

ZENTRALE ORTE: ZUR KARRIERE UND KRISE EINES KONZEPTS IN GEOGRAPHIE UND RAUMPLANUNG

Mit 1 Tabelle

HANS HEINRICH BLOTEVOGEL

Summary: Central places: The rise and crisis of a concept in geography and spatial planning

This paper deals with the history of central place theory, as conceived by W. CHRISTALLER in 1933, in geography and spatial planning (regional policy and regional planning). On the basis of this retrospective the current importance of central place theory in research and of the central place concept (derived from central place theory) in spatial planning will be discussed. Aided by a five-step arrangement of development phases, the history of central place theory in geography is reconstructed. Amongst others, the belated adoption and the differences of empirical and theoretical research between German-speaking countries and North America will be dealt with. At present central place theory does not play an important role in pure research and is unlikely to do so in the future. Those areas that it was originally devised for now have at their disposal more effective theoretical concepts which are also closer to reality. This holds good for research on retailing as well as for the geography of services and for urban systems research. This discussion is followed by an analogous examination of the rise of the central place concept in (West) German spatial planning. The central place concept was introduced into the

definition of objectives of regional planning in the "old" federal states between 1968 and 1975 and in the "new" states after the German unification (1990).

However, the central place concept has been on the defensive for several years now. The objections brought forward will be identified and reviewed. The refusal of universal validity of the concept is shared here. Nevertheless, the concept is still important today, mainly for two reasons: firstly, it lends itself as an instrument for regulating spatial patterns of developments in the retailing sector, thereby helping to avoid unacceptable developments here. Secondly, it forms an important building stone for the planning of settlement structures which are aligned with the principle of sustainability.

Particularly with regard to this context the trend for a far-reaching deregulation of spatial planning is highly problematic because a relaxation of objectives and instruments would be a planning and environmental disaster as the long-term problems of the environment and of settlement structures necessitate long-term strategies. Regional planning should therefore adhere to the control of spatial developments, yet it should also turn to new practices of an active regional policy in the form of moderating consensus-building political processes and of managing projects.

1 Fragestellung

Bereits ein flüchtiger Blick durch die geographischen Fachzeitschriften läßt erkennen, daß ‚Zentrale Orte‘ in der wissenschaftlichen Geographie – zumal in Deutschland – eine besondere, wenn auch durchaus ambivalente Rolle spielen: Walter CHRISTALLERS Theorie der Zentralen Orte – das war jener originelle, geradezu geniale Theorieentwurf, der 1933, zur gleichsam historisch falschen Zeit, erschien und der von der damals herrschenden Geographie in seinem Anliegen und seiner fachinnovatorischen Tragweite kaum richtig verstanden wurde. Erst über den Umweg des skandinavisch-angloamerikanischen Sprachraums wurde die Theorie in den 60er und 70er Jahren zum Leitkonzept der quantitativ-theoretischen ‚Neuen Geographie‘.

Ihre bemerkenswert späte, aber dann um so wirkungsvollere Akzeptanz läßt sich wohl nur wissenschaftspsychologisch erklären. In den Jahren des wissenschaftstheoretischen Paradigmenwechsels um 1970, als die komplexgeplagten Geographen aus den Niederungen ihres Gelände-Empirismus neidvoll zu den

lichten Höhen der nomologischen Theoriebildung von Ökonomen und Soziologen hinaufblickten, stärkte die Zentrale-Orte-Theorie das disziplinäre Selbstbewußtsein, da sie als eine der wenigen interdisziplinär anerkannten raumwissenschaftlichen Theorien von einem Geographen stammte und weil das auf dieser Theorie aufbauende Zentrale-Orte-Konzept zu einer tragenden Säule der Raumordnung wurde. Die Theorie wurde zu einem Paradebeispiel für den Anspruch der ‚Neuen Geographie‘ als einer modernen theoriebildenden und zugleich praxisrelevanten Wissenschaft.

Aber all dem steht auch eine weniger glänzende Kehrseite gegenüber. Im Dritten Reich hatte CHRISTALLER sich und seine Theorie nur allzu willig in den Dienst der menschenverachtenden nationalsozialistischen Siedlungsplanung gestellt. Auch die Rolle der Zentrale-Orte-Theorie in der Raumordnungspolitik der Nachkriegszeit wird durchaus ambivalent beurteilt. Hat nicht die Instrumentalisierung der Theorie als Raumordnungskonzept einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung einer technokratischen Raumplanung geleistet, die durch eine forcierte Zentralisie-

rung der Infrastruktur und durch überdimensionierte kommunale Gebietsreformen viel zuwenig Rücksicht auf die Lebensbedürfnisse der Menschen, speziell im ländlichen Raum, genommen hat?

Tatsächlich häufen sich die Anzeichen, daß der lange Konjunkturzyklus der Zentrale-Orte-Theorie in Wissenschaft und Praxis nach einer typisch Kondratieffschen Zeitspanne von etwa 50–60 Jahren seinem Ende zugeht:

– Die führenden Fachzeitschriften, vor allem des angloamerikanischen Sprachraums, bringen kaum noch einschlägige Aufsätze. Die Thematik scheint obsolet geworden zu sein.

– In der Raumplanung mehrt sich die Kritik an den vermeintlich starren, unflexiblen Zentrale-Orte-Modellen; gelegentlich wird sogar die ersatzlose Streichung des Konzepts aus dem raumordnungspolitischen Instrumentarium gefordert.

– Schließlich scheint (mit einem gehörigen *time lag*) auch eine hochschuldidaktische Akzeptanzkrise zu folgen. Zwar zählen isotroper Raum, *threshold* und *range* zentraler Güter, sechseckige Marktgebiete und andere Elemente der (neo)klassischen Zentrale-Orte-Theorie zumindest in Deutschland wohl immer noch zum kanonisierten Lehrbuchstoff wirtschaftsgeographischer Einführungskurse, aber ihre Verbannung in einen esoterischen Wahlbereich ist in fortgeschrittenen angloamerikanischen Lehrprogrammen längst vollzogen und auch bei uns wohl nur noch eine Frage der Zeit. Droht den Zentralen Orten insofern dasselbe Schicksal wie zwei bis drei Jahrzehnte zuvor den Langstreifenfluren und Wölbäckern?

Bevor eine Antwort auf die Frage nach dem Stellenwert der Zentrale-Orte-Theorie heute zu geben versucht wird, soll zunächst anhand einer Phasengliederung die Rezeptions- und Wirkungsgeschichte der Theorie in der geographischen Wissenschaft kurz rekonstruiert werden. Anschließend folgt eine analoge Betrachtung für die Karriere des Zentrale-Orte-Konzepts¹⁾ in der (west)deutschen Raumordnung, bevor dann abschließend auf die kontroverse Gegenwartssituation und die normative Frage einer Weiterentwicklung eingegangen wird.

¹⁾ Wir unterscheiden begrifflich strikt zwischen ‚Zentrale-Orte-Theorie‘ als raumwirtschaftliche Theorie der Grundlagenforschung (Wirtschaftsgeographie, Regionalökonomie) und ‚Zentrale-Orte-Konzept‘ als Instrument bzw. Organisationsmittel der Raumordnungspolitik. Diese Unterscheidung ist schon deshalb erforderlich, weil wichtige Grundbegriffe (Zentraler Ort, zentrale Funktionen) in den beiden Diskurskontexten unterschiedlich verwendet werden. Vgl. dazu BLOTEVOGEL 1995.

2 Zur Rezeptionsgeschichte der Zentrale-Orte-Theorie und ihrem aktuellen Stellenwert in der Forschung

Die Entstehungs- und Rezeptionsgeschichte der CHRISTALLERSchen Theorie ist ein noch nicht geschriebenes Kapitel der geographischen Wissenschaftsgeschichte. Die Grundlinien der Entwicklung lassen sich anhand einer fünfteiligen Phasengliederung stichwortartig nachzeichnen. Dabei orientieren wir uns an dem wohlbekannten 5-Phasen-Modell aus der Theorie technisch-wirtschaftlicher Zyklen, das hier in heuristischer Weise auf die ‚lange Welle‘ der Zentralen Orte übertragen werden soll.

Speziell im Blickfeld haben wir dabei die Situation im (westlichen) Deutschland und im angloamerikanischen Ausland. Eine differenzierte Darstellung der Entwicklungsstränge in einzelnen Ländern würde diesen Überblick sprengen und eine gesonderte Untersuchung erfordern. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang beispielsweise auf die Entwicklung in der DDR, die grundsätzlich durchaus parallel zur Phasengliederung im westlichen Deutschland erfolgte, allerdings jeweils um mehrere Jahre zeitversetzt (GRIMM u. HÖNSCH 1974, GRIMM u. a. 1979).

Den Beginn einer ‚langen Welle‘ markiert üblicherweise eine Basisinnovation; dies war ohne Zweifel die berühmte Erlanger Doktorarbeit WALTER CHRISTALLERS von 1933. Die damit eingeläutete ‚Anfangsphase‘ dauerte bemerkenswert lange, nämlich bis etwa 1950 (Tab. 1). Zu den ‚*most early adopters*‘, die den Wert des CHRISTALLERSchen Theorieentwurfs annähernd angemessen einschätzten und für ihre eigenen Arbeiten aufgriffen, gehörten im deutschen Sprachraum insbesondere H. BOBEK, O. SCHLIER (1937) und E. NEEF (1950), in England ROBERT DICKENSON und ARTHUR SMAILES, in Nordamerika EDWARD ULLMAN und CHAUNCEY D. HARRIS sowie in Skandinavien E. KANT und O. TUOMINEN (1949).

Erstaunlicherweise war die Resonanz im skandinavisch-angloamerikanischen Raum trotz der Sprachbarriere (die englische Übersetzung erschien erst 1966!) größer als in Deutschland. Es ist allerdings falsch, wenn gelegentlich behauptet wurde, CHRISTALLERS Werk sei in Deutschland kaum zur Kenntnis genommen worden. Tatsächlich ist das Werk mehrfach rezensiert worden und war prinzipiell in der akademischen Geographie der 30er und 40er Jahre durchaus bekannt. Entscheidend für die verhaltene Resonanz war vielmehr, daß sein konzeptioneller Ansatz auf ein weitverbreitetes Unverständnis stieß.

