

UNIVERSITÄT ZU KÖLN

Geographisches Institut

Kulturgeographie II
Thelemann
WS 2001/2002

Das Zentrale-Orte-Konzept in Raumordnung
und Landesplanung der BRD

Christian Beckers
Fabian Steeg

Köln, 2001

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts bis zur deutschen Wiedervereinigung	1
1. Geringe Akzeptanz zu Anfang	1
2. Wachstumsphase	1
a) SARO	2
b) ROB und ROG	2
3. Flächendeckende Implementierung	2
a) MKRO	2
b) BROP	2
4. Abschwungphase	3
III. Nach der deutschen Wiedervereinigung: Kritik und Chancen	3
1. Kritik	4
a) Trennung der Theorie vom raumplanerischen Konzept	4
b) Kritik am Zentrale-Orte-Konzept	5
aa) Kritik an der Grundidee	5
bb) Kritik an der Ausführung	5
2. Chancen	6
3. Die Praxis in den Ländern	7
III. Schlussbemerkung	8
Literaturverzeichnis	9

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Bisherige und Beabsichtigte Einsatzbereich des Zentrale-Orte-Konzepts als Steuerungsmittel in den Ländern

I. Einleitung

Die Theorie der zentralen Orte wurde 1933 von Walter Christaller entwickelt. Während sich die Theorie in der anglo-amerikanischen Welt recht schnell verbreitet (was erstaunlich ist, da sie erst 1966 ins Englische übersetzt wurde), begann eine Auseinandersetzung in Deutschland erst in den 50er Jahren.

Das auf Grundlage der Theorie entwickelte Zentrale-Orte-Konzept wurde zu einem der wichtigsten Instrumente der Raumplanung in der BRD.

Aufgrund des Modellcharakters der Theorie wurde das aus ihr abgeleitete Konzept oft zur Zielscheibe der Kritik, da die raumplanerische Realität bei weitem komplexer ist als es Christallers Modell darstellt. Obwohl von der Wissenschaft kontrovers diskutiert, blieb ihre tragende Rolle in der deutschen Raumplanung bis heute erhalten.

Die vorliegende Arbeit möchte die Rolle des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnung der BRD zusammenfassend darstellen, und ihre Bedeutung für die Bewältigung aktueller Probleme, etwa in den neuen Bundesländern aufzeigen.

II. Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts bis zur deutschen Wiedervereinigung

Wir orientieren uns zur Gliederung der Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts bis zur deutschen Wiedervereinigung an der von Blotvogel (1996) vorgenommenen Einteilung.

1. Geringe Akzeptanz zu Anfang

Die von Christaller entworfenen Theorie hat einerseits einen empirischen Charakter, soll andererseits aber eine normative Funktion haben. Diese steht jedoch im Widerspruch zur Modellhaftigkeit der Theorie, die von idealen Bedingungen ausgeht, und somit der Komplexität der Wirklichkeit nicht entspricht und eine direkte Umsetzung des Christallerschen Modells extrem erschwert. Aus diesem "Doppelcharakter" (Heineberg 2001 S.81) der Theorie der zentralen Orte resultiert möglicherweise die teilweise geringe Akzeptanz zu Anfang.

2. Wachstumsphase

a) SARO

Ab 1950 verstärkte sich die Diskussion um den Nutzen eines Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumplanung soweit, dass von einer Wachstumsphase gesprochen werden kann. 1955 wurde ein Sachverständigenausschuß für Raumordnung (SARO) eingesetzt, der sechs Jahre später ein Gutachten vorlegte. Im Mittelpunkt der Arbeit des SARO standen die ländlichen Räume und Unterzentren. es sollte einer Abwanderung in die Ballungsgebiete vorgebeugt werden indemsog. "ländliche Mittelzentren"

gefördert wurden, die sowohl eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung gewährleisten als auch Standorte für die Wirtschaft sein sollten.

b) ROB und ROG

Danach gewann die Entwicklung an Dynamik: 1963 veröffentlicht die Bundesregierung den ersten Raumordnungsbericht (ROB) und erlässt zwei Jahre darauf das erste Raumordnungsgesetz (ROG), in dem Mängel der Siedlungsstruktur in den ländlichen Gebieten festgestellt wurden. Aus diesem Grund empfehlen ROB und ROG als notwendig festzulegende Zielausrichtung des Zentrale-Orte-Konzept den ländlichen Nahbereich. Diese Ausrichtung wurde realisiert durch die Annahme geringer Mindest-Tragfähigkeiten von 5000 Einwohnern.

