

## IST DAS ZENTRALE-ORTE-SYSTEM ALS RAUMORDNUNGSKONZEPT NOCH ZEITGEMÄSS?

JÜRGEN DEITERS

*Summary:* Is the central place system still appropriate as a spatial planning concept for our day and age?

The hierarchical system of central places as an instrument for spatial development policy in the Federal Republic of Germany has largely lost its effectiveness. Nevertheless, the principle of central place arrangement has been accorded a special importance when setting up state and regional planning in the newly formed German states. Intended originally by the legislature as an instrument to develop backward regions, the German states had from the start set out a complete system of central places. Variability in settlement structure throughout Germany had been as contradictory to a uniform central place system as the varying selection principles used by the state authorities.

The normative content of CHRISTALLER's central place model (importance of K-factors) has largely been neglected by the planning agencies; instead the received distribution of and provision for settlements is being elevated to the position of a planning goal. The concept of central places is too inflexible to shape the structural change of retail trade and services in a spatially compatible manner. Progressive centralisation of supply infrastructure in higher ranking centres has, for instance, led to gaps in supplies elsewhere, especially in sparsely populated rural areas, the closing of which requires solutions beyond the central place policies.

The application of the central place system in spatial planning policy suffers from considerable weaknesses of the underlying theory. The basic postulates on spatial consumer behaviour (the nearest centre and the single-purpose shopping trip hypothesis, respectively) are as unrealistic as the corresponding assumptions about the behaviour of those offering central functions (monopolistic competition, dependent locational decisions). Fundamental to the understanding of agglomeration effects in central place systems and their dynamics of change today is the timing of demand (shopping frequency, not the range of central goods) in connection with the coupling advantage of multi-purpose trips. Moreover, market conditions in retail and customer services are marked by oligopolistic competition.

The reformulation of the central place theory to provide a modern tool for explaining consumer spatial behaviour, the locational decisions of entrepreneurs, and the resulting hierarchical structure of centres and settlements as a new basis for central place policy, is not yet in sight. The following steps are suggested on spatial planning policy: as the concept of exhaustive central place systems exerts only a minor influence on settlement structure and regional development, it is to be dropped in favour of concentrating, on the one hand, on the protection of minimum provision in sparsely populated rural areas (as a social duty) with regionally-adjusted concepts and on the basis of improved behavioural theories, and on the other hand on opening-up

a new and forward-looking area of responsibility by setting up urban networks of varying scales in order to increase decentralisation of regional and settlement structures in Germany; the basis for this could be the urban systems research which is based – among other things – on the hierarchical principle of central places.

### *1 Die bisherige Praxis und ihre Probleme*

Mit der Übertragung von Rechtsgrundlagen, Organisationsformen und Instrumenten der Raumordnung auf die neuen Länder und der Hilfe beim Aufbau der dortigen Landes- und Regionalplanung hat die Zentrale-Orte-Konzeption eine erhebliche Aufwertung erfahren. Auch fehlt es seit der Öffnung Osteuropas nicht an wohlmeinenden Empfehlungen gegenüber den Reformländern, beim Aufbau eines neuen Raumplanungssystems dem zentralörtlichen Gliederungsprinzip einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Rechtfertigen die bisherigen Erfahrungen der Zentrale-Orte-Politik in der Bundesrepublik Deutschland einen solchen Anspruch?

#### *1.1 Konzeptionelle und planungsmethodische Schwächen*

Das Raumordnungsgesetz (ROG) 1965 sah die Ausweisung und Förderung von „Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung“ lediglich für Gebiete vor, die „im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind“ (§ 2 Abs. 1 Nr. 3); in solchen ländlich-peripheren Räumen sollte die Bündelung von Einrichtungen der haushaltsbezogenen Infrastruktur in zentralen Orten zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen. Die Bundesländer sind jedoch über diesen (engeren) Gesetzesrahmen von Anfang an hinausgegangen, indem sie ein hierarchisches System zentraler Orte jeweils flächendeckend ausgewiesen haben. Erst mit der Novellierung des ROG 1989 wurde die langjährige Praxis der Landesplanung bundesrechtlich verankert.

Empfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung zur bundeseinheitlichen Stufung und Mindestausstattung der Zentren sowie zur Größe der zentralörtlichen Verflechtungsbereiche konnten aber nicht verhindern, daß die landesplanerische Praxis

von solchen Standards inzwischen beträchtlich abweicht. Gravierender ist jedoch, daß die auf wenige „repräsentative“ Funktionen und starre Einwohnerrichtwerte gestützte Auswahlpraxis der Landes- und Regionalplanung der Frage nach der anzustrebenden infrastrukturellen Raumausstattung ausweicht und die überkommene Verteilung und Ausstattung von Siedlungen zum Planungsziel erhebt (DEITERS 1982).

Im Rückblick auf die Zentrale-Orte-Politik der letzten 30 Jahre ist festzustellen, daß diese ihre Blütezeit wohl im Zusammenhang mit der kommunalen Verwaltungs- und Gebietsreform in den Ländern der Bundesrepublik Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre erlebt hat, als zugleich eine weitgehende Neuordnung des Schulwesens im ländlichen Raum stattfand. Ob dabei allerdings das Zentrale-Orte-System der Landesplanung als Grundlage für die Kommunal- und Schulpolitik fungierte oder ob umgekehrt die neue Verwaltungs- und Schulbereichsgliederung die Festlegung zentraler Orte letztlich bestimmt hat, ist ohne entsprechendes Quellenstudium schwer zu beantworten. Jedenfalls ist es dem Zusammenspiel der zuständigen Politikbereiche zu verdanken, daß Krankenhäuser, Gymnasien sowie größere Sport- und Freizeiteinrichtungen seit den siebziger Jahren zur Regelausstattung von Mittelzentren gehören (DEITERS 1992).

