

Gerhard Stiens und Doris Pick

Die Zentrale-Orte-Systeme der Bundesländer

Aktuelle Strukturen und Steuerungsfunktionen

Kurzfassung

Eine schriftliche Umfrage der BfLR im Dezember 1997 bei den Ländern zu den jeweiligen Zentrale-Orte-Systemen (ZOS) erbrachte u.a. folgende Ergebnisse: Es bestehen sehr große Unterschiede zwischen den Bundesländern, was die Differenzierung der *Stufigkeit* der Zentrale-Orte-Hierarchie und die Mindestbevölkerungszahlen für zentralörtliche Verflechtungsbereiche der verschiedenen Stufen anbelangt. Und bei der durchschnittlichen Erreichbarkeit der Oberzentren und Mittelzentren gibt es allein schon zwischen den alten Bundesländern erhebliche Unterschiede. Manche Länder schienen eher die *Tragfähigkeit* (d.h. die Träger) der Einrichtungen in den zentralen Orten im Auge gehabt zu haben, und bei anderen Länder scheint eher die *Erreichbarkeit* der Einrichtungen im Vordergrund gestanden haben.

Insgesamt sind die deutschen Bundesländer für die Beibehaltung des Zentrale-Orte-Konzepts in der Form eines integrierten Bestandteils des Systems landes- und regionalplanerischer Ziele und Instrumente. Doch werden Innovationen und eine Flexibilisierung der Anwendung für nötig erachtet. Eine Reihe von Ländern sieht im Zentrale-Orte-Konzept zudem einen unverzichtbaren Baustein für eine am *Prinzip der Nachhaltigkeit* ausgerichtete Siedlungsstrukturplanung.

1 Einleitung

Die nachfolgende Auswertung basiert in der Hauptsache auf einer Bestandsaufnahme zu den Zentrale-Orte-Systemen (ZOS) der Länder, entstanden aus einer schriftlichen Umfrage im Dezember 1997 bei den Ländern, die durch den Ausschuß Struktur und Umwelt der MKRO veranlaßt worden war. Damit hatte der Ausschuß eine beginnende neue Diskussion über die – ggf. zurückgehende bzw. bleibende – Bedeutung des Zentrale-Orte-Systems als Raumplanungs- und Raumordnungsinstrument in den Ländern aufgegriffen.

Die Förderung von zentralen Orten gehört gemäß § 2 Abs. 1 ROG zu den Grundsätzen der Raumordnung in Deutschland und, wie gesagt, zu den wichtigsten Zielen und Instrumenten der Landes- und Regionalplanung. Bekanntlich war das zentralörtliche System in der „alten“ Bundesrepublik in der Hauptsache in den 60er Jahren – mit reger wissenschaftlicher Zuar-

beit – in Form von anfangs drei- bzw. vierstufigen Hierarchien der zentralen Orte eingeführt worden. Sämtliche Länder legten in ihren Programmen und Plänen die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung fest.¹

Um die Terminologie bundesweit zu vereinheitlichen, hatte die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) in einer *Entschließung vom 8.2.1968*² eine vierfache Stufung und Kennzeichnung in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren empfohlen. Während die Unterzentren die Aufgabe der „Grundversorgung“ erfüllen, sollten die Mittelzentren darüber hinaus der Deckung des „gehobenen Bedarfs“ dienen. Die Oberzentren dienten danach der Deckung des „spezialisierten höheren Bedarfs“. Der Stufung der zentralen Orte entsprach eine Hierarchie der Verflechtungsbereiche, wobei zwischen (a) Oberbereichen, (b) Mittelbereichen sowie (c) Nahbereichen, die sowohl den Unter- als auch den Kleinzentren zugeordnet sind, unter-

schieden wird. Diese *MKRO-Entschließung von 1968* war in der Hauptsache auf die *Versorgungsfunktion* der zentralen Orte abgestellt.

Während in den 60er Jahren die Ebene der niederrangigen zentralen Orte und Nahbereiche im Mittelpunkt stand, verlagerte sich die Aufmerksamkeit der Raumordnungspolitik in den 70er Jahren auf die Mittel- und Oberzentren. Damit fanden u.a. nicht nur die vergrößerten Aktionsräume der Bevölkerung infolge der Privatmotorisierung Berücksichtigung, sondern auch veränderte Vorgaben der Fachplanungen für Mindestgrößenschwellen sowie eine zunehmende Kritik am ambitionierten Ziel eines flächendeckenden, am Raster der Nahbereiche orientierten Ausbaus der Versorgung.

Dokumentiert in einer *Entschließung 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.³ Die Funktion der Mittelzentren als vorrangige Standorte für die Schaffung gewerblicher Arbeitsplätze wurde herausgestellt. Dem Erreichbarkeitskriterium wurde in diesem Zusammenhang eine der zentralen Rollen zugewiesen.

In der zweiten Hälfte der 70er und in der ersten Hälfte der 80er Jahre konzentrierte sich die Diskussion dann auf die Ausweisung von Oberbereichen. Die *Entschließung vom 16.6.1983 der MKRO* betonte die besondere raumordnungspolitische Bedeutung der Oberzentren und benannte einen Katalog typischer oberzentraler Einrichtungen.⁴ 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 im Rahmen funktionsräumlicher Raumordnungskonzepte zugemessen.⁵ Auch auf dieser Stufe des ZOS wurde dem Erreichbarkeitskriterium eine zentrale Bedeutung zugewiesen.

In der planerischen und politischen Praxis der meisten Bundesländer war spätestens in den 80er Jahren ein gewisser Rückgang der Aufmerksamkeit mit Bezug auf die zentralen Orte festzustellen. Dieser korrespondierte mit einer generellen Schwächung der Landes- und Regionalplanung.⁶ Hinzu kam, daß die zentralen Orte im Zuge der kommunalen Gebietsreform in vielen Ländern mit ihren Nahbereichen zu Großgemeinden zusammengeschlossen worden waren; in Nordrhein-Westfalen etwa wurden sämtlichen Gemeinden zentralörtliche Funktionen zuerkannt. Außerdem wurde wahrgenommen, daß die räumliche Mobilität der Bevölkerung mit steigender Motorisierung, unterstützt durch umfangreiche Straßenbaumaßnahmen, erheblich zunahm und daß dies u.a. zu verstärkter Mehrfachausrichtung bei der Inanspruchnahme zentralörtlicher Angebote führte.

Im Rückblick betrachtet, hatte die Raumordnung – entsprechend der

sozialstaatlichen Verpflichtung des Grundgesetzes zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen – mit den zentralen Orten versucht, der Bevölkerung im gesamten Bundesgebiet, insbesondere aber in strukturschwachen ländlichen Regionen, eine Mindestausstattung mit öffentlicher Infrastruktur in erreichbarer Entfernung zu sichern. Trotz mancher Zweifel an der grundsätzlichen Eignung des Zentrale-Orte-Konzepts zur Durchsetzung einer gleichmäßigen Versorgungsstruktur kann doch angenommen werden, daß die entsprechende Ausstattung strukturschwacher ländlicher Regionen ohne zentralörtliches System erheblich schlechter wäre.⁷ Gerade die z.T. sehr schmerzhaften Erfahrungen der ostdeutschen Länder nach der Wende haben bestätigt, daß die unternehmerische Initiative allein nicht die Berücksichtigung sozialer Komponenten, so z.B. die Versorgung immobiler Bevölkerungsgruppen auf dem Lande, garantiert.

Auch wenn der Bedeutungsrückgang der zentralen Orte nicht zu leugnen und die Kritik an einer fehlenden methodischen Weiterentwicklung als berechtigt anzuerkennen ist, müßte ein Urteil über die Bedeutung und die Verdienste des zentralörtlichen Systems dennoch differenziert ausfallen.⁸ Eine vertiefte raumordnungspolitische Debatte über diese Fragen steht noch aus, scheint erst zu beginnen.

Begonnen wird in der nachfolgenden Ergebnisauswertung mit einer Bestandsermittlung zur Struktur der ZOS der verschiedenen Bundesländer und zur Anwendung als Steuerungsinstrument (vgl. Kap. 2). Es folgt eine Abbildung der Strukturen der ZOS der verschiedenen Flächenländer anhand von Indikatoren (vgl. Kap. 3). Anschließend werden Absichten der Bundesländer, die ZOS ggf. zu verändern, zusammenfassend dargestellt (vgl. Kap. 4). Zum Abschluß werden zudem – in Verbindung mit den diversen einschlägigen Äußerungen der Länder – einige Einzelaspekte sowie Kommentare aus der anlaufenden angewandtraumwissenschaftlichen Diskussion zum Thema hinzugezogen, an denen

eine weiterführende Diskussion ansetzen könnte (vgl. Kap. 5).

Wichtiger Hinweis

Mit dem Text und den Darstellungen in den Kapiteln 2 und 4 ist nicht gewährleistet, daß damit die jeweiligen Sachverhalte in den Ländern vollständig wiedergegeben werden. Die Antworten aus den Ländern waren unterschiedlich vollständig: *Die Nichtnennung einer Komponente des jeweiligen ZOS oder eines bestimmten Einsatzes als Steuerungsinstrument (betr. Kap. 2) durch ein Land oder die Nichtnennung erfolgter bzw. beabsichtigter Veränderungen des ZOS (Kap. 4) bedeutet also nicht in jedem Fall zugleich auch deren Nichtexistenz.* Für den vorgegebenen Zweck ist die *Validität der Ergebnisse* dennoch gegeben.

