

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.)

Research Report

Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen

Positionspapier aus der ARL, No. 102

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.) (2015) : Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen, Positionspapier aus der ARL, No. 102, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01024>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121323>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

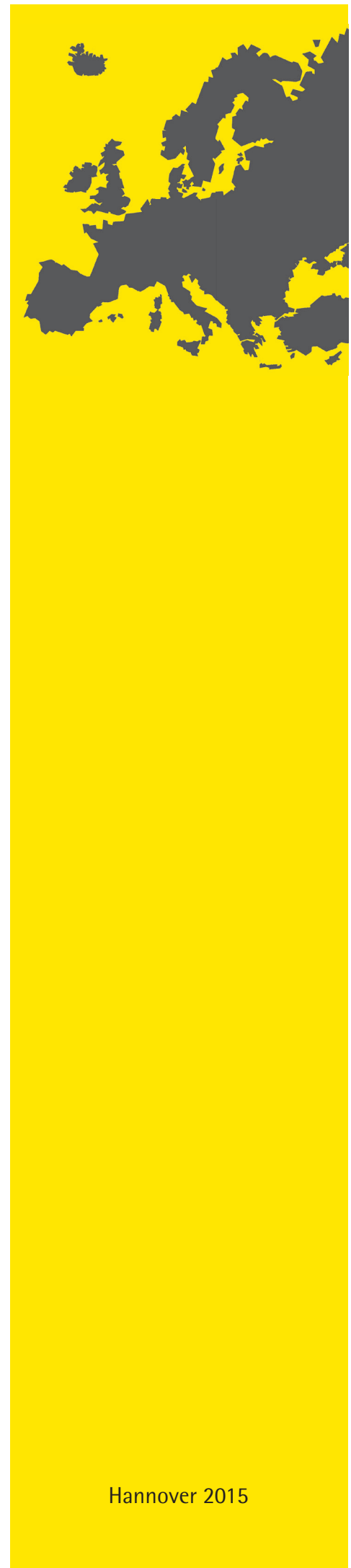


<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

POSITIONSPAPIER
AUS DER ARL

102

Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen



Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Geschäftsstelle der ARL:
WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“
Leitung: Dipl.-Geogr. Anne Ritzinger (ritzinger@arl-net.de)

Positionspapier aus der ARL 102
ISSN 1611-9983
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

Verlag der ARL – Hannover 2015
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: I. Ganschow, G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2015):
Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts
in Nordrhein-Westfalen.
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 102.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01024>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de, www.arl-net.de

Dieses Positionspapier wurde von Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

Prof. Dr.-Ing. Stefan Greiving, Technische Universität Dortmund (Leiter der Arbeitsgruppe)

Prof. Dr. Carl-Heinz David, ehemals Technische Universität Dortmund

Dipl.-Ing. Bernd Droste, Bezirksregierung Düsseldorf

Dipl.-Ing. Klaus Einig, Staatskanzlei Schleswig-Holstein, Kiel

Dipl.-Ing. Florian Flex, Technische Universität Dortmund (Geschäftsführer der Arbeitsgruppe)

Dipl.-Ing. Christoph van Gemmeren, Bezirksregierung Düsseldorf

Ass. Jur. Rudolf Graaff, Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dr. Susan Grotefels, Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

Dipl.-Jur. Alexander Milstein, Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster

Ass. Jur. Eva Maria Niemeyer, Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln

Dipl.-Ing. Wolfgang Rembierz, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dr.-Ing. Alexandra Renz, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dipl.-Ing. Stephan Schmickler, Stadt Bergisch Gladbach

Dr. Thomas Terfrüchte, Technische Universität Dortmund

Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

Dr. Brigitte Zaspel-Heisters, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn

Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen

Einleitung

Nordrhein-Westfalen sieht sich in den kommenden Dekaden mit der zentralen Herausforderung der Bewältigung des demografischen Wandels konfrontiert. Gleichzeitig schlagen sich die Veränderungen der Arbeitswelt und der Lebensstile sowie ein verändertes Mobilitäts- und Informationsverhalten in der Struktur und Nutzung von Stadt und Land nieder. Dabei verschieben sich die täglichen Versorgungsmuster der Menschen. Ein wirksames Zentrale-Orte-Konzept (im Folgenden ZOK abgekürzt) muss auf diese Entwicklungen reagieren. Nur so kann es unterstützend wirken für

- eine Sicherung der Daseinsvorsorge überall im Land,
- eine Stärkung der bestehenden Städte und Dörfer,
- die Sicherung einer dezentralen Versorgung und kurzer Wege auch als Beitrag zum Ressourcen- und Klimaschutz,
- Synergieeffekte zwischen Bestand und Neubau,
- die Identifikation der Menschen mit ihren täglichen Lebensräumen.