Im ROG wurde zudem die Förderung von Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung in Gebieten mit "zurückgebliebenen Lebensbedingungen" beschlossen.

3. Flächendeckende Implementierung

a) MKRO

Die Zeit darauf ist gekennzeichnet durch die flächendeckende Implementierung des Zentrale-Orte-Konzept in die Raumplanung. So erstellten bis 1975 alle Länder eine Gliederung nach zentralörtlichen Kriterien. Dieser Entwicklung vorausgegangen war eine Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) von 1968, die eine Vierstufung des zentralörtlichen Systems wie folgt definierte:

1. zentrale Orte höchster Stufe (Verwaltung Kultur und Wirtschaftsmetropolen)
2. zentrale Orte höherer Stufe (Deckung des speziellen Bedarfes)
3. zentrale Orte mittlerer Stufe (Deckung des gehobenen Bedarfes)
4. zentrale Orte unterster Stufe (Deckung des täglichen Bedarfes)

Die MKRO bestimmt zudem 1970 eine Berücksichtigung der Zentralität im kommunalen Finanzausgleich, was die Implementierung weiter forcierte.

b) BROP

In einer weiteren Entschließung von 1973 betont die MKRO die besondere Bedeutung von Mittelzentren, was zu einer "Erweiterung" (Blotevogel 1996) des Zentrale-Orte-Konzept führt: War es zunächst nur darauf ausgerichtet, eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung zu garantieren, erhielt es nun eine Entwicklungsfunktion, da die Mittelzentren zur Ansiedlung von Gewerbe bevorzugt wurden. Diese Überlegungen schlagen sich im Bundesraumordnungsprogramm (BROP) von 1975 nieder, in dem das Konzept der "Entwicklungszentren" entworfen wird, die quasi als Motor einer strukturschwachen Region dienen sollen. Eine solche Ausrichtung ist nicht unbedingt mit der Zielsetzung flächendeckender Versorgung zu vereinbaren, und es sollte festgestellt werden, dass durch diese Veränderung der Zielsetzung ein wesentliches Merkmal der Christallerschen Theorie zu diesem Zeitpunkt nicht mehr im Fokus des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumplanung der BRD ist. Neben dieser mit der Theorie nicht übereinstimmenden Anwendung des Zentrale-Orte-

Konzepts wurde bei den kommunalen Neugliederungen 1967-75 in Nordrhein-Westfalen und im Saarland zudem die zentralörtliche Gliederung "geradezu als Schnittmuster" (Blotevogel 1996) verwendet. Da bei dieser Gliederung Mindestwerte von 8000 Menschen für eine Gemeinde bestimmt wurden, entstanden großflächige Gemeinden, was der Verödung des ländlichen Raumes Vorschub leistete. Dass bei diesen Bedingungen eine nachteilige Entwicklung nicht mit der Natur des Zentrale-Orte-Konzept sondern vielmehr mit dessen Anwendung zu begründen ist scheint uns offensichtlich.

4. Abschwungphase

Die Zeit ab 1975 nennt Blotevogel "Abschwungphase", wir halten jedoch eine Charakterisierung als Stagnation fuer treffender, deren Gründe wohl vor allem darin liegen, dass nach der flächendeckenden Implementierung des Zentrale-Orte-Konzepts eine dynamische Ausgestaltung desselben nicht stattgefunden hat. Nachdem in den 60er Jahren der Schwerpunkt noch in der flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Nahbereich gelegen hatte, hat die Planungspraxis seit den 70er Jahren diesen außer acht gelassen. Diese Entwicklung gipfelt in einer Entschließung der MKRO von 1983, in der die besondere Bedeutung der Oberzentren betont wurde. So verschwanden wesentliche Aspekt der Zentrale-Orte-Theorie aus der Planungspraxis, etwa die Minimierung von Versorgungsfahrten.