2 Bestandserhebung

Im folgenden Kapitel werden zuerst einmal die Erscheinungsformen des ZOS in den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland behandelt. Anschließend folgen die Stadtstaaten, bevor auf die Anwendung des ZOS als Instrument in verschiedenen Politikbereichen gesondert eingegangen wird.

2.1 Zur aktuellen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems

a) Stufigkeit der Zentrale-Orte-Systeme allgemein

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hatte in ihren Entschließung vom 8. Februar 1968 und vom 15. Juni 1972 als Stufenfolge bei den zentralen Orten, die den Raumordnungsprogrammen und -plänen in den Ländern zugrundegelegt werden sollte, ein Gliederungsschema beschlossen, das zwischen Oberzentrum, Mittelzentrum, Unterzentrum und Kleinzentrum unterscheidet. Ein Vergleich der Stu-

Abbildung 1**Ausformung der Hierarchien der Zentrale-Orte-Systeme in den Flächenländern**hier: Grundformen¹ und Sonderformen zusammen

Einw./km ² des jew. Landes	Anzahl der Formen (MKRO-Grundstufen und Sonderformen)						
	3	4	5	6	7	8	9
400 – 500	○*	○*					
201 – 300				○ ○		●	
101 – 200		●*	●*		○* ○		●
50 – 100				●			○
● Länder mit einer <u>relativ</u> (zu ihrer Bevölkerungs- und Siedlungsdichte) <u>großen Anzahl</u> zentralörtlicher Stufen und Formen ● Länder mit einer <u>relativ</u> (zu ihrer Bevölkerungs- und Siedlungsdichte) <u>geringen Anzahl</u> zentralörtlicher Stufen und Formen ○ übrige Länder * eine der MKRO-Grundformen weniger (das „Kleinzentrum“) ¹⁾ Grundstufen gemäß MKRO-Entscheidung von 1968 (Oberzentrum, Mittelzentrum, Unterzentrum, Kleinzentrum)							

figkeit des ZOS, wie sie in den Landesentwicklungsplänen, Regionalplänen u.ä. der einzelnen Bundesländer festgeschrieben worden ist, zeigt teilweise deutliche Unterschiede, vor allem, wenn die Sonderformen einbezogen werden (vgl. Abb. 1).

b) Übernahme der Grundstufen der MKRO

Unter den *alten Bundesländern* hat die Mehrheit aller Flächenländer als Grundstufen die von der MKRO ursprünglich empfohlene Vierstufigkeit des ZOS übernommen, außer Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Rheinland-Pfalz, von denen die Vierstufigkeit bei den Grundstufen durch Nichtberücksichtigung der Kategorie der „Kleinzentren“ unterschritten worden ist.

Unter den *neuen Bundesländern* hat die Mehrheit die Vierstufigkeit aus der Vorgabe der MKRO von 1968 über-

nommen. Allein Sachsen-Anhalt hat die beiden untersten zentralörtlichen Ebenen zusammenfassend durch das „Grundzentrum“ ersetzt.

c) Sonderformen und -bezeichnungen

Wie die Abbildung 1 verdeutlicht, gibt es inzwischen eine Vielzahl von Sonderformen bzw. von Sonderbezeichnungen, und dieses in mehreren Fällen unterschiedlich für ein und denselben Einstufungssachverhalt.

In den alten Ländern:

Die Mehrzahl der alten Bundesländer hat zwischen Mittelzentrum und Oberzentrum eine zusätzliche Stufe eingefügt (ein „Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums“ bzw. ein „Mögliches Oberzentrum“).

Mehrere Länder haben mit einem „Möglichen Mittelzentrum“ bzw. einem „Unterzentrum mit Teil-

funktionen eines Mittelzentrums“ (o.ä.) eine ergänzende Stufe zwischen Unterzentrum und Mittelzentrum eingefügt.

Über die schon erwähnten Stufen des ZOS hinaus sind in verschiedenen *alten Bundesländern* noch weitere Sonderformen von zentralen Orten ausgewiesen worden. Dazu zählen insbesondere „Mehrfachzentren“ bzw. „Doppelorte“/„Mehrfachorte“ und „Zentrale Orte in Funktionsteilung“/„Gemeinsame Zentrale Orte“. In einem Fall wurden auf der Ebene der Unterzentren als Sonderform „bipolare Zentren“ ausgewiesen.

Zwei Länder sehen darüber hinaus auch „Entwicklungsschwerpunkte“ vor (in einem Fall nur für Ober- und Mittelzentren). In den großen Verdichtungsräumen verschiedener Länder wurden zusätzlich auch „Siedlungsschwerpunkte“ festgelegt sowie auch sog. „Mittelzentren im Verdichtungsraum“ ausgewiesen.

Als weitere Sonderformen können aufgeführt werden: „Standorte mit internationalen Funktionen“, „Mittelzentren des Grundnetzes“ bzw. „MZ des Ergänzungsnetzes“ sowie „Stadtkerne I. Ordnung“ bzw. „Stadtkerne II. Ordnung“.

In den neuen Ländern:

Auch alle *neuen Bundesländer* haben im Zentrale-Orte-System Sonderformen festgelegt. Auch sie haben in ihrer Mehrzahl zwischen den Stufen Oberzentrum und Mittelzentrum die Stufe des „Mittelzentrums mit Teilfunktionen eines Oberzentrums“ (o.ä.) eingeführt.

Daneben kommen „Mittelzentren mit Teilfunktionen“ vor, die eine eingeschränkte mittelzentrale Ausstattung aufweisen, in einem anderen Land als „Teilfunktionale Mittelzentren“ gekennzeichnet.

Außerdem wurde in einem Fall die Stufe des Unterzentrums durch zwei Stufen ersetzt: durch das „Grundzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums“ sowie das „Grundzentrum“.

In einem anderen Fall treten an die Stelle der Kleinzentren „ländliche Zentralorte“.

Weiterhin kommen noch folgende Sonderformen in den zentralörtlichen Systemen der Landesplanungen in den neuen Flächenländern vor: „Mittelzentren in Funktionsergänzung“; „Selbstversorgerorte“; „Ländliche Versorgungsorte“; „Gemeinsame Zentrale Orte“; „Doppelzentren“; „Kooperierende Zentrale Orte“; „Städteverbünde“; „Städte- und Gemeindeverbünde“; in Verdichtungsräumen: „Siedlungsschwerpunkte“.

Zusammenfassend gesehen:

Insgesamt spiegelt sich in den Sonderformen des ZOS eine große Vielfalt wider. Es wurde offensichtlich in vielfältiger Weise versucht, die verhältnismäßig „starr“en Vorgaben der MKRO zur Stufigkeit des ZOS zu umgehen. Mit der Ausgestaltung des ZOS wurde versucht, den unterschiedlichen geographischen Gegebenheiten in den einzelnen Bundesländern und den verschiedenen politischen Akzentuierungen Rechnung zu tragen.

Wie die Abbildung 1 verdeutlichen kann, stellte die jeweilige Bevölkerungsdichte in den Bundesländern ganz offensichtlich eine der wesentlichsten Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung des jeweiligen ZOS dar. Sonderformen werden eingesetzt, „um notwendigen Kooperationsbedarf und lokale Egoismen in Einklang zu bringen“, so eine Formulierung seitens eines der Bundesländer.

Die Entfernung von den Vorgaben der MKRO fiel aber nicht allein in Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur unterschiedlich aus (vgl. die mit einem Grauton gekennzeichneten Fälle von Ländern in der Abb. 1):

– Vier Bundesländer haben offensichtlich der Versuchung, durch Funktionsteilung zwischen Zentren von den MKRO-Vorgaben abzuweichen, überdurchschnittlich widerstanden (vgl. grau gekennzeichnete Fälle links in der Abb. 1).

– In anderen Fällen ist das Gegenteil zu verzeichnen: eine vergleichsweise hochgradige Diversifizierung in der Hierarchisierung, also gewissermaßen „ohne Not“, wenn von anderen Ländern mit ähnlichen restriktiven Rahmenbedingungen aus besehen (vgl. schwarz gekennzeichnete Fälle im rechten Teil der Abb. 1).

d) „Mindestausstattung“ der zentralen Orte

Mit Ausnahme von vier Bundesländern gibt es in den *alten Bundesländern* Ausstattungskataloge, die eine Mindestausstattung an zentralörtlichen Einrichtungen benennen. In zwei Ländern werden die Ausstattungskataloge als „langfristige Orientierung“ gesehen. In anderen Ländern ist eine Mindestausstattung nicht verbindlich vorgeschrieben, wobei im Landesentwicklungsplan aber auf die grundsätzliche Ausstattung von zentralen Orten verwiesen wird.

Auch in den einschlägigen Dokumenten aller *neuen Bundesländer* werden Ausstattungskataloge aufgeführt. In einem Fall werden die eingeschobenen Zwischenstufen dabei nicht mitberücksichtigt. Im anderen Fall erfolgt nur eine Aufführung „typischer Versorgungsfunktionen“. Auch hier werden Ausstattungskataloge als eine langfristige Orientierung gesehen.

e) Einwohnermindestzahlen im Verflechtungsbereich zentraler Orte

In den alten Ländern:

In bezug auf die Einwohnerzahlen im Verflechtungsbereich der zentralen Orte sind in den *alten Bundesländern* bedeutende Unterschiede festzustellen. Zuerst zu den *oberzentralen* Verflechtungsbereichen:

– Nicht alle Bundesländer haben Mindesteinzwohnerzahlen für die *oberzentralen Bereiche* festgelegt.
– In den anderen Bundesländern sind für die oberzentralen Bereiche stets

(mindestens) 100 000 Einwohner – in der Regel mehr – vorgesehen. (Der 1983 von der MKRO festgelegte Mindestwert für Oberzentren und ihre Verflechtungsbereiche beträgt 500 000 Einwohner.) Lediglich ein Land weist die Vorgabe der MKRO – mindestens 500 000 Einwohner in städtischen Räumen – expressis verbis aus.