Zwar hatte sich CHRISTALLER bemüht, sein Buch auch für Geographen zu verfassen, indem er weithin in ‚geographischer Sprache‘ schrieb und den ökonomischen

Tabelle 1: Die ‚lange Welle‘ der Zentrale-Orte-Theorie: Karriere und Krise in Geographie und Raumplanung

The "long wave" of central place theory: the rise and crisis of a concept in geography and spatial planning

	Rezeption der Zentrale-Orte-Theorie in der Geographie	Rezeption des Zentrale-Orte-Konzepts in der (west)deutschen Raumordnung
1 Anfangsphase	1933–1950 H. Bobek, O. Schlier, E. Neef, R. Dickenson, A. Smailes, E. Ullman, C. D. Harris, E. Kant, O. Tuominen	1938–1945 Raumordnung im ‚Dritten Reich‘ und im besetzten Polen
2 Wachstumsphase	1950–1960 E. Meynen, R. Klöpffer, K. Hottes, P. Schöller, W. Isard, W. Garrison, H. Carol	1950–1965 K. Brüning, E. Dittrich, SARO-Gutachten 1961, 1. RO-Bericht 1963, Raumordnungsgesetz 1965
3 Reifephase	1960–1975 Ch. Borchardt, G. Kluczka, D. Böckemann, J. Deiters, B. Berry, W. K. D. Davies, R. Preston, L. King	1965–1975 MKRO-Entschlüsseungen 1968, 1970, 1972, Programme und Pläne der Landesplanungen, Kommunale Neugliederung
4 Abschwungphase	1975–1995 Lehrbuchdarstellungen, empirische Einzelstudien	1975–1995 Bundesraumordnungsprogramm 1975, Programme und Pläne der Landesplanungen in den neuen Ländern
5 Obsoleszenz?	heute? Städtesystemforschung, Geographie des Einzelhandels, Dienstleistungsgeographie	heute? Deregulierung der Raumordnung? Renaissance als verkehrsminderndes Siedlungsstrukturmodell?

Entwurf: H. H. BLOTEVOGEL 1995

mischen Kern seiner Theorie mit umfangreichen empirischen Teilen gewissermaßen ummantelte. Dies war allein schon im Hinblick auf seinen Erlanger Doktorvater ROBERT GRADMANN und die angestrebte Hochschulkarriere im Fach Geographie erforderlich. Aber alle Kompromißbereitschaft konnte nicht darüber hinwegtäuschen, daß sein ganzer Ansatz gewissermaßen quer zur herrschenden geographischen Methodik jener Zeit lag. Seine Theorie ist im Kern eine neoklassische ökonomische Theorie (v. BÖVENTER 1962, 1979), und all das, was den damaligen Geographen als landschaftsgestaltende Kräfte wesentlich war, hatte CHRISTALLER einfach mit seinen Prämissen ausgeklammert: Relief, Boden, Staaten, Bevölkerung, Siedlungsentwicklung usw. CHRISTALLERS Buch wurde durchaus wahrgenommen, aber überwiegend kopfschüttelnd.

Der Bruch zwischen CHRISTALLER und der *Mainstream*-Geographie seiner Zeit läßt sich gut vergleichen mit der Ablösung der sog. historischen Schule der Nationalökonomie durch die neoklassische ökonomische Theorie, die sich bekanntlich in der Form eines typischen Paradigmenwechsels (im Sinne von THOMAS KUHN) ungefähr zwischen 1910 und 1920

durchsetzte. CHRISTALLER war durch sein Wirtschaftsstudium in Heidelberg stark von ALFRED WEBER und der modernen Volkswirtschaftslehre beeinflusst. Während die Anthropogeographie seiner Zeit noch zwischen einer neukantianisch-historistischen Kulturlandschaftsgeographie nach OTTO SCHLÜTER sowie einer chorologischen Fachkonzeption nach ALFRED HETTNER schwankte, entwarf CHRISTALLER eine ökonomische Raumtheorie, mit der nur derjenige etwas anfangen konnte, der die Prinzipien einer nomologischen, theoriebildenden Wissenschaft teilte. Während in Deutschland die historistisch-idiographische Tradition der Geographie einer breiteren Rezeption des CHRISTALLERSchen Ansatzes entgegenstand, war im angloamerikanisch-skandinavischen Raum aufgrund der bedeutenderen pragmatisch-analytischen wissenschaftstheoretischen Tradition die Rezeptionsbereitschaft erheblich größer.

Die zweite Phase ist die Wachstumsphase. Nach den Verzögerungen der Anfangsphase setzte um 1950 ein zunehmender Strom von einschlägigen Veröffentlichungen ein, bis etwa um 1960 die Zentrale-Orte-Theorie als konzeptioneller Ansatz und die empirische Zentralitätsforschung als Zweig der Stadt-

und Wirtschaftsgeographie grundsätzlich anerkannt waren. Die Wachstumsphase dauerte im angloamerikanischen Raum bis 1958, in Deutschland eher bis 1964. Sie mündete ein in die dritte Periode, die Reifephase, in der die Zentrale-Orte-Theorie den Zenit ihrer Karriere und die Zahl der Publikationen ein Maximum erreichte. Diese Phase kann ungefähr auf die Jahre zwischen 1960 und 1975 datiert werden.

Wachstums- und Reifephasen wurden in Deutschland sowie im angloamerikanischen Raum durch sehr unterschiedliche Forschungsrichtungen geprägt. In Deutschland stand ganz die theorieanwendende, empirische Forschung mit einem deskriptiven Erkenntnisinteresse an einer Erkundung der bestehenden Einzugsbereiche der Zentralen Orte im Vordergrund (ARNOLD 1951; KLÖPPER 1952; HOTTES 1954; MEYENEN, KLÖPPER u. KÖRBER 1957). Hingewiesen sei hier nur auf das große, vom Zentralauschuß für deutsche Landeskunde initiierte Projekt der zentralörtlichen Gliederung der Bundesrepublik Deutschland nach der sog. Umlandmethode, dessen Ergebnisse von GEORG KLUCZKA 1970 publiziert wurden.

Charakteristisch für diese deutsche Tradition war der Versuch, einige Elemente und Begriffe der Zentrale-Orte-Theorie in das traditionelle Kulturlandschaftsparadigma zu integrieren, ohne jedoch dessen metatheoretische Grundlagen in Frage zu stellen (NEEF 1952). Der Grundgedanke läßt sich etwa wie folgt rekonstruieren: Die Zentralen Orte und ihre Bereiche sind ein Konstruktionselement des ‚Bauplans der Kulturlandschaft‘, und die Abgrenzung der zentralörtlichen Verflechtungsbereiche ermöglicht eine kulturlandschaftliche Gliederung. Insofern interessierte weniger die Zentrale-Orte-Theorie selbst, sondern vor allem die empirische Erfassung und Darstellung der Zentralität von Siedlungen sowie die Abgrenzung ihrer Bereiche, um auf diese Weise zu einer funktionalen Landschaftsgliederung zu gelangen.

Im angloamerikanischen Sprachraum verlief die Entwicklung ganz anders. Zwar standen auch dort anfangs beschreibende Studien im Vordergrund. Mit WALTER ISARD, BRIAN BERRY, WILLIAM GARRISON, WAYNE DAVIES und vielen anderen setzte jedoch bereits in den fünfziger Jahren ein breiter Strom von Bemühungen um eine Weiterentwicklung der Theorie ein (BERRY a. PRED 1961/65). Die Theorie der Zentralen Orte wurde zum ‚Flaggschiff‘ der ‚neuen‘, theoretisch-quantitativen Humangeographie. WALTER CHRISTALLER wurde als einer ihrer Väter gefeiert, beispielsweise auf dem IGU-Kongreß in Lund 1962, wo er mit einem Ehrendoktor ausgezeichnet wurde. CHRISTALLER selbst hat nie ein Hehl daraus gemacht, daß er der idiographisch-landeskundlichen Anwen-

dung seiner Theorie in Deutschland eher kritisch gegenüberstand, während er sowohl die theorieorientierte Forschungsentwicklung im angloamerikanisch-skandinavischen Raum als auch die Anwendung in der Raumordnung sehr begrüßte.

Als sich ab etwa 1970 auch in Deutschland das Paradigma der *spatial analysis* durchzusetzen begann, entstand eine interessante Situation: Einerseits eskalierten die methodologischen Auffassungsunterschiede zwischen der idiographisch-landeskundlichen sowie der theoretisch-quantitativen Richtung, beispielsweise durch eine heftige Kritik an dem konzeptionellen Ansatz und der Methodik der landeskundlichen zentralörtlichen Gliederung (,Neue Wege . . .‘ 1969). Andererseits führte die methodologische Entwicklung nach einigen Jahren zu einer allmählichen Konvergenz, so daß sich bis heute die Unterschiede zwischen den verschiedenen Richtungen der Zentralitätsforschung weitgehend verwischt haben (z. B. BOBEK 1969; LANGE 1973; HOMMEL 1974; KÖCK 1975; RATERS 1976; BORCHERDT u. a. 1977; DEITERS 1978; BOBEK u. FESL 1978; GÜSEFELDT 1980).

Die vierte, als Abschwungphase bezeichnete Periode läßt sich ungefähr auf die Zeit von 1975 bis 1995 (?) datieren. Allerdings wird die Phasengliederung mit zunehmender Nähe zur Gegenwart immer schwieriger, da sich die heutige Situation als unübersichtlich und teilweise widersprüchlich darstellt und die zeitliche Distanz noch nicht ausreicht, um beurteilen zu können, ob eventuell bereits eine fünfte Phase der Obsoleszenz eingetreten ist.

Welches sind die typischen Anzeichen eines niedergehenden Zyklus? Das Forschungsfeld hat klare Konturen bekommen, so daß Lehrbücher den Forschungsstand systematisieren und die Forschungsentwicklung rückblickend zusammenfassen (BEAVON 1977; HEINRITZ 1979; KING 1984). Die Zahl der einschlägigen Publikationen geht allmählich zurück, zumindest in den führenden Fachzeitschriften. Selbst wenn die absolute Zahl der Publikationen noch beachtlich groß bleibt, so sinkt doch deren wissenschaftlicher Grenzertrag, da sich die Arbeiten auf immer speziellere Verästelungen des Forschungsfeldes richten. Allmählich verlagern Meinungsführer und innovative Nachwuchswissenschaftler ihr Interesse auf andere Themenfelder – in der Abschwungphase einer langen technisch-wirtschaftlichen Welle nennt man dieses Phänomen ‚*exit of competitors*‘. Schließlich bewilligt auch die Deutsche Forschungsgemeinschaft kaum noch Fördermittel für einschlägige Projekte, sei es, weil die Antragsteller sich anderen Themen zuwenden, sei es, weil die Gutachter die Thematik für obsolet halten.

Entspricht diese modellhafte Charakterisierung der tatsächlichen gegenwärtigen Situation in der Zentralitätsforschung? Ist die faktische Abwendung von der Theorie der Zentralen Orte in der modernen wirtschafts- und sozialgeographischen Forschung im englischsprachigen Raum berechtigt und unumkehrbar, oder sprechen gute Gründe für eine Revitalisierung der ‚vernachlässigten‘ Zentralitätsforschung? Die hier vertretene Position ist eindeutig: In der geographischen Grundlagenforschung ist die Zentrale-Orte-Theorie tatsächlich weithin obsolet geworden. Aus der Zentralitätsforschung sind inzwischen selbständige Forschungsgebiete mit neueren und leistungsfähigeren Theoriebezügen erwachsen. Diese Einschätzung soll im folgenden in vier Argumenten näher begründet werden:

Erstens: Der der Zentrale-Orte-Theorie zugrunde liegende neoklassische Modellansatz sperrt sich gegen eine fruchtbare Weiterentwicklung. Zu ihrer Zeit hatte die Theorie der Zentralen Orte zweifellos eine wesentliche innovative Funktion. Aber diese Theorie als solche weiterzuentwickeln, hieße vor allem, die Prämissen nach und nach fallen zu lassen und die Modelle sukzessive der Realität anzunähern. Die regionalökonomische *Regional Science* und speziell die angloamerikanische Zentralitätsforschung ist diesen Weg gegangen. Dabei gerät man jedoch unweigerlich in ein Dilemma: Je realitätsnäher die Theorie wird (indem beispielsweise die Prämisse des *homo oeconomicus* aufgegeben wird), desto komplizierter und unübersichtlicher werden die Modelle. Die (neo)klassische Theorie war realitätsfern und elegant; mit zunehmender Realitätsnähe verschwinden unweigerlich ihre Eleganz und Klarheit.