Bei dem landesweiten ZOK handelt es sich um ein integratives räumliches Konzept, das die Siedlungsstruktur, die Versorgung, den Verkehr und die gewerbliche Wirtschaft miteinander verzahnt und untereinander positive Synergien entfalten lässt. Dabei stellen Zentrale Orte räumliche Cluster von Einrichtungen (bspw. im Bereich Bildungs- und Gesundheitswesen, Kultur und Sport, Behörden und Verwaltungen, Gerichte, Einzelhandel etc.) dar, die Güter und Dienste für eine bestimmte Anzahl von Menschen in einem räumlich begrenzten Bereich anbieten. Die einzelnen Einrichtungen haben, um wirtschaftlich betrieben werden zu können, sogenannte Bedarfsbevölkerungen. Eine räumliche Nähe von Wohnstandorten, Arbeitsplätzen und Versorgungsreinrichtungen hat verkehrssparsame, klimafreundliche, ressourcenschonende Effekte, und sie ist für eine auf kurze Wege hin angelegte Mobilität für verschiedenste Bevölkerungsgruppen erforderlich. Kommt einer nach diesen Prinzipien orientierten Siedlungsentwicklung in wachsenden Regionen schon eine wesentliche Rolle für nachhaltige Raumentwicklung zu, so ist sie noch viel wichtiger für den Umgang mit den in NRW festzustellenden teilräumlichen Schrumpfungprozessen.

Als eines der ältesten Planungskonzepte sind die Zentralen Orte Bestandteil aller Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung der Flächenländer. Dabei ist in den meisten Bundesländern eine Anpassung an die eingangs angesprochenen veränderten Rahmenbedingungen erkennbar. Der Entwurf des neuen LEP NRW hingegen hat das Mitte der 70er Jahre erarbeitete ZOK für NRW zunächst erneut übernommen. Gleichzeitig wird die Fortschreibung des ZOK für die Laufzeit des neuen LEP angekündigt, weil in Zukunft der Fortbestand einiger Mittelzentren aufgrund von Tragfähigkeitsproblemen fraglich ist.

Wichtig im Zusammenhang mit Zentralen Orten ist die Unterscheidung zwischen Wirklichkeit und planungspolitisch gewünschtem Zustand. Es gilt deshalb zu trennen zwischen dem Zentrale-Orte-System (ZOS) und dem Zentrale-Orte-Konzept (ZOK). Beim ZOS handelt es sich um den empirisch ermittelbaren Ist-Zustand (Ist-Zentralität) von Städten und Gemeinden, der anhand von deren Versorgungsleistung ermittelt wird. Demgegenüber handelt es sich beim ZOK um ein normativ-planerisches Instrument, in welchem Städten und Gemeinden eine Soll-Zentralität im Sinne einer zentralörtlichen Funktion zugewiesen wird, die sich beispielsweise durch ein großes Einzelhandelsangebot äußert. Im Hinblick auf die Mittelzentren mit nachlassender Tragfähigkeit kann dies bedeuten, dass trotz gewisser bestehender Funktionsdefizite ausgewählte Orte weiterhin als Mittelzentren (Soll-Zentralität) ausgewiesen werden, um eine Versorgung der Bevölkerung auch zukünftig in zumutbarer Erreichbarkeit sicherzustellen. Insofern wird in diesem Papier unter dem Begriff Zentrale-Orte-System das empirisch beschreibbare Zentralsystem verstanden, während das Zentrale-Orte-Konzept das normative Ordnungsmodell mit Funktionszuweisungen an zentralörtliche Standortgemeinden umfasst.