Für die *mittelzentralen Bereiche* ist die Schwankungsbreite festgelegter Einwohnerzahlen verhältnismäßig geringer. Sie liegt zwischen mindestens 20 000 Einwohnern (ländlicher Raum) und mindestens 40 000 Einwohnern (städtischer Raum).

Der *unterzentrale Bereich* ist in den alten Bundesländern zwischen mindestens 6 000 Einwohnern und mindestens 15 000 Einwohnern (in städtischen Räumen) ausgewiesen. Andere Länder haben Maximalgrößen zwischen 5 000 und 25 000 Einwohnern festgelegt.

Für den *kleinzentralen Bereich* (soweit eine landes- bzw. regionalplanerische Ausweisung erfolgt ist) bewegen sich die vorgegeben Einwohnerzahlen zwischen mindestens 3 000 Einwohnern und mindestens 15 000 Einwohnern (in städtisch geprägten Räumen).

In den neuen Ländern:

Mit einer Ausnahme wurden in allen *neuen Bundesländern* Mindesteinzwohnerzahlen für Verflechtungsbereiche zentraler Orte aufgeführt:

– Ein Mindestwert für den Bereich des Oberzentrums wird allerdings lediglich in zwei Fällen festgelegt (ab 200 000 bzw. ab 100 000 Einw.).

– Eines der neuen Bundesländer setzt die Mindestwerte für Einwohnerzahlen für darunterliegende Stufen relativ hoch an (75 000 Einwohner für den Bereich des Mittelzentrums bzw. 10 000 Einwohner für den Bereich des Grundzentrums).

– In den anderen neuen Bundesländern liegen die Mindestwerte darunter:

- für Bereiche des Mittelzentrums zwischen 30 000 und 40 000 Einw.;
- für Bereiche des Grund-/Untertzentrums zwischen 7 000 und 10 000 Einw.;
- für Bereiche des Kleinzentrums zwischen 5 000 und 3 000 Einw. (teils je nach Lage im Raum).

2.2 Zentrensysteme in Verdichtungsräumen

Zentrensysteme in den Stadtstaaten sowie in größeren Verdichtungsräumen der Flächenländer sind – wenn überhaupt – recht unterschiedlich ausgestaltet worden:

In zwei Stadtstaaten ist das Zentrensystem fünfstufig angelegt, in einem anderen bisher nur zweistufig (in naher Zukunft soll aber eine differenziertere Ausweisung unterschiedlicher Zentrenkategorien erfolgen). Hierbei gibt es unterschiedliche Bezeichnungen für Zentren ein und derselben Hierarchiestufe.

Hinsichtlich der *Mindestausstattung* der Zentren wurden *keine Ausstattungskataloge* für die einzelnen Zentralitätsstufen erstellt. In einem der Fälle wurde eine bis vor kurzem festgelegte stufenspezifische Differenzierung einzelner Funktionen aufgegeben.

Was die *Einwohnerzahlen* in den Zentren bzw. Bereichen anbelangt, wurden in Berlin – abgesehen von einem Fall – für jede zentralörtliche Stufe Einwohnerzahlen vorgegeben, die aufgrund der unterschiedlichen Stufigkeit und Verdichtungsraumgröße allerdings stark voneinander abweichen.

Ausweisungen von Zentren und Modifizierungen des ZOS in Verdichtungsräumen wurden aber nicht nur in den Stadtstaaten vorgenommen, sondern auch in drei Flächenländern. Zwei der Länder weisen in Verdichtungsräumen sog. „Siedlungsschwerpunkte“ aus. In einem anderen Bundesland werden in Verdichtungsräumen die Sonderfor-

men „MZ im Verdichtungsraum“ sowie „Stadtkerne I. Ordnung“ bzw. „Stadtkerne II. Ordnung“ bestimmt. Diese Kategorien wurden als Sonderformen im ZOS festgelegt.

2.3 Anwendungsfelder des Zentrale-Orte-Systems als Steuerungsinstrument

Das Zentrale-Orte-System diene in vielfacher Hinsicht als Steuerungsinstrument raumwirksamer Planungen und Maßnahmen. Aus Abbildung 2 kann eine relative *Wertigkeit* der einzelnen Anwendungsfelder auf Länderebene – *im Sinne der Häufigkeit der Nennungen* – nur mit Einschränkungen herausgelesen werden (vgl. auch Einleitung). (Die Nichtnennung des Einsatzes eines Steuerungsinstruments durch ein Land bedeutet nicht in jedem Fall, daß diese Steuerungsfunktion nicht wahrgenommen wurde oder wird. Auch waren die aufgeführten Anwendungsfelder des ZOS oft nur schwer voneinander zu trennen, wie z. B. „Maßnahmen zur Siedlungsentwicklung“ und die „Schwerpunkt-

mäßige Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten“, die der besseren Übersicht halber aber dennoch getrennt aufgeführt wurden.)

Auch die jeweilige Qualität der Steuerung wurde dabei nicht erfaßt. Es müßten eigentlich Informationen darüber mit verarbeitet werden, inwieweit im jeweils genannten Fall wirklich gesteuert wurde bzw. wird.

a) Wesentliche Felder der Anwendung des ZOS als Steuerungsinstrument

In allen Bundesländern spielte und spielt das ZOS bei der *Genehmigung großflächiger Einzelhandelsprojekte* eine zentrale Rolle. Mit Hilfe des ZOS wird versucht, Fehlentwicklungen des großflächigen Einzelhandels – etwa die Erosion gewachsener innerörtlicher Zentren – zu verhindern. Die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen wird dabei – um den Zielen der Landesentwicklungspläne zu entsprechen – an die Ausweisung als zentraler Ort gebunden. In Sachsen wurde z. B. für die Beurtei-

Abbildung 2
Bisherige und beabsichtigte Einsatzbereiche des Zentrale-Orte-Systems als Steuerungsinstrument in den Ländern

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 Finanzausgleichs 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 Stadtentwicklungs-konzeptionen bei der Unterbringung v. ausländ. Arbeitnehmern und Aussiedlern im Rahmen der Schaffung von Wohneigentum bei Maßnahmen im sozialen Wohnungsbau

lung solcher großflächiger Einzelhandelsmaßnahmen in der Praxis der Bauleit- und Regionalplanung vor Ort eine gemeinsame Verwaltungsvorschrift der obersten Baubehörde und der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde erlassen.

Ein weiteres Feld der steuerungspolitischen Anwendung des ZOS besteht im Rahmen der *Struktur- und Standortpolitik*, beispielsweise bei diversen infrastrukturellen Maßnahmen – wie z. B. dem Bau von Schulen und in der Verkehrsinfrastruktur – oder in der Bauland- und Gewerbeflächenausweisung. Dabei werden (nach interkommunaler Abstimmung) verstärkt in Ober- und/oder Mittelzentren Bauland- und Gewerbeflächen ausgewiesen. Darüber hinaus sollen in ländlichen Räumen mit Verdichtungsansätzen bestimmte zentrale Orte Entlastungsfunktionen für hochverdichtete Räume übernehmen. Mit Blick auf die Gewerbeflächenausweisung muß berücksichtigt werden, daß sich unternehmerische Standortentscheidungen nur bedingt an landesplanerischen Kriterien orientieren. Es sollten auch andere ökonomisch fördernde Voraussetzungen – etwa „kurze Entfernungen zur nächsten Autobahnanschlußstelle“ oder „ausreichend große Absatzmärkte“ – vorhanden sein. Landesentwicklungspläne sehen in der Regel eine weitergehende Kopplung von Standortentscheidungen an zentrale Orte vor.

Der Steuerung von *Maßnahmen zur Siedlungsentwicklung* anhand des ZOS wird ein ähnliches Gewicht wie im voranstehenden Fall zugemessen. Mit dem Grundgerüst des ZOS bemüht sich die öffentliche Planung hier, die Qualität der Siedlungs- und Raumstruktur zu erhalten und diese – *expressis verbis* schon – im Sinne der Nachhaltigkeit weiterzuentwickeln. Hierzu gehört der Schutz verbliebener (innerörtlicher) Freiflächen vor einer Bebauung sowie die Bindung der Zulassung weiterer Siedlungsentwicklungen an zentrale Orte oder sogar an Ortsteile, die Siedlungsschwerpunkte bzw. Kernorte der Gemeinde darstellen.

Bei der *Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs* liegt in vielen Bundesländern ein zentralörtlicher Ansatz vor. Danach erhalten zentrale Orte für die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben in ihren Verflechtungsbereichen Zuweisungen für sog. übergemeindliche Aufgaben. Die Art der Festlegung der Zuweisungen ist in den Ländern unterschiedlich: Der Anspruch auf Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben ist in Mecklenburg-Vorpommern z. B. in der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes festgelegt. In Rheinland-Pfalz z. B. erhalten zentrale Orte einen besonderen Leistungsansatz im Rahmen der Schlüsselzuweisungen; dieser berechnet sich u. a. aus dem Einstufungsgrad der Zentralen Orte (z. B. Ober-, Mittel- oder Unterzentrum) sowie dessen Einwohnerzahl. Ein zentralörtlicher Ansatz beim kommunalen Finanzausgleich birgt allerdings das Problem von Aufstufungswünschen aus Richtung verschiedenster Gemeinden, insbesondere im unteren Bereich, in sich. (Der Einsatz des ZOS im Rahmen des Finanzausgleichs wird aber recht kontrovers beurteilt. So haben sich zwei Bundesländer strikt gegen einen derartigen Einsatz des ZOS gewandt.)