Die gegenwärtige Praxis der Zentrale-Orte-Ausweisung durch die Landes- und Regionalplanung ist durch eine kaum mehr zu überschauende Vielfalt unterschiedlicher Stufungen sowie verschiedener Auswahl- bzw. Abgrenzungskriterien und Instrumentierungen dieses Konzepts gekennzeichnet; das gilt besonders für die Nahbereichsebene (Versorgung entweder nur durch Grundzentren, durch Unter- bzw. Kleinzentren oder durch Unter- und Kleinzentren/ländliche Zentralorte). Solche Abweichungen beruhen weniger auf den raumstrukturellen Besonderheiten der Länder bzw. Regionen als vielmehr auf konzeptioneller Unsicherheit im Hinblick auf das Ziel, eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung bei ausreichender Tragfähigkeit der Einrichtungen zu gewährleisten.

Die strenge Bündelung und einheitliche Abgrenzung von Zuständigkeitsbereichen zentraler Einrichtungen auf den einzelnen Zentralitätsstufen wird den heutigen Versorgungsbedürfnissen und -gewohnheiten der Bevölkerung sowie den Standortansprüchen privater und öffentlicher Dienstleistungen nicht immer gerecht. „Agglomerationsvorteile“ als Antrieb für solche Bündelungseffekte sind auf der unteren Versorgungsebene ländlicher Zentralorte zu schwach ausgeprägt, um „einfache“ Standortmuster

erwarten zu können. Im übrigen ist die Abgrenzung von Verflechtungsbereichen, die mit Verwaltungseinheiten deckungsgleich sein sollen, häufig zu grob, um räumliche Versorgungsunterschiede bzw. -defizite erkennen zu können (DEITERS 1982).

Doch selbst wenn das Problem wachsender Unterversorgung im ländlichen Raum, von dem besonders die weniger mobilen Bevölkerungsgruppen betroffen sind, als Folge von Konzentrationstendenzen bei Einzelhandel und Dienstleistungen in den größeren Zentren rechtzeitig erkannt worden wäre, hätten Landes- und Regionalplanung mit ihren Mitteln einer solchen Entwicklung kaum begegnen können; zu schwach ist die Planungs- mit der Durchführungskompetenz der Fachplanung einerseits und der kommunalen Planung andererseits verknüpft. Ironischerweise haben Landes- und Regionalplanung – wenngleich unbeabsichtigt – den Auszehrungsprozeß bei den kleinen Zentren noch verstärkt, indem sie die Lokalisation öffentlicher Infrastruktureinrichtungen und die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe hauptsächlich auf die Mittelzentren gelenkt haben (DEITERS 1992).

Um eine Siedlungsentwicklung nach dem Leitbild der „dezentralen Konzentration“ herbeizuführen, ist das Zentrale-Orte-Konzept ein im Grunde zweischneidiges Instrument. Indem abseits der großen Verdichtungsräume Infrastruktureinrichtungen und gewerbliches Ansiedlungspotential in den dafür geeigneten Klein- und Mittelstädten des ländlichen Raumes konzentriert werden, sollen Urbanität und Agglomerationsvorteile auch in den entwicklungs-schwachen Regionen entstehen. Dabei wird aber leicht übersehen, daß die großräumige Dezentralisierung im Städtesystem nur mit der kleinräumigen Konzentration von Wohn- und Arbeitsstätten zu „erkaufen“ ist, was für die kleineren, nichtzentralen Gemeinden Entwicklungsverzicht bedeuten kann.

Schließlich weist das Zentrale-Orte-Konzept der Länder auch für die höchste Hierarchie-Ebene der Oberzentren gravierende Schwächen auf. Innerhalb des hochrangigen Städtesystems wird nämlich zu meist nicht unterschieden, ob es sich um eine Metropole von nationaler oder europäischer Bedeutung (mit 500 000 Einwohnern und mehr) oder lediglich um ein Regionalzentrum (mit 100 000 bis 200 000 Einwohnern) handelt. Doch nicht nur solche Rangunterschiede städtischer Funktionsausübung werden vernachlässigt, auch die Verflechtungsbeziehungen der Städte untereinander gelten als raumplanerisch nicht relevant. Damit findet der neue raumordnungspolitische Handlungsansatz der „Städtenetze“ keine Stütze im System der zentralen Orte.

### 1.2 Vernachlässigung normativer Aspekte des Zentrale-Orte-Modells

Die Zentrale-Orte-Konzeption der Raumordnung und Landesplanung beruht bekanntlich auf dem modelltheoretischen Grundgedanken von Walter CHRISTALLER, wonach ein hierarchisch gestuftes System zentraler Orte die flächendeckende Versorgung der dispers verteilten Bevölkerung auf optimale Weise sichert. „Optimal“ heißt hier, daß sich die verschiedenen zentralen Funktionen auf eine minimale Anzahl von (Stand-)Orten konzentrieren und die von der Bevölkerung zurückzulegenden Besorgungswege so kurz wie möglich sind. CHRISTALLERS Zentrale-Orte-System nach dem „Versorgungs- oder Marktprinzip“ (mit dem Zuordnungsfaktor  $K=3$ ) entspricht genau diesen Bedingungen. Unter der Zielsetzung, eine „gerechte“, zugleich ökonomisch effiziente Verteilung von Versorgungsleistungen im Raum zu erreichen, müßte die Raumordnungspolitik die Verwirklichung dieses zentralörtlichen Prinzips anstreben.

Sie favorisiert statt dessen – wohl in Anpassung an die „Zwänge“ politisch-administrativer Raumgliederung – CHRISTALLERS „Absonderungs- oder Verwaltungsprinzip“ (K7-Netz), obwohl dieses ursprünglich als „politisches“, außerhalb der ökonomischen Rationalität stehendes Anordnungsprinzip zentraler Orte galt (CHRISTALLER 1933, 85). Hierauf hat STIENS (1990) aufmerksam gemacht. Die Wurzeln für dieses „Herrschaftsprinzip“ der Raumordnung lassen sich in die Zeit des Nationalsozialismus zurückverfolgen, als die Neubesiedlung der eroberten Ostgebiete, gestützt auf CHRISTALLERS Konzept, planerisch vorbereitet wurde (STIENS 1990, 99f). Aus heutiger Sicht ist CHRISTALLERS K7-Netz – ebenso wie sein K3- und K4-Netz (sog. Verkehrsprinzip) – ökonomisch bzw. raumstrukturell zu begründen (DEITERS 1978, 16ff). Von diesen unterscheidet sich das K7-Netz aber im wesentlichen dadurch, daß höherrangige Versorgungsfunktionen auf nur wenige Zentren konzentriert sind (jeweils 1 von 7) und demzufolge überdurchschnittlich große Einkaufsentfernungen in der Fläche auftreten (um ca. 50% größer als im K3-Netz).