Aufgrund der vergleichsweise hohen Siedlungs- und Bevölkerungsdichte NRW ist die Zentrale-Orte-Diskussion nicht zu vergleichen mit anderen Flächenländern.

- Bundesweit bestehen mittlerweile sehr große Unterschiede zwischen den Zentralen Orten einer Hierarchiestufe und den Zentrale-Orte-Konzepten der Länder. Solange die einzelnen Zentralen Orte die Funktionen zuverlässig erfüllen, die normativ und administrativ vonseiten der Raumordnungspolitik erwartet werden, stellen die festgestellten Unterschiede kein Problem dar. In NRW wird bisher jeder Gemeinde ein zentralörtlicher Status zugewiesen. Fast 50 % aller Gemeinden werden als Mittelzentrum und 4 % als Oberzentrum festgelegt. Die anderen 46 % der Gemeinden sind Grundzentren. Kein anderes Bundesland weist einen ähnlich hohen prozentualen Anteil höherrangiger Zentraler Orte auf. Ursachen liegen in der Einwohnerzahl, in den Gemeindegrößen sowie in der polyzentralen Siedlungsstruktur.
- Die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Oberzentren liegt mit 190.000 bundesweit deutlich über den in den einzelnen Landesraumordnungsplänen genannten Schwellenwerten. In dem sehr dicht besiedelten NRW haben sie durchschnittlich 375.000 Einwohner. Auch auf Ebene der Mittel- und Grundzentren sind in NRW im bundesweiten Ländervergleich die höchsten durchschnittlichen Einwohnerzahlen zu finden. Die Mittelzentren in NRW weisen durchschnittlich 47.000 Einwohner gegenüber dem bundesweiten Wert von 29.000 Einwohnern auf.
- Innerhalb von NRW bestehen jedoch große raumstrukturelle Unterschiede, die bei der Frage der Ausweisung Zentraler Orte vor dem Hintergrund von Erreichbarkeiten, Ausstattungsmerkmalen, Einwohnerentwicklung, Einwohnerzahl, Tragfähigkeit der Einrichtungen zu unterschiedlichen Vorgehensweisen in den einzelnen Räumen führen sollten und klar gegen einheitliche Bevölkerungsschwellenwerte und für ein raumstrukturell differenziertes Vorgehen bei der Festlegung Zentraler Orte sprechen.

Empirische Überprüfung des Zentrale-Orte-Systems

Für eine sachgerechte Überprüfung und Fortschreibung des ZOK bedarf es zunächst einer empirischen Überprüfung der tatsächlich von den Städten und Gemeinden wahrgenommenen zentralörtlichen Funktionen im Rahmen eines konsistenten methodischen Vorgehens. Dafür sind die folgenden aufeinander aufbauenden Prüfschritte erforderlich:

1. *Auswertung des Zielsystems (normative Wertebene)*

Die Validierung des Zentrale-Orte-Systems muss am bestehenden raumordnerischen Zielsystem ansetzen. Zweckmäßig ist ein iteratives Vorgehen unter Berücksichtigung des bestehenden Zielsystems, der Zielsysteme anderer Länder sowie des wissenschaftlichen „state of the art“. Die angewandte Methodik muss sich der Plangeber zu eigen machen.

2. *Empirische Überprüfung des Zentrale-Orte-Systems*

Es ist mithilfe der vom Plangeber ausgewählten Untersuchungsmethodik das empirisch beschreibbare Zentrale-Orte-System abzubilden, das die gegenwärtig bestehenden (und soweit prognostizierbar: die zukünftigen) räumlich-funktionalen Verflechtungen und zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden analysiert und beschreibt. Eine Überprüfung der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte muss deren Ausstattung, Erreichbarkeit und Tragfähigkeit in den Blick nehmen, um die tatsächliche Funktionswahrnehmung ermitteln zu können.