Ein weiteres verhältnismäßig wichtiges Anwendungsfeld der ZOS als Steuerungsinstrument ist in einigen Bundesländern die *Steuerung des Einsatzes von Fördermitteln*: Die Fördermittel im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GA)“ sind in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben. In manchen Bundesländern besteht bei der GA zwar eine weitgehende reale Übereinstimmung von räumlichen (Höchst-)Förderbezügen und zentralen Orten; die Zuweisungen von Fördermitteln aus anderen Politikfeldern sind aber nicht in jedem Fall an zentrale Orte gebunden – wohl aber an sog. Schwerpunkorte. Über die Zweckmäßigkeit der Verbindung von Ordnungs- und Förderpolitik bzw. von Raumordnungs- und regionaler Strukturpolitik besteht unter den Experten keine einhellige Meinung.

Von etlichen Bundesländern wurde explizit auf die wichtige Bedeutung des ZOS bei der *Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform* hingewiesen. Insbesondere bei der Anwendung im Rahmen von Verwaltungs- bzw. Gebietsreformen werden verschiedene Länder eine entsprechende Aufführung schlicht vergessen haben, da sie sehr weit in der Vergangenheit zurückliegen.

b) Sonstige Einsatzbereiche

Als weitere Anwendungsfelder wurden mehrfach genannt: die Anwendung

- bei der *Entwicklung nachhaltiger Raum- und Siedlungsstrukturen*,
- bei der Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten nach dem Schwerpunktprinzip,
- bei der Umsetzung des *Leitbildes der dezentralen Konzentration*,
- bei der *Hierarchieausweisung für Verkehrsverbindungen*.

Vereinzelte Nennungen von Anwendungsfeldern des ZOS bezogen sich unter anderem auf folgende Bereiche: Anwendung

- bei der Aufstellung eines *Stadtentwicklungskonzeptes*,
- bei Maßnahmen der *Behördenverlagerung*,
- bei den Zuweisungen zur *Unterbringung von ausländischen Arbeitnehmern und Aussiedlern*,
- bei der Schaffung von Wohneigentum und im Zusammenhang mit Maßnahmen im sozialen Mietwohnungsbau.

c) Probleme bei der Anwendung des ZOS als Steuerungsinstrument

Mit Blick auf die *Kopplung von Raumordnungs- und regionaler Strukturpolitik* bzw. auf die Anwendung des ZOS als Steuerungsinstrument bei der Vergabe von Fördermitteln (z. B. GA-Mittel) gibt es verschiedene und entgegengesetzte Standpunkte. Auf der einen Seite wird eine Entkopplung des ZOS

von den Zielen der Regionalpolitik gefordert,⁹ auf der anderen Seite gibt es Bundesländer, die explizit in der Verknüpfung beider Politiken die Chance zu einer konzeptionellen Verbindung von Planungsbereichen mit weitgehend identischen Zielsetzungen sehen. Eine vertiefte Diskussion über diese Frage steht allerdings noch aus. Ein anderes Problem in diesem Zusammenhang ist, daß die finanzielle Lage mancher zentraler Orte in den *neuen Ländern* oft so schlecht ist, daß wegen fehlender oder nicht ausreichender Mittel der Eigenanteil nicht erbracht und somit Fördergelder nicht in Anspruch genommen werden können.

Insbesondere in den Bundesländern, in denen das ZOS für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs eine entscheidende Rolle spielt oder wo es beim Einsatz von Fördermitteln nennenswert steuernd beteiligt ist, sind Gemeinden bestrebt, eine *Höherstufung ihrer zentralen Orte zu erwirken*. Dies war ein Grund dafür, daß es in den neuen Bundesländern mehrfach lange nicht gelungen war, alle zentralen Orte (unterer Stufe) rechtsverbindlich festzulegen. Dieser Konflikt wurde noch dadurch verschärft, daß – im Rahmen der angelaufenen Gemeindegebietsreform – sich einige Gemeinden durch die territoriale Neugliederung in Großgemeinden eine Höherstufung erhofft hatten.

Nach den bisherigen Erfahrungen spielt auch der Imagegewinn eine besonders wichtige Rolle bei Höherstufungswünschen.

Wenn das ZOS in seinem Nutzen als Steuerungsinstrument diskutiert wird, spielen zunehmend *Fragen der Genehmigungspraxis von großflächigen Einzelhandelsprojekten* eine Rolle. Eine größere Flexibilität in der Handhabung des ZOS würde den kommunalpolitischen Spielraum erweitern können. Dabei sollte der Grundsatz zentralörtlicher Konzentration nicht im Sinne eines Standortmonopols angewendet werden. Auch wenn Betriebe des großflächigen Einzelhandels als zentralörtliche Einrichtungen z. B. nur in Ober-, Mittel- und Unterzentren zulässig sind,

sollte – so wird gefordert – eine Ansiedlung in begründeten Einzelfällen auch außerhalb zentraler Orte möglich sein, sofern die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungskerns hiervon nicht beeinträchtigt wird.

Ein weiteres wichtiges Problem besteht im *Rückgang der Bevölkerung* in den verschiedenen städtischen und peripheren Regionen der neuen Länder. Ein erheblicher Einwohnerrückgang in Ober- und Mittelzentren (Abwanderung vor allem ins Umland) führt dazu, daß zentralörtliche Funktionen nur mit Mühe zu finanzieren sind. Der Rückgang der Bevölkerung in peripheren Räumen *kann die Sicherung eines flächendeckenden Versorgungsnetzes mittels zentraler Orte zunehmend in Frage stellen*. Diese Entwicklungen scheinen in einigen Fällen der Schaffung raumordnerischer Siedlungsschwerpunkte ebenso entgegenzuwirken wie einer Annäherung an das Gleichwertigkeitsziel.

3 Strukturen des Zentrale-Orte-Systems im Spiegel von Indikatoren

Es kann aufschlußreich sein, die räumlich typischen Erscheinungsweisen der Zentrale-Orte-Systeme (ZOS) der Flächenländer und ihre Aufteilungen in Verflechtungsbereiche verschiedener Stufen zu vergleichen. Es gibt allerdings keine neuere, über alle Länder hin durchgehend vorhandene Aufteilung der Länderterritorien in Verflechtungsbereiche der zentralen Orte (ZO). Soll dennoch auf einen Vergleich nicht verzichtet werden, so kann dies nur auf der Basis einschlägiger *Indikatoren* geschehen.

3.1 Kennzeichen und die Definition von Indikatoren

Mit der Anwendung von Indikatoren wird versucht, indirekt zu erfassen, was auf direktem Wege nicht möglich ist. *Mit Indikatoren* können mithin in der Regel keine absoluten Aussagen

gemacht werden, sondern vielfach *nur Richtungsangaben*, wie „mehr als“ oder „weniger als“ im anderen regionalen Fall.

Als „Ersatz“ für die fehlende Möglichkeit, *konkrete* Ausweisung von Verflechtungsräumen z.B. nach der Einwohnerzahl oder der Fläche in km² verwenden zu können, wird hier jeweils ein „mittlerer“ *Verflechtungsbereich für das jeweilige Land* ermittelt. Dies geschieht dadurch, daß die Einwohnerzahl bzw. die km²-Zahl des Landes auf die jeweilige Zahl der OZ bzw. MZ bezogen werden. Hierdurch wird eine *mittlere* Einwohnerzahl bzw. *mittlere* km²-Zahl für die oberzentralen bzw. mittelzentralen Verflechtungsbereiche der Länder ermittelt. (Dabei werden die nicht-vollständigen Zentralen Orte – wie z.B. „Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums“ oder Zentren als „Teil eines Oberzentrums“ bzw. „Teil eines Mittelzentrums“ o.ä. – jeweils *zur Hälfte* in Ansatz gebracht. Hauptbegründung ist, daß Nutzer z.B. von mittelzentralen Einrichtungen und Diensten ggf. nicht nur das nächstgelegene MZ aufsuchen müssen, sondern auch noch ein zweites, entfernteres MZ, weil im ersten nicht alle nachzufragenden Produkte, Leistungen und Dienste angeboten werden bzw. in Anspruch zu nehmen sind (im anderen MZ dagegen die anderen Produkte und Dienste nicht angeboten werden).)

Aufschlußreiche Indikatoren im Zusammenhang der hier gegebenen Themenstellung, also mit Blick auf die *jeweiligen Strukturen der ZOS der verschiedenen Länder*, sind z.B.

(1) die jeweilige *Abweichung der mittleren „Landeseinwohnerzahl je OZ“*

- erstens vom *Durchschnitt (aus allen Flächenländern)* sowie
- zweitens vom *MKRO-Mindestwert für oberzentrale Verflechtungsbereiche* (>500 000 Einw.);

(2) der jeweilige *durchschnittliche Radius der oberzentralen Verflechtungsberei-*

che (über alle oberzentralen Verflechtungsbereiche eines Landes gerechnet); das heißt: die *Unterschiede zwischen den Ländern*, die es bei diesem – formal definierten – *allgemeinen Erreichbarkeitsmaß* gibt.

