 150 Einwohnern pro km² wird die mittelzentrale Mindest-Tragfähigkeit von rund 30.000 Einwohnern schon in Verflechtungsbereichen von 200-300 km² erreicht, so dass die Erreichbarkeitsstandards nur selten unterschritten werden.

Mit dem betriebswirtschaftlich bedingten Rückzug sowohl des Einzelhandels als auch öffentlicher und privater Dienstleistungen „aus der Fläche" hat die Bedeutung der Grundzentren für die Versorgung der Bevölkerung relativ abgenommen. Gleichwohl bleibt der Erhalt eines möglichst dichten Netzes funktionsfähiger Grundzentren sowohl zur Sicherung der wohnungsnahen Grundversorgung als auch aus ökologischen Gründen ein wichtiges Ziel der Raumordnung in ländlichen Räumen. Allerdings verfügt die Raumplanung nur über sehr begrenzte Möglichkeiten, die anhaltenden Kontraktionsprozesse zu Lasten der flächendeckenden, wohnungsnahen Versorgung zu beeinflussen. Umso wichtiger ist es, Möglichkeiten arbeitsteiliger interkommunaler Kooperationen zu prüfen.

Dünn besiedelte ländliche Räume

Als besonders schwierig stellt sich die Situation in den dünn besiedelten, meist peripher gelegenen ländlichen Regionen dar, die vor allem im Nordosten Deutschlands verbreitet sind. In Abhängigkeit von der niedrigen Bevölkerungsdichte benötigen die Zentralen Orte hier große Verflechtungsbereiche, um die betriebswirtschaftlich notwendigen Mindest-Tragfähigkeiten zu erreichen. Wenn die niedrige Bevölkerungsdichte auch noch mit einer dispersen Siedlungsstruktur einhergeht, ist eine ÖPNV-Bedienung zu vertretbaren Kosten kaum noch möglich, und die Erreichbarkeits-Standards der Zentralen Orte unterschiedlicher Stufe sind für große Teile der Bevölkerung nicht mehr einzuhalten. Die Situation wird besonders prekär, wenn die Bevölkerung weiter zurückgeht, so dass die zentralörtlichen Tragfähigkeiten in immer mehr Fällen unterschritten werden. Die in solchen Situationen in einigen Ländern zu beobachtenden großzügigen Ausweisungen von dichten zentralörtlichen Netzen tragen kaum zur Lösung der Probleme bei. Wenn solche Planungen trotz mangelnder Tragfähigkeiten tatsächlich umgesetzt würden, entstünden für die öffentliche Hand hohe Kosten, die angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte realistischerweise nicht aufzubringen sind. Wenn inflationäre Ausweisungen von Zentralen Orten hingegen nur deklamatorischen Charakter haben und praktisch folgenlos bleiben, verliert nicht nur

das ZOK seine Steuerungswirkung, sondern es droht auch ein genereller Verlust der Glaubwürdigkeit der Landes- und Regionalplanung.

Gerade in den dünn besiedelten, peripher gelegenen ländlichen Räumen kommt den Potenzialen der Mittelzentren in ihrer Rolle als Entwicklungsschwerpunkte eine Schlüsselrolle zu. In diesen strukturschwachen Gebieten haben sie die Aufgabe, bei einem ggf. unvermeidlichen Rückbau der öffentlichen Infrastrukturen im Sinne eines „Auffangnetzes" dafür Sorge zu tragen, dass die Dienstleistungsangebote im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie im Bereich der öffentlichen Verwaltung erhalten bleiben, um weiteren Entleerungsprozessen entgegenzuwirken. Darüber hinaus sollte zumindest in den dafür geeigneten Mittelzentren versucht werden, durch öffentliche Maßnahmen der Wirtschaftsförderung eine „kritische Masse" für eine wirtschaftliche Eigendynamik anzuregen und zu unterstützen.

In vielen Bundesländern steht infolge rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und schwieriger Haushaltslage, aber auch im Zuge des Rückzugs der öffentlichen Hand aus der umfassenden wohlfahrtstaatlichen Daseinsfürsorge ein Rückbau der öffentlichen Leistungsangebote auf der Tagesordnung. In diesem Zusammenhang hat die Landes- und Regionalplanung die Aufgabe, auf die räumlichen Auswirkungen hinzuweisen und diese in die Entscheidungsprozesse einzubringen. Zumindest kann die Landes- und Regionalplanung durch eine Optimierung der Standortentscheidungen mit Hilfe des ZOK die negativen räumlichen Auswirkungen reduzieren.

Noch problematischer ist die Lage der Grundzentren in den dünn besiedelten, peripher gelegenen Regionen. Hier stellt sich mit besonderer Aktualität die Frage, inwieweit es realistisch ist, angesichts der abnehmenden finanziellen Handlungsspielräume der öffentlichen Hand die Grundversorgung in Form eines Netzes von Zentralen Orten unterer Stufe aufrecht zu erhalten, wenn die Tragfähigkeiten vieler Nahbereiche unterschritten werden. Gefordert sind an Stelle unrealistischer Zentrenausweisungen regional angepasste, flexible Versorgungslösungen, die auch unkonventionelle Organisationsformen wie nachbarschaftlich geführte Läden, mobile Versorgungsdienste usw. einschließen.

In den ländlichen Räumen hat das ZOK seine klassischen Funktionen als Instrument zur Sicherung eines dezentralen, wohnungsnahen Infrastruktur- und Versorgungsnetzes und zur Vermeidung der Zersiedlung von Freiräumen unverändert erhalten. Eine besondere Bedeutung kommt hier den Mittelzentren zu, die nicht nur ein breites Spektrum von Versorgungsleistungen erbringen und als Knoten im öffentlichen Personenverkehr fungieren, sondern die durch ihre Infrastrukturausstattung und ihre Funktion als Arbeitsmarktzentren zur Stabilisierung der gewerblichen Entwicklung beitragen.

Als prekär erweist sich die Situation in den dünn besiedelten, peripher gelegenen ländlichen Räumen. Aufgrund der geringen Tragfähigkeit sind die bestehenden Zentrennetze sehr weitmaschig, so dass die planerischen Erreichbarkeits-Standards für Teile der Bevölkerung nicht oder nur mit hohen Kosten gewährleistet werden können. Die Situation wird verschärft, wenn die Bevölkerung zurückgeht und die Tragfähigkeiten weiter abnehmen. Hier fungieren die Mittelzentren als eine Art Auffangnetz, während für die wohnungsnahe Grundversorgung innovative flexible Lösungen einschließlich mobiler Angebotsformen an Bedeutung gewinnen.

8. Zentrenkonzepte für Verdichtungsräume

Während in den ländlichen Räumen die Gewährleistung einer (Mindest-)Versorgung in zumutbarer Erreichbarkeit im Sinne des traditionellen raumordnungspolitischen Gleichwertigkeitsziels im Vordergrund steht, liegt die Funktion des ZOK in den Verdichtungsräumen in erster Linie in der *Entwicklung* (interregionale Perspektive) sowie in der *Koordination und Ordnung* (intraregionale Perspektive). Hier besteht ein vergleichsweise weitreichender Bedarf zur Weiterentwicklung des ZOK.

In den Verdichtungsräumen sind die klassischen zentralörtlichen Ansätze (Reichweite, Versorgungsbereich, Mindestbevölkerung) weitgehend irrelevant. Die einzelnen Zentren sind hier eher funktionsteilig denn hierarchisch miteinander verflochten. Die Vermischung der Funktionen und die Mehrfachausrichtungen der Konsumenten führen zu einer Überlagerung der Verflechtungsbereiche. Auch die Standortwahl der Betriebe des großflächigen Einzelhandels orientiert sich hier eher an Faktoren wie Flächenverfügbarkeit und Erreichbarkeit im Individualverkehr denn am System der Zentralen Orte.

Während die Bedeutung des ZOK für die Lenkung der Zentrensysteme und der Siedlungsentwicklung *innerhalb* der Verdichtungsräume eher zurückgegangen ist, hat sie auf der *interregionalen und internationalen Ebene* in den letzten Jahren eher eine vermehrte Aufmerksamkeit erfahren. In der global verflochtenen Weltwirtschaft und Weltgesellschaft spielen die Großstadt- und Metropolregionen eine entscheidende Rolle als Knotenpunkte des Verkehrs und der Kommunikation sowie als Standorte der Entscheidungs-, Kontroll- und Dienstleistungsfunktionen. Innovation und Wettbewerb sind ihre Leitfunktionen. Auf dieser großräumigen Ebene geht es nicht um „Versorgung" und räumlich abgrenzbare Verflechtungsbereiche, sondern um hochwertige Infrastruktur und internationale Vernetzung. Mit dem hier vertretenen erweiterten Verständnis von Zentralität und Zentralen Orten sind diese Funktionen voll kompatibel.

Auf der *intraregionalen Ebene* kann es nicht darum gehen, die reale Zentren- und Siedlungsstruktur krampfhaft an ein Idealbild von Zentralen Orten und ihren Verflechtungsbereichen anzupassen. Das heißt aber nicht, dass die Ordnungsfunktion des ZOK in den Verdichtungsräumen generell obsolet wäre. Im Vordergrund der Zentrale-Orte-Politik steht jedoch nicht eine landesplanerische Festlegung von Zentren und Verflechtungsbereichen, sondern die Erarbeitung integrierter Zentrenentwicklungskonzepte in kooperativen Verfahren. Die diffusen zentralörtlichen Verflechtungen, die Herausbildung von Subzentren, die Entstehung neuer Zentrentypen und die dispersen Zersiedlungsprozesse im Stadt-Umland-Bereich sind durch eine stärkere Orientierung der Wohn- und Arbeitsstättenentwicklung auf ein regional abgestimmtes Zentrensystem neu zu strukturieren und ggf. in ihrer regionalplanerisch unerwünschten Entwicklung zu begrenzen. Monofunktionale suburbane Siedlungsgebiete sind funktional anzureichern und zu durchmischen sowie städtebaulich aufzuwerten. Intraregionale Zentren-, Wohnsiedlungs-, Arbeitsstätten- und Verkehrsentwicklung sind enger aufeinander abzustimmen.

In diesem Zusammenhang muss die Planung zur Kenntnis nehmen, dass die Entwicklung großflächiger Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen an sub- und periurbanen Standorten in den meisten Fällen irreversibel ist und zum großen Teil auch den Marktverhältnissen, d.h. nicht nur dem Interesse von Investoren, sondern auch dem gewandelten Mobili-

täts- und Konsumverhalten der Bevölkerung, entspricht. Die Bevölkerung sieht i.d.R. die gesamte Stadtregion bei der Deckung des spezialisierteren Bedarfs als zusammenhängenden Versorgungsraum mit arbeitsteilig spezialisierten Zentren an. Sie bezieht die Angebotsvielfalt und Einkaufsatmosphäre der Innenstädte ebenso in ihr Nachfragekalkül ein wie die SB-Warenhaus- und Fachmarktzentren an autoorientierten, meist suburbanen Standorten. Auch bei der Weiterentwicklung des ZOK ist zu respektieren, dass das zentralörtliche System heute nicht mehr allein aus gewachsenen Stadt- und Stadtteilzentren besteht, sondern auch aus dem sog. sekundären Netz mit neuen Zentrentypen (insb. Shopping Center und Fachmarktzentren) und meist großflächigen Betriebsformen, deren Standortwahlen primär auf gute Erreichbarkeit für den motorisierten Kunden ausgerichtet sind. Eine undifferenzierte Verweigerungshaltung gegenüber den neuen Absatzstrukturen im suburbanen Raum ist keine angemessene Strategie zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Innenstädte. Diese müssen ihre spezifischen Standortpotenziale konsequent nutzen und weiterentwickeln. Hierzu gehören ein attraktives städtebauliches Ambiente mit hoher Aufenthaltsqualität, Angebotsvielfalt, Koppelungspotenziale zwischen Einzelhandel, Freizeit- und kulturellen Angeboten und eine angemessene Erreichbarkeit auch im Individualverkehr.

Auf der anderen Seite ist es im Kontext der übergeordneten Leitvorstellungen der nachhaltigen Entwicklung und des Leitbildes der europäischen Stadt nicht zu verantworten, die Einzelhandelsentwicklung in ihrem Spannungsverhältnis von „innen" und „außen" völlig dem Markt zu überlassen. Dagegen sprechen zwei Argumente: Erstens widerspricht eine massive Verlagerung von Einzelhandelsumsätzen aus den gewachsenen Zentren in neue Zentrentypen- und großflächige Betriebsformen an nichtintegrierten Standorten dem Gebot der nachhaltigen Entwicklung, weil sich der modal split verschlechtert, die Umweltbelastung steigt und nichtmotorisierte Bevölkerungsgruppen benachteiligt werden. Zweitens wird ignoriert, dass der Einzelhandel in den gewachsenen Zentren nicht nur eine Handels- und Versorgungsfunktion erfüllt, sondern auch einen wesentlichen Beitrag zur Attraktivität und zum Erhalt der Urbanität unserer Städte leistet. Er erzeugt insofern als positiven externen Effekt ein Kollektivgut, dessen Erhalt im öffentlichen Interesse liegt und deshalb eine Intervention durch die Raumplanung legitimiert.

Die Steuerung der Entwicklung großflächiger Betriebs- und neuer Zentrentypen kann selbstverständlich nicht auf eine generelle Verhinderung zielen. Eine solche Restriktion wäre handels- und wettbewerbsrechtlich unhaltbar. Es geht vielmehr um eine raumordnungspolitisch und städtebaulich begründete Standortlenkung, um die angesprochenen negativen Auswirkungen zu minimieren. Ein gangbarer Weg auf diesem schmalen Grat zwischen staatlicher Steuerung und marktlicher Dynamik besteht in einer komplementären Funktionsteilung zwischen „innen" und „außen" entlang von innenstadtrelevanten und nicht innenstadtrelevanten Sortimenten. Solche Festlegungen können und sollten für nichtintegrierte Einzelhandelsstandorte und großflächige Betriebstypen mit Hilfe des Baurechts vorgenommen werden. Sie bedürfen allerdings auch einer kontinuierlichen wirksamen Kontrolle, da aufgrund der Dynamik der betrieblichen Sortimentspolitik eine ständige Tendenz besteht, die baurechtlichen Sortimentsbeschränkungen zu unterlaufen. Die Ausweitung von Randsortimenten in Möbelmärkten ist dafür ein häufig zu beobachtendes Beispiel.

Grundlage für die Weiterentwicklung der zentralörtlichen Strukturen in den Verdichtungsräumen sollten interkommunal abgestimmte, integrierte Zentrenentwicklungskonzepte sein. Hierbei geht es nicht nur um den Einzelhandel. Gerade aufgrund der dynamischen Standortentwicklung in diesem Bereich müssen Vorstellungen entwickelt werden, durch welche anderen Funktionen Zentren gestärkt und weiterentwickelt werden können. Hierzu gehören Dienstleistungen, städtische und kommunale Einrichtungen, Kommunikationsaufgaben und die Sektoren Freizeit und Kultur. Ein integriertes regionales Zentrenkonzept bietet durch die Berücksichtigung von Verflechtungen zwischen einzelnen Zentren und Standorten fundiertere und überzeugendere Entscheidungsgrundlagen als Einzelfallentscheidungen. Zugleich kann es als Grundlage für eine offensivere Strategie der Regionalplanung dienen, die durch das Aufzeigen von Entwicklungspotenzialen und Angebotsstandorten im gesamtregionalen Kontext größere Handlungsspielräume besitzt als beim bloßen Reagieren auf Anfragen einzelner Investoren.

Zudem ist die Kooperation zwischen Regional- und Bauleitplanung zu intensivieren. Um die negativen Auswirkungen großflächiger Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen auf das System der gewachsenen Zentren zu minimieren, sollte die Landes- und Regionalplanung klare Zielvorgaben und Kriterien für die Entwicklung entsprechender Standorte im stadtregionalen Zusammenhang und insbesondere hinsichtlich der funktionalen Aufgabenteilung zwischen den – anhand einer einheitlichen Systematik ermittelten und eingestuften – innerstädtischen und suburbanen Zentren unterschiedlichen Typs festlegen.

Bei der Erarbeitung und im Hinblick auf die Umsetzung intraregionaler Zentrenentwicklungskonzepte spielt die interkommunale Abstimmung und Zusammenarbeit eine zentrale Rolle. Ein geeigneter Rahmen hierfür sind als erster Schritt regionale Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepte, auf die sich die beteiligten Kommunen einigen. In einem weiteren Schritt sollten diese in Regionale Entwicklungskonzepte (REK) integriert werden, um auch die Wechselwirkungen der Zentrenentwicklung mit anderen Aspekten der Regionalentwicklung angemessen zu berücksichtigen. Hierbei kann die Regionalplanung eine Moderationsfunktion übernehmen. Um Anreize zur interkommunalen Kooperation zu schaffen, wird eine finanzielle Förderung durch die übergeordneten Planungsträger empfohlen. Dafür sind unterschiedliche Ansätze denkbar. Neben der Förderung von Gutachten könnten spezifische „Kooperations-Fonds" für bestimmte Teilregionen gebildet werden. Auch die Bindung der Gewährung von Städtebauförderungsmitteln an interkommunale Zentrenkooperationen wird die Bereitschaft der beteiligten Kommunen an solchen Prozessen erhöhen.

In jedem Fall ist es erforderlich, regionale Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepte nicht auf der Ebene unverbindlicher Entschließungen zu belassen. Um die Konzepte verbindlich zu machen, kommen entweder regionalplanerische Verträge oder die Überführung der wesentlichen Elemente in einen rechtsverbindlichen Regionalplan, beispielsweise als „Fachbeitrag Einzelhandel" oder „Fachbeitrag Zentren", in Betracht. Vertragslösungen können insofern vorteilhaft sein, als sie individuelle Regelungen zum Vorteils-Nachteils-Ausgleich zwischen Gemeinden mit und ohne Außenbereichszentren treffen können. Andererseits sind die praktischen Erfahrungen mit interkommunalen Verträgen noch gering, so dass nur schwer zu beurteilen ist, ob solche Regelungen auch für Konfliktfälle ausreichen, etwa dann, wenn in einer Gemeinde die politische Führung wechselt und entgegen der Vereinbarung ein Ansiedlungsvorhaben realisiert werden soll.

Regionale Zentrenkonzepte können einen wesentlichen Beitrag zu einer konsensorientierten Regionalentwicklung, zu höherer Planungssicherheit für Investoren und Projektentwickler sowie zu mehr Transparenz bei planungspolitischen Entscheidungen für die Öffentlichkeit leisten. Allerdings ist die Notwendigkeit derartiger planerischer Einflussnahme – bei der sich einzelne Gemeinden bei vordergründiger Betrachtung möglicherweise als „Verlierer" sehen – offensiv zu vertreten, denn nur so kann die Funktionsfähigkeit der gewachsenen Stadt- und Stadtteilzentren, eine flächendeckende Nahversorgung sowie die Schaffung attraktiver Ortsmitten auch in der sog. „Zwischenstadt" gewährleistet werden.

Für die Verdichtungsräume bedarf das ZOK einer erheblichen Weiterentwicklung. Bedeutsam wird es hier auf zwei unterschiedlichen Ebenen. Auf der großräumigen Ebene rückt die höchstrangige Stufe der Metropolregionen als Standortcluster hochwertiger Infrastruktur und international bedeutsamer Steuerungs- und Dienstleistungsfunktionen in den Vordergrund des Interesses. Auf der intraregionalen Ebene dient das ZOK vorrangig der Koordination und Ordnung der Siedlungs- und Zentrenentwicklung. Die unabhängig von den kommunalen Grenzen existierenden Zentrensysteme entsprechen immer weniger dem klassischen Zentrale-Orte-Modell, sondern sind zunehmend arbeitsteilig-komplementär mit vielfach überlappenden Einzugsbereichen ausbildet. In diese Zentrensysteme sind auch die neuen Zentrentypen (insb. Shopping Center und Fachmarktzentren) und großflächige Einzelhandelsbetriebe an nichtintegrierten, meist suburbanen Standorten planerisch mit einzubeziehen. Im Mittelpunkt der Zentrale-Orte-Politik steht in den Verdichtungsräumen die Erarbeitung regionaler Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepte als Teil regionaler Entwicklungskonzepte. Dabei geht es sowohl um die Bestandssicherung und Entwicklung der integrierten Zentren (Innenstädte, Stadtteil- bzw. Nebenzentren) als Kernen einer geordneten Siedlungsentwicklung als auch um die zentrenverträgliche Standortsteuerung großflächiger Einzelhandels- und Freizeitbetriebe. Aufbauend auf einer Bestands- und Marktanalyse sind Konzepte zu erarbeiten, die sowohl die städtebauliche Situation der sog. „Zwischenstadt" als auch die Standortanforderungen des großflächigen Einzelhandels berücksichtigen und eine Funktionsteilung „innen" und „außen" entlang von Sortimentstypen vorsehen. Regionale Einzelhandels- bzw. Zentrenkonzepte sind im Konsens der beteiligten Gemeinden und anderer Akteure zu erarbeiten. Dabei kann die Regionalplanung eine initiierende und ggf. auch moderierende Funktion übernehmen, während von Seiten der Landesplanung die Rahmenbedingungen festzulegen sind. Staatliche Anreize bzw. Sanktionen sollten die Prozesse fördern. Die Konzepte sind in verbindliche Formen zu überführen: entweder als interkommunale Verträge (z.B. mit Regelungen über interkommunale Vorteils-Nachteils-Ausgleiche) oder als Fachbeitrag zum Regionalplan.

9. Schlussbemerkung

Die voranstehenden Empfehlungen zum künftigen Einsatz des ZOK in den Programmen und Plänen der Raumordnung dienen (1) einer zeitgemäßen Weiterentwicklung dieses Konzepts im Hinblick auf die gewandelten Leitvorstellungen und Methoden der räumlichen Planung sowie (2) der Förderung eines möglichst einheitlichen Verständnisses dieses Instruments. Sie sollten jedoch nicht als starres Regelwerk missverstanden werden, das keinerlei Differenzierung oder Anpassung an regionale Gegebenheiten erlaubt.

Aus den Empfehlungen ergibt sich die Konsequenz, die inzwischen weitgehend überholten MKRO-Entschließungen zu Zentralen Orten von 1968 bis 1983 durch eine neue, erheblich modifizierte und stark verschlankte Übereinkunft zu ersetzen. Gegen eine ersatzlose Aufhebung spricht die Überlegung, dass im ROG das Instrument der Zentralen Orten angesprochen wird und dass unter den Ländern eine weitgehende Übereinstimmung über das Grundverständnis dieses Konzepts bestehen sollte, damit seine Anwendung in den Plänen und Programmen der Länder nicht immer weiter auseinanderdriftet, so dass es letztlich seiner Wirksamkeit beraubt würde. Wenn die Operationalisierung des ZOK in den Programmen und Plänen der Länder und Regionen *im Detail* unterschiedlich ausfällt, ist dies unproblematisch und als Ausdruck des föderalen Staatsaufbaus keineswegs negativ zu bewerten. Das hier vorgeschlagene neue Verständnis des ZOK zeigt auf, wie die Länder ihr landesplanerisches Instrumentarium weiterentwickeln können, um auf die neuen Herausforderungen angemessen zu reagieren. Ein weiterentwickeltes ZOK bleibt dafür unverzichtbar.

Recommendations for the Further Development of the "Central Place Concept"

Summary

Contents

1 The Need for a Reworking of the "Central Place" Concept of Centrality
2 The CPC in the Context of Sustainability and Urbanity
3 Spheres of Action for Central Place Policy
4 The CPC and Planning Methodology: From Plan to Process
5 Central Places: Perceived Clusters rather than Municipalities
6 Tiers in the Hierarchy and Special Types
7 CPC-based Strategies for Rural Areas
8 Central Place Concepts for High-density Nodes
9 Concluding Remarks

1 The Need for a Reworking of the "Central Place" Concept of Centrality

During the 1980s and 1990s increasing criticism was voiced regarding what is known as the "central-place concept" (henceforth CPC); throughout this period, however, the special status enjoyed by this concept in planning practice remained undiminished. There is general agreement today that the conceptual foundations underpinning the CPC have now "had their day"; this is especially true of the resolutions of the Ministerial Conference on Spatial Planning from the years 1968, 1970, 1972 and 1983. Planning practice in Germany's *Länder* (federal states) is now starting to diverge in respect, for example, of the number of tiers in this hierarchical system and additional "special types", the definition of catchment areas and the assigning of planning goals to particular tiers. In some *Länder*, e.g. North Rhine-Westphalia, the CPC now plays only a relatively minor role.

The Working Party has considered criticism of the CPC in great detail, and to some extent concurs with the arguments which have been put forward; however, it has come to the view that this criticism does not render the CPC obsolete, but rather that it points to a need for the central-place system to be reformulated to accord with the new conditions under which spatial planning takes place today. In a revised form, the CPC is eminently capable of making a valuable contribution – both today and in the future – to the implementation of the goals of spatial planning policy.

In its traditional form, and in particular in the form in which it was implemented in the 1960s and '70s, the CPC was an instrument serving the aspiration of the state to exert wide-ranging control over spatial development. Scientific rationality (in the shape of the central-place theory used in economics) provided the legitimisation for a spatial develop-

ment policy based on so-called "central places". This classical justification for the CPC is now largely obsolete. What has resulted from this fundamental critique of this traditional form of state action, both of the manner in which it was legitimated and of deficits in implementation, is a partial departure from the classical conception of the sovereign power of territorial entities (e.g. local authorities) to exercise control over spatial planning within their territories. A call has also gone out for decentral forms of control (or "steering") built around self-organisation through consensus-building and co-operation.

So what remains in the wake of criticism of the central-place concept and more recent paradigm shifts in developmental planning? It would be a fatal mistake to follow the advocates of a simplistic doctrine of deregulation and either to radically pare down spatial planning policy, or to relegate it to the role of nothing more than a lubricant serving a market-led form of "spatial organisation" dominated by private interests. On the other hand, the CPC is not an end in itself, but one possible instrument of spatial development policy, or an "organisational means" of shaping spatial structure (U. Brösse). To precisely what extent this instrument is – or is not – expedient today is a matter which needs to be discussed and adjudged afresh in the context of a contemporary understanding of the role of the state and of planning.

In its traditional form as an instrument of spatial planning policy, the CPC, with its claim to comprehensively shape spatial and settlement development, has now become largely obsolete. Prior to embarking on a radical reformulation of the CPC, two questions need to be resolved: (1) As an "organisational means", does the CPC represent a suitable foundation for implementing the new sustainability paradigm for spatial development policy and for the preservation of European urbanity? (2) To what extent is the CPC compatible with new discursive planning methods? In order for the CPC to be capable of making an effective contribution to achieving spatial planning goals, it will first be necessary to eliminate the deficits found in the instruments it is currently able to draw on. At the same time, account has to be taken of actual developments in settlement structure over the last few decades and the problems these developments have given rise to.

2 The CPC in the Context of Sustainability and Urbanity

The most recent overhaul of the German Spatial Planning Act famously included the recasting of the catalogue of goals for spatial planning policy to meet the requirements of "sustainable development". "Central places" are referred to explicitly at several places in the Spatial Planning Act, for example in section 2, which sets out the fundamental principles of spatial planning, and in section 7, where the Act lists the rules to govern *Land*-level spatial structure plans. Here the CPC serves primarily as an instrument to steer settlement development in accordance with the overriding vision of "decentral (poly-centric) concentration".

How can the CPC contribute to the development of sustainable spatial and settlement structure? There are essentially four spheres in which the CPC can effectively be brought to bear as an "organisational means" to assist in the implementation of the statutorily enshrined vision of sustainable development (cf. Fig. 1):

(1) the future development of *settlement structure*,

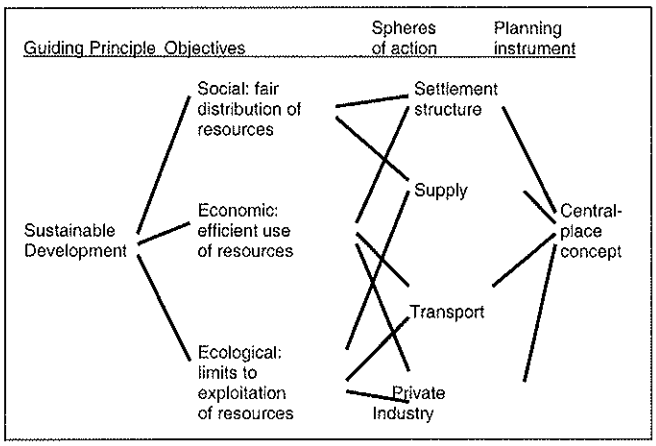
(2) the *supply* of goods and services within reasonable proximity of the populations served,

(3) the organisation of efficient and environmentally benign *transport systems*,

(4) the promotion of *private industry*.

As a matter of general principle, within all four spheres of action it is necessary to take account of the three dimensions of sustainability; their respective significance varies, however, from one sphere to another, as can be seen in Fig. 1. With regard to the CPC, the interconnections between the three dimensions of sustainability and the four spheres of action can be illustrated as follows:

Fig. 1: The central-place concept as a means of achieving spatial policy goals



1. Social: fair distribution of resources

The statutory duty to guarantee equivalent living conditions throughout all sections of the national territory requires the state to intervene in those situations where market forces are not capable of creating a satisfactory degree of parity. In rural regions, the CPC has in the past helped to prevent wide-spread desolation and selective depopulation from occurring on a large scale. Particularly in the more sparsely populated and peripheral rural areas, the task which remains is to safeguard a minimum degree of equity with regard to supply, i.e. to provide a kind of "safety net" in a situation marked by the market-driven erosion of supply close to where people live. The political importance of the traditional planning remit of stabilising the decentral supply network by means of the CPC remains undiminished.

2. Economic: the efficient use of resources

With the growing internationalisation of the economy, increasing prominence is coming to be attached to regional competitiveness and innovativeness as one aspect of the endeavour to safeguard the material foundations of life. One vital prerequisite for a region to be competitive is the spatial concentration of high-grade research, information and communication functions and high-quality transport infrastructure. The CPC – in combination with settlement-structure goals – supports the efficient use of both technical/material and social infrastructure and thus underpins the sustainability mandate. In the context of the development of settlement and supply systems, the advantages accruing to individual businesses are frequently accompanied by increased social costs. Thus, when the development of retailing and services in a given locality is based on the central-place system, this will tend to avoid the externalised costs (social and environmental costs) associated with non-integrated "greenfield" locations; it also contributes to achieving – from a macroeconomic perspective – more efficient exploitation of existing infrastructure and investments and thus preventing the creation of what are termed "sunk" costs. As far as the public sector is concerned, central-place concepts play an important role in reorganising the supply of services (e.g. administrative reform). Where there is reason to expect infrastructure to be "rolled back", this type of orientation helps if not to prevent, then at least to minimise predictable deficits in supply (e.g. in the health and education sectors).

3. Ecological: limits to the exploitation of resources

In addition to promoting the more economic exploitation of financial resources, orientation to the CPC also promotes the more sparing consumption of land resources, and thus represents a contribution to safeguarding natural resources – usually referred to as "natural foundations of life". This ecological function of the CPC is particularly evident in the transport sector. The CPC represents in exemplary fashion the ideal case of a form of settlement development geared to eliminating or reducing traffic movements. Particularly within the discussion on regional implementation of Agenda 21, considerable importance has to be attached to this consideration. From central-place theory we can also draw the conclusion that, as a strategy of urban planning, merely increasing concentration and density does not in itself go far enough; rather the structure of entire settlement systems needs to be harnessed to the goal of traffic reduction.

Closely entwined with the sustainability principle as the central guiding principle underlying the system of values in society today – and hence decision-making – is the question of how to address the *European cultural landscape*, as it has evolved over centuries, and the *preservation of urbanity in European towns and cities*. By comparison with the towns and cities of North America, towns in Europe are generally regarded as being shaped by their distinct historical development, so that today's townscapes both result from and reflect this history; despite continuing processes of sub- and disurbanisation, the European town still differs markedly from its North American counterpart. Among the characteristic features of European towns are historic town centres, the functional dominance of the city centre, and polycentric settlement structure. In the present context we are concerned less with protecting this historic heritage, but principally with preserving the special urban quality arising not least from the physical concentration of a wide range of

central functions within historic city centres. In diametrical opposition to urban development in the USA, in Europe the predominant and shaping vision is that of the "compact and functionally mixed town or city". This model is evident in both European and national programmes on urban policy, as well as in the urban-development plans and strategies of numerous German cities. Admittedly, in Germany too there are unmistakable signs of countervailing development trends, such as the emergence of non-integrated centres on the urban fringe. Equally, in the current discussion on what is known as the "Zwischenstadt", there is also a good deal of argument taking place in Germany on the extent to which there is a need to revise the model of compact, town-centre-oriented urban development; nonetheless, there remains to date fundamental political consensus on the need for the preservation of European civic culture.

The orientation of spatial and settlement structure to the CPC is not an end in itself, but is rather justified by the contribution which the CPC is capable of making towards achieving the "sustainable development" of spatial and settlement structure. As an "organisational means", the CPC can contribute towards sustainable development in the spheres of *settlement structure, supply, transport* and *private industry*. The CPC also provides a conceptual basis for the European *leitbild* referred to as "urban regions with short ways", i.e. the planning paradigm oriented to polycentrality, functional mix, the minimisation of traffic, and the preservation of compact settlement structures as means of safeguarding open space. One matter which remains unaltered in its importance is the so-called "crash barrier" function of the central-place concept: it should ensure that the development of settlements and cultural landscapes does not depart from the desired path, but proceeds in a manner compatible with the sustainability principle and which incorporates the principles of protecting cultural landscapes and preserving urbanity as vital planks of the role of spatial planning.

3 Spheres of Action for Central Place Policy

Designations on central places contained within the spatial structure plans and regional plans of the *Länder* have the character of legally-binding targets. Here the following concrete "target areas" can be identified as being affected by issues relevant to the central-place concept:

- service and supply, public infrastructure planning,
- large-site retailing, non-integrated centres,
- regional land-use policy and settlement-structure planning,
- regional transport planning,
- regional economic policy.

The central purpose initially associated with the traditional central-place concept was connected to the *service and supply function*. Within spatial planning practice, however,

this narrow understanding of its role was soon broadened. For spatial planning today, central places more usually represent a comprehensive frame of reference for a multiplicity of disparate functions and claims on land use, extending well beyond the way in which the term was used in the original theory of central places. Indeed, for both regional planning and *Land*-level spatial planning, the CPC has come to represent a vital tool among the set of instruments it employs in the field of settlement-structure planning. Moreover, over the last few years in particular, other goals have become increasingly prominent, especially spatial structure and/or development functions. Assigned to the spatial order function are primarily those claims on the land concerned with steering settlement development; the development function tends rather to encompass economic goals. In the following section, this general classification will be augmented by a more sectorally-based view of individual functions and types of use. Here the primary focus will be on the question as to what conceptual contribution the CPC is capable of making to influencing the spatial development associated with specific demands for land use.

Settlement structure: In the commonly applied, normative models of settlement structure (the point-axial model, the concept of polycentric concentration) central places constitute a key element inasmuch as areas of housing settlement are systematically arranged around core supply nodes. Under the relatively new watchword of "sustainable settlement development", this principle remains as relevant as it has always been. As a planning instrument for steering the development of housing settlements, the CPC will, therefore, maintain its role in the future as a key criterion in decision-making on the selection of suitable areas for settlement. It will, however, increasingly be supported by other planning instruments, such as building-land potential models.

Transport: The CPC is of vital importance for transport policy, with central places, as nodes in the network, serving as important points of reference for both the preparation and the implementation of regional transport and mobility strategies. With regard to public transport in rural areas, the local concentration of served destinations of regional importance is an essential prerequisite to achieving the necessary minimum level of demand for public transport.

Supply: Physical concentration with regard to the location of both private- and public-sector supply operations around central places makes good sense both for the suppliers and for the consumers of goods and services. Continuing processes of clustering in the retail sector, the increasing tendency of large-site retail operations to opt for non-integrated locations, and the rising importance of e-commerce will together lead to a partial erosion – though in the long term not to the total abandoning – of the system of central places which has evolved over the years; despite these processes, however, there is no reason to depart from the principle of the concentration of retail and domestic services at one locality within established town centres. Only this approach is capable of guaranteeing a system of supply close to the homes of consumers – particularly important for households which do not have access to a car. Moreover, providing an efficient and diverse retail sector is one of the vital functions of city centres. Retailing can thus be seen to make a major contribution to enhancing the appeal of towns and cities, and to the quality of life both of local residents and of the visitors who choose to take a break there.

Private industry: There are a number of important reasons for thinking that central places are also well poised to take on the function of centres of economic development. This is true quite generally of higher-order centres and metropolitan regions, which have a major role to play in the international competition to attract business to locate in Germany; it applies also, however, to focal areas for commercial development within assisted regions, where the centres concerned are predominantly intermediate-order centres and the smaller of the higher-order centres. Here there is good reason to forge close ties between (higher-level) comprehensive spatial planning and regional structure policy, e.g. in the preparation of regional development strategies.

In connection with the need to add concrete detail to the *leitbild* of sustainable development, the CPC provides a highly suitable framework for orientation by setting out guidance for action in the spheres of "settlement structure", "transport", "supply" and (possibly also) "private industry". Such a framework is equally vital both for the moderation and evaluation of "pragmatic" planning interventions and for ensuring the fair distribution of ever-dwindling state funding for infrastructure projects. Moreover, the CPC provides a concrete spatial basis for a form of regional policy orientated to the principle of spatial clustering, and equally for other sectoral and infrastructure planning schemes, which today – unlike in the 1960s and '70s – tend to be concerned no longer with adding infrastructure, but rather with the removal of facilities and with abandoning certain sites or locations.

4 The CPC and Planning Methodology: From Plan to Process

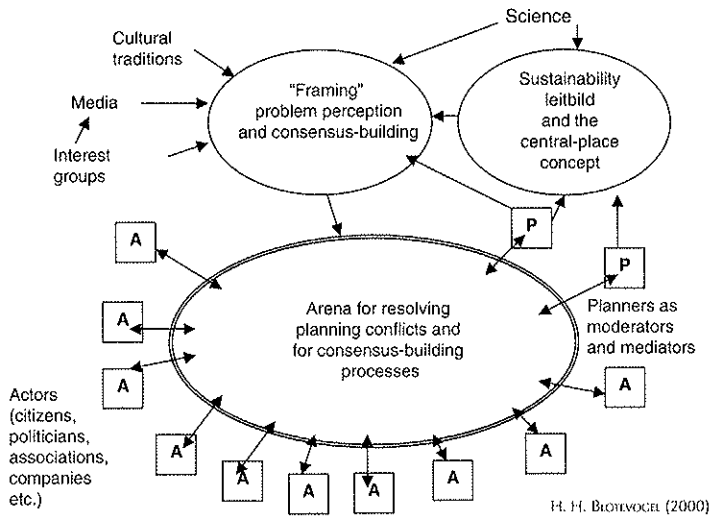
Now that the question as to the general suitability of the central-place concept as a means of achieving spatial planning policy goals has been answered essentially in the affirmative, the next question to arise concerns the concrete instruments which this concept needs to be able to draw on. In view of the wide-ranging criticism which this concept has met with, the answer cannot be simply a matter of introducing minor modifications (e.g. by slightly up-dating the original decisions of the ministerial conference on spatial planning), but rather of reconsidering the role of the CPC within a more fundamental overhaul of the entire set of instruments available for spatial planning policy. Just like spatial planning policy in general, central-place policy has to be played out at two distinct but complementary levels:

- firstly, as *legally-binding framework planning as an act of state authority* ("hard spatial planning"). Spatial planning can and should on no account give up this instrument, since in cases of conflict (i.e. where no consensus can be reached), there is a real need for a legally-binding framework for ordered spatial structure to make it possible to take decisions in the public interest. What this means, as far as the CPC is concerned, is that the legally-binding designation of central places in the plans and programmes of the *Länder* and of regions will necessarily remain in the future an indispensable instrument for the implementation of the goals referred to above. However, it would be useful to

establish to what extent it would be possible to simplify the extremely detailed and elaborate representations currently used in many *Länder* and reduce them to a basic core, i.e. to serve the purpose of "crash barrier" planning.

- secondly, as *co-operative, discursive development planning* ("soft spatial planning"). Here it is important to establish the extent to which the CPC is suitable to function as a medium for communication and consensus-building (cf. Fig. 2). Co-operative, discursive planning processes are today coming to occupy an increasingly central position both in planning theory and in planning practice. These forms, which are predicated on rationality and consensus-building, supplement formal planning procedures, which have been slimmed down in the course of modernising public administration; they do, however, also open up new perspectives for those forms of planning which have spatial impacts, and thus also new areas of operation.

Fig. 2: Central places within the process of discursive planning



The discursive mode of planning is only incompatible with the central-place concept when the latter is seen solely as a rigid spatial model of settlement structure. This, however, fails to take account of the fact that thinking in terms of central places also contains considerable potential for discursive consensus-building processes. One key resource of discursive planning lies of course in *consensus-building*. In this context, what is known as "framing" – i.e. the framing of perceptions of reality and of problems – has an important role to play. There are many reasons for thinking that the CPC might be particularly suited to discursive planning processes, notably the widespread familiarity it enjoys, and its acceptance both among planners and in political circles. Despite all the criticism which has been levelled against it, inside the majority of municipalities in Germany the position assigned to a particular municipality and to its neighbour municipalities within the central-places scheme is accepted. Central places and the respective positions they occupy within settlement-structure patterns also lend themselves particularly well to graphic representation, which means they can be "read" relatively easily by the general public. Thus, in the

form of the CPC, spatial planning has at its disposal a suitable instrument for "framing" perceptions of reality and for defining problems, for example in the context of disputes between municipalities, which is, moreover, already well established in communication between planners and politicians. Central places – particularly when they appear as visual representations in conjunction with settlement-structure models of polycentric concentration – are capable of fostering consensus-building in discursive planning processes.

As soon as the decision is taken to place greater trust in the efficiency of regional processes of intermunicipal co-operation and consensus-building, there is every expectation that this will mean that it becomes possible to dispense to a very great extent with the traditional elements of "hard" spatial planning by sovereign authorities. Experience to date of intermunicipal co-operation does not, however, provide any support for this expectation. What is indispensable is, firstly, that the outcomes of regional co-operation – possibly arrived at with the help of the CPC – should be transposed into a "hard" form, i.e. one which is capable of withstanding conflict situations. The second matter which is indispensable concerns the general goals for *Land*-level planning, and, within this framework, central-place-related assignments of functions to municipalities. This type of firm guidance – which should not, however, be too detailed in order to not unnecessarily inhibit the scope for decision-making at the local and regional levels – does tend to be of great value to processes of inter-municipal co-operation and consensus-building, which, "in the shadow of the hierarchy" (F. Scharpf), and sweetened by state incentives, tend to thrive better than they would in an arena without rules in which intermunicipal competition can easily be fought out with no holds barred.

What is proposed, and outlined, is a reworking of the function of the CPC in respect of regional planning and *Land*-level spatial planning. Although its traditional function as a legally-binding model of settlement structure with long-term validity remains legitimate in principle, in planning practice it has ceded a good deal of the importance it used to have as the "hard" form of legally-binding spatial planning has relinquished its essentially unrealistic claim to provide comprehensive guidance for spatial development and withdrawn to a position where it merely provides a legally-binding framework by laying down guidelines (the so-called "crash barriers") for development with a now considerably less elaborate set of instruments. In this more limited sense, the function of the CPC in setting a framework for development and providing orientation will remain indispensable in the future too, particularly now that the legally-binding vision of sustainable development has led to a shifting of emphasis within the system of goals for Land-level spatial planning.

In addition to this function (and not in place of it!), both regional planning and *Land*-level spatial planning must play a more active role in the political debate on the future shape of the space we occupy and live in; they will need to provide moderation in the case of disputes over conflicts of interest, to organise consensus-building processes, and to become involved in project management. Within these discursive modes of planning, which are characterised by information-sharing, communication and consensus, central places, as elements within planning discourses,

may well come to acquire a function which influences problem perception and promotes consensus-building. Practice will show whether there is any justification for the expectation voiced here that the CPC is capable of performing a useful function not only as a "hard" framework, but also within "soft" planning procedures.

5 Central Places: Perceived Clusters rather than Municipalities

In the majority of Germany's *Länder*, the term "central place" is used to refer to municipalities in their entirety. However, by assigning functions to entire municipalities, and thus not making distinctions between distinct sections of the municipal territory, the principle of concentration inherent in the CPC is largely nullified. In (territorially) larger municipalities, the locating of central amenities outside of the actual core areas of central places is largely not subject to any influence from regional planning or from *Land*-level spatial planning. In larger cities, the internal structure of sub-centres (suburban centres) occupying different positions within the supply hierarchy in many cases is not recognised for planning purposes.

Overall, tying the concept of central places to municipalities in their entirety has proved *not* to be a useful strategy and should be abandoned. Within the theory of central places, central places are regarded of course as spatial concentrations ("clusters") of central facilities, independent in principle of the cut of municipal boundaries. It goes without saying that in many cases, in empirical terms, such clusters can be equated more or less with municipalities, in those cases at least where the territory of a municipality is largely congruent with a central-place-type cluster. Experience shows that this situation is most likely to be found in the case of intermediate-order centres. However, problems may arise when the administrative boundaries of a municipality render it either too large or too small, thus violating the principle of functional equivalence between the central place and the municipality. This discrepancy arises particularly in two types of cases: firstly, in the case of territorially larger, multi-nodal municipalities (Case type I), and, secondly, in the case of higher-order centres and metropolitan regions where the boundaries of the core town are narrowly defined (Case type II).

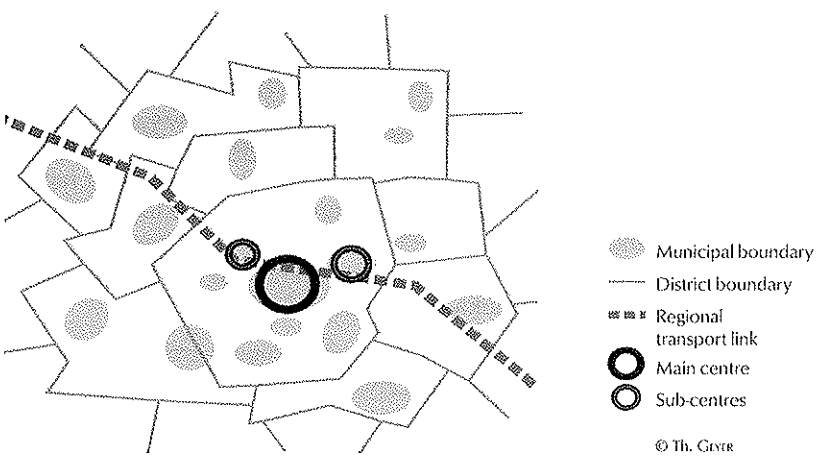
The territorially larger, multi-nodal municipalities referred to above are in most cases major cities comprising a variety of nodes within the metropolitan area, usually co-existing within a hierarchical system made up of the main city centre and other suburban centres or sub-centres on the urban fringe. Such systems of inner-metropolitan centres are important not only at the municipal level of planning, but also for regional planning, especially when the catchment areas served by these sub-centres extend beyond the boundaries of the municipality in which they are located (such as in Hamburg-Harburg or Frankfurt-Höchst), or when new types of out-of-town centres have developed around the edges of a major city (e.g. non-integrated shopping centres and specialist retail complexes, airports, high-speed transport nodes). Although these types of centres need to be given special attention within strategies for centres and within regional plans, they would nonetheless slip through the mesh of central-place-related categories if one were to cling rigidly to the

traditional concept of central places corresponding in terms of territorial coverage with municipalities. However, once the concept of central places is taken to refer simply to perceived clusters of central amenities, it becomes possible to develop one single and uniform typology of central places applicable to both intramunicipal and regional systems of centres. This makes the CPC both more internally consistent and at the same time independent of any particular tier of planning; in turn this makes it easier to forge closer links between municipal and regional planning.

Case type I also includes those territorially larger municipalities in rural areas which contain high percentages of open space. In the majority of cases, these were created around 1970 as a result of local-authority reorganisation in the *Länder* Lower Saxony, North Rhine-Westphalia, Hessen and the Saarland. By assigning functions to entire municipalities, and thus not making distinctions between distinct sections of the municipal territory, the principle of spatial concentration inherent in the CPC is largely nullified, thus forfeiting a good deal of its possible effectiveness as a means of steering settlement development.

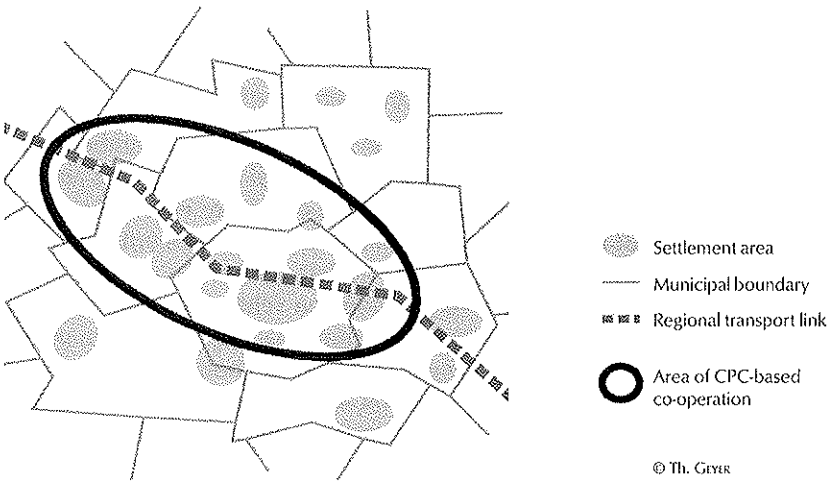
It is for this reason that both the so-called "city-states" in Germany (e.g. Hamburg) and more especially those *Länder* which contain expansive municipal territories are advised not to assign the functions of lower- and intermediate-order centres to entire municipalities, but rather to relate them to functional nodes and centres of settlement within the territories of the respective municipalities (see Fig. 3). The first signs of this understanding of central places as referring to clusters are already evident in Schleswig-Holstein and in Lower Saxony. Since the designation of centres within municipal boundaries is a matter within the remit of local-authority planning, *Land*-level planning should restrict itself to requiring municipalities to implement internal hierarchical structures in accordance with the central-place system, but should leave it largely up to the municipal tier of planning to determine the more concrete details.

Fig. 3: Intramunicipal centres



It is immediately obvious that the specification of intramunicipal centres encroaches some way into the municipal planning function. This does in fact, however, create the possibility of more effectively dovetailing the goals and instruments of municipal urban-development planning with those of regional planning and *Land*-level comprehensive spatial planning. Nevertheless, in order to fully exploit the opportunities this affords, it is vital to attach a high status to co-operative planning processes, with strong municipal involvement, at the interface of regional planning and urban development.

Fig. 4: Transmunicipal co-operation based on the central place concept



In the case of higher-order centres and metropolitan regions with narrowly defined municipal boundaries (Case type II), equating territorially defined towns with central places is problematic for a different reason. Although, in the majority of cases, higher-order and metropolitan facilities are concentrated in the main centre of the core town, they may in some cases also be dispersed over a larger area, which frequently extends beyond the territory of the core town. This is true in particular of high-ranking facilities requiring relatively large sites, such as universities, hospitals, airports and logistics centres; other examples are suburban clusters of offices, retail businesses and leisure facilities. Where municipal boundaries around the higher-order centre are sufficiently widely drawn, a higher-order central-place cluster of this type may be largely congruent with the territory of the respective city (e.g. Münster and Bielefeld); in the case of towns and cities with more narrowly drawn municipal boundaries, such a cluster may extend into neighbour municipalities (e.g. Düsseldorf-Neuss-Ratingen; Frankfurt-Offenbach-Eschborn).

One indispensable element in determining transmunicipal higher-order centres and metropolitan regions is to draw up transmunicipal centre concepts by creating areas of co-operation based on central places. Here spatial planning at *Land*-level should limit itself to marking out the central-place location in fairly general terms. The more detailed deci-

sions required in order to settle its precise boundaries, and equally decisions on the distribution of central-place functions within the area of co-operation, should be taken within a process of close co-ordination among the municipalities concerned, for example in the form of joint regional planning by neighbour municipalities, or using the device of an intermunicipal contract. For co-operative solutions of this kind to succeed, all participants must be confident that they will derive benefits from the strategy adopted. For those orbital municipalities incorporated within a transmunicipal central-place structure, the benefits appear at first sight to be more apparent than for the core town. However, the core town does acquire the right to co-determine developments relevant to the central-place concept within these orbital municipalities. Moreover, additional (including possibly financial) incentives should be created as a means of increasing the willingness to enter into co-operative arrangements.

Refining the central-place concept also involves a *procedural change in respect of central-place policy*. Since the designation of just a limited number of central places may be viewed in terms of the problems of allocation it harbours in respect of the sharing out of resources, it is a matter of general principle that such designations should be made centrally, albeit at the appropriate level in the hierarchy in accordance with the subsidiarity principle: whilst the Federal level (i.e. by the Ministerial Conference on Spatial Planning) should limit itself only to metropolitan regions, designations made by the various *Länder* in their spatial structure plans should refer only to higher- and intermediate-order centres; the *Länder* should not make designations regarding lower-order centres, and certainly not on matters to be settled within a municipality. However, the role of *Land*-level planning does include laying down the general rules and criteria to apply to the selection and demarcation of lower-order centres and of special types of central-place structures. At most, the *Land* level could conceivably represent in its plans those areas constituting higher-order centres where these are the result of transmunicipal co-operation; here too, however, the precise definition of the boundaries of such areas can remain a matter for (sub-*Land*) regional-planning authorities.

The decisions to be taken at the regional-planning level concern basic centres, special types of development within the central-place system (e.g. specialist retail parks, etc.) and, in some cases, questions regarding the demarcation of areas of co-operation around a higher-order centre. In the larger of the *Länder*, it is also possible for decisions on intermediate-order centres to be assigned to the regional-planning level. In the future, the contribution made at this level will be less a matter of making legally-binding "designations" of central places in the traditional sense, but rather of facilitating intermunicipal co-operation and consensus-building in respect of concepts for regionally important retail developments and centre types. However, it is important that concepts of these types, which represent a new discursive form of central-place policy, should not be allowed to remain merely a matter of non-binding declarations of intent, but should rather be translated into legally-binding designations, preferably within the framework of drawing up "hard" regional plans.

The representation of central places in plans and programmes is not a function which *Land*-level planning authorities should delegate to municipalities. A more advisable course of action is to view central places independently of municipal boundaries as *perceived clusters of central amenities*. Such a conception of central places would not only facilitate a much more realistic representation of central-place structures in plans and programmes, but would also make it possible to forge much closer links between municipal and regional planning. This in turn would open up the possibility of more effectively deploying the CPC to exert planning control over settlement development and the location of retail operations. This modified conception of central places is particularly important in respect of two types of centres. The first type covers those town and suburban centres within the territories of larger cities which have come to serve a wider catchment area extending beyond the boundaries of the city in question. In addition to these suburban centres within larger cities and on their fringes, this category also includes those towns and municipalities which occupy a relatively large surface area, much of these consisting however of open space; in such cases assigning central-place functions to the municipality in its entirety would produce misleading results. Here it is important to specify not only the main centre of the municipality concerned, but also subsidiary centres or sub-centres. The second area in which it is important to decouple the traditional understanding of central places from entire municipalities is in respect of higher-order centres and metropolitan regions; here higher-order central-place amenities and metropolitan amenities are frequently located not only on the territory of the core town, but equally within the territories of neighbour municipalities, leading to the creation of transmunicipal higher-order central-place or municipal constellations. Allowing the regional planning and *Land*-level spatial planning functions to take account of such structures makes it possible to promote high-value development potentialities without constantly having to adjust municipal boundaries. Transmunicipal central places should always be viewed as areas of intermunicipal co-operation.

In making designations on central places, in future the subsidiarity principle should apply. The Federal level (i.e. the Ministerial Conference on Spatial Planning) should limit itself only to metropolitan regions. Designations made at *Land* level should concern higher- and intermediate-order centres, as well as the general rules and criteria to apply to the selection and demarcation of basic centres and of special types of central-place structures. Regional planning should be responsible for designating lower-order centres and for special types of central-place structures, and in the larger *Länder* also for designating intermediate-order centres. At this level particular importance has to be attached to co-operative forms of planning in developing strategies for regionally important retail developments and centre types.

6 Tiers in the Hierarchy and Special Types

Tiers of Planning

Based on the 1968 decision of the Ministerial Conference on Spatial Planning, spatial planning originally worked with a four-tier hierarchical classification, distinguishing small, lower-, intermediate- and higher-order centres. Over the course of time, a number of *Länder* have amalgamated the two lowest levels into just *one* tier, since it came to be seen as practically impossible from a planning point-of-view to make a clear and justifiable distinction between these two levels. The Working Party concurs with this view and recommends dispensing with "small centres" as a distinct entity in favour of one single category to be referred to as "basic centres". Moreover, in the majority of *Länder* a plethora of *intermediate tiers and special types* have been introduced. It is the view of the Working Party that such finer distinctions should not be used. The purpose of providing a representation of a central-place system in a planning context cannot be to depict local circumstances in the greatest possible detail; it should serve rather as a spatially specific means of organisation to assist in the achievement of the goals of *Land*-level spatial planning. For this purpose the basic tiers contained in the central-place hierarchy are usually quite sufficient.

Whilst at the lower end of the central-place hierarchy the tier occupied by "small centres" may appear to be superfluous, there is a need at the upper end of the scale for an additional category to account for "*metropolitan regions*". This proposal links up directly with the now familiar concept of "European metropolitan regions", as introduced in the 1995 Action Framework for Spatial Development Policy, as well as in a resolution of the (German) Ministerial Conference on Spatial Planning taken in June 1997. Admittedly, critical discussion of the concept of European metropolitan regions has frequently restated the view that this category *cannot* unreservedly be considered to represent the highest level within the central-place hierarchy. However, if – as is suggested here – we decouple application of the central-place concept from individual municipalities, and view it in a more general sense as a perceived cluster of central facilities, then it is quite reasonable to integrate metropolitan regions into the central-place hierarchy as the top tier above higher-order centres. As international research into metropolitan regions has shown, it is becoming less and less appropriate to equate today's metropolises with individual cities; they are now much more accurately to be regarded as sprawling urban *regions*. Indeed, the German term *Metropolregion* ("metropolitan region") does reflect this tendency and is entirely compatible with a conception of a metropolitan central place as a perceived regional agglomeration of metropolitan facilities, rather than as referring to one individual city.

With regard to the spatial-policy goals associated with metropolitan regions, there is similarly no conflict with the CPC. The central-place instrument is employed at the various centrality tiers in pursuit of a wide range of diverse goals (cf. Fig. 5). Whilst the goal of guaranteeing "fair supply" is relevant only at the lower and intermediate levels, at the higher and the top levels the primary goals relate to economic development and providing high-grade infrastructure (particularly transport infrastructure).

Finally, the absence of catchment areas (areas of interaction) is also not in itself in conflict with the CPC. Nowadays the catchment areas served by central places are empirically delineable and of significance for planning only at the lower and intermediate levels, and even here only with regard to the supply service they perform vis-à-vis households in the vicinity and in respect of their accessibility to users of public transport. At the higher and top levels, it is now only access to high-grade infrastructure which could be seen as being of some importance; here catchment areas are developing more and more into supraregional (and international) network structures.

The various tiers in the central-place hierarchy call for consistent definition, to the extent that this is at all possible. We propose the following:

Metropolitan region (Gm. Metropolregion – abbrev. *MR):* A regional agglomeration of central facilities of international significance (corporate headquarters and services, financial sector, transport, science and research, culture and media);

Higher-order centre (Gm. Oberzentrum – OZ): A perceived cluster of high-grade, specialist cultural, social and political facilities of supraregional significance;

Intermediate-order centre (Gm. Mittelzentrum – MZ): A perceived cluster containing a broad range of infrastructure provision serving the resident population and economy, of regional significance;

Basic centre (Gm. Grundzentrum – GZ): A perceived cluster with supply facilities and amenities capable of serving all the basic needs of the local population.

Fig. 5: Instrumental significance of central-place tiers for key action areas

Tiers in the central-place hierarchy	Instrumental significance of the CPC for steering spatial development in key action areas			
	Settlement structure	Transport	Supply	Private industry
Metropolitan regions	□	▢	□	▢
Higher-order centres	▢	▢	□	▢
Intermediate-order centres	▢	▢	▢	□

Special types

Whilst the Working Party considers it to be fundamentally unnecessary to introduce intermediate tiers into the central-place hierarchy, those concepts for co-operation built around the division of functions among co-operating centres ("urban alliances" – Gm. *Städteverbünde*), such as those which appear in *Land*-level plans in Saxony, may under some circumstances represent a useful approach in further refining the CPC. This special type should, however, remain very much the exception to the rule, and should as a matter of general principle be limited to the intermediate and higher tiers within the hierarchy. Centres might be deemed to be candidates for consideration as co-operating centres in cases

where there are no fully functional centres within easy reach, and where those centres which are closer to hand do not on their own achieve the necessary minimum levels in respect of viability, but only in association with two or even several other centres. This situation occurs particularly in more sparsely populated rural areas (particularly in north-eastern Germany), and those parts of the mountainous Mittelgebirge area which are heavily dissected by valleys (e.g. in the Erzgebirge).

The Working Group also recommends that the four-tier typology of central places should be more finely differentiated with regard to specific problems which may arise. What this would mean, in particular, is that ways should be found of capturing for planning purposes, possibly by means of one or even several special central-place categories, such new centre types as non-integrated shopping centres and clusters of specialist retail outlets, hypermarkets and other similar large-site retail operations (including factory outlet centres). The introduction of such special categories should in no sense be regarded as a stamp of approval for the proliferation of such forms of retailing and types of centres, and certainly not as encouraging such proliferation by planning for further supply. It is much more a matter of ensuring that this problem area is not neglected in planning circles and that what potential for control is afforded by the central-place concept is indeed brought to bear both appropriately and effectively. The planning procedures to be considered in attempting to flesh out such special types within the central-place model include in particular co-operative, intermunicipal planning procedures, as practised, for example, in drawing up regional strategies for retailing or a sectoral component to supplement a regional plan.

Infrastructure endowment

Binding catalogues listing details of the requisite infrastructure endowment for each of the various centrality tiers, to correspond to the particular *Land*-level planning goals they are called upon to satisfy, are problematic for a number of reasons. For one thing, the rate of change with regard to infrastructure provision within centres is so great that such a catalogue would need to be continuously revised and up-dated. Private-sector infrastructure is beyond the control of regional and *Land*-level planning, and even where the infrastructure concerned is in the public sector, both sectoral planning agencies and the municipalities have every reason to resist binding designations on location handed down from above. Within discursive planning processes, which aim to bring about consensus, *Land*-level planning agencies should put forward their ideas on the distribution of central-place facilities more by way of assistance and as a service to sectoral planning agencies. This does not of course render infrastructure-endowment catalogues wholly superfluous; their purpose is, however, rather to aid understanding of – and communication on – the various hierarchical tiers within the central-place system, which could otherwise be defined only in the most general terms. However, this requires only a sample list of the facilities typically found at each of the four centrality levels.

The table reproduced below – "Variations on the Aims-and-Means System of Central-Place Policy According to Tier" – takes the place of the more traditional infrastructure catalogue and is included to illustrate the view adopted here on the relationship between the dominant guideline functions, strategic approaches and possible ways of fleshing out

Variations on the Aims-and-Means System of Central-Place Policy According to Tier

Centrality levels	Guideline function	Strategic approaches in the action fields supply, transport, settlement, private industry	Instruments/ Examples of corresponding facilities	Implementation	Relationship to sustainability
Metropolitan regions	Innovation and competition	• Regional knowledge clusters of international significance	Universities Public and private R&D facilities, knowledge-transfer facilities	Technical infrastructure instruments Financial and legal instruments Sectoral policies (in particular in the fields of infrastructure policy, research and technology policy, education policy, transport policy and housing construction policy) for the purpose of the spatial bundling of activities to create positive – and prevent negative – externalities	Largely economically-based guide function: "Free interplay of forces centrality"
		• Important private and public planning and control functions	Headquarters of transnational companies Highly specialised service functions Seat of parliament, government and main administrative authorities		
		• Highly specialised labour market with international linkages			
		• Top-ranking range of cultural and leisure offerings	Internationally renowned theatres Major cultural and entertainment events Leisure facilities (theme parks, brand parks)		
		• Node within the European high-speed transport network	Stops/connections within the European high-speed transport network		
		• Important financial centre	International airport Headquarters of major banks and insurance companies		
		• Important media centre with business-related communication infrastructure	Stock market and financial services Trade fairs and exhibitions Broadcasting, supra-regional print media Media companies		
Higher-order centres	Resource-conserving development/ spatial concentration of infrastructure	• Knowledge clusters of national and regional significance	University Facilities for innovation transfer		Largely civil-society based guide function: "Negotiational centrality" between the interests of various groups of actors
		• Private and public planning and service functions	Headquarters of some major companies Specialist service providers Seat of regional authorities		
		• Specialised labour market with regional and national linkages			
		• High-grade cultural and leisure offerings/concentration of a variety of cultural functions	Theatre with permanent company Regular seasons of cultural events and entertainment programme (e.g. summer of culture) Diverse range of alternative culture		
		• High-grade transport infrastructure	Freight centre, logistics centre Railway station on ICE/IC routes		
		• Poly-centric settlement structure	City centre New centre types, e.g. shopping malls, UECs Important suburban centres		
Intermediate-order centres	Supply/ Infrastructure, polycentric settlement structure	• Regional function for education and training	Higher secondary school (post 16) Special-needs school		Largely social-state based guide function: "Supply centrality"
		• Labour-market centre	Public library		
		• Central functions for culture, leisure and entertainment	Hall for public meetings, concerts, etc. Public swimming pool Other leisure amenities close to where people live		
		• Supra-regional transport links	Access to national rail network		
		• Central retail and service function	Access to public-transport node Town centre with broad range of retailers and services, pedestrian precinct		
		• Health-care facilities	General hospital Specialist doctors		
		• Compact settlement structure, city of "short distances"	Concentration of built development around focal points of settlement served by public transport Intermunicipal commercial zones		
Basic centres	Basic supply close to where people live	• Supply of basic goods (retail) and services	Retail businesses to meet basic supply needs Combined retail/service operations (e.g. "Laden 2000")		
		• Local-authority autonomy and elementary public services	General practitioner, pharmacy Municipal administration Day nurseries Geriatric-care centres Care centres for the disabled		
		• Elementary educational establishments	Primary school Lower secondary school (up to 16)		
		• Basic communication services	Communication cells (e.g. Internet café)		
		• Public-transport services	Bus/tram/train stops		
		• Compact settlement structure	Concentration of built development on focal points of settlement		

these categories with concrete detail of specific facilities. A few initial explanations are called for:

- at the various tiers within the hierarchy, different functions are foregrounded, i.e. they also apply at the other levels, but not to the same degree; a variety of different strategic approaches may be implemented in the discharge of these functions; those listed here serve only as examples and, in the interests of flexible elaboration of central-place policy, should remain variable;
- specific instrumental means may in turn be assigned to the strategic approaches, including concrete examples of central facilities; in catalogues too, it is similarly not possible to list these in full;
- systematic relationships exist between the various tiers in the hierarchy, on the one hand, and the most appropriate modalities of political/planning control, and the predominant normative orientation provided by the triad of sustainability aims.

In keeping with the understanding of planning advanced here, we would advise against fixing such a dynamic ends-and-means system within legally-binding plans, and certainly not for the longer term. Spatial planning policy should remain open in order to ensure that instrumental elaboration can be continuously reviewed and developed in consultation and in co-operation with, firstly, the respective sectoral planning agencies, but also with the municipalities.

Viability

Both in central-place theory and in traditional central-place policy, the principle of (minimum) viability (or minimum market threshold) plays a vital role. It remains important inasmuch as it sets hard economic limits on the possibility of the inflationary overdesignation of central places: in the case of public infrastructure, failure to meet minimum viability levels gives rise to high additional costs; in the private sector it can jeopardise the very survival of a company.

At the same time, however, there would appear to be serious problems in setting legally-binding target values for population for central places and their catchment areas. Not only would this make scientifically untenable assumptions about the spatial boundaries of catchment areas, but it could also easily give rise to an overly schematic attitude to planning. A more sensible approach to establishing a common understanding of what each of the tiers in the central-place hierarchy refers to would possibly be to state orientational values for population; this would provide an appropriate basis for evaluating the frequently heard appeals for recategorisation to a higher tier in the hierarchy. Such orientational values should not be regarded as rigid thresholds, but rather as points of reference for establishing the necessary minimum-viability levels.

Under certain circumstances – and in particular in sparsely populated rural areas – it may be deemed appropriate from the point of view of *Land*-level spatial planning for these economic viability thresholds to be disregarded in specific cases in order to guarantee that central facilities remain tolerably accessible. This situation makes the fact eminently transparent that maintaining infrastructure in circumstances where it is not economically viable incurs very high costs.

Determining the boundaries of catchment areas and accessibility standards

The argument against formally designating the boundaries of the catchment areas of central places is not simply a matter of households tending to display an orientation towards multiple central places; there is also a frequently encountered misconception according to which the primary reason for designating an area for planning purposes as being served by a particular central place is to foment a specific orientation in respect of private-sector supply activity and commuting. It is on these grounds that we recommend as a matter of general principle that *Land*-level planning agencies, in drawing up plans and programmes, should dispense with attempting to fix concrete boundaries for the catchment areas of central places as a formal goal of *Land*-level planning. On no account should this be taken to mean that actual catchment areas as they exist today are irrelevant to *Land*-level spatial planning. They need to be delineated and analysed, not least in order to establish whether the necessary minimum-viability thresholds are satisfied. The appropriate place to describe them in terms of their relevance for planning is in the accompanying explanatory notes.

To a very considerable extent, the demarcation of the catchment areas of central places is determined by reference to accessibility. Here public transport has to be seen as the key factor, and the central-place system is of great conceptual significance when it comes to planning public-transport services and systems to meet spatial-planning criteria. This would include formulating minimum standards in respect of travel times and the frequency of services in order to guarantee that the accessibility of central places at the various tiers in the hierarchy remains satisfactory.

We recommend modifying the traditional four-tier approach to the classification of central places in two ways. Firstly, at the bottom end of the hierarchy we suggest dropping the category of "small centres" in favour of one single extended category to be called "basic centres". Secondly, the new category of "metropolitan regions" should be introduced at the upper end of the hierarchy above "higher-order centres". Intermediate categories are not necessary. However, in order to respond to specific problems, this basic model should allow for the addition of special types, such as intermunicipal alliances and new types of centres (agglomerations of large-scale retail outlets, such as shopping centres, specialist retail parks). Infrastructure endowment catalogues and formal designations of catchment areas are not considered to be appropriate in setting out ways of achieving formal planning goals; their usefulness lies merely in their explanatory value.

7 CPC-based Strategies for Rural Areas

Whilst the problems found in urban areas are predominantly a matter of supraregional competitiveness, traffic loads, and of limiting land consumption, rural areas, especially those in peripheral locations and which are sparsely populated, have to struggle principally with the problems of securing minimum standards of supply and minimum levels of infrastructure endowment with tolerable accessibility. These different types of problems call for suitably differentiated approaches within the CPC. In rural areas in particular, great importance continues to be attached to the application of the CPC in support of the principle of clustering with regard to infrastructure provision, the spatial concentration of public and private investment, securing supply close to where people live, and developing a settlement structure which is optimally served in terms of public transport and supply. Here the intermediate-order centres have a crucial function to perform. What is critical from the spatial-planning policy perspective is just how finely meshed the network of efficient intermediate-order centres is, since this determines whether the services provided at these centres are also tolerably accessible to households located in non-central settlements. A useful rule of thumb is that the travelling time by public transport from any residential location to the closest intermediate-order centre should not exceed 60 minutes. In view of the different types of problems they display, it is necessary to adopt a more differentiated approach to rural areas. A useful strategy is to make a distinction between rural areas with some signs of development and moderate levels of settlement density, on the one hand, and other structurally weaker and more sparsely populated rural areas.

Rural areas with moderate levels of settlement density

The prime planning task in these areas is usually to steer in spatial terms what is frequently quite dynamic development, and to prevent further sprawl. In addition to the relatively stable industrial development they usually display, these areas are in many cases attractive to tourists and preferred locations for second homes or for elderly people to retire to. One advantage of concentrating settlement development on central places is that it helps to safeguard the appeal of the countryside; in addition, however, compact settlement structures provide more favourable conditions for public transport services. With regard to commercial development, clustering development potentialities in intermediate-order centres can similarly improve the opportunities for self-sustaining growth by creating a critical mass for the installation of manufacturing and service networks. Rural areas of this type rarely need to face the problem of the network of intermediate-order centres being too loosely meshed. In counties with population densities of more than 150 per km^2, the minimum-viability level for intermediate-order centres of population of around 30,000 is met in catchment areas of an area of just 200-300 km^2; it is thus relatively rare for accessibility standards not to be satisfied.

With the withdrawal both of retailing and of public- and private-sector services from many commercially unattractive areas (creating "food deserts"), there has been a decline in the relative importance of the function which basic centres perform in supplying their local populations. Nonetheless, maintaining as finely meshed a network of efficient basic centres as is possible, both in order to safeguard the supply of basic necessities at the local level as well as on ecological grounds, remains an important goal of spatial planning in

rural areas. However, spatial planning has a very limited range of options at its disposal for impacting on the continuing processes of concentration which jeopardise the blanket supply of basic necessities close to where people live. This makes it all the more important to examine possible ways for local authorities to co-operate with each other and share responsibilities.

Sparsely populated rural areas

The situation is particularly critical in sparsely populated (usually peripheral) rural areas of the kind which exist in large number in north-eastern Germany. In view of the low population density found in these areas, central places here need large catchment areas in order to achieve the minimum-viability levels necessary for them to be economic. When this low population density is accompanied by dispersive settlement structure, it becomes extremely difficult to provide public-transport services at an acceptable price, and the accessibility standards for the various tiers in the central-place system can no longer be met for large parts of the population. The situation becomes particularly precarious when the population continues to dwindle, leading to more and more cases where viability levels are no longer met. The more generous attitude to designating closely meshed central-place networks which can be observed in such situations in some *Länder* hardly contributes to solving these problems. If plans of this nature were actually to be implemented, despite their not meeting viability criteria, the resulting costs to be borne by the public purse would be so high that they could not realistically be met, given the present state of public finances. However, if the inflationary designation of central places is merely declaratory in function and does not have any practical consequences, then not only does the CPC forfeit the role it plays in steering development, but this practice then also contributes to a more general erosion of the credibility of regional planning and *Land*-level spatial planning.

In sparsely populated, peripheral rural areas, perhaps more than anywhere else, intermediate-order centres in their function as focal points of development have a pivotal role to play. In structurally weak areas of this type, and particularly in view of the possibly inevitable rolling back of public infrastructure, they have to perform the function of a "safety net" in ensuring that the range of services available in the education and health sectors, and equally in public administration, is maintained in order to stem unrelenting depletion processes. In suitable intermediate-order centres, moreover, every attempt should be made through public support for economic development to encourage and support at least the "critical mass" needed for endogenous economic development.

In many *Länder*, declining populations and the parlous state of public finances, coupled with the withdrawal of the public sector from comprehensive welfare provision, now mean that cuts in the range of public services on offer are definitely on the agenda. In this context, one task facing *Land*-level and regional planning agencies is to draw attention to the spatial effects of such developments and to ensure that these are taken into account within decision-making processes. By drawing on the CPC to optimise locational decisions, *Land*-level and regional planning can at the very least lessen the more adverse spatial effects.

Even more problematic is the position of basic centres in sparsely populated, peripheral regions. The particularly pressing question today concerns the extent to which, given the increasing constraints on the public purse, it is still realistic to maintain the supply of basic goods and services by maintaining a network of central places at the bottom level of the hierarchy, at a time when in many localities minimum-viability levels are no longer met. What is called for is not unrealistic designations of central places, but rather regionally adjusted, flexible types of solutions to the problem of supply; this would include more unconventional organisational types, such as shops run jointly by local residents, mobile services, etc.

In rural areas the CPC has retained its classical functions as an instrument for securing a polycentric network of infrastructure and supply facilities close to where people live, and for preventing the loss of open space to further sprawl. In this respect, intermediate-order centres have a very special role to play: not only do they perform a broad range of service and supply functions and act as important nodes for public-transport services; through the infrastructure with which they are endowed, and through their function as labour-market centres, they also contribute to stabilising economic development.

The situation proves to be precarious in sparsely populated, peripheral rural areas. With deficiencies evident with regard to viability, existing central-place networks are so loosely meshed that the accessibility standards applied by planners cannot be satisfied for some sections of the population, or only at a very high cost. This situation is made even more acute by declining populations, when viability levels drop even further. In this situation, intermediate-order centres perform the function of a "safety net"; at the same time, innovative and flexible solutions, including mobile forms of service and supply, are gaining in importance as means of meeting the demand for the basic necessities of life close to where people live.

8 Central Place Concepts for High-density Nodes

Whereas in rural areas the principal focus of central-place policy, in keeping with the traditional aspiration of comprehensive spatial planning to establish equivalent living conditions throughout the national territory, is on guaranteeing a minimum level of supply at tolerable distances from where people live, in urban areas, or "high-density nodes", the function of the CPC is predominantly a matter of promoting *development* (interregional perspective) and of *co-ordination and spatial order* (intraregional perspective). In this regard there is a need for comparatively radical improvement of the CPC.

Within high-density nodes, the classical categories associated with the central-place concept (range, catchment area, minimum population size) are largely irrelevant. The relationship among individual centres can be characterised more accurately in terms of a division of functions than as a hierarchy. Functional mix and the multiple orientations displayed by consumers lead to overlaps among the catchment areas served by such centres. Equally, the decisions taken by the operators of large-scale retail centres on where

to locate are governed more by such factors as the availability of suitable sites and accessibility by car than by the central-place system.

Over a period when the CPC has been shedding some of the significance it used to have for steering centre-based systems and settlement development *inside* high-density nodes, at the *interregional and international levels* it has attracted a good deal more attention in recent years. Within the interlocking global economy and global society, urban and metropolitan regions perform a major function as transport and communication nodes, and as the place where decision-making, supervisory and service functions are discharged. Their prime functions lie more in the areas of innovation and competition. At this level the key issues are not a matter of guaranteeing "supply" or of determining the boundaries of catchment areas; the focus is rather on high-grade infrastructure and the position of these centres within international networks. These functions are wholly compatible with the extended notion of centrality and central places.

At the *intraregional level* it makes no sense to strive frantically to adapt the prevailing structure of settlement and centres to make it conform with the ideal model of central places and associated catchment areas. However, this does not mean that the spatial-order function performed by the CPC is thus rendered generally obsolete in respect of high-density nodes. The principle focus of central-place policy is, however, not on making determinations on centres and catchment areas from a *Land*-level planning perspective, but rather on implementing co-operative procedures to frame integrated concepts for the development of centres. There is a need for a restructuring of development to respond to the diffusion of central-place catchment areas, the formation of sub-centres, the emergence of new types of centres and to urban sprawl, and with it for an increased orientation to the development of housing and employment opportunities, in order to bring all of these into line with a regionally co-ordinated system of centres, and, where applicable, to limit types of development which are undesirable from a regional-planning perspective. Monofunctional, suburban settlements need to be functionally enriched, diversified and enhanced. Closer co-ordination is called for with regard to the development of intraregional centres, residential development, transport development and the development of employment opportunities.

In this context, it is important for planning to realise that the development of large-scale retail and leisure facilities on suburban or out-of-town sites is in most cases irreversible, and that it is to a very large extent a response to market pressures, i.e. such developments do not only satisfy the demands of investors, but also reflect changes in the consumption and mobility behaviour of the general public. When it comes to satisfying more specialised (i.e. less everyday) needs, the public tend to regard the entire urban region as one cohesive marketplace containing differently specialised centres at different locations. In deciding where to shop, consumers take into account city centres, with the wide range of goods they offer and their distinct atmosphere, as well as the large shopping centres and specialist retail complexes usually on out-of-town sites geared to the needs of car-drivers. In further developing the CPC, it is also important to respect the fact that the central-place system today no longer consists solely of the town centres and sub-centres which have evolved over the course of time, but also of what is referred to as the "secondary network" of new types of centres (in particular shopping centres, specialist retail centres),

mostly located on large sites chosen primarily because of the ease of access they afford to car-driving customers. An attitude of blanket opposition towards new retail structures in suburban areas is not an appropriate strategy for safeguarding the future viability of city centres. City centres must find ways of consistently exploiting and developing their specific locational potentialities, such as the appeal and ambience of the built environment – with qualities which attract people into the centre and make them want to spend time there, the wide range of goods on offer, the potential for forging links between retail, leisure and cultural offerings, and acceptable levels of accessibility, which includes accessibility to car-drivers.

On the other hand, however, in the context of the overriding vision of sustainable development and the *leitbild* of the European city, it would be irresponsible to leave the development of retailing – i.e. in town centres or out of town – simply to market forces. Two arguments need to be heard: firstly, the large-scale displacement of retail activity from established city centres to the new types of shopping centres and retail parks on non-integrated, out-of-town sites is in conflict with the mandates of sustainable development as it aggravates the modal split, increases the burden on the environment and discriminates against those groups in society who are not motorised; secondly, the trend ignores the fact that the function performed by retailing in these established town centres is not solely that of supplying the population with the goods they need: the retail sector also makes a major contribution to making city centres attractive and to maintaining the urbanity we value. Thus, retailing can be said to have the positive external effect of generating a collective good which there is a public interest in preserving; this provides justification for any intervention on the part of spatial planning.

Steering the development of large-scale retail parks and new types of centres can of course not simply be a matter of seeking a general ban. Such a restriction would be untenable under trade and competition law. More appropriate would be well-founded guidance from spatial-planning and urban-development quarters aimed at minimising adverse impacts of the types referred to above. One feasible approach in walking this tightrope between state control and market dynamics would be to work towards a complementary distribution of functions between "in town" and "out-of-town" retail outlets based on the criterion of whether particular goods are – or are not – relevant to an inner-city location. Designations of this kind in respect of sites for non-integrated retail outlets cannot and should not be made on the basis of building law. They do, however, call for continuous and effective oversight since the dynamics of corporate policy on the range of goods on offer has created a tendency for operators constantly to try to undermine restrictions imposed under building law on the range of goods which may be sold. One frequently observed example of this tendency is the proliferation in the selection of marginal goods on sale in furniture superstores.

The basis for the further development of central-place structures around high-density nodes (i.e. conurbations) should be integrated concepts for the development of centres produced within a framework of co-ordination among the local authorities affected. Retailing is not the only issue to be addressed here. It is precisely because of the dynamics of locational development in this sector that it is vital to develop visions in which centres can be reinforced and developed through other functions. These might include service func-

tions, municipal and other public facilities, communication functions and the leisure and culture sectors. By taking into account the interdependencies which exist between the various individual centres and locations, an integrated, regional concept for centres provides a more dependable and convincing basis for decision-making than if all decisions were taken piece-meal. By setting out potentialities for development and land availability in a pan-regional context, such a concept can, moreover, serve as the basis for a more offensive regional-planning strategy with greater scope for action than would be the case if it simply responded to the requests of individual investors.

There is also a need for more intensive co-operation between regional planning and local land-use planning. In order to minimise the adverse effects of large-scale retail and leisure facilities on long-established town centres, it is important that regional and *Land*-level spatial planning should lay down clear objectives for the development of such localities within an urban/regional context, placing emphasis in particular on the division of functions between inner-city and suburban centres of various types, to be determined and classified according to a consistent set of standards.

Both in developing and in implementing intraregional concepts for central-place development, a great deal of importance has to be attached to co-operation and co-ordination between local authorities. A suitable framework for such co-operation – at least as a first step – is provided by regional retail/centre concepts, to be agreed upon by all of the participating municipalities. The next step should be to integrate these retail concepts within "regional development strategies" (known as "REKs"), which would allow suitable account to be taken of the interdependencies between the development of centres and other aspects of regional development. Here regional planning can take on a moderator function. Financial support from the superior planning agency is recommended as a means of creating incentives for intermunicipal co-operation. Various models are conceivable. In addition to providing funding for expert reports, targeted "co-operation funds" could be created for specific sub-regions. Making urban-development grants contingent on intermunicipal co-operation on the development of central places would similarly increase the willingness on the part of the municipalities involved to embark on such processes.

In any event, it is vital that regional concepts for retail and central-place development should not remain simply a matter of non-binding resolutions. Possible ways of equipping such concepts with binding force would be through the use of regional-planning contracts, or by adopting the key elements of such concepts in a legally-binding regional plan, e.g. in the form of a "Technical Component on Retailing" or a "Technical Component on Central Places". The use of contracts has the advantage of being able to settle more individualised arrangements for balancing advantages and disadvantages among the participating municipalities with or without out-of-town retail centres. On the other hand, there is to date relatively little experience to draw on of intermunicipal contracts, which makes it somewhat difficult to judge whether arrangements of this type can stand up in cases of conflict, such as following a change in the political leadership within one authority with a new council wishing to back development projects not sanctioned by the contractual agreement.

Regional central-place concepts can make a major contribution to consensus-oriented regional development, to increasing planning certainty for investors and project developers, and, for the general public, to creating greater transparency with regard to decisions on planning policy. However, this type of influence on planning – which may on the surface lead to some municipalities seeing themselves as the "losers" – has to be advocated offensively if we wish to ensure that established town- and suburban centres remain capable of functioning properly, and to guarantee blanket, local supply of the goods and services necessary for daily life, as well as to create attractive core areas, not only in town-centres but also in what has come to be known as the *Zwischenstadt*.

As far as conurbations (or "high-density nodes") are concerned, the CPC needs fairly radical revision. This is particularly significant at two different levels. At the highest level, interest has now come to focus principally on metropolitan regions as perceived clusters of high-grade infrastructure and of administrational and service functions of international importance. At the intraregional level, the primary function of the CPC is to support co-ordination and spatial order in the development of settlements and centres. Existing centre-based systems, which are frequently quite independent of local-authority boundaries, increasingly cannot be adequately described in terms of the classical central-place model. They may be complementary and represent a division of functions; in many cases their catchment areas overlap. For planning purposes, centre-oriented systems of this kind have to be seen as including the new types of centres (particularly shopping centres and specialist retail parks) and large-scale retail outlets in non-integrated, frequently suburban locations. In areas of conurbation, the main focus of central-place policy is on preparing regional concepts for retailing and for centres as components of Regional Development Strategies. These aim both to secure and to develop integrated centres (town centres and suburban/secondary centres) as the hubs of ordered settlement development, and to impose guidelines regarding the locations available for large-scale retail developments and leisure complexes in such a way that these will be compatible with existing centres. Based on audits and market analysis, strategies need to be developed which take into account both the urban-development situation found in the so-called *Zwischenstadt* (the "intermediate town" on the urban to rural continuum) and the locational requirements of major retailers, while at the same time providing for a functional division between "in town" and "out-of-town" centres according to product types. Regional concepts for retailing and for centres should be developed to represent a consensus of all of the municipalities involved and of other actors. Here regional planning is in a position to take on the function of initiator or moderator; the general framework should be settled at the *Land*-level planning level. The state should assist these processes through the use of incentives and sanctions. Concepts of this kind should then be translated into a form which has legally-binding status, i.e. either intermunicipal contracts (e.g. settling the balance of advantages and disadvantages among the participating authorities) or technical components as schedules to regional plans.

9 Concluding Remarks

The purpose of the recommendations set out above for the future application of the CPC in spatial plans and programmes is (1) to find a suitable approach to further refining this concept to meet present-day needs and to respond to changes in the guidelines and methods affecting spatial planning, and (2) to promote as uniform an understanding as possible of precisely what this instrument means. These recommendations should not, however, be misconstrued as a rigid set of rules precluding any form of variation or adjustment to regional circumstances.

The logical consequence of these recommendations would be to replace the now largely obsolete resolutions on central places adopted by the Ministerial Conference on Spatial Planning as long ago as between 1968 and 1983 with a new, substantially overhauled and slimmed-down agreement. The case for simply dropping the concept, without replacement, is rejected since the central-place concept is referred to explicitly in the Federal Spatial Planning Act as an instrument of planning, and, moreover, because it is considered that broad agreement should be maintained among the *Länder* about how the concept is to be interpreted. It is hoped that this will prevent any further divergence among the *Länder* regarding the manner in which the concept is applied in plans and programmes, which would put the whole concept at risk of forfeiting much of its usefulness. If variations occur in the *precise* manner in which the CPC is put into practice in the plans and programmes of the various *Länder*, this is not in itself to be viewed negatively or seen as a problem, but rather as an expression of federalism at work. The new interpretation of the CPC proposed above sets out some ways in which the *Länder* might develop the tools available to them for *Land*-level spatial planning in order to find appropriate ways of responding to new challenges. In facing up to these challenges, a revised version of the CPC remains indispensable.

Rainer Danielzyk

1. Der veränderte raumordnungspolitische Kontext

Gliederung

1.1 Veränderte Anforderungen für die Raumordnung und ihre Reaktionsweisen
1.2 Das Zentrale-Orte-System im Wandel der Raumordnung
Literatur

Das auf der Theorie der Zentralen Orte aufbauende Zentrale-Orte-Konzept ist seit den 60er Jahren zu einem der bedeutendsten Instrumente der Raumordnung (insbesondere der Landes- und Regionalplanung) geworden. Unter dem allgemeinen Veränderungsdruck infolge der gewandelten Rahmenbedingungen, dem sich die Raumordnung insgesamt ausgesetzt sieht, ist in letzter Zeit auch das Zentrale-Orte-Konzept zunehmend in die Kritik geraten. An dieser Stelle soll zunächst auf den allgemeinen Reformbedarf im Bereich der Raumordnung und erste Ansätze zu ihrer Erneuerung eingegangen werden, wobei spezifische Probleme des Zentrale-Orte-Konzeptes nur kurz angesprochen werden. Eine ausführliche kritische Würdigung dieses Konzeptes aus der Perspektive des heutigen wissenschaftlichen Diskussionsstandes sowie veränderter gesellschaftspolitischer Anforderungen folgt danach (in Kap. 2).

1.1 Veränderte Anforderungen für die Raumordnung und ihre Reaktionsweisen

Die Raumordnung als Ausdruck des raumbezogenen, querschnittsorientierten staatlichen Handelns sieht sich den gleichen Herausforderungen gegenüber, die insgesamt zu einem wachsenden Erneuerungsbedarf staatlicher Handlungsformen und zu einem vielfach zunehmenden Pessimismus gegenüber der Leistungsfähigkeit des Staates geführt haben, was sich in polemischen Schlagworten wie „Staatsversagen", „Unregierbarkeit des Staates", „entzauberter Staat" usw. ausdrückt.

In welcher Weise sich die Rahmenbedingungen für staatliches Handeln und insbesondere raumbezogene Planung verändert haben, ist weithin bekannt und soll deshalb hier nur stichwortartig wiederholt werden (vgl. z.B. Arl 1998, Blotevogel 1996, Fürst 1996b):

- In ökonomischer Hinsicht entsteht zur Ausnutzung komparativer Kostenvorteile gegenwärtig eine globale wirtschaftliche Arbeitsteilung, in deren Rahmen prinzipiell an unterschiedlichen Standorten mögliche Aktivitäten rasch eingerichtet und im Bedarfsfall auch schnell wieder aufgegeben werden können. Mit dieser „Globalisierung" geht aber auch ein Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene einher, der verschiedene Gründe hat (z.B. Entstehen regionaler Zuliefernetzwerke, Vorteil der Einbettung in „regionale Milieus", insbesondere im Hinblick auf die Innovationsfähigkeit). Diese Bedeutungszunahme der regionalen Ebene bleibt aber angesichts der globalen Verflechtungen immer eine „rela-

tive Autonomie". Wichtig ist dabei in jedem Falle, dass die erhöhte Flexibilität der ökonomischen Akteure ein verbessertes Reaktionsvermögen der öffentlichen Akteure, insbesondere ein schnelleres und flexibleres Handeln, verlangt.

- In gesellschaftlicher Hinsicht führt die - durch ökonomische Zwänge bedingte wie durch kulturellen Wandel ermöglichte - Ausdifferenzierung der Lebensformen zu immer vielfältigeren gesellschaftlichen Strukturen und entsprechend differenzierteren Problemkonstellationen, die mit den überkommenen, standardisierten Handlungsmustern des interventionistischen Sozialstaates nicht mehr zu bewältigen sind.
- Auch aus sich heraus ist das politisch-administrative System an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gestoßen, da die - für Außenstehende kaum noch überschaubare - Fülle von Zuständigkeiten in fachlicher Hinsicht und auf den verschiedensten Ebenen angesichts neuer Problemlagen sinnvollerweise nicht mehr erweitert werden kann (wie es z.B. im Hinblick auf die Umweltproblematik mit der Gründung von Umweltressorts auf allen Ebenen noch möglich zu sein schien). Die zunehmende Komplexität der aus den o.g. Gründen zugleich in immer größerer zeitlicher Dringlichkeit zu bewältigenden Aufgabenstellungen verlangt nach gleichermaßen integrativen wie dezentralisierten Handlungsweisen, wie sie etwa in den Konzernstrukturen der privaten Wirtschaft (strategische Entscheidung auf oberer Ebene, Differenzierung der Ziele und operative Umsetzung in dezentralen teilautonomen Einheiten) seit längerem erprobt werden. Zur Überwindung der „Diskrepanz von zunehmend vernetzter Problemstruktur und hochfragmentierter Handlungsstruktur" werden vermehrt marktförmige, dezentrale (insbesondere regionale) und kooperative Steuerungsformen empfohlen (Fürst 1996a: 158f.).

Diese knappe Skizze einiger zentraler Aspekte der gegenwärtigen Diskussion über Unzulänglichkeiten und Reformmöglichkeiten des staatlichen Handelns verdeutlicht auch, dass die klassischen Vorgehensweisen der raumbezogenen Planung mit ihrer Fixierung auf die Erarbeitung von Plänen und Programmen, die untereinander in einem fein austarierten hierarchischen Verhältnis stehen, für die Bewältigung der heutigen Aufgaben nicht mehr ausreichend sind. An der „klassischen" Planung wird dabei insbesondere kritisiert, dass vorgegebene Themenkataloge bei der Erstellung von Plänen auf den verschiedenen Ebenen unabhängig von ihrer aktuellen Relevanz „abgearbeitet" werden müssen. Des Weiteren wird bemängelt, dass diese oft über Jahre in aufwendigen Verfahren erarbeiteten Pläne, die dann wiederum für 7-15 Jahre Gültigkeit haben sollen, kaum auf aktuelle Veränderungen reagieren können (bzw. im Falle fortlaufender Ergänzungen letztlich der Frage ausgesetzt sind, ob sie noch einer halbwegs konsistenten „Planungsphilosophie" folgen). Neben dem „Vollständigkeitsanspruch" und der Inflexibilität wird im Hinblick auf die Umsetzung der Ziele kritisiert, dass für diese bislang kaum Prioritäten und Fristen angegeben werden. Außerdem macht sich gerade angesichts der veränderten Rahmenbedingungen stärker denn je als Nachteil bemerkbar, dass die Raumordnung im klassischen Verständnis relativ wenig Einfluss rechtlicher, finanzieller o.a. Art auf die Umsetzung ihrer Ziele hat.

Während formell dieser Anspruch einer umfassenden und im gewissen Sinne „allmächtigen" Planung aufrecht erhalten wurde bzw. wird, hat sich „unter der Hand" in den 80er Jahren als Reaktion auf den beginnenden Wandel der Rahmenbedingungen zunehmend

eine Vorgehensweise herausgebildet, die in der Planungsforschung als „Inkrementalismus" bezeichnet wird[1]. Trotz dieses Trends zu recht pragmatischen Vorgehensweisen ist die Kritik an der raumbezogenen Planung in der oben skizzierten Weise nicht verstummt.

Dabei sind allerdings - in idealtypischer Weise - zwei grundsätzlich verschiedene Formen der Kritik zu unterscheiden:

- zum einen, im Rahmen der sog. Standort-Diskussion, die grundsätzliche neoliberale Kritik an „Freiheit beschränkender" Planung im Allgemeinen, „Regulierungswut" und „überzogenen Planungs- und Genehmigungsverfahren" im Speziellen;
- zum anderen - unter ausdrücklicher Wahrung des grundsätzlichen Steuerungsanspruches öffentlicher Planung - die Kritik an der Realitätsferne und den Umsetzungsdefiziten überkommener Planungsansätze.

Auf diese Kritik kann prinzipiell in zweifacher Weise reagiert werden:

- durch eine weitgehende „Verschlankung" der Planung bis hin zu einem weitreichenden Rückzug im Sinne einer Deregulierung, wodurch die räumlichen Nutzungsstrukturen wieder stärker von Marktkräften bestimmt werden könnten;
- durch eine Reform der raumbezogenen Planung im Sinne einer stärkeren Flexibilisierung, Handlungs- und Umsetzungsorientierung sowie besseren Einbeziehung der umsetzungsrelevanten Akteure, was weithin unter dem Schlagwort einer „kooperativen" bzw. „diskursiven" Planung zusammengefasst wird.[2]

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang nicht nur die Notwendigkeit zur Flexibilisierung, sondern vor allem einer stärkeren Verknüpfung von Planung und Umsetzung. Vor dem Hintergrund eines derartigen Planungsverständnisses kann die Raumordnung keinen Anspruch mehr auf „Allzuständigkeit" erheben, sondern muss sich eher als Initiator, Moderator und Manager von konkreten Entwicklungsprozessen verstehen. In diesem Sinne nimmt auch die Bedeutung der Raumbezogenheit der Raumordnung ab, vielmehr ist das „Management von Raumentwicklung" ein politischer Prozess, der soziale, insbesondere kommunikative Kompetenzen erfordert. Etwas überspitzt formuliert könnte man sagen, dass sich der Schwerpunkt der raumplanerischen Tätigkeit von der Ordnung des Raumes zum Management von Entwicklung verlagert.[3]

Inzwischen wird dieses veränderte Planungsverständnis im Bereich der Raumordnung aber nicht mehr nur diskutiert, sondern - wenn auch mit gewisser Verspätung gegenüber anderen Planungsbereichen wie der Stadterneuerung und der Freiraumplanung - seit Anfang der 90er Jahre verstärkt realisiert. Insbesondere der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen (ORA) und der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen (HARA) sind

[1] Vgl. z.B. Selle (1994: 39ff.) - So sei hier nur auf die wachsende Bedeutung von „Zielabweichungsverfahren" (§11 ROG) im Bereich der Raumordnung hingewiesen.

[2] Diese „neue Planungskultur" ist eine Ausdrucksform eines neuen Verständnisses von einem „kooperativen" bzw. „aktivierenden" Staat; vgl. z.B. von Oertzen 1993, Fürst 1996a, b, Selle 1994, 1996.

[3] In diesem Sinne z.B. Arl 1995, Fürst 1996a, Fürst; Ritter 1993, Selle 1994.

als Dokumente zu nennen, in denen eine Erneuerung der Raumordnung programmatisch formuliert wird und Hinweise für ihre Realisierung in der Praxis auf allen Ebenen gegeben werden. Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Veränderung werden vor allem auf der regionalen Planungsebene gesehen: So wird ausdrücklich gefordert, dass „die formalisierte Regionalplanung durch regionale Initiativen und regionale Aktionsprogramme auf breiter Front" zu ergänzen sei (ORA: 22). Dabei wird die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit mit der regionalen Strukturpolitik und die Notwendigkeit der Aufstellung Regionaler Entwicklungskonzepte betont, wobei bei diesen informellen und dezentralen Vorgehensweisen umsetzungsrelevante Akteure stärker einzubeziehen seien (ORA: 26).

Diese Forderungen werden in den ersten Teilen des HARA (1995: 1ff u. 5ff) konkretisiert. Hier wird die Weiterentwicklung der Raumordnung zu einer offenen, „auf Handlungsschwerpunkte konzentrierten", vielfach eher informell arbeitenden Planung gefordert, wobei vor allem der Regionalplanung eine „Moderatorenaufgabe" zukäme. Einen besonderen Stellenwert erhält in diesem Zusammenhang die Erarbeitung Regionaler Entwicklungskonzepte, wobei auf die enge Verknüpfung dieses Instrumentes mit den ebenfalls im HARA hervorgehobenen Schwerpunktaufgaben der Initiierung von Städtenetzen und der Gestaltung von „Europäischen Metropolregionen" hingewiesen wird.[4]

Dieses veränderte Verständnis der Raumordnung im Sinne einer „neuen Planungskultur" wurde inzwischen auch im Raumordnungsrecht auf Bundesebene verankert. In der seit Anfang 1998 gültigen Fassung des Raumordnungsgesetzes wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sich die Tätigkeit der Raumordnung nicht auf das Aufstellen von Plänen und Programmen beschränken kann, sondern die Träger der Landes- und Regionalplanung auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hinzuwirken haben, indem sie „die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts fördern" sollen (§ 13 ROG). Als Instrumente werden „insbesondere" Regionale Entwicklungskonzepte, Städtenetze und vertragliche Vereinbarungen genannt.

Inzwischen liegen auch einige Erfahrungen mit Versuchen, ein verändertes Verständnis der Raumordnung im Planungsalltag zu realisieren, vor. Daraus sind fünf Aspekte hervorzuheben:

- Auch im Bereich der Wirtschaftsförderung bzw. Wirtschaftsstrukturpolitik setzt sich zunehmend ein integratives Aufgabenverständnis durch, das weit über die klassischen Ziele und Instrumente hinausgeht. Da ökonomische Dynamik nicht oder nur selten auf einzelne Faktoren, sondern vielmehr auf das Zusammenspiel einer ganzen Fülle unterschiedlichster Aspekte zurückgeführt werden kann, hat sich zwangsläufig das Interessen- und Aufgabenspektrum der Wirtschaftspolitik bzw. -förderung erweitert. Deren immer stärker integratives und querschnittsorientiertes Aufgabenverständnis tritt unvermeidlich in Konkurrenz zur Raumordnung, wenn es um die Anregung und Gestal-

[4] Hervorzuheben ist zudem, dass nun erstmals auch „Modellvorhaben der Raumordnung" ermöglicht werden, das heißt die unmittelbare finanzielle Unterstützung „guter Beispiele" für neue Ansätze der Raumordnung (wie z.B. die Erarbeitung von Regionalen Entwicklungskonzepten im Rahmen von Regionalkonferenzen, die Bildung von Städtenetzen).

tung regionaler Entwicklungsdynamik geht. Wenn sich die Raumordnung zu stark auf die Erarbeitung ihrer Pläne und Programme konzentriert, wird die Wirtschaftsstrukturpolitik, die einen privilegierten Zugang zu Fördermitteln hat, aus der Sicht der Politik (vor allem der Kommunalpolitik), aber auch der interessierten Öffentlichkeit bedeutsamer. Angesichts der dann unvermeidlichen Dominanz ökonomischer Aspekte wäre das im Hinblick auf das Leitbild der „Nachhaltigen Raumentwicklung" sicher nicht unproblematisch.

- In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass Raumordnung trotz des unzweifelhaft notwendigen Bedeutungsgewinns kooperativer Vorgehensweisen nach wie vor über hierarchische Steuerungsmöglichkeiten verfügt. Die Akzeptanz der raumbezogenen Planung als Moderator beruht nicht zuletzt auch darauf: „Das Potential hoheitlichen Handelns ist auch hier vielfach eine Ressource, ein notwendiger Hintergrund für die Gestaltung kooperativer Verfahren" (Selle in Müller/Danielzyk 1996: 169). Aus diesem Blickwinkel scheint die Raumordnung im Allgemeinen, die Regionalplanung im Speziellen, gute Chancen für die Realisierung des neuen Planungsverständnisses zu haben, da eine Vielfalt von Instrumenten zur Verfügung steht, um Elemente hierarchischer Steuerung und Verhandlungssysteme mit größtmöglichem Gewinn zu kombinieren.[5]
- Eine spezifische Schwierigkeit dieser Kombination von kooperativen und hierarchischen Instrumenten besteht allerdings darin, dass die klassischen Instrumente der Raumordnung nicht zuletzt wegen ihres rechtsetzenden Charakters einen eindeutigen Raumbezug (z.B. die jeweilige Planungsregion) haben müssen. Bei der Moderation von Entwicklungsprozessen, Netzwerken und kooperativen Verfahren schwindet hingegen der Bezug auf ein definiertes Territorium, da sich etwa funktionale Verflechtungen im wirtschaftlichen Bereich, aber auch in anderen Zusammenhängen nicht unbedingt an politisch-administrativen Raumabgrenzungen orientieren. Diese Problematik wird auch schon bei den Städtenetzen deutlich, bei denen sich eine initiierende und moderierende Regionalplanung nicht mehr ihrem gesamten territorialen Zuständigkeitsbereich widmet.
- Außerdem ist hervorzuheben, dass in diesem Prozess des Wandels der staatlichen Steuerungs- und Planungsformen die regionale Ebene tendenziell als Planungs- und Kooperationsebene Bedeutung gewinnt, wobei sowohl „von unten" wie „von oben" Aufgaben verlagert werden (vgl. Blotevogel 1996, Danielzyk 1999). Allerdings fehlen auf dieser Ebene vielfach, je nach Land in unterschiedlichem Ausmaß, (noch) materielle Gestaltungsmöglichkeiten. Eine bessere Ausstattung der regionalen Ebene mit planerischen, administrativen und finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten erscheint vor dem dargestellten Hintergrund unabdingbar. Aus Sicht der Raumordnung ist zu betonen, dass deren Wirksamkeit künftig in entscheidendem Maße von den Gestaltungspotentialen auf regionaler Ebene abhängen wird.

[5] Vgl. Fürst 1996a, 1998, Priebs 1998. Gelegentlich wird auch von „Kooperation im Schatten der Hierarchie" gesprochen.

- Diese Überlegungen führen aber zwangsläufig zu der Frage, wie der interregionale Ausgleichsanspruch der Raumordnung im Kontext der Konkurrenz immer „eigenständiger" werdender Regionen gewahrt werden kann. Es dürfte nicht ganz einfach werden, das Verhältnis zwischen einer notwendigerweise gestärkten regionalen Planungs- und Handlungsebene und interregionale Ausgleichsstrategien auf nationaler oder EU-Ebene angemessen zu bestimmen.

1.2 Das Zentrale-Orte-System im Wandel der Raumordnung

Das Zentrale-Orte-Konzept kann - im positiven wie im negativen Sinne - zunächst einmal als ein zentrales Instrument der klassischen Raumordnung betrachtet werden, das zum interventionistischen Steuerungsverständnis des Wohlfahrtsstaates „passt" (vgl. FÜRST 1996b: 71). So erlaubt die (wissenschaftliche) Theorie der Zentralen Orte die Ableitung optimaler Siedlungsmuster, was sie nicht zuletzt im Hinblick auf das Ziel einer „gleichwertigen" Entwicklung der Lebensverhältnisse für die Raumordnung schon früh sehr attraktiv gemacht hat.[6] Daher wurde in den 60er Jahren das Zentrale-Orte-Konzept in Plänen und Programmen der Raumordnung aller Länder verankert und damit flächendeckend eingeführt. Allerdings begann schon in den 70er Jahren mit der zunehmenden Entwicklungsorientierung der Raumordnung eine Debatte darüber, inwieweit Zentrale Orte über ihre Versorgungsfunktion hinaus auch als „Wachstumspole" und damit als Zentren der Entwicklung der Wirtschaft und der Arbeitsmärkte verstanden werden können. In diesem Zusammenhang wurden, in gewisser konzeptioneller Unterscheidung, „Entwicklungszentren" als Schwerpunkte der gewerblichen Entwicklung zum Abbau regionaler Disparitäten eingeführt (vgl. BROP 1975), wodurch es möglich wurde, ein gleichermaßen Ordnung wie Entwicklung gewährleistendes punkt-achsiales Raumstrukturmodell zu definieren.[7]

Das Zentrale-Orte-Konzept kann aber auch deshalb als Ausdruck eines klassischen Raumordnungsverständnisses bezeichnet werden, weil es idealerweise auf der Basis neutraler empirischer Untersuchungen die rationale und „objektive" Einstufung einer Gemeinde im zentralörtlichen System durch eine zentrale raumplanerische Instanz erlaubt (zum Spannungsverhältnis zwischen empirischen Gehalten und normativen Aussagen im zentralörtlichen Ansatz vgl. Kap. 2). Die rechtsverbindliche Einstufung einer Gemeinde im zentralörtlichen System erfolgt durch langfristig gültige Pläne und Programme der Raumordnung und teilt von daher deren Defizite (unzureichende Berücksichtigung rasch veränderter sozioökonomischer Rahmenbedingungen, insbesondere der Veränderung von Entwicklungstendenzen und Angebots- wie Nachfragestrukturen in der Dienstleistungswirtschaft). Darüber hinaus liegt, je nach Bundesland in unterschiedlichem Ausmaß, die Umsetzung der mit der zentralörtlichen Einordnung verbundenen Zielsetzungen weitgehend außerhalb des Einflußbereiches der Raumordnung. Gerade für zentralörtliche Ausweisungen scheint deshalb die vielfach an den raumordnerischen Zielaussagen geäußer-

---

[6] Vgl. zur „Karriere" des Konzeptes in der Raumordnung z.B. BLOTEVOGEL 1995: 1120 ff., STIENS; PICK 1998 sowie Kap. 2.

[7] In der Praxis wurden als Entwicklungszentren allerdings ausgewählte, oftmals sogar alle Mittel- bzw. Oberzentren eines Planungsraumes definiert, was das Zentrale-Orte-Konzept zu einem "Allzweck-Instrument" zu machen scheint.

te Kritik zuzutreffen, dass sie „Wunschvorstellungen" der Raumordnung ausdrückten, die mit der konkreten Wirklichkeit vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Finanzmittel und schwer beeinflussbarer privatwirtschaftlicher Standortentscheidungen nur wenig zu tun hätten. In diesem Sinne wurde das Zentrale-Orte-Konzept in den 80er Jahren vielfach als Ausdruck einer zentralistischen und praxisfernen Raumordnung heftig kritisiert. An seiner Verankerung in den Gesetzen, Programmen und Plänen der Raumordnung änderte sich dadurch jedoch nichts. Seine Bedeutung wurde vielmehr aktuell (im „neuen" ROG) noch einmal bestätigt. In § 2 (2) Nr. 2 wird als Grundsatz der Raumordnung formuliert, die „Siedlungstätigkeit ... auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten", nicht zuletzt, um „die für die Bundesrepublik Deutschland typische dezentrale Siedlungsstruktur" zu erhalten und fortzuentwickeln (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 13/6392, S. 80).

Diese aktuelle Bestätigung des Zentrale-Orte-Konzeptes sollte aber nicht so interpretiert werden, als ob sich die Raumordnung nicht von einem überkommenen Instrument (sozusagen einem „Fossil" aus der Mitte des Jahrhunderts) trennen kann. Vielmehr sollte die Frage gestellt werden, ob und inwieweit das Zentrale-Orte-Konzept auch im Kontext des aktuellen Wandels der Raumordnung (vgl. Kap. 1.1) veränderte oder gar neue Funktionen und Bedeutungen gewinnen kann. An dieser Stelle seien nur knapp einige Aspekte und Fragestellungen in dieser Hinsicht hervorgehoben, die später noch ausführlicher zu erörtern sind:

- Im Hinblick auf die neue Leitvorstellung der Raumordnung („Nachhaltige Raumentwicklung"; § 1 ROG) kann der Einsatz des Zentrale-Orte-Konzeptes mit veränderter Akzentsetzung sehr sinnvoll sein: zu denken ist hier vor allem an eine Steuerung der Entwicklung der Siedlungsstrukturen im Sinne der Nachhaltigkeit. Durch die Konzentration von öffentlichen Infrastrukturen, großflächigen Einzelhandelsvorhaben, privatwirtschaftlichen Freizeitparks usw. in Zentralen Orten kann eine flächenhafte Zersiedelung des suburbanen Raumes vermieden oder zumindest gebremst werden. Im Zusammenspiel mit einer Konzentration der allgemeinen Siedlungsflächenentwicklung auf Zentrale Orte kann darüberhinaus zur Verkehrsvermeidung bzw. Steigerung der Attraktivität des ÖPNV beigetragen werden.

- Das Zentrale-Orte-Konzept könnte als ein Element der „harten", langfristigen Rahmensetzung durch die Raumordnung verstanden werden, die - neben den endogen orientierten, stärker kooperativen Vorgehensweisen - eine wichtige Funktion der Raumordnung bleibt (vgl. Kap. 1.1). Diese „harte" Rahmensetzung ist nicht nur im Hinblick auf die gerade skizzierte nachhaltige Siedlungsentwicklung notwendig, sondern etwa auch zur Steuerung der Verteilungskämpfe um die knapper werdenden Fördermittel, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs usw.

- Im Kontext der „neuen Planungskultur" - und im gewissen Gegensatz zum bisherigen Verständnis - wäre zu erörtern, inwieweit eine flexiblere, auf individuelle Problemlagen ausgerichtete Gestaltung des Zentrale-Orte-Konzeptes (insbesondere der Einordnung in die zentralörtliche Gliederung) möglich ist, da ein schematisches Vorgehen mit Hilfe von festgelegten Schwellenwerten (der Ortsgröße, des Einzugsbereiches und der Ausstattungsmerkmale) kaum noch als sinnvoll erscheint.

Zu klären wäre aber auch, in welchem Verhältnis das Zentrale-Orte-Konzept zu den sog. Städtenetzen steht, die seit einiger Zeit verstärkt Aufmerksamkeit in der Raumordnung finden.[8] Sie gelten als „die Antwort der Raumordnung auf die zunehmende Notwendigkeit zu interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit" und werden daher aus Gründen der „Kostenreduktion", der „Effizienzsteigerung" und „eines verbesserten Ressourcenschutzes" sowie nicht zuletzt „zur Sicherung der Konkurrenzfähigkeit des Standortes Deutschland" für förderungswürdig gehalten (HARA: 13ff.). Städtenetze sind hierarchiefreie, flexible, projektorientierte und nicht rechtlich verbindliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Städten,[9] die vielfach recht unterschiedlich im zentralörtlichen System eingestuft sind. Hier besteht zweifellos ein Spannungsverhältnis zwischen der aktuellen Förderung von Städtenetzen und dem Zentrale-Orte-Konzept.

Insgesamt stellt sich also die Frage, wie das Zentrale-Orte-Konzept vor dem Hintergrund der oben skizzierten unvermeidlichen Erneuerung der Raumordnung zu verstehen und gegebenenfalls neu zu interpretieren und strukturieren ist. Dabei sei ausdrücklich erwähnt, dass angesichts der aktuellen Tendenzen zur Orientierung allen planungspolitischen Handelns auf die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Raumes gerade der im Zentrale-Orte-Konzept zum Ausdruck kommende raumordnerische Ausgleichsanspruch als Verwirklichung des grundgesetzlich verankerten Sozialstaatsprinzips große Beachtung verdient. Wie in dieser von Widersprüchen gekennzeichneten Situation das Zentrale-Orte-Konzept einzuschätzen ist, ist durchaus noch offen: „Eine vertiefte raumordnungspolitische Debatte über diese Fragen steht noch aus" (Stiens/Pick 1998: 5). Für diese raumordnungspolitische Diskussion sind allerdings verbesserte empirische Erkenntnisse, etwa über veränderte Konsummuster, Verhaltensweisen im Verkehr, Angebotsstrukturen im privatwirtschaftlichen Dienstleistungssektor, aber auch über die Auswirkungen der neuen Möglichkeiten der Telekommunikation (Stichwort „Internet-Einkauf") erforderlich.

In den folgenden Kapiteln sollen einige der in diesem Zusammenhang vordringlich zu klärenden Fragen erörtert werden.

[8] Vgl. z.B. HARA: 13ff., Stiens 1995, Informationen zur Raumentwicklung Heft 7/1997 sowie § 13 ROG.

[9] Eine gewisse Sonderstellung nehmen die Städteverbünde in Sachsen ein; vgl.dazu z.B. Müller; Beyer 1997.

Literatur

ARL (Hrsg.) (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen, Analysen, Empfehlungen. Hannover.

Dies. (Hrsg.) (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover.

Blotevogel, H.-H. (1995): Zentrale Orte. In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1117 - 1124.

Blotevogel, H.-H. (1996): Auf dem Wege zu einer „Theorie der Regionalität". Die Region als Forschungsobjekt der Geographie. In: G. Brunn (Hrsg.): Region und Regionsbildung in Europa. Baden-Baden, S. 44-68.

BROP (1975): Bundesraumordnungsprogramm. Bonn.

Danielzyk, R. (1999): Liegt die Zukunft in den Regionen? In: ARL (Hrsg.): Regional-entwicklung in Europa. Hannover (i.Dr.).

Fürst, D. (1996a): Regionalplanung im System gesellschaftlicher Steuerung. In: ARL (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Wissenschaftliche Plenarsitzung in Chemnitz. Hannover, S. 157-172.

Fürst, D. (1996b): Region in der Regionalpolitik - eine wirtschaftspolitische Sicht. In: G. Brunn (Hrsg.): Region und Regionsbildung in Europa. Baden-Baden, S. 69-83.

Fürst, D. (1998): Projekt- und Regionalmanagement. In: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 237 - 253.

Fürst, D.; Ritter, E.-H. (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß. Düsseldorf.

HARA (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8.3.95. Bonn.

Müller, B.; Beyer, B. (1997): Stadt- und Regionalentwicklung im kommunalen Verbund -Städteverbünde als Instrument einer gemeindeorientierten Landesentwicklungspolitik in Sachsen. In: Dresdener Geographische Schriften 1. Dresden, S. 109 - 124.

Müller, B.; Danielzyk, R. (1996): Sozialverträgliche Entwicklung in Ostdeutschland: Realität - Vision - Utopie ? Zusammenfassung der Podiumsdiskussion. In: 50. Deutscher Geographentag Potsdam. Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen Bd. 2. Stuttgart, S. 157 - 172.

Oertzen, S. v. (1993): Planung im entzauberten Staat. Zur neueren Staatsdebatte in den Politikwissenschaften. In: RaumPlanung Nr. 61, S. 104-111.

ORA (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

Priebs, A. (1998): Instrumente der Planung und Umsetzung. In: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 205-221.

Selle, K. (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmund (=Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 69).

Selle, K. (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Wiesbaden, Berlin.

Stiens, G. (1995): Städtevernetzung. Bonn (= Materialien zur Raumentwicklung Heft 72).

Stiens, G. Pick, D. (1998): Bestandserhebung zu den Zentrale-Orte-Systemen der Bundesländer. (Ms.) Bonn.

2. Zu Theorie und Praxis des Zentrale-Orte-Konzepts in Deutschland

Hans H. Blotevogel

2.1 Zum Verhältnis der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie zum Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung

Die Begriffe „Zentraler Ort", „zentralörtliche Gliederung", „Mittelzentrum", „Oberzentrum" usw. sind heute im Wesentlichen Fachbegriffe der Raumordnung und Landesplanung. Seit der Etablierung des Systems der überörtlichen räumlichen Planung in der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger Jahren war das Zentrale-Orte-Konzept bekanntlich eine ihrer tragenden Säulen. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf den 1955 eingesetzten Sachverständigenausschuss für Raumordnung (SARO), der 1961 das sog. SARO-Gutachten vorlegte, auf den ersten Raumordnungsbericht der Bundesregierung von 1963 sowie das Raumordnungsgesetz von 1965.

Allerdings haben sich im Laufe der Zeit die Akzentuierungen der mit dem Instrument der Zentralen Orte angestrebten Raumplanungsziele erheblich verändert. In der Fachdiskussion standen in der Bundesrepublik in den fünfziger Jahren zunächst die Probleme ländlicher Räume und die Rolle ländlicher Unterzentren im Mittelpunkt des raumordnungspolitischen Interesses. Um einer „passiven Sanierung" zentrenferner ländlicher Räume infolge massiver Abwanderungen in die Ballungsräume entgegen zu wirken, wurde vor allem der Ausbau ländlicher Mittelpunktsiedlungen angestrebt. Der 1963 erschienene erste Raumordnungsbericht der Bundesregierung stellte erhebliche Mängel der Siedlungsstruktur in den ländlichen Gebieten fest. Es bestehe zwar ein ausreichend dichtes Netz von Siedlungen mit zentralörtlicher Bedeutung, doch seien diese aufgrund vielfach mangelhafter Ausstattung und fehlender Verkehrsverbindungen noch nicht überall in der Lage, ihre Aufgaben wirksam zu erfüllen. Dementsprechend forderte das Raumordnungsgesetz (ROG) 1965 in Gebieten mit „zurückgebliebenen Lebensbedingungen" die Förderung von „Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen".

In den Jahren von 1965 bis 1975 legten sämtliche Flächenländer der Bundesrepublik in ihren Programmen und Plänen die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung fest. Damit wurde das Zentrale-Orte-Konzept als raumordnungspolitisches Instrument flächendeckend implementiert. Um die Terminologie bundesweit zu vereinheitlichen, definierte die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) in einer Entschließung vom 8.2.1968 eine vierfache Stufung in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren. In weiteren Entschließungen befasste sich die MKRO mit einem Zentrale-Orte-Ansatz im kommunalen Finanzausgleich (1970) sowie speziell mit den Hierarchieklassen der Mittelzentren (1972) und der Oberzentren (1983).

Nach der deutschen Einigung wurde der von der MKRO festgelegte Raster der Ausweisung der Zentralen Orte auch auf die Raumordnungsprogramme und -pläne der neuen

Bundesländer übertragen. Trotz zunehmender Kritik an der landes- und regionalplanerischen Praxis der Ausweisung der Zentralen Orte änderte sich bis heute nichts an der festen Verankerung des Zentrale-Orte-Konzepts in den Gesetzen und Programmen der überörtlichen Raumplanung. Das neue, zum 1.1.1998 in Kraft getretene ROG des Bundes fordert im § 2 bei den Grundsätzen explizit die Ausrichtung der „Siedlungstätigkeit auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte", die Bündelung der sozialen Infrastruktur „vorrangig in Zentralen Orten" sowie die Unterstützung der „Zentralen Orte der ländlichen Räume ... als Träger der teilräumlichen Entwicklung". Im § 7 Abs. 2 wird die Ausweisung von Zentralen Orten als ein Gegenstand der von den Ländern aufzustellenden Raumordnungspläne vorgeschrieben.

Weniger bekannt ist, dass dem Landes- und Regionalplanungskonzept der Zentralen Orte eine verhältnismäßig gut ausgearbeitete, aber auch ziemlich komplexe wissenschaftliche Theorie zugrunde liegt. Sie wurde von dem Wirtschafts- und Siedlungsgeographen Walter Christaller in seiner 1933 veröffentlichten Dissertation über „Die zentralen Orte in Süddeutschland" entwickelt. Die Theorie ist im Kern eine in der Denktradition der Neoklassik stehende geschlossene Theorie optimaler Standorte des tertiären Sektors, genauer: der haushaltsorientierten, also der auf die Endnachfrage bezogenen Handels- und Dienstleistungsfunktionen. Sein Ziel war die Ableitung von Gesetzmäßigkeiten über die Größe, Anzahl und räumliche Verteilung von Siedlungen mit „städtischen", d.h. tertiärwirtschaftlichen Funktionen.

Eine Reformulierung der Zentrale-Orte-Theorie unternahm 1940 der Ökonom August Lösch, indem er die allgemeinen ökonomischen Grundlagen der Zentrale-Orte-Theorie klarer herausarbeitete und diese in einen weiteren Rahmen der neoklassischen Raumwirtschaftstheorie einbaute. Lösch zielte auf eine im Vergleich zu Christaller noch umfassendere Theorie von (absatzorientierten) Produktionsstandorten und Marktgebieten.

In den fünfziger und sechziger Jahren gewann die Theorie der Zentralen Orte in den raumbezogenen Wissenschaften eine wachsende Aufmerksamkeit. Zum einen bildete die Theorie einen wichtigen Baustein in den Weiterentwicklungen neoklassisch orientierter Raumwirtschaftstheorien (z.B. E. von Böventer); zum anderen entstand eine empirisch orientierte geographisch-landeskundliche Forschung, in deren Mittelpunkt die Klassifizierung von Siedlungen nach ihrer Zentralität und die Abgrenzung ihrer Verflechtungsbereiche standen. Die landeskundliche Zentralitätsforschung entwickelte bereits in den fünfziger Jahren ein vierstufiges Klassifikationssystem Zentraler Orte (Unterzentrum-Mittelzentrum-Oberzentrum-Großzentrum) (Meynen, Klöpper u. Körber 1957), das dann in den sechziger Jahren vom Zentralausschuss für deutsche Landeskunde für das große Projekt der landeskundlichen Bestandsaufnahme der zentralörtlichen Gliederung zugrunde gelegt wurde (Kluczka 1970). Damit waren wesentliche empirische Grundlagen für die Übertragung des aus der Theorie abgeleiteten Modells hierarchisch gestufter Zentraler Orte und ihrer Bereiche in die Raumordnung, Landes- und Regionalplanung geschaffen.

Da die regionalökonomische Theorie der Zentralen Orte seit Jahrzehnten zum üblichen wirtschaftsgeographischen und regionalökonomischen Lehrkanon gehört und in zahlreichen Lehrbüchern dargestellt ist (z.B. bei Schätzl 1996), braucht sie hier nicht im Einzelnen referiert zu werden.

Christaller erkannte schon 1933, dass für die funktionale Organisation des Siedlungssystems weder der Agrar- noch der Industriesektor maßgeblich ist, sondern vor allem der Dienstleistungssektor! Es ist deshalb auch wenig überzeugend, wenn gelegentlich behauptet wurde, dass die Theorie der Zentralen Orte für agrarische, vorindustrielle Siedlungsstrukturen entwickelt worden sei und nicht auf moderne, von Industrie, Handel und Dienstleistungen geprägte Siedlungsstrukturen anwendbar sei. Allerdings bilden industrielle Ballungen (insbesondere der Typ ressourcenbasierter „Reviere") ebenso wie bestimmte Dienstleistungsfunktionen (wie beispielsweise der Tourismus) „störende" Faktoren, die Christaller bei seiner Modellableitung durch gesetzte Prämissen ausschließt, die jedoch bei der empirischen Anwendung der Theorie selbstverständlich mit zu berücksichtigen sind. Christaller hat sich mit diesen „Störfaktoren" ausführlich in dem Kapitel „Vorgänge der Dynamik" auseinandergesetzt.

Die Theorie der Zentralen Orte bezieht sich im Kern (Christaller: „Beziehungen der Statik") nur auf die Versorgungsfunktion von Siedlungen oder Gemeinden mit Einzelhandelsgütern und haushaltsorientierten Dienstleistungen. Demgegenüber wurde der Begriff des Zentralen Orts in der Planung sukzessive ausgeweitet. Zunächst wurden die Pendlerverflechtungen zu den zentralen Funktionen gerechnet, obwohl sie zu einem großen Teil auf Industriebetriebe gerichtet sind, deren Lokalisation sich in der Regel nicht durch die Zentrale-Orte-Theorie erklären lässt.

Schließlich wurde in vielen Bundesländern das Netz der ursprünglich versorgungsorientierten Zentralorte mit dem Netz der Entwicklungszentren verknüpft (in Nordrhein-Westfalen beispielsweise durch den LEP I/II von 1979). Mit dieser Erweiterung wurde die ursprünglich engere, klarere Bedeutung des Begriffs „Zentralität" verwässert. Der Begriff „Zentraler Ort" wurde zunehmend als Bezeichnung für eine Gemeinde hinsichtlich ihrer landesplanerischen Funktionszuweisung überhaupt verwendet, und die zentralörtliche Gliederung erhielt einen landesplanerischen Allzweckcharakter.

Die Theorie der Zentralen Orte (nicht das Zentrale-Orte-*Konzept*) ist ursprünglich nicht – jedenfalls nicht explizit – eine raumordnungspolitische Theorie gewesen. Das ist schon deshalb unmöglich, weil es zum Zeitpunkt der Entstehung der Theorie noch keine institutionalisierte Raumordnung gab (wenn man einmal von den kommunalen Landesplanungsgemeinschaften absieht). Die vorrangige Intention ihrer Schöpfer Christaller und Lösch war eine wissenschaftliche, nämlich die Erklärung von empirisch beobachteter Realität durch die Aufstellung von raumwirtschaftlichen Gesetzen. Christaller ging es vor allem darum, mit seiner Theorie die unterschiedliche Größe und räumliche Verteilung von Siedlungen mit städtischen, d.h. tertiärwirtschaftlichen, Funktionen zu erklären. Mit dem im Kern identischen Ansatz entwickelte Lösch eine Standorttheorie absatzorientierter Betriebe und ihrer Marktgebiete.

Allerdings heißt dies keineswegs, dass den Schöpfern der Zentrale-Orte-Theorie deren normativer Gehalt nicht bewusst oder unwichtig gewesen wäre, im Gegenteil. Sowohl Christaller als auch Lösch verstanden ihr deduktiv abgeleitetes Raummodell durchaus als normatives Idealmodell, dem eine vielfach defizitäre und verbesserungsbedürftige Wirklichkeit gegenüberstand. In der Denktradition der Neoklassik ging es ihnen darum, die Mechanismen aufzudecken, mit denen die „unsichtbare Hand des Marktes" für eine opti-

male Ordnung des Raumes, gewissermaßen für eine ideale „Raum-Ordnung" im ursprünglichen Sinne des Wortes, sorgt.

Das CHRISTALLER-Modell hat nämlich eine interessante Eigenschaft: Es optimiert die räumliche Anordnung der Versorgungsstandorte, und zwar sowohl aus der Sicht der Anbieter als auch der Nachfrager. Für die Anbieter gewährleistet das Modell eine maximale Ausschöpfung der gegebenen Marktpotenziale, und zwar dadurch, dass eine maximale Zahl von Anbietern mit einem so dicht wie möglich geknüpften Standortnetz das Marktgebiet nutzt (Prinzip der „größten Packungsdichte"). Für die Konsumenten liegt das Optimum darin, dass die Güter und Dienste so dezentral wie möglich angeboten werden, so dass die Summe aller Versorgungsfahrten ein Minimum bildet. Hinsichtlich der Versorgung mit (nichtubiquitären) Gütern und Diensten gewährleistet das Modell (unter den gegebenen Prämissen) also eine kollektive Nutzenmaximierung.

Selbstverständlich war es auch CHRISTALLER und LÖSCH bewusst, dass es vollkommene Märkte ohne Staatstätigkeit in der Realität nicht gibt, und deshalb war es auch nur ein relativ kleiner Schritt von der unsichtbaren Hand des Marktes zur sichtbaren Hand des Staates, der, nun ausgestattet mit dem Wissen über die „ideale Wirtschaftslandschaft" (LÖSCH), dafür sorgt, dass die defizitäre Realität einer besseren Raum-Ordnung weicht. (Und schließlich war es auch nur ein weiterer kleiner Schritt zur autoritären Hand des NS-Staates, der die ideale Raumordnung bei der planmäßigen „Eindeutschung" der besetzten polnischen Gebiete während des Zweiten Weltkriegs betrieb.) Die Eigenschaft eines raumwirtschaftlichen Optimums war denn auch der entscheidende Grund, weshalb die Theorie der Zentralen Orte schon bald von der Infrastruktur- und Siedlungsplanung aufgegriffen und übernommen wurde.

Einer unmittelbaren Übertragbarkeit des Modells in die Realität stehen jedoch die restriktiven Prämissen und der statische Charakter der Theorie entgegen. Es wäre deshalb ein methodologisches Missverständnis, wenn man beispielsweise das k=3-Modell CHRISTALLERS oder die „ideale Wirtschaftslandschaft" LÖSCHS unmittelbar in die Planung umsetzen wollte. An diesem Defizit leiden beispielsweise die frühen Versuche CHRISTALLERS zur empirischen Verifizierung seiner Theorie (vgl. beispielsweise CHRISTALLER 1950) sowie die am Zentrale-Orte-Modell orientierte Siedlungsplanung im niederländischen Nordost-Polder.

Insofern lassen sich zwei Gründe dafür benennen, weshalb wir im Folgenden zwischen der raumwirtschaftlichen Zentrale-Orte-*Theorie* einerseits und dem raumordnungspolitischen Zentrale-Orte-*Konzept* andererseits unterscheiden:

- Erstens ist eine umstandslose Übertragung des Zentrale-Orte-Modells in die Realität aus methodischen Gründen unzulässig. Das Modell hat seine Gültigkeit ausschließlich auf der Theorie-Ebene unter den gesetzten restriktiven Prämissen.
- Zweitens haben sich in den letzten Jahrzehnten der regionalökonomische Theorie-Diskurs und der stärker praxisorientierte raumordnungspolitische Diskurs immer mehr auseinander entwickelt, so dass die Begriffe wie „Zentraler Ort", „Zentralität", „zentralörtliche Gliederung" usw. in den beiden Diskurskontexten nicht mehr dieselbe Semantik besitzen.

Der raumordnungspolitische Diskurs über das Zentrale-Orte-Konzept hat sich inzwischen weitgehend von der ursprünglich zugrunde liegenden Theorie abgekoppelt. Die Gründe dafür sind vielfältig. Teilweise fehlt den Akteuren in der Praxis eine hinreichende Vertrautheit mit der ziemlich komplexen Theorie der Zentralen Orte. Es erscheint aber auch zweifelhaft, ob diese Vertrautheit tatsächlich zwingend erforderlich ist, denn durch die jahrzehntelange Praxis der Raumordnungspolitik hat das Zentrale-Orte-Konzept seine eigene, von der Theorie immer stärker abgekoppelte Entwicklung erfahren und sich insofern seine eigene Realität geschaffen. Es macht denn auch wenig Sinn, einen „eigentlichen", an der Grundlagentheorie orientierten Zentrale-Orte-Begriff zu postulieren, wenn sich inzwischen längst ein theoretischer sowie ein raumordnungspolitischer Zentrale-Orte-Begriff mit zwei zwar ähnlichen, aber nicht mehr identischen Semantiken herausgebildet haben. Zweckmäßiger ist es vielmehr, möglichst sauber zwischen Zentrale-Orte-*Theorie* und Zentrale-Orte-*Konzept* gedanklich zu trennen (Blotevogel 1995).

In der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie versteht man unter einem Zentralen Ort im allgemeinen Sinn eine Standortagglomeration („Cluster") von Einrichtungen, die Güter (Waren und Dienste) für – wegen der Distanzempfindlichkeit der Nachfrage – räumlich begrenzte Marktgebiete anbieten. Dies sind in der Regel nur die haushaltsorientierten, also die auf die Endnachfrage bezogenen Handels- und Dienstleistungsfunktionen. In dieser allgemeinen Form ist der Begriff des Zentralen Ortes auf Cluster zentraler Einrichtungen unterschiedlichster Maßstäblichkeit anwendbar: von kleinen Nachbarschaftszentren über größere Stadtteil- und Stadtzentren bis zu Landeszentren und möglicherweise auch supranational verflochtenen Metropolen, und ebenso lässt er sich auf besondere Zentrentypen wie beispielsweise Shopping-Center und Fachmarktzentren anwenden. Eine Gleichsetzung von Zentralem Ort und Gemeinde ist aus theoretischer Sicht problematisch, weil damit zahlreiche Komplikationen verbunden sind.[1] Am ehesten lässt sich diese Gleichsetzung aus pragmatischen Gründen der statistischen Operationalisierung von Clustern sowie generell für die mittleren Ebenen der Hierarchie begründen.[2]

[1] Vgl. schon Bobek 1969. Die Fruchtbarkeit dieses „absoluten" Zentralort-Begriffs haben Bobek und Fesl in ihrer vorbildlichen empirischen Untersuchung über das zentralörtliche System Österreichs aufgezeigt (1978). Hingegen geht die Gleichsetzung von Zentralort und Gemeinde schon auf Christaller zurück, der unter einem Zentralen Ort eine *Siedlung* (im geographischen Sinne als bauliche und funktionale Einheit, d.h. nicht unbedingt gleichbedeutend mit politischer Gemeinde) verstand. Dadurch entstand das in der älteren Literatur breit und kontrovers diskutierte Problem, ob Zentralität als „Bedeutungsüberschuss" oder als „absolute Bedeutung" zu verstehen sei. Bei dem auf den ersten Blick plausibel erscheinenden Bedeutungsüberschuss-Konzept führt die Bindung an die politische Gemeinde allerdings zu unhaltbaren Konsequenzen. So impliziert allein eine kommunale Verwaltungsneugliederung weitreichende Veränderungen der zentralörtlichen Einstufung der Gemeinden. Einem Zentralen Ort ohne einen transkommunalen Einzugsbereich muss entweder jegliche Zentralität abgesprochen werden (was konsequent wäre), oder es muss die (in sich eigentlich widersprüchliche) zentralörtliche Kategorie des „Selbstversorgerorts" eingeführt werden. Demnach wurden nach der letzten kommunalen Neugliederung in Nordrhein-Westfalen sämtliche Grundzentren zu „grundzentralen Selbstversorgerorten" und in der Ballungsrandzone sämtliche Mittelzentren zu „mittelzentralen Selbstversorgerorten". West-Berlin wäre vor der deutschen Einigung gar ein oberzentraler Selbstversorgerort gewesen (da ohne Umlandfunktion).

In dem Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnungspolitik hingegen versteht man unter einem Zentralen Ort i.d.R. eine Gemeinde hinsichtlich ihrer öffentlichen und privatwirtschaftlichen Versorgungsfunktion mit Gütern, Diensten und Arbeitsplätzen insbesondere für ihr Umland; teilweise wird mit der Versorgungsfunktion auch die regionalpolitische Entwicklungsfunktion („Entwicklungszentrum") verknüpft. Der raumordnungspolitische Zentrale-Orte-Begriff unterscheidet sich insofern in dreierlei Hinsicht vom allgemeinen Begriff der Zentrale-Orte-Theorie:

- Erstens wird er in den meisten Ländern[3] mit ganzen Gemeinden gleichgesetzt;
- zweitens werden weitere Bereiche der öffentlichen Infrastruktur und häufig auch die Arbeitsmarktfunktion (und insofern indirekt auch der gesamte gewerbliche Sektor) in das Spektrum der zentralen Funktionen einbezogen; und
- drittens wird der Zentrale Ort mit raumplanerischen Zielen belegt, wobei im Laufe der letzten Jahrzehnte die ursprünglich allein berücksichtigte Versorgungsfunktion durch die Entwicklungsfunktion ergänzt wurde.

Um begriffliche Unklarheiten und Verwirrungen zu vermeiden, empfiehlt es sich, die beiden Zentrale-Orte-Begriffe nicht nur klarer voneinander abzugrenzen, sondern auch präziser zu fassen. Durch die zunehmende Abkopplung des raumordnungspolitischen Zentrale-Orte-Begriffs von seiner Theorie-Grundlage entsteht die Gefahr einer mehr oder weniger beliebigen Auffüllung mit allen möglichen Zielsetzungen, so dass man unter einem Zentralen Ort schließlich eine Gemeinde hinsichtlich ihrer allgemeinen raumplanerischen Funktion versteht. Zentrale Orte würden so zu einer raumordnungspolitischen „Allzweckwaffe", doch würde damit dieses Instrument nicht nur mit Zielen und Erwartungen überfrachtet, sondern durch die Beliebigkeit der inhaltlichen Bestimmung letztlich auch entwertet.

Auf der anderen Seite ist es nicht nur aussichtslos, sondern macht auch wenig Sinn, auf einem durch die strikte Rückbindung an die Zentrale-Orte-*Theorie* vermeintlich „richtig" definierten Zentrale-Orte-Begriff zu bestehen, wenn sich die Sprachpraxis der Raumordnungspolitik längst davon gelöst hat. Entscheidend ist vielmehr die Zweckmäßigkeit des Begriffsverständnisses für die Praxis der Raumordnungspolitik. Insofern wird in den folgenden Kapiteln pragmatisch zu diskutieren sein, inwieweit die Gleichsetzung von Zentralem Ort und Gemeinde noch sinnvoll ist und für welche Aufgaben und Politikfelder sich das Zentrale-Orte-Konzept eignet.

---

[2] Beispielsweise dann, wenn die Zentralitätsmessung über Indikatoren wie Beschäftigte u.ä., für die Daten nur auf der Gemeindeebene und nicht für Ortsteile vorliegen, erfolgt. Auf den mittleren Hierarchieebenen ist am ehesten eine Deckungsgleichheit von zentralörtlichem Cluster und Gemeinde gegeben, da einerseits die Grundzentren oft keine transkommunalen Verflechtungsbereiche besitzen und andererseits die Oberzentren in der Regel differenzierte innerstädtische Zentralortsysteme ausgebildet haben, die bei einer Gleichsetzung von Zentralort und Gemeinde unerfasst bleiben müssten.

[3] Von Gemeindeterritorien abweichende Definitionen von Zentralen Orten finden sich – abgesehen von den Stadtstaaten – in Schleswig-Holstein sowie seit 1994 auch in Niedersachsen.

Literatur

Blotevogel, H. H. (1995): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung uund Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: ARL. S. 1117-1124.

Bobek, H. (1969): Die Theorie der zentralen Orte im Industriezeitalter. In: Deutscher Geographentag Bad Godesberg 1967. Tagungsber. u. wiss. Abhn. Wiesbaden: Steiner. S. 199-207. = Verhn. d. Dt. Geographentages 36.

Bobek, H.; Fesl, M. (1978): Das System der zentralen Orte Österreichs. Eine empirische Untersuchung. Wien: Böhlau. = Schr. d. Komm. f. Raumforsch. d. Österr. Akad. d. Wiss. 3.

Christaller, W. (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.

Christaller, W. (1950): Das Grundgerüst der räumlichen Ordnung in Europa. Frankfurt a.M.: Waldemar Kramer. 96 S. = Frankfurter Geogr. Hefte 24, H. 1.

Kluczka, G. (1970): Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn-Bad Godesberg: Bundesforschungsanst. f. Landesk. u. Raumo. = Forsch. z. dt. Landesk. 194.

Lösch, A. (1940): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. Jena, 3. Aufl. Stuttgart 1962.

Meynen, E.; Klöpper, R.; Körber, J. (1957): Rheinland-Pfalz in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen. Remagen: Bundesanstalt f. Landesk. = Forsch. z. dt. Landesk. 100.

Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland (1961). Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart.

Schätzl, L. (1996): Wirtschaftsgeographie 1: Theorie. Paderborn.

Hans H. Blotevogel

2.2 Zum Verhältnis des Zentrale-Orte-Konzepts zu aktuellen gesellschaftspolitischen Grundsätzen und Zielsetzungen

Das Zentrale-Orte-Konzept wurde vor allem in den sechziger und siebziger Jahren im System der Raumordnung und Landesplanung der Bundesrepublik Deutschland flächendeckend implementiert und nach der deutschen Einigung praktisch unverändert auf die neuen Bundesländer übertragen. Die große Attraktivität des Konzepts beruhte auf der Eigenschaft des aus der Zentrale-Orte-Theorie deduzierbaren Modells (vgl. Kap. I.2.1) zur Optimierung der Versorgung der im Raum verteilten Bevölkerung mit Gütern und Diensten. Damit besaß das Konzept von Anfang an eine große Affinität zu dem traditionellen Zielsystem der Raumordnungspolitik.

Der Zusammenhang zwischen dem raumordnungspolitischen Zielsystem und dem Zentrale-Orte-Konzept in den 1960er und 1970er Jahren lässt sich anhand einer Analyse des ROG, der Raumordnungsberichte sowie der Programme und Pläne der Länder wie folgt zusammenfassen:

1) Die Kategorie „Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung" wurde zunächst ausschließlich auf ländliche Räume und „zurückgebliebene Gebiete" (ROB 1966, 61) bezogen. Dort sollten „in einer zumutbaren Entfernung ... Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen gefördert werden" (ROG 1965 § 2 (1), Grundsatz 3).

2) Im Mittelpunkt des Zentrale-Orte-Konzepts stand die Versorgungsfunktion der Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung für ihr Umland (Versorgungs- bzw. Nahbereich). Neben privatwirtschaftlich angebotenen Gütern und Diensten bezog sich die Versorgungsfunktion vor allem auf die öffentlich bereitgestellte Infrastruktur (Verkehr, Schulen, Verwaltungseinrichtungen usw.). Ebenso wie die Raumplanung generell ging auch das Zentrale-Orte-Konzept von einem homogenen Präferenzmuster von (Mittelschicht-)Haushalten aus. Diese Implikation lässt sich aus der Sicht der Regulationstheorie als sog. „fordistischer Konsummodus" interpretieren.

   Durch die Schaffung hierarchisch abgestufter, leistungsfähiger Zentralorte sollte erreicht werden, dass für die gesamte Bevölkerung des Bundesgebiets ein hierarchisch abgestuftes Versorgungs- und Infrastrukturangebot in zumutbarer Nähe zur Verfügung steht. Damit diente das Zentrale-Orte-Konzept – anfangs ausschließlich und auch später noch primär – der *räumlichen und sozialen Versorgungsgerechtigkeit.*

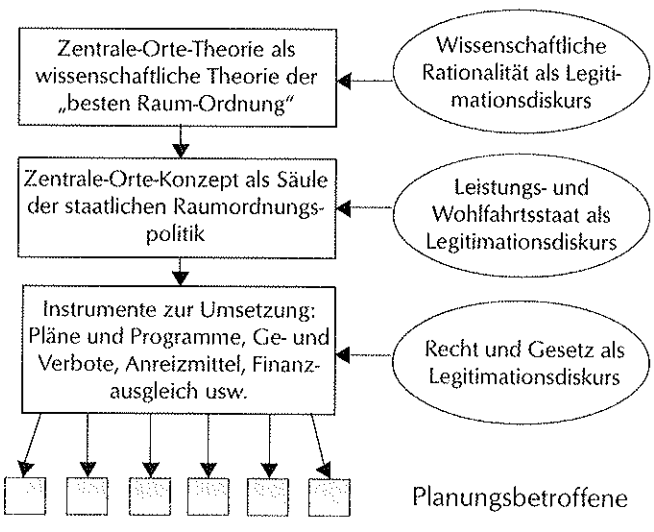
3) Neben der Versorgungsfunktion rückte seit dem Ende der 1960er Jahre die Funktion der Zentralen Orte als Standorte für Gewerbe und Industrie sowie generell als Zentren regionaler Arbeitsmärkte in den Mittelpunkt des Interesses. Durch die Verknüpfung mit der Wachstumspoltheorie erhielten die Zentralen Orte zusätzlich eine regional- und raumordnungspolitische *Entwicklungsfunktion.*

4) Das Zentrale-Orte-Konzept diente insgesamt gesehen als das wohl wichtigste „räumliche Organisationsmittel" (U. Brösse) der klassischen Raumordnungspolitik. Diese verstand sich selbst vor allem bis zur Mitte der siebziger Jahre primär als *staatliche Modernisierungspolitik*, die durch den Ausbau von Zentralen Orten in „zurückgebliebenen" bzw. „strukturschwachen" Gebieten gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebiets schaffen und damit einer Abwanderung aus diesen Gebieten („passive Sanierung") entgegenwirken wollte. Als Instrument einer den „Raum ordnenden" staatlichen Modernisierungspolitik verhieß das Zentrale-Orte-Konzept die Vision einer wohlgeordneten Wirtschafts- und Siedlungslandschaft als Gegenbild zur ungeordneten und insofern weithin defizitären Realität.

Nachdem dieses Selbstverständnis der Raumordnungspolitik in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre sowie in den 1980er Jahren aufgrund tiefgreifend gewandelter Rahmenbedingungen zunehmend in Frage gestellt wurde, erlebte es als Folge der deutschen Einigung und der daraus resultierenden Aufgaben des Infrastrukturausbaus in den neuen Ländern eine bemerkenswerte Renaissance. In den 1990er Jahren diente das Zentrale-Orte-Konzept dort im Wesentlichen als das wichtigste räumliche Organisationsmittel einer sich als „nachholende Modernisierungspolitik" verstehenden Raumordnungspolitik.

Die praktische Wirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts in den zurückliegenden Jahrzehnten wird in der Literatur sehr kontrovers eingeschätzt (vgl. dazu Blotevogel 1996b, insb. S. 648ff.). Einerseits wird die These vertreten, dass das Zentrale-Orte-Konzept für die tatsächliche Raumentwicklung weitgehend unwirksam gewesen sei und es der Raumordnungspolitik mit diesem Instrument nicht gelungen sei, ihr Ziel des interregionalen Disparitätenausgleichs zu erreichen. Andererseits wird aber auch behauptet, die Zentrale-Orte-Politik habe zu einer nachhaltigen Zentralisierung der Infrastruktur und Versorgung geführt und zur Dorfverödung beigetragen (Henkel 1990). Dieser Vorwurf geht nicht nur von der Annahme aus, dass das Zentrale-Orte-Konzept durchaus wirksam gewesen sei, sondern er besagt darüber hinaus, dass es als Instrument einer „harten" Modernisierungspolitik geradezu kontraproduktive Wirkungen erzeugt habe.