3. *Die Anwendung des Zielsystems bei der Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*

Die Beschreibung des Zentrale-Orte-Systems kann eine normative Festlegung Zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche (Zentrale-Orte-Konzept) nur vorbereiten, aber nicht ersetzen. Zur Nachvollziehbarkeit planerischer Festlegungen für Dritte (Planadressaten i. w. S.), d. h. der sog. „Soll-Zentralität“, ist es zweckmäßig, neben der Festlegungskarte im LEP auch den deskriptiven Befund der sog. „Ist-Zentralität“ in einer Erläuterungskarte darzustellen. Dabei sollte aber zwischen deskriptiven Begriffen (Zentrale-Orte-System, Verflechtungsbereich) und normativen Begriffen (Zentrale-Orte-Konzept, Versorgungsbereich) unterschieden werden.

Für die Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts gilt es, zentralörtliche Versorgungsbereiche abzugrenzen, die verdeutlichen, welche Gemeinden von dem Zentralen Ort mitversorgt werden sollten. Ferner sind die Zentralen Orte innerhalb der Bereiche entsprechend ihrer räumlichen Lage (u. a. mit Blick auf Erreichbarkeitsstandards), der im Bereich zu versorgenden Bevölkerung, der funktionalen Ausstattung und deren Potenziale für die Versorgung ihrer Bevölkerung und Entwicklung einer Hierarchiestufe (Grund-, Mittel- oder Oberzentrum) zuzuordnen.

Kernelemente eines Zentrale-Orte-Konzepts

- Grundsätzlich spricht für NRW nichts dagegen, an dem dreistufigen System von Grund-, Mittel- und Oberzentrum festzuhalten. Allerdings kann dies nicht bedeuten, das seit dem LEP 1979 fortgeschriebene Zentrale-Orte-Konzept ohne empirische Analyse der tatsächlichen Funktionswahrnehmung der einzelnen Zentralen Orte erneut unreflektiert zu bestätigen.
- Die Funktionserfüllung jedes Zentralen Ortes und die im Hinblick auf die demografische Entwicklung gefährdete Tragfähigkeit sowie die Erreichbarkeit – insbesondere mit dem öffentlichen Verkehr – sind zu überprüfen. Da die Erreichbarkeit auch für Bevölkerungsteile ohne Pkw gegeben sein soll, sollte die Priorität auf dem öffentlichen Verkehr liegen.
- Von Zwischenstufen (z.B. Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums) ist abzusehen, da auf jeder Hierarchiestufe Zentrale Orte und (!) ihre Versorgungsgebiete festgelegt werden müssen, was für Orte mit Teilfunktionen kaum möglich erscheint.
- Im Zusammenhang mit der Bereichsabgrenzung ist grundsätzlich zwischen empirischer Analyse (Verflechtungsbereiche) und normativem Konzept (Versorgungsgebiete) zu trennen. So kann es aus raumordnerischen Erwägungen heraus erforderlich sein, abweichende Funktionszuweisungen vorzunehmen – bspw., um bei erkannten Erreichbarkeitsproblemen auch einen schwachen Zentralort beizubehalten, weil er die Bereichsversorgung sicherstellt.
- Städte und Gemeinden können als Zentrale Orte ausgewiesen werden, wenn sie erstens rangstufenverbindliche Ausstattungsmerkmale bzw. zentrale Funktionen aufweisen und zweitens, und darauf kommt es an, bereichsbildend sind (überörtliche Bedeutung/überörtliches Erfordernis). Die Ausweisung solcher Zentralen Orte ist dabei verknüpft mit der Bestimmung der jeweils zugeordneten zentralörtlichen Versorgungsbereiche.
- In verschiedenen Raumstrukturen kann ein unterschiedlicher Umgang mit dem empirisch ermittelten Zentrale-Orte-System erforderlich sein, um eine Versorgung mit zentralörtlich relevanten Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen. So kann die Festlegung eines Zentralen Ortes – abweichend vom empirischen Befund – im Einzelfall erforderlich werden, um Erreichbarkeitsstandards einzuhalten. Dies betont das ROG im Übrigen ausdrücklich (§2 Abs. 2 Nr. 3 ROG: „die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten“). Umgekehrt können auch solche Orte, die über ein komplettes zentralörtliches Funktionsspektrum verfügen, raumordnerisch als Zentrale Orte entbehrlich sein, wenn sie selber primär auf einen stärkeren Ort ausgerichtet sind, der sich auch in zumutbarer Erreichbarkeit befindet und keinen eigenen Verflechtungsbereich besitzt. Dies wird regelmäßig in verdichteten Landesteilen der Fall sein.
- Es sollte eine raumstrukturelle Differenzierung für die Beurteilung Zentraler Orte herangezogen werden, bei denen dann die zentralen Festlegungskriterien für Zentrale Orte, nämlich Tragfähigkeit und Erreichbarkeit, in den Vordergrund gestellt werden. Dabei ist zu prüfen, ob in NRW neben „Monozentralen Orten“ auch die Festlegung von „Städteverbänden“ und „Funktionsräumen“ als Zentrale Orte sinnvoll sein kann.