Die jeweilige Abweichung vom *MKRO-Mindeststandard* (>500 000) bzw. vom durchschnittlichen *Radius* kann auf unterschiedliche raumordnungspolitische Schwerpunktsetzungen hindeuten: Relativ geringe Einwohnerzahlen je OZ sowie gleichzeitig relativ kurze Radien (= relativ bessere Erreichbarkeit des OZ)

- können einerseits darauf hinweisen, daß der MKRO-Mindestwert als „Tragfähigkeitskriterium“ zurückgestellt wird zugunsten einer raumordnungspolitischen Erschließung des Landesterritoriums durch das ZOS mit dem Ziel, die Erreichbarkeit oberzentralörtlicher Einrichtungen und Dienste für die Bevölkerung „in der Fläche“ zu verbessern (wie es u.a. beispielsweise in Bayern der Fall zu sein scheint);
- sie können andererseits aber auch nur Kennzeichen eines besonders dicht bevölkerten Bundeslandes sein.

Umgekehrt können überdurchschnittliche Radien (= relativ schlechtere Erreichbarkeit des OZ durch Angehörige von Haushalten „in der Fläche“ des Bereichs)

- darauf hinweisen, daß auf unbedingte Einhaltung des MKRO-Mindestwerts bzw. auf volle Funktionsfähigkeit des OZ geachtet wird, d.h. auch auf das Kriterium sicherer Auslastung der Versorgungseinrichtungen und Dienste mit Blick auf deren Träger,
- aber auch schlicht darauf, daß betreffende Länder besonders geringe Bevölkerungsdichten und besonders ungünstige städtische Siedlungsstrukturen aufweisen.

Ein entsprechender Formalvergleich zwischen den Flächenländern kann auch mit Bezug auf die Kategorie der *Mittelzentren* (MZ) bzw. auf die *mittelzentralen Verflechtungsbereiche* angestellt werden:

Auch hier können Unterschiede zwischen den Ländern – was die durchschnittliche „Einwohnerzahl je MZ“ bzw. den durchschnittlichen Radius der mittelzentralen Verflechtungsbereiche angeht – auf unterschiedliche raumordnungspolitische Schwerpunktsetzungen hinweisen:

- Weit unterdurchschnittliche Werte beim Indikator Einwohnerzahl je Mittelbereich können auf eine relative geringere Beachtung des Kriteriums der „Tragfähigkeit“ mit Bezug auf die mittelzentralen Einrichtungen und Dienste hindeuten, und zwar zugunsten der besseren Erreichbarkeit der mittelzentralen Standorte durch die Mitglieder privater Haushalte „in der Fläche“.
- Dies kann insbesondere in den Fällen von Ländern angenommen werden, in denen auch der mittlere Radius der Verflechtungsbereiche relativ kurz ist – also die *Erreichbarkeit* der mittelzentralen Einrichtungen und Dienste *relativ günstig* ausfällt.

Aber auch hier müßten auf jeden Fall die jeweiligen *Bevölkerungsdichte* (und ggf. auch die Besonderheiten jeweiliger Siedlungsstruktur) von Bundesländern mit *berücksichtigt* werden.

3.2 Ländervergleich

Diesem Vergleich liegt eine in der BfLR erstellte flächendeckende Dokumentation über die von den Ländern ausgewiesenen zentralen Orte (Stand 18.3.1997) zugrunde.

Ebene der Oberbereiche:

Daß die *neuen Bundesländer* – mit einer Ausnahme – den MKRO-Mindestwert von >500 000 Einwohnern im Oberbereich (hier also nur indirekt gemessen mit dem Indikator „Einw. je OZ“ im Durchschnitt) nicht erreichen, kann nicht verwundern. Dies ist in *erster Linie auf geringe Einwohnerdichten* zurückzuführen. Es gibt allerdings eine Ausnahme, bei der – offenbar

zugunsten besserer Erreichbarkeit – Oberzentren in überdurchschnittlichem Maße ausgewiesen sind (der betreffende grau gekennzeichnete Fall liegt in der Abb. 3 in der ersten Spalte (mit diesem Grauton sind – auf der linken Seite – die Fälle gekennzeichnet, bei denen eine recht gute Erreichbarkeit der oberzentralen Einrichtungen zu Lasten der Tragfähigkeit der Einrichtungen vorliegt).

In den rechten beiden Spalten der Abbildung 3 liegen die schwarz gekennzeichneten Fälle von Ländern, bei denen – im Vergleich aller Flächenländer untereinander – der *mittlere Radius* der oberzentralen Verflechtungsbereiche am längsten und damit die Erreichbarkeit der OZ „aus der Fläche heraus“ in der Tendenz am ungünstigsten sind. Hier sind aber auch die Länder zu finden, in denen die Bevölkerungsdichten am geringsten sind (vgl. unteres rechtes Viertel der Abb. 3).

In den *alten Bundesländern* wird der Bevölkerungsmindestwert der MKRO für oberzentrale Verflechtungsbereiche (>500 000) überwiegend eingehalten, mit einer Ausnahme. In diesem Fall kann durch die „überdurchschnittliche“ Ausweisung von OZ (und durch die dadurch gehäufte Unterschreitung der MKRO-Mindestnorm) der *durchschnittliche Radius* der oberzentralen Verflechtungsbereiche – trotz geringerer durchschnittlicher Bevölkerungsdichte des Landes – relativ kurz gehalten werden. Dies wirkt sich zugunsten besserer Erreichbarkeitsverhältnisse bzw. geringerer Zeitkosten für die privaten Haushalte „in der Fläche“ der Oberbereiche aus (vgl. links in Abb. 3, mit grauer Kennzeichnung).

Dadurch, daß in zwei Ländern, die ebenfalls weniger dicht bevölkert sind, der MKRO-Bevölkerungsmindestwert für Oberbereiche eingehalten wird, kommen hier relativ lange *mittlere Radien* der oberzentralen Verflechtungsbereiche – zu Lasten der Privathaushalte „in der Fläche“ – zustande (vgl. schwarz gekennzeichnete Fälle in der äußeren Spalte *rechts* in der Abb. 3).

Abbildung 3

Strukturen des Zentrale-Orte-Systems in den Flächenländern (I)

Indikator: durchschnittliche Radien von Oberbereichen in den Ländern

Einw./km ² des jew. Landes	Radien (km) der jeweiligen Oberbereiche eines Landes im Mittel (durchschnittlicher Radius aller Oberbereiche = 33,4)			
	<28,0	28,0 bis <33,4	33,4 bis 39,0	> 39,0
400 – 500	⊙	⊙* (Sonderfall Saarland)		
201 – 300	● ◻	⊙		
101 – 200		● ● ●	○	● ●
50 – 100				◻ ○

● Länder mit relativ (zu ihrer Bevölkerungs- und Siedlungsdichte) langen Radien ihrer Oberbereiche
 ● Länder mit relativ (zu ihrer Bevölkerungs- und Siedlungsdichte) kurzen Radien ihrer Oberbereiche
 ○ übrige Länder
 ◻ Einwohnerzahl im landesdurchschnittlichen Oberbereich 20 % und mehr unter bundesdurchschnittlicher Einwohnerzahl je Oberbereich
 ○ Einwohnerzahl im landesdurchschnittlichen Oberbereich 20 % und mehr über bundesdurchschnittlicher Einwohnerzahl je Oberbereich

Abbildung 4

Strukturen des Zentrale-Orte-Systems in den Flächenländern (II)

Indikator: durchschnittliche Radien von Mittelbereichen in den Ländern

Einw./km ² des jew. Landes	Radien (km) der jeweiligen Mittelbereiche eines Landes im Mittel (durchschnittlicher Radius aller Mittelbereiche = 12,6)			
	<9,5	9,5 bis <12,6	12,6 bis 14,0	> 14,0
400 – 500	⊙ ○			
201 – 300	◻	⊙ ◻		
101 – 200	◻	●	○ ○	● ●
50 – 100				◻ ○

● Länder mit relativ (zu ihrer Bevölkerungs- und Siedlungsdichte) langen Radien ihrer Mittelbereiche
 ● Länder mit relativ (zu ihrer Bevölkerungs- und Siedlungsdichte) kurzen Radien ihrer Mittelbereiche
 ○ übrige Länder
 ◻ Einwohnerzahl im landesdurchschnittlichen Mittelbereich 20 % und mehr unter bundesdurchschnittlicher Einwohnerzahl je Mittelbereich
 ○ Einwohnerzahl im landesdurchschnittlichen Mittelbereich 20 % und mehr über bundesdurchschnittlicher Einwohnerzahl je Mittelbereich

Ebene der Mittelbereiche:

Im Fall einiger Länder, die die durchschnittlich geringsten Einwohnerzahlen je Mittelbereich („Einw. je MZ“) aufweisen, hat dies vor allem mit niedrigen Bevölkerungsdichten im Lande zu tun. In den anderen Fällen (vgl. die grau gekennzeichneten Fälle auf der linken Seite der Abb. 4) drückt sich darin allerdings auch

- eine relative Vernachlässigung des Kriteriums der „Tragfähigkeit“ mit Blick auf mittelzentrale Einrichtungen und Dienste im MZ aus bzw.
- eine Bevorzugung des Aspekts der besseren Erreichbarkeit des mittelzentralen Einrichtungsstandortes für die Privathaushalte „in der Fläche“ der mittelzentralen Verflechtungsbereiche.

In einem der alten Bundesländer liegt – bei gleichen Rahmenbedingungen – offensichtlich eine entgegengesetzte „Planungsphilosophie“ vor (vgl. den schwarz gekennzeichneten Fall rechts unten in Abb. 4 mit der überdurchschnittlichen Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich): eine Bevorzugung des Kriteriums der „Tragfähigkeit“ mit Blick auf die Einrichtungen und Dienste am mittelzentralen Standort, und zwar

- durch relativ große Bevölkerungszahlen in den mittelzentralen Verflechtungsbereichen und
- durch überlange Radien der mittelzentralen Verflechtungsbereiche (durchschnittlich 15 km) und eine dadurch – in Relation gesehen – größere Benachteiligung der privaten Haushalte in Verflechtungsbereichen, was die Erreichbarkeit der Standorte angeht.