Abb.1: Der traditionelle Zentrale-Orte-Diskurs



H. H. Blotevogel 1999

Tatsächlich ist es außerordentlich schwierig, in der Bewertung der Wirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts Ursachen und Folgen eindeutig zu bestimmen. Für die alten Bundesländer wird man jedoch – auch anhand eines Vergleichs mit Ländern ohne eine explizi-

te Zentrale-Orte-Politik wie Frankreich, Italien und Belgien – die Feststellung treffen können, dass das Zentrale-Orte-Konzept durchaus als Steuerungsinstrument wirksam gewesen ist, indem es vor allem in den ländlichen Räumen zu einer Verhinderung großräumiger passiver Sanierungsprozesse sowie generell zum Erhalt einer ausgeglichenen und funktionierenden Zentrenstruktur beigetragen hat. In den neuen Bundesländern zeigt gerade die Standortentwicklung des Einzelhandels in den ersten Jahren nach der Wende, welche gesellschafts- und raumpolitisch unverträglichen Strukturen entstehen, wenn keine wirksame raumordnungspolitische Steuerung existiert. Inwieweit das inzwischen auch dort implementierte Zentrale-Orte-Konzept praktisch wirksam wird, lässt sich derzeit noch schwer beurteilen. Eine nachträgliche Korrektur der zu Beginn der neunziger Jahre eingetretenen Fehlentwicklungen ist ebenso unrealistisch wie ein wirksames Aufhalten der Abwanderung aus den ländlichen Räumen. Umso wichtiger ist es, dort wenigstens ein Netz leistungsfähiger Zentralorte im Sinne eines Auffangnetzes zu erhalten.

Die in den achtziger und neunziger Jahren zunehmende Kritik am Zentrale-Orte-Konzept beruht jedoch nicht nur auf der Frage der praktischen Wirksamkeit dieses Steuerungsinstruments, sondern auch darauf, dass sich seit den 1960er und 1970er Jahren wesentliche Voraussetzungen des Zentrale-Orte-Konzepts grundlegend gewandelt haben (vgl. dazu Kap. 1):

- Mit dem Wandel des Staatsverständnisses hat sich auch das Selbstverständnis der Raumordnungspolitik verändert. Die von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragene staatliche Modernisierungspolitik „von oben" wird immer mehr abgelöst von inkrementalen und diskursiven Handlungsformen des zunehmend weniger monolithisch agierenden politisch-administrativen Systems.
- Die verhältnismäßig schematische Verknüpfung des versorgungsorientierten Zentrale-Orte-Konzepts mit der Wachstumspoltheorie funktionierte in Zeiten lang anhaltenden Wirtschaftswachstums und kontinuierlichen Infrastrukturausbaus aufgrund steigender Steuereinnahmen. Diese Voraussetzung ist jedoch seit Mitte der siebziger Jahre nicht mehr gegeben.
- Mit dem gesellschaftlichen Wertewandel wurde auch das raumordnungspolitische Zielsystem weitreichend verändert. Mit der Einführung der Leitvorstellung einer „nachhaltigen Raumentwicklung" im § 2 des neuen ROG wurden sowohl die auf Infrastrukturausbau setzende Modernisierungspolitik als auch das traditionelle Gleichwertigkeitsziel in ihrem Stellenwert relativiert und um das ökologische Sicherungsziel ergänzt. Auch die zunehmende Betonung des Stellenwerts der regionalen Eigenständigkeit und Vielfalt impliziert zwar nicht eine Abkehr, aber doch eine Relativierung des interregionalen Ausgleichsgebots.

In dieser Situation verlieren traditionelle rechtlich fixierte Organisationsmittel wie das Zentrale-Orte-Konzept nicht nur ihre handlungslenkende Funktion, sondern werden – teilweise – auch dysfunktional. Das Zentrale-Orte-Konzept wird zumeist mit der traditionellen „harten" Modernisierungspolitik assoziiert, während das Verhältnis zur neuen Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung von einigen Autoren wie z.B. K. H. Hübler als gegensätzlich bezeichnet wird, zumindest jedoch noch unklar ist. Aus der Sicht der inkrementalen und diskursiven Formen des planerischen Handelns erscheint das Zentrale-Orte-

Konzept bestenfalls als überflüssig, wenn nicht gar als „starr" und unflexibel, da es die Handlungsmöglichkeiten tendenziell einschränkt.

Aus dieser Situation resultiert die Notwendigkeit einer grundlegenden Neubestimmung des planungstheoretischen Stellenwerts des Zentrale-Orte-Konzepts (vgl. dazu Kap. II.2.2).

Der Vorwurf der Rigidität bzw. mangelnden Flexibilität berührt zentral das Verständnis von räumlicher Planung überhaupt. Die traditionelle Auffassung einer teleologischen Planung mit der Vorstellung einer festen, durch eine Theorie objektiv bestimmbaren Zielsetzung und einer linearen technokratischen Planrealisierung ist zweifellos in einen zunehmenden Gegensatz zu dem modernen Verständnis von Raumplanung als politisch-administrativem Prozess geraten. Richtig ist auch, dass die kartographische Fixierung der zentralörtlichen Gliederung als landesplanerisches Ziel kaum ein geeignetes Instrument für eine prozessuale, d.h. umsetzungs- und kommunikationsorientierte Planung sein kann. Aufgrund der wachsenden strukturellen Dynamik und Komplexität, aber auch Pluralität moderner Gesellschaften verlieren statische Ordnungsmodelle mit langfristigen Geltungsansprüchen tendenziell ihre Legitimation. An ihre Stelle treten das systematische Bemühen um Konsensbildung und die Suche nach Kompromisslösungen in ständig kürzer werdenden Planungshorizonten.

Wenn man diese Entwicklung weiterdenkt, gelangt man zu einer radikal gewandelten Auffassung von Raumplanung: An die Stelle längerfristiger, rechtlich fixierter räumlicher Ordnungsvorstellungen und deren Umsetzung treten nunmehr die Moderation politischer Konsensfindungsprozesse und das Management konkreter Entwicklungsprojekte. Wenn dabei normative Prinzipien und längerfristige Zielorientierungen aufgegeben werden, entsteht ein inkrementales Planungsverständnis, dem allgemeine Grundsätze und Ziele ebenso wie langfristig gültige räumliche Ordnungsraster wie das Zentrale-Orte-Konzept als Flexibilitätshemmnis erscheinen müssen.

Wenn man den Anwälten einer umfassenden staatlichen Deregulierung gemäß der neoliberalen Doktrin folgt, wird man tatsächlich allgemeine räumliche Ordnungsmodelle wie das Zentrale-Orte-Konzept (und darüber hinaus möglicherweise das Raumplanungssystem überhaupt) ersatzlos streichen. Dem sind jedoch gewichtige Argumente entgegenzuhalten:

Erstens würde eine solche Deregulierungspolitik zu einer erheblichen Verschärfung räumlicher Disparitäten und speziell zu einer verstärkten Diskriminierung bestimmter Raumkategorien und Bevölkerungsgruppen führen. Betroffen wären in erster Linie die ländlichen Räume, also prinzipiell dieselbe Raumkategorie, die in der Nachkriegszeit im Fokus der Zentrale-Orte-Politik stand. Heute sind die ländlichen Räume allerdings längst keine homogene Raumkategorie mehr. Eine unverändert große politische Aktualität besitzt das Zentrale-Orte-Konzept heute vor allem in den strukturschwachen, sehr dünn besiedelten und von Abwanderung bedrohten Regionen. Dieser regionale Problemtyp ist großflächig vor allem in den östlichen Bundesländern, speziell in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt, ausgeprägt. Hier hat die traditionelle Aufgabenstellung einer Stabilisierung des Versorgungsnetzes, um einer drohenden passiven Sanierung entgegenzuwirken, einen unvermindert hohen politischen Stellenwert.

Es ist durchaus bemerkenswert, dass in der Auseinandersetzung mit neoliberalen Deregulierungsanwälten heute teilweise dieselbe Grundsatzdebatte geführt wird wie in den 1950er und 1960er Jahren bei der Etablierung des Systems der räumlichen Planung. Allerdings geht es heute nicht um eine einfache Entscheidung zwischen staatlicher Regulierung und Deregulierung, sondern – gerade auch bei der Raumordnung und Landesplanung – um eine kritische Überprüfung der Notwendigkeit staatlicher Regulierung und ihrer Ausgestaltung. Insofern kann es weder um eine pauschale Verteidigung noch um eine einfache Abschaffung der bestehenden Regulierungsinstrumente gehen. Erforderlich ist vielmehr intelligente Steuerung mit optimierten Instrumenten.

Ein undifferenzierter Verzicht der Raumplanung auf langfristige Zielsetzungen und Ordnungsmodelle sowie ihre Umorientierung oder gar Beschränkung auf Moderations- und Managementaufgaben würde die Gefahr eines prinzipienlosen, willkürlichen Ad-hoc-Dezisionismus in sich bergen. Je geringer die Orientierungs- und Bindungswirkung allgemeiner Ziele und Ordnungsmodelle ist, umso größer ist zwar der Entscheidungsspielraum von Politik und Verwaltung im Einzelfall, doch wird der Gewinn an Flexibilität erkauft durch eine Zunahme projektbezogener politischer Aushandlungsprozesse, in denen gut organisierte Partikularinteressen gute Chancen der Durchsetzung haben, während Bevölkerungsgruppen ohne Lobby in der Regel den Kürzeren ziehen dürften.

Es ist durchaus zweifelhaft, dass die heute immer wichtiger werdenden politischen Konsensbildungsprozesse ohne allgemeine Ziele und räumliche Ordnungsmodelle einfacher erreichbar und vor allem, dass die dabei erzielten Lösungen die im Durchschnitt besseren sind. Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Ordnungsmodelle wie das Zentrale-Orte-Konzept können durchaus eine konsensstiftende Wirkung entfalten, Lösungen erleichtern und Konflikte vermeiden. Wenn beispielsweise durch landes- und regionalplanerische Vorgaben eindeutig geregelt ist (und diese Norm auch von einem breiten politischen Konsens getragen wird), dass in nichtzentralen Orten und in Grundzentren großflächige Einzelhandelsbetriebe wie Verbraucher- und Fachmärkte unzulässig sind, werden bereits im Vorfeld etwaiger Ansiedlungsplanungen klare Verhältnisse geschaffen und Konflikte zwischen benachbarten Gemeinden vermieden. Die landes- und regionalplanerische Funktionszuweisung als Zentraler Ort einer bestimmten Rangstufe ist inzwischen von der weit überwiegenden Zahl der Gemeinden voll akzeptiert und vielfach sogar zu einem Bestandteil der kommunalen Identität geworden. Es wäre geradezu töricht, wenn die Landes- und Regionalplanung dieses Instrument von sich aus aufgäbe, da insbesondere im Hinblick auf die Dynamik des großflächigen Einzelhandels eine Fülle interkommunaler Konflikte zu befürchten wäre.

Letztlich hängt die Einschätzung dieses Problems von den gesellschaftspolitischen Grundüberzeugungen bezüglich der Rollen des Staates und der Wirtschaft und der Ausgestaltung einer angemessenen Ordnungspolitik ab. Zweifellos wird ein Anhänger einer Gesellschaftsordnung, in der einer autonomen Privatwirtschaft lediglich ein sog. „Nachtwächter- und Suppenküchen-Staat" gegenübersteht, zentralörtliche Planungskonzepte der staatlichen Raumplanung nicht nur für überflüssig, sondern sogar generell für verwerflich halten. Darin liegt übrigens insofern eine Ironie, als es CHRISTALLER und LÖSCH gerade um die Konstruktion „idealer Wirtschaftslandschaften" unter vollkommenen marktwirtschaftlichen Bedingungen ging.

Aber auch wenn man eine aktiv gestaltende und planende Rolle des Staates bejaht, ist das Argument, das Zentrale-Orte-Konzept behindere die privatwirtschaftliche Investitionstätigkeit, ernst zu nehmen und sorgfältig zu prüfen. Tatsächlich ist die von CHRISTALLER und LÖSCH ursprünglich vertretene Idee, das theoretisch abgeleitete Raummodell sei der Realität überlegen und eigne sich deshalb als allgemeiner handlungslenkender und damit auch investitionslenkender Standortraster, ordnungspolitisch abwegig und obsolet.

Auch die insbesondere in den sechziger und siebziger Jahren vertretene, gleichsam weiche Form der regionalpolitischen Instrumentalisierung des Zentrale-Orte-Konzepts durch seine Verknüpfung mit der Wachstumspoltheorie hat sich in der Praxis nur bedingt als tragfähig erwiesen. Die Vorstellung, nur die größeren Zentren (Mittel- und Oberzentren) eigneten sich aufgrund ihrer besseren Infrastrukturausstattung als „Entwicklungszentren" der gewerblichen Wirtschaft, ist zumindest in dieser pauschalen Form nicht haltbar und durch die überdurchschnittliche Entwicklung des produzierenden Gewerbes in vielen ländlichen Gemeinden längst empirisch widerlegt.

Eine normative, standortlenkende Funktion des Zentrale-Orte-Konzepts lässt sich nicht aus allgemeinen raumwirtschaftlichen Überlegungen, sondern nur dadurch legitimieren, dass das Zentrale-Orte-Konzept als Instrument zur Erreichung bestimmter raumordnungspolitischer Zielsetzungen eingesetzt wird. Zentrale-Orte-Systeme sind also nicht „Ziele an sich", nämlich als Verkörperung einer „idealen räumlichen Ordnung" von Siedlung und Wirtschaft; ihr normativer Stellenwert steht und fällt vielmehr mit der Frage, ob sie als raumordnungspolitisches Organisationsmittel zur Realisierung konkreter politischer Ziele geeignet sind.

Hier ergeben sich Begründungen sowohl auf der Ebene konkreter Problemstellungen als auch auf der eher abstrakten Ebene des raumordnungspolitischen Zielsystems durch die neue Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung. Beide Ebenen werden im Teil II (Empfehlungen) ausführlich behandelt. Vorweg sei beispielhaft auf zwei konkrete Problemstellungen und deren Kontext der nachhaltigen Entwicklung hingewiesen:

Der erste Punkt betrifft die Steuerung der Expansion und der Standortentwicklung großflächiger Einzelhandelsbetriebe. Bekanntlich ist die Dynamik in diesem Bereich durch die anhaltende Betriebsgrößenkonzentration und die Expansion neuer Betriebsformen wie der Fachmärkte und sog. *Factory-Outlets* ungebrochen. Wenn hier nicht die Regional- und kommunale Bauleitplanung steuernd eingriffe, wäre es vermutlich auch in Deutschland, ähnlich wie in den USA, längst zu einer weitreichenden Erosion der gewachsenen innerörtlichen Zentren zugunsten von autoorientierten, städtebaulich nicht integrierten Betriebsagglomerationen gekommen. Es ist nicht eine Frage der Betriebswirtschaft, sondern primär eine Frage der politischen Abwägung und Entscheidung, ob man diese Entwicklung dem Markt überlassen will oder sich für eine Steuerung durch die Raumplanung (und Bauleitplanung) entscheidet. Das Zentrale-Orte-Konzept ist nicht mehr und nicht weniger als ein Instrument zur Realisierung einer bestimmten politischen Norm. Es ist also kein Selbstzweck, sondern so weiterzuentwickeln, dass es möglichst präzise und ohne unbeabsichtigte Nebeneffekte zur Zielerreichung beiträgt.

Der zweite Punkt kommt in diese Debatte von der Umweltpolitik. Die Ziele der CO_2-Minderung und der Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs haben zu einem

intensiven Nachdenken über nachhaltige und verkehrsmindernde Siedlungsstrukturen geführt. Hier gewinnt nun eine ganz bestimmte Eigenschaft des klassischen Zentrale-Orte-Modells eine neue Aktualität: die Minimierung von Versorgungsfahrten. Unter dem Vorzeichen einer „nachhaltigen Raumentwicklung" erleben deshalb derzeit Siedlungsstrukturmodelle wie „Stadt der kurzen Wege", „kompakte Stadt", „dezentrale Konzentration" und „punkt-achsiale Siedlungsstruktur" eine regelrechte Renaissance. Für diese Diskussion kann die Zentrale-Orte-Theorie insofern einen wichtigen Beitrag leisten, als sich aus ihr die unmittelbare Schlussfolgerung ableiten lässt, dass als Leitlinie für eine „nachhaltige" Siedlungsplanung keineswegs eine einfache städtebauliche Verdichtung und Konzentration ausreicht, sondern dass die Struktur ganzer Siedlungssysteme auf das Ziel der Verkehrsvermeidung auszurichten ist.

Unsere These zielt insofern auf eine grundsätzliche Reformulierung des Stellenwertes des Zentrale-Orte-Konzepts im raumordnungspolitischen Ziel-Mittel-System. Zentralörtliche Systeme sind weder ein Ziel an sich noch ausschließlich mit dem Ziel der „Versorgungsgerechtigkeit" verknüpft. Das Zentrale-Orte-Konzept ist vielmehr ein raumordnungspolitisches „Organisationsmittel", das sich dazu eignet, die abstrakte Leitvorstellung einer „nachhaltigen Raumentwicklung" räumlich zu konkretisieren.

Wenn die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung mehr als eine hehre, aber wirkungslose Präambel sein soll, bedarf es langfristig gültiger und rechtlich verbindlicher Ziele und Festlegungen, an denen sich das inkrementale Handeln der für die Raumentwicklung verantwortlichen Akteure perspektivisch orientiert. Solche längerfristigen Vorgaben wirken wie *Leitplanken*, die mehr oder minder breite Entscheidungs- und Handlungskorridore markieren. Ihre Festlegung ist selbstverständlich eine politisch-administrative Aufgabe, wobei sorgfältig zu prüfen ist, wie diese „Leitplanken" instrumentell auszugestalten sind und wo sie zu setzen sind. Hierzu werden in weiteren Kapiteln dieses Berichts ausführliche Empfehlungen gegeben.

Literatur

Blotevogel, H. H. (1996a): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 10/1996, S. 617-629.

Blotevogel, H. H. (1996b): Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 10/1996, S. 647-657.

Henkel, G. (Hrsg.) (1990): Schadet die Wissenschaft dem Dorf? Essener Geogr. Arb., 22. Paderborn.

Henkel, G.; Tiggemann, R. (Hrsg.) (1990): Kommunale Gebietsreform - Bilanzen und Bewertungen. Essener Geogr. Arb. 19. Paderborn.

Koschitz, P. (1993): Die Theorie der Zentralen Orte: Dummheit oder Methode? In: DISP 113, 45-63.

Stiens, G. (1990): Zur Notwendigkeit der Abkehr vom herkömmlichen Zentrale-Orte-Konzept in der Raum- und Infrastrukturplanung. In: Henkel, G. (Hrsg.): Schadet die Wissenschaft dem Dorf? Essener Geogr. Arb., 22. Paderborn, 89-108.

MARTIN GORNIG

2.3 Zur ökonomischen Bedeutung Zentraler Orte - Einschätzung aus Sicht neuerer wirtschaftswissenschaftlicher Theorieansätze

Gliederung

2.3.1 Vorbemerkungen
2.3.2 Bezug zu neueren Regionaltheorien
2.3.3 Einbindungen in den gesamträumlichen Strukturwandel
2.3.4 Relevanz für das raumordnerische Zentrale-Orte-Konzept
Literatur

2.3.1 Vorbemerkungen

Ausgangspunkt des in den sechziger Jahren in der Bundesrepublik eingeführten raumordnerischen Konzepts der Zentralen Orte war die raumwirtschaftliche Theorie der Zentralen Orte, die WALTER CHRISTALLER in den dreißiger Jahren entwickelt hatte. Im Laufe der Weiterentwicklung des raumordnerischen Zentrenkonzepts entfernte es sich jedoch - teilweise auch in Anlehnung an andere regionalökonomische Theorien wie das Wachstumspolkonzept - immer mehr von der ursprünglichen raumwirtschaftlichen Theorie CHRISTALLERS (vgl. BLOTEVOGEL 1995). In der regionalökonomischen Theorie sind insbesondere seit Ende der achtziger Jahre eine Reihe neuer Ansätze entwickelt worden. Mit Blick auf die ökonomische Bedeutung Zentraler Orte sollen zwei dieser Ansätze hier skizziert und unter Berücksichtigung veränderter gesamträumlicher wirtschaftlicher Rahmendaten beurteilt werden. Daran schließt sich der Versuch an, einige mögliche Schlussfolgerungen für das raumordnerische Konzept der Zentralen Orte abzuleiten.

2.3.2 Bezug zu neueren Regionaltheorien

Die gesamtwirtschaftliche Effizienz wird wesentlich beeinflusst auch durch die räumliche Organisation der wirtschaftlichen Aktivitäten (WEBER 1914, z.B. S. 64). Ursache der Effizienzwirkung der Raumstruktur sind Agglomerationseffekte der räumlichen Konzentration der Produktion.[1] Sie beruhen zum einen auf internen Ersparnissen (Skalenerträgen), bedingt durch Effekte der Fixkostendegression, und zum anderen auf externen Ersparnissen durch die Vermeidung von Raumüberwindungskosten bei räumlicher Nähe im Prozess der Produktion und der gemeinsamen Nutzung polyvalenter und unteilbarer Produktionsfaktoren. Aus dem Zusammenspiel solcher Agglomerationseffekte mit den absatzseitigen Transportkosten entwickelten WALTER CHRISTALLER (1933) und vor allem AUGUST LÖSCH

[1] Neben positiven Agglomerationseffekten treten auch negative Wirkungen räumlicher Konzentrationen insbesondere im Bereich sozialer und ökologischer Kosten auf. Entsprechend lassen sich Vorstellungen zu einem Agglomerationsoptimum entwickeln, vgl. z.B. ALONSO (1977).

(1940) Vorstellungen zur ökonomisch optimalen Raumstruktur mit einem komplexen, sich überlagerndem System zentraler Produktionsstandorte und dezentraler Absatzgebiete.

Ein neuerer regionalökonomischer Ansatz, der unmittelbar an diese Konzepte anknüpft, ist der Versuch von Paul Krugman, eine Theorie der Entwicklung der Raumstruktur zu entwerfen (Krugman 1991 u. 1995). Ziel ist es, Vorstellungen einer optimalen räumlichen Produktionsverteilung wie bei Christaller und Lösch zu verbinden mit Überlegungen regionaler Entwicklungstheorien, wie sie beispielsweise von Myrdal (1959: 21ff.) oder Hirschman (1958: 183ff.) entwickelt wurden.

In einem einfachen theoretischen Modell werden zunächst die räumlichen Wechselwirkungen zwischen betrieblichen Skalenerträgen (interne Agglomerationseffekte) und absatzseitigen Transportkosten analysiert. Die optimale Raumstruktur lässt sich dabei aus dem Verhältnis der Ersparnisse durch die Nutzung der Skalenerträge zu den Kosten des Transports zum Absatz ableiten. Dominieren Skalenerträge, ist die Produktion folglich räumlich stark konzentriert. Überwiegen die Transportkosten, resultiert daraus eine dezentrale Produktionsstruktur.

Zusätzlich wird in diesem Ansatz die Modellannahme der räumlichen Gleichverteilung der Nachfrage aufgehoben, indem Faktorwanderungen zugelassen werden. Die Einbeziehung von Faktorwanderungen ermöglicht die endogene Erklärung von Standortvorteilen. Konzentriert sich die Produktion auf Grund von dominierenden Skalenerträgen räumlich, werden mobile Arbeitskräfte ebenfalls an diesen Standort ziehen. Mit der Verlagerung der Haushalte entsteht am Produktionsstandort auch eine räumlich konzentrierte Nachfrage, die als externer Agglomerationsvorteil wirkt. Aus der Veränderung der Bedeutung von Skalenerträgen und Transportkosten über die Zeit lassen sich dann unter Einbeziehung von Faktorpreisunterschieden Abfolgen von räumlichen Konzentrations- und Dekonzentrationsprozessen modelltheoretisch simulieren (vgl. Krugman; Venables 1990).

Krugman geht allerdings genauso wie die traditionellen Raumstrukturmodelle von der Annahme gleicher Produktionsfunktionen aus. Auswirkungen von Änderungen der Produktionstechnik und der Produktionsstruktur durch Innovationen auf den Wachstumsprozess bleiben daher unberücksichtigt. Anders ist dies bei einigen sozio-ökonomischen Forschungsansätzen, die in jüngster Zeit unter dem Stichworten „new industrial districts" bzw. „innovative Milieus" diskutiert werden. Die Frage, inwieweit durch Innovationen neue räumliche Schwerpunktsetzungen entstehen können, steht hier im Mittelpunkt.

Ausgangspunkt der Überlegungen ist eine Verknüpfung traditioneller Ansätze der Agglomerationsforschung wie bei Marshall (1925) mit Elementen der Institutionenökonomik (Amin 1999 und Raco 1999). Zentrales theoretisches Element flexibler, lose gekoppelter Netzwerke sind kollektive Lernprozesse, die die Wissenssynergien für Innovationen und Eingrenzungen von Unsicherheiten nutzen. Als Produktionseinheit tritt nicht mehr ein einzelnes Unternehmen auf, sondern ein Produktionscluster von kooperierenden selbstständigen Unternehmen und gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen aus Forschung, Bildung, Kultur, Politik etc.[2]

[2] Siehe hierzu auch die Beiträge in Pyke; Becattini; Sengenberger (1990).

Kollektive Lernprozesse setzen voraus, dass vielfältige formelle und informelle Kontakte im Netzwerk gepflegt werden. Je breiter und intensiver diese Kontakte ausgestaltet sind, um so kreativer (innovativer) dürften auch die ökonomisch nutzbaren Ergebnisse sein. Dem Nutzen der Netzwerke stehen allerdings Aufwendungen in Form von Transaktionskosten (Informations-, Aushandlungs-, Überwachungs-, Durchsetzungskosten) gegenüber. Räumliche Nähe zwischen den Kooperationspartnern kann solche Kosten begrenzen. Dies gilt insbesondere – wenn es beispielsweise um die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses geht – in Verbindung von ökonomischem und sozialem Beziehungsgeflecht (GORDON/MCCANN 2000). Der Aufstieg und Verfall[3] solcher innovativen regionalen Netzwerke kann somit zu neuen räumlichen Schwerpunktsetzungen führen.

Für beide hier skizzierten neueren Forschungsansätze lassen sich unmittelbar Bezüge zur Frage nach der ökonomischen Bedeutung Zentraler Orte herstellen. So weisen die Überlegungen von KRUGMAN darauf hin, dass die ökonomische Vorteilhaftigkeit Zentraler Orte von der Relevanz betrieblicher Skalenerträge (interner Agglomerationseffekte) abhängt. Aus den Thesen zu den *new industrial districts* lässt sich beispielsweise ableiten, dass sich die ökonomische Bedeutung Zentraler Orte im Sinne externer Agglomerationseffekte nicht allein aus ihrer Größe oder Funktionsvielfalt ergibt, sondern aus ihrer Nutzbarkeit für innovative Netzwerke.

Ohne konkrete Thesen dazu, wie sich die Bedeutung betrieblicher Skalenerträge verändern könnte und wie sich der Innovationsprozess in den wirtschaftlichen Strukturwandel einordnet, bleiben mögliche Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung des raumordnerischen Zentrale-Orte-Konzepts m. E. zu abstrakt. Daher sollen die Ausführungen im Folgenden um einige Überlegungen zu veränderten Tendenzen im gesamträumlichen Strukturwandel der Wirtschaft ergänzt werden.

2.3.3 Einbindungen in den gesamträumlichen Strukturwandel

Im Zusammenhang mit der Einordnung der neueren regionalökonomischen Theorieansätze und der möglichen Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte erscheinen vor allem Tendenzen der Veränderung wirtschaftlicher Rahmendaten in den achtziger und neunziger Jahren interessant, die unter den Schlagworten Flexibilisierung und Globalisierung diskutiert werden.

Unter dem Schlagwort Flexibilisierung lässt sich der technologisch-organisatorische Wandel der Produktionsbedingungen vereinfacht durch den Übergang vom Konzept der fordistischen Massenproduktion zu Produktionskonzepten der flexiblen Spezialisierung beschreiben (KERN, SCHUMANN 1984 und PIORE, SABEL 1985). Bis in die siebziger Jahre hinein waren Strategien zur Produktivitätssteigerung geprägt durch die Zerlegung des innerbetrieblichen Produktionsprozesses in immer kleiner werdende homogene Arbeitsschritte, um sie der Automatisierung zugänglich zu machen. Mit dem Einzug der Mikroelektronik ist diese Notwendigkeit entfallen. Die Erhöhung des Kapitaleinsatzes ist aufgrund des

[3] Darunter können auch jene Konstellationen verstanden werden, bei denen die regionalen Netzwerke noch „funktionieren", ihre Zielsetzung aber nicht mehr die Förderung von Innovationen ist, sondern die Erhaltung etablierter Strukturen (vgl. GRABHER 1993).

flexiblen Steuerungspotentials des Maschinenparks nun auch bei Diversifizierung der Produktpalette und Integration von Arbeitsschritten möglich.

Die unmittelbare Folge der veränderten Investitionsstrategie ist, dass die Bedeutung von *economies of scale* (internen Agglomerationseffekten) auf der Ebene der eigentlichen Erstellung von Waren und Dienstleistungen zugunsten von *economies of scope* zurückgeht. Verbindet man diese Aussage mit dem regionalen Strukturmodell von KRUGMAN, bedeutet dies, dass es auf der genannten Ebene zu einer räumlichen Dekonzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten kommen wird.

Unter dem Schlagwort Globalisierung werden schon auf gesamtwirtschaftlicher Ebene eine Vielzahl von Phänomenen diskutiert (DICKEN 1992 und HÄRTEL, JUNGNICKEL 1996). Ein zentrales Element ist dabei zunächst die Intensivierung und Ausweitung des internationalen Waren- und Dienstleistungshandels, gefördert durch Handelserleichterungen im Rahmen der GATT- bzw. WTO-Abkommen, durch den politischen Integrationsprozess in Westeuropa und durch die Öffnung ehemals planwirtschaftlich geführter Volkswirtschaften in Europa und Asien. Vor allem aber ist es die Zunahme der internationalen Kapitalverflechtung durch Fusionen und Beteiligungen und damit die Entstehung transnationaler, weltweit operierender Unternehmen, die den Globalisierungsprozess charakterisieren.

Mit der Globalisierung unmittelbar verbunden ist ein Anwachsen des Steuerungs- und Planungsbedarfes, um die weltweiten Produktions- und Absatzaktivitäten zu koordinieren. Die Zunahme der Steuerungs- und Planungsaktivitäten findet nun – so die These z. B. von SASSEN (1994) – nicht gleichmäßig im Raum statt, sondern konzentriert sich auf wenige große Metropolen, die sog. *global cities*. Zu einem solchen Ergebnis käme man auch, wenn man gedanklich das Mehrsektorenmodell von KRUGMAN anwendet. Wird die Ausweitung des Marktgebietes transnationaler Unternehmen als eine Zunahme der *economies of scale* der entsprechenden Steuerungs- und Planungsaktivitäten interpretiert, führt dies für sich genommen modellgemäß zu einer höheren räumlichen Konzentration.

Globalisierung und Flexibilisierung der Produktion führen somit im Krugman-Modell zu entgegengesetzten Entwicklungsimpulsen auf die räumliche Verteilung der Wirtschaft. Von der flexiblen Spezialisierung gehen über den Bereich der eigentlichen Waren- und Dienstleistungserstellung Dekonzentrationseffekte aus, von der Zunahme globaler Steuerungs- und Planungsaktivitäten hingegen Konzentrationseffekte.

Globalisierung und Flexibilisierung beeinflussen aber nicht nur die Relevanz von *economies of scale*, sondern verändern auch die strategische Bedeutung von Innovationsaktivitäten. Entscheidend dafür ist, dass beide Aspekte des technologisch organisatorischen Wandels zu einer Zunahme der Wettbewerbsintensität und damit zu einer Verkürzung der Produktlebenszyklen (VERNON 1966) führen. Die Unternehmen sind daraufhin gezwungen, immer häufiger neue Produkte zu entwickeln, was mit einer dauerhaften Erhöhung der Innovationsaktivitäten verbunden ist.

Für die Innovationsleistung sind nach den Thesen zu den *new industrial districts* regionale Netzwerke und damit die ökonomischen Vorteile räumlicher Nähe (externe Agglomerationseffekte) ausschlaggebend. Aufgrund der Notwendigkeit, Forschungsergebnisse rasch in Investitions-, Produktions- und Marketingaktivitäten umzusetzen, reichen zudem

die Innovationsnetzwerke in den Produktions- und Managementbereich hinein. Dadurch werden zumindest teilweise solche Aktivitäten räumlich an den Innovationskomplex gebunden. Die dauerhafte Bedeutungszunahme von Innovationsaktivitäten bremst daher sowohl das regionale Dezentralisierungspotenzial im eigentlichen Produktionssegment der flexiblen Spezialisierung als auch die hochgradige räumliche Konzentration von Steuerungsaktivitäten global agierender Unternehmen.

2.3.4 Relevanz für das raumordnerische Zentrale-Orte-Konzept

Die hier kurz skizzierten Überlegungen der neueren regionalökonomischen Forschung sind – insbesondere hinsichtlich ihrer empirischen Evidenz – bei weitem noch nicht so weit vorangeschritten, um tragfähige Entwicklungsprognosen der optimalen räumlichen Wirtschaftsstruktur zu begründen. Dennoch weist die jüngste regionalökonomische Diskussion auf einige wichtige Tendenzen der Veränderung der Raumstrukturen hin, die bei der Weiterentwicklung des Konzepts der Zentralen Orte m. E. Beachtung finden sollten.

Bei der ursprünglich im Vordergrund stehenden Versorgungsfunktion der Zentralen Orte wirken sich zunächst Effekte der abnehmenden Bedeutung betriebsinterner Skalenerträge aus. Die Kostenvorteile großer Betriebseinheiten gehen in vielen Infrastrukturbereichen wie im Gesundheits- oder Bildungswesen tendenziell zurück. Zudem löst sich im Zuge neuerer Organisationsmodelle und der Nutzung ubiquitärer Telekommunikationstechniken die räumliche Bindung von Leistungserstellung und Leistungsbereitstellung auch im Dienstleistungssektor immer mehr auf. Viele, insbesondere auf die Grundversorgung der Bevölkerung ausgerichtete Dienstleistungen können somit in kleinen Einheiten unmittelbar vor Ort bereitgestellt werden. Auch im Einzelhandel, in dem gegenwärtig noch Konzentrationstendenzen vorherrschen, wäre über den Ausbau z.B. des *e-commerce* eine dezentrale Versorgungsleistung denkbar. Die Bedeutung des Zentralen-Orte-Konzepts geht somit bezogen auf den Versorgungsaspekt tendenziell zurück.

Betrachtet man dagegen die Funktion Zentraler Orte als regionale Entwicklungszentren, die zur Stärkung der Wirtschaftskraft beitragen, wird ihre Bedeutung eher zunehmen. Der Grund dafür liegt vor allem in dem immer größer werdenden Einfluss von Innovationsnetzwerken auf die regionale Wettbewerbsfähigkeit. Solche Netzwerke verlangen ein enges Zusammenspiel sowohl zwischen privaten Dienstleistungs- und Industrieunternehmen als auch zwischen diesen und öffentlichen und intermediären Einrichtungen nicht nur, aber gerade auch auf regionaler Ebene (Fritsch u.a. 1998 und Gornig u.a. 1999).

Die Möglichkeiten einer aktiven „Netzwerkpolitik" durch die regionale Wirtschaftsförderung sind allerdings begrenzt. Zwar gibt es - wie im jüngst aufgelegten Programm „InnoRegio" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung - derartige Ansätze; letztlich aber beruhen Netzwerke, in denen nicht allgemein verfügbares Wissen ausgetauscht wird, häufig auf zufälligen Kontakten oder entwickeln sich aus anderen, auch sozialen Kontexten heraus.

Der Beitrag der staatlichen Ebene zur Stimulierung innovativer Netzwerke liegt daher vor allem in der Schaffung günstiger regionaler Rahmenbedingungen für potenzielle Kooperationsbeziehungen. Eine wichtige Rahmenbedingung ist dabei die Infrastrukturaus-

stattung. Hierzu zählen universitäre und außeruniversitäre Forschungseinrichtungen als Verbindung von grundlagen- und anwendungsorientierter Forschung, die Verkehrsinfrastruktur, um die Einbindung in überregionale Wissensnetzwerke zu erleichtern, und letztlich auch Kultureinrichtungen, beispielsweise um die regionale Bindung und den Zuzug von Experten zu unterstützen.

Bei der räumlichen Verortung der infrastrukturellen Voraussetzungen kommt dem Konzept der Zentralen Orte eine zentrale Lenkungsfunktion zu; dies auch deshalb, weil nicht nur ein abgestimmter Infrastrukturaufbau notwendig ist, sondern gleichzeitig sichergestellt werden muss, dass in den betreffenden Regionen ein ausreichendes Potenzial privater Kooperationspartner vorhanden ist. Da die Netzwerkstrukturen sich im Vorhinein nur sehr ungenau definieren lassen, bedeutet das, dass sich zwangsweise eine Orientierung auf Agglomerationsräume ergibt.

Bei der Definition einer bestimmten Mindestgröße der Agglomeration kann man sich allerdings kaum auf gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse stützen. Dies gilt auch für die Diskussion um die sog. *global cities*, die eine Konzentration allein auf ganz große Metropolen nahelegt (Sassen 1998). Anders als bei den Steuerungsfunktionen der *global economy*, wo vor allem Verbindungen zu den Finanzmärkten dominieren, bestehen bei den Innovationsnetzwerken vielfältige sektorale und funktionale Spezialisierungen und damit auch eine weit höhere regionale Streubreite (Krätke 1998).

Für die praktische Umsetzung der Überlegungen ist daher eine Orientierung an festen Größenkriterien wie der Einwohnerzahl weniger geeignet. Vielmehr kommt es auf die konkreten ökonomischen Potenziale und auf die zur Verfügung stehenden Mittel für den Aufbau entsprechender Infrastrukturen in verschiedenen Regionen an. Angesichts der angespannten öffentlichen Haushalte dürfte dies künftig eine höhere regionale Konzentration der Infrastrukturmittel bedeuten, als bislang angestrebt.

Ein Beispiel hierfür ist das Konzept der dezentralen Konzentration im Land Brandenburg mit einer Vielzahl regionaler Entwicklungszentren, die teilweise weniger als 50.000 Einwohner besitzen. Stellt man diesem Konzept die tatsächlichen ökonomischen Potenziale und verfügbaren öffentlichen Mittel gegenüber, ist eine Zersplitterung der infrastrukturellen Impulse zu befürchten (Brenke u.a. 1997). Notwendig erscheint daher außerhalb des Verflechtungsraumes Berlin eine Konzentration auf die drei größeren Verdichtungsräume um Brandenburg/Havel, Frankfurt/Oder und Cottbus mit einem Einzugsgebiet von jeweils näherungsweise 200.000 Einwohnern.

Zusammengenommen spricht m.E. aus ökonomischer Sicht einiges dafür, in der Raumordnung auf Bundes- und Landesebene mit zwei sich überlagernden, aber teilweise deckungsgleichen Systemen Zentraler Orte zu arbeiten: einem stärker dezentralen Versorgungsnetz einerseits sowie einem stärker räumlich konzentrierten Netz regionaler Entwicklungszentren andererseits.

Literatur

Alonso, W. (1977): Zur Ökonomie der Stadtgröße. In: Fürst, D. (Hrsg.): Stadtökonomie. Wirtschaftswissenschaftliche Seminare 6., Stuttgart/New York, S. 50 ff.

Amim, A. (1999): An institutional perspective on regional economic development. In: International Journal of Urban and Regional Research, No. 2.

Blotevogel, H. H. (1995): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 1122 f.

Brenke, K.; Gornig, M.; Lessat, V.; Postlep, R.-D.; Toepel, K. (1997): Entwicklungsstrategien für die Region. Das DIW-Konzept für Brandenburg, Marburg.

Christaller, W. (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland, 1. Aufl., Jena 1933, Darmstadt 1980.

Dicken, P. (1992): Global Shift. The Internationalization of Economic Activity, 2. Aufl., London.

Fritsch, M.; Koschatzky, K.; Schätzl, L.; Sternberg, R. (1998): Regionale Innovationspotentiale und innovative Netzwerke. Zum Stand der Forschung. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 243 ff.

Gornig, M.; Ring, P.; Stäglin, R. (1999): Der Dienstleistungssektor in Hamburg. Stand, Verflechtung, Qualifikation und Entwicklungschancen. DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 181, Berlin.

Hagen, H.-H.; Jungnickel, R. (1996): Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel. Globalisierung der deutschen Wirtschaft, Baden-Baden.

Hirschman, A. (1958): The Strategy of Economic Development, New Haven.

Gordon, I. R.; McCann, P. (2000): Industrial Clusters: Complexes, Agglomeration and/or Social Networks? In: Urban Studies, S. 513 ff.

Grabher, G. (1993): Wachstums-Koalitionen und Verhinderungsallianzen, Entwicklungsimpulse und -blokkierungen durch regionale Netzwerke. In: Informationen zur Raumentwicklung, 1993, S. 749 ff.

Kern, H.; Schumann, M. (1984): Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion: Bestandsaufnahme, Trendbestimmung, München.

Krätke, S. (1998): Internationales Städtesystem im Zeitalter der Globalisierung. In: Wollmann, H.; Roth, R. (Hrsg.): Kommunalpolitik, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Band 356, 2. Aufl., Bonn.

Krugman, P. R. (1991): Geography and Trade, Cambridge (Mass.)

Ders. (1995): Development, Geography and Economic Theory, Cambridge/London.

Krugman, P. R.; Venables, A. J. (1990): Integration and the Competitiveness of peripheral Industry. In: Bliss, C.; Macedo, J. B. (1990) (Eds.): Unity with diversity in European economy: the Community's Southern frontier, Cambridge (Mass.).

Lösch, A. (1962): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 1. Aufl. 1940, Stuttgart.

Marshall, A. (1925): Principles of economics, Eight Edition, London.

Myrdal, G. (1959): Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Stuttgart.

Piore, M.; Sabel, C. F. (1985): Das Ende der Massenproduktion, Berlin.

Pyke, F.; Becattini, G.; Sengenberger, W. (Eds.) (1990): Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy, Geneva.

Raco, M. (1999): Competition, Colloboration and the New Industrial Districts: Examining the Institutional Turn in Local Economic Development. In: Urban Studies, S. 951 ff.

Sassen, S. (1994): Cities in a World Economy. Sociology for a New Century, Thousand Oaks, London, New Delhi.

Dies.: (1998): Global Cities und ihr Hinterland. In: Zöpel, C. (Hrsg.): 2.Forum Zukunft Brandenburg – 2025 in der Mitte Europas, Potsdam.

Vernon, R. (1966): International Investment and International Trade in Product Cycle. In: Quarter Journal of Economics, Vol. 80.

Weber, A. (1914): Industrielle Standortlehre, Allgemeine und kapitalistische Theorie des Standortes. In: Grundriß der Sozialökonomik, VI. Abteilung, Tübingen.

Joachim Genosko

2.4 Politik und Zentrale-Orte-System

Gliederung

2.4.1 Eine ökonomische Rekonstruktion der Theorie der Zentralen Orte nach Christaller
2.4.2 Ein erstes politökonomisches Fazit
2.4.3 Zur Theorie des „politischen Opportunismus"
2.4.4 Zur Empirie des „politischen Opportunismus"
2.4.5 Fazit
Literatur

2.4.1 Eine ökonomische Rekonstruktion der Theorie der Zentralen Orte nach Christaller

Christaller leitet seine Theorie der zentralen Orte unter den folgenden wesentlichen Annahmen ab, die an dieser Stelle als Erinnerung nochmals angeführt werden sollen: Die Produzenten handeln als Gewinnmaximierer, die Konsumenten als Nutzenmaximierer. Topographisch handelt es sich um eine Ebene, die homogen in Bezug auf die Verfügbarkeit der Produktionsfaktoren ist. Hinsichtlich der Produktionsfaktoren wie der Vorprodukte haben wir es also mit Ubiquitäten zu tun. Ebenso sind Bevölkerung und Nachfrage gleichmäßig über die Ebene verteilt (Maier; Tödtling 1995: 145 und 56).

Vor diesem Hintergrund sind es zwei Schlüsselkonzepte, die dafür verantwortlich sind, warum Güter zentral angeboten werden: die kritische Nachfrageschwelle und die Reichweite eines Gutes. Die kritische Nachfrageschwelle (auch untere Grenze der Reichweite genannt) ist definiert als die Mindestnachfrage, die notwendig ist, damit ein Gut überhaupt angeboten wird. Bei der Produktion von Gütern entstehen nämlich in der Regel Fixkosten, die erst bei einem gewissen Mindestabsatz gedeckt werden können. Die kritische Nachfrageschwelle soll des Weiteren den Anbietern einen „normalen" Gewinn sichern. Die Reichweite i.e.S. (oder auch obere Grenze der Reichweite) ergibt sich daraus, dass die Konsumenten den Güterpreis einschließlich den Transportkosten zwischen dem zentralen Produktionsort und ihren Wohnstandorten zu tragen haben. Überschreitet diese Geldsumme einen gewissen Betrag, dann fällt die Nachfrage nach einem Gut auf Null.

Das so skizzierte Marktgebiet ist so lange kreisförmig, so lange man von einer monopolistischen Marktsituation ausgehen kann (ein Anbieter, viele Nachfrager). Die homogene Ebene kann eine Fülle solcher Kreise aufweisen (Richardson 1969: 157 ff.).

Kreisförmige Marktgebiete hinterlassen allerdings unversorgte räumliche Bereiche in der Ebene, so dass Marktnischen entstehen, die durch kleine und mittlere Unternehmen

besetzt werden können, was letztlich zu den bekannten sechseckigen Marktgebieten führt. Diese Marktgebiete können sich überlagern, wenn mehrere Güter (Waren und Dienste) angeboten werden (MAIER; TÖDTLING 1995: 147ff.).

Marktstrukturell bedeutet dies, dass die monopolistische oder oligopolistische Konkurrenzsituation durch die Situation des vollkommenen Wettbewerbs (viele Anbieter, viele Nachfrager) abgelöst wird.

2.4.2 Ein erstes politökonomisches Fazit

Betrachtet man das entlang des Marktsystems entwickelte Zentrale Orte-System, so handelt es sich hierbei im Grundsatz um ein effizientes System mit Blick auf die paretianische Wohlfahrtsökonomik. Das „ideale" CHRISTALLERsche System lässt sich nicht mehr „verbessern" in dem Sinne, dass eine andere Anordnung der zentralen Orte den Gewinn der Produzenten und den Nutzen der Konsumenten noch weiter erhöhen würde. Zwar könnte eine Umgestaltung des Christallerschen Systems die ökonomische Situation einiger Akteure verbessern, dies aber nur zu Lasten und auf Kosten der Verschlechterung der Situation anderer. Damit ist aber eine Pareto-Verbesserung ausgeschlossen, da uns nur ordinale, nicht aber kardinale Nutzenvergleiche möglich sind. Summarisch ausgedrückt, spiegelt das „ideale" Zentrale-Orte-System nach CHRISTALLER das „first best"-Optimum wider.

In der Realität wird man jedoch nicht das „first best"-Optimum (Pareto-Optimum ohne Restriktionen) erreichen, weil die obigen Annahmen des CHRISTALLERschen Konzeptes praktisch nicht haltbar sind. Man wird also vielmehr mit einem „second best"-Optimum (Pareto-Optimum mit Restriktionen) arbeiten müssen (TISDELL 1972: 299ff.). So wird das idealtypische Zentrale-Orte-System durch die Struktur der Transportnetze beeinflusst bzw. „verzerrt". Zentrale Orte können aber auch im Gefolge von Verwaltungsfunktionen entstehen, die anders alloziiert werden als marktgängige Güter und Ressourcen. Ähnliches lässt sich aus Unterschieden in der wirtschaftlichen Entwicklung, in den Einkommensniveaus und Präferenzen sowie in der Urbanisierung herleiten (RICHARDSON 1969: 159). Insgesamt bedeutet dies aber noch keine grundsätzliche Abweichung von der Pareto-Effizienz, sondern lediglich eine Verschiebung vom „first best"- hin zum „second best"-Optimum.

Trotzdem ist diese Unterscheidung wichtig, weil es gilt, Abweichungen als Folge unabweisbarer Restriktionen abzugrenzen von Abweichungen, die aus opportunistischem Handeln hervorgehen. „Opportunistische" Abweichungen sind unser Problem. Würde es lediglich Abweichungen im Sinne des „second best" geben, dann bliebe davon der Sachverhalt unberührt, das Zentrale Orte-System als eine (gesamtwirtschaftliche) Wohlfahrtsfunktion oder W-Funktion (TINBERGEN 1968: 257) zu definieren, die die Zielfunktion der (raumordnerischen) Politik darstellt. Dieser Gedanke wird noch dadurch verstärkt, dass das Zentrale-Orte-System im Sinne der Nachhaltigkeit bestimmte gesellschaftliche Kosten reduziert bzw. vermeidet.

2.4.3 Zur Theorie des „politischen Opportunismus"

Aus den bisherigen Ausführungen lässt sich prima facie folgern, die raumordnerisch agierenden Politiker, als Submenge aller Politiker, wählen das Christallersche Konzept als ihre Zielfunktion, die unter Nebenbedingungen (Restriktionen) zu optimieren ist. Die Raumplaner unterstützen sie mit ihren Instrumenten. Es handelt sich hier demnach um eine Ziel-Mittel-Konstruktion, wie sie wohl den Vorstellungen Max WEBERS entspräche.

In der politischen Realität dürfte sich dieser Sachverhalt allerdings etwas anders darstellen. Dazu ist es notwendig, den Politikprozess der Raumplanung kurz zu skizzieren. Im Rahmen der Entwicklungsprogramme der Länder werden auch die Orte unterschiedlicher Zentralität festgelegt. Von den Planungsbehörden wird dazu (bei idealtypischer Betrachtung) ein Entwurf nach objektiven Kriterien entwickelt, der in den Regionalverbänden und -beiräten und mit den Fachbehörden diskutiert und versehen mit deren Einwendungen sowie Anregungen der Landespolitik zur endgültigen Beschlussfassung vorgelegt wird. Anders ausgedrückt handelt es sich um einen Prozess, der sich als Prinzipal-Agenten-Problem restrukturieren lässt, mit den Stimmbürgern als Prinzipale und den Politikern als Agenten.

Der geschilderte Prozess, der teils parallel, teils konsekutiv abläuft, lässt jedoch Platz für opportunistisches Verhalten bzw. Handeln. WILLIAMSON (1985: 64) definiert opportunistisches Verhalten ganz allgemein als: ...self-interest seeking with guile... Warum könnten Teilnehmer am Prozess der „Nominierung" zentraler Orte eigennützig, also opportunistisch, aus der Sicht der Prinzipal-Agenten-Beziehung, handeln?

Einen möglichen Erklärungsansatz hierfür bietet die „Neue Politische Ökonomie (NPÖ)", wie sie von SCHUMPETER (1943) angedacht und vor allem von DOWNS (1968) expliziert worden ist.

DOWNS geht bei seinen Überlegungen davon aus, dass sich Politik auf einem politischen „Markt" vollzieht, auf dem die Politiker als stimmenmaximierende politische Unternehmer und die Wähler als nutzenmaximierende Stimmbürger agieren. Die Politiker (oder Parteien) unterbreiten den Wählern in Form von Programmen und/oder Einzelvorhaben ein politisches Angebot. Die Wähler ihrerseits prüfen die verschiedenen Angebote und vergeben ihre Stimmen an das Angebot, das ceteris paribus ihre Bedürfnisse und damit ihren Nutzen am besten erfüllt.

Die Einstufung als Zentraler Ort bzw. die Einreihung in eine bestimmte Zentralitätsstufe lässt sich als nutzenstiftender Akt interpretieren. Ein zentraler Ort zu sein, bedeutet zunächst für jede Gemeinde einen Imagegewinn. Zugleich handelt es sich um eine Art „Signal", das potentiellen Zuwanderern (Betriebe, Migranten) anzeigt, über welches Versorgungsniveau ein bestimmter Ort vermutlich verfügt.

Daneben ist die Aufnahme in ein Zentrale-Orte-System mit „handfesten" materiellen Vorteilen verbunden, die mit dem kommunalen Finanzausgleich beginnen (siehe die Aufsätze von HAHNE und VON ROHR in diesem Band) und mit der bevorzugten Behandlung bei der Standort- und (regionalen wie sektoralen) Strukturpolitik enden.

Vor diesem Hintergrund überrascht es daher nicht, wenn Politiker auf der kommunalen wie auf der Landesebene versuchen werden, „ihre" Orte, sozusagen an objektiven Kriterien vorbei, in das Zentrale-Orte-System zu „drücken", weil sie sich davon Stimmengewinne erhoffen.

Aus der Theorie des „politischen Opportunismus" lässt sich demnach folgendes Fazit ziehen: Während die Raumplaner sich ihrem Selbstverständnis nach einer optimalen (effizienten) Ordnung des Raumes verpflichtet fühlen, instrumentalisieren Politiker opportunistisch die Raumordnung für eigennützige Zwecke.

2.4.4 Zur Empirie des „politischen Opportunismus"

Aus der Bestandserhebung der Handhabung des Zentrale-Orte-Systems (ZOS) in den Bundesländern durch Stiens und Pick (1998) lässt sich eine Art Kontinuum herauslesen, an dessen beiden Polen die Bundesländer Bayern und Schleswig-Holstein angesiedelt sind. So wird für Bayern u.a. darauf hingewiesen, dass es neben der vierstufigen Gliederung in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren auch die „Zwischen- oder Sonderformen" der Möglichen Oberzentren und der Möglichen Mittelzentren gibt. Bereits diese Zwischenformen lassen sich als „Auswüchse" politisch opportunen Handelns interpretieren, indem die „Marketingträchtigkeit" solcher Einstufung für mehr Orte wirksam gemacht werden soll. „Möglich" kann des Weiteren ja nur bedeuten, dass solcherart eingestufte Städte und Gemeinden die Chance haben, zu „wirklichen" Ober- bzw. Mittelzentren zu werden. Die Fortschreibung 1994 des Landesentwicklungsprogramms (LEP) Bayern hat in der Tat dazu geführt, dass 16 neue Oberzentren ausgewiesen worden sind. Stiens und Pick fassen diesbezügliche Aussagen der bayerischen Landes- und Raumplanung dahingehend zusammen, dass die Ausweisung neuer Oberzentren nicht eine Folge dessen ist, dass die 16 neuen Oberzentren in Gänze bereits oberzentrale Aufgaben erfüllen, sondern dass sie unter ihren künftigen Aufgaben (ihrem „Potential") für den Raum gesehen werden. Die ex ante-Einrichtung von Städten als Oberzentren, die an sich noch keine Oberzentren sind, kann dem politischen Opportunismus „Tür und Tor" eröffnen. Allerdings muss einschränkend zugestanden werden, dass ein solches Prozedere auch die „Zukunftsfähigkeit" der zentralen Landes- und Raumplanung widerspiegelt. Es verpflichtet andererseits die zentrale Landes- und Raumplanung, die neuen Oberzentren irgendwann einmal auch mit oberzentralen Funktionen auszustatten, um die geweckten Erwartungen der betreffenden Städte zu erfüllen. Diese Verpflichtung stellt sozusagen eine Art „self fulfilling prophecy" dar, weil die zentrale Landes- und Raumplanung dafür Sorge tragen muss, dass aus dem „Potential" auch eine tatsächliche „Tragfähigkeit" der neuen Oberzentren für „ihren" Raum erwächst.

In diesem Zusammenhang ist zudem von Interesse, für welche Planungen und Maßnahmen das ZOS in Bayern eingesetzt wurde bzw. wird. Aus den von Stiens und Pick (1998) ermittelten Punkten seien selektiv und explizit diejenigen angeführt, die für die hier zu behandelnde Thematik eine Rolle spielen könnten:

- Struktur- und Standortpolitik,
- Maßnahmen der sozialen und technischen Infrastruktur,
- Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform,

- Hierarchisierung der Verkehrsverbindungen,
- Behördenverlagerungen,
- Arbeitsplatzangebot und
- Leitbild der dezentralen Konzentration.

Hält man sich diese Punkte vor Augen, dann besteht für die Politik auf Landes- und Kommunalebene ein erheblicher Anreiz, Gemeinden in den mittel- und oberzentralen Bereich einzustufen. Denn ganz offenkundig bringt eine solche Einstufung die erwähnten materiellen Vorteile. Oberzentren werden heute in Bayern bei der Struktur- und Standortpolitik bevorzugt, wenn man etwa an die diversen „Zukunftsoffensiven" denkt (beispielsweise Errichtung von Gründer- und Technologietransferzentren). Mittelzentren im ländlichen Raum, aber auch Oberzentren außerhalb der „klassischen" bayerischen Großstädte werden mit Behördenverlagerung bedacht, sind zu IC-Haltebahnhöfen aufgestiegen oder werden als zukünftige ICE-Haltepunkte vorgesehen.

Eine Untersuchung von Genosko und Schmidt (1997) untermauert in gewisser Hinsicht diese Interpretation, auch wenn die Studie die eingestandene Schwäche hat, dass sie „lediglich" auf den Versorgungscharakter des ZOS abstellt, oder anders ausgedrückt, auf das Christallersche Zentralitätsmodell. Nach dieser Studie sind acht Oberzentren auf Mögliche Oberzentren abzustufen, ein Mögliches Oberzentrum sogar zu einem Mittelzentrum sowie 12 Mittelzentren zu Möglichen Mittelzentren und 41 Mögliche Mittelzentren zu Unterzentren.

Auf der anderen Seite handhabt, wie erwähnt, Schleswig-Holstein das ZOS sehr restriktiv (vgl. die Aufsätze von Hahne und von Rohr in diesem Band). Unter Berücksichtigung von „governance"-Überlegungen kann auch ein solcher Umgang mit dem ZOS als opportunistisch interpretiert werden, weil dadurch der Landespolitik ein eigennütziger Handlungs- und Steuerungsspielraum zu Lasten der Kommunen eingeräumt wird. Zwar spielen hier Ausstattungskriterien keine Rolle mehr, aber der Durchgriff der Zentrale auf die Gemeinden wird erleichtert und so der Landespolitik die Möglichkeit eröffnet, eigene Interessen durchzusetzen.

2.4.5 Fazit

Es lässt sich theoretisch begründen, warum die Politik Anreize hat, das ZOS politisch opportun zu verwenden. Für den Freistaat Bayern kann der Verdacht nicht zurückgewiesen werden, das ZOS in Bayern werde politisch opportun „manipuliert". Belege lassen sich zum einen aus einer Textanalyse des LEP Bayerns herleiten, zum anderen aus der empirischen Überprüfung der zentralörtlichen Gliederung Bayerns, wie sie von Genosko und Schmidt (1997) vorgenommen worden ist. Aber auch eine sehr restriktive Handhabung des ZOS, wie am Beispiel Schleswig-Holsteins erläutert, lässt sich durchaus als Ausdruck von Opportunismus, jetzt jedoch einseitig von der Landespolitik betrieben, charakterisieren. Werden, wie oben festgestellt, Bayern und Schleswig-Holstein als Pole eines Kontinuums des Umgangs mit dem ZOS verstanden, dann liegt die Vermutung nahe, in den anderen Bundesländern unterliege das ZOS ebenso einer opportunistischen „Manipulation".

Literatur

Downs, A. (1968): Eine ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen.

Genosko, J.; Schmidt, B. (1997): Die zentralörtliche Gliederung Bayerns. Raumforschung und Raumordnung 55, 293-304.

Maier, G.; Tödtling, F. (1995): Regional- und Stadtökonomik. Standorttheorie und Raumstruktur. 2. Auflage, Wien und New York.

Richardson, H.W. (1969): Regional Economics. Location Theory, Urban Structure and Regional Change. London.

Schumpeter, J. (1943): Capitalism, Socialism and Democracy. London.

Stiens, G.; Pick, D. (1998): Bestandserhebung zu den Zentrale-Orte-Systemen der Bundesländer. Unveröffentliches Manuskript aus dem BBR. Bonn-Bad Godesberg.

Tinbergen, J. (1968): Wirtschaftspolitik. Freiburg.

Tisdell, C.A. (1972): Microeconomics. The Theory of Economic Allocation. Sydney.

Williamson, O.E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting. London.

Rolf-Dieter Postlep

2.5 Das Anreiz- und Ausgleichsproblem bei zentralörtlichen Leistungen und Möglichkeiten seiner Lösung

Gliederung

2.5.1 Raumordnung führt zu Nutzen und Belastungen in den Regionen
2.5.2 Nutzen und Belastungen bei zentralörtlichen Leistungen
2.5.3 Lösungsmöglichkeiten des Anreiz-/Ausgleichsproblems bei zentralörtlichen Leistungen
2.5.4 Bewertung der relevanten Steuerungsparameter
Literatur

2.5.1 Raumordnung führt zu Nutzen und Belastungen in den Regionen

Raumordnung geschieht aus ökonomischer Sicht mit dem Ziel, den gesamtwirtschaftlichen Nutzen gegenüber einer allein marktgesteuerten räumlichen Entwicklung zu erhöhen. Marktunvollkommenheiten aufgrund von räumlichen externen Effekten privatwirtschaftlicher Aktivitäten (etwa, wenn bei bestimmten Formen der Bodennutzung Vorteile oder Belastungen für andere Regionen entstehen), Verteilungsprobleme mit Blick auf eine von der marktmäßigen Einkommensverteilung abweichende, als "gerecht" angesehene räumliche Verteilung der Verfügungsmöglichkeiten über private und öffentliche Güter sowie allgemein die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wirtschaftsschwacher Regionen und damit die Stärkung ihrer Position im Wettbewerb der Regionen (Buhr; Friedrich 1978) sind dabei die zentralen ökonomischen Begründungen für eine Raumordnungspolitik im Zusammenspiel mit der regionalen Wirtschaftspolitik. Raumordnung als leitbild- bzw. zielorientierte Beeinflussung räumlicher Entwicklungsprozesse ist gegenüber einer sich marktmäßig entwickelnden Raumstruktur zwangsläufig für einzelne Regionen mit Einschränkungen oder Belastungen verbunden, etwa indem bestimmte ökonomische Nutzungen des Bodens ausgeschlossen werden (z. B. bei Wassereinzugsgebieten oder bei anderen regionalen Vorrangfunktionen) oder indem die Bereitstellung einer bestimmten Infrastruktur in einer Region durch einen Mittelabzug aus einer anderen Region finanziert wird. Insofern ist Raumordnung polit-ökonomisch immer auch im Interessengeflecht der Teilregionen eines Gesamtraums zu sehen - zumal in föderativ strukturierten Staaten; dabei wird die Durchsetzung von Raumordnung dann am ehesten gelingen, wenn sowohl die ökonomischen Belastungen als auch der ökonomische Nutzen in den verschiedenen Regionen transparent gemacht werden und in den Abwägungsprozess einfließen. Dies gilt beispielsweise für den Fall, dass für eine Belastung (etwa ein Verbot gewerblicher Nutzungen

auf einer bestimmten Fläche) zugleich eine finanzwirtschaftliche Kompensation angeboten wird (Benkert; Postlep 1980). Solche Belastungs-/Ausgleichskalküle sollten bei Konflikten ein wesentlicher Bestandteil der Problemlösung sein.

2.5.2 Nutzen und Belastungen bei zentralörtlichen Leistungen

Ein Anwendungsfall der zuvor geschilderten allgemeinen Problematik kann in der (raumordnungspolitisch gewünschten) Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen der öffentlichen Hand gesehen werden, sind doch damit unmittelbare Belastungen am zentralen Ort und räumlich über den zentralen Ort hinausgehende Nutzen, insbesondere für das Umland, verbunden (Giersch 1995). Dabei haben zentrale Orte bekanntlich eine Doppelnatur: Sie versorgen einerseits einen größeren räumlichen Einzugsbereich mit privaten und öffentlichen/kommunalen Leistungen, und sie sind andererseits vor allem aufgrund der kleinräumigen Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten Orte vergleichsweise hoher Produktionsleistung bzw. Wertschöpfung je Beschäftigten und relativ hoher Einkommen je Einwohner (Mielke 1979). Soweit die zentralörtlichen öffentlichen Leistungen der Kernstädte - in Kombination mit den positiven Eigenschaften der dünner besiedelten Umländer - eine Vorbedingung für die höhere Produktivität der Agglomerationen und hier vor allem der Städte selbst sind, wird eine Stadt den Leistungsumfang im zentralörtlichen Bereich nicht einschränken, selbst wenn regionsexterne Nutzer (vor allem im Umland der Städte) hieraus zum Nulltarif Vorteile ziehen. Sie würde sich ja dann selbst schaden. Die internen Nettonutzen in den zentralen Orten reichen hier aus, damit es freiwillig zur Bereitstellung kommt. Dies gilt insbesondere für eine in lokaler Regie (mit) vorgehaltene Prestigeinfrastruktur mit nationalem oder sogar weltweitem Nutzenkreis (Renommierte Museen, Flughäfen, Spezialkliniken usw.). Erst diejenigen zentralörtlichen Leistungen, bei denen die lokalen Belastungen den lokalen Nutzen nicht hinreichend aufwiegen (etwa soziale Einrichtungen wie die Drogenhilfe oder unter bestimmten Voraussetzungen weiterführende Bildungseinrichtungen), werden zum Anreiz- und Ausgleichsproblem zwischen den Betroffenen. Auf diese empirisch schwer zu ermittelnde "Restgröße", die vermutlich kleiner ist als vielfach angenommen, beziehen sich im Schwerpunkt die weiteren Überlegungen.

Es kommt ein weiterer Gesichtspunkt hinzu: Einmal geschaffene zentralörtliche Leistungen lassen sich meist nur ab einer bestimmten Auslastung wirtschaftlich sinnvoll führen, weil die Fixkosten hoch sind. Dies gilt zumindest für viele große Infrastrukturprojekte in den sog. Oberzentren, die einmal - offensichtlich im gesellschaftlichen Konsens - dort für einen größeren Einzugsbereich gebaut wurden. Im Zuge der Suburbanisierung entsteht nun zum einen ein politischer Druck, eigene Infrastruktureinrichtungen - kleiner dimensioniert - vor Ort in den Umländern zu errichten. Diesem Druck kann durch eine vergleichsweise günstige Finanzsituation Rechnung getragen werden. Zum anderen sinkt aber gleichzeitig der Auslastungsgrad der größer dimensionierten Einrichtungen in den Städten und die Leerkosten nehmen zu - insgesamt eine gesamtwirtschaftlich ungünstige Situation, weil das gesamte Versorgungsangebot aufgrund der "versunkenen Kosten" in den zentralen Orten nicht zu den günstigsten Kosten erbracht wird. Dieser Situation könnte Rechnung getragen werden, wenn dem zentralörtlichen Angebot ein Ausgleichsanspruch gegenüber dem Umland zugesprochen würde, wodurch sich insgesamt die Kostenrelationen kleinräumig angleichen können.

Aufs Ganze gesehen muss aber davon ausgegangen werden, dass ein wesentlicher Teil der zentralörtlichen öffentlichen Ausgaben sozusagen "Selbstläufer" sind und von daher keiner überörtlichen Steuerung und finanziellen Alimentierung bedürfen.

2.5.3 Lösungsmöglichkeiten des Anreiz-/Ausgleichsproblems bei zentralörtlichen Leistungen

Diejenigen Leistungen, für die sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht grundsätzlich ein Lenkungs- und Ausgleichsbedarf ergibt, weisen ein Anreizproblem in der Form auf, dass die Präferenzen der Nutzer im Umland bei der Entscheidung des zentralen Ortes über die mit Kosten verbundenen zentralörtlichen Leistungen i.d.R. nicht angemessen berücksichtigt werden, vor allem weil kein entsprechender Finanzbeitrag durch das Umland erbracht wird. Im Extrem werden in diesem Fall die städtischen Leistungen, da sie nur an dem internen Nutzen ausgerichtet werden, zu klein dimensioniert, und es werden Strategien zur Exklusion regionsexterner Nutzer betrieben, etwa durch gestaffelte Gebühren oder durch ungünstige verkehrliche Anbindung. Dies ist volkswirtschaftlich suboptimal, da solche Leistungen mit "economies of scale" bereitgestellt werden, d.h. mit steigendem Angebot sinken die Stückkosten; von daher lohnt sich nur ein Angebot, eben am zentralen Ort.

Wie kann nun dieses Anreizsystem gelöst werden?

(1) Eine sehr einfache Lösung lautet: Die Aufgabenerfüllung wird der kommunalen Regie ganz oder teilweise entzogen und in Landeskompetenz gestellt, so dass quasi aus übergeordneter Sicht den gesamtwirtschaftlichen Aspekten Rechnung getragen werden kann. Aus dem Stadttheater wird das Staatstheater. Ein solcher Weg sei hier aber nur als - quasi vor der Klammer stehend - der Vollständigkeit halber erwähnt, weil er letztlich eine Funktionalreform bedingt und damit ein anderes vertikales staatsorganisatorisches Referenzsystem.

(2) Wenn man die Regionen unterhalb der Landesebene als Entscheidungseinheiten entsprechend groß schneidet, kann man vormals bestehende Externalitäten internalisieren und den räumlichen Nutzenkreis mit dem räumlichen Kreis der Entscheidenden und der Belasteten in Übereinstimmung bringen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz) (Olson 1969: 233). Solche Lösungen sind grundsätzlich im Rahmen von überörtlich vorzunehmenden Gebietsreformen oder durch eine umfassend angelegte freiwillige Kompetenzneuordnung zwischen den betroffenen Gemeinden - etwa das Modell Region Hannover (Lenkungsgruppe Region Hannover 1997) - herbeizuführen. Grenzen ergeben sich zum einen dort, wo andere als ökonomische Argumente dominieren, zum anderen bei solchen zentralörtlichen Leistungen, die eine sehr große räumliche Ausstrahlung haben und die deshalb im Sinne fiskalischer Äquivalenz grundsätzlich organisatorisch nicht einbezogen werden können.

(3) Vor allem bei einzelnen Leistungen mit kleinräumiger Ausstrahlung kann man im Rahmen der gegebenen Kompetenzverteilung auf vollkommen freiwillige Verhandlungslösungen zwischen den Beteiligten, also der Stadt und den Umlandgemeinden, setzen, soweit spürbare Nutzeninterdependenzen bestehen (Verbandslösung). Ökonomisch gesprochen handelt es sich hier um ein "Clubgut", d.h. nur diejenigen, die zum

"Club" gehören, ziehen daraus einen Nutzen, wobei aber die jeweils individuelle Nutzenstiftung der "Clubmitglieder" nicht genau isoliert werden kann (Buchanan 1965: 1). Probleme ergeben sich aufgrund dieser Eigenschaft bei der Festlegung derjenigen Leistungen, die die einzelnen "Clubmitglieder" zu erbringen haben. Oft wird dann im Verhandlungsprozess der Saldo der gesamten nicht-marktlichen Beziehungen zwischen Stadt und Umland ins Spiel gebracht, der bekanntlich nur sehr willkürlich zu ermitteln ist. Dies erschwert den Einigungsprozess. Zudem gilt: Je größer die Zahl der Verhandlungsteilnehmer ist und je heterogener die Interessen sind, desto größer sind die Transaktionskosten für eine Einigung und desto unwahrscheinlicher ist eine freiwillige Verhandlungslösung.

(4) Über die Gestaltung des kommunalen Steuersystems (etwa durch Erhöhung der wertschöpfungsabhängigen Komponenten bei den Unternehmenssteuern kann es gelingen, die zentralen Orte tendenziell besser zu stellen, so dass ihnen eine größere Traglast an zentralörtlichen Leistungen zugemutet werden kann. Damit reduzierte sich dann ein ansonsten bestehender Ausgleichsbedarf gegenüber regionsexternen Nutzern oder gegenüber den übergeordneten Gebietskörperschaftsebenen. Diese zahlen sozusagen indirekt über geringere Steuereinnahmen. Freilich ist auf diesem Wege nicht ausreichend gesichert, dass der Leistungsumfang bestimmter oder aller zentralörtlichen Leistungen durch die Städte so gestaltet wird, dass der größere räumliche Einzugsbereich Berücksichtigung findet. Die höheren Steuereinnahmen sind ja daran nicht direkt gebunden, und insofern ist das Anreizproblem nicht unmittelbar gelöst. Diese fehlende "Kausalität" gilt aber auch für einen allgemeinen ergänzenden Finanzausgleich (s.u.), so dass als Haupthindernis eines Ausgleichs im Rahmen der originären vertikalen Steuerverteilung wohl die Implementierung eines unter dem hier betrachteten Blickwinkel geeigneten kommunalen Steuersystems angesehen werden muss, da vielfältigen Anforderungen Rechnung zu tragen ist (z.B. geringe Konjunkturreagibilität, Wachstumsproportionalität kommunaler Steuern usw.) (Zimmermann, Postlep 1980: 248, Postlep 1979:707).

(5) Wie im folgenden Beitrag von G. v. Rohr und K. Bühren (Kap. I 2.6) ausführlich gezeigt wird, kann schließlich auch im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (KFA) ein geeigneter Anreiz und/oder ein Ausgleich der finanziellen Belastungen aus zentralörtlichen Leistungen geschaffen werden (Schelpmeier 1998: 299, Postlep 1995: 597):

- Im KFA kann zunächst über zweckgebundene laufende Ausgaben (z.B. Schülerförderungskosten) oder Investitionszuweisungen (z.B. für Theater) zugleich Anreiz und Ausgleich realisiert werden. Solche Zuweisungen können einerseits nur für entsprechend ausgerichtete und dimensionierte Aufgaben bzw. Projekte gewährt werden, im Extrem auf Antrag; andererseits wird so zugleich der finanzielle Mehrbedarf gedeckt.
- Im Rahmen allgemeiner Finanzzuweisungen kann ein Ausgleich explizit erfolgen, oder er kann implizit vorgenommen werden, vor allem über die Einwohnergewichtung bei den Schlüsselzuweisungen (Hauptansatzstaffel) oder über besondere Einwohnerveredelungen im Rahmen von sogenannten Neben- oder Ergänzungsansätzen (z.B. Schüleransätze, Sozialhilfeansätze), die sich indirekt auf die Zentralität

beziehen. Eine explizite Berücksichtigung zentraler Orte erfolgt in den Finanzausgleichssystemen der Länder Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. In Hessen geschieht dies durch eine zentralörtliche Modifikation der Hauptansatzstaffel, im Saarland über einen Nebenansatz für zentrale Orte und in den übrigen Ländern entweder über Zweckzuweisungen für einzelne zentralörtliche Aufgaben oder über spezielle Schlüsselzuweisungen für überörtliche Aufgaben.

2.5.4 Bewertung der relevanten Steuerungsparameter

Eine Bewertung der verschiedenen zentralitätspolitisch relevanten Steuerungsparameter ist schwierig, weil dabei sehr unterschiedliche Kriterien zum Tragen kommen können. Unter Allokationsgesichtspunkten kann jedoch eine eindeutige Priorisierung vorgenommen werden. Danach sind mit höchster Priorität solche Lösungen zu bevorzugen, die entweder dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz genügen oder die als Verbandsgemeinschaft freiwillig zustande kommen. Sie basieren im Rahmen kollektiver Entscheidungsregeln auf Kosten-/Nutzenabwägungen und begrenzen so eine Ressourcenverschwendung. Grundsätzlich gilt weiterhin: Wo über eine Änderung der originären Steuerverteilung ein ergänzender Ausgleichsbedarf im Rahmen eines Finanzausgleichs vermieden werden kann, sollte dies geschehen. Steuern haben für die Gemeinden im Rahmen der föderativen Finanzverfassung eine andere Autonomiequalität als Finanzzuweisungen. Freilich verbleibt dann das Anreizproblem. Einiges spricht für die These, dass das Anreizproblem um so besser gelöst wird, je mehr man im Rahmen eines institutionalisierten Finanzausgleichs von pauschalierten ungebundenen Finanzmitteln wegkommt hin zu einem durch bestimmte zentralörtliche Leistungen verursachten Lastenausgleich. Pauschale ungebundene Finanzzuweisungen werden von den empfangenden Städten eher als Verstärkung der allgemeinen Finanzmasse empfunden; der Empfang von stärker aufgabengebundenen Finanzzuweisungen stellt deutlicher auf eine Kausalität zwischen Kostenverursachung und Leistungsempfang ab. Freilich schränkt die Zweckbindung von Zuweisungen die Kommunalautonomie ein. (Postlep 1980: 291, Münstermann 1985: 235) Die Gemeinden müssen aber letztlich dem Anreiz nicht folgen, sie können dieses tun. Sieht man hierin immer noch eine zu große faktische Lenkung kommunalen Handelns, so könnte - sozusagen als abgeschwächte Variante - an die Gewährung pauschaler ungebundener Finanzzuweisungen mit kommunaler Berichtspflicht allgemein über die zentralörtliche Aufgabenerfüllung und die dabei anfallenden Ausgaben gedacht werden. Dies würde einen indirekten Druck ausüben, muss die empfangende Gemeinde doch bei unzureichender zentralörtlicher Tätigkeit in der nächsten Periode mit einer Mittelkürzung rechnen. Ungebundene Zuweisungen hätten auch den Vorteil, dass bei ihrer Dotierung dem Aspekt eines Ausgleichs der "versunkenen Kosten" für die zentralen Orte in pauschaler Weise Rechnung getragen werden könnte.

Literatur

Benkert, W. (1996): Interkommunale Konkurrenz. Formen, Ergebnisse und Bewertung von Wettbewerb im Staatssektor, in: Postlep, R.-D. (Hrsg.) (1996): Aktuelle Fragen zum Föderalismus. Marburg, S. 167 ff.

Benkert, W.; Postlep, R.-D. (1980): Möglichkeiten und Grenzen eines Ausgleichs für Kosten und Leistungen von Vorranggebieten. Arbeitsmaterialien der ARL, Nr. 43, Hannover.

Buchanan, J.M. (1965): An Economic Theory of Clubs, in: Economica, Nr. 32, S. 1 ff.

Buhr, W.; Friedrich, P. (Hrsg.) (1978): Konkurrenz zwischen kleinen Regionen - Competition among Small Regions. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 23, Baden-Baden.

Giersch, H. (Hrsg.) (1995): Urban Agglomeration and Economic Growth. Berlin, Heidelberg und New York.

Lenkungsgruppe Region Hannover (1997): Region Hannover. Gutachten Hannover.

Mielke, B. (1979): Die Kosten überörtlicher Funktionen in Großstädten - mit einer Fallstudie am Beispiel Hamburgs. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 280, Berlin.

Münstermann, E. (1985): Möglichkeiten und Grenzen einer "Kommunalisierung" von Zweckzuweisungen. In: ARL (Hrsg.) (1985): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover, S. 235 ff.

Olson, M. J. (1969): The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Resposibilities among different Levels of Government. In: American Economic Review, Vol. 59, S. 233 ff.

Postlep, R.-D. (1979): Räumliche Bezüge von Beurteilungskriterien für kommunale Steuern. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, S. 707 ff.

Postlep, R.-D. (1995): Zur Berücksichtigung raumordnerischer Belange im kommunalen Finanzausgleich. In: Informationen zur Raumentwicklung, Themenheft "Die Reform der Kommunalfinanzen", Heft 8/9, S. 597 ff.

Postlep, R.-D. (1980): Zweckgebundene Finanzzuweisungen an Gemeinden als Ursache räumlicher Unterschiede in den kommunalen Verwaltungsspielräumen. In: ARL (Hrsg.) (1980): Ballung und öffentliche Finanzen. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 134, Hannover, S. 291ff.

Schelpmeier, H. (1998): Finanzausgleich für zentrale Orte? In: RuR, Heft 4, 56. Jg., S. 299 ff.

Zimmermann, H.; Postlep, R.-D. (1980): Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern. In: Wirtschaftsdienst, Jg., Nr. 5, S. 248 ff.

Götz v. Rohr, Karin Buhren

2.6 Zentrale Orte und kommunaler Finanzausgleich - ein Ländervergleich[1]

Gliederung

2.6.1 Die grundsätzliche Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktionsausweisung im kommunalen Finanzausgleich
2.6.2 Zentrale-Orte-Ansätze als Vorwegzuweisungen
2.6.3 Zentrale-Orte-Ansätze im Rahmen der Bemessung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen
2.6.4 Einzelregelungen mit mittelbarer Zentrale-Orte-Relevanz
2.6.5 Die Relevanz der gemeindegrößenabhängigen Einwohnergewichtung
2.6.6 Die Ergebnisse im Quervergleich nach Zentrale-Orte-Stufen

2.6.1 Die grundsätzliche Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktionsausweisung im kommunalen Finanzausgleich

Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen einzelner Gemeinden erfolgt in den einzelnen Ländern in dreierlei Art:

1. Die zentralörtliche Funktion fließt als solche in die Bemessung von Zuweisungen ein.
2. Es werden bei der Bemessung von allgemeinen Schlüsselzuweisungen und/oder von Zweckzuweisungen Bedarfsbemessungskriterien verwendet, die mit einzelnen zentralörtlichen Funktionen in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang stehen.
3. Es findet eine größenabhängige Gewichtung der Einwohnerzahl statt, indem mit wachsender Gemeindegröße die Gewichtung des einzelnen Einwohners zunimmt. Da ein genereller Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und zentralörtlicher Einstufung besteht, muss auch dies beachtet werden.

Die Länder, die entsprechend Ziffer 1 die zentralörtliche Funktion ausdrücklich in den Finanzausgleichsgesetzen verankern, lassen sich wiederum in zwei Kategorien unterteilen:

- Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktionen im Rahmen von Steuerkraft unabhängigen Vorwegentnahmen aus der Ausgleichsmasse: Neben Schleswig-Holstein kennen auch Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen dieses Vorgehen.

[1] Der folgende Beitrag stellt eine knappe Zusammenfassung des entsprechenden Teils einer Studie zum Zentrale-Orte-System Schleswig-Holstein dar (Hahne; v. Rohr 1999).

- Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktionen im Rahmen der steuerkraftabhängigen Berechnungen der allgemeinen Schlüsselzuweisungen: Solche Regelungen sind in Hessen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland zu finden.

Immer dann, wenn steuerkraftabhängige Zuweisungen berührt sind, also in den Fällen der Ziffern 1 und 2, können lediglich rechnerische Größen ermittelt werden, die unter der Bedingung als konkrete zusätzliche Zuweisungen an den jeweiligen zentralen Ort fließen, so dass er mit seiner Steuerkraftmesszahl niedriger als die bedarfsorientierte Messzahl liegt. Zudem muss die sich dann ergebende tatsächliche Summe der Zuweisungsbeträge höher liegen als die im Folgenden der zentralörtlichen Funktion zuzurechnende rechnerische Größe. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden lediglich von „Aufstokkungswerten" gesprochen, also von Größen, die zumindest unter den genannten Bedingungen der spezifischen zentralörtlichen Funktion zuzurechnen sind. Es handelt sich also lediglich um fiktive DM-Beträge, die als Bestandteil der jeweiligen Schlüsselzuweisungen der Zentrale-Orte-Funktion zugerechnet werden können. Eine Berechnung von tatsächlichen zentralörtlich relevanten Anteilen an den Schlüsselzuweisungen ist rechnerisch nicht möglich.

Aufgrund von unterschiedlichen Verwaltungsabläufen in den einzelnen Ländern betreffen die Daten teilweise das Jahr 1998 und teilweise 1997. Die Daten des Landes Baden-Württemberg konnten für die in Fußnote 1 genannte Studie nicht rechtzeitig geliefert werden.

2.6.2 Zentrale-Orte-Ansätze als Vorwegzuweisungen

Tab. 1[2] stellt für die Länder Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen die getätigten Zuweisungen für die einzelnen Zentrale-Orte-Kategorien gemessen in DM je Einwohner dar. Dabei sind nur die Einwohner des jeweiligen zentralen Ortes berücksichtigt.[3]

In *Schleswig-Holstein* werden den zentralen Orten aus der für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse vorab 10,7 % als Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben zur Verfügung gestellt (§ 7, Absatz 2, FAG SH). Der resultierende absolute Gesamtbetrag variiert von Jahr zu Jahr entsprechend dem Gesamtvolumen der Finanzausgleichsmasse, so dass auch die Aufteilung auf die einzelnen zentralen Orte, wie sie unten geschildert wird, zu von Jahr zu Jahr unterschiedlichen absoluten Zuweisungsbeträgen führt.

Die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben steht den Oberzentren zu 45 % und den übrigen zentralen Orten zu 55 % zu. Die Verteilung der

[2] Die Tabellen 1 - 5 sowie die Abbildung 1befinden sich am Ende des Beitrages.

[3] In Tabelle 1 und in allen weiteren Tabellen werden folgende Abkürzungen verwendet: OZ - Oberzentrum, MZ - Mittelzentrum, GZ - Grundzentren, UZ - Unterzentrum, LZO - Ländlicher Zentralort, KlZ - Kleinzentrum, Tf - Teilfunktion (Zwischenstufen zwischen OZ und MZ, MZ und GZ bzw. MZ und UZ), MZ(V) - Mittelzentrum im Verdichtungsraum, StK - Stadtrandkern.

Oberzentrums-Masse auf die schleswig-holsteinischen Oberzentren ist in § 15, Absatz 4, FAG SH definitiv festgelegt. Es enthalten davon

- die Stadt Flensburg 13,8 %,
- die Landeshauptstadt Kiel 39,2 %,
- die Hansestadt Lübeck 34,2 %,
- die Stadt Neumünster 12,8 %.

Aus der den übrigen zentralen Orten zustehenden Masse werden Vorabentnahmen für Träger von Förderschulen und Realschulen in nicht-zentralen Orten nach hier nicht näher zu referierenden Regeln zur Verfügung gestellt. Die verbleibenden Mittel werden gemäß § 15, Absatz 5, FAG SH „so auf die anderen zentralen Orte verteilt, dass die Zuweisung für

- ein Mittelzentrum im Verdichtungsraum und ein Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums 50 %,
- ein Unterzentrum ohne Teilfunktionen eines Mittelzentrums und einen Stadtrandkern I. Ordnung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums 25 %,
- einen ländlichen Zentralort und einen Stadtrandkern I. Ordnung ohne Teilfunktionen eines Mittelzentrums 15 %,
- einen Stadtrandkern II. Ordnung 7,5 %

der Zuweisung für ein Mittelzentrum beträgt, das nicht im Verdichtungsraum liegt."

Die Bestimmungen des Landes *Mecklenburg-Vorpommern* sind in grundsätzlicher und ausdrücklicher Anlehnung an das schleswig-holsteinische Finanzausgleichsgesetz entstanden. § 10e FAG MV regelt die „Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben". Hinzuweisen ist auf folgende Unterschiede zur Verfahrensweise Schleswig-Holsteins:

Analog zu dem in Mecklenburg-Vorpommern in der Landesplanung verankerten System Zentraler Orte sind die Kategorien weniger differenziert. Mecklenburg-Vorpommern hat auf die Ausweisung von „Mittelzentren im Verdichtungsraum", „Stadtrandkernen I. Ordnung" und „Stadtrandkernen II. Ordnung" verzichtet.

Die Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben errechnen sich aus bis zu vier verschiedenen Teilsummen:

1. absolute und im Gesetz als konkrete Zahl verankerte Summen, die nach zentralörtlicher Einstufung variieren;
2. eine Summe für den Nahbereich;
3. bei Mittelzentren zusätzlich eine Summe für den Mittelbereich;
4. bei Oberzentren zusätzlich eine Summe für den Oberbereich.

Die Zuweisung für Mittelzentren errechnet sich also aus drei, die für Oberzentren aus vier verschiedenen Teilsummen.

Aus der Ausgleichsmasse werden nach § 6, Absatz 1, Ziffer 4 insgesamt 200 Mio. DM für Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben zur Verfügung gestellt. Davon erhält nach § 10e

- jedes Oberzentrum 2,0 Mio. DM;
- Mittelzentrum 1,0 Mio. DM;
- jedes „Mittelzentrum mit Teilfunktion" (Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums) 0,8 Mio. DM;
- jedes Unterzentrum 0,5 Mio. DM;
- jeder ländliche Zentralort 0,1 Mio. DM.

Die verbleibende Summe wird

- zu 45 % auf die zentralen Orte nach Maßgabe der Einwohnerzahl in ihren Nahbereichen (auch Mittel- und Oberzentren versorgen Nahbereiche) verteilt;
- zu 27,5 % auf die Mittel- und Oberzentren nach Maßgabe der Einwohnerzahl in ihren Mittelbereichen verteilt;
- zu den restlichen 27,5 % auf die Oberzentren nach Maßgabe der Einwohnerzahl in ihren Oberbereich verteilt.

Das Land *Thüringen* regelt in § 8, Absatz 3, des thüringischen FAG sogenannte „Vorwegschlüsselzuweisungen" an die zentralen Orte. Die Höhe dieser Zuweisungen bemisst sich nach der Einwohnerzahl im zentralen Ort als Gemeinde ohne Berücksichtigung des Versorgungsbereichs. Dabei gilt folgender Schlüssel:

- Oberzentren 35 DM/E
- Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums, kreisfrei 30 DM/E
- dgl., kreisangehörig, mehr als 25.000 Einwohner 25 DM/E
- dgl., kreisangehörig, bis zu 25.000 Einwohner 20 DM/E
- Mittelzentren 20 DM/E
- teilfunktionales Mittelzentrum 15 DM/E

Unter- und Kleinzentren erhalten keine Zuweisungen dieser Art. Sind Mittelzentren oder teilfunktionale Mittelzentren eine große kreisangehörige Stadt, werden sie wie ein Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums behandelt. Im Übrigen ist bei Thüringen zu beachten, dass neben den Vorwegschlüsselzuweisungen der Tabelle 1 auch eine gemeindegrößenabhängige Gewichtung der Einwohnerzahl bei der Bemessung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen vorgenommen wird. In Tabelle 5 wird also auf Thüringen zurückzukommen sein. Nur so sind die sehr niedrigen Werte in Tabelle 1 für Thüringen zu erklären.

2.6.3 Zentrale-Orte-Ansätze im Rahmen der Bemessung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen

Die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland berücksichtigen zwar in ihren Finanzausgleichsgesetzen ausdrücklich die zentralörtliche Funktion, machen das Ausmaß der Zuweisungen jedoch von der Steuerkraft des jeweiligen zentralen Ortes abhängig.

Das Land *Hessen* hat sich für die - im Rahmen dieses Kapitels - schwächste Form der Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen entschieden. In § 10, Absatz 2 des hessischen FAG sind die entsprechenden Regelungen enthalten. Sie betreffen zum einen lediglich Ober- und Mittelzentren, soweit sie nicht kreisfreie Städte sind, einschließlich der Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums. Niedrigerstufige zentrale Orte finden in diesem Rahmen keine Berücksichtigung. Zum anderen ist die zentralörtlich relevante Regelung unmittelbar mit der Ausgestaltung des Hauptansatzes, also der gemeindegrößenabhängigen Gewichtung der Einwohnerzahl verbunden. Diese Gewichtung steigt schrittweise bis zu einer höchsten Stufe von 130 % für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 50.000 und mehr an. Ergänzend gilt:

- Die Einwohnerzahl von Oberzentren wird mit 140 % gewichtet. Alle kreisangehörigen Oberzentren werden also de facto um 10 Prozentpunkte besser gestellt, als ihre Einwohnerzahl nach der Gewichtungsstaffel entspräche.
- Die Einwohnerzahl von Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums wird mit mindestens 130 % gewichtet, was bedeutet, dass nur solche Zentren von dieser Bestimmung profitieren, die weniger als 50.000 Einwohner aufweisen.
- Die Einwohnerzahl von Mittelzentren wird mit mindestens 125 % gewichtet. Hier profitieren entsprechend der hessischen Gewichtungsstaffel nur die Mittelzentren, die weniger als 17.500 Einwohner besitzen.

Diese Aufstockungsregel greift nur bei einem kleineren Teil, nämlich bei einem guten Drittel der hessischen Mittelzentren. Zudem ist offensichtlich, dass die auf dieser Basis zustande kommenden zusätzlichen Beträge vielfach nur sehr klein sind. Für die kreisangehörigen Oberzentren Limburg und Wetzlar gelten zudem individuelle Sonderregelungen. Im Falle Limburgs erfolgt eine Höhergewichtung der Einwohnerzahl um lediglich 1 %. Wetzlar ist aufgrund seiner unmittelbaren Nachbarschaft zu Gießen sogar vollkommen von der Regelung für Oberzentren ausgenommen.

In *Rheinland-Pfalz* ist die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen Gegenstand eines Ansatzes zur Ergänzung des Hauptansatzes (§ 10, Absatz 4, Ziffer 3 des rheinland-pfälzischen FAG). Die Einwohnerzahl des zentralen Ortes *und* seines Verflechtungsbereiches wird zu einem bestimmten Prozentsatz zur - ungewichteten - Einwohnerzahl des Hauptansatzes addiert, und zwar zu 3,5 % bei Grund- und Mittelzentren und zu 1,25 % bei Oberzentren.

Dabei wird nur der ranghöchste Verflechtungsbereich berücksichtigt, also beispielsweise bei Oberzentren nur der oberzentrale Verflechtungsbereich, nicht zusätzlich noch der mittelzentrale Verflechtungsbereich oder der Nahbereich, wie dies der Vorgehensweise in Mecklenburg-Vorpommern entsprechen würde. Für Oberzentren wird allerdings

die Möglichkeit eröffnet, wie ein Mittelzentrum behandelt zu werden, falls dabei ein höherer Ergänzungsansatz berechnet werden könnte.

Die Regelung für das *Saarland* ähnelt derjenigen in Rheinland-Pfalz. Auch hier wird (§ 12, Absatz 4, Ziffer 6 des saarländischen FAG) im Zuge der Berechnung der bedarfsorientierten Messzahl ein Ergänzungsansatz für zentrale Orte berechnet. Im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz

- gilt er allerdings nur für Ober- und Mittelzentren; niedrigerstufige zentrale Orte bleiben unberücksichtigt;
- wird der Berechnung die Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich *ausschließlich* derjenigen des zentralen Ortes selbst zugrunde gelegt;
- liegen die Anrechnungssätze mit 6 % bei Mittelzentren und 2 % bei Oberzentren dafür etwas höher.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Länder Hessen und Saarland über die hier dargestellten Ansätze hinaus auch eine gemeindegrößenabhängige Gewichtung der Einwohnerzahl kennen. Sie tauchen deshalb in Tabelle 4 noch einmal auf.

2.6.4 Einzelregelungen mit mittelbarer Zentrale-Orte-Relevanz

Einen mehr oder weniger engen Zusammenhang zu den zentralörtlichen Aufgaben haben Regelungen im kommunalen Finanzausgleich zu

- Aufwendungen für Schüler und Schulen (9 Länder),
- Soziallasten (8 Länder),
- Theatern, Orchestern etc. (7 Länder),
- überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (3 Länder),
- der Zahl der Studierenden an Hochschulen (2 Länder),
- der Beschäftigtenzahl (1 Land).

Daneben existieren zahlreiche weitere aufgabenspezifische Ausgleichsregelungen, bei denen die Mittelverteilung ohne zentralörtliche Relevanz ist oder aber nicht nach festgelegten allgemeinen Kriterien, sondern fallspezifisch, also letztlich auf Antrag erfolgt.

Was den Schullastenausgleich zwischen Schulträgergemeinden und Gemeinden ohne diese Funktion (in Bezug auf die jeweilige Einzelschule) betrifft, so verfügen sämtliche Länder über Bestimmungen in dieser Richtung. Nur ein Teil der Länder hat die entsprechenden Regelungen allerdings in den kommunalen Finanzausgleich aufgenommen. Deshalb muss dieser Aufgabenbereich aus einem Ländervergleich herausgenommen werden. Gleiches gilt für den Soziallastenausgleich. Die entsprechenden Regelungen überschneiden sich rechnerisch unauflösbar mit der länderspezifischen Behandlung der kreisfreien Städte. Schließlich müssen auch die Zuweisungen für Theater, Orchester etc. aus dem Ländervergleich herausgenommen werden. Hier gilt zum einen dieselbe Argumentation wie beim Schullastenausgleich. Zum anderen geht es in der Regel um konkrete Einzelhäu-

ser bzw. -ensembles mit ganz individueller Ausstattung. Damit würde der Sachverhalt, der sinnvollerweise in den meisten Ländern von Einrichtung zu Einrichtung individuell geregelt wird, künstlich pauschalisiert.

Tab. 3 zeigt, dass die ermittelten Werte nur teilweise umso höher liegen, je höherrangig die Einstufung in die zentralörtliche Hierarchie erfolgt. So fallen beim Langzeitarbeitslosenansatz Brandenburgs die Oberzentren durch niedrigere Werte je Einwohner als die Mittelzentren auf. Im sechsten Kapitel werden - auch aus den anderen dort dargestellten Gründen - die Oberzentren nicht ausgewertet.

Auch der Studierendenansatz Niedersachsens zeigt in den Durchschnitten je Zentraler-Orte-Kategorie zum einen sehr niedrige Werte und zum anderen keinen Zusammenhang mit der Zentrale-Orte-Hierarchie. Die zu berechnenden Werte sind besonders stark von den erheblich divergierenden Studierendenzahlen abhängig, so dass eine Verbindung mit der zentralörtlichen Hierarchiestufe kaum zu erkennen ist. Dieser Ansatz wird deshalb insgesamt nicht im sechsten Kapitel aufgegriffen. Demgegenüber zeigt die Berücksichtigung der Langzeitarbeitslosen und der Beschäftigten im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalens eine deutliche Abstufung in Abhängigkeit von der zentralörtlichen Einstufung.

2.6.5 Die Relevanz der gemeindegrößenabhängigen Einwohnergewichtung

Der Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und zentralörtlicher Funktion ist zwar im Einzelfall nicht sehr eng, dessenungeachtet aber in den Durchschnitten klar nachweisbar: Je höherrangig also die Zentrale-Orte-Stufe, desto höher liegt die durchschnittliche Einwohnerzahl. In den Ländern, die keine oder nur eine schwache ausdrückliche und rechnerische Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktion im kommunalen Finanzausgleich kennen, wird die gemeindegrößenabhängige Gewichtung der Einwohnerzahl unter anderem auch mit dem Anwachsen der Aufwendungen für die Wahrnehmung zentraler Funktionen mit zunehmender Stadtgröße begründet. Umgekehrt steht in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein der Verzicht auf die Einwohnergewichtung unter anderem mit der Tatsache im Zusammenhang, dass spezielle Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben in Orientierung an den zentralörtlichen Einstufungen gezahlt werden.

Der Grundansatz bei der Quantifizierung des Einwohnergewichtungseffektes besteht darin, die Differenz einer Vorgehensweise mit und ohne Gewichtung in den gezahlten Zuweisungen zu bemessen und den Zentrale-Orte-Kategorien zuzuordnen. Im Übrigen dürfen nur solche Beträge der zentralörtlichen Funktion zugerechnet werden, die auf dem Einwohnergewichtungsunterschied gegenüber Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen beruhen. Tabelle 5 verzeichnet die zu berechnenden Werte. Zu deren Zustandekommen vor dem Hintergrund der sehr divergierenden länderspezifischen Einzelregelungen kann nur auf Fußnote 1 verwiesen werden.

2.6.6 Die Ergebnisse im Quervergleich nach Zentrale-Orte-Stufen

In der Abbildung 1 sind die Daten der Tabellen 1 - 5 länderweise aggregiert. Nicht berücksichtigt sind darin die Oberzentren. Dies ist damit zu begründen, dass die Oberzentren in allen Flächenländern zu einem großen Anteil kreisfreie Städte sind, so dass sie besonderen Regelungen zur Vorabaufteilung der Finanzausgleichsmasse auf Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden unterliegen. Eine rechnerische Trennung oberzentraler Funktionen von den Funktionen einer kreisfreien Stadt und den jeweiligen dadurch entstehenden zusätzlichen Finanzbedarfen ist besonders schwierig, wenn nicht unmöglich. Aus diesen Gründen sind in Abbildung 1 beim Vergleich der Mittelzentren sowie der Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums die kreisfreien Städte bei der Berechnung der Zahlen nicht berücksichtigt worden. Im Übrigen wird in Abbildung 1 bei den Mittelzentren, bei den Unterzentren bzw. Grundzentren danach differenziert, ob sie innerhalb oder außerhalb der jeweiligen Verdichtungsräume liegen. Auf diese Weise ist es möglich, mit den zentralörtlichen Kategorien des Landes Schleswig-Holstein zu vergleichen. Bei der Zuordnung der zentralen Orte zu den Verdichtungsräumen wurde auf die Abgrenzung der Verdichtungsräume durch die Ministerkonferenz für Raumordnung vom 7.9.1993 zurückgegriffen.

Bezüglich der Kategorie der ländlichen Zentralorte/Kleinzentren liegen lediglich aus Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen Vergleichswerte vor. Dies sind die Länder, die ihre ländlichen Zentralorte bzw. Kleinzentren auf Landesebene einheitlich ausweisen. Diejenigen Länder, die dies auf der Ebene der Regionalplanung tun, sind nicht ausgewertet worden.

Im Ergebnis zeigt Abbildung 1 ganz erhebliche Unterschiede in den einzelnen Ländern in der Behandlung der zentralen Orte einer Stufe im kommunalen Finanzausgleich. Selbstverständlich ist zu berücksichtigen, dass in den Durchschnitten vielfach Einzelwerte ganz erheblicher Streuung zusammengefasst sind. Dessenungeachtet ist besonders auffällig, dass keineswegs ein genereller Gegensatz zwischen alten und neuen Bundesländern in der Besserstellung der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich zu beobachten ist. Genauso wenig gilt dies im Vergleich der nord- und süddeutschen Länder des alten Bundesgebietes.

Literatur

Hahne, U.; v. Rohr, G. (1999): Das Zentrale-Orte-System in Schleswig-Holstein - Aufarbeitung der Kritik und Prüfung von Weiterentwicklungsvorschlägen. Studie im Auftrage der Ministerpräsidentin - Staatskanzlei - des Landes Schleswig-Holstein, Abteilung Landesplanung.

Tab. 1: Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sowie Vorwegschlüsselzuweisungen in Thüringen 1998 (DM je Einwohner)

	Mecklenburg-Vorpommern	Schleswig-Holstein	Thüringen
OZ	163	123	35
MZ mit Tf OZ (krfr)	-	-	30
Dgl., kreisangehörig, über 25.000 E	-	-	25
MZ	149	108	20
MZ m. Tf/ZU m.Tf MZ/ Teilfunktionales MZ	212	120	15
ZU	144	81	-
LZO	131	140	-
MZ(V)	-	33	-
StK I m. Tf MZ(V)	-	26	-
StK I	-	22	-
StK II	-	17	-

§ 10e FAG MV; § 15, Abs. 5, FAG SH; § 8, Abs. 3, FAG Thür

Tab. 2: Rechnerische Aufstockungswerte bei der Bemessung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen aufgrund von expliziten Zentrale-Orte-Ansätzen in Hessen (1997), Rheinland-Pfalz (1997) und Saarland (1998) in DM je Einwohner

	Hessen	Rheinland-Pfalz	Saarland
OZ	40	56	125
MZ m. Tf OZ	4	-	-
MZ	2	-	87
MZ, kreisfrei	-	43	-
MZ, kreisangehörig	-	77	-
MZ des Ergänzungsnetzes	-	59	-
GZ	-	57	-

§ 10, Abs. 2, FAG Hessen; § 10, Abs. 4, Ziffer 3 FAG RhPf; § 12, Abs. 4, Ziffer 6 FAG Saar

Tab. 3: Rechnerische Aufstockungswerte bei der Bemessung der allgemeinen Schlüsselzuweisung im Zusammenhang mit dem Langzeitarbeitslosenansatz in Brandenburg (1998) und dem Studierendenansatz in Niedersachsen (1997) in DM je Einwohner

	Langzeitarbeitslosen-ansatz Brandenburg	Studierendenansatz Niedersachsen
OZ	47	12
MZ m. Tf OZ	64	1
MZ	57	4
GZ m. Tf MZ	44	-
GZ	45	6

§ 8, Abs. 4 FAG Brand; § 21, Abs. 2 FAG Nds

Tab. 4: Rechnerische Aufstockungswerte im Rahmen der Berücksichtigung der Langzeitarbeitslosen und der Beschäftigten in Nordrhein-Westfalen (1997) in DM je Einwohner

	Langzeitarbeitslose	Beschäftigte
OZ kreisfrei	205	70
OZ kreisangehörig	165	65
MZ	152	50
GZ	102	36

§ 8, Abs. 5 sowie Abs. 6 FAG NW

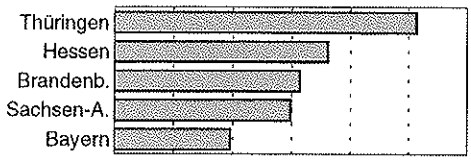
Tab. 5: Rechnerische Aufstockungswerte im Rahmen der Einwohnergewichtung in DM je Einwohner

	Bayern (1998)	Brandenburg (1998)	Hessen (1998)	Niedersachsen (1997)	NRW (1997)	Saarland (1998)	Sachsen (1998)	Sachsen-Anhalt (1998)	Thüringen (1998)
OZ	277	152	36/228[1]	148/169[1]	401/152[1]	307	283	145	548
Mögliches OZ bzw. MZ m. Tf OZ	124	93	177	49	-	-	-	149	308/232[1)]
MZ	62	64	100	14/111[1]	82	65	250	138	137
MZ(V)	-	-	120	-	213/71[1]	-	-	-	-
Mögliches MZ bzw. GZ/ZU m. Tf MZ	33	37	95	-	-	-	-	53	99
GZ	-	13	-	29	0	-	-	15	-
ZU	20	-	85	-	-	12[2]	132	-	51
KIZ	-	-	41	-	-	-	-	-	12

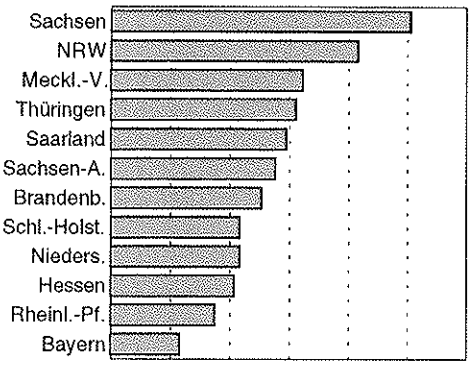
[1] kreisfreiskreisangehörig [2] über 10.000 Einwohner

Abb. 1: Besserstellung von Zentralen Orten im kommunalen Finanzausgleich: Ländervergleich 1997/98 (durchschnittliche DM je Einwohner)

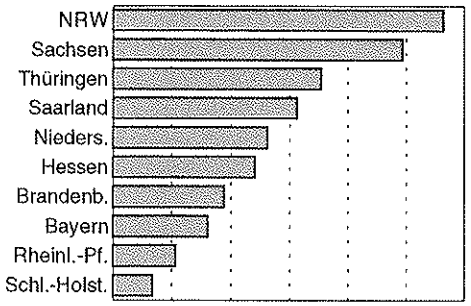
Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums



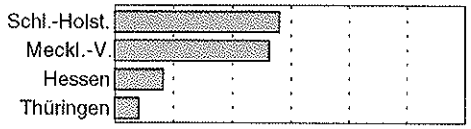
Mittelzentren (außerhalb von Verdichtungsräumen)



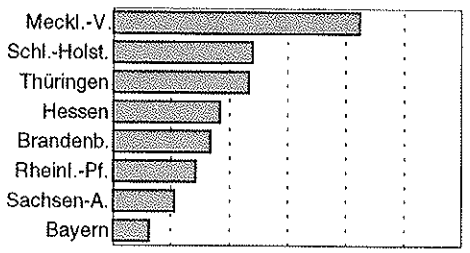
Mittelzentren (in Verdichtungsräumen)



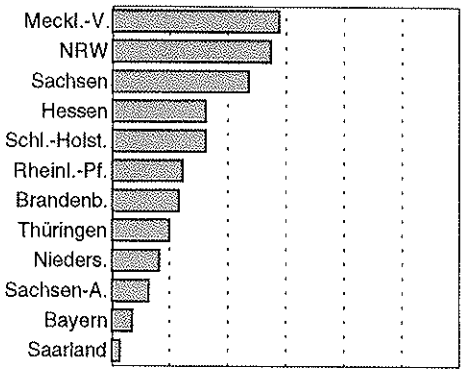
Kleinzentren / ländliche Zentralorte



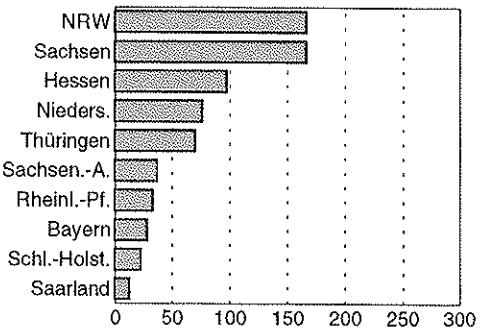
Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums



Unterzentren (außerhalb von Verdichtungsräumen)



Unterzentren (in Verdichtungsräumen)



Holger Schmitz

2.7 Rechtliche Einordnung des Zentrale-Orte-Konzeptes unter dem Gesichtspunkt der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung

Gliederung

2.7.1 Bindungswirkung der nachhaltigen Raumentwicklung für die Landesplanung
2.7.2 Rechtlicher Gehalt des Begriffs der nachhaltigen Raumentwicklung
2.7.3 Verhältnis von nachhaltiger Raumentwicklung und Zentraler-Orte-Konzeption
Literatur

Die in § 2 ROG formulierten Grundsätze der Raumordnung beziehen sich mehrmals auf das zentralörtliche Gliederungssystem. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG ist die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten. § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3 ROG bestimmt, dass die soziale Infrastruktur vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln ist. Schließlich regelt § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, dass die Zentralen Orte der ländlichen Räume als Träger der teilräumlichen Entwicklung zu unterstützen sind. Weitere Regelungen nehmen ebenfalls auf das Zentale-Orte-Konzept Bezug, ohne es allerdings direkt zu nennen.

Das Gesetz definiert Grundsätze der Raumordnung als allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (...), als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen (§ 3 Nr. 3 ROG). Sie sind dementsprechend von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen, ihnen kommt indes keine Bindungswirkung im Sinne einer Beachtungspflicht zu. Der Abwägung oder Ermessensausübung nicht mehr zugänglich sind hingegen Ziele der Raumordnung. Sie sind als bindende Vorgaben von den nachgeordneten öffentlichen Planungsträgern zu beachten. Sie können als räumlich-strukturelle, planerische Festlegungen für bestimmte Orte bzw. Gebiete bezeichnet werden (Koch, Hendler 1995: 44). Die Umsetzung der vorbenannten Raumordnungsgrundsätze zum zentralörtlichen Gliederungssystem erfolgt durch die Länder. In Programmen und Plänen legen sie fest, welchen konkreten Orten die Funktion eines Zentrums (beispielsweise Oberzentrum, Mittelzentrum, Unterzentrum) zugewiesen wird.

Die Zentrale-Orte-Konzeption des Raumordnungsgesetzes aus dem Jahre 1965 hatte die Gewährleistung einer räumlich ausgewogenen Ausstattung mit Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen nach definierten Mindeststandards zum Ziel. So sah das Gesetz die Ausweisung und Förderung von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung für ländliche Gebiete vor. Die Bundesländer sind jedoch über die Festlegung von solchen Mindeststan-

dards hinausgegangen, indem sie flächendeckend ein hierarchisches System Zentraler Ort ausgewiesen haben. Private Rechtsträger gehören grundsätzlich nicht zu den Adressaten der Ziele der Raumordnung. In vielfältiger Weise bestimmt sich indes die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Privaten nach den Zielen der Raumordnung.

Als markantestes Beispiel gilt die Bindung der Ziele der Raumordnung für die Bauleitplanung. So können private Standortentscheidungen über Vorgaben der kommunalen Planungsträger gesteuert werden. Namentlich das Zentrale-Orte-System diente immer mehr einer Steuerung auch der „freien Zentralität", wie sie beispielsweise in Form von Einzelhandelsgroßbetrieben zunehmend raumbedeutsam wurde. Die Flächenstaaten haben hierzu durch ihre Raumordnungspläne Festlegungen vorgenommen, mit denen sie über die Einflussnahme auf die nachgeordneten kommunalen Planungsträger indirekt auf Standortentscheidungen Privater Einfluss nehmen. Den im Einzelnen sehr unterschiedlichen Regelungen (Seimetz 1999: 14) ist gemein, dass die Einzelhandelsgroßbetriebe in das Zentrale-Orte-System eingebunden werden sollen. Trotz solcher Festlegungen der Landesplanung ist jedoch ein ungebrochener Zuwachs in der Peripherie der Städte bzw. *„auf der Grünen Wiese"* zu verzeichnen. Dabei wurde in Ostdeutschland die politische Durchsetzungskraft der Raumordnung durch die Einführung der Landesplanung weniger gestärkt als erwartet (Krautzberger 1999: 124).

Für die Steuerung der sog. gebundenen Zentralität, also der Zuordnung von öffentlichen Versorgungseinrichtungen zu bestimmten Zentren, mag die rechtliche Einordnung des Zentrale-Orte-Konzeptes als Ziel oder Grundsatz deshalb zweitrangig sein, weil diese Zuweisung oftmals (z.B. Hochschulplanung, Schulentwicklungs- und Krankenhausplanung) derjenigen Hierarchieebene zugeordnet ist, die diese Ausweisung selbst zu verantworten hat. Bei der Ausweisung von Siedlungsbereichen und Gewerbestandorten ist hingegen ein latenter Konflikt zwischen landes- und kommunaler Ebene systemimmanent. Spätestens bei raumbedeutsamen Großvorhaben Privater wird die Frage der Bindungswirkung auch wirtschaftlich relevant und daher häufig zum Gegenstand auch rechtlicher Auseinandersetzungen. So ist nicht verwunderlich, dass sich die Diskussion über die rechtliche Einordnung des Zentrale-Orte-Konzeptes an den Ansiedlungswünschen von Einzelhandelsgroßbetrieben entzündet. Für die wirksame Steuerung von Einzelhandelsgroßbetrieben ist es unzweifelhaft von Bedeutung, ob die entsprechenden Festlegungen den Charakter eines Ziels der Raumordnung besitzen. In jüngster Zeit wird dies in der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung teilweise bestritten (Hoppe 1998 u. 2000). Danach seien die in den Raumordnungsplänen der Flächenländer hierzu getroffenen Festlegungen nicht geeignet, die Gemeinden als nachgeordnete Planungsträger rechtlich zu binden. Hierbei wird namentlich auf Factory-Outlet-Center Bezug genommen, da diese aufgrund bestimmter Besonderheiten hinsichtlich Einzugsbereich, Angebot und Kaufverhalten der Kundschaft die Versorgungsfunktion Zentraler Orte nicht beeinträchtigen könnten (vgl. Mönch, Sandner 1999: 341).

Die landesplanerischen Festlegungen zur Steuerung großflächiger Einzelhandelsbetriebe beinhalten in der Regel das Verbot der Beeinträchtigung von Versorgungsfunktionen der ausgewiesenen Zentralen Orte sowie das Gebot der Konzentration von Einzelhandelsgroßbetrieben auf Standorte in Zentralen Orten. Hinsichtlich der Verletzung des Beeinträchtigungsverbotes erscheint die Auffassung, dass aufgrund der vorgenannten Beson-

derheiten moderner Betriebsformen die einzelnen im Einzugsbereich gelegenen Kommunen wegen lediglich geringer Einwirkungsintensität nicht wesentlich betroffen wären, als zumindest fraglich. Nach den bisher in Europa gesammelten Erfahrungen entspricht Qualität und Sortiment der in Factory-Outlet-Center angebotenen Waren in vielerlei Hinsicht dem Angebot in mittelgroßen bis großen Innenstädten (vgl. zum Beeinträchtigungsverbot SCHMITZ 2000). Darüber hinaus sind solche neuen Formen des großflächigen Einzelhandels, deren Kundeneinzugsbereich weit über denjenigen der bislang bekannten Formen von Einzelhandelsgroßbetrieben hinaus gehen, mit dem Kongruenzgebot schwerlich in Übereinstimmung zu bringen. Für die Ansicht, dass die Landesplanung bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels das Kongruenzgebot anwenden darf (und muss), spricht nach der Novellierung des Raumordnungsgesetzes u.a. die Regelung des § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG über die nachhaltige Raumentwicklung. Durch diese Neuregelung wurde allen übrigen Regelungen eine Leitvorstellung vorangestellt, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt.

2.7.1 Bindungswirkung der nachhaltigen Raumentwicklung für die Landesplanung

Die gesetzliche Festlegung der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2 ROG) wird teilweise als die weittragendste Veränderung gegenüber dem bisherigen Raumplanungsrecht gesehen (CHOLEWA, DYONG, VON DER HEIDE 1999, Einführung, Rd.-Nr. 158; SCHMITZ 1998), gleichwohl sind die hierdurch aufgeworfenen Fragen - soweit ersichtlich - bis heute noch nicht hinreichend erörtert worden. Denn im Zusammenhang mit der Steuerung von FOC wird die Auffassung vertreten, der Begriff der Nachhaltigkeit des § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG sei rechtlich ohne Konturen, inhaltlich unbestimmt und im Übrigen zumindest beim Stand der Erkenntnisse heute kaum operationalisierbar. Deshalb könnten „Leitvorstellungen" auch keinen Absolutheitsanspruch erheben. Diese hätten vielmehr die Qualität von übergeordneten Grundsätzen der Raumordnung und seien damit der Abwägung zugänglich. Leitvorstellungen würden den planerischen Abwägungsprozess nicht determinieren, sondern seien ein Faktor neben vielen anderen (vgl. zu dem Vorstehenden MÖNCH, SANDNER 1999: 340f.).

Mit dem Raumordnungsgesetz hat der Bundesgesetzgeber nach Art. 75 Nr. 4 GG für den Bereich der Raumordnung ein Rahmengesetz geschaffen, das für die Raumordnung in den Ländern der Ausfüllung durch die Landesgesetzgeber bedarf.

Alleine die Tatsache, dass es sich hierbei um einen normativ unbestimmten Rechtsbegriff handelt, ist nicht geeignet, dem Begriff der nachhaltigen Raumentwicklung keinerlei Bedeutung beizumessen und ihn lediglich als „schwammigen" Programmsatz, der bei der Umsetzung der Grundsätze der Raumordnung in der Landesplanung keinerlei Bindungswirkung hat, zu betrachten. Dass der normative Begriff der nachhaltigen Raumentwicklung bisher noch nicht durch Rechtsprechung und Literatur gefüllt wurde, dürfte daran liegen, dass es sich bei der Nachhaltigkeit um einen verhältnismäßig neuen Rechtsbegriff handelt. Durch die Rechtsanwendung wird dem Begriff im Laufe der Zeit sowohl durch die Literatur als auch durch die Rechtsprechung eine konkrete, eng umgrenzte Bedeutung beigelegt werden.

Wesentlich ist dagegen, ob es sich bei der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung in § 1 Abs. 2 ROG um eine abschließende oder um eine ausfüllungsbedürftige Regelung handelt. Denn das Raumordnungsgesetz ist ein Rahmengesetz, das im Sinne des Art. 75 GG der Ausfüllung durch die Länder bedarf. Dabei muss das Rahmengesetz ausfüllungsbedürftig und ausfüllungsfähig, also auf eine solche Ausfüllung hin angelegt sein; es muss dem Landesgesetzgeber Raum für Willensentscheidungen in der sachlichen Rechtsgestaltung übrig lassen (BVerfG, Amtliche Sammlung Bd. 4, 115, 119). Durch die 1994 erfolgte Änderung des Art. 75 Abs. 2 GG ist die frühere Rechtsprechung eingeschränkt worden, nach der für einzelne Teile einer Materie der Rahmengesetzgebung eine Vollregelung getroffen werden durfte (BVerfG, Amtliche Sammlung Bd. 43, 291, 343). Sowohl in Einzelheiten gehende (Detail-)Regelungen als auch unmittelbar geltende Regelungen sind nur im Ausnahmefall zulässig.

Um eine solche Detailregelung handelt es sich hier jedoch nicht. Den Ländern bleibt weiterhin die Möglichkeit, den Landesraum ihren Vorstellungen entsprechend zu gestalten, nur eben innerhalb der durch das ROG gezogenen Grenze. Denn das Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung ist eine Maxime, die den gesamten Raum der Bundesrepublik betrifft und daher als bundeseinheitlicher Rahmen gezogen werden kann. Gerade die Vorgabe eines einheitlichen Rahmens ist Sinn und Zweck eines Rahmengesetzes i.S.d. Art. 75 GG.

Auch der Einwand, die Leitvorstellung sei ein der Abwägung unterworfener Grundsatz, ist unzutreffend. Denn Ziele und Grundsätze richten sich an die nachgeordneten Planungsträger. Die Länder sind jedoch bei der Anwendung bzw. Ausgestaltung des Raumordnungsgesetzes keine Planungsträger. Die sich aus dem Raumordnungsgesetz ergebenden gesetzgeberischen Aufgaben resultieren nicht aus dem raumordnungsrechtlichen Begriff des Zieles oder des Grundsatzes. Der Handlungsspielraum der Länder ist allein auf Grundlage des Artikel 75 GG sowie anhand der Regelungen des Raumordnungsgesetzes zu ermitteln. In diesem Zusammenhang kommt der Stellung der nachhaltigen Raumentwicklung im Raumordnungsgesetz sowie den Materialien im Gesetzgebungsverfahren besondere Bedeutung zu.

Die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung ist zielgerichteter, als es die vier Leitvorstellungen waren, die das Raumordnungsgesetz in seiner alten Fassung kannte (Battis 1999, 31). Jene Leitvorstellungen werden nunmehr (in leicht modifizierter Form) als Aspekte des Leitbildes nachhaltiger Raumentwicklung in § 1 Abs. 2 Satz 2 ROG aufgeführt.

Der Begriff der nachhaltigen Raumentwicklung wird mehrmals im Raumordnungsgesetz verwendet. Nach § 2 Abs. 1 ROG sind die Grundsätze der Raumordnung im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung anzuwenden. Die Länder haben die Grundsätze der Raumordnung durch Raumordnungspläne gem. § 7 Abs. 1 ROG nach Maßgabe der Leitvorstellung (einer nachhaltigen Raumentwicklung) zu konkretisieren. Die nachhaltige Raumentwicklung durchdringt hierdurch die gesamte Materie der Raumordnung und ist dessen oberste Maxime.

Diese gesetzgeberische Intention wird auch durch Materialien im Gesetzgebungsverfahren belegt. In der Begründung des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung (BR-Drucksache 635/96, 79) zu § 2 heißt es:

„Absatz 1 soll die Verbindung zwischen Grundsätzen und der Leitvorstellung der Raumordnung dadurch herstellen, dass die Leitvorstellung zur *Anwendungs- und Auslegungsmaxime* aller Grundsätze wird, auch soweit sie auf Grundlage des Abs. 3 aufgestellt werden." (Hervorhebungen nicht im Original)

Ähnlich hat sich der 18. Ausschuss für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in seiner Stellungnahme geäußert (BT-Drucksache 13/7589, 22):

„... soll *Handlungsmaxime bei der Aufgabenerfüllung* sein und Auslegungsmaxime bei der Anwendung der Grundsätze der Raumordnung sein ..." (Hervorhebungen nicht im Original)

Mithin sind die Länder an die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung gebunden und können diese insbesondere nicht bei der von ihnen vorzunehmenden Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung gem. § 7 ROG relativieren, indem sie in Konkurrenz zu anderen von ihnen als wichtig erachteten Belangen gesetzt und einer Abwägung zugeführt werden.

2.7.2 Rechtlicher Gehalt des Begriffs der nachhaltigen Raumentwicklung

Die Literatur über den Inhalt und den Rechtscharakter der nachhaltigen Entwicklung dürfte zwischenzeitlich unüberschaubar geworden sein. Ausgehend von der Rio-Deklaration der UN-Umweltkonferenz von 1992 wurde und wird darüber gestritten, welche Rechtswirkungen von diesen und ähnlichen Begriffen in multinationalen, europäischen und nationalen Rechtsbereichen ausgehen.

§ 1 Abs. 2 Satz 1 ROG umschreibt die nachhaltige Raumentwicklung als eine Leitvorstellung, „die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt". In der Gesetzesbegründung finden sich zu dem Inhalt des Begriffes keine weiteren Ausführungen. Nach dem Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau fand ein Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, in der Begriffsdefinition einen Vorrang ökologischer Belange festzuschreiben, keine Mehrheit. Begründet wurde das Mehrheitsvotum mit dem Hinweis auf die grundsätzliche Gleichrangigkeit der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Ansprüche an den Raum sowie mit dem „Optimierungsgebot" bei der Anwendung der Leitvorstellung und Abwägung der Grundsätze der Raumordnung (BT-Drucksache 13/7589, 22).

Trotz der dürftigen Hinweise in den Gesetzesmaterialien dürfte kein Zweifel daran bestehen, dass sich das Gesetz maßgebend auf die Agenda 21 der Rio-Konferenz Umwelt und Entwicklung stützt, wodurch gleichzeitig Raumordnungs- und Umweltpolitik wie durch ein Scharnier miteinander verbunden wurden (so Cholewa, Dyong, von der Heide 1999, Einführung, Rd.-Nr. 158). Der im Raumordnungsgesetz verwendete Begriff der Nachhaltigkeit wurde von der UN-Umweltpolitik befördert und zielt auf eine ressourcenökonomische und -ökologische Entwicklung (so Battis 1999: 31 u. 94). Erbguth (2000: 31) stellt am Beispiel von Verkehrswegen fest, dass das Gebot nachhaltiger Raumentwicklung auch verkehrsvermeidende Raumordnungsstrategien umfassen müsse. Ein gänzliches „Wegwägen" einer Verkehrsvermeidung durch Raumordnung lasse § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG

nicht zu. Da diese Vorschrift ein „In-Einklang-bringen" fordere, könne keiner der Teilaspekte des Nachhaltigkeitsgebots völlig hinter den anderen beiden Elementen des Trias hintangesetzt werden. Die neue Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung schließe daher aus, was ansonsten nach allgemeinen Abwägungsgrundsätzen potentiell eröffnet ist, nämlich das gänzliche Zurücksetzen von Belangen im Konfliktfall (ebenda).

2.7.3 Verhältnis von nachhaltiger Raumentwicklung und Zentraler-Orte-Konzeption

Indem die nachhaltige Raumentwicklung das gesamte (neue) Raumordnungsrecht durchzieht und namentlich die Länder bei der Ausgestaltung ihrer Landesplanung dieses als Anwendungs- und Auslegungsmaxime zu beachten haben, wird die nachhaltige Raumentwicklung auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems haben müssen. Teilweise wird indes grundsätzlich in Frage gestellt, ob das Zentrale-Orte-Konzept ein für die nachhaltige Raumentwicklung geeignetes Steuerungskonzept sein könne.

So vertritt Hübler die Auffassung, dass siedlungsstrukturelle Normen wie namentlich die Festlegung von Zentralen Orten den an eine nachhaltige Raumentwicklung zu stellenden Anforderungen nicht genügen würden (Hübler 1999: 241ff.). Gestützt wird dieses Resümee auf die Feststellung, dass der Suburbanisierungsprozess trotz der normativen siedlungsstrukturellen Vorgaben seit der Schaffung des Raumordnungsgesetzes im Jahre 1965 durch die Raumplanung kaum gebremst wurde (ebenda: 243). Zentrale-Orte-Konzepte seien daher offensichtlich für strategische Raumentwicklungskonzepte untauglich (ebenda: 245). Mit dem neuen Leitbild der Raumordnung werde demgegenüber nunmehr ein Normensystem bestimmt, das als Vorgabe zukunfts- und fortentwicklungsfähig sei. Dabei bestehe das neue in der von ihm als „Paradigmenwechsel" bezeichneten Gesetzesänderung darin, dass die nachhaltige Raumentwicklung keinen Endzustand benenne, sondern eigentlich nur Weichenstellungen für die künftige Entwicklung sein solle. Mit dem Leitbild seien daher auch keine zukünftigen räumlich strukturellen Vorgaben für Raum- und/oder Siedlungsstrukturen verbunden, sondern allenfalls Wegweisungen, in welche Richtung die Entwicklung verlaufen solle. Hübler führt als Begründung die Agenda 21 an, aus der sich ergebe, dass die unmittelbar Betroffenen viel stärker als zuvor selbst entscheiden sollen, welche zukünftigen siedlungsstrukturellen und Wohn- sowie Arbeitsformen sie für erstrebenswert erachten (ebenda: 245).

In sich schlüssig kritisiert Hübler, dass der Bundesgesetzgeber es versäumt habe, auch die Grundsätze der Raumordnung des § 2 ROG zu überarbeiten, obwohl der Verzicht auf siedlungsstrukturelle Raumvorgaben der Agenda 21 viel eher entsprochen hätte. Statt normativer Vorgaben, wie Zentrale Orte, bedürfe es für eine nachhaltige Raumentwicklung vielmehr der Fähigkeit des Moderierens und Managens (ebenda: 247).

Die vorstehend referierte Auffassung vermischt jedoch in unzulässiger Weise das eigene Verständnis von einer nachhaltigen Raumentwicklung mit der Auslegung des Gesetzes. Zwar wird die Bedeutung der Einfügung der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung treffend als „Paradigmenwechsel" bezeichnet. Nicht nachvollziehbar erscheint, dass mit der Einfügung des Begriffs der nachhaltigen Raumentwicklung nach dem Willen des Gesetzgebers keine zukünftigen räumlichen-strukturellen Vorgaben für Raum- und Siedlungsstrukturen verbunden sein sollen. Mit der Einfügung der nachhaltigen Raument-

wicklung als Leitziel hat der Gesetzgeber keineswegs alle Strukturen schlechterdings über Bord geworfen. Dies ergibt sich nicht nur aus den von HÜBLER kritisierten Grundsätzen der Raumordnung gem. § 2 ROG, sondern auch aus den Planungsleitlinien des § 1 Abs. 2 Satz 2 ROG, die im Wesentlichen die Leitvorstellungen des Raumordnungsgesetzes alter Fassung darstellen.

Der Paradigmenwechsel besteht mithin darin, dass der Gesetzgeber die bisherigen nebeneinander stehenden Leitvorstellungen der Raumordnung unter ein einheitliches Primat, nämlich der nachhaltigen Raumentwicklung, gestellt hat. Dies mag man - wie HÜBLER - kritisieren wollen, es ändert indes nichts an der (neuen) Rechtslage. Ob man aus der „Philosophie" der Agenda 21 einen Verzicht auf siedlungsstrukturelle Normenvorgaben herzuleiten vermag, kann daher dahingestellt bleiben. Zumindest hat diese „Philosophie" zu Recht keinen Eingang in das Gesetz gefunden. Denn die konstatierten Fehlentwicklungen, wie die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten „auf der Grünen Wiese", sind nicht in erster Linie den klassischen Strukturkonzepten wie dem Zentrale-Orte-Konzept geschuldet. Das Zentrale-Orte-Konzept konnte in seiner bisherigen Ausgestaltung lediglich die mit dem Nachhaltigkeitsgebot in Widerspruch stehende Ansiedlung von so manchem Einzelhandelsgroßbetrieb nicht verhindern.

Insofern erscheint es richtig, vorliegend von den Möglichkeiten und Grenzen der klassischen planerischen Instrumente zu sprechen (so PRIEBS 1999: 249) und nach Änderungsmöglichkeiten zu suchen. PRIEBS weist insoweit darauf hin, dass zentralörtliche Funktionszuweisungen gerade notwendig sind, um öffentliche und private Dienstleistungen zu bündeln und Handelsagglomerationen mit zentrengefährdenden Sortimenten auf der „Grünen Wiese" abzuwehren. Allerdings ist das Zentrale-Orte-Konzept umso weniger als Steuerungsinstrument geeignet, je mehr es aufgeweicht bzw. je weiter die entsprechenden Pläne gefasst werden (ebenda: 251).

Letztlich scheint das Zusammenspiel von formellen und informellen Instrumenten der geeignete Weg, um der nachhaltigen Raumentwicklung am besten genügen zu können. Dabei ergibt sich aus der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, dass die Raumordnungspläne als echte „Rechtspläne" der nachhaltigen Raumentwicklung Geltung verschaffen müssen (vgl. RUNKEL 1999: 257).

Dass dem Zentrale-Orte-Konzept ein Bedeutungszuwachs im Sinne eines zentralen Instrumentes zur Implementierung der nachhaltigen Raumentwicklung zukommt, ergibt sich auch aus einem Dokument der Europäischen Raumordnung. Denn das EUREK sieht vor, dass eine dezentrale Siedlungsstruktur mit einer abgestuften Rangfolge von Städten, die das gesamte Territorium der EU umfasse, anzustreben sei. Diese dezentrale Siedlungsstruktur stelle eine unabdingbare Voraussetzung für die ausgewogene und nachhaltige Entwicklung der Gemeinden und Regionen dar (vgl. EUREK, Kap. 3.1, Abschn. 71).

Insoweit stellt die nachhaltige Raumentwicklung einen neuen Ansatz zur Verankerung des Zentrale-Orte-Konzepts dar. Hierin erschöpft sich jedoch die Bedeutung der Vorschrift des § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG nicht. Vielmehr lässt § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG eine Anwendung des Raumordnungsgesetzes nicht zu, soweit dies der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nicht entspricht.

Die Länder haben bei der Ausgestaltung des Raumordnungsgesetzes keinen eigenen Beurteilungsspielraum. Da die nachhaltige Raumentwicklung zur Handlungsmaxime bei der Aufgabenerfüllung geworden ist, besteht damit bei der Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts auch nicht die Möglichkeit, sich für „verschiedene Grade" einer mehr oder weniger nachhaltigen Raumentwicklung zu entscheiden. Die Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts genügt deshalb nicht bereits dann den Anforderungen des § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG, wenn es mehr der nachhaltigen Raumentwicklung dient, als dass es einer solchen räumlichen Entwicklung abträglich wäre. Eine nachhaltige Raumentwicklung *„light"* ist den Ländern verwehrt. Da das Raumordnungsgesetz nur diese eine Anwendungs- und Auslegungsmaxime kennt, handelt es sich um eine Optimierungspflicht.

Literatur

Battis, U. (1999): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 4. Auflage.

Cholewa, W.; Dyong, H.; von der Heide, H.-J. (1999): Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Länder.

Erbguth, W. (2000): Verkehrsvermeidung durch Raumordnung. Zugleich zur nachhaltigkeitsbedingten „Wegwägsperre". In: NVwZ, S. 28 – 36.

Hoppe, W. (1998): „Ziele der Raumordnung" (§ 3 Nr. 2 ROG 1998) und „Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung" mit Landesentwicklungsprogramm – LEPro des Landes Nordrhein Westfalen. In: NWVBl., S. 461 – 468.

Hoppe, W. (2000): Raumordnungsrechtliche Beschränkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe. In: DVBl., S. 293 – 300.

Hübler (1999): Genügen die klassischen normativen Siedlungsstrukturkonzepte den Anforderungen einer nachhaltigen Raumentwicklung? In: Raumforschung und Raumordnung, S. 241 - 248.

Koch, H.-J.; Hendler, R. (1995): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht.

Krautzberger, M. (1999): Brauchen wir noch Raumordnungspolitik? In: Schmals (Hrsg.), Was ist Raumplanung?, S. 124 – 130.

Mönch, C.; Sandner, W. (1999): Planung und Zulassung von Factory-Outlet-Center. In: NVwZ, S. 337–345.

Priebs, A. (1999): Räumliche Planung und nachhaltige Siedlungsentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, 1999, S. 249 - 254.

Runkel, P. (1999) Zur Zukunftstauglichkeit des planungsrechtlichen Instrumentariums für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 255 - 258.

Schmitz, H. (1998): die Neuregelung des Rechts der Raumordnung seit dem 1. Januar 1998. In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie, S. 34 – 37.

Schmitz, H. (2000): Steuerung von Factory-Outlet-Center und Urban-Entertainment-Center durch Ziele der Raumordnung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (im Erscheinen).

Seimetz, H.-J. (1999): Eignung des Zentrale-Orte-Systems zur raumordnerischen Beurteilung neuer Formen des großflächigen Einzelhandels. In: Priebs, A. (Hrsg.) (1999): Zentrale Orte, Einzelhandelsstandorte und neue Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen, S. 11 - 22.

Gerd Tönnies

3. Entwicklungstendenzen der Siedlungsstruktur: Konzentrations- und Dispersionsprozesse

Gliederung

3.1 Desurbanisierung als interregionale Dekonzentration
3.2 Suburbanisierung als intraregionale Dekonzentration
3.3 Disperse Verstädterung und Zentrale-Orte-System
3.4 Vorläufiges Fazit
Literatur

Für die Umsetzungschancen einer an den zentralen Orten orientierten, freiraum- und ressourcenschonenden Siedlungsstrukturpolitik spielen die vorherrschenden regionalen und interregionalen Entwicklungstrends eine zentrale Rolle. So ist es wichtig zu wissen, ob sich das raumrelevante Entwicklungspotential - etwa Bevölkerung, Arbeitsplätze und Infrastruktureinrichtungen - eher räumlich dispers und „flächenfressend" verteilt („Amerikanisierung" der Siedlungsstruktur) oder tendenziell an bestehende funktionsfähige Siedlungen und Städte ankristallisiert. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit von Siedlungsstrukturen bzw. Siedlungsentwicklungsprozessen wird hiermit zugleich das Spannungsfeld zwischen einer (1) durch Zentralität, Polyfunktionalität, Dichte/Kompaktheit und Mischung gekennzeichneten (europäischen) sowie einer (2) durch Monofunktionalität, Entmischung, räumliche Streuung und hohen verkehrlichen Vernetzungsaufwand charakterisierten (US-amerikanischen) Raum- und Siedlungsentwicklung angesprochen.

Die beiden in diesem Zusammenhang wichtigsten Trends, die Counter- oder Desurbanisierung (interregionale Dekonzentration) und die Suburbanisierung (intraregionale Dekonzentration) sollen im folgenden kurz beschrieben werden. In definitorischer Hinsicht und zur Beurteilung der mit den sozioökonomischen Umverteilungsprozessen verbundenen räumlichen Auswirkungen und Einflussfaktoren ist die Unterscheidung der beiden Maßstabsebenen notwendig.

3.1 Desurbanisierung als interregionale Dekonzentration

In den letzten Jahrzehnten fand in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen westeuropäischen Ländern ein kontinuierlicher großräumiger (interregionaler) Dekonzentrationsprozess statt[1]. Bevölkerungs- und Beschäftigtenpotentiale wurden von den städtischen in die ländlichen Regionen umverteilt. Migration der Bevölkerung, betriebliche Verlagerungs- und Neuansiedlungsprozesse führten ebenso wie Effekte räumlich-selektiven Wachstums zu einem demographischen und ökonomischen Bedeutungsgewinn der Räume außerhalb der - funktional abgegrenzten - Stadtregionen (bzw. Agglomerations-, Ordnungs- oder Ballungsräume). Desurbanisierung wird hierbei als im Siedlungssystem Hierarchie abwärts gerichteter Dekonzentrationsprozess definiert, der mit einer kontinuierlichen Verlagerung der Wachstumsmaxima auf kleinere Städte und Gemeinden einhergeht und zu einer Potentialumverteilung über die täglichen urban-suburbanen Kontakt-/Interaktionsfelder (daily urban systems) hinaus, d.h. von den metropolitanen in die ländlichen Gebiete führt.

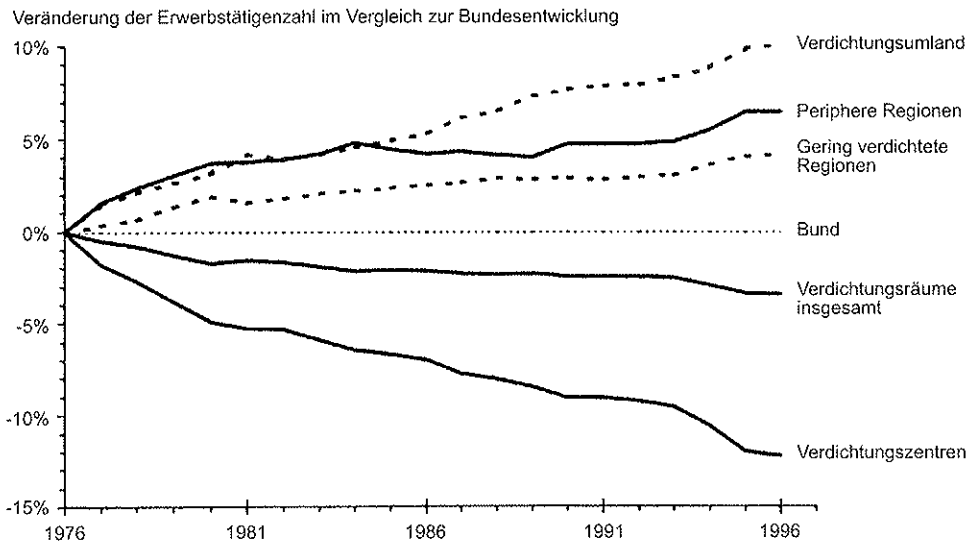
Die Aussagen zu den interregionalen Umverteilungsprozessen werden in der Bundesrepublik Deutschland durch eine langfristige Analyse der regionalen Beschäftigtenentwicklung gestützt. Auch hier zeigen sich als zentrale Tendenzen des räumlichen Strukturwandels seit 1961 zum einen (relative) Beschäftigungsgewinne sowohl des Umlandes der Verdichtungsräume (s. u. Suburbanisierung) als auch der peripheren Regionen und zum anderen (relative) Verluste insbesondere der Verdichtungskerne, aber auch der Verdichtungsräume insgesamt (Abb.1a u. b; Bade; Niebuhr 1998: 10-16). Die Analyse ergab einen sehr stabilen Verlauf der Prozesse. Trotz erheblicher Veränderungen in den Rahmenbedingungen der Raum- und Siedlungsentwicklung - vom Gemeinsamen Markt und der Öffnung der Grenzen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten bis zur deutschen Vereinigung - erweist sich die Dekonzentration der Arbeitsplätze als kontinuierlicher Trend. Auch für die Zukunft ist eher mit einer Fortsetzung oder gar Verstärkung der Desurbanisierung als mit einem Trendbruch zugunsten der Verdichtungsräume zu rechnen (ebd.: 20).

Diese Aussagen gelten sogar, wenn die Qualität des regionalen Arbeitsplatzpotentials berücksichtigt wird. Auch dann führt die Veränderung der räumlichen Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten zu einem Abbau regionaler Disparitäten (Bade; Niebuhr; Schönert 1996). Und wiederum wird die Erwartung gestützt, dass sich die Dekonzentration der höherqualifizierten Beschäftigen sowie der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in den nächsten Jahren fortsetzen wird (Bade; Schönert 1997: 78).

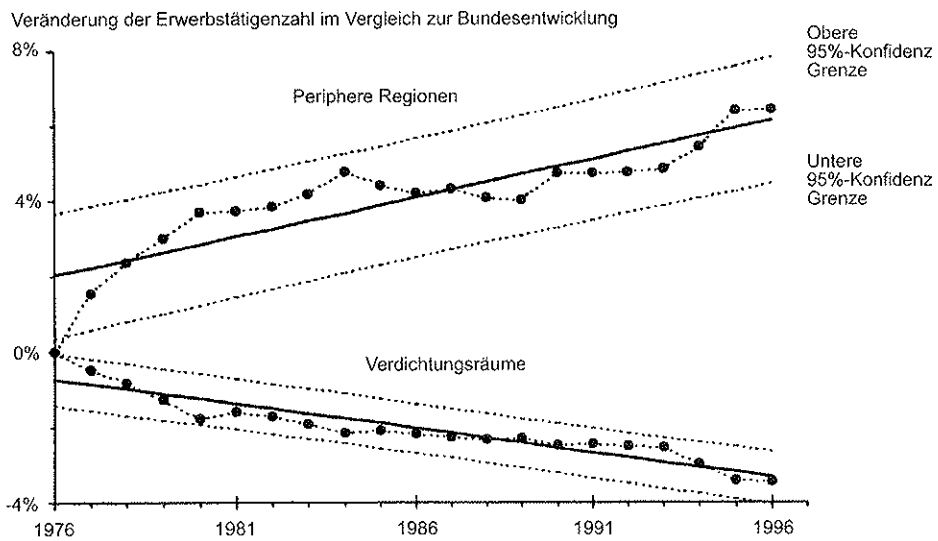
---

[1] Die großräumige Dekonzentration des Bevölkerungs- und Beschäftigtenpotentials kennzeichnete insbesondere bis zu den 80er Jahren die Raum- und Siedlungsentwicklung in den westeuropäischen Städten: „Europe's cities moved steadily from stages of centralisation to decentralisation ... This ... led commentators in the mid - 1980s to start discussing the future pattern of urbanisation as one of 'disurbanisation'" (Cheshire 1998: 111). Seither ist eine größere Variabilität und Diversität regionaler Entwicklungsprozesse festzustellen. Desurbanisierung ist zwar weiterhin ein wichtiger Trend; er gilt jedoch nicht mehr so universell für die europäische Stadt- und Regionalentwicklung (Cheshire 1998). Zum interregionalen Dekonzentrationsprozess in Deutschland vgl. Beutel 1976; Blotevogel 1992; Göddecke-Stellmann 1998: 232; Irmen; Blach 1994: 449 - 451; Tönnies 1979 u. 1981).

Abb. 1: Sub- und Desurbanisierung der Erwerbstätigen



Quelle: Arbeitskreis "Erwerbstätigenrechnung" der Länder; Beschäftigtenstatistik; eigene Schätzungen



Quelle: Arbeitskreis "Erwerbstätigenrechnung" der Länder; Beschäftigtenstatistik; eigene Schätzungen

Quelle: Bade; Niebuhr 1998: 12f.

Hierbei darf selbstverständlich nicht vergessen werden, dass es in einzelnen Regionen oder Teilräumen – etwa im Nordosten des Bundesgebiets – zu Abweichungen von dem generellen Desurbanisierungstrend kommen kann und die zentralörtlichen Systeme durch Einwohner- und Arbeitsplatzrückgang in ihrer Funktionsfähigkeit bedroht sind[2].

Aussagen darüber, wie sich das Einwohner- und Beschäftigtenwachstum konkret im (ländlichen) Raum verteilt, eher dispers oder zentrenorientiert, können anhand der Ergebnisse dieser an den großräumigen sozioökonomischen Umverteilungsprozessen orientierten, hoch aggregierten Untersuchungen naturgemäß nicht getroffen werden. Immerhin hatten die ländlichen Räume und ihre Zentren in vielen europäischen Ländern und in der Bundesrepublik über Jahrzehnte hin per Saldo Zuwächse an Einwohnern und Arbeitsplätzen zu verzeichnen.

Wird versucht, die Dekonzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen auf das zentralörtliche System in den alten Ländern der Bundesrepublik zu projizieren, so lässt sich für die Jahre 1980 bis 1992 eine allgemeine Hierarchie abwärts gerichtete Zunahme des relativen Bevölkerungs- und Beschäftigtenwachstums diagnostizieren: Die Zuwachsraten sind am höchsten in den Gemeinden ländlicher Regionen ohne höhere zentralörtliche Funktion (Ober-/Mittelzentren vs. sonstige Gemeinden nach den siedlungsstrukturellen Kreistypen der BfLR/BBR; vgl. Abb. 2). Ober- und Mittelzentren haben demgegenüber prozentual die niedrigsten Wachstumsraten zu verzeichnen (Irmen; Blach ebd.: 451 f.). Im ganzen sind die relativen Gewichtsverschiebungen bei den Arbeitsplätzen stärker ausgeprägt als bei der Bevölkerung. Für das starke Arbeitsplatzwachstum der Gemeinden ohne höhere Zentralität ist in erster Linie die Beschäftigtenentwicklung im tertiären Sektor verantwortlich.