Zweitens: In der neoklassischen Denktradition stehend ging CHRISTALLER bei der Konstruktion seiner Theorie insbesondere von zwei Prämissen aus, nämlich (1) der Prämisse des *homo oeconomicus* und (2) der Prämisse des vollkommenen Marktes. Damit sind im Kern der Theorie der Zentralen Orte zwei gravierende Defizite angelegt: Erstens liegt ihr ein unzulängliches Menschenbild zugrunde, das menschliches Handeln auf die Intention der Nutzenmaximierung reduziert, und zweitens klammert sie Organisationsformen aus, die nicht dem Marktmodell entsprechen. Dies bedeutet insbesondere eine Ausklammerung der Verwaltung und Politik, wo hierarchische und kooperative Organisationsformen vorherrschen²⁾. Durch diese beiden Defizite bietet die Theorie der Zentralen Orte kaum ‚Anschlußstellen‘ für die moderne wirtschafts- und sozialgeographische Theoriebildung, in deren Zentrum gerade das Handeln der Menschen in seinem

Verhältnis zu raumstrukturellen Möglichkeiten und Restriktionen steht.

Drittens: Die klassische Theorie der Zentralen Orte wurde primär für die Bereiche Einzelhandel und haushaltsorientierte Dienstleistungen entwickelt. Besonders dynamisch entwickeln sich heute jedoch die unternehmensorientierten Dienstleistungen, die deshalb auch von besonderem regional- und kommunalpolitischen Interesse sind (HEINEBERG u. HEINRITZ 1983; DE LANGE 1989; STAUDACHER 1991). Der Erklärungsgehalt der Zentrale-Orte-Theorie für die Standortverteilung und das Standortverhalten unternehmensorientierter Dienstleistungsbetriebe ist jedoch sehr begrenzt; denn einerseits ist die Nachfrage nach unternehmensorientierten Diensten kaum distanzempfindlich, und andererseits spielen für die Lokalisation solcher Betriebe neben historischen Umständen Agglomerations- bzw. Transaktionskostenvorteile eine wesentliche Rolle. Doch diese bleiben zumindest in der klassischen Form der Theorie der Zentralen Orte unberücksichtigt.

Viertens nimmt der Erklärungsgehalt der Zentrale-Orte-Theorie heute auch für den Bereich des Einzelhandels und der haushaltsorientierten Dienstleistungen tendenziell ab (HEINRITZ u. a. 1989; KULKE 1992). Auch hier fallen insbesondere die abnehmende Distanzempfindlichkeit der Nachfrage infolge der Privatmotorisierung sowie die mangelnde Berücksichtigung der Agglomerationsvorteile negativ ins Gewicht, und wichtige Prozesse wie das Aufkommen und die dezentrale Lokalisation neuer Betriebsformen wie Shopping-Center, Verbraucher- und Fachmärkte oder sog. *Factory-Outlets* lassen sich beim besten Willen nicht mehr mit Hilfe der Theorie der

²⁾ Die Behauptung, die Zentrale-Orte-Theorie beziehe sich nicht auf hierarchisch organisierte, sondern nur auf marktlich strukturierte Systeme, erscheint auf den ersten Blick widersprüchlich, da als Charakteristikum des Zentrale-Orte-Modells gewöhnlich gerade dessen hierarchische Struktur gilt. Der Scheinwiderspruch löst sich indessen auf, wenn man beachtet, daß hier zwei unterschiedliche Hierarchiebegriffe verwendet werden: Während ‚Hierarchie‘ im Sinne der Organisationstheorie ein soziales Beziehungsmuster bezeichnet, bei dem eine übergeordnete Instanz durch Entscheidungs- und Weisungsbefugnisse eine Koordinationsfunktion für das betreffende System wahrnimmt, handelt es sich bei einer sog. ‚zentralörtlichen Hierarchie‘ nicht um eine ‚Organisation‘ im strengen Sinne, sondern nur um ein Strukturmuster raumwirtschaftlicher Beziehungen ohne Koordinationsinstanzen! Der hier verwendete Hierarchiebegriff ist insofern mißverständlich und nur in einem verallgemeinerten Sinne als Beschreibungsmuster zu verstehen.

Zentralen Orte erklären (HEINRITZ u. a. 1979; HEINEBERG 1980; HEINEBERG u. MAYR 1986; VOGT 1988).

Zumindest für die wirtschafts- und stadtgeographische Forschung ist deshalb die Schlußfolgerung zu ziehen, nicht krampfhaft an der alten Theorie festzuhalten, wenn sich aus ihr wenig fruchtbare neue Ansatzpunkte für eine weiterführende Theoriebildung ableiten lassen. Dies heißt natürlich nicht, daß die Themenfelder, für die die Theorie der Zentralen Orte einst konzipiert wurde, obsolet geworden wären. Aber die Forschungsstränge, die P. SCHÖLLER noch 1972 unter dem Etikett ‚Zentralitätsforschung‘ zusammenfassen konnte, haben sich inzwischen weiter ausdifferenziert (HEINRITZ 1985) und dabei mindestens drei relativ selbständige Zweige gebildet:

- Geographie der Städtesysteme (vgl. BARTELS 1979),
- Geographie des Einzelhandels,
- Geographie der unternehmensorientierten Dienstleistungen.

Auf allen drei Feldern wird diesseits und jenseits der Disziplingrenzen der Geographie intensiv gearbeitet, und auch für die künftige Forschung liegt hier ein erhebliches Potential an offenen Fragestellungen – aber eben jenseits der traditionellen Zentrale-Orte-Theorie!

3 Zur Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik

Auch in der raumplanungstheoretischen Diskussion sowie (mit einem gewissen *time lag*) in der Praxis der (bundesdeutschen) Landes- und Regionalplanung läßt sich ein langweiliger Zyklus ausmachen, der die Karriere und Krise des Zentrale-Orte-Konzepts beschreibt und der verblüffend dem Zyklus der Zentrale-Orte-Theorie in der Grundlagenwissenschaft Geographie ähnelt. Über die Ursachen dieses Synchronismus läßt sich in Ermangelung genauerer Untersuchungen derzeit nur spekulieren. Vermutlich war weniger eine direkte Einwirkung der Geographie auf die Landes- und Regionalplanung die Ursache als vielmehr die Auswirkung allgemeiner gesellschaftlicher Entwicklungen, beispielsweise die Planungs- und Modernisierungseuphorie der Jahre zwischen 1965 und 1975 und der seitdem dominierende post-moderne Planungs-skeptizismus.

Die erste Phase des landes- und regionalplanerischen Zentrale-Orte-Zyklus beginnt mit dem Originalwerk CHRISTALLERS von 1933. Dies ist insofern berechtigt, als bereits die klassischen Fassungen der Theorie bei CHRISTALLER (1933) ebenso wie bei LÖSCH (1940) einen explizit normativen Charakter

besitzen. Beide Autoren zielten nämlich nicht nur auf eine Erklärung empirischer Phänomene im Rahmen einer zweckfreien wissenschaftlichen Erkenntnis, sondern vor allem auf die Ableitung ‚idealer‘ Siedlungs- und Marktsysteme. Tatsächlich besitzt das aus der Theorie ableitbare Raummodell der Zentralen Orte und ihrer Bereiche unter den gesetzten Prämissen die Eigenschaft eines gesamtwirtschaftlichen Optimums: Es maximiert die Anzahl der Anbieter(standorte) und führt damit zu einer optimalen Ausschöpfung des gegebenen Marktpotentials. Zugleich ist die Summe der von den Nachfragern aufzubringenden Transportkosten ein Minimum, so daß eine optimale Versorgung der Bevölkerung gegeben ist. Die Optimumeigenschaft des Modells besteht also sowohl auf der Anbieter- als auch auf der Nachfrageseite! CHRISTALLER und LÖSCH verstanden ihr deduktiv abgeleitetes Raummodell durchaus als normatives Idealmodell, dem eine vielfach defizitäre und verbesserungsbedürftige Wirklichkeit gegenüberstand. Diese Eigenschaft begründete bereits früh die Attraktivität der Zentrale-Orte-Theorie für die Raumplanung.

Einer unmittelbaren Übertragbarkeit des Modells in die Realität stehen jedoch die restriktiven Prämissen und der statische Charakter der Theorie entgegen. Es wäre deshalb ein 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 Verifizierungsversuche CHRISTALLERS sowie die am Zentrale-Orte-Modell orientierte Siedlungsplanung im niederländischen Nordost-Polder.

Die zweite, von etwa 1950 bis 1965 reichende ‚Wachstumsphase‘ wird charakterisiert durch die vielfältigen Diskussionen zur Etablierung des Systems der räumlichen Planung in Deutschland. Hingewiesen sei hier nur auf den 1955 eingesetzten Sachverständigenausschuß für Raumordnung (SARO), dem bekanntlich u. a. die Geographen KURT BRÜNING und THEODOR KRAUS angehörten und der 1961 das sog. SARO-Gutachten vorlegte. An der Schwelle zur dritten Phase, der Reifephase, stehen der erste Raumordnungsbericht der Bundesregierung von 1963 sowie das Raumordnungsgesetz von 1965.

Von Anfang an war das Zentrale-Orte-Konzept ein wichtiger Baustein der sich konstituierenden überörtlichen Raumplanung (KRONER 1964; DIETRICH 1966). Allerdings haben sich im Laufe der Zeit die Akzentuierungen der mit dem Instrument der Zentralen Orte angestrebten Raumplanungsziele erheblich verändert: In den fünfziger Jahren standen zunächst die Probleme ländlicher Räume und die Rolle

ländlicher Unterzentren im Mittelpunkt des raumordnungspolitischen Interesses (VAN DEENEN 1964; FISCHER 1969). Um einer ‚passiven Sanierung‘ zentrenferner ländlicher Räume infolge massiver Abwanderungen in die Ballungsräume entgegenzuwirken, wurde der gezielte Ausbau ländlicher Mittelpunktsiedlungen angestrebt. Sie sollten nicht nur eine ausreichende öffentliche und private Grundversorgung (Schulen, Sporteinrichtungen, Kreditinstitute, landwirtschaftliche Genossenschaften etc.) gewährleisten, sondern im Regelfall auch Standorte für Industrie und Gewerbe sein.

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‘.