- Eine Bewertung der Tragfähigkeit anhand der in einigen Landesraumordnungsplänen definierten (Bevölkerungs-)Schwellenwerte ist kritisch zu hinterfragen, da sich diese vielfach auf veraltete MKRO-Entscheidungen stützen. Ausgangspunkt muss eine empirische Herleitung der Schwellenwerte auf Basis einer Ermittlung der Tragfähigkeitsschwellen einzelner zentralörtlicher Einrichtungen und Dienstleistungen sowie die Berücksichtigung raumstruktureller Differenzen sein. Dabei ist festzuhalten, dass man zwar ermitteln kann, wie viele Einwohner bspw. ein Mittelbereich hat, der über ein komplettes Funktionspektrum verfügt, aber nicht umgekehrt vorausgesetzt werden kann, dass jeder Mittelbereich einer bestimmten Einwohnerzahl auch alle Funktionen vorhält. Entscheidend ist daher das vorhandene Funktionspektrum, das verbindlich definiert werden muss, und nicht die Einwohnerzahl.
- Die Festlegungskriterien sind für die Hierarchieebenen differenziert zu bestimmen: Grundzentrale Funktionen/Einrichtungen sollen grundsätzlich gebündelt in einem Standortcluster zur Verfügung stehen. Im Sinne einer flächendeckenden Daseinsvorsorge sollte jede Kommune mindestens über einen solchen grundzentralen Cluster verfügen. Es bedarf der Prüfung, ob dies langfristig gewährleistet ist. Wenn nicht, besteht Handlungsbedarf bei den „schwächsten Gemeinden“: entweder durch gezielte Stützung deren zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche (zASB) (also die gut ausgestatteten Standortcluster) oder durch Funktionsteilung mit Nachbarkommunen bzw. Einbeziehung in deren Versorgungsbereich.
- In Mittel- und Oberzentren müssen höherrangige Funktionen/Einrichtungen indes nicht zwangsläufig in ausgeprägten mittel- bzw. oberzentralen Infrastrukturclustern gebündelt sein. Erforderlich erscheint jedoch eine Bündelung vor allem in den zentrengebundenen Funktionsbereichen großflächiger Einzelhandel, Schulen, Bildungsinfrastruktur, Gesundheitsinfrastruktur, Verwaltung und öffentlicher Verkehr. Zudem sollte dem Bündelungsprinzip insofern Rechnung getragen werden, als dass im Fall eines erforderlichen Rückbaus oder einer Rückstufung solche zentralen Einrichtungen Bestand haben sollten, die sich im Infrastrukturcluster des Mittelzentrums befinden. Insofern ist zu fordern, dass die zentralörtlichen Infrastrukturcluster aus dem Verflechtungsbereich gut erreichbar sind (möglichst mit dem ÖPNV). Demgegenüber gibt es aber viele zentrenprägende Güter und Dienstleistungen, die häufig auch weniger in bestimmten Ortsteilen konzentriert vorliegen (z. B. Standorte weiterführender Schulen, Sportstätten, Tagungs- und Messeeinrichtungen, Häfen und Flughäfen). Diese sollten dennoch bei der Bestimmung von Mittel- und Oberzentren berücksichtigt werden, soweit sie zur Funktionserfüllung beitragen, sich jedoch nicht im Hauptort des Mittelzentrums befinden (müssen).
- Neben der Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und Gütern (Versorgungsfunktion Zentraler Orte) sollten auch die zukünftigen Entwicklungspotenziale des Zentralen Ortes analysiert und berücksichtigt werden (Entwicklungsfunktion). Diesbezüglich kann u. a. auf die fiskalische Leistungsfähigkeit der Gemeinden oder ihre Einzelhandels- und Arbeitsplatzzentralität abgestellt werden. Ferner sollten auch prognostische Gesichtspunkte einfließen (Bevölkerungsentwicklung im Versorgungsbereich).
- Sofern zentralörtliche Versorgungsbereiche normativ abgegrenzt und festgelegt werden, sollten gemäß des Bestimmtheitsgebots nach Möglichkeit empirisch ermittelte Mehrfachzuordnungen und die Erfordernisse der Erreichbarkeit von Gemeinden zu mehreren Versorgungsbereichen sowie En- und Exklaven zugunsten einer eindeutigen Zuordnung aufgelöst werden; es wäre wünschenswert, vorhandenen