3.2 Suburbanisierung als intraregionale Dekonzentration

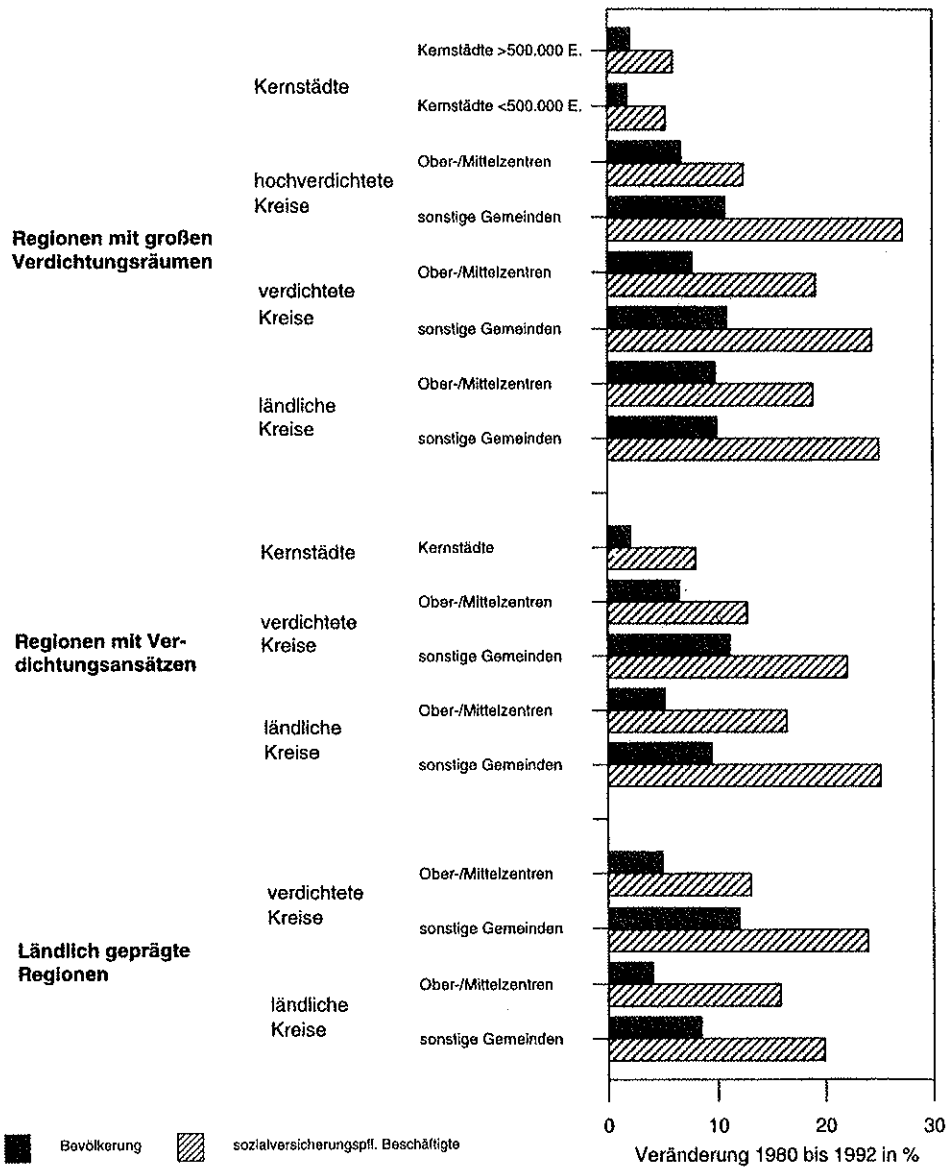
Der zweite die Raum- und Siedlungsentwicklung bestimmende Prozess ist die Suburbanisierung. Hierunter wird die innerregionale Dekonzentration raumrelevanter Potentiale, insbesondere von Einwohnern und Arbeitsplätzen, verstanden. Der Begriff bezeichnet die weltweit in allen Industrie- und Dienstleistungsländern zu beobachtende Tendenz einer zunehmenden Verlagerung der Wohn- und Arbeitsstätten aus den Verdichtungszentren in das dünner besiedelte angrenzende Umland und eine wachsende Neuansiedlung von Betrieben im Umland[3].

In Westdeutschland begann die Bevölkerungssuburbanisierung Ende der 50er Jahre und erlebte ihre Hochphase in den 60er Jahren. Wie die Ergebnisse einer Suburbanisierungsanalyse auf Kreisbasis zeigen (BfLR 1982), setzte sich der Prozess starker Suburbani-

[2] Zudem werden bei der Verwendung von Prozentzahlen die Trendaussagen für Regionen mit geringen Einwohner- und Arbeitsplatzzahlen tendenziell überschätzt, d.h. Zuwächse führen bei geringen Ausgangsgrößen zu hohen Entwicklungsraten (Niveaueffekt bzw. statistischer Basiseffekt).

[3] Suburbanisierung ist als Nettoresultat verschiedener siedlungsstruktureller Entwicklungsprozesse zu verstehen - etwa intraregionale Kern-Rand-Wanderung/-verlagerung, interregionale Zuwanderung oder räumlich selektives Wachstum - und definitionsgemäß mit einer relativen bzw. absoluten Bedeutungsabnahme der jeweiligen Kernstand verbunden (vgl. Tönnies 1981: 30 f.).

Abb. 2: Dekonzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen



Quelle: Irmen; Blach 1994: 451

sierung der Bevölkerung in der ersten Hälfte der 70er Jahre fort, während er in der zweiten an Intensität verlor und die kernstädtischen Bevölkerungsverluste abnahmen. Den stärksten Rückgang hatte hierbei das hochverdichtete Umland der Regionen mit großen Verdichtungsräumen (BfLR/BBR Abgrenzung) zu verzeichnen, in dem sich, wie auch in anderen kernstadtnahen Teilen des suburbanen Raumes, die Verknappung des Wohnflächenangebots zuerst bemerkbar machte. In den beiden folgenden Jahrzehnten verlagerte sich das Schwergewicht der Bevölkerungssuburbanisierung immer weiter in das (jeweils) gering verdichtete ländliche Umland der Agglomerationsräume. Suburbanisierung vollzog sich im Vergleich zu den 60er Jahren zwar auf einem „konsolidierten Niveau", jedoch als kontinuierlicher raumgreifender Prozess (Aring et al. 1996; Bucher; Losch; Rach 1982; Burdack; Herfert 1998; Gatzweiler; Schliebe 1982).

So stellt Suburbanisierung seit mehreren Jahrzehnten ein relativ konstantes Grundmuster der westdeutschen Raumentwicklung dar. Dies gilt auch für die ebenfalls seit den 60er Jahren zu verfolgenden Prozesse der Industrie- und Dienstleistungssuburbanisierung, wobei die Tertiärisierung des suburbanen Raumes, die in den USA bereits in den 60er Jahren begann und unter dem Motto „urbanization of the suburbs" diskutiert wurde (Masotti; Hadden 1973; vgl. auch Rothblatt; Garr 1986), seit den 80er Jahren erheblich an Bedeutung gewann (Grabow; Floeting 1998).

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang der von Aring (1999: 11-27) skizzierte funktionale Wandel der Stadt-Umland-Beziehungen im Verlauf der Entwicklung von suburbanen zu postsuburbanen Siedlungsstrukturen. Dieser ist durch eine funktionale Anreicherung und Differenzierung der immer weiter ausufernden sub- bzw. periurbanen Räume gekennzeichnet. Subzentren gewinnen an Bedeutung und profilieren sich neben - oft auch auf Kosten - der traditionellen (Ober-)Zentren. Neben fortbestehenden zentripetalen Verflechtungen werden die Verkehrsströme zunehmend durch tangentiale Verflechtungsmuster (zwischen Zentren im Umland) geprägt. Die stadtregionalen Verkehrssysteme entwickeln sich zu polyzentrisch orientierten netzartigen Strukturen. Hierdurch verlieren hierarchische Beziehungen und Abhängigkeiten zwischen Kernstädten und Umlandkommunen an Bedeutung. Insgesamt ist der Prozess als Urbanisierung bzw. Multifunktionalisierung des sub- und periurbanen Raumes zu bezeichnen.

Zeichen einer „Amerikanisierung" der Siedlungsstruktur lassen sich vor allem in den neuen Ländern erkennen (Müller; Rohr-Zänker 1995: 436). Aufgrund der schnellen Übernahme westdeutscher Regulationsmechanismen, insbesondere steuerlicher Sonderabschreibungen, und der hohen Zufuhr von Finanzmitteln, etwa des Bundes und der EU, setzte hier unmittelbar nach der Vereinigung ein außerordentlich intensiver Suburbanisierungsprozess ein, dessen Dynamik in der ersten Hälfte der 90er Jahre zeitweilig sogar diejenige der Boomphase der Suburbanisierung in den altbundesdeutschen Ländern während der 60er und frühen 70er Jahre übertraf (Burdack; Herfert 1998: 34 f.; vgl. auch Herfert 1996).

In räumlicher Hinsicht vollzog sich der Suburbanisierungsprozess großteils auf der „Grünen Wiese". Noch weitgehend ohne landes- und regionalplanerische Vorgaben wurden von Entwicklungsgesellschaften spekulativ und unter Ausnutzung renditemaximierender steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten neue Standorte für Wohnparks, Gewer-

begebiete oder Dienstleistungszentren und Freizeitparks schnell und preisgünstig erschlossen, durchaus auch am Markt vorbei (zunehmende Leerstände).

Da die Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen schnell eine beachtliche Dynamik erlangte, sahen sich die ostdeutschen Kernstädte recht unvermittelt der Konkurrenz aufstrebender und gut erreichbarer Standorte auf der „Grünen Wiese" ausgesetzt (Franz; Richert; Weilepp 1997). Der zentralörtliche Funktionsverlust der Innenstädte war tiefgreifend und wirkt sich nachhaltig auf ihre weitere Entwicklung aus.

3.3 Disperse Verstädterung und Zentrale-Orte-System

Wie die kurz skizzierten raumrelevanten Entwicklungsprozesse zeigen, hält der (säkulare) Trend zur dispersen Verstädterung an, und zwar im gesamten Stadt-Land-Kontinuum (vgl. auch Blotevogel 1992; Irmen; Blach 1994). Siedlungsdispersion ist gleichermaßen in ländlichen wie in sub- oder periurbanen Räumen festzustellen. Zudem sind inter- (Counterurbanisierung) und intraregionale Dekonzentration (Suburbanisierung) über die im Prozess der Siedlungsentwicklung „nach außen wandernde" Grenze des suburbanen Raumes miteinander verknüpft. Die mit der immer weiteren Verlagerung des Wachstums und Siedlungsdrucks in den „Außenbereich" bzw. Freiraum verbundene inflationäre Begriffslandschaft (z.B. Suburbanisierung vom „zweiten" in den „dritten Ring", „Wanderdüne", Periurbanisierung, Exurbanisierung, postsuburbane Siedlungsentwicklung, Des-, Dis- und Counterurbanisierung) verdeutlicht letztlich nur die zunehmende Erfassung des Gesamtraumes durch den globalen Verstädterungs- bzw. Siedlungsentwicklungsprozess.

Ist hierin schon das Kernproblem der bisherigen, so mehr noch der zukünftigen, an der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (ROG § 1 Abs. 2) orientierten Raumordnungs- und Siedlungspolitik zu sehen. Die Prinzipien der dezentralen Konzentration werden ebenso wie das zentralörtliche Bündelungsprinzip und die mit ihm zugleich verfolgten Anliegen einer Minimierung des versorgungsspezifischen Zeit-Kosten-Mühe-Aufwands und der Vermeidung von Verkehr durch die tatsächliche Entwicklung permanent konterkariert.

Als Folge dieser Entwicklungen hat sich die Siedlungsfläche (SF) in den vergangenen 50 Jahren nahezu verdoppelt. Begnügten sich die Bürgerinnen und Bürger im früheren Bundesgebiet im Jahre 1950 noch mit 350 m^2 SF pro Kopf, so beanspruchten sie 1997 bereits 500 m^2 Fläche für Infrastruktur, Wohnen, Arbeiten, Mobilität und Freizeit (BBR 1998: II). Die Bevölkerung verteilt sich also auf eine viel größere Lebens- und Bewegungsfläche, eine unmittelbare Folge der zunehmenden sub- und desurban - dispersen Siedlungsweise. Wie die Ergebnisse der Flächenerhebung 1997 belegen, hält diese Entwicklung unvermindert an. Im Zeitraum 1993/97 hat sogar ein neuer Schub der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke stattgefunden, wobei die Nichtwohnbauflächen, d.h. Flächen für Handel, Dienstleistungen, Industrie und Gewerbe, stärker zunahmen als die Wohnbau- und Verkehrsflächen (ebd.: III).

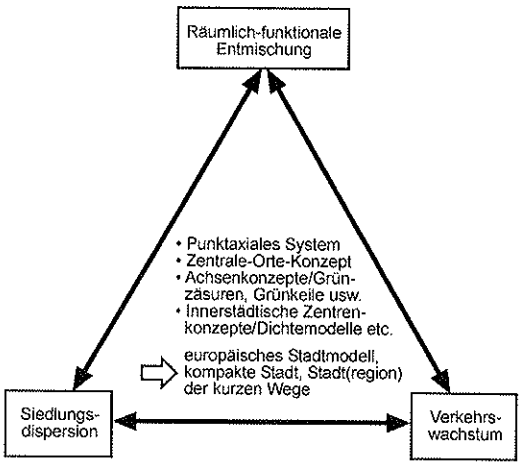
Damit erweisen sich drei eng miteinander zusammenhängende Trends als besonders wichtig für die gegenwärtige und künftige Raum- und Siedlungsentwicklung (ebd.: III f., Bergmann; Gatzweiler et al. 1996: 71 ff.; Gatzweiler 1996: 14 f.; Städtebaulicher Bericht 1996: 5 ff.; Nationalbericht Deutschland Habitat II 1996: 20 ff.):

- die aus der Des- und Suburbanisierung resultierende disperse Siedlungsexpansion und starke Flächeninanspruchnahme im Umland der Agglomerationsräume und in ländlichen Gebieten (Siedlungsdispersion und Flächenverbrauch),
- das zunehmende Auseinanderfallen der Standorte für Wohnen und Arbeiten sowie Versorgungs-, Infrastruktur- und Freizeiteinrichtungen, das vor allem im suburbanen Raum zur Entstehung separierter monofunktionaler Nutzungseinheiten führt (räumlich-funktionale Entmischung) sowie
- die außerordentlich starke Zunahme und räumliche Ausweitung des Individual-(PKW) und Wirtschaftsverkehrs (LKW), die neben verkehrsbedingten Emissionen und Immissionen eine intensive Flächenbeanspruchung und Zerschneidung von naturnahen (Frei-)Räumen zur Folge hat (Verkehrswachstum).

Zwischen flächenextensiver Siedlungsdispersion, Funktionstrennung und Mobilitätszunahme bestehen nicht nur enge Interdependenzen, sie verstärken sich in ihren Wirkungen zudem im Sinne einer „Aufwärtsspirale": Siedlungsdispersion/Entmischung ⇨ wachsende Entfernungen zwischen Standorten für Aktivitäten ⇨ längere Fahrten und höhere Verkehrsbelastungen ⇨Verschlechterung der Wohnumfeldsituation und höhere Gefahrenpotentiale ⇨ schlechtere Bedienung im ÖPNV ⇨ neue Des- und Suburbanisierungswelle ⇨ ... kontinuierlich fortschreitende Siedlungsdispersion, raumfunktionale Segregation und Funktionsdifferenzierung sowie Verkehrszunahme im gesamten Raum bei kardinaler Verletzung des Nachhaltigkeitspostulats. Der Grundzusammenhang lässt sich, stark vereinfacht, als „magisches Dreieck" einer nicht-nachhaltigen Siedlungsentwicklung darstellen (Abb. 3).

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung ist die räumliche Nähe bzw. Distanz als Kriterium für die Standortwahl privater Haushalte oder Unternehmen deutlich zu relativieren. Ähnliches gilt für das räumliche Versorgungsverhalten, das sich bei verbesserten und nach wie vor preisgünstigen Mobilitätsmöglichkeiten, höheren Einkommen und ausdifferenzierteren Konsumansprüchen zunehmend von der nearst centre-Hypothese „emanzipiert" und in Abhängigkeit von der Breite und Spezialisierung des Angebots, aber auch von der generellen Attraktivität (Freizeit-, Erlebnisorientierung) der Angebotsstandorte auf regionaler Ebene organisiert. Es bilden sich Lebens- und Konsumstile in regionaler Dimension heraus (Abb. 4 u. 5), die in starkem Maße durch lebenszyklus- und haushaltsspezifische, familiale oder individuelle Bedürfnisstrukturen geprägt werden.

Abb. 3: Bedeutungsverlust hierarchischer Siedlungsstrukturmodelle?



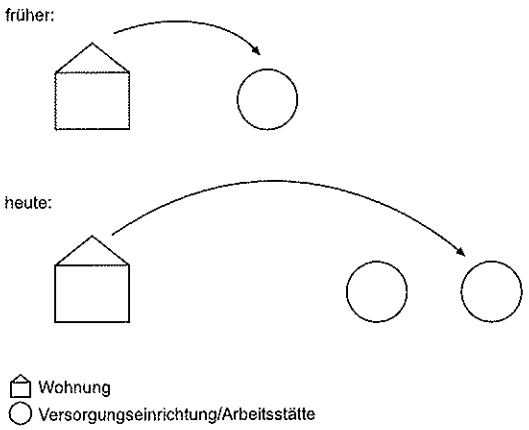
Entwurf: G. Tönnies; Grafik: O. Rose

In vielen Regionen – wie etwa in München oder Hamburg – stellen sich die hier nur anhand der drei ausgewählten globalen Trends beschriebenen Entwicklungsmuster im einzelnen sehr differenziert dar. Auf subregionaler Ebene lässt sich ein „patchwork" komplexer Siedlungsentwicklungsprozesse ausmachen, hinter dem zahlreiche verschiedene, durchaus auch divergierende (sozial-)räumliche Entwicklungsprozesse stehen. Neben sozialen und funktionalen Segregations- und Entmischungsprozessen vollziehen sich, insbesondere in den suburbanen Räumen, durchaus auch neue kleinräumige Vernetzungen sowie Rezentralisierungs- und Multifunktionalisierungsprozesse.

Die Komplexität wird noch dadurch erhöht, dass darüber hinaus - gewissermaßen auf einer übergeordneten Ebene von Einflussfaktoren - die Sozialgruppenzugehörigkeit und die Stellung im Lebenszyklus eine zunehmende Rolle spielen, wobei die Schichtungskomplexität ebenso zunimmt wie die Vielfalt biographischer Verläufe. Für Angehörige einkommensstarker Bevölkerungsgruppen tritt außerdem neben der Einkaufs- immer stärker die Erlebnisorientierung in den Vordergrund: „Konsumverhalten ist längst nicht mehr nur Versorgungsverhalten, sondern ein wichtiger sozialer Distinktionsmechanismus" (Bourdieu 1993; zit. n. Gebhardt 1996: 5).

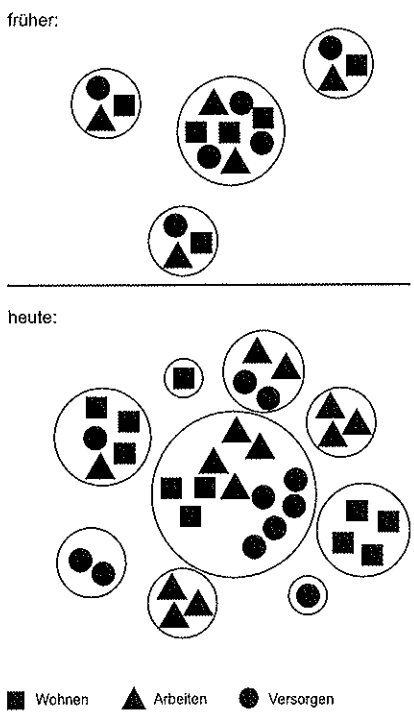
Insgesamt nimmt damit die Mehrfachorientierung der Konsumenten im Versorgungsraum zu. Neben Angeboten im Rahmen der zentralörtlichen Hierarchie rücken zunehmend von individuellen Präferenzen bestimmte, eher horizontale, flexible, netzwerkar-

Abb. 4: Räumliche und individuelle Entmischung



Quelle: Aring; Schmitz; Wiegandt 1995: 517

Abb. 5: Siedlungsdispersion und Entwicklung



Quelle: Aring; Schmitz; Wiegandt 1995: 508

tige Versorgungsbeziehungen in den Vordergrund. Dies gilt - vor dem Hintergrund eines generellen Wandels des Nachfrageverhaltens - im Grundsatz gleichermaßen für städtische wie ländliche Regionen, prägt sich jedoch im Stadt-Umland-Bereich wesentlich stärker aus, da das - „mehrfachorientierte" - Nachfrageverhalten hier auf eine ungleich differenziertere, aus der Sicht der zentralörtlichen Gliederung vielfach geradezu zersplitterte „Angebotslandschaft" trifft. Insbesondere in den suburbanen Gebieten sind an die Stelle eines vorwiegend dezentralen, wohnungsnahen Netzes von Einzelhandels- und Versorgungseinrichtungen neue großflächige Angebotsformen auf der „grünen suburbanen Wiese" getreten, bei denen es sich in der Regel um auf bestimmte Einzelhandels-, Dienstleistungs- und zunehmend auch Freizeitfunktionen ausgerichtete „Standortcluster" handelt (Gebhardt ebd.: 3 und 5).

Damit hat die standortbezogene Variabilität nicht nur auf der Nachfrageseite (Mehrfachorientierung, Erlebnisorientierung, hoher Motorisierungsgrad, geringe Kosten der Raumüberwindung, Regionalisierung der Interaktionsbeziehungen), sondern insbesondere im Stadt-Umland-Bereich auch auf der Angebotsseite deutlich zugenommen (dezentral-disperse Lokalisation der neuen großflächigen Standortagglomerationen wie Shopping-Center, Verbraucher- und Fachmärkte oder FOC; vgl. z.B. Blotevogel 1995: 1120; 1996 a: 21; 1996 b: 13 f.; Deiters 1996: 30 f.; Hatzfeld 1995). Die Flächennachfrage der neuen (Einzelhandels-)Großstrukturen ist vorwiegend auf verkehrsgünstig gelegene, nicht zentrenintegrierte urbane und suburbane Standorte gerichtet, die „quer" zum Standortraster der zentralen Orte liegen und mit der Theorie nicht zu erklären sind.

Die skizzierten Überlegungen legen den Schluss nahe, dass sich Versorgungsbeziehungen zunehmend in „ganzheitlichen Versorgungsräumen" abspielen. Aus der Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher ist die Attraktivität des Angebots einer Region mehrdimensional und (gesamt-)regional. Sie beziehen die Angebotsvielfalt und Einkaufsatmosphäre der Innenstädte ebenso in ihr Nachfragekalkül ein wie die Fachmarkt- und Versorgungsangebote an gut erreichbaren, dezentral-suburbanen Standorten. „Oberzentren brauchen sowohl vitale (revitalisierte, G. T.) Innenstädte als auch verbraucherorientierte Einzelhandelsschwerpunkte an der Peripherie" (Hartog-Niemann; Boesler 1997: 419). Dem durch die zunehmende Ansiedlung großflächiger Einrichtungen im Umland der Städte beeinträchtigten Gleichgewicht zwischen innerstädtischen Zentren und Außenbereichszentren muss durch eine (neue) Aufgabenteilung zwischen „innen" und „außen" begegnet werden (näher hierzu: ExWoSt-Informationen 20.2, 1996).

Eine Verweigerungshaltung gegenüber den Absatzstrukturen im suburbanen Raum ist keine Strategie zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Innenstädte. Vielmehr müssen sich die Innenstädte auf ihre im gesamtregionalen Kontext bestehenden Standortpotentiale besinnen und diese konsequent ausschöpfen. Hierzu gehören städtebauliches Ambiente, Angebotsvielfalt, Koppelungspotentiale zwischen Einzelhandel, Freizeit- und kulturellen Angeboten, Überschaubarkeit und die angemessene Erreichbarkeit im Individualverkehr, d.h. attraktive Parkmöglichkeiten. Insgesamt liegen die „Profilierungspotentiale eines Oberzentrums ... in der Integration beider Standortpotentiale - der Einkaufszentren und der Innenstädte - im oberzentralen Einzugsbereich" (Hartog-Niemann; Boesler ebd.).

3.4 Vorläufiges Fazit

Zusammenfassend wird deutlich, dass eine raumplanerisch unbeeinflusste Fortdauer der dispersen Siedlungsentwicklung (siehe o.g. Wirkungskette) weder in ländlichen, wo der „Flächenkonsum" pro Einwohner besonders groß ist, noch in suburbanen Räumen mit den Zielen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu vereinbaren ist. Hierbei ergibt sich allerdings die „doppelte Problematik", dass die Notwendigkeit einer raumbezogenen Beeinflussung und Gestaltung des diffusen flächen„verbrauchenden", freiraumzerschneidenden sowie mobilitätsinduzierenden und ressourcenintensiven Siedlungsentwicklungsprozesses in gleichem Maße zunimmt, wie die Chancen einer Verwirklichung nachhaltigkeitsorientierter Siedlungsstrukturkonzepte in Anbetracht neuer Konsumtrends, Angebotsformen und Kommunikationstechnologien zu schwinden scheinen.

Um räumlich-disperse Siedlungsentwicklungen zu verhindern oder zumindest zu begrenzen, ist neben einer generellen Rückbesinnung auf die Instrumente der räumlichen Planung sowie ihre leitbild- und zielbezogenen formellen und informellen Koordinationsmöglichkeiten (vgl. Kap. 1) die „Modernisierung"/Neuorientierung/Reformulierung eines ihrer wichtigsten siedlungsstrukturbezogenen Konzepte, der Zentrale-Orte-Gliederung, dringend geboten. Hierbei wird es im Vergleich zur bisherigen Implementation des Zentrale-Orte-Konzeptes durch die Landes- und Regionalplanung sicherlich in stärkerem Maße um an die (endogenen) regionalen Strukturen und Entwicklungsbesonderheiten angepasste flexiblere Gliederungsansätze gehen. Abgesehen von einer denkbaren - hier nicht zu diskutierenden - allgemeinen regionalen Differenzierung des Konzeptes durch eine mit mehr Kompetenzen ausgestattete Regionalplanung wird es, nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund anhaltender Sub- und Desurbanisierungsprozesse, zumindest um zwei konzeptionelle Denkrichtungen gehen:

- Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes in Verdichtungs- und Ordnungsräumen: Im Vordergrund steht hierbei insbesondere die Entwicklung regional integrierter Zentren- und Einzelhandelskonzepte, die sowohl die Funktion und stadtentwicklungspolitische Situation der Zentralen Orte (im Umland) bzw. der Stadt(teil-)zentren in der Kernstadt als auch die Standortanforderungen des großflächigen Einzelhandels und anderer flächenextensiver Großstrukturen des Dienstleistungs- und Freizeitbereichs einbeziehen. Gerade in den größeren Agglomerationsräumen sind neben dem - in diesem Raumtyp auch von den theoretischen Grundlagen her nur begrenzt aussagefähigen - Zentrale-Orte-System sekundäre, angebotsorientierte Standortnetze des großflächigen Einzelhandels entstanden, für deren städtebaulich-standortorientierte Integration die Zentrale-Orte-Hierarchie keine ausreichende Grundlage mehr darstellt (Koschny; Mensing; von Rohr 1998; vgl. auch Beermann; Leuninger 1998; Hartog-Niemann; Boesler 1997; Kruse; Schneider 1998). So lassen sich die Standortanforderungen funktionsfähiger Einzelhandels- und insbesondere Fachmarktagglomerationen ebenso wenig in verdichteten Zentrenstrukturen realisieren, wie die gerade in den suburbanen Räumen entstandenen, sich vielfach weitgehend überschneidenden und große Teile der gesamten Verdichtungsregion umfassenden Einzugsbereiche einzelner Einzelhandelsgroßstandorte mit der zentralörtlichen Gliederung in Übereinstimmung zu bringen sind. Darüber hinaus kommt es zu starken Überschneidungen der Verflechtungsbereiche und zu Funkti-

onsteilungen zwischen Zentren gleicher Stufe, da die einzelnen Zentralen Orte nicht mehr über das komplette Versorgungsangebot verfügen (können). Zudem müssen die unterschiedlichen Zentrentypologien in Kernstadt und Umland auf regionaler Ebene kompatibel gemacht werden. Bei der Konzeptentwicklung ist davon auszugehen, dass sich Versorgungsbeziehungen zunehmend in „ganzheitlichen Versorgungsräumen" abspielen.

- Hinsichtlich der Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzeptes für ländliche Regionen sind vor allem zwei Grundfragen bzw. Anwendungsmöglichkeiten zu klären: zum einen Aspekte einer sozialverträglichen und verkehrsminimierenden Verteilung von Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen in der Fläche (Beitrag zur Nachhaltigkeit von Siedlungssystemen; vgl. Blotevogel 1996 a u. 1996 b; Güssefeldt 1997) und zum anderen die Stabilisierung dezentraler Angebotsstrukturen - an der „siedlungsstrukturellen Basis" - durch die Entwicklung regional angepasster, flexibler Versorgungskonzepte (vgl. Blotevogel 1996 a: 15 u. 1996 b: 23; Deiters 1996: 32; BMBau 1990 u. 1995), die auch „unkonventionelle" Organisationsformen einbeziehen. Letztere könnten sich u.a. beziehen auf die verstärkte Entwicklung von Teilzentrenverbünden, die Förderung kleinerer, noch rentabler Betriebsgrößen, die Mobilisierung der personellen und materiellen Infrastruktur, die Entspezialisierung im Bereich der personellen Infrastruktur (Erweiterung der Einsatzbereiche der Mitarbeiter, Erwerbskombinationen), die Mehrzwecknutzung von Infrastruktursachkapital und die Mobilisierung nicht nur infrastruktureller, sondern auch anderer zentralörtlicher Güter und Versorgungsleistungen. Die einzelnen Bausteine sind mit dem Ziel zu kombinieren, das zentralörtliche System unterhalb der Mittelbereichsebene durch flexible, partiell mobile, kleinräumlich orientierte Versorgungs-Verbundsysteme zu ergänzen (Zentrenergänzungssystem; Tönnies 1988: 144 f.; vgl. auch Blotevogel; Tönnies 1997: 22; Burberg; Wieneke 1989).

In diesem Zusammenhang ist auch die Grundsatzfrage zu diskutieren, inwieweit in dünn besiedelten strukturschwachen Regionen aus gesamtgesellschaftlichen Gründen ein zukunftsorientiertes Grundnetz von zentralen Orten der unteren Stufe, auch wenn es gegen strenge Wirtschaftlichkeitserwägungen verstößt, aufrecht erhalten werden sollte (Vorhalteprinzip der Landesplanung). Schließlich sollten erneut und unbefangen die Entwicklungszentren-Thematik (Zentrale Orte als focal points der regionalökonomischen Entwicklung?) und Fragen der inter- und intraregionalen Diffusion von Innovationen auf die Agenda gerückt werden.

Literatur

Aring, J.; Schmitz, S.; Wiegand; C.-C. (1995): Nutzungsmischung - planerischer Anspruch und gelebte Realität. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, 1995, S. 507-523.

Aring, J. et al. (1996): Dezentrale Konzentration – Neue Perspektiven der Siedlungsentwicklung in den Stadtregionen? In: Schriftenreihe „Forschung" des BMBau, H. 497. Bonn.

Aring, J. (1999): Suburbia - Postsuburbia - Zwischenstadt. Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgerungen für die Regionale Planung und Steuerung. In: Arbeitsmaterial, hrsg. v. d. ARL, Nr. 262, Hannover.

Bade, F.-J.; Niebuhr, A.; Schönert, M. (1996): Qualitative Aspekte des räumlichen Strukturwandels. Zur regionalen Entwicklung der Qualität von Arbeitsplätzen. In: Arbeitspapier 146 des Instituts für Raumplanung der Universität Dortmund. Dortmund.

Bade, F.-J.; Schönert, M. (1997): Regionale Unterschiede und Entwicklungstendenzen in der Qualität der Arbeitsplätze. In: Geographische Zeitschrift, 85. Jg., H. 2 u. 3, 1997, S. 67-80.

Bade, F.-J.; Niebuhr, A. (1998): Zur Stabilität des räumlichen Strukturwandels. In: Arbeitspapier 158 des Instituts für Raumplanung der Universität Dortmund. Dortmund.

Beermann, P.; Leuninger, S. (1998): Factory Outlet – Weiterer Bedeutungsverlust für die Innenstädte? In: STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2, 1998, S. 21-26.

Bergmann, E.; Gatzweiler, H.-P. et al. (1996): Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, 1996, S. 71-97.

Beutel, J. (1976): Konzentrations- und Verstädterungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Schriften zur Wirtschaftswissenschaftlichen Forschung, Bd. 106. Meisenheim am Glan.

BfLR (1982): Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12, 1982.

Blotevogel, H. H. (1992): Verstädterung, Städtekonkurrenz und Raumordnungspolitik in Europa. In: Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 195. Hannover, S. 31-40.

Blotevogel, H. H. (1995): Zentrale Orte. In: Handwörterbuch der Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Hannover, S. 1117-1124.

Blotevogel, H. H. (1996a): Stellenwert und Perspektiven des zentralörtlichen Gliederungssystems in der Landes- und Regionalplanung. Unveröff. Manuskript (Vortrag vor der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL am 2.2.1996 in Essen).

Blotevogel, H. H.(1996b): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in Geographie und Raumplanung. In: Erdkunde, Bd. 50, 1996, S. 9-25.

Blotevogel, H. H.; Tönnies, G. (1997): Soziodemographische Aspekte der Raumentwicklung. In: Nachrichten der ARL, H. 3, 1997, S. 21-31.

BMBau (1990): Nachbarschaftsladen 2000 und Tele-Servicecenter für den ländlichen Raum - Grundlagenstudie. In: Schriftenreihe „Forschung" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, H. 476. Bonn.

Dass. (1995): Nachbarschaftsladen 2000 als Dienstleistungszentrum für den ländlichen Raum. Hrsg. vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. O. O. 1996 (Forschungsvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus).

Bucher, H.; Losch, S.; Rach, D. (1982): Selektive Wanderungen, Wohnungsbautätigkeit und Bodenmarktprozesse als Determinanten der Suburbanisierung. In: BfLR 1982, S. 915-937.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (1998): Bausteine einer nachhaltigen Raumentwicklung. In: Forschungen des BBR, Heft 88. Bonn.

Burberg, P.-H.; Wieneke, G. (1989): Infrastrukturversorgung bei rückläufiger Bevölkerungsdichte unter besonderer Berücksichtigung der Mobilität von Bevölkerung und Infrastruktureinrichtungen. In: Beiträge der ARL, Bd. 115. Hannover.

Burdack, J.; Herfert, G. (1998): Neue Entwicklungen an der Peripherie europäischer Großstädte. In: Europa Regional, 6. Jg., H. 2, 1998, S. 26-44.

Cheshire, P. C. (1998): New Processes of Convergence and Divergence in the European Urban System. In: Städte vor neuen Herausforderungen, hrsg. v. J. Egeln u. H. Seitz, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 28. Baden-Baden 1998, S. 103-129.

Deiters, J. (1996): Ist das Zentrale-Orte-System als Raumordnungskonzept noch zeitgemäß? In: Erdkunde, Band 50, 1996, S. 26-34.

ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Zentren", Nr. 20.2, BMBau 1996.

Franz, P.; Richert, R.; Weilepp, M. (1997): Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen in Ostdeutschland. Auswirkungen auf die Innenstädte und Maßnahmen der Gegensteuerung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, I/1997, S. 48-72.

Gatzweiler, H.-P. (1996): Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik in Deutschland. In: STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie, 20. Jg., H. 2, 1996, S. 14-19.

Gatzweiler, H.-P.; Schliebe, K. (1982): Suburbanisierung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen – Stillstand? In: BfLR 1982, S. 883-913.

Gebhardt, H. (1996): Zentralitätsforschung – Ein „Alter Hut" für die Regionalforschung und Raumordnung heute? In: Erdkunde, Bd. 50, H. 1, 1996, S. 1-8.

Göddecke-Stellmann, J. (1998): Stadtregionen in Deutschland – Eine Neuabgrenzung. In: Städte vor neuen Herausforderungen, hrsg. v. J. Egeln u. H. Seitz, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 28. Baden-Baden, S. 219-240.

Grabow, B.; Floeting, H. (1998): Städte in der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft. In: J. Egeln u. H. Seitz, ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 28. Baden-Baden, S. 15-52.

Güssefeldt, J. (1997): Zentrale Orte – Ein Zukunftskonzept für die Raumplanung! In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4/5, 1997, S. 327-336.

Hartog-Niemann, E. den; Boesler, K.-A. (1997): Zentrale Orte und Einzelhandelsstandorte in Sachsen. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, 1997, S. 411-420.

Hatzfeld, U. (1995): Städtebauliche Zielentwicklung gegen Marktentwicklung? Das Beispiel privater Dienstleistungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, 1995, S. 409-424.

Herfert, G. (1996): Wohnsuburbanisierung in Verdichtungsräumen der neuen Bundesländer. In: Europa Regional, 4. Jg., H. 1, 1996, S. 32-49.

Irmen, E.; Blach, A. (1994): Räumlicher Strukturwandel. Konzentration, Dekonzentration und Dispersion. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7/8, 1994, S. 445-464.

Koschny, R.-P.; Mensing, K.; v. Rohr, H.-G. (1998): Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen. In: STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2, 1998, S. 12-20.

Kruse, S.; Schneider, C. (1998): Einzelhandelssteuerung und -förderung durch Einzelhandelskonzepte. In: STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2, 1998, S. 27-30.

Masotti, L. H.; Hadden, J. K. (Hrsg.) (1973): The Urbanization of the Suburbs. Beverly Hills, London.

Müller, W.; Rohr-Zänker, R. (1995): Neue Zentren in den Verdichtungsräumen der USA. In: Raumforschung und Raumordnung, 53. Jg., H. 5, 1995, S. 436-443.

Rothblatt, D. N.; Garr, D. J. (1986): Suburbia – An International Assessment. London, Sydney.

Städtebaulicher Bericht „Nachhaltige Standentwicklung – Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau", erarbeitet von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR). Bonn 1996.

Tönnies, G. (1990): Tendenzen der Urbanisierung in den Vereinigten Staaten. In: Mitt. d. Geogr. Ges. in Hamburg, Bd. 80, S. 83-112.

Tönnies, G. (1988): Forschungsstand und Forschungsbedarf im Themenfeld „Bevölkerungsentwicklung, Raumplanung, Raum- und Siedlungsstruktur, Entwicklungskonzepte für ländliche Regionen". In: Schriftenreihe „Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, H. 464, 1988, S. 137-163.

Tönnies, G. (1981): Die Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland. In: Europäische Hochschulschriften, Reihe V „Volks- und Betriebswirtschaft", Bd. 340. Frankfurt am Main.

Tönnies, G. (1979): Die Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in den nordwestdeutschen Stadtregionen. In: Mitteilungen d. Geogr. Ges. in Hamburg, Band 69, Hamburg.

4. Konsum, Einzelhandel und Dienstleistungen: Trends und Rahmenbedingungen

Manfred Miosga

4.1 Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte

Gliederung

4.1.1 Entwicklungstendenzen im Einzelhandel
4.1.2 Auswirkungen auf die räumlichen Standortmuster des Einzelhandels
4.1.3 Schlussfolgerungen für das Konzept der Zentralen Orte
Literatur

Der Einzelhandel nimmt als privatwirtschaftliche Dienstleistung eine Schlüsselstellung sowohl in der Theorie der Zentralen Orte als auch in der daraus abgeleiteten raumordnungspolitischen Konzeption ein. Ist die Ableitung optimaler Standortsysteme für haushaltsorientierte, auf die Endnachfrage zielende Handels- und Dienstleistungsfunktionen Ziel der Theorie, so bemüht sich die Raumordnungspolitik mit Hilfe des Konzeptes hierarchisch gestaffelter Zentraler Orte, die optimale Versorgung der im Raum verteilten Bevölkerung mit Gütern und öffentlichen wie privaten Diensten zu erreichen. Dabei stand anfangs insbesondere eine sozialstaatlich motivierte Sicherstellung der Versorgung im ländlichen peripheren Raum in zumutbaren Entfernungen im Vordergrund.

In den letzten Jahren ist das zentralörtliche System jedoch verstärkt herangezogen worden, um den Betriebsformenwandel im Einzelhandel insbesondere in den Verdichtungsräumen in eine planerisch gewollte Richtung zu steuern. Zunehmend lokalisieren sich zentrenrelevante Funktionen - vornehmlich Großeinrichtungen des Einzelhandels - im Umland der Verdichtungsräume. Die Erhaltung und die Sicherung funktionsfähiger Innenstädte wird derzeit insbesondere vor dem Hintergrund des Leitbildes nachhaltiger Siedlungsstrukturen als aktuelle Herausforderung für Raumordnungspolitik erkannt (vgl. Güttler; Rosenkranz 1998). Andererseits stellt sich die Frage, ob denn mit einer Fortschreibung des zentralörtlichen Systems den tiefgreifenden räumlich-strukturellen Veränderungen bei der haushaltsorientierten Versorgung seit den sechziger Jahren überhaupt Rechnung getragen werden kann (Gebhardt 1996: 9).

Ein Eingriff in die Lokalisationsmechanismen der Einzelhandelsunternehmen stellt eine erhebliche staatliche Intervention in das Marktgeschehen dar, für die es einer stichhaltigen Begründung bedarf. Im Folgenden sollen daher die Entwicklungstendenzen im Ein-

zelhandel mit ihren raumstrukturellen Implikationen dargestellt werden und Konsequenzen für das Konzept der Zentralen Orte herausgearbeitet werden.

4.1.1 Entwicklungstendenzen im Einzelhandel

Die angebotsseitige Entwicklung im Einzelhandel in den letzten Jahren ist von folgenden Trends gekennzeichnet:

- Herausbildung neuer Betriebsformen und Beschleunigung des Betriebsformenwandels sowie die Zunahme großflächiger Betriebsformen,
- intensive Konzentrationsprozesse bei den Unternehmen in Verbindung mit einem zunehmenden Wettbewerb,
- Herausbildung neuer Formen geplanter Handelsagglomerationen,
- Tendenz zur Internationalisierung sowie
- Aufkommen neuer elektronischer Angebotsformen (electronic commerce via Internet).

Zunahme großflächiger Betriebsformen

Die Entwicklung hin zu großflächigen Betriebsformen ist der überragende Trend im Einzelhandel. Insbesondere im Lebensmittelhandel dominierten noch bis in die 60er Jahre kleine Bedienungsläden, die mit dem Einsetzen des Selbstbedienungs(SB-)prinzips sukzessive durch SB-Läden ersetzt wurden. Mit den Bestrebungen, Personalkosten zu ersetzen und die Angebotspalette auszuweiten, geht eine Vergrößerung des Flächenbedarfs einher. Es entstanden immer flächengrößere Supermärkte (400 m^2 und mehr), die durch preisaggressive Verbrauchermärkte - mindestens 1.500 m^2 Verkaufsfläche mit einem diversifizierten Angebot und Non-food-Begleitsortiment - verschärft Konkurrenz erhalten.

Der Non-Food-Bereich wurde bis in die 70er Jahre geprägt durch großflächige Waren- und Kaufhäuser mit einem breiten Sortiment sowie durch Fach- und Spezialgeschäfte, die ein tiefes Sortiment in einer bestimmten Warengruppe bereithielten. Sie verlieren jetzt Marktanteile an Fachmärkte, die Waren preisgünstig auf einer relativ großen Fläche mit Selbstbedienung und zentraler Kasse verkaufen und somit in ihrer Art Supermärkten gleichen (vgl. Kulke 1997: 481).

Während anfangs die Heimwerker- und Baumärkte sowie die Möbelmärkte die klassischen großflächigen Fachmärkte darstellten, lässt sich in den letzten Jahrzehnten beobachten, dass immer mehr Branchen einem Wandel von Fachgeschäftssortimenten hin zu Fachmärkten unterliegen (Schuhmärkte, Elektromärkte, Büromöbel und auch Bekleidung wie Adler, McFash ...). Hinzu kommt ein schleichender Prozess des Ausbaus von sog. Randsortimemten in großen Fachmärkten (Porzellan, Haushaltswaren und -textilien in Möbelfachmärkten).

Konzentrationsprozesse und Verdrängungswettbewerb

Weiteres Kennzeichen der Entwicklung im Einzelhandel sind die Verschärfung des Wettbewerbs und damit einhergehende Konzentrationsprozesse. Dominierten früher fast ausschließlich unabhängige Einbetriebsunternehmen, in denen der Inhaber an einem Standort selbständig alle betrieblichen Aufgaben erfüllte, so gewinnen gegenwärtig Mehrbetriebsunternehmen und Filialisten sowie verschiedene Formen von Zusammenschlüssen und Kooperationen selbständiger Einzelhändler (z.B. franchising) an Bedeutung.

Da in den letzten Jahren die Kaufkraft der Bevölkerung nicht angestiegen und zum Teil real gesunken ist, verschärft sich die Konkurrenz der Unternehmen um Kaufkraftanteile. Damit geht ein deutlicher Konzentrationsprozess einher. Die Mehrbetriebsunternehmen gewinnen dabei kontinuierlich Marktanteile, wobei der Konzentrationsprozess im Lebensmittelbereich am weitesten fortgeschritten ist und selbständige Einzelhändler kaum mehr existieren. Immer größere Marktanteile werden in der Folge von wenigen großen Ketten und Konzernen gehalten. Die Filialisten setzen dabei insbesondere die kostensparenden, modernen Betriebsformen ein (SB-Prinzip, Minimierung der Personalkosten) und verkaufen zumeist ein standardisiertes Warensortiment (niedriger Einkaufspreis bei Herstellern durch große Mengenabnahme). Somit beschleunigt der Konzentrationsprozess und der Konkurrenzkampf die Tendenz zum großflächigen Einzelhandel.

Neue Formen geplanter Handelsagglomerationen

Derzeit drängen neue Formen geplanter Handelsagglomerationen wie „Factory-Outlet-Center" (FOC) oder andere geplante Einkaufszentren (Shopping-Center, Shopping-Mall, Design-Center) verstärkt auf den Markt und gewinnen an Bedeutung.

Bisher gibt es mit FOC in Deutschland allerdings noch wenig Erfahrungen. Factory-Outlet-Center-Vorhaben weisen innenstadtrelevante Sortimentsbereiche auf (Textil, Schuhe, Porzellan etc.), sind gekennzeichnet durch Angebote im Niedrigpreisbereich (z.B. Saisonüberschüsse, Restposten, Ware mit leichten Fehlern) und das SB-Prinzip, wobei auf weitere Dienstleistungen (Beratung, Änderungsschneiderei) oder speziellere und differenzierte Angebote verzichtet wird.

In Shopping-Malls oder Shopping-Centers wird das Warenangebot häufig durch ein Erlebnis-, Kultur- und Freizeitangebot („events") ergänzt. Geplante Einkaufszentren mit einem zentralen Management haben als Standortagglomerationen gegenüber organisch gewachsenen Lagen große Vorteile bezüglich der Gestaltung ihrer Attraktivität. In der Regel werden dort Öffnungszeiten harmonisiert, durch eine Variation der Mietpreise kann der Branchenmix optimiert werden. Die Sicherheit und Sauberkeit der Einkaufszentren „unter einem Dach" lässt sich wesentlich besser gewährleisten als in den Innenstädten.

Allerdings lassen sich auch im Bereich der Betreibergesellschaften von Shopping-Centers massive Konzentrations- und Internationalisierungsprozesse feststellen. Dies führt zu neuen Machtpositionen der großen, national bis international agierenden Anbietergesellschaften von Flächen in Einkaufszentren. Die Betreibergesellschaften treten als potente Konkurrenten mit einer systematischen Expansionsstrategie auf. Dadurch wird die Verbreitung solcher Zentren im nationalen wie im internationalen Maßstab beschleunigt.

Neue Formen der multifunktionalen Kombination von Einzelhandel, Erlebnis, Freizeit und Unterhaltung

Ein weiterer Trend, der die angebotsseitige Entwicklung im Einzelhandel beeinflusst, ist die Kombination der Elemente „Unterhaltung", „Erlebnis-Einzelhandel" und „Themen-Gastronomie" in Freizeitgroßprojekten, wie Freizeit- und Themenparks, Ferienzentren, Multifunktionshallen und Arenen, Multiplex-Großkinos oder sog. „Urban Entertainment Center" (UEC) (vgl. Hatzfeld 1999: 16). Der Begriff „urban" deutet dabei nicht unbedingt auf den Standort dieser Einrichtungen hin, sondern auf den Versuch, innerhalb solcher Einrichtungen durch die Kombination unterschiedlicher Funktionen an einem Ort eine städtische, urbane Atmosphäre zu simulieren. Die Synergie ergibt sich in diesen Einrichtungen aus dem Freizeiterlebnis, dem begleitenden Impulseinkauf, der Wahrnehmung von Gastronomieangeboten. Die Besucherinnen und Besucher sollen zu einem Aufenthalt von zwei bis vier Stunden (oder länger) inspiriert werden (vgl. Blume 1999: 7). Hinzu kommen neuartige multifunktionale Sportanlagen wie große Ski-Indoor-Hallen, die z.B. Abraumhalden in Kohlebergbaugebieten zu Bergsportzentren umfunktionieren mit vielfältigen attraktiven Freizeitnutzungen, ergänzt durch Fachhandelsgeschäfte und Serviceangebote wie Reisebüros etc. (vgl. Wenzel 1999: 27f.).

Die Freizeitgroßprojekte nehmen den allgemeinen gesellschaftlichen Werte- und Strukturwandel auf. Sie greifen die wachsende Freizeitorientierung und das zunehmend hybride Konsumentenverhalten (Kombination von Einkauf und Erlebnis, wachsende Spontaneität und Individualität im Versorgungsverhalten) auf; sie bieten neue Kommunikationsmöglichkeiten in einer zunehmend individualisierten Gesellschaft, reagieren mit unterschiedlichen Konzepten auf spezifische Zielgruppen, offerieren attraktive Angebote für das Selbstdarstellungsinteresse von Lebensstilgruppen und stillen den wachsenden „Erlebnishunger" (vgl. Wenzel 1999: 17).

Die räumlichen Standortanforderungen der neuen synthetischen Multifunktionszentren - die ebenso wie andere geplante großflächige Handelsagglomerationen in den USA entstanden sind - sind allerdings nicht eindeutig. So sind UEC in den Vereinigten Staaten als Reaktion auf die Verlagerung des Kaufkraftpotenzials und der Mittelschichtbevölkerung an die Peripherie entstanden, mit dem Ziel, die Innenstadt zu (re-)attraktivieren. Die Städte sollen ihre Rolle als Anziehungspunkt für Touristen und als Geschäfts- und Erlebnisstandorte zurückgewinnen (vgl. Blume 1999: 7).

In europäischen Städten könnten die Flächenbedarfe in städtebaulich relativ integrierten Lagen auf ehemaligen Industriebrachen, Militäreinrichtungen oder auf ausgedienten Bahnanlagen befriedigt werden. Teilweise suchen sie die typischen Standorte auf der grünen Wiese im suburbanen Raum an den Knotenpunkten des Straßenverkehrs. Einrichtungen wie Freizeit- und Erholungsparks, center parks, Themenparks wie Legoland hingegen suchen Standorte zwischen den Verdichtungsräumen. Freizeitgroßprojekte entfalten erhebliche Einzugsbereiche mit einem Fahrtzeitradius von 30 bis 90 Minuten, die über oberzentrale Verflechtungsbereiche hinausgehen können, und zielen auf eine überregionale Entwicklung als eigenständige touristische Destination.

Aus der Perspektive der Versorgungsfunktion sind die Freizeitgroßprojekte durch ihren hohen Handelsanteil (merchandising) in der Regel mit großflächigen Einzelhandelsansied-

lungen vergleichbar. So benötigen UEC ca. 25.000 bis 50.000 qm Gesamtfläche und mindestens 1000 Parkplätze. Etwa 10.000 qm nehmen Multiplex oder IMAX-Kinos ein, Restaurants etwa 3.000 qm. Der Einzelhandel ist mit 10-20.000 qm vertreten. Hinzu kommen je nach Konzeption eine Musical- oder Konzerthalle, Spiel- und Freizeitwelten, Hotels (vgl. Blume 1999: 6). Planungen wie das UFO („Unbegrenztes Freizeit Objekt") in Dortmund am Hauptbahnhof sprengen die bisher bekannten Dimensionen und sehen bei einer Bruttogeschossfläche von 255.000 qm einen Einzelhandelsanteil von ca. 50.000 qm vor (vgl. Wenzel 1999: 25). Der Einzelhandelsanteil ist dabei deutlich durch innenstadtrelevante Sortimentsbereiche geprägt (Textilien, Schuhe, Geschenkartikel, Spielwaren, Musikartikel, Unterhaltungselektronik, Sportartikel etc.; teilweise auch Reisebüros). Ein weiteres spektakuläres und bereits realisiertes Beispiel für ein neues multifunktionales Zentrum bietet das Centro in Oberhausen, mit einem deutlichen Schwerpunkt auf Einzelhandel. Kagermeier (2001) zeigt an diesem Beispiel, dass durch Freizeitgroßprojekte eine erhebliche Umlenkung der Freizeitverkehre zu beobachten ist.

Freizeitgroßprojekte haben durch ihre typische Funktionsmischung eine zentrenbildende Wirkung. Gelingt eine städtebauliche Integration und eine funktionale Anbindung an die Innenstadt, so sind insbesondere mit UECs auch Chancen verbunden (vgl. Blume 1999: 8): Sie können

- zu einer starken Belebung der Innenstädte und zur Standortbindung insbesondere der jüngeren Bevölkerung beitragen,
- zur Stärkung der touristischen Attraktivität der Städte führen,
- Einzugsbereiche vergrößern,
- den Erlebniswert der Innenstadt steigern sowie
- durch Kopplungseffekte eine bessere Auslastung bestehender anderer Angebote wie Kultur, Unterhaltung und Einzelhandel bewirken.

UEC können somit Innenstädte ergänzen. Es gilt jedoch, auf eine städtebauliche Integration in gewachsene Quartiere einschließlich der Stellplätze ebenso zu achten wie auf die Qualität der Architektur. Konflikte können sich bezüglich der Bedürfnisse der Gebietsbewohner sowie bezüglich der Bewahrung kleinteiliger, gegebenenfalls mittelständischer Einzelhandelsstrukturen in den Zentren ergeben.

Internationalisierungstendenzen

Die Internationalisierung vollzieht sich im Einzelhandel auf unterschiedliche Weise (vgl. Schröder 1997: 511). Zum einen versuchen Unternehmen durch Direktinvestitionen im Ausland eigene Filialen in einem anderen Land aufzubauen, zum zweiten werden bereits bestehende Unternehmen durch den Erwerb einer Kapitalmehrheit übernommen. Drittens können gemeinsam mit ausländischen Partnern gemeinsame Unternehmungen (joint-ventures) vereinbart werden oder viertens Konzessionen an ausländische Unternehmen vergeben werden (franchising). Die Zahl der Markteintritte ausländischer Handelsunternehmen in die nationalen Märkte Europas ist dabei seit 1970 sprunghaft angestiegen. Da sich die Stammsitze der Unternehmen zu einem überwiegenden Teil in den heutigen EU-

Staaten befinden, kann man von einer starken Tendenz zur Europäisierung sprechen, wobei gemessen am bewegten Kapital die Lebensmittelbranche diese Prozesse dominiert. Der Markteintritt ist dabei begleitet von einer Einführung der jeweiligen Handelskonzeptionen. Bei Erfolg liegt eine Imitation der Konzepte durch heimische Firmen nahe.

Ein neuer Größensprung ist im Rahmen der beginnenden „Amerikanisierung" zu erwarten. Amerikanische Firmen drängen in den letzten Jahren auf den europäischen Markt und versuchen, bestehende Unternehmen zu übernehmen (z.B. übernahm Wal-Mart Wertkauf). Es ist zu erwarten, dass damit SB-Warenhäuser im amerikanischen Stil auch in Deutschland etabliert werden, die noch einmal wesentlich größer dimensioniert sind als die bisher bekannten.

Im Rahmen der Internationalisierungsprozesse steigt tendenziell die Vielfalt der Betriebsformen an. Es ist zu erwarten, dass Betreiber, die Erfahrungen im Bereich Fachmärkte mit hochwertigen und innenstadtrelevanten Sortimentsbereichen haben, auch auf den deutschen Markt drängen.

Electronic Commerce und Teleshopping

Im Einzelhandel bilden sich derzeit neue Formen des Direktvertriebs insbesondere über telematische Netze heraus, wie z. B. Online-Bestell- und Versanddienste im Internet. Das weltweite Netz hat sich zu einem Experimentierfeld für neue Spielregeln für Marketing und Vertrieb entwickelt; eine radikale Veränderung der Interaktionen zwischen Unternehmen und Kunden ist die Folge.

Derzeit sind die Umsätze, die über das Netz getätigt werden, noch relativ gering. Schätzungen gehen innerhalb der nächsten zehn Jahre von einem Anteil aller Formen des Online- und Teleshopping zwischen fünf und zehn Prozent der gesamten Einzelhandelsumsätze aus (Floeting; Grabow 1998: 26). Besonders betroffen sind derzeit die Computerbranche (Hard- und Software-Vertrieb), die Musik- und Unterhaltungsindustrie, der Buchhandel sowie Reisebüros (s. auch Kap. 4.3).

4.1.2 Auswirkungen auf die räumlichen Standortmuster des Einzelhandels

Mit den Maßstabssprüngen zur Großflächigkeit ging in den letzten Jahren auch eine Veränderung der räumlichen Lokalisation von Einzelhandelsbetrieben einher. Mehrbetriebsunternehmen gehen in ihrer Standortwahl - wie in ihrer innerbetrieblichen Organisation - nach primär rational-ökonomischen Kalkülen vor und folgen dem Prinzip der Profitmaximierung, während sich selbständige Einzelhändler auch von außerökonomischen Faktoren leiten lassen (persönliche Präferenzen bei der Standortwahl, Erhalt des Betriebs auch bei niedrigen Erlösen, lange Arbeitszeiten, Akzeptanz eines geringeren Einkommens... ; vgl. Kulke 1997: 482). Dadurch unterscheiden sich die Standorte der Ladengeschäfte von Filialisten und selbständigen Händlern, wobei Filialisten die modernen großflächigen Betriebsformen einsetzen und diese im Zuge der wachsenden Automobilisierung der Gesellschaft an (straßen-)verkehrsgünstigen Lagen situieren. Dort finden sie die nötigen Flächen, erreichen ein hohes Kaufkraftpotential und vermeiden die hohen Bodenpreise der innerörtlichen Lagen. Insbesondere in den Verdichtungsräumen führt dies zur Ansiedlung von großflächigen Betrieben an den Rändern des Siedlungsgebietes, auf der „grünen

Wiese". Das primäre System der innerörtlich integrierten Versorgungsstandorte wird sukzessive ergänzt durch ein sekundäres Standortsystem von Handelsagglomerationen an den suburbanen Knotenpunkten des Verkehrsnetzes für den motorisierten Individualverkehr.

Räumliche Diffusion neuer Betriebsformen

Die räumlichen Entwicklungstendenzen des Einzelhandels lassen sich in drei Wellen der Diffusion neuer Betriebsformen gliedern:

- Die erste Welle beginnt im Lebensmittelbereich. Seit den späten sechziger Jahren verdrängen Verbrauchermärkte kleinere Lebensmittelgeschäfte. Davon sind integrierte Lagen in zentralen Orten aller Hierarchiestufen betroffen. In den Verdichtungsräumen siedeln sich großflächige Verbrauchermärkte auch in neuen Gewerbegebieten an (z.B. Euro-Industriepark in München).
- „Sperrige Güter" wie Möbel folgen den Verbrauchermärkten an die Ränder der Siedlungsgebiete. Mitte der siebziger Jahre siedeln sich die ersten Möbelhäuser vor den Stadttoren an. Für den Bau-, Gartenbau- und Heimwerkerbedarf entstehen großflächige Fachmärkte, gefolgt von Haushaltsgeräten (weiße Ware). Die Suburbanisierung dieser Sortimentsbereiche wurde genutzt, um durch Fußgängerzonen und verkehrsberuhigende Maßnahmen die Innenstädte aufzuwerten. Die Baunutzungsverordnung lässt eine Einzelhandelsnutzung in gewerblichen Bauflächen (Flächen für allgemeines Gewerbe) bis zu bestimmten Obergrenzen zu, so dass das Phänomen der Entstehung von Fachmarktagglomerationen im suburbanen Raum durch die Bauleitplanung nicht verhindert werden konnte. Neue Sortimentsbereiche werden dabei kontinuierlich erschlossen (Elektronik, besonders Unterhaltungselektronik).
- Im Rahmen der dritten Welle drängen verstärkt innenstadtrelevante Sortimentsbereiche auf große Flächen außerhalb der Städte (Schuhe, Bekleidung) - allerdings bisher auf relativ niedrigem Preis- und Qualitätsniveau. Es kommt darüber hinaus zu einem verstärkten Angebot dieser Sortimentsbereiche durch den Ausbau der Randsortimente in den großen Möbelfachmärkten (Porzellan, Haushaltstextilien, Geschenkartikel).

Wachsende Konkurrenz für die organisch gewachsenen Zentren

Mit den Diffusionswellen der Betriebsformen, dem Trend zu großflächigen Angebotsformen und zur wirtschaftlichen Konzentration im Handel, ist eine räumliche Auflösung traditioneller Zentrenstrukturen verbunden. Für Betriebe „auf der grünen Wiese" sind allein die Anbindungen an die leistungsfähige Infrastruktur des motorisierten Individualverkehrs ausschlaggebend. Durch die Ausweitung des Sortiments und durch das Entstehen neuer Standortagglomerationen an den Rändern der Verdichtungsräume geraten die innerstädtischen integrierten Zentren unter verstärkten Konkurrenzdruck.

Die Konkurrenz für die organisch gewachsenen Zentren entsteht auch durch das Aufkommen der geplanten Einzelhandelsagglomerationen. In unterschiedlichen Maßstabsgrößen entstehen diese „nachgebauten Innenstädte", die eine Kombination mit Freizeit- und Unterhaltungseinrichtungen anbieten und Kopplungsmöglichkeiten mitbringen

(Urban Entertainment Center). Allerdings sind die räumlichen Standortstrukturen großer Einkaufszentren uneinheitlich. Einkaufszentren mit einheitlichen Besitz- und Managementstrukturen finden sich sowohl in innerörtlich integrierten Lagen, in innenstadtnahen Lagen als auch an Verkehrsknotenpunkten in den Randlagen der Verdichtungsräume oder sogar an peripheren Standorten. Gerade bei innenstadtnahen Lagen oder bei Randlagen ergeben sich Möglichkeiten, diese neuen Zentren über den ÖPNV an die Innenstädte anzubinden und somit zu neuen Formen der Arbeitsteilung und der wechselseitigen Belebung zu gelangen.

Der Trend zur Fläche und zum Verdrängungswettbewerb schlägt sich auch in der internen Zentrenstruktur der Verdichtungsräume nieder. Zum einen nimmt die Zahl der Filialbetriebe in den Innenstädten rasant zu und hat mittlerweile einen Anteil von bis zu über 80% (in Dortmund in 1a-Lagen; vgl. JUNKER und KRUSE 1998: 136) in den Fußgängerzonen westdeutscher Innenstädte erreicht. Die überall anzutreffenden Kettenhäuser und Kettenläden, Fastfoodeinrichtungen, Spielhallen und Viedeotheken bewirken Verluste im Erscheinungsbild, eine häufige Uniformität und Banalisierung der Gestaltung und der Angebote sowie eine Schwächung der lokalen Ökonomie. Zudem verlassen die „Zugpferde" des Innenstadteinzelhandels zunehmend ihre Standorte. Der Umsatzanteil der großen Warenhauskonzerne ist innerhalb von 20 Jahren (1975-1995) von 12% auf ca. 5% dramatisch gesunken (vgl. JUNKER; KRUSE 1998: 136). Dies hat insbesondere für Mittelstädte harte Konsequenzen, wenn die Häuser geschlossen würden, die oftmals die einzigen auch regional bedeutsamen Kundenmagneten darstellen.

Zusätzliche Konkurrenz für die Innenstädte entstehen durch sog. convenience shops in Bahnhöfen und insbesondere an Tankstellen. Convenience shops sind in den Öffnungszeiten weniger eingeschränkt als der sonstige Handel. Ursprünglich entstanden zur Deckung des „Reisebedarfs", geht die Angebotspalette mittlerweile darüber hinaus.

Zum anderen verzeichnet man in den Städten derzeit einen Rückzug der Nachbarschaftsläden. Subzentrale integrierte Lagen werden geschwächt und befinden sich in Auflösung. Quartierszentren niedrigerer Zentralitätsstufe verlieren deutlich an Bedeutung, während davon höherrangige Stadtteilzentren profitieren. Auch leiden Innenstädte unter dem erheblichen Mangel an Flächen, um neue Betriebsformen anzusiedeln, die ergänzend zur Innenstadt sein könnten. Bei einzelnen Betriebsformen (z.B. Discounter) lassen sich zudem aktuell Veränderungen der Standortstrategien beobachten (Stichwort: Trading-Up). Die Anfragen von Discountern nach nicht-integrierten Lagen nehmen zu. Discounter-typische Standorte in Wohngebieten wenig einkommensstarker Bevölkerungsschichten werden aufgelöst zugunsten von Standorten, die nach dem Kriterium „Anschluss an das Straßenverkehrsnetz" gewählt werden und die auch höhere und mobile soziale Schichten ansprechen sollen.

Neue Brachen in Folge des Strukturwandels im produzierenden Gewerbe führen zu immensen Flächenangeboten in nichtintegrierten Lagen in den Städten und verleiten zu Nachfolgenutzungen durch großflächige Handelsbetriebe, da häufig andere Investoren in den gewünschten Größenordnungen nicht gefunden werden und die Rentabilität der großflächigen Fachmärkte nicht erreicht wird. Industriebrachen und Konversionsflächen werden mit Einzelhandel gefüllt, da es weder die Mittel für eine Ansiedlungsstrategie mit

langem Atem gibt noch andere Nachfrager vorhanden sind und die kommunalen Interessen häufig widersprüchlich sind (Steuereinnahmen).

Im Freizeitsektor drängen Anbieter in die Großflächigkeit. Urban Entertainment Center, Themen-Parks oder andere bieten ein Mix an Sport- Freizeit und Erholungsaktivitäten an, die in der Regel mit einem intensiv ausgebauten Merchandising-Sektor gekoppelt sind. Nicht selten gewährleistet der Merchandising-Anteil an den Umsätzen die Rentabilität der Einrichtungen im Rahmen einer übergreifenden Mischkalkulation. Auch dadurch entstehen neue Formen des Einzelhandels jenseits der integrierten Zentrumslagen.

Versorgung im ländlichen Raum

Die Maßstabsvergrößerung bei den Betriebsformen und der verstärkte Verdrängungswettbewerb führen auch zu einer zahlenmäßigen Verringerung der Einzelhandelsbetriebe im ländlichen Raum. Allerdings diffundieren moderne Betriebsformen (Supermärkte) auch in Orte niedrigster Zentralitätsstufe und darunter und ersetzen dort wenigstens teilweise die klassischen innerörtlichen „Tante-Emma-Läden". Nicht selten kommt es jedoch zu einer Monopolsituation und somit zur Möglichkeit überhöhter Preisgestaltung.

Der Trend zur Ausdünnung der Einzelhandelsbetriebe außerhalb der Verdichtungsräume wird durch ein verändertes Mobilitäts- und Einkaufsverhalten noch unterstützt. Die nahezu komplette Automobilisierung der Gesellschaft, der Ausbau der Straßeninfrastruktur und der Verfall der Kosten für die Raumüberwindung erhöht die Reichweiten des Einzelhandelsangebots. Da das Verhalten der Kunden immer stärker davon geprägt ist, Einkaufen auch unter den Aspekten Unterhaltung, Spaß und Erlebnis zu betrachten, steigt allerdings auch die Bereitschaft, größere Distanzen zu überwinden.

Allerdings ist umstritten, ob es durch die Verringerung der Anzahl der Einzelhandelsbetriebe in dünn besiedelten Gebieten zu Versorgungsengpässen kommt. Mittlerweile sind selbst Discounter interessiert, in Orten ab 4000 Einwohner Filialen zu eröffnen, manche Supermarktketten gehen bis zu einer Untergrenze von 2000 Einwohnern im Einzugsbereich. Teilweise geht die Verringerung der Betriebszahlen sogar mit einer Erhöhung der Einzelhandelsfläche einher.

Die Wirkung neuer Vertriebswege auf der Basis neuer Technologien

Floeting und Grabow (1998: 26) gehen davon aus, dass der Einsatz der Telematik im Einzelhandel differenzierte Folgen für die Städte und ihre Teilräume haben wird:

- Innenstädte mit Aufenthalts- und Erlebnisqualität werden vermutlich kaum Einbußen erleiden. Die zunehmende Kopplung von Einkaufs- und Freizeitaktivitäten könnte auch zukünftig trotz Internet-Handel zu einer Stärkung integrierter innerstädtischer Standorte oder suburbaner Einzelhandelsagglomerationen führen, sofern sich dort Angebote für beide Bereiche konzentrieren.
- Weniger attraktive Versorgungsstandorte sind eher gefährdet, wobei „online-affine" Branchen (Computerhandel, Elektrotechnik) und Branchen, in denen der Versandhandel heute schon eine gewisse Rolle spielt (z. B. Pflanzen, Bürobedarf) stärker betroffen sein werden als andere.

- Die Zunahme des Direktvertriebs wird zu einer Aufwertung von Logistikstandorten an eher randstädtischen und suburbanen Standorten oder Standorten außerhalb der Verdichtungsräume führen und mit einer Zunahme der Güterverkehrsströme verbunden sein.

Durch die Trennung von Warenpräsentation und -auslieferung könnte sich der Flächenbedarf von Einzelhandelseinrichtungen jedoch auch etwas entspannen.

4.1.3 Schlussfolgerungen für das Konzept der Zentralen Orte

Die Steuerung der Lokalisation von Einzelhandelsbetrieben auf der Basis des Konzeptes der Zentralen Orte hat in den letzten Jahrzehnten in Deutschland – trotz bedrohlicher Tendenzen - durch die weitgehende Erhaltung der Leitfunktion „Handel" eine Entwicklung, wie sie in Frankreich oder den USA stattfindet, noch weitgehend verhindern und somit einer Erosion der innerstädtischen Zentrumslagen entgegenwirken können. Die Entwicklung, die in den neuen Bundesländern im Zeitfenster zwischen Übernahme des westdeutschen Baurechts und der Implementierung eines flächendeckenden zentralörtlichen Systems stattfand, wirft ein Schlaglicht auf die Auswirkungen fehlender Steuerung. In Ostdeutschland wird der Anteil der großen Einkaufszentren auf der „grünen Wiese" in den Randlagen der Großstädte auf mittlerweile zwei Drittel der gesamten Einzelhandelsfläche geschätzt, während er in den alten Bundesländern etwa ein Drittel beträgt (vgl. Höhne; Jaensch 1998: 182).

Aktuelle Herausforderungen für die planerische Gestaltung der Angebotsstrukturen entstehen insbesondere für die Verdichtungsräume; einerseits durch den Betriebsformenwandel im Einzelhandel und andererseits durch die derzeitige Ansiedlungspolitik von Kommunen im Umland der Städte. Die enorme Nachfrage nach Flächen für großflächige Einzelhandelsbetriebe (z.B. Möbelhäuser mit 40.000 m² oder Baumärkte mit 15.000 m² Verkaufsfläche) hält in den Verdichtungsräumen unvermindert an. So liegen z.B. allein in Düsseldorf Anfragen vor, die zu einer Verdoppelung der vorhandenen Verkaufsflächen führen würden (vgl. Bezirksregierung Düsseldorf o.J.). Da diese Betriebsformen zwangsläufig Auswirkungen haben, die über die Ansiedlungskommune hinausgehen, werden diese Vorhaben immer häufiger zu regionalen Themen. Nebenbei bemerkt, kann dabei die wachsende Nachfrage nach innenstadtnahen Standorten auch als eine politisch induzierte Verknappung der Standorte auf der „grünen Wiese" interpretiert werden und somit als ein Effekt der zentralörtlichen Steuerung.

Für die Verdichtungsräume wird es immer mehr erforderlich, auf regionaler Ebene interkommunal abgestimmte Einzelhandelskonzeptionen zu entwickeln, um eine mögliche Fehlentwicklung einer unkoordinierten, kurzfristigen Interessen der Wirtschaftsförderung folgenden „Kirchturmspolitik" (rasche Ansiedlungserfolge) zu verhindern. Das Konzept der zentralen Orte ist somit in den Verdichtungsräumen durch eine regionale Zentrenplanung rechtzeitig zu ergänzen, die sich auf neue diskursive, konsens- und partizipationsorientierten Planungsansätze stützt (vgl. Acocella; Kemnitz 1998; Brake; Karsten 1998; Koschny; Mensing; v. Rohr 1998). In diesem Zusammenhang ist vor dem Hintergrund differenzierter und abgestimmter Zentrenstrukturen in den Verdichtungsräumen über die Verwendung des Begriffes „innerörtlich integrierte Lage" neu nachzudenken. Ähnlich problema-

tisch verhält es sich mit den sog. „innenstadtrelevanten Sortimentsstrukturen", die mittlerweile in den suburbanen Einkaufszentren ebenso zu finden sind wie in den neuen Innenstadtrandlagen. Eine räumliche Steuerung der Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben über die Zulassung bzw. Verhinderung spezifischer Sortimentsbereiche wird derzeit beispielsweise in der Stadt Passau erprobt. Eine administrative Kontrolle der Einhaltung solcher Vorschriften ist jedoch kaum möglich, so dass hier auf eine Selbstkontrolle durch die wechselseitige Beobachtung der Konkurrenten untereinander gesetzt werden muss.

Widersprüchlich ist hingegen der derzeitige Umgang mit neuen großflächigen Betriebsformen des Factory Outlet. Die bisherigen Empfehlungen der MKRO (Entschließung vom 3.6.1997) sehen vor, dass „Factory Outlet Center ... entsprechend der Leitvorstellung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nur in Großstädten/Oberzentren an integrierten Standorten und in stadtverträglichem Umfang zulässig (sind)" (Punkt 5 der Entschließung). Hahn und Pudemat (1998: 350) weisen darauf hin, dass dies in der Praxis einem Verbot dieser Betriebsformen gleichkommt: Die Hersteller laufen Gefahr, dass ihre Ware im traditionellen Einzelhandel des Vollpreissegments aus dem Angebot genommen wird und nicht mehr geordert wird, wenn sich am Ort ein Fabrikverkauf befindet. Um nicht in Konkurrenz zum traditionellen Einzelhandel zu geraten, ist somit ein gewisser Abstand zu den Zentren für diese Betriebsform unbedingt nötig.

Bei den Verbrauchern hingegen würden FOC auf eine hohe Akzeptanz stoßen (vgl. Schmude 1999: 46). Andere Autoren behaupten sogar, dass FOC auch positive Effekte für den innerstädtischen Handel von Mittelzentren haben können, wenn sie verkehrlich gut an die Zentren angebunden sind und in zumutbarer Entfernung situiert sind (vgl. Güttler; Will 1998: 110). Einrichtungen dieser Art würden in Großbritannien eine überregionale Magnetwirkung erzielen, die auch den innerstädtischen Handel beleben kann, sofern sich eine entsprechende Spezialisierung und Arbeitsteilung einstellt. Eine Verknüpfung mit einer verstärkten touristischen Vermarktung der Standortregion als zusätzliche Attraktion bietet sich an. Die möglichen regionalökonomischen Effekte werden allerdings mit einem erhöhten Aufkommen des motorisierten Individualverkehrs (MIV) erkauft und sind daher mit dem Leitbild nachhaltiger Siedlungsstrukturen möglicherweise nicht kompatibel.

Aus methodologischer Perspektive ist anzumerken, dass die Einzugsbereiche, die bei der planungspolitischen Behandlung von Einzelhandelsansiedlungen zugrunde liegen, in der Regel Unterstellungen sind, die schwer empirisch fassbar und begründbar sind, aber Auswirkungen auf die Allokation der Einzelhandelsbetriebe haben (vgl. Heinritz 1999).

So hängt die landesplanerische Beurteilung von Ansiedlungsprojekten großflächiger Einzelhandelsbetriebe von der Abschätzung der Auswirkungen der zu erwartenden Kaufkraftbindungen ab, die in Bezug zu den zentralörtlichen Verflechtungsbereichen bzw. Ergänzungsgebieten der gewünschten Standorte gesehen werden. Da die Umsatzgrenzen pro qm Verkaufsfläche für die jeweiligen Betriebsformen gewissermaßen feststehen, hängt die landesplanerische Beurteilung von den angenommenen Einzugsbereichen ab. Wird ein zu geringer Einzugsbereich angenommen, so ist die errechnete Kaufkraftbindung möglicherweise zu hoch, um die planerisch gewünschte Angebotsstruktur nicht zu beeinträchtigen; ist der angenommene Einzugsbereich größer als das tatsächliche Marktgebiet, so kann das Vorhaben genehmigt werden und wird eine negative Veränderung der Angebotsstruktur eintreten.

Trotz dieser weitreichenden Folgen wird den methodischen Problemen der empirischen Bestimmung solcher Einzugsbereiche offenbar wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Heinritz (1999) weist auf die Probleme hin, die bei der Messung der Einzugsbereiche einzelner Betriebe als auch der Standortagglomerationen Zentraler Orte auftauchen, und macht deutlich, dass es sich dabei um Konstruktionen handelt, die stark von den zugrunde gelegten Konstruktionsregeln abhängen. Hier scheint eine verstärkte theoretische wie methodologische Fundierung der Einzugsbereichsfestlegung vonnöten, zumal die einzige umfassende Darstellung von Verflechtungsbereichen Zentraler Orte aus dem Jahr 1968 („Kluzka-Karte") datiert und bei der Festlegung des zentralörtlichen Systems auf eine Erfassung und Darstellung von Einzugsbereichen gänzlich verzichtet worden ist.

Wie dargestellt wurde, ist eine Gefährdung der Einzelhandelsversorgung im ländlichen Raum derzeit nicht zu befürchten. Um jedoch eine wohnortnahe Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten, sind kreative Kombinationslösungen privater und öffentlicher Anbieter in nicht zentralen Orten oder in Zentralen Orten unterster Stufe erprobenswert.

Literatur

Acocalla, D.; Kemnitz, G. (1998): Funktionssicherung für Innenstadt und Stadtteile durch das Märkte- und Zentrenkonzept. Freiburg.

Bezirksregierung Düsseldorf (o. J.): Acht Gründe für die Erarbeitung eines interkommunal abgestimmten Einzelhandelskonzeptes für die Region Düsseldorf - Mittlerer Niederrhein, o.O.

Blume, Ch. (1999): Freizeit und Urban Entertainment als neue Leitfunktion der Innenstadt? In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1999): Stadtplanung als Deal? Urban Entertainment Center und private Stadtplanung - Beispiele aus den USA und Nordrhein-Westfalen. Dokumentation zur internationalen Konferenz am 2. Dezember 1998 in der Landeshauptstadt Düsseldorf. Düsseldorf, S. 7-8.

Brake, K.; Karsten, M. (1998): Zentren in Großstadtregionen – Leistungstypen und Umsetzungschancen. In: IzR, Heft 2/3.1998, S. 161-172.

Floeting, H.; Grabow, B. (1998): Auf dem Weg zur virtuellen Stadt? Auswirkungen der Telematik auf die Stadtentwicklung. In: IzR, Heft 1.1998, S. 17-30.

Gebhardt, H. (1996): Zentralitätsforschung - Ein „alter Hut" für die Regionalforschung und Raumordnung heute? In: Erdkunde, Bd. 50, Heft 1, S. 1-8.

Güttler, H.; Rosenkranz, C. (1998): Aktuelle Herausforderungen für die Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik bei der Erhaltung und Sicherung funktionsfähiger Innenstädte. In: IzR, Heft 2/3.1998, S. 81-88.

Güttler, H.; Will, J. (1998): Factory Outlet Center in Europa. Ein Reisebericht. In: IzR, Heft 2/3.198, S. 107-114.

Hahn, B.; Pudemat, P. (1998): 20 Jahre Factory Outlet Centers in den USA. Zur Übertragbarkeit der US-amerikanischen Erfahrungen auf die Bundesrepublik Deutschland. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. Jg. 37, Heft 2, S. 336-353.

Hatzfeld, U. (1999): Öffentliche Stadtentwicklungspolitik und private Projektentwicklung. In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1999): Stadtplanung als Deal? Urban Entertainment Center und private Stadtplanung - Beispiele aus den USA und Nordrhein-Westfalen. Dokumentation zur internationalen Konferenz am 2. Dezember 1998 in der Landeshauptstadt Düsseldorf. Düsseldorf, S. 9-16.

Heinritz, G. (1999): Methodische Probleme von Einzugsbereichsmessungen. In: Heinritz, G. (Hrsg.): Die Analyse von Standorten und Einzugsbereichen: methodische Grundfragen der Geographischen Handelsforschung (=Geographische Handelsforschung 2). Passau, S. 33-44.

Höhne, J.; Jaensch, K. (1998): Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Zentrenentwicklung in den alten und neuen Bundesländern. In: IzR, Heft 2/3. 1998, S. 181-190.

Junker, R.; Kruse, S. (1998): Perspektiven des Handels und deren Bedeutung für die Entwicklung von Zentren. In: IzR, Heft 2/3.1998, S. 133-140.

Kagermeier, A. (2001): Auswirkungen des UEC CentrO auf das Freizeitverhalten. In: Popp, H. (Hrsg.) (2001): Neuere Trends in Tourismus und Freizeit. Bayreuth, S. 187-197 (=Bayreuther Kontaktstudium Geographie, 1).

Koschny, R.-P.; Mensing, K.; v. Rohr, G. (1998): Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen. Das Beispiel Nordraum Hannover. In: Standort, Heft 2/1998, S. 12-19.

Kulke, E. (1997): Einzelhandel in Europa. Merkmale und Entwicklungstrends des Standortsystems. In: Geographische Rundschau, Jg. 49, Heft 9, S. 478-483.

Schmude, J. (1999): Factory-Outlet-Center – Segen oder Fluch? In: Bayerischer Landkreistag - Mitteilungen, o. Jg., Heft 3, S. 44-47.

Schröder, F. (1997): Gemeinsamer Markt - einheitlicher Markt? Internationalisierungstendenzen im europäischen Einzelhandel. In: Geographische Rundschau, Jg. 49, Heft 9, S. 511-515.

Wenzel, C.-O. (1999): Die Freizeit-Offensive - aktuelle Projekte und Trends im Freizeitsektor in Nordrhein-Westfalen. In: Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1999): Stadtplanung als Deal? Urban Entertainment Center und private Stadtplanung - Beispiele aus den USA und Nordrhein-Westfalen. Dokumentation zur internationalen Konferenz am 2. Dezember 1998 in der Landeshauptstadt Düsseldorf. Düsseldorf, S. 17-28.

Hans Gebhardt

4.2 Neue Lebens- und Konsumstile, Veränderungen des aktionsräumlichen Verhaltens und Konsequenzen für das zentralörtliche System

Gliederung

4.2.1 Einleitung: einige Veränderungen beim Versorgungsangebot und beim Nachfrageverhalten der Konsumenten
4.2.2 Soziale Ungleichheitsforschung, neue Lebensstile
4.2.3 Konsumentenverhalten
4.2.4 Einige empirische Befunde zum Thema Einkaufsattraktivität und Konsumentenverhalten
4.2.5 Konsequenzen für das System zentraler Orte
Literatur

4.2.1 Einleitung: einige Veränderungen beim Versorgungsangebot und beim Nachfrageverhalten der Konsumenten

Seit der letzten flächendeckenden Ausweisung zentraler Orte und zentralörtlicher Bereiche in der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger Jahren haben sich einschneidende Veränderungen sowohl im Versorgungsangebot, insbesondere im Einzelhandel, wie auch im Nachfrageverhalten der Konsumenten ergeben, welche das System zentraler Orte grundlegend beeinflussen. Zu nennen sind auf der *Angebotsseite* vor allem:

- *Neue Formen des Einzelhandels im zwischenstädtischen Raum. Hierzu gehören Fachmärkte und großflächige Einkaufszentren, in jüngerer Zeit auch große shopping malls und zukünftig an zentrenfernen Standorten „Factory Outlet Center".*

Während Einzelhandel und Versorgungseinrichtungen noch bis nach dem Zweiten Weltkrieg ihre typischen Standorte fast ausschließlich in gewachsenen Dorf- und Stadtkernen hatten, also dezentralisiert und verbrauchernah waren, hat die Suburbanisierung im weiteren Umland der Verdichtungsräume und eine gestiegene Mobilität der Bevölkerung aufgrund des Individualverkehrs zu ganz anderen „Normaldistanzen" beim Einkaufsverhalten und damit veränderten Aktionsräumen im Alltag geführt. Einzelhandelsbetriebe wurden seit den siebziger Jahren zunehmend an die Stadtränder oder auf die „grüne Wiese" verlegt, während sich gleichzeitig Betriebe und Verkaufsflächen in den kleineren Städten und Dorfkernen z.T. drastisch reduzierten.

Die aktuelle Situation ist durch eine ausgeprägte Konkurrenz von „Innen- vs. Außenentwicklung" (Gans; Thomi (Hrsg.) 1998) der Verdichtungsräume gekennzeichnet, welche

durch aktuelle Bestrebungen, neue integrierte Zentren auch wieder im Innenstadtbereich zu etablieren, zusätzlich Nahrung erhält.

Auf der *Nachfrageseite* ist anzuführen:

- *eine stark gestiegene räumliche Mobilität der Verbraucher bei absoluter Dominanz des Individualverkehrs und eine zunehmende Bedeutung des „Erlebnisses" beim Einkauf*

Waren noch vor wenigen Jahrzehnten die Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Versorgungsstandorten (Städten) aufgrund der eingeschränkten Mobilität sowie niedriger frei verfügbarer Einkommen eher gering (und damit Christallers Grundannahme von der Distanzminimierung beim Versorgungsverhalten zumindest nicht ganz unrealistisch), so schaffen heute die Dominanz des Privat-PKW, ein höheres frei verfügbares Einkommen und das im Schnitt weit größere Budget für Freizeitaktivitäten vielfältige Wahlmöglichkeiten und damit eine prinzipielle Mehrfachorientierung beim Einkaufsverhalten.

Der Handel verkauft heute in gesättigten Märkten, d.h. es gibt nichts mehr hinzuzugewinnen, sondern nur noch räumlich umzuverteilen (Thomi 1998). Stadtmarketingmaßnahmen, Programme zur Innenstadtbelebung, Werbeveranstaltungen und „Erlebnissommer" zur Unterhaltung und Verkaufsförderung spiegeln diesen Trend. Der Soziologe Häussermann (1993) spricht in diesem Kontext von einer „Festivalisierung" der Stadtpolitik. Im Einzelhandelsbereich ist der Trend zu immer größeren und oft sehr aufwendig gestalteten Ladenlokalen und der Boom an großen Shopping-Centern bzw. postmodernen Shopping-Malls unverkennbar.

Insgesamt rückt die Wahlentscheidung der Konsumenten immer mehr in den Mittelpunkt des Interesses und damit Fragen nach der unterschiedlichen Wahrnehmung und Bewertung von Zentren durch verschiedene Konsumentengruppen. Konsumverhalten ist längst nicht mehr nur Versorgungsverhalten, Konsum ist gleichzeitig ein Teil des Freizeitverhaltens wie ein wichtiger sozialer Distinktionsmechanismus. Der französische Soziologe Pierre Bourdieu oder in Deutschland Jürgen Habermas haben in den letzten Jahren diese Zusammenhänge mehrfach thematisiert (siehe unten).

Damit reichen die traditionellen, auf der klassischen Zentralitätsforschung aufbauenden Ansätze zur Erklärung des aktuellen raumstrukturellen Musters von Versorgungseinrichtungen und Versorgungsnachfrage nicht mehr aus.

Im Folgenden wird vor allem auf Veränderungen der Nachfrageseite eingegangen, d.h. es werden die Folgen analysiert, die neue Lebens- und Konsumstile für das Städtesystem und seine Hierarchie haben.

4.2.2 Soziale Ungleichheitsforschung, neue Lebensstile

Seit den siebziger Jahren wuchs in den Sozialwissenschaften das Unbehagen an den gängigen schichtungs- und klassenspezifischen Sozialstrukturmodellen[1] (FN s. nächste Seite), welche die gesellschaftliche Wirklichkeit immer weniger genau abbildeten. Vereinheitlichung der Lebensbedingungen mit steigendem Wohlstand und demgegenüber neue, horizontale, also nicht mehr schichtorientierte Ungleichheiten (z.B. geschlechts- und generationsspezifische Konfliktlinien) sowie Auflösung oder zumindest Abschwächung traditio-

neller Wertvorstellungen und Bindungen und damit Verlust an schichtspezifischen Subkulturen und Lebenswelten (wie z.B. das traditionelle Arbeitermilieu) sind Kennzeichen dieses Prozesses.

Generell lässt sich eine stärkere Pluralisierung oder gar Individualisierung von Milieus und Lebensstilen feststellen (Geißler 1992: 67f.). Jürgen Habermas hat diese Entwicklung vor 13 Jahren auf die Kurzformel „die neue Unübersichtlichkeit" (1985) gebracht und kennzeichnet damit auch eine gewisse Ratlosigkeit der soziologischen Ungleichheitsforschung. Ulrich Beck (1986) beschreibt in seinem Buch „Die Risikogesellschaft" die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die gesellschaftliche Differenzierung: *„Wir leben trotz fortbestehender und neu entstehender Ungleichheiten heute in der Bundesrepublik bereits in Verhältnissen jenseits der Klassengesellschaft (...). In der Konsequenz werden subkulturelle Klassenidentitäten und -bindungen ausgedünnt oder aufgelöst. Gleichzeitig wird ein Prozeß der Individualisierung und Diversifizierung (...) in Gang gesetzt, der das Hierarchiemodell sozialer Klassen und Schichten unterläuft und in seinem Wirklichkeitsgehalt in Frage stellt"* (Beck 1986: 121f.)

Eine systematische Erfassung und Einordnung solcher Entwicklungen steht bisher noch aus.

Der soziale Status setzt sich heute aus zahlreichen, teilweise positiv und teilweise negativ ausgeprägten Merkmalen (günstigen und ungünstigen Lebensbedingungen) zusammen, so dass zahlreiche „Statusinkonsistenzen" entstehen. Hinzu kommt, dass die jeweiligen Kriterien individuell stark unterschiedlich gewichtet werden, so dass es unmöglich wird, größere soziale Gesellschaftsgruppen auszugliedern. Die alten Grenzen zerfließen.

In gewisser Vereinfachung lassen sich *drei neuere Ansätze der soziologischen Ungleichheitsforschung* unterscheiden:

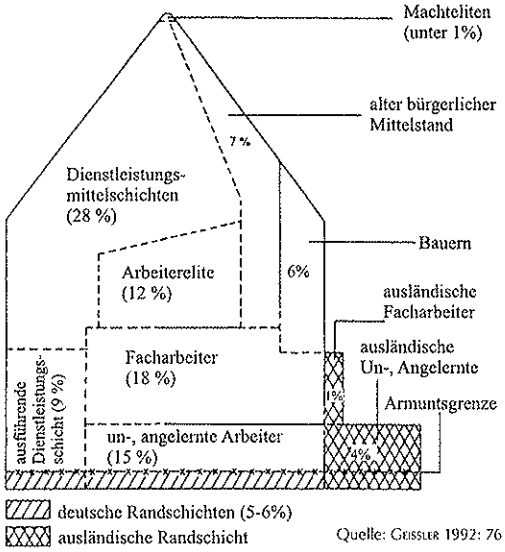
a) Das Sozialstrukturmodell der westdeutschen Gesellschaft (Geißler 1992) ist ein Beispiel für die Erweiterung der klassischen Sozialstrukturanalyse. Das Modell baut auf den Arbeiten von Ralf Dahrendorf in den sechziger Jahren auf und ist primär von objektiven Ungleichheitskriterien geprägt. Die gängigen vertikalen Schichtungskomponenten wer-

[1] Bis zu Beginn der achtziger Jahre bestimmte der Gegensatz zwischen schichtungs- und klassenspezifischen Sozialstrukturmodellen die theoretische Diskussion in Soziologie und Sozialgeographie. Die klassenbezogenen Ansätze lassen sich auf Karl Marx und die marxistische Soziologie zurückführen, während schichtungsbezogene Konzeptionen auf Max Weber und Theodor Geiger zurückgehen. Nach Geiger besteht eine Schicht aus *„Personen, die irgendein erkennbares Merkmal gemein haben und als Träger dieses Merkmales einen gewissen Status in der Gesellschaft und im Verhältnis zu anderen Schichten einnehmen ..."* (Geiger 1962: 186).

Unterschiedliche Klassen- bzw. Schichtzugehörigkeiten führen zu unterschiedlichen Lebensbedingungen und Lebensstilen (bzw. in der marxistischen Terminologie Klassenbewusstsein, bei Geiger Schichtmentalität). Inhaltlich lässt sich ein so verstandener Lebensstil als Bindeglied zwischen Sozialstruktur und Verhalten interpretieren: *„Lebensstile bezeichnen die aktive, expressive und konsumtive Seite der sozialen Ungleichheit im Unterschied zur passiven, allokativen Seite sozialer Lagen und Klassen, in denen vor allem über ökonomische Lebenschancen entschieden wird"* (Lüdtke 1992: 138).

den durch eine Reihe horizontaler, quer dazu verlaufender Ungleichheitsbedingungen ergänzt (Abb. 1)[2].

Abb. 1: Soziale Schichtung der westdeutschen Bevölkerung



b) die Lebensstilforschung: Grundsätzlich in eine andere Richtung gehen die Überlegungen der Lebensstilforschung, die sehr stark von dem französischen Kultursoziologen Pierre Bourdieu geprägt sind. Sein „Struktur-Habitus-Konzept" (Bourdieu 1993) ist das wohl meistdiskutierte Konzept der soziologischen Ungleichheitsforschung. Ziel des Bourdieuschen Ansatzes ist die Entwicklung einer *„mit den gewöhnlichen Dichotomien brechenden Theorie des Handelns oder der Praxis, einer Konstruktion des sozialen Raumes, die das alte Problem der sozialen ´Klassen´ löst, indem sie es auflöst, zersetzt, einer Theorie der symbolischen Herrschaft, die die Besonderheit der symbolischen Logik anerkennt, sie zugleich aber auch in den Objekten Strukturen der Verteilung der verschiedenen Arten von Kapital (oder Macht) fundiert"* (Bourdieu 1989: 410).

Bourdieu versucht, einen systematischen Zusammenhang zwischen objektiven Ungleichheitsstrukturen, die er in einer Art Kapitaltheorie (*soziales, ökonomisches, kulturelles Kapital*) erfasst, Wahrnehmungs-, Denk- und Beurteilungsschemata (*Habitus*) (Müller 1992: 255) sowie daraus folgend Handlungsmuster (Praxis) aufzuzeigen, die wiederum zur Reproduktion der Strukturen führen.

Die Klassenunterschiede, das Haben, werden erst durch entsprechende Symbole, das Sein, als soziale Klassifikationen wahrnehmbar, die vor allem auf dem Prestigewert von Gütern und Verhaltensweisen aufbauen. Der Kampf um gesellschaftliche Positionen ist dann der Kampf um symbolische Güter und das dazugehörige Prestige, um den legitimen Geschmack, der sich in typischen Lebensstilen zeigt.

---

[2] Geissler beschreibt sein „Häuschenmodell" wie folgt: *„Zum einen hat sich das vergleichsweise einfache Wohnhaus der 60er Jahre inzwischen in eine ansehnliche Residenz mit Komfortappartments verwandelt; selbst im Kellergeschoß ist es - von einigen Ecken abgesehen- inzwischen etwas wohnlicher. Zum anderen sind Decken und Wände noch durchlässiger geworden. (...) Die Zusammenhänge von Soziallagen einerseits, Mentalitäten und Verhaltensweisen andererseits haben sich weiter gelockert. Außerdem sind schichttypische Unterschiede an der lebensweltlichen Oberfläche (...) schwerer wahrnehmbar geworden. (...) Um im Bild des Hauses zu bleiben: die Stockwerke und Zimmer der Residenz sind nicht durch durchgehende Decken und Wände gegeneinander abgeschottet, sondern verstellbare Wände, Raumteiler und halboffene Etagen zeigen viele Durch- und Übergänge an. (...) Dennoch sind die Menschen weiterhin genötigt oder gewillt, sich vornehmlich in bestimmten Wohnbereichen aufzuhalten"* (Geissler 1992: 76).

Das Konzept Bourdieus ist in der soziologischen Forschung inhaltlich und methodisch nach wie vor sehr umstritten. Sowohl mit sehr ähnlichen empirischen Konzepten (Blasius; Winkler 1989) als auch mit anderen Modellen (z.B. Lüdtke 1989) ergeben sich jeweils unterschiedliche Lebensstile, der Bezug zur strukturellen Ebene sozialer Ungleichheit weicht zum Teil sehr deutlich von den Ergebnissen Bourdieus ab. Insgesamt lässt sich feststellen, dass es auf theoretischer Ebene bisher nicht gelungen ist, ein einheitliches, allgemein akzeptiertes Modellgerüst zu entwickeln, in dem sich die Strukturen sozialer Ungleichheit und ihre Ausprägung in verschiedenen Lebensstilen plausibel darstellen und erklären lassen.

In jüngster Zeit ist die Diskussion über die „feinen Unterschiede" der Lebensstile unserer Gesellschaft gegenüber den zunehmend wieder deutlicher werdenden „harten Unterschieden" im Kontext struktureller Arbeitslosigkeit und der Herausbildung sozialer Brennpunkte in unseren Verdichtungsräumen etwas in den Hintergrund getreten.

c.) *„Lebensweltforschung" von Konsum- und Meinungsforschungsinstituten.* Bahnbrechend für diese Richtung war die „Lebensweltforschung" des SINUS-Instituts (Becker; Nowak 1982). Dieses Konzept wurde Ende der siebziger Jahre konzipiert und seitdem kontinuierlich für die Marktforschung (Spiegel-Verlag 1990) und Meinungsforschung weiterentwikkelt.

Grundsätzlich wird in solchen als Lebenswelt-, Lebensstil- oder Milieuforschung bezeichneten Ansätzen der ansonsten eher mikrosoziologisch verwendete Milieubegriff auf die Makro-Ebene übertragen. Mittels umfangreicher Befragungen werden grundsätzliche Wertorientierungen, Lebensziele und Einstellungen zu wichtigen Lebensbereichen (Arbeit, Freizeit, Familie) abgefragt. Aus den Antworten werden Milieus mit gleicher oder ähnlicher Wertorientierung gebildet.

Problematisch an diesen Ansätzen ist vor allem, dass Fragen zur Wertorientierung nur schwer in objektive Kriterien zu fassen sind, so dass hier ein großer Spielraum für subjektive Beeinflussungen der Ergebnisse bleibt, und dass sich die verschiedenen Milieus zum Teil deutlich überlappen. So kommt denn auch Richter (1992: 226) zu folgendem Schluss:

„Lebensstilstudien (...) sind in der internationalen Markt- und Meinungsforschung mittlerweile durchaus gebräuchlich. Eine verwirrende Vielfalt von Stilen wird man entdecken. Man gewinnt den Eindruck, dass Lebensstile das sind, was die jeweiligen Forscher denken, dass sie sind. Die Poesie der Namensgebung verdeckt oft ungenügende theoretische - manchmal wohl auch empirische - Absicherung der Lebensstilstudien. Zu zufällig erscheinen die verwendeten Indikatoren, zu inkonsistent deren Inhalt. Einmal wird nach Werthaltungen gefragt, ein anderes Mal nach Verhalten, und alles wird durch multivariate Analysen zu Clustern geballt."

Fazit: Soziale Ungleichheit und Lebensstile

- Das klassische Modell der vertikalen Schichtung bildet die gesellschaftliche Wirklichkeit nicht mehr zutreffend ab. Allerdings sind die Ungleichheitsfaktoren Einkommen, Beruf und Bildung immer noch wesentliche Merkmale ungleicher Lebensbedingungen.
- Auch lebensverlaufsspezifische Unterschiede (Alter, Haushaltsstruktur etc.) erweisen sich als relevante Kategorien sozialer Ungleichheit.
- Neben diesen „klassischen" Ungleichheitsfaktoren haben sich eine Reihe von weiteren, „neuen" Ungleichheitskategorien als wichtig erwiesen, insbesondere geschlechtsspezifisch unterschiedliche Lebensbedingungen, unterschiedliche Zeitautonomie und soziale Sicherheit. Aspekte dieser Faktoren werden als „constraints" in sozialgeographischen Untersuchungen berücksichtigt.
- Individualisierungs- und Pluralisierungstendenzen führen zu differenzierteren und komplexeren gesellschaftlichen Strukturen, die sich immer weniger in vertikal strukturierten Gesellschaftsmodellen beschreiben lassen.
- Durch eine zunehmende Entkoppelung von Sozialstruktur und Wertvorstellungen bzw. Milieus sowie eine gleichzeitige Pluralisierung von Milieus und Lebensstilen ist die Relevanz der Sozialstruktur für verhaltensorientierte Untersuchungen stark gesunken. Dementsprechend gewinnen differenzierte mikrosoziologische Milieustudien und Lebensstilkonzepte wachsende Bedeutung.
- Gleichzeitig wird der Facettenreichtum unterschiedlicher Lebensstile von politischen Grundüberzeugungen über Einkaufspräferenzen und Musikgeschmack bis hin zu Grundeinstellungen zu Familie oder Freizeit deutlich. Diese Komplexität erschwert die empirische Erfassung von Lebensstilen.

4.2.3 Konsumentenverhalten

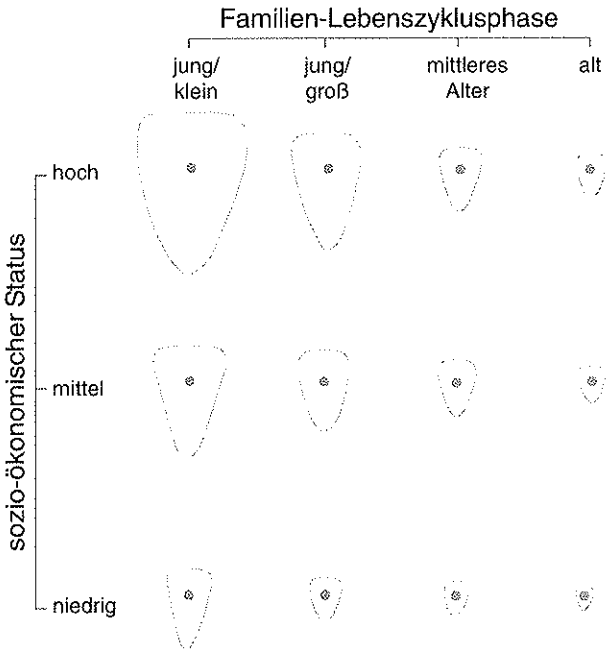
Das Konsumentenverhalten wird, wie betriebswirtschaftliche und geographische Untersuchungen zeigen (Heinritz 1989, Kagermeier 1991a u. b, Kulke 1992, Greiner 1994), vor allem geprägt vom verfügbaren Einkommen und Zeitbudget, es wird gesteuert vom Fehlen oder Vorhandensein eines PKW und verändert sich im Lebensverlauf und mit sich wandelnden Lebensstilen.

In verhaltensgeographischer Sicht lässt sich Konsumentenverhalten als aktionsräumliches Verhalten vor beschränktem Informationshorizont verstehen, etwa in der Form wie von Potter (1982) dargestellt. Jeder Konsument verfügt nur in einem begrenzten Raum über Informationen hinsichtlich möglicher Einkaufsziele; eine noch geringere Zahl der innerhalb dieses Gebiets bekannten Einkaufsmöglichkeiten wird auch tatsächlich genutzt. Tendenziell kommen hier vor allem die dem Wohnstandort nahe gelegenen Zentren sowie die Hauptgeschäftscity in Frage.

Mit zunehmendem sozioökonomischem Status vergrößert sich in der Regel der Aktionsraum, während mit fortschreitendem Alter im Lebenszyklus sich das Gebiet oft verklei-

nert. Der Konsumraum von jungen Haushalten (ohne Kinder) mit hohem sozioökonomischem Status ist theoretisch am größten (siehe Abb. 2).

Abb. 2: Konsumraum nach Haushaltsmerkmalen



Quelle Potter 1982: 145 (nach Kulke 1992: 52)

Konsumstile und Verbraucherverhalten in der Bundesrepublik Deutschland unterliegen einem mittelfristigen Wandel. Bekanntlich lassen sich, in etwas holzschnittartiger Form, für das Nachkriegsdeutschland verschiedene einander ablösende „Konsumwellen" unterscheiden: „Fresswelle", „Wohnwelle", „Autowelle" und „Urlaubswelle".

Gegenwärtig findet offensichtlich eine starke Polarisierung bzw. Segmentierung der Wünsche von Konsumenten statt. *„Eine Polarisierung zeigt sich darin, daß Konsumenten bei Massenartikeln des täglichen Bedarfs eine ausgeprägte Niedrigpreisorientierung aufweisen und zugleich eine hohe Ausgabenbereitschaft bei Individual- und Lebensstilprodukten besitzen"* (Kulke 1992: 55). Eine Segmentierung wird in einem zunehmend lebensverlaufs- bzw. lebensstilspezifischen Verhalten deutlich. Jugendliche, konsumorientierte „Dinkies", konsumkritische „Ökos", Alleinerziehende oder Singles, „Wüstenrot-Fa milien" (2 Eltern, 2 Kinder), mobilitätseingeschränkte Rentner haben verschiedene Präferenzen und bewerten gleiche Versorgungsangebote durchaus unterschiedlich.

Konsum wird, neben dem reinen Versorgungsaspekt, zunehmend zu einem sozialen Unterscheidungsmerkmal, der Wert der Güter wird ein symbolischer (siehe Bourdieu 1989). Zunehmend findet eine Trennung zwischen einerseits Preisorientierung und andererseits hoher Ausgabebereitschaft bei Individual- und Lebensstilprodukten statt. Das noch Anfang der neunziger Jahre deutlich verschiedene Konsumentenverhalten in den neuen Bundesländern scheint sich sehr rasch dieser Tendenz angepasst zu haben (vgl. Jürgens 1997, Achen 1998).

Im Verständnis einer verhaltensorientierten Zentralitätsforschung resultiert die unterschiedliche Entwicklungsdynamik von Zentren sowohl aus Veränderungen der Angebotsseite wie auch aus Wandlungen im Nachfrageverhalten (Bevorzugung bestimmter Angebotsformen durch die Käufer) und aus der verschiedenen städtebaulichen und „atmosphärischen" Attraktivität der Zentren.

4.2.4 Einige empirische Befunde zum Thema Einkaufsattraktivität und Konsumentenverhalten

Empirische Untersuchungen zu räumlichen Aspekten von Einkaufsattraktivität und Konsumentenverhalten (vgl. KAGERMAIER 1991a u. b; GEBHARDT 1996a, GANS; THOMI (Hrsg.) 1998) lassen in der Regel einige Trends erkennen, die das überkommene System an Zentralen Orten und zentralörtlichen Bereichen, zumindest was den Bereich Einzelhandelszentralität anbetrifft, in Frage stellen. Im Folgenden seien die wichtigsten Entwicklungen stichwortartig aufgelistet, ohne dass näher auf zugrundliegende empirische Befunde eingegangen werden kann.

Zu nennen sind:

- *Eine weiterhin anhaltende Verlagerung von gewerblichen Unternehmen und großflächigen Einzelhandelsbetrieben in den suburbanen Raum mit daraus resultierenden Konflikten zwischen Innen- und Außenentwicklung des Einzelhandels in den Städten*

Nach der Gründerwelle von Einzelhandelsunternehmen im suburbanen Raum der neuen Bundesländer in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, die dort in einigen Verdichtungsräumen zu einem höheren Versorgungsgrad (Einzelhandelsflächen /Einwohner) als in vergleichbaren Städten der alten Bundesrepublik geführt hat, investieren die großen Einzelhandelskonzerne derzeit wieder massiv im Umland westdeutscher Zentren (vgl. THOMI 1998). Mit der zunehmenden Filialisierung und „Banalisierung" des innerstädtischen Angebots (JUNKER; KRUSE 1998) steigt die Attraktivität nicht-integrierter großflächiger Standorte neuer Betriebsformen (z.B. Centro in Oberhausen, FOC in Zweibrücken). Die Raumordnung und Regionalplanung tut sich zunehmend schwer mit Planungen für zentrenferne FOCs bzw. mit der Verlagerung sogenannter „zentrenrelevanter" Sortimente in periphere Standortcluster (typisches Beispiel: Spielwaren als Ergänzung zu IKEA-Möbelgeschäften).

- *Ein deutlich lebensverlaufs- und lebensstilspezifisches Versorgungsverhalten mit sehr unterschiedlichen alltäglichen Aktionsräumen der Bevölkerung*

Wie empirische Untersuchungen zeigen (GEBHARDT 1996a, GEISCHER 1998, SCHELLENBERG 1998), lässt sich heute ein deutlich segmentiertes, d.h. lebensstil- bzw. lebensverlaufsspezifisches Einkaufsverhalten feststellen, das durch die Faktoren Einkommen, Alter und verfügbares Zeitbudget gesteuert wird. Während Großstadt- bzw. Altstadtstandorte vor allem für Gruppen mit flexiblem Zeitbudget (Jugendliche, Rentner...) dank ihres Erlebnis- und Unterhaltungswertes attraktiv sind, bevorzugen junge Familien mit Kindern verkehrsgünstige Einkaufszentren bzw. nahe gelegene dezentrale Standorte. Die Vorstellungen vom „idealen Einkaufsort" und seinen Qualitäten variieren je nach Lebensstil und Alter. Bei Faktoren wie Erreichbarkeit mit PKW oder Parkmöglichkeiten sind die Bewertungen verschiedener Lebensstilgruppen geradezu polarisiert.

Natürlich stellen auch solche lebensverlaufs- bzw. standortspezifischen Einkaufsorientierungen Generalisierungen dar. Letztlich ist das Aktionsraummuster jedes einzelnen sehr unterschiedlich, wird durch Kopplung von Aktivitäten, zeitliche und räumliche „constraints" und persönliche Vorlieben oder Abneigungen bestimmt. Solche Individualisierungen lösen überkommene räumliche Verhaltensmuster natürlich nicht völlig auf – auch hier be-

steht eine gewisse „Persistenz", welche zu einer Bevorzugung bekannter Konsumorte führt - aber sie führen doch in bestimmten Versorgungssegmenten (Möbelmärkte, Unterhaltungselektronik) zu einem recht variablen Versorgungsverhalten.

- *Eine räumliche Diversifizierung früher hochrangiger (oberzentraler) Güter und Dienste, verbunden mit einer deutlichen Konzentration von Versorgungsinfrastruktur in den Mittelzentren*

Empirische Befunde erhärten die verbreitete Vermutung, dass vor allem in größeren Verdichtungsräumen nur noch für wenige Warengruppen die Notwendigkeit besteht, das Oberzentrum aufzusuchen. Die Ausweitung von Standortclustern in den zwischenstädtischen Bereich hat zu einer Stärkung der Rolle von Mittelzentren geführt, während die Ausdifferenzierung der Nachfragemuster die in der Regel wenig differenzierten kleineren Zentren benachteiligt.

Im Kontext des veränderten Musters an Einzelhandelsstandorten stellt sich das Problem, wie sich die zunehmende Zahl nichtintegrierter Standorte im System zentraler Orte behandeln lässt. Dies gilt für zentrumsnahe Standorte z.B. auf Rüstungs-Konversionsflächen oder industriellen Revitalisierungsflächen ebenso wie für peripher gelegene Standorte großflächiger Einrichtungen (FOCs)

- *Zunehmende Standortkonkurrenzen zwischen gleichrangigen Zentren und Mehrfachorientierung beim Versorgungsverhalten*

Folge der gestiegenen Wahlfreiheit der Konsumenten aufgrund von Individualverkehr, höheren frei verfügbaren Einkommen und verändertem Lebensstil sind häufigere Konkurrenzen zwischen benachbarten Ober- oder Mittelzentren sowie eine zunehmende Mehrfachorientierung beim Versorgungsverhalten. Dies gilt nicht für alle Einzelhandelsbranchen in selbem Maße, aber doch speziell für Textilien und Bekleidung, Unterhaltungselektronik, Möbel und einige weitere Segmente des periodischen und episodischen Bedarfs, welche im Regelfall an mehreren, von Fall zu Fall unterschiedlichen Standorten eingekauft werden. Die räumliche Orientierung des Einkaufsverhaltens ist nicht mehr primär von der Distanz geprägt, sondern von Kriterien wie Verkehrsanbindung, Überlastung von Straßen und Stadtzentren, Vorhandensein von Parkplätzen, Ausrichtung des Nahverkehrsangebots, Erlebnisqualität des Einkaufens etc. Stadtmarketingmaßnahmen, verstärkte Werbung in regionalen Medien (Aktionswochen, Sonderangebote etc.) verstärken diesen Trend.

4.2.5 Konsequenzen für das System zentraler Orte

Angesichts der weitgreifenden Suburbanisierungsprozesse von Handel und Dienstleistungen in unseren Verdichtungsräumen, angesichts der inzwischen engen, häufig fernorientierten Versorgungs- und Kommunikationsverflechtungen und angesichts der zunehmenden Wahlmöglichkeiten einer konsumorientierten „Erlebnisgesellschaft" (Schulze 1993) stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es heute noch sinnvoll ist, von „Zentralen Orten" oder gar von abgrenzbaren „zentralörtlichen Bereichen" zu sprechen?

Seit den siebziger Jahren haben Untersuchungen zu innerstädtischen zentralörtlichen Gliederungen mit der Ausweisung von Subzentren, Bezirkszentren, Stadtteilzentren etc. (Borcherdt; Schneider 1976, Zehner 1987) ebenso wie die jüngeren Arbeiten zur Versor-

gungsorientierung im ländlichen und zwischenstädtischen Raum (GEISCHER 1998, SCHELLENBERG 1998)) neben Verschiebungen in der Bedeutung einzelner Zentrentypen (Stärkung von Mittelzentren, Bedeutungsverluste auf der unterzentralen Ebene) auch zahlreiche Hinweise für eine zunehmende „Mehrfachorientierung" des Versorgungsverhaltens bei zugleich stärkerer „Clusterung" der Einzelhandelsstandorte erbracht, die letztlich als Ausdruck einer zunehmenden Auflösung abgrenzbarer zentralörtlicher Bereiche interpretiert werden können. Zum quantitativen Umfang dieser Mehrfachorientierung besteht gleichwohl noch Forschungsbedarf.

Wenn eindeutige Versorgungsbeziehungen und zentralörtliche Bereiche zunehmend schwerer ermittelbar sind, stellt sich natürlich die Frage, ob nicht die bisherige Begrifflichkeit ganz aufgegeben und anstelle von Zentralen Orten neutral „Standortagglomerationen des Handels und der Dienstleistungen" in einer Form untersucht und ausgewiesen werden sollten, wie dies die industriegeographische Standortforschung, insbesondere deren entscheidungs- und verhaltenstheoretischer Zweig, tut. Auf der Makroebene könnten hier Städtesysteme im Mittelpunkt stehen, auf der Mikroebene das Konsumentenverhalten (vgl. DEITERS 1996).

Akzeptiert man jedoch weiterhin ein Konzept „Zentrale Orte", so wird man sich den tiefgreifenden Veränderungen stellen müssen, die der Wandel im Verkehrsverhalten und der Mobilität der Bevölkerung sowie der Struktur des Handels in den letzten 20 Jahren bewirkt hat. Wie lässt sich das Zentrale-Orte-Modell veränderten gesellschaftlichen Normen „anpassen", u.a. zur Energieeinsparung und zur Verkehrsminimierung, wie sieht das Verhältnis von haushaltsorientierten und unternehmensorientierten Dienstleistungen bei der Ausbildung und Definition von „Zentralität aus", wie trägt man der Verhaltenskomponente in einer „Erlebnisgesellschaft postfordistischen Zuschnitts" Rechnung, wie lassen sich Vorstellungen räumlich-funktionaler Arbeitsteilung in Form von „Städtenetzen" einbauen etc.?

Literatur

Achen, M. (1998): Die Transformation der Standortstrukturen im ostdeutschen Einzelhandel seit 1990. Habilitationsschrift (unveröffentlicht). Universität Heidelberg.

Beck, U. (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt.

Becker, U.; Nowak, H. (1982): Lebensweltanalyse als neue Perspektive der Meinungs- und Marketingforschung. Bericht über die Enwicklung eines anwendungsorientierten Forschungsprogramms. In: E.S O. M. A. R. Congress 1982, Vol. 2, S. 247-267.

Behrens, G. (1991): Konsumentenverhalten. Entwicklung, Abhängigkeiten, Möglichkeiten. Heidelberg (Konsum und Verhalten, Bd. 18).

Berger, P.A.; Hradil, S. (Hrsg.)(1990): Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile. (Soziale Welt, Sonderband 7). Göttingen.

Bertram, H. et al. (1993): Familien-Atlas: Lebenslagen und Regionen in Deutschland. Opladen.

Bez, D. (1991): Die Entwicklung des bundesdeutschen Einzelhandels - unter besonderer Berücksichtigung der großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in der Region Neckar-Alb. Tübingen (Diplomarbeit am Geogr. Institut).

Blasius, J.; Winkler, J. (1989): Gibt es die „feinen Unterschiede"? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 41, H. 1, S. 72-91.

Blotevogel, H. H. (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in Geographie und Raumplanung. In: Erdkunde, Bd. 50, S. 9-25.

Borcherdt, C. (1993): Bericht über Forschungen zu Fragen der Zentralen Orte und der Versorgungsbeziehungen der Bevölkerung (1953-1993). Stuttgart (Materialien des Geographischen Instituts der Universität Stuttgart, Heft 30).

Borcherdt, C.; Schneider, H. (1976): Innerstädtische Geschäftszentren in Stuttgart. Vorläufige Mitteilungen über einen methodischen Ansatz. Stuttgart (Stuttg. Geogr. Studien, Bd. 90), S. 1-38.

Bourdieu, P. (1989): Antworten auf einige Einwände. In: Eder, K. (Hrsg.): Klassenlage, Lebensstil und kulturelle Praxis. Theoretische und empirische Beiträge zur Auseinandersetzung mit Pierre Bourdieus Klassentheorie. Frankfurt a.M., S. 395-410.

Bourdieu, P. (1993): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt (6. Aufl.).

Deiters, J. (1996): Ist das Zentrale-Orte-System als Raumordnungskonzept noch zeitgemäß? In: Erdkunde Bd. 50, S. 26-34.

Gaebe, W. (1985): Verschiebungen im Zentrensystem des Rhein-Neckar-Raumes durch Einzelhandelsgroßprojekte. In: Aktuelle Probleme der Geographie. Festschrift für Erika Wagner. Duisburger Geographische Arbeiten, 5, S. 121-144.

Gans, P.; Luckhaupt, R. (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung – Innenstadt versus periphere Standorte. Mannheim (Mannh. Geogr. Arbeiten 47).

Gebhardt, H. (1996a): Einkaufsattraktivität und Konsumentenverhalten bei Zentralen Orten im nördlichen Regierungsbezirk Tübingen. Hohenheim (EFLR-Forschungen, Bd. 12)

Gebhardt, H. (1996b): Zentralitätsforschung - ein „alter Hut" für die Regionalforschung und Raumplanung heute. In: Erdkunde, Bd. 50, S. 1-8.

Gebhardt, H. (1998): Das Zentrale-Orte-Konzept – auch heute noch eine Leitlinie der Einzelhandels- und Dienstleistungsentwicklung? In: Gans, P.; Lukhaupt, R. (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung – Innenstadt versus periphere Standorte. Mannheim (Mannh. Geogr. Arbeiten 47), S. 27-48.

Geischer, D. (1998): Einkaufsorientierung und Einkaufsstrategien von Konsumenten im ländlichen Raum. In: Gans, P.; Lukhaupt, R. (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung – Innenstadt versus periphere Standorte. Mannheim (Mannh. Geogr. Arbeiten 47), S. 125-142.

Geissler, B. (1994): Klasse, Schicht oder Lebenslage? In: Leviathan, 22, 1994, H.4, S. 541-559.

Geissler, R. (1992): Die Sozialstruktur Deutschlands. Ein Studienbuch zur sozialstrukturellen Entwicklung im geteilten und vereinten Deutschland. Opladen.

Greiner, H. (1994): Die Chancen neuer Städte im Zentralitätsgefüge unter Berücksichtigung gewachsener Städte - dargestellt am Beispiel des Einzelhandels in Traunreut und Waldkraiburg. München (Diss., masch.-schriftl.).

Güssefeldt, J. (1983): Konsumentenverhalten und die Verteilung Zentraler Orte. In: Geograph. Zeitschrift, 68, S. 33-53.

Ders. (1994): Entwicklungen der Zentralitätsforschung.- In: Neues Archiv, S. 21-38.

Habermas, J. (1985): Die neue Unübersichtlichkeit. Frankfurt (Kleine politische Schriften 5).

Hahn, B.; Pudemat, P. (1998): Strukturwandel der Factory Outlet Center in den USA. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 99- 106.

Häussermann, H.; Siebel, W. (1993): Festivalisierung der Stadtpolitik durch große Projekte. Leviathan: Sonderheft 13. Opladen.

Hatzfeld, U. (1986): Standorte und standörtliche Konzentration von Fachmärkten. In: Raumforschung und Raumordnung, 44, S. 261-268.

Hatzfeld, U. (1988): Einzelhandelsentwicklung und Städtebau. Zwingt der Handel zum Handeln? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6, S. 159-163.

Heinritz, G. (1989): Der „Wandel im Handel" als raumrelevanter Prozeß. In: Münchner Geograph. Hefte 63, S. 15-128.

Hradil, S. (1987): Sozialstrukturanalyse in einer fortgeschrittenen Gesellschaft. Von Klassen und Schichten zu Lagen und Millieus. Opladen.

Junker, R.; Kruse, S. (1998): Perspektiven des Handels und deren Bedeutung für die Entwicklung von Zentren. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, S. 133-140.

Jürgens, U. (1998): Einzelhandel in den Neuen Bundesländern - die Konkurrenzsituation zwischen Innenstadt und „Grüner Wiese": dargestellt anhand der Entwicklungen in Leipzig, Rostock und Cottbus. Habilitation. Kieler Geographische Schriften 98.

Kagermeier, A. (1991a): Versorgungsorientierung und Einkaufsattraktivität. Passau (Passauer Schriften zur Geographie 8).

Kagermeier, A (1991b): Versorgungszufriedenheit und Konsumentenverhalten. Bedeutung subjektiver Einstellungen für die Einkaufsorientierungen. In: Erdkunde 45, S. 127-134.

Kohler, A. (1993): Der Mittelbereich Herrenberg - Ein Beitrag zur Neubestimmung Zentraler Orte und ihrer Einzugsbereiche unter Berücksichtigung methodischer Aspekte der Zentrale-Orte-Forschung. Materialien des Geographischen Instituts Stuttgart, Heft 29.

Koschitz, P. (1993): Die Theorie der Zentralen Orte: Dummheit oder Methode? In: DISP, 113, S. 45-63.

Kulke, E. (1992): Veränderungen in der Standortstruktur des Einzelhandels. Untersucht am Beispiel Niedersachsen. Münster/Hamburg (Wirtschaftsgeographie 3).

Lüdke, H. (1992): Lebensstile: Formen der Wechselwirkung zwischen Konsum und Sozialstruktur. In: Einsendle, R.; Miklautz, E. (Hrsg.): Produktkulturen. Dynamik und Bedeutungswandel des Konsum. Frankfurt a.M., S. 135 - 158.

Mayer, K.U. (Hrsg.)(1990): Lebensverläufe und sozialer Wandel. Sonderheft 31 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen.

Müller, H.-P. (1989): Lebensstile. Ein neues Paradigma der Differenzierungs- und Ungleichheitsforschung? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 41, S. 53-71.

Müller, H.-P. (1992): Sozialstruktur und Lebensstile. Der neuere theoretische Diskurs über soziale Ungleichheit. Frankfurt.

Potter, R.B. (1982): The urban retailing system. Location, cognition and behaviour. Aldershot.

Priebs, A. (1998): Factory Outlet Centers – Risiken und Herausforderungen für Innenstadtlagen durch neue Absatzwege der Hersteller. In: Gans, P.; Lukhaupt, R. (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung – Innenstadt versus periphere Standorte. Mannheim (Mannh. Geogr. Arbeiten 47), S. 107-116.

Richter, R. (1992): Lebensstile zwischen Zeitgeist und Handlungsprinzip. In: Einsendle, R.; Miklautz, E. (Hrsg.): Produktkulturen. Dynamik und Bedeutungswandel des Konsum. Frankfurt, S. 225 - 236.

Schamp, E.W. (1986): Industriestandorte und Wirtschaftsdienste im ländlichen Raum. Zum Reichweitenmuster der Dienstleistungsnachfrage von Industrieunternehmen in Niedersachsen. In: Berichte zur dtsch. Landeskunde, 60, S. 201-226.

Schellenberg, J. (1998): Einkaufsattraktivität und Konsumentenverhalten in Schriesheim. Berichte aus dem Arbeitsbereich Anthropogeographie der Universität Heidelberg.

Schulze, G. (1993): Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt.

Spiegel-Verlag (Hrsg.)(1990): Spiegel Dokumentation Outfit 2. Kleidung, Accessoires, Duftwasser. Hamburg.

Stiens, G. (1995): Szenarien veränderter Zentralitätsstrukturen des städtischen Siedlungssystems. Mögliche Auswirkungen neuer siedlungsstruktureller Leitbilder und Konzepte der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, S. 659-674.

Thomi, W. (1998): Zur Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland. Interne und externe Ursachen des Strukturwandels und dessen Auswirkungen auf das Standortsystem des Einzelhandels. In: Gans, P.; Lukhaupt, R. (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung – Innenstadt versus periphere Standorte. Mannheim (Mannh. Geogr. Arbeiten 47), S. 5 – 26.

Tönnies, G. (1981): Die Verdichtungsräume in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Neuabgrenzung und regionale Belastungsanalysen. Frankfurt.

Vogt, M. (1988): Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser und Einkaufszentren als neue Elemente im Standortgefüge des Einzelhandels im Großraum Stuttgart. Stuttgart (Stuttg. Geogr. Studien 109).

Wolf, K. (Hrsg.) (1989): Zum System und zur Dynamik hochrangiger Zentren im nationalen und internationalen Maßstab. Frankfurt (Frankfurter Geographische Hefte Band 58).

Zehner, K. (1987): Stadtteile und Zentren in Köln. Eine sozialgeographische Untersuchung zu Raumstruktur und räumlichem Verhalten in der Großstadt. Köln (Kölner Geogr. Arbeiten 47).

Ruth Bördlein, Jörn Schellenberg

4.3 Die Bedeutung neuer Informations- und Telekommunikationstechniken für das zentralörtliche System am Beispiel von Telearbeit und E-Commerce

Gliederung

4.3.1 Grundlegende Potentiale von IuK-Techniken
4.3.2 Telearbeit
4.3.3 Electronic Commerce
Literatur

4.3.1 Grundlegende Potentiale von IuK-Techniken

Informations- und Kommunikationstechniken haben umfassende Einsatzmöglichkeiten, die nahezu alle Bereiche gesellschaftlichen Lebens beeinflussen und sich auch in vielfältiger Weise auf groß- und kleinräumige Siedlungs- und Stadtstrukturen auswirken. Die Möglichkeiten der Telekommunikation haben sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten tiefgreifend verändert und zeichnen sich heute durch folgende Eigenschaften aus:

- *Telematik,* d.h. Verschmelzung von Telekommunikation und vernetzten Computersystemen (z.B. Internet), Übertragung von Kommunikationsdaten zur fernen Datenauswertung;
- *Digitalisierung,* d.h. Daten (Informationen und bestimmte Güter) können global in großen Mengen, ohne Qualitätsverlust und mit hoher Geschwindigkeit übertragen werden;
- *Multimedia,* d.h. die Kombination unterschiedlicher Darstellungsformen (Texte, Töne, Graphiken, Videos) von Informationen und
- "Real-Time"-*Interaktivität,* d.h. die Möglichkeit des Nutzers/der Nutzerin "online" Informationen individuell auszuwählen, mit anderen in Kontakt zu treten oder Transaktionen zu tätigen.

Derzeit steht das Internet[1], bzw. das World Wide Web (WWW) als dessen interaktiver, multimedialer Basisdienst, im Zentrum des Interesses. Die Interaktivität basiert auf einem neuartigen Hypertextsystem, welches über sogenannte "Links" Informationsressourcen, die global auf völlig verschiedenen Rechnersystemen verteilt sind, verbindet.

[1] Als "Internet" wird das globale, dezentrale auf bestimmten Standards (TCP/IP) basierende globale Computernetz bezeichnet, welches sich durch verschiedene Basisdienste (E-mail, FTP, IRC, Telnet, WWW) auszeichnet.

Diese Aufhebung des Distanzwiderstands (multimediale Kommunikation zwischen Orten unterschiedlicher Entfernung kann in annähernd gleicher Zeit und Qualität erfolgen) ist ein wesentliches Merkmal des Internet. Für viele Arten der Interaktion spielt es dann prinzipiell keine Rolle mehr, welche physikalische Entfernung zwischen den Beteiligten liegt.

In diesem Abschnitt steht die Frage im Mittelpunkt, welche Effekte die Nutzung vernetzter Computertechnik mit leicht bedienbaren multimedialen Anwendungen durch große Teile der Bevölkerung auf derzeitige zentralörtliche Strukturen haben kann. Die bedeutendsten Einsatzfelder mit hohem Entwicklungspotential sind neue Formen der Telearbeit und vor allem der E-Commerce. Zunächst wird auf den Einsatzbereich Telearbeit und dessen potentiellem Beitrag zu einer Homogenisierung der Zentrenstruktur eingegangen. Anschließend wird die Bedeutung von Telematik für einige im engeren Sinne zentrenrelevante Funktionen, nämlich das Angebot von Waren sowie privaten und öffentlichen Dienstleistungen für Endverbraucher (Electronic Commerce) betrachtet. Hier geht es vor allem um die zukünftige Entwicklung des traditionellen Spannungsfeldes zwischen dem innerstädtischen Einzelhandel und dem auf der "grünen Wiese" (Innen- vs. Außenentwicklung) im Zeitalter eines neuen Angebotsmediums.

Neu gegründete E-Commerce Unternehmen, die Güter und Dienstleistungen ausschließlich über den virtuellen Raum absetzen, sind weitere Konkurrenten am Markt. Andererseits können sich aber auch die traditionellen physischen Betriebe neue Medien zunutze machen, um mehr Produkte anbieten zu können oder sich ein größeres Kundenpotential zu erschließen.

Damit wird die wichtige Frage nach der Zukunft der Einzelhandelslagen (vgl. Kap. 4.1) unter dem Blickwinkel des Technikeinsatzes wieder aufgegriffen. Die vielfältigen Wechselbeziehungen mit anderen Aspekten gesellschaftlichen Wandels, z.B. Mobilitätsverhalten, Zeitverwendungsstrukturen, Freizeitverhalten oder Lebens- und Konsumstilen (vgl. Kap. 4.2) und damit auch mit der Siedlungsstrukturentwicklung müssen bei der folgenden Darstellung jeweils berücksichtigt werden.

4.3.2 Telearbeit

Anders als im Zeitalter der industriellen Revolution, dem Ausgangspunkt der Verstädterung aufgrund des Arbeitskräftebedarfs am Rohstoffstandort, steht in der heutigen Dienstleistungsgesellschaft der Faktor "Information und Kommunikation" im Vordergrund. Informationen können ebenso wie die Kommunikation zwischen Individuen als digitalisierbares Gut über Datenleitungen übertragen werden. Dies ermöglicht neuerliche Veränderungen der Siedlungsstrukturen, da Büroflächen in teuren Agglomerationsraumlagen und das zeit- und energieaufwendige Pendeln von Beschäftigten vor allem in modernen Dienstleistungsunternehmen nicht mehr zwingend notwendig ist. So wurden in der ersten Euphorie bezüglich der raumstrukturellen Potentiale der Telematik große Hoffnungen an die Entlastung von Verdichtungszentren zugunsten der Entwicklung ländlicher Regionen durch massenhafte Verbreitung von Tele-Heimarbeit geknüpft.

Eine solche Entwicklung wäre sowohl in sozialer (Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse bzw. ausgeglichener Siedlungsstrukturen) als auch in ökologischer (Verkehrsver-

meidung) und aufgrund der Kostenvorteile für die Unternehmen auch in ökonomischer Hinsicht erstrebenswert.

Dem stehen mögliche negative Auswirkungen wie die Induzierung neuen Verkehrs und die Verlängerung von Pendeldistanzen oder der Verlust sozialer Kontakte und die Ausbreitung unzureichend sozial abgesicherter Arbeitsverhältnisse (Telearbeiter als selbständige Subunternehmer) entgegen.

Bislang hat sich Telearbeit in Deutschland in weit geringerem Maße und in anderer Weise entwickelt, als zunächst erwartet wurde:

Derzeit gibt es in Deutschland nach Angaben des Fraunhofer-Instituts für Arbeitswirtschaft und Organisation etwa 870.000 Telearbeitsplätze (= 2 % der ca. 35 Millionen bundesdeutschen Arbeitsplätze[2]), allerdings in den wenigsten Fällen in Form "reiner" Telearbeit, bei der die Verbindung zwischen Unternehmen und Beschäftigten ausschließlich mittels vernetzter Rechner stattfindet. Die weitaus häufigste Form ist die alternierende Telearbeit, bei der die Beschäftigten einen Teil der Arbeitszeit am heimischen PC, den anderen Teil im Unternehmen (z.B. zu Besprechungen) verbringen. Daneben gibt es noch die Form der mobilen Telearbeit ohne dauerhaft festen Arbeitsplatz, die für viele Beschäftigte im Außendienst bereits Realität ist.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bestehen offenbar noch große Unsicherheiten bezüglich der Auswirkung dieser postmodernen Arbeitsweise auf Mitarbeitermotivation und Produktivität.

Unbestritten erhöhen die neuen IuK-Techniken aber die Flexibilität in der Standortwahl für Unternehmen und deren Beschäftigte. Dies kann derzeitige Trends der räumlichen Entwicklung sowohl verstärken, diesen teilweise auch entgegenwirken (vgl. die Übersicht bei Kordey, Gareis 1998: 16).

Als *trendverstärkende Effekte* werden dort u.a. genannt:

- *Verstärkung der Suburbanisierung* durch Nachfrage nach Büroflächen in dezentralen Wohngebieten
- Förderung der *funktionalen Entmischung* durch selektive Auslagerung von Bürofunktionen aus den Innenstädten
- *steigender Wohnflächenbedarf* durch Arbeitsplätze am Wohnort.

Gegenwärtigen Trends entgegen wirken beispielsweise:

- die Möglichkeiten der *Funktionsmischung* (Arbeit am Wohnort), damit verbunden die Stärkung der Kaufkraft am Wohnort
- neue Formen des Büroflächenmanagements (z.B. Desk Sharing), die zu einer *Verringerung des Büroflächenbedarfs* führen können
- der *Wegfall von Pendelfahrten*

[2] Das mittelfristige Potential liegt nach einem Report des Bundesministeriums für Wirtschaft bei 4 Mio.

- die zeitliche Flexibilisierung und die dadurch mögliche *Entzerrung des Verkehrsaufkommens.*

Konkrete Aussagen zu den Konsequenzen für zentralörtliche Verflechtungen sind also zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich, da die Adaption und konkrete Ausgestaltung verschiedener Formen der Telearbeit seitens der Unternehmen und die Auswirkung auf das aktionsräumliche Verhalten seitens der Beschäftigten nicht zuverlässig vorherzusagen ist.

Einige Annahmen sprechen jedoch für die Stärkung suburbaner Zentren und die Entlastung der Verdichtungsräume im Sinne des Leitbilds der dezentralen Konzentration. Ballungsräume könnten von einer deutlichen Verkehrsreduzierung und einer Verbesserung der Wohnungsmarktsituation profitieren, wenn Pendlerströme abnehmen und Büro- in Wohnflächen umgenutzt würden. Auch eine Wiederbelebung der vor allem in den 70er und 80er Jahren am Rande der Agglomeration entstandenen Satelliten und Trabantenstädte, die sich häufig zu monofunktionalen Wohnsiedlungen entwickelt haben, ist denkbar. Ebenso wie in diesen am Reißbrett geplanten Entlastungssiedlungen könnten im oft sich selbst überlassenen ländlichen Raum eine Erhöhung der Kaufkraftbindung sowie weitere positive Folgeeffekte (z.B. Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, der städtebaulichen Qualität etc.) erwartet werden.

4.3.3 Electronic Commerce

Ein weiteres Einsatzfeld von IuK-Techniken ist der sogenannte Electronic Commerce, ein Schlagwort, das gegenwärtig in aller Munde ist. Es bezeichnet "die elektronisch realisierte Anbahnung, Aushandelung und Abwicklung von Geschäftsprozessen zwischen Wirtschaftssubjekten. Dies kann im einfachsten Fall den Austausch von E-Mail-Nachrichten bedeuten. Fortgeschrittene Formen sind der weitgehend automatisierte Datentransfer zwischen Applikationen (EDI) oder der in jüngerer Zeit aufstrebende Bereich des Internet bzw. World-Wide-Web-basierten Geschäftsverkehrs" (Schoder, Strauß 1998).

Formen wie elektronische Datenübertragung (EDI - Electronic Data Interchange) werden z.B. im Finanzbereich mittels eigener Netze (SWIFT) bereits seit Jahrzehnten betrieben. Allerdings haben sich das Wachstum elektronischer Transaktionen sowie die daran geknüpften unternehmerischen Erwartungen vor allem durch die kommerzielle Nutzung des frei zugänglichen Internet in den letzten Jahren deutlich erhöht.

Beim Electronic Commerce lassen sich grundsätzlich drei Gruppen potentiell Beteiligter unterscheiden: Unternehmen, private Haushalte/Endverbraucher und die öffentliche Verwaltung. Bislang entfällt der weitaus größte Anteil am Electronic Commerce auf Transaktionen zwischen Unternehmen (Business to Business). Dies wird, so die Prognosen übereinstimmend, auch in den nächsten Jahren so bleiben. Das "online-shopping" durch den Konsumenten (Business to Consumer) befindet sich gegenwärtig noch im Versuchsstadium und hat am Gesamtumsatz des Einzelhandels gemessen eine eher marginale Bedeutung von unter einem Prozent, dennoch wird auch in diesem Bereich ein Wachstum vorausgesagt.

Digitale Transaktionsbeziehungen zwischen Anbietern und Verbrauchern sind von besonderem Interesse, da diese zu Gewichtsverschiebungen im Spannungsfeld der traditionellen Einzelhandelslagen führen können, was sich letztlich in der Standortstruktur niederschlagen würde. In Zeiten gesättigter Märkte und stagnierender Kaufkraft gibt es im Grunde genommen nichts mehr hinzuzuverdienen, sondern lediglich noch umzuverteilen (GEBHARDT 1996: 696). Des Weiteren wird im elektronischen Handel die Chance gesehen, die Versorgungssituation im ländlichen Raum zu verbessern und mit einer Erhöhung der Attraktivität peripherer Räume mittel- bis langfristig zu einer ausgeglicheneren Zentrenstruktur zu kommen. Schließlich führte der zunehmende Erfolg großflächiger, zwischenstädtischer Einrichtungen mit weitem Einzugsbereich zu einer Ausdünnung des Angebotes in der Peripherie. Vielfach ist in alten Dorfkernen selbst die Grundversorgung kaum noch sichergestellt, was besonders für ältere und immobile Bevölkerungsgruppen problematisch werden kann (MENSING 1999: 8ff). Dabei darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass gerade diese benachteiligten Verbraucher nur schwer an das Internet heranzuführen sind.

Dies ist einerseits eine Frage der technischen Zugangsmöglichkeit zum Internet und zum anderen eine Frage der Fähigkeit, das Medium zu bedienen. Da der Zugang in aller Regel über Computer erfolgt, haben Konsumenten, die nicht mit diesen aufgewachsen sind oder zumindest beruflich damit in Kontakt kommen, oft Berührungsängste und Schwierigkeiten im Umgang mit Rechnern.

Der Internetzugang ist für die gesamte Entwicklung des E-Commerce im Bereich Business to Consumer grundlegend. Hier gibt es wenige zuverlässige Angaben[3]. Folgt man jüngsten Erhebungen der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)[4], sind derzeit[5] etwa 18 Millionen Bundesbürger (= 34%) im Alter zwischen 14 und 69 Jahren online, wobei das Gros der Nutzer zwischen 20 und 40 Jahre alt ist und Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern entstammt. Etwa 10 Millionen beanspruchen einen außerhäuslichen Internetzugang, vornehmlich am Arbeitsplatz, und 12 Millionen greifen vom heimischen PC auf das Netz zu. Somit loggen sich also etwa 4 Millionen Bundesbürger von innerhalb wie von außerhalb der eigenen vier Wände in das Internet ein.

Bezogen auf ältere Studien ist ein rasches Wachstum der Internet-Zugänge und -Nutzung zu verzeichnen. Etwa 45 % der Nutzer sind täglich online und somit bestens mit dem Medium vertraut. Bei den z.B. durch die ARD-Online-Studien erhobenen Nutzungen steht die Suche nach kostenfreien Informationen mit über 80 Prozent an der Spitze der

[3] Die Problematik der Datenlage trifft für die Internet-Nutzung insgesamt zu. Es gibt zwar mittlerweile eine Vielzahl von Unternehmen und Institutionen, die Angaben zur Internet-Nutzung erheben und diese zusammen mit daraus abgeleiteten Prognosen veröffentlichen. Die Bandbreite der veröffentlichten Daten legt jedoch den Schluß nahe, dass die Erhebungen aus einer Reihe von Gründen, u.a. methodischer Art (Online-Erhebungen) keine validen Daten liefern.

[4] Der GfK-Online-Monitor ist nach eigenen Angaben bezüglich Fragenkatalog und Anzahl der Befragten die umfassendste Nutzerstrukturerhebung in Deutschland. Sie wird zweimal jährlich durchgeführt. In der sechsten Befragungswelle wurden 8004 Personen im Alter von 14 bis 69 Jahren im Zeitraum vom 24.05.2000 bis zum 05.07.2000 telefonisch befragt.

[5] Stand: September 2000

Nennungen, gefolgt vom Versand und Empfang von E-Mails, dem Überspielen/Laden von Dateien und der Suche nach kostenpflichtigen Informationen. Für geschäftliche Aktivitäten wird nach dieser Umfrage das Netz weitaus weniger genutzt; für Bankdienstleistungen von 36%, für "Online-Shopping" von 14% der Befragten. Auch nach GfK-Erhebungen ist davon auszugehen, dass etwa 50 % der Nutzer bereits ein Produkt online gekauft oder eine Dienstleistung in Anspruch genommen haben, hier überwiegt jedoch das Erwerben von Produkten gegenüber den Dienstleistungen. Auch wenn die veröffentlichten Zahlen voneinander abweichen, so wird in sämtlichen Studien einheitlich von einer noch immer ungebremsten Zunahme der Transaktionstätigkeit von Internetnutzern berichtet.

Digitale Dienstleistungen und elektronischer Einzelhandel

Bei der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen durch Endverbraucher muss von unterschiedlichen Potentialen zur Substituierbarkeit von persönlichen Kontakten ausgegangen werden. Hohe "Virtualisierungspotentiale" wurden beim Kauf leicht beschreibbarer, standardisierter Güter festgestellt. Ebenso sind digitale Produkte wie Software und auch Dienstleistungen ohne Güteraustausch (z.B. Informations- und Beratungsdienste von Reiseanbietern sowie Finanz- und Versicherungsdienste) für das E-Business besonders geeignet.[6] Diese können sogar direkt über das Netz vertrieben werden und benötigen keine weitere Auslieferungsinfrastruktur.

Digitale Finanzdienstleistungen

Einer der größten Wachstumsmärkte auf dem Sektor elektronischer Dienstleistungen ist das Online-Banking, das derzeit von etwa 7 Millionen Deutschen (=11%) über 18 Jahren betrieben wird (BDB 2000). Der Kontakt zwischen Kontoinhaber/in und Kreditinstitut findet dabei ausschließlich über Informations- und Kommunikationstechniken (WWW, Onlinedienste, Telefon) statt. Diese Form der Kontoführung wird sowohl von den Direktbanken ohne physische Filialen als auch von anderen Kreditinstituten mit vorhandenem Zweigstellennetz angeboten. Es ist jedoch anzunehmen, dass es sich dabei häufig nicht um die Erstkontoverbindung handelt.

Ein wesentlicher Grund für die vergleichsweise hohe Akzeptanz von Online-Banking liegt darin, dass hier der Wunsch vieler Kunden nach bequemer, von Öffnungszeiten unabhängiger Erledigung standardisierter Bankgeschäfte (z.B. Abfrage des Kontostands und der Umsätze, Überweisungsaufträge, Wertpapiergeschäfte, etc.) und kostensenkende Rationalisierungsmaßnahmen der Banken in die gleiche Richtung gehen. Die Hauptstrategie zur Senkung der Kosten liegt in der Personaleinsparung, die sich seit Jahren in der (z.T. durch Preispolitik forcierten) Ausweitung der Kundenselbstbedienung (Kontoauszugsdrucker, Kundenterminals, Geldautomaten etc.) innerhalb und außerhalb der Geschäftsstellen niederschlägt und schließlich im Online-Angebot der Banken mündete. Im Finanzdienstleistungsbereich sind daher bereits heute und sicherlich nicht zuletzt auch aufgrund der Perspektiven des elektronischen Geschäftsverkehrs deutliche Veränderungen im Stand-

[6] Zu den digitalisierbaren Gütern zählen des Weiteren elektronische Bücher, Filme, Videos, Musik, Präsentationen, Spiele, Photos, Magazine, Animationen, Fernsehübertragungen, etc.

ortgefüge bzw. in den Filialstrukturen zu konstatieren. Mehr und mehr Niederlassungen werden aufgegeben oder durch kleine "Automatenzweigstellen" ersetzt.[7]

Spezialisiertes Personal konzentriert sich in wenigen, größeren Bankeinheiten. Der Kontakt mit diesen Fachleuten kann entweder online von den kleineren Geschäftsstellen aus erfolgen oder direkt durch den Kunden mittels Telefon- bzw. Electronic Banking.

Diese Auflösungstendenzen bedienter Filialen werden sich fortsetzen und möglicherweise zum völligen Wegfall von Zweigstellen führen, wenn es den traditionellen Banken zukünftig nicht gelingt, den Kunden den Mehrwert des persönlichen Kontakts mit den Beratern zu vermitteln. Bezüglich der Gebühren können diese mit reinen Direktbanken kaum konkurrieren. Geldautomaten, die an zentralen Punkten oder in großflächigen Einzelhandelsbetrieben aufgestellt werden, wie es zum Teil heute schon der Fall ist, wären dann die Regel.

Mittelfristig ist – wie es die Entwicklung des Privatkundengeschäfts der Deutschen Bank AG derzeit vorführt – die Entstehung von Unternehmen zu erwarten, die eine Vielzahl von Finanzdienstleistungen (z.B. Kontoführung, Wertpapiergeschäfte, Versicherungen) für Endverbraucher auf unterschiedlichen Vertriebskanälen anbieten, um ein möglichst großes Kundenpotential zu erschließen.

Digitale Reisevermittlung

Ein weiteres Beispiel für die Eignung elektronischer Plattformen für Informations- und Beratungsdienstleistungen ist der Boom des digitalen Reisemarktes: Mit der Tendenz zu immer mehr Freizeit gewinnt der Reisemarkt allgemein an Volumen. So haben die Deutschen laut einer Studie des Internetmagazins "Firstsurf" allein im Jahr 1999 etwa 45 Mrd. DM ausgegeben, um dem Alltag zu entfliehen. Reisehäufigkeit und -entfernung nehmen weiter zu. Vor allem mit der Attraktivität ferner Orte steigt das Bedürfnis nach Information und Preistransparenz, da die Kosten bei Fernreiseanbietern deutlich schwanken können. Aufgrund der Konzeption des World Wide Web als Informations- und Kommunikationsmedium bietet es dem Reiseinteressierten einen Mehrwert in Form von Zusatzinformationen (z.B. 360°-Ansichten des anvisierten Zielgebietes, aktuelle lokale Veranstaltungskalender, interaktive Online-Touren, etc.) und Möglichkeiten der Kontaktaufnahme mit Einrichtungen und Personen am Urlaubsort. Hier können traditionelle Reisevermittler kaum mithalten. So bucht etwa jeder Dritte, der sich im Netz über Orte oder konkrete Angebote informiert, letztlich auch online (Firstsurf 2000), und zwar vor allem aufgrund der Möglichkeit des bequemen Vergleichs von Offerten, was dem steigenden Preisbewusstsein auf Konsumentenseite entgegenkommt.