Noch gravierendere Erscheinungen im Fall eines der neuen Bundesländer (Radius mehr als 20 km) sind ganz augenscheinlich in der Hauptsache eher auf die *besonders* geringe Bevölkerungsdichte sowie auf die besonders ungünstige städtische Siedlungsstruktur des Landes zurückzuführen.

Mit kurzen Radien von durchschnittlich 7 bis 9 km weisen die mittelzentralen Verflechtungsbereiche in Nord-

rhein-Westfalen, im Saarland, in Hessen und Rheinland-Pfalz die günstigsten Erreichbarkeitsbedingungen auf. In den drei grau gekennzeichneten Fällen auf der linken Seite der Abbildung 4 liegt eine – in Relation – besonders günstige Erreichbarkeit der mittelzentralen Einrichtungen zu Lasten ihrer Tragfähigkeit vor.

4 Beabsichtigte Veränderungen der Zentrale-Orte-Systeme

4.1 Frage der unveränderten Beibehaltung von Bereichen des ZOS

Im grundsätzlichen wird die Bedeutung des ZOS als Instrument der Landes- und Regionalplanung von vielen Ländern explizit hervorgehoben. Dies wird vor allem von seiten der neuen Bundesländer getan. Verschiedentlich wird dies damit begründet, daß mit den ZOS durch das Prinzip der Funktionsmischung in den zentralen Orten und deren gute Erreichbarkeit im ÖPNV wichtige Beiträge zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung geleistet werden.

Detailliertere Aussagen darüber aber, welche *einzelnen* Anwendungsfelder des ZOS relativ unverändert bestehen bleiben sollten, werden dagegen umfassender kaum gemacht.

Aus der Sicht eines der alten Bundesländer erscheinen folgende Anwendungsfelder hervorhebenswert:

- die Privilegierung von zentralen Orten bei Standortentscheidungen;
- der Einsatz bei der ordnungspolitischen Beschränkung der Standortwahl, vor allem bei der Genehmigungspraxis bezüglich des großflächigen Einzelhandels;
- die Anwendung beim Freiraumschutz durch den Beitrag zur Konzentration der Siedlungsentwicklung;
- der Einsatz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (was von einigen anderen Bundesländern aber nicht mehr so gesehen wird).

Auch von den *neuen Ländern* wird die grundsätzliche Bedeutung des ZOS als Instrument der Landes- und Regionalplanung explizit hervorgehoben. Detailliertere Aussagen über Anwendungsfelder des ZOS wurden, wie gesagt, auch von diesen Ländern kaum gemacht. Aus der Sicht lediglich eines der neuen Bundesländer wurden einige Anwendungsfelder hervorgehoben:

- das dem ZO-Konzept implizite Ziel der „gleichwertigen Lebensbedingungen“ solle in jedem Fall beibehalten werden;
- ebenso das ZOS in seiner Rolle als nützlicher Argumentationshintergrund für Siedlungsplanung, Standortentscheidung oder Verteilungspolitik.

4.2 Welche Bereiche des ZOS sollten grundsätzlich verändert werden?

Etliche der *alten Länder* schlugen vor, das ZOS einer grundsätzlichen Prüfung zu unterziehen, wobei aber auch hier konkretere Änderungsvorschläge die Ausnahme waren. Im übrigen wurden folgende Anregungen geäußert:

- Die Genehmigungspraxis bezüglich großflächiger Einzelhandelsprojekte sollten ein wesentliches Feld für Änderungen (z. B. für Flexibilisierungen) darstellen.
- Des weiteren wurde dafür plädiert, in ländlichen Räumen die Überfrachtung durch normative Vorgaben und durch Schwerpunktbildungen zu vermeiden und durch „Dienstleistungs- und Verknüpfungsfunktionen“ zu ersetzen.
- In einem Stadtstaat wurde eine Funktionsdifferenzierung der einzelnen Stufen ersetzt durch die Norm der Nutzungsmischungen.
- Von zwei Bundesländern wird ausdrücklich dafür plädiert, den Einsatz des ZOS im Bereich des kommunalen Finanzausgleichs aufzugeben. (Hierzu gibt es allerdings Widerspruch, vor allem von seiten der neuen Bundesländer.)

Auch im Fall der *neuen Länder* wird ausdrücklich vorgeschlagen, das ZOS einer Prüfung zu unterziehen. Es wird die Weiterentwicklung der Kriterien für die Ausweisung der zentralen Orte sowie für die Definition der Ausstattungskriterien vorgeschlagen. Außerdem gab es folgende Anregungen:

- Die Verschiedenartigkeit der Situationen der alten und neuen Länder sollte bei der Weiterentwicklung des ZOS stärker berücksichtigt werden (vgl. die Bevölkerungsrückgänge in peripheren Räumen dieser Länder, die es zunehmend erschweren, ein flächendeckendes Versorgungsnetz mittels zentraler Orte vorzuhalten).
- Im Gegensatz zu einigen alten Bundesländern wird ausdrücklich Interesse bekundet, das ZOS Eingang ins kommunale Finanzausgleichssystem finden zu lassen. Unter anderem solle der zentralörtliche Ansatz im Finanzausgleichssystem stärker als bisher dem Vorgang der Schwächung der Kernstädte durch die Bevölkerungsabwanderung in Umlandgemeinden Rechnung tragen.

5 Einzelaspekte sowie Kommentare aus dem angewandt-raumwissenschaftlichen Bereich

5.1 Zentrale-Orte-Systeme und Konzepte der Siedlungsvernetzung

Seit einigen Jahren gibt es wieder eine Diskussion über den Einsatz von Konzepten der *Städte-* bzw. *Siedlungsvernetzung* in der raumbezogenen Planung und Politik. Eine Teilfrage daraus sind die möglichen Beziehungen dieser Vernetzungskonzepte zu bzw. ihre Wechselwirkungen mit den bestehenden ZOS der Länder. Teilweise geht die Diskussion bereits über reines „Theoretisieren“ hinaus. So wurden in Sachsen bestimmte Formen interkommunaler Vernetzung bereits in konkrete landesplanerische Ziele umgesetzt⁹, unter anderem, um damit die „Wettbewerbsfähigkeit des Stand-

ortes Sachsen innerhalb Europas“ zu stärken. Daneben gibt es – vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gefördert – das ExWoSt-Projektfeld der „Städtenetze“. Hierbei handelt es sich in der Hauptsache um *nicht-zentral gelegene Städtenetze*, also um außerhalb der Verdichtungsräume gelegene interkommunale Vernetzungen.¹⁰

Der sächsische Weg ist im Grundsatz nicht neu. Auch die Raumordnung anderer Bundesländer kannte in der Vergangenheit bereits kooperierende zentrale Orte bzw. Doppelzentren, wie aus Kap. 2 oben hervorgeht. Allerdings handelt es sich bei diesen weniger um ein dezidiertes Instrument, wie in Sachsen; es sollten vielmehr Ausnahmefälle sein.

Einer der Grundgedanken der städtischen Vernetzung ist eine Verknüpfung komplementärer Potentiale und eine kooperative bzw. komplementäre Erfüllung von Funktionen. Städtevernetzungen sollen also hauptsächlich *nicht* nur auf den engeren Versorgungsaspekt des zentralörtlichen Systems reduziert sein.¹¹

Auch ein Städteverbund wie in Sachsen soll – in der äußeren Form „kooperierender zentraler Orte“ – per Definition nicht nur eine *Sonderform* eines zentralen Ortes darstellen. Die Sonderform „Kooperierender zentraler Ort“ wird um den Aspekt einer „*städtischen Vernetzung*“ erweitert. (Es besteht allerdings keine Deckungsgleichheit zwischen den sächsischen „Städteverbünden“ bzw. „Städte- und Gemeindeverbünden“ einerseits und den „Städtenetzen“ in der sonstigen Diskussion andererseits; auch nicht mit den interkommunalen Netzwerken, mit denen sich die MKRO-Entschliebung „Forum Städtenetze“ befaßt.)

Die „Überformung“ des ZOS durch „Städtenetze“, wie sie im „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen“ definiert wurden, würde nicht in jedem Fall raumordnungspolitisch verträglich ausfallen: Mit einer Verwirklichung dieser siedlungsstrukturbezogenen Konzepte würden erhebliche Änderungen der typischen deutschen

„Zentralitätslandschaft“ möglich oder wahrscheinlich sein. Der Städtenetz-Ansatz kann durchaus tief in das zentralörtliche Versorgungsgefüge eingreifen.¹²

Was die potentiell gefährdeten dezentralen Räume anbelangt, könnte hier möglicherweise (wie vom FORUM-Institut vorgeschlagen¹³) die Kategorie der *nicht-zentralen* „Städtenetze“ des ExWoSt-Programms des BMBau eingesetzt werden, vor allem zum Zweck der Erfüllung *raumentwicklungspolitischer „Aufgangsfunktionen“*.

Nebenwirkungen, die damit entstehen würden, sollten im Auge behalten werden, vor allem ungünstige Auswirkungen auf die privaten Haushalte.

Durch die „Aufteilung“ von Versorgungseinrichtungen auf verschiedene zentrale (Stand-)Orte – also durch die neue versorgungsinfrastrukturelle Arbeitsteilung zwischen den beteiligten zentralen Orten (was ja auch eine Auflösung von Einrichtungen sowie stark vergrößerte Verflechtungsbereiche der neuen „Städtenetze“ bedeutet) – würden die privaten Haushalte stark belastet, vor allem mit Blick sowohl auf die Zeitbudgets als auch auf die monetären Budgets dieser Haushalte: Wo früher nur *eine* Fahrt in einen zentralen Ort nötig war, um mehrere Einrichtungen/Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, werden nun – um gleiches zu erreichen – *mehrere* Fahrten (in verschiedene [Stand-]Orte) nötig.