Schon die Terminologie des ROG läßt die eindeutig urbanisierungs- und modernisierungsorientierte Zielrichtung der Zentrale-Orte-Politik erkennen, indem zentrenfernen ländlichen Räumen in geradezu diskriminierender Weise ‚zurückgebliebene Lebensbedingungen‘ unterstellt werden, die vermeintlich nur durch einen Ausbau der Zentralen Orte auf einen zeitgemäßen Stand gebracht werden können. Auf der anderen Seite ist aber anzuerkennen, daß die massive Förderung eines dichtmaschigen Netzes ländlicher Unterzentren, für die in den 60er Jahren noch Mindest-Tragfähigkeiten von nur rund 5000 Einwohnern angenommen wurden (z. B. bei ISBARY 1965), tatsächlich einer weiträumigen Verödung ländlicher Räume entgegengewirkt hat, wie ein Vergleich mit Ländern wie Frankreich deutlich macht. Zumindest in dieser Phase ist das Zentrale-Orte-Konzept kein Konzept der räumlichen Zentralisierung, sondern eher des dezentralisierenden Ausbaus der Infrastruktur gewesen!

Während der dritten, von ungefähr 1965 bis 1975 dauernden Phase legten sämtliche Länder 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 EntschlieÙung vom 8. 2. 1968 eine vierfache Stufung in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren. Dieses Klassifikationssystem war bereits in den fünfziger Jahren von der landeskundlichen Zentralitätsforschung entwickelt worden (MEYNEN, KLÖPPER u. KÖRBER 1957) und wurde dann in den sechziger Jahren vom Zentralaussschuß für deutsche Landeskunde für das große Projekt der landeskundlichen Bestandsaufnahme der zentralörtlichen Gliederung zugrunde gelegt (KLUCZKA 1970).

In einer weiteren EntschlieÙung forderte die MKRO 1970, die überörtlichen Versorgungsfunktionen der Zentralen Orte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen. Seitdem ist in vielen Bundesländern ein Zentrale-Orte-Ansatz in das System des kommunalen Finanzausgleichs eingearbeitet worden. Damit hatte endgültig die Hochphase des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumplanung begonnen.

Während in den sechziger Jahren die Ebene der niederrangigen Zentralen Orte und Nahbereiche der ländlichen Räume im Mittelpunkt stand, verlagerte sich die Aufmerksamkeit der Raumordnungspolitik in den siebziger Jahren auf die Mittel- und Oberzentren. Maßgeblich dafür waren die vergrößerten Aktionsräume der Bevölkerung infolge der Privatmotorisierung, veränderte Vorgaben der Fachplanungen für Mindestgrößenschwellen (z. B. für Schulen) sowie eine zunehmende Kritik an dem ambitionierten und kostspieligen Ziel eines flächendeckenden, am Raster der Nahbereiche orientierten dezentralen Ausbaus der Versorgung. In einer EntschlieÙung vom 15. 6. 1972 betonte die MKRO die herausragende Bedeutung der Mittelzentren und Mittelbereiche für die Versorgung der Bevölkerung und fügte einen Katalog für die anzustrebende Ausstattung der Mittelzentren bei.

Das aus der Theorie der Zentralen Orte abgeleitete Zentrale-Orte-Konzept war zunächst nur versorgungsorientiert. Zur Verwirklichung des Postulats gleichwertiger Lebensbedingungen zielte es primär auf die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Diensten in zumutbarer Entfernung, wobei sowohl die Zentralen Orte selbst als auch ihre Bereiche und die darin implizierte normative Bestimmung der zumutbaren Erreichbarkeiten hierarchisch gestaffelt sind.

Nachdem bereits 1968 eine Empfehlung des Beirats für Raumordnung die Bedeutung der Zentralen Orte als Standorte für Gewerbe und Industrie betont hatte, kreiste in den siebziger Jahren eine lebhaft Diskussions um die Bestrebung, die Versorgungsauf-

gaben der in den Programmen und Plänen ausgewiesenen Zentralen Orte um die Entwicklungsfunktion zu erweitern. Als theoretische Begründung diente in erster Linie die Wachstumspoltheorie. Demnach galten nur Zentrale Orte mittleren und höheren Ranges aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Ausstattung und der daraus resultierenden Möglichkeiten zur Nutzung von Agglomerations- und Urbanisationsvorteilen als geeignete Standorte für die gewerbliche Entwicklung.

Im Raumordnungsbericht 1974 und im Bundesraumordnungsprogramm (BROP) von 1975 führte diese Überlegung zum Konzept der sog. ‚Entwicklungszentren‘, d. h. ausgewählten Mittel- und Oberzentren, die als Schwerpunkte der gewerblichen Entwicklung in Regionen mit Strukturschwächen zum Abbau regionaler Disparitäten beitragen sollten. In konzeptioneller Hinsicht sind Entwicklungszentren ein Element des sog. punkt-achsialen Raumstrukturmodells, das aus einem großräumigen System von Zentren (Knoten) und verbindenden Entwicklungsachsen besteht. Allerdings enthält das BROP keine explizite Darstellung der Entwicklungszentren, sondern überläßt diese Aufgabe den Ländern.

Die einzelnen Bundesländer gingen in ihren Programmen und Plänen mit der Erweiterung des (normativen) Zentrale-Orte-Begriffs um die Entwicklungsfunktion unterschiedlich weit (DÖHNE u. GRUBER 1976). Während die Arbeitsmarktfunktion generell zu den Aufgaben eines Zentralen Ortes gerechnet wurde, betonten insbesondere Baden-Württemberg und Bayern darüber hinaus die Funktion der Zentralen Orte als Instrument der umfassenden Struktur- und Standortpolitik. Nordrhein-Westfalen trennte zwar analytisch zwischen den Versorgungsaufgaben der Zentralen Orte und den Entwicklungsaufgaben von Zentren, doch kam die Überlagerung beider Funktionen dadurch zum Ausdruck, daß im LEP I/II von 1979 nur sämtlichen Zentralen Orten mittlerer und höherer Stufe zugleich die Funktion von Entwicklungsschwerpunkten zugewiesen wurde.

Die um die Entwicklungsaufgabe erweiterte Funktionszuschreibung führt in der Praxis dazu, daß Zentrale Orte zunehmend als Instrument zur Erreichung umfassender entwicklungs- und raumordnungspolitischer Ziele aufgefaßt werden (KIRSTEN 1983). Die sog. ‚zentralörtliche Gliederung‘ wird damit letztlich zu einem raumplanerischen Standortraster mit Allzweckcharakter und ein Zentraler Ort zu einer Gemeinde bezüglich ihrer raumplanerischen Funktion überhaupt. Eine solche verwässerte Begriffsverwendung führt jedoch zur Konfusion, da der konstitutive Bezug zur Theorie der Zentralen Orte verloren geht.

Eine ungeahnte politische Aktualität erhielt das Zentrale-Orte-Konzept in den Jahren zwischen 1967 und 1975, als in allen Flächenländern kommunale Gebietsreformen durchgeführt wurden. Zwar gab es zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede bei den Prinzipien und Richtwerten, doch bestand ein weitgehender, auch parteiübergreifender Konsens in der Zielsetzung, durch die Schaffung größerer kommunaler Einheiten leistungsfähigere Verwaltungsstrukturen zu schaffen. Während die Reformen in Bayern, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein verhältnismäßig moderat ausfielen, entschieden sich Nordrhein-Westfalen und das Saarland zu ausgesprochen radikalen Lösungen, indem sie von einem Richtwert von 8000 Einwohnern als Mindestgröße für eine ‚leistungsfähige‘ Gemeinde ausgingen, so daß in den ländlichen Landesteilen vielfach sehr großflächige Gemeinden entstanden. Für die Neuordnung der kommunalen Landkarte diente die landeskundliche Bestandsaufnahme der zentralörtlichen Bereichsgliederung geradezu als Schnittmuster, indem in den ländlichen Gebieten vielfach ganze Nahbereiche und in den Ballungsräumen häufig ganze Mittelbereiche zu Gemeinden zusammengeschlossen wurden.

Es ist indessen nicht zutreffend, das Zentrale-Orte-Konzept für die zentralisierenden Reformen und die aus heutiger Sicht vielfach als überdimensioniert eingeschätzten Gemeindegrößen verantwortlich zu machen (so z. B. HENKEL u. TIGGEMANN 1990). Entscheidend waren vielmehr die starre Fixierung auf schematisch ermittelte und viel zu hoch angesetzte verwaltungswissenschaftliche Richtwerte und die Vorstellung, durch mutige großräumige Lösungen zukunftssichere Siedlungsstrukturen schaffen zu können. Insofern spiegelt sich in den Entscheidungen zur kommunalen Neugliederung, insbesondere in Nordrhein-Westfalen und im Saarland, aber auch in anderen umstrittenen Fällen wie dem rückgängig gemachten Zusammenschluß von Gießen und Wetzlar zur Stadt ‚Lahn‘, die ausgeprägte Modernisierungs- und Planungseuphorie jener Jahre.

Das Zentrale-Orte-Konzept wurde zwar als Instrument zur Umsetzung der Neugliederungsgrundsätze benutzt, aber es war nicht die Ursache für die Überdimensionierung der kommunalen Zuschnitte. Auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung lassen sich nämlich ebenso gut kleinräumigere Kommunalgliederungen, die von niedrigeren Mindestgrößen wie z. B. 1000 oder 2000 Einwohnern ausgehen, erarbeiten. Das Zentrale-Orte-Konzept enthält a priori weder eine zentralisierende noch eine dezentralisierende Zielsetzung, entscheidend ist vielmehr, für

welche Ziele es als Instrument eingesetzt wird. Der spezifische Beitrag des Zentrale-Orte-Konzepts zur kommunalen Neugliederung liegt nicht in der Dimensionierung der Lösungen, sondern in dem Prinzip, solche Orte zu Gemeinden (bzw. Verwaltungsgemeinschaften) zusammenzuschließen, die durch enge zentralörtliche Verflechtungen bereits miteinander verbunden sind. Wie empirische Untersuchungen in Nordrhein-Westfalen denn auch gezeigt haben, sind gerade auch im ländlichen Raum die Lösungen der Neugliederungsgesetze immer dann rasch von der Bevölkerung akzeptiert worden, wenn die Gemeindegrenzen den bestehenden zentralörtlichen Interaktionsmustern der Bevölkerung entsprechen, während zentralörtlich nicht fundierte, insbesondere mehrpolige Gemeindebildungen häufig bis heute mit erheblichen Akzeptanz- und Integrationsproblemen kämpfen (SCHÖLLER 1983/84).

Bis zur Mitte der siebziger Jahre war die Implementierung des Zentrale-Orte-Konzepts in den Programmen und Plänen der Landes- und Regionalplanung der Länder praktisch abgeschlossen. Deshalb kann hier auch die Schwelle zwischen der dritten Phase, der Reifephase, und der vierten Phase, der Abschwungphase, angesetzt werden. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und zu Beginn der achtziger Jahre konzentrierte sich die raumordnungspolitische Diskussion zunehmend auf die Ausweisung von Oberzentren und die Abgrenzung von Oberbereichen. In einer Entschließung vom 16. 6. 1983 betonte die MKRO die besondere raumordnungspolitische Bedeutung der Oberzentren und benannte einen Katalog typischer oberzentraler Einrichtungen. Neben den Versorgungsfunktionen wurde zunehmend die Rolle der Oberzentren als Zentren regionaler Arbeitsmärkte und als Standorte hochwertiger Infrastruktur, beispielsweise des Verkehrs, einbezogen und den Oberzentren eine entscheidende Bedeutung als Kerne „ausgeglichener Funktionsräume“ zugemessen. Allerdings kam es nicht zu einer Festlegung von Oberzentren und ihrer Verflechtungsbereiche auf der Bundesebene, und auch das Raumordnungskonzept der ausgeglichenen Funktionsräume konnte sich in der Praxis nicht durchsetzen.