Eine ausgeprägte Stufung zentraler Orte (großer K-Wert) ist charakteristisch für dünn besiedelte Gebiete geringer Wirtschaftskraft, während stärker verdichtete, entwickelte Regionen eine eher schwache Stufung (kleiner K-Wert) aufweisen. Die Zentrale-Orte-Politik der Länder müßte also darauf gerichtet sein, solche Strukturunterschiede tendenziell auszugleichen. Betrachtet man daraufhin die zentralörtliche Gliederung in den ostdeutschen Ländern (MÜL-

LER 1995), so ist – wie zuvor in den alten Ländern – eine eher strukturkonservierende Tendenz zu erkennen. Sie äußert sich in einer zu großen Anzahl von Unter- und Kleinzentren gegenüber den Mittelzentren und dieser gegenüber den Oberzentren. Offensichtlich ist der normative Aspekt des Zentrale-Orte-Modells in der Raumplanung zu wenig beachtet bzw. nicht hinreichend instrumentell umgesetzt worden. Zu fragen ist aber auch, ob ein Raumordnungskonzept erfolgreich sein kann, dessen Basistheorie unübersehbare Mängel aufweist.

### 2 Unzulänglichkeiten der Basistheorie

CHRISTALLERS Zentrale-Orte-Theorie – genauer: sein „System der zentralen Orte“ als vereinfachtes Modell der Zusammenhänge von Angebot und Nachfrage im Raum (CHRISTALLER 1933, 63ff) – gilt als grundlegendes Theorem für das Bestehen von Städtehierarchien. Es besitzt die beiden folgenden wichtigen Eigenschaften (vgl. BACON 1984, 2):

- Je größer die Reichweite einer zentralen Funktion ist, desto geringer ist die Anzahl der Standorte (Zentren) des betreffenden Funktionsangebots.

- Jedes größere Zentrum verfügt über alle zentralen Funktionen, die auch in kleineren Zentren ausgeübt werden, und zusätzlich über solche Funktionen, die für die jeweilige Größenklasse der Zentren typisch sind.

Die Existenz von Größentypen zentraler Orte als Ausdruck einer versorgungsorientierten Städtehierarchie kann als empirisch gesichert gelten (DEITERS 1978). Es ist das unbestreitbare Verdienst der neoklassischen Theorie zentraler Orte, dies als grundlegendes Organisationsprinzip von Stadtesystemen „erkannt“ und ökonomisch erklärt zu haben (BARTELS 1979). Hierarchische Eigenschaften konnten auch für die Größenverteilung innerstädtischer Einkaufszentren nachgewiesen werden (KING 1984, 59ff), wengleich neuere Entwicklungstendenzen eine klare Hierarchie in Frage stellen (WALDHAUSEN-APFELBAUM u. GROTZ 1996).

In stärker verdichteten Gebieten, vor allem in großen Agglomerationsräumen, tendiert die Zentrenstruktur allerdings zu modifizierten Angebotspektren, die in Analogie zu Löschs „Wirtschaftslandschaft“ eher als Ausdruck einer gewissen Funktionsspezialisierung solcher Zentren interpretiert werden können. Die obige Reichweite-Hypothese ist dann jedoch nicht mehr erfüllt.

So plausibel uns auch die Bestätigung der Hierarchie-Hypothese erscheint, so müssen wir uns doch

vor Augen halten, daß diese Eigenschaft im Städte-system aus einem Erklärungsrahmen logisch folgt, dessen Verhaltenspostulate mit den Realitätserfahrungen kaum in Einklang zu bringen sind. Dies gilt für das Konsum- und Einkaufsverhalten, also die Nachfrageseite, ebenso wie für die Angebotsseite, also das Verhalten der Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe.

### 2.1 Zentrale-Orte-Hierarchie und das Konsumentenverhalten

Wenden wir uns zunächst der Nachfrageseite zu. Um die Zentrale-Orte-Theorie weiterhin als Erklärungs-basis für Zentrenhierarchien zu verwenden, müßten wir also folgende Annahmen zum Konsumentenverhalten akzeptieren (BACON 1984, 2f; KING 1984, 76ff):

1) Konsumenten fragen ein bestimmtes zentrales Gut stets am nächstgelegenen Angebotsort nach („nearest centre“-Hypothese).

2) Mit jedem Einkaufsweg wird nur jeweils ein zentrales Gut eingekauft („single-purpose shopping trip“-Hypothese).

Schon mit Blick auf unsere alltäglichen Erfahrungen müßten wir diese Hypothesen zurückweisen. Sie stehen noch nicht einmal mit der zugrunde gelegten ökonomischen Rationalität im Einklang, wonach Käufer stets ihre Transportaufwendungen minimieren. Nehmen wir beispielsweise zwei Zentren (A und B) und zwei zentrale Güter (1 und 2), wobei Zentrum A beide Güter und Zentrum B nur Gut 1 anbietet, so müßte ein in der Nähe von Zentrum B wohnender Verbraucher Gut 1 dort und Gut 2 im entfernteren Zentrum A einkaufen. Würde er jedoch Gut 1 im (höherrangigen) Zentrum A kaufen, wenn er dieses sowieso zur Besorgung von Gut 2 aufsuchen muß, könnte er die zusätzlichen Fahrt- bzw. Wegekosten zum (niederrangigen) Zentrum B einsparen.