Landkreisgrenzen zu folgen, da sich viele zentralörtliche Einrichtungen in Trägerschaft der Landkreise befinden. Die angewandte Methodik muss sich der Plangeber zu eigen machen.

- Das Zentrale-Orte-Konzept sollte auch nicht um eine metropolitane Ebene ergänzt werden. Metropolregionen sollen auch Stadt-Land-Partnerschaften beinhalten und müssen allein deshalb sehr unterschiedliche Zentrale Orte umfassen. Zudem dienen metropolitane Funktionen nicht der Versorgung der Bevölkerung, sondern zielen eher auf eine nationale, internationale bzw. globale Entwicklungsfunktion ab.

Steuerungswirkungen

Handlungsfeld Siedlungsentwicklung

- Grundsätzlich ist die Einführung des Instruments der „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche“ (zASB) als Kristallisationspunkte der gemeindlichen Siedlungsflächenentwicklung positiv herauszustellen. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund der durch die kommunale Gebietsreform geschaffenen, relativ großen Gemeindeflächen und der absehbaren Herausforderungen durch nachlassende Tragfähigkeit mancher Teilräume Nordrhein-Westfalens. Die dafür getroffenen Regelungen verfolgen mit der Anpassung an den demografischen Wandel und den Freiraumschutz legitime gesetzgeberische Ziele.
- Der Entwurf des LEP NRW verzichtet auf die zeichnerische Festlegung von Siedlungsbereichen und überlässt dies der sachnäheren Regionalplanung. Dort erfolgt die Bestimmung von zASB in Abstimmung mit den Kommunen als Grundlage für die Festlegung von (erweiterten) Siedlungsbereichen. Bei diesen zeichnerisch dargestellten zASB handelt es sich um Grundsätze der Raumordnung im Sinne des §3 Abs. 1 Nr. 3 ROG. Die zuvor im Sinne einer Planungsgrundlage bestimmten zASB dienen im aufgestellten Regionalplan dazu, zu erläutern, warum ein Siedlungsflächenwachstum auf diese Bereiche fokussiert wurde. Dieses Vorgehen erfüllt die Anforderungen des Gegenstromprinzips (§1 Abs.3 ROG) und begründet die anschließende Abwägungsmöglichkeit mit hinreichender Genauigkeit festgelegter Allgemeiner Siedlungsbereiche.

Handlungsfeld Verkehr

- Grundsätzlich ist anzustreben, die Methodik der Richtlinien zur integrierten Netzgestaltung (kurz: RIN, ein in Deutschland geltendes Regelwerk zur Gliederung der Verkehrsnetze) im Rahmen der Regional- und Landesplanung für die jeweiligen Verkehrsnetze zu nutzen. So lassen sich aus raumplanerischer Perspektive neben der Gliederung der Netze vor allem Defizite in den Verbindungen zwischen den Zentralen Orten sowie deren Erreichbarkeit identifizieren. Auf dieser Grundlage kann die Raumordnung (sowohl die Landesplanung als auch die Regionalplanung) unabhängig von den Trägern und Zuständigkeiten für die Planung, den Bau sowie den Betrieb der Netze Defizite feststellen. So lassen sich Verbesserungserfordernisse im Hinblick auf eine (raum-)ordnerisch sinnvolle oder notwendige Erreichbarkeit der Zentralen Orte (und damit der Standorte für die Daseinsvorsorge) identifizieren. Einschränkend ist festzuhalten, dass die RIN noch keine eigenen Erreichbarkeitsstandards für Fuß- und Radverkehre formuliert, sodass die Beurteilung für diese Verkehrsarten noch