Ursprünglich lag der besondere Dienst eines Reisebüros im Informationsvorsprung der Reisevermittler und deren Fähigkeit, komplexe Buchungssysteme bedienen zu können. Mit dem Erfolg und Ausbau des leicht bedienbaren, multimedialen World Wide Web geht

[7] Der Rationalisierungsprozess setzte bereits in den 80er Jahren ein, wurde dann durch den Neuaufbau von Vertriebsnetzen in den neuen Bundesländern verzögert. Ab Mitte der 90er Jahre ist dann wieder ein Rückgang der Zahl der Bankstellen zu verzeichnen (1992: 53.386 Bankstellen, 1997: 50.663). Für die Zweigstellen der Post AG gilt entsprechendes (1995: 19.706, 1997: 16.100); vgl. Floeting, Grabow 1998: 25.

dieser Vorsprung mehr und mehr verloren. Die Buchungssysteme stehen nun über das Internet jedem offen. In dieser Form der Kundenselbstbedienung ruhen wie beim Online-Banking erhebliche Einsparpotentiale. Daher ist die Gefahr der Desintermediation, d.h. der Umgehung des Zwischenhandels, in der Reisebranche so real wie in keiner anderen.

Elektronischer Einzelhandel

Der Anteil der "Online-Shopper" an allen Internet-Nutzern liegt in Deutschland wie erwähnt bei 40 - 50%. Allerdings werden Einkäufe im Netz eher gelegentlich getätigt, und die Nachfrage bezieht sich in erster Linie auf ausgewählte Warengruppen, welche sich für den Online-Vertrieb besonders eignen (siehe oben). Somit kaufen auch die "Online-Shopper" gegenwärtig (noch) überwiegend konventionell ein. Zudem wird das Gros der E-commerce-Umsätze von einigen wenigen deutlich überdurchschnittlich Aktiven erbracht.[8]

Daher erzielt der hiesige Einzelhandel nach Schätzungen des Hauptverbandes des deutschen Einzelhandels derzeit nur etwa 0,5 % seines Umsatzes über das Internet.

Einhergehend mit den enormen Steigerungsraten der Internetnutzung erwartet man jedoch eine Zunahme des Umsatzvolumens auf 10 bis 12 % in den kommenden fünf bis zehn Jahren[9]. Euphorische Prognosen gehen gar von Anteilen bis zu 50 % aus. Zunächst stellt das Netz aber nur eine weitere Möglichkeit für Händler dar, in Kommunikation mit ihren Kunden zu treten. Daher erstaunt es wenig, dass die großen Versandhandelsunternehmen sowohl in den USA als auch in Deutschland zu den "Pionieren" des elektronischen Handels gehören.[10] Schließlich ist E-Commerce bezüglich nicht digitalisierbarer Güter nichts anderes als Versandhandel mit Hilfe eines neuen Vertriebskanals. Hier verfügen die traditionellen Unternehmen bereits über die notwendige Auslieferungslogistik und Erfahrung.

Gemessen am Umsatzanteil des traditionellen "Offline"-Versandhandels, der in der Bundesrepublik seit Jahren relativ konstant bei etwa 5 % liegt, ist daher vor allzu großzügigen Schätzungen hinsichtlich des zukünftigen Anteils des Online-Shopping zu warnen.

Aufgrund der Kosten der privaten Internetnutzung und einer gewissen Unsicherheit bezüglich der Qualität von Produkten und der Vertrauenswürdigkeit der Anbieter ist "Online-Shopping" für Verbraucher nur dann attraktiv, wenn damit ein Mehrwert verbunden ist oder Güter nur auf diesem Wege erhältlich sind. Eine gegenüber dem herkömmlichen Einkauf veränderte Qualität ist z.B. die bequeme und schnelle Bestellung aus der gewohnten häuslichen oder beruflichen Umgebung, eine Erhöhung der Preistransparenz, ein größeres Angebot sowie die Möglichkeit, digitalisierbare Waren direkt zu erhalten. Diese

[8] Bezogen auf die USA hat das Marktforschungsunternehmen Cyber Dialogue festgestellt, dass 20 % der Online-Käufer 90 % des Umsatz generieren.

[9] siehe http://www.einzelhandel.de/hde02.htm

[10] Momentan liegt der Anteil des traditionellen Versandhandels am Gesamtumsatz des Business-to-Consumer E-Commerce nach Angaben des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels bei etwa 20 %. Es werden aber nicht in allen Segmenten neue Umsätze getätigt, sondern es findet eine Verlagerung von Katalogversand und Bestellung per Post und Fax hin zum Internet statt.

und andere Mehrwerte werden zukünftig unbestritten zu höheren Umsatzanteilen von Anbietern im virtuellen Raum führen.

Derzeit werden über das Internet in erster Linie Bücher[11] und Musik-CDs abgesetzt. Diese sind in hohem Maße standardisiert und weisen einen eher geringen Einkaufserlebniswert auf. Aber auch Hard- und Software gehören zu den begehrtesten im virtuellen Raum erworbenen Produkten. Erstere, da Internetnutzer überdurchschnittlich an Rechnersystemen interessiert sind, schließlich erfolgt der Zugang zum Netz in der Regel über diese. Letztere, weil Software aufgrund ihrer digitalen Struktur direkt elektronisch ausgeliefert werden kann. Da das Internet aber auch beste Voraussetzungen bietet, über Direktmarketing der zu beobachteten Differenzierung von Lebens- und Konsumstilen (Beck 1985, Bourdieu 1999, Schulze 1993) und dem Verlangen nach individuellen Produkten gerecht werden, könnte es sicherlich auch für den Absatz teurer Lifestyleprodukte (z.B. Autos, Designermöbel, etc.) an Bedeutung gewinnen. In den USA gibt es mittlerweile Agenturen, die z.B. beim Autokauf zusichern, das vom Kunden gewünschte Modell in spezieller Ausstattung zum günstigsten Preis zu beschaffen; Jeans-Händler bieten die Möglichkeit, ein nach individuellen Maßen gefertigtes Modell mittels des vorhandenen Vertriebsnetzes in wenigen Tagen an den Kunden zu liefern.

Trotz dieser Entwicklungen wird allgemein davon ausgegangen, dass der Internet-Handel nicht zur Desintermediation, d.h. zum völligen Wegfall des Handels als Mittler zwischen Produzenten und Endverbrauchern führen wird. Zwar wird in einigen Branchen die Direktvermarktung größere Bedeutung erlangen, die Vielfalt der Informationen gerade im Internet macht aber vermittelnde Institutionen weiterhin erforderlich. Dies werden nicht nur die traditionellen Handelsunternehmen sein, sondern auch für andere Unternehmen bietet sich die Beteiligung am Online-Handel an (z.B. Speditionen). Zudem ist darauf hinzuweisen, dass gegenwärtig zwar in erster Linie die oft als "innenstadtrelevante Sortimente" eingestuften Güter sowie vornehmlich in Innenstädten angesiedelte Dienstleistungen aus dem Finanz- und Versicherungs- und Reisebereich relativ erfolgreich elektronisch angeboten werden, dennoch steht auch traditionellen Einzelhändlern das Netz als zusätzlicher Vertriebskanal offen. Auf diese Weise können diese weitere Kunden gewinnen, eine größere Kundennähe und somit eine höhere Kundenbindung erzielen, ein umfangreicheres Sortiment anbieten und damit schließlich Attraktivität und Umsatz erhöhen.[12]

Oft fehlt traditionellen Händlern jedoch das nötige Know-How. Erste größere konventionelle Unternehmen haben nicht zuletzt deshalb bereits Allianzen mit Internetunternehmen geschlossen. So sind mittlerweile beispielsweise alle 60 Filialen der Universitätsbuchhandlung Phönix GmbH mit mindestens einem Terminal ausgestattet, das den Kunden ermöglicht, online auf das Angebot des Internethändlers "Buch.de"[13] zuzugreifen. E-

[11] Auf dem Internetbuchmarkt tummeln sich nach Schätzungen des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels gegenwärtig etwa 1800 Anbieter, die einen Umsatz von ca. 350 Mio. DM, also 2% des Gesamtumsatz generieren (siehe http://www.lz-net.de/news/webtechnews/pages/showmsg.prl?id=18691&type=3).

[12] So bietet zum Beispiel der Bertelsmann Buchclub in seinen Filialen demnächst Zugänge zum Internet-Buchhändler BOL an.

[13] http://www.buch.de

Commerce-Unternehmen und traditionelle Unternehmen müssen also nicht zwangsläufig Konkurrenten sein, sondern können sich durchaus auch durch Zusammenarbeit gegenseitig stärken. Der Markt ist momentan sehr stark in Bewegung, und es wird sich in den nächsten Jahren zeigen, welche Branchen sich in welcher Betriebsform an welchem Standort durchsetzen werden.

Behörden im Internet

Auch im Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern wird die Möglichkeit des Einsatzes von Multimedia erprobt. So bieten bereits Hunderte von Verwaltungen bundesdeutscher Städte einzelne Informations-, Kommunikations- und Transaktionsangebote an. Das reicht von der "einfachen" Stadtinformation bis zur Online-Abwicklung von Dienstleistungen. Allerdings bestehen die Angebote der öffentlichen Verwaltungen im Wesentlichen aus Ämterinformationen (Adressen, Telefon-, Faxnummern) und der Möglichkeit Formulare herunterzuladen oder bestenfalls online auszufüllen (z.B. Bochum, Bremen, Würzburg, München, Mannheim, Karlsruhe, Münster). Teilweise sind auch einfache Transaktionen wie Hotelreservierungen oder die Bestellung von Eintrittskarten für verschiedene Veranstaltungen möglich.

Die Vernetzung von Behörden ist eine wichtige Voraussetzung für die digitale Erledigung komplexerer Verwaltungsangelegenheiten. Hier ist die Ausstattung der deutschen Städte und Gemeinden sehr heterogen. Eine mittlerweile häufig anzutreffende Form sind in verschiedenen Städten (z.B. Heidelberg, Rüsselsheim) eingerichtete dezentrale "Bürgerbüros", in denen Bürger/innen idealtypischer Weise verwaltungsbezogene Aktivitäten bei einer Person, die mit den jeweiligen Ämtern vernetzt ist, regeln können. Die Erledigung dieser Transaktionen online von zu Hause wäre dann ein weiterer Schritt zur Virtualisierung.

Ergebnisse von Nutzer-Befragungen belegen die Nachfrage nach der Online-Abwicklung von Behördengängen. Hindernisse sind - neben der z.T. wenig fortgeschrittenen Vernetzung der öffentlichen Verwaltungen - gesetzliche Regelungen, die für bestimmte Verwaltungsvorgänge das persönliche Erscheinen voraussetzen, da der digitalen Unterschrift gegenwärtig noch nicht der Stellenwert einer handgeschriebenen zukommt. Somit muss der Nutzer die Formulare, die er sich bestenfalls herunterladen oder per E-Mail zuschicken lassen kann, noch von Hand unterschreiben und dem zuständigen Amt persönlich oder auf dem Postwege zukommen lassen, was einen Medienbruch bedeutet.[14]

Der Einsatz von IuK-Techniken zur Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten steckt in der Bundesrepublik insgesamt noch in den Kinderschuhen. Dies soll sich in den nächsten Jahren ändern. So hat die Bundesregierung beispielsweise den Städtewettbewerb "Media@komm" ausgeschrieben, um innovative multimediale Dienste und Anwendun-

[14] Allerdings ist für Januar 2001 geplant, das BGB mit dem § 126a um eine neue Formvorschrift zu ergänzen, die die elektronische Form im Sinne des Signaturgesetz mit der Schriftform gleichsetzt. Diese neue Rechtsnorm wirkt auch auf das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung mit ein, jedoch können Verwaltungsvorschriften für bestimmte Arten von Verwaltungsakten andere Regelungen vorsehen.

gen möglichst unter Nutzung der digitalen Signatur zu fördern. Dabei geht es um die Entwicklung von Modellprojekten: Zur Steigerung der Effizienz und Transparenz von Verwaltungs- und Geschäftsprozessen sollen rechtsverbindliche Dienstleistungen und Transaktionen zwischen öffentlicher Verwaltung, Bürger und Wirtschaft vollelektronisch, d.h. ohne Medienbrüche abgewickelt werden („virtuelles Rathaus", „elektronische Akte", „Bürgerkarte").[15]

Insgesamt stellt die Bundesrepublik für derartige Projekte 60 Mio. DM zur Verfügung, was unterstreicht, dass in den IuK-Techniken große Einsatz- und vor allem Nutzenpotentiale gesehen werden.

Projekte mit Vorbildcharakter lassen vermuten, dass die Vernetzung von Verwaltungseinrichtungen und damit auch die "Online-Services" deutlich zunehmen werden.

Freizeit und E-Commerce

Das bereits in Kapitel 4.3.3 umrissene Profil der Internetnutzung zeigt, dass viele das "Surfen" im Netz als Freizeitbeschäftigung betreiben, was besonders für die überproportional vertretenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen gilt. Diese sind auch die Zielgruppen der vielerorts eingerichteten Internet-Cafes[16], die aufgrund der dort meist pauschal erhobenen Nutzungsentgelte einen relativ preiswerten Netzzugang liefern. Immer häufiger werden zudem in Kaufhäusern (z.B. Karstadt und Kaufhof) öffentliche Internet-Terminals installiert, um jüngere Käufergruppen anzusprechen und den Unterhaltungscharakter des konventionellen Einkaufs zu stärken. Eine Weiterentwicklung sind Themenkaufhäuser wie beispielsweise Disney-Stores, die systematisch als "multimediale Erlebniswelten" konzipiert werden. Durch das Konzept der "Urban Entertainment Center" wird derzeit die Verknüpfung von Unterhaltung und Einkaufen, von Kunst, Konsum und Kommerz in verschiedenen Städten in größerem Maßstab umgesetzt.[17] Hier führt der Einsatz modernster Technologie (z.B. in den Kinos) gerade nicht zum Ersatz von Distanzüberwindung und direkten Kontakten durch Virtualisierung (vgl. hierzu auch Opaschowski 1997: 99ff.). Dieses Beispiel verdeutlicht, dass der traditionelle Handel mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken, insbesondere dem Internet, durchaus auch seine Attraktivität steigern kann. Dabei kann das Offerieren von Produkten oder Dienstleistungen im Netz noch einen zusätzlichen Multiplikatoreffekt bringen. Anhand der Potentiale darf jedoch ebenso wenig auf insgesamt reduzierte Mobilitätsbedürfnisse geschlossen werden, wie die digitale Revolution das papierlose Büro geschaffen hat. Unbestritten kann das Internet zur Minimierung von Versorgungswegen eingesetzt werden, in gewissem Maße fördert es aber auch raumgreifende Tätigkeiten, da eingesparte Zeit zu mehr Freizeit führt, die nicht unbedingt in den eigenen vier Wänden verbracht wird, zumal das Internet ein hervorragendes Medium der Information über Veranstaltungen und Freizeitziele ist.

---

[15] http://www.dlr.de/IT/MM/media@komm/initiative.html

[16] In Frankfurt am Main wurde Anfang 1999 eine Tankstelle neu eröffnet, die neben dem mittlerweile gängigen Warenangebot ein Internet-Café und eine Express-Filiale von McDonalds anbietet und 24 Stunden geöffnet ist.

[17] siehe Brune, 1996; Romeiß-Stracke, 2000, S. 78; Steinecke, 2000, S. 18f.

Technische Einschränkungen und Probleme

Auf die Wechselwirkungen der Möglichkeiten und Nutzung vernetzter Informations- und Kommunikationstechnik mit anderen gesellschaftlichen Entwicklungen und das daraus resultierende komplexe Bild möglicher raumstruktureller Effekte wird im anschließenden Kapitel eingegangen. Bereits bei der Betrachtung der technischen und institutionellen Aspekte bleibt jedoch eine Reihe offener Fragen:

- Netzinfrastruktur und Netzzugang: Bislang ist der Netzzugang einer der limitierenden Faktoren. Die komfortable private Nutzung ist von einem ISDN-Anschluss abhängig, der in Deutschland mittlerweile flächendeckend verfügbar, aber nicht für jeden bezahlbar ist. Für künftige Verbesserungen der Infrastruktur wie der Verbreitung ADSL- und anderer Breitbandtechnologien mit wesentlich über dem heutigen Standard liegender Übertragungsgeschwindigkeit ist nach dem Ende des Netzmonopols der Telekom noch stärker als bislang von einer nachfrageorientierten Ausbaupolitik auszugehen. Hierdurch erhalten die ohnehin wirtschaftsstarken Verdichtungsräume einen zumindest temporären Standortvorteil. Bislang dominieren bei der Internet-Nutzung deutlich bestimmte Bevölkerungsgruppen: überwiegend jüngere, gut ausgebildete Männer höheren Einkommens. Dies wird sich nur dann ändern, wenn Zugang und Nutzung noch einfacher sowie preisgünstiger werden. Gerade auch die Kosten sind vor dem Hintergrund sinkender Realeinkommen für die private Nutzung ganz entscheidend. Schließlich ist in dieser Situation nicht davon auszugehen, dass die Budgetanteile für die Mediennutzung steigen. Daher bleibt die Frage nach dem Ausschluss von der "Informationsgesellschaft" ein gesellschaftspolitisches Problem.
- Technische Reife: Die Frage der Akzeptanz von E-Commerce-Praktiken im gegenwärtigen Entwicklungsstadium durch die Konsumenten ist Gegenstand zahlreicher Befragungen (z.B. W3B[18], GfK-Onlinemonitor[19] etc.). Reine Online-Erhebungen sind methodisch problematisch, da diese Verzerrungen zum Positiven hin provozieren, wenn man ausschließlich bereits im Netz Aktive befragt und die Teilnahme an der Befragung zudem auf einer Selbstselektion beruht. Dennoch werden auch hier zahlreiche Einschränkungen vorgebracht.
- Zahlungssicherheit: Als ein wesentliches Hindernis für elektronischen Handel wird von Nutzern die mangelnde Sicherheit des Bezahlvorgangs angesehen. Dies führt häufig dazu, dass "konventionelle" Zahlungswege genutzt werden, was die technischen Möglichkeiten nicht voll ausschöpft und vor allem Spontankäufe hemmt. Mittlerweile gibt es eine Reihe von Projekten zum "Electronic Cash" als Zahlungsmittel, allerdings hat sich bislang kein einheitlicher Standard durchgesetzt. Ähnliches gilt momentan noch für die Frage einer anerkannten, sicheren und individuellen "elektronischen Signatur".
- Datenschutz: Ein weiteres Monitum betrifft den Datenschutz. Die häufig publikumswirksam erbrachten Nachweise, dass die Sicherungen der meisten Datenbestände relativ leicht "geknackt" werden können, lassen viele Nutzer an der Sicherheit ihrer Da-

[18] http://www.w3b.de/

[19] http://194.175.173.244/gfk/unternehmen/medien/studien.html

ten (z.B. Kreditkartennummern) zweifeln. Neben der Gefahr des kriminellen Missbrauchs von Daten schreckt auch die jeweils beim "Surfen" durchs Netz hinterlassene "Datenspur" viele Nutzer ab. Konsumpräferenzen, Surfgewohnheiten, Interessen, biographische Angaben und womöglich noch der Kontostand können automatisch protokolliert werden (Data-Mining) und dienen hervorragend als Grundlage für individuelles Marketing.

Gerade bezüglich der Sicherheitsaspekte kursieren sehr viele Gerüchte, doch ein Normalnutzer ohne spezielle Ausbildung hat nicht die Kompetenz, die Situation verlässlich einschätzen zu können. Daher kommt es weniger darauf an, wie die Sicherheit objektiv wirklich gewährleistet wird, als vielmehr wie sie beim Konsumenten wahrgenommen wird.

- Unüberschaubare Informationsvielfalt: Auch erfahrene Internet-Nutzer beklagen sich über die Informationsvielfalt, die sinnvoll zu nutzen kaum mehr möglich ist. Dies wird einerseits für Informationsanbieter ein Problem, da sie sich fragen, wie die Aufmerksamkeit des "Surfers" erreicht werden kann. Für Informationssuchende andererseits entsteht leicht das Gefühl, einer ungefilterten Informationsüberflutung ausgesetzt zu sein. Dies kann verschiedene Effekte haben: Zum einen wird die Stärkung etablierter, vertrauter Marken und Firmen erwartet, zum anderen entsteht hier eine Nische für neue Dienstleistungen, die die Vielfalt der Informationen für spezifische Zielgruppen selektieren und somit eine rationellere Nutzung ermöglichen.
- Steuerliche und juristische Rahmenbedingungen: Ebenfalls noch nicht gelöst sind eine Reihe von steuerlichen und rechtlichen Fragen (Verbraucherschutz), die sowohl die Besteuerungsnormen betreffen als auch die Durchsetzung von Besteuerung und Rechtsnormen auf virtuellen Märkten (vgl. Bach, Erber 1999).

Das Verhältnis von "Electronic Commerce" und zentralörtlichem System

Die engen Wechselwirkungen der technischen Entwicklung mit gesellschaftlichen Trends und die Kurzlebigkeit von Innovationen und Trends, die sehr schnell in eine andere Richtung gehen können, lassen es nicht zu, eindeutige Zusammenhänge zwischen Electronic Commerce und zentralörtlichem System zu formulieren.

Zwei Aspekte sind zu unterscheiden:

- Zum einen können derzeit keine verlässlichen Aussagen über die künftige Akzeptanz von Electronic Commerce gemacht werden, hier gehen die Annahmen über zeitlichen Horizont und der Nutzungsintensität weit auseinander;
- Zum anderen sind die möglichen Effekte von Electronic Commerce auf räumliche Strukturen sehr unterschiedlich, teilweise sogar widersprüchlich. Es kann daher hier nur darum gehen, Optionen denkbarer Entwicklungen zu benennen.

Um die Bandbreite des möglichen Fortganges aufzuzeigen, werden in der folgenden Übersicht die potentiellen Effekte von Electronic Commerce in Bezug auf wichtige allgemeine Trends dargestellt (vgl. auch Kap. 3). Dabei wird nach trendverstärkenden Effekten und solchen, die bestehenden Trends entgegenwirken, unterschieden.

Tab. 1: Zusammenfassende Übersicht: Mögliche Effekte von Electronic Commerce für Siedlungs- und Stadtstrukturen

Derzeitige Trends	Trendverstärkende Effekte von Electronic Commerce	Trendgegenläufige Effekte von Electronic Commerce
großräumig: Dekonzentration des konventionellen Handels zugunsten von Mittelzentren; Bedeutungsverlust von Unterzentren; Konzentration hochspezialisierter Funktionen in den Metropolen	• elektronischer Geschäftsverkehr ermöglicht kundenunabhängige Ansiedlung von Unternehmen	• größere Standortunabhängigkeit von Unternehmen und Haushalten kann periphere Regionen aufgrund geringerer Bodenpreise begünstigen
innerregional: anhaltende Suburbanisierung von Bevölkerung und Beschäftigung	• elektronischer Handel erhöht Wohnstandortwahlfreiheit der Konsumenten, Vorteile der Zentrennähe verlieren an Bedeutung • Distribution erfolgt von verkehrsgünstig gelegenen, subur-banen Logistikzentren	
innerstädtisch: Bedeutungsverluste innerstädtischer Zentren (z.B. Altstädte) und Nebenzentren (z.B. Stadtteilzentren)	• Rückzug aus der Fläche in verschiedenen Dienstleistungsbranchen (Finanz- und Versicherungsdienstleister, Post) • branchenspezifische Umsatzverluste kleinerer konventioneller Anbieter (Buchhandel, Reisebüros)	• dezentrale vernetzte Bürgerbüros können in geringem Maße Nebenzentren stärken
allgemeine Funktionsentmischung	• Handels- und Dienstleistungsfunktionen werden zunehmend in den virtuellen Raum verlagert	
Zunahme großflächiger Betriebsformen im Einzelhandel (z.T. in Kombination mit Unterhaltungseinrichtungen wie Internetcafés): FOC, Shopping- Malls, UEC	• Informationsmöglichkeiten des Internet erweitern Einzugsbereiche der neuen "Attraktionen" • Internetzugang (z.B. Internetcafés) in neuen Formen stationärer Einzelhandelseinrichtungen fördert die Besucherströme	• elektronischer Direktvertrieb gewinnt in verschiedenen Branchen an Bedeutung und entzieht konventionellen Handelsunternehmen Umsatzanteile • Geringerer Flächenbedarf durch ergänzenden Internetvertrieb im Ladeneinzelhandel
Konzentrationsprozesse im Handel	• Informationsvielfalt und Unsicherheit im Netz begünstigt bekannte Anbieter • Finanzkräftige Unternehmen haben beim Einstieg in den elektronischen Handel den längeren Atem	• Kleine und jüngere Unternehmen können mit geringem Aufwand global verkaufen und stellen eine zuätzliche Konkurrenz dar • Entwicklung neuer Dienstleistungen im Internet fördert die Entstehung von Unternehmen
Anhaltende Differenzierung von Lebens- und Konsumstilen	• Unterschiedliche Möglichkeiten, an der Informationsgesellschaft teilzuhaben (Zugangsmöglichkeit, Technikkompetenz, Akzeptanz) können vorhandene Ungleichheiten verstärken • Möglichkeit des Individualmarketing fördert weitere Ausdifferenzierung von Produkten und benachteiligt konventionelle Anbieter	
Wachsendes Verkehrsaufkommen	• Zeitersparnis kann zu neuen raumgreifenden Tätigkeiten führen • vielfältige Informationsmöglichkeiten können Bedürfnisse nach direkten Kontakten wecken	• Möglichkeit der direkten Kommunikation über das Netz reduziert das Verkehrsaufkommen • Gemeinsame Selbstdarstellung des örtlichen Einzelhandels (City-Portal) mit zentraler Bestellannahme ermöglicht eine Bündelung des lokalen Auslieferungsverkehrs • individuelles Mobilitätsmanagement (Fahrplanauskünfte, Fahrkartenverkauf) über Internet können Akzeptanz des Öffentlichen Verkehrs erhöhen

Quelle: ergänzt und verändert nach Kordey, Gareis 1998

Wie die zusammenfassende Übersicht verdeutlicht, hat Electronic Commerce aufgrund der standortbefreienden Wirkung, gleichsam moderner Formen der Telearbeit, durchaus das Potential zu einer ausgeglicheneren Zentrenstruktur beizutragen und die wirtschaftliche Situation sowie die der Versorgung in benachteiligten Regionen zu verbessern. Damit würde gleichzeitig eine Entlastung der Verdichtungsräume einhergehen.

Die besagte standortbefreiende Wirkung bezieht sich einerseits auf Unternehmen, die aufgrund von Kostenvorteilen in wichtigen Zukunftsbranchen schon heute erfolgreich elektronische Geschäftsbeziehungen vor allem untereinander, aber auch mit dem Endverbraucher pflegen, andererseits auf Konsumenten, die zumindest theoretisch ihren Bedarf online decken können. Entscheidend wird aber sein, wie die technischen Potentiale von Einzelhändlern und Dienstleistern zukünftig ausgereizt und weiterentwickelt werden, wie sich die Nachfrage nach elektronisch angebotenen Gütern und Diensten gestalten wird und wie sich dies letztlich auf das Mobilitätsverhalten und die Zeitverwendungsstrukturen der Verbraucher auswirkt.

Fraglich ist vor allem, wie sich der konventionelle, stationäre Handel, der sich ebenfalls die Möglichkeiten des Internet zunutze machen kann, im Vergleich zu reinen Online-Unternehmen ohne physischem Filialnetz entwickeln wird. Verschiedene Entwicklungen bei Finanzdienstleistungen und Handel zeigen, dass sich durch die Integration verschiedener Vertriebswege teilweise gravierende Veränderungen auf der Anbieterseite ergeben.

Die zunehmende Vernetzung von Verwaltungen und die damit einhergehende Möglichkeit, immer mehr Behördengänge online erledigen zu können, wird nur sehr indirekt räumliche Folgewirkungen haben, da Ämter auch ohne E-Commerce von einzelnen Bürgern relativ selten aufgesucht werden müssen. Dennoch können derartige Online-Services sicherlich zur Attraktivität elektronischer Geschäftsbeziehungen beitragen, wie auch die vor allem bei jüngeren Konsumenten zunehmende Bedeutung des Internet als Medium der Freizeitgestaltung und Unterhaltung.

Literatur

Bach, S.; Erber G. (1999): Electronic Commerce - Zu Chancen und Risiken des weltweiten elektronischen Geschäftsverkehrs. In: DIW-Wochenbericht 7/99.

BDB (Bundesverband Deutscher Banken) und Forschungsgruppe Wahlen 2000: Internet / Online-Banking / E-Commerce. In: Demo / Skopie. Umfragen, Meinungen, Gesellschaftstrends, 10/2000. http://www.bdb.de/download/demoskopie/00-10.pdf. 17.11.2000.

Beck, U (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main.

Bourdieu, P. (1999[11]): Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt.

Brune, W. (1996): Die Stadtgalerie: ein Beitrag zur Wiederbelebung der Innenstädte. Frankfurt/Main, New York.

Dudenhöffer, F. (1998): Abschied vom Massenmarketing. Systemmarken und Beziehungen erobern Märkte. Düsseldorf, München.

Firstsurf - Online-Magazin 2000: Reisemarkt Internet 1999/2000. Die Zukunft von Touristik und Geschäftsreise. Analysen, Trends, Umfrageergebnisse.http://www.symposion.de/reisereport/2000/reise2000.htm. 17.11.2000.

Floeting, H.; Grabow, B. (1998): Auf dem Weg zur virtuellen Stadt? Auswirkungen der Telematik auf die Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/1998, S. 17-30.

Gebhardt, H. (1996): Forschungsdefizite und neue Aufgaben der Zentralitätsforschung. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 10, S. 691-699.

Graham, S.; Marvin, S. (1996): Telecommunications and the city. Electronic spaces, urban places. London, New York.

Kordey, N.; Gareis, K. (1998): Telearbeit und die Zukunft der Stadt. Auswirkungen neuer Arbeitsformen auf die Raumstruktur. In: Godehardt, B. u.a. (Hrsg.): Managementhandbuch Telearbeit. 2. Ergänzungslieferung, Sept. 1998. Heidelberg. 823,1, S. 1-16.

Mensing, K. (1999): Entwicklung des Einzelhandels im Ländlichen Raum. Trends, Handlungsansätze, Best Practices. Expertise der Convent Planung und Beratung GmbH.

Maier, G. (1998): Internet, Globalisierung und Städte: Von physischer zu virtueller Agglomeration. In: Egeln, J.; Seitz, H. (Hrsg.): Städte vor neuen Herausforderungen (= ZEW Wirtschaftsanalysen). Schriftenreihe des ZEW, Bd. 28. Baden-Baden. S. 53-74.

Opaschowski, H. W. (1997): Deutschland 2010. Wie wir morgen leben - Voraussagen der Wissenschaft zur Zukunft unserer Gesellschaft. Hamburg.

Romeiß-Stracke, F. (2000): Erlebnis- und Konsumwelten: Herausforderungen für die Innenstädte. In: Steinecke, A. (Hrsg.) (2000): Erlebnis- und Konsumwelten. München, Wien, Oldenbourg, S. 76-84.

Schoder, D.; Strauß, R.E. (1998): Was ist Electronic Commerce? In: Who is who in Electronic Commerce 1998. Allgemeine Beiträge. S. 137-142.

Schulze, G. (1993): Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart. Frankfurt.

Steinecke A. (Hrsg.) (2000): Erlebnis und Konsumwelten. München, Wien, Oldenbourg.

Thomi, W. (1998): Zur Entwicklung des Einzelhandels in Deutschland. Interne und externe Ursachen des Strukturwandels und dessen Rückwirkungen auf das Standortsystem des Einzelhandels. In: Gans, P.; Lukhaup, R. (Hrsg.): Einzelhandelsentwicklung - Innenstadt versus periphere Standorte (= Mannheimer Geographische Arbeiten, 47). Mannheim. S. 5-26.

Rainer Danielzyk, Volker Dittmeier

4.4 Konsequenzen der Deregulierung in Staat und Gesellschaft für die Raumordnung

Gliederung

4.4.1 Zur Aktualität der Deregulierung in der Bundesrepublik Deutschland
4.4.2 Formen der Deregulierung: Marktöffnung und Privatisierung
4.4.3 Wirkungen der Deregulierung
4.4.3.1 Eisenbahnwesen
4.4.3.2 Öffentlicher Personennahverkehr
4.4.3.3 Postdienste und Telekommunikation
4.4.3.4 Privatisierung kommunaler Leistungen
4.4.4 Die Bindung Privater, insbesondere ehemals öffentlicher Unternehmen, an die Erfordernisse der Raumordnung
Literatur

4.4.1 Zur Aktualität der Deregulierung in der Bundesrepublik Deutschland

Deregulierung und Privatisierung sind - ausgehend von den USA - seit den 70er Jahren immer mehr in den Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Diskussionen gerückt. Als Gründe für dieses neue wirtschaftspolitische Paradigma werden etwa die Entlastung der öffentlichen Haushalte, die Senkung der Kosten sowie die daraus resultierenden Chancen für Verfahrens- und Produktinnovationen angeführt (vgl. Boss u.a. 1996). Auch können Deregulierungsmaßnahmen in Phasen des wirtschaftlichen Abschwungs neue Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Die Diskussion um die Deregulierung ist dabei als Ausdruck eines gesellschaftlichen Paradigmenwechsels zu werten, wurde doch die staatliche Regulierung in der Vergangenheit mit wohlfahrtsökonomischen oder verteilungspolitischen Zielen begründet. Seit den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts wurden in Deutschland umfassende Regulierungsmaßnahmen vorgenommen, einerseits um eine als ungerecht angesehene Einkommensverteilung zu verändern, andererseits um das Marktversagen in bestimmten Bereichen zu kompensieren.

Betrachtet man die Ansätze zur Deregulierung in der Bundesrepublik, so geht die aktuelle Diskussion auf das Jahr 1983 zurück. Die christlich-liberale Koalition verfolgte damit ordnungspolitische Ziele, war aber zugleich geleitet von fiskalpolitischen Überlegungen (Kraft, Obermann 1990: 71). Die Basis für konkrete Maßnahmen bildete das Konzept zur

künftigen Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes. Vorgesehen war die Reorganisation defizitärer Betriebe des Bundes mit dem Ziel einer langfristigen Konsolidierung und einer darauf folgenden Veräußerung. Auch sollten mittelfristig indirekte Bundesbeteiligungen verkauft werden. Daneben ging es um den Abbau von Barrieren für Private in Märkten, in denen auch die staatliche Seite engagiert ist. Gerade dieser Aspekt gewann durch die verstärkte Einflussnahme der EU an Bedeutung.

Diese bundespolitische Zielsetzung wurde auch von den Ländern weitgehend geteilt. Während beim Bund überwiegend Eigentumsrechte (Bundesbetriebe, Bundesbeteiligungen, staatliche Banken, Elektrizitätswerke usw.) veräußert wurden, dominierte bei den Ländern und Kommunen eher die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Private, da etwa Beteiligungen der Länder an Unternehmen eher die Ausnahme darstellen (Schneider, Hofreither 1990: 199f.).

Bei den Kommunen reicht die Diskussion um Deregulierungsmaßnahmen zeitlich noch weiter zurück als beim Bund und bei den Ländern. Die Leistungserstellung im Rahmen öffentlicher Handlungsfelder durch private Anbieter wurde bereits in den 70er Jahren intensiv diskutiert und in Form des outsourcing öffentlicher Aufgaben auch umgesetzt.

Im Folgenden kann es nun nicht darum gehen, Diskussion und Praxis der Deregulierung umfassend nachzuzeichnen. Vielmehr sollen nur einige, aus Sicht der Raumordnung besonders relevante Aspekte angesprochen werden.

4.4.2 Formen der Deregulierung: Marktöffnung und Privatisierung

Aus wirtschaftstheoretischer und -politischer Sicht wird mit der Deregulierung vielfach die Hoffnung verbunden, dass mehr Wettbewerb entsteht, durch die Aufhebung von Marktzutrittsbeschränkungen neue Anbieter in den Markt eintreten und die bisherigen Anbieter durch Rationalisierung und Innovation auf den verschärften Wettbewerb reagieren (Boss u.a. 1996: 386). Demzufolge müsste das Angebot differenzierter und attraktiver werden, die Kosten und damit auch die Preise für die Konsumenten sinken. Diesen Überlegungen ist allerdings entgegenzuhalten, dass dabei verteilungs- und wohlfahrtsökonomische Gesichtspunkte in den Hintergrund rücken. Das kann wiederum zur Folge haben, dass zwar ineffiziente Allokationen durch den Markt bereinigt werden, letztlich aber gesamtgesellschaftliche Nachteile entstehen. Aus Sicht der Raumordnung ist der Deregulierungsprozess zumindest ambivalent zu beurteilen, da er die Zielsetzung gleichwertiger Lebensbedingungen - insbesondere im Bereich der Infrastruktur - gefährdet.

Mit dem Abbau von Marktzutrittsbeschränkungen geht i.d.R. der Prozess der Privatisierung einher. Dabei reicht die Verwendungsbreite des Begriffs „Privatisierung" von der Umwandlung öffentlicher Unternehmen in Gesellschaften des Privatrechts über die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verwaltungsgebundene Rechtspersonen bis zur Veräußerung öffentlichen Vermögens. Es geht dabei also um die Übertragung bisher staatlicher Leistungen selbst, die Übertragung der Durchführung bislang öffentlich angebotener Leistungen oder die Übertragung von öffentlichem Vermögen auf private Träger. Eine Privatisierung liegt demnach immer dann vor, wenn eine Veränderung auftritt, die die finanzielle, rechtliche oder faktische Einflussmöglichkeit des Öffentlichen Sektors reduziert. Nicht unter den Begriff der Privatisierung sollten daher Veränderungen fallen, die nur innerhalb

des öffentlichen Sektors organisatorische oder abrechnungstechnische Vorteile durch Verwendung privatwirtschaftlicher Vorgehensweisen schaffen (Völmicke 1996: 43).[1]

4.4.3 Wirkungen der Deregulierung

Die Deregulierung fand und findet in einer Vielzahl von Handlungsfeldern statt (vgl. z.B. Boss u.a. 1996: 387). Am deutlichsten werden die Wirkungen im Bereich der öffentlichen Infrastruktur sichtbar. Die Infrastrukturpolitik ist ein Bereich, in dem in klassischer Weise der Staat bislang allein zuständig war. Dies wurde sowohl mit der Notwendigkeit der Sicherung von Kollektivgütern wie auch der Gefahr der Monopolisierungstendenzen auf Infrastrukturmärkten[2] begründet. Vor dem Hintergrund der abnehmenden finanziellen Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte und der z.T. zu beobachtenden Defizite bei der Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur, aber auch aufgrund eines allgemeinen Paradigmenwechsels in der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Diskussion ist in den vergangenen eineinhalb Jahrzehnten der Druck auf die Öffentliche Hand deutlich gewachsen, auch im Bereich der Infrastrukturpolitik zu deregulieren und zu privatisieren.

Gerade dadurch werden aber raumordnungspolitische Zielvorstellungen tangiert, da eine privatwirtschaftlich organisierte Infrastruktur anderen Steuerungsmechanismen und Erfolgskriterien unterliegt. Nachfolgend wird knapp auf einige Handlungsfelder der Infrastrukturpolitik eingegangen, die in der jüngeren Vergangenheit von Deregulierungs- und Privatisierungsmaßnahmen betroffen waren.

4.4.3.1 Eisenbahnwesen

In der Bundesrepublik verwaltete der Staat bis Ende der 80er Jahre durch die Deutsche Bundesbahn als öffentliches Unternehmen das Eisenbahnvermögen.[3] Das öffentliche Unternehmen Deutsche Bundesbahn verfolgte dabei das Ziel der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung (Rahmeyer 1996: 17). Damit wurde eine Leistungserstellung in der Fläche angestrebt. Fehlende Investitionen, zahlreiche Streckenstillegungen und andere Maßnahmen hatten aber zur Folge, dass bereits ab den 60er Jahren die Attraktivität des Eisenbahnverkehrs in weiten Bereichen abnahm und das genannte Ziel nur unzureichend erreicht werden konnte. Durch die Bahnstrukturreform zum 1. Januar 1994 haben sich grundlegende Veränderungen ergeben (vgl. Roer 1996). Die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn wurden in die privatrechtliche Form der Deutschen Bahn AG überführt, wobei diese sowohl für den Schienenverkehr als auch das Schienennetz zuständig ist. Gleichzeitig fand eine Entschuldung über das als Sondervermögen beim Bund verbliebene Bundeseisenbahnvermögen statt. Die hoheitlichen Aufgaben - etwa die Durch-

[1] Systematisch lassen sich mindestens fünf verschiedene Privatisierungsformen ableiten; vgl. für Details Völmicke (1996: 47ff.).

[2] Aufgrund der Fixkostendegression, der Gefahr der ruinösen Konkurrenz und der versunkenen Kosten (Klös 1989: 17-27).

[3] Öffentliche Unternehmen unterscheiden sich von öffentlichen Verwaltungsbetrieben formell dadurch, dass sie nicht in den Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft eingegliedert sind, sondern darin nur mit ihren Gewinnen oder Verlusten erscheinen.

führung von Planfeststellungsverfahren - werden seitdem vom Eisenbahnbundesamt wahrgenommen. 1996 wurde der Schienenpersonennahverkehr regionalisiert und die entsprechende Kompetenz auf die Bundesländer übertragen.

Für die weitreichenden Veränderungen im Bereich der Eisenbahn waren nicht nur ordnungspolitische Überlegungen ausschlaggebend. Vielmehr war auch die sich kontinuierlich verschlechternde Finanzlage der Bundesbahn bzw. der Reichsbahn ein wesentliches Motiv (vgl. Boss u.a. 1996: 7). Ziel der Bahnstrukturreform war es, die DBAG in die Lage zu versetzen, ihre Leistungen effizient produzieren und vermarkten zu können. Bisher ist die Privatisierung allerdings formaler Natur, da die DBAG zwar ein Unternehmen privaten Rechtes ist, das sich jedoch vollständig im Eigentum des Bundes befindet.

Aus Sicht der Raumordnung sind diese Vorgänge ambivalent zu bewerten. Dabei ist zunächst einmal zu berücksichtigen, dass sich schon zu Zeiten der Bundesbahn das Angebot - unter dem Kriterium gleichwertiger Lebensbedingungen betrachtet - in vielen Teilräumen kontinuierlich verschlechtert hat.

So bietet etwa die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs durchaus die Möglichkeit, dass dezentral, bedarfsorientiert und insgesamt effizienter ein auch regionalen und örtlichen Besonderheiten gerecht werdendes Angebot erstellt werden kann. Dabei wird der Gestaltungsspielraum der Gebietskörperschaften wesentlich durch die staatlichen Mittelzuflüsse bestimmt.

Im Bereich des Fernverkehrs ist durch leistungsfähige Schnellverbindungen zwischen großen Zentren und Metropolregionen eine bessere Konkurrenzfähigkeit gegenüber Straßen- und Luftverkehr zu erwarten, was insgesamt der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung entspricht. Niederrangige Zentren, insbesondere in peripheren Lagen, drohen demgegenüber in den aktuellen Konzepten für den Personenfernverkehr der Bahn noch stärker vernachlässigt zu werden. Hier nimmt der Bund seine grundgesetzlich festgeschriebene Verantwortung für den Schienenpersonenfernverkehr nun unzureichend wahr, indem die erforderlichen Standards nicht (mehr) immer gewährleistet werden.

Vollkommen unbefriedigend sind die gegenwärtigen Entwicklungen und Planungen für den Güterverkehrsbereich.

Aus der Sicht der Raumordnungspolitik ergibt sich somit ein differenziertes Bild, wobei insbesondere eine gute bis hochwertige Bahnanbindung vieler Mittel- und Grundzentren immer schwieriger zu sichern sein dürfte.

4.4.3.2 Öffentlicher Personennahverkehr

In diesem Handlungsfeld wirken sich sowohl die Strukturreform der Bahn, d.h. die damit verbundene Öffnung des DB-Netzes für Dritte, als auch die sog. Regionalisierung, durch die seit 1996 die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den ÖPNV auf der Ebene der Länder zusammengeführt werden, aus (vgl. Boss u.a. 1996: 117ff.). Die im Folgenden verabschiedeten Nahverkehrsgesetze der Länder regeln z. B. die Erstellung von Nahverkehrsplänen und die Finanzierung des ÖPNV, enthalten jedoch kaum Aussagen zur Privatisierung von Verkehrsbetrieben und zur Marktöffnung durch die Aufhebung bestehender Konzessionen.

Da sich der gesamte Deregulierungsprozess in diesem Handlungsfeld noch in den ersten Phasen befindet, ist er aus Sicht der Raumordnung noch nicht umfassend zu beurteilen. Neue Gestaltungschancen sind sicher damit verbunden, dass die Verlagerung der Zuständigkeit für den ÖPNV auf die regionale Ebene eine situationsgerechte Verbesserung der Angebotsqualität ermöglicht. Die zu befürchtende umfassende Ausdünnung des Angebots infolge einer Konzentration auf wirtschaftlich besonders ertragreiche Strecken ist bislang weitgehend ausgeblieben.

4.4.3.3 Postdienste und Telekommunikation

Die erste Stufe der Postreform (Poststrukturgesetz vom 08. Juni 1989) führte zu einer organisatorischen und finanziellen Trennung der drei Aufgabenbereiche der Post und ihrer Umwandlung in eigene öffentliche Unternehmen (DBP Postdienst, DBP Telekom und DBP Postbank). Des Weiteren wurde die hoheitliche Aufsichtsfunktion eigenständig organisiert. Der von der Europäischen Kommission ausgehende Liberalisierungsdruck, aber auch finanzielle Überlegungen (insbesondere die Notwendigkeit großer Investitionen im Telekommunikationsbereich in den neuen Bundesländern) führten zur zweiten Stufe der Postreform (Postneuordnungsgesetz vom 14. Sept. 1994; vgl. Boss u.a. 1996: 186f.) In dem Zusammenhang wurden die drei öffentlichen Unternehmen in privatrechtliche Aktiengesellschaften übergeführt, an denen auch Private Anteile halten können. In diesem Zusammenhang wurde auch ein Regulierungsrat mit je 16 Vertretern des Bundes und der Länder eingerichtet, um nicht zuletzt Interessen der unterschiedlichen Teilräume des Bundesgebietes zur Geltung kommen zu lassen.

Mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und der Etablierung einer Telekommunikationspolitik auf europäischer Ebene war die Auflösung der Netzmonopole bis Ende 1997 verbunden. Durch das entsprechende Telekommunikationsgesetz erhielten auch private Gesellschaften die Möglichkeit, Lizenzen als Netzbetreiber zu erhalten.

Zugleich trat am 1. Januar 1998 das neue Postgesetz in Kraft, in dem noch einmal die Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung mit Postdienstleistungen betont wird. So muss die Post auch weiterhin mindestens 12000 Filialen betreiben, davon wenigstens 5000 Einrichtungen bis Ende 2002 mit eigenem Personal (vgl. FAZ vom 8.7.1999). So soll in jeder Gemeinde mit mindestens 4000 Einwohnern eine stationäre Einrichtung vorhanden sein. Inhalt und Umfang des sog. Universaldienstes können allerdings grundsätzlich in einer Verordnung geändert werden.

Die auch mit dem Börsengang der Post einhergehende stärkere Orientierung an privatwirtschaftlichen Effizienzgesichtspunkten hat Auswirkungen auf das postalische Angebot. Gerade in ländlichen Räumen sind im Rahmen der Umstrukturierung der ehemaligen Postämter und Poststellen in Postfilialen viele dieser Einrichtungen geschlossen worden. Manche wurden aber auch durch sog. Postagenturen mit Kooperationspartnern aus den Bereichen Lebensmittelhandel, Schreibwaren u.ä. ersetzt, was sogar zu einer Ausdehnung der Öffnungszeiten beigetragen hat. Gerade diese Agenturen sind aus Sicht der Raumordnung eine geeignete Möglichkeit, die Versorgungsfunktionen auch niederrangiger zentraler Orte zu sichern, da durch die Kombination verschiedener Tätigkeiten die Tragfähigkeit entsprechender Einrichtungen verbessert wird. Allerdings haben sich nicht in allen Fällen solche Kompensationsmöglichkeiten gefunden, so dass in vielen ländlichen Orten

die stationäre Versorgung mit Postdienstleistungen entfallen ist. Private Anbieter werden hier keinesfalls entsprechenden Ersatz anbieten, da bereits die Erfahrungen mit dem privatisierten Frachtpostbereich zeigen, dass sich die privaten Anbieter auf wenige Standorte konzentrieren und ihren Vertrieb weitgehend über den LKW-Verkehr organisieren. Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen besteht die Gefahr, dass auf den untersten Ebenen des Zentrale-Orte-Systems (etwa den sog. ländlichen Zentralorten) stationäre Postdienstleistungen auch langfristig entfallen werden, während sie in Grundzentren i.d.R. nur durch Agentur-Lösungen zu sichern sein werden und auf mittelzentraler Ebene langfristig erhalten bleiben dürften.

4.4.3.4 Privatisierung kommunaler Leistungen

Im kommunalen Bereich besteht ein großer Gestaltungsspielraum bei der Privatisierung und Deregulierung, so dass die zur Zeit ablaufenden Prozesse z.T. nur schwer zu überblikken sind. Insbesondere bei den sog. freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (etwa Hallenbäder) liegen angesichts der kommunalen Finanzknappheit Privatisierungen vielfach nahe, zumal hier ein vollständiger Rückzug der Kommunen rechtlich zulässig ist. Auch im Bereich der Pflichtaufgaben wird verstärkt von der Vergabe der Leistungserstellung an Private Gebrauch gemacht (z.B. Müllentsorgung, Abwasserentsorgung). Dabei müssen allerdings die Leistungsmerkmale detailliert beschrieben werden und situative Weisungen an die Privaten möglich sein (vgl. Steinheuer 1991). Eine Verlagerung von hoheitlichen Aufgaben im Bereich der Auftragsangelegenheiten ist demgegenüber nur schwer vorstellbar.

Im Bereich der kommunalen Dienstleistungen sind Deregulierung und Privatisierung offenkundig schon am weitesten fortgeschritten.[4] Ein besonderer Handlungsdruck entsteht dabei durch die problematische Situation der kommunalen Haushalte bei gleichzeitig hohem Sanierungsbedarf im Bereich der Infrastruktur. Eine umfassende Bilanzierung des Geschehens im Bereich der kommunalen Dienstleistungen aus Sicht der Raumordnung ist bislang kaum möglich. Gleichwohl ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass sich privatwirtschaftliche Anbieter auf attraktive Standorte und Regionen konzentrieren, in denen betriebswirtschaftlich günstige Angebote möglich sind. Insofern ist die Gefahr stärkerer Disparitäten im Bereich der kommunalen Dienstleistungen langfristig nicht von der Hand zu weisen. Insoweit ist genau zu beobachten, inwieweit eine unzureichende Erfüllung zentralörtlicher Funktionen drohen könnte.

4.4.4 Die Bindung Privater, insbesondere ehemals öffentlicher Unternehmen, an die Erfordernisse der Raumordnung

Durch die Privatisierung der ehemals öffentlichen Unternehmen, die für die Versorgung mit Infrastrukturleistungen „in der Fläche" bzw. in den Zentralen Orten von großer Bedeutung sind, besteht aus Sicht der Raumordnung die Gefahr, dass diese nicht mehr an die Erfordernisse der Raumordnung und damit auch an zentralörtliche Ausweisungen ge-

[4] So zeigt eine empirische Erhebung (Steinheuer 1991), dass 1990 schon in fast 80% aller nordrhein-westfälischen Gemeinden die Abfallentsorgung durch Private (d.h. Unternehmen in privater Rechtsform, die nicht mehrheitlich in Gemeindebesitz sind) durchgeführt wurde. Ähnlich hohe Werte gab es etwa bei Aufgaben wie Vermessungsleistungen, Wartung der Straßenbeleuchtung, Gebäudepflege.

bunden sind, denn nach bisheriger Rechtslage und Rechtsverständnis wurden durch raumordnerische Aussagen nur öffentliche Planungsträger gebunden. Diesem Sachverhalt versucht das novellierte Raumordnungsrecht durch die Neuformulierung des § 4 ROG Rechnung zu tragen (vgl. Brenken 1996). Demnach sind auch Personen des Privatrechts an die Erfordernisse der Raumordnung gebunden, wenn entweder die Öffentliche Hand mehrheitlich an ihnen beteiligt ist (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 ROG) oder aber die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden (§ 4 Abs. 3 Nr. 2 ROG).[5] In allen übrigen Fällen gilt die Beachtenspflicht (vgl. Hoppe, Kauch 1996: 124f.).

Inwieweit angesichts dieser Rechtslage eine durchgreifende Bindung privatwirtschaftlicher Ersteller (ehemals) öffentlicher Dienstleistungen an Erfordernisse der Raumordnung und damit insbesondere auch an zentralörtliche Ausweisungen möglich ist, muss die künftige Praxis und Rechtsentwicklung zeigen (vgl. dazu ausführlicher ARL 2000: 1-8).

Literatur

ARL (Hrsg.) (2000): Konsequenzen der BauROG-Novelle für die Landes- und Regionalplanung. Hannover (= ARL-Arbeitsmaterial Nr. 270).

Boss, A.; Laaser, C.-F.; Schatz, K.-W. et al. (1996): Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse. Kiel (= Kieler Studien Bd. 275).

Brenken, G. (1996): Rechtswirkungen der Raumordnungsziele auf Private. Novellierungsbedarf nach Privatisierung öffentlicher Aufgaben. In: Raumforschung und Raumordnung, S. 450-453.

Hoppe, W.; Kauch, P. (Hrsg.) (1996): Raumordnungsziele nach Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Kolloquium des Zentralinstituts für Raumplanung am 13. März 1996 in Münster. Münster (= Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Bd. 172).

Klös, H.-P. (1989): Öffentliches Infrastrukturmonopol - noch zeitgemäß? Köln (= Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Heft 172).

Kraft, S.; Obermann, G. (1990): Privatisierung öffentlicher Unternehmen in Europa. In: Schneider, F.; Hofreither, M.F. (Hrsg.) (1990), S. 55-95.

Rahmeyer, F. (1996): Privatisierung und Deregulierung der Deutschen Bundesbahn, Augsburg (= Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe Heft 150).

Roer, F. (1996): Die Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung nach der Privatisierung von Bahn und Post. Münster (= Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Bd. 172).

Schneider, F.; Hofreither, M.F. (Hrsg.) (1990): Privatisierung und Deregulierung öffentlicher Unternehmen in westeuropäischen Ländern. Erste Erfahrungen und Analysen, Wien (= Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts für ökonomische Analysen wirtschaftspolitischer Aktivitäten Bd. 6).

Steinheuer, W. (1991): Privatisierung kommunaler Leistungen. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen nordrhein-westfälischer Städte und Gemeinden. Köln.

Völmicke, C. (1996): Privatisierung öffentlicher Leistungen in Deutschland. Frankfurt/Main.

[5] Erfordernisse der Raumordnung sind Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung (vgl. § 3 ROG), mithin sind damit auch zentralörtliche Ausweisungen gemeint.

5. Empirische Befunde zur Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts

Hans H. Blotevogel, Olaf Gruppe

5.0 Einführung

Jeder begründete Vorschlag zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts hat auszugehen von einer möglichst fundierten Kenntnis der tatsächlichen Steuerungswirkungen dieses raumordnungspolitischen Instruments in der Gegenwart und jüngeren Vergangenheit. Nur wenn bekannt ist, mit welchem Erfolg das Konzept eingesetzt wurde, welche Ziele damit erreicht oder auch nicht erreicht wurden und in welchen Feldern der raumordnungspolitischen Praxis möglicherweise Defizite bestehen, lassen sich Ansatzpunkte finden, um das Konzept unter den geschilderten veränderten Rahmenbedingungen sinnvoll weiterzuentwickeln. Letztlich sind Bemühungen um die Fortentwicklung des Konzepts nur dann sinnvoll, wenn von einer tatsächlichen Wirksamkeit der planerischen Einordnung von Gemeinden in die zentralörtliche Hierarchie ausgegangen werden kann.

Allerdings liegen zu dieser Frage nur wenige aktuelle, empirisch fundierte Erkenntnisse vor. Das hat vermutlich mehrere und durchaus unterschiedliche Gründe. Zum einen ist der Arbeitsaufwand für eine gründliche Untersuchung relativ hoch, weil in der Praxis der Raumordnungspolitik das Konzept im Laufe der letzten Jahrzehnte immer weiter ausdifferenziert wurde, so dass eine Vielzahl länderspezifischer Regelungen beachtet werden muss. Zum zweiten wirft eine Wirkungsanalyse erhebliche methodische Probleme auf, weil sich die Kausalzusammenhänge nicht einfach analytisch isolieren lassen. So kann beispielsweise die Infrastrukturpolitik eines Landes *de facto* die zentralörtliche Hierarchie stärken, ohne dass das Konzept von den Verantwortlichen *explizit* als Begründung genannt wird (aber auch der umgekehrte Fall ist denkbar). Zum dritten beansprucht das tradierte Zentrale-Orte-Konzept eine Steuerungswirkung für ein breites Spektrum von Standortentscheidungen, so dass nicht nur die Raumordnung im engeren Sinn, sondern auch zahlreiche Fachplanungen in die Analyse einzubeziehen sind. Schließlich mag auch eine Rolle gespielt haben, dass das Zentrale-Orte-Konzept erst seit kurzem wieder ein breiteres Interesse in der Fachöffentlichkeit gefunden hat und erst daraus ein neues Interesse an einer Evaluierung seiner bisherigen Umsetzung entstanden ist.

Eine aktuelle bundesweite Ad-hoc-Erhebung von Stiens und Pick (1998) zeigt für eine Fülle von Anwendungsfeldern die landesspezifische Relevanz der zentralörtlichen Funktionszuweisungen. Der empirische Gehalt dieser Untersuchung ist allerdings insofern eingeschränkt, als ihre Grundlage aus einer schriftlichen Befragung der Landesplanungsbehörden der Bundesländer besteht und insofern die Aussagen im Wesentlichen auf der Selbsteinschätzung der jeweiligen Behörden beruhen. Im Übrigen liegen weitere für das Thema relevante Untersuchungen nur für Teilräume (Bundesländer bzw. Regionen) und/oder für einzelne Funktionen vor. Die Ergebnisse dieser Studien sind allerdings nicht di-

rekt miteinander vergleichbar, da sie im Rahmen unterschiedlicher Fragestellungen erarbeitet wurden.

Das beschriebene Forschungsdefizit konnte im Rahmen der Tätigkeit des Ad-hoc-Arbeitskreises naturgemäß nicht grundsätzlich behoben werden. Um trotzdem empirische Anhaltspunkte für die Diskussion des Arbeitskreises zu gewinnen, wurde ein zweigleisiges Vorgehen gewählt:

Zum einen wurden aktuelle Untersuchungen aus einzelnen Ländern oder Regionen gesichtet und auf die Frage hin ausgewertet, inwieweit das Zentrale-Orte-Konzept in der dortigen Landes- oder Regionalplanung explizit oder implizit eine Steuerungswirkung für die Raumentwicklung entfaltet hat. Im Folgenden werden zunächst die hierbei ermittelten Befunde ausgewählter, in Bezug auf Zielsetzung und Methodik allerdings recht unterschiedlicher Untersuchungen aus den Ländern Bayern (Beiträge von Dittmeier und Miosga), Niedersachsen (Heuwinkel) und Schleswig-Holstein (Hahne, von Rohr) vorgestellt.

Darüber hinaus wurde das Geographische Institut der Universität Dresden, Lehrstuhl für Raumordnung (Danielzyk; Koch), von der ARL beauftragt, in einer Pilotstudie empirische Daten zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts in den Ländern Sachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen zu ermitteln.

Volker Dittmeier

5.1 Regierungsbezirk Oberfranken

Gliederung

5.1.1 Das System Zentraler Orte in Oberfranken
5.1.2 Siedlungsentwicklung
5.1.3 Arbeitsplatzbesatz
5.1.4 Erstes Fazit
Literatur

5.1.1 Das System Zentraler Orte in Oberfranken

Der Regierungsbezirk Oberfranken mit seinen rd. 1,1 Mio. Einwohnern ist geprägt von einer Vielzahl Zentraler Orte. Dies gilt für die Planungsregion Oberfranken-West und noch stärker für die Planungsregion Oberfranken-Ost. Ein Netz von 53 Zentralen Orten mit den Stufen der Unter-, Mittel- und Oberzentren bildet dabei den Kern der Siedlungsstruktur in Oberfranken. In diesen leben 61,5% der Bevölkerung (Stand: 31.12.1996; Bayern: 59,7%) und auf sie entfallen 78,0% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Stand: 30.06.1996; Bayern: 77,7%).

Aufgabe der Zentralen Orte in Bayern und in Oberfranken ist es, „für die Bevölkerung in allen Landesteilen überörtliche öffentliche und private Versorgungseinrichtungen der unterschiedlichen Stufen jeweils in zumutbarer Entfernung zur Verfügung zu stellen" (Bayerische Staatsregierung 1994: 255). Darüber hinaus sollen sie zu einer sinnvollen Siedlungsentwicklung beitragen. Die Siedlungskonzentration in den Zentralen Orten soll zum einen zu einer Stärkung des ländlichen Raumes beitragen (Bildung von Schwerpunktorten). Andererseits sollen Zentrale Orte auf eine Abschwächung des Siedlungsdrucks in den großen Verdichtungsräumen hinwirken. Vor dem Hintergrund dieser zugewiesenen Versorgungs- und Siedlungsfunktion Zentraler Orte in Bayern und in Oberfranken, folgt aus einem Verhältnis von 53 Zentralen Orte (ohne Kleinzentren) zu insgesamt 214 selbständigen oberfränkischen Gemeinden der Schluss, dass das System Zentraler Orte in wesentlichem Maße vom Leitbild der dezentralen Konzentration, denn von einer Konzentration auf wenige zentrale Standorte geprägt ist.

Die Zunahme der Zahl Zentraler Orte in Oberfranken stellt ein Ergebnis des Landesentwicklungsprogramms Bayern 1994 dar. Vergleicht man das heutige Netz Zentraler Orte mit der Situation im Landesentwicklungsprogramm Bayern 1984, so zeigt sich im Fall der Planungsregion Oberfranken-West ein Zuwachs von 9 Zentralen Orten (ausschließlich Unterzentren). In der Folge führte dies dazu, dass Bamberg (70.000 Ew) und Coburg (44.000 Ew) vom möglichen Oberzentrum zum Oberzentrum aufgestuft wurden. Das mögliche Mittelzentrum Neustadt b. Coburg ebenso wie drei Unterzentren (Altenkun-

stadt, Burgkunstadt, Rödental) rückten in der Zentrale-Orte-Hierarchie ebenfalls eine Stufe nach oben. Noch deutlicher fällt allerdings der Anstieg im östlichen Oberfranken aus. Auch hier wurden die möglichen Oberzentren Bayreuth (73.000 Ew) und Hof (52.000 Ew) zum Oberzentrum aufgestuft. Das mögliche Mittelzentrum Naila sowie das Unterzentrum Hollfeld stiegen ebenfalls eine Stufe auf. Insgesamt hat sich in der Planungsregion Oberfranken-Ost die Zahl der Zentralen Orte innerhalb eines Jahrzehnts von 16 auf 30 annähernd verdoppelt.

Tab. 1: Zahl der Zentralen Orte im Vergleich 1994 und 1984

Zentrale-Orte-Stufe	*Ofr.-Ost 1984*	*Ofr.-Ost 1994*	*Ofr.-West 1984*	*Ofr.-West 1994*
Oberzentren	0	2	0	2
Mögliche Oberzentren	2	3	2	0
Mittelzentren	6	4	3	4
Mögliche Mittelzentren	3	3	1	3
Unterzentren	5	18	8	14
Insgesamt	*16*	*30*	*14*	*23*

Quelle: Bayerische Staatsregierung 1994 und 1984; eigene Auswertungen

Dieser Anstieg ist allerdings nicht Ergebnis einer Reduzierung der den Zentralen Orten in Bayern zugewiesenen Funktionen. Siedlungskonzentration und Gewährleistung der Versorgungsfunktion durch ein Netz erreichbarer Zentraler Orte stellten bereits im Landesentwicklungsprogramm Bayern 1984 die wesentlichen Aufgaben dar (Bayerische Staatsregierung 1984: 22). Vielmehr ist diese Ausweitung zurückzuführen auf eine Lockerung des Kriterienkataloges bzw. eine fehlende Anpassung der zugrunde liegenden Einstufungskriterien an die allgemeine Entwicklung.

So wurden die Auswahlkriterien für Zentrale Orte im Landesentwicklungsprogramm Bayern 1994 gegenüber 1984 deutlich reduziert. Deren Zahl wurde im Fall der Unter- und Mittelzentren von 6 auf 4 gekürzt. Die Kriterien Einwohnerzahl am Ort sowie Berufseinpendler wurden gänzlich aufgegeben. Auffällig ist auch, dass der Richtwert für Einwohner im Nah- (Unterzentren) mit 10.000 und im Mittelbereich (Mittelzentren) mit 30.000 - bei gleichzeitig steigender Bevölkerungszahl in Bayern - konstant blieb (im Fall des Landesentwicklungsprogramms Bayern 1984 wurde auf die Volkszählung 1970 zurückgegriffen, während die Volkszählung 1987 die Basis für das Landesentwicklungsprogramm 1994 bildet)[1].

5.1.2 Siedlungsentwicklung

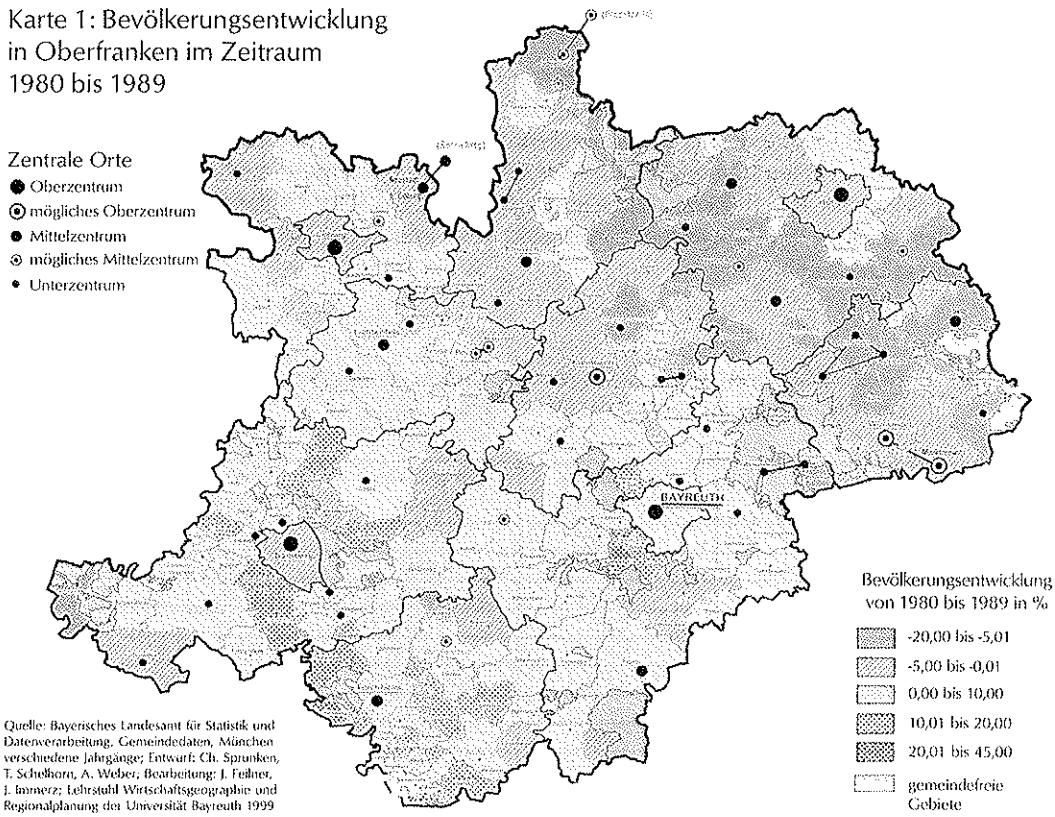
Nach deutlichen Einwohnerverlusten noch in den 70er Jahren konnte sich die Bevölkerungszahl in Oberfranken in den 80er Jahren wieder stabilisieren. Ein moderater Bevölkerungsanstieg von 0,3% im Zeitraum 1980 bis 1989 liegt dennoch deutlich unter dem baye-

[1] Kriterien für die Ausweisung Zentraler Orte sind des Weiteren der Einzelhandelsumsatz, Zahl der zentralörtlichen Einrichtungen sowie die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

rischen Durchschnitt von 2,7%. Eine teilräumliche Betrachtung (vgl. Karte 1) verdeutlicht allerdings verschiedene Entwicklungstrends. Während die Planungsregion Oberfranken-Ost, hier insbesondere die abseits überregionaler Entwicklungsachsen gelegenen Landkreise Wunsiedel im Fichtelgebirge und Kronach, deutlich an Bevölkerung verloren haben, weist der westliche Teil Oberfrankens - bedingt durch die Verflechtungen zum Verdichtungsraum Nürnberg-Fürth-Erlangen, aber auch unterstützt durch die positive wirtschaftliche Entwicklung des Oberzentrum Bambergs - hohe Einwohnerzuwächse auf. Suburbanisierungsprozesse der Bevölkerung zeigen sich aber auch im Umfeld der Oberzentren Bayreuth und Coburg. Dies wiederum hat zur Folge, dass gerade die Nicht-Zentralen Orte in Oberfranken (entsprechend der gesamtbayerischen Entwicklung) die höchsten Bevölkerungsgewinne zu verzeichnen haben. Lediglich die Kleinzentren konnten in den 80er Jahren noch an Bedeutung gewinnen. Mit verursacht durch die Verknappung der Flächenressourcen auch in Zentralen Orten im ländlichen Raum haben die Zentralen Orte höherer Stufe demgegenüber Bevölkerungsverluste aufzuweisen.

Bedingt durch den Fall des "Eisernen Vorhangs" konnte Oberfranken nach 1989 einen deutlichen Bevölkerungszuwachs verzeichnen. Im Unterschied zur Stabilisierungsphase der 80er Jahre war nun nicht mehr nur das westliche Oberfranken durch eine positive

Karte 1: Bevölkerungsentwicklung in Oberfranken im Zeitraum 1980 bis 1989



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Gemeindedaten, München verschiedene Jahrgänge; Entwurf: Ch. Sprunken, T. Schelhorn, A. Weber; Bearbeitung: J. Feilner, J. Immerz; Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung der Universität Bayreuth 1999

Tab. 2: Bevölkerungsentwicklung in den oberfränkischen Gemeinden differenziert nach Zentralitätsstufen im Zeitraum 1980 bis 1989

Zentrale-Orte-Stufe	*Oberfranken in Prozent*	*Oberfranken absolut*	*Bayern in Prozent*	*Bayern absolut*
Oberzentren	- 1,5%	- 3.716	- 2,6%	- 89.915
Mögliche Oberzentren	- 3,3%	- 1.951	- 0,7%	- 1.766
Mittelzentren	- 1,8%	- 2.569	+ 2,6%	42.511
Mögliche Mittelzentren	- 1,2%	- 741	+ 4,2%	16.946
Unterzentren	- 0,4%	- 841	+ 5,1%	55.517
Kleinzentren	+ 1,6%	2.441	+ 4,5%	59.208
Siedlungsschwerpunkte	–	–	+ 5,3%	36.595
Nicht-Zentrale Orte	+ 4,7%	10.842	+ 8,0%	173.488
Insgesamt	*+ 0,3%*	*3.485*	*+ 2,7%*	*292.584*

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1999; eigene Berechnungen

Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet. Vielmehr wiesen gerade auch in den Jahren bis 1993 (vgl. Karte 2) die an der Grenze zu Thüringen, Sachsen und der Tschechischen Republik gelegenen Gemeinden Migrationgewinne auf. Lediglich 11 Gemeinden haben im Zeitraum 1989 bis 1993 leichte Bevölkerungsverluste aufzuweisen und auch in den Oberzentren ist die Einwohnerzahl wieder moderat angestiegen.

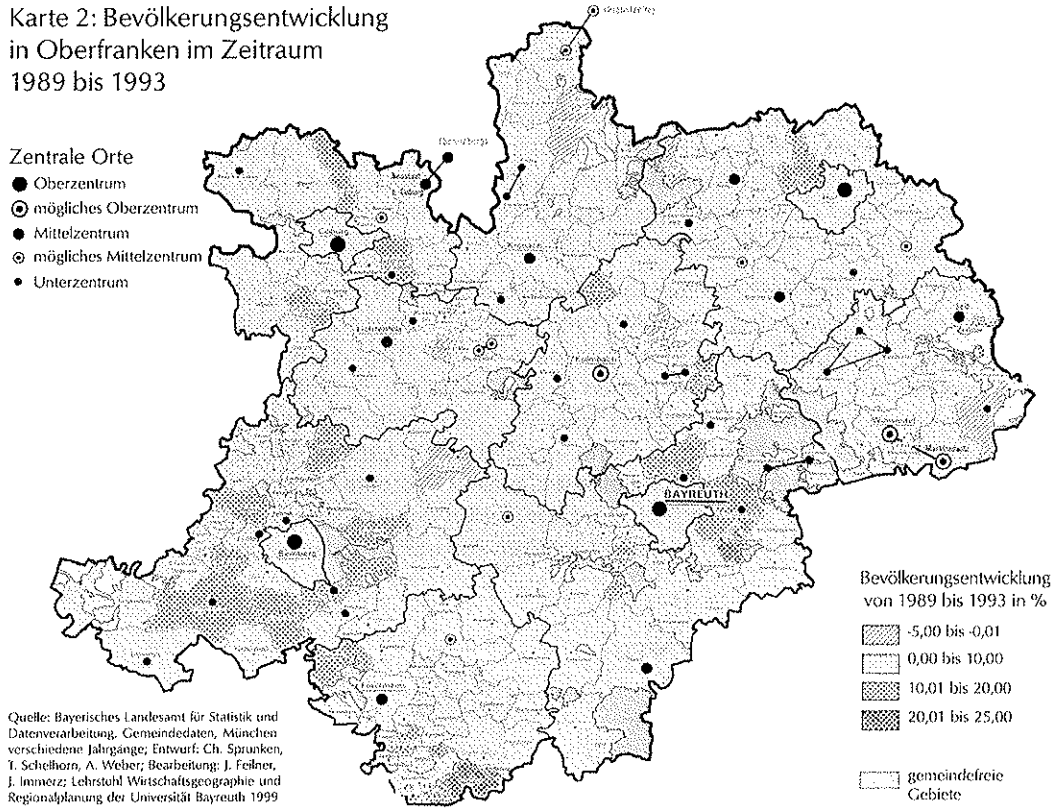
Die Rückkehr zur „Normalität" setzt jedoch bereits wieder 1993 ein (vgl. Karte 3). Die Landkreise Kronach und Wunsiedel im Fichtelgebirge haben wieder Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen. Die Suburbanisierung erstreckt sich nunmehr nicht mehr nur auf die direkten Umlandgemeinden der vier Oberzentren, sondern auch auf die weiter entfernt gelegenen (Nicht-Zentrale) Orte. Zugleich tritt die Stadt-Umland-Wanderung in Folge des Anstiegs der Baulandpreise verstärkt auch im Fall der Mittelzentren im ländlichen Raum in Erscheinung.

Tab. 3: Bevölkerungsentwicklung in den oberfränkischen Gemeinden differenziert nach Zentralitätsstufen im Zeitraum 1989 bis 1996

Zentrale-Orte-Stufe	*Oberfranken in Prozent*	*Oberfranken absolut*	*Bayern in Prozent*	*Bayern absolut*
Oberzentren	+ 0,8%	1.920	+ 2,6%	87.944
mögliche Oberzentren	+ 3,6%	2.036	+ 7,2%	19.376
Mittelzentren	+ 3,3%	4.554	+ 8,4%	128.967
mögliche Mittelzentren	+ 7,3%	4.311	+ 9,4%	39.881
Unterzentren	+ 7,1%	11.947	+ 9,2%	105.047
Kleinzentren	+ 6,1%	9.521	+ 9,9%	135.277
Siedlungsschwerpunkte	–	–	+ 9,2%	67.279
Nicht-Zentrale Orte	+ 9,8%	23.500	+ 10,3%	239.363
Insgesamt	*+ 5,5%*	*57.789*	*+ 7,3%*	*823.134*

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1998; eigene Berechnungen

Karte 2: Bevölkerungsentwicklung in Oberfranken im Zeitraum 1989 bis 1993



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Gemeindedaten, München verschiedene Jahrgänge; Entwurf: Ch. Sprunken, T. Scheilhorn, A. Weber; Bearbeitung: J. Feilner, J. Immerz; Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung der Universität Bayreuth 1999

Betrachtet man somit den Zeitraum nach der Grenzöffnung insgesamt, so hat Oberfranken mit einem Anstieg von 5,5% unverändert eine im Vergleich zu Bayern (+7,3%) unterdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen. Wie bereits in den 80er Jahren, zeigt sich nunmehr in verstärktem Maße ein relativer Bedeutungsverlust der Gesamtheit Zentraler Orte innerhalb Oberfrankens. So konzentriert sich etwa im westlichen Oberfranken der Bevölkerungsanstieg gerade auf die Nicht-Zentralen Orte, während Unterzentren und Orte höherer Zentralitätsstufe, wie das Oberzentrum Bamberg, das Mittelzentrum Forchheim oder das mögliche Mittelzentrum Ebermannstadt, vergleichsweise geringe Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen hatten.

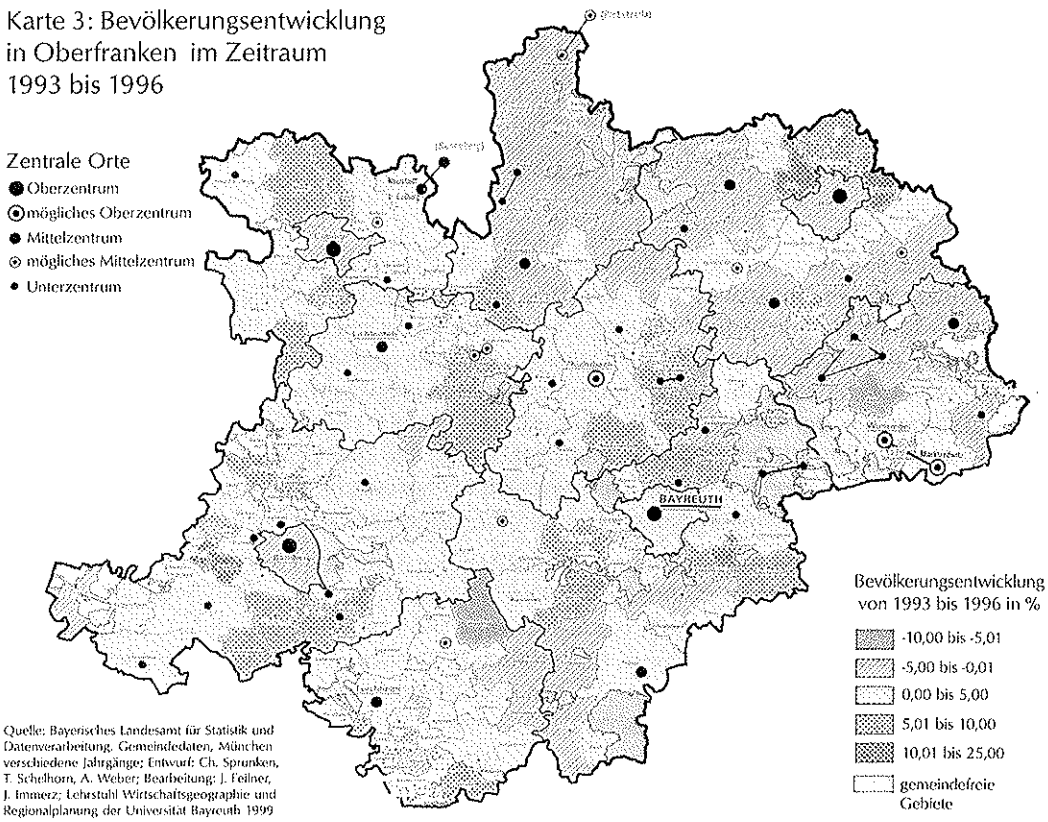
Dieses Bevölkerungswachstum zuungunsten der Zentralen Orte lässt sich auch in Verbindung mit der Grenzöffnung 1989 feststellen, haben doch gerade die Nicht-Zentralen Orte in Oberfranken innerhalb der Zeitraumes 1989 bis 1996 mit +9,8% - vergleichbar mit der bayerischen Entwicklung - den größten prozentualen Bevölkerungsanstieg zu verzeichnen. Insgesamt entfallen 40,7% des Bevölkerungswachstums auf die Nicht-Zentralen Orte. Damit wird der bayerische Vergleichswert von 29,1% deutlich übertroffen.

Vergleichsweise gering fällt dagegen der Einwohnerzuwachs mit 1.920 Personen oder um 0,8% in den vier oberfränkischen Oberzentren (Bamberg, Bayreuth, Coburg und Hof)

aus. Diese Stagnation ist einerseits Ausdruck seit Mitte der 80er Jahre anhaltender Suburbanisierungstendenzen (diese Suburbanisierung erfährt heute eine zentrifugale räumliche Ausdehnung bis zu einer Distanz von 20 Kilometern vom Oberzentrum). Andererseits lässt sich diese Entwicklung zurückführen auf eine vergleichsweise geringe Geburtenrate, die seit Jahren eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung nach sich zieht. Stabilisierend für den Wohnungsmarkt und die Einwohnerzahl ganz allgemein wirkt insbesondere der Zuzug von BürgerInnen aus den Neuen Bundesländern, deutscher Bevölkerung aus den GUS-Staaten sowie ausländischer Familien.

Ein moderater Bevölkerungsanstieg zeigt sich auch in den möglichen Oberzentren sowie in den Mittelzentren. Wohnten 1989 noch 18,4% der oberfränkischen Bevölkerung in diesen Städten, so sind es 1996 nur mehr 18,0%. Trotz eines absoluten Einwohnerzuwachses von 6.590 Personen haben diese Mittelstädte in Oberfranken in Bezug auf ihr Einwohnerpotential an Bedeutung verloren. Zurückführen lässt sich diese Entwicklung - wie im Fall der Oberzentren - auf eine verstärkte Stadt-Umland-Wanderung in Folge eines deutlichen Baulandpreis- bzw. Mietpreis-Gefälles. Wie eine Untersuchung der Universität Bayreuth aus dem Jahr 1995 in den Gemeinden des Landkreises Bayreuth gezeigt hat, stellt das günstige Miet- bzw. Baulandpreisniveau mit 40% der Nennungen (bezogen auf

Karte 3: Bevölkerungsentwicklung in Oberfranken im Zeitraum 1993 bis 1996



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Gemeindedaten, München verschiedene Jahrgänge; Entwurf: Ch. Sprunken, T. Schelhorn, A. Weber; Bearbeitung: J. Feilner, J. Immerz; Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie und Regionalplanung der Universität Bayreuth 1999

die befragten zugezogenen Haushalte) selbst in einer ländlichen Region das Hauptmotiv für den Wegzug aus den Zentren höherer Stufe in nicht- bzw. unterzentrale Orte dar (Dittmeier; Maier 1996). Versorgungsengpässe in diesen Gemeinden werden zwar wahrgenommen, doch stellen die Zentralen Orte bzw. die Einkaufsmöglichkeiten am Rande dieser Zentren die Versorgung dieser, durch einen hohen Mobilitätsgrad gekennzeichneten (i.d.R. ermöglicht die Kostenersparnis beim Grunderwerb die Finanzierung eines zweiten Pkw) Bevölkerung sicher.

Der Bedeutungsverlust Zentraler Orte in Oberfranken lässt sich nicht nur in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung, sondern auch für den Wohnungsbau feststellen. Auch hier fällt die Entwicklung der oberfränkischen Städte höherer Zentralität deutlich hinter der allgemeinen Wohnbauentwicklung zurück. Ein Zuwachs von 8.153 Wohneinheiten bei den Oberzentren im Zeitraum 1989 bis 1996 entspricht einer Wachstumsrate von 7,3%, die deutlich unter dem Durchschnitt sämtlicher oberfränkischer Gemeinden (11,6%) liegt. In den Nicht-Zentralen Orten wurde mit einer Steigerung von 16,6% nicht nur der relativ höchste Zuwachs erzielt, sondern gleichzeitig wurden mit 14.831 Einheiten die meisten Wohnungen errichtet. Von den im Zeitraum 1989 bis 1996 in Oberfranken fertiggestellten 50.398 Wohnungen entfallen damit 29,4% auf Nicht-Zentrale Orte. Ebenso wie in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung sind auch im Fall der Wohnbauentwicklung die Nicht-Zentralen Orte in Oberfranken wesentlich dynamischer als im bayerischen Mittel (hier wurden 22,6% aller neuen Wohnungen in Nicht-Zentralen Orten errichtet).

Zusammenfassend kann hinsichtlich der Steuerungsfunktion im Bereich der Konzentration der Wohnbevölkerung und der Siedlungstätigkeit in Zentralen Orten festgestellt werden, dass es gerade nicht die Zentralen Orte sind, in denen sich ein deutliches Wachstum abzeichnet. Wohnten 1989 noch 22,5% der oberfränkischen Bevölkerung in Oberzentren, so sind es 1996 nurmehr 21,5%. Gleichzeitig sank der Anteil des Wohnungsbestandes in Oberzentren von 25,7% auf 24,7%. Demgegenüber konnten die Nicht-Zentralen Orte einen überdurchschnittlichen Anstieg bei der Wohnbevölkerung und der Zahl der Wohnungen verzeichnen. Dies hat zur Folge, dass sich der Anteil der Wohnbevölkerung von 22,8% auf 23,8% und der Anteil der Wohnungen von 20,6% auf 21,5% erhöht

Tab. 4: Wohnbauentwicklung in den oberfränkischen Gemeinden differenziert nach Zentralitätsstufe im Zeitraum 1989 bis 1996

Zentrale-Orte-Stufe	*Oberfranken in Prozent*	*Oberfranken absolut*	*Bayern in Prozent*	*Bayern absolut*
Oberzentren	+ 7,3%	8.153	+ 8,0%	130.375
Mögliche Oberzentren	+ 8,3%	2.073	+ 13,0%	15.477
Mittelzentren	+ 10,1%	5.914	+ 12,0%	94.370
Mögliche Mittelzentren	+ 12,3%	2.994	+ 13,6%	24.202
Unterzentren	+ 13,2%	8.841	+ 14,9%	66.157
Kleinzentren	+ 12,9%	7.592	+ 16,2%	82.466
Siedlungsschwerpunkte	–	–	+ 14,5%	43.789
Nicht-Zentrale Orte	+ 16,6%	14.831	+ 16,8%	133.378
Insgesamt	*+ 11,6 %*	*50.398*	*+ 12,6%*	*590.214*

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1998; eigene Berechnungen

hat. Das Instrument der Zentralen Orte scheint damit bereits an dieser Stelle in Bezug auf die Aufgabe der Siedlungskonzentration wenig wirkungsvoll.

Dieser Aussage ist noch stärkerer Nachdruck zu verleihen, wenn man berücksichtigt, dass sich der Einwohnerzuwachs weniger im Kernort als vielmehr in den Nebenorten konzentriert. Dies gilt insbesondere für Zentrale Orte, wie am nachfolgenden Beispiel des Unterzentrums Weidenberg (Lkr. Bayreuth; im Landesentwicklungsprogramm Bayern 1994 zum Unterzentrum aufgestuft) exemplarisch belegt werden kann. Dieses hat als suburbane Gemeinde im Umfeld der Stadt Bayreuth im Zeitraum 1980 bis 1996 eine positive Einwohnerentwicklung aufzuweisen. Lag der Einwohnerzuwachs zwischen den beiden Volkszählungen 1970 und 1987 noch bei moderaten 6%, so konnte die Gemeinde seit 1989 ein dynamisches Wachstum verzeichnen. Bis 1995 erreichte die Bevölkerungszahl ein Niveau von 6.500, was einer weiteren Steigerung von 18,4% entspricht. Das Wachstum beschränkte sich jedoch nicht nur auf den eigentlichen Kernort; vielmehr konnten auch die Nebenorte von dieser Entwicklung profitieren. Lag der Bevölkerungsanteil des Kernortes 1978 noch bei 63,1%, so hat er sich bis 1994 aufgrund des überproportionalen Wachstums der Nebengemeinden sukzessive auf 55,1% reduziert.

Tab. 5: Bevölkerungsentwicklung in Weidenberg und einzelnen Gemeindeteilen 1978 bis 1994

Ortsteil/Stichtag	*1.5.78*	*25.5.87*	*4.7.94*	*Veränderung 1978 – 1994*
Weidenberg	2.701	2.573	3.315	+23 %
Döhlau	151	122	200	+32 %
Görschnitz	204	225	425	+108 %
Glotzdorf	107	136	156	+46 %
Lessau	117	110	125	+7 %
Neunkirchen	286	403	500	+75 %
Sophienthal	237	249	306	+29 %
Stockau	127	190	275	+117 %
Untersteinach	245	347	412	+68 %
Waizenreuth	106	283	298	+181 %

Quelle: Bayer. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, Gemeindedaten, versch. Jahrgänge und Angaben des Marktes Weidenberg

Hohe Wachstumsraten zeigen sich insbesondere in den über eine Bundes- bzw. Staatsstraße sehr gut angebundenen Gemeindeteilen. Drei der Ortsteile konnten in Folge verstärkter Zuzüge aus der Stadt Bayreuth innerhalb von 15 Jahren ihre Einwohnerzahl mehr als verdoppeln. In vier weiteren Ortsteilen liegt der prozentuale Zuwachs der Bevölkerung ebenfalls über dem des Hauptortes Weidenberg. Vor dem Hintergrund dieser dispersen Siedlungsentwicklung zu Lasten des eigentlichen Kernortes wird der Zugriff der Zentralen Orte auf einzelne Gemeindeteile aus Sicht der Regionalplanungsstelle bei der Regierung von Oberfranken als wünschenswert erachtet. Eine strikte Anwendung des Begriffs der organischen Entwicklung[2] (FN s. nächste Seite) nicht nur auf die Nicht-Zentralen Orte, sondern auch auf die Nebenorte in den Zentralen Orten könnte zunehmender Siedlungsdispersion entgegen wirken.

Ergänzt man diese makroanalytische Betrachtungsebene der Siedlungsentwicklung in Oberfranken durch eine Analyse in Bezug auf der Rolle der Höheren Landesplanungsbehörde bzw. der regionalen Planungsverbände, so spielt hierbei das Spannungsfeld zwischen Regional- und Bauleitplanung eine besondere Rolle.[3] Die Anpassungspflicht der Kommunen an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB findet in der Beteiligung der Träger der Landesplanung im Bauleitverfahren ihren Niederschlag. Czapka verweist darauf, dass rechtliche Fragen sowie Fragen der Umsetzung der landesplanerischen Ziele im Bauplanungsrecht in der Gemeinsamen Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen und des Innern vom 6. August 1990 (AllMBl Nr. 25/1990) geregelt sind (Czapka 1999: 128). Die Ziele der Raumordnung werden im Rahmen der Bauleitplanung sowohl auf informeller wie auf rechtlich verbindlicher Basis eingebracht. Die Vorabinformation, die der Kommune bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Flächennutzungsplans empfohlen wird, dient dazu, bei der Höheren Landesplanungsbehörde (in Oberfranken ebenso wie bei allen übrigen Regierungsbezirken bei der staatlichen Mittelbehörde angesiedelt) und dem regionalen Planungsverband möglichst frühzeitig die einschlägigen Ziele und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu erfragen (Czapka 1999: 128).

Rechtlich verbindlich geregelt ist die Beteiligung der Raumordnung in § 4 Abs. 1 BauGB. Nach dem Vorliegen eines ersten Entwurfs eines Bauleitplans muss von der Kommune eine Stellungnahme bei der Höheren Landesplanungsbehörde und dem regionalen Planungsverband eingeholt werden. Nach § 4 Abs. 2 haben die Träger öffentlicher Belange einen Monat Zeit, eine schriftliche Stellungnahme - in der die Erfordernisse der Raumordnung dargestellt sind - abzugeben. Ein maßgebliches Kriterium innerhalb der Stellungnahme stellt dabei die zentralörtliche Einstufung der jeweiligen Kommune und damit die Eigenentwicklung der Nicht-Zentralen Orte und der Nebenorte von Zentralen Orten dar. Da in Oberfranken ein sehr weites Netz an Zentralen Orten besteht, kommt das Argument einer überorganischen Entwicklung für die Ablehnung von Flächennutzungsplänen nur in wenigen Fällen in Betracht. Vor diesem Hintergrund muss die Steuerungswirksamkeit der Zentralen Orte in Oberfranken hinsichtlich der Siedlungsfunktion schon an dieser Stelle als eingeschränkt bewertet werden.

Die Berücksichtigung dieser Stellungnahmen im Rahmen des Abwägungsprozesses ist im Wesentlichen determiniert von einer zunehmenden Gewichtsverlagerung weg von der planerischen Steuerung und hin zu kommunalfreundlichen Lösungsansätzen (Czapka

[2] Das Recht der organischen Entwicklung (oder: Eigenentwicklung) sowohl im Bereich Wohnungswesen als auch im Bereich gewerbliche Wirtschaft wird im Rahmen des LEP Bayern 1994 jeder Gemeinde zugestanden. Jedoch sollen sich Wohnstätten in den Siedlungskernen konzentrieren (vgl. Bayerische Staatsregierung, LEP Bayern 1994: 270). Eine überorganische Entwicklung ist vor dem Hintergrund des Raumordnungsgrundsatzes der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten nur in Zentralen Orten und im Bereich von Entwicklungsachsen zulässig (vgl. ebd.: 359). Eine Ausnahme stellen hierbei jedoch die Stadt- und Umlandbereiche dar, in denen, sofern dies landesplanerisch wünschenswert ist, selbst in Nicht-Zentralen Orten eine überorganische Entwicklung zulässig ist (vgl. ebd.: 360).

[3] Einen ausführlichen Überblick gibt Czapka in seinen Darstellungen zu den Steuerungsmöglichkeiten der Siedlungsentwicklung durch die Regional- und Landesplanung (Landesarbeitsgemeinschaft Bayern 1999: 119ff.)

1999: 131). Die starke Zuwanderung von Bevölkerung nach Oberfranken Anfang der 90er Jahre und die in der Folge steigenden Grundstückspreise in den Oberzentren veranlassten die Politik zum Handeln (vgl. hierzu das Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch vom 17.05.1990, Wohnungsbauerleichterungsgesetz). Nach § 1 Abs. 2 kann ein Bebauungsplan, der der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung dienen soll, auch aufgestellt, geändert oder ergänzt werden, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt worden ist. Als Nachweis für einen dringenden Wohnbedarf dient den oberfränkischen Gemeinden dabei in der Regel eine verstärkte Nachfrage nach preisgünstigen Grundstücken, auch wenn in den zentralen Siedlungseinheiten noch Freiflächen zur Verfügung stehen. Dieses Argument wog in der jüngeren Vergangenheit (insbesondere im Umfeld der vier oberfränkischen Oberzentren) ungleich schwerer als das landesplanerische Erfordernis der Siedlungskonzentration in Zentralen Orten.

Mit verantwortlich für die abnehmende Steuerungswirksamkeit der Zentralen Orte in Bezug auf die Siedlungsentwicklung ist des Weiteren die Verlagerung der Zuständigkeit für die Genehmigung der Flächennutzungspläne von den Regierungen auf die Landratsämter (zulässig nach § 203 Abs. 3 BauGB). Auf dieser Verwaltungsebene zeichnet sich - nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Wohnungsbauerleichterungsgesetzes - ein eindeutiger Trend hin zu kommunalfreundlichen Lösungen im Falle strittig diskutierter Flächenausweisungen ab. Die Erfordernisse der Regional- und Landesplanung (dokumentiert durch die Stellungnahmen des Regionalen Planungsverbandes und der Höheren Landesplanungsbehörde) werden im Rahmen des Abwägungsprozesses bei der Aufstellung von Bauleitplänen oftmals nur unzureichend berücksichtigt; ein Sachverhalt, dem im anschließenden Genehmigungsverfahren durch die Landratsämter nur selten Aufmerksamkeit gewidmet wird. Eine laufende Beobachtung der Berücksichtigung landesplanerischer Erfordernisse im Rahmen der Bauleitplanung durch die Regionalplanungsstelle bzw. die Höhere Landesplanungsbehörde scheint zwar wünschenswert und vor dem Hintergrund der beschriebenen Siedlungsdispersion in Oberfranken sinnvoll, jedoch aufgrund der derzeit angespannten Personalsituation bei den Regierungen nur schwer möglich.

5.1.3 Arbeitsplatzbesatz

Neben der Siedlungsfunktion kommt den Zentralen Orten in der bayerischen Landesplanung auch eine wichtige Funktion in Bezug auf den Arbeitsmarkt zu. Vor dem Hintergrund des raumordnerischen Leitbilds der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen soll insbesondere in ländlichen Räumen auf eine Arbeitsplatzkonzentration in Zentralen Orten hingewirkt werden (wenngleich auch den Nicht-Zentralen Orten eine moderate Entwicklung zugestanden wird). Oberfranken stellt dabei in Bayern den Regierungsbezirk mit dem höchsten Industriebesatz dar. Hier konzentrieren sich, historisch bedingt, die Arbeitsplätze nicht nur auf die Mittelstädte, sondern auch Kleinstädte weisen ein hohes Maß an Arbeitsplätzen auf. So befanden sich 1980 in Kleinzentren 10,5% und in Unterzentren 13,7% aller oberfränkischen Arbeitsplätze und damit deutlich mehr als im bayerischen Mittel (6,8% bzw. 7,9%). Auch die Nicht-Zentralen Orte in Oberfranken besitzen eine überdurchschnittliche Arbeitsplatzdichte. Diese starke Dispersion der Arbeitsstätten hat wiederum zur Folge, dass in Oberfranken der Anteil der Arbeitsplätze in Oberzentren mit 34,4% (1980) im Vergleich zu Bayern (48,5%) deutlich geringer ist.

Tab. 6: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den oberfränkischen Gemeinden differenziert nach Zentralitätsstufen im Zeitraum 1980 und 1996

Zentrale-Orte-Stufe	*Oberfranken 1980*	*Bayern 1980*	*Oberfranken 1996 (Veränderung in Prozentpunkten)*	*Bayern 1996 (Veränderung in Prozentpunkten)*
Oberzentren	34,4%	48,5%	34,9% (+ 0,5)	43,6% (- 4,9)
Mögliche Oberzentren	7,9%	3,1%	7,5% (-0,4)	3,3% (+ 0,2)
Mittelzentren	16,8%	18,1%	15,3% (-1,5)	18,6% (+ 0,5)
Mögliche Mittelzentren	6,3%	3,5%	6,1% (- 0,2)	3,7% (+ 0,2)
Unterzentren	13,7%	7,9%	14,2% (+0,5)	8,5% (+0,6)
Kleinzentren	10,5%	6,8%	10,5% (–)	7,4% (+0,6)
Siedlungsschwerpunkte	–	4,6%	–	5,8% (+1,2)
Nicht-Zentrale Orte	10,3%	7,6%	11,4% (+ 1,1)	9,1% (+1,6)
Insgesamt	*100%*	*100%*	*100% (–)*	*100% (–)*

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1999; eigene Berechnungen

Aufgrund des hohen Anteils altindustrialisierter Branchen (etwa Porzellan-, Textil- und Bekleidungs- oder Polstermöbelindustrie) und des Unterbesatzes an (unternehmensorientierten) Dienstleistungen fällt die Beschäftigtenentwicklung in den 80er Jahren unterdurchschnittlich aus. In den Jahren 1980 bis 1989 hatte Oberfranken einen Anstieg um 8.638 auf 374.149 Beschäftigte zu verzeichnen. Der prozentuale Anstieg von 2,5% liegt damit deutlich unter dem bayerischen Mittel von +7,9%. Im Unterschied zum gesamtbayerischen Verlauf gingen jedoch die oberfränkischen Oberzentren mit einem gestiegenen Arbeitsplatzbesatz aus dieser Entwicklung hervor. Mit einem Zuwachs von 5.486 Arbeitsplätzen entfallen 63,5% sämtlicher neugeschaffenen Arbeitsplätze in Oberfranken auf die Oberzentren, während es im bayerischen Durchschnitt lediglich 20,9% sind. Einen rückläufigen Arbeitsplatzbesatz hatten hingegen die möglichen Oberzentren und die Mittelzentren zu verzeichnen. Auch die möglichen Mittelzentren konnten nur einen geringen Beschäftigtenzuwachs verzeichnen.

Betrachtet man den unterdurchschnittlichen Anstieg der Beschäftigtenzahlen in den Kleinzentren, so ist dieser Ausfluss des eingangs beschriebenen hohen Industriebesatzes (gerade auch in Kleinstädten). Der Strukturwandel in der Industrie trägt in Oberfranken zu einer Abnahme des Arbeitsplatzbesatzes in diesen Kleinzentren bei. Neben den Oberzentren sind es die Unterzentren und die Nicht-Zentralen Orte, die mit einem Beschäftigtenzuwachs von +4,6% bzw. +5,7% ihren Arbeitsplatzbesatz steigern konnten.

Die Grenzöffnung im Jahr 1989 hat sich in einer neuen Beschäftigtendynamik in Oberfranken niedergeschlagen. Die veränderten Rahmenbedingungen sind mithin ein Erklärungsfaktor für das überdurchschnittliche Beschäftigtenwachstum. In den Jahren 1989 bis 1996 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 19.358 auf 394.145. Dies entspricht einer Steigerung von 5,2% (Bayern: +4,8%). Dabei konzentriert sich das Arbeitsplatzwachstum in Oberfranken in etwas abgeschwächter Form auch in den 90er Jahren auf die Oberzentren (31% aller neuen Beschäftigtenverhältnisse). Auch die möglichen Oberzentren und die Mittelzentren konnten trotz des massiven Beschäftigtenab-

Tab. 7: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den oberfränkischen Gemeinden differenziert nach Zentralitätsstufen im Zeitraum 1980 bis 1989 (Stichtag: 30.06.)

Zentrale-Orte-Stufe	*Oberfranken in Prozent*	*Oberfranken absolut*	*Bayern in Prozent*	*Bayern absolut*
Oberzentren	+ 4,4%	5.486	+ 3,4%	61.511
Mögliche Oberzentren	- 1,4%	- 428	+ 6,1%	6.991
Mittelzentren	- 2,3%	- 1.465	+ 9,5%	63.728
Mögliche Mittelzentren	+ 0,3%	59	+ 8,6%	11.184
Unterzentren	+ 4,6%	2.326	+ 12,5%	36.730
Kleinzentren	+ 1,3%	489	+ 11,0%	27.838
Siedlungsschwerpunkte	–		+ 28,4%	48.191
Nicht-Zentrale Orte	+ 5,7%	2.171	+ 13,4%	37.846
Insgesamt	*+ 2,4%*	*8.638*	*+ 7,9%*	*294.019*

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1999; eigene Berechnungen

baus im produzierenden Sektor (etwa im Fall der Stadt Selb) von dieser Entwicklung partizipieren. Allerdings tragen die unterdurchschnittlichen Wachstumsraten zu einem relativen Bedeutungsverlust hinsichtlich der Arbeitsplatzfunktion in diesen Zentralen Orten bei (vgl. Tab. 6). Es sind insbesondere die Nicht-Zentralen Orte, die ihren Arbeitsplatzbesatz weiter ausbauen konnten. Wie bereits in den 80er Jahren wurde jeder vierte oberfränkische Arbeitsplatz hier geschaffen. Im Ergebnis konnte sich der auf die Nicht-Zentralen Orte entfallende Beschäftigtenanteil von 10,3% (1980) auf 11,4% (1996) erhöhen.

5.1.4 Erstes Fazit

Aus raumordnerischer Sicht hat sich das Zentrale-Orte-System in Bezug auf die Konzentration von Arbeitsplätzen in Oberfranken weitgehend bewährt. Im Unterschied zur gesamtbayerischen Entwicklung mit deutlichen Gewichtsverschiebungen des Arbeitsplatzbesatzes zu Lasten der Oberzentren konnten in Oberfranken die vier Oberzentren ihre Bedeutung als Arbeitsplatzzentren - nicht zuletzt aufgrund des Ausbaus der Hochschulstandorte - sogar noch ausweiten. Wenngleich es auch in Oberfranken die Nicht-Zentralen Orte sind, die gerade in den 90er Jahren die höchsten Steigerungsraten bei den Beschäftigten aufzuweisen haben, so handelt es sich dabei nicht um eine Entwicklung zu Lasten der Zentralen Orte. Zwar zeigt sich in den möglichen Oberzentren, den Mittelzentren und den möglichen Mittelzentren ein relativer Verlust an Arbeitsplätzen, doch muss dieser vor dem Hintergrund des Strukturwandels in der Industrie gesehen werden, die in diesen Zentren bis Anfang der 90er Jahre einen vergleichsweise hohen Stellenwert besaß. Die wegfallenden Arbeitsplätze können in altindustrialisierten Mittelzentren wie Kronach, Lichtenfels oder Selb nur langfristig durch neue Dienstleistungsarbeitsplätze ersetzt werden. Allerdings erschwert der seit 1993 wieder einsetzende Bevölkerungsrückgang in diesen Teilräumen ein Arbeitsplatzwachstum noch zusätzlich.

Unter dem Einfluss veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen erweist sich hingegen die Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Systems in Bezug auf die Bevölke-

rungs- und Wohnbauentwicklung als problematisch. Dem Leitbild einer Siedlungskonzentration in Zentralen Orten stehen hier eine zunehmende Verknappung von Flächenressourcen und damit eine Verteuerung der Baulandpreise gegenüber. In Zentralen Orten gibt es zu wenig Bauland bzw. das ausgewiesene Bauland kann oftmals nicht ausreichend mobilisiert werden. Auch die Ausweisung von Siedlungsflächen außerhalb des Kernortes in höherrangigen Zentralen Orten kann eine Gewichtsverlagerung zugunsten der Zentralen Orte niederer Stufe, insbesondere aber der Nicht-Zentralen Orte im Umfeld der Ober- und Mittelzentren nicht verhindern. Aufgrund der in den Zentralen Orten niederer Stufe und den Nicht-Zentralen Orten noch ausreichend vorhandenen Flächenreserven, die zugleich relativ kurzfristig als Bauland mobilisiert werden können, treten diese Kommunen zunehmend in Konkurrenz auf dem regionalen Flächenmarkt. Günstige Baulandpreise in den Nicht-Zentralen Orten (diese liegen bis zu 80% unter dem entsprechenden Preis in den Oberzentren) führen dazu, dass sich die Opportunitätskosten des Pendelns (z.B. fehlende örtliche Versorgungsinfrastruktur, Mobilitätskosten) maßgeblich reduzieren. Die Kostenersparnis beim Grundstückserwerb ermöglicht den Erwerb eines Zweit-Pkw sowie die Finanzierung der notwendigen Betriebskosten. Das in den Nicht-Zentralen Orten nur eingeschränkte Recht der Ausweisung von Siedlungsflächen (Organische Entwicklung oder Eigenentwicklung) wird durch zunehmend kommunalfreundliche Lösungen bei strittigen Fällen in Folge der Verlagerung der Genehmigungskompetenz der Bauleitpläne (zulässig nach § 203 Abs. 3 BauGB) von der mittleren auf die unterste staatliche Instanz, das Landratsamt, obsolet. Hier zeigen sich Defizite in der Rechtsaufsicht, die die Steuerungsmöglichkeit der Siedlungsentwicklung durch die Landes- und Regionalplanung in Bayern maßgeblich einschränken.

Tab. 8: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den oberfränkischen Gemeinden differenziert nach Zentralitätsstufe im Zeitraum 1989 bis 1996

Zentrale-Orte-Stufe	*Oberfranken in Prozent*	*Oberfranken absolut*	*Bayern in Prozent*	*Bayern absolut*
Oberzentren	+ 4,6%	6.066	- 1,5%	-27.087
mögliche Oberzentren	+ 3,8%	1.086	+ 13,5%	16.528
Mittelzentren	+ 0,7%	438	+ 6,3%	46.388
mögliche Mittelzentren	+ 3,4%	775	+ 10,1%	14.211
Unterzentren	+ 6,4%	3.391	+ 8,1%	26.813
Kleinzentren	+ 6,7%	2.631	+ 10,2%	28.747
Siedlungsschwerpunkte	–	–	+ 12,4%	27.066
Nicht-Zentrale Orte	+ 12,4%	4.971	+ 19,3%	61.855
Insgesamt	*+ 5,2%*	*19.358*	*+ 4,8%*	*194.521*

Quelle: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 1999; eigene Berechnungen

Literatur

Bayerische Staatsregierung (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern 1994, Wolznach.

Dies. (1984): Landesentwicklungsprogramm Bayern 1984, München.

Czapka, W. (1999): Steuerungsmöglichkeiten der Siedlungsentwicklung durch die Regional- und Landesplanung. In: Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL (Hrsg.): Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung in Bayern, Hannover.

Dittmeier, V.; Maier, J. (1996): Der Landkreis Bayreuth – ein sozioökonomisches Strukturbild der Gemeinden. In: Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 151, Bayreuth.

Dies. (1997): Die neue Dynamik der Stadt-Umland-Wanderung im ländlichen Raum Bayreuth. In: Stadtmarketing und Stadt-Umland-Entwicklung in den Transformationsstaaten, Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 166, Bayreuth.

Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL (1999): Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung in Bayern, Hannover.

Regionaler Planungsverband Oberfranken-Ost (1995): Regionalplanung Planungsregion Oberfranken-Ost (5), Erste Änderung 1994, Hof.

Manfred Miosga

5.2 Region München

Gliederung

5.2.1 Raumstrukturelle und zentralörtliche Kategorien in den Verdichtungsräumen Bayerns und Zielsetzungen
5.2.2 Umsetzung in der Region 14
5.2.3 Empirische Befunde
5.2.4 Fazit
Literatur

Vorbemerkung

Die Region München (Planungsregion 14) besteht aus der Stadt München und den umliegenden Landkreisen Dachau, Fürstenfeldbruck, Ebersberg, München-Land, Starnberg und Landsberg am Lech. Sie besteht aus 186 eigenständigen Gemeinden. In der Region leben ca. 2,4 Mio. Einwohner und ca. 1,03 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte arbeiten dort. Mit ca. 194.000 Mio. DM wird in der Region 14 knapp 30% des bayerischen Bruttoinlandsproduktes erwirtschaftet (vgl. LHM 1998: 14).

Mit der Landeshauptstadt München verfügt die Region über ein alles überragendes Zentrum mit ca. 1,25 Mio. Einwohnern und etwa 690.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Je Einwohner wurde 1997 in München ein BIP von über 97.000 DM erwirtschaftet gegenüber 80.000 DM im regionalen Durchschnitt. Die Region weist eine Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten in der Landeshauptstadt und daher einerseits Überlastungserscheinungen im Kern auf. Sie ist andererseits durch ein großes Zentralitätsgefälle von innen, dem großen Verdichtungsraum, nach außen, dem ländlichen Raum gekennzeichnet.

5.2.1 Raumstrukturelle und zentralörtliche Kategorien in den Verdichtungsräumen Bayerns und Zielsetzungen

Das Bayerische Landesentwicklungsprogramm von 1994 bezieht sich in seinen Aussagen zur raum- und siedlungsstrukturellen Entwicklung in Verdichtungsräumen auf unterschiedliche Raumkategorien. Zum einen werden unterschiedliche Strukturräume unterschieden, nämlich verdichtete Stadt- und Umlandbereiche und äußere Verdichtungszonen. Daneben sind Orte unterschiedlicher zentralörtlicher Hierarchie und Entwicklungsachsen ausgewiesen.

Die landesplanerischen Grundprinzipien zur raum- und siedlungsstrukturellen Entwicklung haben sich seit der Verabschiedung der Landesentwicklungsprogramme nicht grund-

sätzlich verändert. Bereits 1984 wurde für die Verdichtungsräume festgeschrieben, dass das „Konzept der zentralen Orte und Entwicklungsachsen ... zur Ordnung der Verdichtungsräume genutzt werden" (LEP 1984: 18) soll. Dies bedeutet, dass auch für die Verdichtungsräume der allgemeine Grundsatz gilt: „Im Zuge der Entwicklungsachsen soll die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten bevorzugt in Zentralen Orten angestrebt werden" (LEP 1984: 29).

Neben den im übrigen Landesgebiet üblichen zentralörtlichen Einstufungen (Kleinzentrum, Unterzentrum, Mittelzentrum, Oberzentrum) sieht die Landesplanung für die Verdichtungsräume eine zusätzliche Kategorie vor: die Siedlungsschwerpunkte. Die Siedlungstätigkeit in den Siedlungsschwerpunkten soll dabei zur Entlastung der Kernstadt und der Verkehrsverbindungen beitragen und ein in Qualität und Quantität ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen zur Verfügung stellen (vgl. LEP 1984: 28).

Eine Siedlungstätigkeit, die über die organische Entwicklung einer Gemeinde hinausgeht, soll grundsätzlich nur in den zentralen Orten stattfinden und zur Stärkung der Entwicklungsachsen beitragen (LEP 1984: 39). Dabei ist die Siedlungstätigkeit mit einer günstigen Verkehrserschließung und -bedienung mit öffentlichen Verkehrsmitteln abzustimmen.

Das LEP von 1994 bestätigt diese Grundsätze der Siedlungsentwicklung in den Verdichtungsräumen. So sollen die an den Entwicklungsachsen liegenden zentralen Orte und Siedlungsschwerpunkte Wohnraum, Arbeitsplätze und Versorgungsinfrastruktur zur Verfügung stellen, damit zwischen den Entwicklungsachsen und Siedlungseinheiten und zentralen Orten auf den Entwicklungsachsen die notwendigen Freiräume bleiben, die im Hinblick auf Ökologie, Erholung und Landwirtschaft bedeutsam sind (vgl. LEP 1994: 206f).

Für die nicht zentralörtlich eingestuften Gemeinden gilt der Grundsatz einer Siedlungsentwicklung, die zur Deckung des Bedarfs ihrer Bevölkerung beiträgt sowie eine mit Größe, Struktur und Ausstattung der Gemeinde vereinbare Zuwanderung zulässt (vgl. LEP 1994: 253). Nicht dazu gerechnet wird jedoch ein größerer Zuwachs von Einwohnern, der von außen auf die Gemeinde zukommt (ebd.: 359).

5.2.2 Umsetzung in der Region 14

In der Planungsregion München ist von der Regional- und Landesplanung ein Saum von Gemeinden um die Stadt München herum als Ergänzungsraum festgelegt worden, in dem Funktionen angesiedelt werden sollen, die aus Platzgründen nicht auf dem Gebiet der Landeshauptstadt untergebracht werden können.

Die wachstumsbedingten Flächenansprüche für Wohn- und Gewerbezwecke sollen dabei vor allem in den in der engeren Verdichtungszone ausgewiesenen Siedlungsschwerpunkten und den zentralen Orten befriedigt werden (zumeist an den S-Bahn-Haltepunkten), während im übrigen Gebiet der Region 14, das als ländlicher Raum eingestuft ist, im wesentlichen autochthones Wachstum stattfinden soll.

Unterstützt wird die Steuerung der Siedlungstätigkeit durch die Ausweisung von Freiräumen - insbesondere Bannwäldern und regionalen Grünzügen - durch den Regionalplan München, der 1987 für verbindlich erklärt wurde. In den regionalen Grünzügen sol-

len die Gemeinden stärkere Baulandausweisungen nicht mehr vornehmen. Sie sind der Anpassungspflicht an die übergeordneten Ziele des Regionalplans unterworfen und müssen mit Widerstand seitens des Regionalen Planungsverbandes rechnen, sollten sie dem nicht folgen (vgl. Bleyer 1994: 188).

5.2.3 Empirische Befunde

Siedlungsentwicklung

In den 60er und 70er Jahren sind insbesondere die im engeren Verdichtungsraum und an den Achsen des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs gelegenen Gemeinden von einer außergewöhnlichen Bevölkerungsdynamik gekennzeichnet, während die Bevölkerung der Landeshauptstadt sich nur unterproportional entwickelt. In Übereinstimmung mit den Zielsetzungen des Landesentwicklungsprogramms verzeichneten die Gemeinden in größerer Entfernung von München und diejenigen abseits der S-Bahn-Achsen nur unterdurchschnittliche Wachstumsraten.

In den 80er Jahren kippt der Entwicklungstrend um. Während die Landeshauptstadt und eine Reihe benachbarter Gemeinden deutliche Bevölkerungsrückgänge hinnehmen müssen - und auch weiter außerhalb an den S-Bahnen gelegene zentrale Orte zum Teil an Entwicklungsdynamik verlieren -, werden weite Teile der übrigen Region von einem Wachstumsschub erfasst. Dies betrifft sowohl die Räume zwischen den S-Bahn-Achsen, als auch Teilräume außerhalb des S-Bahn-Einzugsbereichs. Gemeinden mit S-Bahn-Anschluss hatten bis Ende der 70er Jahre überdurchschnittliche Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen, während in den 80er Jahren das Wachstum in den Gemeinden ohne S-Bahn -Anschluss deutlich höher lag. Gleichzeitig sind es in den 80er Jahren gerade die Gemeinden in dem als „ländlicher Raum" ausgewiesenen Regionsteil, die ein überproportionales Wachstum zu verzeichnen hatten.

Anders als während der Suburbanisierungsphase in den 60er und 70er Jahren, die von einer Orientierung an bestehenden zentralen Orten, Siedlungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen geprägt war, ist für die Entwicklung in den 80er Jahren kennzeichnend, dass sie sich kaum an den vorhandenen Zentren orientiert und auch nur begrenzt den Entwicklungsachsen folgt. So lagen die durchschnittlichen Wachstumsraten für nicht-zentrale und klein-zentrale Orte in den 80er Jahren deutlich über denen der Unter- und Mittelzentren sowie der ausgewiesenen Siedlungsschwerpunkte, die gerade in den 70er Jahren noch den Hauptteil des Bevölkerungswachstums aufgenommen hatten (vgl. Tab. 1).

Im langfristigen Zeithorizont zwischen 1974 und 1993 haben die nicht-zentralen Gemeinden (Zuwachs um ca. 61.000 Einwohner auf 275.600) und die Kleinzentren (Zuwachs um 25.000 auf 97.600) zusammen immerhin ca. 39% des gesamtregionalen Bevölkerungswachstums aufgenommen (Siedlungsschwerpunkte 42%). Gleichzeitig verliert die Landeshauptstadt etwa 5% ihrer Bevölkerung, so dass es zu nicht unerheblichen Umverteilungsprozessen von Bevölkerungsanteilen kommt (vgl. PVÄW 1995: 9), die insbesondere in den letzten Jahren den Zielen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entgegenlaufen.

Tab. 1: Abweichungen der jährlichen Bevölkerungsveränderungen in der Region 14 vom Regionsdurchschnitt nach zentralörtlichen Kategorien

	Abweichungen vom Regionsdurchschnitt				
	1950-1961	1961-1970	1970-1979	1979-1987	1987-1991
Nicht zentrale Gemeinden	-1,3	-1,0	-0,5	0,2	0,3
Kleinzentren	-1,5	-1,0	-1,2	0,6	0,6
Unterzentren	-0,6	-0,6	-1,1	0,1	-0,5
Siedlungsschwerpunkte	1,0	1,6	1,9	-0,1	0,0
Mittelzentren	0,7	-0,9	-1,8	-0,3	-0,4
Regionsdurchschnitt (ohne Landeshauptstadt)	0,67	2,15	2,73	0,66	2,47

Quelle: Kagermeier 1994: 150

Der neue Trend der Siedlungsdispersion setzt sich in den neunziger Jahren fort. So ist die in nicht-zentralen Orten lebende Regionsbevölkerung zwischen 1993 und 1997 um 6,5% (17.900) auf 293.500 gestiegen (12,3% der Regionsbevölkerung), während die Region insgesamt 3.000 Einwohner verliert (vgl. PVÄW 1995: 9 und 1998: 3).

Entgegen den Vorgaben der Landesplanung, das Ausufern der Verdichtungsräume zu vermeiden, vollzieht sich die aktuelle Entwicklung deutlich und stetig über die festgelegten Grenzen hinaus. Es ist dabei nicht gelungen, die Mittelzentren im ländlichen Raum zum Auffangbecken für das Bevölkerungswachstum zu machen. Der Anteil der Mittelzentren an der Regionsbevölkerung hält sich in den frühen neunziger Jahren bei ca. 7,6%, während die nicht-zentralen Gemeinden ihren Anteil von 11,5% (1993) auf 12,3% (1997) steigern konnten. Vielmehr erfolgte nach den Vorgaben der Landesplanung ein erheblicher Teil des Wachstums im ländlichen Raum in den nichtzentralen Gemeinden (1991-1996: 38,6% des regionalen Bevölkerungszuwachses; Mittelzentren 14,2%).

Tab. 2: Jährliche Wachstumsraten der Bevölkerung in der Region 14 nach zentralörtlichen Kategorien

	Wachstumsraten der Bevölkerung			
	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97
Oberzentrum Stadt München (1)	-0,9	-0,7	-0,9	-1,6
Nicht-zentrale Gemeinden (109)	1,6	1,5	1,6	1,6
Kleinzentren (24)	1,3	1,4	0,8	1,0
Unterzentren (8)	0,5	1,0	1,1	1,0
Sieldungsschwerpunkte (35)	0,5	0,7	0,9	0,6
Mittelzentren (8)	0,3	0,9	0,6	0,6
Mögliches Oberzentrum Freising (1)	-0,3	1,7	1,1	1,3
Region insgesamt	-0,1	0,2	0,1	-0,4

Quelle: PVÄW-Datenspiegel, diverse Jahrgänge, eigene Zusammenstellung

Problematisch an den festgestellten Entwicklungstendenzen ist, dass zum einen ein zunehmender Teil der Regionsbevölkerung in kleineren Gemeinden lebt, die außer der Wohnfunktion kaum weitere funktionale Ausstattungen aufweisen, so dass eine Vielzahl von Aktivitäten (Arbeiten, Bilden, Versorgen) außerhalb des Gemeindegebietes erfolgen und die zurückzulegenden Distanzen für das Aufsuchen von Funktionsstandorten deutlich zunehmen (vgl. KAGERMEIER 1997a u. b). Dabei wird die soziale Infrastruktur im Wesentlichen in den höherrangigen Zentralen Orten der Region nachgefragt. Da gleichzeitig ein wachsender Teil der Regionsbevölkerung nicht mehr an das S-Bahn-Netz angeschlossen ist, steigt die Abhängigkeit vom motorisierten Individualverkehr zur Befriedigung von Mobilitätserfordernissen.

Arbeitsplatzzentralität und regionale Beschäftigtenentwicklung

Die Entwicklung der Region München als Wirtschaftsraum ist in den Jahren von 1974 – 1993 durch einen Zuwachs an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um insgesamt 178.900 Beschäftigte auf 1.028.600 gekennzeichnet (PVÄW 1995: 9). Im gleichen Beobachtungszeitraum ist die Entwicklung der Stadt München durch einen Verlust von ca. 70.000 Einwohnern und durch eine Zunahme von rund 41.000 Beschäftigten gekennzeichnet. Durch die gestiegene Arbeitsplatzzentralität hat sich das Ungleichgewicht zwischen Wohnstandort und Arbeitsort im Oberzentrum verstärkt.

Die 35 Gemeinden und Städte im Umlandbereich der Stadt haben dabei 60% des Bevölkerungswachstums und 44% des Beschäftigtenwachstums der gesamten Region aufgenommen. Die relative Konzentration der Zuwächse und Wanderungsgewinne in den Siedlungsschwerpunkten entspricht einerseits durchaus den landesplanerischen Zielsetzungen. Andererseits werden diese Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms insbesondere seitens der Regionalplanung kritisiert (vgl. PVÄW 1995: 8f), da sie ein ringförmiges Wachstum befördern und der Idee der Förderung einer dezentralen Konzentration zuwiderlaufen. Mit der undifferenzierten Auffangfunktion der Siedlungsschwerpunkte für Engpässe der Landeshauptstadt konnten sich vor allem die fast ausschließlich im ländlichen Raum und in der äußeren Verdichtungszone liegenden Mittelzentren, Unterzentren und Kleinzentren nicht im Sinne einer Stärkung ihrer Wohn- und vor allem Arbeitsplatzfunktion entwickeln. Im Vergleich zu den 35 Siedlungsschwerpunkten beträgt der Einwohnerzuwachs der 41 zentralen Orte 74%, der Beschäftigtenzuwachs nur 45% der entsprechenden Zunahme der Siedlungsschwerpunkte.

In der Region München konnte das Ziel einer Festigung und Stärkung einer dezentralen Raum- und Siedlungsstruktur in Relation zu der konzentrischen Entwicklung im Stadt-Umlandbereich daher nur teilweise erreicht werden. Berücksichtigt man obendrein den nur geringfügig niedrigeren Zuwachs in den nicht-zentralen Gemeinden im Vergleich zu den Zentralen Orten (ohne Siedlungsschwerpunkte und Stadt München), dann muss erst recht von einer weiteren Konzentration im Stadt- und Umlandbereich gesprochen werden (vgl. ebd.).

Tab. 3: Bevölkerung und Beschäftigte in der Region München 1974 - 1993 nach Zentralen Orten

Zentrale Orte	Anzahl der Gemeinden Nachrichtlich	Bevölkerung			Sozialvers. Beschäftigte		
		Stand 1993 Absolut	Veränderungen 1974-1993		Stand 1993 Absolut	Veränderungen 1974 - 1993	
			Absolut	%-Anteil		Absolut	%-Anteil
Oberzentrum	1	1.255.623	-67.811	-43,5	688.989	40772	22,8
Siedlungs-Schwerpunkte	35	476.444	93.185	59,7	165.543	78.884	44,1
Mittelzentren	9	216.708	32.310	20,7	83606	23.604	13,2
Unterzentren	8	74.899	12.465	8,0	19.966	6.012	3,5
Kleinzentren	24	97.621	24.898	16,0	19.676	6.212	3,5
Nichtzentrale Gemeinden	109	275.591	60.923	39,1	50.818	23.391	13,1
Region	186	2.396.886	155.970	100,0	1.028.598	178.875	100,0

Quelle: PVÄW 1995: 9

Betrachtet man die Arbeitsplatzentwicklung zeitlich differenzierter, so stellt man fest, dass die Kern-Rand-Verlagerung von Beschäftigungsanteilen der Bevölkerungssuburbanisierung mit einem zeitlichen Abstand von etwa 10 Jahren folgt. In den 80er Jahren wurden insbesondere in den Gemeinden, die 10 Jahre vorher starke Bevölkerungsgewinne zu verzeichnen hatten verstärkt Arbeitsplätze geschaffen. Interessanterweise hat sich der Korrelationskoeffizient aus prozentualem Bevölkerungswachstum und prozentualer Zunahme der Arbeitsplätze, der zwischen 1970 und 1987 noch einen Wert von 0,88 hatte, dramatisch verändert. Für die Zeit von 1987 bis 1993 beläuft er sich nur noch auf 0,15; d.h. Bevölkerungswachstum und Arbeitsplatzentwicklung haben sich voneinander entkoppelt und sind heute nahezu unabhängige Prozesse (vgl. KAGERMEIER 1997b: 44)[1].

Diese Entkoppelung deutet an, dass sich nicht mehr nur Beschäftigungsmöglichkeiten aus der Bevölkerungsverlagerung ergeben (z.B. durch nachfolgende öffentliche und private Versorgungseinrichtungen und Handwerksbetriebe). Vielmehr zeichnet sich eine eigenständige Entwicklung im Umland ab. Diese entsteht zum einen durch eine Clusterung moderner Wachstumsbranchen im engeren Umland der Stadt (Computer und Medien am Nordrand, Biotechnologie im Südwesten, Luft- und Raumfahrt im Süden) und wird zum anderen durch öffentliche Investitionen hervorgerufen (Flughafenverlagerung, Universitätscampus in Garching und Martinsried).

Die Verlagerung der Beschäftigten ist also dadurch gekennzeichnet, dass sich nicht ausschließlich wirtschaftliche Funktionen geringerer Produktivität ins Umland verschieben. Der Anteil des Umlandes am BIP der Region wuchs von 27, 9% im Jahr 1988 (RAW 1996: 8) auf 34,5% im Jahr 1997 (RAW 1998,S. 14). Dabei stieg die Produktivität (gemessen in BIP je Einwohner) zwischen 1988 und 1995 im Umland mit 39% deutlich schneller an als in der Landeshauptstadt (+34,6%; vgl. RAW 1996: 8).

[1] KAGERMEIER (1997) analysiert diesen Prozess für eine erweiterte Region um München, die er nach Pendlerverflechtungen (mehr als 20% Auspendler nach München) abgrenzt.

Der Trend der Beschäftigtenentwicklung in der Region hat sich in den neunziger Jahren allerdings deutlich verändert. Die Stadt München hat ihre Beschäftigtenzahlen nicht halten können. 1992 markiert einen Wendepunkt nach 5 Jahren des Aufschwungs (rund 95.000 Zuwachs). Zwischen 1992 und 1997 verlor die Landeshauptstadt 68.600 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, während die Siedlungsschwerpunkte im engeren Umland einen Zugewinn von 8.800 Beschäftigten erfahren haben und sich im Stadt- und Umlandbereich des möglichen Oberzentrums Freising durch die Verlagerung des Flughafens mehr als 11.000 neue Arbeitsplätze angesiedelt haben. Interessant ist, dass auch die Mittel- und Unterzentren jeweils rund 2.200 Beschäftigte verloren haben, während sich in den Nicht-zentralen Gemeinden mehr als 5.200 neue Arbeitsplätze entwickelt haben (vgl. PVÄW 1998: 4).

Die Suburbanisierung von Gewerbe hat zwar in einigen Fällen zu einer Annäherung an ein ausgewogeneres Verhältnis von Wohn- und Arbeitsfunktion geführt, jedoch nicht zur erwünschten Reduktion des Pendlervolumens. Dies ist insgesamt sogar deutlich gestiegen. Aus den Umlandkommunen pendeln 1997 etwa 2% mehr Menschen aus als 1992, aber auch 5% mehr ein. Auch aus der Landeshauptstadt hat sich die Zahl der Auspendler gesteigert. Insgesamt arbeiten 1997 5% weniger Menschen an ihrem Wohnort als noch 1992 (vgl. PVÄW 1998); somit ist das Verkehrsvolumen angestiegen und neben den radialen Verbindungen werden nun auch die tangentialen immer stärker belastet.

5.2.4 Fazit

Die Siedlungsentwicklung in der Region München entfernt sich insbesondere in den letzten Jahren immer weiter von einem Leitbild nachhaltiger Siedlungsstrukturen. Das zentralörtliche System als Basis für eine dezentrale Konzentration erweist sich sowohl bezüglich der Bevölkerungs- als auch der Arbeitsplatzentwicklung als wenig erfolgreich.

Aus raumordnerischer Sicht trägt die bayerische Landesplanung durch die Ausweisung einer sehr großen Zahl von Siedlungsschwerpunkten überwiegend in unmittelbarer Nachbarschaft zum Oberzentrum zusätzlich dazu bei, dass sich eigenständige Entlastungszentren kaum entwickeln können. Die Folge ist eine Überlastung der auf die Kernstadt gerichteten Verkehrswege und die Bildung eines Siedlungsringes um das Oberzentrum mit starker Zersiedlungstendenz. Es wird immer schwieriger, ein Zusammenwachsen der Siedlungen zu verhindern bzw. dringend notwendige Frei- und Ausgleichsflächen zu sichern (vgl. PVÄW 1998:9).

Literatur

Bayerische Staatsregierung (Hrsg.) (1984): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München. (Zitiert als LEP 1984).

Dies. (Hrsg.) (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern. Wolznach (zitiert als LEP 1994).

Bleyer, B. (1994): Wirtschaftsstandort Region München - Strukturwandel eines dynamischen Metropolraumes. In Mitteilungen der geographischen Gesellschaft in München, Heft 79/1994, S. 179-211.

Kagermeier, A. (1994): Des Kaisers neue Kleider. Aussagen der Fortschreibung 1992 des Landesentwicklungsprogramms Bayern zur Siedlungs- und Raumstrukturentwicklung in der Region 14. In: Münchner Forum (Hrsg.): Zukunftsgestaltung im Großraum München. Zugewinngemeinschaft oder Gütertrennung? (=Berichte und Protokolle des Münchener Forums 115), München, S. 147-152.

Ders. (1997a): Siedlungsstruktur und Verkehrsmobilität. Eine empirische Untersuchung am Beispiel Südbayern (=Dortmunder Vertrieb für Planungsliteratur: Verkehr spezial 3), Dortmund.

Ders. (1997b): Region der kurzen Wege? Verkehrsaufwandreduzierung durch ‚Dezentrale Konzentration' als Beitrag zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in der Region München (=Arbeitsmaterialien Zentralinstitut für Raumplanung und Umweltforschung Technische Universität München 10), München.

Landeshauptstadt München (Hrsg.) (1995): Perspektiven für die Region München. Vorlage für den gemeinsamen Ausschuss des Stadtrates der Landeshauptstadt München sowie zur Abendveranstaltung am 12. Juli 1995 (=Perspektive München, Themenheft D), München (zit. als LHM 1995).

Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (Hrsg.) (1995): 20 Jahre Regionalentwicklung. Vergangenes verstehen – Zukünftiges gestalten (=Dokumentation 5), München.

Ders. (Hrsg.) (1995): Datenspiegel 1995. München.

Ders. (Hrsg.) (1996): Datenspiegel 1996. München.

Ders. (Hrsg.) (1997): Datenspiegel 1997. München.

Ders. (Hrsg.) (1998): Datenspiegel 1998. München.

Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München (Hrsg.) (1996): Münchener Jahreswirtschaftsbericht 1995. München (zit. als RAW 1996).

Dass. (Hrsg.) (1998): Münchener Jahreswirtschaftsbericht 1997. München (zit. als RAW 1998).

Dirk Heuwinkel

5.3 Niedersachsen

Gliederung

5.3.1 Methodisches Vorgehen
5.3.2 Trennschärfe der zentralörtlichen Kategorien
5.3.3 Dynamik in der zentralörtlichen Struktur
5.3.4 Regionale Unterschiede in der Struktur des zentralörtlichen Systems
5.3.5 Einfluss des Zentrale-Orte-Konzeptes auf die räumliche Planung
Literatur

5.3.1 Methodisches Vorgehen

Für die Untersuchung des zentralörtlichen Systems in Niedersachsen wurden fünf Beispielregionen ausgewählt. Sie repräsentieren unterschiedliche siedlungsstrukturelle Gegebenheiten in Niedersachsen:

- die Stadt und den Landkreis Osnabrück sowie den Großraum Hannover als Verdichtungsräume (Kernstadt und Umland),
- den Landkreis Soltau-Fallingbostel als zwischen Verdichtungsräumen liegenden ländlichen Raum,
- den Landkreis Goslar als ländlichen Raum in einer touristisch geprägten Region und
- den Landkreis Emsland als dünn besiedelten ländlichen Raum.

Die Analyse stützte sich auf Datenauswertungen, Recherchen und Befragungen, die in drei Schritten erarbeitet wurden:

1. Beschreibung der zentralörtlichen Struktur in den Beispielregionen mittels ausgewählter Strukturdaten, die den direkten Vergleich anhand einer Reihe von Zentralitätskriterien ermöglichen,
2. Kennzeichnung der Genese, des aktuellen Standes und der Entwicklungsperspektiven der zentralörtlichen Struktur in den Beispielregionen auf der Grundlage von Expertengesprächen mit den zuständigen Stadt- und Regionalplanern,
3. Diskussion und Reflektion der Analyseergebnisse hinsichtlich ihrer grundsätzlichen Bedeutung und Übertragbarkeit in dem projektbegleitenden Beirat.[1]

[1] bestehend aus den Stadt- und Regionalplanern der Beispielregionen, dem Vertreter der Industrie- und Handelskammern, einer Vertreterin des Innenministeriums sowie Vertretern der drei Kommunalen Spitzenverbände

Abb. 1:
Die Beispielregionen

Strukturanalyse

Die Strukturanalyse stützte sich auf den folgenden "Set" von Indikatoren[2], die geeignet sind, "Zentralität" zu beschreiben (s. Tab. 1).

Überwiegend werden absolute Werte verwendet. Die Ausstattung der Zentralorte mit sozialer, kultureller und sportlicher Infrastruktur floss über die Experteninterviews in die Analyse mit ein.[3]

Die Frage der zutreffenden Einstufung einer Gemeinde in eine zentralörtliche Kategorie sollte stets an Hand einer Gesamtbetrachtung aller Indikatoren erfolgen, da die Einzelindikatoren jeweils nur bestimmte Aspekte der Zentralität abbilden. Bei der Strukturanalyse ging es um folgende Aspekte:

- Trennschärfe der zentralörtlichen Kategorien,
- Dynamik in der zentralörtlichen Struktur,
- regionale Unterschiede in der Struktur des zentralörtlichen Systems.

[2] Randbedingung war die landesweite Datenverfügbarkeit auf der Gemeindeebene. Die Qualität der Verkehrsanbindung konnte nur näherungsweise bestimmt werden und diente bei der Auswertung lediglich als zusätzliche Information.

[3] Hierzu liegen kaum durchgängig Daten vor. Vorhandenes Material ist aufgrund qualitativer Unterschiede nicht verwertbar.

Tab. 1: Ausgewählte Zentralitätsindikatoren

Bevölkerung	Einwohner
Wohn- und Gewerbeflächen	Industrie- und Gewerbeflächen in ha
	Wohnflächen in ha
Beschäftigte[1]	Beschäftigte insgesamt
	Beschäftigte in den Bereichen Handel und Verkehr
	Beschäftigte im Bereich Dienstleistungen
	Beschäftigte im Bereich Dienstleistungen/1000 Einwohner
Pendler	Erwerbspendlersaldo
	Schulpendlerindex[2]
Kaufkraft	Einzelhandelskaufkraft in DM/Einwohner
Einzelhandelsumsatz	Einzelhandelsumsatz in Mio. DM
	Einzelhandelsumsatz in DM/Einwohner
Kaufkraftbindung	Kaufkraftbindungsindex[3]
Qualität der Verkehrsanbindung	Schiene
	Straße

[1] Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

[2] Verhältnis von schulpflichtigen Kindern zur Anzahl der Schulbesuche

[3] Der Index gibt Aufschluss über Kaufkraftabflüsse, d.h. über das Verhältnis zwischen Einzelhandelskaufkraft und Einzelhandelsumsatz je Einwohner.

Expertenbefragung

Die Ergebnisse der Analyse der Strukturdaten bildeten die Grundlage für den Entwurf eines Befragungsleitfadens, der mit den zuständigen Regionalplanern in den Beispielregionen bearbeitet wurde. Die Expertengespräche dienten zusätzlich der Erörterung verbliebener Detailfragen.

Auch die Untersuchung zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes war Thema der Expertengespräche. Neben einer Einschätzung der Steuerungsmöglichkeiten bei Wohnen, Gewerbe, Handel und Verkehr wurde die Vergabe von Fördermitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur reflektiert.

5.3.2 Trennschärfe der zentralörtlichen Kategorien

Anhand der hier in den Abbildungen 2 bis 5 (am Ende des Beitrages) dargestellten Indikatoren Bevölkerung, Beschäftigte insgesamt, Beschäftigte im Dienstleistungsbereich und Einzelhandelsumsatz wird die Trennschärfe der zentralörtlichen Kategorien des Zentrale-Orte-Konzeptes in der jeweiligen Region für 1997 erkennbar. Sie geben einen Eindruck von der relativen zentralörtlichen Position der Kommunen zueinander.

Auf dieser Grundlage ist es möglich, die „Plausibilität" der zentralörtlichen Einstufung zu erörtern. Nach der Logik des Zentrale-Orte-Konzepts sollten die Ergebnisse der Strukturanalyse innerhalb der zentralörtlichen Kategorien relativ homogen, zwischen den zentralörtlichen Stufen aber ausreichend trennscharf sein. Abweichungen von diesem "Muster" geben demnach Hinweise auf Differenzen zwischen der „gewachsenen" zentralörtlichen Struktur und den normativen Vorgaben des Zentrale-Orte-Konzepts der Raumordnung (ZOK).

In der Gesamtbetrachtung der Analyseergebnisse für alle Indikatoren weist das zentralörtliche System in den Untersuchungsregionen Niedersachsens ein hohes Maß an Trennschärfe auf. Sie ist zwischen den Ober- und Mittelzentren durchweg eindeutig, während die Ähnlichkeit zwischen Mittel- und Grundzentren in manchen Regionen recht hoch ist. Ursache sind die zum Teil erheblichen Spannbreiten innerhalb der grund- und mittelzentralen Kategorien, was an der Ähnlichkeit der Indikatorwerte "schwächerer" Mittelzentren und "stärkerer" Grundzentren der jeweiligen Region im entsprechenden Schaubild abgelesen werden kann.

Die zentralen Orte in den Beispielregionen können nach Aussagen der Experten mit wenigen Ausnahmen ihre Versorgungsfunktionen in vollem Umfang erfüllen.

Ausnahmen bilden einige Mittelzentren, die entweder aufgrund ihrer schwachen Ausstattung mit mittelzentralen Funktionen (z.B. Clausthal-Zellerfeld, Großburgwedel) oder einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung (z.B. Munster) deutlich hinter andere Mittelzentren zurückfallen. Grundzentren mit überdurchschnittlich starker Ausstattung mit Versorgungsangeboten und mit überdurchschnittlicher Entwicklung liegen vor allem im Umland der Oberzentren oder an bedeutenden Verkehrsachsen. Die überdurchschnittlich starke Ausstattung dieser Grundzentren findet sich dann zumeist in bestimmten Zentralitätsbereichen, wie beispielsweise in der Funktion als Gewerbestandort (z.B. Isernhagen, Langelsheim), als Wohnstandort (z.B. Schwarmstedt, Schneverdingen) oder in ihrer Funktion als Standort von Behörden und öffentlichen Dienstleistungen (z.B. Fallingbostel).

Betrachtet man die Zentralitätskriterien jedoch in ihrer Gesamtheit, so ist die Trennschärfe zwischen den einzelnen Kategorien des ZOK gegenwärtig (noch) deutlich.

5.3.3 Dynamik in der zentralörtlichen Struktur

Über die zeitlich vergleichende Auswertung der Daten wurde die Entwicklung der Zentralorte und somit die Dynamik im zentralörtlichen System erfasst. Soweit verfügbar, wurden Daten der Jahre 1980, 1987 und 1997 ausgewertet[4].

Vergleicht man die zentralörtlichen Strukturen in den Beispielregionen von 1980 mit denen von 1997 (s. Abb. 2 - 4), dann stellt man fest, dass die Dynamik der Entwicklung nur bei wenigen Kommunen zu Verschiebungen in der zentralörtlichen Position geführt hat. Die außergewöhnlich starke Zuwanderung infolge der innerdeutschen Grenzöffnung und

[4] Daten für die Jahre vor 1980 liegen nicht vollständig vor; zudem ist die Vergleichbarkeit von Aussagen vor dem Hintergrund der Kommunal- und Gebietsreform von 1974 nicht gewährleistet.

des Wandels in Osteuropa, oder die Entwicklungen im großflächigen Einzelhandel, haben die Stabilität der zentralörtlichen Gesamtstruktur kaum beeinflusst.

Bei der Betrachtung der Entwicklungsdynamik im zentralörtlichen System fällt auf, dass die ausgeprägteste Dynamik von Zentren mit besonderen Standortvorteilen, wie einer Lage am Rand der Kernstadt und/oder einem günstigem Anschluss an Autobahnen, ausgeht. Dabei handelt es sich in der Regel um Grund-, vereinzelt auch um Mittelzentren. Grundzentren, die sich überdurchschnittlich stark entwickelten, profitierten in der Regel von besonderen lokalen Standortvorteilen, die durch die Wirtschaft und insbesondere vom großflächigen Einzelhandel vermehrt berücksichtigt werden.

Insgesamt zeigte sich deshalb die größte Entwicklungsdynamik der jüngeren Vergangenheit im grundzentralen Bereich. In der Standortkonkurrenz hatten die Oberzentren, aber auch jene Mittelzentren, denen günstige Standortvoraussetzungen fehlen, oft das Nachsehen. Insofern entfernte sich die Struktur der zentralörtlichen Siedlungen teilweise von den normativen Vorgaben des Zentrale-Orte-Konzeptes (ZOK) der Raumordnung. Besonders deutlich wird diese Dynamik in den Ballungsräumen, wenngleich sich diese Ansätze auch in den anderen Beispielregionen zeigen.

Entwicklungsimpulse gehen - nach übereinstimmender Einschätzung der regionalen Fachleute - weniger von dem zugewiesenen Zentralitäts-Kennzeichen aus als vielmehr von privaten Investitionen (z.B. Center Park in Bispingen) oder vom Vorhandensein besonderer Potentiale - beispielsweise für den Tourismus - (z.B. die Kurbäder Iburg, Laer, Rothenfelde, Essen im Landkreis Osnabrück).

Mit Ausnahme des Landkreises Emsland, welcher eine sehr stabile Zentrale-Orte-Struktur aufweist, sind in allen Beispielregionen Ansätze für eine Verwischung der zentralörtlichen Struktur erkennbar, d.h. anhand einzelner Indikatoren wäre die Zuordnung einzelner Grundzentren zur mittelzentralen Kategorie des ZOK möglich und umgekehrt. Am deutlichsten ist dies in den suburbanen Umlandbereichen der beiden Oberzentren Hannover und Osnabrück zu erkennen. In beiden Fällen findet die Entwicklung von Gewerbe (vor allem großflächiger Einzelhandel) und von Wohngebieten (insbesondere Ein- und Zweifamilienhäuser) verstärkt in den ländlichen Umlandgemeinden und nicht in den Kernstädten und im Kernrandbereich statt. Als Gründe hierfür werden sowohl die vergleichsweise hohen Baulandpreise und die Flächenknappheit in den Oberzentren genannt als auch die zunehmende Mobilität der Bevölkerung und damit die steigende Bereitschaft, eine größere räumliche Trennung von Wohnstätte, Arbeitsplatz und Einkaufsgelegenheiten zu akzeptieren.

Hinzu kommt, dass sich gerade die Wirtschaftsentwicklung nur in engen Grenzen durch die Raumplanung und damit durch das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) steuern lässt. Für Unternehmer spielen neben der Nachfrageagglomeration andere Kriterien - z.B. ein Autobahnanschluss - eine größere Rolle. Außerdem liegt Kommunen an der Eigenentwicklung zumeist mehr als an einem ausgewogenen regionalen Zentrensystem.

In dem Prozess der Suburbanisierung kommt es zu einer Verschiebung der sozialen Strukturen. Die wohlhabenderen Bevölkerungsteile ziehen in die Umlandgemeinden, sozial schwächere Schichten verbleiben in den Kernstädten. Dadurch verändert sich auch

die Einnahme- / Ausgabesituation der Kommunen in der Region. Die Kernstädte müssen hohe Kosten zur Versorgung der sozial schwächeren Bevölkerung aufbringen und gleichzeitig die zentralen Versorgungsstrukturen für ihren Verflechtungsbereich aufrecht erhalten, während die Umlandgemeinden von den vergleichsweise hohen Einkommenssteuersätzen ihrer Bewohner profitieren. In der Folge können die finanzkräftigeren Umlandgemeinden ihre eigenen Versorgungsstrukturen weiter ausbauen, wodurch es nach und nach zu Anlässen für eine Höherstufung einzelner grundzentraler Orte kommen könnte.

5.3.4 Regionale Unterschiede in der Struktur des zentralörtlichen Systems

Durch die vergleichende Betrachtung der zentralörtlichen Kategorien zwischen den Beispielregionen konnten Hinweise gewonnen werden, inwieweit regionale Unterschiede den einheitlichen und flächendeckenden Ansatz des Zentrale-Orte-Konzeptes in Frage stellen. Die Struktur und Dynamik des zentralörtlichen Siedlungssystems weist zum Teil deutliche regionale Unterschiede zwischen den Beispielregionen auf.

Struktur

Die zum Teil deutliche Varianz der Bevölkerungszahl von Grund- und Mittelzentren im Vergleich zwischen ländlichen Räumen mit dem Umland der Oberzentren verdeutlicht die unterschiedlichen Potentiale für wirtschaftliche Entwicklung und die verschiedenen Anforderungen an zentralörtliche Versorgungseinrichtungen. So ist z.B. das Oberzentrum Hannover der Einwohnerzahl nach gut dreieinhalb mal so groß wie das Oberzentrum Osnabrück (s. Abb. 2). Ebenso sind die Spannweiten der Indikatorwerte bei mittelzentralen Orten teilweise beträchtlich. So haben die Mittelzentren Goslar oder Langenhagen allein mehr Beschäftigte als sämtliche Mittelzentren des Landkreises Soltau-Fallingbostel zusammen, um nur einige Beispiele zu nennen (s. Abb. 3).

Während Mittelzentren im Emsland durchweg einen regionalen Erwerbspendler-Verflechtungsbereich haben, ist der Pendlersaldo mancher Mittelzentren in den Verdichtungsräumen negativ (vgl. Abb. 6).