Solche „versorgungsorientierten“ Städtenetze bedürfen also *vor* ihrer Implementation einer besonders kritischen Vorprüfung. Derartige „aufgangspolitische“ Städtenetze sind auch unter Aspekten ökologisch nachhaltiger Raumentwicklung als kontraproduktiv anzusehen (vgl. unten).

5.2 Ein bleibendes Erfordernis: Die Absicherung der wohnstandortnahen Versorgung

Einen wichtigen Stellenwert wird das ZOS – zwar in modifizierter Form – sicher weiterhin einnehmen, wenn es

um die Absicherung und Verbesserung der wohnstandortnahen Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern und Diensten speziell in dünn besiedelten ländlichen Räumen geht.¹⁴ Diese raumordnungspolitische Aufgabenstellung ist – im Zuge der sukzessiven Maßstabsvergrößerung bei Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts in den 70er und 80er Jahren – weitgehend aus dem Blick geraten. Sie scheint aber heute so aktuell wie früher zu sein, da der Rückzug der Einzelhandels- und Dienstleistungsbetriebe (z.B. der Post) aus der Fläche infolge betrieblicher Konzentrationsprozesse ständig fortgeschritten ist und weiter fortschreitet. Eine Folge ist, daß der Anteil der Haushalte, die allein schon zur Versorgung mit Gütern und Diensten des sog. täglichen Bedarfs auf einen Pkw angewiesen sind, dramatisch ansteigt und daß die Versorgung der Haushalte, die nicht über einen Pkw verfügen, sich nachhaltig verschlechtert.

Nach dem Vorrang für den Ausbau der Mittelzentren im ländlichen Raum müßten Landes- und Regionalplanung ggf. dorthin zurückfinden, wo die Zentrale-Orte-Politik in den 60er Jahren ihren Ausgang nahm: nämlich zu den *ländlichen Nahbereichen*. Sie scheinen nicht selten durch die Netzmaschen des Zentrale-Orte-Rasters „gefallen“ zu sein. Mit der deutschen Vereinigung ist zudem der Anteil ländlicher Gebiete beträchtlich angestiegen. Auch die Folgen des rascher werdenden Strukturwandels müßten eine erhöhte Aufmerksamkeit der Raumordnung für diese Gebietskategorie auslösen.

Konzepte aus den früheren Jahren der Raumordnung in den alten Ländern könnten mit Blick auf die Lösung zentralörtlicher Versorgungsprobleme in Ostdeutschland ggf. neu bewertet werden.¹⁵ Das Zentrale-Orte-Netz könne, so Ansichten zu diesem Zusammenhang, etwa durch „Nachbarschaftszentren“ für ca. 1 500 Einwohner im Einzugsbereich ergänzt werden. Nicht jede versorgungsstrukturelle Veränderung, die von den normativen Vorgaben für Nahbereichstrukturen abweicht, ist mit ausschließlich negati-

ven Vorzeichen versehen. Untersuchungen zur Nahversorgung in ländlich geprägten Gebieten der alten Bundesländer haben ergeben, daß das weithin in Auflösung begriffene dichte Versorgungsnetz der dörflichen Gemischtwarenläden (mit durchschnittlich 60 m² Verkaufsfläche, sog. Tante-Emma-Läden) schrittweise durch ein überörtliches Standortnetz von Supermärkten bzw. SB-Läden mit 400–600 m² Verkaufsfläche ersetzt wird. Dieser Betriebstyp des Lebensmittel-einzelhandels (einschließlich anderweitiger Artikel für den täglichen Bedarf) paßt sich den siedlungsstrukturellen und betriebswirtschaftlichen Gegebenheiten dünn besiedelter ländlicher Räume relativ gut an und kann – bei einem Jahresumsatz zwischen 2,5 und 3,5 Mio. DM – bereits ab 1 000 Einwohnern im Einzugsbereich wirtschaftlich betrieben werden. Dieser Betriebstyp, mit dem auch Versorgungslücken an den Rändern von Nahbereichen geschlossen werden können, verfügt über gute Marktchancen in der ländlich geprägten Region. Der Flächenbedarf läßt die Ansiedlung solcher Geschäfte zumeist innerhalb der bebauten Ortslage zu.

Ein weiteres Konzept, mit dem dem Funktionsverlust von Dörfern zu begegnen wäre, läge in einem Programm „Zusatzfunktionen in ländlichen Einzelhandelsgeschäften“.¹⁶ Dem letzten im Dorf verbliebenen Lebensmittelgeschäft könnten unter bestimmten Voraussetzungen der Mindestgröße und Raumlage private und öffentliche Dienstleistungen auf Lohn- oder Provisionsbasis übertragen werden. Unterhalb der Versorgungsebene ländlicher Nahbereichszentren gibt es – wie Beispiele erwiesen haben – durchaus Nachfragepotentiale für ein kleinteiliges, dorfbezogenes Angebotsnetz für Güter und Dienste des täglichen Bedarfs. Das Dorfgeschäft, beispielsweise vom örtlichen Bürgerverein getragen, hätte als „Treffpunkt im Dorf“ auch eine wichtige soziale Funktion.

Einer ortsfesten Versorgung auf unterster Ebene sollte unbedingt der Vorrang vor Organisationsformen des ambulanten Handels („rollende Läden“)

– mit lediglich ergänzender Versorgungsfunktion – gegeben werden.

Erfordernisse mit Blick auf Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Räumen der *neuen Länder* – und das sind Maßnahmen zur Sicherung einer dezentralen Versorgungsstruktur, eingebunden in umfassende, auf Nachhaltigkeit angelegte Entwicklungskonzepte für den ländlichen Raum – gelten sinngemäß auch für die alten Länder sowie, darüber hinaus, für zahlreiche ländlich geprägte Regionen in der EU. Hierzu kann vor allem auch *Regionalplanung* beitragen, indem sie das Leitbild einer dezentralisierten Siedlungsstruktur – mit vorrangigem Wachstum der ländlichen Zentralorte – verfolgt. Auch bei der Koordination interkommunaler Zusammenarbeit, um die Grundversorgung dünn besiedelter ländlicher Räume zu gewährleisten, kann die Regionalplanung *moderierend* helfen.

5.3 Das Zentrale-Orte-System als Baustein für eine auf Nachhaltigkeit orientierte Siedlungsstrukturplanung

Das Zentrale-Orte-Konzept kann und sollte einen wichtigen Baustein für eine am *Prinzip der Nachhaltigkeit* ausgerichtete Siedlungsstrukturplanung bilden. Der Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit ist in der raumordnungspolitischen Debatte inzwischen fest verankert.¹⁸ Unter dem Vorzeichen einer „nachhaltigen Raumentwicklung“ erleben derzeit Siedlungsstrukturmodelle, wie „Stadt der kurzen Wege“, „dezentrale Konzentration“ und „punkt-axiale Siedlungsstruktur“, eine regelrechte Renaissance. In dieser Diskussion steht bisher die lokale, städtebauliche Dimension im Mittelpunkt. Übersehen wird dabei vielfach¹⁹, daß hier eine ganz bestimmte Eigenschaft des klassischen Zentrale-Orte-Modells eine neue Aktualität gewinnt: die Minimierung von Versorgungsfahrten. Die von Christaller und Lösch theoretisch abgeleiteten „idealen Wirtschaftsland-

schaften“ oder „zentralörtlichen Siedlungssysteme“ sind im Grunde nichts anderes als Siedlungsstrukturmodelle mit der besonderen Eigenschaft, daß die Summe aller Güter- und Personentransporte ein Minimum bildet. Dabei standen seinerzeit natürlich nicht die negativen externen Umweltwirkungen, die eminenten Emissionen des Verkehrs im Blickfeld, sondern ausschließlich die (internen) Transportkosten.

Für die künftige flächenbezogene Siedlungsstrukturplanung, für die Erarbeitung *nachhaltiger*, verkehrsvermeidender regionaler Siedlungsstrukturmodelle bietet es sich mithin sinnvollerweise an, auf die *zentralörtlichen Raummodelle* – zumindest im Sinne eines wesentlichen Modellbausteins – zurückzugreifen.²⁰

Gerade unter dem Zielaspekt der Nachhaltigkeit kann eine unbedachte Rücknahme rechtlich normierter Raumordnungsziele, wie im Rahmen des ZO-Konzepts konkretisiert, kontraproduktiv wirken, da die langfristigen siedlungsstrukturellen und gleichzeitig ökologischen Problemstellungen auch entsprechend langfristig angelegte Strategien erfordern.²¹

Landes- und Regionalplanung sollten also den Anspruch, Raum- und Siedlungsstrukturentwicklung über rechtlich fixierte und langfristig gültige Zielsetzungen zu gewährleisten, bewußt aufrechterhalten. Und hierbei wäre, wie gesagt, auch das Zentrale-Orte-Konzept einzuschließen, wenn auch mit ergänzten Inhalten.

Diese Aufrechterhaltung einer Langfristorientierung hindert nicht daran, gleichzeitig neue und interaktive Formen aktiver Regionalplanung und -politik für die *kurz- und mittelfristige* Handlungs- und Problemebene zu entwickeln.