Im Zuge des tendenziellen Bedeutungsverlusts der Raumordnung und der zunehmenden Kritik an vermeintlich starren Raumstrukturmodellen mehrte sich in den achtziger Jahren auch die Kritik am Zentrale-Orte-Konzept. An seiner Verankerung in den Gesetzen, Programmen und Plänen der Raumplanung änderte sich jedoch nichts. Die Förderung von Zentralen Orten gehört gemäß § 2 Abs. 1 ROG zu den Grundsätzen der Raumordnung in Deutschland und

in allen Bundesländern unverändert zu den verbindlichen Zielen und Instrumenten der Landes- und Regionalplanung.

Zu Beginn der neunziger Jahre erlebte das Zentrale-Orte-Konzept aufgrund der deutschen Einigung und der Dynamik der europäischen Raumentwicklung eine gewisse Renaissance. Nach dem Muster der alten Bundesländer fand es Eingang in die Programme und Pläne der neuen Bundesländer, wo es insbesondere als Leitlinie für die weitreichenden Infrastrukturplanungen dient. Neue Aufgaben der Raumordnung stellen sich auch auf der europäischen Ebene. Hier bildet der hierarchische Aufbau des Städtensystems einen wesentlichen Ausgangspunkt für erste Ansätze einer europäischen Raumordnungspolitik.

Die praktische Relevanz des Zentrale-Orte-Konzepts für die reale Siedlungs- und Raumentwicklung wird in der Forschung durchaus kontrovers eingeschätzt. Naturgemäß ist der Einfluß in solchen Bereichen, die unmittelbar dem raumwirksamen Handeln des Staates zuzurechnen sind, am größten. Hier sind in erster Linie die öffentliche Infrastrukturplanung (insb. Krankenhäuser, Schulen, Hochschulen usw., vgl. BAHRENBURG 1985) sowie die Verwaltungsgebietsreformen der letzten Jahre bzw. Jahrzehnte (in den neuen bzw. alten Bundesländern) zu nennen. Im privatwirtschaftlichen Bereich, z. B. im Einzelhandel, werden Standortentscheidungen nur indirekt und mit dem verfügbaren raumordnungspolitischen Instrumentarium nur teilweise zielgerecht beeinflusst, insbesondere durch die Regional- und Bauleitplanung. Hingegen hat sich das Zentrale-Orte-Konzept als weitgehend unwirksam zur Steuerung der allgemeinen Siedlungsentwicklung erwiesen, speziell zur Vermeidung des weiteren dispersen Siedlungswachstums.

4 Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute

Wie ist die Stellung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung heute sowie in der näheren Zukunft einzuschätzen? Ist es ebenso wie die Zentrale-Orte-Theorie in der Wissenschaft weitgehend obsolet geworden, oder ist die unverändert prominente Stellung des Zentrale-Orte-Konzepts in der institutionalisierten Landes- und Regionalplanung Deutschlands unumstritten und berechtigt? Unsere im folgenden näher zu begründende These lautet: Es gibt gute Gründe, und zwar sowohl unverändert gültige alte als auch neue Gründe, an dem Zentrale-Orte-Konzept grundsätz-

lich festzuhalten. Allerdings bedarf das Konzept einer Weiterentwicklung. Die Begründung für diese These soll durch eine Auseinandersetzung mit den wichtigsten Einwänden, die in den letzten Jahren in der Theorie und Praxis der Raumplanung gegen das Zentrale-Orte-Konzept vorgebracht worden sind, entwickelt werden (FISCHER 1988; HENKEL 1990; STIENS 1990; KOSCHITZ 1993). Vor allem fünf ernstzunehmende Argumente lassen sich unterscheiden:

Erstens wird argumentiert, daß sich das Zentrale-Orte-Konzept als weitgehend wirkungslos erwiesen habe. Während auf dem Papier hehre Ziele des Ausbaus von Zentralen Orten und Achsen sowie der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte formuliert worden seien, sei die tatsächliche Entwicklung von diesen Planungen gar nicht beeinflusst worden und deshalb auch ganz anders verlaufen. Dies ist die ‚*Wirkungslosigkeits-Hypothese*‘.

Zweitens habe sich das Zentrale-Orte-Konzept vor allem für den ländlichen Raum geradezu als eine Katastrophe erwiesen. Die Zentralisierung der Infrastruktur wie beispielsweise der Schulen, Post, Bahn usw. sowie die häufig an die Zentralen Orte angelehnte Bildung von ländlichen Großgemeinden im Zuge der kommunalen Neugliederung habe zur Verödung des ländlichen Raums geführt und die Identität nichtzentraler Dörfer zerstört. Dieses Argument kann man als ‚*Zentralisierungs-*‘ oder auch ‚*Dorfverödungs-Hypothese*‘ bezeichnen.

Drittens seien hierarchische Zentrale-Orte-Systeme generell als Zielvorstellung obsolet. Längst Realität geworden und auch entwicklungspolitisch durchaus wünschenswert sei vielmehr die Ausbildung von Funktionsspezialisierungen von Städten und Gemeinden sowie ihre Kooperation in ‚*Städtenetzen*‘. Deren innere Organisation werde jedoch nicht durch ‚*Hierarchie*‘, sondern durch ein flexibles Verhältnis von Konkurrenz und Kooperation geprägt. Überhaupt sei die hierarchische zentralörtliche Organisationsform von Städtesystemen charakteristisch für die vergangene Epoche des ‚*Fordismus*‘; in der gegenwärtigen Ära des ‚*Post-Fordismus*‘ werde die zentralörtliche Hierarchie immer mehr ergänzt oder sogar ersetzt durch Formen der flexiblen Spezialisierung im Städtesystem. Dieses Argument nennen wir die ‚*Funktionsspezialisierungs-Hypothese*‘.

Viertens sei das Zentrale-Orte-Konzept zu rigide und starr, so daß es die notwendige Flexibilität der Landes- und Regionalplanung behindere. Deren Anliegen sei heute nicht mehr die räumliche Verteilung von Wachstum oder die räumliche Umverteilung von Ressourcen, sondern vor allem die flexible

Moderation von regionalen Entwicklungsprozessen und das Management von konkreten Projekten. Mit diesem veränderten Verständnis von Planung als Landes- und Regional-Management sei das Zentrale-Orte-Konzept nicht mehr kompatibel. So etwa lautet die ‚*Inflexibilitäts-Hypothese*‘.

Fünftens schließlich sei das Zentrale-Orte-Konzept in wirtschaftspolitischer Sicht nicht nur unnützlich, sondern ordnungspolitisch sogar verwerflich. Es zielt im Effekt auf eine räumliche Lenkung von Investitionen, speziell im Einzelhandel und im Dienstleistungssektor. Eine Lenkung und damit implizit eine Einschränkung der Standortwahlen von Investoren behindere die privatwirtschaftliche Investitionstätigkeit und mindere letztlich die volkswirtschaftliche Allokationseffizienz. Pointiert zugespitzt: Das Zentrale-Orte-Konzept gehöre deshalb in die Mottenkiste sozialistischer Folterinstrumente der freien Marktwirtschaft. Dieses Argument möge als ‚*Investitionsbehinderungs-Hypothese*‘ bezeichnet werden.

Eine gründliche Diskussion dieser Argumente hat bisher weder in der Raumplanung noch in den planungsbezogenen Grundlagenwissenschaften stattgefunden, obwohl die praktische politische Relevanz eines solchen Diskurses auf der Hand liegt. Auch hier können nur vorläufige Überlegungen zur Bewertung der fünf Hypothesen und zu den daraus zu ziehenden praktischen Konsequenzen für die Raumordnungspolitik zur Diskussion gestellt werden.

(1) Zur ‚*Wirkungslosigkeits-Hypothese*‘:

Tatsächlich ist unbestreitbar, daß die mit dem Zentrale-Orte-Konzept verfolgten raumordnungspolitischen Zielsetzungen nicht in vollem Umfang erreicht worden sind: Weder die schleichende Ausbreitung disperser Streusiedlungen noch die Entwicklung dezentraler Einzelhandelsstandorte ‚auf der grünen Wiese‘ konnten verhindert werden, und die Standortentwicklung des Einzelhandels in den neuen Bundesländern scheint die Wirkungslosigkeit des Zentrale-Orte-Konzepts besonders einprägsam zu dokumentieren. Dennoch ist diese Hypothese in sich nicht schlüssig, und umgekehrt wird geradezu ‚ein Schuh daraus‘. Mangelnde Wirksamkeit muß nämlich nicht gegen das Konzept selbst sprechen, sondern verweist primär auf Defizite der praktischen Umsetzung. Gerade das Desaster in der Einzelhandelsentwicklung in den neuen Ländern zeigt, zu welchen räumlichen Strukturen der Markt führen kann, wenn die Landes- und Regionalplanung nicht funktioniert (HARTOG-NIEMANN u. BOESLER 1994; JÜRGENS 1994 a, 1994 b). Die wesentlichen Fehlentwicklungen sind

dort bekanntlich eingeleitet worden, als in der Übergangszeit der Jahre 1990–92 von vielen Gemeinden Baurechte geschaffen wurden, bevor die Länder eine funktionsfähige Landes- und Regionalplanung institutionalisiert hatten.

Allerdings hat die Raumplanung auch in den alten Bundesländern längst nicht alle Fehlentwicklungen verhindern können. Teilweise sind die Instrumente zu spät entwickelt worden (wie beispielsweise zur baurechtlichen Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch die Novellierung der Baunutzungsverordnung im Jahre 1977), teilweise mangelt es auch an einer bewußten raumpolitischen Einstellung und dem politischen Willen der kommunalen und regionalen Planung sowie der Landesregierungen, die durchaus vorhandenen Steuerungsinstrumente konsequent und wirksam einzusetzen.

Es wäre jedoch maßlos übertrieben, der mit dem Zentrale-Orte-Konzept operierenden Landes- und Regionalplanung völlige Wirkungslosigkeit zu unterstellen. Das Problem liegt eher darin, daß die Verhinderung von Fehlentwicklungen in der Öffentlichkeit vielfach nicht als Leistung der Raumplanung erkannt und gewürdigt, sondern unbewußt als Ergebnis des Marktgeschehens gedeutet wird. Erst ein bewußter Vergleich der (westdeutschen) Siedlungsstrukturen mit Ländern ohne eine ausgeprägte Raumplanungstradition wie Belgien, Italien oder den USA zeigt auf, daß die in den alten Bundesländern heute bestehende Siedlungsstruktur weder ausschließlich als Ergebnis von Marktprozessen noch ausschließlich als Resultat der Raumplanung, sondern nur aus deren Zusammenwirken gedeutet werden kann. Vielfach ist nicht bewußt, daß ohne die Raumplanung zumindest in den alten Bundesländern heute eine ganz andere Siedlungsstruktur bestünde. Sie wäre vermutlich durch größere Agglomerationen und entleerte ländliche Räume, aber auch durch eine stärkere suburbane Zersiedlung geprägt und wirkte somit wahrscheinlich sozial deutlich diskriminierender als das tatsächlich bestehende Siedlungssystem.