Eine weitere Inkonsistenz der Theorie besteht in der Zugrundelegung partieller statt allgemeiner Nachfragefunktionen; denn mit der Entfernung zum Angebotsort ändert sich nicht nur der Lieferpreis des jeweils betrachteten zentralen Gutes, sondern der aller übrigen Güter, die zum Begehrkreis des Konsumenten gehören (DEITERS 1978, 28f). GÜSEFELDT (1994) hat kürzlich wie vor ihm LINDE (1977) u. a. gezeigt, daß das räumliche Nachfrageverhalten sozialgruppenspezifisch variiert. Im übrigen richtet sich die Nachfrage im Grunde nicht auf identische Güter, sondern auf deren – individuell unterschiedlich bewertete – Nutzenfunktionen, die vom sozialen Status des Konsumenten geprägt werden und eng mit den jeweils bevorzugten Verkaufsformen bzw. Ge-

schaftstypen verbunden sind. Bezieht man neuere Tendenzen zum „Einkaufen als Freizeitaktivität“ in die Betrachtung ein, so wird deutlich, daß das räumliche Einkaufsverhalten im Lichte ökonomischer Rationalität kaum mehr zu erklären ist. Die „nearest centre“-Hypothese verliert unter diesen Bedingungen vollends ihre heuristische Funktion für die Zentralitätsforschung.

Um die Zentrale-Orte-Theorie nicht bereits an ihren inneren Widersprüchen scheitern zu lassen, hat SÆVY bereits 1973 vorgeschlagen, den Anspruch einer konsumtheoretisch begründeten, mikroökonomischen Verhaltensbasis aufzugeben und sich für die empirische Analyse auf die Erfassung von Aggregateigenschaften des Einkaufsverhaltens zu beschränken. Das Postulat vom Konsumentenverhalten lautet demzufolge (vgl. KING 1984, 76):

2a) Die Konsumenten verhalten sich so, als würden sie alle zum jeweils nächstgelegenen Zentrum fahren.

Diese Formulierung lockert die „nearest centre“-Hypothese, indem sie Überschneidungen von Kundeneinzugsbereichen als Folge individueller Einkaufsorientierungen auf mehrere Zentren zuläßt, doch geht damit auch ein Verlust an Erklärungskraft der Theorie einher. Zwar liefern Gravitationsmodelle gute „Anpassungen“ an solche Verflechtungsstrukturen, besonders auf hohem Aggregationsniveau, doch „erklären“ solche Modelle bekanntlich wenig. Vor allem sagt ihre Anwendung nichts darüber aus, wie mehrere Besorgungen „in einem Gang“, wie CHRISTALLER das genannt hat (1933, 96), die räumliche Verteilung und hierarchische Ordnung von Einkaufszentren beeinflussen.

Das ist zur Erklärung von Städtehierarchien auf der Basis ihrer Umlandbedeutung aber die Kernfrage: Denn die Wahrnehmung von Kopplungsvorteilen durch Mehrzweckfahrten (bzw. Einkaufsgänge) ist bei den alltäglichen Versorgungsaktivitäten eher die Regel als die Ausnahme. So zwingen Begrenzungen des individuellen Zeitbudgets nicht selten zu Besorgungsketten. Im Hinblick auf den dadurch insgesamt zu vermindernden Wegeaufwand ist dies eine geradezu „rationale“ Verhaltensweise, die eine klassische Standorttheorie nicht außer acht lassen dürfte. Zentrale Einrichtungen an gemeinsamen Standorten profitieren von solchen Agglomerationseffekten, und zwar um so stärker, je größer und vielfältiger solche Zentren ausgestattet sind. Die relative Attraktivität kleinerer Zentren mit geringerem Kopplungspotential kann demgegenüber aus der Sicht der Konsumenten beträchtlich absinken, so daß sie diese im Umkreis größerer Zentren bei ihren Einkaufsfahrten aus dem

Umland nicht selten „überspringen“. RUSHTON hat 1971 anhand einer Modellsimulation gezeigt, daß CHRISTALLERS Zentrale-Orte-System allein durch die Wirkung solcher Käuferpräferenzen beträchtliche Veränderungen erfährt (vgl. KING 1984, 78 ff).

Anhand des obigen einfachen Beispiels mit zwei Zentren (A und B) und zwei zentralen Gütern stellt sich nun die Frage, warum Konsumenten, die beide Güter zugleich einkaufen, wenn sie zu Besorgungen im (höherrangigen) Zentrum A sind, manchmal Gut 1 auch im (niederrangigen) Zentrum B einkaufen. Die Erklärung für dieses Verhaltensmuster besteht darin, daß die genannten zentralen Güter unterschiedliche Einkaufshäufigkeit besitzen. BACON (1984) hat zur Begründung seiner „Theorie des räumlichen Konsumentenverhaltens“ darauf hingewiesen, daß diese Hypothese der Schlüssel zum Verständnis der Agglomerationseffekte im Einzelhandel und der hierarchischen Organisation von Einkaufszentren ist.

## 2.2 Zentrale-Orte-Hierarchie und das Unternehmerverhalten

Die Annahmen zum Anbieterverhalten, die wir bei Zugrundelegung der klassischen Zentrale-Orte-Theorie zur Erklärung (und Prognose) von Städtehierarchien akzeptieren müßten, sind nicht weniger wirklichkeitsfremd als diejenigen für das Konsumentenverhalten:

3) Betriebe bieten immer nur ein zentrales Gut an. Solange es noch unversorgte Gebiete gibt, wählen sie ihren Standort so, daß der Abstand zu den Konkurrenten möglichst groß ist und ein von diesen unbestrittenes Marktgebiet versorgt werden kann (Hypothese „monopolistischer Absatzgebiete“).

4) Für die Ansiedlung von Betrieben mit höherem Güterangebot kommen nur solche Standorte in Betracht, die bereits Angebotsorte für zentrale Güter niedrigeren Ranges sind (Hypothese „abhängiger Standortentscheidungen“).