Die große Spannbreite der Merkmalsausprägungen bei Grundzentren und bei Mittelzentren in Niedersachsen ergibt sich aus der regional unterschiedlichen Einwohnerdichte und den örtlichen Entwicklungspotentialen der Zentralorte. Die Grundzentren unterscheiden sich zwischen den Untersuchungsregionen weniger stark als die Mittelzentren hinsichtlich Einwohnerzahl, Gewerbeflächen, Beschäftigte etc., sieht man einmal von einigen Grundzentren im Großraum Hannover ab. Unmittelbare überregionale Vergleiche zwischen Zentren einer zentralörtlichen Stufe sind deshalb wenig aussagefähig. Hier ist es nötig, stets die regional unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Bedingungen der Einwohnerdichte und -zahl einzubeziehen.

Entwicklungsdynamik

Auch bezüglich der Entwicklungsdynamik gibt es Unterschiede. Die angesprochene starke Dynamik, die von Zentralorten mit besonders günstigen Standortvoraussetzungen ausgeht, ist in den Ballungsräumen am deutlichsten, findet sich aber in abgeschwächter Form auch in den anderen Beispielregionen.

Die betrachteten Ballungsräume Osnabrück und insbesondere Hannover überflügeln aufgrund ihrer wirtschaftlichen Leistungskraft die anderen Regionen deutlich. Suburbanisierungsprozesse, wachsende Mobilität der Konsumenten und ein hoher Grad an regionaler Verflechtung sowie die Standortinteressen der Wirtschaft, insbesondere des großflächigen Einzelhandels, bescheren vielen Grund- und Mittelzentren eine hohe Entwicklungsdynamik. Sie erschwert es zunehmend, Verflechtungsbereiche festzulegen und die räumliche Struktur gemäß den Zielen des Zentrale-Orte-Konzeptes zu entwickeln.

In den Landkreisen Soltau-Fallingbostel und Goslar wirken im Prinzip die gleichen Mechanismen wie in den Ballungsräumen, wenngleich mit erheblich weniger Dynamik. Auch hier entwickeln sich die standörtlich begünstigten Zentralorte überdurchschnittlich, was zu großen Unterschieden, insbesondere im System der Mittelzentren, führt. Es scheint, als könnten die in diesem Punkt benachteiligten Mittelzentren ihre "Standortnachteile" kaum kompensieren. Dies ist mit einem Verlust an Attraktivität für Konsumenten und Investoren verbunden. Damit einher gehen Verschiebungen bzw. Änderungen in der Ausdehnung von Verflechtungsbereichen infolge der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur, die diese Entwicklung zusätzlich verstärken. Im Ergebnis kann hierdurch die Ausgeglichenheit der Versorgungsstrukturen beeinträchtigt werden.

Der Landkreis Emsland zeigt durchweg die "ausgeglichenste" Entwicklung der zentralörtlichen Struktur. Das Fehlen eines dominierenden Oberzentrums, die Grenzlage und vergleichsweise große Entfernung zu benachbarten Ober- und Mittelzentren (fehlende Konkurrenz) schaffen für die drei Mittelzentren im Emsland relativ gleiche Standort- und Entwicklungsvoraussetzungen. Das erleichtert es diesen Mittelzentren, ihre Attraktivität für Wirtschaft und Konsumenten weitgehend beizubehalten. Auch ist in den Strukturdaten erkennbar, dass den Mittelzentren in diesem dünn besiedelten Raum noch deutliche Verflechtungsbereiche zugeordnet werden können.

5.3.5 Einfluss des Zentrale-Orte-Konzeptes auf die räumliche Planung

Die zentralen Standorte erfüllen ihre Versorgungsfunktion

Das volkswirtschaftlich und ökologisch begründete Ziel der Raumordnung, die Siedlungsentwicklung (Wohnungen, Gewerbe, Infrastruktur etc.) in Anbindung an die bestehenden, leistungsfähigen Standorte zu bündeln, wird in den Beispielregionen offenbar bisher weitgehend erreicht.[5]

In der Ausstattung mit öffentlichen Verwaltungen, Dienstleistungen und Bildungseinrichtungen steht Niedersachsen auf einem hohen Niveau. Nach Einschätzung der Landes- und Regionalplaner können die Zentralen Orte in den Beispielregionen ihre Versorgungsaufgaben in der Regel erfüllen.

[5] In der Hauptstudie wird diese Beobachtung flächendeckend für Niedersachsen überprüft.

Deshalb wird die zentralörtlich gestufte Standortstruktur nach Einschätzung der Experten weiterhin als wichtige Voraussetzung für weitgehend gleichwertige Lebensverhältnisse im Lande angesehen.

Die zentralen Standorte sind Schwerpunkte der Entwicklung

Der Ausbau der öffentlichen Infrastruktur (Verkehr, Ver- und Entsorgung, Kommunikation, Bildung, Verwaltung usw.) hat in der Vergangenheit zu einer Stärkung der gewachsenen zentralörtlichen Standortstruktur beigetragen.

Erhebliche neue Standortentwicklungen sind vorerst kaum zu erwarten[6]. Vielmehr kommt es nun darauf an, bei den im privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereich (Handel, Öffentlicher Verkehr, Post etc.) und im Bereich der (Dienstleistungs-) Verwaltungen laufenden Konzentrationsprozessen und Umstrukturierungen auf die Ausgewogenheit der Entwicklung hin zu wirken. Hier hat das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) der Raumordnung weiterhin als das Leitbild der standörtlichen Bündelung von öffentlichen und privaten Versorgungseinrichtungen und Dienstleistungen eine große Bedeutung. Denn es rückt die vorhandenen Standortpotentiale ins Bewusstsein der Akteure und unterstützt so die interne Funktionsfähigkeit und die externe Wettbewerbsfähigkeit der Regionen.

Schwächen in der Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzeptes

Das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) wird von den Regionalplanern in allen Beispielregionen als ein weiterhin wichtiges Instrument zur Lenkung der Siedlungsentwicklung angesehen. Die Analyse und die Diskussion im Projektbeirat machten jedoch auch deutlich, dass das Zentrale-Orte-Konzept in Niedersachsen eine Reihe von System- und Umsetzungsdefiziten aufweist, die im Rahmen einer Weiterentwicklung Berücksichtigung finden sollten:

- Veränderte Standortpräferenzen in der Wirtschaft und verändertes Konsumverhalten

Infolge der Konzentrationsprozesse im Handel werden Standortanforderungen, Wirtschaftlichkeitsziele, Sortimente und Standortentscheidungen zunehmend mehr von überregionalen und internationalen Konzernleitungen festgelegt. Begünstigt durch die erhöhte Mobilität der Kunden, die zum Transport ihrer Einkäufe gern den PKW benutzen, hat sich die Standortstruktur des Handels stetig und nachhaltig verändert. Insbesondere ist die Ausdünnung der Nahversorgung festzustellen und die Entstehung neuer großflächiger Handelseinrichtungen an nicht integrierten Standorten mit guter PKW-Erreichbarkeit und vergleichsweise niedrigen Bodenpreisen.

Neue Verkaufsformen außerhalb der eigentlichen Versorgungsfunktion entstehen im Zuge eines härter werdenden Wettbewerbs auf dem Hintergrund stagnierender Kaufkraft. Hierzu zählen factory-outlet-center (FOC), Verkaufsbereiche in Flughäfen, in Raststätten und z.T. auch in Bahnhöfen und Tourismusschwerpunkten.

[6] Die Stadt Soltau ist inzwischen dabei, den Standort für ein FOC planerisch zu entwickeln.

Durch die hohe Mobilität der Kunden hat sich die dem gestuften Versorgungskonzept (Grund-, Mittel- und Oberzentrum) zugrunde liegende Trennung in täglichen, periodischen und episodischen Bedarf zunehmend verwischt. Die moderne Vorratshaltung macht es möglich, den „täglichen Bedarf" mit einem sog. Wocheneinkauf zu decken.

Aktuelle Beispiele für die Entkoppelung der Standortkonzepte des Handels vom zentralörtlichen System sind die Entwicklungen im (großflächigen) Einzelhandel. Er drängt u.a. infolge wachsender Sortimentsbreite und Flächenanforderungen verstärkt auf die "Grüne Wiese" im städtischen Umland oder außerhalb der Ballungsräume. Ferner bilden sich Sonderverkaufsformen, die - wie beim factory-outlet-center - um neue Käuferschichten anzusprechen und das Markenimage zu wahren, agglomerationsferne Standorte mit guter Verkehrsanbindung und zusätzlicher Besucherfrequenz (Freizeitparks, Transitautobahnen u.ä.) suchen.

Zwei Folgen seien hier hervorgehoben:

- Die innerstädtischen Einzelhandelsstandorte geraten unter Konkurrenzdruck und
- die Versorgung der ohne PKW lebenden Gruppen ist - insbesondere in den durch den ÖPNV schlechter erschlossenen peripheren stadtnahen und ländlichen Gebieten - teilweise gefährdet.

In den dünner besiedelten Kreisen stellt die flächenexpansive Einzelhandelsentwicklung zur Zeit kein Problem dar. Die Regionalplaner orientieren sich bei ihren raumordnerischen Stellungnahmen weiterhin am ZOK, wobei sie dem Phänomen der hohen Verkehrsmobilität der Bevölkerung bei der Bewertung von Einzugsgebieten Rechnung tragen.

Die Dynamik im Einzelhandelsbereich versucht man im Großraum Hannover über ein „Regionales Einzelhandelskonzept" zu lenken. Es soll die zentralörtliche Standortstruktur sichern sowie eine standortgerechte Dimensionierung vorgeben. Dabei wird auf ein Einvernehmen zwischen den Städten und Gemeinden hingewirkt. Die rechtliche Verankerung soll dann über die textlichen Formulierungen in den Bebauungsplänen erfolgen. Der Kreis Osnabrück regt die Gemeinden an, örtliche Einzelhandelskonzepte zu erarbeiten und Einvernehmen der Städte und Gemeinden über eine Liste geplanter Projekte herzustellen. Die Regionalplanung versucht ferner, die Entwicklung über städtebauliche Entwicklungskonzepte und die Bebauungspläne zu steuern. Dies ist zunächst am Widerstand einer Gemeinde gescheitert.

Die neuen Verkaufsformen (Erlebniskauf, FOC u.ä.) werden bisher wie Handelsformen für die „normale" Versorgung beurteilt. In den touristisch geprägten Beispielregionen werden diese Projekte als attraktivitätssteigerndes Element eher positiv gesehen, während sie aus der Perspektive der Verdichtungsräume - mit Hinweis auf das ZOK - als Konkurrenz der Innenstädte an Standorten außerhalb der Oberzentren abgelehnt werden. Bei der Entwicklung des großflächigen Handels wird darauf hingewirkt, dass innenstadtrelevante Sortimente nicht an peripheren Standorten angeboten werden. Es wird auch die Notwendigkeit der Attraktivitätssteigerung in den Innenstädten gesehen.

Nichtintegrierte Standorte auf der „grünen Wiese" werden von den Planern durchweg kritisch beurteilt. Hochwertige Standorte (z.B. an Autobahnen) sollen außerdem eher für die Gewerbeentwicklung zurückgehalten werden. Man versucht, Investoren geeignete Standorte anzubieten.

- Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen

In der Vergangenheit wurden Basisdienstleistungen der Verkehrsbedienung, der Post u.ä. durch staatliche Unternehmen erbracht, die eine Versorgung in der Fläche garantierten. In dem Maße, in dem diese Leistungen in Zukunft privatwirtschaftlich erbracht werden, wird sich die Versorgungsqualität nicht mehr am normativen Bedarf, sondern an der örtlich finanzierbaren Nachfrage ausrichten.

Auch hier zeichnet sich eine tiefgreifende Veränderung ab. Die Erfüllung der Anforderungen an ein Grund-, Mittel- oder Oberzentrum liegt zunehmend weniger in der Handlungskompetenz der öffentlichen Hände. Mehr und mehr ist es Sache der Bürger, ob sie ein Angebot durch Nachfrage rechtfertigt. Private Dienstleistungen werden überall dort entstehen, wo sie wirtschaftlich interessant sind. An den dünn besiedelten, schlecht erreichbaren Standorten wird es Versorgungslücken geben.

Die Funktion des ZOK, eine Mindestversorgung an ausgewiesenen zentralen Orten sicherzustellen, wird zur Zeit als nicht sehr wirksam eingeschätzt. Besondere Probleme macht in allen Regionen die Sicherstellung der ÖPNV-Bedienung. Der Erhalt überregionaler Verbindungen im Schienen-Personenverkehr ist trotz politischer Einflussnahme in einer der Beispielregionen nicht gelungen. In einigen Regionen wurden Verkehrskonzepte erarbeitet, die Mindeststandards definieren und Grundlage für Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen sind und durch Subventionen mit abgesichert werden. Es werden darüber hinaus verschiedenste Einzelprojekte durchgeführt, um die Mindestversorgung in der Fläche sicher zu stellen, wie z.B. Förderung von Fahrgemeinschaften, Rufbus, Nachtsammeltaxi, Diskobus, Park + Ride. Die Ausweisung als Grundzentrum allein ist noch keine Garantie für eine Mindestversorgung. In dem Maße, in dem die Dienste und Leistungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten konzipiert und angeboten werden, hängt die Versorgung weniger vom zentralörtlichen Status als vielmehr vom Nachfragepotential an dem jeweiligen Standort ab.

- Nachrangiges Gewicht der räumlichen Ordnungsziele in Abwägungsprozessen

Immer wieder kommen Kommunen in die Entscheidungssituation, Mitverantwortung für Arbeitsplätze und wegen der nötigen Steuereinnahmen unternehmerische Standortentscheidungen unterstützen zu müssen, auch wenn sie langfristigen raumordnerischen Zielvorstellungen zuwider laufen. Die in der Abwägung oft ungenügende Durchsetzungskraft der Raumordnungsziele gegenüber regionalwirtschaftlich oder arbeitsmarktpolitisch begründeten Entscheidungskriterien schlägt sich in den Beispielregionen in einem überdurchschnittlichen Wachstum vieler Grundzentren nieder.

- Mangelnde Verzahnung des Raumordnungsinstruments „Zentrale-Orte-Konzept" mit Förderinstrumenten

Neben der Untersuchung der Beispielregionen fand im Rahmen der Vorstudie auch eine Kurzrecherche über die Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzeptes (ZOK) bei der Vergabe von Landesförderungen anhand der "Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" statt. Im Ergebnis hat sich dabei gezeigt, dass im Rahmen der Landesförderung keine explizite Vergabe der Mittel für Zentrale Orte vorgesehen ist, implizit Zentrale Orte jedoch aufgrund ihrer in der Regel höheren Einwohnerzahl und bestimmter förderungswürdiger zentraler Funktionen im entsprechenden Maße von den Landesförderungen profitieren. Der Einfluss der Raumordnung auf die Mittelvergabe ist jedoch gering, da andere politisch oder wirtschaftlich motivierte Belange in der Abwägung meist ein höheres Gewicht erhalten. Für eine konkretere Berücksichtigung raumordnerischer Belange fehlt es oftmals an notwendigen Grundlagen, wie z.B. an einem aktuellen Regionalen Raumordnungsprogramm.

Literatur

Fuchs, O.; Heuwinkel, D.; Schleifnecker, Th. (1999): Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzeptes in Niedersachsen - Bericht zum Abschluss der Vorstudie (= IES-Projektbericht 206.99), Hannover.

Der Niedersächsische Minister des Inneren (1975): Regionales Raumordnungsprogramm für den Verwaltungsbezirk Braunschweig 1975, mit Ausnahme der zum Verband Großraum Braunschweig gehörenden Gebiete, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover.

Ders. (1976): Regionales Raumordnungsprogramm für den Regierungsbezirk Osnabrück 1976, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover.

Ders. (1976): Regionales Raumordnungsprogramm für den Regierungsbezirk Lüneburg 1976, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover.

Kommunalverband Großraum Hannover (1996): Regionales Raumordnungsprogramm Großraum Hannover 1996, Hannover.

Landeshauptstadt Hannover (1999): Zentralitätsbedingte Belastungen der Landeshauptstadt Hannover – Memorandum zur Kommunalen Finanzausstattung, Hannover.

Landkreis Emsland (1981): Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Emsland 1981, Meppen.

Landkreis Goslar (1985): Regionales Raumordnungsprogramm 1985, Goslar.

Landkreis Osnabrück (1982): Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Osnabrück1982, Osnabrück.

Ders. (1994): Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Osnabrück 1994, Planungs- und Hochbauamt, Osnabrück.

Landkreis Soltau-Fallingbostel (1990): Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Soltau-Fallingbostel 1990, Fallingbostel.

Landkreis Emsland (1990): Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Emsland 1990, Amt für Regionalplanung und Landespflege, Meppen.

Niedersächsischer Landtag (1994): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 1994, Schriften der Landesplanung Niedersachsen (Gesetz vom 2. März 1994, Nds. GVBl. S. 130).

Niedersächsisches Innenministerium (1988): Raumordnungsbericht 1988, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover.

Dass. (1993): Raumordnungsbericht 1992, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover.

Niedersächsisches Landesministerium (1973): Landes-Raumordnungsprogramm 1973, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Sonderveröffentlichung, 3. April 1973 (Nds. GVBl. S. 69), Hannover.

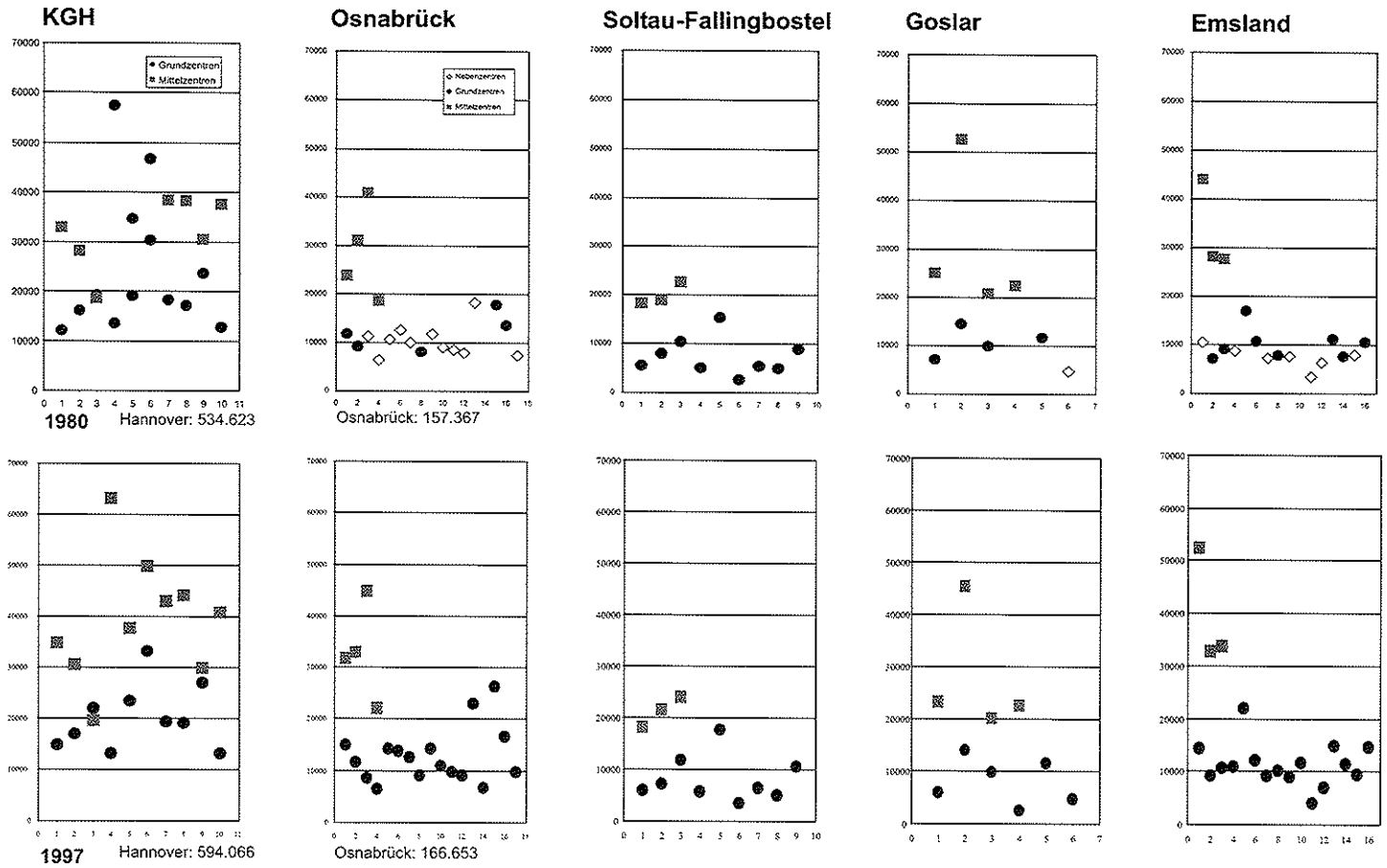
Dass. (1978): Landes-Raumordnungsprogramm 1978, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Sonderveröffentlichung, 2. Januar 1978 (Nds. GVBl. S. 2), Hannover.

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr (1996): Regionalpolitisches Handlungskonzept für Niedersachsen, Januar 1996, Hannover.

Zweckverband Großraum Hannover (1982): Regionales Raumordnungsprogramm 1982, Hannover.

Ders. (1990): Regionales Raumordnungsprogramm Großraum Hannover 1990, Hannover.

Abb. 2: Beispielregionen in Niedersachsen - Bevölkerung



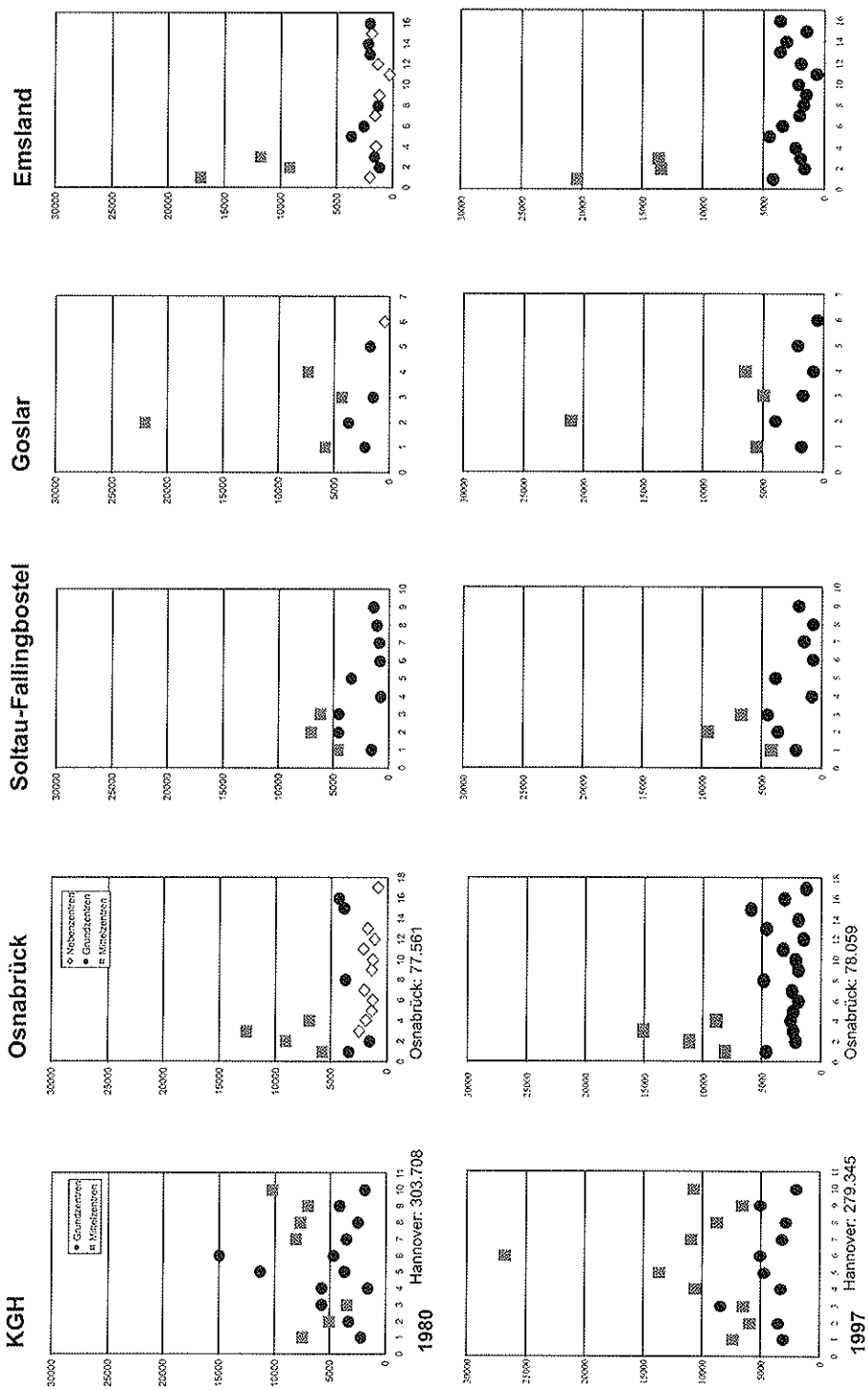


Abb. 3: Beispielregionen in Niedersachsen - SVP-Beschäftigte

Abb. 4: Beispielregionen in Niedersachsen - Beschäftigte in Dienstleistungen

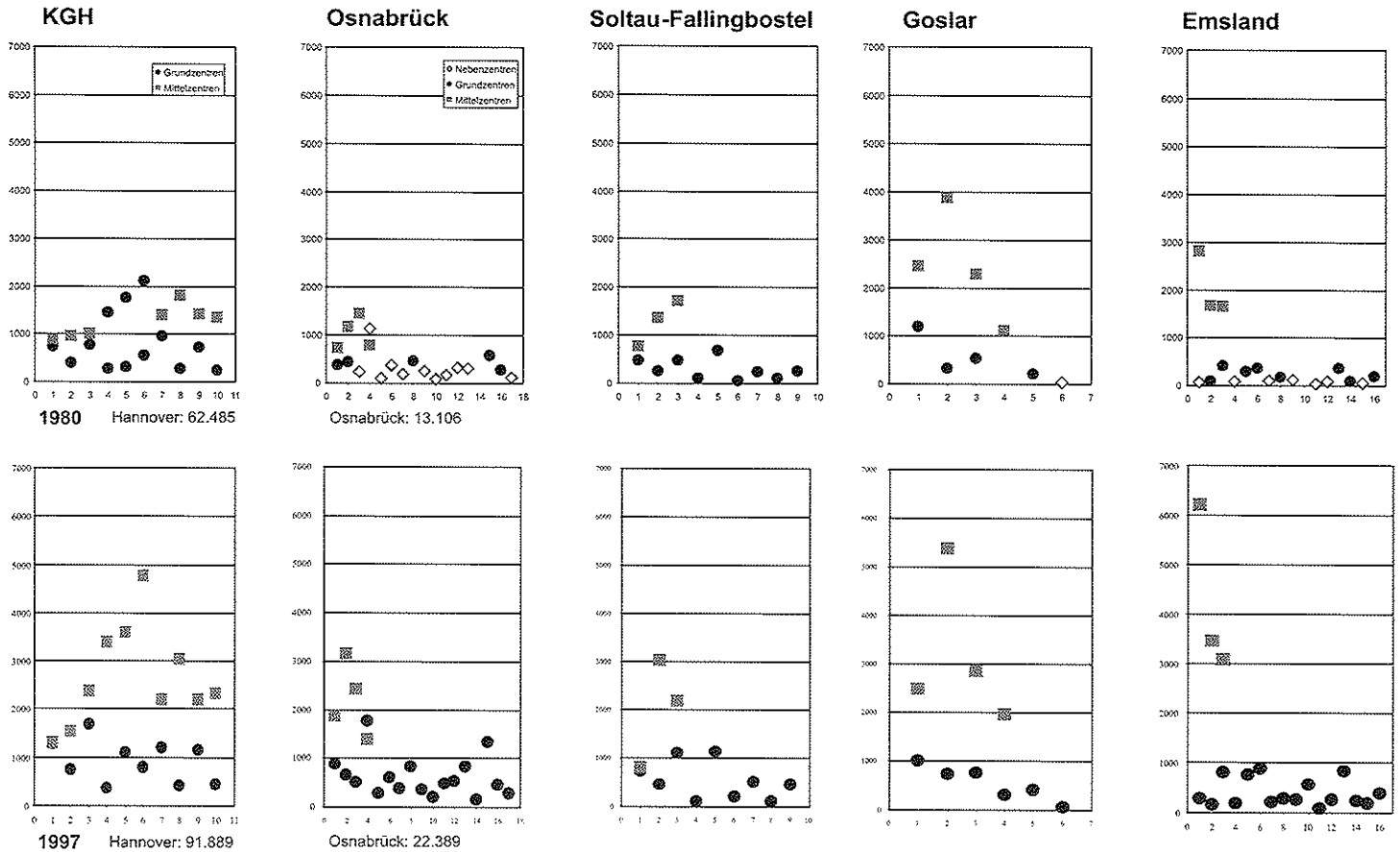


Abb. 5: Beispielregionen in Niedersachsen - Einzelhandelsumsatz in Mio. DM 1997

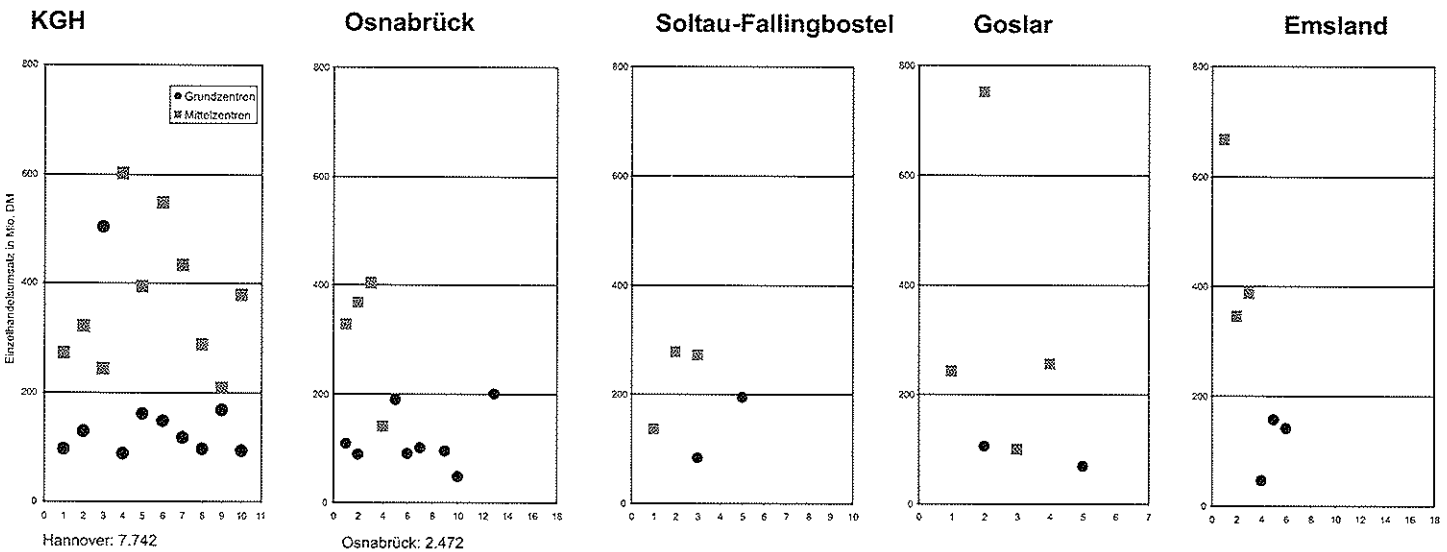
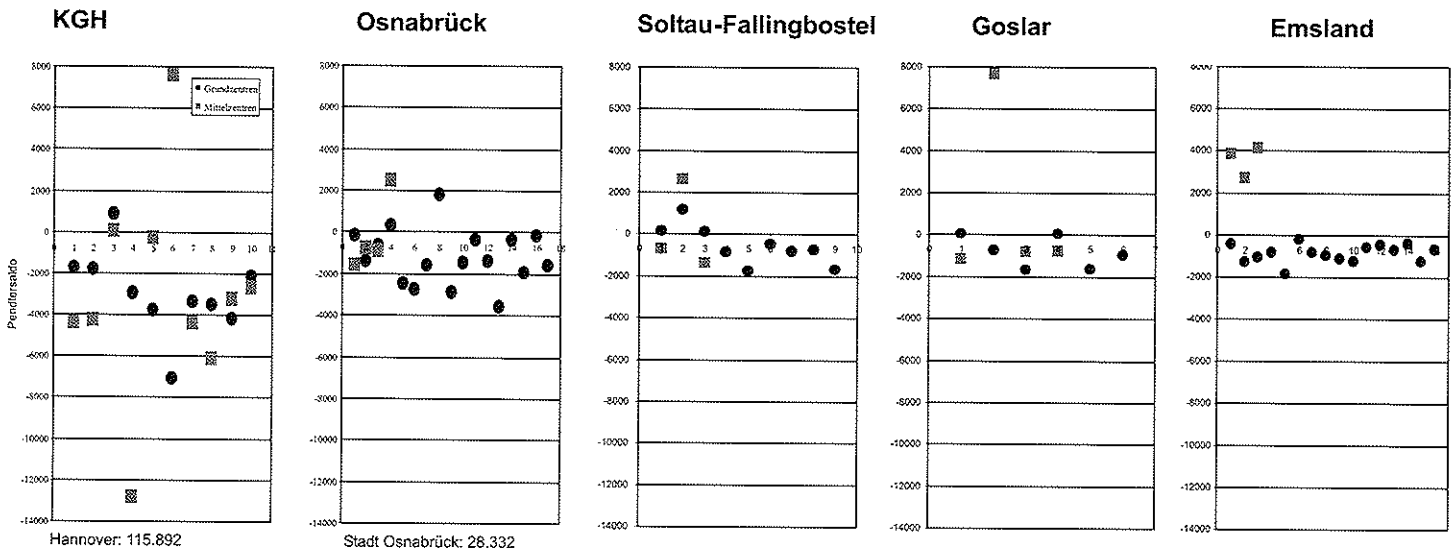


Abb. 6: Beispielregionen in Niedersachsen - Erwerbspendlersaldo 1995



Ulf Hahne, Götz v. Rohr

5.4 Schleswig-Holstein

Gliederung

5.4.1 Besonderheiten des Zentrale-Orte-Systems in Schleswig-Holstein
5.4.2 Zur Bedeutung der Zentralen Orte für Siedlungsstruktur und Beschäftigung
5.4.3 Zur Bevölkerungsentwicklung zwischen 1970 und 1997
5.4.4 Zentrale Orte und Arbeitsplatzzentralität
5.4.5 Zentrale Orte und Versorgungsfunktionen
5.4.6 Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Systems in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins
5.4.7 Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Systems in den verdichteten Räumen Schleswig-Holsteins und resultierende Weiterentwicklungsvorschläge

5.4.1 Besonderheiten des Zentrale-Orte-Systems in Schleswig-Holstein

Das Zentrale-Orte-System ist in Schleswig-Holstein ein ungebrochen wichtiges raumordnerisches Instrument zur dezentralen Konzentration der Siedlungsstruktur und Bündelung der gehobenen Versorgungsstruktur. Es wird in Schleswig-Holstein besonders konsequent angewandt, unterliegt jedoch immer wieder heftiger Kritik, insbesondere seitens der Kommunen, die sich nicht oder nicht richtig berücksichtigt sehen. Eine aktuelle, im Auftrag der Landesplanung erfolgte Überprüfung wurde unlängst abgeschlossen und dient als Basis der folgenden Ausführungen (Hahne; v. Rohr 1999).

Will man die Steuerungswirksamkeit des zentralörtlichen Systems Schleswig-Holsteins sachgerecht beurteilen, muss man einige der Besonderheiten des Landes Schleswig-Holstein und seiner Anwendung des Zentrale-Orte-Systems vorausschicken. Hierzu gehören vor allem:

- Eine planungsrechtliche Besserstellung der zentralen Orte erfolgt mittels der Planungsbegrenzung des Wachstums des Wohnungsbestandes für alle nicht-zentralen Orte (in Höhe von maximal 20 % in 15 Jahren[1]). Diese wird durch die Genehmigungspraxis in der Bauleitplanung durch Landesplanung und Innenministerium vergleichsweise strikt verfolgt.
- Die zentralen Orte werden zusätzlich im kommunalen Finanzausgleich durch Gewährung von Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben bessergestellt, wäh-

[1] Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998, Ziff. 7.1 (3).

rend andererseits keine Bevorzugung größerer Gemeinden durch die in den meisten Ländern übliche größenabhängige Gewichtung nach der Einwohnerzahl existiert. Die Dotierung erfolgt in Schleswig-Holstein nur in Abhängigkeit von der Hierarchiestufe des Ortes im zentralörtlichen System.

- Die Kleinflächigkeit der 1131 Gemeinden Schleswig-Holsteins aufgrund einer nur sehr maßvoll durchgeführten kommunalen Gebietsreform zu Beginn der 70er Jahre erschwert den Ländervergleich, ermöglicht aber innerhalb Schleswig-Holsteins die meist an Gemeindegrenzen vollziehbare Unterscheidung von zentralen und nicht-zentralen Orten.
- Die Kleinflächigkeit der Gemeinden hat auch früh zur Einführung der Sonderkategorie der „Stadtrandkerne" in das System geführt, da am Rande von Ober- und Mittelzentren Gemeinden als größere „Selbstversorgerorte" oder in partieller Funktionsteilung mit dem Zentrum entstanden. Dies Problem wurde besonders auch im Hamburger Nachbarraum deutlich.

Die zuerst genannten Vorzüge zentraler Orte in Schleswig-Holstein führen zu einem intensiven Interesse der Gemeinden an erstmaligen Einstufungen in das System bzw. Aufstufungen innerhalb des Systems. Gleichwohl liegt das System in seinen Grundzügen seit seiner Einführung 1970 weitgehend fest. Im ländlichen Raum wurden frühzeitig (1973) drei Neueinstufungen (mit der Konsequenz der Neuschneidung von Nahbereichen) vorgenommen, seither nur noch eine einzige. Diese Stabilität ermöglicht einen recht guten Zeitvergleich und Aussagen über die faktische Wirksamkeit des Systems.

Die Kleinflächigkeit der Gemeinden erlaubt eine räumlich sehr differenzierte Betrachtung der Entwicklung des Siedlungssystems. Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung können somit im Hinblick auf ihre Konzentration auf zentrale Orte analysiert werden.

5.4.2 Zur Bedeutung der zentralen Orte für Siedlungsstruktur und Beschäftigung

Von den 1131 Gemeinden des Landes Schleswig-Holstein waren 1998 130 als zentrale Orte eingestuft. In ihnen lebten am 31.12.1997 69 % der Einwohner des Landes, hier arbeitete mit 86 % der allergrößte Teil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Landes. In diesem Sinne sind die zentralen Orte in Schleswig-Holstein nach wie vor die wichtigsten Kristallisationspunkte der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur.

Legt man die zentralörtliche Gliederung von 1998 auch für 1970 zugrunde, so ergeben sich in der Bedeutung der zentralen Orte für das ganze Land nur wenige Änderungen, wohl aber zwischen den einzelnen Hierarchiestufen (Tab. 1), insbesondere bei den Oberzentren und den Stadtrandkernen.[2]

[2] Bei Zugrundelegung der zentralörtlichen Gliederung von 1970 (also ohne Neueinstufungen) würde sich das Ergebnis wegen der wenigen Neueinstufungen nur unwesentlich verändern.

Tab. 1: Bevölkerungsverteilung auf zentrale und nicht-zentrale Orte 1997 und zum Vergleich Bevölkerungsverteilung 1970

	Anzahl der Gemeinden	Einwohner am 31.12.1997	in vH des Landes 1997	relative Anteile 1970
Zentrale Orte	130	1904030	69,1	71,7
Darunter:				
Oberzentren	4	622761	22,6	27,8
Mittelzentren (MZ)	14	319477	11,6	12,2
Mittelzentren im Verdichtungsraum	5	199225	7,2	6,7
Unterzentren mit Teilfunktion von MZ	9	91948	3,3	3,5
Stadtrandkerne I. Ordnung mit Teilfunktion von MZ	1	24702	0,9	0,8
Unterzentren	37	273236	9,9	9,4
Ländliche Zentralorte	39	105540	3,8	3,6
Stadtrandkerne I. Ordnung	4	71461	2,6	1,9
Stadtrandkerne II. Ordnung	17	195680	7,1	5,7
Nicht-zentrale Orte	1001	852443	30,9	28,3

Die Veränderungen legen somit eine differenziertere Betrachtungsweise der Bevölkerungsentwicklung nahe. Für diese Betrachtung wird zusätzlich eine raumstrukturelle Differenzierung der Regionen des Landes eingeführt. Dabei werden unterschieden (Abb. 1, s. nächste Seite):

- die siedlungsstrukturellen Ordnungsräume (einschließlich der Verdichtungsräume) um Hamburg, Lübeck und Kiel,
- die Stadt- und Umlandbereiche in ländlichen Räumen (abgegrenzt nach Verdichtungskriterien und Arbeitsplatzzentralität) um die weiteren Oberzentren und bestimmte Mittelzentren und
- die restlichen ländlichen Räume.

5.4.3 Zur Bevölkerungsentwicklung zwischen 1970 und 1997

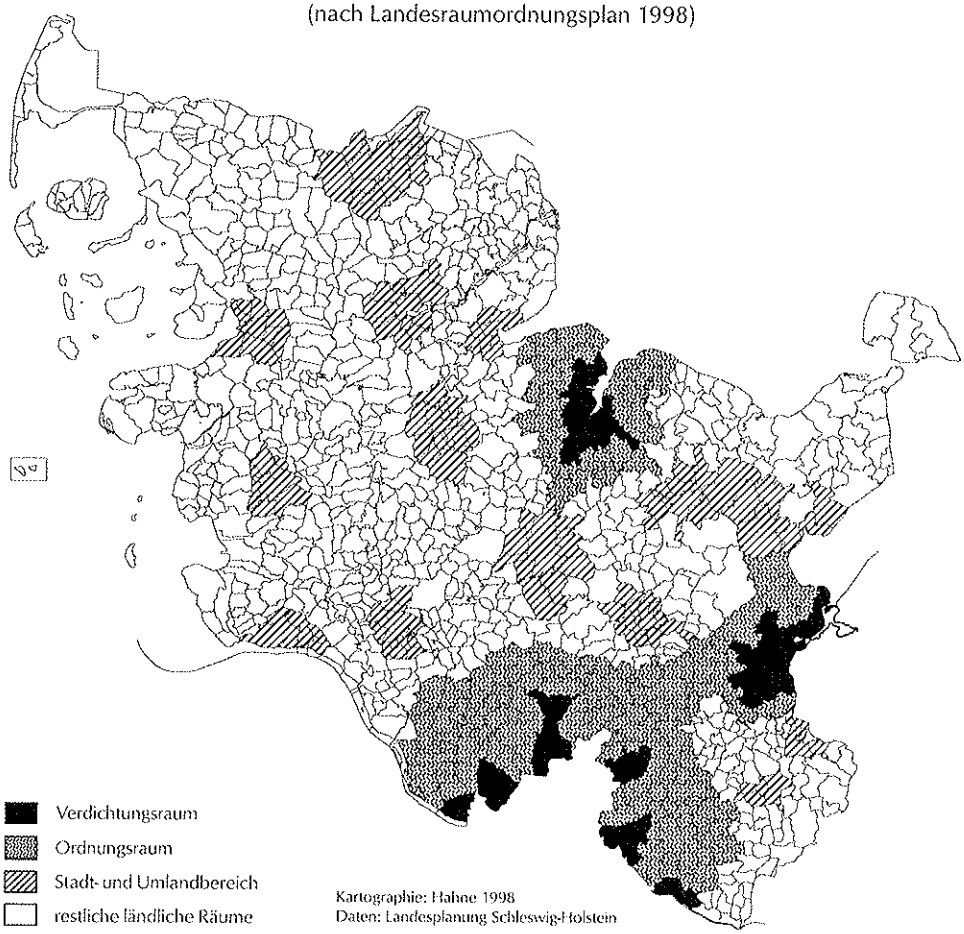
In der Periode von 1970 bis 1997 wuchs die Bevölkerung des Landes Schleswig-Holstein insgesamt um 10,5 %. Zwischen den Volkszählungen 1970 und 1987 war das Wachstum mit 2,4 % deutlich geringer als das insbesondere durch die deutsche Wiedervereinigung vorübergehend beschleunigte Wachstum zwischen 1987 und 1997 mit 7,9 %.

Räumlich verteilte sich das Bevölkerungswachstum in der Periode 1970 bis 1987 vornehmlich auf die Ordnungsräume Schleswig-Holsteins, hierbei insbesondere auf den Hamburg Nachbarraum. Die Stadt- und Umlandbereiche in ländlichen Räumen verloren dagegen in dieser Periode Einwohner. Die restlichen ländlichen Räume stagnierten. Anders dagegen der Zeitraum von 1987 bis 1997: Die Einwohnerzugewinne verteilen sich auf das gesamte Land, wobei die restlichen ländlichen Räume sogar relativ stark profitiert haben (Tab. 2).

Tab. 2: Bevölkerungsentwicklung zwischen 1970, 1987 und 1997 nach Raumkategorien

	Bevölkerung			Veränderung in vH		
	1970	1987	1997	70-97	70-87	87-97
Ordnungsraum	1236697	1311217	1411928	14,2	6,0	7,7
Darunter: Umland Hamburg	*537776*	*636203*	*709241*	*31,9*	*18,3*	*11,5*
Stadt- und Umlandbereiche in ländlichen Räumen	619247	605696	642731	3,8	-2,2	6,1
Restlicher ländlicher Raum	638160	637328	701814	10,0	-0,1	10,1
Schleswig-Holstein	2494104	2554241	2756473	10,5	2,4	7,9

Abb. 1: Kategorien der Raumstruktur in Schleswig-Holstein
(nach Landesraumordnungsplan 1998)



Fragt man nach der unterschiedlichen Entwicklung der zentralen und nicht-zentralen Orte, ergibt sich ein differenziertes Bild. Vom Gesamtzuwachs zwischen 1970 und 1997 entfallen 56 % auf die nicht-zentralen Orte, der Rest auf die zentralen Orte. In der Periode bis 1987 entfällt fast der gesamte Nettogewinn an Einwohnern auf die nicht-zentralen Orte, weil die Oberzentren 11 % ihrer Einwohner, die Mittelzentren knapp 3 % ihrer Einwohner verlieren. Neben den nicht-zentralen Orten (8 %) finden sich aber auch bei den zentralen Orten Gewinner: Dies sind die Mittelzentren im Verdichtungsraum (10 %), die Stadtrandkerne (28 bzw. 26 %), die Unterzentren und ländlichen Zentralorte (6 bzw. 5 %).

In der Periode zwischen 1987 und 1997 sind die zentralen Orte auf den ersten Blick die Hauptgewinner des deutlichen Einwohnerzuwachses; auf sie entfallen 56 % des Nettozuwachses. Gleichwohl gibt es sehr unterschiedliche Entwicklungen. Abb. 2 zeigt die relative Veränderung für die einzelnen Gruppierungen der zentralen und nicht-zentralen Orte.

Von allen Orten weisen nur die Ober- und Mittelzentren eine unterdurchschnittliche Entwicklung auf. Dagegen zeigen sich die nicht-zentralen Orte äußerst dynamisch. Sie sind in Abb. 2 differenziert worden nach den Raumkategorien (siehe unterhalb der x-Achse). Deutlich wird, in welch starkem Maße die nicht-zentralen Orte in dieser Periode in den Ordnungsräumen und vor allem den Stadt- und Umlandbereichen wachsen. Trugen in der Periode bis 1987 vor allem die nicht-zentralen Orte in den Ordnungsräumen das Wachstum, so ergreift der Suburbanisierungsprozess in der Periode 1987 bis 1997 stark auch die Stadt- und Umlandbereiche im mittel- und oberzentralen Bereich außerhalb der Ordnungsräume.

Für den verbleibenden ländlichen Raum gilt, dass auch hier die nicht-zentralen Orte höhere Wachstumsraten als die dortigen Unterzentren und ländlichen Zentralorte aufweisen. Aber dies gilt in der zeitgenauen Betrachtung erst für die Teilperiode von 1992 bis 1997, wo der ländliche Raum insgesamt und hier speziell die nicht-zentralen Orte ihren Aufholprozess starten. Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass in diesen ländlichen Räumen die nicht-zentralen Orte von einem quantitativ sehr geringen Ausgangsniveau aus starten. Folglich hat sich ihr Gewicht noch nicht stark erhöhen können.

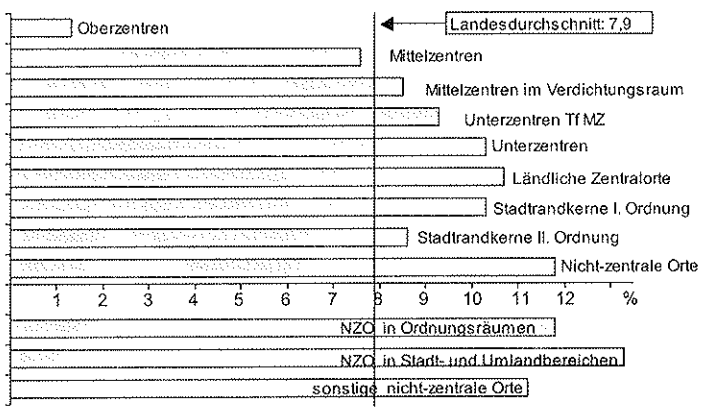


Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein zwischen 1987 und 1997 nach zentralen und nicht-zentralen Orten (in vH)

Tab. 3 zeigt das Ergebnis der Betrachtungen, differenziert nach den genannten Teilperioden, für die drei Raumkategorien anhand der jeweiligen Anteile zentraler und nicht-zentraler Orte.

In den Ordnungsräumen und den Stadt- und Umlandbereichen in ländlichen Räumen haben die zentralen Orte zwar nach wie vor eine hohe Bedeutung, dennoch findet die Entwicklung mit der Ausnahme der Periode zwischen 1987 und 1992 (Wiedervereinigungsgewinne) immer stärker außerhalb der zentralen Orte statt. Dies gilt vor allem für die größeren zentralen Orte, insbesondere die Ober- und Mittelzentren, die in der Regel schon seit Jahrzehnten einer ausgeprägten Suburbanisierung unterliegen.

Tab. 3: Bevölkerungsanteile zentraler und nicht-zentraler Orte in Schleswig-Holstein nach Raumkategorien, verschiedene Jahre

		1970	1987	1992	1997
Ordnungsräume	Einwohner insgesamt	1236697	1311217	1383298	1411928
Anteil zentraler Orte		83,5	80,8	80,8	80,0
Anteil nicht-zentraler Orte		16,5	19,2	19,2	20,0
Stadt- und Umlandbereiche in ländlichen Räumen	Einwohner insgesamt	619247	605696	632197	642731
Anteil zentraler Orte		79,4	76,4	76,4	74,8
Anteil nicht-zentraler Orte		20,6	23,6	23,6	25,2
Restliche ländliche Räume	Einwohner insgesamt	638160	637328	664080	701814
Anteil zentraler Orte		41,6	42,6	42,6	42,1
Anteil nicht-zentraler Orte		58,4	57,4	57,4	57,9

Diese Entwicklung spricht jedoch nicht gegen die betroffenen zentralen Orte, sondern ist umgekehrt ein Beleg für deren Entwicklungsdynamik. Sieht man die zentralen Orte als Kerne der Siedlungsräume, auf die sich die Bevölkerungsentwicklung des Landes besonders konzentrieren soll, so hat die Lenkungsfunktion des Systems im Prinzip funktioniert. Im Wesentlichen sind es die besonderen Raumkategorien verdichteter Siedlungsräume mit zentralen Orten als Schwerpunkten, in denen sich die Zuwächse abgespielt haben.

In den restlichen ländlichen Räumen können dagegen die zentralen Orte ihre Position zunächst ausbauen. Hier hat das zentralörtliche System sich hinsichtlich seiner Konzentrationsfunktion bewährt. Erst in der jüngsten Periode seit 1992 wachsen die nicht-zentralen Orte schneller und können auch in dieser Raumkategorie leicht an Anteilen gewinnen.

5.4.4 Zentrale Orte und Arbeitsplatzzentralität

Lässt sich ein ähnlicher Suburbanisierungsprozess auch im Bereich der Beschäftigung feststellen? Die zentralen Orte sind in Schleswig-Holstein die wichtigsten Arbeitsplatzstandorte. Bei einer gesamten Zunahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 1987 bis 1997 um 9% sank der Anteil der zentralen Orte geringfügig von 86,1% auf 84,4%.

Anteilsverluste finden sich vor allem bei den Oberzentren (die insgesamt Arbeitsplätze verlieren), nur in geringem Maße bei den Mittelzentren und den Unterzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums. Die stärksten Anteilsgewinne finden sich bei den Unterzentren, den Stadtrandkernen und den nicht-zentralen Orten in den verdichteten Teilräumen des Landes.

Betrachtet man die Wachstumsraten der Beschäftigtenzahlen, so wachsen die nicht-zentralen Orte fast durchgängiger stärker als die zentralen Orte. Besonders auffällig ist dies bei den nicht-zentralen Orten, die in den Ordnungsräumen bzw. in den Umlandbereichen der Ober- und Mittelzentren liegen. Hier macht sich wiederum die Suburbanisierung bemerkbar, die über die engen Stadtgrenzen der kleinflächigen Städte hinausgreift. Die bei der dynamischen Entwicklung zwangsläufig auftretenden erheblichen Flächenbedarfe können zu großen Teilen nur in den Umlandbereichen gedeckt werden. Somit ist es nicht verwunderlich, dass die zentralen Wirtschafts- und Siedlungsräume Schleswig-Holsteins *in der Summe* aus zentralen Orten und zugeordneten Umland- bzw. Ordnungsräumen nach wie vor in landesweiter Betrachtung die stärksten Konzentrations- und Wachstumstendenzen aufweisen.

Von einem Dezentralisierungstrend kann in der Arbeitsplatzentwicklung noch weniger als in der Bevölkerungsentwicklung gesprochen werden. Zu beachten ist aber, dass in der zweiten Hälfte des hier betrachteten Zeitraums insgesamt die Arbeitsplätze in Schleswig-Holstein deutlich abgenommen haben (Ende des Wiedervereinigungsbooms, Konjunkturkrise). Einzig der ländliche Raum konnte seine Entwicklung stabil halten, wobei hierzu das erstmalig überdurchschnittliche Wachstum der nicht-zentralen Orte beitrug. Inwieweit dieser Trend zu dauerhafter Dezentralisierung führen könnte, muss vor dem Hintergrund der dort wirksamen Sonderfaktoren – nachholende Entwicklung, geringerer und zeitverzögerter Konjunktureinfluss – in Zukunft weiter beobachtet werden.

5.4.5 Zentrale Orte und Versorgungsfunktionen

Während im ländlichen Raum die Bedeutung der zentralen Orte für die Versorgungsfunktionen in Schleswig-Holstein unumstritten nachweisbar ist, stellt die Suburbanisierung das zentralörtliche Gefüge in den verdichteteren Regionen in Frage. Dies gilt weniger für die Kernzentren, stark aber für die zentralen Orte im Stadt-Umland, mithin die schleswig-holsteinische Sonderkategorie der Stadtrandkerne. Innerhalb der Kategorie fallen Arbeitsplatz-, Dienstleistungs- und Handelsquoten extrem auseinander, d.h. es gibt Orte ohne bedeutsame zentralörtliche Funktionen und solche mit extremen Einzugsbereichen für Grundversorgung und Spezialbedarfe. Die Versorgungsgebiete durchdringen sich immer stärker und lassen sich kaum noch abgrenzen. Zugleich nimmt die Rolle der nicht-zentralen Orte in den Umlandbereichen stark zu und hier entwickeln sich verkehrlich und städtebaulich nicht-integrierte Wachstumsbereiche und Zentren. Immer weniger lassen sich die bisherigen Kategorien der zentralörtlichen Hierarchie anwenden.

5.4.6 Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Systems in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins

Insgesamt zeigt die Überprüfung des zentralörtlichen Systems für Schleswig-Holstein, dass in den ländlichen Räumen das System der dezentralen Konzentration weitgehend erfolgreich gewirkt hat. Die günstige Entwicklung der ländlichen Räume und ihrer zentralen Orte ist ein unter anderem durch die besondere fiskalische Dotierung der untersten Stufen des zentralörtlichen Systems bewusst herbeigeführtes Ergebnis der Landespolitik.

Für die ländlichen Räume des Landes ist allerdings zu überlegen, ob die Unterscheidung zwischen ländlichen Zentralorten und Unterzentren nicht aufgegeben werden sollte. Die zentralen Orte beider Stufen tragen hierarchisch gleichberechtigt zur Versorgung ihrer jeweiligen Nahbereiche bei und weisen häufig ähnliche Ausstattungsmerkmale auf. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, eine Zusammenfassung der beiden genannten Stufen zu „Grundzentren" vorzunehmen.

Um allerdings der sehr unterschiedlichen Größe der Versorgungsbereiche und damit der quantitativ sehr unterschiedlichen Ausstattung mit zentralörtlichen Funktionsangeboten gerecht zu werden, wird in der bereits erwähnten Studie vorgeschlagen, die neue Kategorie der „Grundzentren" im kommunalen Finanzausgleich in drei verschiedene Förderstufen einzuteilen.

Die Überlegung, eine zusammengefasste Kategorie „Grundzentren" zu bilden, ist nicht neu. Einige Länder kennen bereits eine solche Zusammenfassung. In gleicher Richtung votiert die Arbeitsgruppe „zentrale Orte" der Ministerkonferenz für Raumordnung. Dadurch, dass in Schleswig-Holstein Nahbereiche entweder von einem ländlichen Zentralort oder von einem Unterzentrum (oder einem Mittelzentrum etc.) versorgt werden, besteht auch in diesem Land bereits de facto die Gleichsetzung der ländlichen Zentralorte und der Unterzentren, was ihre jeweiligen Versorgungsaufgaben betrifft. Auch die im Landesraumordnungsplan 1998 des Landes Schleswig-Holstein vorhandenen Ausstattungskataloge für Unterzentren und ländliche Zentralorte unterscheiden sich kaum.

5.4.7 Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Systems in den verdichteten Räumen Schleswig-Holsteins und resultierende Weiterentwicklungsvorschläge

Dagegen weisen die verdichteten Räume des Landes - Ordnungsräume und Stadt-Umland-Bereiche in ländlichen Räumen - deutliche Suburbanisierungstendenzen auf, die für die bisherigen zentralen Orte häufig mit Negativentwicklungen verbunden sind. Dies lässt die Anwendung des hierarchischen Zentrale-Orte-Systems in diesen Teilräumen immer fragwürdiger erscheinen und erfordert ein Überdenken im Sinne regionaler Kooperationen und Funktionsteilungen. Dies gilt auch in Anbetracht der Tatsache, dass Schleswig-Holstein bisher ohnehin das einzige Land ist, das systematische Unterschiede im Zentrale-Orte-System zwischen verdichteten Räumen einerseits und den übrigen, dünner besiedelten Landesteilen andererseits kennt.

Zwar ist bei den Stadtrandkernen und Mittelzentren im Verdichtungsraum unverändert nachweisbar, dass die angebotenen Einrichtungen und Dienstleistungen mit zentralörtlicher Funktion erhebliche Einzugsbereiche aufweisen. Damit ist jedoch keineswegs

verbunden, dass Versorgungsüberschüsse zu beobachten sind. Vielmehr versorgen Stadtrandkerne und Mittelzentren im Verdichtungsraum vielfach nur sehr kleine, ihnen direkt zugeordnete Nahbereiche oder sogar nur sich selbst. Dessen ungeachtet werden Bewohner einer zum Teil weiten Umgebung von einzelnen zentralörtlichen Leistungsangeboten versorgt, dem jedoch gegenübersteht, dass die eigene Bevölkerung in gleichem, vielfach sogar höherem Maße auf entsprechende Angebote außerhalb der eigenen Gemeinde zurückgreift. Dies gilt insbesondere bezüglich der Oberzentren bzw. Mittelzentren, denen die jeweiligen Stadtrandkerne bzw. Mittelzentren im Verdichtungsraum zugeordnet sind. Bei aller räumlichen Verflechtung ist kein systematischer Zentralitätsüberschuss bei den Stadtrandkernen und teilweise auch bei den Mittelzentren im Verdichtungsraum zu beobachten.

Für Mittelzentren im Verdichtungsraum gilt, dass ihnen zwar durchaus eine mittelzentrale Versorgungsfunktion zukommt, die jedoch in unmittelbarer Konkurrenz zwischen den verschiedenen Mittelzentren im Verdichtungsraum und mit Hamburg mit sich stark überschneidenden Einzugsbereichen auszufüllen ist.

In der Studie zur Überprüfung des schleswig-holsteinischen Zentrale-Orte-Systems wird deshalb vorgeschlagen,

- für Stadtrandkerne zukünftig gar keine Nahbereiche mehr auszuweisen;
- ihnen auch keine übergemeindlichen Schlüsselweisungen zukommen zu lassen;
- die auf diese Weise eingesparten Mittel nicht etwa in der Ausgleichsmasse des Finanzausgleichs untergehen zu lassen, sondern vielmehr die eingesparten Mittel in den jeweiligen Umlandzonen der Städte zu belassen und dort im Rahmen übergemeindlicher Kooperationen zur Finanzierung von Aufgaben einzusetzen, bei denen in den verdichteten Räumen, insbesondere in Umlandzonen, besonderer Finanzbedarf besteht.

Im Mittelpunkt der Vorschläge steht die Abgrenzung sogenannter „Kooperationsräume", in denen sich im Übrigen schon in der Vergangenheit gezeigt hat, dass suburbanisierungsspezifischer Kooperationsbedarf besteht. Dieser Bedarf bezieht sich sowohl auf das Angebot zentralörtlicher Versorgungsdienstleistungen als auch auf die Entwicklung zentralörtlicher Funktionen in den Bereichen von Arbeiten, Wohnen, Freizeit und Verkehr. Diesen Kooperationsräumen sollten sogenannte „Kooperationsfonds" zugeordnet werden. Die Ziele für die Verwendung der entsprechenden Mittel sowie die daraus abzuleitenden regionalen Entwicklungskonzepte und schließlich die darauf fußenden Maßnahmenprogramme sollten Gegenstand eigenverantwortlicher Entscheidung in dafür gebildeten regionalen Gremien sein. Allerdings ist deutlich zu unterstreichen, dass mit diesen Vorschlägen lediglich ein Grundprinzip skizziert wird, das im Einzelnen, ggf. in Alternativen, zu präzisieren wäre.

Literatur

Hahne, U.; v. Rohr, G. (1999): Das Zentrale-Orte-System in Schleswig-Holstein. Aufarbeitung der Kritik und Prüfung von Weiterentwicklungsvorschlägen. Im Auftrag der Ministerpräsidentin – Staatskanzlei, Abteilung Landesplanung, des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.

Rainer Danielzyk, Robert Koch

5.5 Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes – Ergebnisse einer Pilotstudie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen

Gliederung

5.5.1 Einleitung und Methodik
5.5.2 Die zentralörtliche Gliederung in den untersuchten Bundesländern
5.5.3 Verständnis von „Zentralität"
5.5.4 Handlungsfeld Siedlungsentwicklung
5.5.5 Handlungsfeld großflächiger Einzelhandel (GEH)
5.5.6 Handlungsfeld ÖPNV
5.5.7 Handlungsfeld Wirtschaftsförderung/ Wirtschaftsstrukturpolitik
5.5.8 Schlussfolgerungen
Literatur

5.5.1 Einleitung und Methodik

Ein zentraler Aspekt bei allen Überlegungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes ist die Frage nach der Steuerungswirksamkeit der Festlegungen im Rahmen zentralörtlicher Gliederungen. Denn die Bemühungen um eine Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes erscheinen nur dann als sinnvoll, wenn von einer Wirksamkeit der Einstufung von Städten und Gemeinden in die zentralörtliche Hierarchie ausgegangen werden kann. Zu dieser Fragestellung liegen bislang nur wenige empirisch fundierte Erkenntnisse vor. Daher hat die ARL ein empirisches Forschungsprojekt in Auftrag gegeben, das für ausgewählte Handlungsfelder Erkenntnisse zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes in ausgewählten Ländern (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen) gewinnen und damit in gewisser Weise zur Ergänzung der in den Kapiteln 5.1 bis 5.4 dargestellten Untersuchungsergebnisse sowie der Studie von Stiens und Pick (1998) dienen sollte.[1]

[1] Vgl. zum Kontext auch die Einführung in Kap. 5. – Vgl. zudem als ausführliche Darstellung der Ergebnisse Danielzyk, Koch 2001.

Potentiell gibt es eine sehr große Anzahl von Wirkungsbeziehungen zwischen der landesplanerischen Einstufung von Gemeinden im Rahmen zentralörtlicher Gliederungen und den Plänen, Handlungskonzepten, Förderansätzen usw. im Rahmen kommunaler und sektoraler Planungen und Politiken. Eine Fülle von länderspezifischen Regelungen erschwert die Verallgemeinerbarkeit einzelner Untersuchungsergebnisse und würde im Prinzip eine sehr umfangreiche Erhebung in der gesamten Bundesrepublik erfordern. Aufgrund der für diese Pilotstudie zur Verfügung stehenden begrenzten Zeit und Personalkapazitäten (schließlich sollten die empirischen Ergebnisse auch noch in die Überlegungen und Empfehlungen des AAK zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes einfließen) war nur ein exemplarisches Vorgehen möglich. Aus der Fülle potentiell sinnvoll untersuchbarer Handlungsfelder wurden die Siedlungsentwicklung, die Entwicklung des großflächigen Einzelhandels, die Verkehrsplanung (insbesondere ÖPNV) und die Wirtschaftsförderung ausgewählt. Zudem wurden die empirischen Untersuchungen auf die Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen konzentriert, weil für diese drei Länder keine umfangreichen Untersuchungen zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes bekannt sind, obgleich in den Plänen und Programmen aller drei Länder zentralörtliche Gliederungen in mehr oder minder umfangreicher Weise eine Rolle spielen. Zudem handelt es sich um Flächenländer, die jeweils eine größere Zahl von Planungsregionen sowie von „Bündelungsbehörden" auf mittlerer Ebene aufweisen, was die Verfügbarkeit von regional differenzierten Kenntnissen und Datenbeständen in Raum- und Fachplanungen erwarten lässt.

Grundsätzlich lassen sich in methodischer Hinsicht drei unterschiedliche Vorgehensweisen bei Untersuchungen zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes unterscheiden:

- Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Landes- und Regionalplanung (zur „Selbsteinschätzung" über die Wirksamkeit zentralörtlicher Ausweisungen) und mit Vertreterinnen und Vertretern, die in einem der vier genannten Handlungsfelder als Akteure eine Rolle spielen, ergänzend mit externen (wissenschaftlichen) „Beobachtern" (d.h. Gutachtern usw.) der jeweiligen Handlungsfelder;
- Sammlung und Darstellung von Aussagen zur Bedeutung zentralörtlicher Ausweisungen als handlungsleitenden Kriterien in den Plänen und Programmen der Raumordnung bzw. in den für das jeweilige Handlungsfeld relevanten Gesetzen, Richtlinien usw.;
- Erhebung „harter" empirischer Daten zur Steuerungswirksamkeit zentralörtlicher Ausweisungen in den genannten Handlungsfeldern (z.B. zur Flächenentwicklung, Verteilung von Infrastrukturstandorten, Vergabe von Fördermitteln usw. in Relation zur jeweiligen zentralörtlichen Gliederung).

In dieser Pilotstudie wurde zunächst eine Sammlung von „Fundstellen" (Gesetzen, Richtlinien usw.) mit Aussagen zur Relevanz zentralörtlicher Ausweisungen durchgeführt, die für sich noch keine Beurteilung der empirischen Steuerungswirksamkeit zulässt, jedoch Hinweise für deren potentielle Bedeutung geben kann. Im Mittelpunkt der empirischen Erhebungen standen die Expertengespräche. Im Verlaufe des 2. und 3. Quartals 1999 wurden insgesamt 30 Gespräche mit 50 Expertinnen und Experten geführt.[2] (FN 2 s. nächste S.) Die größten Schwierigkeiten bereitete erwartungsgemäß die Erhebung „harter" empi-

rischer Daten, da es zu dieser Thematik keine flächendeckende Statistik gibt, die systematisch für relevante Indikatoren Aussagen in Relation zu den Stufungen des Zentrale-Orte-Konzeptes trifft. Zudem sind vorliegende Untersuchungen für spezifische Handlungsfelder in einzelnen Beispielregionen häufig nur schwer zugänglich, da die Daten z.T. als „politisch sensibel" eingestuft werden, weil sie ggf. Rückschlüsse auf die Wirksamkeit politisch-planerischer Vorgehensweisen zulassen könnten. Außerdem werden speziell Flächennutzungsstatistiken von Fachleuten nur für begrenzt aussagefähig gehalten, da deren Kategorien von den Kommunen bei ihren Mitteilungen unterschiedlich interpretiert werden.

Unabhängig von diesen speziellen methodischen Problemen ist die Untersuchung der Steuerungswirksamkeit von zentralörtlichen Gliederungen - wie die Evaluation von Raumordnung insgesamt - ein problematisches Vorhaben. Die Wirkung von Planung ist nie umfassend und genau festzustellen, da allein schon die aufgrund planerischer Aussagen *nicht* getätigten Handlungen, die Veränderungen von Einstellungen etc. nicht exakt nachvollzogen werden können.[3]

In dieser Pilotstudie wurden die Experteninterviews als hauptsächliche Basis der folgenden Darstellungen herangezogen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Aussagen um Wahrnehmungen, Einschätzungen usw. der Fachleute handelt. Da diese allerdings sehr unterschiedliche Positionen und Perspektiven inne haben, sollte sich insgesamt ein komplexes Bild ergeben. Mit der Betonung dieser qualitativen Dimension unterscheidet sich die Pilotstudie von den in den Kap. 5.1-5.4 vorgestellten Untersuchungen. In gewisser Analogie zu diesen wurden ergänzend für einige Regionen zu verschiedenen Sachverhalten „harte" Daten erhoben. Letztlich erlauben aber auch diese keine eindeutigen Aussagen zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes, da die damit dargestellten Sachverhalte auch andere Ursachen haben können.

Der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes wird man am ehesten durch einen Zugang über mehrere Untersuchungsperspektiven („Mehr-Ebenen-Ansatz") gerecht. Künftige, umfangreichere und gründlichere empirische Studien sollten an diesen Überlegungen und Erfahrungen anknüpfen, dabei aber die Problematik der Verknüpfung unterschiedlicher Untersuchungsebenen im Auge behalten.

---

[2] In diesem Text werden wegen der den Gesprächspartnerinnen und -partnern zugesicherten Anonymisierung die Interviews als Quellen verschlüsselt angegeben. Die Kennbuchstaben geben die generalisierte Zuordnung der Gesprächspartner wieder, wobei „LRO" für Landesraumordnung, „RRO" für regionale Raumordnung, „FP" für Fachplanungen bzw. -politiken sowie „EXP" für Experten stehen.

[3] Mayntz und Scharpf (1995: 18) begründen die Problematik der Untersuchung der Steuerungswirksamkeit in „staatsnahen Sektoren": „Schwierigkeiten für generalisierende Aussagen ergeben sich nicht nur (auf Seiten der unabhängigen Variablen) aus der kombinatorischen Vielfalt - und damit der tendenziellen Einmaligkeit - multidimensionaler Strukturkonstellationen, sondern auch (auf Seiten der abhängigen Variablen) aus der Existenz inkommensurabler Kriterien der Leistungsbeurteilung. Diese Unterschiede sind nicht nur in unterschiedlichen Werthaltungen begründet – wie dies etwa bei der Entgegensetzung von ökonomischer Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit der Fall wäre. Sie ergeben sich aus sektoral unterschiedlichen Relevanzkriterien."

5.5.2 Die zentralörtliche Gliederung in den untersuchten Bundesländern

Bevor Aussagen zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes im Einzelnen getroffen werden, soll kurz auf die normativen Ausprägungen der zentralörtlichen Gliederungen in den drei untersuchten Bundesländern eingegangen werden.[4] Darüber hinaus werden raumstrukturelle Spezifika angesprochen, die für das Verständnis der jeweiligen Praxis von Bedeutung sind.

Tab. 1 gibt einen Überblick über die zentralörtlichen Gliederungen in den drei Bundesländern. Während in Nordrhein-Westfalen und seit 1995 auch in Rheinland-Pfalz ein dreistufiges Konzept implementiert ist, werden in Sachsen vier Stufen unterschieden.[5] Auch bezüglich der Sonderformen herrscht in Sachsen eine größere Vielfalt: So gibt es kooperierende Zentren und Städteverbünde[6] auf den einzelnen Stufen, wobei in Letzteren auf Grund der räumlichen und funktionalen Verflechtungen eine besonders enge interkommunale Abstimmung und Kooperation vorgesehen ist (SMU Sachsen 1994, Z 15, B 9ff.). Zudem werden in den sächsischen Verdichtungsräumen sog. Siedlungsschwerpunkte ausgewiesen, die zwar eine gewisse zentralörtliche Ausstattung aufweisen, jedoch nicht über einen entsprechenden überörtlichen Verflechtungsbereich verfügen. Ihnen kommt eine Ergänzungs- bzw. Entlastungsfunktion gegenüber den höherrangigen Zentralen Orten zu. Dies trifft auch auf die sog. „Mittelzentren im Ergänzungsnetz" in Rheinland-Pfalz zu, die sowohl im verdichteten als auch im ländlichen Raum das mittelzentrale Angebot ergänzen (MIS R-P 1995: 36).

Uneinheitliche Begriffe werden im Hinblick auf die innerörtliche Zentralität verwendet. In Nordrhein-Westfalen, wo jede Gemeinde zumindest einen grundzentralen Status hat, versteht man unter „Siedlungsschwerpunkten" „Standorte..., die sich für ein räumlich konzentriertes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung eignen" (MURL NRW 1989, § 6). Diese entsprechen somit den Versorgungs- und Siedlungskernen in Sachsen (SMU Sachsen 1994, B 13). In beiden Bundesländern obliegt es den Gemeinden, im Rahmen der Bauleitplanung die entsprechenden zentralen Bereiche auszuformen.

[4] Der Auswertung landesplanerischer Regelungen wurden das Landesentwicklungsprogramm (MURL NRW 1989) bzw. der Landesentwicklungsplan NRW (MURL NRW 1995), das Landesentwicklungsprogramm III Rheinland-Pfalz (MIS R-P 1995) sowie der Landesentwicklungsplan Sachsen (SMU Sachsen 1994) zugrunde gelegt.

[5] Allerdings wird in Sachsen eine Reduzierung auf drei Stufen angedacht (LRO-1).

[6] Städteverbünde sind die normative Variante von Städtenetzen (vgl. Müller, Beyer 1999).

Tab. 1: Die zentralörtliche Gliederung in den untersuchten Bundesländern

	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Sachsen
Zentralörtliche Grundgliederung	• Oberzentrum • Mittelzentrum • Grundzentrum	• Oberzentrum • Mittelzentrum • Grundzentrum	• Oberzentrum • Mittelzentrum • Grundzentrum • Kleinzentrum
Sonderformen[7]	–	• Mittelzentrum im Ergänzungsnetz • Funktionsräume	• Kooperierende Zentren • Städteverbünde • Siedlungsschwerpunkte
Begriff „Zentraler Ort"	"...im Interesse der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung... [sollen] die Voraussetzungen für einen gezielten Einsatz öffentlicher Mittel zur Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur entsprechend der angestrebten zentralörtlichen Gliederung geschaffen werden" (MURL NRW 1989, § 22)	Die Funktionen Zentraler Orte sind • "als Schwerpunkte der überörtlichen Versorgung (...) zu sichern und ggf. qualitativ zu entwickeln". • "als Verknüpfungspunkte im überregionalen und regionalen Verkehrssystem zu sichern und bedarfsgerecht zu entwikkeln." (MIS R-P 1995, S. 35)	"Städte und Gemeinden, die aufgrund ihrer Größe, Lage, Funktion und Komplexität der Ausstattung Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in Sachsen bilden oder als solche entwickelt werden sollen" (SMU SACHSEN 1994, Z 12)
Sonstige örtliche Funktionszuweisungen	• Entwicklungsschwerpunkte für Wohnungen und Arbeitsstätten (identisch mit Mittel- und Oberzentren)	Besondere Funktionen • Wohnen • Gewerbe • Fremdenverkehr • Landwirtschaft	• Fremdenverkehrsschwerpunkte • z. T. gewerbliche Siedlungsbereiche entlang von Achsen

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Entlastung und Ergänzung hochrangiger zentraler Orte spielt insbesondere in den rheinland-pfälzischen „Funktionsräumen"[8] eine wichtige Rolle, die aus Zentralen Orten und benachbarten Gemeinden gebildet werden können. Durch diese Konstruktion sollen unterschiedliche Standorteignungen ausgeglichen werden. Damit ist in Rheinland-Pfalz die Konzipierung der funktionsteiligen Entwicklung instrumentell am weitesten vorangeschritten.

Was die Funktionen Zentraler Orte anbelangt, so steht in den ausgewerteten Dokumenten aus den drei Ländern die Versorgungsfunktion im Mittelpunkt, wie insbesondere aus den landesplanerischen Definitionen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz hervorgeht (vgl. Tab. 1). Darüber hinaus kommt Zentralen Orten eine Entwicklungsfunktion zu, die in Sachsen mit dem Verständnis als „Schwerpunkte des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens" am weitesten gefasst ist, aber etwa auch durch die Aufforderung zur Bereitstellung von entsprechenden Flächen für gewerbliche Ansiedlungen (SMU SACHSEN 1994, Z 45-48) konkretisiert wird. Auch in Nordrhein-Westfalen werden sämtliche Ober- und Mittelzentren als „Entwicklungszentren" gekennzeichnet und sollen so Schwer-

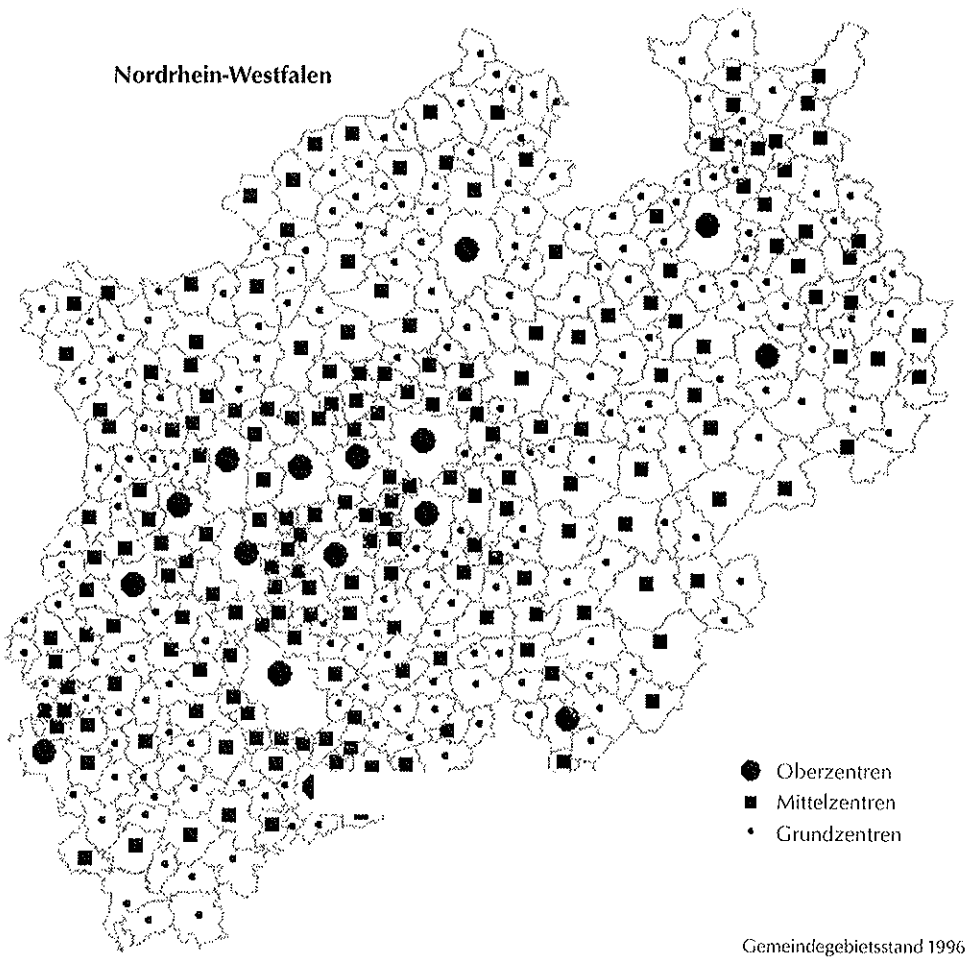
[7] Den Sonderformen zuzurechnen sind ferner die "Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr" in NRW und die "Europäische Cityregion Sachsendreieck" in Sachsen. Aufgrund ihrer großräumigen Bezüge wurden sie in den Gesprächen i.d.R. nicht thematisiert. Vgl. dazu grundsätzlich Kap. II.2.2, II.2.7.1.

[8] vgl. Kapitel 5.5.4

punkte für Wohn- und Arbeitsstätten bilden (MURL NRW 1989, § 24)[9] (FN 9 siehe nächste Seite). Vergleichsweise stark funktional ausdifferenziert sind die landesplanerischen Gestaltungsvorstellungen zur Siedlungsstruktur in Rheinland-Pfalz. Hier zeigt die Ausweisung besonderer Gemeindefunktionen, dass Zentrale Orte nicht alle Funktionen im Siedlungsnetz abdecken können und sollen. Allenfalls die Wohnfunktion fällt regelmäßig mit den Zentralen Orten zusammen. So wird vielmehr auf die jeweilige siedlungsstrukturelle Eignung und die naturräumlichen Restriktionen der Gemeinden abgestellt, die ganz wesentlich für die faktische Wahrnehmung (überörtlicher) Funktionen sind (MIS R-P 1995, S. 33ff.).

Die Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts reflektiert ferner die raumstrukturellen und instrumentellen Gegebenheiten. Die in Sachsen und Rheinland-Pfalz dominierende mittelgebirgige Topographie führt zu zahlreichen Sonderformen (vgl. Fischer 1994).

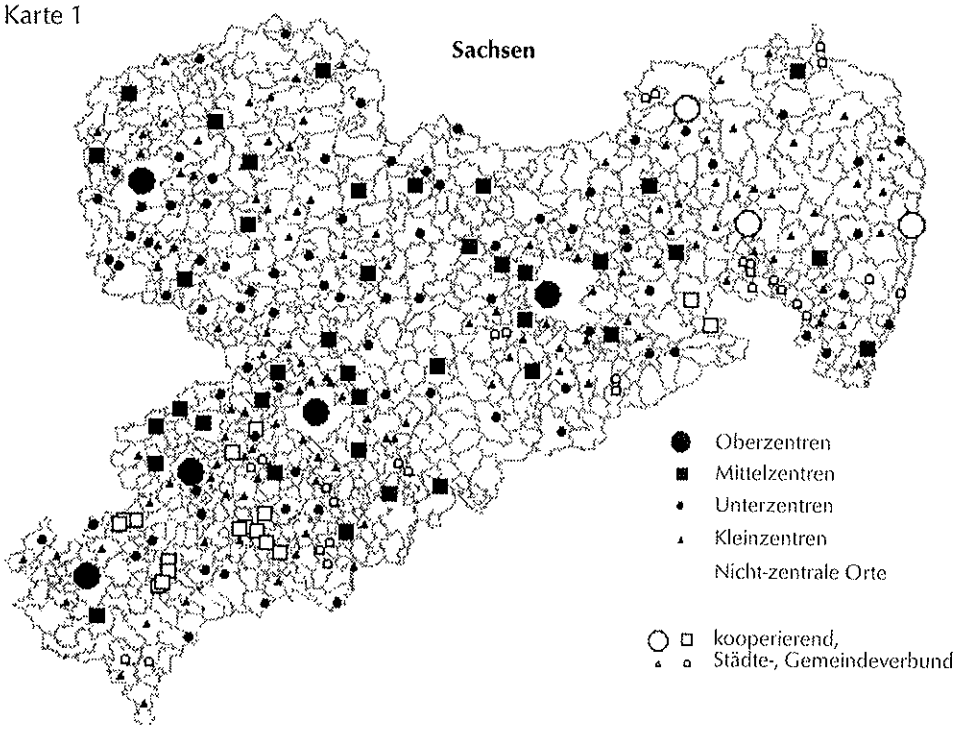
Karte 1: Gemeindegebiets- und zentralörtliche Strukturen in NRW und Sachsen



Hingegen bedingen die polyzentrale Struktur, hohe Bevölkerungsdichte und eine umfassende Gebietsreform in den 70er Jahren, dass im Ballungskern des Großraums Rhein-Ruhr viele Ober- und Mittelzentren benachbart liegen und im suburbanen Raum (z. B. Landkreis Mettmann) alle Gemeinden Mittelzentren darstellen. Außerdem werden in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich alle Gemeinden als Zentrale Orte ausgewiesen.[10] Dadurch wird die Aussagekraft und damit auch die potentielle Steuerungswirksamkeit zentralörtlicher Ausweisungen in Nordrhein-Westfalen erheblich eingeschränkt (vgl. SCHNEIDER 2000).

Die Gemeindegebiets- und zentralörtlichen Strukturen in Sachsen und Nordrhein-Westfalen sind in Karte 1 wiedergegeben. Dabei werden die o.g. raumstrukturellen Unterschiede deutlich, die als ein Faktor für die unterschiedliche Ausgestaltung des Instrumentariums gelten können.

Karte 1



[9] Dabei ist innerhalb der nordrhein-westfälischen Landesplanung eine gewisse Diskrepanz zwischen den zahlreichen Bezugnahmen auf die zentralörtliche Gliederung im Landesentwicklungsprogramm (LEPro) und der nur punktuellen Erwähnung im Landesentwicklungsplan (LEP) feststellbar. Dies könnte auf den zeitlichen Abstand zwischen Herausgabe des LEPro (1989) und des LEP (1995) zurückgeführt werden und einen Wandel des Stellenwerts Zentraler Orte andeuten.

[10] Wobei sich die Neuordnung der Kommunalen Gliederung im Zuge der Gemeindegebietsreform in den 1970er Jahren nach zentralörtlichen Verflechtungsbereichen richtete (vgl. TIGGEMANN 1977). Auch in Sachsen spielten bei den Gebietsreformen in den 1990er Jahre zentralörtliche Einstufungen und Verflechtungsbereiche eine wichtige Rolle.

5.5.3 Verständnis von „Zentralität"

Hinsichtlich des Verständnisses der befragten Experten von den grundlegenden Funktionen Zentraler Orte lassen sich verschiedene Dimensionen und Aspekte unterscheiden:

Beim Gespräch über die *„inhaltliche Dimension"* der Ausweisung Zentraler Orte steht eindeutig die Versorgungsfunktion im Mittelpunkt. Seltener wurde im Zusammenhang mit zentralörtlichen Ausweisungen die Aufgabe der (wirtschaftlichen) Entwicklung thematisiert. Die potentiell auch gegebene „Ordnungsfunktion" Zentraler Orte, d.h. die Konzentration der Siedlungs- (insbesondere der Wohnbau-)flächenentwicklung auf die Städte und Gemeinden mit zentralörtlichem Status, wurde von den Experten kaum selbst angesprochen, allerdings auf Rückfrage vielfach für sinnvoll gehalten. Erwähnenswert ist, dass vereinzelt eine sog. „Mittelpunktfunktion" betont wurde. Damit ist gemeint, dass Zentrale Orte, insbesondere in ländlich geprägten Räumen, vielfach die Funktion eines kulturellen Mittelpunktes hätten und einen „Identifikationsanker" - bis hin zur Bezeichnung des Gebietes durch den Namen des wichtigsten Zentralen Ortes[11] - darstellen würden (LRO-1).

Im Hinblick auf die einzelnen *Stufen* war im Rahmen der Expertengespräche festzustellen, dass im Mittelpunkt des Interesses die höherrangigen Zentren stehen (RRO-1; RRO-8), wohingegen die untersten Stufen (Grund-, Klein-, Unterzentren) eher selten thematisiert wurden. Besondere Aufmerksamkeit scheint dabei den mittleren Ebenen der zentralörtlichen Hierarchie, insbesondere als „Impulsgeber" in ländlichen Räumen, gewidmet zu werden.

Bei der Betrachtung des *historischen Wandels* der Funktion des Zentrale-Orte-Konzeptes wurde in den Expertengesprächen herausgestellt, dass „früher" der Aufbau und die Verteilung von Infrastruktur durch zentralörtliche Ausweisungen gesteuert worden seien, während heute „nichts mehr zu verteilen" bzw. sogar ein „Rückbau" notwendig sei (LRO-2; RRO-3). Inwieweit das Zentrale-Orte-Konzept Anhaltspunkte für die letztgenannte Aufgabenstellung geben kann, wird kontrovers beurteilt: Während es in Sachsen durchaus als Bezugsraster für Rückbaumaßnahmen (besonders ausgeprägt in der Schulnetzplanung; vgl. FP-14 und SMK Sachsen 1999 sowie Karte XX) herangezogen und auch in Rheinland-Pfalz eine gewisse Rolle des Zentrale-Orte-Konzeptes in dieser Hinsicht gesehen wird (RRO-3), misst man diesem Aspekt in Nordrhein-Westfalen keine Bedeutung bei. In den Ländern bzw. Handlungsfeldern, in denen im Zentrale-Orte-Konzept eine Orientierungsmöglichkeit bei Rückbaumaßnahmen gesehen wird, wird nicht zuletzt daran gedacht, dass die jeweilige Fachplanung bzw. -politik bei Konflikten um spezifische Standortentscheidungen „politisch entlastet" werden könnte, indem sie auf ein übergeordnetes, „von der Raumordnung nach neutralen Kriterien vorgegebenes" Zentrale-Orte-Konzept als Richtschnur verweisen könnte (FP-14).

Bezüglich der verschiedenen *raumstrukturellen Kategorien* wurde vielfach betont, dass zentralörtliche Ausweisungen in Verdichtungsräumen entbehrlich - da oft wenig wirksam – seien, aber in ländlichen Räumen - nicht zuletzt i.S. eines "Rückzugsnetzes" - auf sie nicht verzichtet werden sollte (LRO-3; RRO-5).

[11] z.B. "Münsterland".

5.5.4 Handlungsfeld Siedlungsentwicklung

Vorbemerkung zu den Darstellungen der Kaptitel 5.5.4-5.5.7:

Die folgenden Ausführungen sowie die über die anderen Handlungsfelder in den Kapiteln 5.5.5-5.5.7 basieren auf den Ergebnissen der empirischen Untersuchungen (insbesondere den Experteninterviews und der Auswertung von Dokumenten der Landesplanung) sowie ergänzenden Quellen (z.B. einschlägiger Fachliteratur). Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt jeweils für die untersuchten Handlungsfelder „Siedlungsentwicklung allgemein", „Großflächiger Einzelhandel", „ÖPNV" und „Wirtschaftsförderung / Wirtschaftsstrukturpolitik" nach Teilaspekten gegliedert. Am Anfang steht jeweils eine knappe Einführung, die die Relevanz des jeweiligen Aspektes aus planerischer bzw. planungswissenschaftlicher Sicht hervorhebt, am Ende jedes Teilabschnittes erfolgt eine kurze bilanzierende Einschätzung aus Sicht der Autoren.

Die vielfach gute (Grund-) Ausstattung auch der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion v. a. in Verdichtungsräumen führt dazu, dass Angebote benachbarter zentraler Orte nicht in Anspruch genommen werden (müssen). Weiterhin kommt es in Gebieten mit einer hohen Zentrendichte durch die gute Erreichbarkeit vieler Zentren häufig zu Überschneidungen von Versorgungsbereichen.[12] Daher erscheint es als sinnvoll, in Zentralen Orten die Wohnsiedlungsentwicklung zu konzentrieren und so bei einer zunehmenden Flexibilität der Inanspruchnahme von Einrichtungen[13] eine gewisse Nachfrage durch die örtliche Bevölkerung zu ermöglichen. Außerdem stützen Zielsetzungen im Kontext des Leitbildes der nachhaltigen Raumentwicklung (z. B. Verwirklichung verkehrssparender Siedlungs- und Versorgungsstrukturen) diese Argumentation.

Steuerung der Siedlungsflächen durch Ausweisung zentraler Orte versus Eigenentwicklung

Aus den oben genannten Gründen wäre es konsequent, wenn die Siedlungsentwicklung hauptsächlich auf die Zentralen Orte konzentriert werden könnte. Dabei wäre dann aber ein ausreichender Spielraum für eine angemessene Eigenentwicklung der übrigen Gemeinden zu gewährleisten. Eine ausschließliche Beschränkung des Wohnungsbaus auf Zentrale Orte lässt sich vor dem Hintergrund der Entwicklungsabsichten nichtzentraler Orte im Rahmen ihrer kommunalen Planungskompetenzen und der daraus resultierenden vielfältigen Standortangebote aus Sicht der befragten Planer nicht rechtfertigen.[14]

[12] So sind z.B. in den dichtbesiedelten Regionen Rheinhessen und Rheinpfalz gebietsweise bis zu 23 Orte der ober- und mittelzentralen Stufe innerhalb von 45 bzw. 30 Minuten zu erreichen (vgl. MIS R-P 1999, S. 17, Karte 2.2.a).

[13] Zu neuen Konsumstilen siehe Kapitel 4.2.

[14] Dabei spielt zudem die Überlegung eine Rolle, dass das hochrangige politische Ziel einer Wohneigentumsbildung breiter Bevölkerungskreise allein in Zentralen Orten zu sozialverträglichen Bodenpreisen nicht zu verwirklichen ist (vgl. dazu umfassend Aring 1999).

Zudem relativiert sich offenkundig die Bedeutung Zentraler Orte in diesem Handlungsfeld, wenn - wie in Nordrhein-Westfalen - nur noch der Anspruch erhoben wird, das Verhältnis der Entwicklungsintensitäten zwischen den Strukturraumtypen „Ballungskerne", „Ballungsrandzonen", „solitäre Verdichtungsgebiete" sowie „Gebiete mit überwiegend ländlicher Raumstruktur" zu stabilisieren, nicht aber zwischen den zentralörtlichen Ebenen innerhalb der Strukturräume (RRO-9). Hiermit deutet sich ein Wechsel von einer standortbezogenen zu einer strukturräumlichen Betrachtungsweise an.

So hat etwa die Wohnbauförderung des Landes Nordrhein-Westfalen zu einer gewissen Relativierung des Schwerpunktprinzips beigetragen, indem sie in ihrer Mittelverteilung weniger auf die (bisherigen) Siedlungsschwerpunkte (s.o.) als vielmehr auf die ÖPNV-erschlossenen Standorte ausgerichtet ist. Ein Grund für diese Relativierung der Bedeutung von Zentralen Orten ist, dass es in diesen aufgrund der Bodenmarktverhältnisse oft an verfügbaren Flächen mangelt (MBW NRW 1997, S. 61), so dass nur selten die Förderung des Wohnungsbaus (und damit der Bevölkerungskonzentration) auf zentrumsnahen Flächen die Stabilisierung der bestehenden Versorgungsschwerpunkte und die Stärkung des innergemeindlichen Zentralitätsgefüges (ebd., S. 13) unterstützen kann. Dies wird von Expertenseite bestätigt, da insbesondere die niederrangigen Zentren von der Förderung profitierten, weil hier die Bodenpreise moderat seien und der Verdrängungswettbewerb zwischen Wohnen und Gewerbe nicht so ausgeprägt wie in den Oberzentren sei; dort ginge es der Förderpolitik nur noch darum, mit Sonderformen wie Altenwohnungen überhaupt präsent zu sein (FP-12).

Zu den allgemein feststellbaren Hemmnissen einer Entwicklung zentraler Bereiche kommt in Ostdeutschland eine besondere bodenrechtliche Problematik hinzu. Hier wird die Verfügbarkeit von Flächen auch noch durch die ungeklärten Eigentumsverhältnisse, den mangelnden Nutzungswillen vieler Bodeneigentümer und die Problematik der Altlasten erheblich beschränkt. Zudem wurde anfangs die Infrastruktur flächendeckend ohne eine besondere Schwerpunktsetzung in Zentralen Orten gefördert, so dass zahlreiche periphere Standorte erschlossen wurden (RRO-12). Zwar wurde diese Förderung vom Umfang her mittlerweile wieder zurückgefahren, doch ist die gegenwärtige wirtschaftliche Entwicklung nicht dynamisch genug, um die aus raumordnerischer Sicht wünschenswerten und jetzt verfügbaren Standorte zu nutzen.

Die Diskussion über die Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung findet im Spannungsfeld zwischen einer raumordnerisch wünschenswerten Konzentration auf Zentrale Orte und den Bestrebungen nach Eigenentwicklung nichtzentraler Gemeinden statt. Doch wird letztere nur vereinzelt quantitativ bestimmt wie in Brandenburg, wo zwischen drei verschiedenen Typen von Gemeinden mit differenzierten Zuwachsquoten unterschieden wird (vgl. MUNR BB/SSUT BE 1998, G 1.1.4).[15] In der Regel gibt es nur qualitative Vorgaben zur Eigenentwicklung wie in Sachsen[16] und Rheinland-Pfalz[17], was dann kaum eine unmittelbare Wirkung auf die Entwicklung der Siedlungsflächen bzw. -struktur entfalten kann. Nach Einschätzungen der Gesprächspartner könnten dann einzelne Erweiterungen im Bestand leichter genehmigt werden, die zwar im Einzelfall keine regionale Bedeutung

FN 15-17 befinden sich auf der nächste Seite.

hätten, in der Summe jedoch ins Gewicht fallen und das Verhältnis zwischen Zentralen und sonstigen Orten verschieben würden. Als schwierig erweise sich dabei das Kriterium einer „angemessenen Entwicklung" bei insgesamt unsicheren Bevölkerungsprognosen. Einige der befragten Planer gehen davon aus, dass in absehbarer Zeit nicht mit Einwohnerzuwächsen zu rechnen sei und bestenfalls von einer Stagnation ausgegangen werden könne. Da also kein Bevölkerungszuwachs zu verteilen sei, dürfte der quantitative Aspekt der Steuerung in den Hintergrund treten. Vielmehr komme es in diesem Fall darauf an, die nichtzentralen Gemeinden davon zu überzeugen, dass die Stabilisierung bzw. Stärkung der Zentralen Orte im Interesse der regionalen bzw. teilräumlichen Funktionsfähigkeit und damit in ihrem eigenen Interesse liege (RRO-11).

Ähnlich wie beim Thema „Eigenentwicklung" spielt auch bei der Festlegung städtebaulicher Orientierungswerte die Rücksichtnahme auf die kommunale Planungshoheit eine wesentliche Rolle. Verbindliche überörtliche Vorgaben bergen ein erhebliches Potential an Konflikten mit den Kommunen in sich. So scheut sich die Regionalplanung vor strikten Vorgaben, zumal sie im Hinblick auf die Umsetzung der Regionalpläne wesentlich auf die Kommunen angewiesen ist. Die Potentiale der Flächenentwicklung aufgrund rechtsverbindlicher Bebauungspläne, der Konversionsstandorte u.ä. führten nach Einschätzung der Planer dazu, dass Gemeinden über erhebliche Baulandreserven verfügten und daher restriktive Orientierungswerte leerlaufen würden. Daher hätten sie im Wesentlichen nur einen empfehlenden Charakter (RRO-7) und ermöglichten der Regionalplanung, in einem eher qualitativen Sinne bei der Diskussion über die Ausweisung von Potentialen zwischen Zentralen und nichtzentralen Orten zu unterscheiden (LRO-3).

---

[15] Abgesehen von Flächen "im Innenbereich und auf städtebaulich relevanten Teilen von Konversionsflächen" ist Siedlungsentwicklung in den Gemeinden mit Eigenentwicklung nur für einen Zuwachs von "in der Regel bis" 10 % der Einwohner gemessen an deren Zahl von 1990 zulässig (sog. "Typ-3-Gemeinden"). Bei den landesplanerisch festgelegten "potentiellen Siedlungsbereichen" beträgt dieser mögliche Zuwachs 50 % bis zum Jahr 2010 ("Typ-1-Gemeinden"), während weitere, in den Regionalplänen ausgewiesene Gemeinden zusätzliche 25 % an Einwohnern aufnehmen dürfen ("Typ-2-Gemeinden"). Die Ausweisung der "Typ-2-Gemeinden" erfolgt nach Kriterien der "besonderen Erschließungsgunst" [d. h. Verknüpfungspunkt oder Schienenanschluss] und der Zentralörtlichkeit bzw. Selbstversorgung, wobei die Erschließung gesichert sein muss und der Ausgleich der Entwicklungschancen und -potentiale zwischen dem engeren Verflechtungsraum und dem äußeren Entwicklungsraum gewahrt sein muss (vgl. MUNR BB/SSUT BE 1998, S. 83f.).

[16] Im Landesentwicklungsplan Sachsen ist Eigenentwicklung definiert als "Entwicklung einer Gemeinde im Rahmen der Siedlungstätigkeit, die mit der Größe, Struktur und Ausstattung der Gemeinde in Einklang steht, die ökologische Belastbarkeit des Raums berücksichtigt und eine maßvolle Zuwanderung einschließt" (SMU Sachsen 1994, Z -11, Fußnote 1).

[17] "Die Art und das Maß der Eigenentwicklung der Gemeinde sind abhängig von Größe, innerer Struktur, kultureller Identität und langfristiger Tragfähigkeit. Die Eigenentwicklung soll sich an begründeten Entwicklungschancen der Gemeinde im Siedlungszusammenhang orientieren. Sie darf nicht zu einer Beeinträchtigung von Funktionen anderer Gemeinden oder der Umwelt führen. Der Ausgleich von Interessen unter den Gemeinden soll im Wege verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit erfolgen und sich an gemeinsamen Planungs- und Handlungserfordernissen ausrichten" (MIS R-P 1995, S. 33).

Exemplarische Daten zur demographischen und ökonomischen Entwicklung nach Zentralitätsstufen

Die obigen Ausführungen lassen sich auch durch statistische Daten stützen. Aufgrund der nur lückenhaften Verfügbarkeit der Daten können Aussagen aber nur exemplarisch getroffen werden. Die Übersicht für das Gesamtgebiet von Rheinland-Pfalz (Tab. 2) ist sowohl nach Siedlungs- als auch nach Strukturraumtypen differenziert und zeigt, dass die stärksten Einwohnerzuwächse auf die Grundzentren bzw. auf die "übrigen Gemeinden" entfallen. Die Betrachtung nach Raumtypen ergibt, dass v.a. die „übrigen Gemeinden" in den hochverdichteten und verdichteten Räumen an Einwohnern gewonnen haben, während die Ebene der Grundzentren das größte Wachstum in den drei ländlichen Raumtypen aufweist. Der Schwerpunkt des Wachstums in verdichteten Räumen auf Grundzentren und „übrigen Gemeinden" unterstreicht den Prozess der Suburbanisierung in den Umlandbereichen der größeren Städte. Im Gegensatz zu den „übrigen Gemeinden" ist wiederum die Einwohnerentwicklung in den mittel- und grundzentralen Kommunen der „dünn besiedelten ländlichen Räume in ungünstiger Lage" überdurchschnittlich positiv verlaufen, was auf eine gewisse stabilisierende Funktion Zentraler Orte in diesen Räumen hindeutet. Dieser Sachverhalt gilt analog auch für die Zahlen der Beschäftigten, die in den

Tab. 2: Ausgewählte Strukturdaten bezogen auf das Siedlungssystem in Rheinland-Pfalz

	Anzahl der Gebiete	Fläche in ha	Bevölkerung			Wohnungen 1)			Beschäftigte		
			1993	1998	+/-v.H.	1993	1998	+/-v.H.	1993	1998	+/-v.H.
Oberzentren	**5**	**53730**	**664977**	**659913**	**-0,76**	**314974**	**330670**	**4,98**	**368719**	**347586**	**-5,73**
Raumtyp 1	3	28045	463424	459574	-0,83	217309	228700	5,24	264968	251551	-5,06
Raumtyp 2	2	25685	201553	200339	-0,60	97665	101970	4,41	103751	96035	-7,44
Mittelzentren	**79**	**289284**	**1187021**	**1211373**	**2,05**	**509445**	**553192**	**8,59**	**496991**	**475502**	**4,32**
Raumtyp 1	13	58657	433912	442595	2,00	188317	204220	8,44	170051	161022	-5,31
Raumtyp 2	22	95902	410311	416591	1,53	177518	192688	8,55	166434	156013	-6,26
Raumtyp 3	17	61472	201237	206002	2,37	84807	91926	8,39	90751	86515	-4,67
Raumtyp 4	19	53985	106451	109074	2,46	44350	48315	8,94	52763	54429	3,16
Raumtyp 5	8	19268	35110	37111	5,70	14453	16043	11,00	16992	17523	3,13
Grundzentren	**153**	**256878**	**626299**	**650939**	**3,93**	**253347**	**280237**	**10,61**	**149241**	**151893**	**1,78**
Raumtyp 1	12	15877	93054	95294	2,41	39261	42879	9,22	21126	21446	1,51
Raumtyp 2	39	64750	219563	228565	4,10	87246	96356	10,44	39882	41273	3,49
Raumtyp 3	43	77786	169129	176543	4,38	68135	75811	11,27	40238	41442	2,99
Raumtyp 4	32	49612	90265	94008	4,15	36587	40811	11,55	30305	30851	1,80
Raumtyp 5	27	48853	54288	56529	4,13	22118	24380	10,23	17690	16881	-4,57
übrige Gemeinden	**2068**	**1384794**	**1447566**	**1502744**	**3,81**	**549424**	**608025**	**10,67**	**176527**	**184350**	**4,43**
Raumtyp 1	16	10445	33718	35026	3,88	13422	14933	11,26	3185	3941	23,74
Raumtyp 2	208	159089	304342	320801	5,41	116402	130568	12,17	35458	38573	8,79
Raumtyp 3	485	344858	448993	469034	4,46	171092	190219	11,18	55193	57081	3,42
Raumtyp 4	765	484765	454277	469627	3,38	170350	187514	10,08	57567	59751	3,79
Raumtyp 5	594	385637	206236	208256	0,98	78158	84791	8,49	25124	25004	-0,48
Rheinland-Pfalz	**2305**	**1984686**	**3925863**	**4024969**	**2,52**	**1627190**	**1772124**	**8,91**	**1191478**	**1159331**	**-2,70**
Raumtyp 1	44	113024	1024108	1032489	0,82	458309	490732	7,07	459330	437960	-4,65
Raumtyp 2	271	345426	1135769	1166296	2,69	478831	521582	8,93	345525	331894	-3,95
Raumtyp 3	545	484116	819359	851579	3,93	324034	357956	10,47	186182	185038	-0,61
Raumtyp 4	816	588362	650993	672709	3,34	251287	276640	10,09	140635	145031	3,13
Raumtyp 5	629	453758	295634	301896	2,12	114729	125214	9,14	59806	59408	-0,67

[1] Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden.

Raumtyp 1: hochverdichtete Räume
Raumtyp 2: verdichtete Räume
Raumtyp 3: ländliche Räume mit Verdichtungsansätzen
Raumtyp 4: dünn besiedelte ländliche Räume
Raumtyp 5: dünn besiedelte ländliche Räume in ungünstiger Lage
Quelle: Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz

Mittelzentren der „dünn besiedelten ländlichen Räume" deutlich zulegen konnten im Vergleich zu den Mittelzentren der übrigen Raumtypen und den „dünn besiedelten ländlichen Räumen in ungünstiger Lage" insgesamt. Ansonsten hatten die „übrigen Gemeinden", übereinstimmend mit der Einwohnerentwicklung, in den hochverdichteten und verdichteten Räumen eine überragende Zunahme der Beschäftigung von rund 24 bzw. 9 % zu verzeichnen. Die Anzahl der Wohnungen, welche einen Indikator für die Siedlungstätigkeit darstellt, hat sich besonders stark in den „übrigen Gemeinden" entwickelt, wobei wiederum die „verdichteten Räume" hervortreten. Darin spiegelt sich eine Korrelation mit der Bevölkerungsentwicklung wider. Abweichungen davon gibt es bei den Oberzentren, in denen bei einer rückläufigen Bevölkerung rund 5 % neue Wohnungen geschaffen wurden, was in der Tendenz dem dortigen internen Wohnraumbedarf entspricht. So ist die - gemessen an der Einwohnerentwicklung - fast überall überdurchschnittliche Zunahme der Wohnungen auf verkleinerte Haushaltsgrößen und neue Wohnpräferenzen zurückzuführen, die sich auf die Nachfrage nach Wohnraum auswirken. Hervorzuheben sind nochmals die Mittelzentren in „dünn besiedelten ländlichen Räumen in ungünstiger Lage", die auch bei den Wohnungen am stärksten zugelegt haben, noch vor den Grundzentren, während die „übrigen Gemeinden" in diesen Räumen nur unterdurchschnittliche Zuwächse erreicht haben. Dabei dürften nicht zuletzt die dort insgesamt niedrigen Bodenpreise die Ausbildung einer relativ stärkeren Zentralität dieser Kommunen gegenüber ihrem strukturschwachen Umland begünstigen.

Für die Region Dresden liegen Angaben zur Gewerbeflächenentwicklung vor (vgl. Tab. 3). An der Summe aus genehmigten und geplanten GE-Flächen haben die Unterzentren den höchsten Anteil, ferner werden die Kleinzentren von den nichtzentralen Orten übertroffen. Bei Betrachtung der genehmigten Gewerbebauflächen machen beide Siedlungskategorien ein Drittel aus, was u. a. auf die dort vergleichsweise gute Verfügbarkeit von Flächen zurückzuführen ist. Hinzu kommt, dass in kleineren Gemeinden niedrigere Bodenpreise zu finden sind und eine raschere Realisierung von Entwicklungsabsichten möglich ist.

Tab. 3: Anzahl und Fläche der genehmigten (über 5 ha) und geplanten Gewerbegebiete in der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge

Zentrale Orte	Anzahl GE-Gebiete		Genehmigte GE-Gebiete in ha				Geplante GE-Gebiete in ha brutto		Summe Bruttofläche GE-Gebiete in ha	
			brutto		netto					
	vorh.	geplant	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Oberzentrum	16	7	497,9	24,1	303,2	21,2	187,6	19,9	685,5	22,8
Mittelzentrum	18	20	417,2	20,2	298,5	20,9	309,0	32,8	726,2	24,2
Unterzentrum	21	8	449,2	21,8	325,4	22,8	406,3	43,2	855,5	28,5
Kleinzentrum	23	3	269,6	13,1	204,9	14,4	14,5	1,5	284,1	9,5
nichtzentrale Orte	15	4	429,5	20,8	295,6	20,7	23,8	2,5	453,3	15,1
Gesamt	**93**	**42**	**2063,4**	**100,0**	**1427,6**	**100,0**	**941,2**	**100,0**	**3004,6**	**100,0**

Quelle: Regionale Planungsstelle für die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge

Innerörtliche Schwerpunktsetzung

Eine wichtige Rahmenbedingung der Siedlungsentwicklung stellt die kommunale Gliederung dar, die durch die Gemeindegebietsreformen in den westdeutschen Ländern in den siebziger Jahren und in Sachsen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre tiefgreifend verändert wurde, wobei die Ergebnisse deutliche Unterschiede, z. B. zwischen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, aufweisen. Vorrangiges Ziel war die Schaffung leistungsfähiger Gemeinden. Um tragfähige Versorgungsstrukturen zu ermöglichen, orientierte man sich an zentralörtlichen Verflechtungsbereichen (vgl. z.B. Tiggemann 1977). Im Ergebnis entstanden mehr oder weniger große Gemeinden mit einer z.T. ausgesprochen heterogenen internen Struktur und differenzierten Standortbedingungen. Diese sind erst recht in Großstädten gegeben, die eine vielfältige innere Gliederung aufweisen. Die differenzierten innergemeindlichen Strukturen sowie die flächendeckende Ausweisung Zentraler Orte in Nordrhein-Westfalen mit einer Häufung gleichrangiger Zentraler Orte und Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Verflechtungsbereichen (s.o.) werfen die Frage auf, ob seitens der Raumordnung Einfluss auf die innerörtliche Schwerpunktsetzung genommen werden sollte (vgl. Priebs 1999: 2f.).

Aus Sicht der Planer und Experten steht der raumordnerische Gestaltungsanspruch im Konflikt mit dem hohen Stellenwert der kommunalen Planungshoheit, die durch konkrete Festlegungen erheblich tangiert würde. Daher verfüge die Regionalplanung in den meisten Ländern über keine rechtliche Grundlage, die sie zu definitiven Festlegungen bei der innerörtlichen Siedlungsplanung ermächtigen würde (RRO-1). Deshalb kämen hier die herkömmlichen Instrumente des Freiraumschutzes wie Vorranggebiete, Grünzüge sowie definierte Siedlungsgrenzen zum Zug, um über den Freiraum- bzw. Außenbereichsschutz bestimmte Standorte auszuschließen (RRO-5; RRO-6) - was allerdings ein indirektes Vorgehen („Negativplanung") ist. Allenfalls sei es möglich, qualitative Funktionszuweisungen vorzunehmen, um etwa die Eignung bestimmter Gemeinden für Wohnen im Zusammenhang mit dem SPNV zu unterstreichen, wie bspw. in Rheinland-Pfalz bei einzelnen Ortsgemeinden innerhalb von Verbandsgemeinden. Allerdings wiesen die befragten Planer ausdrücklich darauf hin, dass damit keine bereichs- oder flächenscharfe Standortzuweisung von Funktionen verbunden werden könne (RRO-7).

Somit obliegt es meist, z. B. in Nordrhein-Westfalen, den Kommunen, Siedlungsschwerpunkte (SSP) im Rahmen der Bauleitplanung festzulegen (MURL NRW 1989, § 7). Hierbei fehlt es offenkundig an klar definierten Kriterien, so dass nach Aussagen der befragten Planer einerseits etwa in Düsseldorf neben dem Hauptzentrum einzelne Stadtteilzentren als SSP ausgewiesen würden, andererseits in Münster oder Essen das gesamte Stadtgebiet als SSP behandelt würde (LRO-2; RRO-9). In der Folge komme es zu einer unterschiedlichen Handhabe des Integrationsgebots bei der Ansiedlung von zentralörtlichen Einrichtungen. In den letztgenannten Fällen stehe es den Kommunen offen, auch relativ periphere Standorte zu entwickeln. In Sachsen existiert eine ähnliche landesplanerische Vorgabe zur Ausweisung zentralörtlicher Versorgungs- und Siedlungskerne, die für zentrale Orte verpflichtend ist (SMU Sachsen 1994, B 13); allerdings können in der Praxis nur dann einzelne Versorgungs- und Siedlungsschwerpunkte in die Regionalpläne übernommen werden, sofern eine Übereinstimmung mit der Bauleitplanung erzielt worden ist (RRO-5; RRO-12).

Es gibt jedoch vereinzelte Bestrebungen der Regionalplanung, in Oberzentren eine ortsteilscharfe Definition von zentralörtlichen Bereichen vorzunehmen (RRO-3). Dem stehe allerdings häufig das Problem der Nutzungskonkurrenz und Flächenknappheit in zentralörtlichen Bereichen gegenüber. Entsprechende Festlegungen würden wenig bringen, wenn keine Flächen für Entwicklungen verfügbar seien (RRO-4). Für Rheinland-Pfalz mit seinen relativ kleinen Oberzentren stelle sich weniger das Erfordernis einer positiven innerörtlichen Steuerung durch die Raumordnung, da hier grundlegende Ziele zur Siedlungsentwicklung wie das Integrationsgebot (siehe unten Kapitel 5.5.4.2) als Steuerungsprinzipien herangezogen werden könnten (LRO-3; ebenso RRO-2). Dadurch könnte einer unzureichenden Integration entgegengewirkt werden, wie sie sich etwa aus einer mangelnden infrastrukturellen Anbindung von Ansiedlungsvorhaben ergeben könne. Ferner könnte bei Siedlungserweiterungen in dezentraler Lage mit der schlechten Anbindung peripherer Ortsteile argumentiert werden (RRO-12), zumal ein Versorgungsverkehr entstünde, der u.U. den (Aus-) Bau von Verkehrswegen und damit unverhältnismäßig hohe Infrastrukturkosten nach sich zöge.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass bei einer mehr oder weniger strikten Trennung von regionaler und kommunaler Planung eine weitergehende Standortsteuerung kaum möglich ist. Vielmehr bleibt hierbei die Regionalplanung auf die Bauleitplanung angewiesen. Sie kann i.d.R. nur im Einvernehmen konkrete Ortsteile als Siedlungsschwerpunkte kennzeichnen. Ansonsten kann sie sich lediglich über allgemeine Prinzipien der Siedlungsentwicklung (z. B. Integrationsgebot) sowie restriktiv wirkende Freirauminstrumente („Negativplanung") gegen eine unverhältnismäßige Entwicklung in peripheren Lagen wenden. Doch trotz dieser rechtlichen Schwierigkeiten besteht angesichts der weiter um sich greifenden Zersiedlung und Suburbanisierung prinzipiell die Notwendigkeit für eine derartige Gestaltungsmöglichkeit. Hierfür ist allerdings eine engere Abstimmung und Verknüpfung von Regional- und Bauleitplanung unabdingbar (vgl. Deiters 1996).[18]

Funktionsteilige Entwicklung von Zentralen Orten und Umlandgemeinden

Zentrale Orte nehmen vor allem eine Versorgungsfunktion für ihren Verflechtungsbereich wahr. Darüber hinausgehende, mit der Versorgung eng verbundene Funktionen wie Wohnen und Gewerbe können vereinzelt von den Zentralen Orten nicht erfüllt werden, da dort Entwicklungshemmnisse bestehen. Dem trägt nicht zuletzt ein differenziertes System von Funktionszuweisungen Rechnung, wie es etwa in Rheinland-Pfalz im Hinblick auf Wohnen, Gewerbe, Fremdenverkehr und Landwirtschaft angewandt wird.

Überlegungen zur Entlastung bzw. Ergänzung unzureichender Funktionsfähigkeit Zentraler Orte durch Umlandgemeinden haben am deutlichsten in der rheinland-pfälzischen Landesplanung mit der Konstruktion des „Funktionsraums" ihren Niederschlag gefunden.[19]

[18] Eine Möglichkeit für eine besser aufeinander abgestimmte regionale und kommunale Planung eröffnet bspw. der Regionale Flächennutzungsplan nach § 9 Abs. 6 ROG.

[19] Der Begriff „Funktionsraum" wird auch in der Thüringer Landesplanung im Hinblick auf eine Entlastung der höherrangigen Zentren durch benachbarte Gemeinden bei der Ausweisung gewerblicher Entwicklungsmöglichkeiten verwendet (vgl. Landesregierung Thüringen 1993, B.1.2.4).

Danach sollen bei „unzureichenden räumlichen Entwicklungspotentialen, besonderen Belastungen im Umweltbereich oder Überlastungen im Verkehrsbereich" der Zentrale Ort und räumlich sowie funktional eng mit ihm verflochtene Gemeinden eine funktionsräumliche Einheit bilden, so dass die Entwicklungshemmnisse im Zentralen Ort innerhalb dieses Raumes ausgeglichen werden, freilich unter der Prämisse einer intensiven Abstimmung und Zusammenarbeit (MIS R-P 1995, S. 35f.). Zur Realisierung eines "Funktionsraums" wird übereinstimmend seitens der Landesplanung und von befragten Regionalplanern eine gemeinsame Flächennutzungsplanung gefordert (LRO-3; RRO-3), deren Rahmen auf regionaler Ebene durch die Zuweisung konkreter Funktionen, etwa in Form von Vorrangbereichen für Wohnen oder Gewerbe, vorgegeben werden könne. Doch auch für einzelne Funktionen bietet sich, aus Sicht einzelner Regionalplaner (RRO-3), eine qualitative Differenzierung an: Hierzu sollte etwa in Oberzentren nur das pro Flächeneinheit ertragsintensivere, produktionsbezogene Dienstleistungsgewerbe angesiedelt werden, während das flächenextensive Gewerbe mit einem relativ geringen Arbeitsplatzangebot in den Umlandgemeinden realisiert werden könnte.

Entsprechende Ansätze gibt es auch in Sachsen, wo z. B. die Siedlungsschwerpunkte, aber auch andere Gemeinden Entlastungs- oder Ergänzungsfunktionen für die überlasteten Verdichtungskerne erfüllen sollen (SMU Sachsen 1994, Z 12, 15). Darunter wird auch eine qualitative Funktionsteilung zur Nutzung der jeweiligen Standortpotentiale verstanden (siehe SMUL Sachsen 1999, S. 42).

Allerdings haben die Expertengespräche gezeigt, dass die normativen Vorstellungen und Ziele bezüglich einer engeren planerischen Kooperation in o.g. Situationen nicht mit den tatsächlichen Verhältnissen korrespondieren. So beschränke sich die Zusammenarbeit zumeist auf vereinzelte Aufgaben, während ansonsten die interkommunale Konkurrenz überwiege. Beispielsweise wurde die Bereitschaft der Kernstädte, Funktionen mit Umlandgemeinden zu teilen oder gar an diese abzugeben, als sehr gering eingeschätzt (RRO-5). Des Weiteren würden sich z.T. Gemeinden als Entlastungsorte anbieten, die nicht über das zugehörige Entwicklungspotential verfügen bzw. eine unverhältnismäßige Entwicklung anstreben würden. Andere hingegen wehrten sich gegen die Übernahme einer Entlastungsfunktion, da sie um ihre städtebauliche Qualität fürchteten (ders.). In den Gesprächen wurde ferner als problematisch herausgestellt, dass die Notwendigkeit einer „Entlastung" nicht hinreichend bestimmt sei, da es an einer Definition für „Überlastung" mangele. Darüber hinaus wurde von einer extensiven Handhabung dieser Regelung abgeraten, um die Zentren nicht zu schwächen, zumal die Umlandgemeinden gegenüber den Kernstädten vielfältige Vorteile hätten (RRO-11). Dort existierten kleine Verwaltungen, die über ein informelles Vorgehen bzw. direkte Kontakte zur Verwaltungsspitze kürzere Entscheidungswege als in den Kernstädten mit ihren großen spezialisierten Verwaltungen ermöglichten.

Was das Instrument „Funktionsraum" in Rheinland-Pfalz anbelangt, darf nicht vergessen werden, dass diese Regelung zunächst nur in das Landesentwicklungsprogramm aufgenommen wurde. Eine Umsetzung in den neu aufzustellenden Regionalplänen steht noch aus. Daher ist es verständlich, wenn neben den generellen Vorbehalten gegen die Realisierbarkeit einer engeren interkommunalen Kooperation noch instrumentelle Unklarheiten bestehen, wie etwa der Funktionsraum genau abzugrenzen bzw. wie dies den Kom-

munen zu vermitteln sei (RRO-10). Eine besondere Förderung, wie es sie bereits für gemeinsame Gewerbegebiete gebe, wäre hilfreich, um einen Anreiz zur Bildung von Funktionsräumen zu schaffen. Damit könnte die Pflicht der Gemeinden zur intensiven Kooperation in Funktionsräumen (vgl. MIS R-P 1999, S. 246) honoriert werden.

Nach Einschätzung der Fachleute ist in jüngster Zeit eine Bedeutungsverschiebung bei den Rahmenbedingungen der funktionsräumlichen Zusammenarbeit zu erkennen. Hätte ursprünglich die Flächenknappheit in Zentralen Orten im Mittelpunkt der Begründungen gestanden, so ginge es heute angesichts der konversions- und strukturwandelbedingten Flächenreserven eher darum, die Funktionen im Sinne einer funktionsräumlichen Standortoptimierung, etwa durch ein interkommunales Flächenmanagement, aufzuteilen (LRO-3).

Zwischen- und Sonderformen Zentraler Orte

Hierzu zählen kooperierende Zentren sowie Zentren mit Teilfunktionen der nächsthöheren Stufe. Kooperierende Zentren werden meist bei besonderen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten ausgewiesen, etwa bei hoher Zentrendichte und gering ausgeprägten Hierarchien, so dass es zu einer Überschneidung von Verflechtungsbereichen kommt (vgl. SMU Sachsen 1994, Z 15, B 9). Teilfunktionale Zentren verfügen hingegen über einzelne höherrangige Funktionen und ergänzen so die übergeordneten Zentren (MIS R-P 1995, S. 36).[20]

Insgesamt ist hier wiederum eine Diskrepanz zwischen normativen Zielsetzungen und deren tatsächlicher Erfüllung feststellbar. Vielfach lag der Bildung von kooperierenden Zentren die politische Motivation zugrunde, nicht durch die Hervorhebung eines Zentrums einen annähernd gleichrangigen Ort zu benachteiligen.[21] In der Folge hat sich zwar häufig eine gewisse Funktionsteilung gemäß der jeweiligen standörtlichen Voraussetzungen entwickelt, die jedoch oftmals zu keiner weitergehenden Abstimmungs- und Kooperationsbereitschaft geführt hat. Vielmehr wurden in der Untersuchung kommunale Egoismen angesprochen, die sich besonders in der unzureichenden Bereitstellung zentralörtlicher Einrichtungen für das jeweils andere Teilzentrum manifestierten (RRO-1; RRO-5). Darüber hinaus ließe die aus landesplanerischer Sicht befürwortete gemeinsame Planung häufig zu wünschen übrig und beschränke sich nur auf das formal Notwendige (RRO-2).

Positiv hervorzuheben sind einzelne Städteverbünde in Sachsen, wie der „Oberzentrale Städteverbund Bautzen-Görlitz-Hoyerswerda" (OZSV) sowie der „Mittelzentrale Städteverbund Auerbach-Ellefeld-Rodewisch-Falkenstein" im Vogtland (MZSV). Der OZSV dient als Ersatz für ein sonst in der Oberlausitz fehlendes Oberzentrum, wobei sich trotz der

[20] Derartige Zwischen- bzw. Sonderformen kennt die nordrhein-westfälische Landesplanung nicht. Gleichwohl besteht in der Europäischen Metropolregion Rhein-Ruhr eine "intensive innerregionale Arbeitsteilung mit den zugehörigen Ober-, Mittel- und Grundzentren" (MURL NRW 1995, S. 16), die durch die hohe Zentrendichte bedingt ist, aber bislang keine weiterführende Zusammenarbeit zwischen den Zentralen Orten wie in den beiden anderen Bundesländern nach sich zieht (vgl. auch Blotevogel 1998). Dies wurde in den Gesprächen als "Kirchturmpolitik" kritisiert (RRO-9).

[21] Zu politischen Erwägungen im Zusammenhang mit zentralörtlichen Ausweisungen vgl. Kapitel I 2.4 in diesem Band.

großen Entfernung zwischen den Teilzentren langsam eine Aufgabenteilung herauskristallisiert (LRO-1). Noch weiter fortgeschritten ist die gemeinsam getragene Entwicklung im genannten MZSV. Hier geht die funktionale und planerische Zusammenarbeit - ein gemeinsamer Flächennutzungsplan ist in Arbeit - sogar so weit, daß der Zusammenschluss zu einer Stadt angestrebt wird (LRO-1; vgl. MÜLLER/BEYER 1999; HEGEWALD/MÜLLER 1999). Somit ergibt sich durch die Spezialisierung und gegenseitige Ergänzung eng miteinander verflochtener Zentren eine Verbesserung der zentralörtlichen Leistungsfähigkeit.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Sonderformen Zentraler Orte geschaffen wurden, um das Zentrale-Orte-Konzept den spezifischen räumlichen und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten anzupassen.[22] Jedoch lassen sich landes- bzw. regionalplanerische Erwägungen nicht immer mit lokalen Interessen in Einklang bringen, so dass diese Konstruktionen teilweise nur von formaler Bedeutung sind und von den betreffenden Kommunen nicht als gemeinsame Entwicklungschance aufgefasst werden. Daher ist es erforderlich, durch Überzeugungsarbeit, Anleitung zur Kooperation sowie finanzielle Anreiz- und Ausgleichsmechanismen die Kooperationsbereitschaft zu fördern.

Fazit

Die voranstehenden Ausführungen zum Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzeptes bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung verdeutlichen, dass sich trotz aller Bestrebungen nach einer übergeordneten Rationalität der Schwerpunktsetzung andere, differenzierte Strukturen ausprägen. So ermöglicht die Eigenentwicklung nichtzentraler Orte Zuwächse, die insbesondere bei einer insgesamt geringen Dynamik die Unterschiede zu Zentralen Orten schmälern. Außerdem wird die Abstimmung zwischen Zentralen Orten und sonstigen Gemeinden, wie sie z.B. für Funktionsräume unabdingbar ist, nur unzureichend betrieben. Doch selbst in Zentralen Orten wird nicht selten dem siedlungsplanerischen Schwerpunktprinzip zuwidergehandelt, indem nichtintegrierte Standorte erschlossen werden. Abgesehen davon, dass damit einer Nivellierung der Standortbedingungen Vorschub geleistet wird, zeigt sich eine Diskrepanz zwischen regionalen Ordnungs- und kommunalen Entwicklungsvorstellungen.

5.5.5 Handlungsfeld großflächiger Einzelhandel (GEH)

Die empirisch vorzufindenden Ausprägungen des GEH stehen nur zu oft im Gegensatz zu den Intentionen des Zentrale-Orte-Konzepts. Dies ist umso bedeutsamer, als damit die traditionelle Versorgungsfunktion der Zentren gefährdet wird. Dabei darf nicht übersehen werden, dass diese Entwicklung nicht unwesentlich vom Käuferverhalten und dem Wandel der Angebotsstrukturen im Einzelhandel beeinflusst wird (vgl. Kap. 4.2).

[22] Dabei sollen die auch vorhandenen Beispiele für Ausweisungen mit Rücksicht auf politische Opportunität hier nicht weiter kommentiert werden.

Anforderungen an Standorte des GEH

Was die normative Ausgestaltung dieser Thematik betrifft, können drei Standortprinzipien angeführt werden, die am deutlichsten in der rheinland-pfälzischen Landesplanung formuliert sind: das Konzentrations-, das Integrationsgebot und das Beeinträchtigungsverbot (vgl. MIS R-P 1995, S. 90f.). In Sachsen und Nordrhein-Westfalen werden zur geordneten Entwicklung des GEH analoge Maßstäbe gesetzt (SMU Sachsen 1994, Z 46-48; MURL NRW 1989, § 24 Abs. 3).

Das *Konzentrationsgebot* bezieht sich auf die Zuordnung von Einrichtungen des GEH zu Zentralen Orten der höheren Stufen (Ober- und Mittelzentren) und gilt bei den befragten Planern als stärkstes Planungsprinzip. Gleichwohl können vereinzelt Einrichtungen auch in Unter- bzw. Grundzentren angesiedelt werden, wenn die dortige Versorgungssituation dies erfordert, was insbesondere in Sachsen geregelt ist (SMU Sachsen 1994, Z-47). Davon sei dort nach Einschätzung von Planungspraktikern allerdings mehr Gebrauch gemacht worden, als landesplanerisch intendiert gewesen sei. Dies sei auf die Entwicklungen in den unmittelbaren Nachwendejahren mit ihrem „Nachholbedarf" zurückzuführen, da zu dieser Zeit keine nachfragegerechten Versorgungsstrukturen existiert hätten. In den Stadtregionen sei es ferner darum gegangen, einen Ausgleich für die Defizite der nicht in vollem Umfang funktionsfähigen Kernstädte zu schaffen, was wiederum durch die Verfügbarkeit von (billigen) Flächen und die schnelleren Verwaltungsabläufe in Umlandgemeinden erheblich begünstigt worden sei (vgl. auch SMUL Sachsen 1999: 44ff.). Eine gewisse planerische Abweichung vom Konzentrationsprinzip ist ebenfalls in Rheinland-Pfalz zulässig, wo bei fehlender städtebaulicher Integrierbarkeit auch Standorte innerhalb des Funktionsraums in Frage kommen (vgl. MIS R-P 1995, S. 90f.; Seimetz 1999). Die entsprechende Bestimmung des Landesentwicklungsplans Sachsen (SMU Sachsen 1994, Z-47) setzt in diesem Fall eine einvernehmlich abgestimmte Bauleitplanung sowie einen Lasten-Nutzen-Ausgleich voraus.

Im Hinblick auf die FOCs wird das Konzentrationsgebot von mehreren befragten Planern anders bewertet als in der entsprechenden Empfehlung der MKRO. Von ihnen werden zentrenferne, jedoch gut erreichbare Lagen präferiert (vgl. Leuninger/Beermann 1998: 24). Dagegen sollen in Sachsen FOCs dem GEH vergleichbar behandelt werden, um damit eine spätere raumordnungskonforme Umnutzung zu ermöglichen (LRO-1).[23] Nach dieser Auffassung sind FOCs nur eine Sonderform des GEH.[24]

Das *Integrationsgebot* beinhaltet in der Sicht der befragten Planer städtebauliche, verkehrliche und funktionale Aspekte. Ersteres betreffe den räumlichen bzw. baulichen Zusammenhang mit den zentralörtlichen Schwerpunkten, der gerade auch in Oberzentren nicht immer realisiert worden sei und werde (RRO-7; vgl. Deiters 1996), nicht zuletzt vor

[23] So werden die FOCs in der Sächsischen Verwaltungsvorschrift zum GEH zu den "sonstige[n] großflächige[n] Handelsbetriebe[n]" gezählt, ohne dass auf die besondere Problematik im Verhältnis zum herkömmlichen Einzelhandel hingewiesen wird (SMI/SMU Sachsen 1997: 10). – Vgl. für NRW den „Einzelhandelserlaß" (MURL/MBW NRW 1996).

[24] Das dürfte jedoch den vom herkömmlichen Einzelhandel abweichenden Verkaufsstrategien der FOCs mit ihren hochwertigen und preiswerten Angeboten nicht ganz gerecht werden.

dem Hintergrund einer möglichst guten Erreichbarkeit aus dem Umland (RRO-8). Die verkehrliche Integration im Hinblick auf den ÖPNV-Anschluss wurde in den Gesprächen kontrovers beurteilt. Während einige Planer ihn grundsätzlich für nötig hielten aus Gründen einer allgemeinen Zugänglichkeit (RRO-5), auch vor dem Hintergrund eines Ausgleichs für die fehlende städtebauliche Integration, wurde das Erfordernis von anderen Planern nicht gesehen, die mit der vorherrschenden Automobilorientierung der Kunden sowie dem großen Anteil der dort erworbenen sperrigen Güter argumentierten (RRO-3). Damit sind auch funktionale Aspekte angesprochen: So sollten innenstadtrelevante Sortimente an peripheren Standorten des GEH möglichst ausgeschlossen werden, um die innerörtlichen Zentren nicht zu gefährden.[25] Probleme würden jedoch die Randsortimente und deren Überprüfbarkeit bringen.

Vergleichbare Schwierigkeiten verursachten die schleichende Ausbildung von Einzelhandelsagglomerationen in dezentralen Lagen, etwa in Gewerbegebieten. Obwohl sie nicht in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang zueinander stünden und somit nicht unter die Definition bzw. Regelung von GEH fielen, seien sie in ihrer Wirkung teilweise dem herkömmlichen GEH gleichzusetzen.[26] So greife hier nicht das Integrationsgebot zum Schutz der zentralen Handelsbereiche, wiewohl eine Konkurrenz zu diesen bestehe. Jedoch sei auch hier ein Ausschluss von Sortimenten durch bauleitplanerische Festlegungen nach § 11 Abs. 5 BauNVO möglich. Allerdings leiste aus Sicht mancher Planer die Planungspraxis in einzelnen Kommunen solchen Agglomerationen Vorschub, indem nur punktuell Sortimente ausgeschlossen würden, was eine geordnete Entwicklung suggeriere, aber keinen umfassenden Schutz der Innenstädte bewirke (RRO-7; RRO-10).

Das *Beeinträchtigungsverbot* habe den Schutz der Funktionsfähigkeit benachbarter Zentren zum Ziel. Allerdings ließen sich Versorgungsbereiche angesichts der angebotenen Produktvielfalt nicht nach formal abgegrenzten Verflechtungsbereichen bestimmen. Daher würden nach Auskunft befragter Planer bereits heute in Rheinland-Pfalz empirisch konkrete, d.h. branchenspezifische Versorgungsbereiche ermittelt (RRO-3). Aber auch hier bereite in der Praxis die Abgrenzung erhebliche Schwierigkeiten, zumal die Einzugsbereiche je nach Angebot unterschiedlich seien (RRO-12).

---

[25] Der funktionale Aspekt überwiegt dabei den baulichen; so richtet sich die Zulässigkeit selbst im unbeplanten Innenbereich, also noch im Siedlungszusammenhang, danach, ob der zentrale Versorgungsbereich einer Gemeinde dadurch nicht beeinträchtigt würde (vgl. Brückner 1998, S. 11).

[26] Solche Standortagglomerationen sind rechtlich schwer zu fassen, da sie anstelle der Voraussetzungen von § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO (GEH) zur Gleichsetzung mit dem GEH eine "Funktionseinheit" bilden müssen. Dies setzt wiederum eine "organisatorische Zusammensetzung von Betriebsanlagen und Betriebsmitteln zu einem bestimmten Betriebszweck" voraus und ist insbesondere dann gegeben, wenn auch noch die "gemeinschaftliche und rationalisierte Nutzung von Betriebseinrichtungen" hinzukommt. Die Zulässigkeitsgrenze ist lediglich dann überschritten, wenn "durch die Häufung einer bestimmten Nutzungsart der Charakter des Baugebiets sich zunehmend wandelt" gemäß § 15 BauNVO (SMI/SMU Sachsen 1997: 20f.). Dies dürfte somit von dem Verhältnis zwischen der Ausdehnung des Einzelhandels und der Gesamtgröße des betreffenden Gewerbegebiets abhängen. Abgesehen von diesen betrieblichen und gebietsbezogenen Anforderungen dürfte es jedoch aus raumordnerischer Sicht wesentlich auf die ggf. mögliche, kombinierte Inanspruchnahme von Einkaufseinrichtungen durch die Kunden ankommen, wie sie auch auf gewachsene Zentren zutrifft und ein deutlicher Indikator für eine Konkurrenz mit diesen ist.

Probleme in der Handhabung dieser drei Kriterien könnten durch Schwächen in der Zielformulierung vorgezeichnet sein. So sei in Sachsen lediglich die Zuordnung von Einrichtungen des GEH zu Zentralen Orten ein Ist-Ziel, während die innergemeindliche Integration städtebaulicher Art eine Soll-Vorschrift darstelle, die verkehrliche Anbindung und Erschließung sowie die Einhaltung der Verflechtungsbereiche sogar nur den Status eines Hinwirkungsziels besitze (vgl. dazu auch SMU Sachsen 1994, Z 46-48). Auch in Rheinland-Pfalz seien die Ziele zum Konzentrations- und städtebaulichen Integrationsgebot durch den Zusatz „in der Regel" (MIS R-P 1995, S. 90) weit interpretierbar. So dürfte damit bemerkenswerterweise auch das „Designer-Outlet-Center" in Zweibrücken zu vereinbaren sein. Von Planern als „Kristallisationspunkt für Gewerbe und Dienstleistungen" (LRO-3) bezeichnet, wurde in der Abwägung das Integrationsgebot zugunsten der struktur- und beschäftigungspolitischen Wirkungen des Vorhabens im Hinblick auf die Diversifizierung einer bisher einseitig vom Militär abhängigen Teilregion zurückgestellt. In der Folge werden zwar erhebliche Beeinträchtigungen spezialisierter Mittelzentren im Umfeld erwartet, Aufgaben der Bewältigung der Konversion standen hier aber offensichtlich im Vordergrund (vgl. Seimetz 1999: 16f.).[27]

Probleme der funktionalen Spezialisierung, der standörtlichen Ausgestaltung sowie der größenabhängigen Versorgungsbereiche sollen nach weit verbreiteter Auffassung von Planern und Experten zunehmend durch Zentrenkonzepte gelöst werden, wobei interkommunale Konzepte eher selten seien, aber immer mehr diskutiert würden (vgl. Kruse/Schneider 1998). (Teil-) regionale Konzepte stoßen aufgrund ihrer mangelnden Verbindlichkeit schnell an die Grenzen der Anwendbarkeit, sofern es nicht gelingt, sie z. B. als Fachbeitrag in den Regionalplan aufzunehmen (vgl. Priebs 1999, S. 8) oder durch raumordnerische Verträge (i.S.v. §13 ROG) abzusichern (vgl. Spannowsky 1999). Ansonsten ist das Ausscheren einzelner Gemeinden aus der gemeinsamen Konzeption nicht auszuschließen und u.U. nur durch das Einklagen des interkommunalen Abstimmungsgebotes gem. §2 Abs.2 BauGB wieder „einzufangen", wie ein Beispiel aus dem Raum Koblenz zeigt (RPO-10; Lüthje 1998; MIS R-P 1999, S. 83).

Allerdings wurde in den Gesprächen vereinzelt auch deutlich, dass selbst innerhalb einer Gemeinde ein Einzelhandelskonzept politisch nur schwer durchzusetzen sei, wenn es bei konkreten Aussiedlungsvorhaben immer wieder zur Disposition stehe. Schließlich bemesse sich der wirtschaftliche Erfolg einer Gemeinde eher nach Ansiedlungen als nach raumordnerischen Überlegungen.

Konkrete Standortfestlegungen in Zentrenkonzepten trafen in den Interviews auf eine breite Ablehnung, zumal hiermit Angebote formuliert würden (RRO-9), die mit der grundsätzlichen Zurückhaltung gegenüber dem GEH kaum vereinbar seien. Diese Zurückhaltung wurde ferner mit fehlenden Ansiedlungs- bzw. Erweiterungsabsichten oder mit einem ausreichenden Flächenpotential begründet (RRO-10). Im Gegensatz dazu wurde der Standpunkt vertreten, dass regionale Konzepte auch das zentralörtliche Reglement im Sinne einer "Feinabstimmung" (RRO-4) ergänzen könnten.

[27] Immerhin ist die raumordnerische Befürwortung mit dem Erfordernis einer abschnittsweisen Realisierung verknüpft worden (vgl. MIS R-P 1999, S. 82f.).

Angesichts der vielfach in den Gesprächen vertretenen und auch in der Literatur zu findenden Auffassung, dass bei diesem Problemkreis dringender Handlungsbedarf gegeben sei, darf nicht übersehen werden, daß die innerörtliche Standortgestaltung in enger Abstimmung mit der kommunalen Bauleitplanung erfolgen muss. Daher sind regionale Konzepte für Einzelhandelsstandorte im besonderen Maße auf kommunale Mitwirkung angewiesen. Dies könnte durch klare rechtliche Vereinbarungen, kleinräumige Formen des Finanzausgleiches und ähnliche, auch materiell wirksame Regelungen gestützt werden.[28]

Zum Umgang mit bestehenden Standorten des GEH

Dieser Komplex beinhaltet zunächst einmal den GEH selbst mit den Aspekten der Um- und Nachnutzung. Darüber hinaus stellt sich die weitergehende Frage, ob nicht auch die Siedlungsstruktur auf diese neuen Standorte hin ausgerichtet werden könnte und sollte.

Aus einer restriktiven raumordnerischen Sicht gesehen kämen Erweiterungen an peripheren Standorten des GEH nur dann in Betracht, wenn sie dem Bestandsschutz dienten, dabei jedoch auch die Innenstadtrelevanz, etwa im Rahmen eines Einzelhandelskonzeptes, beachtet würde (RRO-5). Sofern übermäßige Erweiterungen geplant seien, würde mit einer Versagung entsprechender Anträge teilweise auch die Aufgabe von Standorten in Kauf genommen (RRO-3). Ähnlich restriktiv werde hier seitens der höheren Raumordnungsbehörden auch mit Standorten verfahren, die auf der Grundlage einer früheren Einzelgenehmigung entstanden seien (RRO-2). Darüber hinaus sei in Sachsen auch schon die Möglichkeit genutzt worden, für provisorische Einrichtungen Baurechte auf Zeit zu vergeben (LRO-1; RRO-2).

Nach Beobachtungen der Planungspraktiker treten immer häufiger Umnutzungsvorhaben auf, um angesichts des Konkurrenzkampfes Kunden zu halten bzw. zurückzugewinnen („Erlebniseinkauf", kombinierte Aktivitäten; vgl. Hatzfeld/Roters 1998). Wenn diese Entwicklung auch bei einigen Gesprächspartnern Skepsis hervorruft, so wird sie doch vereinzelt hingenommen und toleriert, um zukünftige Brachen zu verhindern (LRO-1; RRO-10; RRO-12).

Fasst man die im Zusammenhang mit dem GEH entstandenen Zentren als neue Kristallisationspunkte in der Siedlungsstruktur auf[29], so liegt es nahe, ihre Verknüpfung mit anderen Funktionen zu thematisieren. Hier gingen die Meinungen der Planer auseinander: Die einen lehnten dies rundweg ab, da sie den GEH nicht zugunsten des traditionellen Zentrengefüges stärken wollten (RRO-3). Die anderen konnten sich eine Arrondierung von Siedlungsflächen um Standorte des GEH durchaus vorstellen, allerdings unter der Maßga-

[28] Vgl. dazu z.B. statt vieler Mensing/v. Rohr/Koschny 1998, sowie auch ausführlich dazu die Vorschläge in Teil II.

[29] Der Ausdruck "Sekundärstandorte" oder "-netze" weist schließlich auf eine Analogie zu den übrigen, gewachsenen Zentren hin. Zur Komplexität solcher Standorte führt der Landesentwicklungsbericht Sachsen (SMUL Sachsen 1999: 45) aus: "Insbesondere Einkaufszentren außerhalb der Innenstädte mit innenstadtrelevantem Sortiment können Ansatzpunkte für die Entwicklung neuer Zentren sein, indem sich solche Funktionen wie Dienstleistungen, Freizeit, Gewerbe und Wohnen an bestehende Handelsbetriebe anlagern."

be des „richtigen Standorts"(RRO-5). Dabei solle es jedoch zu keiner weiteren Inanspruchnahme von Flächen zu Siedlungszwecken kommen, vielmehr sollten dann anderswo Flächen zurückgenommen werden (RRO-10). Immerhin gebe es Beispiele für eine solche Zuordnung von Wohn- und Einzelhandelsfunktionen. So sei etwa das entsprechende städtebauliche Umfeld um eine große Einrichtung des GEH in Leipzig-Paunsdorf erst geschaffen worden, um diese auch als Stadtteilzentrum auszubilden (RRO-12). Eine räumliche Kombination beider Funktionen verändere zwar nachhaltig die Siedlungsstruktur, sei aber zumindest naheliegender als die Verknüpfung von Wohnen und Arbeiten, da eine räumliche Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten angesichts des spezialisierten Arbeitsmarktes in der Regel nicht realisierbar sei (ders.).

In diesem Zusammenhang sei auch auf die zwischen west- und ostdeutschen Planern und Experten differierende Bewertung des GEH hingewiesen. In Westdeutschland ist die Haltung zum GEH kritischer als im östlichen Landesteil. Hier wurde vermehrt die Meinung geäußert, dass die Ansiedlung des GEH in der Peripherie der Städte eine Folge der DDR-Städtebaupolitik gewesen sei, welche die Innenstädte zugunsten großer Neubaugebiete am Stadtrand vernachlässigt habe. An diesen Wohnungsschwerpunkten hätte sich denn auch der GEH orientiert. Die zugehörigen Einrichtungen seien vom Standort her grundsätzlich richtig, aber in der Ausdehnung zu groß (RRO-1; RRO-10). Diese Entwicklung ist nach Auffassung von ostdeutschen Planern eine Folge des „Nachholbedarfs" und der mangelnden Flächenverfügbarkeit in den Kern- bzw. Innenstädten. Als weiterer Aspekt wurde der in Ostdeutschland fehlende Mittelstand hervorgehoben (RRO-1).

Die Gründe für die Unterschiede sind also offenkundig vielfältig und nicht nur mit dem fehlenden planungsrechtlichen Instrumentarium Anfang der neunziger Jahre zu erklären.