schwierig ist. Diese spielen aber primär auf der Ebene der gemeindeinternen Erreichbarkeit von Infrastrukturclustern und damit der intragemeindlichen Zentralität, nicht aber für die Analyse der intergemeindlichen Erreichbarkeit Zentraler Orte eine Rolle.

Handlungsfeld Daseinsvorsorge und Versorgung

- Durch eine enge Kooperation von Regionalplanung und Bauleitplanung ist eine konkrete und detaillierte (Mehrebenen-)Steuerung der Siedlungsentwicklung möglich. Durch Anwendung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in Text, zeichnerischen Darstellungen und quantitativen Werten lassen sich der Rahmen, eine ausgewogene räumliche Verteilung, die Berücksichtigung raumstruktureller Besonderheiten und auch städtebauliche Belange miteinander verzahnen. So ist es möglich, eine integrierte überörtliche Strategie zu entwickeln und umzusetzen.
- Aus den in Aufstellung befindlichen Zielen und Grundsätzen des LEP-Entwurfs vom Juni 2013 in der Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 28.04.2015 lässt sich ableiten, dass der zASB als der eigentliche Zentralort bzw. das Standortcluster der Grundversorgung, also als Grundzentrum innerhalb der als Grundzentrum eingestuften Standortgemeinde, aufgefasst werden kann. Demzufolge ist der nordrhein-westfälische zASB mit „zentralen Siedlungsbereichen“ zu vergleichen, wie sie unter unterschiedlichen Bezeichnungen in den Raumordnungsplänen und -programmen in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt oder etwa Schleswig-Holstein bekannt sind.
- In diesem Kontext wäre es wünschenswert, wenn über die Ministerkonferenz für Raumordnung an einer Vereinheitlichung der im Zusammenhang mit Zentralen Orten verwendeten Begriffe gearbeitet werden würde.
- Die im LEP-Entwurf für NRW aus 2013 angesprochenen und im Weiteren durch die Regionalplanung zu bestimmenden zASB entsprechen den Standortbereichen, in denen die Einrichtungen der Daseinsvorsorge i. d. R. konzentriert sind. Kongruent zu dem auf geeignete und gut erreichbare Stellen ausgerichteten Konzentrationsprinzip der Daseinsvorsorge bewirken die Festlegungen des LEP-Entwurfs eine Siedlungsflächenkonzentration in diesen Bereichen und stützen somit deren Tragfähigkeit. Insofern bezeichnen die im Weiteren durch die Regionalplanung in Abstimmung mit den Kommunen zu bestimmenden zASB die Standortbereiche, innerhalb derer die Einrichtungen der Daseinsvorsorge konzentriert und wo städteplanerisch die zentralen Versorgungsbereiche dargestellt werden sollten. Im Weiteren wird es darauf ankommen, dass durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowohl die Bauleitplanung als auch die Fachplanungen dazu angehalten werden, ihre Standortplanungen auf die zASB auszurichten, um eine integrierte überörtliche Strategie zur Steuerung der Standorte für die Daseinsvorsorge zu erreichen. Mit den kommunalen Planungsträgern hat diese Abstimmung im Rahmen des Gegenstromprinzips und unter Beachtung ihrer Planungshoheit zu erfolgen. So sollte insbesondere in großen, dünn besiedelten Flächengemeinden die Entwicklung von Siedlungsflächen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Ausnahmefällen auch in Ortsteilen zugelassen werden, die keine zASB darstellen, soweit diese Ortsteile Versorgungsfunktionen für andere, noch kleinere Ortsteile übernehmen.