Der Markteintritt neuer Anbieter soll insgesamt so organisiert sein, daß unter den gegebenen Rahmenbedingungen für das Marktsystem (Raumbeschaffenheit, Wirtschaftsordnung) die Anzahl der Angebotsorte (Zentren) möglichst klein ist. CHRISTALLERS Zentrale-Orte-System nach dem „Marktprinzip“ ist die modellhafte Entsprechung dieses Postulats. Die obige Hypothese 4 ist oft als Ausdruck des Agglomerationseffekts interpretiert worden, der von der erwähnten Kopplung von Besorgungen (Mehrzweckfahrten) ausgeht – diese Implikation steht aber im Widerspruch zu den Annahmen über das Konsumentenverhalten (s. oben).

Man könnte die Neigung neuer Unternehmen, sich nur in bereits bestehenden Zentren anzusiedeln, auch als Ausfluß von Ungewißheit und Risiko des Markteintritts für zentrale Einrichtungen deuten. So werden vor allem kleinere Betriebe zu einer „sicheren“, aber weniger gewinnversprechenden Strategie neigen und sich in der Nähe ihrer (bisher erfolgreichen) Konkurrenten ansiedeln, während größere, wettbewerbsstarke Unternehmen eher Standorte außerhalb der gewachsenen Zentren einnehmen, um von dort aus Kundenströme auf sich zu lenken. Die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe „auf der grünen Wiese“ ist ein markantes Beispiel für solche Standortorientierungen.

Die Vorstellung von Absatzgebieten als „räumlichen Monopolen“ (Hypothese 3) paßt kaum noch in unsere so hochgradig verflochtene Welt der Dienstleistungsgesellschaft. Zu denken wäre an den einzigen Supermarkt in einem Stadtviertel oder an die Sparkassenfiliale, den Arzt oder das einzige Bekleidungsgeschäft in einem ländlichen Kleinzentrum. „Monopolistische“ Marktgegebenheiten sind heute allenfalls noch in dünnbesiedelten ländlichen Räumen anzutreffen, deren Nachfragepotential nur jeweils eine Einrichtung pro Versorgungsfunktion zu tragen vermag. Es wäre aber ein zu geringer Anspruch, die Zentrale-Orte-Theorie auf die Erklärung solcher Strukturen zu beschränken.

Kennzeichnend für die heutige Wettbewerbssituation des Einzelhandels ist vielmehr eine oligopolistische Struktur des Marktes, die dann gegeben ist, „wenn das Verhalten irgendeines Produzenten bei einem oder mehreren Konkurrenten Reaktionen auslöst, die wiederum dessen Situation signifikant beeinflussen“ (LANCASTER 1987, 220). Konzentrationstendenzen im Einzelhandel mit der Folge, daß etliche Branchen nur noch durch wenige, mit zahlreichen Filialen operierende Konzerne „beherrscht“ werden, sind die Voraussetzung für diese Marktform. Die Verhaltensweisen reichen vom „ruinösen Wettbewerb“ bis zu (unerlaubten) Preisabsprachen. Es gibt noch keine allgemeine Oligopoltheorie, aber zahlreiche Modelle (z. B. spieltheoretische Lösungen) für spezifische Marktsituationen und Verhaltensweisen. Eine Standorttheorie des tertiären Sektors, als die CHRISTALLERS Zentrale-Orte-Theorie heute im allgemeinen verstanden wird, muß solche Erklärungsansätze einbeziehen, wenn sie den Anspruch einer empirisch gehaltvollen Theorie nicht verlieren will.

Die Vernachlässigung der spezifischen Konkurrenzsituation, in der sich einzelne Unternehmen, bestimmte Branchen oder ganze Geschäftszentren (z. B. im Verdichtungsraum) befinden, zeigt sich auch

darin, daß im Gegensatz zu den Implikationen der Zentrale-Orte-Theorie das Einkaufsverhalten der Haushalte heute zumeist durch die Ausrichtung auf mehrere Zentren charakterisiert ist; das gilt besonders für die Verdichtungsräume und ihre Randbereiche (sehr ausgeprägt z. B. im polyzentrischen Ruhrgebiet; vgl. HOMMEL 1974, WALUGA 1989), aber zunehmend auch in Räumen mittlerer Verdichtung. Man denke in diesem Zusammenhang auch an die stürmische Entwicklung der Einkaufszentren in den neuen Ländern, deren Ansiedlung an den Stadträndern, aber auch abseits größerer Städte, zu beträchtlichen Verlagerungen von Einkaufsströmen geführt hat (JÜRGENS 1994).

### 3 Perspektiven anwendungsorientierter Zentralitätsforschung

Die klassische Zentrale-Orte-Theorie scheitert im Grunde an solchen Entwicklungstendenzen. Weder liefert sie gehaltvolle Erklärungen für die beobachteten Erscheinungsformen und siedlungsstrukturellen Wandlungen, noch lassen sich aus ihr Empfehlungen zur planerischen Steuerung des Marktprozesses ableiten. Deterministische Modelle zur Dynamisierung zentralörtlicher Systeme konnten bisher der Komplexität der Einflußfaktoren auch nicht annähernd gerecht werden; sie blieben für die empirische Forschung, erst recht für die Raumplanungspraxis, folgenlos. Der in vielen landesplanerischen Programmen und Plänen beschrittene Weg, zentrale Orte im Sinne von „Wachstumspolen“ stärker auf ihre Funktion im regionalen Entwicklungsprozeß auszurichten, beruht daher auf sehr optimistischen Erwartungen hinsichtlich des weiteren Fortschritts in der Theorie- und Modellbildung. Ein Ausweg aus der Schwierigkeit, die Zentrale-Orte-Theorie zu dynamisieren, könnte ihre stochastische Umformulierung sein, wonach zentralörtliche Strukturen und Prozesse als Realisierungen geregelter Zufallsprozesse aufgefaßt und interpretiert werden (DEITERS 1978, GÜSSEFELDT 1980, 1994). Doch verliert die Theorie durch solche Ansätze ihre Verhaltensbasis, die sich hinter Wahrscheinlichkeitsmodellen und Verteilungsparametern verbirgt.