Diese Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzept zu einem statischen Instrument einer normativen Funktion bezüglich Standorten des Gewerbes oder der kommunalen Einteilung führte in den 80er Jahren zu einer zunehmenden Kritik am Zentrale-Orte-Konzept. Trotz der langjährigen zum Teil berechtigten Kritik ist die Förderung zentralen Orte nach dem ROG noch immer ein Grundsatz der Raumordnung aller Bundesländer.

III. Nach der deutschen Wiedervereinigung: Kritik und Chancen

Die neuen raumplanerischen Herausforderungen nach der deutschen Wiedervereinigung führten zu einer Wiederbelebung der Diskussion um Sinn und Nutzen des Zentrale-Orte-Konzept.

1. Kritik

a) Trennung der Theorie vom raumplanerischen Konzept

Das Zentrale-Orte-Konzept fand nach der deutschen Wiedervereinigung Einzug in die Raumordnungspläne der neuen Bundesländer. Da die Anwendung eines gewachsenen, von einer allgemeingültigen Theorie lediglich abgeleiteten (und in diesem Fall zudem der Theorie nur zum Teil entsprechenden) Raumordnungskonzeptes auf eine neue Umgebung problematisch ist, wurde dieser Schritt vielfältig kritisiert. Die Kritik ist insbesondere in Anbetracht der Situation der neuen Bundesländer nachvollziehbar, nicht nachvollziehbar allerdings ist uns aus oben (3.b) genannten Gründen eine völlige Ablehnung des Zentrale-Orte-Konzepts. Eine solche basiert häufig auf den Unzulänglichkeiten der Theorie Christallers, der beispielsweise vom 'homo oeconomicus' seines Systems annimmt, dass dieser stets zum nächstgelegenen Angebotsort geht, und zudem auf jedem Weg nur ein Gut erwirbt. Daß dies mit der Wirklichkeit nicht übereinstimmt, ist offensichtlich: eine Kopplung von zwei verschiedene Besorgungen, etwa ein Einkauf mit dem Besuch einer gastronomischen Einrichtung ist häufig zu beobachten.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass eine weitgehende Gleichsetzung der Zentrale-Orte-Theorie mit dem Zentrale-Orte-Konzept problematisch ist. So schreibt etwa Deiters, die "zentralörtliche Gliederung der Raumordnung" sei "von Anfang an zum Scheitern verurteilt" (1996) und fordert im gleichen Artikel, die Zentralitätsforschung solle "der Raumpolitik geeignete Steuerungsinstrumente an die Hand ... geben." In diesem Zusammenhang scheint uns die von Blotevogel (1996) vorgenommene strikte Trennung der Theorie vom raumplanerischen Konzept sinnvoll und konstruktiv.

Mit der Kritik an der Zentrale-Orte-Theorie möchten wir uns an dieser Stelle nicht beschäftigen, es sei nur am Rande erwähnt, dass Christallers Theorie in der geographischen Grundlagenforschung weitestgehend als obsolet gilt.

b) Kritik am Zentrale-Orte-Konzept

Um der oben (3.b) erwähnten Diskrepanz der Absichten der Theorie und der Zielausrichtung in der Praxis gerecht zu werden, unterteilen wir die Kritik am Zentrale-Orte-Konzept in solche die die Grundidee, und solche, die die Ausführung betreffen.