(2) Zur ‚Zentralisierungs-‘ bzw. ‚Dorfverödungs-Hypothese‘:

Zunächst einmal ist auf den offenkundigen Widerspruch zur ersten Hypothese zu verweisen, denn wenn das Zentrale-Orte-Konzept so wirkungslos war, kann es doch wohl kaum zur Verödung im ländlichen Raum beigetragen haben. Aber auch wenn eine nachhaltige Wirksamkeit der am Zentrale-Orte-Konzept ausgerichteten Landes- und Regionalplanung auf den ländlichen Raum unterstellt wird, ist die vor allem von GERHARD HENKEL wiederholt (u. a. 1990)

vorgebrachte These von der zentralisierenden und dorfverödenden Wirkung des Zentrale-Orte-Konzepts nicht überzeugend, und zwar aus zwei Gründen:

Erstens wird dem Zentrale-Orte-Konzept unterstellt, es impliziere gewissermaßen seinem Wesen nach eine Zentralisierung, d. h. eine räumliche Konzentration zugunsten eines Zentrums und zu Lasten der nichtzentralen ‚Fläche‘. Dieser Eindruck mag teils aus der sprachlichen Ähnlichkeit von ‚Zentralität‘ und ‚Zentralisierung‘, teils aus der faktischen Zentrale-Orte-Politik der 70er und 80er Jahre mit ihrer sukzessiven Maßstabsvergrößerung (KUNST 1989) resultieren, doch ist der Zusammenhang weder logisch zwingend noch faktisch gegeben. So wurde bereits oben darauf hingewiesen, daß wenigstens bis zu den sechziger Jahren das Zentrale-Orte-Konzept im ländlichen Raum eher ein Konzept zum flächendeckenden, dezentralen Ausbau bzw. Erhalt der grundzentralen ländlichen Infrastruktur gewesen ist. Ohne diese auf die Stützung ländlicher Grundzentren gerichtete Politik, die freilich kleinräumige Kontraktionsprozesse innerhalb der Nahbereiche in Kauf nahm, wäre es in Deutschland vermutlich zu ähnlich weitreichenden passiven Sanierungsprozessen wie beispielsweise in Frankreich und Italien gekommen!

Allerdings hat es diese Politik nicht vermocht, den fortschreitenden Zentralisierungsprozessen in den ländlichen Räumen und speziell den infrastrukturellen Verödungsprozessen der nichtzentralen Dörfer wirksam zu begegnen (KLUCZKA u. a. 1981, KUNST 1985, 1989). Der entscheidende Grund lag jedoch nicht im raumplanerischen Zentrale-Orte-Konzept, sondern primär in dem betriebswirtschaftlich vermeintlich notwendigen Anstieg der Mindest-Tragfähigkeiten für zentrale Einrichtungen. So hat im Einzelhandel weniger die Zentrale-Orte-Politik, sondern primär das Sterben der sog. ‚Tante-Emma-Läden‘ aufgrund der mangelnden Rentabilität von Kleinbetrieben (KROGMANN u. PRIEBIS 1988) und der durch die öffentliche Planung gar nicht zu verhindernden Ausweitung der Einzugsbereiche von Supermärkten, SB-Warenhäusern und anderen großflächigen Betriebsformen zu einer Zentralisierung vor allem zugunsten der Mittelzentren geführt. Im Bereich der öffentlichen Infrastruktur wurde derselbe Prozeß durch die einzelnen Fachplanungen forciert, zumeist mit dem Argument, erst durch drastisch heraufgesetzte Mindest-Tragfähigkeiten könnten hinreichend große und damit leistungsfähige Organisationseinheiten gebildet werden (KUNST 1985). Beispielhaft verwiesen sei hier nur auf die Schulplanung, für die in den 60er und 70er Jahren Modernisierung praktisch gleichbedeutend mit dem Kampf gegen die Zwerg-

schulen und für die Bildung großer, intern differenzierter Mittelpunktschulen war. Die Auswirkungen dieser Zentralisierung auf die drastische Verlängerung der Schulwege und die kulturelle Verödung der Dörfer, die ihre Schule verloren, wurden hingegen kaum beachtet. Allerdings hat auch die Wissenschaft viel zuwenig auf diese Auswirkungen verwiesen und sich den vermeintlichen Sachzwängen gebeugt.

Das Zentrale-Orte-Konzept war also nicht die Ursache, wohl aber ein Instrument der zentralisierenden Infrastrukturplanung. Die entscheidenden Gründe für die Zentralisierung liegen hingegen auf anderen Gebieten: im Bereich der privatwirtschaftlichen Infrastruktur im betriebswirtschaftlich bedingten Strukturwandel, im Bereich der öffentlichen Infrastruktur bei der aus heutiger Sicht geradezu naiven Annahme, die Effizienz von Verwaltungen und Einrichtungen wie Schulen usw. sei eine Funktion ihrer Größe, so daß ein Kahlschlag der kleinen Einrichtungen unterhalb der drastisch heraufgesetzten Mindestgrößen zum Sachzwang erklärt wurde. Rückblickend kann man sich nur wundern, daß diese Form der harten zentralisierenden Modernisierungspolitik von der betroffenen Bevölkerung in den nicht-zentralen Dörfern wie auch von der Wissenschaft ohne größeren artikulierten Protest hingenommen wurde. Daß diese Entwicklung zumindest teilweise keineswegs zwangsläufig war, zeigen beispielhaft Länder wie Dänemark und die Schweiz, wo die dezentralen Versorgungssysteme nicht so bedenkenlos vermeintlichen Sachzwängen geopfert und mit viel Phantasie und innovativen Ideen besser erhalten werden konnten (PRIEB 1990).

Welche Möglichkeiten auf diesem Gebiet existieren, hat die leider von der Praxis viel zuwenig beachtete Arbeit von F. KUNST (1985) aufgezeigt. Er schlägt vor, das herkömmliche Zentrale-Orte-Konzept ‚nach unten‘ um zwei weitere Stufen der sog. ‚Basiszentren‘ und ‚Nachbarschaftszentren‘ zu ergänzen. Selbstverständlich müssen solche Konzepte das Problem der geringen Tragfähigkeiten dezentraler ländlicher Standorte berücksichtigen, beispielsweise durch die Bündelung von Angeboten in kombinierten Service-Läden oder durch mobile Dienste (PRIEB 1990). Für unseren Argumentationszusammenhang ist jedoch entscheidend, daß solche Konzepte einer dezentralen Infrastrukturpolitik mit dem Prinzip des Zentrale-Orte-Konzepts voll kompatibel sind.

(3) Zur ‚Funktionsspezialisierungs-Hypothese‘:

Zunächst ist darauf zu verweisen, daß auch die Zentrale-Orte-Theorie durchaus Funktionsspeziali-

sierungen kennt, denn bekanntlich haben nur die theoretischen Modelle mit festem k -Wert (sog. CHRISTALLER-Hierarchien) eine streng hierarchisch gestufte Form, während das von A. LÖSCH abgeleitete Modell mit variablem k -Wert Funktionsspezialisierungen einzelner Orte enthält. Diese Diskussion hat zwar keine unmittelbare praktische, sondern nur eine theoretische Bedeutung, sie zeigt aber, daß sich zentralörtliche Strukturen und Funktionsspezialisierungen keineswegs grundsätzlich gegenseitig ausschließen (BUURSINK 1975).

Noch wichtiger ist die bereits oben angesprochene und in der bisherigen wissenschaftlichen Diskussion merkwürdigerweise kaum beachtete Verschiedenheit der verwendeten Hierarchiebegriffe. Es ist ein grundlegendes Mißverständnis, wenn die funktionale Differenzierung der Städte und Gemeinden in einem Zentrale-Orte-System als ‚Hierarchie‘ bezeichnet wird und dabei implizit der spezielle Hierarchiebegriff der Organisationstheorie gemeint ist. Eine Zentrale-Orte-‚Hierarchie‘ besteht bekanntlich nicht aus organisatorischen Über- und Unterordnungen mittels Kommandostrukturen und Abhängigkeiten, sondern nur aus abgestuften Größen- und Funktionsverteilungen. Insofern wird der Hierarchiebegriff hier lediglich in einem allgemeinen Sinne verwendet. Das Verhältnis der Zentralen Orte untereinander ist nicht ‚hierarchisch‘ im engeren Sinne, sondern ‚funktional‘ im Sinne einer bestimmten Form der räumlichen Arbeitsteilung.

Es besteht deshalb auch kein prinzipieller Widerspruch, sondern ein komplementäres Verhältnis zwischen dem Zentrale-Orte-Konzept und den gegenwärtig viel diskutierten ‚Städtenetzen‘. Diese werden durch mittelfristig angelegte, auf mehrere Problemfelder gerichtete Kooperationen einer kleinen Gruppe von Städten bzw. Gemeinden konstituiert, wobei der entscheidende Punkt in dem politischen Willen zur Zusammenarbeit und den darauf gerichteten Handlungen der kommunalen Akteure liegt. Zur strukturellen Ebene eines Zentrale-Orte-Systems ist die politisch-administrative Handlungsebene jedoch komplementär, d. h. Städteneetze können sich in unterschiedlichsten zentralörtlichen Konfigurationen bilden, ohne dadurch die Struktur eines Zentrale-Orte-Systems zu sprengen. Denkbar sind beispielsweise Kooperationen zwischen benachbarten annähernd gleichrangigen ländlichen Zentren (vgl. PRIEB 1996) oder Kooperationen zwischen einem Oberzentrum und benachbarten Mittelzentren im Sinne eines Stadt-Umland-Verbundes, aber auch Kooperationen zwischen weiter entfernt liegenden Oberzentren wie das Städteneetz München–Augsburg–Ingolstadt.

Während ein Zentrale-Orte-System ein stabiles, nur historisch wandelbares Strukturmuster eines Städte-systems ist, sind Städtetnetze eine relativ flexible, allenfalls mittelfristig angelegte Form der institutionalisierten Koordinierung kommunalpolitisch-administrativen Handelns.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich für die Rolle des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumplanung die Konsequenz, ein landesplanerisches Zentrale-Orte-System nur als ein allgemeines räumliches Ordnungsschema aufzufassen, das im Einzelfall flexibel zu handhaben ist und in dessen Rahmen beispielsweise sich durchaus Funktionsspezialisierungen entwickeln können. Ein Zentrale-Orte-Konzept darf nicht zur Zwangsjacke für die Standortentscheidungen des regional- und kommunalpolitischen Handelns werden.