Selbst wenn es gelingen sollte, die genannten Schwierigkeiten zu überwinden und die Zentrale-Orte-Theorie zu einem zeitgemäßen Erklärungsrahmen für siedlungsstrukturelle Grundmuster und Veränderungsprozesse zu entwickeln, blieben ihre Anwendungsmöglichkeiten in der Raumordnung wahrscheinlich begrenzt. Städtische Rangunterschiede, Systembeziehungen und „Machtstrukturen“ hängen

immer weniger von den haushaltsbezogenen, auf Mitversorgung des Umlandes gerichteten Funktionen ab. BLOTEVOGEL (1996) weist zu Recht auf die schwindende Erklärungskraft des Einzelhandels und die wachsende Bedeutung unternehmensorientierter Dienstleistungen für Städtehierarchien hin.

Auf der Suche nach einer „Theorie nationaler Siedlungssysteme“ als Basis für die Raumordnungspolitik hat BARTELS (1979) eine ganze Reihe von integrierender Theorie- und Modellansätze genannt, unter denen die zentralörtliche Theorie einen zwar wichtigen, aber keineswegs dominanten Platz einnimmt. Die weitere Entwicklung der Zentralitätsforschung wird sich künftig in zwei – voneinander relativ unabhängigen – Bereichen vollziehen, nämlich:

- als makroanalytische (systemtheoretisch begründete) Städtesystemforschung, welche die Grundlage für eine Siedlungsstruktur- und Städtepolitik auf regionaler, nationaler und supranationaler Ebene (z. B. europäische Städtenetze) bilden kann, und
- als mikroanalytische (sozialwissenschaftliche) Erforschung des räumlichen Konsumentenverhaltens sowie der Standortentscheidungen von Einzelhandels- und Dienstleistungsunternehmen als Grundlage für die Standort- und Entwicklungsplanung auf kommunaler bzw. regionaler Ebene.

Es wird vorerst nicht möglich sein, die Aggregateneigenschaften eines Städtesystems aus dem Individualverhalten der Wirtschaftssubjekte (Akteure im Raum) „abzuleiten“, d. h. verhaltenstheoretisch zu erklären. Die Konsequenzen für die Zentralitätsforschung „als Wissenschaft“ liegen auf der Hand. Welche Folgerungen ergeben sich daraus für „die Praxis“, d. h. für die Anwendung der Zentralitätsforschung im Rahmen der Raumplanung?

### 4 Mögliche Konsequenzen für die Raumplanung

Angesichts der grundlegenden Schwächen des zentralörtlichen Gliederungsprinzips der Raumordnung und des Zentrale-Orte-Systems als dessen Basismodell sollte die Landes- und Regionalplanung vom herkömmlichen Zentrale-Orte-Konzept und der darauf aufbauenden Siedlungs- und Infrastrukturplanung abrücken und sich statt dessen verstärkt der Sicherung flächendeckender Grundversorgung im ländlichen Raum auf der einen Seite und dem Aufbau von Netzen kooperierender Zentren auf der anderen Seite zuwenden. Folgerungen für die Planung lassen sich in drei Empfehlungen zusammenfassen:

1. Auf die flächendeckende Ausweisung zentralörtlicher Systeme in den Plänen und Programmen der

Landes- und Regionalplanung sollte künftig verzichtet werden, weil keine nennenswerten Steuerungswirkungen von diesem Konzept ausgehen. Zentralörtliche Gliederungen sind zumeist Bestandsdarstellungen ohne jeden entwicklungspolitischen Impetus. Zudem ist die Landesplanung mit der mittelfristigen Durchführungs- und Finanzplanung der Landesregierung, z. B. im Hinblick auf raumbedeutsame Infrastrukturmaßnahmen, zu wenig verknüpft. Die Ausdehnung dieses, ursprünglich zur Stabilisierung ländlich strukturierter Gebiete entwickelten Instruments auf verdichtete, polyzentrische Stadtregionen zeigt das ganze konzeptionelle Dilemma der Zentrale-Orte-Politik. Bezeichnungen wie „zentraler Ort ohne Verflechtungsbereich“ oder „Selbstversorgungsort“ sind der Ausdruck eines Begriffsnotstands, der mit dem fehlenden raumordnerischen Sinngehalt solcher Festlegungen korrespondiert. Im übrigen wird der instrumentelle Charakter zentraler Orte nicht selten auf den Kopf gestellt, wenn z. B. der rührige Bürgermeister eines Grundzentrums, dessen Beharrlichkeit gegenüber der Schulverwaltung schließlich zur Einrichtung eines gymnasialen Aufbauzweiges in der dortigen Realschule führt, sodann von der Landesplanung – die bisher nicht gefragt wurde – mit Hinweis auf die Erfüllung dieses Ausstattungskriteriums die Aufstufung seiner Gemeinde zum Mittelzentrum fordert.

Vom Anspruch eines flächendeckenden, einheitlich strukturierten Ordnungssystems befreit, können sich Raumordnung und Landesplanung darauf konzentrieren, raum- und siedlungsstrukturell angepasste Lösungen für Zentrengliederungen zu finden. So erfordert die Ausweisung eines Systems von Versorgungszentren in Verdichtungsräumen mit der primär ordnungspolitischen Funktion, potentielle Investoren im Handels- und Dienstleistungsbereich auf die Zentrenstandorte zu lenken und dadurch Verkehrsströme im suburbanen Raum zu bündeln, ganz andere Kriterien und Instrumente als etwa die Gewährleistung der Mindestversorgung in ländlich strukturierten Gebieten als sozialstaatliche Aufgabe (PRIEBES 1995).