aa) Kritik an der Grundidee

Dem Zentrale-Orte-Konzept wird vorgeworfen, es sei in seiner Grundidee nicht mehr zeitgemäß, da es für die heutigen Probleme der Raumplanung zu starr und rigide sei. An die Stelle der langfristigen Raumplanung ist heute eine Art Problemmanagement getreten, und es ist sicherlich richtig, daß das System der zentralen Orte, welches auf einen zu erreichenden Idealzustand abzielt zunächst einmal hinderlich scheint. Allerdings sprechen wesentliche Fakten dagegen: eine Deregulierung würde zu erheblichen Disparitäten zwischen einzelnen Regionen führen. Zweitens würde es in einem freien Spiel der Kräfte dazu kommen dass in Konfliktsituationen immer die Meinung der Partei mit der größeren Lobby sich durchsetzt. Zudem ist es extrem fraglich ob gewisse Ziele der Raumplanung völlig ohne jegliches normativen Hintergrund besser zu erreichen sind als mit einem solchen. (Blotevogel 1996) Dieser Standpunkt widerspricht natürlich der Forderung nach völlig freier Machtentfaltung des Marktes.

Kritik, die tatsächlich die Grundlage des Zentrale-Orte-Konzepts betrifft ergibt sich vor allem aus der Verbreitung neuer Informationstechnologien und der Privatisierung öffentlicher Leistungen. Die Veränderungen, die die Informationstechnologien, etwa Telework und Teleshopping, mit sich bringen, könnten die fundamentalsten Grundsätze des Zentrale-Orte-Konzept außer Kraft setzen, da die Waren zum Konsumenten geliefert werden, und eine Theorie, die darauf abzielt, die Wege der Konsumenten zu den Waren

zu optimieren in dieser Form obsolet wäre. Die zunehmende Privatisierung andererseits entzieht der Raumplanung zunehmend die Möglichkeit, auch in wirtschaftlich nicht rentablen Bereichen Leistungen zu gewährleisten, wie dies etwa im Falle der Post und der Bahn geschehen ist.

bb) Kritik an der Ausführung

Immer wieder wird dem Zentrale-Orte-Konzept vorgeworfen daß die tatsächliche Entwicklung gar nicht von ihm beeinflusst worden sei. Dem hält Blotevogel (1996) entgegen, daß dies nicht gegen das Konzept selbst spricht sondern nur gegen dessen Umsetzung, wobei er besonders darauf hinweist, daß die Maßnahmen meist zu spät beschlossen wurden um noch Einfluss auf die aktuelle Situation zu haben.

Zudem wären die Erfolge der Planung bei weitem nicht so leicht zu erkennen und nachzuweisen wie die Misserfolge (z.B. in den neuen Bundesländern).

Ein weiterer Kritikpunkt ist der der sogenannten Dorfverödung, dessen zentrale Aussage darin liegt dass das Zentrale-Orte-Konzept durch die Zentralisierung gewisser Funktionen wie Post, Banken usw. zu einer Vernachlässigung der kleineren Siedlungen und damit zu deren "Verödung" führt. Dies widerspricht schon in erster Linie der Theorie der Wirkungslosigkeit und ist auch sonst nicht besonders stichhaltig, denn erstens bemühte sich das Zentrale-Orte-Konzept gerade in den 60er Jahren um eine Aufwertung der ländlichen Gemeinden und zweitens ist das Zentrale-Orte-Konzept nicht Ursache einer Zentralisierungspolitik gewesen sondern nur ein Instrument zur Durchführung politischer Beschlüsse.

Desweiteren wird argumentiert, daß das Zentrale-Orte-Konzept von der Entwicklung überholt worden sei und heute eine Funktionsspezialisierung von Städten und deren Zusammenarbeit in sog. "Städtenetzen" anzustreben sei. Dem ist entgegenzuhalten daß schon die Theorie Christallers und ihre Weiterentwicklung durch Lösch diese Ebene der Funktionsspezialisierung durchaus enthält. Zudem widersprechen sich Zentrale-Orte-Konzept und das Städtesystem keineswegs sondern ergänzen sich sogar hervorragend.