5.4 Zentrenkategorien in den Verdichtungsräumen

Die kommunale Planungshoheit bei der Festlegung von Versorgungs- und

Siedlungskernen innerhalb des Gemeindegebiets müßte einer weiter verbreiteten Zentrenausweisung im Kernstadtbereich und im Umland von Verdichtungsräumen nicht entgegenstehen.²² Dies kann durch entsprechende Mitwirkungsmöglichkeit der Gemeinden bei der Planaufstellung (Gegenstromprinzip) vermieden werden. Die landesplanerische Ausweisung sog. *Stadttrandkerne* innerhalb der kommunalen Grenzen des Oberzentrums Kiel ist ein Beispiel dafür. Nur so ist die notwendige Verzahnung der Landes- bzw. Regionalplanung mit der Bauleitplanung der Gemeinden für die Fälle zu erreichen, in denen Maßnahmen unterstützt werden sollen, die zur funktionalen Durchmischung und städtebaulichen Aufwertung der häufig einseitig strukturierten „Vorstadlandschaften“ führen. Ein adäquates Zentrenkonzept für die Verdichtungsräume dämmt die Zersiedelung der suburbanen Zonen ein und trägt zur Schaffung verkehrsvermeidender Siedlungsstrukturen bei.

Zu fragen bleibt, ob die Versorgungszentren innerhalb und außerhalb der Kernstadt unter *gleichen Kriterien* und mit *einheitlicher Terminologie* ausgewiesen werden werden müßten. Dabei sollten Zentren danach unterschieden werden, ob sie städtebaulich integriert oder nicht integriert sind, um potentiellen Investoren im Handels- und Dienstleistungsbereich Orientierungshilfen bei der Standortwahl zu geben.

Die Handhabung einer solchen Zentrenkonzeption setzt – neben der reglementierenden – eine auch moderierende Regionalplanung voraus. Die Entwicklungs- und Gestaltungsprobleme im Verdichtungsraum können nur bei intensiviertem Zusammenwirken von Regionalplanung und Bauleitplanung – für die Kernstadt wie für die Umlandgemeinden – gelöst werden.

Weiterhin erscheint das Zentrale-Orte-Konzept – allerdings in einer weiterentwickelten Form – grundsätzlich geeignet, um gesellschaftspolitisch nicht mehr tolerierbaren Fehlentwicklungen bei der Expansion großflächiger Einzelhandelsbetriebe zu begegnen. Die

Dynamik in diesem Bereich, die anhaltende Betriebsgrößenkonzentration und die Expansion neuer Betriebsformen, wie der Fachmärkte und sog. Factory Outlets, ist ungebrochen.

6 Resümee

Es bestehen zwar sehr *große Unterschiede* zwischen den Bundesländern, was die Differenzierung der *Stufigkeit* der Zentrale-Orte-Hierarchie und was *Mindestbevölkerungszahlen* für Zentrale Orte und zentralörtliche Verflechtungsbereiche der verschiedenen Stufen anbelangt. Es gibt eine *Vielfalt zentralörtlicher Sondereinstufungen*. Auch bestehen – allein schon zwischen den alten Bundesländern – *erhebliche Unterschiede*, was die durchschnittliche *Erreichbarkeit der Oberzentren und Mittelzentren* in ihren jeweiligen Verflechtungsbereichen angeht. Es gibt Länder, die eher die *Tragfähigkeit* (d.h. die Träger) der zentralen Einrichtungen in den zentralen Orten im Auge hatten, und es gibt andere Länder, bei denen eher die *Erreichbarkeit* der Einrichtungen durch die privaten Haushalte in der Fläche der Verflechtungsbereiche im Vordergrund gestanden zu haben scheint.

Insgesamt sind die deutschen Bundesländer aber *für die Beibehaltung des Zentrale-Orte-Konzepts* in der Form eines integrierten Bestandteils des Systems landes- und regionalplanerischer Ziele und Instrumente. Doch werden *Innovationen und eine Flexibilisierung der Anwendung* in jedem Fall *als Erfordernis gesehen*.

Nach den Vorstellungen einer Reihe von Ländern kann und sollte das Zentrale-Orte-Konzept zudem einen *wichtigen Baustein für eine am Prinzip der Nachhaltigkeit ausgerichtete Siedlungsstrukturplanung* bilden. Eine ganz bestimmte Eigenschaft des klassischen Zentrale-Orte-Modells gewinnt eine neue Aktualität: Es ist die Minimierung von Versorgungsfahrten. Für die künftige flächenbezogene Siedlungsstrukturplanung – für die Erarbeitung nachhaltiger, verkehrsver-

meidender regionaler Siedlungsstrukturmodelle – sollte auf die zentralörtlichen Raummodelle im Sinne eines wesentlichen Modellbausteins zurückgegriffen werden.

Eine Aufgaben-/Funktionsteilung zwischen Zentren auf mitttelzentraler Ebene sollte, soweit es den Bereich der Versorgung privater Haushalte betrifft, vermieden werden: Vor allem auch deshalb, weil dadurch nicht nur die Zeit- und Geldkosten, die die privaten Haushalte für die Raumüberwindung zusätzlich ausgeben müßten, sondern auch die Emissionen stark ansteigen würden.

Anmerkungen

(1) Zur Geschichte vgl. Blotevogel, H.H.: *Zentrale Orte*. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. – Hannover 1995, S. 1117–1124; ders.: *Zur Karriere und Krise eines Konzepts in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis*. In: *Informationen zur Raumentwicklung* (1996) H. 10, S. 617–629

(2) Vgl. folgenden Quellen: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Ministerkonferenz für Raumordnung. Entschlüsse, Empfehlungen, Beschlüsse, Stellungnahmen 1967–1986*. – Hannover 1987. = ARL (Hrsg.): *Daten zur Raumplanung, Teil D; Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (Hrsg.): *Ministerkonferenz für Raumordnung: Entschlüsse, Beschlüsse und Stellungnahmen*. – Bonn 1983. = Schriftenreihe „Raumordnung“, H. 06.049; *Ministerkonferenz für Raumordnung* (Hrsg.): *Entschluß vom 13.2.1968*. In: *Bundesgesetzblatt* (1968) Nr. 6, S. 58–59

(3) Vgl. die unter Anm. (2) aufgeführten Quellen

(4) Vgl. als Quellen: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Ministerkonferenz für Raumordnung, a.a.O.* [siehe Anm. (2)]; *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* (Hrsg.): *Ministerkonferenz für Raumordnung, a.a.O.* [siehe Anm. (2)]

(5) Zu weiteren Entschlüssen, in denen das ZO-Konzept Berücksichtigung findet, vgl. die Quellen: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): *Ministerkonferenz für Raumordnung, a.a.O.* [siehe Anm. (2)];

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Entschließungen und Stellungnahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1984–1987. – Bonn 1987; dass. (Hrsg.): Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1989–1992. – Bonn 1993; dass. (Hrsg.): Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1993–1997. – Bonn 1997

(6)

Vgl. auch Blotevogel, H.H.: Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts in der Raumordnungspolitik heute. In: Informationen zur Raumentwicklung (1996) H. 10, S. 647–658; Deiters, J.: Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand. Wiederbelebung eines klassischen Raumordnungsinstruments? In: Informationen zur Raumentwicklung (1996) H. 10, S. 631–640

(7)

Vgl. auch Blotevogel, H.H.: Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts . . . , a.a.O. [siehe Anm. (6)]; Prieb, A.: Zentrale Orte und Städteneetze – konkurrierende oder komplementäre Instrumente der Raumordnung? In: Informationen zur Raumentwicklung (1996) H. 10, S. 675–690

(8)

Vgl. auch Blotevogel, H.H.: Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts . . . , a.a.O. [siehe Anm. (6)]

(9)

Vgl. auch Prieb, A.: Zentrale Orte und Städteneetze . . . , a.a.O. [siehe Anm. (7)]

(10)

Vgl. dazu u.a. Brake, K.; Müller, W.; Knieling, J.: Städteneetze. Vernetzungspotentiale und Vernetzungskonzepte. – Bonn 1996. = Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Materialien zur Raumentwicklung, H. 76

(11)

Vgl. Prieb, A.: Zentrale Orte und Städteneetze . . . , a.a.O. [siehe Anm. (7)]

(12)

Vgl. u.a. Stiens, G.: Szenarien veränderter Zentralitätsstrukturen des städtischen Siedlungssystems. Mögliche Auswirkungen neuer siedlungsstruktureller Leitbilder und Konzepte der Raumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung (1996) H. 10, S. 659–674

(13)

Vgl. Brake, K.; Müller, W.; Knieling, J.: Städteneetze, a.a.O. [siehe Anm. (10)]

(14)

Vgl. auch Blotevogel, H.H.: Zur Kontroverse um den Stellenwert des Zentrale-Orte-Konzepts . . . , a.a.O. [siehe Anm. (6)]; Deiters, J.: Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand, a.a.O. [siehe Anm. (6)]

(15)

Vgl. Deiters, J.: Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand, a.a.O. [siehe Anm. (6)]; Prieb, A.: Zentrale Orte und Städteneetze . . . , a.a.O. [siehe Anm. (7)]

(16)

Vgl. Prieb, A.: Zentrale Orte und Städteneetze . . . , a.a.O. [siehe Anm. (7)]

(17)

Vgl. Blotevogel, H.H.: Zentrale Orte, a.a.O. [siehe Anm. (1)]; Deiters, J.: Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand, a.a.O. [siehe Anm. (6)]

(18)

Vgl. Blotevogel, H.H.: Zentrale Orte, a.a.O. [siehe Anm. (1)]

Wiss.Dir. Prof. Dr. Gerhard Stiens

Dipl.-Ing. agr. Doris Pick

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Am Michaelshof 8

53177 Bonn