2. Die Frage an die Raumordnung, wie unterhalb der herkömmlichen Zentrale-Orte-Hierarchie „Aufangpositionen“ zur Sicherung der kleinräumigen Grundversorgung in dünnbesiedelten ländlichen Räumen geschaffen werden können, hat seit der deutschen Vereinigung erheblich an Aktualität gewonnen. Konzepte aus den achtziger Jahren, die in den alten Ländern nur wenig Beachtung fanden, sollten zur Lösung zentralörtlicher Versorgungsprobleme in Ostdeutschland neu bewertet werden. So hatte KUNST

bereits 1985 eine Erweiterung der zentralörtlichen Gliederung „nach unten“ durch Bildung von „Nachbarschaftszentren“ (für ca. 1500 Einwohner im Versorgungsbereich) und „Basiszentren“ (für ca. 500 Einwohner) vorgeschlagen (KUNST 1985, 1989). LÖFFLER u. SCHRAMM (1987) konnten nachweisen, daß man auch unterhalb der Ebene der Kleinzentren leistungsfähige Betriebsgrößen des Lebensmittel-einzelhandels betreiben kann (mit ca. 200 qm Verkaufsfläche und ca. 1 Mio DM Jahresumsatz). – In Dänemark ist man dem Problem des „Dorfsterbens“ schon frühzeitig durch ortsbezogene Verknüpfung privater und öffentlicher Dienstleistungen entgegengetreten (PRIEBES 1990); das dortige Programm „Zusatzfunktionen in ländlichen Einzelhandelsgeschäften“ fand in Schleswig-Holstein erfolgreich Nachahmung. Ebenso kann die Flexibilisierung von Organisations- und Betriebsstrukturen öffentlicher Einrichtungen im ländlichen Raum zur Absenkung ihrer Tragfähigkeitsgrenzen beitragen (KISTENMACHER et al. 1988).

Für das Land Brandenburg wurde vorsorglich der raumordnerische Grundsatz aufgenommen, bei sehr geringer Tragfähigkeit die Grundversorgung der Bevölkerung durch Verknüpfung verschiedener Einrichtungen nach dänischem Vorbild sicherzustellen (Vorschaltgesetz 1991, § 4 Nr. 2 i. V. m. der Begründung dazu). Die Regionalplanung setzt diesen Grundsatz sinngemäß um, indem Lücken im Zentrale-Orte-System durch Ausweisung „ländlicher Versorgungsorte“ (als Gemeindefunktion) geschlossen werden (WALTER 1995). Solche regional angepassten, „endogenen“ Lösungen, wozu auch Maßnahmen zur Sicherung der Grundmobilität durch Einsatz bedarfsorientierter, flexibler Bedienungsformen im öffentlichen Nahverkehr des ländlichen Raumes gehören, folgen dem Leitbild dezentraler Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik, indem sie „die Rückführung räumlicher Versorgungssysteme auf überschaubare Einheiten“ anstreben (DEITERS 1992, 23). Das zentralistisch starre, exogen bestimmte Zentrale-Orte-System steht solchen Bemühungen grundsätzlich entgegen.

3. An die Stelle bisher flächendeckender zentralörtlicher Ordnungsmuster oder in Ergänzung zu diesen sollten nunmehr entwicklungsorientierte Strategien zur Stärkung der dezentralen Siedlungs- und Raumstruktur in Form sog. Städtenetze treten. Der herkömmliche versorgungsorientierte Ansatz, wonach Städten primär die Aufgabe zukommt, die Lebens- und Erwerbsgrundlagen der Bevölkerung auch in ihren Umlandbereichen (Verflechtungsregionen) zu sichern, soll also mit dem Ziel erweitert wer-

den, durch gezielte Förderung des Leistungsaustauschs zwischen Städten (im Rahmen von Kooperationen) Synergieeffekte auszulösen, die im wesentlichen auf der besseren Ausnutzung der großräumigen Infrastruktur und sonstiger Standortvorteile beruhen (BMBau 1993, Leitbild Siedlungsstruktur, 3 ff).

Die Ministerkonferenz für Raumordnung sieht im Aufbau regionaler Städteneetze unterschiedlicher Größenordnung und Aufgabenstellung ein zukunftsorientiertes raumordnungspolitisches Handlungsfeld, weshalb mit der Erprobung des neuen Konzepts in zunächst elf „Modellregionen“ entsprechende Praxiserfahrungen gewonnen werden sollen (vgl. BMBau 1995, S. 13 ff.; vgl. hierzu auch PRIEBES 1996). Der Vorstellung, Städteneetze „auf der Grundlage des bewährten Zentrale-Orte-Systems“ (MEHWALD 1995, 26) entwickeln zu können, muß allerdings widersprochen werden: Weder der Theorie noch der Konzeption zentraler Orte lassen sich Aussagen über die wechselseitigen Beziehungen ranggleicher Zentren entnehmen, die für Städtekooperationen konstitutiv sind.

Ob der neue Netzwerk-Gedanke der Raumordnung zu einer tragfähigen Basis künftiger Siedlungs-

strukturpolitik in Deutschland wird, hängt nicht zuletzt von der Lösung der noch offenen theoretischen und planungsmethodischen Fragen durch eine praxisorientierte, interdisziplinäre Städtensystemforschung ab. Sonst könnte es „Städteneetze“ in der Raumplanung einmal ähnlich ergehen wie den einst zur siedlungsstrukturellen Leitvorstellung erhobenen „Entwicklungsachsen“: Wegen fehlender Theoriegrundlagen, diffuser Zielbestimmung und unzulänglicher Instrumentalisierung blieben die erhofften Steuerungswirkungen aus; die Ausweisung von Achsen spielt seitdem allenfalls noch eine Rolle zur raumordnerischen Begründung bzw. Verdeutlichung von Ausbauzielen der Verkehrsinfrastruktur. Wenn die Regionalforschung die neue Leitidee „städtischer und regionaler Vernetzungen“ (BMBau 1995, 13) nicht rechtzeitig mit theoretischem und empirischem Gehalt füllt (STIENS 1995 zeigt Möglichkeiten dazu auf), wird die damit verbundene raumordnerische Zielsetzung einer Stärkung der dezentralen Raum- und Siedlungsstruktur in Deutschland womöglich auf den Anspruch reduziert, die Verkehrsverbindungen zwischen den kooperierenden Städten vorrangig auszubauen.