Am problematischsten scheint die unter 3.b und 4 beschriebene statische Anwendung zu sein, so gilt noch immer die 1968 vorgenommene Verteilung, die durch ihre Statik zu einer Stagnation insbesondere im ländlichen Nahbereich geführt hat. Eine Erweiterung der Einteilung nach unten hält selbst Deiters (1996), der das Zentrale-Orte-Konzept insgesamt ablehnt für eine Verbesserung, Rainer Winkel fordert gar die Möglichkeit der "Veränderung sowohl nach oben als nach unten" (2001).

Desweiteren greift das Zentrale-Orte-Konzept nicht im städtischen Bereich, da hier die Vielfältigkeit der Verflechtungen der Orientierung genau eines Umlandes auf genau ein Zentrum nicht gerecht wird. In diesem Bereich scheint das Zentrale-Orte-Konzept in reiner Form nicht in der Lage, der Realität gerecht zu werden.

Gegen das Zentrale-Orte-Konzept scheint auch die Entwicklung des Einzelhandels zu sprechen: Es entstehen immer mehr Großmärkte im Umland der Zentren, die diese nicht nur wirtschaftlich schwächen sondern durch ihre breiten Produktpaletten auch die für das Zentrale-Orte-Konzept notwendige Unterteilung der Zentren als Anbieter von Waren verschiedener Bedarfsgrade überflüssig erscheinen lassen.

Zuletzt lässt die Praxis trotz der früh geäußerten Kritik an der "Single-purpose-shopping-trip" - Hypothese eine Berücksichtigung der Mehrfachausrichtung der Bevölkerung vermissen.

2. Chancen

Aufgrund der vielfältigen Kritik an der Ausführung besteht großer Spielraum zur Verbesserung des Zentrale-Orte-Konzepts, so kommt etwa Blotvogel zu dem Schluss, dass die sich in den 70er Jahren entwickelte Funktion des Konzepts als "Standorttraster mit Allzweckcharakter" (1996) obsolet sei, während es als Instrument aus verschiedenen Gründen weiterzuentwickeln sei. So nennt Blotvogel etwa die Sicherung der wohnstandortnahen Versorgung in ländlichen Gebieten durch eine Erweiterung des Zentrale-Orte-Konzepts nach unten. Zudem könne das Zentrale-Orte-Konzept helfen, die Entwicklung des

Einzelhandels positiv zu beeinflussen und somit die Verödung der Innenstädte verhindern helfen. Zuletzt macht Blotevogel auf die Möglichkeit der Nutzung des Zentrale-Orte-Konzepts zu einer nachhaltigen Siedlungsstrukturplanung aufmerksam. Die von Christaller ursprünglich aus rein ökonomischen Gründen verfolgte Minimierung von Warentransporten ist heute aus umweltpolitischen Gründen wieder hochaktuell, während sie durch die Automobilisierung der Bevölkerung zwischenzeitlich ein Argument gegen das Zentrale-Orte-Konzept war.

Die Chancen, die eine Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzept mit sich bringen, zeigt Gübefeldt, der am Beispiel des Unstrut-Hainich-Kreises in Thüringen darstellt, wie eine stärkere Betonung kleiner Zentren die wohnstandortnahe Versorgung verbessert und Warentransporte verringert.(1997)

Entscheidend für die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzept scheint uns ein konstruktiver Umgang mit der Christallerschen Theorie zu sein, in dem Sinne, daß wir anders als in der Theorie etwa eine gleichmäßige Bevölkerungsverteilung nicht annehmen müssen (Gübefeldt 1997), also die Modellhaftigkeit der Theorie nicht als Nachteil sondern als Notwendigkeit ansehen.

3. Die Praxis in den Ländern

Inzwischen hat die Kritik an der Handhabung des Zentrale-Orte-Konzepts auch die MKRO zu neuen Schritten bewegt: Der Ausschuss Struktur und Umwelt veranlasste 1997 eine schriftliche Umfrage zur Handhabung des Zentrale-Orte-Konzepts.