Exemplarische Daten zur Verteilung des GEH

Die Zahlen aus der Region Dresden (s. Tab. 4) zeigen, dass die niederrangigen Siedlungen bis hinauf zu den Unterzentren die höchsten Wachstumsraten der Einzelhandelsflächen zu verzeichnen hatten. Dass die nichtzentralen Orte, Klein- und Unterzentren ihre Flächen im Zeitraum zwischen 1992 und 1997 versieben- bzw. verfünffachen konnten, lässt sich auch mit ihrer niedrigen Ausgangsbasis erklären (statistischer Basiseffekt). Dies wird bei der Betrachtung des Einzelhandelsbesatzes deutlich: Während 1992 in Unter- und Kleinzentren sowie in nichtzentralen Orten eine GEH-Fläche von 0,17 (für beide Zentrenkategorien) bzw. nur 0,07 m² auf einen Einwohner entfiel, erhöhte sich der Besatz bis 1997 auf 0,92, 0,70 bzw. 0,46 m², womit er in den Unterzentren dem im Oberzentrum (0,96) sehr nahe kommt. Dieser Wert ist in den Mittelzentren mit 1,13 m² pro Einwohner am höchsten.[30] Dabei gibt die Zunahme des Besatzes nicht die tatsächliche Flächenentwicklung (s.o.) wieder, zumal die Einwohnerzahl in diesem Zeitraum in den Kleinzentren und nichtzentralen Orten um 10 bzw. 11 % gewachsen ist, was den Besatz wiederum reduziert. Doch hat die Entwicklung insgesamt dazu geführt, dass 1997 23 % der Flächen des GEH in unter- und kleinzentralen sowie sonstigen Orten bestanden, was in dieser

[30] Die Angaben beruhen auf eigenen Berechnungen, denen Daten der Regionalen Planungsstelle für die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge zugrundeliegen.

Tab. 4: Die Entwicklung der Verkaufsfläche (in m²) im großflächigen Einzelhandel nach Zentralen Orten in der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge (anteilig und kumuliert)

Jahre		1992		1993*		1996		1997	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Oberzentrum		**112030**	**45,1**	**112030**	**49,6**	**4455521**	**47,3**	**443000**	**46,7**
Mittelzentrum		**96268**	**38,8**	**97278**	**43,1**	**288491**	**30,6**	**287774**	**30,3**
davon	Lk Meißen	39490	15,9	34348	15,2	109310	11,6	110860	11,7
	Lk Riesa-Großenhain	28675	11,6	37975	16,8	71750	7,6	71750	7,6
	Lk Sächsische Schweiz	11700	4,7	7261	3,2	61867	6,6	59600	6,3
	Weißeritzkreis	16403	6,6	17694	7,8	45564	4,8	45564	4,8
Unterzentrum		**18214**	**7,3**	**16565**	**7,3**	**91503**	**9,7**	**98718**	**10,4**
davon	Lk Meißen	9419	3,8	10665	4,7	20266	2,2	27481	2,9
	Lk Riesa-Großenhain	1325	0,5	k. Angabe		32557	3,5	32557	3,4
	Lk Sächsische Schweiz	7470	3,0	5900	2,6	36920	3,9	36920	3,9
	Weißeritzkreis	0	0,0	0	0,0	1760	0,2	1760	0,2
Kleinzentrum		**14826**	**6,0**	**k. Angabe**		**68626**	**7,3**	**68626**	**7,2**
davon	Lk Meißen	4000	1,6	k. Angabe		40500	4,3	40500	4,3
	Lk Riesa-Großenhain	1500	0,6	k. Angabe		7726	0,8	7726	0,8
	Lk Sächsische Schweiz	5000	2,0	k. Angabe		8500	0,9	8500	0,9
	Weißeritzkreis	4326	1,7	k. Angabe		11900	1,3	11900	1,3
nichtzentrale Orte		**6800**	**2,7**	**k. Angabe**		**47626**	**5,1**	**51026**	**5,4**
davon	Lk Meißen	6000	2,4	k. Angabe		42946	4,6	44746	4,7
	Lk Riesa-Großenhain	800	0,3	k. Angabe		16001	0,2	1600	0,2
	Lk Sächsische Schweiz	0	0,0	k. Angabe		3080	0,3	4680	0,5
	Weißeritzkreis	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Gesamt		**248138**	**100,0**	**225873**	**100,0**	**941798**	**100,0**	**949144**	**100,0**

Jahre		1992		1993*		1996		1997	
		absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Oberzentrum		**112030**	**100,0**	**112030**	**100,0**	**4455521**	**397,7**	**443000**	**395,4**
Mittelzentrum		**96268**	**100,0**	**97278**	**101,0**	**288491**	**299,7**	**287774**	**298,9**
davon	Lk Meißen	39490	100,0	34348	87,0	109310	276,8	110860	280,7
	Lk Riesa-Großenhain	28675	100,0	37975	132,4	71750	250,2	71750	250,2
	Lk Sächsische Schweiz	11700	100,0	7261	62,1	61867	528,8	59600	509,4
	Weißeritzkreis	16403	100,0	17694	107,9	45564	277,8	45564	277,8
Unterzentrum		**18214**	**100,0**	**16565**	**90,9**	**91503**	**502,4**	**98718**	**542,0**
davon	Lk Meißen	9419	100,0	10665	113,2	20266	215,2	27481	291,8
	Lk Riesa-Großenhain	1325	100,0	k. Angabe		32557	2457,1	32557	2457,1
	Lk Sächsische Schweiz	7470	100,0	5900	79,0	36920	494,2	36920	494,2
	Weißeritzkreis	0	0,0	0	0,0	1760	100,0	1760	100,0
Kleinzentrum		**14826**	**100,0**	**k. Angabe**		**68626**	**462,9**	**68626**	**462,9**
davon	Lk Meißen	4000	100,0	k. Angabe		40500	1012,5	40500	1012,5
	Lk Riesa-Großenhain	1500	100,0	k. Angabe		7726	515,1	7726	515,1
	Lk Sächsische Schweiz	5000	100,0	k. Angabe		8500	170,0	8500	170,0
	Weißeritzkreis	4326	100,0	k. Angabe		11900	275,1	11900	275,1
nichtzentrale Orte		**6800**	**100,0**	**k. Angabe**		**47626**	**700,4**	**51026**	**750,4**
davon	Lk Meißen	6000	100,0	k. Angabe		42946	715,8	44746	745,8
	Lk Riesa-Großenhain	800	100,0	k. Angabe		16001	200,0	1600	200,0
	Lk Sächsische Schweiz	0	0,0	k. Angabe		3080	100,0	4680	151,9
	Weißeritzkreis	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Gesamt		**248138**	**100,0**	**225873**	**100,0**	**941798**	**379,5**	**949144**	**382,5**

* Für das Jahr 1993 liegen keine vollständigen Daten auf Gemeindebasis vor, so dass diese geringer als der tatsächliche Bestand sind.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage des Handelsatlasses, der Informationen der Landkreise und der Stadt Dresden sowie der Untersuchung der Regionalen Planungsstelle für die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge

Größenordnung nicht der Intention der Raumordnung entspricht. Diese Zahl liegt für ganz Sachsen sogar bei mehr als 30 %! Dabei gilt auch hier wie bei der sonstigen Siedlungsentwicklung die Aussage, dass sich die dynamische Entwicklung im GEH bis 1994, vor allem aber bis 1991 vollzog, also in der Zeit zwischen Wende und Inkrafttreten des sächsischen Landesplanungsgesetzes (vgl. SMUL SACHSEN 1999: 46).

Die vorgestellten Daten mögen in dieser Größenordnung nicht auf andere Regionen zutreffen. Sie verdeutlichen allerdings eine mögliche Entwicklung, wie sie ohne eine wirksame raumordnerische Lenkung auch anderswo ablaufen könnte.

Fazit

Da die zentralörtliche Einstufung im Wesentlichen auf der überörtlichen Versorgungsfunktion beruht, wird der GEH als größte Herausforderung für das Zentrale-Orte-Konzept angesehen. Mit dem Konzentrations- und Integrationsgebot sowie dem Beeinträchtigungsverbot stehen der Raumordnung plausible Kriterien zur Beurteilung von Vorhaben des GEH zur Verfügung. Allerdings folgen die Präferenzen von Anbietern und Nachfragern anderen Regeln. Auf jeden Fall wollen viele Planer das Zentrale-Orte-Konzept im Hinblick auf den GEH dazu verwenden, um zumindest eine grobe standörtliche Vorstrukturierung vornehmen zu können und im Sinne des Konzentrationsgebots die Möglichkeit der Ansiedlung auf bestimmte zentralörtliche Stufen zu beschränken. So erweist sich das Konzentrationsgebot trotz empirisch beobachtbarer Abweichungen als ein Instrument mit „konsensstiftender Wirkung", das „klare Verhältnisse" schafft (so BLOTEVOGEL 1996: 652).

Doch bereits die weitere Ausgestaltung der konkreten Standorte gemäß dem Integrationsgebot entzieht sich der regionalen Planung, weil sie in den Kompetenzbereich der Bauleitplanung fällt. Will die Regionalplanung hier mitgestalten, muss sie versuchen, über regionale Konzepte den Dialog mit den Gemeinden anzuregen und die Abstimmung zwischen ihnen zu fördern, um im Widerstreit der kommunalen Interessen die Auswirkungen der einzelnen Vorhaben aufzeigen und zu ausgewogenen Lösungen beitragen zu können. Dabei dürfte es eine pragmatische Strategie sein, in Stadtregionen je nach standörtlicher Eignung eine Funktionsteilung zwischen Innenstädten, Stadtteilzentren und Peripherie zu definieren („Integration der Standortpotentiale"; vgl. DEN HARTOG-NIEMANN/BOESLER 1997: 418), um einer ruinösen Standortkonkurrenz vorzubeugen. Eine ausschließlich ablehnende Haltung der Raumordnung gegenüber dem GEH dürfte den Widerstand des Handels und der Kommunen hervorrufen. Zielführend im Hinblick auf eine gemeinsam getragene und gestaltete Entwicklung dürfte eine differenzierte Vorgehensweise mit rahmensetzenden und diskursiven Elementen sein.

5.5.6 Handlungsfeld ÖPNV

Ein wichtiger Bestandteil des Zentrale-Orte-Konzepts ist die Erreichbarkeit Zentraler Orte aus ihrem Verflechtungsbereich und die Verbindung zwischen benachbarten Zentren. Folglich kommt Zentralen Orten auch die Funktion der Bündelung und Verteilung der Verkehrsströme zu. Vor dem Hintergrund, dass zwar alle normativen Vorschriften Zentrale Orte direkt mit dem ÖPNV verknüpfen bzw. pauschal auf die Beachtung der Ziele der Raumordnung verweisen, andererseits sich aber die Funktionen Wohnen, Gewerbe und

auch Versorgung zunehmend zentrenunabhängig ausprägen, stellt sich die Frage, ob der ÖPNV das zentralörtliche System weiterhin stützen oder sich den neueren Entwicklungen anpassen sollte. Daher wird im Folgenden die Bedeutung Zentraler Orte für den ÖPNV diskutiert, die konzeptionelle Einbindung Zentraler Orte in die Fachplanung ÖPNV erörtert sowie der Zusammenhang zwischen Verkehrs- und Siedlungsplanung aus Sicht der befragten Planer und Experten aufgezeigt.

Generelle Bedeutung zentraler Orte im ÖPNV-Netz

Die Bedeutung Zentraler Orte für die Gestaltung des ÖPNV wurde von den interviewten Planern unterschiedlich bzw. differenziert beurteilt. Einerseits wurden sie als integrale Bestandteile des Verkehrsnetzes angesehen, was mit der Konzentration von Bevölkerung und Einrichtungen und dem daraus resultierenden Verkehrsbedürfnis begründet wurde. Folglich sei auch die Genehmigungs- und Förderpraxis der staatlichen Mittelbehörden darauf ausgerichtet (FP-5). Aussagen wie, die Zentralen Orte hätten „höchste Priorität" (FP-10) oder seien der „Ausgangspunkt der Verkehrsplanung" (FP-3), unterstreichen diesen Standpunkt. Zur Gewährleistung der Aufgabenerfüllung bedürfe es baulicher und organisatorischer Voraussetzungen. So solle die Knotenfunktion Zentraler Orte in Nahverkehrsplänen festgeschrieben und über Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gefördert werden (FP-1). Zu den organisatorischen Regelungen zählten einige der befragten Fachplaner insbesondere die Schaffung einheitlicher Tarife sowie abgestimmte Fahrpläne, die verbesserte Übergangsmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln bzw. Linien ergäben und eine „tatsächliche" Knotenfunktion der Zentralen Orte unterstützen würden (FP-10).

Die o.g. Positionen decken sich weitgehend mit den Regelungen in Landesentwicklungsplänen sowie in fachlichen Programmen und Konzepten zum Verkehr. So sollen etwa in Sachsen Buslinien „auf das Netz der Zentralen Orte hin ausgerichtet und optimal verknüpft werden", außerdem sollen sie „Direktverbindungen zwischen Zentralen Orten und anderen Gemeinden herstellen, die nicht ausreichend vom Schienenverkehr bedient werden", also auch die Erschließung der Verflechtungsbereiche von Zentralen Orten sichern (SMU Sachsen 1994, Z-54).

Andererseits erweist sich gerade die arbeitsteilige Verkehrsbedienung durch Bahn und Bus in der Praxis z. T. als nicht realisierbar. So wurde in einigen Gesprächen dargelegt, dass in topographisch stark gegliederten Räumen wie dem Erzgebirge häufig Busse die wichtige Erschließung der flächenhaften Siedlungen übernähmen, so dass aufgrund der Flexibilität der Straßenverkehrsmittel nichtzentrale Orte den Zentralen Orten in ihrer Lagegunst und somit den Entwicklungsbedingungen gleichgestellt seien. Dadurch werde nicht zuletzt das Wachstum in den Interachsialräumen begünstigt (RRO-1). Aber auch in Verdichtungsräumen bildeten sich zunehmend gleichberechtigte Verbindungen bzw. Pendlerverflechtungen zwischen Zentralen Orten und ihren Umlandgemeinden heraus. In diesem Sinne wurden Zentrale Orte weniger als strikte planerische Vorgaben, sondern vielmehr als „Anhaltspunkte" aufgefasst, die einen Stand der Raumentwicklung wiedergäben, der jedoch nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen müsse (FP-4).

Die damit angesprochenen Abweichungen der empirisch vorzufindenden Siedlungsstruktur von der normativen Idealvorstellung eines abgestuften Zentrensystems relativieren das Zentrale-Orte-Konzept in seiner Bedeutung. Gerade diese Entwicklungen sprechen gegen den oft gesehenen zwangsläufigen Zusammenhang zwischen Zentralen Orten und ÖPNV. Zudem verflachen sich im Zuge der Übernahme von Funktionen durch benachbarte Gemeinden Zentraler Orte die Hierarchien im Siedlungssystem. Daher kommt es immer mehr auf die siedlungsstrukturellen Ausprägungen im Einzelfall an, welche die Grundlage für fachplanerische Konzepte bilden, die nicht zuletzt auch eine günstige Auslastung der ÖPNV-Verbindungen anstreben müssen. Größere Zentrale Orte sind hingegen durchweg wichtige Schnittstellen und Verknüpfungspunkte des ÖPNV, was sie deutlich von den niederrangigen Zentren abhebt und das im Rahmen des allgemeinen Verständnisses von Zentralität geäußerte vorrangige Interesse an Zentralen Orten der oberen und mittleren Stufe bestätigt (vgl. Kap. 5.5.3).[31]

Konzeption des ÖPNV

Im Rahmen dieses Themenkomplexes geht es weniger um eine Beurteilung der formalen Fachpläne des Verkehrs[32], sondern vielmehr um generelle Überlegungen zur betrieblichen und organisatorischen Ausgestaltung des ÖPNV. Eine solche Herangehensweise liegt nicht zuletzt deshalb nahe, weil sich in den untersuchten Ländern und Regionen bzw. Kreisen die entsprechenden Pläne (insbesondere Nahverkehrspläne) erst in der Aufstellung befinden. Daher wurden v.a. die Erfahrungen und Ansichten der Fachplaner ausgewertet, die nicht zuletzt für die spätere Umsetzung der Pläne ausschlaggebend sein dürften.

Zu den betrieblichen Überlegungen werden insbesondere Aussagen bezüglich der Verkehrsmittel und der Bedienungsqualität gezählt. So war in den Gesprächen durchgängig eine Bevorzugung des SPNV festzustellen, dem der Busverkehr als Verkehrsmittel zur Flächenerschließung zugeordnet werden sollte (vgl. stellv. FP-5).[33] Demnach solle ein Parallelverkehr verhindert werden. Vielmehr sollen sich Schienen- und Straßenverkehrsmittel gegenseitig ergänzen, womit die Knotenfunktion Zentraler Orte grundsätzlich an Bedeutung gewinnen dürfte.

---

[31] Eine solche Abstufung in der Bedienungsqualität kommt etwa im Fachlichen Entwicklungsplan Verkehr des Freistaats Sachsen (siehe auch Fußnote 32) zum Ausdruck, wonach "höherrangige und kooperierende Zentrale Orte...umsteigefrei verbunden werden [sollen]" (Sächsische Staatskanzlei 1999: 502).

[32] Durch das gesetzlich vorgeschriebene Erfordernis, bei der Planung des ÖPNV die Ziele der Raumordnung zu beachten, werden i.d.R zentralörtliche Gliederungen berücksichtigt oder zumindest als übergeordnete Grundlagen aufgeführt (vgl. AVV 1998, S. 12). Weitergehende Aussagen zu Zentralen Orten und einer integrierten Verkehrs- und Raumentwicklung werden demgegenüber im Fachlichen Entwicklungsplan Verkehr des Freistaats Sachsen (Sächsische Staatskanzlei 1999: 501f.) getroffen. Der Grund hierfür liegt in der Besonderheit dieses Plans, der in Ergänzung zum Landesentwicklungsplan raumordnerische Grundsätze und Ziele enthält. Diese Inhalte entfalten als Vorbehalts- bzw. Vorrangtrassen - vergleichbar mit Vorbehalts- und Vorranggebieten für eine bestimmte Raumfunktion bzw. -nutzung - gegenüber anderen Planungsträgern eine unmittelbare Verbindlichkeit (vgl. Weniger/Salm 1998).

[33] Dagegen sind in Nordrhein-Westfalen Busverkehre im ländlichen Raum dem SPNV gleichgestellt (vgl. MURL NRW 1995: 67, 2.1.3).

Wo jedoch die Bahn weite Räume nicht mehr bedient, kommen andere Lösungen zum Tragen. So sollen diese Lücken in Rheinland-Pfalz durch die sog. RegioBuslinien geschlossen werden (vgl. Burmeister/Geyer 1999). Durch diese qualifizierten Busschnellverkehre sollen nicht nur höherrangige Zentren in Ergänzung zum SPNV verbunden, sondern auch die Erschließung in bahnfernen Gebieten gesichert werden. Hierzu werden etwa überörtlich bedeutsame Gewerbe- und Erholungsschwerpunkte gezählt, die sich nicht unbedingt mit Zentralen Orten decken müssen (vgl. Kap. 5.5.2).[34] Da im Allgemeinen für höherrangige Zentren bessere Bedienungsstandards gelten (zur räumlich differenzierten Betrachtung siehe unten), führt dies nach Auskunft von Planern dazu, dass einige Kommunen auf eine Aufstufung zum Mittelzentrum drängten (FP-1). Die Aufwertung solcher regional bedeutsamer Busverkehre zeigt sich nicht zuletzt daran, dass diese in das „funktionale Netz des öffentlichen Verkehrs" integriert sind und dort den Kategorien „überregionale Verbindungen" bzw. „flächenerschließende Verbindungen" zugeordnet werden (siehe MIS R-P 1995: 47).

Ein wichtiges Thema im Zusammenhang mit Zentralen Orten ist die Erreichbarkeit aus den Verflechtungsbereichen. In den einschlägigen Plänen werden dabei sehr häufig Mindestbedienungsstandards formuliert (vgl. stellvertretend für die noch ausstehenden Nahverkehrspläne SMU Sachsen 1994, Z 54; MIS R-P 1995: 47), die jedoch in der Planungspraxis als unbefriedigend empfunden werden (LRO-2; RRO-3; FP-3). Bei der konkreten Angebotsplanung entscheidend sei, nach übereinstimmenden Angaben einiger Planer, die tatsächliche Lage im Raum: So seien viele Grundzentren in Verdichtungsräumen oder deren Randzonen, vor allem durch RegioBuslinien, besser angebunden als periphere Mittelzentren (FP-10).[35] Folglich kann im Einzelfall die Bedienungsqualität nicht automatisch mit einem bestimmten zentralörtlichen Status gleichgesetzt werden.

Was die Verbindungen zwischen den Zentralen Orten anbelangt, so wurde in den Gesprächen vermehrt auf fehlende Querverbindungen zwischen den Grundzentren in verdichteten Räumen hingewiesen. Solche Verbindungen gebe es nur mittelbar über die Oberzentren (FP-4). Diese Aussage kann entsprechend auch auf die Schaffung und den Abbau bestehender Schieneninfrastruktur übertragen werden. So sollen in Sachsen nicht unbedingt die Schienenverbindungen zwischen den Mittelzentren aufrechterhalten werden; als viel wichtiger wurde in diesem Zusammenhang die Anbindung der Mittel- an die Oberzentren gesehen (FP-3).[36] Auch richte sich die Wiederinbetriebnahme von Schienenstrecken nicht nur nach der abstrakten Verflechtung zwischen höherrangigen Zentren (z. B. zwischen Mittel- und Oberzentren, Beispiel Gummersbach-Hagen), sondern sei auch von der zu erwartenden Inanspruchnahme abhängig (FP-4). Um eine ausreichen-

[34] Analog dazu sind auch in der Region Aachen Busschnellverkehre für Gemeinden ohne einen SPNV-Anschluss vorgesehen (vgl. AVV 1998: 73).

[35] Hierzu könnte u.a. die Bündelung mehrerer Linien im Umkreis von höherrangigen Zentralen Orten beitragen. Dies ist nicht zuletzt unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten relevant (FP-9).

[36] Die Notwendigkeit der Verbindung von Mittelzentren untereinander relativiert sich, wenn die große Bandbreite der Mittelzentren berücksichtigt wird. So ist bei kleinen Mittelzentren im ländlichen Raum nicht jede Relation auf der Schiene rentabel.

de Frequenz sicherzustellen, werde auf eine Anbindung der Siedlungsschwerpunkte geachtet, was vereinzelt einen Neubau in Form von Ableitungen von der Hauptstrecke erfordere. Um eine betriebswirtschaftlich vertretbare Rentabilität zu erreichen, werde ferner eine Bündelung mit dem Güterverkehr angestrebt (ders.).

Wie einleitend angedeutet, reichen betriebsbezogene Aussagen nicht aus, um die tatsächliche Umsetzung der Konzeptionen zu erklären. Vielmehr müssen auch organisatorische Regelungen betrachtet werden. Ein Beispiel hierfür sind die Ausgleichszahlungen, die für die Differenz zwischen Schüler- und Erwachsenentarif vom Träger des ÖPNV an die Unternehmen geleistet werden. Um möglichst große Ausgleichsleistungen zu erhalten, seien die Verkehrsunternehmer nach der Darstellung eines Planers bestrebt, weite Gebiete zu bedienen. Aus diesem Grund würden Schnellverkehre eingerichtet, um möglichst viele nachfragestarke Punkte anzufahren. In der Folge würden Nahbereiche vernachlässigt, was insbesondere kleine Ortsgemeinden beträfe. Auch wenn einige Verbindungen zwischen Grund- und Mittelzentren zu *Nahverkehrs*verbindungen aufgestuft worden seien, um die Fahrtenhäufigkeit zu erhöhen, ginge dies auf Kosten kleinerer Gemeinden (FP-10).

Ansonsten umfasst die organisatorische Ausgestaltung des ÖPNV auch die Tarif- und Fahrplangestaltung. Von der Einführung einheitlicher Tarife und abgestimmter Fahrpläne wird eine Verbesserung des Zubringerverkehrs und damit eine verbesserte Bedienung der Fläche erwartet (ders.).

Für Randlagen der Verdichtungsräume sowie für den Ländlichen Raum generell wurde im Individualverkehr eine wichtige Ergänzung zum ÖPNV gesehen, zumal in der Fläche nicht ein entsprechendes ÖPNV-Angebot vorhanden sei. Fast einhellig wurde in diesem Zusammenhang eine Ausweitung des Park&Ride- bzw. Bike&Ride-Angebots angemahnt. Ein diesbezügliches Defizit sei ein wichtiger Grund dafür, dass in interachsialen Räumen der ÖPNV kaum noch in Anspruch genommen werde, was sich auch negativ auf die Inanspruchnahme des SPNV auswirke (RRO-1; FP-1). Danach genüge es nicht, nur den ÖPNV anzubieten, sondern es müsse auch der Zugang, ggf. durch den MIV, gewährleistet sein.

Zusammenfassend kann konstatiert werden, dass in den Konzepten des Nahverkehrs zwar eine möglichst zentrenorientierte Bedienung angestrebt wird, in der realen Handhabe es jedoch zu erheblichen Abweichungen kommt. So ist eher die Lage zu den höheren Zentren für die Art und Häufigkeit der Anbindung der Kommunen entscheidend. Überhaupt ist eine vorrangige Berücksichtigung der höheren Zentren feststellbar, die auf dem dort gleichmäßig hohen Niveau der Versorgungs- und sonstigen siedlungsrelevanten Funktionen beruht. Daher können nur siedlungsstrukturelle Konzentrationen oder die Einbindung individueller Zubringerverkehre dazu beitragen, wenigstens einen bestimmten Standard in dünn besiedelten Räumen zu schaffen bzw. zu erhalten, nicht zuletzt unter Einbeziehung alternativer Beförderungsformen wie von Ruf- und Bürgerbussen (vgl. Maier/Atzkern 1992).

Zusammenhang zwischen Siedlungs- und Verkehrsplanung

Der Grund für eine mangelnde Inanspruchnahme des ÖPNV liegt nach Meinung der Verkehrsplaner zu einem großen Teil in der unzureichenden Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf die Haltepunkte des ÖPNV. Daher wird stets eine bessere Abstimmung zwischen den beiden Bereichen gefordert wie bspw. im Fachlichen Entwickungsplan Verkehr des Freistaats Sachsen:

> „Siedlungsstrukturentwicklung und Standortentscheidungen sollen in Abstimmung mit kommunalen Interessen durch Steigerung der Attraktivität vorhandener Verkehrsinfrastruktur beeinflusst werden, um eine verstärkte Nutzung des ÖPNV zu erreichen." (Sächsische Staatskanzlei 1999, S. 501).[37]

Daher bildete diese Thematik auch einen Schwerpunkt in der Untersuchung, um Gründe für die unterschiedliche Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsstrukturen zu ermitteln.

Der Tenor der Aussagen ging klar in Richtung einer besseren Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsplanung. Schließlich müsse ein gewisser Stand der Siedlungsentwicklung gegeben sein, um überhaupt einen tragfähigen ÖPNV planen und Linien rentabel betreiben zu können (FP-4). Nicht zuletzt deshalb wurde von Seiten der Verkehrsplanung vor allem die Regional- und Bauleitplanung dafür verantwortlich erklärt, die geeigneten siedlungsstrukturellen Voraussetzungen zu schaffen.

Allerdings sei der Zusammenhang dort kein Thema, wo die Bevölkerung rückläufig sei bzw. sich die Siedlungsentwicklung hauptsächlich im gewerblichen Bereich vollziehe (FP-3). Ferner seien die vorwiegend eher kleindimensionierten Siedlungserweiterungen in Form von Abrundungen des Bestands weniger geeignet, die Siedlungstätigkeit stärker auf den ÖPNV bzw. SPNV auszurichten. Dieses Vorgehen entspreche eher den kommunalen Interessen, als neue Siedlungskonzentrationen zu schaffen (FP-11). Sofern sich allerdings neue Siedlungskonzentrationen herausbildeten, könne die Verkehrsplanung insofern gestalten, als sie die Haltepunkte in deren Richtung hin verschieben könne (FP-1; FP-3).

Ergänzend zu diesen Erwägungen wurde von seiten der Regionalplanung die Ausweisung von Mindestdichtewerten erörtert (RRO-3). Allerdings wurde diesen nur eine eingeschränkte Eignung zur Steuerung bescheinigt, da die Festlegung von konkreten baulichen Dichten in den Bereich des Städtebaus und der Bauleitplanung falle (FP-4).[38]

Bilanzierend ist zusammenzufassen, dass sich die Planung des ÖPNV an der tatsächlichen Siedlungsentwicklung und nicht zwingend an den Zentralen Orten orientiert. Dabei wird auch argumentiert, dass sich die Verkehrsplanung nicht strikt an das Zentrale-Orte-System halten könne, wenn dies schon der Siedlungsentwicklung nicht gelungen sei (RRO-9). Das Ideal einer abgestimmten Siedlungs- und Verkehrsplanung und -entwicklung wird

[37] Einen Ansatzpunkt hierfür könnte nicht zuletzt die Wohnbauförderung bieten (vgl. MBW NRW 1997).

[38] Eine von der Lage zu den Haltepunkten des SPNV abhängige Abstufung der Siedlungsdichte wird etwa in der Flächennutzungsplanung des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe vorgenommen (vgl. NVK 1997).

letztendlich von wirtschaftlichen Zwängen beeinträchtigt, was zu einem eher nachlaufenden, reaktiven Vorgehen führt.

Fazit

Die Aussagen und Überlegungen der interviewten Fachplaner zeigen, dass das Zentrale-Orte-Konzept zwar einen wichtigen Anhaltspunkt für die Verkehrsplanung darstellt, jedoch angesichts der realen Entwicklung des Siedlungssystems nicht als alleinige Vorgabe herangezogen werden kann. Die potentielle Nachfrage aufgrund vorhandener Bevölkerungskonzentrationen ist demgegenüber ein mindestens ebenso wichtiges Kriterium. Als Fachplanung, die unter erheblichem ökonomischem und politischem Druck aufgrund des großen Zuschussbedarfs steht, orientiert sich die (Nah-) Verkehrsplanung v.a. am tatsächlichen und potentiellen Bedarf.

Soll die Bedeutung Zentraler Orte über die in den höherrangigen Zentren notwendigerweise bestehende Knotenfunktion hinausgehen, ist für die Stabilisierung der Verkehrsfunktion Zentraler Orte die Abstimmung mit der Siedlungsplanung wesentlich, um eine gewisse Nachfrage zu ermöglichen. Abgesehen von Anreizmitteln wie einer entsprechenden Städtebauförderung, Mobilisierung geeigneter Flächen oder einer nutzungsabhängigen Besteuerung, die eine Konzentration der Siedlungstätigkeit bewirken können, kommt es elementar darauf an, Siedlungs- und Verkehrsplanung als gleichberechtigte Faktoren der Raumgestaltung miteinander zu verzahnen. Dadurch könnte vermieden werden, dass die Verkehrsplanung als Schlüssel zur Sicherstellung der Erreichbarkeit und damit der zentralörtlichen Funktionsfähigkeit nur reaktiv tätig wird. Folglich ist eine integrative Vorgehensweise dringend erforderlich, die freilich eine Überwindung des sektoralen Denkens voraussetzt.[39] Daneben müssten die Gemeinden aktiver daran mitwirken, wenn integrierte Konzeptionen realisiert werden sollen, zumal eine wegesparende Siedlungsplanung weniger Flächen in Anspruch nimmt, Kosten für die Infrastruktur spart und die für die Standortqualität unabdingbaren Freiräume schont. Nur so dürfte es möglich sein, die grundlegende Bedeutung der Zentralen Orte als Grundgerüst der Siedlungsstruktur zu stabilisieren.

5.5.7 Handlungsfeld Wirtschaftsförderung/ Wirtschaftsstrukturpolitik

Die Wahl dieser Fachpolitik als Gegenstand zur Untersuchung der Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes mag auf den ersten Blick als überraschend erscheinen. Schließlich ist bekannt, dass aus verschiedenen Gründen (Dominanz „neoliberalen" Gedankengutes, Fortdauern hoher Arbeitslosigkeit usw.) in der Politik eine wirtschaftliche Orientierung z. Zt. eindeutig dominiert, so dass die Raumordnung vielfach als „Verhinde-

[39] Dem Anspruch einer „stärkeren Verknüpfung der landesplanerischen Flächenvorsorge für Gewerbe, Industrie und Wohnen mit den Zielen und Maßnahmen für die Gestaltung des ÖPNV und SPNV" steht in Nordrhein-Westfalen allerdings der Planungsablauf gegenüber, der den "Neu- und Ausbau der Infrastruktur des ÖPNV unter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung *im Benehmen mit* der Landesplanungsbehörde" vorsieht (MURL NRW 1995: 66f.). Demnach ist nicht, wie bei einer Einvernehmlichkeitslösung, eine abschließende Abstimmung der Verkehrs- mit der Raumplanung erforderlich.

rer" wirtschaftlicher Entwicklung in die Kritik geraten ist. Wenn jedwede unternehmerische Aktivität begrüßt und - sofern irgend möglich - öffentlich gefördert wird, erscheint eine Orientierung etwa von Wirtschaftsförderung am Zentrale-Orte-Konzept vollkommen obsolet.[40] Dem kann aber entgegengehalten werden, dass zum einen das Zentrale-Orte-Konzept eine ökonomisch vorteilhafte Raumstruktur, z. B. durch die Bündelung von zentralörtlichen Einrichtungen sowie eine wege- und somit zeit- und ressourcensparende Siedlungsstruktur, intendiert. Zum anderen können gerade die höherrangigen Zentralen Orte Standortbedingungen bereitstellen, die Ansatzpunkte für eine weitere wirtschaftliche Entwicklung bilden können (vgl. Kapitel I 2.3). Aus diesen Gründen wird es für notwendig gehalten, den aktuellen Stand zum Zusammenhang zwischen Zentralen Orten und Wirtschaftsförderung zu untersuchen. Dabei werden sowohl die Seite der Bereitstellung bzw. Förderung von Standortfaktoren als auch die entsprechende Inanspruchnahme bzw. Nachfrage betrachtet.

Standortfaktoren und -entscheidungen

Hier wird zunächst auf die Bedeutung verschiedener Standortfaktoren für unternehmerische Entscheidungen eingegangen. Von den befragten Fachleuten aus dem Bereich Wirtschaftsförderung wurde die zunehmende Bedeutung weicher Standortfaktoren, wie etwa Wirtschaftsfreundlichkeit der Verwaltung, hervorgehoben. Aber auch harte Standortfaktoren, wie die Verkehrslage, seien nach wie vor von hoher Bedeutung (FP-2). Potentiell erzeugten gerade Zentrale Orte eine Verkehrsgunst. Doch mit dem Ausbau vor allem der Straßeninfrastruktur würde die günstige Verkehrslage zum ubiquitären Faktor, womit auch die komparativen Vorteile Zentraler Orte abnähmen.

Fühlungsvorteile werden als wesentlicher Standortfaktor gesehen und ergäben sich z.B. aus der Agglomeration mehrerer Betriebe, die in einem Zuliefer-, Abnehmer-, Service- und Beauftragungsverhältnis zueinander stehen oder Informationen austauschen würden. Möglichkeiten zu zwischenbetrieblichen Vernetzungen wurden von den befragten Experten insbesondere in Zentralen Orten gesehen, jedoch unter Bezugnahme auf die tatsächlichen Standortmuster wieder relativiert. So bevorzuge das produzierende Gewerbe aufgrund seines großen Bedarfs an Flächen weniger verdichtete Räume, während wertschöpfungsintensive Dienstleistungen, bspw. aus dem F&E-Bereich, sich eher in Verdichtungsräumen niederließen und dort Kompetenzzentren, Unternehmenscluster u.ä. ausbildeten (FP-6). Strukturpolitisch wichtige Standortentscheidungen erfolgten gar unabhängig von Raumtypen, so dass im Ergebnis die tatsächlichen Standortmuster stärker von großräumigen denn von örtlichen Standortkriterien geprägt würden (FP-8) .

In diesem Zusammenhang wurde konstatiert, dass unternehmerische Standortentscheidungen eher auf einem Mix aus objektiven standörtlichen Voraussetzungen und subjektiven Einschätzungen bzw. Präferenzen beruhten. Ein zentralörtlicher Status könne dabei eine Orientierung sein, sei aber nicht alleine ausschlaggebend (RRO-12).

[40] Vgl.dazu Kap. I 2.2.

Wenn auch eine stärker standorträumliche als einzelgemeindliche Ausrichtung der Unternehmen festzustellen sei, so wurde doch für Zentrale Orte der Vorteil vielfach größerer Planungssicherheit gesehen. Damit würden kurzfristige Ansiedlungen ermöglicht.[41] Jedoch sei ein direktes Einwirken auf Investoren nur dann erfolgreich, wenn sich keine weiteren Alternativen böten (FP-2).

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass Unternehmen die Vorteile zentralörtlicher Einrichtungen wahrnehmen, jedoch raumordnerisch bedingte Restriktionen, etwa eine Konzentration auf Zentrale Orte, ablehnen. Sie suchen also die Nähe zu Zentralen Orten, um die dortigen Vorteile ausschöpfen zu können. Dabei wurde aus den Gesprächen aber deutlich, dass Standortkonzentrationen im Sinne von hierarchischen Bündelungen nicht mehr relevant sind.

Zentrale Orte und Wirtschaftsförderung

In den Expertengesprächen wurde insbesondere die Tendenz herausgestrichen, dass dem Zentrale-Orte-Konzept eher eine geringe Relevanz bei Fördermaßnahmen zukomme (FP-2; FP-6). Dies zeige sich nicht zuletzt an der fehlenden Bedeutung der damit korrespondierenden Ausweisung von Entwicklungszentren. Nordrhein-Westfalen ist dafür ein besonders pointiertes Beispiel: So sind in diesem Bundesland alle Ober- und Mittelzentren gleichzeitig als Entwicklungszentren eingestuft (MURL NRW 1989, § 24). Angesichts der Zentrenhäufung in der Region Rhein-Ruhr verliert diese Vorgabe der Landesplanung allerdings als unterscheidendes, Fördermittelvergabe regulierendes Kriterium an Wert.

Sei es früher nach Einschätzung der befragten Planer vor allem um die Ausweisung von Schwerpunktorten gegangen, in denen gezielte Investitionen getätigt worden seien, so würden heute vor allem lokale Projekte bzw. vorbereitende Studien und Konzepte gefördert, die „von unten" initiiert sein sollten (FP-6). In dem Zusammenhang wurde auch die Aufgabe des Prinzips der bevorzugten Förderung von Schwerpunktorten in der GRW erwähnt. Schließlich gebe es in der Förderpraxis der GRW konkrete Voraussetzungen bzw. Indikatoren, die für eine Förderung erfüllt sein müssten (wie Arbeitslosenquote, Einkommen, Bruttowertschöpfung etc.), unabhängig von der Stellung der Kommunen im Siedlungsgefüge (FP-8; vgl. SMWA Sachsen u. Sächsische Aufbaubank 1998). Die generelle Konzentration von Fördermitteln auf Zentrale Orte wurde außerdem auch deshalb kritisch gesehen, weil diese vielfach noch einen Eigenanteil zu erbringen hätten, den viele Gemeinden nicht leisten könnten (FP-2).

Eine weitere Thematik war in den Gesprächen die Koordination mit anderen Förderpolitiken. Schließlich wären hier gewisse Synergieeffekte zu erwarten, die beispielsweise durch eine Kombination mit Städtebauförder- oder Gemeindeverkehrsfinanzierungsmitteln im Hinblick auf die Aufwertung von Standortqualitäten möglich wären. Jedoch war das Echo hierauf in den Gesprächen eher verhalten bis ablehnend. So werde zwar eine Ab-

[41] Diese Aussage ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert: Zum einen wurde sie von einem Wirtschaftsförderer (FP-2) getätigt, zum anderen widerspricht sie dem im Rahmen der Gespräche zur Siedlungsentwicklung wiederholt thematisierten Mangel an verfügbaren Flächen in Zentralen Orten.

stimmung zwischen den einzelnen Fachabteilungen praktiziert (FP-2), andererseits dabei jedoch lediglich auf die Vermeidung einer möglichen Doppelförderung geachtet (FP-7). Letztere Auffassung wurde damit begründet, dass es nicht zuletzt auch an der Kompatibilität der Ansätze fehlen würde, zumal etwa die herkömmliche Wirtschaftsförderung die innergebietliche Erschließung, die Förderung nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz hingegen den Aus- und Neubau der zwischenörtlichen Verkehrsinfrastruktur betreffe.

Ebenfalls eher skeptisch beurteilt wurde der Stellenwert einer Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit, die zu einer besseren Nutzung (knapper) Ressourcen führen könnte. Dies sei zwar ein politischer Wunsch, in der Realität jedoch so gut wie nicht anzutreffen, da die Kommunen bei der Fördermittelvergabe gegeneinander konkurrierten (FP-2). Lediglich bei Restriktionen in Zentralen Orten werde eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden praktiziert und z. B. eine gemeinsame Gewerbeflächenplanung betrieben.[42] Fördermittel seien hier ein zusätzlicher Anreiz, um solche Kooperationen einzugehen, die letztlich auch zu einer Stabilisierung von zentralörtlichen Funktionen im interkommunalen Rahmen beitragen würden.

Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass die Wirtschaftsförderung zwar prinzipiell - wie andere Fachpolitiken - an die Beachtung der Ziele der Raumordnung gebunden ist, diese jedoch im Einzelfall „flexibel" gehandhabt werden. Darin kommt sie den Präferenzen der Unternehmen entgegen. Nicht zuletzt die Abkehr vom Schwerpunktprinzip in der GRW unterstreicht diese Entwicklung.

In der Konsequenz kann angenommen werden, dass die Bedeutung niederrangiger Zentren für die wirtschaftliche Entwicklung abnimmt, da die Unterschiede zu den „sonstigen Gemeinden" schwinden. Anknüpfend an die stufenspezifischen Überlegungen zur Bedeutung Zentraler Orte (s.o. 5.5.3) dürften Ober- und Mittelzentren ihre Stellung festigen, da sie über eine höherwertige Infrastruktur verfügen, die eine wesentliche Standortqualität für Unternehmen darstellt. Hinzu kommt das dortige Arbeitskräfte- und Marktpotential, das nicht zuletzt für Nachfrage, Absatz bzw. zwischenbetriebliche Verflechtungen wesentlich ist. Die Konzentration ist jedoch nicht auf die Ober- und Mittelzentren an sich beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf die Umlandgemeinden, die zusammen mit den Zentralen Orten einen Raum von Standortclustern um einen zentralen Kern ausbilden können. Hier zeigt sich wiederum eine eher flächenhafte, funktionsräumliche Betrachtungsweise Zentraler Orte (vgl. Kapitel 5.5.4).

[42] So sei auf den „Zweckverband Mittelzentrum Bad Segeberg/Wahlstedt" hingewiesen, der neben der Kooperation im gewerblichen Bereich für die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans zuständig ist und darüber hinaus noch andere Aufgaben der Infrastrukturversorgung wahrnimmt (vgl. Landesregierung Schleswig-Holstein 1995, S.94ff.).

5.5.8 Schlussfolgerungen

Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben dürften, ist es schwierig, ein eindeutiges Bild davon zu gewinnen, was das Zentrale-Orte-Konzept heute für die Raumordnung und insbesondere für die Adressaten (z.B. Fachplanungen) bedeutet. In beiden Hinsichten ergibt sich ein sehr heterogener Eindruck.[43]

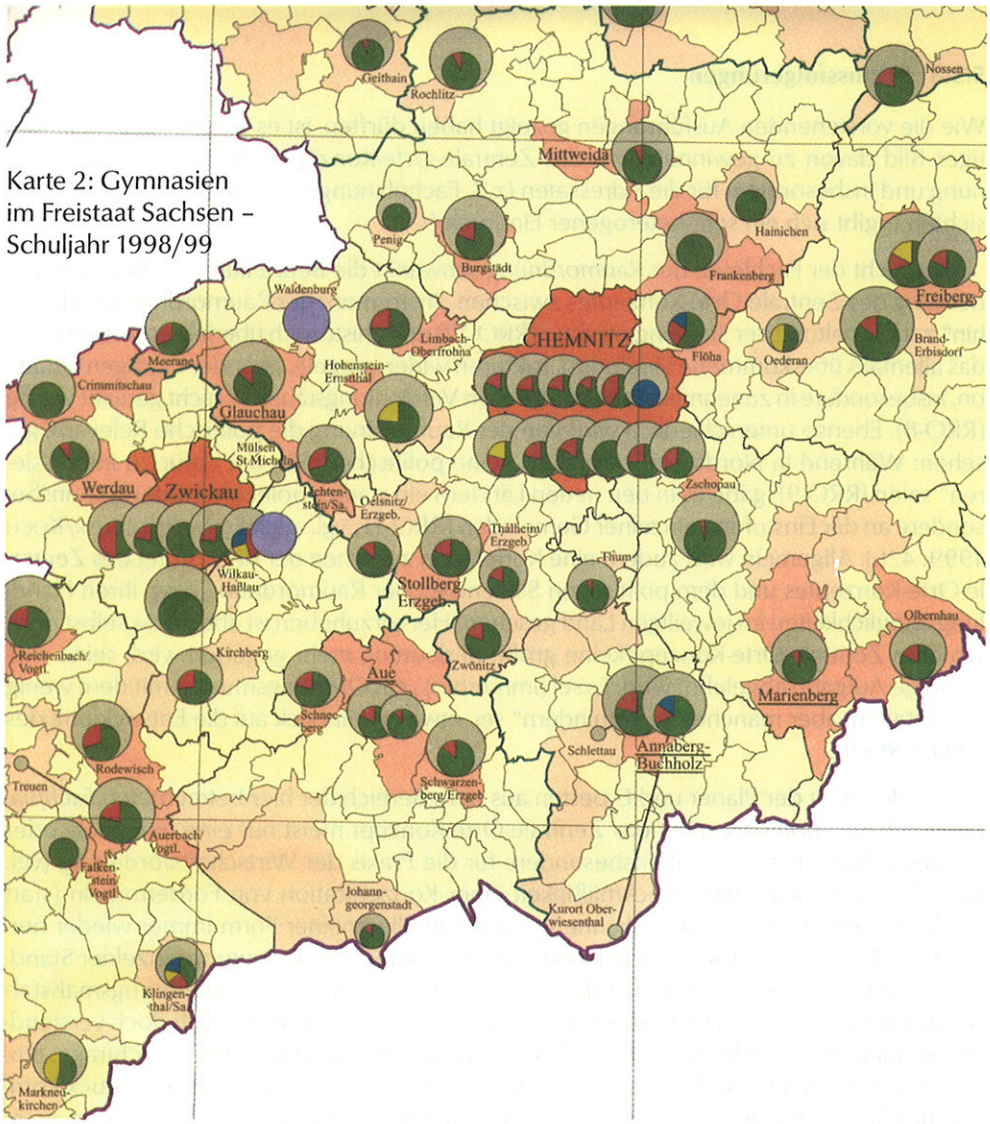
Aus Sicht der Fachleute der *Raumordnung* schwankt die Beurteilung der heutigen Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzeptes zwischen „Instrument der Raumordnung schlechthin" zur Gestaltung der Siedlungsstruktur (RRO-12) und „historisch überlebtes Instrument", das allenfalls überkommene Siedlungsstrukturen widerspiegele, aber der heutigen Situation, insbesondere in zunehmend polyzentrischen Verdichtungsräumen, nicht gerecht werde (RRO-8). Ebenso unterschiedlich wird von der Raumordnung die politische Relevanz gesehen: Während in Nordrhein-Westfalen „keine politischen Akteure dafür zu interessieren" seien (RRO-9), gäbe es in den neuen Ländern ein starkes politisches Interesse, insbesondere an der Einstufung einzelner Gemeinden (RRO-11; vgl. auch Erbguth/Müller/Koch 1999: 42f.). Allgemein wird zudem eine Korrelation zwischen der Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzeptes und dem politischen Stellenwert der Raumordnung bzw. ihren Handlungsmöglichkeiten im jeweiligen Land gesehen. Hervorzuheben ist aber, dass selbst dort, wo dem Zentrale-Orte-Konzept keine große Bedeutung mehr gegeben wird, seine vollständige Aufgabe abgelehnt wird: Es sei (immerhin) „ein Ordnungsmuster, mit dem wenig zu gestalten, aber manches zu verhindern" sei, etwa im Hinblick auf die Entwicklung des GEH (RRO-9).

Aus der Sicht der Planer und Experten aus dem Bereich der hier betrachteten *Fachplanungen bzw. -politiken* spielt das Zentrale-Orte-Konzept meist nur eine marginale oder gar keine Rolle. Letzteres gilt insbesondere für die Praxis der Wirtschaftsförderung (vgl. Kap. 5.5.7), obgleich die Zweckmäßigkeit einer Konzentration von Fördermitteln (statt der Verteilung nach dem „Gießkannenprinzip") in allgemeiner Form immer wieder herausgestellt wurde. Politischer Druck und auch die veränderte Bedeutung einzelner Standortfaktoren lassen in diesem Falle das Zentrale-Orte-Konzept als Orientierungsmaßstab obsolet werden. Auf den ersten Blick vielleicht überraschend, aber letztlich doch verständlich ist auch die Ausrichtung vieler ÖPNV-Planungen auf die realisierbare Nachfrage, d.h. auf die tatsächliche – und nicht allein die im Zentrale-Orte-Konzept zum Ausdruck kommende planerisch wünschenswerte – Siedlungsstruktur. Hervorzuheben ist hier aber auch, dass es durchaus einige, wenn auch wenige, bemerkenswerte Beispiele im Bereich der Fachplanungen gibt, die eine klare Orientierung an den Aussagen der jeweiligen zentralörtlichen Gliederung erkennen lassen: Dazu gehören z.B. die Nahverkehrsplanung in Rheinland-Pfalz (vgl. 5.5.6) und die Schulnetzplanung in Sachsen (Karte 2).[44]

[43] Dabei lassen sich die Unterschiede keinesfalls auf einen einfachen West-Ost-Gegensatz reduzieren.

[44] Dieses Beispiel gehört zwar nicht zu den hier betrachteten Handlungsfeldern, wurde aber ergänzend untersucht, da sich in Sachsen Förderentscheidungen und notwendige Schließungen von Schulen an zentralörtlichen Festlegungen orientieren (FP-14); vgl. Karte 2.

Karte 2: Gymnasien im Freistaat Sachsen – Schuljahr 1998/99



Regionalschulamtsbereiche

Gymnasien
in öffentlicher Trägerschaft

Gesamtschülerzahl pro Gymnasium

Schülerzahl mit Profil (Klassenstufen 8 bis 10)

Außenstelle ohne Angabe der Schülerzahl

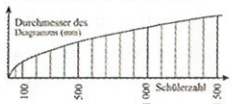
Gymnasien
in freier Trägerschaft

Gesamtschülerzahl pro Gymnasium

Profilart

- math.-naturwiss.
- sprachlich
- musisch
- sportlich

Schülerzahl pro Gymnasium



Zentrale Orte
nach: Landesentwicklungsplan Sachsen 1994
Staatsministerium f. Umwelt u. Landesentwicklung

- Oberzentrum
- Unterzentrum
- Mittelzentrum
- ohne Angabe

Administrative Gliederung

DRESDEN	Landeshauptstadt
LEIPZIG	Regierungsbezirksstadt
Görlitz	Kreisfreie Stadt
Freiberg	Kreissitz
Radeberg	sonstiger Gymnasialstandort

Impressum

Herausgeber:
Sächsisches Staatsministerium für Kultus, Referat 23, Dr. phil. H. Paulig; Dipl.-Verwaltungswirt (FH) Th. Bartschneider.

Kartographie:
Prof. Dr.-Ing. M. Müller; Dipl.-Ing. (FH) K. Gehrt, Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden (FH); Fachbereich Vermessungswesen Kartographie

Redaktionsschluß: 12/98.

Darstellung auf der Grundlage der Übersichtskarte Freistaat Sachsen 1:200 000 mit Genehmigung des Landesvermessungsamts Sachsen, Genehmigungsnr. DN V 58/90. Änderungen und thematische Ergänzungen durch das Herausgeber. Jede Verwendung bedarf der Erlaubnis des Landesvermessungsamts Sachsen.

Diese Karte ist generell geschützt. Vervielfältigung nur mit Erlaubnis des Herausgebers. Als Vervielfältigung gelten z.B. Nachdruck, Mikroverfilmung, Digitalisierung, Scannen, Speicherung auf Datenträger sowie Abzeichnung.

Freistaat Sachsen

Staatsministerium für Kultus

Sächsischer Bildungsserver
http://www.sn.schule.de

Maßstab 1 : 400 000

Eine kritische Würdigung dieser hier knapp und holzschnittartig zusammengefassten, grundlegenden Einschätzungen und Anwendungsformen in den Bereichen der Raumordnung und der Fachplanungen muss betonen, dass offenkundig weithin ein überaus konventionelles Verständnis von Zentralen Orten dominiert. Als Zentraler Ort gilt i.d.R. das Territorium der politisch-administrativen Gemeinde, der eine spezifische zentralörtliche Ausweisung zugeordnet wurde. Als Hauptaufgabe der Zentralen Orte gilt nach wie vor die Erfüllung der Versorgungsfunktion. Dass die Ausweisung Zentraler Orte im Sinne dieses eher traditionellen Verständnisses den meisten Fällen auch aus Sicht der jeweils beteiligten Planer in der Planungspraxis keine besonders große Wirksamkeit entfaltet, kann kaum überraschen. Dass dennoch eine Aufgabe des Zentrale-Orte-Konzeptes von der weit überwiegenden Mehrheit der befragten Personen mehr oder minder stark abgelehnt wird, kann man wohl auch darauf zurückführen, dass es kaum ein anderes raumordnerisches Instrument gibt, das eine derartige Bekanntheit, Verständlichkeit und umfassende Verankerung in Gesetzen, Programmen, Richtlinien usw. aufzuweisen hat. Man hat es hier also mit einem durchaus bemerkenswerten Widerspruch zwischen einer allgemeinen (verbalen) Akzeptanz und einer von den Akteuren selbst festgestellten beschränkten Wirksamkeit im spezifischen Anwendungsfall zu tun.

Bei der (die Expertengespräche in der Regel abschließenden) Frage nach der Zweckmäßigkeit und der inhaltlichen Ausrichtung einer (möglichen) *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes* wurde insbesondere von den meisten Experten der Raumordnung eine grundsätzliche Bereitschaft zur weiteren Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzeptes im Sinne einer Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen geäußert. Dieses gilt allerdings aus den bekannten Gründen weniger für Nordrhein-Westfalen. Eine wichtige Kernaussage der Reformvorschläge war, angesichts der fortschreitenden funktionalen Ausdifferenzierung des Siedlungssystems von punktuellen und hierarchischen Ausweisungen weg und zu räumlich-kooperativen Strukturen hinzukommen (z.B. im Sinne von „Funktionsräumen"). Dabei wurde aber auch auf fehlende rechtlich-institutionelle und konzeptionelle Grundlagen für entsprechende Kooperationsansätze sowie mangelnde Erfahrungen damit hingewiesen.

Zwei *Schlussfolgerungen* können aus diesen Ergebnissen im Hinblick auf Überlegungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes an dieser Stelle schon hervorgehoben werden (vgl. auch Teil II):

Eine ausschließlich auf die immanente Optimierung des Zentrale-Orte-Konzeptes ausgerichtete Debatte ist unzureichend, wenn seine Steuerungswirksamkeit verbessert werden soll. Die Raumordnung wird mit Hilfe des Zentrale-Orte-Konzeptes vielmehr nur dann einen gestalterischen Einfluss auf die künftige Entwicklung des Siedlungssystems behalten bzw. gewinnen können, wenn sie sich stärker auch mit den bestehenden grundsätzlichen Vorbehalten gegenüber einer engeren interkommunalen Zusammenarbeit auseinandersetzt und die Einführung bzw. Verbesserung planungsrechtlicher und finanzieller Ausgleichsregelungen zwischen kooperierenden Kommunen erreichen kann. Denn eine Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes scheint nur in Richtung einer Stärkung damit verknüpfbarer kooperativer Handlungsansätze (etwa im Sinne von „Kooperationsräumen" bzw. „Funktionsräumen") sinnvoll zu sein, weniger denn je in Richtung eines überkommenen hierarchischen Verständnisses.

Die implizit gelegentlich angedeuteten kommunikativen Vorteile des Zentrale-Orte-Konzeptes, das heißt seine Nutzbarkeit in Diskursen über die „richtige" Raumgestaltung, sind kaum bewusst und deshalb bislang auch nicht Grundlage für Überlegungen zur Fortentwicklung des Ansatzes. Da aber im Rahmen eines kommunikativen und prozessualen Planungsverständnisses (vgl. dazu z.B. Kap. I 1, II 1) die Moderation der unterschiedlichen Interessen eine immer größere Rolle bekommt, können überzeugende Leitbilder, Paradigmen o.ä. von großer Bedeutung seien. In dieser Hinsicht scheinen die Potentiale des Zentrale-Orte-Konzeptes bislang kaum erkannt zu sein.[45]

Literatur

Aring, J. (1999): Suburbia - Postsuburbia - Zwischenstadt. ARL-Arbeitsmaterial 262. Hannover.

AVV (Aachener Verkehrsverbund) (1998): Nahverkehrsplan für die Region Aachen.

Blotevogel, H.-H. (1996): Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute. In: Informationen zur Raumentwicklung 10.1996, S. 647-657.

Blotevogel, H.-H. (1998): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Theoretische, politische und empirische Perspektiven eines neuen raumordnungs-politischen Konzeptes. ILS-Schrift 135. Dortmund.

Brückner, C. (1998): Großflächiger Einzelhandel. Planungsrelevante Rahmenbedingungen in Rheinland-Pfalz, Hessen, Niedersachsen, Belgien und den Niederlanden. ILS-Schrift 139. Dortmund.

Burmeister, J.; Geyer, Th. (1999): Regio-Linien. Eine neue Busqualität im ländlichen Raum. In: Der Nahverkehr, H. 7/8, S. 55-58.

Danielzyk, R.; Koch, R. (2001): Pilotstudie zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes. Empirische Untersuchung der Steuerungswirksamkeit zentralörtlicher Gliederungen gegenüber Fachplanungen und kommunalen Planungen in den einzelnen Ländern an Beispielen. Forschungsauftrag der ARL.

Deiters, J. (1996): Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand. Wiederbelebung eines klassischen Raumordnungsinstruments? In: Informationen zur Raumentwicklung 10.1996, S. 631-640.

Den Hartog-Niemann, E.; Boesler, K.A. (1997): Zentrale Orte und Einzelhandelsstandorte in Sachsen. In: Raumforschung und Raumordnung, S.411-420.

Erbguth, W.; Müller, B.; Koch, R. (1999): Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern - Grundlagen, Erfahrungen, Weiterentwicklung. ARL-Arbeitsmaterial 255. Hannover.

Fischer, F. J. (1994): Strukturprobleme und Perspektiven der gastgebenden Region Chemnitz-Erzgebirge. In: ARL (Hrsg.): Regionalplanertagung Sachsen. ARL-Arbeitsmaterial 205. Hannover, S. 5-13.

Hatzfeld, U.; Roters, W. (1998): Zentrum - Peripherie: Was sollen wir wollen oder: Spielen auf Zeit? In: Informationen zur Raumentwicklung 7/8.1998, S. 521-535.

Hegewald, M.; Müller, B. (1999): Interkommunale Zusammenarbeit in Städte- und Gemeindeverbünden - Erfahrungen aus Sachsen. In: ARL (Hrsg.): Interkommunale Zusammenarbeit - Planerisches Handeln über Grenzen hinweg. ARL-Arbeitsmaterial 259. Hannover, S. 74-95.

Kruse, St.; Schneider, Ch. (1998): Einzelhandelssteuerung und -förderung durch Einzelhandelskonzepte. In: Standort- Zeitschrift für Angewandte Geographie 2/1998, S. 27-30.

Landesregierung Schleswig-Holstein (1995): Flächenentwicklung ohne Grenzen. Wie Gemeinden zusammenarbeiten können. Bearbeitet von Klaus Mensing (Convent, Struktur- und Organisationsentwicklung GmbH) in Zusammenarbeit mit Götz von Rohr (Geographisches Institut der Universität Kiel). Kiel.

[45] Vgl. dazu ausführlich die Überlegungen in Teil II

LANDESREGIERUNG THÜRINGEN (1993): Landesentwicklungsprogramm Thüringen. In: Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen 1993/34, S. 710-751.

LEUNINGER, S.; BEERMANN, P. (1998): Factory Outlet - Weiterer Bedeutungsverlust für die Innenstädte? In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 2/1998, S.21-25.

LÜTHJE, K. (1998): Ansätze einer interkommunalen Zusammenarbeit im Einzelhandel am Beispiel des Raumes Koblenz/Neuwied. In: Informationen zur Raumentwicklung 2/3.1998, S.173-179.

MAIER, J.; ATZKERN, H.-D. (1992): Verkehrsgeographie. Stuttgart.

MAYNTZ, R.; SCHARPF, F. W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/New York, S. 9-38.

MBW NRW (Ministerium für Bauen und Wohnen des Landes Nordrhein-Westfalen) (1997): Wohnen am Öffentlichen Nahverkehr. Düsseldorf.

MENSING, K.; VON ROHR, G.; KOSCHNY, R.-P. (1998): Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen. In: Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie 2/1998 S. 12-20.

MENSING, K.; WITTEKIND, J. (1997): Interkommunales Flächenmanagement. In: Informationen zur Raumentwicklung 7.1997, S. 481-493.

MIS R-P (Landesregierung Rheinland-Pfalz, Ministerium des Inneren und für Sport) (1995): Landesentwicklungsprogramm III. Mainz.

MIS R-P (Landesregierung Rheinland-Pfalz, Ministerium des Inneren und für Sport) (1999): Raumordnungsbericht 1998. Mainz.

MÜLLER, B.; BEYER, B. (1999): Regionalentwicklung im kommunalen Verbund. Dresden.

MUNR BB (Ministerum für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg)/SSUT BE (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie des Landes Berlin) (Hrsg.) (1998): Gemeinsam Planen für Berlin und Brandenburg. Hier: Gemeinsamer Landesentwicklungplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin - LEP eV. Potsdam/Berlin, S. 77-107.

MURL NRW (Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen) (1989): Gesetz zur Landesentwicklung, (Landesentwicklungsprogramm- LEPro) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1989. Abgedruckt in MURL (1995), S. 88-94.

MURL NRW (Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen) (1995): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, Landesentwicklungsprogramm und Landesplanungsgesetz. Düsseldorf.

MURL/MBW NRW (Ministerien für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft sowie für Bauwesen und Wohnungsbau des Landes Nordrhein-Westfalen) (1996): Ansiedlung von Einzelhandelsgroßbetrieben; Bauleitplanung und Genehmigung von Vorhaben (Einzelhandelserlass). In: Mbl. NRW 38, 20.06.1996, S. 922ff.

NVK (Nachbarschaftsverband Karlsruhe) (1997): Flächennutzungsplan 2010. Vorentwurf Dezember 1997 zur Abstimmung mit den Mitgliedsgemeinden. Karlsruhe.

PRIEBS, A. (1999): Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Probleme in der planerischen Praxis und aktueller Handlungsbedarf. In: Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, Bd. 39. Hannover/Kiel, S. 1-10.

SÄCHSISCHE STAATSKANZLEI (1999): Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Fachlichen Entwicklungsplan Verkehr des Freistaates Sachsen. Dresden.

SCHNEIDER, P. W. (2000): Erfahrungen mit der zentralörtlichen Gliederung in Nordrhein-Westfalen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung und Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Dokumentation eines Kolloquiums am 2.12.1999 in Hannover. Kommunalverband Großraum Hannover, „Materialien zur regionalen Entwicklung", Heft 7. Hannover, S. 35-37.

Seimetz, H.-J. (1999): Eignung des Zentrale-Orte-Systems zur raumordnerischen Beurteilung neuer Formen des großflächigen Einzelhandels. In: Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, Bd. 39. Hannover/Kiel, S. 9-20.

SMI/SMU Sachsen (Sächsisches Staatsministerium des Inneren und Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung) (1997): Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Inneren und des Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung zur Behandlung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in der Landes- und Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren. In: Sächsisches Amtsblatt Nr. 1/1997, S. 9-21.

SMK Sachsen (Sächsisches Staatsministerium für Kultus) (1999): Gymnasien in Sachsen im Schuljahr 1998/1999. Dresden (Karte).

SMU Sachsen (Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung des Freistaats Sachsen) (1994): Landesentwicklungsplan Sachsen. Dresden.

SMUL Sachsen (Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft des Freistaats Sachsen) (1999): Landesentwicklungsbericht Sachsen. Dresden.

SMWA Sachsen und Sächsische Aufbaubank (1998): Regionale Wirtschaftsförderung für die Gewerbliche Wirtschaft des Freistaats Sachsen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Rundschreiben für das Jahr 1998. Dresden.

Spannowsky, W. (1999): Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe und raumordnerischer Vertrag. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 1999/7, S. 241-245.

Stiens, G.; Pick, D. (1998): Strukturen und Instrumentfunktionen der Zentrale-Orte-Systeme. Arbeitspapiere Nr. 1 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.

Tiggemann, R. (1977): Die kommunale Neugliederung in Nordrhein-Westfalen. Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung landesplanerischer Entwicklungskonzeptionen und Instrumentarien auf das Zielsystem der Gebietsreform. Meisenheim a.G.

Weniger, B.; Salm, J. (1998): Der fachliche Entwicklungsplan Verkehr des Freistaates Sachsen. In: ARL (Hrsg.): Sächsische Regionalplanung - eine Bilanz nach fünf Jahren - Anforderungen aus dem neuen Raumordnungsrecht und aus der Raumforschung. ARL-Arbeitsmaterial 245. Hannover, S. 150-155.

Teil II Empfehlungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts

Gliederung

1. Zentrale Orte in der künftigen Raumordnungspolitik
2. Vorschläge zur Operationalisierung des Zentrale-Orte-Konzepts
2.1 Begriffsverständnis
2.2. Planungssystematische Einordnung
2.3 Handlungsfelder
2.3.1 Siedlungsstruktur
2.3.2 Verkehr
2.3.3 Versorgung
2.3.4 Gewerbliche Wirtschaft
2.3.5 Zusammenfassende Übersicht über die künftige Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzepts für die Entwicklung wesentlicher Raumfunktionen
2.4 Räumlicher Bezug zentralörtlicher Funktionszuweisungen
2.5 Differenzierung nach Raumtypen
2.5.1 Generelle Problematik
2.5.2 Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts in Verdichtungs- und Ordnungsräumen
2.5.3 Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes in ländlichen Räumen
2.6 Zentralörtliches System und Einzelhandel
2.6.1 Problemstellung
2.6.2 Die Steuerungsfunktion des Zentrale-Orte-Konzepts für die Einzelhandelsentwicklung
2.6.3 Handlungsempfehlungen
2.7 Instrumentelle Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts
2.7.1 Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts in Programmen und Plänen der Raumordnung
2.7.2 Verfahren und Zuständigkeiten für die Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts

1. Zentrale Orte in der künftigen Raumordnungspolitik

In der räumlichen Planung wird das Zentrale-Orte-Konzept zunehmend kontrovers beurteilt. Zentrale Orte gelten einerseits als klassisches und auch heute noch unverzichtbares Instrument, gleichsam als „Herzstück" der Raumordnungspolitik, andererseits werden sie als nur noch mitgeschleppte „Ladenhüter" (Deiters 1996) bezeichnet, als überkommenes Instrument der traditionellen Raumordnung mit ihrem interventionistischen Steuerungsverständnis und ihren zentralistischen und praxisfernen Vorstellungen. Damit laufe es sowohl den neuen, zunehmend dezentralen und kooperativen Steuerungsformen (Fürst 1996b: 158ff) als auch dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung zuwider (Hübler 1999).

Das Zentrale-Orte-Konzept verletzt die in planungstheoretischen Diskursen derzeit herrschenden Positionen gleich in mehrfacher Hinsicht:

- Vermeintlich steht es in seinem normativen Anspruch der heute mehrheitlich geforderten diskursiven, auf Aushandlungsprozessen beruhenden *Planungsphilosophie* entgegen.
- Es läuft in seiner vermeintlich starren, flächendeckenden räumlichen Konzeption der zunehmend inkrementalistischen, auf akuten Bedarf reagierenden *Planungspraxis* zuwider.
- Es provoziert eine auf postmoderne Rationalitätskritik und kreatives Handeln orientierte *wissenschaftstheoretische Diskussion*.

Auf der anderen Seite sind kooperativen Aushandlungsprozessen, inkrementalistischen Eingriffen und postmoderner Flexibilität durch das Grundgesetz (Art. 20/1) sowie durch das neue ROG (§ 1 und 2) und die dort fixierten Gebote (u.a. zur Nachhaltigkeit) Grenzen gesetzt und zugleich Leitlinien, Leitprinzipien definiert. Auch kooperative Steuerungsformen benötigen Leitmotive, Leitbilder räumlicher Ordnung, die sich aus dem herrschenden gesellschaftlichen Wertesystem speisen.[1]

Der aktuelle normative Diskurs in Deutschland wird vor allem von einem übergeordneten Leitbild bestimmt: dem *Prinzip der Nachhaltigkeit der Entwicklung*, wie es im neuen ROG verankert wurde. Der Begriff der *Nachhaltigkeit* bildet sowohl im ROG der Bundesrepublik von 1998 wie im europäischen EUREK die zentrale Leitvorstellung. Gefordert wird, wie in den einleitenden § 1 und 2 ROG formuliert wird, eine nachhaltige Raument-

[1] Die Begrifflichkeiten sind hier wenig einheitlich. Leitlinien, Leitbilder, Leitziele, Leitideen, Leitplanken werden als semantische Etiketten für den Bedarf an „minima moralia" zur Steuerung der zukünftigen Raumentwicklung verwendet. So sieht Härtling, Fürst et al. (1989) folgend, den Begriff *„Leitbild"* als den allgemeineren an gegenüber den *„Leitlinien"* und definiert ihn, in Anlehnung an Heidt et al. (1994, S. 146) als *„den angestrebten Zustand für einen Raumausschnitt oder einen Sachverhalt in umfassender Weise, wobei unterschiedliche primäre Ziele ihrem beigemessenen Gewicht gemäß berücksichtigt sind"*. Der für die URBAN 21 verfasste „Weltbericht zur Zukunft der Städte" schlägt *„Leitideen"* zur Stadtentwicklung im 21. Jahrhundert vor. Blotevogel hingegen spricht von der Notwendigkeit, längerfristige Zielvorgaben und Festlegungen zu treffen, die wie *„Leitplanken" (wirken), die mehr oder minder breite Entscheidungs- und Handlungskorridore markieren"* (Kap. 2.2).

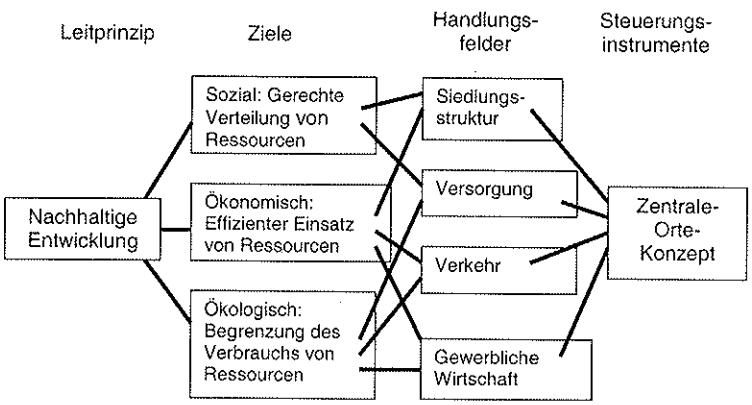
wicklung, welche „die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt" (§ 1, Abs. 2).

Gerade im Hinblick auf die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung stellt sich verstärkt die Aufgabe, steuernd auf die Raumentwicklung einzuwirken. So ist eine auch nur einigermaßen konsequente Anwendung des Nachhaltigkeitsprinzips zwingend verbunden mit bewussteren, in der Regel deutlich restriktiveren Entscheidungen zur Inanspruchnahme von Flächen für Verkehr, Siedlungsexpansion und Wirtschaft, worauf u.a. Priebs (1999b) verwiesen hat.

Für das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung bietet das Zentrale-Orte-Konzept einen geeigneten räumlichen Orientierungsrahmen, da es in den Handlungsfeldern Siedlungsstruktur, Verkehr, Versorgung und evtl. auch gewerbliche Wirtschaft Leitplanken vorgibt, an denen sich Planungspraxis und inkrementale Eingriffe ausrichten können, d.h. es liefert Ziele und Festlegungen, an denen sich das Handeln der für die Raumentwicklung verantwortlichen Akteure perspektivisch orientieren kann. Solche Setzungen sind zur Moderation und Bewertung der „pragmatischen" planerischen Eingriffe ebenso notwendig, wie sie für eine gerechte Verteilung zunehmend knapper werdender Fördermittel im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs benötigt werden (Schielpmeier 1998; vgl. auch Kap. I.2.6). Ferner ergeben sich aus dem Zentrale-Orte-Konzept Ansatzpunkte einer am Konzentrationsprinzip orientierten Regionalpolitik (siehe Kap. I.2.3). Schließlich ist auch die „befriedende" Funktion des Zentrale-Orte-Systems im interkommunalen Wettbewerb nicht zu unterschätzen: Das Zentrale-Orte-Konzept ist transparent und nachvollziehbar und eignet sich damit zum „framing" in diskursiven Planungsprozessen (siehe unten).

Es sind im Wesentlichen drei Teilziele und vier Handlungsfelder, in denen die „Leitplankenfunktion" des Zentrale-Orte-Konzepts zum Tragen kommt (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Das Zentrale-Orte-Konzept als Mittel zur Erreichung raumordnungspolitischer Ziele



1. *Sozial: gerechte Verteilung von Ressourcen*

   Der Gesetzesauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen des Staatsgebietes verpflichtet den Staat zum Eingreifen bei Marktversagen. Im ländlichen Raum hat das Zentrale-Orte-Konzept, wenngleich dies von manchen Autoren bestritten wird (vgl. Henkel 1999), bereits in der Vergangenheit dazu beigetragen, großräumige Verödungsprozesse und damit eine massive selektive Abwanderung zu verhindern. Ländliche Räume in diesem Verständnis gibt es kaum mehr in den alten Bundesländern, wohl aber im dünn besiedelten Nordostdeutschland (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg). Hier bleibt die Aufgabe, ein Mindestmaß an Versorgungsgerechtigkeit sicherzustellen, also eine Art „Auffangnetz" gegenüber einer marktgesteuerten Siedlungsentwicklung zu errichten (vgl. Mensing 1999, 1999a). Die traditionelle Aufgabenstellung einer Stabilisierung des Versorgungsnetzes hat hier einen unverminderten politischen Stellenwert.

2. *Ökonomisch: effiziente Nutzung von Ressourcen*

   Mit der wachsenden Internationalisierung der Wirtschaft tritt zur Sicherung der materiellen Lebensgrundlagen der Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften und ihrer Regionen zunehmend in den Vordergrund. Wettbewerbsfähigkeit ist eng gekoppelt an Innovationsfähigkeit, und Innovationsfähigkeit wiederum ist wesentlich beeinflusst durch räumliche Nähe von privaten und öffentlichen Forschungs- und Bildungseinrichtungen, von räumlicher Konzentration hochwertiger Informations- und Kommunikationsinfrastruktur, von zeitsparenden Verkehrsinfrastrukturen sowie kultureller Einrichtungen. Die räumliche Konzentration von qualifizierten Forschungs-, Informations- und Kommunikationseinrichtungen sowie von hochwertiger Verkehrsinfrastruktur ist insofern eine wesentliche Voraussetzung für den interregionalen und internationalen Standortwettbewerb. Diese Entwicklungsfunktion der Zentralen Orte im Städtesystem stand in der Vergangenheit vielfach im Schatten der Versorgungsfunktion; sie verdient jedoch unter den heutigen Bedingungen der Raumentwicklung eine besondere Beachtung.

   Das Zentrale-Orte-Konzept mit seinen kompakten Siedlungsstrukturen ist darauf angelegt, sowohl technisch-materielle als auch humane Infrastruktureinrichtungen effizient zu nutzen. Auch diese Zielsetzung ist mit dem Nachhaltigkeitsgebot kompatibel. Bei der Entwicklung von Siedlungs- und Versorgungssystemen gehen einzelbetriebliche ökonomische Vorteile nicht selten mit erheblichen sozialen und ökologischen Kosten einher. Demgegenüber vermeidet z.B. eine am Zentrale-Orte-System orientierte Standortentwicklung von Einzelhandel und Dienstleistungen in der Tendenz externe Kosten der „grünen Wiese" und dient einer gesamtwirtschaftlich gesehen effizienten Ausnutzung bestehender Infrastruktureinrichtungen und -investitionen. Damit wird zugleich die Entstehung von sog. versunkenen Kosten vermieden, die der öffentlichen Hand durch die Entwertung der bestehenden Infrastruktur entstünden.

   Für den öffentlichen Sektor besitzen zentralörtliche Konzepte bei der Restrukturierung von öffentlichen Einrichtungen Bedeutung (z.B. Verwaltungsstrukturreform, Veränderungen im Bildungswesen). Bei dem anstehenden Rückbau von Infrastruktur in einzel-

nen Bundesländern hilft eine solche Orientierung, absehbare Versorgungsdefizite (u.a. im Bereich Bildung und Gesundheit) wenigstens zu minimieren.

3. *Ökologisch: Begrenzung des Verbrauchs von Ressourcen*

Eine Orientierung der Raum- und Siedlungsentwicklung am Zentrale-Orte-Konzept dient auch der sparsamen Nutzung von Flächenressourcen und trägt insofern zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen bei. Die anhaltende Umwandlung von Freiflächen zu Siedlungs- und Verkehrsflächen geht mit einer Zunahme der Bodenversiegelung einher und verursacht ökologische Kosten (z.B. durch die Reduzierung der biologischen Vielfalt). Durch suboptimale Bodennutzung hervorgerufene zusätzliche Kosten bzw. Wohlfahrtsverluste sind bisher jedoch noch kaum in wissenschaftlichen Untersuchungen konkretisiert, und vor allem werden sie nicht in angemessener Weise den Verursachern zugerechnet.

Die ökologische Funktion des Zentrale-Orte-Konzepts wird im Verkehrsbereich besonders deutlich. Das Konzept stellt das idealtypische Modell einer an Verkehrsvermeidung (bzw. Verkehrsminimierung) orientierten Siedlungsentwicklung dar (Güssefeldt 1997; Sieber 2000). Gerade in der Diskussion um die regionale Umsetzung der Agenda 21 kommt ihm dabei eine nicht unwesentliche Bedeutung zu. Aus der Zentrale-Orte-Theorie lässt sich dabei die Schlussfolgerung ableiten, dass als Leitlinie für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung keineswegs eine einfache städtebauliche Verdichtung und Konzentration ausreicht, sondern dass die Struktur ganzer Siedlungssysteme auf das Ziel der Verkehrsvermeidung auszurichten ist.

Mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit als zentralem Leitprinzip des derzeitigen Werte- und Entscheidungssystems unserer Gesellschaft verflochten ist die Frage nach dem Umgang mit der gewachsenen *europäischen Kulturlandschaft*[2] und dem *Erhalt von Urbanität* als Wesensmerkmal der europäischen Stadt.

Die europäische Stadtentwicklung ist im Vergleich zur nordamerikanischen bekanntlich durch eine besondere historische Prägung sowie eine daraus resultierende spezifische Stadtgestalt charakterisiert, die sich trotz anhaltender Sub- und Desurbanisierungsprozesse immer noch deutlich vom Typus der nordamerikanischen Stadt unterscheidet (Hesse u. Schmitz 1998, Häussermann 2000). Charakteristische Merkmale sind historisch gewachsene Altstädte, die funktionale Dominanz der Innenstädte und eine polyzentrische Siedlungsstruktur. Es geht in diesem Zusammenhang jedoch nicht nur um die Bewahrung dieses historischen Erbes im Sinne einer denkmalpflegerischen und damit letzt-

[2] Der „Erhalt gewachsener Kulturlandschaften" ist derzeit zu einem „weit oben" angesetzten Leitziel im Diskurs über die zukünftige Raum- und Siedlungsentwicklung in Mitteleuropa geworden (Stiens u.a. 1999). Entsprechende Forderungen wurden im neuen ROG erstmals ausdrücklich als Grundsatz der Raumordnungspolitik verankert (§ 2, Ab. 2, Grundsatz 13 des ROG). Auch das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) entwickelt Vorstellungen zur Erhaltung und Entwicklung der städtischen und ländlichen Kulturlandschaft, wobei das EUREK noch weit über das hinausgeht, was zum Thema Kulturlandschaftspflege im novellierten ROG steht. Hier finden der Landschaftsverbrauch und die Fragmentierung bisher offener, unzerschnittener Räume ebenso Erwähnung wie die drohende Zerstörung des ländlichen Landschaftsbildes.

lich kulturpolitischen Aufgabe, sondern vor allem auch um den Erhalt einer besonderen urbanen Qualität, die sich auf die räumliche Bündelung einer Vielfalt von zentralen Funktionen in den gewachsenen Stadtzentren gründet. In deutlichem Kontrast zur Stadtentwicklung in den USA (Holzner 2000) steht in Europa die Leitvorstellung der „kompakten und durchmischten Stadt" im Vordergrund. Sie findet sich in den europäischen und nationalen Programmen zur Stadtpolitik ebenso wie in zahlreichen Stadtentwicklungsplänen und städtebaulichen Konzepten deutscher und anderer europäischer Großstädte.[3]

Zwar sind auch in Deutschland gegenläufige Entwicklungstendenzen wie die Entstehung nichtintegrierter Zentren am Stadtrand unübersehbar, und im Rahmen der aktuellen Diskussion um die „Zwischenstadt" (Th. Sieverts 1997) wird bekanntlich heftig darüber gestritten, inwieweit auch in Deutschland das Leitbild der kompakten, zentrenorientierten Stadtentwicklung einer Revision bedarf, aber dennoch ist der weitgehende politische Konsens über den Erhalt der europäischen Stadtkultur bisher ungebrochen. Natürlich bleibt es in letzter Konsequenz immer eine Wertentscheidung der jeweiligen Gesellschaft (und nicht nur eine Folge von vermeintlich naturgesetzlichen Marktprozessen), welches Leitbild der zukünftigen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung das planerische Handeln bestimmt.

Resümierend können wir festhalten: Zentrale Orte bilden heute in der Raumordnung einen umfassenden Bezugsraster für eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen und Raumansprüche. Neben der Versorgungsfunktion sind in den letzten Jahren verstärkt andere Zielsetzungen in den Vordergrund getreten, die man als Ordnungs- und Entwicklungsfunktionen bezeichnen kann. Dabei werden dem Begriff der Ordnungsfunktion in erster Linie die siedlungssteuernden Ansprüche des zentralörtlichen Konzepts, dem Begriff der Entwicklungsfunktion mehr die ökonomischen Ziele zugeordnet. So sind in den letzten Jahren zunehmend die übergreifenden Aufgaben der Metropolen und Oberzentren ins Blickfeld der Raumordnungspolitik gerückt. Das zentralörtliche System bietet eine konzeptionelle Basis für das europäische Leitbild der „Stadtregionen der kurzen Wege", also für eine Siedlungsentwicklung, die auf Polyzentralität, Nutzungsmischung, Verkehrsminimierung und den Erhalt kompakter, freiraumschonender Siedlungsstrukturen setzt. Unverändert wichtig bleibt die „Leitplankenfunktion" des Zentrale-Orte-Konzepts für eine Siedlungs- und Kulturlandschaftsentwicklung, die sich am Prinzip der Nachhaltigkeit orientiert und die den Erhalt von Urbanität als bedeutsame Aufgabe raumplanerischen Handelns einbezieht.

---

[3] Vier zentrale Zielelemente der kompakten und durchmischten Stadt werden üblicherweise genannt:

- *Hohe Baudichte*: Gemeint ist die Vermeidung von disperser Siedlungsentwicklung und ungesteuerter Suburbanisierung zugunsten kompakter Siedlungsstrukturen mit einem Vorrang für Innenentwicklung und Nachverdichtung, Konzentration der Verdichtung an den Haltepunkten des ÖPNV etc.
- *Nutzungsmischung*: Vermeidung von räumlichen Funktionstrennungen, d.h. von monofunktionalen Strukturen hin zu möglichst feinkörnig durchmischten Stadtteilen; Erhalt von Einrichtungen der fußläufig erreichbaren wohnstandortnahen Grundversorgung.
- *Öffentliche Räume*: Stützung öffentlichen Lebens durch geeignete Nutzungen von Erdgeschosszonen, Straßenräumen und Plätzen; Vermeidung der Privatisierung des öffentlichen Raumes, wie sie bei Shopping Malls und kommerziellen Erlebniszentren zunehmend zu verzeichnen ist.
- *Ökologisch aufgewertete Räume*: Kleinräumige Verzahnung von Siedlungs- und Freiräumen; Verbesserung der Aufenthaltsqualität von wohnstandortnahen Freiräumen für Freizeitnutzungen.

Allerdings kann kein starres, flächendeckendes System Zentraler Orte und zentralörtlicher Bereiche diesen Aufgaben gerecht werden. Hierarchisch gestufte Zentralitätskonzepte lassen sich nur noch sehr begrenzt auf arbeitsteilig organisierte und sich funktionsräumlich vielfältig überlagernde Verdichtungsräume anwenden, die zudem immer mehr durch Funktionsteilungen zwischen Zentralen Orten vergleichbarer Stufe und Mehrfachorientierungen der Konsumenten geprägt sind. Es geht vielmehr darum, regional differenzierte Zentrenkonzepte für konkrete Planungsregionen zwischen den verschiedenen Akteuren auszuhandeln, die den spezifischen strukturellen Voraussetzungen und planerischen Zielsetzungen des jeweiligen Raumes gerecht werden. Was für die Region A gut ist, muss nicht für Region B taugen (vgl. Priebs 1999a).

Insbesondere unterscheidet sich die Rolle des Zentrale-Orte-Konzepts als Steuerungs- und Planungsinstrument in Verdichtungsräumen von derjenigen in ländlichen Regionen (siehe Kapitel II.2.5). Während in den Verdichtungsräumen die Zielsetzungen der Wettbewerbsfähigkeit, des Erhalts der Urbanität und der ökologischen Qualität (Verkehrvermeidung, Freiflächenerhalt) im Vordergrund stehen, spielt im ländlichen Raum die Sicherstellung der Versorgungsleistungen in zumutbarer Nähe die entscheidende Rolle.

Ebenso wie Raumordnungspolitik generell ist auch *Zentrale-Orte-Politik* heute auf zwei unterschiedlichen, aber komplementären Ebenen zu betreiben:

(1) Erstens als hoheitliche, rechtlich verbindliche Rahmenplanung („harte Raumplanung"). Auf dieses Instrument kann und darf die Raumordnungspolitik nicht verzichten, da in nicht konsensfähigen Konfliktfällen ein verbindlicher Ordnungsrahmen vorhanden sein muss, um zu Entscheidungen im Interesse des Gemeinwohls gelangen zu können. Im Hinblick auf das Zentrale-Orte-Konzept heißt dies, dass die rechtsverbindliche Darstellung der Zentralen Orte in den Plänen und Programmen der Länder und Regionen auch künftig ein unverzichtbares Instrument zur Verwirklichung der oben genannten Zielsetzungen bleiben muss. Allerdings ist zu prüfen, inwieweit die in vielen Ländern sehr differenzierten Darstellungen entfeinert und auf einen harten Kern im Sinne einer „Leitplankenplanung" zurückgeführt werden können (siehe Kapitel II.2.7).

(2) Zweitens als kooperative, diskursive Entwicklungsplanung („weiche Raumplanung").[4] Hier ist zu prüfen, inwiefern das Zentrale-Orte-Konzept als ein Medium der Kommunikation und Konsensbildung fungieren kann (siehe Abb. 2)[5].

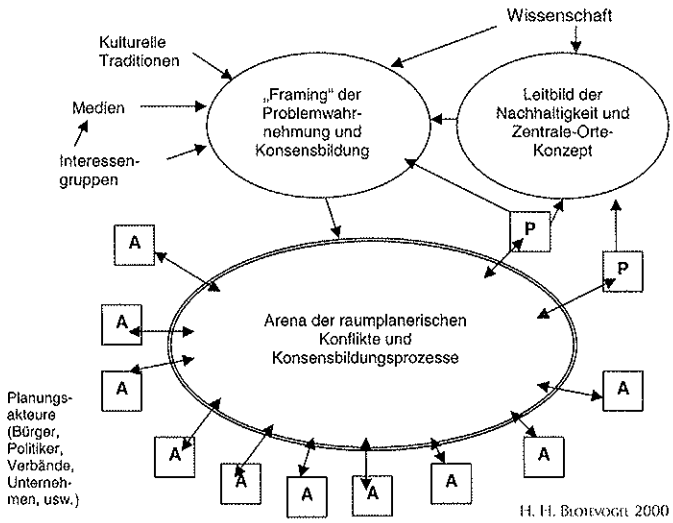
Wie in Kap. 2.2. ausführlich begründet wurde, ist die klassische Begründungsfigur des Zentrale-Orte-Konzepts heute weitgehend obsolet geworden. Etwas zugespitzt formuliert lautet die traditionelle Begründung: Die Wissenschaft besitzt mit der Zentrale-Orte-Theorie eine Theorie der „besten Raum-Ordnung"; diese ist umzusetzen in eine normative Darstellung von Zentralen Orten in einem staatlichen Raumordnungsplan, legitimiert durch die Hoheitsaufgaben des Leistungs- bzw. Wohlfahrtsstaates; dieser Plan wiederum

[4] Vgl. dazu Bischoff u.a. 1995; Fürst 1996, 1996a, 1997; Selle 1994.

[5] In Abb. 2 wird versucht, die Kommunikationsfunktion des Zentrale-Orte-Konzepts in der diskursiven, auf Kooperation und Konsensbildung setzenden Planung modellhaft zu veranschaulichen. Selbstverständlich können dabei nur ausgewählte Zusammenhänge und Rückkopplungen berücksichtigt werden.

ist mit den hierarchischen Instrumenten des Rechts- und Verwaltungsstaats zu realisieren (vgl. Kap. I.2.2).

Abb. 2: Zentrale Orte im Prozess der diskursiven Planung



Heute treten hingegen kooperative, diskursive Planungsprozesse immer mehr in den Mittelpunkt der raumbezogenen Planung auf sämtlichen Ebenen, und wenn man bedenkt, dass die Raumordnungspolitik anderer Länder wie beispielsweise der Niederlande fast ganz auf diesen Steuerungsmodus setzt und auf eine rechtsverbindliche Instrumentierung durch Raumordnungspläne teilweise verzichtet, wird deutlich, welches Potenzial hier auch in Deutschland von der Raumplanung noch erschlossen werden kann.

Diese kooperativen und diskursiven Planungsformen, die auf kommunikative Rationalität und Konsensbildung setzen (Healey 1997), ersetzen und ergänzen die im Zuge der Verwaltungsmodernisierung verschlankten formalen Planungsprozeduren, sie eröffnen aber auch neue Perspektiven für die raumbezogene Planung, die sich damit neue Wirkungsmöglichkeiten erschließen kann (vgl. Abb. 3). Der diskursive Planungsmodus ist mit dem Zentrale-Orte-Konzept nur dann inkompatibel, wenn man dieses nur als starres Raummodell der Siedlungsstruktur denken kann. Dabei wird aber übersehen, dass Zentrale Orte auch ein beträchtliches Potenzial für diskursive Konsensbildungsprozesse enthalten.

Nach dem internationalen Kenntnisstand[6] besteht die wesentliche Ressource der diskursiven Planung in der *Konsensbildung* (Innes 1996), ein Prozess, dessen Voraussetzungen und Mechanismen in den letzten Jahren intensiv analysiert worden sind. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang das *„framing"*, also die „Rahmung" von Realitäts- und Problemwahrnehmungen (Faludi 1998a). Nach Rein u. Schön (1993) lassen sich politische und planerische Konflikte nicht mit der traditionellen Trennung von (subjektiven) Werten und (objektiven) Fakten verstehen; sie werden vielmehr geprägt durch das unterschiedliche *„framing"* der am Diskurs Beteiligten. Unter *„framing"* verstehen Rein und Schön *„a way of selecting, organizing, interpreting, and making sense of a complex reality to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading, and acting."* Ein Beispiel für ein erfolgreiches *framing* in der Raumplanung ist die „Doktrin" (Faludi) vom „grünen

[6] Vgl. z.B. Campbell u. Fainstein 1996; Chambers u. Taylor 1999; Faludi u. van der Falk 1994; Fischer u. Forester 1993; Healey 1997.

Herzen" der Randstad Holland (FALUDI u. VAN DER FALK 1994; FALUDI 1996, 1998a), die in der frühen Nachkriegszeit von Geographen und Planern erfunden und propagiert wurde und seitdem eine bemerkenswerte handlungslenkende Wirkung in der Öffentlichkeit, Politik und Planung entfaltet hat.

Abb. 3: Instrumentelle Bedeutung der zentralörtlichen Stufen für die Handlungsfelder

Zentralörtliche Stufen	Instrumentelle Bedeutung des ZOK zur räumlichen Steuerung in den wesentlichen Handlungsfeldern			
	Siedlungsstruktur	Verkehr	Versorgung	Gewerbliche Wirtschaft
Metropolregionen	■	■	□	■
Oberzentren	■	■	□	■
Mittelzentren	■	■	■	■
Grundzentren	■	■	■	■

Wäre es denkbar, Zentrale Orte im *framing* von diskursiven Planungsprozessen einzusetzen? Zentrale Orte besitzen zwar nicht die emotionale Anmutung wie die Organismus-Metapher vom „grünen Herzen", für ihre Eignung sprechen jedoch ihre breite Bekanntheit und Akzeptanz sowohl unter den Planern selbst auch in der breiteren politischen Öffentlichkeit. Ganze Generationen von Kommunalpolitikern (und Planern) sind mit diesem Konzept und seiner Begrifflichkeit groß geworden. Trotz aller Kritik und Skepsis im Einzelnen ist bei der großen Mehrheit der Gemeinden in Deutschland die zentralörtliche Einstufung der jeweiligen Gemeinde und ihrer Nachbarn bekannt und akzeptiert. Zentrale Orte und ihre siedlungsstrukturelle Einbettung lassen sich graphisch anschaulich darstellen und sind damit auch für Laien „lesbar". Als normative Aussagen besitzen sie eine unmittelbare Plausibilität, ohne dass über die konkreten Implikationen solcher Zielaussagen auf Anhieb klare Vorstellungen bestehen müssten. Die Raumplanung verfügt damit über ein in der politisch-planerischen Kommunikation etabliertes und prinzipiell auch geeignetes Instrument zum *framing* der Realitätswahrnehmung und Problemdefinition, beispielsweise bei interkommunalen Konflikten. Es wäre geradezu töricht, wenn die Planer aus dem Gefühl einer Frustration über bisherige Umsetzungsdefizite von sich aus auf dieses Instrument verzichteten. Zentrale Orte, gerade auch in ihrer graphischen Darstellung in Verbindung mit Siedlungsstrukturmodellen der dezentralen Konzentration, können durchaus die Konsensbildung in diskursiven Planungsprozessen fördern. Als Werkzeuge zur Beschreibung der bestehenden Siedlungsstruktur ebenso wie zur Darstellung politisch gewollter Siedlungsstrukturen sind sie ein unverzichtbares Element zum Aufbau einer Plattform zur interkommunalen Verständigung über künftige regionale Entwicklungen.

Verdeutlichen lässt sich dieses Potenzial an den drei ersten der oben genannten Handlungsfelder der Zentrale-Orte-Politik. In dem hochgradigen Konfliktfeld der großflächigen Einzelhandelsentwicklung wird künftig vermutlich regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten eine sehr viel größere Rolle als bisher zukommen. Beispielhaft verwiesen sei hier auf das „Teilräumliche Konzept zur Steuerung der Fachmarkt- und Zentrenentwicklung im nördlichen Großraum Hannover" (KGH 1998; vgl. auch PRIEBS 1999). In den schwierigen interkommunalen Konsensbildungsprozessen, die in der Regel von vielfältigen lokalen Eigeninteressen und interkommunalen Interessengegensätzen überlagert werden,

können zentralörtliche Systeme eine wichtige regulative Funktion entfalten. Dabei geht es keineswegs um eine einfache Top-down-Anwendung landesplanerischer Zentrale-Orte-Ziele, denn gerade die Diskussion im Nordteil der Region Hannover hat gezeigt, dass das herkömmliche, auf die alten MKRO-Entschließungen zurückgehende zentralörtliche Standardschema der Landesplanung für die spezifischen Problemsituationen der Verdichtungsräume und vor allem für eine problemgerechte Behandlung von Fachmärkten und neuen nichtintegrierten Zentrentypen keineswegs ausreicht und um neue Kategorien ergänzt werden muss. Im Übrigen sind die landesplanerischen Normen als allgemeiner Diskurs- und Entscheidungsrahmen zwar durchaus hilfreich; die wesentlichen konsensbildenden Prozesse müssen aber auf der *regionalen* Ebene in einem dafür sinnvoll strukturierten institutionellen Arrangement geleistet werden. Wenn ein regionales Einzelhandels- und Zentrenkonzept tatsächlich im Konsens zustande gekommen ist, müssen die wesentlichen Aussagen in eine rechtsverbindliche Form – beispielsweise als Fachbeitrag zum Regionalplan oder als interkommunaler Vertrag – gegossen werden, damit das Konzept mehr als nur eine „Schön-Wetter-Planung" wird und auch in Konfliktsituationen, die sich erfahrungsgemäß oft sehr kurzfristig ergeben, wenn ein potenzieller Investor an eine Gemeinde herantritt, seine regulative Wirkung behält.

Ein zweiter Zielbereich für eine diskursive Zentrale-Orte-Politik könnte die regionale Flächenpolitik sein, vor allem hinsichtlich der Dimensionierung von Siedlungsflächen in den Flächennutzungs- und Regionalplänen. Auch hier bestehen vielfältige interkommunale Interessenkonflikte, die sich künftig eher noch verschärfen werden, wenn die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung des ROG in die Programme und Pläne der Bundesländer umgesetzt wird.

Ein dritter Zielbereich könnte der öffentliche Personen-Nah- und Regional-Verkehr sein, dessen Planung bekanntlich weitgehend in die Verantwortung der Kreise bzw. Regionalverbände übergegangen ist. Bei der Erarbeitung von regionalen Verkehrs- bzw. Verkehrsträger übergreifenden Mobilitätskonzepten treten ebenfalls interkommunale Interessenkonflikte auf, die in Konsensbildungsprozessen ausgeglichen werden müssen. Auch dabei kann eine Orientierung am System der Zentralen Orte hilfreich sein.

Wenn man ganz auf die Leistungsfähigkeit regionaler, interkommunaler Kooperations- und Konsensfindungsprozesse setzt, liegt die Erwartung nahe, auf die traditionellen Instrumente der hoheitlichen „harten" Raumplanung weitgehend verzichten zu können. Allerdings stützen die bisherigen Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen diese Erwartung nicht. Unverzichtbar ist zum einen, dass die – mit Hilfe des Zentrale-Orte-Konzepts möglicherweise beförderten – regionalen Kooperationsergebnisse letztlich in eine „harte", in Konfliktfällen auch belastbare Form gebracht werden. Zum zweiten sind nach aller Erfahrung aber auch landesplanerische Zielvorgaben und in deren Rahmen zentralörtliche Funktionszuweisungen an die Gemeinden kaum verzichtbar.[7] Solche festen Rahmenvorgaben, die allerdings nicht zu detailliert sein sollten, um die Entscheidungsräume

[7] Dies gilt zumindest hinsichtlich der Ober- und Mittelzentren. Hingegen sollte die Festlegung der Grundzentren und ggf. auch der Kleinzentren in ländlichen Räumen sowie von Sondertypen (speziell in Ballungsgebieten) nach dem Subsidiaritätsprinzip der Regionalplanung überlassen werden.

der regionalen und lokalen Ebenen nicht unangemessen einzuschränken, sind i.d.R. durchaus hilfreich für interkommunale Kooperations- und Konsensfindungsprozesse, die „im Schatten der Hierarchie" (F. Scharpf 1993) – und gefördert durch staatliche Anreize – oft besser gedeihen als in einer Arena ohne Spielregeln, in der die interkommunale Konkurrenz dann leicht mit Hauen und Stechen ausgetragen wird.

Am Ende der hier skizzierten Entwicklung steht möglicherweise eine Neuinterpretation der Funktion des Zentrale-Orte-Konzepts, die mit ihrer traditionellen Funktion als starrem, staatlich verordnetem Siedlungsstrukturmodell nur noch wenig gemein hat. Das heißt aber nicht, dass das Zentrale-Orte-Konzept selbst damit obsolet werden müsste. Die raumordnungspolitischen Probleme, zu deren Lösung das Zentrale-Orte-Konzept einst implementiert wurde, sind ja nicht verflogen, im Gegenteil: Der Raum als endliche Ressource ist immer vielfältigeren und sich immer stärker überlagernden Nutzungsansprüchen ausgesetzt, räumliche Wirkungen greifen immer weiter über die politisch-administrativen Grenzen aus, und die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung hat die Erfordernisse einer dauerhaften, gerechten und qualitätsvollen „Raum-Ordnung" im eigentlichen Sinne des Wortes neu akzentuiert. Was sich jedoch ändern muss, ist der Modus der Raumordnungspolitik und mit ihr die Funktion des Zentrale-Orte-Konzepts. Die Raumordnung muss ihre traditionellen harten Instrumente überprüfen und neu justieren, d.h. im Einzelfall auch von unnötigen und teilweise auch kontraproduktiven Detailvorschriften entlasten. Darüber hinaus muss sie sich aktiv in die politischen Diskurse um die Gestaltung unseres Lebensraums einmischen, Interessenkonflikte moderieren und Konsensbildungsprozesse organisieren. Für diese Aufgabe kann das Zentrale-Orte-Konzept in seiner fortentwickelten Form einen wesentlichen Beitrag leisten.

In den folgenden Abschnitten werden Zentrale Orte in diesem Sinne als ein Organisationsmittel für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung verstanden. Nach einer begrifflichen Abgrenzung und planungssystematischen Einordnung (gegenüber anderen Organisationsformen des Raumes wie Städtenetze, Metropolregionen etc., Kap. II.2.2) werden die wichtigsten Handlungsfelder bzw. Zielfunktionen, für welche das Zentrale-Orte-Konzept bedeutsam ist (Siedlungsstruktur, Verkehr, Versorgung und gewerbliche Wirtschaft), im Einzelnen behandelt (Kap II.2.3.) und der räumliche Bezug zentralörtlicher Funktionszuweisungen (Kap. II.2.4) sowie notwendige raumspezifische Differenzierungen diskutiert (Kap. II.2.5.).

Das derzeit konfliktträchtigste Handlungsfeld liegt im Bereich der räumlichen Entwicklung des Einzelhandels zwischen „innen" und „außen" (vgl. Gans u. Lukhaup 1998, Gebhardt 1998 sowie Kap. I.4). Der Einzelhandel steht in einer heftigen Standortkonkurrenz zwischen Innenstadt und „grüner Wiese", wobei einerseits der Ausbau des großflächigen Einzelhandels im zwischenstädtischen Raum zu „integrierten Erlebniswelten" und andererseits Revitalisierungsprojekte in Zentrumsnähe, insbesondere auf frei werdenden Bahnhofsarealen, die aktuelle Konkurrenzsituation anheizen. Der Einzelhandel operiert schon seit über einem Jahrzehnt in einem gesättigten Markt, d.h. es gibt nichts mehr hinzuzugewinnen, sondern nur noch (auch hinsichtlich der Standorte) umzuverteilen. Die Möglichkeiten und Probleme einer raumordnungspolitischen Steuerung dieser Entwicklung mit Hilfe des Zentrale-Orte-Konzepts werden im Kapitel II.2.6. näher behandelt. Bereits hier sei jedoch darauf hingewiesen, dass es dabei nicht um Konkurrenzschutz bestehender

Betriebe und Betriebsformen im Sinne einer Konservierung bestehender Strukturen gehen kann. Das Zentrale-Orte-Konzept hat keine handelspolitische Funktion, es ermöglicht aber eine Standortlenkung durch die Vorgabe verbindlicher Regeln hinsichtlich zulässiger und nicht zulässiger Standorte.

Im Kapitel II.2.7 werden schließlich einige Vorschläge zur instrumentellen Ausgestaltung des fortentwickelten Zentrale-Orte-Konzepts zusammengestellt.

2. Vorschläge zur Operationalisierung des Zentrale-Orte-Konzepts

2.1 Begriffsverständnis

Wie ist der Begriff des Zentralen Ortes im weiterentwickelten Zentrale-Orte-Konzept zweckmäßig zu definieren? Vor einer Antwort ist zunächst zu konstatieren, dass das in der Raumordnungspolitik übliche Begriffsverständnis sich von dem der Zentrale-Orte-*Theorie* in dreierlei Hinsicht unterscheidet:

- Erstens wird in den meisten Ländern[8] unter einem Zentralen Ort eine *ganze Gemeinde* in ihrer territorialen Erstreckung verstanden. Die Ausweisung der Zentralen Orte in den Raumordnungs- und Regionalplänen beinhaltet Funktionszuweisungen unterschiedlicher zentralörtlicher Stufung an die Gemeinden als landesplanerisches Ziel und bezieht sich damit – unbeschadet etwaiger innergemeindlicher städtebaulicher Differenzierungen – prinzipiell jeweils auf das gesamte Gemeindegebiet.
- Zweitens werden neben der *haushaltsorientierten Versorgung mit Gütern und Diensten* durch private und vor allem öffentliche Anbieter *weitere Bereiche der öffentlichen Infrastruktur* (z.B. Verkehr) und häufig auch die *Arbeitsmarktfunktion* (und insofern indirekt auch der gesamte gewerbliche Sektor) sowie gelegentlich auch die *Gemeindegröße* (Einwohnerzahl oder Summe aus Bevölkerung und Arbeitsplätzen) zu den zentralörtlichen Kriterien gerechnet.
- Drittens wird der Zentrale Ort mit raumplanerischen Zielen belegt, wobei im Laufe der letzten Jahrzehnte die ursprünglich primär beachtete *Versorgungsfunktion* erstens durch die *Entwicklungsfunktion* (regionalpolitische Zielsetzung) und zweitens durch die Funktion als *Siedlungsschwerpunkt* im Rahmen des punkt-achsialen Siedlungsstrukturmodells (siedlungsstrukturelle Zielsetzung des Konzentrationsgebots) ergänzt wurde.

[8] Als erste Flächenländer sind Schleswig-Holstein und Niedersachsen teilweise von dieser Gleichsetzung abgerückt. In Niedersachsen ist für die Regionalplanung, für die dort die Kreise zuständig sind, eine genauere standörtliche Festlegung der Zentralen Orte innerhalb der Gemeindegebiete vorgesehen. Auch die Darstellung von Stadtrandkernen als gesonderte zentralörtliche Kategorie in Schleswig-Holstein geht in dieselbe Richtung.

Wie im Kapitel I.2.1 begründet wurde, ist diese Begriffsverschiebung und -erweiterung gegenüber dem Zentralort-Begriff der Theorie nicht grundsätzlich zu kritisieren, sondern pragmatisch daraufhin zu überprüfen, ob sie den Anforderungen einer zeitgemäßen und effizienten Raumordnungspolitik entspricht. Dabei stellen sich vor allem zwei Fragen: erstens die Frage nach der Gleichsetzung mit ganzen Gemeinden und zweitens die Frage nach dem Spektrum der (zusätzlichen) Zentralitätsfunktionen und -merkmale.

Die Bindung des raumplanerischen Zentrale-Orte-Begriffs an ganze Gemeinden hat sich insgesamt gesehen *nicht* bewährt und sollte grundsätzlich aufgegeben werden. Probleme treten vor allem auf zwei Ebenen des Siedlungssystems auf: erstens bei großflächigen Gemeinden mit hohen Freiraumanteilen sowie zweitens bei Großstädten bzw. Oberzentren.

Großflächige Gemeinden sind in ländlichen Räumen vor allem durch die kommunale Neugliederung der Jahre um 1970 gebildet worden; zuvor gab es sie nur in wenigen Regionen (z.B. im ehem. Land Oldenburg). Insbesondere die Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Saarland entschieden sich damals zur Bildung relativ flächengroßer Gemeinden auch in den ländlichen Räumen, um die von Verwaltungswissenschaftlern seinerzeit empfohlenen Mindest-Tragfähigkeiten von 5.000 bzw. 8.000 Einwohnern nicht zu unterschreiten.

Mit der Funktionszuweisung an große Flächengemeinden ohne innergemeindliche Differenzierung wird jedoch das dem Zentrale-Orte-Konzept inhärente räumliche Konzentrationsprinzip weitgehend aufgehoben und damit ein erheblicher Teil seiner möglichen Steuerungswirkung verschenkt. Wenn beispielsweise großflächige Einzelhandelsbetriebe grundsätzlich nur in Ober- und Mittelzentren, nicht jedoch in Grundzentren zulässig sind, kann diese Festlegung dazu führen, dass ein solcher Betrieb zwar an der Peripherie eines großflächigen Mittel- oder Oberzentrums weitab vom eigentlichen Stadtzentrum landesplanerisch zu genehmigen wäre, nicht jedoch 100 Meter weiter, sofern dieses Grundstück bereits zum Gemeindegebiet eines benachbarten Grundzentrums gehört, ohne dass sich die Eignung der beiden Mikrostandorte nennenswert unterschiede. In diesem Fall würde das Zentrale-Orte-Konzept als Steuerungsinstrument versagen und allein eine Bewertung des Standortes nach städtebaulichen Kriterien möglich sein.

Bei Großstädten bzw. Oberzentren ist die raumplanerische Gleichsetzung von territorial definierter Stadt und Zentralem Ort aus anderen Gründen problematisch. Erstens bestehen Großstädte i.d.R. selbst aus zentralörtlichen Systemen mit einer mehrstufigen Hierarchie von oberzentralem Kern („City")[9] und hierarchisch differenzierten Stadtteil-

[9] Das schließt keineswegs aus, dass andere oberzentrale Funktionen, vor allem solche mit größerem Flächenbedarf, Standorte außerhalb der „City" (und teilweise sogar außerhalb des Stadtgebiets) haben. Ein Zentraler Ort ist nach der Theorie ein Standort-Cluster, d.h. eine *relative* räumliche Konzentration (Agglomeration) von Handels- und Dienstleistungseinrichtungen. Die räumliche Dimensionierung der Cluster hängt von der zentralörtlichen Hierarchiestufe ab: Die Standortkonzentration einer *global city* kann sich – wie z.B. in London – auf ein Gebiet von mehreren hundert Quadratkilometern erstrecken, da zur *global city* im funktionalen Sinne nicht nur die Kernstadt (*„City of London"*), sondern auch die teilweise weit außerhalb gelegenen neuen suburbanen Bürocluster, Flughäfen und Logistikzentren gehören. Hingegen umfassen die Standortkonzentrationen grundzentraler Einrichtungen nur kleinräumige Cluster von Handels- und Dienstleistungsbetrieben von wenigen hundert Metern Länge, also einen Standortraum, der i.d.R. erheblich kleiner als das Territorium einer Gemeinde ist.

zentren, deren Existenz und planerische Berücksichtigung jedoch schon *per definitionem* ausgeschlossen wären. Zweitens sind in den letzten Jahrzehnten vor allem im Umland der großen Städte neue Formen von Handels- und Dienstleistungsagglomerationen entstanden, die sich nur als besondere Zentrentypen in das System der Zentralen Orte einordnen lassen. Gerade diese Zentrentypen bedürfen einer besonderen Beachtung in Zentrenkonzepten und Regionalplänen. Sie würden jedoch gleichsam durch den Raster der zentralörtlichen Gliederung hindurchfallen, wenn man an der traditionellen Auffassung der Deckungsgleichheit von Zentralort und Gemeinde festhielte.[10] Drittens sind oberzentrale Einrichtungen zwar in der „City" konzentriert, darüber hinaus jedoch vor allem solche mit größerem Flächenbedarf (Hochschulen, Krankenhäuser, Flugplätze sowie zunehmend auch suburbane Cluster von Büros, Einzelhandelsbetrieben und Freizeiteinrichtungen) über einen größeren Standortraum verteilt. Dieser kann dann, wenn die kommunalen Grenzen um das Oberzentrum hinreichend weit zugeschnitten wurden, mit dem oberzentralen Standortraum im Großen und Ganzen deckungsgleich sein (Beispiele: Münster und Bielefeld), er kann sich aber bei oberzentralen Städten mit engen kommunalen Grenzen auch auf Nachbargemeinden erstrecken (Beispiele: Düsseldorf-Neuss-Ratingen; Frankfurt-Offenbach-Eschborn).

Aus diesen Gründen empfiehlt sich für die regionalplanerische Darstellung von Zentralen Orten, diese nicht als landesplanerische Funktionszuweisung an Gemeinden (in deren territorialer Erstreckung) zu verstehen, sondern – in Übereinstimmung mit der Theorie der Zentralen Orte – als *Cluster zentraler Einrichtungen unabhängig von den Gemeindegrenzen*. Ein dergestalt verändertes Verständnis des Zentrale-Orte-Begriffs würde nicht nur eine viel realitätsnähere Darstellung der Zentralen Orte ermöglichen, sondern vor allem auch die Chance eröffnen, das Zentrale-Orte-Konzept als Instrument zur raumplanerischen Steuerung der Einzelhandels- und Siedlungsentwicklung wirksamer einzusetzen.

Sinnvoll erscheint insbesondere die folgende Differenzierung der bisher üblichen dreistufigen Zentrale-Orte-Typologie (vgl. dazu im Einzelnen die Kapitel II.2.4 und II.2.5):

- die Bildung eines zentralörtlichen Sondertyps für nichtintegrierte Standortagglomerationen von SB-Warenhäusern, Fachmärkten und ähnlichen großflächigen Handelsbetrieben (einschließlich FOCs),
- die Darstellung von Grundzentren als Funktions- und Siedlungskerne insbesondere in flächengroßen ländlichen Gemeinden,
- die Berücksichtigung von Stadtteilzentren bzw. Stadtrandkernen (ggf. in unterschiedlicher hierarchischer Stufung und unter Einbeziehung von Sondertypen des großflächigen Einzelhandels) vor allem in Großstädten,

[10] Ein instruktives Beispiel ist das Fachmarktzentrum Isernhagen-Altwarmbüchen zu beiden Seiten der Stadtgrenze von Hannover-Isernhagen. Es macht weder aus wissenschaftlicher noch aus planungspraktischer Sicht Sinn, dieses Zentrum flächenanteilig der „Zentralität" von Hannover und Isernhagen zuzurechnen. Die Fachmarkt-Agglomeration ist vielmehr erstens ein gesondertes, eigenständiges Zentrum und gehört zweitens zu einem Sondertyp Zentraler Orte, der auch einer gesonderten raumplanerischen Behandlung bedarf. Vgl. KGH 1998, Priebs 1998.

- die Darstellung von Oberzentren und Metropolregionen als ggf. mehrere Gemeinden umfassende oberzentrale und metropolitane Kooperationsräume.

Die zweite Frage nach den konstituierenden Funktionen und Merkmalen der Zentralen Orte im raumplanerischen Sinne sollte weniger durch einen Rückgriff auf die Zentrale-Orte-*Theorie*, sondern primär im Hinblick auf die Zielsetzungen des Zentrale-Orte-*Konzepts* beantwortet werden (vgl. Kap. I.2.1). Aus dieser Überlegung folgt die Konsequenz, den planerischen Zentrale-Orte-Begriff *nicht* auf die Versorgungsfunktion einzuengen, sondern die weiteren Handlungsfelder (wirtschaftliche Entwicklung, Verkehr, Siedlungsentwicklung) durch entsprechende Merkmale angemessen mit einzubeziehen (vgl. Kap. II.2.3). Hierzu gehören neben den zentralen Gütern und Diensten für die privaten Haushalte auch die unternehmensorientierten Dienstleistungen, die für die gewerbliche Entwicklung relevante Infrastruktur (insbesondere des Verkehrs) sowie die Arbeitsmarktfunktion.

Es ist unmittelbar evident, dass sich das in der beschriebenen Form modifizierte Zentrale-Orte-Konzept nicht mehr nur auf die landesplanerische Maßstabsebene beschränkt, sondern weit in die städtebauliche Maßstabsebene hineinreicht. Damit wird die Chance eröffnet, landes- und regionalplanerische Zielsetzungen besser mit den städtebaulichen Zielen und Instrumenten zu verknüpfen. Allerdings setzt eine Nutzung dieser Chancen voraus, dass an der Schnittstelle von Regionalplanung und Städtebau kooperative Planungsprozesse mit starker kommunaler Beteiligung einen wesentlich größeren Stellenwert erhalten. Es würde sicherlich zu unproduktiven Blockadesituationen zwischen Land und Kommunen führen, wenn die Landes- und Regionalplanung in einem Top-down-Verfahren innergemeindliche Zentralorte wie Stadtteilzentren oder grundzentrale Kerne festlegen wollte.

Mit der Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Begriffs ist insofern auch eine *Verfahrensänderung der Zentrale-Orte-Politik* verbunden. Für die optimale Zuordnung der Aufgaben zu den verschiedenen Ebenen des föderal gestuften Planungssystems lassen sich Überlegungen der ökonomischen Theorie des Föderalismus heranziehen. Da sich die Ausweisung einer begrenzten Zahl von Zentralen Orten als ein Allokationsproblem der Ressourcenverteilung auffassen lässt, kann die Festlegung von Zentralen Orten grundsätzlich nicht ganz den Gemeinden selbst überlassen bleiben (wenn man von Stadtteilzentren ohne Umlandbedeutung absieht). Sie muss vielmehr auf der jeweils übergeordneten Ebene stattfinden, allerdings nach Hierarchieebenen abgestuft: Nach dem Prinzip der Subsidiarität sollte sich die Bundesebene (bzw. die MKRO) auf die Ausweisung von Metropolregionen beschränken. Die Landesplanungen der Bundesländer sollten in ihren Raumordnungsplänen die metropolitanen Kooperationsräume sowie die Ober- und Mittelzentren,[11] nicht jedoch die Grundzentren ausweisen und überhaupt keine innergemeindlichen Festlegungen treffen. Aufgabe der Landesplanung ist es jedoch, die allgemeinen Regeln und Kriterien für die Auswahl und Abgrenzung der Grundzentren festzulegen. Allenfalls könnten

[11] In den großen Ländern mit großen Regionalplanungsregionen wie z.B. Nordrhein-Westfalen kann auch die Ausweisung der Mittelzentren der Regionalplanung überlassen werden.

auf der Landesebene transkommunale oberzentrale Standorträume[12] dargestellt werden, wobei jedoch deren genaue Abgrenzung der Regionalplanung überlassen bleiben kann.

Die Ebene der Regionalplanung wäre dann für die Grundzentren, für die zentralörtlichen Sonderformen (z.B. Fachmarktzentren) sowie für die Abgrenzung der oberzentralen Kooperationsräume zuständig. Allerdings wird es auf dieser Ebene künftig eher weniger um eine rechtsverbindliche „Ausweisung" der Zentralen Orte im traditionellen Sinne gehen, sondern vielmehr um interkommunale Konsensbildung und Kooperation im Rahmen von regionalen Einzelhandels- und Zentrenkonzepten (vgl. Kapitel II.2.6). Allerdings dürfen solche Konzepte, die einen neuen diskursiven Typ der Zentrale-Orte-Politik repräsentieren (vgl. Kap. II.1), keinesfalls auf der Stufe unverbindlicher Absichtserklärungen stehen bleiben, sondern sind in verbindliche Festlegungen, vorzugsweise im Rahmen der „harten" Regionalplanung, umzusetzen.

2.2. Planungssystematische Einordnung

„Das Zentrale-Orte-Konzept stellt das in den Landesplanungen der Bundesländer am stärksten ausgeprägte und angewendete Instrument dar." Mit dieser Feststellung charakterisierte Bruno Dietrichs (1986: 61) in seinem lehrbuchartigen Überblick über „Konzeptionen und Instrumente der Raumplanung" den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts innerhalb des gesamten Spektrums raumordnungspolitischer Konzepte und Instrumente. Dietrichs klassifizierte die Zentralen Orte neben den Entwicklungsschwerpunkten und -achsen als Bausteine des „punktaxialen System"-Konzepts und unterschied dieses wiederum von den anderen grundlegenden Konzepten wie „Gebietskategorien", „Regionen" sowie „großräumige Vorranggebiete".

Seitdem ist die Entwicklung nicht stehen geblieben. Mit den „Städtenetzen" und den „Europäischen Metropolregionen" sind in den 1990er Jahren weitere Konzepte hinzugekommen, und deren planungssystematisches Verhältnis zum Zentrale-Orte-Konzept gilt in der einschlägigen Literatur keineswegs als hinreichend geklärt.

Entwicklungsschwerpunkte

Das aus der Theorie der Zentralen Orte abgeleitete raumordnungspolitische Zentrale-Orte-Konzept war zunächst nur versorgungsorientiert. In den 1970er Jahren wurde jedoch in nahezu allen Bundesländern die Versorgungsaufgabe der in den Programmen und Plänen ausgewiesenen Zentralen Orte um die *Entwicklungsfunktion* erweitert. Da Zentrale Orte immer zugleich Standortkonzentrationen öffentlicher Infrastruktur, Zentren regionaler (Teil-)Arbeitsmärkte und zu einem großen Teil auch relativ bedeutende Industriestandorte sind, liegt es nahe, ihre raumordnungspolitische Funktion auf umfassendere entwicklungspolitische Aufgaben (Arbeitsmarkt, gewerblich-industrielle Entwicklung, unternehmensorientierte Infrastruktur) auszudehnen. Als theoretische Begründung diente vor allem die Wachstumspoltheorie. Demnach galten Zentrale Orte mittleren und höheren Ranges aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Ausstattung und der daraus resultieren-

[12] Im Sinne eines mehrere Gemeinden (bzw. Gemeindeteile) umfassenden Kooperationsraums, auf den die Standorte der oberzentralen Einrichtungen verteilt sind.

den Möglichkeit zur Nutzung von Agglomerations- bzw. Urbanisationsvorteilen[13] als besonders geeignete Standorte für die gewerbliche Entwicklung.

Zwar besitzt das Konzept der Entwicklungsschwerpunkte (ebenso wie die Theorie der Wachstumspole) eine hohe theoretische Plausibilität, aber für die Praxis der Regionalpolitik hat es erheblich an Relevanz verloren. Die Standard-Infrastruktur ist heute ein nahezu ubiquitärer Faktor geworden, und interkommunale Ausstattungsunterschiede entlang der Zentrale-Orte-Hierarchie haben ebenso wie die traditionellen Standortfaktoren ihre standortlenkende Funktion für die gewerbliche Entwicklung zu einem beträchtlichen Teil eingebüßt. Im Siedlungssystem bilden sich neue komplexe Arbeitsteilungen heraus, darunter beispielsweise eine Tendenz zur Lokalisation der industriellen Produktion gerade in den ländlichen Regionen sowie netzwerkartige, entlang von Wertschöpfungsketten organisiert regionale Cluster, die oft „quer" zur Hierarchie der Zentralen Orte liegen.

Das bedeutet allerdings nicht, dass infrastrukturelle Ausstattungsunterschiede und damit die Hierarchie der Zentralen Orte generell unwichtig für die regionale Strukturpolitik geworden wären, im Gegenteil: Wie im folgenden Kapitel näher ausgeführt wird, bieten Zentrale Orte für bestimmte Wirtschaftszweige wichtige Agglomerationsvorteile[14], wobei neben den Wirkungen der materiellen Infrastruktur heute immer mehr die positiven Effekte der Wissenskommunikation und der daraus entstehenden Innovationspotenziale bedeutsam werden. Vor allem auf den höheren Ebenen der zentralörtlichen Hierarchie, d.h. bei den Oberzentren und Metropolregionen, spielt die Ausstattung der Städte mit hochwertiger materieller und immaterieller Infrastruktur eine wesentliche Rolle (Flughafen, IC-Bahnhof, Autobahnanbindung, Forschung & Entwicklung, Hochschulen, Bildungseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen usw.). Während sich die industrielle Produktion immer mehr in die suburbanen und benachbarten ländlichen Räume verlagert, sind die dispositiven Funktionen der großen Unternehmen sowie die höherwertigen unternehmensorientierten Dienstleistungen unverändert in den hochrangigen Zentralorten konzentriert.

Die Verknüpfung von Zentralen Orten und Entwicklungszentren erscheint insofern prinzipiell durchaus zweckmäßig. Allerdings besitzen allgemeine Standortraster für die

[13] Agglomerationsvorteile sind positive externe Effekte, die durch die räumliche Konzentration („Agglomeration") von Produktions- und Dienstleistungsbetrieben sowie Bevölkerung entstehen. Agglomerationsnachteile sind entsprechende negative Effekte. Agglomerationsvorteile äußern sich z.B. in höherer Produktivität der dort lokalisierten Betriebe. Üblicherweise unterscheidet man zwei Typen von Agglomerationseffekten: 1) Lokalisationseffekte (Wirkungen der räumlichen Konzentration von Betrieben des selben Sektors) und 2) Urbanisationseffekte (Wirkungen der räumlichen Konzentration von Betrieben unterschiedlicher Sektoren einschließlich der zentralörtlichen Einrichtungen). Die Theorie der (sektoralen) Wachstumspole sieht in den Lokalisationsvorteilen einen entscheidenden Faktor; die darauf aufbauende Theorie der Wachstumszentren/Entwicklungsschwerpunkte betont hingegen die wesentliche Bedeutung der Urbanisationsvorteile, so dass sich hier eine Verbindung zur Theorie der Zentralen Orte ergibt.

[14] Selbstverständlich gibt es nicht nur positive, sondern auch negative Agglomerations- und Urbanisationseffekte (hohe Bodenpreise und Umweltschutzkosten, Flächenengpässe, Verkehrsstaus, höhere Gewerbesteuern usw.). Ob die Bilanz positiv oder negativ ausfällt, hängt von lokalen sowie branchen- und unternehmensspezifischen Situationen ab. Beispielsweise scheinen im verarbeitenden Gewerbe mit hohem Flächenbedarf heute eher die negativen Effekte zu überwiegen, so dass Fertigungstätigkeiten tendenziell in die ländlichen Räume verlagert werden. Für dispositive Unternehmensfunktionen sowie generell für wissensintensive Produktions- und Dienstleistungstätigkeiten scheint die Bilanz i.d.R. nach wie vor positiv zu sein.

heutige Regionalpolitik keine große Bedeutung mehr, weil diese primär projektbezogen arbeitet und darüber hinaus häufig auf einzelne Branchen bzw. Cluster ausgerichtet ist. Zentralörtliche Standortraster können in diesem Kontext jedoch als orientierendes Muster unterschiedlicher Standorteignung aufgrund der hierarchisch gestaffelten Urbanisationsvorteile im Sinne einer Angebotsplanung gelten. Eine solche Orientierungsfunktion kann für die staatliche Regionalpolitik hilfreich sein, beispielsweise zur Legitimation von politischen Entscheidungen über die Konzentration öffentlicher Mittel zugunsten von Schwerpunktorten. Sie nützt aber auch privaten Investoren für die Standortplanung – vor allem im Einzelhandel und bei den haushaltsorientierten Dienstleistungen, aber auch bei den unternehmensorientierten Dienstleistungen und im Finanzwesen.

Städtenetze

Während es sich bei den bisher diskutierten Raumordnungskonzepten um eher traditionelle Ansätze handelt, die im Wesentlichen in den 1960er und 1970er Jahren entwickelt (und seitdem kaum weiterentwickelt) wurden, handelt es sich bei den „Städtenetzen" um ein relativ neues Konzept, das erst seit Beginn der 1990er Jahre in der deutschen Raumplanung intensiv diskutiert wird. Das große Interesse an diesem Konzept spiegelt sich in dem Umfang der einschlägigen Literatur wider, die inzwischen kaum noch überschaubar ist. Basierend auf den Beiträgen u.a. von Brake u.a. 1996, Knieling 1997, Priebs 1996, Ritter 1995, Spangenberger 1996 und Stiens 1995 lässt sich das Raumordnungskonzept „Städtenetze" wie folgt stichwortartig zusammenfassen:

- Im Unterschied zu einem „Städtesystem" (als einer analytischen Kategorie zur Bezeichnung einer Gruppe von miteinander arbeitsteilig verbundenen Städten) setzt ein „Städtenetz" eine politische Zusammenarbeit der beteiligten Städte voraus. Der Begriff „Städtenetz" bezieht sich primär auf die *politische Handlungsebene der Akteure,* nicht auf die strukturelle Ebene der Ordnung eines Städtesystems.
- Die Form der interkommunalen Kooperation muss mittel- bis langfristig angelegt sein. Sie wird im Wesentlichen getragen von den politischen und administrativen Akteuren der beteiligten Städte, kann aber auch private Personen, Gruppen und Organisationen einschließen. Die Zusammenarbeit muss institutionalisiert und durch Projekte substanziell untersetzt sein.
- Die Kooperation im Rahmen eines Städtenetzes verspricht für alle beteiligten Gemeinden Vorteile. Sie ist also kein „Nullsummen-Spiel", bei dem der eine gewinnt und der andere verliert, sondern erzeugt – zumindest der Theorie nach – *Win-win*-Situationen. Die Vorteile können beispielsweise in einer gemeinsamen Nutzung komplementärer einzelstädtischer Einrichtungen und Ressourcen, in der Schaffung neuer gemeinsamer Einrichtungen durch Ressourcenbündelung oder in der Einsparung von Mitteln durch eine gemeinsame Ressourcennutzung liegen.
- Städtenetze bestehen aus drei bis maximal ca. zehn Städten. Um die Kooperation zu erleichtern, sollte die Entfernung zwischen den beteiligten Städten gering sein. Städtenetze können sowohl aus ungefähr gleich großen Städten als auch aus quantitativ und funktional ungleichgewichtigen Städten bestehen. Allerdings scheint diese Kooperationsform wenig geeignet zu sein, um Stadt-Umland-Probleme zu lösen.

- Im Unterschied zu den Raummodellen der formellen Raumordnungspolitik (z.B. zentralörtliche Gliederung) sind Städtenetze flexibler, auf komplementäre interkommunale Arbeitsteilung angelegt und beziehen die kommunalpolitische Handlungsebene mit ein. Erfahrungsgemäß entstehen und funktionieren Städtenetze jedoch nicht spontan, sondern sie bedürfen externer (in der Regel staatlicher) Anreize und Spielregeln. Aufgrund ihrer „weichen" Institutionalisierung eignen sich Städtenetze kaum zur Lösung harter Interessenkonflikte, sondern eher als Marketing-Instrument sowie als Einstieg in interkommunale Kooperationen.

Städtenetze stehen zu den etablierten Konzepten der formellen Raumordnungspolitik in einem mehrfachen Spannungsverhältnis. Sie sind handlungs- und projektorientiert und insofern *komplementär* (und nicht substitutiv) im Verhältnis zu den rechtlich fixierten und langfristig gültigen Grundsätzen und Zielen der Raumordnung. Allerdings können die positiven Effekte von Städtenetzen auch in Konflikt mit den verbindlichen Raumordnungszielen geraten, beispielsweise wenn eine Vernachlässigung der Zwischenräume zwischen den „Maschen" eines erfolgreichen Netzes das Ausgleichsziel der Raumordnung verletzt.

Durch ihre Handlungs- und Projektorientierung verweisen Städtenetze auf die Potenziale, die auch eine diskursiv ausgerichtete Zentrale-Orte-Planung nutzen kann. Wenn man Zentrale Orte nicht nur als starren landesplanerischen Standortraster, sondern auch als Instrument zur Erleichterung und Stimulierung interkommunaler Kooperations- und Konsensfindungsprozesse versteht, wird die konzeptionelle Nähe zwischen den Städtenetzen und dem hier vertretenen, weiterentwickelten Zentrale-Orte-Konzept deutlich. Zentrale Orte, die in einen arbeitsteilig organisierten, mehrpoligen Zentrenverbund eingebunden sind, können durch die gemeinsame Nutzung ihrer komplementären Potenziale eine Aufwertung erfahren, die ohne die Kooperation aufgrund mangelnder Tragfähigkeiten der einzelnen beteiligten Zentren nicht erreichbar wäre. Dieser Gedanke liegt beispielsweise den regionalen „Städteverbünden" in Sachsen zugrunde (vgl. Müller u. Beyer 1999). Vieles spricht für die These, dass solche kooperativen Zentrenverbünde[15] vor allem in zentrenfernen ländlichen Regionen, aber auch in Ballungsrandzonen (Hahne u. v. Rohr 1999) und speziell in altindustriellen Revieren einen sinnvollen Lösungsansatz bieten können.

Europäische Metropolregionen

Die deutsche Raumordnungspolitik hat die strategische Bedeutung von Metropolen für die Landesentwicklung lange Zeit ignoriert, übrigens ganz im Gegensatz zu Frankreich und anderen europäischen Staaten. Erst 1995 beschloss die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im „Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen" die Ausweisung von sog. „Europäischen Metropolregionen" (EMR). Der Handlungsrahmen benannte zunächst sechs Metropolregionen: Berlin/Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart. In einem weiteren Beschluss vom Juni 1997 bezog die MKRO die

[15] Wenn man solche Zentrenverbünde als (mehrpolige) Zentrale Orte bezeichnen wollte, würde damit der Begriff des Zentralen Ortes, dessen Kern ja die räumliche Konzentration von Einrichtungen ausmacht, über die Grenze des Vertretbaren gedehnt.

Stadtregion „Halle/Leipzig-Sachsendreieck" als siebte EMR ein. Als erstes Bundesland hat Nordrhein-Westfalen diesen Ansatz aufgegriffen und die EMR Rhein-Ruhr förmlich in dem 1995 aufgestellten Landesentwicklungsplan dargestellt und mit landesplanerischen Zielen belegt (Landesentwicklungsplan 1995). In praktische Politik umgesetzt wurde das Konzept bisher vermutlich am weitesten in der EMR Hamburg.

Die MKRO definiert Europäische Metropolregionen als „räumliche und funktionale Standorte, deren herausragende Funktionen im internationalen Maßstab über die nationalen Grenzen hinweg ausstrahlen" (Bundesministerium 1995). Dann heißt es weiter: „Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozess zu beschleunigen." Damit wird eine doppelte Zielrichtung der EMR benannt: Das untereinander verflochtene, polyzentrische Netz leistungsfähiger Metropolregionen soll erstens die Wettbewerbsfähigkeit sowohl Deutschlands (auch in Europa) als auch Europas insgesamt in der globalisierten Wirtschaft sichern und zweitens das Zusammenwachsen Europas fördern.

Das EMR-Konzept ist eindeutig *entwicklungsorientiert*. Vor dem Hintergrund der zunehmenden interregionalen Standortkonkurrenz infolge von Internationalisierung und Globalisierung versucht der Staat, durch eine Bündelung der auf die einzelnen Städte verteilten Entwicklungspotenziale zu einer regional vernetzten Einheit neue Entwicklungschancen zu erschließen. Damit erfolgt eine eindeutige Akzentuierung des Entwicklungsziels gegenüber den anderen beiden Zielen des sozialen Ausgleichs und der ökologischen Sicherung innerhalb der bekannten raumordnungspolitischen Zieltriade.

Was bedeutet die landesplanerische Funktionsbestimmung einer Stadtregion als Metropolregion für die lokale und regionale Politik? Klarer als eine positive Antwort ist zunächst eine negative: Eine Metropolregion ist keine neue, zusätzliche Verwaltungsebene. Das EMR-Konzept zielt vielmehr auf eine neue Sichtweise der Region als Ganzes, auf eine Koordinierung der Handlungen der relevanten Akteure und speziell auf eine Mobilisierung und Bündelung von vorhandenen, bisher aber häufig (vor allem in mehrkernigen Regionen) zersplitterten Potenzialen. Um solche Ziele zu erreichen, ist eine gewisse formelle Verankerung in den landesplanerischen Programmen und Plänen zwar notwendig, aber bei weitem nicht hinreichend. Entscheidend ist vielmehr eine Implementierung auf der politischen Handlungsebene, vor allem durch interkommunale regionale Kooperation.

Für die Klärung des planungssystematischen Zusammenhangs zwischen dem Zentrale-Orte-Konzept und dem Konzept der EMR ist insbesondere der Frage nachzugehen, inwieweit eine EMR als höchste Stufe einer zentralörtlichen Hierarchie, also als oberste Hierarchieklasse oberhalb der Oberzentren, angesehen werden kann.

Wenn man dabei den engeren, primär auf die Versorgung mit Gütern und Diensten bezogenen Zentralort-Begriff der Zentrale-Orte-*Theorie* zugrunde legt, wird man diese Frage verneinen müssen: Die primäre Funktion von Metropolregionen liegt nicht in der Versorgung mit Gütern und Diensten; sie besitzen keine abgrenzbaren Verflechtungsbereiche mit einer bestimmten Tragfähigkeit, und als Metropol*regionen* bilden sie einen in der Regel über die Kernstadt hinausreichenden transkommunalen metropolitanen Standortraum (Blotevogel 1998: 36ff.).

Diese Argumentation gilt allerdings nur solange, wie von einer prinzipiellen Gleichheit von theoretischem und planerischem Zentrale-Orte-Begriff ausgegangen wird. Im Unterschied dazu wird hier – wie schon mehrfach angesprochen – die Position eines weiterentwickelten planerischen Zentrale-Orte-Begriffs vertreten, der zwar raumwirtschaftstheoretisch fundiert ist (Zentrale-Orte-Theorie, Theorie der externen Agglomerations- bzw. Urbanisationseffekte), im Übrigen jedoch von seiner Funktion als raumordnungspolitisches Instrument („Organisationsmittel") her adäquat zu fassen ist. Wenn man dieser Überlegung folgt, lassen sich Metropolregionen durchaus als übergeordnete Hierarchiestufe oberhalb der „normalen" Oberzentren auffassen.

So ist die primäre Entwicklungsfunktion der Metropolregionen insofern durchaus mit dem Zentrale-Orte-Konzept kompatibel, als das Verhältnis von Versorgungs- und Entwicklungsfunktion systematisch mit der zentralörtlichen Hierarchie variiert: Während die Versorgungsfunktion (Sicherung der Mindestversorgung in zumutbarer Nähe) bei den Grundzentren im Vordergrund steht, tritt sie bei den höheren Rangstufen immer mehr zugunsten der Entwicklungsfunktion zurück.

Dementsprechend lassen sich auch (wenn überhaupt) nur auf den unteren Ebenen der zentralörtlichen Hierarchie Verflechtungsbereiche linear abgrenzen, weil dort Kriterien der Mindesttragfähigkeit von zentralen Einrichtungen für eine bestimmte Zahl von Haushalten wesentlich sind. Auf den höheren Ebenen der zentralörtlichen Hierarchie sind die Verflechtungen hingegen eher netzwerkförmig denn flächenhaft ausgebildet, weil es hier nicht um die Versorgung der privaten Haushalte mit Gütern und Diensten geht, sondern um überregionale Interaktionen von Unternehmen und anderen Einrichtungen (Güter, Dienste, Geld, Informationen usw.). Für diese Interaktionen ist die physische Distanz (und ihr ökonomisches Korrelat: die Transportkosten) nur von untergeordneter Bedeutung; viel wichtiger ist die sog. funktionale Distanz.

Gerade Metropolregionen entwickeln sich immer mehr zu Knoten in der global verflochtenen Ökonomie und Weltgesellschaft, wobei sich innerhalb von Europa eine deutliche hierarchische Differenzierung zwischen den unbestrittenen *global cities* London und Paris auf der einen Seite sowie den stärker auf Europa ausgerichteten „Euro-Metropolen" auf der anderen Seite vornehmen lässt (Cattan u.a. 1994; Kunzmann 1998; Palomäki 1997; Rebitzer 1995; Vandermotten u.a. 1999). Die großen deutschen Metropolregionen werden zumeist der zweiten Kategorie der Euro-Metropolen zugeordnet. Von ihnen zeigt Frankfurt a. M. den internationalsten Charakter und wird von einigen Autoren deshalb sogar zur Gruppe der *global cities* gerechnet (Beaverstock u.a. 2000; Blotevogel 1998: 29f.).

Voll kompatibel sowohl mit der Zentrale-Orte-*Theorie* als auch mit dem Zentrale-Orte-*Konzept* (jedenfalls in der hier vorgeschlagenen weiterentwickelten Form) ist die Eigenschaft der Metropolregionen als transkommunale regionale Standorträume metropolitaner Einrichtungen. Wenn man Zentrale Orte sinnvollerweise nicht mit Gemeinden gleichsetzt, sondern als räumliche Cluster zentraler Einrichtungen auffasst, erscheint es nur konsequent, die räumliche Erstreckung der Cluster mit der zentralörtlichen Hierarchie systematisch zu variieren: Wenn schon Oberzentren in Einzelfällen zu transkommunalen Standorträumen (nämlich unter Einbeziehung benachbarter Gemeinden) zu erweitern sind, so

muss dies erst recht für die Metropolregionen gelten: Da manche höchstrangigen Einrichtungen wie Flughäfen, Logistikzentren, Großhandel usw. aufgrund ihrer großen Flächenbedarfe nicht immer auf dem Territorium der Kernstadt einer Metropolregion untergebracht werden können, sondern in das Umland ausweichen müssen, werden die ehemals kompakten Metropolen[16] immer mehr zu Metropol*regionen*, die sukzessive weiter in das Umland ausgreifen. Das anschaulichste Modell für diese Entwicklung ist vermutlich die *Metropolitan Area* von Los Angeles, die sich über eine Entfernung von ca. 170 km erstreckt.

Das Raumordnungskonzept der Metropolregionen lässt sich also durchaus mit dem Zentrale-Orte-Konzept verbinden, indem die übliche dreistufige Hierarchie der Zentralen Orte nach oben erweitert wird. Dadurch wird zugleich akzentuiert, dass Zentrale Orte in der Raumordnungspolitik nicht mehr nur – wie in den 1960er und 1970er Jahren – ein Instrument zur Sicherung einer sozialstaatlich begründeten „Versorgungsgerechtigkeit" sind, sondern ein Instrument bzw. „Organisationsmittel" (U. Brösse) zur Erreichung eines weitaus komplexeren Zielsystems einschließlich der ökonomischen Entwicklung.

2.3 Handlungsfelder

Christaller definierte ursprünglich den "Zentralen Ort" als einen Standort, an dem räumlich gebündelt Güter und Dienste für die eigene Bevölkerung des Standortes sowie für ein (hierarchisch gestaffeltes) Umland angeboten werden. Es handelt sich somit um einen ausschließlich tertiärwirtschaftlichen Ansatz, der zudem durch den Bezug auf haushaltsorientierte Infrastruktur den wichtigen Bereich der unternehmensorientierten Infrastruktur außer Acht lässt. Im Mittelpunkt dieser traditionellen Zielsetzung zentralörtlicher Konzepte steht damit die Versorgungsfunktion.

In der Praxis der Raumordnung, Regional- und Landesplanung wurde dieses enge und stark eingegrenzte Verständnis von Zentralen Orten vor allem in den 1960er und 1970er Jahren ausgeweitet. Zentrale Orte bilden heute in der Raumordnung einen umfassenden Bezugsraster für eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen und Raumansprüche, die sich mit dem ursprünglichen theoretischen Ansatz häufig nicht oder nur sehr eingeschränkt in Einklang bringen lassen. Das zentralörtliche Konzept wurde damit für Raumordnung, vor allem für die Regional- und Landesplanung, zu einem wesentlichen Bestandteil siedlungsstruktureller Planungsinstrumente (vgl. Kap. I.2.1.).[17]

---

[16] Das klassische Beispiel ist Paris im 19. Jahrhundert. Inzwischen ist aber auch die Metropole Paris längst zu einer Metropol*region* geworden.

[17] Obwohl immer wieder hinterfragt wird, ob diese inhaltliche Ausweitung des Zentralitätsbegriffs mit den theoretischen Grundlagen vereinbar ist, wäre es angesichts der inzwischen sehr weitreichenden Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnung verfehlt, das Verständnis von Zentralörtlichkeit wieder auf den ursprünglichen Erklärungsansatz der Zentrale-Orte-Theorie zurückführen zu wollen. Empfehlungen zur künftigen Verwendung Zentraler Orte sollten vielmehr neben dem theoretischen Hintergrund auch inzwischen vorliegende Erfahrungen, vor allem aber die notwendigen Bezüge zu übergeordneten Zielen der Raumordnung, insbesondere dem Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung, berücksichtigen.

Im Folgenden sollen neben der Versorgungsfunktion die Handlungsfelder „Siedlungsentwicklung", „Verkehr", und „Gewerbliche Wirtschaft" angesprochen werden. Die in den folgenden Abschnitten enthaltenen Empfehlungen gelten zunächst grundsätzlich; sie werden dann in den Kapiteln II.2.5 und II.2.7 weiter differenziert.

2.3.1 Siedlungsstruktur

Der Begriff „Siedlungsstruktur" wird hier als zusammenfassende Bezeichnung für alle Erscheinungsformen einer baulichen Inanspruchnahme des Raumes verwendet. Dazu gehören demnach insbesondere Wohnbau- und Gewerbeflächen, aber auch sonstige Bauflächen sowie technische Infrastrukturen. Die zur Steuerung der Siedlungsstruktur in der Regional- und Landesplanung eingesetzten Planelemente orientierten sich in den letzten Jahrzehnten überwiegend an dem Leitbild der sogenannten „dezentralen Konzentration". Der Grundgedanke dieses Leitbildes besteht darin, einerseits bestimmte siedlungsstrukturelle Entwicklungen an dafür besonders gut geeigneten Standorten in sinnvoller Weise zusammenzuführen, andererseits nachteiligen Auswirkungen einer überzogenen und einseitigen Konzentration auf nur wenige Agglomerationen frühzeitig entgegenzuwirken. In diesem Sinne fordert auch das ROG in § 2 (2) Nr. 2, „die Siedlungstätigkeit ... räumlich zu konzentrieren und auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte auszurichten".

Als begrifflicher Gegenpol zur Siedlung ist der Freiraum, also die unbesiedelte Landschaft, anzusehen. In dem Maße, wie sich die Raumordnung in den letzten Jahrzehnten immer stärker mit dem Schutz und der Entwicklung von Freiraumfunktionen auseinandergesetzt hat (vgl. dazu Geyer 1987), hat sie gleichzeitig ergänzende Planungsansätze zur Steuerung der Siedlungsstruktur entwickelt, die sie restriktiv auf die bauliche Beanspruchung des Freiraumes auswirken. Als Beispiele dafür können regionale Grünzüge und Grünzäsuren benannt werden.

Die quantitativ größten Anteile der Siedlungsstruktur entfallen auf Wohnbau- und Gewerbeflächen. Daher soll im Folgenden insbesondere darauf eingegangen werden, welche Bedeutung das zentralörtliche Konzept für die räumliche Entwicklung im Bereich der Wohnbauflächen spielt. Die Frage der Gewerbeflächen wird in einem späteren Abschnitt (Gewerbliche Wirtschaft) thematisiert.

In fast allen Regionalplänen oder Landesentwicklungsprogrammen werden Zielsetzungen zur Schwerpunktbildung in der Siedlungsentwicklung formuliert, bei denen Zentrale Orte einen wichtigen, wenn nicht sogar ausschließlichen Bezugsrahmen darstellen. Flankiert werden derartige Festlegungen häufig durch Verknüpfungen mit städtebaulichen Förderinstrumenten, z. B zur Stadterneuerung. Aufgrund der in Zentralen Orten gebündelten haushaltsorientierten Infrastruktur ist diese Vorgehensweise plausibel. Die damit erreichbaren Effekte im Hinblick auf Verkehrsvermeidung lassen diese Verknüpfung auch vor dem Hintergrund der Forderung nach einer nachhaltigen Raumentwicklung als sinnvoll erscheinen.

Allerdings stellt sich für die Zukunft die grundsätzliche Frage, ob Zentrale Orte in allen Fällen und unter allen Bedingungen auch als Schwerpunkte der Wohnbauentwicklung zu

definieren sind. Regional- und Landesplanung haben in ihren Programmen und Plänen schon immer weitere Ansätze zur Steuerung der Wohnbauentwicklung eingesetzt. So wurden z.B. Richtwerte definiert, welche die künftige Wohnbauentwicklung quantitativ beeinflussen sollten. In einzelnen Bundesländern wurden zudem spezielle Funktionsvergaben praktiziert, die eine spezifische Schwerpunktbildung im Wohnungsbau verwirklichen sollten. Diesen quantitativen und qualitativen Zielen zur Wohnsiedlungsentwicklung steht das verfassungsrechtlich garantierte Recht der Kommunen auf Eigenentwicklung gegenüber, was die Wirksamkeit dieser Instrumente insbesondere in Räumen mit stagnierender oder gar rückläufiger Bevölkerungsentwicklung stark einschränkte.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Problematik wurden seit Beginn der 1980er Jahre vermehrt auch flächenbezogene Kennzeichnungen zur Wohnbauentwicklung in Regionalpläne aufgenommen. Zur planungsmethodischen Vorbereitung der Positivkennzeichnung von Wohnbauflächen in Regionalplänen wurden komplexe Bewertungsverfahren entwickelt, in denen insbesondere die Umweltverträglichkeit neuer Wohnbauflächen Berücksichtigung fand. In derartigen Ansätzen wurde zwar immer wieder auch die Zuordnung neuer Wohnbauflächen zu zentralörtlichen Strukturen in die Bewertung einbezogen, aber im Rahmen umfassender Abwägungsprozesse auch zuweilen gegenüber konkurrierenden Kriterien, z.B. der Umweltverträglichkeit, zurückgestellt.