(4) Zur ‚Inflexibilitäts-Hypothese‘:

Der Vorwurf der Rigidität bzw. mangelnden Flexibilität berührt zentral das Verständnis von räumlicher Planung überhaupt. Tatsächlich spricht manches für die These, daß das Zentrale-Orte-Konzept einem tradierten Typus von räumlicher Planung angehört, der mit einem gewissen Recht heute zunehmend in Frage gestellt wird. Die Theorie der Zentralen Orte ist nach der Intention ihrer Schöpfer W. CHRISTALLER und A. LÖSCH im Kern eine Theorie der ‚optimalen Wirtschaftslandschaft‘, also gewissermaßen eine Theorie der ‚besten Raum-Ordnung‘. Das aus der Theorie ableitbare räumliche Ordnungsmodell ist der als Ziel der Raumordnungspolitik gedachte statische Endzustand, dem die Realität mit all ihren Unvollkommenheiten noch nicht entspricht und die deshalb im ‚richtigen Sinne geordnet‘ werden muß.

Diese traditionelle Auffassung einer teleologischen Planung mit der Vorstellung einer festen, durch eine Theorie objektiv bestimmbar Zielsetzung und einer linearen technokratischen Planrealisierung ist jedoch in einen zunehmenden Gegensatz zu dem modernen Verständnis von Raumplanung als politisch-administrativem Prozeß geraten. Aufgrund der wachsenden strukturellen Dynamik und Komplexität, aber auch Pluralität moderner Gesellschaften verlieren statische Ordnungsmodelle mit langfristigen Geltungsansprüchen ihre Legitimation zugunsten konsensueller Kompromißlösungen in immer kürzer werdenden Planungshorizonten. Wenn man diese Entwicklung weiterdenkt, gelangt man zu einer radikal gewandelten Auffassung von Raumplanung: An die Stelle längerfristiger, rechtlich fixierter räum-

licher Ordnungsvorstellungen und deren Umsetzung treten nunmehr die Moderation politischer Konsensfindungsprozesse und das Management konkreter Entwicklungsprojekte. In einem solchen, extrem inkrementalistischen Planungsverständnis müssen allgemeine Grundsätze und Ziele ebenso wie langfristig gültige räumliche Ordnungsraster wie das Zentrale-Orte-Konzept als Flexibilitätshemmnis erscheinen.

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 wohl das Raumplanungssystem überhaupt) ersatzlos streichen. Dem sind jedoch mindestens drei Argumente entgegenzuhalten:

Erstens würde eine solche Deregulierungspolitik zu einer erheblichen Verschärfung räumlicher Disparitäten und speziell zu einer verstärkten Diskriminierung bestimmter Raumkategorien und Bevölkerungsgruppen führen. Es erscheint schon fast bizarr, daß in der Auseinandersetzung mit neoliberalen Deregulierungsanwälten heute teilweise dieselbe Grundsatzdebatte geführt werden muß wie in den 50er und 60er Jahren bei der Etablierung des Systems der räumlichen Planung.

Zweitens würde ein Verzicht der Raumplanung auf langfristige Zielsetzungen und Ordnungsmodelle sowie ihre Umorientierung oder gar Beschränkung auf Moderations- und Management-Aufgaben die Gefahr eines prinzipienlosen, willkürlichen ad-hoc-Dezisionismus in sich bergen. Je geringer die Orientierungs- und Bindungswirkung allgemeiner Ziele und Ordnungsmodelle ist, um so größer ist 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.

Drittens ist durchaus zweifelhaft, daß die heute immer wichtiger werdenden politischen Konsensbildungsprozesse ohne allgemeine Ziele und räumliche Ordnungsmodelle einfacher erreichbar und 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 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 regionalplanerischen 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 kurz-sichtig, 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.

(5) Zur ‚Investitionsbehinderungs-Hypothese‘:

Wie man zu diesem Argument steht, hängt wesentlich von gesellschaftspolitischen Grundüberzeugungen bezüglich der Rollen des Staates und der Wirtschaft 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 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 Investitionsbehinderungs-Argument 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 investitionslenkender Standortraster, ordnungspolitisch abwegig.

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 als wenig tragfähig erwiesen. Die Vorstellung, nur die größeren Zentren (Mittel- und Oberzentren) eigneten sich aufgrund ihrer besseren Infrastrukturausstattung als ‚Entwicklungszentren‘ der gewerblichen Wirtschaft, ist 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 denn auch nicht aus abstrakten raumwirtschaftlichen Überlegungen, sondern nur dadurch legitimieren, daß das Zentrale-Orte-Konzept als Instrument zur Erreichung bestimmter raumordnungspolitischer Zielsetzungen eingesetzt werden kann. Hier ergeben sich insbesondere zwei Begründungen:

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 ausschließlich eine Frage der politischen Abwägung und Entscheidung, ob man diese Entwicklung dem Markt überlassen will oder sich für eine Steuerung durch die Raumplanung 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 wurde durch die Umweltpolitik in diese Debatte eingebracht. Die Ziele der CO₂-Minderung und der Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs haben zu einem intensiven Nachdenken über umweltfreundliche 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.

5 Fazit und Ausblick

Unser Fazit der Diskussion über den aktuellen und künftigen Stellenwert der Zentralen Orte ist keineswegs eindeutig. Zwar kann der Theorie der Zentralen Orte in der Grundlagenforschung keine große Bedeutung mehr zugemessen werden. Auf den Feldern, für die sie einst entwickelt wurde, verfügt die Wissenschaft inzwischen über leistungsfähigere und vor allem realitätsnähere Theoriekonzepte. Dies gilt für die räumliche Einzelhandelsforschung ebenso wie für die Dienstleistungsgeographie und die Städtesystemforschung. Lediglich einzelne Elemente der Theorie wie beispielsweise das *threshold*-Konzept bleiben bedeutsam, allerdings in weiterentwickelten theoretischen Kontexten.

In der Praxis der Landes- und Regionalplanung sieht die Situation jedoch anders aus. Immerhin verfügt das Zentrale-Orte-Konzept als eines der wenigen Raumordnungskonzepte über eine respektable theoretische Grundlage, und trotz vielfacher Kritik ist es – nicht nur in Deutschland – bis heute eine der tragenden Säulen der Landes- und Regionalplanung geblieben. Allerdings befindet sich das Zentrale-Orte-Konzept in der raumordnungspolitischen Theorie Diskussion seit einigen Jahren eindeutig in der Defensive. Unsere Prüfung der kritischen Argumente hat ergeben, daß der ursprünglich mit dem Konzept verknüpfte weitreichende Allgemeingültigkeitsanspruch nicht haltbar ist. Das heißt allerdings nicht, daß das Zentrale-Orte-Konzept damit überhaupt überflüssig geworden wäre.

Aus zwei Gründen hat das Konzept auch heute noch einen wichtigen Stellenwert, allerdings nur als Instrument zur Erreichung ganz bestimmter raumordnungspolitischer Zielsetzungen. Erstens bietet es sich als Instrument zur räumlichen Steuerung der Einzelhandelsentwicklung an, um gesellschafts- und raumpolitisch nicht tolerierbare Fehlentwicklungen zu vermeiden. Zweitens bildet es einen wichtigen Baustein für eine am Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtete Siedlungsstrukturplanung. Gerade in diesem letztgenannten Kontext stellt sich der oben angesprochene Trend zu einer weitreichenden Deregulierung der räumlichen Planung als höchst problematisch dar, denn eine Rücknahme ihrer rechtlich normierten Ziele wäre ein raum- und umweltpolitisches Desaster, da die langfristigen ökologischen und siedlungsstrukturellen Problemstellungen auch langfristig angelegte Strategien erfordern. Die Landes- und Regionalplanung sollte diesen Steuerungsanspruch der Raumentwicklung über langfristig gültige, rechtlich normierte Zielsetzungen bewußt auf-

rechterhalten, sich aber darüber hinaus den neuen Formen einer aktiven Regionalpolitik mit der Moderation konsensbildender politischer Prozesse und dem Management von Projekten zuwenden. Diese Form des aktiven, auf kürzere Planungshorizonte gerichteten Regional-Managements liegt auf einer anderen Ebene als die traditionelle Form und ist insofern nicht alternativ, sondern komplementär!

Unser Plädoyer für die Beibehaltung des Zentrale-Orte-Konzepts als integrierter Bestandteil des landes- und regionalplanerischen Ziel-Mittel-Systems bedeutet nicht, daß es in der heute bestehenden Form unverändert beibehalten werden müßte. Eine gewisse Flexibilisierung der Anwendung sowie eine Entkopplung von den Zielen der Regionalpolitik und damit eine Begrenzung auf die ursprüngliche Aufgabe der Versorgung, gerade auch am ‚unteren Ende‘ der Hierarchie (KUNST 1985, 1989; PRIEBES 1995), könnten die Stichworte sein. Eine vertiefte raumordnungspolitische Debatte über diese Fragen steht noch aus. Es gibt aber gute Gründe für die Hypothese, daß als deren Ergebnis das Zentrale-Orte-Konzept, wenn auch in modifizierter Form, auch weiterhin seinen raumordnungspolitischen Stellenwert haben wird, vorausgesetzt, die Politik nimmt die bestehenden raum- und umweltpolitischen Zielsetzungen und Instrumente ernst und opfert sie nicht in einer kurz-sichtigen Deregulierungseuphorie. Insofern ist die aus der eingangs beschriebenen Zyklus-Analogie abgeleitete Obsoleszenz-Vermutung keineswegs zwingend. Aber auch in der Theorie wirtschaftlich-technischer Zyklen gibt es eine hier vielleicht besser passende Modellvariante: eine Zyklusverlängerung durch stetige Verbesserungsinnovationen.

Literatur

- ARNHOLD, H. (1951): Das System der zentralen Orte in Mitteldeutschland. In: Ber. z. dt. Landesk. 9, 353–362.
- BAHRENBURG, G. (1985): Zur Anwendung der Theorie der zentralen Orte in der Raumplanung. In: BLOTEVOGEL, H. H. u. STRÄSSER, M. (Hrsg.): Aktuelle Probleme der Geographie. Duisburger Geogr. Arb. 5. Köln, 15–35.
- BARTELS, D. (1979): Theorien nationaler Siedlungssysteme und Raumordnungspolitik. In: Geogr. Zeitschr. 67, 110–146.
- BEAVON, K. S. O. (1977): Central place theory: a reinterpretation. London.
- BERRY, B. J. L. (1967): Geography of market centers and retail distribution. Englewood Cliffs, N.J.
- BERRY, B. J. L. a. GARRISON, W. L. (1958a): Functional bases of the central place hierarchy. In: Econ. Geogr. 34, 145–154.