Wenn die geforderte Flexibilisierung auch nie in das ROG Einzug gefunden hat, so ist eine Reaktion auf die Probleme der statischen Implementierung hinsichtlich der Praxis in den Ländern durchaus festzustellen. So haben sich zahlreiche Zwischenstufen entwickelt, etwa "Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums" oder "Mögliches Mittelzentrum". Darüber hinaus entstanden in einigen alten Bundesländern Sonderformen wie "Mehrfachzentren" oder "Standorte mit internationalen Funktionen".

Obwohl die Länder die starre Handhabung beklagen, wird das Zentrale-Orte-Konzept als hilfreich eingeschätzt (Stiens 1998) und in vielen Bereichen eingesetzt (Abb. 1). Somit ist von Länderseite eine Weiterführung des Zentrale-Orte-Konzepts in flexibilisierter Form aus vielen Gründen erwünscht.

Einsatzbereiche des ZOS zur Steuerung – nach Zahl der Nennungen:			
(fast) alle Länder	über-/vorwiegend	in etlichen Fällen	in 1 bis 3 Fällen
Vorhaben des großflächigen Einzelhandels in der Struktur- und Standortpolitik	bei Maßnahmen zur Siedlungsentwicklung Ausgestaltung des kommunalen Finanz- ausgleichs Steuerung des Einsatzes von Fördermitteln Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform	Schwerpunktmäßige Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten bei der Entwicklung nachhaltig. Raum- und Siedlungsstrukturen Verwirklichung des Leitbilds der dezentralen Konzentration bei der Hierarchiezuweisung für Verkehrsverbindungen	Behördenverlagerungen und Konversionsmaßnahmen Mittelbereiche als Analyseräume bezügl. Versorgungssituation Marktdurchdringungsstrategien der Großbanken bei der Aufstellung von Stadtentwicklungskonzeptionen bei der Unterbringung v. ausländ. Arbeitnehmern und Aussiedlern im Rahmen der Schaffung von Wohneigentum bei Maßnahmen im sozialen Wohnungsbau

Abbildung 1
Bisherige und Beabsichtigte Einsatzbereich des Zentrale-Orte-Konzepts als Steuerungsmittel in den Ländern.
 aus: Stiens (1998)

III. Schlussbemerkung

Das Zentrale-Orte-Konzept ist zweifellos das zentrale Konzept in Raumordnung und Landesplanung der BRD seit den 50er Jahren. Trotz vielfacher Kritik und zahlreicher Defizite in seiner Implementierung hat es diese Stellung bis heute beibehalten und sich als nützlich erwiesen. Der weitere Nutzen des Zentrale-Orte-Konzepts wird stark davon abhängen, in wie weit eine Flexibilisierung gelingt und zugleich eine Abkehr von einer zu stark normierenden Anwendung stattfindet und damit der Schwerpunkt sich wieder auf die Ursprünge der Zentrale-Orte-Theorie und des Zentrale-Orte-Konzepts verlagert: die Minimierung von Versorgungswegen einerseits und die flächendeckende Versorgung im ländlichen Nahbereich andererseits.

Literaturverzeichnis

BLOTEVOGEL, H. (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzeptes in Geographie und Raumplanung. In: Erdkunde 50 1/1996
S.9-25

BLOTEVOGEL, H. (1996): Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute. In: Informationen zur Raumentwicklung 10/1996 S.647-655

DEITERS, J. (1996): Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand. In: Informationen zur Raumentwicklung 10/1996 S.631-646

GÜßEFELDT, J. (1997): Zentrale Orte - Ein Zukunftskonzept für die Raumplanung. In: Raumordnung und Raumforschung 4-5/1997

HEINEBERG, H. (2000): Grundriss Allgemeine Geographie: Stadtgeographie. Paderborn, München, Wien, Zürich

STIENS, G und D. Pick (1998): Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer. In: Raumordnung und Raumforschung 5-6/1998

WINKEL, Rainer (2001): Vom Zentrale-Orte-Konzept zur Ausweisung zentralörtlicher Funktionsräume und Kooperationen. In: Raumordnung und Raumforschung 2-3/2001