Zielsystem

- Das Zielsystem muss dem raumordnerischen Steuerungsanspruch auf der einen und der Steuerungswirkung auf der anderen Seite gerecht werden. Der LEP sollte insofern raumordnungspolitische Plansätze (Ziele und Grundsätze) zu den wesentlichen Bereichen der Daseinsvorsorge umfassen und damit Fachplanungen bzw. Fachpolitiken als Adressaten unmittelbar ansprechen.
- Der Steuerungsanspruch des ZOK sollte von allen Planungsebenen bejaht werden.
- Im vorliegenden LEP-Entwurf von 2013 wird die zentralörtliche Gliederung als Orientierungsrahmen für andere Beteiligte vorgegeben. Konkretere Festlegungen erfolgen jedoch dann lediglich zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf zASB.
- Wenn Zentrale Orte der Gewährleistung der Versorgung der Bevölkerung mit zentralen Gütern und Dienstleistungen in zumutbarer Erreichbarkeit dienen sollen, muss der Plangeber dementsprechende Ausstattungen und Zumutbarkeit ggf. rangstufenspezifisch bestimmen (Bestimmtheitsgebot). Die bloße Lokalisierung von Bereichen mit Einrichtungen bzw. Clustern der Daseinsvorsorge ist allein nicht hinreichend für die zentralörtliche Einstufung.
- Vorgaben zur Ausstattung und zur Erreichbarkeit von Zentralen Orten sollten für die einzelnen vom Zentrale-Orte-Konzept vorgesehenen Ebenen als Mindeststandards formuliert werden. Auch das Gleichwertigkeitsziel erfordert von der Raumordnungspolitik eine Orientierung an Mindeststandards. Ungenaue und unverbindliche Angaben über die Ausstattung Zentraler Orte und über zumutbare Erreichbarkeiten Zentraler Orte, wie sie heute in Landesentwicklungsplänen und -programmen überwiegend zu finden sind, repräsentieren keine Mindeststandards. Eine konkrete Festlegung von Mindeststandards ist im Hinblick auf deren planungsrechtliche Steuerungsmöglichkeit geboten und erscheint auch im Hinblick auf die obergerichtlichen Vorgaben als durchaus mit rechtlicher Verbindlichkeit möglich.
- Zur Weiterentwicklung landesplanerischer Festlegungen zum Zentrale-Orte-Konzept ist in Nordrhein-Westfalen neben einer Überprüfung der Grund-, Mittel- und Oberzentren eine stärkere Auseinandersetzung mit rangstufenspezifischen Ausstattungs- und Erreichbarkeitsstandards erforderlich. Erst auf dieser Grundlage können ggf. konkretere Vorgaben für andere raumbedeutsame (Fach-)Planungen und Maßnahmen festgelegt werden, die auch Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiedererlangung einer zentralörtlichen Funktion beinhalten können.

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

shop.arl-net.de

- Nr. 102 **Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen.**
Positionspapier aus der gleichnamigen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2015.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01024>
- Nr. 101 **Response to the European Consultation on the Future of the Europe 2020 Strategy.**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Europe 2020“ der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01010>
- Nr. 100 **Territoriale Gliederung des deutschen Bundesstaates – Probleme und Reformoptionen.**
Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Neugliederung des Bundesgebietes – oder Kooperation der Länder?“ der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01009>
- Nr. 99 **Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten.**
Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00998>
- Nr. 98 **Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen im Entwurf. Zwischen Prozess und Plan.**
Positionspapier aus dem Jungen Forum Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00987>
- Nr. 97 **Umwelt- und Gesundheitsaspekte im Programm Soziale Stadt: Ein Plädoyer für eine stärkere Integration.**
Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Planung für gesundheitsfördernde Stadtregionen“ der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00972>
- Nr. 96 **Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013.**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Leitbilder der Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00963>
- Nr. 95 **Raumentwicklung 3.0 – Thesen zur Zukunft der räumlichen Planung.**
Positionspapier aus dem Jungen Forum der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00955>
- Nr. 94 **Privilegierung von Außenbereichsvorhaben i. S. d. § 35 BauGB.**
Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2013.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00943>
- Nr. 93 **ARL-Empfehlungen zum Netzausbau für die Energiewende.**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Raumverträglicher Netzausbau“ der ARL. Hannover, 2013.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00931>

ISSN 1611-9983

www.arl-net.de