Im Zuge derartiger Verfahren wurde speziell in Verdichtungsräumen das Problem der begrenzten Baulandreserven bewusst. Zudem führt ein verstärkter Siedlungsdruck in Zentralen Orten zwangsläufig auch zu erhöhten Baulandpreisen, die die Schaffung von Wohnungseigentum für einkommensschwächere Teile der Bevölkerung beeinträchtigen. Derartige Probleme treten auch außerhalb der Verdichtungsräume auf, hier insbesondere in Zentralen Orten der oberen, teilweise auch der mittleren Stufe.

Eine am Leitbild der Nachhaltigkeit orientierte Siedlungsplanung sollte in erster Linie die Schaffung möglichst kompakter Siedlungsstrukturen anstreben. Nach wie vor bieten punkt-axiale Strukturen die besten Voraussetzungen, um die notwendigen Interaktionswege innerhalb und zwischen den Siedlungen zu minimieren. Allerdings erfordern derartige Konzepte auch die Einbeziehung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bei der Kennzeichnung von potenziellen Siedlungsflächen. Erforderlich ist daher die inhaltliche Verknüpfung von zentrenorientierten Siedlungskonzepten mit Verfahren zur Ermittlung und Ausweisung umweltverträglicher Siedlungserweiterungen.

Zusammenfassend bedeutet dies, dass das Zentrale-Orte-Konzept in der Zukunft als Planungsinstrument zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung zwar weiterhin ein wichtiges Entscheidungskriterium zur Auswahl geeigneter Schwerpunkträume darstellt, aber in zunehmendem Maße durch flankierende Planungsinstrumente ergänzt werden muss. Dabei spielen insbesondere Baulandpotenzialmodelle zur systematischen Einbeziehung weiterer Standortfaktoren eine bedeutsame Rolle.

2.3.2 Verkehr

Wachsende Relevanz wird dem zentralörtlichen System auch im Hinblick auf die Verkehrsplanung sowie die diesbezüglichen Festlegungen von Raumordnung und Landesplanung zugewiesen. Ganz generell sind Zentrale Orte sinnvolle Knotenpunkte für Verkehrssysteme. Dies gilt vornehmlich für den Bereich des öffentlichen Verkehrs.

An dieser Stelle ist auf die in der Raumordnungsdiskussion oft vorgenommene enge Verbindung zwischen zentralörtlichen Konzepten und der Konzeption von Entwicklungs- und Siedlungsachsen (punkt-axiale Siedlungskonzepte) hinzuweisen. Obwohl die Achsen in den letzten Jahren in der Raumordnungspraxis deutlich an Bedeutung verloren haben, stellt sich insbesondere im Hinblick auf die kleinräumigen Siedlungsachsen auch aktuell noch die Frage, in welchem Verhältnis sie zu den zentralörtlichen Strukturen zu sehen sind.

Die Querbezüge zwischen dem Zentrale-Orte-Konzept und der Verkehrsentwicklung bieten auch geeignete Ansatzpunkte für die notwendige Diskussion zum Thema „Zentrale Orte und Nachhaltigkeit". Wesentlich ist dabei die Frage, welchen Beitrag das Konzept der Zentralen Orte für die Entwicklung einer Siedlungsstruktur leisten kann, die dem raumordnerischen Leitbild der Nachhaltigkeit entspricht.[18] Die Kernaufgabe Zentraler Orte als Versorgungsstandort macht sie zwangsläufig zu einem bevorzugten Mobilitätsziel. Für die Verkehrsplanung spielen daher zentralörtliche Strukturen eine besonders wichtige Rolle. Dies gilt insbesondere für regionale Verkehrskonzepte, weniger für Entwicklungen im Fernverkehr.

In der großräumigen Verkehrsentwicklung ist in letzter Zeit sogar eine deutliche Loslösung von zentralörtlichen Bindungen festzustellen. Dies gilt insbesondere für die Standortwahl von höherwertigen Verkehrsinfrastrukturen, wie den Bau von Flughäfen und von Haltepunkten im Hochgeschwindigkeitsverkehr auf der Schiene, die nicht zuletzt auch aufgrund ihrer sonstigen Standortanforderungen häufig weit außerhalb der Zentralen Orte angelegt werden. Derartige Entwicklungen verschlechtern die verkehrliche Lagegunst vieler Zentren, wobei davon primär die Innenstadtlagen betroffen sind. Letzteres erschwert insbesondere die konzeptionelle Verknüpfung von Nah- und Fernverkehrsmitteln. Wie unten noch dargestellt wird, sind regionale ÖPNV-Konzepte fast überall radial auf Zentren hin ausgerichtet. Wichtige Bezugspunkte außerhalb der Zentren, also z.B. ein ICE-Bahnhof „auf der grünen Wiese", lassen sich in derartige Konzepte nur schwer und unter Einbeziehung von Umsteigebeziehungen einbinden.

Im regionalen Bezugsfeld spielen insbesondere die Zentralen Orte der unteren und mittleren Stufe für die Verkehrsplanung, vor allem für den Bereich des öffentlichen Verkehrs, eine wichtige Rolle. Insbesondere in ländlich strukturierten Räumen, die häufig unter einer unzureichenden Bündelung von Verkehrsströmen leiden, ist eine systematische Knotenbildung in entsprechenden Zentren für die Planung unabdingbar. Auch die hierar-

[18] Spontan lässt sich hier sehr einfach eine plausible Argumentationskette aufbauen, die den Beitrag zentralörtlicher Strukturen zur Verkehrsvermeidung oder -verminderung nachweist. Dem lassen sich jedoch auch gegenläufige Effekte entgegenhalten, die in Folge überzogener Konzentrationen von Versorgungseinrichtungen zu erhöhter Mobilität zwingen. Außerdem wurde oben bereits auf die Grenzen der Wohnsiedlungsentwicklung in Zentralen Orten hingewiesen.

chische Struktur des Zentrale-Orte-Konzepts bietet in diesem Zusammenhang eine nicht zu unterschätzende Planungs- und Argumentationshilfe. Dies gilt z.B. für die „Haltepolitik" im Schienenpersonennahverkehr, wenn eine Differenzierung nach „schnellen" und „langsameren" Zügen vorgenommen wird und eine Zuggattung notwendigerweise nicht alle Haltepunkte bedienen kann. Dies gilt aber auch für die Neukonzeption regionaler ÖPNV-Netze, die in der Regel ebenfalls hierarchisch angelegt werden und die unterschiedliche Bedienungsstandards an Zentralitätsstufen orientieren. Ein Beispiel dafür bieten die in Rheinland-Pfalz in den letzten beiden Jahren neu eingeführten regionalen Busverkehre (vgl. dazu Burmeister/Geyer 1999).

Im Hinblick auf den Straßenverkehr stehen Zentrale Orte in einem besonderen verkehrspolitischen Spannungsfeld. Die Funktionsfähigkeit Zentraler Orte hängt in erheblichem Maße von ihrer Erreichbarkeit ab. Dies gilt natürlich nicht nur für öffentliche Verkehrsmittel, sondern auch für den Individualverkehr. Beginnend mit der Schaffung von ersten Fußgängerzonen zu Anfang der 1970er Jahre, hat sich zumindest die unmittelbare Erreichbarkeit vieler zentralörtlicher Einrichtungen für den motorisierten Individualverkehr, insbesondere die des Einzelhandels in vielen Innenstädten, zugunsten anderer Qualitäten laufend verschlechtert. Nicht zuletzt diese Rahmenbedingungen haben zu der vielfach beklagten und in diesem Band mehrfach angesprochenen Verlagerung wesentlicher Einrichtungen in besser erreichbare, suburbane Randlagen geführt. Diese Entwicklungen erleichtern zwar die Erreichbarkeit der Einrichtungen im MIV, verschlechtern jedoch die Voraussetzungen zur Schaffung leistungsfähiger und wirtschaftlicher ÖPNV-Strukturen.

Zentrale Einrichtungen außerhalb der Kernstädte sind in der Regel deutlich schlechter mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erschließen als die Innenstädte. Erschwerend hinzu kommt die meist weitläufige und wenig fußgängerfreundliche Erschließung der entsprechenden Gebiete. Diese Problematik ist inzwischen auch für Zentren ländlicher Räume von Bedeutung, für die die Erreichbarkeit im Individualverkehr angesichts insgesamt schlechterer Angebote im ÖPNV insgesamt noch bedeutsamer ist als in Ballungsräumen.

Insgesamt ist das Zentrale-Orte-Konzept für den Bereich der Verkehrspolitik von grundlegender Bedeutung. Bei der Entwicklung von Verkehrskonzepten stellen Zentrale Orte wichtige Bezugspunkte dar. Für ÖPNV-Konzepte im ländlichen Raum ist die lokale Bündelung von regional bedeutsamen Verkehrszielen eine unverzichtbare Voraussetzung für die notwendige Mindestnachfrage nach öffentlicher Verkehrsleistung.

2.3.3 Versorgung

Die klassische Aufgabe der Zentralen Orte besteht in der räumlichen Bündelung von haushaltsorientierten Infrastrukturen, die im weitesten Sinne der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Diensten dienen. Dabei umfasst der Versorgungsbegriff sowohl öffentliche Einrichtungen als auch private Dienstleistungen sowie den Einzelhandel.

Neben der Bündelung von Einrichtungen, die auf die zeitliche und räumliche Koppelung von Besorgungen abhebt, war für den Versorgungsaspekt als zweites Merkmal die hierarchische Struktur in der Bedeutung von Einrichtungen relevant. In einer einfachen Klassifizierung wurden i.d.R. Dienste und Güter des kurz-, mittel- und langfristigen Bedarfs unterschieden. Diese Unterscheidung korrespondierte mit der durchschnittlichen Häufig-

keit der Inanspruchnahme oder Nachfrage nach Gütern und Diensten. Gleichzeitig konnte davon ausgegangen werden, dass die Bereitschaft, größere Distanzen hin zu einer Versorgungseinrichtung zurückzulegen, mit der Häufigkeit der Nachfrage korreliert. Auf der Grundlage dieser Zusammenhänge war eine systematische und an Tragfähigkeiten orientierte Zuordnung von Versorgungseinrichtungen zu den verschiedenen zentralörtlichen Stufen möglich. Dabei spielte der Versorgungsaspekt insbesondere für die Stufen der untersten und mittleren Ebene eine besondere Rolle.

Inzwischen haben sich die für derartige Festlegungen relevanten Rahmenbedingungen grundlegend verändert; dies wurde bereits in Kap. I.4 ausführlich dargestellt. Entscheidend ist vor allem,

- dass sich das Nachfrageverhalten der Bevölkerung – und dies gilt insbesondere für den Einzelhandel – gewandelt hat,
- dass es für den größten Teil der Bevölkerung weder ein technisches noch ein wirtschaftliches Problem ist, auch größere Distanzen bis zu einer Versorgungseinrichtung zurückzulegen und
- dass insbesondere ökonomische Zwänge die Anbieter von Gütern und Diensten veranlassen, ihre Leistungen in immer größeren Einheiten anzubieten.

Dies alles spricht keineswegs gegen eine räumliche Bündelung von Versorgungseinrichtungen in Zentralen Orten; allerdings wird die strenge hierarchische Struktur des Systems damit tendenziell in Frage gestellt. Aus diesem Grunde sollte das Konzentrationsgebot bei der Standortfindung für Versorgungseinrichtungen mit überörtlicher Bedeutung grundsätzlich beibehalten werden. Dabei ist natürlich auch zu berücksichtigen, dass sich zumindest im Bereich der öffentlichen Einrichtungen die Frage nach neuen Standorten nur noch sehr selten stellt.

Anders verhält es sich bei privaten Dienstleistern, die z.B. in der Freizeitwirtschaft zur Zeit einen in hohem Maße raumwirksamen Entwicklungsdruck entfalten. Für die Entwicklung zentralörtlicher Strukturen sind aus dem Bereich „Freizeit" vor allem die in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung gewinnenden urbanen Freizeitgroßeinrichtungen relevant (vgl. Röck 1998). Entgegen den „zentralitätsfeindlichen" Trends der 1970er und 1980er Jahre, Freizeit primär „auf der grünen Wiese" anzusiedeln, sind integrierte Standorte für die Betreiber der sog. *Urban Entertainment Center* (UEC) durchaus eine interessante Alternative. Damit bieten sich der Raumordnung in diesem Bereich gute Perspektiven für ihre Einbeziehung in zentralörtliche Konzepte. In kleinerem Maßstab gilt dies natürlich auch für Einrichtungen wie Großkinos oder Diskotheken.

Für den öffentlichen Bereich können zentralörtliche Konzepte insbesondere bei der Umstrukturierung von Einrichtungen Bedeutung besitzen. Dies gilt für Verwaltungsstrukturreformen (siehe derzeit z.B. die Diskussionen um die staatliche Mittelinstanz in verschiedenen Bundesländern) wie für Veränderungen im Bildungswesen (z.B. die Schaffung von sog. „Regionalschulen" in Rheinland-Pfalz, die eine Kombination aus Haupt- und Realschulen darstellen). Der Rückbau öffentlicher Infrastrukturen ist vor allem in den neuen Bundesländern nach wie vor ein aktuelles Thema. Dies gilt in besonderem Maße für die Bereiche Bildung und Gesundheit.

Zunehmende Bedeutung erhalten Zentrale-Orte-Konzepte für die Sicherung eines Mindeststandards an Versorgungseinrichtungen in besonders dünn besiedelten Gebieten (vgl. auch Kap. II.2.5.3). Im Zuge der sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich anhaltenden Maßstabsvergrößerung in den Angebotsstrukturen ist die Tragfähigkeit einzelner Versorgungseinrichtungen in dünn besiedelten Räumen immer häufiger in Frage gestellt. Will man der fortschreitenden Konzentration solcher Einrichtungen in höherwertigen Zentren entgegenwirken, muss über alternative Wege zur Verbesserung der Tragfähigkeit nachgedacht werden. Letzteres ist nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Privatisierung ehemals öffentlicher Einrichtungen notwendig.

Ein denkbarer und inzwischen auch mehrfach erprobter Weg besteht in der Kombination verschiedener Dienstleistungen in einer räumlichen und funktionalen Einheit. Hier spielen gerade die oben angesprochenen privatisierten Einrichtungen von Post und Bahn, aber auch Finanzdienstleistungen und Versicherungen eine wichtige Rolle. Während z.B. Postagenturen in Verbindung mit kleinen Läden für die Grundversorgung inzwischen häufiger anzutreffen sind, werden Vertriebsstrukturen der Deutschen Bahn erst in jüngster Zeit mit anderen Funktionen in Zusammenhang gebracht (Service-Store-Konzept). Zunehmend übernehmen auch Tankstellen die Funktion multifunktionaler Versorgungseinrichtungen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die räumliche Konzentration von privaten und öffentlichen Versorgungseinrichtungen in Zentralen Orten nach wie vor für Anbieter und Nachfrager sinnvoll ist. Bedeutsam sind insbesondere die unteren Ebenen der Zentrale-Orte-Systematik (Mittel- und Grundzentren). Allerdings sollte künftig auf die normative Festlegung von differenzierten Ausstattungskatalogen verzichtet werden.

2.3.4 Gewerbliche Wirtschaft

Zentralen Orten wurden von der Raumordnung häufig umfassende Entwicklungsfunktionen zugewiesen. Als Konzept der "Entwicklungszentren" erlangte diese inhaltliche Erweiterung des zentralörtlichen Prinzips erstmals mit dem Bundesraumordnungsprogramm (BROP) 1975 konkrete raumordnungspolitische Bedeutung. Den Bezugspunkt eines Entwicklungszentren-Systems für die Bundesrepublik bildete das Zentrale-Orte-System, wobei das Hauptaugenmerk auf bestehende Oberzentren und leistungsstarke Mittelzentren gelegt wurde. Allerdings enthielt das BROP bereits den Hinweis, dass für die Ausweisung von Entwicklungszentren nicht ausschließlich Zentrale Orte in Betracht kommen; ebenso müssten auch nicht alle Ober- und Mittelzentren mit dieser Zusatzfunktion versehen werden.

Obwohl das Konzept der Entwicklungszentren trotz seiner starken Betonung im Bundesraumordnungsprogramm 1975 in der raumordnungspolitischen Diskussion der Folgejahre sehr schnell wieder in Vergessenheit geriet, blieb die generelle Verbindung zwischen dem zentralörtlichen System und der raumordnerischen Definition von Schwerpunkten der gewerblich-industriellen Entwicklung für die praktische Raumplanung auf Dauer von Interesse. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die Möglichkeiten, die aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur erwuchsen. Die in diesem Zusammenhang früher vorgenommenen Ausweisungen der sogenannten

GA-Schwerpunktorte orientierten sich in starkem Maße an den zentralörtlichen Festlegungen der Raumordnung. In der Raumordnung wurde dies über Jahre hinweg als Erfolg für die Durchsetzungsfähigkeit dieser Konzeption gewertet.

Erst in jüngster Zeit wurden in der Regional- und Landesplanung neue Standortmodelle zur Beeinflussung der gewerblich-industriellen Entwicklung erarbeitet, in denen stärker der Aspekt der Standort- und Flächenvorsorge dominiert. Hier kam es häufiger auch zu Standortfestlegungen, die nicht mehr zwangsläufig im Einklang mit den zentralörtlichen Vorgaben standen (vgl. dazu ARL 1995: 215 ff.; Geyer 1997: 15 ff.).

Für die Weiterentwicklung des zentralörtlichen Systems in der Raumordnung stellt sich somit die Frage, in welchem Verhältnis Zentrale Orte künftig zu gewerblich-industriellen Entwicklungsfunktionen stehen. Ist eine pauschale Verknüpfung entsprechender instrumenteller Vorgaben der Raumordnung zwischen diesen beiden Ansätzen sinnvoll; gehört somit die Schaffung von günstigen Standortbedingungen für die gewerblich-industrielle Entwicklung zu den Kernaufgaben eines Zentralen Ortes?

Die inhaltliche Verknüpfung von raumordnerisch angestrebten Schwerpunktbildungen im Bereich der gewerblich-industriellen Entwicklung erfolgt sinnvollerweise mit zentralörtlichen Strukturen, insbesondere Ober- und Mittelzentren. Dies gilt insbesondere für ländliche Regionen, in denen Zentrale Orte als Standorte für unternehmensorientierte Infrastruktur auch wichtige Fühlungsvorteile für industrielle Unternehmen bieten. Gleichzeitig führt die Kombination von Arbeitsplatz- und Infrastrukturschwerpunkten ebenfalls zu einer Reduzierung des Verkehrsaufkommens. Auch Strategien der Innovations- und Technologieförderung einschließlich der Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben vor allem kleinerer Unternehmen erfordern den Bezug zu entsprechenden Einrichtungen, die meistens in Verbindung mit Bildungseinrichtungen angeboten werden. Deren Standorte liegen traditionell in Zentralen Orten der oberen und mittleren Stufe.

Ohnehin spielt der tertiäre Sektor für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen eine zunehmend wichtigere Rolle. Während die diesem Bereich zuzuordnenden haushaltsorientierten Dienstleistungen vor dem theoretischen Hintergrund des Konzepts nicht diskutiert werden müssen, stellt sich die Frage nach ihrem Verhältnis zu Zentralen Orten bei den unternehmensorientierten Dienstleistungen um so stärker.

Eine klare Beantwortung dieser Frage stößt auf besondere methodische Probleme. Der Bereich der unternehmensorientierten Dienste ist ausgesprochen inhomogen, er reicht von der Putzfrau bis zum hochwertigen Forschungslabor, vom Wachdienst bis zur Unternehmensberatung. Viele Dienste lassen sich auch nicht eindeutig und ausschließlich als unternehmensorientiert definieren; häufig werden ihre Angebote gleichermaßen auch von privaten Haushalten in Anspruch genommen. Die Standortwahl von unternehmensorientierten Dienstleistern scheint oft eher von historischen Zufälligkeiten geprägt zu sein als von einer erkennbaren Orientierung an Zentrenhierarchien. Gebhardt (1996, S.695) beschreibt ein sehr differenziertes Standortwahlverhalten je nach Dienstleistung, hebt aber die aus Prestigegründen an größeren Zentren orientierte Standortwahl besonders hochrangiger Dienste hervor.

Gut nachvollziehbare Zusammenhänge gibt es zwischen Standorten für unternehmensorientierte Dienste und „Wissensstandorten". Viele Existenzgründer aus diesem Bereich

suchen die Nähe zu Hochschulen oder sonstigen Forschungseinrichtungen; ein Trend, der durch die Einrichtung von Technologie- und Gründerzentren im Umfeld von Hochschulen noch verstärkt wurde.

Speziell für die unternehmensbezogenen Dienstleistungen ist daher eine enge Verknüpfung mit dem Zentrale-Orte-Konzept raumordnerisch sinnvoll. Allerdings muss in aller Deutlichkeit darauf hingewiesen werden, dass sich Bürodienstleistungen einer direkten raumordnerischen oder auch städtebaulichen Steuerung weitgehend entziehen. Eine Beeinflussung ihrer räumlichen Entwicklung kann daher allenfalls durch informelle Ansätze oder ökonomische Anreize erfolgen.

Neben diesen Argumenten für eine Verknüpfung zentralörtlicher Funktionen mit gewerblichen Schwerpunktorten sind jedoch auch einige Einschränkungen zu beachten. Dies gilt insbesondere für die häufig unzureichende Verfügbarkeit von ausreichend großen, vor allem aber konfliktfreien Flächenpotenzialen zur Ansiedlung bzw. Erweiterung von Gewerbe- und Industriebetrieben. In der Folge sind Regional- und Landesplanung – wie bereits oben angedeutet – in letzter Zeit vermehrt dazu übergegangen, eigenständige Standortkonzepte für regional bedeutsame Industrie- und Gewerbeansiedlungen zu entwickeln, in denen zentralörtliche Strukturen keine entscheidende Rolle mehr spielen, sondern mehr die tatsächliche Standorteignung sowie die Umweltverträglichkeit von zusätzlich auszuweisenden Industrieflächen.

Insgesamt gesehen spricht vieles dafür, dass Zentrale Orte auch die Funktion ökonomischer Entwicklungszentren übernehmen können. Dies gilt allerdings vorrangig für höherwertige Zentren (Ober- ggf. auch Mittelzentren sowie auf übergeordneter Ebene vor allem die Metropolregionen). Die Zuweisung ökonomischer Entwicklungsfunktionen an Zentrale Orte sollte vor allem in Förderregionen erfolgen und dort mit aktuellen und künftigen Förderprogrammen verknüpft werden. Eine enge Verbindung von Raumordnung und regionaler Strukturpolitik ist an dieser Stelle unabdingbar; ihre konkrete Umsetzung sollte in regionalen Entwicklungskonzepten (REK) erfolgen.

Unabhängig von Zentralen Orten sollte die Ausweisung von regional bedeutsamen Gewerbe- und Industriestandorten im Sinne von Vorrangflächen erfolgen. Eine räumliche Zuordnung derartiger Vorrangflächen zu höherwertigen Zentren ist zwar wünschenswert, angesichts der übrigen Standortanforderungen an den Mikrostandort jedoch nicht zwingend vorzugeben.

2.3.5 Zusammenfassende Übersicht über die künftige Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzepts für die Entwicklung wesentlicher Raumfunktionen

Die voran stehenden Ausführungen haben deutlich gemacht, dass das Zentrale-Orte-Konzept für die raumordnerische Steuerung der untersuchten raumrelevanten Handlungsfelder von unterschiedlicher Bedeutung ist. In Kap. II.2.7. wird zudem noch eine weitergehende strukturräumliche Differenzierung vorgenommen. Die nachfolgende Übersicht enthält eine vereinfachte tabellarische Übersicht über die instrumentelle Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzepts für die untersuchten Handlungsfelder.

Übersicht 1: Die Variation des Ziel-Mittel-Systems der Zentrale-Orte-Politik nach Hierarchieebenen

Zentralitätsstufen	Leitfunktion	Strategische Größen (in den Handlungsfeldern Versorgung, Verkehr, Siedlung, Wirtschaft)	Instrumentelle Ansatzpunkte/ Beispiele für Konkretisierungen	Umsetzung	Bezug zur Nachhaltigkeit
Metropolregionen	Innovation und Wettbewerb	• Regionale Wissenscluster von internationaler Bedeutung	Hochschulen Öffentliche u. private F&E-Einrichtungen, Einrichtungen des Wissenstransfers	Technisch-infrastrukturelle Instrumente Finanzielle und rechtliche Instrumente Fachpolitiken (insb. in den Bereichen Infrastrukturpolitik, Forschungs- und Technologiepolitik, Bildungspolitik, Verkehrspolitik, Wohnungsbaupolitik) mit dem Ziel der räumlichen Bündelung von Aktivitäten, um positive Externalitäten zu erzeugen und negative zu vermeiden	Überwiegend ökonomisch begründete Leitfunktion: „Freies-Spieler-Kräfte-Zentralität" Überwiegend zivilgesellschaftlich begründete Leitfunktion: „Aushandlungs-Zentralität" zwischen den Interessen verschiedener Akteursgruppen Überwiegend sozialstaatlich begründete Leitfunktion: „Versorgungszentralität"
		• Bedeutende private und öffentliche Steuerungs- und Kontrollfunktionen • Hochspezialisierter Arbeitsmarkt mit internationaler Vernetzung	Hauptsitze transnationaler Unternehmen Hochspezialisierte Dienstleistungsunternehmen Sitz von Parlament, Regierung und bedeutenden Behörden		
		• Höchstwertige Kultur- und Freizeitangebote	Theater nationaler und internationaler Reputation Großveranstaltungen der Kultur und Unterhaltung Freizeiteinrichtungen (Themenparks, Brand Parks)		
		• Knotenpunkt im europäischen Hochgeschwindigkeitsverkehrsnetz	Halte- und Umsteigepunkt im europäischen HGV Internationaler Flughafen		
		• Bedeutendes Finanzzentrum	Sitz großer Banken und Versicherungen Börse und Finanzdienstleistungen		
		• Standort neuer Medien u. wirtschaftsnaher Kommunikationsinfrastruktur	Messen und Ausstellungen Funkmedien, überregionale Printmedien Unternehmen der Medienwirtschaft		
Oberzentren	Ressourcenschonende Entwicklung/-Räumliche Bündelung von Infrastruktur	• Wissenscluster von nationaler und regionaler Bedeutung	Hochschule Einrichtungen des Innovationstransfers		
		• Private und öffentliche Steuerungs- u. Dienstleistungsfunktionen	Sitz einiger Großunternehmen Spezialisierte Dienstleistungsunternehmen Sitz regionaler Behörden		
		• Spezialisierter Arbeitsmarkt mit regionalen und nationalen Verflechtungen	Theater mit ständigem Ensemble		
		• Hochwertige Kultur- und Freizeitangebote/Standorte der Bündelung verschiedener kultureller Funktionen	Regelmäßige saisonale Veranstaltungen der Kultur und Unterhaltung (Kultursommer etc.) Ausdifferenzierte Formen von Alternativkultur		
		• Hochwertige Verkehrsinfrastruktur	Güterverkehrszentrum, Güterverteilzentrum ICE/IC-Bahnhof		
		• Standort räumlich-funktionaler Arbeitsteilung in einer polyzentrischen Siedlungsstruktur	Großstadt-„City" mit Warenhäusern Neue Zentrentypen, z.B. Shopping Malls Größere Stadtteilzentren		
Mittelzentren	Versorgung/Infrastruktur, polyzentrische siedlungsstrukturelle Ordnung	• Regionale Bildungs- und Ausbildungsfunktion	Schulen der Sekundarstufe II Sonderschule		
		• Arbeitsmarktzentrum	Öffentliche Bibliothek		
		• Zentrale Funktionen für Kultur, Freizeit und Unterhaltung	Veranstaltungshalle Öffentliches Schwimmbad Weitere wohnungsnahe Freizeiteinrichtungen		
		• Überregionale Verkehrsanbindung	Anbindung an Schienenfernverkehr ÖPNV-Knotenpunkt		
		• Zentrale Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion	Stadtzentrum mit breit gefächertem Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot, Fußgängerzone		
		• Einrichtungen des Gesundheitswesens	Regelkrankenhaus Fachärzte		
		• Kompakte Stadt der kurzen Wege	Konzentration der Bautätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte mit ÖPNV-Erschließung (Inter)kommunale Gewerbegebiete		
Grundzentren	Wohnstandortnahe Grundversorgung	• Grundversorgung mit Gütern (Einzelhandel) und Dienstleistungen	Einzelhandelsbetriebe der Grundversorgung Kombinierte Einzelhandels-/Dienstleistungsbetriebe („Laden 2000" etc.)		
		• Kommunale Autonomie und elementare öffentliche Dienstleistungen	Allgemeinärzte, Apotheke Gemeindeverwaltung Kindertagesstätten Einrichtungen der Altenpflege Einrichtungen der Behindertenhilfe		
		• Elementare Bildungseinrichtungen	Grundschule Schule der Sekundarstufe I		
		• Basale Kommunikationsdienste	Kommunikationszellen (z.B. Internet-Café)		
		• Öffentliche Verkehrsanbindung	ÖPNV-Haltestellen		
		• Kompakte Siedlungsstruktur	Konzentration der Bautätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte		

2.4 Räumlicher Bezug zentralörtlicher Funktionszuweisungen

Einen wesentlichen Schwachpunkt in der Umsetzung zentralörtlicher Konzepte stellt die vorherrschende Orientierung am Territorialprinzip dar. Ohne dass dies zwingend aus den theoretischen Grundlagen bzw. planerischen Erfordernissen zu begründen ist, werden in der Planungspraxis i.d.R. die zentralörtlichen Funktionen auf das gesamte Territorium der jeweiligen politischen Gemeinde bezogen. Damit besitzt die jeweilige Kommunalstruktur eine große Bedeutung für die Zielgenauigkeit der mit den zentralörtlichen Ausweisungen angestrebten Bindungen.

Nur in Ausnahmefällen „passt" das kommunale Territorium zu den funktionalen Anforderungen an einen „Zentralen Ort". Meist ist festzustellen, dass

- sich entweder der zentralörtliche Standortbereich tatsächlich über die Grenzen des Zentralen Ortes in den suburbanen Raum hinaus entwickelt hat (Falltyp I) oder
- dass das Gemeindegebiet deutlich größer ist als der mit zentralörtlicher Bedeutung versehene Teil der Siedlungsstruktur (Falltyp II).

Da nicht unterstellt werden kann, dass die fehlende Kongruenz von dem Bereich, der als Standortraum für die Erfüllung zentralörtlicher Funktionen geeignet ist, und dem Territorium der kommunalen Gebietseinheit durch eine „maßgeschneiderte" Gebietsreform korrigiert werden kann, ist eine Weiterentwicklung der Anwendung des Zentrale-Orte-Konzeptes erforderlich, die diese Problematik systematisch berücksichtigt. Daher werden im Folgenden getrennt für die beiden Falltypen Vorschläge zur Lösung der damit verbundenen Probleme unterbreitet.

Falltyp I: Transkommunale Zentren

Die siedlungsstrukturelle Entwicklung vieler Ober- und Mittelzentren und ihres Umlandes zeigt, dass der ausschließliche Bezug der zentralörtlichen Ausweisung auf das Territorium des jeweiligen Zentralen Ortes (der Kernstadt) den mit dieser Funktion verbundenen räumlichen Anforderungen häufig nicht oder nur unzureichend genügt. In diesem Zusammenhang kommt es zur hinreichend bekannten Suburbanisierung von zentralörtlichen Einrichtungen und der Herausbildung von sekundären Standortnetzen außerhalb des jeweiligen Zentralen Ortes. Diese Entwicklungen gehen vielfach mit massiven Stadt-Umland-Konflikten einher. Gleichzeitig stehen sie meist im Widerspruch zu den geltenden Zielen von Raumordnung und Landesplanung.

Wenn aus Sicht der Raumordnung akzeptiert wird, dass bestimmte zentralörtlich relevante Raumnutzungen, insbesondere in den Bereichen Freizeit und Einzelhandel, Standortbedingungen voraussetzen, die in den Kernstädten nicht immer oder nur unter betriebswirtschaftlich nicht akzeptablen Bedingungen erfüllt werden können, muss über eine Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes nachgedacht werden, die diesen Anforderungen konzeptionell Rechnung trägt. Einen ersten Ansatz in diese Richtung enthält das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (LEP III), in dem erstmals unter der Bezeichnung „Funktionsraum" eine räumliche Ausweitung der zentralörtlichen Standortagglomeration auf Umlandgemeinden ermöglicht werden soll.[19] (FN 19 s. nächste Seite.) Eine räumlich konkrete Ausweisung von Funktionsräumen durch die Landesplanung

erfolgt jedoch nicht. Vielmehr handelt es sich um eine Option, die von der Regionalplanung unter weitgehender Einbeziehung der jeweils betroffenen Stadt-Umland-Gemeinden mit Leben ausgefüllt werden müsste. Dabei sind folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- Die raumstrukturelle Notwendigkeit des Funktionsraums ist nachzuweisen.
- Es ist eine enge interkommunale Abstimmung über die räumliche Verteilung zentralörtlicher Funktionen erforderlich.

Obwohl die Möglichkeit der Ausweisung von Funktionsräumen seit 1995 besteht, wurde bis jetzt in der Praxis davon noch kein Gebrauch gemacht. In jedem Falle muss aber die in Rheinland-Pfalz vorgesehene Lösung für die oben dargestellte Problematik als eine wichtige Initiative und Anregung verstanden werden, die im Weiteren noch konkretisiert werden soll.[20]

So liegt es nahe, dass - im Unterschied zum Vorgehen in Rheinland-Pfalz - die Landesplanung den zentralörtlichen Standortraum auch tatsächlich räumlich konkret ausweist. Die landesplanerische Kennzeichnung eines zentralörtlichen Standortraumes dürfte dabei keine Rücksicht auf kommunale Grenzen nehmen. Über den „eigentlichen" Zentralen Ort (die Kernstadt) hinausgehend wären Teilräume von Umlandgemeinden abzugrenzen, die gleichermaßen zentralörtliche Aufgaben übernehmen könnten bzw. sollten. Die Kennzeichnung eines derartigen zentralörtlichen Standortraumes durch die Landesplanung setzt eine detaillierte Analyse der jeweiligen Standortbedingungen und funktionalen Verflechtungen im Stadt-Umland-Bereich voraus. Außerdem ist eine differenzierte Aussage zur kleinräumigen Verteilung zentralörtlicher Funktionen innerhalb des Standortraumes erforderlich, die im Rahmen eines kleinräumigen Zentrenkonzeptes zu treffen wäre.

---

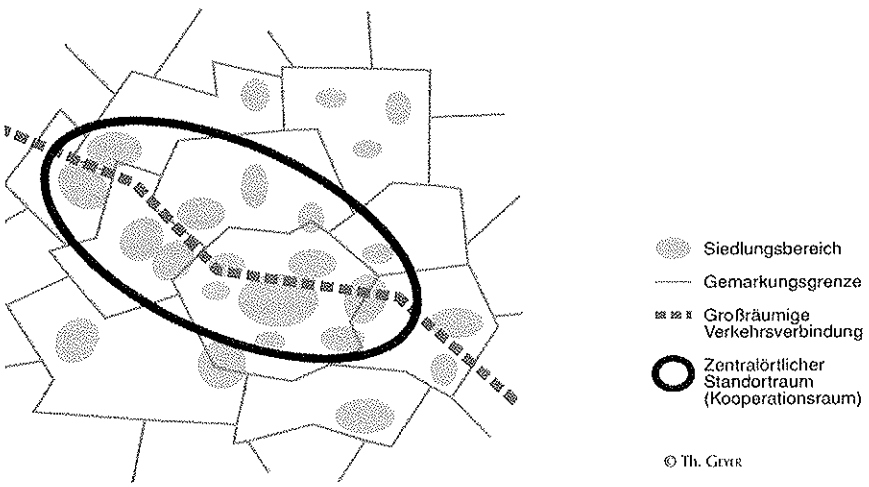
[19] „Ist der Zentrale Ort aus Gründen unzureichender räumlicher Entwicklungspotentiale, besonderer Belastungen im Umweltbereich oder Überlastungen im Verkehrsbereich nicht in der Lage, wesentliche Versorgungsfunktionen wahrzunehmen, können diese in geeigneten Gemeinden des Funktionsraumes des Zentralen Ortes angesiedelt werden. Der *Funktionsraum* wird von Gemeinden gebildet, die mit dem Zentralen Ort räumlich und funktional sehr eng verflochten sind. Wesentliche Kriterien hierfür sind die Auspendlerverflechtungen in den Zentralen Ort, die verkehrliche Erreichbarkeit, die siedlungsstrukturelle Ausprägung sowie die infrastrukturelle Tragfähigkeit der Gemeinde. Können benachbarte zentrale Orte dem Funktionsraum zugerechnet werden, ist vorrangig zu prüfen, ob die Einrichtungen in einem Zentralen Ort angesiedelt werden können. Die dem Funktionsraum zugehörigen Gemeinden sind zu intensiver Zusammenarbeit verpflichtet. Der Funktionsraum Zentraler Orte kann im regionalen Raumordnungsplan abgegrenzt werden" (Landesentwicklungsprogramm III, (1995), S. 35f.; Hervorh. i. Orig.).

[20] Gegenwärtig findet dieser Ansatz auch über Rheinland-Pfalz hinaus, nicht zuletzt wegen der Flächenknappheit in manchen Kernstädten und voranschreitender Suburbanisierungsprozesse, zunehmend Aufmerksamkeit. So hat etwa die Oberste Landesplanungsbehörde von Sachsen ein Gutachten zur Analyse und Konzeption „Oberzentraler Kooperationsräume" in Auftrag gegeben (vgl. Forschungsverbund „Stadt und Region in Sachsen" 2001). In Niedersachsen können (gem. LROP 2000 Entwurf, Abschnitt B 6, C 1.6) Grundzentren, „die siedlungsstrukturell und funktional eng mit Mittel- oder Oberzentren verflochten sind", für diese Ergänzungsfunktionen übernehmen. Ebenso können Mittelzentren mit oberzentralen Ergänzungsfunktionen ausgewiesen werden. Dabei wird betont, dass in diesen Fällen interkommunal abgestimmte „Standort- und Entwicklungskonzepte sowie Vorteils- und Lastenausgleichsregelungen" „unter der Regieführung, in jedem Falle nicht ohne Beteiligung der Vertreter der Regionalplanung" auszuarbeiten wären. Gemeinsam bilden die kooperierenden Zentren dann einen regionalplanerisch festzulegenden „funktionalen Verflechtungsraum". Vgl. dazu auch Winkel 2000.

Die Aufstellung derartiger Zentrenkonzepte sollte allerdings nicht in den Zuständigkeitsbereich der Landesplanung fallen, zumal darin vielfach Festlegungen erforderlich wären, die in den Zuständigkeitsbereich der Bauleitplanung hineinreichen können. Daher ist die notwendige Ausgestaltung des transkommunalen zentralörtlichen Standortraumes nur in enger Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Kommunen möglich, wobei die Regionalplanung in einem derartigen Prozess die Rolle des Moderators übernehmen bzw. in jedem Falle intensiv beteiligt werden sollte. Da es sich dabei um einen kooperativen Prozess handeln muss, sollte der betreffende Raum auch als „Kooperationsraum" bezeichnet werden – nicht zuletzt, um eine Verwechslung mit dem (größeren) zentralörtlichen Verflechtungsbereich zu vermeiden[21] (vgl. auch Kap. II.2.7.2).

Die Aufstellung kleinräumiger Zentrenkonzepte wäre somit ein unverzichtbarer Bestandteil der Realisierung eines zentralörtlichen Standort- bzw. „Kooperationsraums". Diese Variante kann daher erfolgreich nur dann zum Einsatz kommen, wenn im betreffenden Raum die Bereitschaft besteht, die erforderliche Konkretisierung auch tatsächlich vorzunehmen. Daher kann es nicht nur auf die Ausweisung im Zuge der Aufstellung des jeweiligen Landesentwicklungsplans oder -programms ankommen. Vielmehr müssen damit für die tangierten Gemeinden konkrete Folgewirkungen, im Sinne von Anreizmitteln oder ggf. Sanktionen, verbunden sein (vgl. auch dazu Kap. II.2.7.2). Dabei wäre gerade für die vom zentralörtlichen Standort- bzw. „Kooperationsraum" tangierten Umlandgemeinden der Vorteil offenkundig: Sie erhalten die landesplanerische Legitimation zur Ansiedlung zentralörtlicher Funktionen, die ihre eigene Standortgunst verbessern, evtl. auch unmittelbare ökonomische Vorteile bringen.

Abb. 4: Transkommunaler Kooperationsraum



[21] Vor allem der rheinland-pfälzische Begriff „Funktionsraum" ist leicht mit einem zentralörtlichen Verflechtungsbereich zu verwechseln.

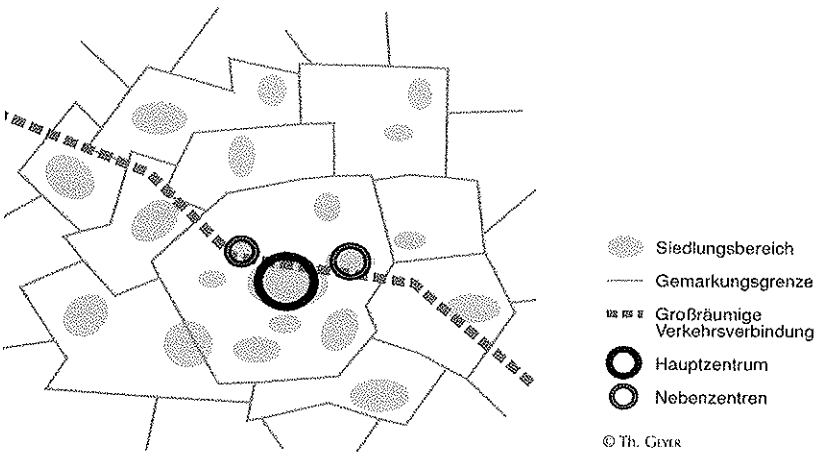
Für die Kernstadt würde die Beteiligung einer Kooperation bei vordergründiger Betrachtung zunächst keine unmittelbaren Vorteile bringen. Es könnte sogar befürchtet werden, dass die Belastungen für kostenträchtige zentralörtliche Funktionen wie Theater, Museen usw. bestehen bleiben, während ökonomisch attraktivere, privat betriebene Einrichtungen ihren Standort in den Umlandgemeinden suchen. Die finanziellen Auswirkungen müssen daher unbedingt im Rahmen des Kooperationsprozesses beachtet werden. Daher sollten Regelungen über einen sachgerechten Vorteils- und Lastenausgleich integraler Bestandteil der o.g. kleinräumigen Zentrenkonzeptionen für den Kooperationsraum werden. Zudem erhielte die Kernstadt ein grundsätzliches Mitspracherecht bei zentralitätsrelevanten Entwicklungen in den Umlandgemeinden, was ein zusätzlicher Anreiz für die Beteiligung am Kooperationsprozess aus Sicht der Kernstadt sein sollte.

Zweifellos bedeuten sowohl die erforderlichen landesplanerischen Vorklärungen als auch die Findung von Regelungen im Rahmen des Kooperationsprozesses einen zusätzlichen Aufwand gegenüber der bisherigen schlichten Ausweisung von Zentralen Orten in Raumordnungsplänen. Gerade die Verknüpfung mit (finanziellen und planungsrechtlichen) Anreizmitteln und Sanktionen kann aber die Mitwirkungsbereitschaft deutlich verbessern.

Falltyp II: Intrakommunale Zentren

Mit dem Falltyp II werden die Situationen angesprochen, in denen aufgrund der Gemeindegröße eine innere Differenzierung der zentralörtlichen Funktionszuweisung erforderlich ist. Das gilt insbesondere für Bundesländer, in denen die Kommunalreform sehr große kommunale Einheiten geschaffen hat. Eine ausschließlich an Gemeindegrenzen orientierte Ausweisung Zentraler Orte kann hier keine ausreichende Steuerungswirksamkeit entfalten, zumal in einigen Bundesländern im Ergebnis allen Gemeinden eine zentralörtliche Funktion (mindestens als Grundzentrum) zugewiesen wird. Hier ist eine Differenzierung

Abb. 5: Intrakommunale Zentren



in dem Sinne erforderlich, dass insbesondere der Stadt- bzw. Gemeindekern als „eigentlicher" Zentraler Ort zu kennzeichnen wäre.[22]

Zweifellos kann es nicht Aufgabe der Landesplanung allein sein, die vorgeschlagene Differenzierung der Zentrenstruktur vorzunehmen. Vor allem für die Konkretisierung der intrakommunalen Zentren sind die Entscheidungen der regionalen und kommunalen Ebene zu überlassen, da es hierbei um innerörtliche Festlegungen geht, die in die Maßstabsebene der Bauleitplanung hineinreichen. Wir befinden uns hier allerdings nicht in einem rein kommunalen Bereich, sondern an der Schnittstelle von Kommunal- und Regionalplanung, weil vielerorts auch die grundzentralen Verflechtungsbereiche transkommunal ausgebildet sind, so dass auch die Bestimmung der Grundzentren mit hinreichenden Tragfähigkeiten – in Niedersachsen beispielsweise 5.000 Einwohner – eine transkommunal zu lösende Aufgabe ist. Dies kann entweder im Rahmen der Regionalplanung oder im Rahmen regionaler Zentrenkonzepte geschehen. Landesplanerisch müsste lediglich die Notwendigkeit einer inneren Differenzierung festgestellt werden.

Literatur

Landesentwicklungsprogramm III (hrsg. v. d. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Oberste Landesplanungsbehörde). Mainz 1995.

Winkel, R. (2000): Kooperative Umlandverbünde. Konzept der zentralen Orte fortentwickeln. In: Der Landkreis 12/2000.

[22] Während bislang überwiegend immer noch das gesamte Gemeindegebiet aus planerischer Sicht als Zentraler Ort gilt, hat Niedersachsen schon seit längerem die Notwendigkeit der innerörtlichen Konkretisierung erkannt: „Zentrale Orte sind die in der zeichnerischen Darstellung des Landes-Raumordnungsprogramms und in den Regionalen Raumordnungsprogrammen räumlich konkret bestimmten Standorte innerhalb der Gemeindegebiete" (LROP 2000-E, Begründung zu B 6-01). In einer aktuellen Neufassung des Regionalen Raumordnungsprogramms für den Großraum Hannover werden innerhalb der Gemeinden „zentralörtliche Standortbereiche" festgelegt, in denen die der jeweiligen zentralörtlichen Stufe entsprechenden Versorgungsfunktionen wahrgenommen werden sollen. Innerhalb dieser Bereiche werden dann noch einmal „Versorgungskerne" definiert, in denen stufenspezifische Vorhaben ohne weitere raumordnerische Prüfungen zulässig sind (vgl. KGH 2001). Des Weiteren könnten innerhalb großflächiger Zentraler Orte etwa auch noch „Stadtrandkerne" definiert werden, wie es etwa in Schleswig-Holstein der Fall ist.

2.5 Differenzierung nach Raumtypen

2.5.1 Generelle Problematik

Eine raumplanerisch unbeeinflusste Fortdauer disperser Siedlungsentwicklungsprozesse ist weder in ländlichen noch in (sub-)urbanen Räumen mit den Zielen einer nachhaltigen Raumentwicklung zu vereinbaren. Der Verstädterungsprozess und die mit ihm - durch Bevölkerungs-, Industrie- und Dienstleistungssuburbanisierung - verbundene Ausdehnung der Siedlungsfläche in das weitere ländliche Umland der Agglomerationsräume und die interurbanen (Zwischen-)Räume dauert an. Die Siedlungsstruktur wird räumlich diffuser und funktional entmischter.

Der Prozess der Flächeninanspruchnahme hat in den letzten Jahren sogar wieder an Dynamik gewonnen und könnte durch die rasche Entwicklung im Bereich der Telekommunikation und Verkehrslogistik durch die Herausbildung neuer, räumlich weit gespannter Distributionsverbünde und Logistiknetze eine zusätzliche Schubkraft erhalten. Auch durch die Internationalisierung und Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten dürften die „räumlichen Freiheitsgrade" in der Standortwahl der „foot-loose" gewordenen Betriebe weiter zunehmen.

Kurze Wege zwischen den Standorten der Daseinsgrundfunktionen, d.h. zwischen Wohn- und Arbeitsstätten, Versorgungs-, Freizeit-, Erholungs-, Bildungs- und anderen Infrastruktureinrichtungen, werden vor dem Hintergrund der kurz skizzierten „modernen" Trends der Raum- und Siedlungsentwicklung immer seltener. Funktionstrennungen bestimmen das Bild, die Mobilität wächst dramatisch, die Belastung naturnaher Räume und die Beanspruchung naturräumlicher Potenziale steigen stetig an; es kommt zu einer „Aufwärtsspirale" von disperser Siedlungsentwicklung, Verkehrswachstum und Freiraumbeanspruchung.

Dass diese Entwicklung der neuen Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung und den räumlichen Ordnungsvorstellungen der durch Polyvalenz, Zentralität, Dichte und Mischung gekennzeichneten (europäischen) „Stadt(-region) der kurzen Wege" zuwiderläuft, ist evident. Sehr schwierig zu beantworten ist allerdings die Frage, welche planungs- und handlungsbezogenen Konsequenzen aus der krassen Diskrepanz zwischen den Leitvorstellungen einerseits und den tatsächlichen Tendenzen der Raum- und Siedlungsentwicklung andererseits zu ziehen sind.

Dies gilt um so mehr, als sich die Tendenzen der räumlichen Entwicklung in den einzelnen Raumkategorien und Regionen unterschiedlich auswirken und zu teilräumlich differenzierten Problemstrukturen und Handlungsbedarfen führen. Stehen in den großen Verdichtungs- und Ordnungsräumen eher Probleme der Verkehrsbewältigung, der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme und generell des Abbaus ökologischer Belastungen im Vordergrund, so haben ländliche Räume, insbesondere in Ostdeutschland, teilweise mit beträchtlichen Versorgungs- und Infrastrukturproblemen, aber auch mit den soziodemographischen und -kulturellen Folgen sozial selektiver Abwanderung zu kämpfen.

Im Rahmen einer auf Multifunktionalität, Nutzungsmischung, Verkehrsminimierung und den Erhalt kompakter, freiraumschonender Siedlungsstrukturen gerichteten Konzeption zur nachhaltigen Raumentwicklung spielt das Zentrale-Orte-Konzept auch künftig eine

wichtige Rolle. Dies gilt gleichermaßen für die Siedlungsentwicklung in verdichteten wie in ländlichen Raumtypen, allerdings bei unterschiedlichem Erklärungsgehalt und Aktualisierungsbedarf des zentralörtlichen Konzeptes.

Hierzu sollen im Folgenden einige Anmerkungen gemacht werden, die von einer Zweiteilung des Stadt-Land-Kontinuums in

- Verdichtungs- und Ordnungsräume bzw. urbane und suburbane Räume sowie
- ländliche Räume

ausgehen.

2.5.2 Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts in Verdichtungs- und Ordnungsräumen

Derzeitige Situation

Während in den ländlichen Räumen die Gewährleistung einer (Mindest-)Versorgung im Sinne des Gleichwertigkeitsziels im Vordergrund steht, ist die räumliche Planung in den verdichteten Regionen in erster Linie in einer ordnenden bzw. lenkenden Funktion gefordert. „Deswegen sind die klassischen zentralörtlichen Ansätze und Begrifflichkeiten (Reichweite, Versorgungsbereich, Mindestbevölkerung) hier kaum anwendbar. Vielmehr sind Verdichtungsräume - unabhängig von administrativen Grenzen - als einheitliche Aktionsräume mit hochmobilen und anspruchsvollen VerbraucherInnen anzusehen" (Priebs 1999: 3).

Schon lange ist bekannt, dass hierarchisch gestufte Zentralitätskonzepte nur noch sehr begrenzt auf die differenzierten, arbeitsteilig organisierten sowie sich funktionsräumlich vielfältig und dicht überlagernden Zentralitätsstrukturen in Verdichtungs- und Ordnungsräumen anzuwenden sind. Die Zentren im verdichteten Raum sind eher funktionsteilig denn hierarchisch untereinander verflochten.

Funktionsteilungen zwischen Zentralen Orten vergleichbarer Stufe nehmen zu, da einzelne Zentren - als sog. „Selbstversorgerorte" ohne größeren Bedeutungsüberschuss - jeweils für sich nicht über das komplette Versorgungsangebot verfügen und vielfach nur relativ kleine (oder keine) Verflechtungsbereiche besitzen. Da die Selbstversorgerorte keine Ausnahmeerscheinung sind, sondern einen in (sub-)urbanen Räumen durchaus verbreiteten Siedlungstyp darstellen, verliert der klassische Zentralitätsbegriff (Umlandfunktion für einen über die Gemeinde hinausreichenden Verflechtungsbereich) weitgehend seinen Erklärungsgehalt und seine raumordnungspolitische Bedeutung. In den suburbanen Räumen werden zunehmend einzelne Zentren, die über eine breite Palette gebündelter zentralörtlicher Funktionen verfügen, durch kooperierende Zentren(systeme) ersetzt, die arbeitsteilig unterschiedliche und teilweise komplementäre Funktionen erfüllen.

Gerade in verdichteten Räumen ist die zentrale Güter und Dienste nachfragende Bevölkerung aufgrund hoher Mobilität, lebensstilspezifischer Vorlieben und räumlich „dicht gepackter" Angebotsorte prinzipiell auf mehrere Zentrale Orte orientiert (Mehrfachorientierung; vgl. z.B. Deiters 1996: 30 f.; Koschny/Mensing/von Rohr 1998: 16). Die Vermischung der Funktionen führt zu einer Überlagerung von Einzugsbereichen. Weder Hierarchien noch Verflechtungsbereiche sind klar voneinander abzugrenzen. Sowohl die klassi-

sche Zentrale-Orte-Theorie als auch das traditionelle Zentrale-Orte-Konzept sieht derartige Arbeitsteilungen und Funktionsverflechtungen nicht oder nur in Ausnahmefällen vor, so dass sie in diesem Raumtyp, zumindest partiell, versagen (Hahne 1998: 5; Priebs 1999: 3 ff.).

Auch die Standortwahl der für die regionale Entwicklungsdynamik und die intraregionale Flächeninanspruchnahme entscheidenden Betriebe des großflächigen Einzelhandels orientiert sich in den Verdichtungs- und Ordnungsräumen kaum noch an der Zentrale-Orte-Hierarchie. Faktoren wie Flächenverfügbarkeit und Erreichbarkeit im Individualverkehr spielen die entscheidende Rolle für die Standortentwicklung. So sind gerade in den größeren Verdichtungsgebieten neben dem Zentrale-Orte-System sekundäre, angebotsorientierte Standortnetze des großflächigen Einzelhandels entstanden, für deren städtebaulich-standortorientierte Integration die Zentrale-Orte-Hierarchie keine ausreichende Grundlage mehr darstellt (Koschny/Mensing/von Rohr 1998; vgl. auch Beermann/Leuninger 1998; den Hartog-Niemann/Boesler 1997; Kruse/Schneider 1998; Priebs 1999). Die Standortanforderungen funktionsfähiger Einzelhandels- und insbesondere Fachmarktagglomerationen lassen sich ähnlich schwer in verdichteten Zentrenstrukturen realisieren, wie die gerade in den suburbanen Räumen entstandenen, sich vielfach weitgehend überschneidenden und große Teile der gesamten Verdichtungsregion umfassenden Einzugsbereiche einzelner Einzelhandelsgroßstandorte mit der zentralörtlichen Gliederung in Übereinstimmung zu bringen sind (vgl. Kap. 7.2).

Zukunftsorientierung des Systems

Interregionale Ebene

Wie kurz skizziert wurde, nimmt die Wirksamkeit der siedlungsstrukturellen Lenkung auf der Grundlage des Zentrale-Orte-Konzepts in Verdichtungs- und Ordnungsräumen vor dem Hintergrund flächenhafter Suburbanisierung und deutlicher Mobilitätssteigerung ab. Im Unterschied zur intraregionalen Entwicklung ist die Lenkungsfunktion des Zentrale-Orte-Systems allerdings auf der *interregionalen* Bezugsebene (Zentren- bzw. Agglomerationssystem) nach wie vor von Bedeutung. Von einer großräumigen Dispersion oder Dekonzentration des Entwicklungspotenzials kann nicht gesprochen werden, wohl aber von einer weiterhin vorherrschenden großräumigen Orientierung auf flächenexpansive Metropol- und Großstadtregionen.

Noch stärker gilt dies, wenn die europäische Ebene als Maßstab gewählt wird. Die fortschreitende Internationalisierung der Produktionsprozesse, des Handels und der höherwertigen Dienstleistungen, die Globalisierung der (Finanz-)Märkte und die europäische Wirtschafts- und Währungsunion werden zu einer Verschärfung der Konkurrenz zwischen den großen Zentren und ihren Regionen führen. Je nach Wettbewerbsfähigkeit auf der europäischen Ebene divergieren die Wachstumsraten und Expansionstendenzen der europäischen Metropolregionen. Zug um Zug werden leistungsfähige Hochgeschwindigkeitsverbindungen zwischen ihnen ausgebaut (transeuropäische Netze).

Prozesse der großräumigen Schwerpunktbildung im euro-punkt-axialen System werden daher in Zukunft an Bedeutung gewinnen. An der Spitze des europäischen Zentren-

systems formiert sich die Gruppe der Euro-Metropolen, über deren Funktionspalette und Einordnung in die Stadtsysteme auf nationaler Ebene noch wenig Klarheit herrscht. An die Raumordnung und Landesplanung stellen sie nicht nur als höchstrangige, sich von den Oberzentren deutlich abhebende, intern hinsichtlich der jeweiligen Leitfunktionen jedoch hochgradig differenzierte Zentrenkategorie (Euro-Zentralität) neue Herausforderungen, sondern auch als Makro-Regionen, die großräumige - bisherige Oberbereiche zum Teil weit überschreitende - Verflechtungsbereiche an sich binden und beträchtliche Anforderungen an die intraregionale (Re-)Organisation der Siedlungsstruktur stellen.

Regionale Ebene

Auf (intra-)regionaler Ebene steht die Erarbeitung integrierter Zentrenentwicklungskonzepte im Vordergrund. Die diffusen zentralörtlichen Verflechtungen, die Herausbildung von Subzentren und die dispersen Zersiedlungsprozesse im Stadt-Umland-Bereich müssen durch eine stärkere Orientierung der Wohn- und Arbeitsstättenentwicklung an einem abgestimmten regionalen (regionalstädtischen) Zentrensystem neu gestaltet bzw. begrenzt werden. Einseitig strukturierte suburbane Siedlungsgebiete sind funktional anzureichern und zu durchmischen sowie städtebaulich aufzuwerten. Intraregionale Zentren-, Wohnsiedlungs-, Arbeitsstätten- und Verkehrsentwicklung sind enger aufeinander abzustimmen.

Eine Voraussetzung hierfür ist die Entwicklung von Vorstellungen darüber, wie eine funktionsfähige Arbeitsteilung zwischen allen Zentren der Region (City/Innenstadt, Stadtteilzentren, Zentrale Orte im Umland), d.h. zwischen „innen" und „außen", aussehen könnte. Hierzu ist es notwendig, die unterschiedlichen Zentrentypologien in Kernstadt und suburbanem Raum auf regionaler Ebene kompatibel zu machen. Dies ist schon deshalb notwendig, weil die die Grenzen der Kernstädte überschreitenden zentralörtlichen Verflechtungen und Kaufkraftströme in den verdichteten Regionen deutlich zugenommen haben und weiterhin zunehmen werden.

Während in den innerstädtischen Zentren - nach jahrzehntelanger Suburbanisierung in den alten und Vernachlässigung zu DDR-Zeiten in den neuen Ländern - die Aufgaben der (Re-)Vitalisierung und des Erhalts der Multifunktionalität vorherrschen, geht es in den Außenbereichszentren vor allem darum, großflächige Standortagglomerationen des Einzelhandels sowie des Freizeit-, Kultur- und Dienstleistungsbereichs entweder städtebaulich anzureichern und weiterzuentwickeln oder sie in vorhandene Zentren und Siedlungen im suburbanen Raum zu integrieren. Bei nicht vorhandener Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit ist auch eine Nutzungsänderung oder ein Rückbau zu erwägen (ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Zentren", Nr. 20.2, 1996: 2).

Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Entwicklung großflächiger Einzelhandels-, Freizeit- und Kultureinrichtungen an sub- und periurbanen Standorten in den meisten Fällen irreversibel sein wird und zum großen Teil offenbar auch den Käuferwünschen entspricht. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sehen, nicht zuletzt aufgrund ihrer hohen intraregionalen Mobilität, die oberzentrale Region bei der Deckung des spezialisierteren Bedarfs gewissermaßen als „kooperativen Gesamtstandort" bzw. „ganzheitlichen Versorgungsraum" an. Sie beziehen die Angebotsvielfalt und Einkaufsatmosphäre der Innenstädte ebenso in ihr Nachfragekalkül ein wie die Fachmarkt- und Versorgungsangebote an

gut erreichbaren, dezentral-suburbanen Standorten. Oberzentrale Regionen brauchen sowohl vitale (revitalisierte) innerstädtische Zentren als auch verbraucherorientierte Einzelhandelsschwerpunkte an der Peripherie (DEN HARTOG-NIEMANN/BOESLER 1997: 419), zumindest für die nicht-innenstadtrelevanten Sortimente. Zur Einkaufsattraktivität gehören das Nebeneinander und die wechselseitige Komplementarität von innerstädtischem Erlebnisangebot (Einzelhandel, Gastronomie, Vergnügungs- und kulturelle Einrichtungen) und suburbanen Einkaufszentren für den Pkw-orientierten Kunden, von Fachgeschäften mit Gütern des hochspezialisierten Bedarfs überwiegend in City-Lagen und großflächigen Einrichtungen mit rationalisierten, preisbetonten Einkaufsmöglichkeiten für „Kofferraumkunden" an verkehrlich gut erschlossenen Standorten (KOSCHNY/MENSING/VON ROHR ebd.: 15).

Eine undifferenzierte Verweigerungshaltung der Planung gegenüber den Absatzstrukturen im suburbanen Raum ist keine Strategie zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Innenstädte. Vielmehr müssen sich die Innenstädte auf ihre im gesamtregionalen Kontext bestehenden Standortpotenziale besinnen und diese konsequent ausschöpfen. Hierzu gehören städtebauliches Ambiente, Angebotsvielfalt, Koppelungspotenziale zwischen Einzelhandel, Freizeit- und kulturellen Angeboten, Überschaubarkeit und die angemessene Erreichbarkeit im Individualverkehr, d.h. attraktive Parkmöglichkeiten. Insgesamt liegen die „Profilierungspotenziale eines Oberzentrums ... in der Integration beider Standortpotentiale im oberzentralen Einzugsbereich" (DEN HARTOG-NIEMANN/BOESLER ebd.).

Dies kann allerdings nicht heißen, die Expansion des großflächigen Einzelhandels an verkehrsorientierten Standorten am Stadtrand bedenkenlos dem „Markt" zu überlassen oder planerisch gar zu unterstützen. Die anhaltende Expansion des großflächigen Einzelhandels, insbesondere der Fachmärkte, droht die Funktionsfähigkeit der Innenstädte und der Stadtteilzentren auszuhöhlen und gefährdet damit nicht nur die Versorgungssituation in den Stadtteilen, sondern auch die urbane Qualität der Städte generell. Andererseits erzeugt der großflächige Einzelhandel „auf der grünen Wiese" durch Freiflächenverbrauch und erhöhten Pkw-Verkehr negative externe Umwelt- und Sozialkosten, die es nicht nur gerechtfertigt, sondern geboten erscheinen lassen, durch lenkende Maßnahmen der öffentlichen Hand korrigierend einzugreifen.

Grundlage für die Weiterentwicklung der zentralörtlichen Strukturen in Verdichtungs- und Ordnungsräumen sollten regional integrierte Zentrenentwicklungskonzepte sein. Hierbei geht es nicht nur um den Einzelhandel. Gerade aufgrund der Standortentwicklung in diesem Bereich müssen Vorstellungen dazu entwickelt werden, durch welche anderen Funktionen Zentren gestärkt und weiterentwickelt werden können. Hierzu gehören Dienstleistungen, städtische und kommunale Einrichtungen, Kommunikationsaufgaben und die Sektoren Freizeit und Kultur. Insbesondere der durch eine zunehmende Ausdifferenzierung seiner Standortanforderungen gekennzeichnete Dienstleistungsbereich ist im Rahmen innerstädtischer und regionaler Zentrenentwicklungskonzepte zu berücksichtigen. Allgemein ist davon auszugehen, dass einzelne, alle relevanten zentralörtlichen Funktionen bündelnde Zentren durch kooperierende Zentren(systeme) ersetzt werden, die arbeitsteilig unterschiedliche und hinsichtlich einzelner Versorgungsaspekte komplementäre Funktionen übernehmen.

Ein integriertes Regionales Zentrenkonzept bietet durch die Berücksichtigung von Verflechtungen zwischen einzelnen Zentren und Standorten fundiertere und überzeugendere Entscheidungsgrundlagen als Einzelfallentscheidungen (Koschny/Mensing/von Rohr ebd.: 18). Zugleich kann es als Grundlage für eine offensivere Strategie der Regionalplanung dienen, die durch das Aufzeigen von Entwicklungspotenzialen und Angebotsstandorten im gesamtregionalen Kontext größere Handlungsspielräume besitzt als beim Reagieren auf Anfragen einzelner Investoren (ebd.).

Zudem ist die Kooperation zwischen Regional- und Bauleitplanung zu intensivieren. Um die negativen Auswirkungen großflächiger Einzelhandels-, Freizeit- und Kultureinrichtungen auf das System der Zentralen Orte im Außenbereich zu minimieren, sollte die Landes- und Regionalplanung klare Zielvorgaben und Kriterien für die Entwicklung entsprechender Standorte im stadtregionalen Zusammenhang und insbesondere hinsichtlich der funktionalen Aufgabenteilung zwischen den - anhand einer einheitlichen Systematik ermittelten und eingestuften - innerstädtischen und suburbanen Zentren erarbeiten.

Bei der Erarbeitung und im Hinblick auf die Umsetzung intraregionaler Zentrenentwicklungskonzepte spielt die interkommunale Abstimmung und Zusammenarbeit eine zentrale Rolle. Ein wichtiger Rahmen hierfür sind Regionale Entwicklungskonzepte (REK), in denen Fragen der Zentrenentwicklung mit dem erforderlichen Gewicht zu versehen und intensiver zu behandeln sind. Hierbei ist die Moderationsfunktion der Regionalplanung weiter zu stärken.

Zu erwägen ist darüber hinaus die finanzielle Förderung zentrenorientierter Kooperationsaktivitäten. Hierzu könnten Räume mit einem besonderen Stadt-Umland-spezifischen Kooperationsbedarf abgegrenzt werden, der sich sowohl auf das Angebot zentralörtlicher Versorgungsleistungen als auch auf die Entwicklung zentralörtlicher Funktionen in den Bereichen Arbeiten, Wohnen, Freizeit und Verkehr bezieht (Hahne/von Rohr 1999: 153; vgl. auch die Regionalstudie Schleswig-Holstein in diesem Band). Durch die Bildung sog. „Kooperationsfonds" könnte die Attraktivität der in die Siedlungsentwicklung integrierten Zentren gezielt gesteigert und die Integration nicht integrierter zentraler Bereiche in die Entwicklung des Kooperationsraumes verbessert werden. Anzustreben ist die eigenverantwortliche Entscheidung über die Verwendung der Fondsmittel in dafür gebildeten regionalen Gremien. Deren Tätigkeit müsste vom Konsensprinzip bzw. von der Regel, dass die jeweilige(n) Kernstadt(städte) nicht vom Umland majorisiert werden dürfen, bestimmt sein. Hierbei sind „weiche" Formen der Zusammenarbeit zu empfehlen, also beispielsweise keine Zweckverbände. Der Einsatz der Mittel sollte nach Maßgabe regionaler Entwicklungskonzepte und darauf aufbauender Maßnahmenprogramme erfolgen (ebd.; vgl. auch den Beitrag von Postlep in diesem Band). Hierbei besitzen auch Regelungen zum Vorteils-Nachteils-Ausgleich zwischen Gemeinden mit und ohne Außenbereichszentren eine große Bedeutung.

Raumordnung kann hierbei eine wichtige, auf Moderation und Mediation gerichtete Rolle spielen. Die Wirksamkeit kooperationsfördernder Maßnahmen könnte entscheidend dadurch gesteigert werden, dass Finanzmittel nur dann fließen, wenn Kooperation auch tatsächlich stattfindet, dass also der Finanzmittelfluss an Kooperationserfolge gebunden wird.

Fazit: Anforderungen an ein neues Zentrensystem

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass eine regionale Gesamtsicht der Zentrenfunktionen in Verdichtungs- und Ordnungsräumen bisher weitgehend fehlt. In Anbetracht der gravierenden siedlungsstrukturellen Folgen der Sub- und Periurbanisierung ist der fehlende politische Gestaltungswille nur schwer zu verstehen. Verdichtungsräume haben sich längst von monozentrischen zu arbeitsteilig organisierten polyzentrischen Regionen entwickelt und bedürfen einer siedlungspolitischen „Steuerung" auf (stadt-)regionaler Ebene. Nur so kann den tatsächlichen Aktions- und Interaktionsmustern sowohl der Bevölkerung als auch der anderen für die Regionalentwicklung relevanten Akteure adäquat Rechnung getragen werden.

Die hieraus resultierenden Konsequenzen für eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes in Verdichtungs- und Ordnungsräumen können mit Priebs (1999: 6-9) in folgenden, verkürzt wiedergegebenen Thesen zusammengefasst werden:

- Die Zentren- und Standortsysteme müssen unabhängig von Verwaltungsgrenzen alle tatsächlichen Versorgungsstandorte und -zentren einbeziehen. Da sich in den meisten größeren Stadtregionen längst „duale Standortsysteme" herausgebildet haben, müssen über die traditionellen Standorte zentraler Güter und Dienstleistungen hinaus auch automobilorientierte Standorte berücksichtigt und aus regionaler Sicht bewertet werden.
- Bei der Konzipierung regionaler Zentrensysteme ist davon auszugehen, dass es keine streng voneinander abgrenzbaren oder gar dauerhaft gültigen normativen Einzugsbereiche gibt. Überlagerungen der Einzugsbereiche sind die Regel und stellen nicht grundsätzlich eine Störung der stadtregionalen Ordnung dar. Der Unterversorgung einzelner Teilräume und immobiler Bevölkerungsgruppen ist durch eine vorausschauende, ausgleichsorientierte Planung entgegenzuwirken.
- Um bei Erweiterungs- oder Umstrukturierungswünschen über eine raumordnerische Beurteilungsgrundlage zu verfügen, sind normative Aussagen zu einzelnen Zentren/Standorten erforderlich (z.B. „Entwicklung erwünscht" bzw. „Entwicklung ist zu begrenzen"). Hierdurch sind gleichermaßen die gewachsenen Innenstädte (Altstädte) entsprechend dem Leitbild der „Europäischen Stadt" als hochwertige Angebotsstandorte zu erhalten wie die „sperrigen", nicht innenstadtgefährdenden Warengruppen den automobilorientierten Standorten vorzubehalten (laufende Überprüfung der Innenstadtrelevanz von (Rand-)Sortimenten; vgl. Kapitel 2.6).
- Um eine stabilisierende Wirkung auf die regionale Siedlungs- und insbesondere Einzelhandelsentwicklung ausüben zu können, sollten regionale Zentrenentwicklungskonzepte rechtliche Verbindlichkeit erlangen (raumordnerische Verträge, Festlegung als Ziele der Raumordnung in Programmen und Plänen oder in gemeinsamen Flächennutzungsplänen). Sie sind allerdings in Anpassung an die regionale Entwicklungsdynamik kontinuierlich fortzuschreiben.
- Von zentraler Bedeutung für die Akzeptanz regionaler Zentren-/Standortentwicklungskonzepte in der gesamten Region und an der hochsensiblen Nahtstelle von Regional-

und Bauleitplanung ist, dass sie in weitgehendem Konsens zwischen den kommunalen und regionalen Akteuren sowie Interessengruppen erarbeitet werden.

- Unerwünschte Einzelhandels-Agglomerationen außerhalb der als entwicklungsfähig bewerteten Standorte lassen sich nur dann verhindern, wenn das Konzept nicht nur Restriktionen, sondern auch geeignete Standortangebote für Handels- und Dienstleistungsinvestitionen enthält. Hierdurch werden die Investoren auf erwünschte Standorte gelenkt, und die Ausfüllung des planerisch angestrebten Zentrensystems wird beschleunigt (kürzere Prüfungs- und Genehmigungsverfahren).

So könnte, wie Priebs (ebd.: 9) abschließend hervorhebt, mit einem regionalen Zentren- und Standortsystem ein wesentlicher Beitrag zu einer „konsensorientierten Regionalentwicklung, zu höherer Planungssicherheit für Investoren und Projektentwickler sowie zu mehr Transparenz bei planungspolitischen Entscheidungen für die Öffentlichkeit geleistet werden. Allerdings ist es eine wichtige politische Aufgabe, die Notwendigkeit derartiger planerischer Einflussnahme ... offensiv zu vertreten. Dabei sollte argumentativ in den Vordergrund gestellt werden, dass nur so der Funktionserhalt gewachsener Innenstädte, eine flächendeckende Nahversorgung sowie die Schaffung anspruchsvoller Ortsmitten auch in der 'Zwischenstadt' erreicht werden kann".

Literatur

Beermann, P.; Leuninger, S. (1998): Factory Outlet - Weiterer Bedeutungsverlust für die Innenstädte? In: STANDORT - Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2, 21-26.

Deiters, J. (1996): Ist das Zentrale-Orte-System als Raumordnungskonzept noch zeitgemäß? In: Erdkunde, Band 50, 26-34.

ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld „Zentren", Nr. 20.2, BMBau 1996.

Güssefeldt, J. (1997): Zentrale Orte - Ein Zukunftskonzept für die Raumplanung! In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4/5, 327-336.

Hahne, U. (1998): Zentrale Orte in Schleswig-Holstein - Probleme und Entwicklungsmöglichkeiten. In: Die Gemeinde SH, 1/98, 3-6.

Hahne, U.; v. Rohr, G. (1999): Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Systems Schleswig-Holsteins. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2/3, 143-154.

Hartog-Niemann, E. den; Boesler, K.-A. (1997): Zentrale Orte und Einzelhandelsstandorte in Sachsen. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, 411-420.

Koschny, R.-P.; Mensing, K.; v. Rohr, H.-G. (1998): Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen. In: STANDORT - Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2, 12-20.

Kruse, S.; Schneider, C. (1998): Einzelhandelssteuerung und -förderung durch Einzelhandelskonzepte. In: STANDORT - Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2, 27-30.

Priebs, A. (1999): Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Probleme in der planerischen Praxis und aktueller Handlungsbedarf. In: Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, hrsg. v. H. Achenbach, J. Bähr, A. Priebs und G. v. Rohr, Bd. 39, 1-10, Kiel.

2.5.3 Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes in ländlichen Räumen

Derzeitige Situation

Über die Einschätzung der aktuellen Situation und der künftigen Entwicklung der ländlichen Räume in der Bundesrepublik Deutschland herrscht in der raumwissenschaftlichen Fachdiskussion keine Einigkeit. Zwei Positionen sollen stellvertretend die Breite des Spektrums der vertretenen Auffassungen charakterisieren:

Zum einen wird festgestellt, dass „bei einer Fortdauer der gegenwärtigen Trends und Leitbilder der ländliche Raum bzw. das Dorf im Jahre 2010 von folgenden Merkmalen gekennzeichnet" seien: „Ländliche Regionen sind endgültig zur gesellschaftspolitisch machtlosen Verfügungsmasse der Verdichtungsgebiete degeneriert. Durch die fortwährende zentralistische Politik ist der ländliche Raum vor allem wirtschaftlich und politisch geschwächt. Die ländlichen Kommunen werden von den oberen Gebietskörperschaften fremdgesteuert ... durch die zentralistische Dorfpolitik sind die Dörfer nun fast ohne Infrastruktur und Arbeitsplätze. Zwar durch verschiedene Förderungsmaßnahmen optisch 'dorferneuert', d.h. dem jeweiligen Zeitgeist der Zentralen entsprechend modernisiert, sind Dörfer weitgehend zu 'Schlaf'-Vororten der Zentralen Orte abgesunken ..." (Henkel 1999: 348 f.).

Zum andern kann mit Hilfe regionalökonomischer Analysen, insbesondere der Beschäftigtenentwicklung in den vergangenen Jahrzehnten, gezeigt werden, dass „entgegen diesen Vermutungen ... die ländlichen Regionen in der (alten) Bundesrepublik sich bislang wesentlich günstiger entwickelt haben, als ... zu erwarten war." (Bade 1997: 247). So hat zwischen 1976 und 1995 die Erwerbstätigkeit im (alten) Bundesgebiet am stärksten in den Räumen zugenommen, die als „Verdichtungsumland" zu bezeichnen sind. Das zweithöchste Wachstum weisen die „peripheren Regionen" auf, die bemerkenswerterweise auch in Zeiten allgemeiner konjunktureller Einbrüche kaum Beschäftigungsverluste aufzuweisen hatten und deren Entwicklung nicht nur auf den Erfolg einzelner Branchen, sondern auf eine überdurchschnittliche Dynamik verschiedenster Wirtschaftszweige zurückzuführen ist (vgl. Bade 1997: 252 ff. sowie auch Zarth 2000).[23] Allerdings wird in diesem Zusammenhang auch betont, dass *keineswegs alle* ländlichen Regionen gleichermaßen erfolgreich gewesen sind und dass sich bei einer genaueren Analyse eher eine „Heterogenität" der Entwicklungsmuster abzeichnet.

Gerade diese „Vielfalt" bzw. Ausdifferenzierung der Entwicklungsmuster in ländlichen Räumen wird in den neueren raumordnungspolitischen Diskussionen immer wieder hervorgehoben.[24] Dabei wird festgestellt, dass „eine pauschale Gleichsetzung von ländlich und strukturschwach unangebracht ist. Der raumstrukturelle Wandel in Deutschland hat mit der Zunahme räumlicher Verflechtung zu einer Lockerung des Gegensatzes von Stadt

[23] Als Erfolgsfaktoren werden dabei einerseits Ansiedlungen produzierender (Zweig-)Betriebe und die „selektive Attraktion eher jüngerer und kleinerer Unternehmen", andererseits auch allgemein gute Standortbedingungen (niedrige Bodenpreise und Lohnkosten, „wirtschaftsfreundliche" Verwaltung usw.) angeführt (vgl. Bade 1997, Zarth 1995).

[24] Vgl. z.B. ORA (1992) S. 7, HARA (1995) S. 9, ARL (1994) S. 86, BBR 2000, S. 63ff; speziell für Niedersachsen Vespermann (1998) S. 13.

und Land und zu einer vielfältigen Differenzierung von ländlichen Räumen geführt" (HARA 1995: 9).

In diesem Sinne werden nach verschiedenen Kriterien unterschiedlich differenzierte Strukturtypen ländlicher Räume unterschieden. Dabei werden z.T. eher rein formale, an Lage und Siedlungsstruktur orientierte Gliederungen gewählt, so z.B. von BADE (1997), der „periphere" und „gering verdichtete Regionen" unterscheidet, sowie vom BBR (1998), das „ländliche Kreise in Regionen mit großen Verdichtungsräumen", „ländliche Kreise in Regionen mit Verdichtungsansätzen" und „verdichtete Kreise" bzw. „ländliche Kreise" in „ländlich geprägten Regionen" unterscheidet. Zusätzlich werden auch Aspekte der sozioökonomischen Dynamik durch die MKRO einbezogen, die folgende fünf Typen ländlicher Räume benennt (HARA 1995: 9):

- Räume in günstiger Lage zu Verdichtungsgebieten und Zentren sowie zu überregionalen und großräumigen Verkehrsachsen,
- strukturschwache ländliche Räume,
- attraktive Räume für überregionalen Fremdenverkehr,
- Räume mit relativ günstigen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft,
- gering verdichtete Räume mit industriellen Wachstumstendenzen.

Die in dem Zusammenhang ausgearbeiteten raumordnungspolitischen Empfehlungen konzentrieren sich allerdings deutlich auf die als besonders problematisch empfundene Kategorie der „strukturschwachen ländlichen Räume" (vgl. auch MKRO 1997).

Eine etwas einfachere Differenzierung der ländlichen Räume in „drei grundlegende Typen" nimmt ein Arbeitskreis der ARL (1994: 86; auch MAIER/WEBER 1995) vor:

- ländliche Räume mit hoher Entwicklungsdynamik im Umland von Verdichtungsräumen,
- ländliche Räume mit Entwicklungsansätzen und mit ausgewogener Wirtschaftsstruktur und
- strukturschwache, periphere ländliche Räume.

Dabei wird versucht, grundsätzlich für alle drei unterschiedlichen Typen gleichermaßen Handlungsempfehlungen zu erarbeiten, wobei hier vor allem diejenigen für die beiden letztgenannten Typen von Interesse sind.[25]

[25] Vgl. unten; der erstgenannte Typ wird stark von der Suburbanisierung geprägt.

Strategische Hinweise

Ähnlich wie bei der Einschätzung der regionalökonomischen Entwicklungstendenzen gibt es auch ein breites Spektrum von Auffassungen zu geeigneten Entwicklungsstrategien für ländliche Räume und zur Bedeutung des Zentrale-Orte-Konzepts in diesem Kontext.

Zum einen werden die Auswirkungen des Zentrale-Orte-Konzepts in ländlichen Räumen für fatal gehalten: „Vor allem das in vielen Reformen rigide durchgesetzte Zentrale-Orte-Konzept, das über drei Jahrzehnte lang als das unbekümmert angewendete Allheilmittel der Raumordnungspolitik galt, hat zur infrastrukturellen Ausdünnung der weitaus meisten deutschen Dörfer geführt und damit dem gesellschaftspolitischen Grundsatz der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse entgegengewirkt" (Henkel 1999: 317).[26]

Zum anderen wird festgestellt, dass gerade das Festhalten an dem Zentrale-Orte-Konzept ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im alten Bundesgebiet gewesen sei, da mit dessen Hilfe ein relativ differenziertes Infrastrukturangebot auch in vergleichsweise entlegenen Landesteilen aufrecht erhalten werden konnte (vgl. Priebs 1999). Nach wie vor wird auch in den raumordnungspolitischen Strategien zur Entwicklung peripherer ländlicher Räume die „Stärkung der Zentralen Orte als Versorgungsschwerpunkte und Impulsgeber für die regionale Entwicklung" (MKRO 1997: 49; ähnlich HARA 1995: 10) immer wieder an erster Stelle genannt.[27]

Seit Anfang der 80er Jahre spielen zudem über diese klassischen raumordnungspolitischen Überlegungen hinaus integrierte Entwicklungsstrategien, die sich im weitesten Sinne dem Ansatz der „endogenen Regionalentwicklung" zurechnen lassen, bei Überlegungen zur künftigen Entwicklung strukturschwacher peripherer Räume eine immer größere Rolle.[28] Merkmale dieser Ansätze sind zum einen ein integrativ orientiertes Instrumentarium, wobei vor allem die Bedeutung überörtlicher Handlungskonzepte, von Förderfonds, Entwicklungsagenturen usw. sowie ein integratives Zusammenwirken von Landwirtschaft, Landschaftspflege, („sanftem") Tourismus usw. betont wird, zum anderen im Hinblick auf die Sicherung der Versorgungs- und Infrastruktur immer mehr auch dezentrale, mobile Vertriebsformen, der Einsatz von Telematik sowie die Einrichtung integrierter Einzelhandel- und Dienstleistungsbetriebe („Dorfladen 2000").

Eine Ausdifferenzierung der strategischen Konzepte in Analogie zur oben dargelegten differenzierten Analyse ländlicher Räume existiert bislang nicht. Die folgenden Ausführungen sollen daher den raumstrukturellen Situationen sowie den staatlichen Handlungspotenzialen möglichst gerecht werden und nicht einfach die üblichen Kataloge hochfliegender Wünsche und Forderungen nur ergänzen.

---

[26] Ähnlich kritisch auch Stiens (1990).

[27] Bemerkenswert ist, dass das v.a. in den 70er Jahren verfolgte Entwicklungszentren-Konzept, d.h. die Verknüpfung zentralörtlicher Funktionen mit den Förderschwerpunkten für gewerblich-industrielle Ansiedlungen in ausgewählten Mittel- und Oberzentren peripherer ländlicher Räume (vgl. BROP 1975 sowie prototypisch PROGNOS 1967 für Niedersachsen), in diesem Zusammenhang keine Rolle mehr spielt.

[28] Vgl. statt vieler Hahne (1984), Knieling (1992), Maier/Weber (1995), ARL (1994), BfLR (1994).

Überlegungen zur Bedeutung und Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts im Rahmen von Entwicklungsstrategien für die verschiedenen Typen ländlicher Räume (im Folgenden soll insbesondere auf den zweiten und dritten Typ gem. ARL (1994: 86) eingegangen werden) sollten zunächst eine schlichte Tatsache noch einmal herausstellen: Auch die Zentralen Orte, insbesondere die für die Entwicklung ländlicher Räume wichtigen Mittelzentren, sind Teile ländlicher Räume. Im politischen Alltag wird vielfach ein angeblicher Gegensatz zwischen den Interessen der „städtischen Zentren", d.h. der Mittelstädte im ländlichen Raum, und dem „eigentlichen" ländlichen Raum konstruiert. Aber gerade die gute und bisweilen auch hervorragende Ausstattung mittelzentraler Orte mit privaten Dienstleistungen und Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur (bis hin zu Fachhochschulen und Technologiezentren sowie spezialisierten Kultur-, Weiterbildungsinstituten und ähnlichen Einrichtungen) sichert vielfach eine gute Versorgung der Bevölkerung des ländlichen Umlandes, sofern nicht das Netz der Mittelzentren zu weitmaschig bzw. ihre Funktionsfähigkeit zu schwach ausgeprägt ist. Darüber hinaus sind Mittelzentren vielfach auch kulturelle Mittelpunkte und - für ganze Landstriche namengebende - „Identifikationsanker", was für die soziale und kulturelle Stabilität und Repräsentanz ländlicher Räume nicht zu vernachlässigen ist.

Eine zweite Vorbemerkung muss an dieser Stelle den strukturschwachen ländlich-peripheren Räumen in den neuen Ländern, insbesondere in Nordostdeutschland, gelten. Die z.T. extrem niedrige Bevölkerungsdichte, die anhaltenden Abwanderungen, das weitmaschige Siedlungsnetz, schwach ausgeprägte Zentralitätsfunktionen usw. schaffen hier besonders schwierige Rahmenbedingungen. Zu betonen ist, dass diese letztlich über Jahrhunderte aufgrund der spezifischen historischen und raumstrukturellen Entwicklungen entstanden sind und durch die Transformationsbedingungen seit 1990 nur überlagert und verschärft werden. Es kann durchaus die Frage gestellt werden, ob das in Westdeutschland über Jahrzehnte entwickelte und vielfach erfolgreich angewandte Instrumentarium zur Entwicklung ländlicher Räume unter diesen hochproblematischen Randbedingungen - selbst ohne die zusätzliche Verschärfung der Situation durch die Transformationsbedingungen - überhaupt adäquat sein bzw. ob es heute sinnvoll eingesetzt werden kann. In jedem Falle müssen raumordnungspolitische Strategieempfehlungen diesem Raumtyp besondere Beachtung schenken (s.u.).

In den *„ländlichen Räumen mit Entwicklungsansätzen und mit ausgewogener Wirtschaftsstruktur"* (im Sinne von ARL 1994: 86) spielt einerseits die Ordnungsfunktion des Zentrale-Orte-Konzeptes eine wichtige Rolle: Die Entwicklung der gewerblich-industriell genutzten Flächen, aber auch des Wohnbaulandes sollte hier, ähnlich wie in den suburbanen Räumen der Verdichtungsregionen, auf die Zentralen Orte konzentriert werden, um eine Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden, eine gute Auslastung des öffentlichen Nahverkehrs zu sichern und insgesamt eine „kritische Masse" an Entwicklungspotenzialen in den Zentren zu sichern, so dass die weitgehend positiv einzuschätzende Dynamik dieser Räume auch auf längere Sicht gesichert werden kann. Der z.T. festzustellende Druck durch Alters- und Freizeitwohnsitze sowie Suburbanisierung aus den dynamisch wachsenden Mittelzentren heraus ist im Sinne der zentralörtlichen Siedlungsstruktur zu „kanalisieren", um einen wesentlichen Vorteil dieser Räume zu sichern: ihre weithin noch gut erhaltene und für Wohnbevölkerung wie Touristen attraktive Kulturlandschaft. Insoweit gelten gera-

de für die Mittelzentren dieser Raumkategorien viele der schon oben ausgesprochenen Hinweise.

Auf der Ebene der Grundzentren geht es darum, vorhandene, vielfach positiv zu bewertende Strukturen und Entwicklungstendenzen zu erhalten und zu stärken. Da aber hier häufig Gemeinden mit dem Angebot einer differenzierten Infrastruktur überfordert sein dürften, sind Ansätze der interkommunalen Kooperation zu stärken. Zudem sind die auch für andere zentralörtliche Stufen und Raumtypen wichtigen Ansätze zur Überwindung der interkommunalen Konkurrenz bei der Bauflächenausweisung und der Ordnung der Siedlungsstruktur in diesem Falle von besonderer Relevanz. Gerade in landschaftlich attraktiven Lagen sind Maßnahmen notwendig, um neue Wohngebiete in baulich-architektonischer und sozialer Hinsicht angemessen zu integrieren (vgl. auch ARL 1994: 88).

Besondere Aufmerksamkeit hat aus raumordnungspolitischer Sicht die künftige Entwicklung des Zentrale-Orte-Systems in den *strukturschwachen, ländlich-peripheren Räumen* zu finden. Hier sind eine selektive Abwanderung der leistungsfähigen Bevölkerungsgruppen, gravierende Auswirkungen des landwirtschaftlichen Strukturwandels, problematische industriell-gewerbliche Strukturen (mit „altindustriellen" Betrieben bzw. Zweigwerksgründungen der 60er und 70er Jahre) sowie ein schwacher Besatz mit (insbesondere privaten) Dienstleistungen die Aspekte, welche die besondere Problematik dieses dritten Typs ländlicher Räume (im Sinne von ARL 1994: 86) kennzeichnen. In besonders verschärfter Form stellen sich diese Probleme in vielen im Nordosten Deutschlands gelegenen Regionen, wo höchst problematische Siedlungsstrukturen zu finden sind und wo Bevölkerungsdichte und Wanderungskennziffern z.T. alarmierende Werte angenommen haben. Angesichts dieser Situation scheint es nicht mehr ausreichend zu sein, einfach unverdrossen „Erhalt und Stärkung" der zentralörtlichen Strukturen zu fordern. Vielmehr wird die Raumordnung unglaubwürdig, wenn sie auch kleinen und kleinsten Orten zentralörtliche Funktionen zuordnet, deren Realisierung angesichts der Finanzschwäche der öffentlichen Hand auch langfristig nicht möglich ist. Eine im Sinne ihres Auftrages weit vorausschauende und Perspektiven entwickelnde Raumordnung sollte keine „Placebos" verteilen, sondern auf der Basis einer kritischen und schonungslosen Analyse der Situation und der Potenziale realistische Konzeptionen entwickeln, die dann auch handlungswirksam werden können. Damit soll keineswegs einer „passiven Sanierung" das Wort geredet werden, sondern für eine realistische Darstellung plädiert werden.

Dazu kann z.B. zum einen gehören, dass - analog zu den Ausführungen zur Drei- bzw. Vierstufigkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes - auf viele Zwischenstufen,[29] insbesondere unterhalb der Ebene der Grundzentren, verzichtet wird, da diese gelegentlich sowieso eher ein Resultat des „politischen Opportunismus" sind und mit ihnen keine, den feinteiligen Stufungen entsprechende, differenzierte Steuerungswirkung verbunden werden kann.

[29] So z.B. „kooperierende kleinzentrale Siedlungsschwerpunkte". Gerade in ostdeutschen Regionalplänen werden vielfach mehrere Stufen unterhalb (!) der Ebene der Unter- bzw. Grundzentren ausgewiesen (vgl. Erbguth u.a. 1999, S. 71f.). Das muss nicht nur ein Resultat des „politischen Opportunismus" sein, sondern kann auch als Reaktion der Regionalplanung auf die skizzierten differenzierten und problematischen Raumstrukturen gesehen werden. Die Steuerungswirksamkeit bleibt dennoch fraglich.

Zudem ist ernsthaft eine Reduzierung der Zahl der Zentralen Orte zu erwägen, da die Fülle der Ausweisungen in vielen ländlichen Räumen im Widerspruch zu den vorhandenen bzw. zu erwartenden Tragfähigkeiten, z.B. im Bereich des Einzelhandels, steht.

Zum anderen ist ggf. offen einzuräumen, dass eine wirtschaftliche Eigendynamik in gewissen Regionen auf absehbare Zeit nicht in Gang kommen wird, wohl aber Wohnfunktionen erhalten bleiben bzw. gar (im Sinne von Zweit- oder Ruhestandswohnsitzen) neue Bedeutung gewinnen könnten. Infrastrukturplanungen müssten sich dann an solchen Spezifika orientieren. Dabei ist klar, dass gerade von politischer Seite entsprechende Diskussionen i.d.R. ungern geführt werden.

Eine ganz wesentliche Rolle kommt in diesem Typ von Regionen den Mittelzentren zu, die eine besondere Stützung verdienen. In den strukturschwächsten Gebieten hat die mittelzentrale Ebene immer stärker die Funktion eines „Auffangnetzes", d.h. bei einem unvermeidlichen Rückbau der öffentlichen Infrastruktur ist dafür Sorge zu tragen, dass hier Angebote im Gesundheits-, Bildungs- und Verwaltungsbereich erhalten bleiben, deren Erreichbarkeit durch eine regelmäßige Anbindung im Rahmen des regionalen ÖPNV gesichert sein muss. Sicher nicht in allen, aber doch in einer gewissen Zahl von Mittelzentren ist darüber hinaus auch durch öffentliche Maßnahmen, etwa im Bereich der Wirtschaftsförderung und der Förderung des Technologietransfers, dafür zu sorgen, dass eine „kritische Masse" erhalten bleibt bzw. aufgebaut werden kann, die durch die Nutzung auch kleiner Agglomerationseffekte evtl. das Entstehen einer wirtschaftlichen Eigendynamik ermöglicht. Hilfreich können dabei alle Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sein (vgl. MKRO 1997: 50), so z.B. Städtenetze (als „Auffangnetze") und Zentrenkonzepte (z.B. als Teilergebnis der Aushandlungsprozesse im Rahmen der Erarbeitung Operationeller Programme zum Erhalt von Fördermitteln der EU), die die Arbeitsteilung und Funktionsergänzung zwischen den „schwachen" Zentren in ländlichen Räumen organisieren könnten.

In diesen Kontext gehört ebenso die Forderung, dass auch beim Rückbau, der Zusammenlegung und Rationalisierung öffentlicher Einrichtungen der traditionelle raumordnungspolitische Grundsatz einer Dezentralisierung von Behördenstandorten gewahrt bleibt. Bei der Zusammenlegung von Einrichtungen muss der neue Sitz nicht zwangsläufig immer in der Landes- bzw. Bezirkshauptstadt sein. Bei entsprechendem politischen Willen kann auch in Zeiten sinkender Handlungsspielräume der öffentlichen Hand ein Mindestmaß an raumordnungspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten erhalten bleiben.[30] Diese Überlegungen sollen keine Illusion hinsichtlich der Entwicklungsfähigkeit von Mittelzentren wecken, aber doch ihre Potenziale als Entwicklungsschwerpunkte in den Mittelpunkt rücken.

Viel gravierender ist demgegenüber die Problematik auf der Ebene der Grundzentren in den strukturschwachen, ländlich-peripheren Räumen. Hier stellt sich - gerade auch in Nordostdeutschland - besonders zugespitzt die Frage, inwieweit eine Grundversorgung

[30] Eine Fülle weiterer Einzelvorschläge für planerische Strategien auf der mittelzentralen Ebene in diesem Raumtyp findet sich in ARL (1994) S. 96 f.

in Form eines Netzes von Zentralen Orten der unteren Stufe angesichts der abnehmenden finanziellen Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hände aufrechterhalten werden kann. Wenn die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Einrichtungen nicht mehr gegeben ist, hat die Raumordnung kaum Möglichkeiten, ihren Bestand zu sichern. Daher wird gerade hier eine realitätsnahe Raumordnungspolitik, die glaubwürdig die Förderung dieser Räume vertreten will, eine Reduzierung der Zahl der Grundzentren kaum vermeiden können.[31] Weiterführende und ergänzende Überlegungen müssen regional angepasste, flexible Versorgungskonzepte in den Mittelpunkt stellen, die auch „unkonventionelle" Organisationsformen einbeziehen. Aspekte, die dabei im Blick zu behalten und zu diskutieren sind, wären z.B. die Entspezialisierung im Bereich der Personalkapazitäten (Erweiterung der Einsetzbarkeit der Mitarbeiter, Erwerbskombinationen usw.), die Mehrzwecknutzung von Infrastruktursachkapital, die Mobilisierung zentralörtlicher Güter und Versorgungsleistungen, die Förderung kleinerer, gerade noch rentabler Betriebsgrößen usw.[32] Diese einzelnen Bausteine sind mit dem Ziel zu kombinieren, das zentralörtliche System unterhalb der mittel-zentralen Ebene durch flexible, partiell mobile und kleinräumig orientierte Versorgungs-Verbundsysteme zu ergänzen.[33] Für die Glaubwürdigkeit der staatlichen Aktivitäten in diesem Handlungsbereich dürfte entscheidend sein, dass nicht nur in Form von Modellvorhaben, sondern dauerhaft Finanzmittel zur Unterstützung entsprechender Versorgungs- und Infrastrukturangebote bereitgestellt werden. Ohne zusätzlichen Finanzaufwand insgesamt könnten für diesen Zweck Mittel aus Etats der Dorf- und Integrierten Landentwicklung verwendet werden. Das würde der Verwirklichung der Zieldimension „soziale Gerechtigkeit" bei der Versorgung ländlicher Räume mehr dienen als „Placebo"-Ausweisungen.

Es darf nicht übersehen werden, dass die gesamte Problematik durchaus erhebliche politische „Sprengkraft" in sich birgt - gerade in Nordostdeutschland. Hier käme es darauf an, dass die Raumordnung nicht nur realistische und politisch akzeptable Konzepte entwickelt, sondern auch ihr Potenzial zur Moderation zwischen unterschiedlichen teilräumlichen Interessen, den verschiedenen zentralörtlichen Ebenen und spezifischen Interessengruppen zur Geltung bringen kann. Gerade in dieser problematischen Situation kommt es nicht auf eine „planungstechnisch einwandfreie" Idealkonzeption, sondern auf gute Motivations- und Vermittlungsarbeit gegenüber Politik, Interessengruppen und Bevölkerung an.

---

[31] Begrüßenswerte Einzelinitiativen (wie das Betreiben von „Dorfläden" durch Dorfgemeinschaften etc.) lassen sich sowieso nicht durch zentralörtliche Einstufungen „von oben" erzeugen, sondern am ehesten im Rahmen lokaler Entwicklungsstrategien unterstützen.

[32] Stichworte in diesem Zusammenhang sind z.B. „Dorfladen 2000", „Rollende Post bzw. Sparkasse" usw.; vgl. dazu aus der Fülle vorhandener Literatur BMBau (1990, 1995), Burberg/Wieneke (1989), Tönnies (1988).

[33] Vgl. insbesondere zur Strategie für ländlich periphere Räume in den ostdeutschen Ländern Holst (1994). - Derartige Ansätze sollten auch in den entsprechenden Regionalplänen angesprochen werden. Sie sind vielversprechender als Ausweisungen zahlreicher Zentraler Orte unterhalb der grundzentralen Ebene, sollen aber ebenso jeder „passiven Sanierung" entgegenwirken.

Genau in diesem Sinne gilt, dass „ein Zentraler Ort nicht deswegen ein Zentraler Ort ist oder wird, weil die Landesplanung ihn als solchen ausgewiesen hat, sondern er entsteht bzw. wird erhalten durch längerfristig ausgerichtetes, zielkonformes und koordiniertes Handeln vieler Akteure, insbesondere auf der kommunalen Ebene" (Moll 1998: 27).

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1993): Perspektiven der Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland. Konzepte und Empfehlungen für die Landes-, Regional- und Kommunalpolitik. ARL-Arbeitsmaterial Nr. 197, Hannover.

Bade, F.J. (1997): Zu den wirtschaftlichen Chancen und Risiken der ländlichen Räume. In: Raumforschung und Raumordnung 55, S. 247-259.

BBR: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1998): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. Berichte des BBR, Bd. 1, Bonn.

BfLR: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.) (1994): Strategien für periphere ländliche Räume. BfLR-Arbeitspapiere 8/94, Bonn.

BMBau (1990): Nachbarschaftsladen 2000 und Tele-Servicecenter für den ländlichen Raum - Grundlagenstudie. In: Schriftenreihe „Forschung" des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, H. 476. Bonn.

Dass. (1995): Nachbarschaftsladen 2000 als Dienstleistungszentrum für den ländlichen Raum. Hrsg. vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. O. O. (Forschungsvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus).

BROP (1995): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes. BT-Drs. 7/3584. Bonn.

Burberg, P.H.; Wieneke, G. (1989): Infrastrukturversorgung bei rückläufiger Bevölkerungsdichte. Hannover.

Erbguth, W.; Müller, B.; Koch, R. (1999): Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. Grundlagen, Erfahrungen, Weiterentwicklung. ARL-Arbeitsmaterial Nr. 255, Hannover .

Hahne, U. (1984): Ökologische Regionalentwicklung. Anmerkungen zu einer „endogenen" Entwicklung aus regionalökonomischer Sicht. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2., S. 53-62.

HARA (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8. März 1995. Hg. v. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn.

Henkel, G. (1999): Der ländliche Raum. Teubner Studienbücher Geographie, Stuttgart.

Holst, M. (1994): Entwicklungsperspektiven und Strategien für periphere ländliche Räume in den neuen Bundesländern. In: BfLR, S. 12-21.

Knieling, J. (1992): Umwelt- und sozialverträgliche Wirtschaftsentwicklung in ländlichen Räumen. Wiesbaden.

Maier, J.; Weber, W. (1995): Stichwort: „Ländliche Räume". In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 589-596, Hannover.

MKRO (1997): Ministerkonferenz für Raumordnung: Nachhaltige Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume (v. 3. Juni 1997). In: Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1993-1997 (hrsg. vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau). Bonn.

Moll, P. (1998): Zentralörtliche Gliederung als Entwicklungsinstrument für ländliche Räume. In: ARL (Hrsg.): Ländliche Räume in Niedersachsen - Aufgabenschwerpunkte und Handlungsansätze. ARL-Arbeitsmaterial Nr. 248, S. 15-27, Hannover.

ORA (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland. Hg. vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn.

Priebs, A. (1999): Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Probleme in der planerischen Praxis und aktueller Handlungsbedarf. In: A. Priebs (Hrsg.): Zentrale Orte, Einzelhandelsstandorte und neue Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung 39, S. 1-10, Kiel.

Prognos (1967): Wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten des Landes Niedersachsen bis zum Jahre 1980. Unters. i.A. d. Nds. Min. f. Wirtschaft und Verkehr. Basel.

Stiens, G. (1990): Zur Notwendigkeit der Abkehr vom herkömmlichen Zentrale-Orte-Konzept in der Raum- und Infrastrukturplanung. In: G. Henkel (Hrsg.): Schadet die Wissenschaft dem Dorf? Essener Geographische Arbeiten 22, S. 89-108, Paderborn.

Tönnies, G. (1988): Forschungsstand und Forschungsbedarf im Themenfeld „Bevölkerungsentwicklung, Raumplanung, Raum- und Siedlungsstruktur, Entwicklungskonzepte für ländliche Regionen". In: BMBau (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Forschungen über den ländlichen Raum. BMBau-Schriftenreihe Forschung Nr. 464, S. 137-163, Bonn.

Vespermann, K.H. (1998): Strategien für ländliche Räume in Niedersachsen. In: ARL (Hrsg.): Ländliche Räume in Niedersachsen - Aufgabenschwerpunkte und Handlungsansätze. ARL-Arbeitsmaterial 248, S. 9-13, Hannover.

Zarth, M. (1995): Bilanz und Perspektiven der Beschäftigungsentwicklung im ländlichen Raum. In: G. Henkel (Hrsg.): Außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze im ländlichen Raum. Essener Geographische Arbeiten 26, S. 13-25, Essen.

Zarth, M. (2000): Ländliche Räume - Gewinner oder Verlierer im regionalen Strukturwandel? In: I. Mose; N. Weixlbaumer (Hrsg.): Regionen mit Zukunft? Nachhaltige Regionalentwicklung als Leitbild ländlicher Räume. Materialien Umweltwissenschaften Vechta 8, S. 24-30, Vechta.

2.6 Zentralörtliches System und Einzelhandel

2.6.1 Problemstellung

Zentrale Orte übernehmen in ihren sog. Verflechtungsbereichen mit ihren sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Einrichtungen Versorgungsaufgaben für die Bevölkerung, die über den Bedarf der eigenen Bevölkerung hinausgehen. Ein hierarchisch abgestuftes Dienstleistungsangebot soll eine Versorgung mit Gütern unterschiedlicher Bedarfsfristigkeit in zumutbaren Entfernungen vom Wohnort gewährleisten. Kleinzentren und Unterzentren sollen dabei vornehmlich die Grundversorgung garantieren, Mittelzentren sollen neben der Grundversorgung den gehobenen und Oberzentren den spezialisierten gehobenen Bedarf abdecken (vgl. MKRO-Entschließung vom 8.2.1968).

Den Zentralen Orten mittlerer Stufe wird eine besondere Stellung im Hinblick auf die möglichst vollständige und gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung in allen Teilräumen der Bundesrepublik zugewiesen.[34] Dabei ist die räumliche Bündelung von Angeboten, die eine räumliche und zeitliche Koppelung von Besorgungen ermöglicht, ein grundlegendes Merkmal Zentraler Orte.

Im Rahmen dieser Versorgungsfunktion Zentraler Orte spielt der Einzelhandel – neben anderen öffentlichen und privaten Dienstleistungsangeboten – eine hervorgehobene Rolle. Die Entwicklung der Angebotsstrukturen im Einzelhandel stellt die Raumordnung jedoch vor große Herausforderungen.

Diese Entwicklung ist im Wesentlichen gekennzeichnet durch:

- den anhaltenden Trend zur Großflächigkeit der Einzelhandelsbetriebe,
- eine wachsende Filialisierung und Internationalisierung sowie anhaltende Konzentrationsprozesse der Betriebs- und Unternehmensgrößen im Einzelhandel,
- eine große Dynamik in der Entwicklung neuer Betriebstypen (Fachmärkte, geplante Einzelhandelsagglomerationen, FOCs usw.) und der Verdrängung traditioneller Angebotsformen,
- die anhaltende Orientierung auf Standorte an autoverkehrsgünstigen Lagen an den Stadträndern und im Umland der Städte.

Auf der Nachfrageseite werden diese Entwicklungen von einer gewachsenen Mobilität, sich rasch verändernden und immer mehr ausdifferenzierenden Konsummustern sowie dem zunehmenden Bedürfnis nach „Erlebniseinkauf" begleitet.

Daraus ergeben sich vor allem drei übergeordnete Problemstellungen:

Zum Ersten stellt sich das Problem der Sicherstellung von wohnortnahen Versorgungsmöglichkeiten. Durch den verschärften Verdrängungswettbewerb und das Verschwinden kleinteiliger, eigentümergeführter Betriebsformen („Tante Emma Läden") in den Wohn-

[34] Der Aspekt der Versorgungsgerechtigkeit hat in der Folge Eingang in das Baurecht gefunden. So sollen die Kommunen bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Belange der Wirtschaft im Interesse der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB).

quartieren der Städte und in den Dorfkernen verschlechtern sich immer mehr die Versorgungsmöglichkeiten für Güter des täglichen Bedarfes in zumutbarer Entfernung. Dies ergibt insbesondere für weniger mobile Teile der Bevölkerung – Jugendliche, Frauen, Ältere, Haushalte mit geringem Einkommen – Engpässe in der alltäglichen Versorgung. Außerdem führt der Rückzug des Einzelhandels „aus der Fläche" zu einer generellen Verlängerung der Versorgungsfahrten und in diesem Zusammenhang zu einer Verschlechterung des modal splits zu Lasten des nichtmotorisierten Einkaufsverkehrs.

Zum Zweiten bestimmt die Suche nach geeigneten Standorten für großflächige Betriebsformen (z.B. Möbeleinrichtungshäuser, Verbrauchermärkte, Fachmärkte) bzw. für geplante Handelsagglomerationen (Einkaufszentren, FOCs, UECs) sowie für Bestandserweiterungen von bestehenden großflächigen Betrieben und Zentren derzeit die Diskussion.

Drittens stellt sich insbesondere in den Städten immer stärker das Problem einer geordneten Entwicklung des Einzelhandelsnetzes. Die wachsende Zahl von großflächigen Einzelhandelsbetrieben, aber auch von spezialisierten Betriebstypen unterhalb der Grenze der Großflächigkeit (Fachmärkte) im suburbanen Raum an autoverkehrsgünstigen Standorten, an den Stadträndern oder auf innerstädtischen Konversionsflächen droht die gewachsenen Zentren in den Innenstädten und Stadtteilen in ihrer Funktionsfähigkeit zu gefährden. Beschleunigt wird die Erosion der gewachsenen Zentren durch das Aufkommen neuer nichtstandortgebundener elektronisch vermittelter Handelsformen (*„E-Commerce"*).

Aus der Sicht der Raumordnung, die den gesetzlichen Auftrag hat, für die Entwicklung nachhaltiger Raumstrukturen zu sorgen, erzeugen diese Entwicklungstrends einen dringenden, allerdings nur schwer umsetzbaren Handlungsbedarf. Eine ausschließlich marktgesteuerte Entwicklung des Einzelhandels birgt die Tendenz, die Funktionsfähigkeit gewachsener Zentren auszuhöhlen, die Versorgungsfunktion der bestehenden Zentralen Orte zu beeinträchtigen und den motorisierten Individualverkehr weiter anwachsen zu lassen. Für eine raumordnungspolitische „Verteidigung der Innenstädte" (vgl. Güttler und Rosenkranz 1998) und der gewachsenen Stadtteilzentren sprechen mehrere Gründe:

- Mit der Aushöhlung der gewachsenen Zentren geht eine Verschlechterung der Versorgungssituation jenes Teils der Bevölkerung einher, der nicht über einen Pkw verfügt. Überproportional betroffen sind Kinder und Jugendliche, Frauen, Ältere sowie Haushalte mit geringem Einkommen. Dies ist immerhin knapp die Hälfte der Bevölkerung.
- Der Einzelhandel erfüllt in den gewachsenen Stadt- und Stadtteilzentren nicht nur eine Versorgungsfunktion, sondern leistet auch einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt der Urbanität und der städtischen Lebens- und Aufenthaltsqualität. In den Altstadtzentren bildet der Einzelhandel häufig die wichtigste ökonomische Grundlage, um die historische Bausubstanz zu erhalten und zu erneuern. Ökonomisch formuliert: Mit seinem Beitrag zur Sicherung der Urbanität unserer Städte erzeugt der Einzelhandel als positiven externen Effekt ein Kollektivgut, das – neben anderen Werten (vgl. z.B. Siebel 2001) – einen wesentlichen Pfeiler der europäischen Stadtkultur ausmacht. Wenn die europäische Stadt als Teil unseres kulturellen Erbes erhalten bleiben soll, muss ihre Funktionsfähigkeit als Einzelhandels- und Dienstleistungsstandort gesichert werden.[35] (FN 35 s. nächste Seite.)

- Mit der Aushöhlung der gewachsenen Stadt- und Stadtteilzentren und der Umlenkung der Kundenströme auf autoorientierte Standorte am Rand und außerhalb der Städte entstehen vielfältige Infrastrukturkosten für die öffentliche Hand, wie beispielhaft anhand der Verkehrsinfrastruktur deutlich wird: Die bestehende Verkehrsinfrastruktur wird tendenziell entwertet (z.B. U-Bahnen und Straßenbahnen), und mit dem erhöhten Pkw-Verkehr entsteht ein zusätzlicher Bedarf zum Ausbau der Straßen. Ökonomisch formuliert: Der großflächige Einzelhandel an autorientierten Standorten außerhalb der gewachsenen Zentren verursacht bei der öffentlichen Hand sog. versunkene Kosten *(sunk costs)*, die bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung mitberücksichtigt werden müssen.
- Die Expansion großflächiger Handelsbetriebe an nichtintegrierten, autoorientierten Standorten erzeugt nicht nur Infrastrukturkosten, sondern auch externe Umwelt- und Sozialkosten. Vor allem der erhöhte motorisierte Individualverkehr, aber auch die Inanspruchnahme und Versiegelung von Flächen durch die Betriebsstätten und großen Parkplätze belasten die Umwelt, und den Wohlfahrtsgewinnen durch die vergleichsweise niedrigen Preise der großflächigen Betriebsformen stehen Wohlfahrtsverluste durch die Erosion des wohnstandortnahen Einzelhandels in den Ortsteil- und Nachbarschaftszentren gegenüber. Auch die städtebauliche Banalisierung der sub- und periurbanen Zonen durch die anspruchslose, meist auf jegliche ästhetische Gestaltung verzichtende Architektur der Betriebsstätten lässt sich als eine Form externer Sozialkosten in das Kalkül mit einbeziehen. Schließlich ist auch darauf hinzuweisen, dass die Bilanz der regionalen Arbeitsmarkteffekte der Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebsformen i.d.R. negativ ist, da Kaufkraft nicht generiert, sondern lediglich umverteilt wird und die Arbeitsproduktivität dieser Betriebsformen deutlich höher ist als im traditionellen klein- und mittelbetrieblichen Einzelhandel, der durch die Ansiedlung vom Markt gedrängt wird. Ob die Arbeitsplatzbilanz positiv oder negativ ausfällt, hängt i.d.R. vom Betrachtungsmaßstab ab: Zwar mag die Bilanz für die Standortgemeinde selbst positiv sein, doch kehrt sich die Bewertung bei einer regionalen Betrachtung (unter Einbeziehung der nativen Effekte in den Nachbargemeinden) in der Regel um.

Selbstverständlich können diese Überlegungen nicht die Forderung legitimieren, großflächige Handelsbetriebsformen generell zu untersagen und den bestehenden Einzelhandel pauschal unter Bestandsschutz zu stellen. Eine solche Forderung wäre mit unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung nicht vereinbar. Mit dem geltenden Wettbewerbsrecht kompatibel ist jedoch das städtebauliche und raumordnungspolitische Prinzip, potenzielle Standorte zu bewerten und dort geplante Ansiedlungen bei gravierenden negativen Auswirkungen auch zu untersagen. Eine Leitlinie für diese Bewertung bietet die landes- und regionalplanerische Festlegung von hierarchisch gestuften Zentralen Orten mit entsprechend zugeordneten förmlichen Zielen.

[35] Das heißt nicht, dass der gesamte Einzelhandel an innerstädtische Standorte gebunden bleiben muss. Eine gewisse Funktionsteilung zwischen „innen" und „außen" entlang von Sortimenten und Betriebsformen ist längst Realität und ist auch von der Stadt-, Regional- und Landesplanung zu akzeptieren.

Eine Weiterentwicklung des Konzeptes der Zentralen Orte hat sich vor dem Hintergrund des raumordnungspolitischen Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung insbesondere diesen Herausforderungen zu stellen. Die Ursachen für Fehlentwicklungen liegen dabei erstens in der bisherigen konzeptionellen Ausgestaltung des Systems Zentraler Orte, zweitens in den baurechtlichen Instrumentarien zu dessen Konkretisierung und Umsetzung sowie drittens in der politischen Praxis begründet. Die Lösung des Steuerungsproblems der Einzelhandelsentwicklung kann folglich nicht ausschließlich auf den engeren Rahmen der raumbezogenen Planung beschränkt werden, sondern bedarf der Ergänzung in anderen Politikbereichen.

Die planerischen Aufgaben im Rahmen der Versorgungsfunktion stellen sich je nach Raumtyp unterschiedlich dar (vgl. Kap. II.5). In ländlichen Räumen, insbesondere in den peripher gelegenen und dünn besiedelten Regionen, stellt sich die Notwendigkeit der Sicherstellung einer Mindestversorgung, während in den Verdichtungsräumen und in den Zentralen Orten höherer Hierarchiestufen stärker die ordnende und lenkende Funktion der Raumplanung gefordert ist.

In den weniger dünn besiedelten ländlichen Räumen, insbesondere der alten Bundesländer, wird der zahlenmäßige Rückgang der dörflichen Gemischtwarenläden derzeit schrittweise durch ein Standortnetz von Supermärkten bzw. Verbrauchermärkten mit 500-600 m² und mehr Verkaufsfläche ersetzt, die – bei einem Jahresumsatz zwischen 1,2 und 2 Mio. EUR – bereits ab ca. 1.000 Einwohnern im Einzugsbereich wirtschaftlich betrieben werden können (vgl. Stiens und Pick 1999: 16). Der Flächenbedarf lässt die Ansiedlung dieses Betriebstyps häufig innerhalb der bebauten Ortslage zu, oft an den Ortseingängen. Damit bildet sich ein Netz von elementaren Versorgungsstandorten, das bei ländlichen Bevölkerungsdichten von 200 und mehr Einwohnern pro km² noch befriedigende Erreichbarkeitsverhältnisse sichert.

In den besonders dünn besiedelten Gebieten Ostdeutschlands hingegen, wo die Bevölkerungsdichte vieler Kreise sogar unter 50 Einwohner pro km² absinkt, decken die Einzugsgebiete dieser Geschäfte so große Flächen ab, dass eine wohnortnahe Grundversorgung gefährdet ist. Wenn hier der Anspruch eines flächendeckenden Netzes Zentraler Orte aufrecht erhalten werden soll, sind für diesen Gebietstyp spezifische Strategien zu entwickeln (vgl. Deiters 1996, Priebs 1996). Im Rahmen besonderer Programme könnten unter bestimmten Voraussetzungen (Mindestgröße, Lage im Raum) private und öffentliche Dienstleistungen auf Lohn- oder Provisionsbasis von Inhabern von Einzelhandelsgeschäften zusätzlich angeboten werden. Ergänzt werden können solche Angebote durch Formen des ambulanten Handels, um Versorgungsmöglichkeiten zu sichern (Stiens, Pick 1999: 16).

2.6.2 Die Steuerungsfunktion des Zentrale-Orte-Konzepts für die Einzelhandelsentwicklung

Das zentralörtliche System als Instrument zur raumplanerischen Beurteilung von großflächigen Einzelhandelsprojekten

Das Konzept der Zentralen Orte dient der Raumordnung als ein wichtiges Instrument und Argument zur Beeinflussung und Steuerung der Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben. Als großflächige Einzelhandelseinrichtung werden nach der derzeit gültigen Baunutzungsverordnung (§ 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3) und der einschlägigen Rechtsprechung als Regelvermutung Betriebe angesehen, deren Einzugsbereiche über die wohnortnahe Versorgung hinausgehen und die mehr als 1.200 m² Geschossfläche aufweisen; dies entspricht etwa 700 m² Verkaufsfläche.[36] Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche unterhalb dieses Wertes werden in der Regel nicht als raumbedeutsam und von überörtlicher Bedeutung angesehen und sind damit nicht den Restriktionen dieses Planungsrechts unterworfen. Auf der anderen Seite können Betriebs*agglomerationen*, bei denen die einzelnen Betriebe zwar unterhalb des Schwellenwertes liegen, die Agglomeration in ihrer Gesamtheit jedoch das Kriterium der Großflächigkeit erfüllt, unter bestimmten Bedingungen mit einbezogen werden.

Grundsätzlich steht mit dem Raumordnungsrecht und dem Baurecht (BauGB, BauNVO) sowie der darauf basierenden einschlägigen Rechtsprechung ein relativ ausdifferenziertes Instrumentarium zur Behandlung großflächiger Einzelhandelsprojekte zur Verfügung (vgl. Vogels, Holl, Birk 1998; Vogels und Will 1999). Durch das Raumordnungsrecht und die Bestimmungen über die Durchführung von Raumordnungsverfahren können die Voraussetzungen der Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben bzw. geplanten Handelsagglomerationen in Sondergebieten gemäß § 11 Abs. 3 BauNVO bereits heute relativ konkret gestaltet werden.

§ 1 Nr. 19 der Raumordnungsverordnung bestimmt in der seit dem 01.01.1998 geltenden Fassung, dass die Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben grundsätzlich durch ein Raumordnungsverfahren gem. § 15 des Raumordnungsgesetzes zu erfolgen hat. Nähere Regelungen über die Durchführung der Raumordnungsverfahren für Einzelhandelsbetriebe werden durch die einzelnen Bundesländer getroffen.

Auf der Basis des zentralörtlichen Systems wird in den Bundesländern versucht, die Einzugsbereiche der Betriebe mit den Verflechtungsbereichen der Zentralen Orte in Ein-

[36] Die BauNVO sieht seit 1968 besondere Vorschriften für Einzelhandelsgroßbetriebe vor, indem zunächst die damals bekannten Betriebsformen „Einkaufszentren" und „Verbrauchermärkte" in Gewerbe- und Industriegebieten ausgeschlossen wurden und außerhalb von Kerngebieten nur in extra dafür ausgewiesenen Sondergebieten für zulässig erklärt wurden. Die Regelung wurde in den Jahren 1977 und 1987 geändert: zunächst um die vielfältigen Betriebsformen des Einzelhandels zu erfassen und die Sonderregelung nur auf Betriebe mit negativen städtebaulichen Auswirkungen zu beschränken (BauNVO 1977). Später wurde die Grenze, ab der negative städtebauliche Auswirkungen zu vermuten sind, von einer Geschossfläche von mehr als 1.500 m² auf 1.200 m² herabgesetzt (BauNVO 1987), wobei eine Ergänzung zur flexibleren Handhabung dieser Vermutungsregelung hinzugefügt wurde (vgl. z.B. Fickert, Fieseler 1998).

klang zu bringen. In den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen sind daher Ziele formuliert worden, wonach Flächen für Einzelhandelsgroßprojekte in der Regel nur in den Zentralen Orten ausgewiesen werden sollen. Dabei sind die Einzelhandelseinrichtungen mit ihren Einzugsgebieten an der Versorgungsfunktion des jeweiligen Zentralen Ortes und der Größe des jeweiligen Verflechtungsbereichs zu orientieren. Zudem dürfen sie die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung nicht wesentlich beeinträchtigen (sog. „Beeinträchtigungsverbot"; vgl. stellvertretend für andere: LEP Bayern Ziel B IV 1.4.8; Überblick bei Seimetz 1999: 14).

Einige landesrechtliche Regelungen staffeln die Grenze für die Notwendigkeit einer landesplanerischen Überprüfung entlang der Hierarchie der Zentralen Orte (vgl. Busse 1998: 205). So sind in Bayern ab Einstiegsgrößen von ca. 1.500 m² Verkaufsfläche VF (Lebensmittel; ca. 3.000 m² Nicht-Lebensmittel) in Mittelzentren und ca. 2.000 m² VF (Nicht-Lebensmittel ca. 5.000 m²) in Oberzentren Raumordnungsverfahren durchzuführen. Die Planungsgemeinschaft Trier legt im regionalen Raumordnungsplan fest, dass Betriebe mit einer Geschossfläche von mehr als 2.000 m² in der Regel nur für Mittel- und Oberzentren genehmigungsfähig sind (Planungsgemeinschaft Trier 1995: 10).

Um eine Ausweitung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe an peripheren Standorten zu verhindern, wird in der Regionalplanung vielfach ein städtebauliches Integrations- bzw. Konzentrationsgebot formuliert, das an die Bündelungsfunktion der Zentralen Orte anknüpft. Demnach sollen Einzelhandelsbetriebe nur in einem räumlichen und funktionalen Zusammenhang mit den zentralen Einkaufsbereichen der jeweiligen Standortgemeinde entstehen. Falls Ausnahmen möglich sind, sollen diese in Randlagen nur gestattet werden, wenn eine geeignete städtebauliche Anbindung des Standortes an den Ortskern gewährleistet wird (vgl. Planungsgemeinschaft Trier 1995).

Zudem werden Grenzen der sortimentsspezifischen Kaufkraftabschöpfung im Verflechtungsbereich genannt, die durch die Ansiedlung von Großprojekten nicht überschritten werden dürfen, um eine Monopolisierung zu verhindern. Des Weiteren bedarf die Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben ab einer Geschossfläche von 5.000 m² gem. der Anlage zu § 3 Nr. 4 UVPG einer Umweltverträglichkeitsprüfung, soweit für diesen Betrieb ein Bebauungsplan aufgestellt wird.

Sofern Festlegungen in Raumordnungsprogrammen und Regionalplänen als nicht abwägungsfähige „Ziele" der Raumordnung formuliert werden, können diese nicht durch die Bauleitplanung überwunden werden; insofern unterliegen die Bauleitpläne der Anpassungspflicht. Dadurch wird prinzipiell dafür Sorge getragen, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe nicht außerhalb der Zentralen Orte angesiedelt werden können.

Die Gemeinden können in Bebauungsplänen für Sondergebiete des großflächigen Einzelhandels weitere detaillierte Festlegungen treffen hinsichtlich

- der Sortimente,
- der Randsortimente,
- der Zahl der Betriebe im Gebiet sowie
- der Verkaufsfläche für Haupt- und Randsortimente.

Die Kommunen können somit Sondergebiete für den Einzelhandel einer besonderen Zweckbestimmung unterwerfen.

Über die Instrumente der Bauleitplanung ist es zudem grundsätzlich möglich, die Sortimentsgestaltung in suburbanen nichtintegrierten Lagen zu beeinflussen, indem innenstadtrelevante Sortimentsbereiche katalogisiert werden, deren Angebot an den dezentralen Lagen eingeschränkt wird. Die Überwachung der Einhaltung solcher Vorschriften durch die Bauordnungsverwaltung ist grundsätzlich möglich und wird vielerorts auch praktiziert; in vielen Gemeinden mangelt es jedoch sowohl in der Verwaltung als auch in der Politik an der Bereitschaft, sich dieses Steuerungs- und Kontrollinstruments konsequent zu bedienen. Tatsächlich besteht hier die Gefahr, dass die baurechtliche Festschreibung von Sortimentseinschränkungen der Dynamik der Sortimentspolitik im Handel hinterherläuft und beispielsweise neue Sortimentskombinationen wie Möbel, Teppiche, Gardinen, Porzellan usw. („Alles rund ums Wohnen") die Unterscheidung in innenstadtrelevante und nicht innenstadtrelevante Sortimente unterlaufen.

Trotz dieser unbestreitbaren Probleme gibt es gute Gründe, an dem Instrument der Sortimentsfestsetzung im Baurecht festzuhalten. Regionalplanung und Bauleitplanung haben damit ein Instrument, um die neuen Handelsbetriebsformen in einer kontrollierten Form an den geeigneten Standorten zuzulassen und zugleich die negativen Rückwirkungen auf die gewachsenen Stadt- und Stadtteilzentren zu begrenzen. Die praktischen Probleme der Kontrolle durch die Bauordnungsverwaltung sind prinzipiell lösbar, jedenfalls dann, wenn Verwaltung und Politik von der Sinnhaftigkeit dieser Bestimmungen überzeugt sind. Außerdem kann bis zu einem bestimmten Grad auch auf die „soziale Kontrolle" unter den konkurrierenden Betrieben gesetzt werden, jedenfalls dann, wenn die Betriebe darauf vertrauen können, dass eine Verletzung der geltenden Sortimentseinschränkungen von der Bauordnungsverwaltung auch geahndet wird.

Um die Steuerung über Sortimente zu standardisieren, haben Sortimentskataloge Eingang in die Begründung und Erläuterung von Zielen regionaler Raumordnungspläne gefunden (vgl. z.B. Planungsgemeinschaft Trier 1995). Eine adäquate Festsetzung muss schließlich in der Bauleitplanung erfolgen, die den Vorgaben der Raumordnung anzupassen ist.

Allerdings ist anzumerken, dass es bisher keine einheitlichen Sortimentskataloge gibt und erhebliche Unterschiede in der Detailgenauigkeit und der Behandlung einzelner Sortimentsbereiche festzustellen sind. Beispielhaft werden im Folgenden die Sortimentskataloge der Planungsgemeinschaft Trier sowie der Bezirksregierung Köln (sog. Kölner Liste) wiedergegeben.

Sortimentskatalog der Planungsgemeinschaft Trier

Warengruppen des Einzelhandels, die dem städtebaulichen Integrationsgebot unterliegen	*Warengruppen, die vom städtebaulichen Integrationsgebot ausgenommen sind*
▪ Nahrungsmittel ▪ Tabakwaren ▪ Meterware für Bekleidung und Wäsche ▪ Oberbekleidung, Kinder- und Säuglingsbekleidung ▪ Wäsche und Bekleidungszubehör ▪ Kurzwaren, Schneiderbedarf, Handarbeiten ▪ Kürschnerwaren ▪ Heim- und Haustextilien, Bettwaren ▪ Schuhe, Lederwaren ▪ Feinkeramik und Glaswaren für den Haushalt ▪ Antiquitäten, Kunstgegenstände ▪ Galanteriewaren, Geschenkartikel ▪ Korb- und Flechtwaren, Kinderwagen ▪ Leuchten ▪ Rundfunk-, Fernseh- und phonotechnische Geräte ▪ Musikinstrumente, Musikalien ▪ Näh- und Strickmaschinen Schreib- und Papierwaren, Schul- und Büroartikel ▪ Bücher, Zeitschriften, Zeitungen ▪ Büromaschinen, EDV ▪ Apotheken ▪ Medizinische und orthopädische Artikel ▪ Kosmetische Erzeugnisse, Körperpflegemittel ▪ Drogerieartikel, Reinigungsmittel ▪ Waffen, Munition, Jagdgeräte ▪ Feinmechanische-, Foto- und optische Erzeugnisse ▪ Uhren, Edelmetallwaren, Schmuck ▪ Spielwaren, Sportartikel	▪ Möbel ▪ Teppiche und Auslegewaren ▪ Lacke, Farben ▪ Tapeten ▪ Fliesen- und Sanitärerzeugnisse ▪ Installationsbedarf für Gas, Wasser, Heizung ▪ Kraft- und Schmierstoffe ▪ Kraftwagen, Kraftwagenteile und -reifen ▪ Wohnwagen, -mobile ▪ Zweiräder, Zweiradteile ▪ Gartenbedarf ▪ Zoologischer Bedarf, lebende Tiere, Sämereien ▪ Bau- und Brennstoffe ▪ Getränke ▪ Landmaschinen

Quelle: Planungsgemeinschaft Trier 1995: 12 f.

Zentren- und nahversorgungsrelevante Sortimente - Kölner Liste

(Bezirksregierung Köln 2/1999)

Anhaltspunkte für die Zentrenrelevanz von Einzelhandelssortimenten ergeben sich aus dem vorhandenen Angebotsbestand in den gewachsenen Zentren in Verbindung mit städtebaulichen Kriterien. Als zentrenrelevante Sortimentsgruppen gelten:

- Textilien, Bekleidung, Pelzwaren, Schuhe, Leder- und Galanteriewaren (WB 19-36)
  - ohne Bodenfliesen und Bodenbelag als Bahnware (WB 212, 214, 218)
  - Rundfunk, Fernsehen und phototechnische Geräte (WB 37)
- Elektrotechnische Geräte für den Haushalt (WB 391, 392)
  - einschließlich Wohnraumleuchten (WB 3930, 3932, 3937)
- Feinmechanische und optische Erzeugnisse, Uhren, Schmuck, Spielwaren, Musikinstrumente (WG 40-47)
- Antiquitäten (WB 50)
- Kinderwagen (WB 519)
- Papier, Papierwaren, Schreib- und Zeichenmaterial, Druckereierzeugnisse, Büroorganisationsmittel (WB 52-57)
- Camping- und Sportartikel, Handelswaffen, Bastelsätze (WB 652, 653, 655-659)
- Heiz- und Kochgeräte, Kühl- und Gefriermöbel, Wasch- und Geschirrspülmaschinen für den Haushalt (WB 67)
- Arzneimittel und sonstige pharmazeutische Erzeugnisse (WB 87)
- Gebrauchtwaren dieser Liste

Nahversorgungsrelevante Sortimente sind vor allem die Waren des täglichen Bedarfs, insbesondere die Grundversorgung mit Lebensmitteln. Sie können auch zentrenrelevant sein. Dies sind:

- Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren (WB 00-13)
- Wasch- und Putzmittel, Hygieneartikel, Körperpflegemittel (WB 15-18)
- Tafel, Küchen- u.ä. Haushaltsgeräte (WB 65).

Die Gemeinde kann weitere Sortimente als zentren- oder nahversorgungsrelevant festlegen. Sie kann auch festlegen, dass folgende Sortimente im besonderen Fall nicht zentrenrelevant sind:

- abgepasste Teppiche und Läufer (WB 210)
- Schnittblumen und -grün (WB 976), Topf- und Beetpflanzen (WB 975)
- Campingartikel (WB 652)
- Mopeds, Mofas, Fahrräder (WB 7803-7809)
- Heim- und Kleintierfutter, zoologische Artikel, lebende Tiere (WB 96).

Im konkreten Ansiedlungsfall können weitere Warenklassen (dreistellig) oder Warenarten (vierstellig) der zentrenrelevanten Sortimentsgruppen ausgenommen werden (z.B. Arbeitsschutzbrillen WB 4105 für einen Bau- und Heimwerkermarkt).

WB = Warenverzeichnis für die Binnenhandelsstatistik, Ausgabe 1978, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden

Regelung des Randsortiments bei der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe mit nicht-zentrenrelevantem Kernsortiment außerhalb eines Zentrums gem. Pkt. 3.1.1.2 des Einzelhandelserlasses vom 07.05.1996

Bezirksregierung Köln im Juni 1999

Ist die Ansiedlung eines derartigen Betriebes beabsichtigt, so kann die nachfolgende Regelung helfen, die Übereinstimmung mit den landesplanerischen und städtebaulichen Zielen gemäß Einzelhandelserlass zu gewährleisten. Die Regelung eignet sich ebenso für Festsetzungen der Bauleitplanung wie für eine Aufnahme in Bauantrag/Baugenehmigung.

a) Auf ... m² darf ein Randsortiment angeboten werden, das nur solche Warengruppen umfasst, die dem Kernsortiment (...) als Hauptsortiment sachlich zugeordnet sind.

b) Werden im Randsortiment Waren der folgenden 19 Hauptbereiche angeboten, so ist die Verkaufsfläche pro Hauptbereich auf max. 200 m² beschränkt.

c) Hauptbereiche (zentrenrelevante Sortimentsgruppen, die nicht zum Kernsortiment gehören):

1. Textilien, Bekleidung, Pelzwaren, Schuhe, Leder- und Galanteriewaren (WB 19-36)
   - ohne Bodenfliesen und Bodenbelag als Bahnwaren (WB 212, 214, 218)
2. Rundfunk, Fernsehen und phototechnische Geräte (WB 37)
3. Elektrotechnische Geräte für den Haushalt (WB 391, 392)
   - einschließlich Wohnraumleuchten (WB 3930, 3932, 3937)
4. Feinmechanische und optische Erzeugnisse, Uhren, Schmuck, Spielwaren, Musikinstrumente (WB 40-47)
5. Antiquitäten (WB 50)
6. Kinderwagen (WB 519)
7. Papier, Papierwaren, Schreib- und Zeichenmaterial, Druckereierzeugnisse, Büroorganisationsmittel (WB 52-57)
8. Camping- und Sportartikel, Handelswaffen, Bastelsätze (WB 652, 653, 655-659)
9. Heiz- und Kochgeräte, Kühl- und Gefriermöbel, Wasch- und Geschirrspülmaschinen für den Haushalt (WB 67)
10. Arzneimittel und sonstige pharmazeutische Erzeugnisse (WB 87)
11. Gebrauchtwaren dieser Liste
12. Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren (WB 00-13)
13. Wasch- und Putzmittel, Hygieneartikel, Körperpflegemittel (WB 15-18)
14. Tafel-, Küchen- u.ä. Haushaltsgeräte (WB 66)
15. abgepasste Teppiche und Läufer (WB 210) *)
16. Schnittblumen und -grün (WB 976) *)
    - Topf- und Beetpflanzen (WB 975)
17. Campingartikel (WB 652) *)
18. Mopeds, Mofas, Fahrräder (WB 7803-7809) *)
19. Heim- und Kleintierfutter, zoologische Artikel, lebende Tiere (WB 96) *)

*) können entfallen, falls für die Gemeinde festgelegt ist, dass diese Sortimente nicht zentrenrelevant sind (s. RdErl. vom 07.05.1996, MBl.NW 1996: 922)

WB = Warenverzeichnis für die Binnenhandelsstatistik Ausgabe 1978, herausgegeben vom Statistischen Bundesamt Wiesbaden

Als ein Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass „die städtebaulichen und landesplanerischen Steuerungsinstrumente (...) in Deutschland als ausreichend angesehen (werden können), um negative Entwicklungen großflächiger Einzelhandelszentren auf der ‚Grünen Wiese' zu verhindern. ... Problematisch ist jedoch nach wie vor die konsequente Umsetzung des Steuerungsinstrumentariums" (Blatt, von Raczeck, 1999: 51).

Aus der Praxis sind zahlreiche Fälle bekannt, in denen „die Politik" diese Steuerungsmöglichkeiten nicht ausschöpft oder gar gegen die aufgestellten Regelungen verstößt und großflächige Einzelhandelsbetriebe an Standorten zulässt, an denen sie die städtebauliche Entwicklung und Ordnung stören. Als Argumente werden nicht zuletzt die Schaffung von Arbeitsplätzen, der interkommunale Ansiedlungswettbewerb oder die Investorinteressen angeführt.

Ein modifiziertes Zentrale-Orte-Konzept, das normative Leitplanken setzt und im Sinne eines „Framings" für diskursive Aushandlungsprozesse auf die Plausibilität und Überzeugungskraft einer abgestuften und dezentral konzentrierten Siedlungsentwicklung setzt, genügt jedoch nicht allein, um ausreichend zu intervenieren. Eine wirksame Steuerung der Entwicklung des großflächigen Einzelhandels bedarf der Unterstützung durch einklagbare Rechte der betroffenen Kommunen. Allerdings reicht die drittschützende Wirkung, die das bisherige rechtliche Instrumentarium gegenüber den Nachbarn von Ansiedlungsgemeinden entfaltet, nicht aus, um negative Entwicklungen abzuwenden.

Häufig zu beobachten sind Fälle von Einzelhandelsprojekten an nichtintegrierten Standorten, bei denen die Belange der Nachbarstädte nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt werden. Oftmals findet die nach § 2 Abs. 2 BauGB erforderliche Abstimmung überhaupt nicht statt, oder sie reduziert sich auf die formelle Anhörung, ohne dass die vorgebrachten Belange ausreichend im Bebauungsplanverfahren Berücksichtigung finden. Erfahrungsgemäß bleiben die Verletzungen der Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung und der Abstimmungspflicht mit den Nachbargemeinden häufig sanktionslos (Vogels, Holl, Birk 1998: 292).

Überwiegend wird angenommen, dass die Verletzung des formellen Abstimmungsverfahrens für sich genommen „regelmäßig" noch nicht zur Nichtigkeit des Bebauungsplanes und somit auch nicht zur Rechtswidrigkeit einer auf dessen Grundlage erteilten Baugenehmigung führe (Uechtritz, 1999: 572 f).

Ein Abstimmungsbedarf wird zudem nur dann gesehen, wenn unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die Nachbargemeinden in Betracht kommen. Solche unmittelbaren Auswirkungen gewichtiger Art lösen jedoch für sich genommen zwar die Abstimmungspflicht, nicht jedoch schon ein interkommunales Abwehrrecht aus, da die Rechtsprechung eine gewisse Lastenkommunikation zwischen den Gemeinden zulässt. Es kommt vielmehr darauf an, ob die Gerichte im Einzelfall zu der Auffassung gelangen, dass die Grenzen der Zumutbarkeit überschritten wurden. Bei dieser Prüfung erweist sich die Rechtsprechung als ausgesprochen uneinheitlich (Übersicht bei Schmitz 1999: 1100, 1102 - 1104).

Zulässig ist ein Normenkontrollantrag der benachbarten Gemeinde dann, wenn diese substanziierte Tatsachen vortragen kann, die entweder eine unzumutbare Betroffenheit

möglich erscheinen oder erkennen lassen, dass abwägungserhebliche Belange nicht in die Abwägung einbezogen worden sind (Uechtritz 1999: 585). Für die Begründetheit des Normenkontrollantrages kommt es sodann darauf an, ob die Planung objektiv rechtswidrig ist, nicht hingegen, ob die antragstellende Gemeinde tatsächlich in ihren subjektiven Rechten betroffen ist (Uechtritz 1999: 585).

Wesentlich schwieriger gestaltet sich das Abwehrrecht der Nachbargemeinden, wenn bereits eine Genehmigung für den Einzelhandelsgroßbetrieb erteilt wurde. Dies ist gem. § 33 BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung) unter bestimmten Voraussetzungen auch vor Inkrafttreten eines Bebauungsplanes zulässig. Seit 1993 bedarf es für eine solche Genehmigung auch nicht mehr der Zustimmung durch die höhere Verwaltungsbehörde. Seitdem werden vermehrt Baugenehmigungen erteilt, auch wenn der Bebauungsplan noch nicht in Kraft getreten ist. In diesen Fällen ist die betroffene Gemeinde auf den Rechtsschutz gegen die Genehmigung verwiesen. Die objektive Rechtswidrigkeit der Baugenehmigung reicht in diesen Fällen nicht mehr aus. Namentlich kommt es dann nicht mehr darauf an, ob die Baugenehmigung in Einklang mit den Zielen der Raumordnung steht. Maßgebend ist in diesen Fällen vielmehr allein die subjektive Rechtsbetroffenheit. Hier spielt in den letzten Jahren zunehmend die Bewertung von Einzelhandelsgutachten eine besondere Rolle, wobei sich auch hier die Rechtsprechung im Einzelfall sehr uneinheitlich zeigt (Schmitz 1999: 1104ff.). Im Gegensatz zu anderen Rechtsbereichen, in denen es bereits technische Anleitungen zur Beurteilung von Auswirkungen – beispielsweise des Lärms – gibt, fehlen hier allgemeingültige Maßstäbe, die zu einer Vereinheitlichung führen könnten.

Darüber hinaus resultieren in der Praxis erhebliche Probleme aus der vielfach schleppenden Anpassung der Bauleitpläne, insbesondere alter Bebauungspläne, an das neue Recht (vgl. dazu Vogels u.a. 1998). Dies geschieht teilweise aus Nachlässigkeit, teilweise aber auch aus Absicht, um größere lokale Entscheidungsspielräume zu sichern, auch wenn diese den Zielen der Raumordnung und Regionalplanung widersprechen. Damit korrespondiert ein politisch gewolltes Vollzugsdefizit der Planung, teils mit dem Argument der Schaffung von Arbeitsplätzen, teils aufgrund eines kommunalpolitischen Opportunismus. Dadurch sind auch viele Jahre nach der Novellierung der BauNVO von 1977 Baurechte für großflächigen Einzelhandel an Standorten entstanden, die eindeutig den geltenden Zielen der Raumordnung widersprechen.

Sonderfall Factory Outlet Center (FOC)?

Für eine hitzige Debatte sorgte insbesondere in Deutschland das „Herüberschwappen" einer neuen Betriebsform geplanter großflächiger Handelsagglomerationen aus den USA, das sog. Factory-Outlet-Center (FOC; Agglomeration von Fabrikverkaufsstätten verschiedener Hersteller; Verkauf von Restsortimenten, Überhang oder Remittenden direkt unter Umgehung des Handels). Aus der Sicht der Betreiber werden an den Standort eines FOC folgende Anforderungen gestellt (vgl. Schmude 1999: 45):

- dezentrale Lage, in angemessenem Abstand zu den Ballungsräumen,
- sehr gute Verkehrsanbindung (Standort in unmittelbarer Nähe zur Autobahn),

- hohe Bevölkerungsdichte im Einzugsbereich von ca. 90 Pkw-Fahrzeitminuten,
- ausreichende Flächen für ein großes Pkw-Stellplatzangebot,
- sowie im Idealfall ein hohes Tourismuspotenzial im Umfeld.

Somit scheiden aus der Sicht der Betreiber innerstädtische Standorte in der Regel aus, während gerade verkehrsorientierte Standorte zwischen den Ballungsräumen bevorzugt werden. Daher scheint es verständlich, dass sich viele Mittelzentren in ländlichen Regionen in der Nähe von Ballungsräumen Hoffnung auf die Ansiedlung eines FOC machen.

Allgemein wird davon ausgegangen, dass in der Bundesrepublik Deutschland etwa 20 bis 25 FOCs „marktfähig" sein werden (Schmude 1999: 46). In den USA, in denen die FOCs am stärksten verbreitet sind, entfallen insgesamt 2 % des gesamten Einzelhandelsumsatzes auf diesen Zentrentyp. Vermutlich werden auch in Deutschland FOCs auf eine ähnlich hohe Akzeptanz stoßen, da mit Preisnachlässen von 30 bis 70 % zu rechnen ist. Andere Autoren behaupten sogar, dass ein FOC auch positive Effekte für den innerstädtischen Handel von Mittelzentren haben kann, wenn es verkehrlich gut an die zentralen Lagen angebunden und in geringer Entfernung situiert ist (vgl. Güttler, Will 1999: 110). Einrichtungen dieser Art würden in Großbritannien eine überregionale Magnetwirkung erzielen, die auch den innerstädtischen Handel beleben könne, sofern sich eine entsprechende Spezialisierung und Arbeitsteilung einstelle. Die möglichen regionalökonomischen Effekte werden allerdings mit einem erhöhtem Aufkommen des motorisierten Individualverkehrs erkauft und stehen damit in einem klaren Widerspruch zum Leitbild nachhaltiger Siedlungsstrukturen.

In der wissenschaftlichen Diskussion setzt sich mehr und mehr die Einschätzung durch, dass FOCs in „Reinform" wohl eher die Ausnahme als die Regel sein dürften. So sind die Überschneidungen mit dem klassischen Einzelhandel erheblich größer, als von Betreiberseite behauptet, da einerseits Schluss-, Reste- und Sonderpostenverkäufe mittlerweile wesentliche Standbeine des Handels sind und andererseits die Produktzyklen einiger Sortimentsbereiche länger sind und somit die FOC-Ware von klassischer Einzelhandelsware kaum unterscheidbar ist (vgl. Heinritz, Rauh 1999: 2).

Zur Sicherung der Renditeerwartungen besteht die Gefahr der Aufnahme von Sortimenten aus dem kurzfristigen Bedarfsbereich sowie von Umnutzungen hinsichtlich Betriebsform und Sortimenten, so dass dann mit einer Verstärkung negativer städtebaulicher und raumordnerischer Auswirkungen gerechnet werden muss. Je mehr sich FOCs in ihren Angebotsstrukturen „normalen" Einkaufszentren annähern, umso stärker werden die Auswirkungen auf die integrierten Innenstadtlagen. Erfahrungen aus den USA zeigen, dass sich in vielen FOCs diese Mutation bereits vollzogen hat und sich weiter vollzieht. Hinzu kommt, dass die durch FOCs induzierte hohe Kundenfrequenz den Standort für andere Einzelhandelsbetriebe aufwertet, so dass Agglomerationswirkungen im unmittelbaren Umfeld entstehen und der Standort für normale Einzelhandelsbetriebe attraktiv wird. Durch die Kombination mit normalen Einzelhandels- und anderen Dienstleistungsbetrieben, aufgrund der zu erwartenden Veränderungs- und Umnutzungstendenzen sowie der Kombination mit Freizeit- und Erlebniseinrichtungen weisen FOCs erhebliche

zentrenrelevante und zentrenbeeinträchtigende Merkmale auf und sind daher in ihrer raumordnungsrechtlichen Behandlung wie andere großflächige Einzelhandelsbetriebe einzustufen. Das von Betreibern vielfach vorgebrachte Argument einer Sonderform, die aus den üblichen Bewertungskriterien ausgenommen werden müsse, kann insofern nicht überzeugen.