#### Literatur

- BACON, R. W. (1984): *Consumer Spatial Behaviour*. Oxford.
- BARTELS, D. (1979): Theorien nationaler Siedlungssysteme und Raumordnungspolitik. In: *Geographische Zeitschrift* 67, 110-146.
- BLOTEVOGEL, H. H. (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in Geographie und Raumplanung. In: *Erdkunde* 50, 9-25.
- BMBau/Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- (Hg.) (1995): *Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8. März 1995*. Bonn.
- CHRISTALLER, W. (1933): *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Jena (reprograf. Nachdruck: Darmstadt 1968).
- DEITERS, J. (1978): Zur empirischen Überprüfbarkeit der Theorie zentraler Orte. Fallstudie Westerwald. *Arbeiten zur Rhein. Landeskunde* 44. Bonn.
- (1982): Zentrale Orte. In: *Metzler Handbuch für den Geographieunterricht*. Stuttgart, 570-586.
- (1992): Zentrale Orte und eigenständige Regionalentwicklung. In: *Pro Regio. Zeitschrift für Provinzarbeit u. Eigenständ. Regionalentwicklung* 10, 16-23.
- GÜSSEFELDT, J. (1980): Konsumentenverhalten und die Verteilung Zentraler Orte. In: *Geographische Zeitschrift* 68, 33-53.
- (1994): Entwicklungen der Zentralitätsforschung. In: *Neues Archiv für Niedersachsen*, 21-38.
- HOMMEL, M. (1974): Zentrenausrichtung in mehrkernigen Verdichtungsräumen an Beispielen aus dem rheinisch-westfälischen Industriegebiet. *Bochumer Geogr. Arbeiten* 17. Paderborn.
- JÜRGENS, U. (1994): Saalepark und Sachsenpark. Großflächige Einkaufszentren im Raum Leipzig-Halle. In: *Geogr. Rundschau*, 516-523.
- KING, L. J. (1984): *Central Place Theory*. Beverly Hills, London, New Delhi.
- KISTENMACHER, H. et al. (1988): Vorschläge zur inhaltlichen und methodischen Verbesserung der Regionalplanung. *Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung* 108. Hannover.
- KUNST, F. (1985): Distanz und Siedlungsstruktur im dünnbesiedelten Raum. Entfernungsvergrößerungen und ihre soziale Bedeutung. *Arbeitshefte des Instituts für Stadt- u. Regionalplanung der TU Berlin* 33. Berlin.
- (1989): Infrastruktur im ländlichen Raum unter den Bedingungen funktionsräumlicher Maßstabsvergrößerungen. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, 39-50.

- LANCASTER, K. (1987): *Moderne Mikroökonomie*. 3. Aufl. Frankfurt/New York.
- LINDE, H. (1977): Standortorientierung tertiärer Betriebsstätten in großstädtischen Verdichtungsräumen (Stadtregion Karlsruhe). Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 8. Hannover.
- LÖFFLER, G. u. SCHRAMM, M. (1987): Zur Versorgungssituation im ländlichen Raum - dargestellt am Beispiel des Lebensmitteleinzelhandels. In: *Geographie und Schule* 47, 2-8.
- MEHWALD, L. (1995): Neue Schritte in der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern. In: *Standort, Zeitschrift für Angewandte Geographie* 3, S. 25-30.
- MÜLLER, B. (1995): Kleinzentren im Umland von Großstädten - Einführung in das Fachgespräch. In: MÜLLER, B. (Hg.): *Kleinzentren im Umland von Großstädten*. Dresdner Materialien zur räumlichen Planung 1, 1-6.
- PRIEBS, A. (1990): Dorfbezogene Politik und Planung in Dänemark unter sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. *Kieler Geogr. Schriften* 75. Kiel.
- (1995): Zentrale Orte unterer Stufe und Stadtrandkerne in Verdichtungsräumen - Erfahrungen aus Norddeutschland und Vorschläge zu einem verstärkten planerischen Engagement im suburbanen Raum. In: MÜLLER, B. (Hg.): *Kleinzentren im Umland von Großstädten*. Dresdner Materialien zur räumlichen Planung 1, 17-35.
- (1996): Städteneetze als raumordnungspolitischer Handlungsansatz - Gefährdung oder Stütze des Zentrale-Orte-Systems? In: *Erdkunde* 50, 35-45.
- STIENS, G. (1990): Zur Notwendigkeit der Abkehr vom herkömmlichen Zentrale-Orte-Konzept in der Raum- und Infrastrukturplanung. In: HENKEL, G. (Hg.): *Schadet die Wissenschaft dem Dorf? Essener Geogr. Arbeiten* 22, Paderborn, 89-109.
- (1995): *Städtevernetzung. Materialien zur Raumentwicklung*. Bonn.
- Vorschaltgesetz zum Landesplanungsgesetz und zum Landesentwicklungsprogramm für das Land Brandenburg vom 6.12.1991. Potsdam (GVBl Nr. 43 vom 18.12.1991).
- WALDHAUSEN-APFELBAUM, J. u. GROTZ, R. (1996): Entwicklungstendenzen der innerstädtischen Zentralität - Das Beispiel Bonn. In: *Erdkunde* 50, 60-75.
- WALTER, T. (1995): *Sicherung der wohnnahen Grundversorgung in dünnbesiedelten ländlichen Räumen durch die Regionalplanung - am Beispiel der Planungsregion Prignitz-Oberhavel (Land Brandenburg)*. Unveröff. Diplomarbeit. Osnabrück.
- WALUGA, S. (1989): *Zentrenentwicklung und Zentrenorientierung im östlichen Ruhrgebiet. Empirische Fallstudie zur Interdependenz von Raumentwicklung und Verhalten in der Ballungsrandzone*. Schriftenreihe des Kreises Unna 12. Köln.