- (1958b): Recent developments of central place theory. In: Reg. Science Ass., Papers and Proceedings 4, 107–120.
- BERRY, B. J. L. u. PRED, A. (1961/65): Central place studies. A bibliography of theory and applications. Philadelphia, 2. Aufl. 1965.
- BLOTEVOGEL, H. H. (1995): Zentrale Orte. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1117–1124.
- BOBEK, H. (1969): Die Theorie der zentralen Orte im Industriezeitalter. In: Deutscher Geographentag Bad Godesberg 1967, Tagungsber. u. wiss. Abhn. Wiesbaden, 199–213.
- BOBEK, H. u. FESL, M. (1978): Das System der zentralen Orte Österreichs. Wien.
- BÖVENTER, E. VON (1962): Die Struktur der Landschaft. Versuch einer Synthese und Weiterentwicklung der Modelle J. H. von Thünens, W. Christallers und A. Löschs. In: Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung. Berlin, 77–133.
- (1979): Standortentscheidung und Raumstruktur. Veröff. d. Akad. f. Raumf. u. Landespl., Abhn. 76. Hannover.
- BORCHERDT, C. u. a. (1977): Versorgungsorte und Versorgungsbereiche. Zentralitätsforschungen in Nordwürttemberg. Stuttgarter Geogr. Stud. 92. Stuttgart.
- BUURSINK, J. (1975): Hierarchy, a concept between theoretical and applied geography. In: Tijdschr. v. Econ. en Soc. Geogr. 66, 194–203.
- CHRISTALLER, W. (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Jena, Neudr. Darmstadt 1968.
- DAVIES, W. K. D. (1967): Centrality and the central place hierarchy. In: Urban Studies 4, 61–79.
- DEENEN, B. VAN (1964): Zentrale Orte in agrarischen Fördergebieten. In: Innere Kolonisation 13, H. 3, 54–58.
- DEITERS, J. (1978): Zur empirischen Überprüfbarkeit der Theorie der zentralen Orte. Fallstudie Westerwald. Arb. z. Rhein. Landesk., 44. Bonn.
- DIETRICH, B. (1966): Die Theorie der zentralen Orte. Aussage und Anwendung heute. In: Raumf. u. Raumo. 24, 259–267.
- DÖHNE, U. u. GRUBER, R. (1976): Gebietskategorien, Zentrale Orte, Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte in den Bundesländern. Schriftenreihe Landes- u. Stadtentwicklungsforsch. d. Landes NRW, Landesentwickl. 1.009. Dortmund.
- FISCHER, K. (1969): Die ländliche Nahbereichsplanung. Schriftenreihe f. Flurbereinigung 52. Hiltrup.
- (1988): Von Zentralen Orten und Achsen zum Netzwerkprinzip. In: Der Landkreis 58, H. 4, 166–169.
- GRIMM, F. u. HÖNSCH, I. (1974): Zur Typisierung der Zentren der DDR nach ihrer Umlandbedeutung. In: Petermanns Geogr. Mitt. 118, 282–288.
- GRIMM, F. u. a. (1979): Stadt und Umland in der DDR. Peterm. Geogr. Mitt., Erg.-H. 279. Gotha.
- GÜSSEFELDT, J. (1980): Konsumentenverhalten und die Verteilung Zentraler Orte. In: Geogr. Zeitschr. 68, 33–53.
- HARTOG-NIEMANN, E. DEN u. BOESLER, K.-A. (1994): Einzelhandelsstandorte des Verdichtungsraumes Leipzig im Spannungsfeld zwischen kommunaler Entwicklung und räumlicher Ordnung. In: Erdkunde 48, 291–301.
- HEINEBERG, H. (Hrsg.) (1980): Einkaufszentren in Deutschland. Münstersche Geogr. Arb. 5. Paderborn.
- HEINEBERG, H. u. HEINRITZ, G. (1983): Konzepte und Defizite der empirischen Bürostandortforschung in der Geographie. In: Beiträge zur empirischen Bürostandortforschung. Münchener Geogr. Hefte 50. Kallmünz, 9–28.
- HEINEBERG, H. u. MAYR, A. (1986): Neue Einkaufszentren im Ruhrgebiet. Münstersche Geogr. Arb. 24. Paderborn.
- HEINRITZ, G. (1979): Zentralität und zentrale Orte. Eine Einführung. Stuttgart.
- (Hrsg.) (1985): Standorte und Einzugsbereiche tertiärer Einrichtungen. Wege d. Forsch. 591. Darmstadt.
- u. a. (1979): Verbrauchermärkte im ländlichen Raum. Münchener Geogr. Hefte 44. Kallmünz.
- u. a. (1989): Geographische Untersuchungen zum Strukturwandel im Einzelhandel. Münchener Geogr. Hefte 63. Kallmünz.
- HENKEL, G. (Hrsg.) (1990): Schadet die Wissenschaft dem Dorf? Essener Geogr. Arb. 22. Paderborn.
- HENKEL, G. u. TIGGEMANN, R. (Hrsg.) (1990): Kommunale Gebietsreform. Bilanzen und Bewertungen. Essener Geogr. Arb. 19. Paderborn.
- HOMMEL, M. (1974): Zentrenausrichtung in mehrkernigen Verdichtungsräumen an Beispielen aus dem Rheinisch-Westfälischen Industriegebiet. Bochumer Geogr. Arb. 17. Paderborn.
- HOTTES, K. (1954): Die zentralen Orte im Oberbergischen Lande. Remagen.
- ISBARY, G. (1965): Zentrale Orte und Versorgungsbereiche. Mitt. aus d. Inst. f. Raumf. 56. Bad Godesberg.
- JÜRGENS, U. (1994a): Saalepark und Sachsenpark. Großflächige Einkaufszentren im Raum Leipzig-Halle. In: Geogr. Rundsch. 46, 516–523.
- (1994b): Post-sozialistische Transformation der Einzelhandelsstrukturen in Leipzig. In: Erdkunde 48, 302–314.
- KING, L. J. (1984): Central place theory. Scientific Geogr. Series. Beverly Hills.
- KIRSTEN, W. (1983): Zentrale Orte als Instrument der Regionalpolitik. Schriftenreihe z. Industrie- u. Entwicklungspol. 26. Berlin.
- KLÖPPER, R. (1952): Entstehung, Lage und Verteilung der zentralen Siedlungen Niedersachsens. Forsch. z. dt. Landesk. 71. Remagen.
- KLUCZKA, G. (1970): Zentrale Orte und zentralörtliche Bereiche mittlerer und höherer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland. Forsch. z. dt. Landesk. 194. Bonn-Bad Godesberg.
- KLUCZKA, G., BETZ, R. u. KÜHN, G. (1981): Nutzung und Perspektiven privater und öffentlicher Infrastruktur in peripheren ländlichen Räumen. Veröff. d. ARL, Beitr. 50. Hannover.
- KÖCK, H. (1975): Das zentralörtliche System von Rheinland-Pfalz. Forsch. z. Raumentwickl. 2. Bad Godesberg.

- KOSCHITZ, P. (1993): Die Theorie der Zentralen Orte: Dummheit oder Methode? In: DISP 113, 45-63.
- KROGMANN, E. u. PRIEBES, A. (1988): Die Veränderung der Standortstruktur des Lebensmitteleinzelhandels im Nahbereich Wesselburen, Kreis Dithmarschen. In: Ber. z. dt. Landesk. 62, 27-49.
- KRONER, G. (1964): Die zentralen Orte in Wissenschaft und Raumordnungspolitik. In: Inst. f. Raumforsch., Informationen Nr. 13, 421-456.
- KULKE, E. (1992): Veränderungen in der Standortstruktur des Einzelhandels. Untersucht am Beispiel Niedersachsen. Wirtschaftsgeogr. 3. Münster.
- KUNST, F. (1985): Distanz und Siedlungsstruktur im dünn besiedelten Raum. Entfernungsvergrößerungen und ihre soziale Bedeutung. Arbeitshefte d. Inst. f. Stadt- u. Regionalpl. d. TU Berlin 33. Berlin.
- (1989): Infrastruktur im ländlichen Raum unter den Bedingungen funktionsräumlicher Maßstabsvergrößerung. In: Inf. z. Raumentwickl., 39-50.
- LANGE, S. (1973): Wachstumstheorie zentralörtlicher Systeme. Beitr. z. Siedl.- u. Wohnungswesen u. z. Raumlpl. 5. Münster.
- LANGE, N. DE (1989): Standortpersistenz und Standortdynamik von Bürobetrieben in westdeutschen Regionalmetropolen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts. Münstersche Geogr. Arb. 31. Paderborn.
- LÖSCH, A. (1940): Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. Jena. 3. Aufl. Stuttgart 1962.
- MEYNEN, E., KLÖPPER, R. u. KÖRBER, J. (1957): Rheinland-Pfalz in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen. Forsch. z. dt. Landesk. 100. Remagen.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO): Entschließenung „Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche“ vom 8. 2. 1968. In: Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1968, Bundestagsdrucksache V/3958, 149 ff.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO): Entschließenung „Zentralörtliche Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe in der Bundesrepublik Deutschland“. In: Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache VI/3793, 146 ff.
- NEEF, E. (1950): Das Problem der zentralen Orte. In: Petermanns Geogr. Mitt. 94, 617.
- (1952): Die zentralen Orte als Glied der Kulturlandschaft. In: Deutscher Geographentag Frankfurt 1951, Tagungsber. u. wiss. Abhn. Verhn. d. Dt. Geographentages 28. Remagen, 149-153.
- Neue Wege in der zentralörtlichen Forschung. 5. Arbeitstagung des Verbands deutscher Berufsgeographen. (1969). Münchener Geogr. Hefte 34. Kallmünz.
- PRIEBES, A. (1990): Konkrete Vorschläge für eine dorfge-rechte Raumordnungs- und Infrastrukturpolitik. In: HENKEL, G. (Hrsg.): Schadet die Wissenschaft dem Dorf? Essener Geogr. Arb. 22. Paderborn, 109-131.
- (1995): Zentrale Orte unterer Stufe und Stadtrandkerne in Verdichtungsräumen. In: MÜLLER, B. (Hrsg.): Kleinzentren im Umland von Großstädten. Dresden, 17-35.
- (1996): Städtenetze als raumordnungspolitischer Handlungsansatz - Gefährdung oder Stütze des Zentrale-Orte-Systems? In: Erdkunde 50, 35-45.
- RATERS, E. (1976): Die Entwicklung des raumbezogenen Versorgungsverhaltens und des zentralörtlichen Versorgungsgefüges unter besonderer Berücksichtigung von Veränderungen des Einkommens und des Raumwiderstandes. Berlin.
- SCHLIER, O. (1937): Die zentralen Orte des Deutschen Reichs. Ein statistischer Beitrag zum Städteproblem. In: Zs. d. Ges. f. Erdk. zu Berlin, 161-170.
- SCHÖLLER, P. (Hrsg.) (1972): Zentralitätsforschung. Wege d. Forsch. 301. Darmstadt.
- (Hrsg.) (1983/84): Auswirkungen der kommunalen Neugliederung, dargestellt an Beispielen aus Nordrhein-Westfalen. Hannover. 2. Aufl. Bochum 1984.
- STAUDACHER, CH. (1991): Dienstleistungen, Raumstruktur und räumliche Prozesse. Wien.
- 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.
- TUOMINEN, O. (1949): Das Einflußgebiet der Stadt Turku. Helsinki.
- VOGT, M. (1988): Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser und Einkaufszentren als neue Elemente im Standortgefüge des Einzelhandels im Großraum Stuttgart. Stuttgarter Geogr. Stud., 109. Stuttgart.