Der derzeitige planungsrechtliche Umgang mit neuen großflächigen Betriebsformen des Factory Outlet geht von einer Raumverträglichkeit dieser Betriebsform nur für Standorte in Oberzentren aus. Die bisherigen Empfehlungen der MKRO sehen vor, dass „Factory Outlet Center ... entsprechend der Leitvorstellung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nur in Großstädten/Oberzentren an integrierten Standorten und in stadtverträglichem Umfang zulässig (sind)" (Punkt 5 der Entschließung von 1997). An dieser raumordnungspolitischen Behandlung der FOCs sollte festgehalten werden.

Multifunktionale Freizeitprojekte mit ausgeprägten Einzelhandelsanteilen

Großflächige Freizeitgroßprojekte wie Urban Entertainment Center verknüpfen unterschiedliche Funktionen in einer Anlage: Erlebnis, Erholung, Unterhaltung, Einzelhandel und andere Dienstleistungen. In der Regel wird ein erheblicher Teil der Umsätze über den Einzelhandel erzielt. Die integrierten Shopping Center oder Mega Stores haben dabei den Charakter geplanter großflächiger Einzelhandelsagglomerationen. In den angebotenen Sortimenten sind sie größtenteils innenstadtrelevant (Bekleidung, Schuhe, Unterhaltungselektronik, Geschenkartikel, Spielwaren etc.). Von den UEC ist daher einerseits eine erhebliche Wirkung auf die Innenstädte zu erwarten, andererseits gehen manche Projekte in ihren Einzugsgebieten über zentralörtliche Verflechtungsbereiche hinaus und streben an, zu einer eigenständigen überregionalen touristischen Attraktion zu werden.

Multifunktionale Freizeitgroßprojekte erzeugen erhebliche Verkehrsmengen, da sie z.T. mehrere tausend Besucher pro Tag anziehen. In ihren Standortanforderungen sind Freizeitgroßprojekte nicht eindeutig. Einige Planungen zielen auf Innenstadtlagen wie vor allem auf Bahnhofsareale, nicht mehr genutzte Bahnflächen, Industriebrachen oder Konversionsflächen. Andere fragen autoverkehrsgünstige Standorte an Straßenknoten oder im suburbanen Raum nach.

Neben den Risiken wie der Gefährdung des Bestandes gewachsener Einzelhandelsagglomerationen in den Innenstädten und einem anwachsenden Aufkommen des motorisierten Individualverkehrs sind mit solchen Anlagen auch Chancen verbunden: mögliche Belebung der Innenstädte, neue Magneten mit positiver Wirkung auf benachbarte Einzelhandelsstandorte, Aufwertung der Innenstädte als multifunktionaler Aufenthalts- und Erlebnisraum usw.

Aus der Sicht des Zentrale-Orte-Konzepts sind bei der Beurteilung von Freizeitgroßprojekten folgende Punkte zu beachten:

- Integration in das bestehende abgestufte Zentrensystem, nach Möglichkeit städtebaulich eingebunden in den Innenstädten, zumindest aber Heranführung an suburbane Zentren,
- Anschluss an leistungsfähige öffentliche Nahverkehrssysteme,

- Einstufung als großflächige geplante Einzelhandelsagglomerationen und Berücksichtigung der entsprechenden raumordnerischen Vorgaben, insbesondere der Abschätzung ihrer Wirkung auf die Innenstädte,
- Kompatibilität mit kommunalen bzw. regionalen Zentrenkonzepten.

Freizeitgroßprojekte gelten als „zeitempfindliche Projekte". Langfristige Genehmigungszeiträume und komplexe politische Entscheidungsprozesse können sich als entwicklungshemmend auswirken. Insofern ist es auch im Interesse der Investoren vorteilhaft, wenn entsprechende Standortangebote in regionalen Zentrenkonzepten vorgesehen werden und dadurch die Planungssicherheit erhöht und die Planungsfristen verkürzt werden. Es gilt, Spielregeln für einen fairen Prozess zu definieren, in dem nicht nur die reibungsfreie und schnelle Realisierung des Projektes angestrebt wird, sondern insbesondere auch die Interessen der Allgemeinheit berücksichtigt werden (vgl. Hatzfeld 1999: 16).

Investitionen im Freizeitsektor sind zudem stark risikobehaftet und weisen kurze Reinvestitionszeiträume auf. Die Nachfrage ist sehr trendbezogen und raschen Veränderungen unterworfen. Daher ist die Gefahr der Entstehung neuer städtebaulicher Brachen besonders ausgeprägt. Es ist daher zu empfehlen, mögliche Umnutzungen bereits bei der Genehmigung zu behandeln und baulich einzuplanen. Zeitlich befristete Genehmigungen und entsprechende Vereinbarungen in städtebaulichen Verträgen können helfen, die Position der Kommune zu stärken.

Einzelhandelsprojekte unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit

Für die Herausbildung eines Netzes von Einzelhandelsbetrieben in nichtintegrierten Lagen sind allerdings nicht nur großflächige Einzelhandelsbetriebe verantwortlich. Durch die Genehmigungspraxis von Ansiedlungsvorhaben unter der Grenze zur Großflächigkeit (ca. 700 m² Verkaufsfläche) in Gewerbegebieten haben sich dort an günstigen Lagen für den Autoverkehr vielfach Einzelstandorte und teilweise beachtliche Agglomerationen von Einzelhandelsbetrieben entwickelt. Da sich insbesondere die Betreiber von Fachmarktketten und Lebensmitteldiscountern auf diese rechtliche Norm eingerichtet haben, sind davon auch innenstadtrelevante Sortimente und Sortimente des täglichen Bedarfs betroffen (Unterhaltungselektronik, Schuhe, Drogeriewaren, Lebensmitteldiscounter). Es besteht jedoch kein Zweifel, dass solche nicht großflächigen Einzelhandelsbetriebe aufgrund ihrer Sortimentsauswahl, ihres Umsatzes pro Verkaufsfläche und ihrer Kaufkraftbindung ebenfalls städtebauliche und sonstige Auswirkungen haben können (Vogels, Holl, Birk 1998: 290).

Die Gefährdung der Innenstädte bzw. der innerörtlich integrierten Lagen geht also nicht nur von den geplanten großflächigen Einzelhandelsprojekten aus, sondern auch von Fehlentwicklungen unterhalb der Schwelle der Großflächigkeit. Während einzelne Betriebe – isoliert betrachtet – noch zu verkraften sind, kann die Summe solcher Fachmärkte mit sich ergänzenden Sortimenten durchaus ähnliche Wirkungen entfalten wie geplante größere Handelsagglomerationen. Allgemeine Gewerbegebiete, in denen die Steuerungsinstrumente für großflächige Projekte nicht greifen, gewinnen somit den Charakter von Sondergebieten.

Folglich müssten unter bestimmten Voraussetzungen räumlich eng beieinander liegende Einzelhandelsbetriebe in ihrer Gesamtheit als Einkaufszentren nach § 11 Abs. 3 Ziffer 1 der BauNVO gewertet werden (vgl. Vogels, Holl, Birk 1998: 302). Dagegen spricht allerdings die derzeit gültige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach „in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Sprachgebrauch ... ein Einkaufszentrum im Rechtssinn nur dann anzunehmen (ist), wenn eine räumliche Kombination von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe – zumeist in Kombination mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben – vorliegt, die *entweder geplant* ist oder sich doch in anderer Weise *als ‚gewachsen'* darstellt. ... Ein solches Zusammenwachsen mehrerer Betriebe zu einem Einkaufszentrum setzt jedoch außer der erforderlichen räumlichen Konzentration weitgehend voraus, dass die einzelnen Betriebe aus der Sicht des Kunden als aufeinander bezogen, als *durch ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbunden* in Erscheinung treten" (Urteil vom 27.4.1990; zit. n. Vogels, Holl, Birk 1998: 295; Hervorh. d. Verf.).

Nur wenn solche Merkmale vorliegen, ist die Behandlung als Einkaufszentrum gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO rechtlich zulässig, auch wenn die BauNVO von den Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und nicht von organisatorischen Fragen ausgeht. Auf der Basis dieser Rechtslage lassen sich negative Auswirkungen auf die infrastrukturelle Ausstattung, auf den Verkehr und auf die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich sowie auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, die von Handelsagglomerationen in Gewerbegebieten unterhalb der Schwelle zur Großflächigkeit ausgehen können, nicht abwenden. Was den Kommunen bleibt, ist eine Steuerung über Zulassung und Ausschluss einzelner Einzelhandelssortimente durch positive oder negative Festsetzungen, die nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO auch unterhalb der Grenze der Großflächigkeit wirksam werden können, um den Einzelhandelsstandort Innenstadt zu stärken oder weiterzuentwickeln (Vogels, Holl, Birk 1998: 290).

2.6.3 Handlungsempfehlungen

Standorteprinzip statt Territorialprinzip

Wie bereits mehrfach erwähnt, ist bezüglich der Funktionszuweisung als Zentraler Ort heute das Territorialprinzip die Regel, wonach zentralörtliche Einstufungen auf das gesamte Territorium der Gemeinden bezogen werden. Darin ist gerade aus der Sicht der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung ein zentrales Defizit zu sehen, das die raumordnerische Wirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts entscheidend schwächt (vgl. Priebs 1999: 2).

Da mit der Gebietsreform in den siebziger Jahren teilweise großzügige Eingemeindungen vorgenommen wurden, werden de facto nicht nur die „eigentlichen" zentralörtlichen und siedlungsstrukturellen Kerne der Städte, sondern auch Ortsteile an der Peripherie dieser Städte mit dem Prädikat Mittelzentrum oder Oberzentrum belegt. Die Ablehnung von Einzelhandelsgroßprojekten an der Peripherie des jeweiligen Stadtgebietes, die ihren Standort insbesondere an den für den Autoverkehr günstigen nichtintegrierten Lagen suchen, ist daher landesplanerisch möglich, weil das Zentrale-Orte-Konzept hier versagt. Allenfalls könnten hier städtebauliche Restriktionen wirksam werden. Die Entstehung des sekundären Netzes an (großflächigen) Einzelhandelseinrichtungen an den Rändern der

Städten ist u.a. auf dieses Defizit zurückzuführen. Die raumordnerische Festlegung von „Innenstadtlagen", „städtebaulich integrierten Lagen" oder „zentralen Einkaufsbereichen" im Sinne der Raumordnung als konkrete Versorgungsstandorte in den Zentren der Kommunen war bisher zumeist nicht Gegenstand der Landes- und Regionalplanung.

Dieses - seinerzeit durchaus in Kauf genommene - Problem wurde mittlerweile beispielsweise in Niedersachsen aufgegriffen und zu lösen versucht. Mit der Neufassung des Landes-Raumordnungsprogramms im Jahr 1994 wurde unmissverständlich festgelegt, dass als Zentrale Orte „Standorte innerhalb der Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen festzulegen" sind (vgl. Priebs 1999: 2; ähnlich Schleswig-Holstein seit 1971).

Ein wichtiger Baustein für eine zukunftsweisende Einzelhandelspolitik ist in einem veränderten konzeptionellen Verständnis des Begriffes „Zentraler Ort" zu sehen. Entsprechend dem Begriffsverständnis der zugrunde liegenden Theorie sollten Zentrale Orte als Standortagglomerationen („Cluster") von zentralen Einrichtungen gesehen werden und nicht als politische Gemeinden in ihrer ganzen territorialen Erstreckung. Im Sinne einer methodischen und instrumentellen Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts sollte das Territorialprinzip systematisch durch das Standorteprinzip ersetzt werden, wonach unabhängig von Verwaltungsgrenzen Versorgungsstandorte und Zentren ausgewiesen werden. Als Zentrale Orte werden also entweder nur Teile von Kommunen mit der zentralörtlichen Funktionszuweisung belegt oder zentralörtliche Standorträume festgelegt, die auch Gemeindegrenzen überschreiten können (vgl. Kapitel II.2.1).

Zentrenkonzepte

Auch aufgrund der abgelaufenen Entwicklung (Entstehung des sekundären Netzes, Expansion dezentraler Einzelhandelsagglomerationen in nichtintegrierten Lagen) sind Versorgungseinrichtungen des Einzelhandels gerade in Städten und Verdichtungsräumen längst nicht mehr nur in den Stadtkernen zu finden. Die dezentralen oder nichtintegrierten Standortagglomerationen beeinflussen nicht nur das zentralörtliche System, sondern sind großenteils selbst als Zentrale Orte im hier vertretenen Sinne anzusprechen. Dennoch werden sie in den meisten Raumordnungsprogrammen und -plänen nicht erfasst und somit auch nicht mit normativen Festlegungen über Entwicklungspotenziale und -begrenzungen belegt. Diese Entwicklung findet man nahezu auf allen Hierarchiestufen des zentralörtlichen Systems, insbesondere aber in Mittel- und Oberzentren sowie schwerpunktmäßig in den Verdichtungsräumen.

Somit ist es aus der Sicht der Einzelhandelsentwicklung und der Sicherung der Versorgungsfunktion der Zentralen Orte notwendig, die tatsächlichen Versorgungsstandorte und -zentren zu erfassen und zu bewerten. Die pauschale Zuweisung zentralörtlicher Funktionszuweisungen an ganze Gemeinden in ihrer territorialen Erstreckung sollte ersetzt werden durch ein differenziertes und abgestimmtes Zentrenkonzept, das zentrale Funktionsstandorte – integrierte innerstädtische ebenso wie dezentrale automobilorientierte – ausweist und regional abgestimmte Entwicklungspotenziale bzw. -grenzen zuweist.

Mit einem solchen Zentrenkonzept könnten insbesondere für Mittel- und Oberzentren entscheidende Mängel des traditionellen Zentrale-Orte-Konzepts überwunden werden, nämlich „die fehlende Differenzierung von Versorgungsstandorten bzw. -bereichen innerhalb von Städten und Gemeinden sowie die fehlende Klassifizierung und Bewertung tatsächlich vorhandener zentraler Versorgungsstandorte..." (Priebs 1999: 4).

Ein zu erstellendes Zentrenkonzept kann darüber hinaus die Grundlage sein, um von der isolierten und zusammenhanglosen Betrachtung und Bewertung einzelner Einzelhandelsvorhaben wegzukommen zugunsten einer ganzheitlichen, abgestimmten und maßvollen Steuerung der Entwicklung (vgl. Bleyer 1999; Hatzfeld 1997: 43), die dem generellen Ziel folgt, eine ortsbezogene Strategie zur Erhaltung und zur Förderung der innerstädtisch integrierten Lagen zu beschreiten (vgl. Keim, Eggeling 1999). Dabei sollten sowohl für nichtintegrierte Standorte als auch für integrierte Lagen normative Zielgrößen formuliert werden, die diesem Leitbild entsprechen und Entwicklungen ermöglichen bzw. begrenzen.

Teil eines solchen Konzeptes sollten auch sortimentsspezifische Festlegungen einer Funktionsteilung zwischen innen und außen sein. Bestimmte Sortimentsgruppen sind durchaus „innenstadtunschädlich". Entsprechende Sortimentskataloge sollten als Steuerungsinstrument herangezogen werden und möglicherweise als Ziele der Raumordnung verbindlich in die Programme und Pläne aufgenommen werden. Dabei ist der politische Wille zu Kontrolle und Vollzug dieser Festlegungen entscheidend für die Wirksamkeit der Regelung und die Glaubwürdigkeit der Raumordnung und des Planungsrechts. Insbesondere in Verdichtungsräumen und Oberzentren ist es allerdings sinnvoll und erforderlich, ein solches Zentrenkonzept regional abzustimmen.

Regionale Zentrenkonzepte für Verdichtungsräume

Neue Herausforderungen für die planerische Gestaltung der Angebotsstrukturen entstehen insbesondere für die Verdichtungsräume. Dort haben sich vielfach Handelsagglomerationen im suburbanen Raum diesseits und jenseits der Grenze der Kernstädte entwickelt, die selbst bereits eine hohe Zentralität ausgebildet haben. Diese Cluster sind entweder in den Gewerbegebieten oder auf der grünen Wiese gewachsen oder wurden als Shopping-Center systematisch geplant. Insbesondere geplante Handelsagglomerationen, die Standortgemeinschaften mit anderen Funktionsbereichen eingehen (Freizeit, Erholung, Unterhaltung) entfalten eine Anziehungskraft, die teilweise über oberzentrale Einzugsbereiche hinausgeht. Häufig sind Funktionsmischungen räumlich konzentriert anzutreffen, so dass man durchaus von funktional integrierten Standorten an suburbanen, allerdings zumeist städtebaulich desintegrierten Lagen sprechen kann, die sich ausschließlich an der Erreichbarkeit mit dem Individualverkehr orientieren.

Die enorme Nachfrage nach Flächen für großflächige Einzelhandelsbetriebe (z.B. Möbelhäuser mit 40.000 und mehr m² oder Baumärkte mit 15.000 und mehr m² Verkaufsfläche) hält in den Verdichtungsräumen unvermindert an. Da diese Großbetriebe zwangsläufig erhebliche Auswirkungen haben, die über die Ansiedlungskommune in der Regel weit hinausgehen, werden diese Vorhaben immer häufiger zu regionalen Themen.

Bisher haben die regionalen Raumordnungspläne die tatsächliche Entwicklung jedoch kaum angemessen nachvollzogen, zumeist ignorieren sie das sekundäre Standortnetz mit seinen gemeindegrenzenübergreifenden Auswirkungen und bleiben auf dem Niveau der gemeindegebietsbezogenen Funktionszuweisung stehen.

Für die Verdichtungsräume nimmt die Dringlichkeit zu, über kommunale Zentrenkonzepte hinaus auf regionaler Ebene interkommunal abgestimmte Einzelhandelskonzepte zu entwickeln, um mögliche Fehlentwicklungen einer unkoordinierten, den kurzfristigen Interessen der Wirtschaftsförderung folgenden "Kirchturmspolitik" (rasche Ansiedlungserfolge auf industriell-gewerblichen Restrukturierungsflächen oder militärischen Konversionsflächen) zu verhindern. Das Konzept der Zentralen Orte sollte in den Verdichtungsräumen durch eine regionale Zentrenplanung rechtzeitig ergänzt und konkretisiert werden. Ziel ist es, auf der Basis vorhandener Verflechtungen zwischen einzelnen Standorten und Zentren regional verträgliche Angebotsstandorte für den großflächigen Einzelhandel zu finden und zu einer offensiveren, nicht nur auf Verhinderung ausgerichteten Strategie der Regionalplanung zurückzufinden (vgl. Koschny, Mensing, v. Rohr 1998; Bleyer 1999).

Aufbauend auf einer absatzwirtschaftlichen Bestands- und Marktanalyse der großflächigen Einzelhandelsstandorte kann ein Vorschlag für ein Zentren- und Standortsystem erarbeitet werden, der sowohl die städtebauliche Situation der Stadtzentren als auch die Standortanforderungen des großflächigen Einzelhandels berücksichtigt und eine funktionale Ergänzung der Versorgungsstandorte zwischen Stadt und Umland vorsieht. Dieses abgestimmte normative Standortsystem dient als planerisches Leitbild für die Zentrenentwicklung im regionalen Kontext und als Instrument zur Bewertung von Anfragen großflächiger Einzelhandelsbetreiber.

Ein am Zentrale-Orte-Konzept orientiertes regionales Zentrenkonzept in Verdichtungsräumen könnte tendenziell folgende Nutzungsmöglichkeiten und Entwicklungspotenziale vorsehen:

- Für die Innenstadt eines Oberzentrums städtebaulich integrierte Shopping Malls, welche in Konkurrenz zu den „Zentren-Inszenierungen" auf der grünen Wiese das bauliche Potenzial und das Ambiente der Altstadtkerne nutzen sowie stärker freizeitorientierte Handels- und Dienstleistungseinrichtungen vorsehen;
- für die Mittelzentren im suburbanen Bereich eine verkehrsknotenorientierte räumliche Konzentration und Bündelung von Fachmärkten und anderen großflächigen Einzelhandelsbetrieben;
- für die Grundzentren bzw. verkehrsfern gelegenen Gemeinden eine am Grundversorgungsprinzip und an Mindeststandards sozialer Gerechtigkeit orientierte Planung von kleineren Versorgungszentren (Dorfzentren) mit einem kreativem Angebots-Mix (vgl. Kap. II.2.5).

Prinzipiell muss die Planung daran ausgerichtet sein, zentrenspezifische Schwachpunkte zu mildern, wie z.B. in Innenstadtzentren die Probleme von Sauberkeit und Sicherheit und die Umsetzung eines intelligenten Parkplatzmanagements.

Zudem sollte zwischen nichtintegrierten und integrierten Einzelhandelsstandorten unterschieden werden. Integrierte Zentren gilt es zu sichern und zu stärken. Nichtintegrierte Zentren sind in ihrer Entwicklung zu kontrollieren und ggf. so zu limitieren, dass die integrierten Zentren nicht beeinträchtigt werden und eine ausgeglichene Versorgungsstruktur erhalten bleibt (vgl. MENSING 1999: 67).

Um eine planerische Wirksamkeit und Verbindlichkeit zu gewährleisten, ist für ein solches integriertes regionales Zentrenkonzept von vornherein ein weitgehender Konsens mit den beteiligten Kommunen anzustreben, der sich auf partizipative und diskursive Planungsverfahren stützen kann. (vgl. ACOCALLA, KEMNITZ 1998; BRAKE, KARSTEN 1998; KOSCHNY, MENSING, v. ROHR 1998). Regionalplanerische Verbindlichkeit kann durch die Aufnahme in den Regionalplan beispielsweise als „Fachbeitrag Einzelhandel" oder „Fachbeitrag Zentren" erreicht werden, der entsprechend verbindliche nicht abwägungsfähige Ziele beinhaltet. Eine weitere Möglichkeit ist die rechtliche Fixierung der Zentrenkonzepte in raumordnungsrechtlichen Verträgen.

Eine im Vergleich zum Fachbeitrag im Regionalplan weniger formelle Vorgehensweise ist im Regionalverband Südlicher Oberrhein gewählt worden (vgl. HAHN 2000). Dort haben sich die dem Verband angehörenden Kommunen auf ein Moderationsverfahren zur raumordnerischen Beurteilung großflächiger Einzelhandelsvorhaben geeinigt, um bereits im Vorfeld einen interkommunalen Konsens herzustellen. Die Kommunen haben sich dabei verpflichtet, geplante Neuansiedlungen an den Regionalverband zu melden, bevor sie ins förmliche Planverfahren gehen. Der Regionalverband prüft dann das Vorhaben auf die Vereinbarkeit mit den raumordnerischen Vorgaben. Bei Bedenken werden Fachgutachter zur Bewertung der Kaufkraftbewegungen herangezogen. Bleiben Bedenken bestehen, wird ein „runder Tisch Einzelhandel" aus allen betroffenen Kommunen, Kammern und Behörden einberufen, der vom Regionalverband moderiert wird. Der runde Tisch wägt die Argumente ab und prüft ggf. Standortalternativen. Über 90 % der Ansiedlungsbegehren können somit auf der Basis dieses Konsenses schnell durch das förmliche Verfahren gebracht werden.

Zukünftig sollte die Genehmigungsfähigkeit großflächiger Einzelhandelsbetriebe an die Existenz und an die Kompatibilität mit solchen Zentrenkonzepten geknüpft sein. Hilfreich wäre dabei, wenn entsprechende Standards für die Anforderungen an Zentrenkonzepte formuliert würden.

Eine Entschließung der MKRO sollte ein geeignetes Vorgehen für die Städte und Verdichtungsräume empfehlen. Damit kann auch dem „Reurbanisierungstrend" großflächiger Handels-, Freizeit- und Unterhaltungskonglomerate in einer Weise Rechnung getragen werden, die die Belange der Innenstädte berücksichtigt. Eine konkrete Umsetzung regionaler Zentrenkonzepte wäre durch Anreize und entsprechende vertragliche Abmachungen, mit regionalen Finanzfonds sowie gegebenenfalls durch juristische Festlegungen, wie sie derzeit u.a. bei der neu strukturierten Verbandsregion Stuttgart erprobt werden, zu flankieren.

Literatur

Acocella, D.; Kemnitz, G. (1998): Funktionssicherung für Innenstadt und Stadtteile durch das Märkte- und Zentrenkonzept. Freiburg.

Bezirksregierung Düsseldorf o. J.: Acht Gründe für die Erarbeitung eines interkommunal abgestimmten Einzelhandelskonzeptes für die Region Düsseldorf – Mittlerer Niederrhein. o.O.

Bleyer, B. (1999): Standort- und Flächentrends bei Einzelhandelsgroßprojekten. Grenzen planerischer Steuerungsinstrumentarien und Möglichkeiten konsensualer Regelungen der kommunalen Plangeber. In: Raumforsch. u. Raumordnung 57, S. 132-142.

Brake, K.; Karsten, M. (1998): Zentren in Großstadtregionen – Leistungstypen und Umsetzungschancen. In: Inf. z. Raumentwickl. Heft 2/3,1998, S. 161-172.

Deiters, J. (1996): Ist das Zentrale-Orte-System als Raumordnungskonzept noch zeitgemäß? In: Erdkunde 50, S. 26-34.

Güttler, H.; Rosenkranz, C. (1998): Aktuelle Herausforderungen für die Raumordnungs- und Stadtentwicklungspolitik bei der Erhaltung und Sicherung funktionsfähiger Innenstädte. In: Inf. z. Raumentwickl. Heft 2/3,1998, S. 81-88.

Güttler, H.; Will, J. (1998): Factory Outlet Center in Europa. Ein Reisebericht. In: Inf. z. Raumentwickl. Heft 2/3,1998, S. 107-114.

Hahn, R. (2000): Regionalverband Südlicher Oberrhein: Vereinbarung über ein Verfahren zur raumordnerischen Beurteilung großflächiger Einzelhandelsvorhaben. Vortragsmanuskript für die Fachtagung des ISW „Wie planen Städte ihren Einzelhandel? Bedarfs-, Planungs- und Standortfragen" am 30.03.2000 in München.

Hahn, B.; Pudemat, P. (1998): 20 Jahre Factory Outlet Centers in den USA. Zur Übertragbarkeit der US-amerikanischen Erfahrungen auf die Bundesrepublik Deutschland. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 37, S. 336-353.

Hatzfeld, U. (1997): Dauerthema großflächiger Einzelhandel. Neuer Einzelhandelserlaß des Landes Nordrhein-Westfalen. In: RaumPlanung 76, S. 39-44.

Hatzfeld, U. (1998): Räumliche Steuerung der Einzelhandelsentwicklung zwischen Dürfen, Wollen und Können. IN: ExWoSt-Informationen Nr. 20.2 – Forschungsfeld "Zentren", S. 19-23.

Heinritz, G. (1999): Methodische Probleme von Einzugsbereichsmessungen. In: G. Heinritz (Hrsg.): Die Analyse von Standorten und Einzugsbereichen: Methodische Grundfragen der geographischen Handelsforschung In: Geographische Handelsforschung, S. 233-44, Passau.

Höhne, J.; Jaensch, K. (1998): Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Zentrenentwicklung in den alten und neuen Bundesländern. In: Inf. z. Raumentwickl. Heft 2/3, 1998, S. 181-190.

Keim, D.; Eggeling, R. (1999): Regionale Tertiärisierung. Bericht von der AG 6 der gemeinsamen Jahrestagung 1998 der ARL und DASL in Esslingen (Manuskript).

Koschny, R.-P.; Mensing, K.; von Rohr, G. (1998): Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen. Das Beispiel Nordraum Hannover. In: Standort Heft 2/1998, S. 12-19.

Mensing, K. (1999): Konzeptionelle Ansätze zur Weiterentwicklung der Zentrenstruktur in Verdichtungsräumen. In: A. Priebs. (Hrsg.): Zentrale Orte, Einzelhandelskonzepte und neue Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. In: Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung 39, S. 53-77, Kiel.

Planungsgemeinschaft Trier (1995): Regionaler Raumordnungsplan Region Trier mit den Teilfortschreibungen für die Teilbereiche Gewerbliche Wirtschaft, Sicherung und Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und Einzelhandel. Trier.

Priebs, A. (1996): Städtenetze als raumordnungspolitischer Handlungsansatz - Gefährdung oder Stützung des Zentrale-Orte-Systems? In: Erdkunde 50, S. 35-45.

Priebs, A. (1999): Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Probleme in der planerischen Praxis und aktueller Handlungsbedarf. In: A. Priebs (Hrsg.): Zentrale Orte, Einzelhandelsstandorte und neue Zen-

trenkonzepte in Verdichtungsräumen. In: Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung, Bd. 39, S. 1-10, Kiel.

Schmude, J. (1999): Factory-Outlet-Center – Segen oder Fluch? In: Bayerischer Landkreistag – Mitteilungen, o. Jg., Heft 3, S. 44-47.

Siebel, W. (2001): Die Zukunft der europäischen Urbanität. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung. Wiss. Plenarsitzung 2000. ARL:-Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 215, S. 70-78, Hannover.

Stiens, G.; Pick, D. (1999): Strukturen und Instrumentfunktionen der Zentrale-Orte-Systeme. Die Bundesländer im Vergleich. In: Arbeitspapiere des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 1/1999, Bonn.

Vogels, P.-H.; Holl, S.; Birk, H.-J. (1998): Auswirkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe. In: Stadtforschung aktuell, Band 69, Basel.

Vogels, P.-H.; Will, J. (1999): Raumordnerische und städtebauliche Auswirkungen von Factory-Outlet-Center. Grundlagenuntersuchung im Rahmen des Forschungsfeldes „Zentren" des experimentellen Wohnungs- und Städtebau im Auftrag des Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. In: Stadtforschung aktuell, Band 70, Bonn. Basel.

2.7 Instrumentelle Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts

2.7.1 Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts in Programmen und Plänen der Raumordnung

In den nachfolgenden Abschnitten werden auf der Grundlage der vorangegangenen Erörterungen konkrete Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts in den Programmen und Plänen der Raumordnung gegeben. Dabei geht es vor allem darum, in den Bundesländern eine weitgehende Vergleichbarkeit in der Verwendung der Begriffe und Darstellungsformen des Zentrale-Orte-Konzepts zu sichern bzw. zu erreichen und dabei zugleich den Ländern einen Spielraum für die instrumentelle Ausgestaltung des Konzepts zu überlassen, damit sie auf landesspezifische Problemstellungen angemessen reagieren können.

Auf der einen Seite gibt es gute Gründe für eine bundesweite Vereinheitlichung der instrumentellen Ausgestaltung des Konzepts. Bereits heute ist zu beobachten, dass die Verwendung der einschlägigen Begriffe und die Darstellung der Zentralen Orte und ihrer Bereiche zwischen den Bundesländern immer weiter auseinanderdriftet. Unsicherheiten in der Auslegung von planerischen Begriffen und Normen sind die Folge, und wenn künftig in den Programmen und Plänen der Länder vielleicht noch ähnliche Begriffe, diese aber mit kaum noch vergleichbaren Semantiken und Zielsetzungen verwendet werden, wird das Konzept seine Wirksamkeit einbüßen.

Auf der anderen Seite ist der veränderte Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der zeitgemäßen Raumordnungspolitik zu berücksichtigen, so wie er in diesem Bericht beschrieben und begründet wird. Demnach hat das ZOK auf der formalen Ebene der rechtsverbindlichen Pläne und Programme zwar weiterhin einen bedeutenden Stellenwert, aber in einer entfeinerten, auf das Wesentliche reduzierten Form der Operationalisierung, die innerhalb klar definierter „Leitplanken" den beteiligten Akteuren Handlungsspielräume belässt. Darüber hinaus kann das ZOK auf der diskursiven Ebene der entwickelnden Planung wirksam werden. Dort kann es jedoch nicht um eine Ausdifferenzierung des Konzepts bis hin zu detaillierten Darstellungen von Zentralen Orten und ihren Bereichen gehen, sondern nur um eine Verständigung der Planungsbeteiligten auf grundsätzliche Strukturen der raumfunktionalen Ordnung und um eine Flexibilisierung des Konzepts zugunsten von horizontalen und vertikalen Konsensbildungsprozessen.

Für die Operationalisierung des ZOK im Hinblick auf die Darstellung in Plänen und Programmen sind insbesondere die folgenden Fragestellungen bedeutsam:

- Welche Zentralitäts- bzw. Hierarchiestufen sollen künftig verwendet werden? Wie ist mit Zwischenstufen und Sonderformen der Zentralorte zu verfahren?
- Welche Bedeutung besitzen Ausstattungsmerkmale und Tragfähigkeitsschwellen? Sind normative Ausstattungskataloge zweckmäßig?
- Welche Rolle spielen Erreichbarkeitsstandards und Verflechtungsbereiche? Sind stufenspezifische Verflechtungsbereiche in den Raumordnungsplänen als förmliche Ziele darzustellen?

Hierarchiestufen

Die bisherige Raumordnungspraxis ging auf der Grundlage der MKRO-Entschließung von 1968 (MKRO 1968: 8) meist von einer vierstufigen Differenzierung von Klein-, Unter-, Mittel- und Oberzentren aus. Im Laufe der Zeit wurde diese Systematik in der Raumordnungspraxis der Länder vielfach modifiziert, indem eine Vielzahl von Zwischenstufen und Sonderformen eingeführt wurden.

So hat z.B. die Mehrzahl der alten Bundesländer zwischen den Kategorien Mittelzentrum und Oberzentrum mit dem „Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums" bzw. dem „möglichen Oberzentrum" eine zusätzliche Stufe eingeführt. In verschiedenen Bundesländern ist darüber hinaus mit einem „möglichen Mittelzentrum" bzw. einem „Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums" eine weitere Stufe vorzufinden. Die „Mehrfachzentren" (bzw. „Doppel-/Mehrfachorte" oder „Zentrale Orte in Funktionsteilung" und „gemeinsame Zentrale Orte") stellen seit Anfang der 1990er Jahre eine weitere geläufige Sonderform des Zentrale-Orte-Systems in den Raumordnungsprogrammen und -plänen dar, die als solche in den bisherigen Empfehlungen der MKRO zu den Zentralen Orten nicht berücksichtigt waren. Als Begründung für die Einführung der Zwischenstufen wird in den Raumordnungsprogrammen der Bundesländer angeführt, dass nur diese der „landestypischen Vielfalt" (Bayerische Staatsregierung 1994: 259) Rechnung tragen und dass diese Sonderformen in anderen Bundesländern ebenfalls angewandt werden.

Diese Zwischenstufen und Sonderformen trugen aufgrund einer mangelnden inhaltlichen Begründung und des fehlenden Bezugs zur Theorie der Zentralen Orte in der Vergangenheit maßgeblich mit dazu bei, dass etwa Kistenmacher et al. dieses Abweichen von der klaren Hierarchie als Bemühung der Raumplanung charakterisieren, „den ‚Zufälligkeiten' der Realität eher gerecht zu werden, mitunter allerdings ohne gleichzeitig den planerischen Zielbezug ausreichend im Auge zu behalten" (Kistenmacher et al. 1992: 44). Diese Aussage unterstreicht klar das Dilemma: Zusätzliche Untergliederungen in der Zentrenhierarchie entbehren einer hinreichenden Legitimation, wenn ihr raumordnerischer Zielbezug fehlt. Die Begründung, dass diese Typenvielfalt besser den komplexen Verhältnissen der Realität gerecht werde, kann insofern nicht überzeugen, als es nicht die Aufgabe eines Raumordnungsplans sein kann, die Vielfalt der Siedlungsstruktur unter Berücksichtigung aller regionalen und lokalen Besonderheiten abzubilden. Es geht vielmehr darum, landes- und regionalplanerische Ziele räumlich zu konkretisieren, und insofern sind Darstellung von Zentralen Orten in Plänen und Programmen *normative* (und nicht deskriptive) Darstellungen, deren normativer Gehalt sich aus der Differenz zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand ergibt.

Auch zur Flexibilisierung und Dynamisierung der Planung tragen solche stark ausdifferenzierten Klassifikationssysteme in den Plänen und Programmen nicht bei – ganz im Gegenteil. Je komplizierter die normativen Darstellungen der Zentralen Orte sind, umso größer wird der Novellierungsbedarf der Pläne, weil die Darstellungen immer wieder der dynamisch sich entwickelnden Realität angepasst werden müssen, und umso enger werden die Entscheidungsspielräume in der Praxis der Plananwendung, weil die Struktur des zentralörtlichen Systems bereits bis in Details festgeschrieben wurde. Schließlich sind komplizierte Zwischen- und Sondertypen sowohl in politischen Auseinandersetzungen als auch

in der Öffentlichkeit kaum überzeugend zu vermitteln, weil sie einen erheblichen Erläuterungsbedarf erzeugen und als Begriffsschöpfungen der Planersprache diskursive Konsensbildungsprozesse eher erschweren als erleichtern. In der Öffentlichkeit provozieren solche Begriffsschöpfungen wie „mögliches Mittelzentrum in Funktionsteilung" oder „Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums" überwiegend Kopfschütteln, oder – noch schlimmer – sie geben die Raumplanung der Lächerlichkeit preis.

Parallel zu diesen Entwicklungen ging die Raumordnung in einigen Ländern (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) aber auch dazu über, die beiden untersten Zentralitätsstufen zu *einer* grundzentralen Ebene zusammenzufassen. Diese Maßnahme wird überwiegend damit begründet, dass eine planungsmethodisch eindeutige Abgrenzung zwischen Unter- und Kleinzentren meist nicht möglich ist. Darüber hinaus hat die Erfahrung gezeigt, dass Bezeichnungen wie „Unter-" oder „Kleinzentrum" von den betreffenden Gemeinden vielfach als diskriminierend empfunden werden, so dass sich immer mehr die wertneutrale Bezeichnung „Grundzentrum" durchzusetzen scheint. Der Arbeitskreis schließt sich dieser Auffassung an und empfiehlt, sich am unteren Ende der zentralörtlichen Hierarchie auf eine grundzentrale Kategorie („Grundzentrum", „grundzentraler Verflechtungsbereich", „Nahbereich") zu beschränken.

Auf der anderen Seite wird jedoch die Erweiterung der Hierarchie „nach oben" vorgeschlagen, indem die „Metropolregion" als neue Zentralitätsstufe oberhalb der Oberzentren eingeführt wird. Dieser Vorschlag knüpft an die Einführung der „Europäischen Metropolregion" durch die MKRO Mitte der 1990er Jahre an (vgl. Kapitel II 2.2) und trägt der Einsicht Rechnung, dass die metropolitane Ebene des Städtesystems zunehmend in den Mittelpunkt der Raumordnungspolitik rückt, wobei auf dieser Ebene nicht die Versorgungs-, sondern die Entwicklungsaufgabe im Vordergrund steht (vgl. Blotevogel 2001). Metropolregionen sind Standortcluster höchstrangiger Steuerungs-, Dienstleistungs- und Infrastrukturfunktionen mit großräumigen, vor allem auch internationalen Verflechtungen. Ihre Leitfunktion ist „Innovation und Wettbewerb", also eine Aufgabe, die deutlich über das tradierte Verständnis von Zentralen Orten hinausgeht, jedoch mit der hier entwickelten Auffassung von Zentralen Orten voll kompatibel ist. Letzteres gilt auch für die Bezeichnung „Metropol*region*", da auf dieser Hierarchieebene die zentralen Einrichtungen in der Regel nicht vollständig in der Kernstadt konzentriert, sondern teilweise auch auf die Umlandgemeinden verteilt sind. Dies gilt vor allem für flächenintensive Einrichtungen wie Flughäfen, Forschungseinrichtungen, Logistikzentren usw. Hinzu kommt, dass es in Deutschland nicht nur monozentrische Metropolregionen wie Hamburg, Berlin und München gibt, sondern dass einige Metropolregionen durch die metropolitane Vernetzung regionaler Städtesysteme entstanden sind und insofern eine polyzentrische Struktur aufweisen (Rhein-Main, Rhein-Ruhr).

Für die sich daraus ergebende vierstufige Hierarchie der Zentralen Orte werden die folgenden Definitionen vorgeschlagen:

Metropolregion (MR)

Regionaler Cluster metropolitaner Einrichtungen mit internationaler Bedeutung

Oberzentrum (OZ)

Cluster hochwertiger, spezialisierter zentraler Einrichtungen im wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Bereich mit überregionaler Bedeutung

Mittelzentrum (MZ)

Cluster zentraler Einrichtungen, die ein vielfältiges Infrastrukturangebot für Bevölkerung und Wirtschaft mit regionaler Bedeutung bereitstellen

Grundzentrum (GZ)

Cluster wesentlicher Versorgungseinrichtungen zur Grundversorgung der Bevölkerung

Sonderformen

Oben wurde bereits deutlich gemacht, dass der Arbeitskreis empfiehlt, auf die Einführung von Zwischenstufen im System der Zentralen Orte grundsätzlich zu verzichten. Solche Zwischen- und Subkategorien sind in der Regel kaum durch spezifische Raumordnungsziele zu begründen, sondern dienen eher als „Placebo", um den vielfach geäußerten Wünschen einzelner Gemeinden nach zentralörtlichen Höherstufungen ein Stück weit entgegenzukommen, ohne jedoch damit konkrete planerische Zielaussagen, die als Verpflichtung des Landes aufgefasst werden könnten, zu verbinden. Damit wird das ZOK jedoch letztlich entwertet.

Eine positive Bewertung erfahren dagegen arbeitsteilig angelegte Konzepte kooperierender Zentren („Städteverbünde"), wie sie z.B. von der sächsischen Landesplanung ausgewiesen werden. Unter bestimmten Voraussetzungen (räumliche Nähe der kooperierenden Zentren, Komplementarität der Funktionen, großer Abstand zu voll ausgestatteten konkurrierenden Zentren, hinreichende Tragfähigkeit) kann dieser Ansatz sinnvoll sein, vor allem in zentrenfernen Gebieten, in denen ansonsten die normativen Erreichbarkeitsschwellen (s.u.) überschritten würden. De facto besteht hier eine gewisse Nähe zu den „Städtenetzen", wenngleich raumplanerisch fixierte „Zentren-Verbünde" längerfristig angelegt und die Kooperationen insofern auch stabiler und verbindlicher institutionalisiert werden sollten.

Eine weitere Kategorie von Sonderformen wird erforderlich, wenn - wie in diesem Bericht empfohlen - auch großflächige Betriebsformen und neue Zentrentypen wie Shopping-Center, Fachmarktzentren, Factory Outlet Center usw. in die planerische Darstellung der zentralörtlichen Systeme in regionalen Zentrenkonzepten sowie in den Plänen und Programmen der Raumordnung einbezogen werden. Diese Betriebs- bzw. Zentrentypen lassen sich sowohl aufgrund ihrer speziellen Ausstattungen als auch wegen ihrer vom tradierten Bereichsgefüge abweichenden Einzugsbereiche häufig nicht in die gängige Hierarchie der Zentralen Orte einordnen, so dass für sie gesonderte Kategorien zu entwickeln sind. Empfohlen wird, die Entwicklung der neuen, vom tradierten System der Zentralen Orte abweichenden Einzelhandelsstandorte in Anbetracht der den Zielen der Raumordnung zuwider laufenden Wirkungen keinesfalls dem Markt zu überlassen, sondern das raumplanerische Regulationssystem wirksamer und zielgenauer auf die Steuerung

der Entwicklung auszurichten. Wie im Kapitel II.2.6 näher ausgeführt wird, bieten einen erfolgversprechenden, bisher noch viel zu wenig begangenen Weg regionale Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, die in interkommunalen Kooperationsprozessen und mit staatlicher Förderung aufzustellen sind und in denen solche neuen Kategorien unter Berücksichtigung der regionalspezifischen Problemstellungen zu entwickeln sind. Ggf. sind diese neuen Zentrenkategorien dann im Nachhinein auch in den jeweiligen Raumordnungsplan zu übernehmen, um eine Bindung der Gemeinden über die entsprechend formulierten Ziele zu erreichen.

Ausstattungsmerkmale und Tragfähigkeiten

Der traditionelle Weg der Operationalisierung der in den Plänen und Programmen enthaltenen Zielaussagen über Zentrale Orte erfolgte meist über sog. Ausstattungskataloge, in denen die stufenspezifischen Ausstattungsmerkmale der Zentralen Orte beschrieben wurden. So findet man auch heute noch in fast allen Programmen und Plänen der Länder (ausgenommen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie die Stadtstaaten Bremen und Hamburg) mehr oder weniger ausführliche Aufzählungen von zentralörtlichen Ausstattungsmerkmalen (Stiens/Pick 1999: 4).

Dabei bleibt allerdings die konkrete raumordnungspolitische Bedeutung dieser Listen unklar: Sind es Indikatoren zur empirischen Bestimmung von Zentralität und zur zentralörtlichen Klassifikation der Gemeinden, oder stellen die stufenspezifisch definierten Ausstattungen ein verbindliches Ziel der Raumordnung dar, das von den Adressaten der Planung zu beachten ist und insofern einen Ausstattungsanspruch der Gemeinden gegenüber dem Land begründet?

Nach der Auffassung des Arbeitskreises können Ausstattungskataloge tatsächlich beide Funktionen erfüllen. Sie dienen einerseits der konkreten Beschreibung der Funktionen der Zentralen Orte und sind damit auch bei der – in der Planungspraxis allerdings kaum mehr relevanten – erstmaligen Bestimmung der zentralörtlichen Funktionen hilfreich; andererseits können sie aber auch als förmliches Ziel der Raumordnung gefasst werden, wenn es um die Standortfestlegung entsprechender Einrichtungen geht. Der eigentlich normative, über die Deskription hinausgehende Gehalt solcher Zielaussagen ergibt sich dann aus einem Soll-Ist-Vergleich: Geht die angestrebte Zentralität über die tatsächlich ausgeübte zentrale Funktion hinaus, lässt sich ein planerischer Handlungsbedarf zur Stärkung der Zentralität ableiten; stimmen Soll- und Ist-Darstellung überein, ist zumindest der Status quo zu erhalten.

In planungsmethodischer Hinsicht ist die Fixierung von zentralörtlichen Ausstattungskatalogen als förmliche Ziele aus mehreren Gründen problematisch:

Erstens ist der Zusammenhang zwischen konkreten Ausstattungsmerkmalen, Funktionen der Zentralorte und raumplanerischen Zielen häufig unklar oder zumindest nicht systematisch begründet. Ad hoc zusammengestellte Ausstattungskataloge sind planungstheoretisch nur schwer legitimierbar und führen deshalb immer wieder zu Legitimationskonflikten zwischen Staat und Gemeinden sowie zwischen Raumplanung und Fachplanungen. Der Arbeitskreis empfiehlt deshalb, Ausstattungsmerkmale nur dann als förmliche Ziele in die Pläne und Programme aufzunehmen, wenn sie sich schlüssig durch einen

Bezug auf übergeordnete Zielsetzungen begründen lassen. Übersicht 1 (s. S. 247) verdeutlicht beispielhaft den planungsmethodischen Stellenwert von zentralörtlichen Ausstattungsmerkmalen im Ziel-Mittel-System des Zentrale-Orte-Konzepts. Es geht hier nicht um eine vollständige Beschreibung von allen nur denkbaren und auch nicht von allen wichtigen zentralen Funktionen, sondern um eine begründbare Auswahl von instrumentellen Ansatzpunkten, die zur Erfüllung der strategischen Funktionen der Zentralen Orte beitragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Leitfunktionen und strategischen Größen der Zentralen Orte je nach Hierarchiestufe sehr unterschiedlich ausgebildet sind.

Zweitens umfassen zentralörtliche Ausstattungskataloge in der bisherigen Raumordnungspraxis vielfach Einrichtungen und Funktionen, deren Standorte in der Regel nicht von der Raumordnung entschieden werden, sondern allenfalls marginal und indirekt von ihr beeinflusst werden können. Dies gilt zunächst für den gesamten privatwirtschaftlichen Bereich, dessen Standortsysteme in der Regel nicht durch die Pläne und Programme gesteuert werden. Des Weiteren sind auch die Standorte der von der öffentlichen Hand bereitgestellten Dienste von der Raumplanung häufig nur marginal zu beeinflussen, weil selbstbewusste Fachplanungen die Entscheidungen über die Standorte der Einrichtungen für sich beanspruchen (Verkehr, Gesundheitswesen, Bildungswesen, Forschung und Entwicklung usw.).

Eine effiziente Mitwirkung der Raumordnung gelingt hier in der Regel kaum über umfassende Ausstattungskataloge für ausdifferenzierte Zentralitätsstufen, die als Ziele der Raumordnung fixiert sind, weil damit ein rigider Steuerungsanspruch auch gegenüber den Fachplanungen erhoben würde, der weder der Dynamik der einzelnen Fachplanungen gerecht werden könnte noch flexible Spielräume für Einzelfallentscheidungen belassen würde. Statt dessen sollte die Raumordnung versuchen, durch Verweis auf ihre zentralörtlichen Standortraster und auf ihre Prinzipien der Standortbündelung und der zumutbaren Erreichbarkeitsschwellen konstruktive Vorschläge für die häufig konfliktbeladenen Auseinandersetzungen über den Ausbau und den Erhalt, aber auch über die Schließung von Standorten zu unterbreiten.

Besonders realitätsfern werden die als Ziele fixierten Ausstattungskataloge, wenn durch inflationäre Zentrenausweisungen die Mindesttragfähigkeiten (Marktgrößenschwellen) von zentralen Einrichtungen unterschritten werden. In diesen Fällen erzeugen rechtlich verbindliche Ausstattungsziele entweder hohe Investitions- und Folgekosten, jedenfalls dann, wenn man diese Ziele ernst nimmt, oder aber die Ausbauziele sind reine Placebos, weil die Beteiligten wissen, dass die Ziele nicht realisiert werden können.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Arbeitskreis, Ausstattungskataloge nicht als förmliche Ziele der Raumordnung zu fixieren. Hingegen können solche Ausstattungskataloge – vor allem, wenn sie im Sinne der Tab. 1 schlüssig in ein konsistentes Ziel-Mittel-System integriert sind – sinnvoll sein, um die zentralörtlichen Hierarchiestufen zu erläutern und um ihren Stellenwert zur Verwirklichung der stufenspezifischen strategischen Ansatzpunkte und Funktionen aufzuzeigen. Um die Flexibilität zu gewährleisten, sollten solche Ausstattungskataloge jedoch niemals vollständig und abschließend, sondern stets beispielhaft und offen formuliert sein. In dieser Form kann die Nennung und planungsmethodische Begründung von stufenspezifischen Ausstattungsmerkmalen vor allem für die auf Kooperation und Konsens setzende diskursive Raumordnung ein hilfreiches Instrument sein.

Tab. 1: Orientierungswerte für Bevölkerungszahlen in Zentralen Orten und ihren Verflechtungsbereichen

Zentralitäts-stufe	Mindesteinwohnerzahl im Zentralen Ort		Mindesteinwohnerzahl im Verflechtungsbereich	
	Angaben in Raumordnungs-programmen und Plänen der Länder (von ... bis ...)	Vom Arbeitskreis empfohlene Richtgröße	Angaben in Raumordnungs-programmen und Plänen der Länder (von ...bis ...)	Vom Arbeitskreis empfohlene Richtgröße
Metropolregion	keine	**keine**	keine	**keine**
Oberzentrum	100.000	**100.000**	250.000 - 500.000	**500.000**
Mittelzentrum	7.000 - 20.000	**10.000**	20.000 - 40.000	**30.000**
Grundzentrum	1.000 - 5.000	**2.000**	3.500 - 15.000	**5.000**

Tragfähigkeit

Ein traditionell wichtiges Merkmal zentralörtlicher Konzepte ist die Angabe von Orientierungswerten für die Mindest-Bevölkerungszahl eines Zentralen Ortes sowie vor allem seines Verflechtungsbereichs. Von den beiden Größen ist die (Mindest-)Bereichsbevölkerung die wichtigere, weil die Tragfähigkeit (Marktmindestgröße) zentraler Einrichtungen bekanntlich nicht von der Größe der Standortgemeinde, sondern von der Größe (d.h. Einwohner, Haushalte, verfügbares Einkommen usw.) des Verflechtungsbereichs abhängt.

Auch in diesem Fall stellt sich wieder die Frage, ob die Bevölkerungsschwellen Zielcharakter haben oder lediglich als Analysemerkmal eingesetzt werden sollen. Aktuelle Beispiele aus der Landesplanung zeigen, dass die Angaben zu Einwohnerzahlen im Rahmen des Zentrale-Orte-Konzepts sehr unterschiedlich verstanden werden. So kennzeichnet z.B. der jüngste Entwurf zum Landesentwicklungsplan Hessen die Einwohnerangaben sowohl für den Zentralen Ort selbst als auch für seinen Verflechtungsbereich eindeutig als Ziel, während in Programmen und Plänen anderer Länder (z.B. Mecklenburg-Vorpommern) vergleichbare Aussagen lediglich Teil der Begründung sind und damit keine unmittelbare Außenwirkung entfalten.

Der Arbeitskreis empfiehlt, dass die Nennung von Orientierungswerten für Einwohnerzahlen von Zentralen Orten und ihren Verflechtungsbereichen lediglich einen erläuternden Charakter besitzen sollte. Der Einsatz von Bevölkerungsrichtwerten mit Zielcharakter ist auch in anderen Bereichen der Raumordnung sehr umstritten und wird inzwischen überwiegend kritisch gesehen.

Das bedeutet jedoch nicht, dass Schwellen- oder Orientierungswerte für die Bevölkerungszahl von Zentralen Orten und ihren Verflechtungsbereichen ganz entbehrlich würden. Da hierarchisch gestufte Mindest-Tragfähigkeiten bzw. Marktmindestgrößen von konstitutiver Bedeutung für zentralörtliche Systeme sind, kann auf sie zur Begründung und Erläuterung von zentralörtlichen Ausweisungen kaum verzichtet werden. Sie sind insbesondere hilfreich, um Forderungen nach zusätzlichen oder höher einzustufenden Zentren, die häufig aus dem

kommunalpolitischen Raum kommen, auf ihre Realisierbarkeit zu überprüfen und gegebenenfalls unter Verweis auf fehlende Tragfähigkeiten abwehren zu können.

Eine wesentliche Grundlage für die Ermittlung von optimalen Größenordnungen für zentralörtliche Verflechtungsbereiche bilden einschlägige Richtwerte zur Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen. Damit ist der notwendige inhaltliche Zusammenhang zu den zuvor behandelten Ausstattungsmerkmalen Zentraler Orte hergestellt. Ohne eine wenigstens ungefähre Vorstellung von der infrastrukturellen Ausstattung eines Zentralen Ortes zu besitzen, ist eine Ableitung von Orientierungswerten zur Einwohnerzahl im Versorgungsbereich kaum möglich.

Bereits an dieser Stelle muss auf die nachfolgend behandelten Aspekte der Erreichbarkeit bzw. der räumlichen Abgrenzung von Verflechtungsbereichen hingewiesen werden, die natürlich ebenfalls einen unmittelbaren Einfluss auf die Einwohnerzahl dieser Bereiche ausüben. Eine differenzierte Analyse von Tragfähigkeitsunter- und -obergrenzen zentralörtlicher Ausstattungen hätte den Rahmen dieses Berichts deutlich gesprengt. Die nachfolgenden Angaben basieren daher auf entsprechenden Aussagen aktueller Programme und Pläne der Raumordnung. Auffallend ist dabei, dass die diesen Unterlagen zu entnehmenden Angaben auf der ober- und mittelzentralen Ebene weitgehend ähnlich sind, während die Streubreite auf der unteren Ebene erstaunlich groß ist. Letzteres ist u.a. darin begründet, dass in vielen Fällen auf dieser Ebene noch nach Klein- und Unterzentren differenziert wird.

Abgrenzung von Verflechtungsbereichen und Erreichbarkeitsstandards

Zu den elementaren Elementen des zentralörtlichen Systems gehört auch die Bestimmung von Verflechtungsbereichen. Allerdings ist es durchaus strittig, inwieweit solche Verflechtungsbereiche über die deskriptive Ebene hinaus auch eine normative Bedeutung, möglicherweise sogar als förmliche Ziele der Raumordnung, haben sollten. In engem Zusammenhang damit steht die Diskussion über Erreichbarkeitsstandards innerhalb der jeweiligen Verflechtungsbereiche.

Ein großer Teil der in den letzten Jahren aufgekommenen Kritik am Zentrale-Orte-Konzept entzündete sich an der Beobachtung, dass die theoretisch unterstellte oder normativ angestrebte Zuordnung von flächenhaften Einzugsbereichen zu bestimmten Zentren mit den tatsächlichen aktionsräumlichen Verhaltensmustern der Bevölkerung nicht mehr oder nur noch teilweise übereinstimmte. In der Tat hat die jüngere Forschung über zentralörtliche Verflechtungen vielfach gezeigt, dass für viele zentralen Funktionen, insbesondere in den Bereichen Einzelhandel, Dienstleistungen und Freizeit, als Folge des hohen Grades der Privatmotorisierung eine eindeutige lineare Abgrenzung von zentralörtlichen Verflechtungsbereichen kaum noch möglich ist. Dies gilt in besonderem Maße für die Verflechtungen auf der oberzentralen Ebene, und auf der Ebene der Metropolregionen lassen sich ohnehin keine eindeutigen Bereichsbildungen feststellen.

Generell gilt, dass die empirisch nachweisbare Bereichsbildung in der zentralörtlichen Hierarchie nach oben hin abnimmt; hingegen lassen sich auf der unteren Ebene und teilweise auch auf der mittleren Ebene insbesondere bei den Versorgungsbeziehungen der Haushalte in der Regel noch Bereiche mit einer überwiegenden Ausrichtung der Bevölke-

rung auf bestimmte Zentralorte nachweisen, allerdings mit zunehmenden Bereichsüberlappungen an den Rändern der Verflechtungsbereiche. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Eindeutigkeit in der Abgrenzung von Versorgungsbereichen auch von der jeweiligen Siedlungsdichte abhängt. So ist eine Zuordnung von Versorgungsbereichen Zentraler Orte in dünn besiedelten Räumen noch am besten mit den realen Verhaltensweisen der Bevölkerung in Einklang zu bringen.

Eine genaue Kenntnis der tatsächlichen Verflechtungsmuster und – soweit vorhanden – auch der real existierenden Verflechtungsbereiche mit ihren mehr oder minder klaren Außengrenzen ist für die Raumordnungspolitik unentbehrlich. Nur auf der Grundlage solcher Informationen, die durch regelmäßige empirische Bestandsaufnahmen der Verflechtungsmuster mit Hilfe von Haushaltsbefragungen gewonnen werden können, lassen sich beispielsweise Auswirkungen der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe abschätzen. Auch für die Verkehrsplanung und speziell für die Aufstellung regionaler Mobilitätskonzepte sind solche Informationsgrundlagen unentbehrlich.

Eine andere Frage ist, ob zentralörtliche Verflechtungsbereiche auch als förmliche Ziele der Raumordnung festgelegt werden sollten. Der Arbeitskreis hat sich eingehend mit dieser Frage auseinander gesetzt und empfiehlt, auf eine normative Bereichsgliederung als Ziel der Raumordnung in den Plänen und Programmen zu verzichten. Dafür sind die folgenden Gründe maßgeblich:

Erstens sind flächenhafte Bereichszuordnungen grundsätzlich problematisch, weil sich aufgrund der Variabilität der Zentrenausrichtung und der Dynamik der Marktbeziehungen linear abgegrenzte Verflechtungsbereiche immer als Illusion erweisen. Es wäre ein Stück Anachronismus, wenn die Raumordnung heute versuchen wollte, eine räumliche Gliederung in linear abgegrenzte zentralörtliche Verflechtungsbereiche herzustellen, die vielleicht noch in den 1960er Jahren zur Zeit der empirischen Bestandsaufnahme der zentralörtlichen Gliederung (Kluczka 1970) bestand, die sich jedoch unter den Bedingungen der Privatmotorisierung bis heute weitgehend aufgelöst hat.

Zweitens provoziert eine flächendeckende Bereichsgliederung als Ziel der Raumordnung das Missverständnis, die Raumordnung wolle damit die aktionsräumliche Zentrenausrichtung der Haushalte beeinflussen und ggf. umlenken. Dieser Vorwurf ist zwar unberechtigt, weil die Ziele der Raumordnung nicht unmittelbar für die Bevölkerung gelten, aber dennoch steckt in dem Argument ein berechtigter Kern: Wenn eine normative Bereichsgliederung von der real existierenden abweicht, stellt sich die Frage, ob es tatsächlich zur Verwirklichung raumordnungspolitischer Zielsetzungen beiträgt, wenn zentrale Einrichtungen geplant werden, deren Einzugsbereiche nicht den realen Zentrenausrichtungen der Menschen entsprechen. Wenn man das Bündelungsprinzip des Zentrale-Orte-Konzepts ernst nimmt, kann eine solche von der Realität (noch) abweichende Zielaussage nur bedeuten, dass wenigstens langfristig die gesamte Zentrenausrichtung zielkonform ausgebildet sein möge (abgesehen davon, ob die Raumordnung überhaupt die Mittel hat, um solche Ziele zu erreichen). Wenn aber umgekehrt eine normative Bereichsgliederung ohnehin mit der real existierenden übereinstimmt, stellt sich die Frage, warum ein empirisch beobachtbarer Sachverhalt zu einem expliziten Ziel der Raumordnung erklärt werden muss. Wenn man kritisch überprüft, welche Elemente des Zentrale-Orte-Konzepts

in einem zeitgemäßen Verständnis von Raumordnungspolitik nicht nur auf der diskursiven Ebene eingesetzt werden können, sondern als förmliche Ziele einen rechtsverbindlichen Charakter erhalten sollten, spricht viel dafür, auf eine normative Bereichsgliederung zu verzichten.

Dem widerspricht keineswegs, dass empirisch beobachtete Bereichsgliederungen (mit mehr oder weniger großen Überlappungen und Mehrfachausrichtungen an den Rändern der Bereiche) von großer Relevanz für die Planungspraxis sind. Eine Analyse der tatsächlichen Verflechtungen kann beispielsweise für dünn besiedelte, zentrenferne Regionen ergeben, dass die zumutbaren Erreichbarkeiten für Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen – hier sind vor allem die mittelzentralen Einrichtungen relevant – überschritten werden, zumal wenn ein weiterer Rückbau von Infrastruktureinrichtungen aufgrund von Bevölkerungsrückgängen und/oder fiskalischen Engpässen droht. Hier entsteht dann raumordnungspolitischer Handlungsbedarf, der auf der formalen Ebene zu entsprechenden Zielfestsetzungen in den Plänen und Programmen führen mag.

Wegen des Kriteriums der zumutbaren Erreichbarkeit besteht ein enger Zusammenhang mit der Verkehrsplanung. Gerade für den öffentlichen Verkehr besitzt das zentralörtliche System auch eine besondere konzeptionelle Bedeutung, wenn es darum geht, öffentliche Verkehrssysteme an raumordnerischen Kriterien auszurichten.

Kriterien für die Definition von Mindeststandards der Erreichbarkeit sind Fahrzeit und Fahrtenhäufigkeit. Die Basis für entsprechende Festlegungen bilden die Verflechtungsbereiche der Grundzentren (Nahbereiche). Davon ausgehend, dass der Zeitbedarf für An- und Abfahrt zum Grundzentrum die Größenordnung von einer Stunde nicht überschreiten sollte, ergibt sich eine maximale Fahrzeit von 30 Minuten für einen Weg. Um alle wesentlichen Funktionen eines Grundzentrums (Bildung, Versorgung, Freizeit) bei der Erreichbarkeit abzudecken, sind mindestens sechs werktägliche Fahrtenpaare vorzusehen, noch besser wäre ein durchgängiger Taktverkehr im Stundenrhythmus. In dünn besiedelten ländlichen Gegenden ist dieser Standard jedoch nur für größere Siedlungseinheiten (z.B. > 500 Einwohner) realistisch. Ergänzend sind hier für kleinere Orte alternative Bedienungsformen sinnvoll (z.B. Anrufsammeldienste).

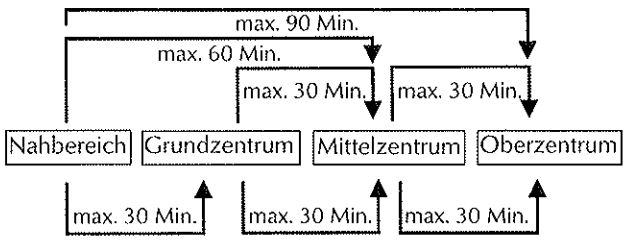
Auf der Ebene der Mittelzentren wird nur die Verbindung zwischen den Grundzentren und „ihrem" Mittelzentrum betrachtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Mittelzentren aus der Fläche in der Regel über die Grundzentren erreicht werden. Auch hier werden 30 Minuten als maximale Fahrzeit empfohlen, so dass das Mittelzentrum für alle Bewohner des Verflechtungsraumes im ungünstigsten Fall in 60 Minuten erreichbar sein sollte. Was die Fahrtenhäufigkeit angeht, sollten zwischen Grund- und Mittelzentren Taktverkehre angeboten werden.

Schlussendlich kann dieses Prinzip auch auf die Relation Mittelzentrum - Oberzentrum übertragen werden, so dass sich für die Oberzentren eine aggregierte ÖPNV-Erreichbarkeit von maximal 90 Minuten ergibt.[37] Die hier vorgeschlagenen Erreichbarkeitsstandards sind in der Abb. 6 in einer Übersicht dargestellt.

[37] Für die Stufe der Metropolregionen werden keine Erreichbarkeitsstandards angegeben.

Selbstverständlich kann ein solches Erreichbarkeitsmodell nicht in jedem Fall schematisch in die Realität umgesetzt werden. Im Einzelfall können die spezifischen regionalen Voraussetzungen der Siedlungsstruktur vielfache Anpassungen und Modifizierungen erfordern, so dass dann möglicherweise auch die genannten Erreichbarkeits-Standards nicht überall eingehalten werden können. Das Modell ist insofern als ein normativer Rahmen zur Analyse und Bewertung der Erreichbarkeitsverhältnisse zu sehen.

Abb. 6: Erreichbarkeitsstandards im ÖPNV



2.7.2 Verfahren und Zuständigkeiten für die Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts

Grundsätzlich sind bei der Gestaltung von Verfahren für zentralörtliche Ausweisungen drei unterschiedliche Fragestellungen zu unterscheiden:

- erstens die Definition der zentralörtlichen Ebenen und der ihnen zugeordneten Funktionen und Handlungsfelder sowie die Nennung von Beispielen für Ausstattungselemente sowie die Spezifizierung der mit einer Ausweisung verbundenen Folgewirkungen;
- zweitens die konkrete Ausweisung eines Zentralen Ortes bestimmter Stufe;
- drittens die handlungsorientierte Umsetzung der mit der zentralörtlichen Ausweisung verbundenen raumplanerischen Zielvorstellungen.

Zu 1.:

Bei dieser Fragestellung geht es zum einen darum, wer die Einordnung der Zentralen Orte in ein konsistentes Ziel-Mittel-System, analog zu dem vom Arbeitskreis in der Übersicht 1 (s. S. 247) beispielhaft entwickelten Tableau, raumordnungspolitisch relevant definieren kann. Aus den Vorgaben des Raumordnungsrechts folgt, dass die Stufen der zentralörtlichen Gliederung, die ihnen zugeordneten Funktionen, Handlungsfelder und Beispiele für Ausstattungsmerkmale letztlich verbindlich nur durch die jeweiligen Landesplanungen festgelegt werden können.

Zum anderen sind die „Folgewirkungen" einer Ausweisung eines Zentralen Ortes einer bestimmten Stufe, durch die letztlich erst eine Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts gewährleistet werden kann, zu definieren. Dabei geht es u.a. um die Berücksichtigung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, bei der regionalen Wirtschaftsförderung, der Einrichtung bzw. Aufgabe bestimmter Infrastrukturstandorte, der Bauleitplanung usw. In der Regel sind entsprechende Festlegungen nur durch die jeweilige Landesplanung möglich.

Nichtsdestotrotz wäre es wünschenswert, wenn hinsichtlich beider Aspekte eine stärkere Annäherung zwischen den Vorstellungen der Bundesländer zu erreichen wäre. Die gegenwärtig kaum überschaubare Vielfalt der Regelungen ist der planungspolitischen

Bedeutung und insbesondere der Rezeption des Zentrale-Orte-Konzepts in Politik und Öffentlichkeit abträglich. In dieser Hinsicht könnte die MKRO eine wichtige Vermittlungsarbeit leisten, bei der sie von fachkundigen Forschungs- und Beratungseinrichtungen unterstützt werden könnte. Gerade ein diskursives Verständnis des Zentrale-Orte-Konzepts verlangt eine einfache, prägnante und überzeugende Darstellbarkeit, die durch eine Vielzahl länderspezifischer Sonderregelungen und Sonderformen erschwert wird. Das bedeutet nicht, dass bis zum letzten Detail einheitliche Regelungen vorgegeben werden müssen; über den Kernbereich (z.B. Zahl und Benennung der Stufen, zugeordnete Funktionen, wichtigste Folgewirkungen) sollte allerdings – gerade für die oberen Stufen der zentralörtlichen Hierarchie – Einigkeit bestehen.

Zu 2.:

Aus politischer Sicht nicht ohne Brisanz ist das Verfahren zur konkreten Ausweisung einzelner Zentraler Orte bestimmter Stufe. Ein diskursives Verständnis des Zentrale-Orte-Konzepts verlangt hier eine besondere Überzeugungskraft der Raumordnung, da die Möglichkeit des argumentativen Rückzugs auf „irgendwie" vorgegebene Schwellenwerte, Algorithmen etc. nicht mehr gegeben wäre.[38] Unabhängig von den hier nicht näher darzustellenden Details der Ausweisungsverfahren wird folgende Verteilung der Zuständigkeiten vorgeschlagen:

- Metropolregionen sollten grundsätzlich nur durch die MKRO festgelegt werden, wobei Kriterien und Vereinbarungen aus dem Kontext der multilateralen Zusammenarbeit im Bereich der europäischen Raumentwicklungspolitik zu berücksichtigen sind.
- Oberzentren (ggf. auch in transkommunaler Form) sind durch die Landesplanung festzulegen.
- Mittelzentren (auch in transkommunaler oder kooperierender Form) sind in kleineren Ländern allein durch die Landesplanung auszuweisen. In größeren Ländern könnte dabei auch die Regionalplanung in einer noch näher zu bestimmenden Weise einbezogen werden.
- Grundzentren sollten grundsätzlich durch die Regionalplanung ausgewiesen werden.

Zu 3.:

Ein diskursives Verständnis des Zentrale-Orte-Konzepts hätte vor allem bei der konkreten Umsetzung der mit den zentralörtlichen Ausweisungen verbundenen Zielvorstellungen Auswirkungen. Dabei ist nach den zentralörtlichen Ebenen zu unterscheiden:

[38] Bei der Überlegung, welche Planungsebene jeweils für zentralörtliche Ausweisungen verantwortlich sein sollte, sind zwei konkurrierende Prinzipien zu beachten: zum einen das Subsidiaritätsprinzip, demzufolge die Festlegungen jeweils „möglichst weit unten" getroffen werden sollten, zum anderen der Grundsatz, dass bei verteilungspolitischen Problemstellungen die Kooperationspartner nicht den Kooperationsgegenstand definieren können – insbesondere dann nicht, wenn die notwendigen Ressourcen zur Verwirklichung der Ziele im Wesentlichen von anderer Seite kommen müssten. Im konkreten Fall bestünde die Gefahr, dass Zentrale Orte im Übermaß ausgewiesen und große, aber i.d.R. unrealistische Erwartungen an die Mittelvergabe durch die übergeordneten Ebenen geweckt würden.

Metropolregionen

Schon der Begriff zeigt, dass die mit den Metropolregionen verbundenen Funktionen nicht durch einzelne Kommunen, sondern nur in interkommunaler Zusammenarbeit in einem metropolitanen Kooperationsraum zu erfüllen sind. Während die Abgrenzung sowie die strategische Zielrichtung prinzipiell durch übergeordnete Planungsebenen (Landesplanung) vorgegeben werden, sollte die konkrete Umsetzung weitgehend der interkommunalen bzw. regionalen Zusammenarbeit sowie der vertikalen Kooperation zwischen Staat und Gemeinden überlassen werden. Durch die übergeordnete Ebene sollte allerdings der Rahmen für diese Zusammenarbeit präzisiert werden: z.B. Vorgabe zeitlicher Fristen, Einsatz von Anreizinstrumenten und Sanktionen (s.u.).

Im Kooperationsraum ist eine Einigung z.B. über die Standorte für Infrastruktureinrichtungen zur Erfüllung der metropolitanen Funktionen, ggf. auch über entsprechende organisatorische Konzepte und v.a. über Probleme des materiellen Vorteils- und Lastenausgleichs, anzustreben. Es wird unvermeidlich sein, dafür ein Gremium (z.B. Regionalkonferenz, Lenkungsausschuss) einzurichten, in dem möglichst alle Kommunen der Metropolregion direkt oder indirekt vertreten sind. Die Moderation der Kooperationsprozesse könnte der Regionalplanung bzw. einem von ihr beauftragten Moderator übertragen werden.

Oberzentren

In vielen Fällen sind die von einem Oberzentrum zu erfüllenden Funktionen nicht mehr ausschließlich durch das Zentrum selbst zu gewährleisten, sondern nur in Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen (Transkommunales Zentrum im Sinne von Kap. II.2.4). In diesem Falle ist durch die Landesplanung ein oberzentraler Kooperationsraum zu definieren. Die Planung und Realisierung der konkreten Aufgabenerfüllung sollte der interkommunalen Zusammenarbeit überlassen bleiben. Dabei sind diejenigen Aspekte zu beachten, die auch schon hinsichtlich der Zusammenarbeit in den Metropolregionen angesprochen wurden, insbesondere ist auf eine – möglicherweise auch federführende – Beteiligung der Regionalplanung am Kooperationsprozess zu achten.

Darüber hinaus sind gerade von den Oberzentren mit einer größeren Flächenausdehnung intrakommunale Zentrenkonzepte (vgl. Kap. II.2.4) zu verlangen, da es im Hinblick auf bestimmte Funktionen (insbesondere haushaltsorientierte Dienstleistungen) aus planerischer Sicht i.d.R. keinen Sinn macht, das gesamte Stadtgebiet als Standortraum anzusehen, der für die Ansiedlung entsprechender oberzentraler Einrichtungen geeignet ist.[39] Hier ist vielmehr die Definition von Hauptzentrum/City, Nebenzentren und ggf. Standorten des sekundären Zentrennetzes erforderlich.

Es liegt nahe, das intrakommunale Zentrenkonzept des Oberzentrums mit den konzeptionellen Überlegungen für den gesamten oberzentralen Kooperationsraum zu verknüpfen, etwa bei der Ausweisung von geeigneten Standorten des sekundären Zentrennetzes.

[39] So wurde bereits darauf hingewiesen, dass ein städtebaulich nicht integriertes Einkaufszentrum am Rande der Kernstadt für die zentralörtlichen Strukturen dieselben problematischen Auswirkungen haben kann – gleichgültig, ob es diesseits oder jenseits der Stadtgrenze eines Oberzentrums liegt.

Mittelzentren

In Einzelfällen kann es Mittelzentren geben, für die aufgrund spezifischer raumstruktureller Rahmenbedingungen (z.B. ein relativ kleines Stadtgebiet in einem siedlungsstrukturell eng verflochtenen Raum) auch die Realisierung eines mittelzentralen Kooperationsraums sinnvoll erscheint. Auf der anderen Seite gibt es auch Mittelzentren, die infolge von kommunalen Gebietsreformen ein verhältnismäßig großes Stadtgebiet aufweisen, so dass aus planerischer Sicht auch für sie ein intrakommunales Zentrenkonzept zu fordern wäre. In beiden Fällen sind die zu den Oberzentren vorgetragenen Überlegungen entsprechend zu übertragen.

Gelegentlich dürfte allerdings der Fall gegeben sein, dass gerade in strukturschwachen ländlichen Gebieten einzelne Mittelzentren nicht (mehr) zur Erfüllung der ihnen zugedachten Funktionen in der Lage sind. In Fällen dieser Art ist die Ausweisung von „kooperierenden Mittelzentren" durch die Landesplanung sinnvoll. Gerade dabei ist die Gefahr besonders groß, dass vor allem aus Gründen des politischen Opportunismus (vgl. Kap. I.2.4) diese Form der Ausweisung gewählt wird. Von kooperierenden Mittelzentren wären daher ebenfalls transkommunale Zentrenkonzepte zu verlangen, die in interkommunaler Zusammenarbeit, die durch die Regionalplanung moderiert wird, aufgestellt werden sollten. Mit diesen Konzepten müssen klare Festlegungen und Wirkungen verbunden sein, die bislang gerade bei diesen Sonderformen Zentraler Orte kaum erkennbar sind.

Grundzentren

Auch auf der grundzentralen Ebene kann es, insbesondere in strukturschwachen ländlichen Gebieten, sinnvoll sein, „kooperierende Grundzentren" auszuweisen. Dafür gelten die gleichen kritischen Anmerkungen wie auch planerischen Anforderungen, die zuvor für die Ebene der Mittelzentren genannt wurden. Gerade auf dieser Ebene müssen sich Landes- und insbesondere Regionalplanung auch verstärkt um die Realisierung flexibler, dezentraler Versorgungssysteme bemühen, um die Grundversorgung in den ländlichen Gebieten, in denen die Zentren der untersten Stufen Funktionsschwächen aufweisen, zu gewährleisten (vgl. Kap. II.2.5.3). In einzelnen Modellvorhaben sind entsprechende Ansätze schon vielfach erprobt worden. Ein qualitativ neuer Schritt wäre darüber hinaus die Verankerung entsprechender Ansätze, etwa in Regionalplänen, sowie die kontinuierliche finanzielle Absicherung, auch aus den Etats anderer Ressorts.

Instrumente/Auswirkungen

Die auf den verschiedenen Ebenen in der gerade dargestellten Weise kooperativ zu erarbeitenden Konzepte sollen die Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts erhöhen. Deshalb müssen die Aussagen dieser Konzepte „spürbare" Wirkungen haben. Ansonsten werden auch die beteiligten Kommunen wenig Interesse an einer Mitarbeit haben, vielmehr würden diese Überlegungen als überflüssige Einführung einer weiteren Planungsebene kritisiert und damit wirkungslos werden.

Es gibt eine Fülle raumplanerischer Instrumente, um die Resultate der diskursiven und kooperativen Prozesse zu formalisieren. Sie unterscheiden sich vor allem nach dem Grad der Verbindlichkeit. Zur Verfügung stehen etwa:

- Regionale Entwicklungskonzepte (politisch, aber nicht planungsrechtlich verbindlich);
- Raumordnerische Verträge (oder diverse Varianten interkommunaler Verträge);
- Fachbeiträge oder Ergänzungen zum Regionalplan;
- Gemeinsame bzw. Regionale Flächennutzungspläne.

Konsequenterweise wäre dann auch festzulegen, dass aus bestimmten Förderansätzen in den definierten Zentren bzw. Kooperationsräumen nur dann Mittel vergeben werden können, wenn ein entsprechendes Konzept – in welcher der o.g. konkreten rechtlichen Formen auch immer – zur Realisierung der zentralörtlichen Aufgabenstellungen vorliegt und die zur Förderung vorgeschlagenen Vorhaben damit übereinstimmen.[40] Dabei muss selbstverständlich eindeutig klargestellt sein, dass ohne die Erfüllung dieser Voraussetzung aus dem jeweiligen Förderansatz im betreffenden Raum keine Mittel zu erhalten sind. Dieses setzt nicht nur konzeptionelle Arbeit in der oben genannten Weise voraus, sondern auch eine gewisse Durchsetzungsfähigkeit raumordnungspolitischer Vorstellungen gegenüber den Autonomieansprüchen der Fachressorts auf der Landesebene.

Weitere Anreizinstrumente könnten auch die Beschleunigung von bestimmten Genehmigungsverfahren bzw. der Verzicht auf bestimmte Prüfungen (z.B. Raumordnungsverfahren) durch zuständige Behörden sein, wenn ein Vorhaben mit den Konzeptionen zur Realisierung der zentralörtlichen Aufgaben übereinstimmt. Dabei ist aber auch an die Erleichterung des Umgangs mit „problematischen" Standorten im suburbanen Raum zu denken (z.B. Umnutzungsabsichten bzw. Umwidmungen „überflüssiger" Flächenausweisungen). Dadurch könnten Fehlentwicklungen der jüngeren Vergangenheit, z.B. in den suburbanen Räumen der Stadtregionen der neuen Länder, wieder „eingefangen" werden, ohne dass die jeweilige Standortkommune gezwungen wäre, Maximalvorstellungen zu verfolgen, da sich im Rahmen der konzeptionellen Arbeit z.B. „Tauschgeschäfte" organisieren ließen.

2.7.3 Wie kann der Anreiz zur Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen in den Städten erhöht werden und wie kann ein kleinräumiger Finanzausgleich erfolgen?

Neben den klassischen Instrumenten der Raumordnung, zu denen in den letzten Jahren kooperative und diskursive Verfahren der projektorientierten Planung und des Regional-Managements hinzugekommen sind, haben seit jeher Ansätze der Globalsteuerung, insbesondere über den kommunalen Finanzausgleich, eine wichtige Rolle gespielt. Da von vielen, insbesondere wirtschaftswissenschaftlich argumentierenden Experten Ansätze der Globalsteuerung im *New Public Management* favorisiert werden, sollen abschließend auch diese Ansatzmöglichkeiten einer Zentrale-Orte-Politik angesprochen werden.

Zentrale Orte haben eine Doppelnatur: Sie versorgen einerseits einen größeren räumlichen Einzugsbereich mit privaten und öffentlich/kommunalen Leistungen, und sie sind

[40] Ein Vorgehen dieser Art ist z.T. etwa bei der Städtebauförderung üblich, die, zumindest in manchen Ländern, die Vorlage eines Stadtentwicklungskonzeptes als Voraussetzung für Projektförderungen verlangt.

andererseits vor allem aufgrund der kleinräumigen Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten Orte vergleichsweise hoher Produktionsleistung bzw. Wertschöpfung je Beschäftigten und relativ hoher Einkommen je Einwohner. Soweit die zentralörtlichen öffentlichen Leistungen eine Vorbedingung für die höhere Produktivität der Städte selbst sind, wird eine Stadt den Leistungsumfang im zentralörtlichen Bereich nicht spürbar einschränken, selbst wenn regionsexterne Nutzer (vor allem im Umland der Städte) hieraus zum Nulltarif Vorteile ziehen. Sie würde sich ja dann selbst schaden. Die internen Nettonutzen in den Zentralen Orten reichen hier aus, damit es freiwillig zur Bereitstellung solcher Leistungen kommt. Dies gilt insbesondere für eine in lokaler Regie vorgehaltene Prestigeinfrastruktur mit nationalem und sogar weltweitem Nutzenkreis (renommierte Theater und Museen, Flughäfen, Spezialkliniken usw.). Erst diejenigen zentralörtlichen Leistungen, bei denen die Belastungen, die aus der Mitnutzung durch das Umland entstehen, den lokalen Nutzen im Zentralen Ort selbst nicht hinreichend aufwiegen (etwa soziale Einrichtungen wie die Drogenhilfe oder unter bestimmten Voraussetzungen weiterführende Bildungseinrichtungen), werden mit Blick auf die Bereitstellung und Dimensionierung der zentralörtlichen Infrastruktur zum Anreizproblem für den Zentralen Ort und zum finanziellen Ausgleichsproblem zwischen Stadt und Umland.

Die Ausgleichsfrage stellt sich noch in einer anderen Variante: Einmal geschaffene zentralörtliche Leistungen lassen sich meist nur ab einer bestimmten Auslastung wirtschaftlich sinnvoll führen, weil die Fixkosten hoch sind. Dies gilt zumindest für viele große Infrastrukturprojekte in den Zentralen Orten, die einmal – offensichtlich im gesellschaftlichen Konsens – dort für eine große Nutzerzahl und für einen größeren Einzugsbereich gebaut wurden, weil dies, auf den einzelnen Nutzer bezogen, die kostengünstigste Lösung war. Im Zuge der Suburbanisierung entsteht nun zum einen ein politischer Druck, in den gleichen Aufgabenfeldern eigene Infrastruktureinrichtungen – kleiner dimensioniert – vor Ort in den Umlandgemeinden zu errichten. Diesem Druck kann häufig durch eine vergleichsweise günstige Finanzsituation in den Umlandgemeinden Rechnung getragen werden. Zum anderen sinkt damit gleichzeitig der Auslastungsgrad der größer dimensionierten Einrichtungen in den Kernstädten, und die Leerkosten nehmen zu – insgesamt eine wirtschaftlich ungünstige Situation, weil das gesamte Versorgungsangebot aufgrund der sog. „versunkenen Kosten" in den Zentralen Orten nicht zu den günstigsten Kosten erbracht wird.

Wie kann nun die Anreiz- und Ausgleichsproblematik bei zentralörtlichen Leistungen gelöst werden?

(1) Eine sehr einfache Lösung der angesprochenen Probleme lautet: Die Aufgabenerfüllung wird der kommunalen Regie ganz oder teilweise entzogen und in Landeskompetenz gestellt. Ein solcher Weg setzt eine Funktionalreform und damit ein anderes staatsorganisatorisches Referenzsystem voraus.

(2) Wenn man die Regionen unterhalb der Landesebene als Entscheidungseinheiten entsprechend groß schneidet, kann man vormals bestehende räumliche Spill-overs internalisieren und den räumlichen Nutzenkreis mit dem räumlichen Kreis der Entscheidenden und der Belasteten in Übereinstimmung bringen. Solche Lösungen sind grundsätzlich im Rahmen von überörtlich vorzunehmenden Gebietsreformen oder durch

eine umfassend angelegte freiwillige Kompetenzneuordnung zwischen den betroffenen Gemeinden herbeizuführen. Im Übrigen kann es so auch zu einer regional, d.h. zwischen dem Zentralen Ort und seinen Umlandgemeinden, abgestimmten kooperativen Politikkonzeption kommen, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit der Region insgesamt erhöht wird.

(3) Vor allem bei einzelnen Leistungen mit kleinräumiger Ausstrahlung (etwa bei Sporteinrichtungen oder im Freizeitbereich) kann man im Rahmen der gegebenen Kompetenzverteilung auf vollkommen freiwillige Verhandlungslösungen zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden setzen, soweit spürbare kleinräumige Nutzenverflechtungen bestehen (Typ Verbandslösung). Je größer aber die Zahl der Verhandlungsteilnehmer ist und je heterogener die Interessen sind, desto größer sind die Transaktionskosten für eine Einigung und desto unwahrscheinlicher ist eine solche freiwillige Verhandlungslösung (z.B. auf den Feldern der Umweltpolitik).

(4) Über die Gestaltung des kommunalen Steuersystems (etwa durch eine Erhöhung der wertschöpfungsabhängigen Komponenten, wie dies z.B. bei einer kommunalen Wertschöpfungssteuer gegeben wäre) kann es gelingen, die Zentralen Orte als Zentren der Wertschöpfung relativ besser zu stellen. Freilich ist auf diesem Wege nicht ausreichend gesichert, dass der Leistungsumfang bestimmter oder aller zentralörtlicher Leistungen durch die Kernstädte auch tatsächlich ausgeweitet wird, obwohl die finanziellen Voraussetzungen dafür durch die geänderte räumliche Steuerverteilung eigentlich gegeben wären.

(5) Schließlich kann auch im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (im Folgenden: „KFA") ein geeigneter Anreiz und/oder ein Ausgleich der finanziellen Belastungen aus zentralörtlichen Leistungen geschaffen werden.

- Im KFA kann zunächst über zweckgebundene laufende Ausgaben oder Investitionszuweisungen zugleich ein Anreiz zur Bereitstellung und ein Ausgleich für den fehlenden Finanzbeitrag des Umlandes realisiert werden. Solche Zuweisungen können einerseits gezielt für entsprechend ausgerichtete und dimensionierte Aufgaben gewährt werden, im Extrem auf Antrag. Andererseits wird so zugleich die Finanzbelastung durch die Mitnutzung des Umlandes ausgeglichen.
- Im Rahmen allgemeiner Finanzzuweisungen kann ein Ausgleich explizit im Rahmen eines „Zentrale-Orte-Ansatzes" erfolgen, oder er kann implizit vorgenommen werden, vor allem über die Einwohnergewichtung bei den Schlüsselzuweisungen (Hauptansatzstaffel) oder über besondere Einwohnerveredelungen im Rahmen von sogenannten Neben- oder Ergänzungsansätzen (z.B. Schüleransätze, Sozialhilfeansätze), die sich in ihren Bezugsgrößen indirekt auf die Zentralität beziehen.

Bewertung der einzelnen Steuerungsparameter

Unter Effizienzgesichtspunkten sind solche Lösungen zu bevorzugen, die freiwillig zustande kommen. Sie basieren im Rahmen kollektiver Entscheidungsregeln auf Kosten-Nutzen-Abwägungen der Betroffenen und begrenzen so eine Ressourcenverschwendung. Hier kann es mitunter hilfreich sein, durch überregionale Moderation Informations- und Verhandlungsbarrieren zu überwinden.

Weiterhin gilt: Soweit über eine Änderung der originären Steuerverteilung ein Ausgleich der zentralörtlichen Lasten im Rahmen des ergänzenden KFA vermieden werden kann, sollte dies geschehen. Steuern haben für die Gemeinden im Rahmen der föderativen Finanzverfassung eine andere Autonomiequalität als Finanzzuweisungen. Freilich verbleibt bei der steuerlichen Variante des Lastenausgleichs das Anreizproblem zur Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen. Das gegenwärtige kommunale Steuerungssystem könnte durch einen Abbau ausgleichswirksamer Bestandteile und durch einen Einbau wertschöpfungsorientierter Bestandteile der zentralörtlichen Konzentration besser Rechnung tragen.

Einiges spricht für die These, dass das Anreizproblem im KFA umso besser gelöst wird, je mehr man von pauschalierten ungebundenen Finanzmitteln wegkommt hin zu einem durch bestimmte zentralörtliche Leistungen verursachten Lastenausgleich. Der Empfang von stärker aufgabengebundenen Finanzzuweisungen stellt deutlich auf eine Kausalität zwischen Kostenverursachung und Leistungsempfang ab. Freilich schränkt die Zweckbindung von Zuweisungen die kommunale Autonomie ein, sichert aber gezielt ein gewünschtes Leistungsangebot. Sieht man hierin eine zu große faktische Lenkung kommunalen Handelns, so könnte - sozusagen als abgeschwächte Variante - an die Gewährung pauschaler ungebundener Finanzzuweisungen mit einer kommunalen Berichtspflicht über die zentralörtliche Aufgabenerfüllung und über die dabei anfallenden Ausgaben gedacht werden. Dies würde einen indirekten Druck ausüben, muss die empfangende Gemeinde doch bei unzureichender zentralörtlicher Tätigkeit in der nächsten Periode mit einer Mittelkürzung rechnen.

Diese Überlegungen machen deutlich, dass eine sachgerechte Instrumentierung der Zentrale-Orte-Politik weit über die genuinen Handlungsfelder der Raumordnungspolitik hinaus und in die allgemeine kommunale Finanzverfassung hinein reicht.

Literatur

Bayerische Staatsregierung (1994): Landesentwicklungsprogramm Bayern. München. 614 S.

Blotevogel, H. H. (2001): Die Metropolregionen in der Raumordnungspolitik Deutschlands – ein neues strategisches Raumbild? In: Geographica Helvetica 56, S. 157-168.

KGH 2001: Kommunalverband Großraum Hannover: Beschlussvorlage V/1136, Regionales Raumordnungsprogramm 1996 für den Großraum Hannover - 4. Änderungsverfahren zur Neufassung des Ziels D 1.6.1-04. Hannover 2001.

Kistenmacher, H. et al. (1992): Vergleich der Zentralörtlichen Systeme BRD/CSFR. In : Werkstattbericht Nr. 21, hrsg. v. H. Kistenmacher, Universität Kaiserlautern 1992.

Kluczka, G. (1970): Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn-Bad Godesberg: Bundesforschungsanst. f. Landesk. u. Raumordnung. 46 S. u. Beil. = Forsch. z. dt. Landesk. 194.

LROP 2000-E: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen. Änderung und Ergänzung. Entwurf zur Beteiligung gem. § 11(1) NROG. Hannover 2000.

Stiens, G.; Pick, D. (1999): Strukturen und Instrumentfunktionen der Zentrale-Orte-Systeme. Die Bundesländer im Vergleich. Bonn: BBR. 22 S. = BBR, Arbeitspapiere 1/1999.

Rainer Danielzyk

Forschungsbedarf

Vorbemerkungen

Seit nunmehr über fünf Jahrzehnten gibt es in den raumbezogenen Wissenschaften, insbesondere in der Geographie, aber auch in der Regionalökonomie, den Planungswissenschaften usw. empirische wie auch theoretisch-konzeptionelle Forschungen zur Entwicklung des zentralörtlichen Systems und zur Verwendung des Zentrale-Orte-Konzeptes (ZOK) in der Raumordnung. Unterschiedliche „Konjunkturen" der Thematik, sich wandelnde Schwerpunktsetzungen usw. sind inzwischen gut dokumentiert (vgl. z.B. Blotevogel 1995). Der aktuelle Stand der wissenschaftlichen Diskussion zu diesen Themenfeldern wurde durch den Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes" dargestellt (vgl. ARL 1999).

Im Rahmen der Vorarbeiten zu dieser Dokumentation, insbesondere aber bei den Diskussionen des AAK zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes sind trotz der umfangreichen Literatur Defizite des Wissensstandes deutlich geworden. Diese haben vor allem zwei Ursachen: Zum einen haben sich die Rahmenbedingungen, unter denen sich das zentralörtliche System entwickelt bzw. innerhalb derer es planungspolitisch wirksam werden soll, in der jüngeren Vergangenheit z.T. radikal verändert, so dass viele Erkenntnisse früherer Forschungen heute und insbesondere für die Zukunft keine Gültigkeit mehr beanspruchen können. Zum anderen schlägt der AAK eine Weiterentwicklung des Verständnisses des Zentrale-Orte-Konzeptes vor (vgl. ARL 2001, Kap. 7, 8), die die Akzente gegenüber seiner bisherigen planungspolitischen Anwendung deutlich anders setzt und insoweit auch neue Fragen, gerade im planerischen Kontext, aufwirft. Daher soll es hier also nicht darum gehen, die unbedingte Notwendigkeit einer Neuauflage einer breiten Zentrale-Orte-Forschung zu proklamieren, sondern es sollen vordringlich zu bearbeitende Fragestellungen zur aktuellen raumordnerischen Verwendung des Zentrale-Orte-Konzeptes sowie zu seiner dem veränderten Kontext entsprechenden Weiterentwicklung benannt werden. In diesem Sinne wurden die Fragestellungen aus einer dezidiert raumordnerischen Perspektive entwickelt. Es soll damit also nichts darüber ausgesagt werden, inwieweit aus anderen Erkenntnisinteressen heraus auch andere Themen sinnvoll sein können.

Vor dem Hintergrund der gerade vorgetragenen Überlegungen ist eine Unterscheidung von drei Themenfeldern angemessen: die Auswirkungen der veränderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen auf die Anwendbarkeit des ZOK (1.), Aspekte des gegenwärtigen Einsatzes des ZOK in der Raumordnung (2.) und das ZOK im Kontext einer „neuen Planungskultur" (3.).

Schon an dieser Stelle sei ausdrücklich betont, dass in allen drei Themenfeldern international vergleichende Betrachtungen sinnvoll sind. Durch die immer stärkere Integration Europas konvergieren die Rahmenbedingungen und langfristig wohl auch zumindest teilweise Vorgehensweisen und Instrumente raumbezogener Planung. Insoweit ist diese in-

ternational vergleichende Perspektive in jedem Falle sinnvoll und zweckmäßig, obwohl nicht in allen Staaten Europas dezidiert das ZOK Anwendung findet.

1. Auswirkungen veränderter sozioökonomischer Rahmenbedingungen auf die Anwendbarkeit des ZOK

Durch den tiefgreifenden sozioökonomischen Wandel, insbesondere die Ausdifferenzierung der Lebenslagen („Individualisierung" bzw. „Polarisierung" der Gesellschaft), neue Organisationsformen der Unternehmen und nicht zuletzt die „Ökonomisierung" weiter Bereiche von Politik und Gesellschaft, haben sich die Rahmenbedingungen für die Entwicklung von „Zentralität" wie auch für die Anwendung des ZOK durch die Raumordnung erheblich verändert. Insoweit sind viele, bislang als gültig geltende Aussagen der bisherigen Zentralitätsforschung zu überprüfen. Von besonderer Bedeutung sind folgende Aspekte:

- Bedeutung der sozialen Ausdifferenzierung (insbesondere individualisierte Verhaltensmuster) und der notwendigen Aufgabe des Bildes von „Standardkonsumenten" für die Anwendung des ZOK, insbesondere für die Möglichkeit der Festlegung von Bedarfsstufen, Versorgungsbereichen usw.;
- Auswirkungen veränderter Unternehmensformen und Unternehmensstrategien im Einzelhandel und bei anderen haushaltsorientierten Dienstleistungen (z.B. stärkere Internationalisierung bzw. Globalisierung im Einzelhandelsbereich, Tendenz zum Verdrängungswettbewerb in kaum noch wachsenden Märkten, wachsende Bedeutung der betriebswirtschaftlichen Optimierung aufgrund des zunehmenden Konkurrenzdrucks usw.) für die Entwicklung der verschiedenen Teilfunktionen Zentraler Orte;
- die Bedeutung neuer Handelsformen und Vertriebswege sowie des Einsatzes neuer IuK-Technologien, insbesondere des e-commerce, für die Ausbildung räumlich gebundener Zentralität;
- Einfluss des technologischen Wandels auf räumliche Strukturen, insbesondere Effekte der Zentralisierung oder Dezentralisierung zentralörtlicher Funktionen - auch im Vergleich zu empirischen Erfahrungen im europäischen Ausland;
- Auswirkungen des technologischen Wandels (insbesondere im IuK-Bereich) auf die Bedeutung von Agglomerationseffekten;
- Folgen allgemeiner Deregulierung und insbesondere der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen für die Entwicklung Zentraler Orte, insbesondere der unteren Stufen des zentralörtlichen Systems;
- Auswirkungen des Wandels im Bereich der Steuerungskompetenzen öffentlicher und privater Akteure („Globalisierung vs. Regionalisierung") auf zentralörtliche Funktionen.

2. Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes in der gegenwärtigen Planungspraxis

Die gegenwärtig übliche Form der Verwendung des ZOK in der Planungspraxis hat sich über mehrere Jahrzehnte entwickelt. Trotz mancher Modifikationen im Detail hat sich dabei das grundlegende Verständnis des ZOK nicht wesentlich verändert. Bemerkenswert ist, dass trotz einer umfangreichen Literatur, darunter auch empirische Untersuchungen zur Veränderung der Zentralität von Orten, kaum gesicherte Erkenntnisse zur Steuerungswirksamkeit des ZOK, insbesondere gegenüber den Fachplanungen und der Ebene der Kommunalen Planung, vorliegen. Zwar ist die wissenschaftliche Evaluation von raumbezogener Planung aufgrund der komplexen Sachverhalte insgesamt schwierig (vgl. dazu grundsätzlich z.B. Mayntz/Scharpf 1995, S. 18), dennoch muss überraschen, dass es angesichts der von der Planungspraxis immer wieder betonten Bedeutung des ZOK dazu kaum verlässliche Erkenntnisse gibt.

Aufgrund der potentiell sehr zahlreichen Wirkungsbeziehungen zwischen der landesplanerischen Einstufung von Gemeinden im Rahmen zentralörtlicher Gliederungen und den Plänen, Handlungsansätzen, Förderprogrammen usw. der kommunalen und sektoralen Planungen müssen empirische Studien zur Steuerungswirksamkeit des ZOK unterschiedliche Vorgehensweisen miteinander verknüpfen und sich zugleich auf besonders relevante Handlungsfelder beschränken (z.B. Entwicklung des Einzelhandels, der Siedlungsflächen). Dabei wären etwa folgende Ansätze sinnvoll:

- Sammlung und Darstellung von Aussagen zur Bedeutung zentralörtlicher Ausweisungen als handlungsleitende Kriterien in den Plänen und Programmen der Raumordnung und in den für das jeweilige Handlungsfeld relevanten (fachlichen) Gesetzen, Richtlinien, Förderprogrammen usw.;
- Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Landes- und Regionalplanung, mit Vertreterinnen und Vertretern, die in dem jeweiligen Handlungsfeld als Akteure eine wichtige Rolle spielen sowie ergänzend mit externen Beobachterinnen und Beobachtern (z.B. Gutachtern) der jeweiligen Handlungsfelder, um so qualitative Einschätzungen zur Wirksamkeit zentralörtlicher Ausweisungen ermitteln zu können;
- Erhebung „harter" empirischer Daten, die Hinweise auf die Steuerungswirksamkeit zentralörtlicher Ausweisungen in den jeweiligen Handlungsfeldern geben können (z.B. Siedlungsflächenentwicklung, Veränderungen im Einzelhandel und bei Kaufkraftströmen, Vergabe von Fördermitteln usw.).[1]

Diesbezügliche empirische Forschungen sind sehr sinnvoll, da sie auch wichtige Hinweise und Grundlagen für Diskussionen zur Weiterentwicklung des ZOK liefern können.

[1] Die größten Schwierigkeiten dürfte die Erhebung der „harten" Daten mit sich bringen, da es zu vielen Handlungsfeldern keine flächendeckende Statistik gibt, die systematisch relevante Indikatoren in Relation zu den Stufungen des ZOK berücksichtigt. Zum Teil sind durch interne Erhebungen gewonnene Daten nur schwer zugänglich, zudem ist die interregionale Vergleichbarkeit durch unterschiedliche Erhebungskriterien erschwert. Selbst die vorhandenen Flächennutzungsstatistiken werden von Fachleuten nur für begrenzt aussagefähig gehalten, da die Kategorien von den Kommunen bei ihren Mitteilungen unterschiedlich interpretiert werden.

Entsprechende Arbeiten können dabei auf den Erfahrungen einer ersten Pilotstudie aufbauen (vgl. DANIELZYK/KOCH 2000), die vom AAK initiiert und begleitet wurde.

Des Weiteren sind im Hinblick auf die weitere Anwendung des ZOK in der Planungspraxis (auch in einem „konventionellen" Sinne) verschiedene Aspekte klärungsbedürftig. Von grundsätzlicher Bedeutung ist dabei die Frage, inwieweit und auf welchen Handlungsfeldern das ZOK nicht nur für den Ausbau der Versorgungs- und anderer Funktionen Zentraler Orte relevant ist, sondern auch beim „Rückbau" der öffentlich getragenen Infrastruktur (aufgrund des Strukturwandels, finanzieller Engpässe der Öffentlichen Hand und des Rückgangs der Bevölkerung bzw. bestimmter Alters- und Sozialgruppen) ein sinnvolles Orientierungsraster darstellen kann.

Des Weiteren sind, nicht zuletzt im Zusammenhang mit rechtlichen Auseinandersetzungen, verschiedene Teilaspekte, die für die Planungspraxis von größter Bedeutung sind, noch zu untersuchen, so z.B.

- die Schwelle für „Beeinträchtigungen" der Versorgungsfunktion eines Zentralen Ortes (in der Rechtsprechung: „10 %") durch konkurrierende Ansiedlungen, insbesondere auf der „grünen Wiese";
- planungsrechtliche bzw. betriebswirtschaftliche Untersuchungen zu zentrenrelevanten Sortimenten.

3. Das Zentrale-Orte-Konzept im Kontext einer „neuen Planungskultur"

3.1 Das Zentrale-Orte-Konzept als „Planungsparadigma"

Der AAK ist zu der Auffassung gelangt, dass angesichts des sozioökonomischen Strukturwandels und der veränderten Anforderungen an integrative raumbezogene Planung das ZOK nur dann einen hilfreichen und sinnvollen Beitrag zur Verwirklichung der Leitvorstellung und der Grundsätze der Raumordnung leisten kann, wenn es als kommunikatives Planungsparadigma zum „framing" kooperativer und diskursiver Planungsprozesse verstanden wird (vgl. dazu grundsätzlich ARL 2001, Kap. 7, 8). Vor allem dürfte es sich hervorragend dafür eignen, die Leitvorstellung einer „nachhaltigen Raumentwicklung" in verschiedenen Handlungsfeldern zu realisieren. Die entsprechenden Überlegungen sind aber bislang überwiegend theoretisch-konzeptioneller Natur. Inwieweit diese Perspektive tragfähig sein kann, müsste durch entsprechende Untersuchungen geklärt werden, die auf Arbeiten (z.B. von FALUDI, HEALEY) zu kommunikativen Planungsparadigmen, zum Charakter kooperativer Planungsprozesse usw. aufbauen müssten.

3.2 Aspekte eines möglichen planerischen Einsatzes des ZOK im Sinne eines „kommunikativen Planungsparadigmas"

Neben dem eher grundsätzlichen Klärungsbedarf (vgl. 3.1) ergibt sich eine Fülle offener Fragen zur planungspraktischen Umsetzung des skizzierten „neuen" Verständnisses des ZOK. Dazu gehören z.B.

- Formen der Zusammenarbeit in sog. Funktions-/Kooperationsräumen (im Sinne von ARL 2001, Kap. 7, 8), so z.B. Abgrenzung, Kooperationsinhalte, Organisationsformen;

- Spektrum und Motivation der einzubindenden lokalen und regionalen Akteure;[2]
- rechtliche und finanzielle Absicherung der Ergebnisse konsensorientierter Entscheidungsprozesse: Vielfach werden in diesem Zusammenhang insbesondere raumordnerische Verträge (zu Einzelfällen bzw. zu diskursiv erarbeiteten Konzepten) und kleinräumige Zentrenkonzepte (in Form raumordnerischer Verträge bzw. von Fachbeiträgen zum Regionalplan) genannt; dabei wären jeweils geeignete Verfahrensansätze zur Aufstellung der Verträge bzw. Konzepte (Inhalte, Beteiligte usw., insbesondere die Rolle der Regionalplanung) sowie deren rechtliche Bindungskraft gegenüber den verschiedenen Adressatengruppen zu klären; des Weiteren sind damit zu verknüpfende Formen des materiellen Vorteils- und Lastenausgleichs (Fonds, Verträge usw.) ebenso zu untersuchen wie geeignete Sanktionsformen;[3]
- Evaluierung konsensorientierter Entscheidungsprozesse aus raumordnerischer Sicht (d.h. Verhältnis von aktuell erreichbarem „gemeinsamem Nenner" im Rahmen der kooperativen Planung zur Leitvorstellung bzw. den Grundsätzen der Raumordnung);
- Verhältnis eines kooperativen ZOK-Verständnisses zu ggf. nicht durch Diskurs und Konsens erreichbaren, aber notwendigen Entscheidungen (etwa zu Mindeststandards in extrem schwach versorgten Räumen).

In jedem Falle ist die Unterstützung, Begleitung, Auswertung und Dokumentation von Modellvorhaben sinnvoll, die eine raumordnerische Verwendung des ZOK in der vom AAK vorgeschlagenen Form der Fortentwicklung in die Praxis umsetzen.

Literatur

Blotevogel, H.H. (1995): Stichwort „Zentrale Orte". In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1117-1127.

Danielzyk, R.; Koch, R. (2000): Pilotstudie zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzeptes. Empirische Untersuchungen der Steuerungswirksamkeit zentralörtlicher Gliederungen gegenüber Fachplanungen und kommunalen Planungen in den einzelnen Ländern an Beispielen. Ergebnisbericht einer Studie i.A. d. ARL. Dresden/Hannover.

ARL (Hrsg.) (1999): Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes". Bestandsaufnahme des wissenschaftlichen Kenntnisstandes über das Zentrale-Orte-Konzept. Vorabdruck der Manuskripte zum 1. Teil des Arbeitsprogramms. Hannover.

Mayntz, R.; Scharpf, F.W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/M., New York, S. 9-38.

[2] Damit ist eine Fülle weiterer Fragen, die sich generell bei kooperativen Ansätzen in der Raumentwicklung stellen, verbunden, so z.B. nach dem Verhältnis verteilungsorientierter „Machtpromotoren" und an sachlichen Problemlösungen orientierter Fachleute, nach den „Machtstrategien" der verschiedenen beteiligten Akteure usw.

[3] Mit dieser Thematik ist also eine Anzahl grundsätzlicher wie praktischer Fragen verbunden: sie reichen von der politischen und rechtlichen Legitimation der Ergebnisse kooperativer Planung bis zur Frage nach der Handlungsfähigkeit regionaler Politikansätze und deren Verhältnis zu übergeordneten Planungsebenen (insbesondere Landesplanung!).

Kurzfassungen

Teil I Bestandsaufnahme

RAINER DANIELZYK

1. Der veränderte raumordnungspolitische Kontext

Auch wenn das Zentrale-Orte-Konzept seit den 60er Jahren zu einem der bedeutendsten Instrumente der Raumordnung geworden ist, ist es unter dem Veränderungsdruck infolge der gewandelten Rahmenbedingungen zunehmend in die Kritik geraten. Zunächst werden die veränderten Anforderungen an staatliches Handeln insgesamt dargestellt, um den allgemeinen Reformbedarf im Bereich der Raumordnung aufzuzeigen. Auch die Raumordnung ist im Wandel und das Zentrale-Orte Konzept muss sich in diesem Kontext neu positionieren. Zu diskutieren sind die Bedeutung des ZOK für die Verwirklichung der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, seine Eignung für eine verbindliche, langfristige Rahmensetzung für die Raumentwicklung und insbesondere die mit dem ZOK verbundenen Potentiale im Kontext einer „neuen", diskursiven Planungskultur.

2. Zu Theorie und Praxis des Zentrale-Orte-Konzepts in Deutschland

HANS H. BLOTEVOGEL

2.1 Zum Verhältnis der regionalökonomischen Zentrale-Orte-Theorie zum Zentrale-Orte-Konzept der Raumordnung

Durch die jahrzehntelange Praxis der Raumordnungspolitik hat das Zentrale-Orte-Konzept seine eigene, von der wirtschaftsgeographischen Theorie der Zentralen Orte (CHRISTALLER, LÖSCH) immer stärker abgekoppelte Entwicklung erfahren und sich insofern seine eigene Realität geschaffen. Die Begriffe „Zentraler Ort", „zentralörtliche Gliederung", „Mittelzentrum", „Oberzentrum" usw. sind heute im Wesentlichen Fachbegriffe der Raumordnung und Landesplanung. Seit den sechziger Jahren war das Zentrale-Orte-Konzept eine tragende Säule der Raumordnungspolitik. Allerdings haben sich im Laufe der Zeit die Akzentuierungen der mit dem Instrument der Zentralen Orte angestrebten Raumplanungsziele erheblich verändert. Der Beitrag skizziert diesen Wandel und erläutert das Verhältnis des raumordnungspolitischen Instruments „Zentrale-Orte-Konzept" zur „Zentrale Orte-Theorie".

Hans H. Blotevogel

2.2 Verhältnis des Zentrale-Orte-Konzepts zu aktuellen gesellschaftspolitischen Grundsätzen und Zielsetzungen

Das zentrale Orte-Konzept wird anhand der aktuellen gesellschaftlichen Anforderungen einer kritischen Würdigung unterzogen und dabei die in der Literatur kontroverse Einschätzung über die praktische Wirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts diskutiert. Ausgehend von der Kritik am Zentrale-Orte-Konzept wird dargelegt, welche Gefahren ein undifferenzierter Verzicht der Raumplanung auf langfristige Zielsetzungen und Ordnungsmodelle wie das Zentrale-Orte-Konzept birgt und welche Beiträge das Konzept zu aktuellen gesellschaftspolitischen Zielstellungen leisten könnte.

Martin Gornig

2.3 Zur ökonomischen Bedeutung Zentraler Orte - Einschätzung aus Sicht neuerer wirtschaftswissenschaftlicher Theorieansätze

Mit Blick auf die ökonomische Bedeutung Zentraler Orte werden zwei neuere wirtschaftswissenschaftliche Ansätze, Paul Krugmans Theorie der Entwicklung der Raumstruktur sowie die unter den Stichworten „new industrial districts" bzw. „innovative Milieus" diskutierten Ansätze, skizziert und unter Berücksichtigung veränderter gesamträumlicher, wirtschaftlicher Rahmendaten eingeschätzt. Auch wenn noch viele Fragen offen sind, weisen die Überlegungen auf Veränderungen von Raumstrukturen hin, die bei der Neuformulierung des ZOK Beachtung finden sollten. So führen zurückgehende Kostenvorteile großer Betriebsstrukturen, dezentrale Organisationsmodelle und ubiquitär verfügbare Telekommunikationstechnik zur Abnahme der Bedeutung eines *räumlich* konzentrierten Versorgungsangebots. Betrachtet man Zentrale Orte *hingegen unter dem Aspekt regionaler* Innovationsnetzwerke, wird die Bedeutung zumindest der höheren Stufen des ZOK eher zunehmen. Einiges spricht *somit* dafür, zukünftig mit einem stärker dezentralen Versorgungsnetz einerseits und einem stärker räumlich konzentrierten Netz regionaler Entwicklungszentren andererseits zu arbeiten.

Joachim Genosko

2.4 Politik und Zentrale Orte

Nach einer Rekonstruktion des Zentrale-Orte-Konzepts im Lichte der politischen Ökonomie und einem ersten Fazit werden die Grundlagen der Theorie des politischen Opportunismus dargelegt. Mit ihrer Hilfe wird begründet, warum die Politik Anreize hat, das Zentrale-Orte-Konzept politisch opportun zu verwenden. Anhand empirischer Befunde kann der Verdacht nicht zurückgewiesen werden, dass die Auswahl Zentraler Orte auch Opportunitätskriterien unterworfen ist, d.h. politisch opportun „manipuliert" wird.

Rolf-Dieter Postlep

2.5 Das Anreiz- und Ausgleichsproblem bei zentralörtlichen Leistungen und Möglichkeiten seiner Lösung

Die Durchsetzung von Raumordnung wird dann am ehesten gelingen, wenn ökonomische Belastungen und Nutzen raumordnerischer Zielvorstellungen in den Regionen nach Möglichkeit quantitativ ermittelt, in jedem Fall aber transparent gemacht werden und in den Abwägungsprozess einfließen. Solche Belastungs-/Ausgleichskalküle sollten bei Konflikten ein wesentlicher Bestandteil der Problemlösung sein. Nach einer Erörterung der mit zentralörtlichen Leistungen verbundenen Nutzen und Lasten für die betroffenen Gemeinden und Regionen wird konstatiert, dass die meisten der zentralörtlichen Leistungen den zentralen Orten auch entsprechenden Nutzen bringen und eine zusätzliche finanzielle Alimentierung unnötig ist. Von den verschiedenen Lösungen für das Anreiz-/Ausgleichsproblem bei den verbliebenen Leistungen werden unter Allokationsgesichtspunkten Gebietsreformen mit dem Ziel fiskalischer Äquivalenz oder freiwillige Verbandslösungen bevorzugt. Im Rahmen eines institutionalisierten Finanzausgleichs sollte auf pauschalierte, ungebundene Mittelzuweisungen zugunsten von gezielten Zuweisungen für bestimmte Leistungen verzichtet werden.

Götz von Rohr, Karin Buhren

2.6 Zentrale Orte und kommunaler Finanzausgleich - ein Ländervergleich

In einer vergleichenden Studie wird aufgezeigt, ob bzw. wie kommunaler Finanzausgleich und Zentrale-Orte-Konzept in den Ländern verknüpft werden. Nach einem Überblick werden die Grundformen der Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen einzelner Gemeinden beim Finanzausgleich, nämlich Zentrale-Orte-Ansätze als Vorwegzuweisungen, Zentrale-Orte-Ansätze im Rahmen der Bemessung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen und Einzelregelungen mit mittelbarer Zentrale-Orte-Relevanz näher betrachtet. Dabei wird auch auf gemeindegrößenabhängige Einwohnergewichtungen eingegangen. Abschließend werden die Ergebnisse einem Quervergleich nach Zentrale-Orte-Stufen unterzogen.

Holger Schmitz

2.7 Rechtliche Einordnung des Zentrale-Orte-Konzeptes unter dem Gesichtspunkt der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung

Ausgehend von den für das ZOK relevanten Aussagen des ROG wird deren Bindungswirkung erläutert und vor dem Hintergrund der Anwendung in den Ländern auf Steuerungsprobleme in der Praxis eingegangen. Diese werden insbesondere bei der Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbestandorten (v.a. großflächiger Einzelhandel) durch die Gemeinden offenbar. Es wird die Auffassung vertreten, dass Zentrale Orte Zielcharakter haben und dass die Landesplanung bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels das Kongruenzgebot anwenden darf. Es wird hergeleitet, warum die Leitvorstellung einer nach-

haltigen Raumentwicklung ein neuer Ansatz zur Verankerung des Zentrale-Orte-Konzepts ist. Da Nachhaltigkeit zur Handlungsmaxime bei der Aufgabenerfüllung der Landes- und Regionalplanung geworden ist, besteht für die Länder bei der Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts ein Optimierungsgebot im Hinblick auf eine nachhaltige Raumentwicklung. Die Anwendung des Kongruenzgebots wird damit zur Pflicht.

GERD TÖNNIES

3. Entwicklungstendenzen der Siedlungsstruktur: Konzentrations- und Dispersionsprozesse

Für die Umsetzungschancen einer an den zentralen Orten orientierten freiraum- und ressourcenschonenden Siedlungsstrukturpolitik spielen die vorherrschenden regionalen und interregionalen Entwicklungstrends eine zentrale Rolle. Neben einer Darstellung der Wirkungszusammenhänge, die zu spezifischen Konzentrations- und Dispersionserscheinungen führen, werden auch Handlungsbedarfe aufgezeigt. Es wird deutlich, dass eine raumplanerisch unbeeinflusste Fortdauer der dispersen Siedlungsentwicklung mit den Zielen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nicht zu vereinbaren ist. Neben einer generellen Rückbesinnung auf die Steuerungsinstrumente der Raumordnung erscheint eine Neuorientierung des Zentrale-Orte-Konzepts dringend geboten.

4. Trends und Rahmenbedingungen von Konsum, Einzelhandel und Dienstleistungebn

MANFRED MIOSGA

4.1 Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Zentrale-Orte-System

Großeinrichtungen des Einzelhandels siedeln sich zunehmend im Umland der Verdichtungsräume an. Sie ziehen Kaufkraft aus den Innenstädten ab und bedrohen so deren Funktionsfähigkeit. Entwicklungstendenzen im Einzelhandel sind v.a. die Zunahme großflächiger Betriebsformen, zunehmende Konzentrationsprozesse und ein harter Verdrängungswettbewerb in gesättigten Märkten, neue Formen von Handelsagglomerationen (Factory-Outlet-Centre, Shopping-Malls, zunehmende Verknüpfung mit Unterhaltungsindustrie), zunehmende Internationalisierung der Unternehmen sowie die Zunahme von E-Commerce und Teleshopping-Angeboten. Die oftmals auf der „Grünen Wiese" angesiedelten großflächigen Einzelhandelseinrichtungen führen zu einer wachsenden Konkurrenz für die organisch gewachsenen Zentren. Im ländlichen Raum erfolgt ein Rückzug des Einzelhandels „aus der Fläche". Abschließend werden die sich aus diesen Entwicklungen ergebenden Herausforderungen für das ZOK erörtert und Handlungsbedarfe aufgezeigt.

Hans Gebhardt

4.2 Veränderungen des aktionsräumlichen Verhaltens durch neue Lebens- und Konsumstile

Seit der letzten flächendeckenden Ausweisung zentraler Orte und zentralörtlicher Bereiche in der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger Jahren haben sich einschneidende Veränderungen sowohl im Versorgungsangebot, insbesondere im Einzelhandel, wie auch im Nachfrageverhalten der Konsumenten ergeben, welche das System zentraler Orte grundlegend beeinflussen. Damit reichen die traditionellen, auf der klassischen Zentralitätsforschung aufbauenden Ansätze zur Erklärung des aktuellen raumstrukturellen Musters von Versorgungseinrichtungen und Versorgungsnachfrage nicht mehr aus. Der Beitrag geht auf Veränderungen auf Angebots- und insbesondere Nachfrageseite ein und umreißt Ansätze der Lebensstilforschung. Nach einer Skizze des neuen Konsumentenverhaltens und der Darstellung empirischer Befunde werden die Folgen neuer Lebens- und Konsumstile für die Zentrale-Orte-Hierarchie analysiert.

Ruth Bördlein, Jörn Schellenberg

4.3 Die Bedeutung neuer Informations- und Telekommunikationstechniken für das zentralörtliche System am Beispiel von Telearbeit und E-Commerce

Im Mittelpunkt des Beitrags stehen die Auswirkungen der Nutzung vernetzter, für große Teile der Bevölkerung leicht bedienbarer Computertechnik auf derzeitige zentralörtliche Strukturen. Die bedeutendsten Anwendungen sind neue Formen der Telearbeit und vor allem der E-Commerce. Zunächst wird auf den Einsatzbereich Telearbeit und dessen potentiellen Beitrag zu einer Homogenisierung der Zentrenstruktur eingegangen. Anschließend wird die Bedeutung von Telematik für einige im engeren Sinne zentrenrelevante Funktionen, nämlich das Angebot von Waren sowie private und öffentliche Dienstleistungen für Endverbraucher betrachtet. Damit wird die wichtige Frage nach der Zukunft der Einzelhandelslagen unter dem Blickwinkel des Technikeinsatzes aufgeworfen. Wechselbeziehungen mit anderen Aspekten gesellschaftlichen Wandels (z.B. Mobilitätsverhalten, Zeitverwendungsstrukturen etc.), die wiederum die Siedlungsstruktur beeinflussen, werden dabei berücksichtigt.

Rainer Danielzyk, Volker Dittmeier

4.4 Konsequenzen der Deregulierung in Staat und Gesellschaft für die Raumordnung

Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Leistungen sind seit den 70er Jahren immer mehr in den Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Diskussionen gerückt und seit den 80er Jahren aus unterschiedlichen Motiven wesentliche Zielsetzungen von Bund, Ländern und Gemeinden. Es werden die Formen der Deregulierung (Marktöffnung und Privatisierung) erläutert und deren Wirkungen anhand der Bereiche Eisenbahnwesen, Öffentlicher Per-

sonennahverkehr, Postdienst und Telekommunikation sowie bei der Privatisierung kommunaler Leistungen eingeschätzt. Im Hinblick auf raumordnungspolitische Zielvorstellungen sind Deregulierungen und Privatisierungen im Bereich der Infrastruktur kritisch zu hinterfragen und insgesamt ambivalent zu bewerten. Der Gefahr einer Unterversorgung, z.B. durch Ausdünnung des Versorgungsnetzes im ländlichen Raum, steht gegenüber, dass privaten Anbietern innovative, individuelle bzw. regionalisierte Lösungen (z.B. ÖPNV) tendenziell leichter fallen. Abschließend wird die aktuelle Rechtslage im Hinblick auf die Bindungswirkung von Erfordernissen der Raumordnung gegenüber privaten Akteuren skizziert.

5. Empirische Befunde zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts

VOLKER DITTMEIER

5.1 Regierungsbezirk Oberfranken

Für den Regierungsbezirk Oberfranken wird versucht, anhand der Kriterien Siedlungsentwicklung (Bevölkerungs- und Wohnbauentwicklung) und Arbeitsplatzbesatz in den zentralen und nicht-zentralen Orten Aussagen über die Wirksamkeit der zentralörtlichen Konzeption der bayerischen Landesplanung abzuleiten. In einem ersten Fazit wird geschlossen, dass sich das ZOK in Hinblick auf die Konzentration von Arbeitsplätzen bewährt hat. Auch wenn die nicht zentralen Orte die höchsten Steigerungsraten aufweisen, erfolgte diese Steigerung nicht zu Lasten der Zentralen Orte. Hingegen konnte eine Konzentration der Bevölkerungs- und Wohnbauentwicklung in den zentralen Orten nicht erreicht werden. Günstige Baulandpreise in den nicht zentralen Orten, fehlende Baulandreserven in Zentralen Orten v.a. höherer Stufe und eine überwiegend kommunalfreundliche Handhabung der Ausweisung von Flächen für die „Eigenentwicklung" nicht zentraler Orte sind Kräfte, denen das Instrumentarium der Raumordnung nicht gewachsen ist.

MANFRED MIOSGA

5.2 Region München

Nach einer Darstellung der raumstrukturellen und zentralörtlichen Kategorien für die bayerischen Verdichtungsräume und die Region München im Speziellen wird anhand von empirischen Befunden zu den Bereichen Siedlungsentwicklung sowie Arbeitsplatzzentralität und regionale Beschäftigungsentwicklung in der Region München aufgezeigt, dass das zentralörtliche Konzept als Basis für eine dezentrale Konzentration sowohl in Hinblick auf die Bevölkerungs- als auch auf die Arbeitsplatzentwicklung wenig erfolgreich war. Insbesondere nichtzentrale Gemeinden zwischen den ÖPNV-Achsen weisen die größten Zuwächse auf. Es besteht u.a. Grund zu der Annahme, dass eine Ausweisung zahlreicher Siedlungsschwerpunkte in unmittelbarer Nähe zum Oberzentrum die Ausbildung starker Entlastungszentren verhindert.

Dirk Heuwinkel

5.3 Niedersachsen

Im Rahmen einer Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzepts in Niedersachsen wurde eine Strukturanalyse in fünf Beispielregionen durchgeführt. Genese, Stand und Perspektiven der zentralörtlichen Struktur sowie Fragen zu deren Steuerungswirksamkeit wurden in Expertengesprächen ermittelt und in einem Projektbeirat diskutiert. Die Strukturanalyse zeigt eine relativ stabile Zentrenstruktur. Abweichend davon entwickelten Zentren mit spezifischen Lagevorteilen (Autobahnanschluss, Stadtrandlage) oder Potentialen (Tourismus) eine besondere Dynamik. Entwicklungsimpulse gehen dabei v.a. von privaten Investitionen aus. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die zentralen Standorte ihre Versorgungsfunktion erfüllen und sie Schwerpunkte der Entwicklung sind. Allerdings werden auf Grund veränderter Rahmenbedingungen (Standortpräferenzen des großflächigen Einzelhandels, Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen), einem zu geringen Gewicht räumlicher Ordnungsziele in Abwägungsprozessen und auf Grund einer ungenügenden Verzahnung des ZOK mit dem staatlichen Förderinstrumentarium Steuerungsschwächen deutlich, die zukünftig abgebaut werden sollten.

Ulf Hahne, Götz von Rohr

5.4 Schleswig-Holstein

Das Zentrale-Orte-Konzept ist in Schleswig-Holstein ein wichtiges und von der Landesplanung vergleichsweise konsequent eingesetztes Raumordnungsinstrument. Die planungsrechtliche Besserstellung Zentraler Orte und ihre besondere Berücksichtigung beim kommunalen Finanzausgleich sind eine Besonderheit des schleswig-holsteinischen Systems. Empirische Befunde zur Entwicklung der Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur, zu Arbeitskräftebesatz und Entwicklung des Versorgungsangebots zeigen für die ländlichen Räume die lenkende und stabilisierende Wirkung des ZOK in Schleswig-Holstein. In den verdichteten Räumen dagegen wird die Anwendung des ZOK angesichts zunehmender Verflechtungen und vermischter Hierarchien immer fragwürdiger. Bei dieser Raumkategorie wird dafür plädiert, die Mittel statt dessen in auszuweisenden Kooperationsräumen für übergemeindlichen Aufgaben zur Verfügung zu stellen.

Rainer Danielzyk, Robert Koch

5.5 Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen - Ergebnisse einer Pilotstudie zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts gegenüber Fach- und kommunalen Planungen

In den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen wurden für die Handlungsfelder „Siedlungsentwicklung", „Entwicklung des großflächigen Einzelhandels", „Verkehrsplanung (insbesondere ÖPNV)" und „Wirtschaftsförderung" Befunde über die Wirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts gesammelt. Vorbereitend wurden in den einschlägigen Gesetzen, Richtlinien und Planwerken Aussagen über die Ausgestaltung des ZOK

und die Relevanz zentralörtlicher Aussagen in den betroffenen Ländern gesammelt. Kernstück der Untersuchung waren Expertengespräche mit Vertretern der Raumordnung und der Fachplanungen in den untersuchten Ländern, aus denen Aussagen über die tatsächliche Wirksamkeit des ZOK abgeleitet wurden.

Im Ergebnis stellt sich ein heterogenes Bild sowohl in der konkreten Ausgestaltung des Konzepts als auch in den Expertenmeinungen dar. Während für manche Experten der Raumordnung das ZOK das „Instrument der Raumordnung schlechthin" ist, hat es sich für andere „historisch überlebt" und sei insbesondere ohne Interesse für die Politik. In den westdeutschen Ländern sieht man das ZOK tendenziell kritischer als in den Neuen Bundesländern. Besondere Bedeutung hat es allerdings generell bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Aus Sicht der Fachplanungen hat das ZOK eine marginale bis keine Bedeutung. Letzteres gilt v.a. für die Wirtschaftsförderung. Hervorzuheben sind aber auch Beispiele aus den Fachplanungen, die eine Ausrichtung an der zentralörtlichen Gliederung erkennen lassen, z.B. die Nahverkehrsplanung in Rheinland-Pfalz oder die Schulnetzplanung in Sachsen.

Trotz der oft pessimistischen Einschätzung seiner Wirksamkeit plädiert kaum einer der Befragten für die vollständige Aufgabe des Instruments. Die Potentiale einer Weiterentwicklung des Konzepts im Lichte eines neuen, auf kooperative Ansätze ausgerichteten Planungsverständnisses scheinen bislang kaum erkannt worden zu sein.

Teil II Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts

Kurzfassung siehe Seite XIII.

Anhang

RAINER DANIELZYK

Forschungsbedarf

Auf der Grundlage der Diskussion des Ad-Hoc-Arbeitskreises und vor dem Hintergrund der vorgeschlagenen Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts wird der Forschungsbedarf skizziert. Drei Themenfelder werden abgegrenzt: die Auswirkungen der veränderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen auf die Anwendbarkeit des ZOK, Aspekte des gegenwärtigen Einsatzes des ZOK in der Raumordnung und das ZOK im Kontext einer „neuen Planungskultur". Es wird dafür plädiert, in allen drei Themenfeldern international vergleichende Betrachtungen anzustellen, auch wenn nicht in allen Staaten das ZOK zur Anwendung kommt.

Abstracts

Part I Stocktaking in the Scientific Recognition of the Central-Place Conzept

Rainer Danielzyk

1 The Changed Context of Spatial Planning Policy

Even though the central-place concept has developed since the 1960s into one of the key instruments of comprehensive spatial planning in Germany, it has nonetheless increasingly come under fire as part of the pressure for reform in response to changes in the general context within which it has to be applied. This article begins with an overview of the new and modified requirements which now have to be met by state action; the author then goes on to describe in general terms the areas where reform is called for within spatial planning. Spatial planning too is undergoing change, and the central-place concept will need to redefine its position within this new context. The issues which need to be addressed are the role of the central-place concept as a contribution to delivering the vision of sustainable spatial development, its suitability to serve as a legally-binding, long-term framework for spatial development, and, in particular, the potentials associated with the CPC within the context of a "new", discursive planning culture.

2 Theory and Practice of the Central Place Concept in Germany

Hans H. Blotevogel

2.1 The Relationship between Central Place Theory in Regional Economics and the Central Place Concept in Spatial Planning

In the course of several decades of practical application in spatial-planning policy, the central-place concept has undergone a development all of its own, leading to it becoming ever more detached from the theory of central places as employed in economic geography (Christaller, Lösch). It has thus created its own reality. Terms such as "central place", "central-place classification", "intermediate-order centre" or "higher-order centre" today essentially form part of the technical language of comprehensive spatial and regional planning. Since the 1960s, the central-place concept has been one of the central pillars of spatial-planning policy in Germany. However, over the course of time, some major changes have taken place with regard to the specific focus of the spatial planning goals in the pursuit of which this instrument has been employed. This contribution outlines these changes and explains the relationship between the "central-place concept" as an instrument of spatial planning and "central-place theory".

Hans H. Blotevogel

2.2 The Relationship between the Central Place Concept and Principles and Goals of Contemporary Social Policy

The central-place concept is subjected to critical reappraisal in the light of the demands placed on it by society today; this includes discussion of the more controversial assessments of the practical effectiveness of the central-place concept found in the relevant literature. Proceeding from the criticism which has been levelled at the central-place concept, the author shows just what risks would be harboured by any decision for spatial planning to dispense indiscriminately with long-term goals and spatial-order models as represented by the central-place concept, and what contributions this concept would be capable of making to achieving the goals of contemporary social policy.

Martin Gornig

2.3 The Economic Importance of Central Places – An Appraisal in the Light of Recent Theoretical Approaches in Economics

Two recent theoretical approaches from economics are outlined with regard to the light they shed on the economic significance of central places; they are Paul Krugman's theory of the development of spatial structure, and the various approaches associated with the phrases "new industrial districts" and "creative milieus". An appraisal of these approaches is provided with particular reference to changes in the spatially-based economic framework data. Even if many questions still remain unanswered, the discussion nonetheless points to changes in spatial structure which should be taken into account in the process of redrafting the central-place concept. The declining economies of scale associated with larger operating units, decentralised organisational models and ubiquitous telecommunications technologies are all contributing to a decrease in the importance of supply facilities being *spatially* concentrated. However, if we opt to regard central places rather in their role as *regional networks for innovation*, we can expect to see a rise in their importance, at least at the upper levels in the central-place hierarchy. There is good reason to envisage for the future *both* a more markedly decentralised supply network, and at the same time a more spatially concentrated network of regional centres of development.

Joachim Genosko

2.4 Politics and Central Places

After first reconstructing the central-place concept in the light of political economy and deriving some interim conclusions, the author outlines the basic principles of the theory of political opportunism. Drawing on this theory, he is able to explain why politics has an incentive to apply the central-place concept in a politically opportunistic manner. In the light of empirical findings it is hard to refute the suspicion that the selection of central places is subject to "opportunism criteria", i.e. the selection is "manipulated" in a politically opportunistic manner.

ROLF-DIETER POSTLEP

2.5 The Problems of Incentives and Balance with Regard to Central Place Functions and a Possible Solution

Comprehensive spatial planning is most likely to be successfully implemented in those cases where is has been possible to identify within the regions, preferably in quantitative terms, the economic burdens and benefits associated with spatial-planning goals; at the very least these should be made transparent and be considered within the process of weighing conflicting and competing interests. In cases of conflict, calculations based on the balancing of burdens should represent a key component of the final solution. Following a discussion of the benefits and burdens associated with central-place functions for the municipalities and regions affected, the author concludes that the majority of central-place functions do indeed produce benefits for central places which render additional financial support for such functions unnecessary. Of the various proposals which have been put forward for solving the problem of incentives and balance with regard to the remaining functions, the preferred options, from the point of view of allocation, are territorial reform, which should be designed in such a way as to achieve fiscal equivalence, or, alternatively, the creation of voluntary alliances. Within the institutionalised system of fiscal equalisation, the use of undesignated, lump-sum allocations should be abandoned in favour of targeted allocations for specific functions.

GÖTZ VON ROHR, KARIN BUHREN

2.6 Central Places and Fiscal Equalisation Among Local Authorities – A Comparison of Germany's *Länder*

A comparative study reveals to what extent – if at all – fiscal equalisation among local authorities within Germany's *Länder* is linked to the central-place concept. After presenting a general survey, the authors turn their attention to the basic modalities by which consideration is given to the central-place functions of individual municipalities during the process of making financial adjustments; these include drawing on central-place categories to determine the recipients for advance allocations, referring to central places in establishing general keys for allocations, and one-off arrangements which are directly relevant to the central-place system. Here particular attention is paid to the issue of adjusting the weightings to apply to capitation grants to municipalities of different categories to reflect the size and importance of a particular municipality. Finally, the results are subjected to a lateral comparison for each of the tiers in the central-place hierarchy.

HOLGER SCHMITZ

2.7 The Treatment in Law of the Central Place Concept in the Light of the Paradigm of Sustainable Spatial Development

The author begins by reviewing the various provisions of the German Federal Spatial Planning Act which impact directly on the central-place concept and the legally-binding status which they confer; against the background of application in the various *Länder*, the article goes on to consider problems which arise in planning practice associated with steering spatial

development. These problems become particularly apparent in connection with the designation by local authorities of sites for settlement and commercial development (e.g. for large retail operations). The author takes the view that "central places" have the character within the planning system of planning goals: in steering the development of large-scale retail outlets, *Land*-level spatial planning is entitled to apply the "congruence rule". The guiding vision of sustainable spatial development, the author argues, represents a new approach to enshrining the central-place concept. The fact that sustainability has taken on the status of a maxim for the discharge of the planning function at regional and *Land* levels now means that the *Länder*, in further developing the central-place concept, will need to optimise this concept to bring it more closely into line with the paradigm of sustainable spatial development. This places a duty on planning authorities to apply the congruence rule.

GERD TÖNNIES

3 Development Trends in Settlement Structure: Concentration and Dispersal Processes

The prospects for successfully implementing a settlement-structure policy which is both committed to preserving open spaces and resources and guided by the central-place concept are greatly affected by prevailing regional and interregional development trends. In addition to describing the contexts which give rise to specific manifestations of concentration and dispersal processes, the author also lists the areas where action is called for. It becomes evident that any continuation of the process of dispersive settlement development which does not take place under the guidance of comprehensive spatial planning would be incompatible with the goals of sustainable settlement development. In addition to the need for a general review of the steering instruments available for spatial planning, there is now an urgent need to refocus the central-place concept.

4 Trends and Framework Conditions in Consumtion, Retail Trade and Services

MANFRED MIOSGA

4.1 Development Trends in Retailing and their Impacts on the System of Central Places

Increasingly major retail operations are opting to locate on the edge of urban areas. The effect of this is to divert purchasing power from city centres and thus to jeopardise their very viability. The main trends in retailing include the rise in the number of large-site retail operations, increasing processes of concentration and predatory competition in saturated markets, new types of retail agglomerations (factory outlet centres, shopping malls, closer links with the entertainment sector), the increasingly international orientation of the companies involved, and the spread of e-commerce and tele-shopping. These large-scale retail operations, usually located on greenfield sites, have grown to represent potent rivals to traditional, organic city centres. In rural areas, the retail sector is increasingly withdrawing from the scene. The

article concludes by setting out the challenges which these developments pose to the central-place concept and outlining the areas in which action is called for.

HANS GEBHARDT

4.2 Changes in the Radius of Action of Consumers Resulting from New Lifestyles and Styles of Consumer Behaviour

Since the last comprehensive designation of central places and central-place catchment areas in the Federal Republic of Germany in the 1960s, the system of central places has been radically affected by a number of critical changes which have taken place both on the side of supply to consumers, especially in retailing, and on the demand side, i.e. in consumer behaviour. The upshot is that the traditional approaches to explaining prevailing spatial-structure patterns of supply facilities and of demand, which are based on the now classical research on centrality, are no longer adequate. This article discusses changes on both the supply side and the demand side; it also outlines a number of approaches gleaned from life-style research. Following an account of new patterns of consumer behaviour and a review of findings from empirical research, the author analyses the implications of new lifestyles and styles of consumer behaviour for the central-place hierarchy.

RUTH BÖRDLEIN, JÖRN SCHELLENBERG

4.3 The Importance of Information and Telecommunications Technologies for the Central Place System: Teleworking and E-commerce

This article focuses on the impacts on today's central-place structures attributable to the use of the type of user-friendly computer networks which are accessible to large sections of the population. The most significant applications are new forms of teleworking and, particularly, e-commerce. The authors begin by considering the scope for teleworking and its potential contribution towards creating greater homogeneity with regard to the structure of centres. They then go on to discuss the importance of telematics for a number of functions of particular relevance to centres, namely the supply of goods and of both private- and public-sector services to consumers. This raises the critical question as to the future of retail locations in the light of the growing use of technology. Here account is also taken of interdependencies with other aspects of social change (e.g. mobility, use-of-time structures, etc.) which in turn also impact on settlement structure.

RAINER DANIELZYK, VOLKER DITTMEIER

4.4 Consequences of Deregulation for Spatial Planning

Since the 1970s, the deregulation and privatisation of public services and functions has come increasingly to occupy centerstage within the debate on economic policy; since the 1980s, for a variety of different motives, it has also ranked as one of the main policy goals at Federal, state and local levels of government. The author describes the various forms which deregulation can adopt (opening up of markets and privatisation), and considers their consequences by looking at railway services, (local) public transport, postal services and telecommunica-

tions, and the privatisation of local-authority tasks. As far as the goals of spatial-planning policy are concerned, the privatisation and deregulation of infrastructure needs to be scrutinised extremely critically; overall the author is ambivalent on its value. The risk of under-supply, for example by loosening the mesh of the supply network in rural areas, has to be set against the tendency of private-sector providers to be more easily able to come up with innovative, customised (i.e. regional) solutions, such as in the field of public transport. The article concludes with an outline of the current legal situation regarding the binding effect of the statutorily defined "requirements of comprehensive spatial planning" on the private sector.

5 Empirical Findings on the Effectiveness of the CPC in Steering Spatial Development

VOLKER DITTMEIER

5.1 The Oberfranken Administrative District

Focusing on the Oberfranken (Upper Franconia) administrative district, this article reports on an attempt to deduce conclusions on the effectiveness of the central-place concept within *Land*-level spatial planning in Bavaria with particular reference to the criteria of settlement development (population and housing development) and employment (jobs-to-population ratio) both in central and non-central locations. One initial conclusion is that the CPC has proved successful with regard to the concentration of employment. Even if it is non-central locations which display the highest growth rates, this growth has not taken place at the expense of central places. By contrast, it has not proved possible to achieve a concentration of population and housing development at central-place locations. Low prices for building land at non-central locations, the shortage of building-land reserves in the central places (and particularly at the higher-order centres) and a largely local-authority-friendly policy of designating sites in non-central locations as being for "endogenous development": these are forces which this particular planning instrument is not capable of contending with.

MANFRED MIOSGA

5.2 The Munich Region

Following an account of the spatial-structure and CPC-related categories applicable to major urban regions in Bavaria, and in particular to the Munich region, the author draws on empirical research findings on settlement development, employment centrality and regional employment development in the Munich region to show how relatively unsuccessful the central-place concept has been as a basis for polycentric concentration in terms of both demographic development and labour-market development. The areas which display the highest rates of growth are, in particular, the non-central municipalities located between public-transport axes. There is every reason to assume that designating a large number of focal points for development in the direct vicinity of higher-order centres prevents the formation of significant overspill centres.

Dirk Heuwinkel

5.3 Lower Saxony

Within the framework of a review of the central-place concept in Lower Saxony, a structural analysis was conducted in five sample regions. The method of "expert interviews" was used to elicit information on the genesis, current state and future perspectives of CPC-based structure, and on issues relating to their effectiveness of the central-place concept in steering development. These findings were discussed by a project advisory board. The structural analysis reveals a relatively stable structure of centres. Notwithstanding this, centres with specific locational advantages (motorway access, urban-rim location) or potentials (tourism) have developed a dynamic of their own. These development impulses emanate largely from private-sector investment. All in all, the study confirms that central locations do perform the supply functions associated with them and are focal points for development. However, in the wake of changes in the general environment (e.g. the locational preferences of large-site retailers, the privatisation of public services), the inappropriately low status attached to spatial structure goals in processes to weigh conflicts of interest, and the unsatisfactory degree of linkage between the central-place concept and state subsidies, weaknesses are now becoming apparent in the potency of this concept as a means of steering spatial development. In the coming years these weaknesses will have to be overcome.

Ulf Hahne, Götz von Rohr

5.4 Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein the central-place concept is an important instrument for steering spatial development, and one, moreover, which is employed within *Land*-level spatial planning in a relatively consistent fashion. The preferential status attached to central places in planning law, and equally the special consideration given to them in the process of fiscal equalisation among local authorities, are distinctive features of the planning system in place in Schleswig-Holstein. Empirical evidence on the development of population and settlement structure, on the jobs-to-population ratio, and on the development of supply provides testimony to the guiding and stabilising effect of the central-place concept in Schleswig-Holstein's rural areas. In urban areas, on the other hand, increasing degrees of interaction and interdependence and the blurring of hierarchies now make application of the CPC increasingly questionable. As far as this level is concerned, the author calls for financial assistance to be diverted into supporting supra-municipal tasks and functions in specifically dedicated areas of co-operation.

Rainer Danielzyk, Robert Koch

5.5 North Rhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate and Saxony – Results of a Pilot Study on the Effectiveness of the CPC in Steering Spatial Development in Comparison to Sectoral and Local-authority Planning

Results on the effectiveness of the CPC in steering spatial development were collected in the German federal states of North Rhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate and Saxony for the action fields "settlement development", "development of large-site retail operations", "traffic planning (in particular local public transport)", and "economic development promotion". In a preliminary phase, the relevant statutes, directives, guidance and planning rules were examined to assemble all statements or provisions relating to the more detailed elaboration of the central-place concept and to assess the relevance of central-place concepts in the *Länder* under survey. The study was based on expert interviews with representatives from the fields of comprehensive spatial planning and sectoral planning in the respective *Länder*. From these the authors were able to come to an assessment of the actual effectiveness of the central-place concept.

The picture which emerges is heterogeneous with regard both to the concrete detail of elaboration of the central-place concept, and to the opinions of the experts consulted. Whilst for some experts on spatial planning the CPC ranks as "the spatial planning instrument *par excellence*", for others it has become "obsolescent", and in particular is now seen as holding little interest in political circles. In the *Länder* of western Germany, attitudes towards the CPC tend to be more critical than in the so-called "new *Länder*" in the east. However, this concept continues widely to play a significant role in connection with decision-making on locations for large-site (out-of-town) retail operations. From the perspective of sectoral planning, the importance of the CPC is marginal at best; this is particularly true in respect of economic development promotion. Attention should be drawn, however, to those examples of sectoral planning where there are clear signs of an orientation to central-place categories, e.g. local transport planning in Rhineland-Palatinate, or the "schools-network" planning in Saxony.

Despite the frequently pessimistic views voiced on the effectiveness of this instrument, there is scarcely anyone among the respondents who would argue in favour of it being abandoned completely. To date relatively few people have identified what potential may exist for improving this instrument in the light of a more modern understanding of planning which is orientated more to co-operative approaches.

Part II Recommendations for the Further Development of the Central-Place Concept

Summary see p. XXXIX.

Appendix

Rainer Danielzyk

Areas for Further Research

Based on the discussion within the Ad Hoc Working Party, and against the background of the proposals advanced for taking forward the central-place concept, an outline of areas for further research is included. Three topic areas can be isolated: the implications of changes in the general socio-economic context on the feasibility of applying the central-place concept; aspects of the current application of the CPC in spatial planning; and the CPC in the context of a "new planning culture". In all three topic areas, it is considered vital that the surveys undertaken should be comparative in their design and international in scope, even if the CPC is not implemented in every country.

Das Zentrale-Orte-Konzept gilt als eine der tragenden konzeptionellen Säulen der deutschen Landes- und Regionalplanung. In den letzten Jahren mehrte sich jedoch die Kritik an der traditionellen Form der Zentrale-Orte-Politik. Die einschlägigen Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung entsprechen immer weniger den aktuellen Problemstellungen und einem zeitgemäßen Verständnis der raumbezogenen Planung. Die Praxis der Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts in den Bundesländern lässt große Unterschiede erkennen.

In Abstimmung mit der Ministerkonferenz für Raumordnung hat die ARL deshalb den Ad-hoc-Arbeitskreis „Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts" eingerichtet, der sich mit den Argumenten pro und contra Zentrale-Orte-Konzept und vor allem mit möglichen Ansatzpunkten für dessen Weiterentwicklung auseinandergesetzt hat. Die Ergebnisse werden in dem vorliegenden Band präsentiert.

In einem ersten Teil wird der wissenschaftliche Kenntnisstand über das Zentrale-Orte-Konzept zusammenfassend dargestellt. Der zweite Teil enthält konkrete Empfehlungen für eine zeitgemäße Fortentwicklung des Konzepts und benennt offene Fragen für die Forschung.

The central-place concept ranks in Germany as one of the central conceptual pillars of comprehensive spatial and regional planning. However, in recent years increasing criticism has been levelled at central-place policy in its traditional form. In the decisions it has taken on this matter, the Ministerial Conference on Spatial Planning has appeared to be less and less in touch with the real problems currently being encountered on the ground, and with the contemporary understanding of what is at stake in spatial planning. There are today major differences among Germany's *Länder* regarding the manner in which they apply the central-place concept.

It was against this background that the ARL, in consultation with the Ministerial Conference on Spatial Planning, established its ad hoc working party on "The Further Development of the Central-Place Concept", charged with looking into the pros and cons of the central-place concept, and in particular with identifying possible points of departure for taking this concept forward. The findings of the working party are assembled here.

The first section provides a survey of the current state of scientific knowledge regarding the central-place concept. Section Two contains concrete recommendations for the further development of the concept to make it capable of coping with today's problems; it also sets out the questions which still need to be addressed in research.

ISBN 3-88838-046-4
www.ARL-net.de